

**Onderzoeksprogramma  
Rekenkamer Almere  
2014-2018**

Almere, oktober 2014

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Samenstelling en werkwijze van de Rekenkamer .....	3
2.	Soorten en vormen onderzoek.....	4
2.1	Soorten onderzoek.....	4
2.2	Andere vormen van onderzoek .....	4
	Onderzoeksprogramma .....	5
3.1	Totstandkoming van het onderzoeksprogramma .....	5
3.2	Selectiecriteria.....	5
3.3	Onderzoeksplanning .....	6
3.3.1	Onderzoek 1: Quick Scan Leegstand bedrijfstgoed.....	6
3.3.2	Onderzoek 2: ICT.....	6
3.3.3	Onderzoek 3: Zwakke Scholen .....	6
3.3.4	Onderzoek 4: Grondexploitatiebeleid .....	7
3.3.5	Onderzoek 5: Almere Principles.....	7
3.3.6	Onderzoek 6: Groenbeleid .....	7
3.3.7	Onderzoek 7: Grote Projecten.....	7
	Bijlage 1: Eerder uitgevoerde onderzoeken .....	8
	Bijlage 2: Groslijst .....	9

## 1. Inleiding

De gemeentewet kent sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 de verplichting voor iedere gemeente om een Rekenkamer of Rekenkamercommissie in te stellen. De Rekenkamer heeft een belangrijke rol in de beoordeling van het gemeentelijk beleid. In Almere is in 2002 gekozen voor een voortzetting van de al voor 2002 ingestelde Rekenkamer, die gemakshalve verder aangeduid wordt met Rekenkamer. De Rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het College van B&W gevoerde bestuur. De onderzoeken van de Rekenkamer geven antwoord op de vraag of en in hoeverre gestelde doelen behaald zijn. Naast versterking van de controle leidt dit tot een grotere transparantie voor de burgers. De raad kan de onderzoeken gebruiken voor haar controlerende en kaderstellende rol.

In Verordening op de Rekenkamer Almere zijn regels gesteld voor de uitoefening van de Rekenkamerfunctie. De Rekenkamer heeft daarnaast een protocol opgesteld om haar werkwijze nader af te bakenen en inzichtelijk te maken voor derden.

De Rekenkamer stelt voorafgaande aan een raadsperiode een meerjarig onderzoeksplan op. Dit onderzoeksplan staat echter niet volledig vast voor de komende vier jaar. Het onderzoeksplan kan jaarlijks worden bijgesteld op basis van de actuele ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Een belangrijke basis hiervoor is de behoefte van de gemeenteraad. De Rekenkamer wil continu in gesprek blijven met de raden over (nieuwe) onderzoeksonderwerpen. Indien noodzakelijk zullen we aan het begin van ieder jaar dit onderzoeksplan herzien.

### 1.1 Samenstelling en werkwijze van de Rekenkamer

De gemeenteraad van Almere heeft gekozen voor een Rekenkamer met leden uit de raad. Per onderzoek wordt een onderzoeksteam van raadsleden samengesteld, waarbij als richtlijn wordt gehanteerd dat drie à vier raadsleden samen met de voorzitter en de vice-voorzitter de Rekenkamer vormen. De voorzitter en de vice-voorzitter zijn de constante factoren met een benoemingstermijn van twee jaar. Na de verkiezingen in 2014 heeft de raad Chris Jansen en Jerzy Soetekouw benoemd als voorzitter en vice-voorzitter van de Rekenkamer. De Rekenkamer wordt vanuit de griffie ondersteund door een secretaris/onderzoeker en indien nodig/wenselijk kan een extern onderzoeksbureau worden ingeschakeld voor onderzoekswerkzaamheden.

In de verordening is opgenomen dat overige leden van de Rekenkamer per onderzoek door de raad worden benoemd. Op basis van het onderzoeksprogramma worden fracties in de gelegenheid gesteld leden voor te dragen voor de verschillende Rekenkameronderzoeken.

## 2. Soorten en vormen onderzoek

### 2.1 Soorten onderzoek

De Rekenkamer Almere heeft de bevoegdheid onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de gemeente Almere en verwante organen gevoerde bestuur en beleid. Doelmatigheid kan zowel betrekking hebben op de organisatie als het beleid. Het takenpakket van de Rekenkamer bestaat uit de volgende soorten onderzoek:

**Rechtmatigheidsonderzoek:** bij een rechtmatigheidsonderzoek wordt getoetst of conform wet en regelgeving wordt gehandeld. In de praktijk voert de Rekenkamer hiernaar vrijwel geen apart onderzoek naar uit omdat ook de gemeentelijke accountant in opdracht van de raad belast is met onderzoek op dit terrein.

**Doeltreffendheidsonderzoek:** Doeltreffendheid heeft in de gangbare opvatting betrekking op de relatie tussen de output van de organisatie en de daarmee bereikte maatschappelijke effecten.

**Doelmatigheidsonderzoek:** de verhouding tussen ingezette middelen en de gerealiseerde output ('doelmatigheid van de bedrijfsvoering') of de verhouding tussen ingezette productiemiddelen en de gerealiseerde maatschappelijke effecten ('doelmatigheid van beleid', kosteneffectiviteit).

In de praktijk is 'zuiver effectiviteits- en doelmatigheidsonderzoek' zeer ingewikkeld en kostbaar, omdat de relatie tussen de inzet van de beleidsvoerder en de mate van doelbereiking moeilijk meetbaar is en andere (externe) factoren en actoren eveneens van invloed kunnen zijn op het resultaat. Veelal richt het onderzoek zich dan ook op de vraag of aan de organisatorische randvoorwaarden voor een effectieve en doelmatige beleidsuitvoering is voldaan. In dat verband worden ook wel de termen procesevaluatie of invoeringsonderzoek gehanteerd.

### 2.2 Andere vormen van onderzoek

De Rekenkamer voert niet alleen evaluatieonderzoeken uit, maar ook zogenaamde "quick-scans" en "ad-hoc raadsonderzoek" uitvoeren.

#### *Quick-scans (verkennende onderzoeken)*

Onder een quick-scan wordt een beperkt onderzoek (zowel in tijd als qua scope) verstaan met een verkennend karakter, welke niet per definitie leidt tot het opstellen van een onderzoeksrapport. De resultaten van een quick-scan kunnen eveneens in de vorm van een brief of een presentatie aan de raad bekend worden gemaakt. Wanneer de uitkomsten er aanleiding toe geven, kan een quick-scan gevolgd worden door een 'groot' onderzoek. Met andere woorden een quick-scan kan ook gebruikt worden om te onderzoeken of er voldoende aanleiding is om een groot onderzoek uit te voeren.

#### *"Ad-hoc raadsonderzoeken"*

De Rekenkamer ziet voor zichzelf tevens een rol weggelegd voor het ad hoc onderzoek. Het geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de Rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen naar een actueel thema. De Gemeentewet biedt uitdrukkelijk deze mogelijkheid. Door dergelijke onderzoeken verzekert de raad zich van continuïteit en een constant kwaliteitsniveau van de onderzoeken, alsmede onafhankelijkheid in de zin van een positionering naast de raad.

De komende periode wil de Rekenkamer ook nadenken over creatieve vormen van onderzoek, waardoor het zijn meerwaarde optimaal tot uitdrukking kan laten komen. Eén van de overwegingen is om niet alleen onderzoek te doen waarbij alleen maar teruggekeken wordt (ex post), maar ook vooruit (ex ante).

### 3. Onderzoeksprogramma

In dit onderzoeksprogramma worden de onderwerpen gepresenteerd voor de onderzoeken gedurende de zittingsperiode van deze raad tot maart 2018. De Rekenkamer zet in op één evaluatieonderzoek per jaar, aangevuld met één of enkele quick-scans. In de programmering is 'ruimte' gelaten om indien wenselijk, "ad-hoc raadsonderzoeken" uit te voeren.

Voor elk onderzoek geldt dat een plan van aanpak wordt opgesteld waarin de onderzoeksvraag nader wordt gespecificeerd, de onderzoeksaanpak wordt beschreven en een begroting en een planning zijn opgenomen.

Bij uitbesteding van onderzoeken aan derde partijen wordt aangesloten bij de regels die hierover in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn gesteld, wat betekent dat er meestal een meervoudig onderhands offertetraject wordt doorlopen.

#### 3.1 Totstandkoming van het onderzoeksprogramma

Het is de bevoegdheid van de Rekenkamer om het onderzoeksprogramma vast te stellen. De Rekenkamer is dan wel een onafhankelijk instituut en beslist uiteindelijk zelfstandig en onafhankelijk welke onderzoeken het uitvoert, maar voor de Rekenkamer is draagvlak in de raad belangrijk. Om die reden zijn fracties uitgenodigd om aan te geven naar welk onderwerp en om welke reden de Rekenkamer onderzoek moet doen. Daarnaast heeft de Rekenkamer een eigen verkenning gedaan en met ambtenaren en griffie gesproken. De onderwerpen die beide acties hebben opgeleverd zijn door de Rekenkamer getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria, wat heeft geleid tot een eerste groslijst. Deze groslijst is besproken met de fractievoorzitters en het presidium, waarin aanwezigen de gelegenheid kregen hun voorkeuren en wensen aan te geven.

#### 3.2 Selectiecriteria

De volgende selectiecriteria zijn door de Rekenkamer gehanteerd:

- er moet een aanleiding zijn
- het onderwerp is maatschappelijk relevant
- er is sprake van een financieel, organisatorisch of bestuurlijk belang
- er is een potentieel leereffect
- er zijn twijfels over doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid
- er zijn twijfels over de informatievoorziening aan de raad

De Rekenkamer heeft een lijst van totaal 24 onderwerpen doorgenomen. Deze onderwerpen voldoen allen, zij het afhankelijk van de precieze vraagstelling en invulling, in principe aan deze criteria. De Rekenkamer heeft dus nadere keuzes moeten maken. Daarbij is het volgende overwogen:.

- Het onderwerp is niet eerder onderzocht door de Rekenkamer.
- De Rekenkamer wil graag een spreiding over te onderzoeken beleidsvelden.
- De gemeente moet de belangrijkste beleidsvoerder zijn. Dit heeft mede te maken met het gegeven dat een Rekenkamer in het geval van externe partijen, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties, afhankelijk is van vrijwillige medewerking en deze niet kan afdwingen.
- Indien meerdere fracties aangeven een onderwerp onderzoekswaardig te vinden, dan heeft dat onderwerp de voorkeur.
- Het onderzoek naar de ICT-transitie is door de gemeenteraad middels een motie om verzocht. De Rekenkamer wil een dergelijk signaal niet negeren.

-De Rekenkamer wil voor de jaren 2016 en 2017 later afwegen welke onderzoek wanneer uitgevoerd zullen worden.

Uiteindelijk heeft dit geleid tot een keuze voor 7 onderzoeksonderwerpen in de periode tot en met 2017. Hiermee is volgens de Rekenkamer sprake van een evenwichtig en uitvoerbaar programma. De geselecteerde onderwerpen worden in de volgende paragraaf nader inhoudelijk toegelicht.

### 3.3 Onderzoeksplanning

Hierna volgt een overzicht van de onderzoeken die de Rekenkamer voornemens is te gaan doen. De onderwerpen zijn voorzien van een korte toelichting op het doel van het onderzoek. Voor alle onderwerpen geldt dat in het plan van aanpak, dat na een eerste inventarisatie wordt opgesteld, de centrale vraag en het doel van het onderzoek specifieker gemaakt zullen worden.

	2014	2015	2016/2017
Onderzoek 1	Quick Scan Leegstand bedrijfstgoed		
Onderzoek 2		ICT transitie	
Onderzoek 3		Zwakke scholen	
Onderzoek 4			Grond(exploitatiebeleid)
Onderzoek 5			Almere principes
Onderzoek 6			Groenbeleid
Onderzoek 7			Grote projecten
Onderzoek 8			Inhuur Externen / Bezuinigen ambtelijke apparaat

#### 3.3.1 Onderzoek 1: Quick Scan Leegstand bedrijfstgoed

De Rekenkamer heeft besloten om te beginnen met een quick-scan onderzoek naar de 'leegstand van bedrijfstgoed', mede op verzoek van verschillende raadsfracties. De Rekenkamer is voornemens om de bevindingen in een factsheet te presenteren. De insteek van dit onderzoek is dan ook volledig statistisch en kenmerkt zich door een snelle doorlooptijd. Het opstellen van deze factsheet zal dienen als een verkenning. Deze verkenning kan aanleiding geven tot een verdere verdieping.

#### 3.3.2 Onderzoek 2: ICT

Op initiatief van Leefbaar Almere, is in de gemeenteraad een motie aangenomen om de Rekenkamer te verzoeken een onderzoek te doen naar de uit de hand gelopen kosten en doorlooptijd van de implementatie van de transitie van de ICT in de gemeente Almere. De gemeenteraad heeft de Rekenkamer verzocht het onderzoek te starten na afronding van het project. Navraag in de organisatie leert dat de afronding waarschijnlijk in het najaar van 2014 is. Eind 2014, begin 2015 is een start van het onderzoek mogelijk.

#### 3.3.3 Onderzoek 3: Zwakke Scholen

In het onderzoek naar de impuls gelden is veel aandacht geweest voor de manier waarop de middelen ingezet werden in de onderwijssector in Almere. Daarover werd geconstateerd dat het voor een evaluatie van de duurzaamheid van de resultaten nog te vroeg was. Het probleem van zwakke scholen is maatschappelijk bijzonder relevant en stond in grote belangstelling van de raad. In dat opzicht kan het interessant zijn om in de loop van de collegeperiode 2014-2018 een onderzoek te doen naar zwakke scholen.

### 3.3.4 Onderzoek 4: Grondexploitatiebeleid

Er is sinds het uitbreken van de economische crisis veel te doen over de grondexploitatie door gemeenten. Gemeenten moeten hun bezit afwaarderen en maken grote verliezen op grond die eerder juist zuurstof in de begroting bracht. Almere heeft verhoudingsgewijs véél grond in bezit en loopt daarmee dus relatief veel risico. De totale portefeuille ligt tussen de 500 en 600 miljoen. In de begroting zal zo'n 100 miljoen vrij gemaakt worden om op de grondposities af te schrijven. In dit onderzoek wil de Rekenkamer kijken hoe groot de risico's voor de gemeente Almere zijn.

### 3.3.5 Onderzoek 5: Almere Principles

In 2012 presenteerde Almere de 'Almere Principles'. Dit zijn de richtsnoeren waar Almere zich op richt haar ontwikkeling voor een ecologisch, sociaal en economisch duurzame toekomst. Te weten:

1. Koester diversiteit
2. Verbind plaats en context
3. Combineer stad en natuur
4. Anticipeer op verandering
5. Blijf innoveren
6. Ontwerp gezonde systemen
7. Mensen maken de stad

In 2015 of 2016 is het een mooi moment om naar de stand van zaken te kijken. De Rekenkamer wil zich daarbij niet richten op de vraag of de 'juiste principles' zijn gesteld, maar bekijken hoe middelen in dit kader zijn besteed en in hoeverre de principles zijn verankerd in de organisatie.

### 3.3.6 Onderzoek 6: Groenbeleid

In het vorige onderzoeksprogramma stond voor 2013/2014 het groenbeleid geprogrammeerd met de volgende tekst:

"In de vorige coalitieperiode is het onderwerp beheer en onderhoud van de stad een belangrijk onderwerp geweest. Almere heeft ontdekt wat de kosten zijn van het onderhoud en het beheer van een suburbane stad en dat er niet voldoende middelen zijn om het onderhoud, het beheer en de noodzakelijke vervangingen te bekostigen. Doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in hoeverre de middelen die beschikbaar zijn voor onderhoud, beheer en vervanging doelmatig worden besteed en aanbevelingen te doen om de efficiëntie van het beleid verder te verbeteren."

De Rekenkamer heeft toen besloten andere onderwerpen voor te laten gaan, maar dit onderwerp wel op de shortlist voor de nieuwe periode te plaatsen wegens gebleken voortdurende interesse hiervoor in de gemeenteraad. In het voorjaar van 2014 zijn door het college diverse beleidsinitiatieven genomen. De Rekenkamer wil in 2016 of 2017 dit beleid evalueren.

Een dergelijk onderzoek kan eventueel breder opgevat worden en uitgebreid worden in een onderzoek naar de buitendienst.

### 3.3.7 Onderzoek 7: Grote Projecten

Grote projecten zijn per definitie complex. In de praktijk ervaren gemeenteraden vaak dat de gemeente sommige grote projecten in tijd en kosten niet of onvoldoende beheerst, of dat deze projecten met grote risico's omgeven zijn. De Rekenkamer wil daarom bekijken hoe de projectsturing binnen de gemeente tot stand komt en hoe grote projecten op papier en in de praktijk worden georganiseerd, gepland en bewaakt. Belangrijke vraag is : hoe kan de raad sturing geven bij grote projecten?

Het grootste project wat de komende jaren in Almere zal gaan spelen is de Floriade. Een onderzoek naar grote projecten zou gecombineerd kunnen worden met een ex-ante evaluatie van de Floriade. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden welke leerpunten hier uit komen voor de toekomst. Ook kan in

een onderzoek naar grote projecten gekeken worden naar de sturing in ruimtelijk beleid, middels de MPGA en AromA systematiek.

### **Bijlage 1: Eerder uitgevoerde onderzoeken**

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren de volgende onderzoeken afgerond:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid (2014)
- Inzet van impuls gelden in Almere (2014)
- Investeringsprogramma Flevoland Almere (2013)
- Gebiedsgericht werken Kruidenwijk (2013)
- Invoering van Oké-punt Centrum voor Jeugd en Gezin (2012)
- De kanteling van de Wmo in Almere (2011)
- Subsidieverwerving in Almere (2011)
- Armoedebeleid (2009)
- Evaluatie Rekenkamer (2009)
- Plan ontwikkeling en plankosten Poort – evaluatieonderzoek (2008)
- Kennisstad Almere – evaluatieonderzoek (2007)
- Indicatoren programmabegroting – algemeen adviserend onderzoek (2007)
- Ramingen (betrouwbaarheid en volledigheid gegevens) (2006)
- Samenspraak in Almere (2005)
- Beleidsevaluatie (2004)
- Subsidieverstrekking (2004)

*Quick-scans (verkennend onderzoek)*

- Subsidiebeleid (2008)
- Re-integratietrajecten (WWB) (2008)

*Ad-hoc onderzoeken*

- Indicatoren programmabegroting – algemeen adviserend onderzoek (2007)

## Bijlage 2: Groslijst

<b>THEMA</b>
<b>Onderwerp</b>
<b><u>WONEN &amp; RUIMTELIJKE ORDENING</u></b>
Gemeentelijke garanties aan woningcorporaties
Bedrijventerreinen in gemeentehanden - leegstand en/of grondverkoop
Leegstand kantoorpanden
Gemeentelijk vastgoed(beleid)
Grondexploitatie
Volkshuisvestingbeleid
Groenbeleid: beheer en onderhoud
AromA systematiek / proces bestemmingsplannen
Grote projecten (procedure)
<b><u>FINANCIËN, ORGANISATIE, PERSONEEL</u></b>
ICT-project Vitr@ in Almere
Bezuinigingen op het ambtelijke apparaat
Subsidie-verwerving
Meetbare doelen college - doelbereiking
Juridische kwaliteitszorg
P&C cyclus
Kaderstelling
<b><u>SOCIAAL DOMEIN</u></b>
Armoedebeleid
Transities sociaal domein
Veiligheid
Almere principes
<b><u>JEUGD, ONDERWIJS, SPORT, CULTUUR</u></b>
Zwakke scholen in Almere
Hectare Cultuur en Kunstlinie nieuwe stijl