

# Rekenkamercommissie Almelo

## Onderzoeksprogramma 2005

*Postadres:*  
**Gemeente Almelo**  
**Rekenkamercommissie**  
**Postbus 5100**  
**7600 GC Almelo**

*Bezoekadres:*  
**Stadhuisplein 1**  
**7607 EK Almelo**

telefoon: (0546) 54 11 11  
e-mail: [rekenkamer@almelo.nl](mailto:rekenkamer@almelo.nl)  
internet: [www.almelo.nl](http://www.almelo.nl)

# Inhoud

Inhoud .....	2
1. Inleiding.....	3
2. Onderzoeksprogramma .....	4
2.1 Inhuur van derden .....	4
2.2 Oriënterende onderzoeken .....	6
2.2.1 Juridische control .....	6
2.2.2 Subsidiebeleid.....	7
3. Planning 2005 schematisch.....	8

---

De Rekenkamercommissie Almelo bestaat uit:

Mevrouw drs. W.J. Oosterveld-Sanders (voorzitter)  
De heer drs. A.B.M. Gloerich (plv. voorzitter)  
Mevrouw dr. C.G.M. Jenniskens (extern lid)

De heer drs. T.N.J. van Rijmenam (intern lid, tevens raadslid CDA)  
De heer G.W.L. Stork (intern lid, tevens raadslid VVD)  
De heer C.H. van Woerkom (intern lid, tevens raadslid PvdA)

De rekenkamercommissie wordt vanaf 1 februari 2005 ondersteund door de heer drs. A.A. de Boer.

# 1. Inleiding

De rekenkamercommissie is een nieuw instrument, bedoeld om de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. De Rekenkamercommissie Almelo is onafhankelijk in haar onderwerpkeuze en voert haar onderzoek zoveel mogelijk zelf uit. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. De Rekenkamercommissie Almelo is in september 2004 van start gegaan en bestaat uit zes leden, van wie drie raadslid zijn in Almelo en drie extern benoemd zijn. De raadsleden zijn aangewezen voor de periode die gelijk is aan de zittingsduur van de zittende gemeenteraad. De externe leden zijn benoemd voor een periode van vier jaar.

De Rekenkamercommissie Almelo (RCA) doet onderzoek naar de (maatschappelijke) effecten van het gemeentelijk beleid. Dit onderzoeksprogramma voor het jaar 2005 sluit daarbij aan. Het geeft beknopt weer welke onderwerpen de RCA in 2005 gaat onderzoeken. Als de RCA met een onderzoek begint, wordt er een plan van aanpak geschreven met een onderzoeksopzet dat antwoord geeft op de aanleiding, de doelstelling, de probleemstelling, het normenkader, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode. Tevens staat hierin de planning en de kosten voor eventuele inhuur van capaciteit.

Het Onderzoeksprogramma 2005 is het resultaat van een aantal inhoudelijke bijeenkomsten. Daarbij zijn vele onderzoeksonderwerpen besproken, sommige gesuggereerd door de fracties uit de gemeenteraad of burgers van Almelo. De onderwerpen zijn besproken aan de hand van een aantal criteria, zoals die zijn opgesomd in het Reglement van Orde Rekenkamercommissie Almelo. Daarnaast hebben de leden informatie ingewonnen via dossiers en gesprekken met betrokkenen. Het Onderzoeksprogramma 2005 is vastgesteld op de vergadering van de RCA van 18 januari 2005.

Kijk voor actuele informatie over de voortgang van de werkzaamheden van de Rekenkamercommissie Almelo op de website [www.almelo.nl](http://www.almelo.nl).

Namens de Rekenkamercommissie Almelo

W.J. Oosterveld-Sanders  
voorzitter

## 2. Onderzoeksprogramma

*Artikel 2.1.2 Verordening op de rekenkamercommissie Almelo:*

*De Rekenkamercommissie Almelo voert onderzoek uit naar de (maatschappelijke) effecten van het gemeentelijk beleid en naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid, van het gemeentelijke beheer en van de gemeentelijke organisatie, naar de rechtmatigheid van het gemeentelijk beheer, alsmede naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van instellingen waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeente worden bekostigd.*

Voor 2005 wil de Rekenkamercommissie Almelo het volgende programma volgen:

1. Onderzoek naar de inhuur van derden door de gemeente Almelo
2. Oriënterend onderzoek naar juridische control bij de gemeente Almelo
3. Oriënterend onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Almelo

De geselecteerde onderwerpen zijn gewogen aan de hand van de volgende selectiecriteria:

1. Het onderwerp heeft een duidelijk financieel, maatschappelijk en/of politiek belang;
2. Er is sprake van een beredeneerde twijfel: een onderbouwd vermoeden dat er sprake kan zijn van een falen;
3. Er is sprake van een risico: gebrekkige uitvoering heeft relatief ernstige financiële of maatschappelijke gevolgen;
4. De meerwaarde van een onderzoek door de RCA (in plaats van een ander gremium) moet duidelijk zijn;
5. Het onderwerp moet voor de RCA haalbaar zijn en passen binnen haar financiële en organisatorische mogelijkheden.

Zie voor uitgebreidere informatie over de criteria, werkwijze en wijze van onderzoeken, het Reglement van Orde Rekenkamercommissie Almelo.

In de volgende paragrafen wordt op bovenstaande onderzoeksonderwerpen ingegaan.

### 2.1 Inhuur van derden

Onderzoek naar de inhuur van derden door de gemeente Almelo

#### **Aanleiding**

Zowel op nationaal als lokaal niveau doen overheden veelvuldig een beroep op externen. Ook het gemeentebestuur van Almelo maakt gebruik van derden, variërend van uitzendkrachten en detacheringen, tot het inschakelen van interim-managers en het laten uitvoeren van onderzoeks- en advieswerkzaamheden. Gemeenten willen kritischer zijn bij de inhuur van derden. Veelal staat hierbij het terugdringen van de omvang van inhuur (en de daarmee gepaard gaande kosten) voorop. Ook in Almelo was dit onderwerp ter bespreking tijdens de voorjaarsnota 2004 (15 en 17 juni 2004). De raad stelde weinig inzicht te hebben in de beleidskaders die aan inhuur van derden ten grondslag liggen: wanneer, waarom, waar en hoe worden deze derden ingehuurd? Verder bleek dat de kosten voor inhuur van derden niet separaat in de begroting en de jaarrekening zijn terug te vinden en het overzicht dat de gemeenteraad gepresenteerd kreeg, niet volledig te zijn.

De raad nam 17 juni 2004 een motie aan waarbij het college werd opgedragen een overzicht te geven van de kosten voor externe adviseurs over de periode 1 januari 2004 tot en met 1 juli 2004. In december 2004 is deze informatie nog niet aan de raad verstrekt.

### **Motivering voor onderzoek**

- De inhuur van derden is een onderwerp van **belang**. Het financiële belang is aanzienlijk, in ieder geval meer dan de € 2,5 miljoen die de raad gepresenteerd kreeg op de onvolledige lijst van inhuur tijdens de raadsvergadering van 15 en 17 juni 2004. Daarnaast heeft het onderwerp maatschappelijke waarde: een gemeente moet immers transparant kunnen maken welk deel van het belastinggeld zij kwijt is met de inhuur van derden.
- Er bestaat gerede **twijfel** over de omvang van de inhuur van derden. Een volledig overzicht lijkt te ontbreken en het ontbreekt de gemeente aan beleidskaders waarbinnen de afwegingen voor de verschillende vormen van inhuur van derden plaatsvinden.
- Het ontbreken van deze transparantie en het mogelijk ondoelmatig en ondoeltreffend functioneren van het proces van externe inhuur brengen **risico's** met zich mee voor de eigen ambtelijke organisatie: afhankelijkheid van externe deskundigheid, demotivatie van het eigen personeel, verlies van lokale betrokkenheid en kwaliteit omdat externen minder kennis hebben van de lokale context.
- Het onderzoek van de Rekenkamercommissie Almelo heeft **toegevoegde waarde** omdat het inzicht er nu niet is.
- Het onderzoek is **uitvoerbaar**. Inhuur van derden is verspreid over de gehele gemeentelijke organisatie, maar door de onderzoeksvragen te beperken en met name in te zoomen op het verkrijgen van inzicht, blijft het onderzoek binnen de perken. De Rekenkamercommissie Almelo verwacht dat ze bij dit onderzoek geen gebruik hoeft te maken van externe expertise.

### **Doelstelling**

Met een onderzoek naar de inhuur van derden bij de gemeente Almelo wil de Rekenkamercommissie Almelo als onafhankelijke partij inzicht te geven in de omvang van de inhuur en de werkwijze bij inhuur en zo aanbevelingen te kunnen doen over het instellen van beleidskaders rondom inhuur en het vergroten van de transparantie en beheersbaarheid van inhuur.

### **Probleemstelling en onderzoeksvragen**

Hoe worden derden door het gemeentebestuur en de gemeentelijke diensten ingehuurd en voldoet deze inhuur aan de gestelde of de te stellen eisen. En wat is het bedrag dat Almelo in 2003 en 2004 uitgaf aan de inhuur van derden?

### **Onderzoeksmethode**

Eerder gedane vergelijkbare onderzoeken gebruiken als studiemateriaal

Dossieronderzoek

Interviews met betrokkenen en verantwoordelijken

Praktijkvoorbeelden steekproefsgewijs diepgaand uitwerken

### **Planning**

Rapportage gereed in derde kwartaal.

## 2.2 Oriënterende onderzoeken

Voorts acht de rekenkamercommissie twee onderwerpen van belang waarover meer informatie nodig is om een gedegen afweging te maken. Het gaat om de juridische control bij de gemeente Almelo en om de subsidieverlening. De commissie neemt zich voor naar beide onderwerpen een oriënterend onderzoek te verrichten.

Een oriënterend onderzoek is een kortlopend onderzoek waarin de RCA zich verdiept in de situatie op een specifiek beleidsterrein. Op basis van de uitkomsten van het oriënterend onderzoek besluit de RCA of en hoe het onderwerp verder wordt onderzocht.

Hieronder worden beide onderwerpen nader geduid.

### 2.2.1 Juridische control

Oriënterend onderzoek naar de juridische control bij de gemeente Almelo

#### **Aanleiding**

De keuzes die de gemeentelijke overheid maakt, dragen bijna altijd een juridische toets in zich. Sinds de reorganisatie van het ambtelijk apparaat in 1991 en recent ook bij de operatie GOAL, is de voormalig separate dienst Juridische Zaken gedecentraliseerd naar de dertien overige diensten van de gemeente Almelo. Elke dienst kan dus een beroep doen op haar eigen juridische medewerker, maar dit zijn niet allemaal gespecialiseerde juristen. Daarnaast huurt Almelo regelmatig extern juridisch advies in, zeker bij grotere zaken.

Een goede juridische control kan veel geld besparen, extra werk en vertraging van beleidsprocessen voorkomen. Bovendien biedt het de gemeenteraad van Almelo transparantie voorafgaand aan het raadsbesluit. De gemeenteraad van Almelo is echter recent met een aantal zaken geconfronteerd waaruit bleek dat de juridische toets niet of onvoldoende had plaatsgevonden. In bepaalde gevallen moest extra geïnvesteerd worden qua tijd, personele inzet en financiële middelen om de juridische controle alsnog uit te voeren.

Bij het oriënterende onderzoek naar de juridische control wil de rekenkamercommissie door middel van een aantal interviews en dossierstudie het onderwerp beter in kaart brengen.

Vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Hoe is de centrale aansturing van de juridische control geregeld?
- Welke factoren bepalen de juridische kwaliteit?
- Hoe wordt de juridische kwaliteit gewaarborgd?
- Hoe zijn recente cases voorlopen?

#### **Planning**

Gereed in tweede kwartaal.

### 2.2.2 Subsidiebeleid

Oriënterend onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Almelo

#### **Aanleiding**

Het verlenen van subsidie is een van de instrumenten die het gemeentebestuur ten dienste staan om gewenste doelen te bereiken. Verwacht wordt dat het gemeentebestuur daarvoor een visie ontwikkelt waarin geformuleerd staat wanneer het subsidie-instrument zal of mag worden ingezet, het proces beschrijft en aangeeft hoe de begrotingen en bestedingen worden gecontroleerd. Almelo heeft dit beschreven in haar subsidieverordening.

Het blijkt dat in veel gemeenten de subsidieverordening zowel door de subsidieverlenende als subsidieontvangende partij, niet goed wordt nageleefd. Om dat in Almelo te voorkomen, is het raadzaam nu het subsidiebeleid door te lichten.

Bij het oriënterende onderzoek naar de het subsidiebeleid wil de rekenkamercommissie door middel van een aantal interviews en dossierstudie het onderwerp beter in kaart brengen.

Vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Wat zijn de geldende beleidskaders?
- Welke subsidies zijn er verleend, voor welk doel en wie zijn de begunstigden?
- Op welke wijze vindt de subsidieverlening plaats en is dit volgens de geldende procedure?

#### **Planning**

Gereed in vierde kwartaal.

### 3. Planning 2005 schematisch

	<b>Kwartaal 1</b>	<b>Kwartaal 2</b>	<b>Kwartaal 3</b>	<b>Kwartaal 4</b>
	jan – maart	april – juni	juli – sept	okt - dec
<b>Onderzoek naar de inhuur van derden</b>				
<b>Oriënterend onderzoek naar juridische control</b>				
<b>Oriënterend onderzoek naar subsidiebeleid</b>				
<b>Jaarverslag 2004</b>				
<b>Onderzoeksprogramma 2005</b>				

De Rekenkamercommissie Almelo zal naast de uitvoering van de onderzoeken vóór 1 april haar jaarverslag 2004 presenteren. Dit jaarverslag is een weergave van de werkzaamheden van 2004.

De Rekenkamercommissie Almelo zal in december haar onderzoeksprogramma voor 2006 aanbieden aan de gemeenteraad van Almelo.