



## **Rekenkamercommissie Almelo**

### **Onderzoeksprogramma 2007 - 2008**

## Inhoud

Inhoud .....	2
1. Inleiding .....	3
2. Onderzoeksprogramma .....	4
2.1 Opstellen onderzoeksprogramma.....	4
2.2 Onderwijshuisvesting .....	6
2.3 Programmabegroting .....	8
2.4 Follow up onderzoek inhuur derden .....	9
2.5 Quick scan dossiervorming .....	10
2.6 Onderzoek Wet Werk en Bijstand .....	11
2.7 Groslijst .....	12
3. Planning 2007 - 2008 schematisch.....	13

---

De Rekenkamercommissie Almelo bestaat per 1 januari 2007 uit:

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

Mevrouw ir. R.M. Kiès (intern lid, tevens raadslid PvdA)  
De heer J. Brand (intern lid, tevens raadslid CDA)

De heer drs. A.A. de Boer (secretaris en onderzoeker)

## 1. Inleiding

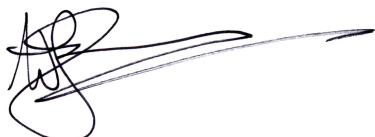
Voor u ligt het onderzoeksplan 2007 – 2008 van de Rekenkamercommissie Almelo (RCA). In dit plan wordt aangegeven welke onderzoeken in de periode 2007- 2008 in uitvoering worden genomen. De RCA wil door middel van haar onderzoeken een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur en de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad. De RCA 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 RCA 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. Voor de periode 2007- 2010 is in plaats van een derde te benoemen intern/raadslid voorzien in een benoeming van een vierde extern lid.

De RCA doet onderzoek naar de (maatschappelijke) effecten van het gemeentelijke beleid. Dit onderzoeksprogramma voor de periode 2007 - 2008 sluit daarbij aan. Het geeft beknopt weer welke onderwerpen de RCA in 2007 - 2008 gaat onderzoeken. Als de RCA met een onderzoek begint, wordt er een plan van aanpak geschreven met een onderzoeksopzet, dat ingaat op de aanleiding, de doelstelling, de probleemstelling, het normenkader, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode. Tevens worden hierin de planning en de eventuele kosten voor inhuur van capaciteit gemeld.

Het onderzoeksprogramma 2007 - 2008 is het resultaat van een aantal inhoudelijke bijeenkomsten. Daarbij is een aantal onderzoeksonderwerpen besproken. De onderwerpen zijn besproken aan de hand van een vijftal criteria, zoals die zijn verwoord in het Reglement van Orde Rekenkamercommissie Almelo en in dit onderzoeksprogrammakort herhaald worden. Daarnaast heeft de RCA informatie over de onderwerpen ingewonnen via dossiers en gesprekken met betrokkenen. De onderzoeken worden uitgevoerd volgens de richtlijnen zoals vastgelegd in de notitie werkwijze. Het onderzoeksprogramma 2007 - 2008 is vastgesteld tijdens de vergadering van de RCA van 27 februari 2007.

Voor actuele informatie over de voortgang van de werkzaamheden van de RCA wordt verwezen naar de website [www.almelo.nl](http://www.almelo.nl).

Namens de Rekenkamercommissie Almelo,



W.J. Oosterveld-Sanders  
Voorzitter

27 februari 2007

## 2. Onderzoeksprogramma

### 2.1 Opstellen onderzoeksprogramma

*Artikel 2.1.2 Verordening op de rekenkamercommissie Almelo:*

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

Bij het opstellen van het onderzoeksprogramma is de RCA als volgt te werk gegaan. Gekozen is voor een tweejaarlijkse periode. Gebleken is dat de uitvoering van een eenjarig onderzoeksprogramma vaak jaaroverschrijdend is. De planning van de onderzoeken komt meer tot zijn recht bij een periode van twee jaren.

De RCA heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma voor 2007 - 2008 gebruik willen maken van suggesties van de gemeenteraad, inwoners en belangengroeperingen. Daartoe is in oktober 2006 een oproep in verschillende media gedaan om suggesties voor onderwerpen bij de Rekenkamercommissie in te dienen. De fracties van de gemeenteraad en de leden van het College zijn verzocht voorstellen aan te dragen voor uit te voeren onderzoeken. Daarnaast is op de website van de RCA opgeroepen ideeën aan te leveren.

Helaas zijn geen suggesties en ideeën aangedragen voor het uitvoeren van onderzoek voor het komende jaar. De RCA heeft zelf een aantal onderwerpen geïnventariseerd om te onderzoeken. Daartoe is gebruik gemaakt van een groslijst van onderwerpen die zich lenen voor onderzoek (zie hoofdstuk 2.7). Deze groslijst is aangevuld met suggesties en ideeën die zijn voortgekomen uit eerder gehouden oproepronden in de afgelopen jaren.

Aan de hand van de groslijst heeft een selectie van onderwerpen plaatsgevonden en wel aan de hand van de volgende selectiecriteria:<sup>1</sup> (NB onderstaand is de letterlijke tekst uit het reglement van orde)

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.

---

<sup>1</sup> Zie voor uitgebreidere informatie over de criteria, werkwijze en wijze van onderzoeken, het Reglement van Orde Rekenkamercommissie Almelo en de Notitie Werkwijze.

Deze werkwijze heeft geleid tot de volgende selectie van onderwerpen die de RCA in de periode 2007-2008 wil onderzoeken.

1. Onderzoek naar de onderwijshuisvesting in de gemeente Almelo
2. Onderzoek naar de programmabegroting in de gemeente Almelo
3. Vervolgonderzoek naar het afgeronde onderzoek inhuur derden
4. Quick scan naar de wijze van dossiervorming
5. Start van een onderzoek naar de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand in de gemeente Almelo

Daarnaast lopen nog twee onderzoeken uit het onderzoeksprogramma 2006, namelijk het onderzoek naar de wijkontwikkelingsplannen en het oriënterend onderzoek naar het grondbeleid. Deze zijn weliswaar opgestart in 2006, maar worden afgerond in 2007.

## 2.2 Onderwijshuisvesting

### Aanleiding

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting overgedragen van de rijksoverheid naar de gemeenten. Vanaf 1997 zijn de rijksmiddelen voor de onderwijshuisvesting overgeheveld naar het gemeentefonds en verweven in de algemene uitkering. De overgehevelde middelen zijn niet geormerkt en kunnen dus alternatief worden aangewend. Deze decentralisatie van onderwijs gelden en de vraag om verantwoording af te leggen over de besteding van gelden en de effectiviteit van beleid heeft de RCA doen besluiten een onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid te verrichten.

### Motivering voor het onderzoek

1. Het onderwijshuisvestingsbeleid is een onderwerp van **belang**. Het financiële belang is groot. Verschillende uitvoeringsactiviteiten worden gefinancierd uit diverse budgetten. Daarnaast heeft het onderwerp een sterk maatschappelijke waarde. Daarbij is de betrokkenheid van onderwijsinstellingen bij het onderwijshuisvestingsbeleid groot te noemen.
2. Bij de RCA is weinig inzicht in hoeverre doelen met betrekking tot de onderwijshuisvesting zijn gehaald en welke effecten zijn bereikt. Naar de mening van de RCA kan er **twijfel** zijn over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrumentarium van het onderwijshuisvestingsbeleid.
3. Het ontbreken van deze transparantie brengt **risico's** met zich mee ten aanzien van de inzet van middelen en de maatschappelijke betrokkenheid en waardering.
4. Het onderzoek van de RCA heeft **toegevoegde waarde** omdat het inzicht er nu niet is en de RCA heeft onderzoeksbevoegdheden bij een groot deel van de betrokken instanties.
5. Het onderzoek is **uitvoerbaar**. De RCA verwacht dat ze bij dit onderzoek geen gebruik hoeft te maken van externe expertise.

### Doelstelling

Met een onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid bij de gemeente Almelo wil de RCA wil graag inzicht krijgen welk beleid ten aanzien van de onderwijshuisvesting in de gemeente Almelo is ontwikkeld, hoe dit is uitgevoerd en welke middelen daarmee gemoeid zijn.

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

- Welk beleid is er in de gemeente Almelo ten aanzien van de onderwijshuisvesting ontwikkeld?
- Hoe is dit beleid tot dusverre uitgevoerd?
- Met welke middelen en de wijze waarop is en wordt het onderwijshuisvestingsbeleid uitgevoerd?
- Wat is de rol van onderwijsinstellingen bij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid?

### Onderzoeksmethode

Eerder gedane vergelijkbare onderzoeken gebruiken als studiemateriaal. Dossieronderzoek binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.

Interviews met betrokkenen/verantwoordelijken binnen/buiten de gemeentelijke organisatie.

**Planning**

Rapportage gereed in het vierde kwartaal van 2007.

## **2.3 Programmabegroting**

### **Aanleiding**

Achtergrond van dit idee is dat de kwaliteit van de begroting bepalend is voor de kwaliteit van de jaarrekening. De begroting 2007 is het vierde begrotingsjaar waarin er moet worden voldaan aan de eisen van het BBV (Besluit begroting en verantwoording) en aan de gemeentelijke financiële verordening en is daarom naar de mening van de RCA een goed ijkpunt om te zien hoe de gemeente er op dit gebied voorstaat. Uitgangspunt van het BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarrekening voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van deze informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

Een van de redenen voor de invoering van het BBV was de fundamentele wijziging van het lokaal bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Met het dualisme is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de raad en het college. De gemeenteraad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het beleid.

### **Motivering voor het onderzoek**

1. Bij de programmabegroting gaat het vanzelfsprekend om een aanmerkelijk financieel belang. De informatie hierover dient juist, volledig en duidelijk te zijn.
2. Er is sprake van een beredeneerde twijfel. De vraag is of de informatie, die door middel van de programmabegroting wordt geboden, voldoet aan de daaraan te stellen eisen.
3. Het ontbreken van deze transparantie kan nadelige gevolgen hebben voor de controlerende en kaderstellende taken van de gemeenteraad.
4. Het onderzoek heeft een toegevoegde waarde. De bevoegdheden van de RCA lenen zich bij uitstek voor dit onderzoek.
5. De RCA zal dit onderzoek bij de gemeente zelf uitvoeren.

### **Doelstelling**

Met het onderzoek wil de RCA inzicht geven in hoeverre de programmabegroting van de gemeente Almelo voldoet aan de eisen van het BBV en de gemeentelijke financiële verordening en in hoeverre de gemeenteraad in voldoende mate van informatie wordt voorzien in de uitoefening van haar taken. Het gaat hier dus om de doeltreffendheid van de informatievoorziening door de programmabegroting.

### **Onderzoeksmethode**

Eerder gedane vergelijkbare onderzoeken gebruiken als studiemateriaal. Dossieronderzoek binnen de gemeentelijke organisatie. Interviews met betrokkenen en verantwoordelijken zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.

### **Planning**

Rapportage gereed in het derde kwartaal van 2007.

## **2.4 Vervolgonderzoek inhuur derden**

### **Aanleiding**

Het onderzoek inhuur van derden, het eerste onderzoeksrapport van de RCA, is in 2005 afgerond en op 10 januari 2006 in de gemeenteraad behandeld. De aanbevelingen zijn toen door de raad integraal overgenomen. De raad heeft aanvullend op de aanbevelingen het College opgedragen binnen de lopende raadsperiode (januari – maart 2006) met een notitie te komen waarin de aanbevelingen nader zouden worden uitgewerkt.

Een vijftal aanbevelingen heeft de RCA aangedragen ten aanzien van:

- het stellen van een visie en beleidskaders;
- het opstellen en implementeren van een functionele categorie-indeling in het nieuwe financiële systeem;
- en het duidelijk stellen van regels voor dossiervorming.

In september 2006 is in het College een ambtelijke nota met betrekking tot de uitwerking van de aanbevelingen vastgesteld. In deze nota is het begrippenkader nader omschreven en zijn er enkele maatregelen benoemd om de aanbevelingen uit te kunnen voeren.

### **Doel onderzoek**

De RCA wil door middel van een vervolgonderzoek nagaan wat van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en de daaruit voortvloeiende vastgestelde maatregelen terecht is gekomen. Door een kortlopend onderzoek kan worden nagegaan in hoeverre de maatregelen in de organisatie zijn geïmplementeerd (procesbeschrijvingen, gewijzigde procedures en inbedding in het financiële systeem) en wat de effecten zijn van de getroffen maatregelen.

### **Planning van het onderzoek**

De vastgestelde maatregelen moeten eerst voldoende door de ambtelijke organisatie zijn uitgevoerd. Naar verwachting wordt het onderzoek uitgevoerd in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2007.

## **2.5 Quick scan dossiervorming**

### **Aanleiding**

In de tot dusverre drie afgeronde onderzoeken van de RCA, te weten de onderzoeken naar de inhuur derden, de juridische control en het subsidiebeleid, is in de conclusies en aanbevelingen (zie ook hoofdstuk 2.4) vermeld dat de manier waarop dossiervorming binnen de ambtelijke organisatie plaatsvindt te wensen overlaat. Er zou geen sprake van een voorgeschreven structuur voor de opbouw en indeling van dossiers. Daarnaast werden herhaaldelijk documenten die in dossiers hoorden te zitten niet aangetroffen zonder een verwijzing naar de plaats waar ze zich wel bevinden.

Het teamonderdeel documentaire informatievoorziening heeft mede aan de hand van de door RCA gemaakte opmerkingen het project "dossiervorming op orde" in het leven geroepen. Doel is de dossiervorming en de archieffuncties beter te integreren in de ambtelijke organisatie en de relevante werkprocessen actualiseren.

### **Doel van de quick scan**

Door middel van een kort onderzoek in de vorm van een quick scan na te gaan in hoeverre de aangekondigde maatregelen geleid hebben tot een betere dossiervorming en archivering. Gedurende een korte tijd (circa twee weken) zal de verwerkingswijze van een deel van de ingekomen en uitgaande post, interne post en de wijze van archivering worden gevolgd.

### **Planning van het onderzoek**

Naar verwachting wordt het onderzoek uitgevoerd in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2007.

## 2.6 Onderzoek Wet Werk en Bijstand

### Aanleiding

Door de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004 zijn gemeenten voortaan zelf verantwoordelijk voor het behalen van de met het rijk afgesproken doelstellingen. Gemeenten hebben een grotere vrijheid gekregen om een op de lokale situatie toegespitst reïntegratiebeleid te voeren. Tegelijkertijd zijn gemeenten volledig verantwoordelijk geworden voor het budget voor bijstandsuitkeringen. Dit brengt financiële risico's met zich mee: tegenvallers in de bijstandsverstrekking moeten door gemeenten zelf worden opgevangen. De gemeente heeft dus alle belang bij een effectief reïntegratiebeleid. Dat betekent een omschakeling van het uitvoeren van landelijke regelingen, waarbij ook gesubsidieerd werk telde als uitstroom, naar een effectief reïntegratiebeleid gericht op regulier werk.

De invoering van de WWB was voor de gemeente Almelo aanleiding voor belangrijke wijzigingen in het gemeentelijke arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. In de nota Arbeidsmarktoffensief is de aanleiding van het opstellen van de nota als volgt omschreven: "De komst van de WWB op 1 januari 2004 heeft in Almelo nogmaals de noodzaak benadrukt van een structurele verlaging van het bijstandsvolume. Gezien de samenstelling van het Almelose klantenbestand (relatief grote groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) werd duidelijk, dat niet alleen een bovengemiddelde inzet, maar ook een vernieuwende aanpak noodzakelijk was om het bijstandsvolume (structureel) te laten dalen. Om deze ambitie te realiseren heeft Almelo in de eerste helft van 2004 een actieplan ontwikkeld: het zogenaamde arbeidsmarktoffensief Almelo."<sup>2</sup> Eind 2005 is het actieplan arbeidsmarktoffensief geëvalueerd. De gemeenteraad van Almelo heeft op 7 februari 2006 besloten te komen tot een verdere vernieuwing van het arbeidsmarktbeleid en te streven naar een bundeling van de uitvoering van de WWB en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). De vernieuwing moet leiden tot een hogere participatiegraad en om dat te bereiken zal er beter (effectiever en efficiënter) moeten worden samengewerkt door de bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid betrokken partijen.

### Doel onderzoek

De RCA vindt dat de eind 2005 uitgevoerde evaluatie geen beletsel is voor de RCA om een onderzoek te doen naar de effecten van de WWB. De onderzoeksresultaten zouden goed kunnen worden benut bij de verdere ontwikkeling van het beleid en de uitvoering. Met het onderzoek wil de RCA meer inzicht krijgen in de effecten van de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. De belangrijkste overwegingen voor een onderzoek zijn het maatschappelijk belang, het financiële belang en de aanwezigheid van risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De RCA wil eerst komen tot een verantwoorde afbakening voor het (diepte)onderzoek. Vervolgens kan het onderzoeksplan worden opgesteld.

### Planning van het onderzoek

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in het 4e kwartaal van 2007.

---

<sup>2</sup> Zie de samenvatting van de evaluatie arbeidsmarktoffensief als bijlage behorend bij het raadsbesluit van 7 februari 2006.

## 2.7 Groslijst

### Groslijst onderzoeksonderwerpen onderzoeksprogramma

Deze groslijst is het resultaat van de uit de afgelopen twee jaren aangedragen onderwerpen door de raadsfracties en burgers uit Almelo en door de leden van de RCA. Enkele onderwerpen zijn vanwege de aard en de hoedanigheid van het onderwerp samengevoegd.

Onderwerp	Jaar
<b>Lopende onderzoeken:</b>	
Wijkontwikkelingsplannen	2006/7
Grondbeleid (oriënterend onderzoek)	2006/7
<b>Gekozen onderwerpen:</b>	
Onderwijshuisvesting	2007
Programmabegroting/jaarrekening	2007
Wet werk en bijstand (WWB)	2007/8
<b>Gekozen onderwerpen onder voorbehoud:</b>	
Handhaving- en veiligheidsbeleid	2008/9
Prestatiecontracten gesubsidieerde instellingen	2008/9
Afwikkeling MFA-project/grote projecten	2008/9
<b>Mogelijke onderwerpen:</b>	
Aan- en verkoop gemeentelijke eigendommen	
Evaluatie collegeprogramma	
Organiseren van samenspraak met de bevolking en/of belangengroepen	
Aanbestedingsbeleid, uitvloeisel van inhuur- en inkoopbeleid	
Onderwijsachterstandenbeleid	
Exploitatie zwembad	
Verzelfstandiging Twentemilieu	
RBT-traject	
POP-podium	
Sollicitatiebeleid	
<b>Volgen van (d.m.v. kortlopende onderzoeken):</b>	
Inhuur derden	2007/8
Dossiervorming	2007/8
Juridische control	2008/9

### 3. Planning 2007 - 2008 schematisch

	2007				2008	
	Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4	Kwartaal 1	Kwartaal 2
	jan - mrt	april - jun	juli - sept	okt - dec	jan - mrt	april - jun
Onderzoek wijkontwikkelings- plannen						
Oriënterend onderzoek grondbeleid						
Onderzoek onderwijshuisvesting						
Onderzoek programmabegroting						
Vervolgonderzoek inhuur derden						
Quick scan dossievorming						
Onderzoek Wet werk en bijstand						
Jaarverslag 2006						
Jaarverslag 2007						
Onderzoeksprogramma 2008 - 2009						

De RCA zal naast de uitvoering van de onderzoeken vóór 1 april haar jaarverslag 2006 presenteren. Dit jaarverslag is een weergave van de werkzaamheden van 2006.

De RCA zal in december 2007 haar onderzoeksprogramma voor 2008 - 2009 aanbieden aan de gemeenteraad van Almelo.

De RCA werkt in 2007 met een budget van € 89.000 . Dit is inclusief een reservering van € 3.000 voor opleidingen voor de nieuwe leden.