

Onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten



Gemeente
Almelo

Rekenkamer Commissie Almelo
Februari 2009



Gemeente
Almelo



Gemeente
Almelo

In de val

Een onderzoek naar de armoedeval
van Almelse Wwb-cliënten



Rekenkamercommissie Almelo

23 oktober 2014

Colofon

RekenkamerCommissie Almelo

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd

Onderzoekers:

Mevrouw dr. M.S. de Vries

De heer R. Bron

Drs. A.A. de Boer

Contactgegevens

Rekenkamercommissie Almelo

Postbus 5100

7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765

E-mail a.deboer@almelo.nl

www.almelo.nl/rekenkamer

Inhoud

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	6
1.2 Doelstelling en vraagstelling	6
1.3 Onderzoeksvragen	6
1.4 Selectie onderzoeken	7
1.5 Reikwijdte en aanpak van het onderzoek	8
1.6 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Conclusies en aanbevelingen	10
Nota van bevindingen	14
Hoofdstuk 3 <i>De wijk ontwikkeld?</i>	15
3.1 De besluitvorming	15
3.2 De aanbevelingen in de praktijk	19
3.3 Doorwerking van de aanbevelingen	21
Hoofdstuk 4 Sturen of gestuurd worden	23
4.1 De besluitvorming	23
4.2 De aanbevelingen in de praktijk	25
4.3 Doorwerking van de aanbevelingen	27
Hoofdstuk 5 <i>Archief- en dossiervorming</i>	29
5.1 De besluitvorming	29
5.2 De aanbevelingen in de praktijk	32
5.3 Doorwerking van de aanbevelingen	34
Hoofdstuk 6 <i>In de val</i>	35
6.1 Het onderzoek	35
6.2 De aanbevelingen in de praktijk	37
6.3 Doorwerking van de aanbevelingen	38

Hoofdstuk 7 <i>De slag om Fortezza</i>	39
7.1 De besluitvorming	39
7.2 De aanbevelingen in de praktijk	42
7.3 Doorwerking van de aanbevelingen	47
Hoofdstuk 8 <i>Ligt Almelo op koers?</i>	49
8.1 De besluitvorming	50
8.2 De aanbevelingen in de praktijk	51
8.3 Doorwerking van de aanbevelingen	53
Bijlage lijst geïnterviewde personen	54

Voorwoord

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft een onderzoek gedaan naar de doorwerking van aanbevelingen uit haar eigen rekenkamerrapporten.

De RCA beoogt met dit onderzoek inzicht te bieden in de mate waarin de aanbevelingen op basis van zijn onderzoeken door de raad zijn overgenomen en door het College en/of de raad zijn uitgevoerd. Waar het onderzoek verbeterpunten in de uitvoering aan het licht brengt, brengt de RCA deze onder de aandacht van de raad. Hiermee worden de kaderstellende en controlerende rollen van de raad ondersteund.

Het onderzoek is gestart in november 2013 en geëindigd met de afronding van de conceptnota van bevindingen in juni 2014. De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Doel was om de door de RCA gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

De RCA heeft bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. De RCA wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd dank te zeggen.

Namens de RekenkamerCommissie Almelo

drs. E. de Haan,

voorzitter

23 oktober 2014

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Rekenkamercommissie Almelo (RCA) bestaat sinds september 2004. Het doel van de RCA is de gemeenteraad een extra handvat te bieden haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Dit doet zij door middel van het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde gemeentelijk beleid. In de afgelopen jaren heeft de RCA veertien onderzoeken verricht.

De RCA heeft de behoefte om onderzoek te doen naar de doorwerking van haar onderzoeken. Bovendien wil de RCA ten behoeve van haar eigen functioneren inzicht verkrijgen in de vraag of de aanbevelingen voldoende specifiek, concreet en realistisch zijn geweest.

Bij doorwerking van rekenkameronderzoek gaat het om de mate waarin de aanbevelingen aan de raad, het College en de ambtelijke organisatie zijn opgepakt en wat daarvan de doorwerking is: wat is er mee gedaan, enerzijds door de raad, anderzijds door het College (en de ambtelijke organisatie)?

Slechts in één geval (het onderzoek naar de inhuur van derden) is door de RCA nagegaan wat er met de aanbevelingen is gedaan. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 is er een nieuwe gemeenteraad aangetreden en de RCA wil graag de uitkomsten van dit onderzoek aan de nieuwe raad presenteren.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek biedt de RCA inzicht in de mate waarin de aanbevelingen op basis van haar onderzoeken door de raad zijn overgenomen en door het College en/of de raad zijn uitgevoerd. Waar het onderzoek verbeterpunten in de uitvoering aan het licht brengt, brengt de RCA deze onder de aandacht van de raad. Hiermee worden de kaderstellende en controlerende rollen van de raad ondersteund.

De centrale vraag luidt:

In hoeverre zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RCA door het College en/of de raad uitgevoerd, wat zijn verklaringen voor het niet (volledig) uitvoeren van aanbevelingen?

1.3 Onderzoeksvragen

Aan de hand van de centrale onderzoeksvraag zijn de onderzoeksvragen uitgewerkt.

1. Besluitvorming:

Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom?
Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?

2. Uitvoering:

Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd?

2.a. Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdspad en motivering) opgesteld?

2.b. Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?

3. Controle:

Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?

4. Niet uitgevoerde aanbevelingen:

Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?

1.4 Selectie onderzoeken

De RCA heeft in de afgelopen 9 jaar de volgende onderzoeken uitgevoerd:

	Jaar	Onderzoek	Soort onderzoek	Aantal conclusies	Aantal aanbevelingen
1	2005	Inhuur van derden	Verdiepend	3	5
2	2006	Juridisch control	Oriënterend	3	
3	2006	Subsidiebeleid	Oriënterend	4	
4	2007	Grondbeleid	Oriënterend	2	
5	2007	Wijkontwikkelingsplannen: "De wijk ontwikkeld"	Verdiepend	19	6
6	2009	Programmabegroting: "Sturen of gestuurd worden"	Verdiepend	24	3
7	2009	Onderwijshuisvesting	Oriënterend		
8	2009	Archief- en dossiervorming	Quick scan	19	3
9	2011	Armoedeval van WWB-cliënten: "In de val"	Verdiepend	7	Toezeggingen
10	2011	Vervolgonderzoek inhuur derden	Nazorg (zie 1)	2	
11	2012	Grondaan- en verkoop: "De slag om Fortezza"	Feitenonderzoek	8	7
12	2012	Invoering Centrum voor Jeugd en Gezin: "Ligt Almelo op koers"	Verdiepend	7	6
13	2013	Budgetsubsiëring en prestatiecontracten: "We hebben ons voorgenomen om..."	Verdiepend (in behandeling bij de raad)	8	7
14	2013	Verdeling bestuursbevoegdheden	Nog in uitvoering		

Van deze onderzoeken komen de onderzoeken waarbij aanbevelingen en/of toezeggingen zijn gedaan in aanmerking voor een onderzoek naar de doorwerking van de aanbevelingen en gedane toezeggingen. Het onderzoek en het vervolg/nazorgonderzoek naar de inhuur van derden (zie 1 en 10) vallen buiten de beschouwing. Het vervolg/nazorgonderzoek (uit 2011) leverde geen aanbevelingen op. Het afgeronde onderzoek naar de budgetsubsiëring en prestatiecontracten is recent in de raad behandeld (15 oktober 2013) en valt daarmee als vanzelfsprekend af. Resteren zes afgesloten onderzoeken die uiteindelijk in aanmerking komen voor een vervolgonderzoek.

Het onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten richt zich op de volgende 6 onderzoeken:

1. Onderzoek naar de wijkontwikkelingsplannen: "De wijk ontwikkeld" (november 2007);
2. Onderzoek naar de programmabegroting: "Sturen of gestuurd worden" (februari 2009);
3. Onderzoek/quick scan naar de archief- en dossiervorming (juni 2009);
4. Onderzoek naar de armoedeval van WWB-cliënten: "In de val" (mei 2011);
5. Onderzoek naar de grondaan- en verkoop: "De slag om Fortezza" (januari 2012);
6. Onderzoek de invoering Centrum voor Jeugd en Gezin: "Ligt Almelo op koers" (april 2012).

1.5 Reikwijdte en aanpak van het onderzoek

Reikwijdte

De RCA heeft voor de zes geselecteerde onderzoeken niet het hele beleids- en/of beheersveld opnieuw doorgelicht, zoals destijds bij het betreffende onderzoek wel is gebeurd. De RCA spitst het onderzoek toe op de aanbevelingen van het gedane onderzoek.

De beoordeling heeft plaatsgevonden in de huidige context, waarbij rekening is gehouden met voortschrijdend inzicht en veranderende omstandigheden. Dit geldt ook voor de aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen; deze bouwen voort op de geconstateerde stand van zaken en zullen niet altijd een herhaling van de oorspronkelijke aanbevelingen zijn.

Aanpak

Eerst zijn per onderzoek de relevante beleids- en verantwoordingsdocumenten en raadsbesluiten verzameld en bestudeerd. Tevens is de wijze van discussie en besluitvorming in de raad bestudeerd. Vervolgens zijn schriftelijke vragenlijsten aan betrokken ambtenaren voorgelegd met vragen over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen en gedane toezeggingen. Tevens is gevraagd

naar bewijsstukken waaruit blijkt dat de overgenomen aanbevelingen en gedane toezeggingen zijn uitgevoerd.

Daarna zijn gesprekken met de betrokken ambtenaren gevoerd voor een toelichting op de voorlopige bevindingen uit de beantwoording van de vragenlijst en de documentanalyse.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies en aanbevelingen op grond van de gedane bevindingen van de zes onderzochte rapporten uit de hoofdstukken 3 tot en met 8 weergegeven.

Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen komt de RCA tot de volgende conclusies en aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de RCA, de raad en het College annex de ambtelijke organisatie.

2.2 Conclusies en aanbevelingen

1. Alle aanbevelingen in de onderzoeken die door de RCA zijn uitgevoerd zijn overgenomen door de raad.

Toelichting:

Naast het overnemen van de aanbevelingen heeft de raad bij de rapporten *De slag om Fortezza* en *De wijk ontwikkeld* met amendementen de aanbevelingen aangevuld. Bij beide rapporten heeft de raad specifiek het College opdracht gegeven om met een plan van aanpak voor de uitvoering van de aanbevelingen te komen.

2. Niet alle aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten zijn uitgevoerd.

Aanbeveling (voor het College):

Een plan van aanpak om de aangenomen aanbevelingen uit te kunnen voeren moet een planning van de activiteiten bevatten en de te treffen maatregelen moeten SMART geformuleerd worden.

3. De raad wint actief informatie in over de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen. Het College informeert de raad, maar overwegend op eigen initiatief en niet altijd tijdig.

Toelichting:

Slechts in het geval van het rapport *De slag om Fortezza* heeft de raad zich op grond van het verbeterprogramma tussentijds laten informeren over de stand van zaken.

Aanbeveling (voor de raad):

De raad verplicht zich om zich actief te laten informeren over de opvolging van de aanbevelingen die worden overgenomen uit de rapporten van de RCA. Dit kan door de uitvoering van de aanbevelingen als vast punt op de agenda of op een uitvoeringskalender van acties te plaatsen.

4. De RCA kent niet de gewoonte de aanbevelingen uit haar eigen rapporten te monitoren op uitvoering en doorwerking.

Toelichting:

De RCA heeft bewust niet de door de raad overgenomen aanbevelingen op uitvoering en doorwerking gemonitord. De raad behoort in principe het College opdracht te geven de aanbevelingen tot uitvoering te brengen. De raad ziet vanuit zijn controlerende rol toe op de verantwoording van de resultaten van de uitvoering door het College. Het is niet de kerntaak van de RCA geweest hierop toe te zien.

Aanbevelingen (voor de RCA):

- De RCA zou in haar jaarverslag structureel aandacht kunnen besteden aan de doorwerking van afgeronde onderzoeken.
- De RCA zou met behulp van quick scans periodiek de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen kunnen monitoren.
- De RCA herijkt momenteel haar werkwijze. Hierbij kan bijzondere aandacht worden besteed aan het doen van nazorg- en of vervolgonderzoeken.

Aanbeveling (voor de raad):

De raad kan het College opdracht geven om de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten te monitoren. In de bestuursrapportages en of in de lijst van toezeggingen kan de voortgang van de monitoring gevolgd worden.

5. Wanneer rapporten van de RCA niet tot besluitvorming in de raad leiden, dan blijkt de betrokkenheid van de raad bij de rapporten en de uiteindelijke meerwaarde van de rapporten marginaal te zijn.

Toelichting:

In het geval van het rapport *In de val* zijn geen aanbevelingen uitgebracht waardoor het rapport min of meer in de la is verdwenen. De beleidsvoorbereiders hebben geen gebruik gemaakt van de door de RCA gemaakte beschrijving van de armoedeval, terwijl het heldere indicatoren bevatte voor een beleidsanalyse welke gebruikt kan worden voor de besluitvorming. Het karakter van het onderzoek *In de Val* was geen beleidsanalyse maar een beschrijving van het verschijnsel armoedeval, specifiek toegesneden op de situatie in de gemeente Almelo.

Niet duidelijk was de meerwaarde en de relevantie van de rapporten *In de val* en *Archief- en dossiervorming* voor de raad. De betrokkenheid van de raad was daardoor marginaal te noemen.

Aanbeveling (voor de RCA):

- De RCA dient in haar rapporten duidelijk aan te geven wat het karakter van het onderzoek is c.q. aan te geven op welke wijze een door haar uitgevoerd toegepast onderzoek kan worden gebruikt.
- De aanbevelingen voor de raad dienen zodanig geformuleerd te worden dat het voor de raad duidelijk is wat deze aan het College kan verzoeken of opdragen;

6. Hoewel de meeste aanbevelingen ongewijzigd worden overgenomen, wordt een deel van de aanbevelingen niet uitgevoerd als gevolg van landelijke of gemeentelijke ontwikkelingen die de aanbevelingen achterhaald maken. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ontwikkelingen vaak al bekend zijn tijdens de uitvoering van de onderzoeken van de RCA.

Toelichting:

Als tijdens een onderzoek blijkt dat in gang gezette landelijke of gemeentelijke ontwikkelingen een dusdanige invloed hebben op het verloop van het onderzoeksproces en op de nog te formuleren aanbevelingen is het zinvol het onderzoek tussentijds te evalueren en te heroriënteren op de doelen van het onderzoek. Een zorgvuldige afstemming met de ambtelijke organisatie over nieuwe ontwikkelingen leidt tot een efficiënter vervolg in het onderzoeksproces.

Aanbevelingen (voor de RCA):

- Landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen moeten meer expliciet benoemd worden in de onderzoeken van de RCA.
- De RCA zou gedurende het onderzoeksproces evaluatiemomenten moeten inbouwen om zich ervan te vergewissen of het onderzoek in zijn geheel of op onderdelen nog relevant is. Op deze wijze wordt bereikt dat een onderzoek nog actueel en zinvol blijft.

7. Het is niet altijd vast te stellen of bepaalde veranderingen die in lijn zijn met onze aanbevelingen ook daadwerkelijk het gevolg zijn van onze aanbevelingen of meer te maken hebben met voornoemde landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen.

Aanbeveling (voor de RCA):

De RCA moet de doorlooptijden van haar onderzoeken bekorten en de onderzoeken conform de planning in het plan van aanpak uitvoeren om zo de kans op het achterhaald raken van aanbevelingen te verkleinen en de meerwaarde van de onderzoeken te vergroten.

8. Het ontbreken van inzicht in doelen, resultaten/maatschappelijke effecten en indicatoren binnen de gemeente Almelo loopt als een rode draad door de onderzoeken van de RCA. Dit gebrek aan inzicht komt telkens terug in de aanbevelingen, maar deze aanbevelingen vinden nauwelijks tot geen navolging in de praktijk.

Toelichting:

Evenals in het onderzoek naar budgetsubsiëring en prestatiecontracten (juni 2013) erkent de RCA het mogelijk risico, dat de gemeente te ver doorschiet met het meetbaar maken. Meetbaar maken is geen doel op zich. Het is slechts een middel waarmee doelbereiking en maatschappelijk effect van beleid gemeten kan worden.

Maak daarom alleen de belangrijkste beleidsdoelen meetbaar en specifiek. Zo wordt meer evenwicht aangebracht tussen 'harde, meetbare doelen' en 'zachte, minder concrete doelen'.

Aanbeveling (voor de raad en het College):

Formuleer de belangrijkste gemeentelijke beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten in termen van meetbaar en specifiek.

9. Het merendeel van de aanbevelingen die de RCA formuleert zijn niet voldoende specifiek te noemen. Dit draagt niet bij tot een hanteerbare uitvoering van de aanbevelingen.

Aanbeveling (voor de RCA):

Om de doorwerking van de onderzoeken van de RCA te vergroten dienen alle rapporten specifieke, realistische, tijdgebonden en actuele aanbevelingen te bevatten.

Nota van bevindingen



Hoofdstuk 3 *De wijk ontwikkeld?*

In het onderzoeksprogramma voor 2006 van de Rekenkamercommissie Almelo (RCA) werd het voornemen opgenomen onderzoek te doen naar de wijkontwikkelingsplannen in de gemeente. Een belangrijke reden om dit onderzoek te starten was gelegen in het feit dat de RCA een verzoek hiertoe had gekregen vanuit de gemeenteraad. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode van oktober 2006 tot mei 2007. Het onderzoek had tot doel om inzicht te verkrijgen en te geven in de wijze waarop drie wijkontwikkelingsplannen (Kerkelanden, Sluitersveld en Ossenkoppelerhoek) binnen de gemeentelijke organisatie en bij de relevante betrokken externe partijen hebben gefunctioneerd.

Kort voor aanvang van het onderzoek was de Almelose wijkaanpak (AWA) geïntroduceerd. De RCA was daarom van mening dat een onderzoek naar het functioneren van de wijkontwikkelingsplannen ook relevant zou kunnen zijn voor het vormgeven en uitvoeren van de AWA. Een nevendoelstelling van dit onderzoek was dan ook: het verschaffen van inzicht in de relevantie van de gevolgde systematiek bij de drie bestaande wijkontwikkelingsplannen voor de recent geïntroduceerde Almelose wijkaanpak. De RCA koos vervolgens voor de volgende tweeledige probleemstelling: *(1) Hoe en in welke mate hebben de drie bestaande wijkontwikkelingsplannen tot nu toe voldaan aan de doelen en functies waarvoor ze zijn opgesteld? En (2) Welke onderdelen van de gekozen systematiek bij de drie bestaande wijkontwikkelingsplannen zijn wat betreft inhoud en/of proces relevant voor de recent geïntroduceerde Almelose wijkaanpak?*

3.1 De besluitvorming

In het rapport wordt geconcludeerd dat het totstandkomingsproces van de wijkontwikkelingsplannen als positief wordt ervaren en dat het wijkontwikkelingsplan een geschikt instrument is om op een integrale wijze problemen in een wijk aan te pakken. Wel is het zo dat uitgangspunten en doelen in aanvang niet concreet genoeg geformuleerd zijn in de wijkontwikkelingsplannen en dat ook naderhand tijdens de uitvoeringsfase de uitgangspunten en doelen niet nader geconcretiseerd zijn. Ook zijn de doelbereiking noch de maatschappelijke effecten van de wijkontwikkelingsplannen vastgesteld en er heeft geen evaluatie plaatsgevonden. Daarnaast wordt geconcludeerd dat zowel de gemeenteraad als de wijkbewoners niet voldoende zijn geïnformeerd over

de voortgang van de wijkontwikkelingsplannen. In het geval van de gemeenteraad waren daar wel toezeggingen over gedaan, al blijkt een lijst met toezeggingen aan de raad te ontbreken. Verder hebben de wijkontwikkelingsplannen te weinig gefunctioneerd als richtinggevend kader en had de regiegroep niet de regie over de uitvoering ervan. Voor wat betreft de middelen wordt geconcludeerd dat er geen oormerking van middelen voor de wijkontwikkelingsplannen heeft plaatsgevonden en dat er geen sprake was van een helder budgethouderschap bij de uitvoering van de wijkontwikkelingsplannen. In de praktijk bleken de stadsdeelcoördinatoren onvoldoende bevoegdheden te hebben en was er onduidelijkheid over de aard van hun bevoegdheden. Ook bleek de rolverdeling ten aanzien van de wijk/stadsdeelwethouder binnen het College onvoldoende duidelijk te zijn. De RCA concludeerde verder dat de participatie van bewoners bij de Almelose Wijkaanpak kan leiden tot meer draagvlak en betrokkenheid van bewoners, maar het was ten tijde van het onderzoek onvoldoende duidelijk of, en zo ja, hoe projecten uit de wijkontwikkelingsplannen kunnen aansluiten bij die aanpak. Tot slot werd geconcludeerd dat dossiers niet op orde zijn.

Deze conclusies leiden vervolgens tot zes aanbevelingen, namelijk:

Aanbeveling 1

De RCA beveelt aan een evaluatie van de drie wijkontwikkelingsplannen, Kerkelanden, Sluiversveld en Ossenkoppelerhoek, uit te (laten) voeren, waarbij nadrukkelijk de maatschappelijke effecten van de uitvoering worden betrokken.

Aanbeveling 2

De RCA beveelt aan de evaluaties van de drie wijkontwikkelingsplannen door het College, de gemeenteraad en externe betrokkenen te laten behandelen.

Aanbeveling 3

De RCA beveelt aan vanuit de gehouden evaluaties per wijkontwikkelingsplan een vervolgtraject uit te stippelen. In dit vervolgtraject dient duidelijkheid verschaft te worden over: (a) doelen en beoogde resultaten (SMART geformuleerd), (b) behaalde resultaten zichtbaar in relatie te brengen met de Wijkontwikkelingsplannen en de Almelose Wijkaanpak, (c) de communicatie met intern en extern betrokkenen, (d) de nog uit te voeren projecten en maatregelen, (e) de nog uit te voeren projecten in de projectplannen om te zetten, waarin de beoogde resultaten, de in te zetten financiële middelen, benodigde capaciteit, een uitvoeringsplan, planning en verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken personen en instanties zijn opgenomen, (f) verduidelijking van de relatie met en het onderlinge verband tussen wijkontwikkelingsplan en de Almelose Wijkaanpak en (g) regelmatige rapportage over de voortgang van de uitvoering van de projecten en maatregelen aan College en gemeenteraad.

Aanbeveling 4

De RCA beveelt aan duidelijkheid te brengen in de bestuurlijke structuur tussen de vakwethouders en de stadsdeelwethouders.

Aanbeveling 5

De RCA beveelt aan een lijst van toezeggingen van het College aan de gemeenteraad bij te houden.

Aanbeveling 6

De RCA beveelt aan duidelijke regels voor de dossiervorming in de vorm van een checklist of handleiding beschikbaar te stellen.

Op 7 november 2007 ontvangt de RCA een reactie op het rapport van het College. Het College geeft aan met waardering en belangstelling kennis genomen te hebben van het rapport van de RCA. Het onderzoek wordt als uitvoerig omschreven en het College is van mening dat het rapport belangrijke vragen op een heldere manier aan de orde stelt. Het College geeft aan de behandeling in de raad met belangstelling tegemoet te zien en wil in dialoog met de raad graag haar bijdrage leveren aan de gedachtewisseling. Wel merkt het College op dat de project resultaten die zijn behaald door de wijkontwikkelingsplannen naar haar mening te weinig zijn belicht.

Op 15 januari 2008 besluit de gemeenteraad van Almelo om kennis te nemen van het rapport van de RCA en om de aanbevelingen die in het rapport worden gedaan met enkele kleine aanpassingen, die voortvloeien uit een amendement van het CDA, over te nemen. Het College wordt daarmee opgedragen: (1) evaluaties van de drie wijkontwikkelingsplannen, Kerkelanden, Sluitersveld en Ossenkoppelerhoek, uit te (laten) voeren waarbij naast de maatschappelijk effecten van de uitvoering ook de doelmatigheid van de uitgaven wordt betrokken, (2) de evaluaties van de drie wijkontwikkelingsplannen door het College, de gemeenteraad en externe betrokkenen te laten behandelen, (3) vanuit de gehouden evaluaties per wijkontwikkelingsplan een vervolgtraject uit te stippelen. In dit vervolgtraject dient duidelijkheid verschaft te worden over:

- doelen en beoogde resultaten (SMART geformuleerd);
- behaalde resultaten zichtbaar in relatie te brengen met de Wijkontwikkelingsplannen en de Almeloëse Wijkaanpak;
- de communicatie met intern en extern betrokkenen;
- de nog uit te voeren projecten en maatregelen;
- de nog uit te voeren projecten en de lopende projecten in projectplannen om te zetten, waarin de beoogde resultaten, de in te zetten financiële middelen, benodigde capaciteit, een uitvoeringsplan, planning en verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken personen en instanties zijn opgenomen;
- verduidelijking van de relatie met en het onderlinge verband tussen wijkontwikkelingsplan en de Almeloëse Wijkaanpak;
- jaarlijks rapportage over de voortgang van de uitvoering van de projecten en maatregelen aan College en gemeenteraad.

Daarnaast wordt het College opgedragen (4) duidelijkheid te brengen in de bestuurlijke structuur tussen de vakwethouders en de Stadsdeelwethouders, (5) een lijst van toezeggingen van het College aan de gemeenteraad bij te houden, (6) duidelijke regels voor de dossiervorming in de vorm van een checklist of handleiding beschikbaar te

stellen, en (7) punten 1 t/m 6 nader uit te werken en de raad voor 1 juni 2008 hierover te rapporteren.

Op 3 juni 2009 ontvangt de raad een raadsbrief met informatie over de stand van zaken met betrekking tot de wijkontwikkelingsplannen en een samenvatting van de drie evaluaties van de plannen. Voor elke wijk is - op verschillende momenten - een afzonderlijke rapportage opgesteld: Kerkelanden in april 2007, Sluitersveld in oktober 2008 en de Ossenkoppelerhoek in februari 2009. In deze raadsbrief wordt opgemerkt dat het onderzoek naar de doelmatigheid van de wijkontwikkelingsplannen wordt opgepakt door de afdeling Bestuursondersteuning en control, team kwaliteitszorg en control. Het College geeft aan dat afhankelijk van het resultaat van het doelmatigheidsonderzoek zal worden bekeken wat de functie van de wijkontwikkelingsplannen voor de toekomst is.

Op 1 oktober 2009 wordt een Collegevoorstel opgesteld met daarbij de evaluaties van de drie wijkontwikkelingsplannen. Het College stelt voor:

- de evaluatie Wijkontwikkelingsplannen vast te stellen;
- de procesmanager van het Preventieplan Ossenkoppelerhoek de opdracht te geven een nieuwe stuurgroep in te richten voor de regievoering van het Preventieplan Ossenkoppelerhoek.
- akkoord te gaan met de opheffing van de Regiegroepen voor de Ossenkoppelerhoek, Kerkelanden en Sluitersveld en hiermee de werkwijze via de wijkontwikkelingsplannen af te sluiten;
- in te stemmen met het voornemen om de afronding van nog niet-afgeronde activiteiten uit de Wijkontwikkelingsplannen op te nemen in de afdelingsplannen SML, ROM en SB (voor zover het activiteiten betreft die tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid behoren).
- het doelmatigheidsonderzoek, zoals verzocht door de gemeenteraad in het amendement d.d. 15 januari 2008, niet uit te voeren.

Als reden voor het niet uitvoeren van het doelmatigheidsonderzoek wordt door het College opgemerkt dat de doelmatigheid van interventies uit de wijkontwikkelingsplannen achteraf alleen te bepalen is als vooraf duidelijk was vastgesteld welke concrete einddoelen nagestreefd werden. Het Rekenkameronderzoek heeft aangetoond dat er onvoldoende SMART-doelen waren geformuleerd. Ook wordt als reden aangegeven dat de drie wijkontwikkelingsplannen zeer veel verschillende activiteiten en projecten bevatten. Nog los van onderzoekstechnische knelpunten zou een doelmatigheidsonderzoek daarom zeer omvangrijk worden. Hiervoor ontbreekt de benodigde personele capaciteit en externe inhuur is momenteel niet toegestaan. Daarnaast bestaat er, omdat de eindtermen van wijkontwikkelingsplannen niet concreet zijn benoemd, bij het College gerede twijfel of een dergelijk onderzoek meer oplevert dan de voorliggende evaluatie.

Het voorgaande komt terug in een raadsvoorstel dat tijdens de raadsvergadering van 1 december 2009 op de agenda staat. Het stuk wordt in de raad behandeld en door de portefeuillehouder teruggenomen. Verder is besloten het amendement van 15 januari 2008 te wijzigen. Met deze wijziging gaf de gemeenteraad de opdracht de stand van zaken 2010 toe te voegen.

Op 28 juni 2011 spreekt de raad over een raadsvoorstel betreffende de evaluatie van de wijkontwikkelingsplannen. Naar aanleiding van de voorgenoemde wijziging is in 2010 een algehele afronding van de drie wijkontwikkelingsplannen toegevoegd aan de evaluatie. Tijdens de raadsvergadering van 28 juni 2011 besluit de raad akkoord te gaan met de opheffing van de Regiegroepen voor de Ossenkoppelerhoek, Kerkelanden en Sluitersveld en hiermee de werkwijze via de wijkontwikkelingsplannen af te sluiten. Daarnaast wordt de evaluatie van de wijkontwikkelingsplannen vastgesteld, waarmee uitvoering is gegeven aan het op 1 december 2009 gewijzigde amendement van 15 januari 2008. Tot slot besluit de raad dat de leerpunten uit de evaluatie wijkontwikkelingsplannen meegenomen dienen te worden in het voorstel om te komen tot een vernieuwde integrale wijkaanpak die op dat moment in voorbereiding is. In het raadsvoorstel wordt als belangrijk leerpunt uit de evaluatie wijkontwikkelingsplannen genoemd dat de (extra) inspanningen in het kader van de wijkontwikkelingsplannen achteraf gezien niet of nauwelijks meetbaar zijn. Dit is onder andere het gevolg van het vooraf niet voldoende formuleren van de doelstellingen en te meten effecten. Het College stelt voor dit leerpunt te verwerken in het voorstel om te komen tot een vernieuwde integrale wijkaanpak dat op dat moment in voorbereiding is. In het voorstel vernieuwde integrale wijkaanpak zal worden bekeken wat meetbaar is en op welke wijze (en tegen welke prijs).

3.2 De aanbevelingen in de praktijk

Zoals in het voorgaande reeds beschreven zijn de drie wijkontwikkelingsplannen geëvalueerd, al is in die evaluaties geen aandacht besteed aan de vraag of de middelen doelmatig zijn besteed en of de maatschappelijke effecten zijn bereikt. Belangrijkste reden hiervoor was het ontbreken van concrete (SMART-geformuleerde) doeleinden. De uitgevoerde evaluaties betroffen met name het proces en de output (het al dan niet realiseren van bepaalde voorzieningen). De evaluaties zijn behandeld door raad en College. In het Collegevoorstel van 1 oktober 2009 wordt aangegeven dat de afzonderlijke rapportages en de eindevaluatie zijn afgestemd met de betreffende externe partijen. Er is geen vervolgtraject per wijkontwikkelingsplan opgesteld, maar gekozen voor het invoeren van één Almelose wijkaanpak (AWA). De voornaamste reden daarvoor was dat de wijkontwikkelingsplannen te hoge verwachtingen wekten onder de bevolking, aldus een respondent vanuit de ambtelijke organisatie. In het kader van de AWA gingen kleine werkgroepen binnen wijken aan de slag met de vragen die daar leefden. Deze vragen bleken vooral op de fysieke omgeving gericht te zijn. Uit een evaluatie van de AWA bleek dat deze te dicht bleef bij de wensen van de bevolking en dat de gemeente niet vanuit een agenda of perspectief bezig was met wat wijken nu echt nodig hebben. Er zijn in de periode 2006-2008 ervaringen opgedaan in de Riet en de Ossenkoppelerhoek en de werkwijze die in die wijken werd gehanteerd is beter bevallen. Er werd gewerkt met een stuurgroep waarin gemeente en woningcorporaties in overleg met bewoners een plan maakten voor de betreffende wijken. Deze plannen hadden een overwegend sociaal karakter in tegenstelling tot eerdere plannen die overwegend fysiek van aard waren. In de Ossenkoppelerhoek hebben wel fysieke ingrepen plaatsgevonden, maar altijd vanuit het perspectief van het effect op de sociale staat van de wijk. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt hierbij nog opgemerkt dat waar de AWA een methodiek was waarbij met nauwelijks tot geen extra middelen binnen de wijk werd gewerkt aan zaken die door

bewoners zelf werden aangedragen, de projecten in de Riet en Ossenkoppelerhoek gepaard gingen met een financiële miljoenenimpuls. De evaluatie van de AWA en de ervaringen in de Riet en de Ossenkoppelerhoek zijn de basis geweest voor een nieuwe visie op wijkgericht werken. In dit plan werd afstand genomen van de gedachte dat je vanuit stadsdeelcoördinatie alles zou moeten kunnen. De gemeente zou het fysieke deel één op één met bewoners moeten oppakken en de stadsdeelcoördinator zou zich meer agendagericht in moeten zetten voor de sociale problematiek. Voorafgaand aan het opstellen van de nieuwe visie werd de Sociale Agenda opgesteld met de vier stijgingsroutes (leren, werken, vrije tijd en ondersteuning & vangnet). Problemen stapelen zich op in de wijk en binnen bepaalde focusgebieden wil de gemeente Almelo aan de slag aan de hand van de wijkagenda. De raad heeft het plan voor wijkgericht werken aangenomen met als kanttekening dat er geen afscheid genomen mocht worden van het idee dat de gemeente aanwezig is in elke wijk. Ook het College vond het moeilijk om afscheid te nemen van de wijkwethouderschappen. De gemeente bevindt zich nu in een hybride situatie. Aan de ene kant wordt er een agenda gemaakt voor de gebieden waar het hardst nodig is en aan de andere kant blijft de gemeente aanwezig in alle wijken en blijft er een wijkfunctionarissenoverleg bestaan, zo blijkt uit een interview.

De gedachten over wijkgericht werken zijn sinds de wijkontwikkelingsplannen nooit opgehouden, aldus een respondent vanuit de ambtelijke organisatie. In de AWA zijn naar haar mening de doelen en beoogde resultaten, conform aanbeveling 3 van het rapport van de RCA, heel duidelijk geformuleerd. Bij de opstelling van de wijkagenda's wordt er uitgegaan van de beleidsdoelen in de programmabegroting. Deze worden in 2014 opnieuw door de raad vastgesteld. Per stijgingsroute en op het gebied van wonen zijn indicatoren beschikbaar op wijk- en buurtniveau. Aan de hand van de aanstaande discussie met betrokkenen en de raad kan het zijn dat de indicatorenset nog wordt gewijzigd. De doelen per wijk worden gerelateerd aan de stedelijke beleidsdoelen en de indicatoren. Vervolgens wordt van de externe partners van de gemeente gevraagd om een heldere relatie te leggen tussen hun prestaties en de voor hun werkzaamheden relevante indicatoren. Na vaststelling van de wijkagenda worden de partners via subsidies en/of opdrachten er aan gehouden hun werkzaamheden op wijkniveau zichtbaar te maken. Conform de principes van budgetsubsiëring moeten ze worden afgerekend op het al dan niet behalen van de beoogde resultaten met betrekking tot sociale stijging op wijkniveau. De nieuwe visie op wijkgericht werken is besproken met interne en externe betrokkenen. Ook bij de verdere uitwerking zullen partners en wijkbewoners betrokken worden, om te beginnen met het opstellen van de beleidsdoelen op wijkniveau. De feitelijke uitvoering van de nieuwe visie op wijkgericht werken is op dit moment nog nauwelijks begonnen, zo wordt opgemerkt vanuit de ambtelijke organisatie.

De programmabegroting en de wijkagenda's zijn de uitvoeringsdocumenten van de sociale agenda. De raad wordt via de P&C-cyclus op de hoogte gehouden van de voortgang. Bij gelegenheid zal er dieper ingezoomd worden op de resultaten door discussies en presentaties in politieke beraden, aldus een respondent uit de ambtelijke organisatie.

Gedurende de afgelopen jaren leek het moment om te komen tot een visie op de aanpak van problemen in de wijken steeds niet juist, omdat men vanuit de gemeente relevante ontwikkelingen mee wilde nemen in die visie. Zo hebben de bezuinigingen de plannen in

de wijk doen stagneren. In 2012 is er uiteindelijk een visie vastgesteld, maar dat is vanaf de wijkontwikkelingsplannen gezien een lang traject geweest. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het moeilijk is om een één op één relatie te leggen tussen de invloed van het rapport van de RCA en de huidige manier van werken. Dit omdat het geluid van de rekenkamer versterkt is door hetgeen de raad zelf te kennen gaf op andere momenten, onder meer bij het beleidsatelier “de wijkbewoner centraal” en bij het vaststellen van de sociale agenda, en de beleving van de eigen ervaringen met diverse manieren van werken en sturen in de wijk: AWA, sociale herovering, Vogelaargelden, wijkwaardebonnen, et cetera.

3.3 Doorwerking van de aanbevelingen

In de praktijk blijkt dat hoewel alle aanbevelingen zijn overgenomen en verder zijn aangevuld door de raad, niet alle aanbevelingen (geheel) zijn uitgevoerd in de praktijk. Ten aanzien van de eerste aanbeveling blijkt dat de wijkontwikkelingsplannen alle drie zijn geëvalueerd, maar dat daarbij de maatschappelijke effecten niet in beeld zijn gebracht. Ook het door de raad gewenste inzicht in de doelmatigheid blijft buiten beschouwing, ondanks eerdere toezeggingen van het College. Reden voor het niet volledig uitvoeren van deze aanbeveling is volgens het College het ontbreken van concrete doelen en de diversiteit in activiteiten en projecten. Aanbeveling 2, de aanbeveling om de evaluaties van de drie wijkontwikkelingsplannen door het College, de gemeenteraad en externe betrokkenen te laten behandelen, is uitgevoerd. Aanbeveling 3 had betrekking op het vervolgtraject. Er zijn geen vervolgtrajecten per wijkontwikkelingsplan uitgewerkt. Ten tijde van het verschijnen van het rapport van de RCA werd de Almeloëse wijkaanpak reeds ontwikkeld en momenteel wordt er gewerkt met een systematiek van wijkagenda's en een Sociale Agenda. In de nieuwe werkwijze is er aandacht voor de punten die in aanbeveling 3 werden genoemd, zoals het formuleren van SMART doelstellingen, de communicatie met interne en externe betrokkenen, het opnemen van uit te voeren projecten en maatregelen binnen de wijkagenda, een concrete uitwerking in projectplannen en de jaarlijkse verantwoording aan de raad. Een verduidelijking van de relatie met en onderling verband tussen wijkontwikkelingsplannen en de AWA is niet meer actueel. Aanbeveling 4 betrof de bestuurlijke structuur tussen de vakwethouders en de stadsdeelwethouders. Deze structuur wordt nog altijd gehanteerd in de gemeente Almelo. In hoeverre deze structuur nu als duidelijker wordt ervaren dan ten tijde van het onderzoek naar de wijkontwikkelingsplannen heeft de RCA niet kunnen vaststellen. Ook heeft de RCA niet kunnen vaststellen of er als gevolg van het onderzoek “De wijk ontwikkeld” inmiddels een lijst met toezeggingen van het College aan de raad wordt bijgehouden (aanbeveling 5) en duidelijke regels voor dossiervorming (aanbeveling 6) zijn aangenomen. In de praktijk lijkt de raad zich niet actief te informeren over de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen. Het College informeert de raad, maar niet altijd tijdig.

Tabel 2.1 Resumé doorwerking “De Wijk Ontwikkeld?”

Vraag	Omschrijving vraag	Praktijk
1	Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom? Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?	Alle aanbevelingen zijn overgenomen, met als aanvulling dat ook de doelmatigheid moet worden meegenomen in de evaluaties van de WOP's en dat het College de raad voor 1 juni 2008 moet rapporteren over de uitwerking van de aanbevelingen
2	Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd? 2a Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdspad en motivering) opgesteld? 2b Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?	Aanbeveling 1 (effect van uitvoering evalueren) Overgenomen, deels uitgevoerd Aanbeveling 2 (behandelen evaluatie in B en W/raad) Overgenomen, uitgevoerd Aanbeveling 3 (vervolgtraject SMART formuleren) Overgenomen, op andersoortige wijze uitgevoerd Aanbeveling 4 (verbeteren afstemming verantwoordelijk Collegelid-wijkwethouder) Overgenomen, uitvoering onbekend Aanbeveling 5 (opstellen lijst met toezeggingen) Overgenomen, uitvoering onbekend Aanbeveling 6 (invoering checklist dossier vorming) Overgenomen, uitvoering onbekend
3	Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?	De WOP's stonden meerdere malen op de agenda van de raad, waarbij met name de aanbevelingen 1 en 3 uit het rapport van de RCA aan de orde kwamen Het College informeert de raad, maar niet voor de afgesproken datum De raad informeert niet actief naar de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen
4	Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?	Aanbeveling 1 (effect van uitvoering evalueren) is niet geheel uitvoerbaar Aanbeveling 3 (vervolg SMART formuleren) is deels achterhaald



Hoofdstuk 4 Sturen of gestuurd worden

In de periode september 2007 tot en met oktober 2008 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Almelo (RCA) onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de programmabegroting van 2008. Met dit onderzoek stelde de Rekenkamercommissie zich ten doel de gemeenteraad inzicht te bieden in de mate waarin de gemeenteraad van Almelo in staat is haar kaderstellende en controlerende taken door middel van de (programma)begroting vorm te geven. De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt: *"Is de informatie in de programmabegroting 2008 van de gemeente Almelo van een zodanige kwaliteit dat het voldoet aan de normen die gesteld worden in de BBV' de financiële verordening van de gemeente Almelo en de inrichtingseisen zoals verwoord in de Handleiding Duale Begroting?"*. In het onderzoek werd geconcludeerd dat (1) de programmabegroting 2008 als stuur- en beleidsinstrument van onvoldoende kwaliteit is, (2) de beschrijving van de programma's wisselend van kwaliteit is en (3) de financiële paragrafen doorgaans van voldoende kwaliteit zijn. Op basis van deze slotconclusie en de verschillende deelconclusies werd een drietal aanbevelingen geformuleerd die in de navolgende paragraaf worden beschreven.

4.1 De besluitvorming

De RCA was van mening dat raadsleden in staat gesteld moeten worden om de programmabegroting, als onderdeel van de begrotingscyclus, aan te wenden voor hun kaderstellende en controlerende taken. Nu de raad (in de duale verhoudingen) in de voorbereidende en uitvoerende beleidsagenda veel overlaat aan het College zal zij daar een krachtig instrument in de besluitvorming en controle voor terug moeten krijgen. Het (voltijdelijk) uitvoeren van de volgende drie aanbevelingen zou daartoe moeten leiden:

Aanbeveling 1

Naar de mening van de RCA moet de Gemeenteraad de trekker zijn van een stapsgewijze verbetering van de producten van planning & control. Het gaat immers in eerste instantie om zijn informatiebehoefte. De RCA beveelt uw Raad dan ook aan om initiatiefnemer te zijn in het verbeteringsproces zoals in dit rapport wordt aanbevolen. In dit traject is het Bestuur dan ook volgend in plaats van leidend.

Aanbeveling 2

Specifiek voor de programma's bevelen wij de gemeenteraad aan een agenda op te stellen van samenhangende beleidsthema's die zowel in de kaderstellende, als de controlerende fasen een politiek-bestuurlijke rode draad vormen. De Raad spreekt hierin af (met zichzelf en met het Bestuur) op welke wijze, onder welke randvoorwaarden en op welk tijdstip besluiten worden genomen, hoe deze worden gecontroleerd en wat de bestuurlijke ruimte van het College daarbij is. Het is daarbij van belang dat er voldoende abstractieniveau (hoofdpijnen) is om zowel het College de ruimte voor slagvaardig besturen te bieden als de Raad voldoende middelen om te besluiten en te controleren.

Aanbeveling 3

Wij bevelen u aan om de programma's zo in te richten dat er een samenhangend en volledig beeld ontstaat, waarbij:

- de programma's duidelijke doelstellingen kennen en de stand van zaken op dit moment wordt beschreven met analyse. Dat wil zeggen: de analyse levert de onderbouwing van de (selectie of prioritering van) activiteiten. Eventueel dienen ook alternatieven te worden gegeven;
- er een (inhoudelijke) verbinding gemaakt wordt tussen de voorjaarsnota, de programmabegroting en de jaarrekening;
- er een duidelijke en volledige omschrijving wordt gegeven van de activiteiten. Niet alleen de wijzigingen, ook de 'bulk' of een verwijzing daarnaar.

In het rapport van de RCA is geen bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders weergegeven. De RCA heeft hiervan afgezien, omdat zij van mening is dat het College met de gemeenteraad in debat zou moeten gaan over de conclusies en aanbevelingen. Daarom heeft zij het College verzocht een reactie te formuleren die de raad in de raadsbehandeling kan laten meewegen. Op 2 maart 2009 geeft het College in een raadsbrief een reactie op het rapport van de RCA. Het College geeft aan dat het rapport van de RCA voldoende mogelijkheden tot discussie en aanknopingspunten biedt om op korte termijn tot concrete verbeteringen te komen en daarover met de raad in gesprek te gaan. Het College onderschrijft de conclusie van de RCA dat het in de programma's aan indicatoren ontbreekt op basis waarvan de maatschappelijke effecten en de te leveren producten, projecten en activiteiten kunnen worden benoemd echter niet. Zij is van mening dat deze indicatoren er wel degelijk zijn en dat ze in de onderzochte begroting staan. Wel erkent zij dat alle informatie die van belang is voor de programma's nu te versnipperd in het document wordt weergegeven. Mogelijk is dit ook een verklaring voor de conclusie van de RCA dat de programma's onvoldoende specifiek zijn, aldus het College. Wat betreft het oordeel van de commissie over de inhoud van de programma's stelt het College dat RCA terecht constateert dat de onderdelen in de programma's van uiteenlopende aard zijn. Hoofdpijnen van beleid en details in de uitvoering lopen daarbij nog teveel door elkaar heen. Ook het onderscheid tussen een begrotingswijziging en beleidsvoornemen kan daarbij nog beter gemaakt worden, zoals de RCA volgens het College terecht opmerkt. Het College ziet kansen voor verbetering in het document zelf, maar ook in het proces dat daaraan voorafgaat. Zij doet de toezegging na de behandeling van het rapport door de raad op 31 maart 2009 een procesvoorstel te doen ten aanzien van de wijze waarop zij de verbeteringen zou willen

vormgeven. Het College wil dit voorstel graag met de commissie planning & control bespreken om zo verder richting te geven aan het verbeteren van de planning en controlcyclus.

Op 31 maart 2009 besluit de gemeenteraad van Almelo kennis te nemen van het rapport "Sturen of gestuurd worden" van de RCA. Daarnaast wordt besloten om, zoals is aanbevolen in het rapport, de raad initiatiefnemer te laten zijn in het verbeteringsproces. De raad doet dit in overleg met de commissie planning en control, waarbij de commissie planning en control optimale ambtelijke ondersteuning krijgt. Ook wordt besloten om met het College afspraken te maken op welke wijze, onder welke randvoorwaarden en op welk tijdstip besluiten over het verbeteringsproces worden genomen, hoe deze worden gecontroleerd en wat de bestuurlijke ruimte van het College daarbij is. Tot slot besluit de raad om het College op te dragen (1) specifiek voor de programma's een agenda op te stellen van samenhangende beleidsthema's die zowel in de kaderstellende, als de controlerende fasen een politiek-bestuurlijke rode draad vormen en (2) de programma's zo in te richten dat er een samenhangend en volledig beeld ontstaat, waarbij (a) de programma's duidelijke doelstellingen kennen en de actuele stand van zaken wordt beschreven met analyse, (b) er een (inhoudelijke) verbinding gemaakt wordt tussen de voorjaarsnota, de programmabegroting en de jaarrekening, en (c) er een duidelijke en volledige omschrijving wordt gegeven van de activiteiten met daarin herkenbaar aangegeven de wijzigingen.

4.2 De aanbevelingen in de praktijk

De voorzitter van de commissie planning & control is van mening dat er met het instellen van de commissie planning & control invulling is gegeven aan de aanbeveling dat de raad als trekker in het verbeterproces moet optreden. In eerste instantie was er veel scepsis bij verschillende partijen ten aanzien van het instellen van een dergelijke commissie, maar aan het einde van de vorige raadsperiode vond de raad unaniem dat de commissie moest blijven voortbestaan. De wens dat iedere fractie in de commissie zal deelnemen is niet uitgekomen waardoor er naar zijn mening geen goede aansluiting is bij (alle) gevoelens die bij de raad leven.

In de jaren na het verschijnen het rekenkamerrapport zijn er diverse acties ondernomen en verbeterlagen ingezet. De raad heeft in 2010 een nieuwe begrotingsstructuur neergezet met daarin vier programma's. De onevenwichtigheid in zwaarte van programma's werd daarmee opgeheven. Deze ontwikkeling was al in gang gezet voor het verschijnen van het rapport van de RCA, aldus een respondent vanuit de ambtelijke organisatie. Bij het intreden van de nieuwe raad en het College in 2010 is de programmastructuur opnieuw bekeken en is een nieuwe onderverdeling gemaakt waar de huidige vier programma's uit gekomen zijn. Hoewel bij dergelijke ontwikkelingen het initiatief formeel bij de raad ligt, is het eerste voorstel daartoe gekomen vanuit het College waarna de raad dit voorstel heeft onderschreven. De opzet van de programmabegroting werd besproken met de commissie planning & control. Ook zijn er twee jaar geleden twee sessies geweest met BMC met betrekking tot de opzet en leesbaarheid van de programmabegroting. Deze bijeenkomsten werden georganiseerd vanuit de griffie en de hele raad was daarbij uitgenodigd. Over onderdelen van de

begroting is inhoudelijk met de raad gesproken, zoals de sociale agenda. Ook maatschappelijke partners zijn hierbij betrokken. Er zijn nieuwe afspraken gemaakt, bijvoorbeeld voor wat betreft de paragraaf verbonden partijen. Er is gesproken over welke informatie de raad nodig heeft en hoe dit het beste geborgd kan worden in de paragraaf. Ook de subsidieparagraaf is op verzoek van de raad besproken.

Voor de commissie planning & control heeft het verbeteren van de kwaliteit van de programmabegroting in het kader van het ontwerpen van een raadsprogramma weer de hoogste prioriteit gekregen. De positie van de commissie is daardoor sterker geworden, maar is afhankelijk van de "gunfactor" van het College, aldus de voorzitter van de commissie planning & control. Er bestaat volgens hem nog teveel een spanningsveld tussen raad en College en elk kader dat wordt benoemd wordt ervaren als een afrekenmoment voor het College. Hij is van mening dat de commissie planning & control te weinig serieus wordt genomen.

Er is door de commissie planning & control veel aandacht besteed aan de invulling van kaders en doelstellingen. Dit blijken lastige onderwerpen te zijn, zowel voor de commissie, de (overige) raadsleden als voor de ambtelijke organisatie. Zo praten raadsleden liever over de uitvoering dan over kaders met als gevolg dat de raad steeds over zaken praat die onder de verantwoordelijkheid van het College vallen. De begroting bestaat daardoor nog steeds uit een opsomming van activiteiten en bevat te weinig doelstellingen waardoor volgens de voorzitter van de commissie planning & control de resultaten nog altijd niet inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Toch is er volgens hem wel een verschuiving merkbaar. Onder andere als gevolg van het rekenkamerrapport, maar ook door de inspanningen van (enkele leden van) de raad is men beter gaan kijken naar de opzet van de programmabegroting. Hij geeft aan dat het College het lastig en niet altijd even leuk vindt dat de raad aan de voorkant doelstellingen gaat formuleren. Ook door de ambtelijke organisatie wordt de worsteling van raadsleden met doelstellingen en indicatoren herkend. Met betrekking tot de sociale agenda is wel geprobeerd doelstellingen en indicatoren te bepalen, maar vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat raadsleden verschillend denken over de vraag of dat in voldoende mate is gebeurd. Bij maatschappelijke effecten is het lastig aan te geven wat nu precies de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente zijn. Maatschappelijke effecten zie je dan ook niet heel sterk terug in de programmabegroting en binnen de ambtelijke organisatie vraagt men zich dan ook af of je deze wel in de programmabegroting moet willen opnemen of dat je beter door middel van beleidsevaluaties zichtbaar kunt maken waar beleid toe geleid heeft. De uitkomsten van die evaluaties zouden dan terugvertaald kunnen worden naar de begroting. Men vraagt zich af of de raad wat dit punt betreft ooit op één lijn komt te zitten. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat informatie over doelen, activiteiten en middelen wel degelijk beschikbaar is.

Wat volgens de voorzitter van de commissie planning & control niet goed is gegaan is dat twee jaar lang in de voorjaarsnota geen programma's zijn opgenomen, zoals in de programmabegroting wel het geval was. Als gevolg hiervan is er dus ook twee jaar lang bij het behandelen van de voorjaarsnota nauwelijks over beleid gesproken. De commissie planning & control heeft hier herhaaldelijk op aangedrongen en wil dat er voortaan een inhoudelijke verbinding wordt gemaakt tussen de verschillende P&C documenten, zodat de programma's onderling vergelijkbaar zijn. Inmiddels blijkt naast de

programmabegroting ook de voorjaarsnota ingedeeld volgens de vier programma's. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat zowel de begroting als de voorjaarsnota volgens de raad beperkter van omvang zouden moeten zijn, maar tegelijkertijd allesomvattend. De verwachting wordt uitgesproken dat dit wel een worsteling zal blijven.

De voorjaarsnota van 2012 en 2013 hebben met name in het teken gestaan van de bezuinigingen en de keuzes die de gemeente daarin maakt. Hierbij zie je de verbinding tussen de voorjaarsnota en de begroting. De visie achter de gemaakte keuzes staat ook wel beschreven in de voorjaarsnota, alleen de lijn tussen visie en keuzes zou voor verbetering vatbaar zijn, aldus een respondent vanuit de ambtelijke organisatie. Een respondent vanuit de ambtelijke organisatie is van mening dat de voorjaarsnota en de begroting aardig met elkaar sporen in de gemeente Almelo. Grote lijnen staan in de voorjaarsnota en de uitwerking daarvan is vervolgens in de begroting terug te vinden. Hij is van mening dat de raad nu beter wordt gefaciliteerd in het voeren van de politieke discussie in de raadsvergadering. De voorjaarsnota is nog wel vrij financieel en dat zou anders kunnen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat je je als gemeente kunt afvragen of je überhaupt nog wel een voorjaarsnota moet hebben of dat je kunt volstaan met een raads- of Collegeprogramma eens per vier jaar. De voorzitter van de commissie planning & control geeft aan dat er in de afgelopen jaren een start is gemaakt met een zogenaamde strategische agenda. Momenteel is de raad bezig met het ontwerpen van een raadsprogramma. Dit programma (samengesteld uit de overeenkomstige thema's uit de verkiezingsprogramma's) moet de basis vormen voor de strategische planning van de beleidsvraagstukken voor de raad. Het ontwerpen van een raadsprogramma betekent een omslag voor alle partijen, met name voor de Collegepartijen. De verhouding tussen College- en oppositiepartijen komt anders te liggen. Met het raadsprogramma is het mogelijk met verschillende meerderheden beleid te maken.

Volgens de voorzitter van de commissie planning & control blijven rekenkameronderzoeken niet lang in de gedachten van raadsleden hangen, laat staan dat raadsleden de uitvoering van de aanbevelingen volgen. Zo ook bij de invulling van de programma's in de commissie planning & control. Dit lukt tot op heden nog niet echt en daarmee blijft de voorjaarsnota een nota over geld en bezuinigingen en niet over doelstellingen en effecten. De doorwerking van rekenkameronderzoeken kan worden verbeterd. Als voorbeeld noemt hij het onderzoek naar budgetprestatiecontracten. Dit onderzoek bevat te moeilijke, te gedifferentieerde conclusies, die er uiteindelijk op neerkomen dat het ontbreekt aan doelstellingen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het rekenkamerrapport één van de factoren is die tot bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid, maar dat bijvoorbeeld ook aanpassingen in wet- en regelgeving hierbij van belang zijn. Er wordt vandaag de dag binnen de ambtelijke organisatie niet meer expliciet naar het rapport van de RCA verwezen.

4.3 Doorwerking van de aanbevelingen

Uit voorgaande blijkt dat alle aanbevelingen uit het rapport "Sturen of gestuurd worden" door de raad werden overgenomen. Ten aanzien van de doorwerking van aanbeveling 1

in de praktijk kan worden geconstateerd dat de raad probeert om trekker te zijn van het verbeteringsproces, in het bijzonder via de commissie planning & control. Toch blijkt hij dat niet altijd te zijn, onder andere door verdeeldheid onder raadsleden over hoe het verbeteringsproces eruit moet zien en door externe ontwikkelingen als veranderingen in wet- en regelgeving. Voor wat betreft de doorwerking van aanbeveling 2 kan worden opgemerkt dat zowel de programmabegroting als de voorjaarsnota nu zijn ingedeeld aan de hand van programma's, maar dat de invulling van die programma's in samenhangende beleidsthema's nog maar ten dele plaats vindt. Momenteel wordt er een raadsprogramma ontworpen waarmee mogelijk een verdere invulling wordt gegeven aan deze aanbeveling. Aanbeveling 3 betrof de verdere inrichting van de programma's. Hierbij kan worden opgemerkt dat er nu door de vier programma's een inhoudelijke verbinding wordt gelegd tussen voorjaarsnota en begroting. Er wordt nog altijd te veel de nadruk gelegd op activiteiten en te weinig op doelstellingen en effecten, al verschilt het beeld dat raadsleden hiervan hebben en lijkt er ook een verschil in opvatting te bestaan tussen de commissie planning & control en de ambtelijke organisatie waar het gaat om de beschikbaarheid van informatie over onder andere doelen.

Tabel 3.1 Resumé doorwerking "Sturen of gestuurd worden"

Vraag	Omschrijving vraag	Praktijk
1	Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom? Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?	Alle aanbevelingen zijn door de raad overgenomen
2	Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd? 2a Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdspad en motivering) opgesteld? 2b Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?	Aanbeveling 1 (Raad is initiatiefnemer in verbetering P&C cyclus) Overgenomen, deels uitgevoerd. Aanbeveling 2 (Raad stelt samenhangend beleidsprogramma op) Overgenomen, (nog) niet uitgevoerd. Aanbeveling 3 (formuleer duidelijke doelstellingen en breng inhoudelijke verbindingen aan) Overgenomen, deels uitgevoerd
3	Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?	De raad informeert zich via de commissie planning & control over de uitvoering van de aanbevelingen
4	Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?	Onderlinge verdeeldheid binnen de raad



Hoofdstuk 5 Archief- en dossiervorming

Bij diverse onderzoeken heeft de Rekenkamercommissie Almelo geconstateerd dat de archief- en dossiervorming bij de gemeente Almelo lacunes vertoont. Om diverse redenen vond en vindt de RCA deze situatie onwenselijk. Indien er binnen de gemeente tekortkomingen worden gesignaleerd in de archief- en dossiervorming kan dit aanzienlijke gevolgen hebben voor diverse betrokkenen, zoals de gemeenteraad, het bestuur, de ambtelijke organisatie, de inwoners, en de maatschappij meer in het algemeen.

Het teamonderdeel Documentaire informatievoorziening (DIV, onderdeel van de afdeling Interne Dienstverlening) heeft – mede naar aanleiding van opmerkingen van de RCA over de lacunes in de dossiervorming (zoals in haar jaarverslag over 2005) – voorstellen gedaan voor een verbeterde archief- en dossiervorming, Dossiervorming op orde, 2006). De RCA heeft in haar onderzoeksprogramma 2007 aangegeven dat zij via een quick scan in het vierde kwartaal van 2007 zou nagaan in hoeverre de aangekondigde maatregelen tot een betere archief- en dossiervorming hebben geleid.

De doelstelling van het uitgevoerde onderzoek was het inzicht geven in de mate van sturing binnen de organisatie op de archief- en dossiervorming en te beoordelen in hoeverre de voorgestelde verbeterplannen zijn geëffectueerd.

5.1 De besluitvorming

In het rapport worden een drietal hoofdconclusies getrokken en een aantal afgeleide conclusies.

De eerste hoofdconclusie was dat er binnen de gemeentelijke organisatie in beperkte mate wordt gestuurd op de archief- en dossiervorming. Een goede archief- en dossiervorming is afhankelijk van een juiste houding, gedrag, discipline en bereidwilligheid van medewerkers, leidinggevend en bestuurders. De wijze waarop dossier- en archiefvorming werd uitgevoerd was nog teveel afhankelijk van de individuele medewerker. De RCA constateerde dat dossier- en archiefvorming bij de in het onderzoek betrokken afdelingen en medewerkers niet in alle gevallen een hoge prioriteit genoot. Uniforme, gemeente-breed ingevoerde procedures bestonden voor de werkprocessen uit "in- en uitgaande post" en "routing B&W nota's". Deze procedures

werden over het algemeen goed gevolgd en waren breed bekend. Er waren geen andere, gemeente-breed ingevoerde procedures, naast die van de Archiefwet en de gemeentelijke archiefverordening, voor archief- en dossiervorming aangetroffen. Op afdelings- en/of teamniveau bestonden voor sommige – maar lang niet voor alle – werkprocessen uniforme werkwijzen voor archief- en dossiervorming. Deze uniforme werkwijzen waren vooral ingevoerd voor werkprocessen met een wettelijke grondslag. Vanuit juridisch oogpunt werd noodzakelijkerwijs veel aandacht besteed aan de volledigheid van dossiers. Waar geen of nauwelijks procedures, richtlijnen of instructies bestonden, hing de logische opbouw, volledigheid, transparantie en toegankelijkheid van dossiers volledig af van individuele medewerkers; sturing hierop van de kant van de leidinggevende was afwezig of hoogstens beperkt. De vraag naar de mate van sturing op en naleving en controle van procedures, richtlijnen en instructies was in die situaties helemaal niet aan de orde. Het wettelijk verplichte Documentair Structuurplan (DSP) - de wijze waarop de toegankelijkheid van archiefbescheiden is vastgelegd en georganiseerd – verkeerde nog in een conceptfase. Van een aantal werkprocessen waren de beschrijvingen Onderzoek Archief- en dossiervorming aan veroudering onderhevig. Met de komst van een nieuw document management systeem in 2009/2010, waarvan het DSP onderdeel ging uitmaken, zou een actualiseringslag worden uitgevoerd en zou het DSP heringericht worden. De digitale hulpmiddelen Smartdocs en DocMan werden niet altijd, en niet altijd logisch en consistent gebruikt. Dossiers waren daardoor onvolledig, onlogisch opgebouwd, of niet makkelijk toegankelijk. Het documentair managementsysteem (DocMan) was een verouderd systeem en functioneerde als postregistratiesysteem en documentmanagementsysteem niet optimaal. Sommige onderzochte afdelingen beschikten over eigen systemen, deels ingegeven door het feit dat DocMan voor hen niet voldeed. In 2010 zou een nieuw document managementsysteem (DMS) in de gemeentelijke organisatie in gebruik worden genomen. Met zogenaamde rappellijsten (voor geregistreerde documenten waarvan de afhandelingstermijn was overschreden of overschreden dreigde te worden) werd heel wisselend omgegaan. Door het niet toereikend gestructureerd gebruik van de rappellijsten werd er nog onvoldoende gestuurd op overschrijdingen van de afhandeltermijnen. Het was aan de beoordeling van individuele medewerkers of zij e-mails van burgers en bedrijven wel of niet lieten registreren als inkomende post. Deze vrijheid leidde tot een niet geheel waterdicht systeem, hetgeen risico's met zich mee kon brengen. Er bestond een gemeentelijk protocol voor elektronisch berichtenverkeer dat voor alle medewerkers bereikbaar was op het intranet en het internet. Afdelingen hielden uit praktisch oogpunt eigen schaduw dossiers- en archieven aan. Schaduwarchieven dienden in principe zoveel mogelijk voorkomen te worden en vanuit de gemeentelijke organisatie diende op het voorkomen van schaduwarchieven gestuurd te worden.

De tweede hoofdconclusie heeft betrekking op de mate waarin de door DIV in 2006 voorgestelde verbeterplannen waren geëffectueerd. De door DIV in 2006 voorgestelde verbeterplannen waren deels en soms later dan gepland in uitvoering genomen. De maatregelen die waren gerealiseerd leken over het algemeen positieve effecten te hebben. Nieuwe medewerkers werden sinds begin 2009 actief benaderd door medewerkers van DIV. Zij werden gewezen op het introductieprogramma (waarin een module over DIV was opgenomen), op de wijze van documentafhandeling, archivering en op de rol van DIV hierbij. Nieuwe medewerkers werden geattendeerd op beschrijvingen

en protocollen die op intranet staan. SmartDocs en DocMan waren (digitale) hulpmiddelen voor het gebruik van respectievelijk uniforme sjablonen en het beheren van documenten (waaronder het registreren van documenten en het toekennen van trefwoorden). Nieuwe medewerkers werden sinds begin 2009 over deze hulpmiddelen geïnstrueerd tijdens het introductieprogramma. Er was regelmatig overleg tussen DIV en de afdelingssecretariaten. Schriftelijk instructiemateriaal over archief- en dossiervorming ontbrak of was bij medewerkers onbekend. Sinds eind 2008 hadden leidinggevendenden met behulp van het programma Cognos de mogelijkheid om meer controle uit te oefenen op de afhandeling-termijnen van de geregistreerde documenten.

De derde hoofdconclusie was: De werkrelatie tussen DIV en de vak-afdelingen is beperkt ontwikkeld. Bij twee bij het onderzoek betrokken afdelingen was er onduidelijkheid over de werkwijze van DIV bij het samenstellen en opschonen van dossiers. De afdelingen gaven aan meer betrokken te willen zijn bij het opschonen van archieven. Dossiers waren niet digitaal toegankelijk voor medewerkers van andere afdelingen. Afdelingen gaven aan behoefte te hebben aan (een digitale) toegang tot elkaars dossiers. Buiten het regelmatige contact tussen DIV en de afdelingssecretariaten was er over het algemeen weinig contact tussen DIV en medewerkers van de vak-afdelingen. Zittende medewerkers waren en werden – in tegenstelling tot nieuwe medewerkers – niet geïnstrueerd door DIV over de manier van werken bij archief- en dossiervorming.

Deze conclusies leidden vervolgens tot drie aanbevelingen, namelijk:

Aanbeveling 1

Bestuur en leidinggevendenden onderstrepen expliciet het belang van een goede en volledige archief- en dossiervorming. Een adequate sturing door leidinggevendenden op de naleving van afspraken en richtlijnen over dossier- en archiefvorming en controle op de uitvoering maken deel uit van het dagelijks handelen. De RCA beveelt aan de volgende werkwijzen in te voeren:

- Binnen het gemeentelijk managementoverleg (GMO) wordt aan de hand van de periodieke managementrapportages de voortgang van behandeltermijnen van geregistreerde documenten en verbeteracties ten aanzien van archief- en dossiervorming per afdelingsteam besproken;
- Op afdelings- en teamniveau komt tijdens het reguliere werkoverleg de uitvoering van de dossier- en archiefvorming ter sprake en worden afspraken op uitvoeringsniveau getoetst;
- Medewerkers worden tijdens het persoonlijk werkoverleg en bij functioneringsgesprekken aangesproken op de gemaakte afspraken en verbeteracties over dossier- en archiefniveau.

Aanbeveling 2

De door het team DIV ingezette maatregelen voor een verbeterde archief- en dossiervorming worden gecontinueerd en waar nodig geïntensiveerd en verbeterd.

- Korte, schriftelijke instructies onder andere in de vorm van een instructieboekje die makkelijk te raadplegen zijn gaan onderdeel uitmaken van deze maatregelen.

- Het onderdeel over archief- en dossiervorming in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers wordt verplicht gesteld.
- Naast nieuwe medewerkers worden ook de zittende medewerkers geïnstrueerd over de spelregels bij archief- en dossiervorming.
- DIV overlegt meer dan nu het geval is met de betrokken afdeling alvorens tot vernietiging van archiefbescheiden over te gaan.

Aanbeveling 3

Binnen afdelingen en teams waar geen of weinig procedures, richtlijnen of instructies voor archief- en dossiervorming bestaan bepaalt het management in overleg met de betrokken medewerkers voor de meest belangrijke werkprocessen dergelijke procedures, richtlijnen en instructies. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de deskundigheid die bij DIV aanwezig is, en van voorbeelden die binnen en buiten de eigen afdeling bestaan.

In de bestuurlijke reactie van het College wordt aangegeven dat aanbeveling 3 wordt overgenomen. Tevens is vermeld dat er een Europese aanbestedingsprocedure loopt voor de aanschaf van een nieuw DMS en de RMA module. In september 2009 zal het nieuwe systeem worden geïmplementeerd. Binnen raad en College heeft het rapport niet geleid tot besluitvorming. Bij de invoering van het nieuw DMS systeem is wel een implementatieplan opgesteld. Als een uitvloeisel hiervan heeft er een interne audit plaatsgevonden. Dit rapport is uitgebracht op 19 september 2013. Het rapport is op 23 oktober 2013 besproken in het GMT. Doel hiervan was:

De kwaliteit van dossiervorming en archivering van projecten behoeft dusdanige verbetering ter voorkoming van grote (politieke) risico's.

Draagvlak bij het management van de organisatie creëren om het belang van een goede archivering uit te dragen en dat directeurs en managers hiervoor ook verantwoordelijkheid nemen.

5.2 De aanbevelingen in de praktijk

In september 2013 heeft het MT besloten tot een interne audit. Deze audit was bedoeld om te kijken of de doelstellingen zijn bereikt. De doelstelling was een betere archivering en dossiervorming te realiseren. Op grond van het in 2011 ingevoerde nieuwe document management systeem, dat gebaseerd is op digitaal beheren, behandelen en inzien van stukken zijn een aantal maatregelen genomen, die gericht waren op verbetering en het bewerkstelligen van een gedragsverandering ten aanzien van dossiervorming.

- a. Optimalisering bestaande systemen
- b. Verbetering van projectarchivering
- c. Nadere instructies voor medewerkers inzake gebruik systemen en de werkwijzen
- d. Gedragsverandering en vergroten bewustzijn bij medewerkers en leidinggevendenden m.b.t. dossiervorming
- e. Versterking noodzakelijke competenties m.b.t. dossiervorming

Volgens de audit is dit deels gelukt maar nog niet geheel. Er zijn aanzienlijke stappen gezet.

In 2009 is op ambtelijk niveau een plan van eisen opgesteld waar het documentatiesysteem aan moet voldoen. Er moest een vervanging van DocMan komen en de vraag was: waar moet het nieuw aan te schaffen systeem aan voldoen. Er werd een exacte beschrijving gemaakt waar het aan moest voldoen. Het moest ook papier vervangen als systeem. Er waren vier inschrijvers bij de Europese aanbesteding.

Met vertegenwoordigers uit de afdelingen zijn toetsen uitgevoerd naar welk systeem de voorkeur uit gaat. Gekozen werd voor Decos. In 2009 is al begonnen met de implementatie. De implementatie was een lastige met name de ondersteuning vanuit de leverancier was onvoldoende. De Wabo is gebruikt om te kijken of Decos werkte. Dit gaf ook de nodige problemen. Omdat de leverancier onvoldoende ondersteunde is gezocht naar een ander bedrijf dat de ondersteuning kon leveren. DocLogic heeft de gevraagde ondersteuning geleverd voor de inrichting van Decos. Bij de inrichting van het systeem is een gebruikersoverleg ingesteld. Wel liep de projectleider er tegen aan dat er op enkele plekken in de organisatie een houding werd ingenomen van: wij hebben ons eigen systeem en dat voldoet.

Uitgangspunten van inrichting waren overeenkomstig hetgeen de RCA had aangegeven. Er is per afdeling gekeken welke behoefte er was vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering van de betreffende afdeling. Het was niet mogelijk om de documenten van de sociale dienst en de personeelsdossiers in te voeren binnen Decos. Er is voor gekozen om Decos in één keer in te voeren en niet geleidelijk. Iedereen is geschoold en enkele medewerkers kregen de rol van de leraar leert de leraar. Hierdoor is de scholing breed geweest. De medewerker bleef wel verantwoordelijk voor het dossier volledigheid dus zaakhouder. Dit veroorzaakte wel een cultuuromslag. De werksjablonen zijn gekoppeld aan Decos. De managers krijgen een instructie gebruik Cognos. Er is een duidelijk werkproces ingevoerd.

Het verantwoordelijkheidsgevoel bij de leidinggevenden is sterk toegenomen. Aanvankelijk was dit niet voldoende aanwezig maar het is gegroeid. In 2012 is er een verbeterprogramma geweest. Hierin zat meer aandacht voor sturing en control. Vervuiling met oude niet afgewerkte zaken is er zo veel mogelijk uitgehaald om een betrouwbare controle te hebben. Qua functionaliteit is Decos erg gegroeid, met name bij de Wabo afdelingen. Men ontdekt dat Decos een goed hulpmiddel is.

Nieuwe medewerkers krijgen pas toegang tot Decos als zij zijn opgeleid. Het is een open systeem. De filosofie is dat een ambtenaar integer is en alles kan lezen tenzij het als vertrouwelijk is aangemerkt. Dan kunnen alleen de geautoriseerde medewerkers het inzien. Het toevoegen van mail aan dossiers is een zaak van de medewerker. Centraal binnenkomende mail wordt geregistreerd als binnenkomende post. Bij vragen en twijfel rondom digitale dossiervorming is er een direct overleg tussen medewerkers DIV en de medewerkers. De bestuurlijke besluitvorming zit beperkt in Decos.

De bestuurlijke besluiten tot en met het College zitten wel in Decos maar bijv. de vastgestelde besluitenlijst van de raad niet. De Griffie gebruikt IBABS en geen Decos.

Hierdoor worden bijvoorbeeld amendementen niet verwerkt in Decos. IBABs en Decos zijn niet uitwisselbaar. Hierdoor is Decos niet volledig als het gaat om raadsbesluiten.

De aanbevelingen van de RCA zijn voor 80 tot 90% terug te vinden in het proces rondom Decos. De audit geeft nog enkele knelpunten aan. Het is niet altijd even gebruiksvriendelijk. Het systeem heeft zijn beperkingen en daar moet mee worden omgegaan.

5.3 Doorwerking van de aanbevelingen

Met de invoering van een nieuw archiveringsysteem Decos is tegemoetgekomen aan de doelstelling om te komen tot een betere archivering en dossiervorming. De resultaten van de interne audit van september 2013 laten zien dat deels maar nog niet in zijn geheel de aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Bij de eerste aanbeveling met betrekking tot een adequate sturing door leidinggevenden kan geconstateerd worden dat het verantwoordelijkheidsgevoel bij leidinggevenden is toegenomen en meer aandacht wordt besteed aan sturing en control.

Wat betreft de tweede en de derde aanbeveling daar waar het gaat om instructies en procedures kan gesteld worden dat bijvoorbeeld nieuwe medewerkers pas toegang krijgen tot Decos als zij zijn opgeleid. Daarnaast is er frequent overleg tussen de medewerkers van team DIV en de medewerkers uit de ambtelijke organisatie over vragen over en de werking van digitale dossiervorming.

Tabel 4.1 Resumé doorwerking "Archief en dossiervorming"

Vraag	Omschrijving vraag	Praktijk
1	Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom? Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?	Hoewel er geen directe besluitvorming heeft plaatsgevonden zijn alle aanbevelingen overgenomen, Dit komt met name terug in het audit rapport
2	Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd? 2a Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdspad en motivering) opgesteld? 2b Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?	Alle aanbevelingen zijn overgenomen in de praktijk. Aanbeveling 1 (sturing en naleving van afspraken en richtlijnen) Aanbeveling 2 (intensivering ingezette maatregelen) Aanbeveling 3 (verbetering procedures, richtlijnen en instructies)
3	Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?	De raad informeert niet actief naar de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen
4	Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?	n.v.t.



6.1 Het onderzoek

In het jaarprogramma 2008 – 2009 heeft de rekenkamercommissie aangegeven een onderzoek te willen doen naar de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. In plaats daarvan heeft de RCA een onderzoek ingesteld naar de Armoedeval. In dit onderzoek staat de armoedeval van Wwb-cliënten centraal. Met dit onderzoek wilde de RCA de gemeenteraad van Almelo inzicht verschaffen in de omvang van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo en een antwoord geven op de vraag in welke mate inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo bijdragen aan de armoedeval van Wwb-cliënten.

In 2010 ontbrak een goed beeld van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo. Het onderzoek naar de armoedeval had daarom de volgende doelstelling: De gemeenteraad van Almelo inzicht verschaffen in de omvang van de armoedeval van Wwb-cliënten in Almelo.

De probleemstelling, de centrale vraag die beantwoord dient te worden om bovenstaande doelstelling te realiseren, is als volgt geformuleerd: In welke mate dragen inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo bij aan de armoedeval van Wwb-cliënten?

De onderzoeksvragen welke zijn gesteld luiden:

1. Welke landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen waarvan (alle of onderscheiden groepen) Wwb-cliënten gebruik kunnen maken bestaan er in 2010 in Almelo?
2. Welke huishoudtypen kunnen binnen de groep Wwb-cliënten worden onderscheiden, hoe lang zitten de cliënten al in de Wwb en wat is de omvang van deze huishoudtypen in Almelo in 2010?
3. Hoe verloopt de armoedeval voor de onderscheiden huishoudtypen en waar zit het kritieke omslagpunt waarbij het netto besteedbaar inkomen met 10% toeneemt als een Wwb-cliënt uitstroomt naar werk?
4. Wat is de invloed van de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen van de gemeente Almelo op de armoedeval?

Het karakter van de vraagstelling heeft duidelijk de vorm van een inventariserende vraag. Het te verwachten antwoord op de eerste twee vragen is duidelijk een opsomming van aantallen waarbij geen analyserend karakter aanwezig is. Bij de 3^e en 4^e vraag wordt een antwoord verwacht welke een gevolgbeschrijving heeft. Er zijn geen vragen gesteld met als doel een analyse beschrijving van de gevolgen van het gevoerd beleid. Door de aard van de vraagstelling heeft het onderzoek geen analytische waarde gekregen maar een inventariserende waarde welke een basis kan zijn voor beleidsontwikkeling.

Uit het onderzoek werd geconcludeerd dat:

1. Het grootste deel in de groep Wwb-cliënten bestaat uit alleenstaanden (57%), gevolgd door alleenstaande ouders (22%) en paren met en zonder kinderen (21%). Meer dan 53% van alle Wwb-cliënten heeft langer dan 3 jaar een uitkering.
2. De bovenlokale regelingen een aanmerkelijk grotere invloed hebben op het netto inkomen en daarmee op de armoedeval dan de lokale regelingen. Dit geldt met name voor de huurtoeslag en voor het kindgebonden budget voor paren met kinderen en alleenstaande ouders.
3. De armoedeval versterkt wordt doordat een aantal lokale regelingen in één keer verdwijnen en niet een geleidelijke afbouw hebben, zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Deze laatste worden geleidelijk afgebouwd bij het toenemen van het inkomen.
4. Bij (echt)paren de armoedeval het grootst is; om niet in de armoedeval terecht te komen dient een paar met kinderen minimaal een bruto inkomen te verwerven van meer dan 125% van het (voltijds)minimumloon en een paar zonder kinderen zelfs van meer dan 143%. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een uitkering op bijstandsniveau, aangevuld met bovenlokale en lokale regelingen voor een paar hoger ligt dan voor een alleenstaande. De invloed van lokale inkomensondersteunende regelingen op de koopkracht is het grootst bij paren met en zonder kinderen. De koopkrachtverbetering door werkaanvaarding wordt door de afbouw van de lokale inkomensondersteunende regelingen grotendeels teniet gedaan.
5. De armoedeval voor alleenstaanden het laagst is; bij een bruto inkomen tegen 100% van het (voltijds)minimumloon is er al geen sprake meer van een armoedeval.
6. In de gemeente Almelo maakt niet iedereen die recht heeft op (lokale) inkomensregelingen hiervan gebruik. Het gebruik dan wel niet-gebruik van regelingen beïnvloedt de omvang van de armoedeval.
7. De RCA heeft bij de berekeningen in dit rapport gebruik gemaakt van het programma Lokosim. Het programma is door de RCA samen met de afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ) aangeschaft voor een periode van twee jaar (2010-2011).

Aanbevelingen

Zoals hiervoor is omschreven is het karakter van het onderzoek een inventariserende geweest. De waarde zat vooral in het gebruik als een "marktverkenning", bestemd voor het formuleren van beleidsuitgangspunten. De aard van het onderzoek is bepalend

geweest voor het feit dat geen aanbevelingen zijn uitgebracht. De aard van het onderzoek was een afwijkende. De onderzoeken van de RCA zijn gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het onderzoek "In de Val" heeft meer de kenmerken van een toegepast onderzoek. Een toegepast onderzoek wordt verricht om een bijdrage te leveren aan de oplossing voor een probleem. In dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt om welke doelgroep het gaat en wat de omvang van de doelgroep is. Het onderzoek heeft geen concrete aanbevelingen opgeleverd maar wel een duidelijke situatie beschrijving. Het rapport heeft wel aanleiding gegeven tot een uitgebreide discussie tijdens het politiek beraad van de gemeenteraad waarbij de diverse politieke standpunten voor het voetlicht zijn gekomen. De doorwerking van het rapport zit met name in het inzichtelijk krijgen van de situatie van de doelgroep en welke effecten de verschillende inkomensmaatregelen hebben.

6.2 De aanbevelingen in de praktijk

In het rapport van de RCA is geconstateerd dat er zowel bij de ambtelijke organisatie als bij het gemeente bestuur geen besef was van de armoedeval. Het rapport van de RCA heeft eraan bijgedragen dat er binnen de gemeente meer bewustwording is gekomen voor het feit dat er een armoedeval bestaat. De gemeente was ten tijde van het uitbrengen van het rapport al bezig regelingen te versoberen en in te trekken en dat zou mogelijk een positief effect hebben op de armoedeval. Zo zijn er verschillende premies afgebouwd of afgeschaft, bijvoorbeeld de premie deeltijdwerk, participatiepremie, uitstroomregeling en premie vrijwilligerswerk. Er zijn verschillende ambtelijke voorstellen gedaan, gericht op het beperken van de armoedeval waarbij het rapport van de RCA een zekere mate van invloed zal hebben gehad, al wordt in de beleidsvoorstellen niet expliciet naar het rapport verwezen. Het rapport heeft zeker meegespeeld. In de praktijk bleek er weinig politiek draagvlak voor de voorstellen tot versoering van de inkomensmaatregelen. Het voorstel betreffende de langdurigheidstoelage is bijvoorbeeld een keer in de raad en een keer in het College gestrand. Een ander voorbeeld betreft de verordening maatschappelijke participatie, in de praktijk een soort inkomensverhoging. Het voorstel kwam in de raad waar er vervolgens een amendement werd aangenomen betreffende de internetvergoeding, waarmee het effect van het voorstel weer deels werd tenietgedaan.

Ondanks dat het rapport een duidelijke beschrijving van de armoedeval en haar gevolgen heeft is het rapport In de Val niet gebruikt tijdens de beleidsvoorbereiding. Was dit wel gebeurd dan was in het voorstel mogelijk meer aandacht besteed aan de effecten van de armoedeval.

Emotionele argumenten spelen een rol in het raadswork. Rationele argumenten uit rapporten van de rekenkamer kunnen de raad meer terugbrengen naar de nuchtere werkelijkheid.

In het rapport ontbraken aanbevelingen die door het ambtelijk apparaat verwerkt hadden kunnen worden in ambtelijke adviezen. Aanbevelingen zouden ambtelijke adviezen kunnen versterken.

6.3 Doorwerking van de aanbevelingen

Het onderzoek *In de Val* heeft geen aanbevelingen opgeleverd. Door het ontbreken van aanbevelingen kan geen antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen. Het karakter van het onderzoek "In de Val" was geen beleidsanalyse maar een beschrijving van het verschijnsel armoedeval, specifiek toegesneden op de situatie in de gemeente Almelo. De beleidsvoorbereiders hebben geen gebruik gemaakt van de door de RCA gemaakte beschrijving van de armoedeval, terwijl het heldere indicatoren bevatte voor een beleidsanalyse welke gebruikt kan worden voor de besluitvorming.

Tabel 5.1 Resumé doorwerking "In de Val"

Vraag	Omschrijving vraag	Praktijk
1	Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom? Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?	Er zijn geen aanbevelingen uitgebracht. Het rapport heeft geen (beleids)aanbevelingen vanuit de RCA opgeleverd
2	Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd? 2a Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdspad en motivering) opgesteld? 2b Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?	Door het ontbreken van aanbevelingen kan geen antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen behorende bij dit onderzoek van de RCA. Het karakter van het onderzoek "In de Val" was geen beleidsanalyse maar een beschrijving van het verschijnsel armoedeval, specifiek toegesneden op de situatie in de gemeente Almelo. De beleidsvoorbereiders hebben geen gebruik gemaakt van de door de RCA gemaakte beschrijving van de armoedeval, terwijl het heldere indicatoren bevatte voor een beleidsanalyse welke gebruikt kunnen worden voor de besluitvorming.
3	Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?	n.v.t.
4	Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?	n.v.t.



Hoofdstuk 7 *De slag om Fortezza*

Op 11 november 2010 heeft de raad een motie aangenomen om de rekenkamercommissie te verzoeken een grondig onderzoek te starten naar alle feiten in de afgelopen jaren met betrekking tot het dossier Fortezza en bij het onderzoek de rol van de raad en van het College nader te beschouwen en vooral om leermomenten voor de toekomst vast te leggen.

Het onderzoek betreft een feitenonderzoek naar de grondaankopen en de grondverkoop van deze kavel op de hoek Egbert Gorterstraat/ Haven Noordzijde. De rekenkamercommissie heeft met het onderzoek inzicht gegeven in feiten en omstandigheden en leerpunten aangedragen voor de raad en het College. De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt: "Wat zijn de feiten en omstandigheden, die zich hebben voorgedaan in het dossier Fortezza in de periode tussen 1 mei 2000 en 2 maart 2011 en welke leerpunten zijn hieruit af te leiden voor raad en College?"

Het onderzoek naar het dossier Fortezza is na een raadpleegronde bij de raadsfracties begin 2011 gestart en afgerond in november 2011. Het onderzoek leverde een achttal conclusies op. Op basis van deze conclusies is vastgesteld dat (I) de communicatie- en informatievoorziening van College naar raad niet zorgvuldig en niet tijdig was, (II) het proces rond de totstandkoming van contracten onvoldoende zakelijk was, (III) afspraken beter moeten worden vastgelegd en (IV) bij de afgesloten contracten het College zich niet voldoende bewust is geweest van de risico's.

7.1 De besluitvorming

Op grond van de gedane conclusies zijn er door de rekenkamercommissie een zevental leerpunten geformuleerd. De leerpunten zijn met het raadsvoorstel door de raad behandeld op 14 maart 2012. De raad heeft door middel van enkele amendementen het raadsbesluit aangevuld.

- Leerpunten voor de raad:

Aanbeveling 1

Bij projecten van 5 miljoen euro of meer wordt er door College en raad gewerkt conform de Checklist informatievoorziening grote projecten. Projecten van 5 miljoen euro of meer worden in een specifieke rubriek opgenomen in de planning en control cyclus.

- Leerpunten voor het College:

Aanbeveling 2

Van het College wordt gevraagd een nog actievere inzet te plegen ten aanzien van het protocol actieve informatievoorziening aan de raad. Indien het College twijfelt of het onder de werkingssfeer valt van artikel 169 Gemeentewet dan wordt de raad geraadpleegd.

Aanbeveling 3

Laat belangrijke contracten altijd toetsen door (externe) deskundigen en deel de adviezen van deskundigen binnen het College. Met betrekking tot juridische expertise is het verstandig een protocol op te stellen, waarin duidelijk staat aangegeven wanneer de stadsadvocaat dient te worden geraadpleegd en wanneer deze doorverwijst naar meer specifieke juridische expertise.

Aanbeveling 4

Naast een toets van contracten door deskundigen is het aan te bevelen om op een centrale plaats contracten te archiveren in een zogenoemde contractenbank. Daarmee kunnen contracten door een ieder worden geraadpleegd, beter worden bewaakt. Ook kan beter zicht worden gehouden op de eventuele looptijd van contracten.

Aanbeveling 5

Denk van te voren na over hoe en door wie onderhandelingen worden gevoerd in specifieke situaties. Leg dat zo nodig vast. Het valt in het algemeen af te raden onderhandelingen zonder Collegemandaat uit te laten voeren door bestuurders, vanwege het risico op het doen van toezeggingen, die niet meer teruggedraaid kunnen worden.

Aanbeveling 6

Het verdient aanbeveling om Collegevergaderingen zorgvuldiger vast te leggen. Als er tijdens de rondvraag afspraken worden gemaakt dan dienen deze vastgelegd te worden. Alleen zo valt later vast te stellen wanneer welke afspraak om welke reden is gemaakt. Het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van het College van Burgemeester en Wethouders (2002) is met betrekking tot de vastlegging niet altijd toegepast.

Aanbeveling 7

De raad ontvangt binnen twee maanden een smart geformuleerd voorstel waarin een plan van aanpak staat om te komen tot adequate archivering en dossiervorming. Onder adequate archivering en dossiervorming wordt verstaan dat elke bevoegde persoon bij het betreffende proces op elk moment kennis kan nemen van de relevante informatie.

Daarnaast heeft de raad met aangenomen amendementen het besluit met enkele opdrachten aan het College aangevuld. Het College wordt opgedragen om, in samenspraak met de raad en de ambtelijke organisatie, binnen drie maanden een plan van aanpak te formuleren, waarin wordt aangegeven welke cultuuromslag binnen een jaar moet zijn gerealiseerd en hoe dat geborgd wordt. De raad ontvangt binnen vier weken na de raadsvergadering van 14 maart 2012 van het College een overzicht van alle corrigerende maatregelen en activiteiten die in gang zijn gezet op basis van rekenkamerrapporten, De Almelo Aanpak, het zogenaamde KPMG onderzoek en eventuele andere relevante onderzoeken. Voorts dient elke corrigerende maatregel of activiteit smart te zijn geformuleerd en ontvangt de raad per kwartaal een voortgangsrapportage.

Het verbeterprogramma

Het College komt op 20 maart 2012 met een raadsbrief waarin een startnotitie van een verbeterprogramma is opgenomen. In de raadsbrief en in de startnotitie wordt nader ingegaan op welke wijze de leerpunten uit het rekenkamerrapport in al in gang gezette verbeteringen en in aangescherpte maatregelen zullen worden opgenomen. Voorts is aangegeven wat de te volgen aanpak is. Bij de al in gang gezette verbeteringen wordt bedoeld op gemaakte afspraken die volgen uit het evaluatierapport IISPA en eerdere rapporten zoals het rapport Publiek Domein.

De raad behandelt het uiteindelijke verbeterprogramma in een informatieve raadsbijeenkomst op 26 juni 2012 en in de raadsvergadering van 10 juli 2012. De leerpunten uit het rekenkamerrapport zijn in het bijbehorend raadsvoorstel ondergebracht onder de noemer van een verbeterprogramma betreffende de bedrijfsvoering. De door de raad gevraagde cultuuromslag zijn onder de verbeterpunten bestuurscultuur en politieke sturing gebracht. Specifiek zou het gaan om een verstrekte sturing van raad en College en ruimte te creëren voor tegenspraak en het bieden van alternatieven bij raadsvoorstellen. De raad heeft met genoegen kennisgenomen van het verbeterprogramma bedrijfsvoering, maar schrapt het voorstel over de bestuurscultuur en politieke sturing. In een aangenomen amendement wenst de raad een verdere doorontwikkeling van een open en transparante bestuurscultuur en politieke sturing later en wel op 14 september 2012 tijdens een raadexcursie te willen verkennen.

Wethouder Andela heeft bij de besluitvorming over het verbeterprogramma op 10 juli 2012 toegezegd direct na de zomervakantie een gedegen financiële onderbouwing van het verbeterprogramma aan de raad beschikbaar te stellen. Per raadsbrief d.d. 25 september 2012 is deze onderbouwing aangeleverd ([link RIS](#)). Parallel aan deze raadsbrief is een raadsvoorstel opgesteld: gevraagd is een krediet voor twee jaar (2012 en 2013) voor een bedrag van € 260.000. De raad besluit op 11 juni 2013 de begroting met een bedrag van € 195.000 aan te passen en de kredieten voor het verbeterprogramma in te zetten. Het krediet voor een training voor het ambtelijk-bestuurlijk samenspel is geschrapt, waardoor er geen verdere invulling is gegeven aan het onderdeel bestuurscultuur en politieke sturing. Dit onderdeel is daardoor komen te vervallen in het verbeterprogramma. Voor ambtenaren heeft er echter wel een training 'politieke antenne' plaatsgevonden. Voor het verbeteren van dossiervorming is een

krediet van € 175.000 opgenomen en voor het contractenbeheer een krediet van € 20.000.

In het verbeterprogramma bedrijfsvoering zijn zeven leerpunten gerelateerd aan de leerpunten uit het Fortezza rapport opgenomen. In het raadsbesluit worden zes prioriteiten benoemd. Bij het leerpunt van het verbeteren van de informatievoorziening grote projecten is aangegeven dat er gewerkt wordt conform de checklist informatievoorziening grote projecten en dat deze projecten in een specifieke rubriek in de Planning en Controlcyclus worden opgenomen. Per leerpunt/prioriteit is aangegeven op welke wijze verbeteringen worden doorgevoerd. Het gaat om de volgende prioriteiten:

- a. Een nog actievere inzet ten aanzien van het protocol actieve informatievoorziening;
- b. Versnelde verbetering van archivering- en dossiervorming;
- c. Verbeteren van projectmatig werken;
- d. Een zakelijkere houding bewerkstellingen bij het vormen van contracten;
- e. Verbeteren van het beheer van contracten;
- f. Zorgvuldig vastleggen van Collegevergaderingen.

Voorts is in het raadsbesluit van 10 juli 2012 opgenomen dat de doelen, maatregelen en middelen van het verbeterprogramma bedrijfsvoering als kaders worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2013 en dat het College aan de raad rapporteert over de voortgang van het verbeterprogramma via bestaande planning & control- instrumenten en de daarbij behorende beslispunten.

7.2 De aanbevelingen in de praktijk

Over de uitvoering van het verbeterprogramma bedrijfsvoering wordt gerapporteerd in een aantal documenten, zoals in de programmabegroting, in bestuursrapportages en in de jaarrekening. Om een beeld te krijgen van de doorwerking van de leerpunten uit het Fortezza rapport is gebruik gemaakt van de laatste stand van zaken uit een voortgangsrapportage van 20 november 2013 en is er gesproken met de manager Informatie en Monitoring van de sector Bestuur en Organisatie. Per verbeterpunt is een traject met actiepunten en planningen uitgestippeld. Met het met genoegen kennisnemen door de raad is met het verbeterprogramma medio 2012 een start gemaakt. In het verbeterprogramma is aangegeven dat aangesloten wordt bij al in gang gezette verbeteringen en daar waar nodig de verbeterpunten aan te scherpen. Per verbeterpunt zijn de uitgevoerde acties met als peildatum eind 2013 als volgt weer te geven.

1. *Verbeteren informatievoorziening grote projecten*

Bij projecten van 5 miljoen euro of meer wordt er door College en raad gewerkt conform de Checklist informatievoorziening grote projecten. De grens van 5 miljoen is arbitrair door de raad vastgesteld. Vooral in samenwerkings-/sourcingsprojecten vraagt het projectmatig werken om aandacht. De vormgeving van het kennispunt projectmatig

werken is vertraagd doordat personele inzet nodig is voor de organisatiewijziging. Dit zal alsnog plaatsvinden in 2014. Het gaat op dit moment (begroting 2014) om de volgende projecten:

- Nieuwbouw Stadhuis
- Binnenstadsplan/centrumplan
- Waterboulevard
- Stadion Heracles / Transitie Sportcomplex Ossenkoppelerhoek
- Almelo Noordflank

Per project is de kaderstelling, reikwijdte van het project, de sturingsmogelijkheden met bijbehorende beslispunten (waarbij is aangegeven op welke onderdelen men op koers ligt of niet), de planning en voortgang, de financiën en de risico's van het project weergegeven.

Deze projecten worden in een specifieke rubriek in de Planning en Controlcyclus (begroting en jaarverantwoording) opgenomen. Voor de begroting 2015 wordt de lijst geactualiseerd.

2. Een nog actievere inzet ten aanzien van het protocol actieve informatievoorziening

Aan de hand van concreet gedrag wordt in de organisatie aan de hand van casussen besproken of huidige afspraken voldoen en wordt gekeken naar een herijking van het protocol actieve informatieplicht. Dit zal in het eerste kwartaal van 2014 plaatsvinden.

De (digitale) toegankelijkheid van bestuurlijke en ambtelijke informatie wordt verbeterd. In het vierde kwartaal van 2013 zijn besluitenlijsten en vastgestelde Collegevoorstellen ontsloten via de gemeentelijke website door middel van iBabs. De raadsinformatie (vergaderstukken, besluitenlijsten et cetera) wordt vanuit het RIS overgezet naar iBabs, zodat de burger deze informatie ook kan ophalen via de website. De structuur is inmiddels gereed, voor de historie wordt op dit moment nog een goede oplossing gezocht.

De organisatie wordt getraind op politiek bestuurlijke gevoeligheid van de organisatie. Handzame praktijkvoorbeelden en tips worden opgesteld om bestuurders en ambtenaren te ondersteunen. Er is een lopende training 'politieke antenne'. Zodoende is dit punt toch niet vervallen door het amendement in de gemeenteraad van 11 juni 2013 om hier geen geld voor beschikbaar te stellen. Deze maatregel stond al niet meer vermeld in de begroting 2014.

Verbeteringen worden via audits gevolgd (een keer per twee jaar). Uitvoering van de eerste audit vindt plaats in de 1e helft van 2014.

3. Versnelde verbetering van archivering- en dossiervorming

Als beoogd resultaat voor een verbeterde archivering- en dossiervorming is opgenomen: alle documenten moeten vindbaar zijn en het archiveringproces kan altijd

gereconstrueerd worden. Het archief bevat altijd volledige en actuele dossiers en is 24 uur per dag toegankelijk en transparant. In november/december 2013 hebben managementsessies plaatsgevonden waarbij managers zijn geïnstrueerd over hun rol en verantwoordelijkheden. Om dit verder te borgen en dit onderwerp op de managementagenda te houden is een strategisch platform opgericht met vertegenwoordigers op managementniveau van alle sectoren. Het platform initieert periodieke steekproeven op de kwaliteit van dossiers.

Aan de hand van normen, afspraken en gebruikerswensen worden bestaande systemen geoptimaliseerd om zo adequate dossiervorming te faciliteren. Prioriteit wordt gegeven aan het verbeteren van projectarchivering. Afspraken worden gemaakt over een eenduidige werkwijze voor opdrachtgevers, projectleiders en projectmedewerkers. Dit traject wordt uitgevoerd in het vierde kwartaal van 2013. Door verplicht goede zoektermen te hanteren, wordt het zoeken en vinden van stukken verbeterd. Dit traject is op dit moment in uitvoering. Daarbij worden noodzakelijke competenties versterkt en er worden nadere instructies over werkwijzen gegeven.

Van ambtelijke zijde is aangegeven dat Decos al lange tijd loopt en nog niet af is. Zichtbaar is dat zaken worden opgepakt maar niet direct af zijn. De geconstateerde fouten moeten wel worden (h)erkend. De politieke lading is er wat van af en het is nu meer een kwestie van bedrijfsvoering geworden. Decos is een proces en kan niet ineens worden aangepast, zo is de mening.

4. Verbeteren van projectmatig werken

Gemeentebreed wordt een programma- en portfoliomanagement ingevoerd om de samenhang bij projectmatig werken te bewaken. De P&C-cyclus kent diverse samenhangende programma's. Een vorm van portfoliomanagement is niet ingevoerd. Het portfoliomanagement is bedoeld om de verbinding te leggen tussen strategische projecten en uitvoeringsprojecten.

Het besluitvormingsproces rondom projecten van 5 miljoen euro of meer wordt verbeterd door de raad besluiten per fase voor te leggen. De vormgeving van het kennispunt projectmatig werken is vertraagd doordat personele inzet nodig is voor de organisatiewijziging. Dit zal alsnog plaatsvinden in 2014.

Als stelregel wordt gehanteerd dat inhoud en exploitatie van projecten via afzonderlijke raadsvoorstellen worden beoordeeld en dat integrale beoordeling plaatsheeft bij de Voorjaarsnota. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over de rollen van (bestuurlijk) opdrachtgever en opdrachtnemer (zakelijke en professionele werkwijze). Dit is een gedragslijn, die inmiddels is ingevoerd.

Risico's rondom projecten (en grote grondtransacties) worden in kaart gebracht en er wordt aangegeven hoe met die risico's wordt omgegaan (zie daarvoor de risicoparagraaf van de begroting). Risicomanagement is ingevoerd met behulp van de zogenaamde Naris-applicatie en een eigen systeem bij grondexploitaties.

Volgens een respondent uit de ambtelijke organisatie heeft de reorganisatie beperkt invloed gehad op de invoering van het verbeterprogramma. De invoering van de methodiek van projectmatig werken heeft enige vertraging opgelopen. Er wordt volgens de organisatie hard op gestuurd. Het is bij de sector Bestuur en Organisatie, team Human Resource Management (HRM) ondergebracht omdat het als een (organisatie)methodiek wordt gezien.

5. Een zakelijkere houding bewerkstelligen bij het vormen van contracten

In het verbeterprogramma is opgenomen dat er afspraken worden gemaakt over de inbreng van specifieke, externe deskundigheid en op welke wijze onderhandelingen plaatshebben. Afspraken worden vastgelegd in een protocol.

Als stelregel wordt gehanteerd dat de onderhandelingen niet worden uitgevoerd door de inhoudelijk direct betrokken wethouder, ambtelijk opdrachtgever of projectleider. Bij toekomstige *highprofile* contracten worden extra ogen georganiseerd. Per geval wordt vastgelegd hoe de onderhandelingen gevoerd worden en wie deze uitvoert.

In het interview met een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het actiepunt van een zakelijke houding nog moet worden uitgezet. Hierbij gaat het om verandering van gedrag, specifiek om een extra paar ogen. Hoe de directie er mee om wil gaan moet nog worden afgewacht. Onderhandelingen moeten niet direct plaatsvinden door de wethouder of de projectleider is het uitgangspunt. Bij het nastreven van een politiek of inhoudelijk doel kunnen anders risico's worden gelopen. Welke vorm dit gaat krijgen is nog niet helder, aldus de geïnterviewde.

6. Verbeteren van het beheer van contracten

In het verbeterprogramma is als stelregel gehanteerd dat iedereen die een contract afsluit in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor de bewaking van dat contract. Bestaande systemen worden zo ingericht dat contractbesluiten en het verlopen van termijnen beter bijgehouden kunnen worden. Afdelingsgewijs worden alle eisen en wensen geïnventariseerd en vertaald naar de functionaliteit die nodig is voor goed contractenbeheer.

De directie heeft op 26 maart 2014 een besluit genomen over de manier waarop contractenbeheer wordt ingericht, waarna in de organisatie breed contractenbeheer wordt ingevoerd. Doel was om vóór 1 januari 2013 een besluit te nemen en begin 2013 het contractenbeheer in te voeren. Dit is niet haalbaar gebleken omdat een besluit over de kredieten pas op 11 juni 2013 is genomen. Eind 2012 is een programma van eisen opgesteld. Eind 2013 is het programma van eisen bijgesteld.

Besloten is het contractbeheersysteem in Decos op te nemen, op basis van 'best practices' van andere gemeenten en waarbij de faciliteit dusdanig is ingericht dat alle verschillende soorten contracten van de gemeente hierin beheerd kunnen worden. Om contractmanagement toe te kunnen passen is het van belang een integraal en eenduidig

overzicht van alle contracten van de gemeente te hebben. Na inrichting van het systeem wordt met een pilot bekeken of en waar eventuele aanpassingen nodig zijn. In deze pilot worden per sector minimaal 5 contracten ingevoerd. Hierbij wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk verschillende soorten contracten in deze pilot mee te nemen, zodat beoordeeld kan worden of het systeem werkbaar is voor uiteenlopende teams en bijbehorende contracten. Het inrichten, implementeren en geven van opleidingen zal van start gaan in het tweede kwartaal van 2014, doorlopend naar het 3^e kwartaal en de uitrol van het contractbeheersysteem over de gehele organisatie zal vanaf september 2014 plaatsvinden.

7. Zorgvuldig vastleggen van Collegevergaderingen

Volgens een respondent vanuit de ambtelijke organisatie verloopt de terugmelding van zaken die in het College besproken zijn goed. Terugmeldingen zijn niet geformaliseerd en vinden informeel plaats. Daar zit volgens de organisatie ook de kracht. Wanneer het geformaliseerd wordt, wordt niet alles meer gedeeld. Er is nu een besluitenlijst en een terugkoppeling. Hierdoor wordt ook de politieke context duidelijk voor de ambtenaar.

Verder geldt dat bij de rondvraag geen zaken worden besloten die eigenlijk via een tijdig aangeleverd Collegebesluit moeten worden afgedaan.

Overige bevindingen naar aanleiding van de gevoerde gesprekken

Uit het interview met een betrokkene uit de ambtelijke organisatie zijn nog enkele aanvullingen op het verbeterprogramma gegeven. In het kort zijn de volgende opmerkingen gemaakt.

Als uitkomst van het onderzoek is het verbeterprogramma opgesteld waarin de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek zijn opgenomen. In de begrotingen 2013 en 2014 is het verbeterprogramma verwerkt. De bijbehorende acties zijn in de organisatie uitgezet. In de begroting 2014 zijn alleen nog de acties opgenomen waarover nog gerapporteerd moet worden aan de raad (in de kolom "wat gaan we doen").

Alle acties zijn gekoppeld aan medewerkers die zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. De medewerkers werken het zelf uit en organiseren het zelf. De aanbeveling is de opdracht. De gehanteerde lijst van acties is het volgsysteem. De uitgezette acties worden binnen de directie besproken.

In de aanbevelingen/leerpunten zitten een aantal cultuuraspecten die volgens de organisatie moeilijk expliciet te maken zijn. Het verbeterprogramma richt zich met name op projectmatig werken. Het rapport Fortezza ging met name over de informatievoorziening aan de raad.

Het cultuuraspect is volgens de organisatie te weinig in het verbeterprogramma meegenomen. Er wordt nu ingezet op acties. Het is nu een technische benadering en minder een collectief gebeuren. De problemen zoals bij Fortezza ziet men als systeemproblemen; welke relaties zijn er tussen de verschillende actoren binnen de

organisatie en waarom heeft het systeem niet goed gefunctioneerd? Dat zit in de totale kolom (organisatie en bestuur). Er zit een samenhang tussen sturing en controle. Er moet een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn. Het collectieve zit er nu niet in.

Er wordt een spanning gevoeld met betrekking tot de vraag: wanneer is het bedrijfsvoering en wanneer moeten de organisatie en College met voorstellen naar de raad. Nu wordt alles aangeboden waar op gestuurd kan worden.

In januari/februari 2014 vinden weer gesprekken plaats over de voortgang van het verbeterprogramma. De ambitie is het verbeterprogramma in de loop van 2014 af te ronden.

7.3 Doorwerking van de aanbevelingen

Met het door de raad vastgestelde verbeterprogramma zijn alle leerpunten/aanbevelingen uit het rekenkamerrapport en uit het genomen raadsbesluit overgenomen. Het door de raad toegevoegde onderdeel van de bestuurscultuur en politieke sturing is door de raad zelf geschrapt uit het verbeterprogramma, waardoor het verbeterprogramma tenslotte gaat over aspecten van verbetering van de bedrijfsvoering. Aan het onderdeel van de bestuurscultuur en politieke sturing zal door de raad zelf inhoud worden gegeven. In enkele raadsexcursies is het onderdeel ter sprake gekomen. Een stuurgroep vanuit de raad is er niet gekomen.

De overige zeven leerpunten zijn door College en organisatie ter hand genomen en met een plan en planning tot uitvoering gebracht en of nog in uitvoering zijn. Het leerpunt van de informatievoorziening grote projecten is gerealiseerd en maakt deel uit van de planning&controlcyclus. In 2014 wordt de lijst met grote projecten geactualiseerd. De RCA heeft inmiddels op basis van haar onderzoek naar het gebruik van bestuursbevoegdheden en actieve informatievoorziening geadviseerd om het uit 2004 stammende protocol actieve informatievoorziening (leerpunt 2) te herzien. In haar bestuurlijke reactie op het rapport heeft het College van B&W aangegeven dit advies graag te willen overnemen. Afhankelijk van de uitkomst van de raadsbehandeling zal het protocol wel of niet worden herzien. De verbetering van archivering- en dossiervorming (leerpunt 3) is met de invoering van Decos (zie ook hoofdstuk 4) tot uitvoering gebracht. Het omgaan met Decos heeft de nodige aandacht en is een proces van lange duur. De methodiek van projectmatig werken (leerpunt 4) loopt sinds geruime tijd, maar heeft enige vertraging opgelopen. De RCA heeft niet kunnen vaststellen of er een verbetering met deze methodiek heeft plaatsgevonden. Het verbeterpunt van een zakelijkere houding (leerpunt 5) moet nog worden uitgezet. Het contractenbeheersysteem (leerpunt 6) wordt in het najaar van 2014 binnen het archiefsysteem van Decos ingericht en voor toepassing klaargezet voor de gehele organisatie. Van het laatste leerpunt (7) van het zorgvuldig vastleggen van Collegevergaderingen kan gezegd worden dat via terugmeldingen de belangrijkste punten uit de Collegevergadering en gemaakte afspraken vastgelegd worden.

Tabel 6.1 Resumé doorwerking “De slag om Fortezza”

Vraag	Omschrijving vraag	Praktijk
1	Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom? Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?	Alle aanbevelingen c.q. leerpunten zijn door de raad overgenomen. De raad heeft aanvullend gevraagd naar een plan van aanpak inclusief het thema van de gewenste cultuuromslag en een overzicht van alle te nemen maatregelen. Het onderdeel bestuurscultuur en politieke sturing is later door de raad uit het verbeterprogramma gehaald.
2	Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd? 2a Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdsplan en motivering) opgesteld? 2b Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?	Het College heeft de leerpunten omgezet in een verbeterprogramma. De 7 leerpunten uit het RCA rapport zijn in het verbeterprogramma opgenomen en zijn veelal nog in uitvoering. Enkele activiteiten zijn afgerond. Leerpunt 1 (checklist informatievoorziening grote projecten): overgenomen en uitgevoerd Leerpunt 2 (actieve informatievoorziening aan de raad): overgenomen, afhankelijk van de uitkomst van raadsbehandeling zal het protocol wel of niet worden herzien. Leerpunt 3 (verbetering dossiervorming): overgenomen uitgevoerd en nog in uitvoering Leerpunt 4 (projectmatig werken): overgenomen en nog in uitvoering Leerpunt 5 (zakelijkere houding bij contracten): overgenomen, moet nog worden uitgezet Leerpunt 6 (contractenbeheer): overgenomen, wordt in 2014 uitgevoerd Leerpunt 7 (vastlegging Collegevergaderingen): overgenomen en uitgevoerd
3	Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?	De uitvoering van het verbeterprogramma is in de begrotingen voor 2013 en 2014 opgenomen.
4	Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?	Het door de raad gevraagde cultuurverandering is niet aan in het verbeterprogramma opgenomen. De raad is zelf aan zet hieraan invulling te geven.



Hoofdstuk 8 *Ligt Almelo op koers?*

In samenwerking met de Algemene Rekenkamer heeft de RCA in 2012 onderzoek verricht naar de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in Almelo. Het gaat om een landelijk onderzoek waaraan in totaal 32 rekenkamer(commissie)s, die in totaal 42 gemeenten vertegenwoordigen, hebben deelgenomen. De RCA heeft besloten deel te nemen aan dit gezamenlijke onderzoek omdat het antwoord geeft op de vraag of de CJG-vorming in Almelo op koers ligt en of het CJG als middel bijdraagt aan de opvoed- en opgroei-ondersteuning van jeugd tot 23 jaar en aan de coördinatie van zorg. Omdat meerdere gemeenten hebben deelgenomen aan het onderzoek was bovendien benchmarking mogelijk.

Als doelstelling van dit onderzoek werd geformuleerd dat de RCA met dit onderzoek beoogt bij te dragen aan de doeltreffendheid van het lokale jeugdbeleid. In de eerste plaats kan de gemeenteraad van Almelo zich zo een oordeel vormen over de vraag of het CJG voldoet aan landelijke én gemeentelijke beleidsambities en aan wet- en regelgeving. In de tweede plaats wilde de RCA verbeteruggesties aandragen voor de effectiviteit van het CJG. De volgende hoofdvraag stond in het onderzoek centraal: *"Ligt de CJG-vorming in de gemeente Almelo op koers (zowel in tijd als in kwaliteit) en draagt het CJG als middel bij aan de opvoed- en opgroei-ondersteuning voor ouders en kinderen van 0 tot 23 jaar en aan de coördinatie van zorg (één gezin, één plan)?"*

De RCA stelde vast dat de gemeente Almelo de invoering van een CJG snel heeft opgepakt. Voor de realisatie van het CJG werd een projectstructuur in het leven geroepen waarin de bestuurlijke en ambtelijke rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd. Er werden zowel een fysiek als een virtueel loket geopend en de gemeente Almelo besloot op regionale schaal samen te werken met dertien andere Twentse gemeenten in de vorm van een gezamenlijke backoffice en website. Ook vond er deels gezamenlijke beleidsvorming plaats. De RCA constateerde dat de ambities van de gemeente Almelo met betrekking tot het CJG in overeenstemming waren met de landelijke ambities zoals neergelegd in het basismodel CJG. Wel bleek dat voorafgaande aan de vorming van het CJG de startsituatie in Almelo niet expliciet en in samenhang in kaart werd gebracht. Ook werden de beleidsdoelen als nauwelijks toetsbaar beoordeeld, zowel voor wat betreft output als outcome. Ook de kosteneffectiviteit van het CJG kon niet worden vastgesteld. De RCA concludeerde verder dat de inlooppunt van het fysieke inlooppunt een knelpunt vormde. Bij de realisatie van het CJG hadden zich in Almelo geen financiële knelpunten voorgedaan. Verder concludeerde de RCA dat, omdat het CJG geen herkenbaar onderdeel is van de gemeentelijke programmabegroting, de raad geen zicht heeft op de resultaten welke met de geïnvesteerde middelen zijn bereikt.

Dit belemmerde de sturing door de Raad op kosten, uitgaven en (maatschappelijke) resultaten betreffende het CJG.

8.1 De besluitvorming

Op grond van de bevindingen en conclusies van het onderzoek kwam de RCA tot de volgende zes aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Draag zorg voor samenhang in en actualisatie van het Almelose beleid op het gebied van de jeugd in brede zin, i.c. beleid op het gebied van jeugd(gezondheids)zorg, onderwijs, veiligheid en maatschappelijke ontwikkeling. Zet daarbij de beleidsambities en de beleidsdoelen af tegen de beschikbare tijd, mensen en middelen.

Aanbeveling 2

Breng periodiek, samen met de samenwerkingspartners, de informatie- en hulpvraag en behoeften in beeld van ouders (verzorgers) en kinderen/jongeren. Confronteer deze vraag en behoeften met het huidige aanbod en stel -zonodig en zo mogelijk- beleidsactiviteiten vast om in eventueel geconstateerde lacunes te voorzien of bouw bestaande beleidsactiviteiten af bij ontbrekende behoefte.

Aanbeveling 3

Evalueer samen met de samenwerkingspartners in CJG-verband jaarlijks de samenwerking op effectiviteit van inhoudelijke werkafspraken en de gewenste samenstelling van de samenwerkingspartners. Pas de gesloten convenanten zo nodig aan.

Aanbeveling 4

Stel in het kader van jeugdbeleid in algemene zin en in het kader van de ambities met betrekking tot het CJG, SMART geformuleerde maatschappelijke doelen en resultaten vast. Maak daarbij gebruik van de (doorontwikkelde) Basisset indicatoren effectiviteit. Monitor periodiek de resultaten en stuur -zo nodig- de prestaties van gemeente en/of samenwerkingspartners op basis hiervan bij.

Aanbeveling 5

Heroverweeg de locatie(s) en beschikbaarheid van het fysieke inlooppunt van het CJG.

Aanbeveling 6

Zorg ervoor dat het CJG een herkenbaar onderdeel is van de gemeentelijke programmabegroting opdat verantwoording aan de Raad plaats heeft via de reguliere planning & control-cyclus.

In de bestuurlijke reactie van 24 april 2012 geeft het College aan verheugd te zijn dat de RCA in haar rapport aangeeft dat de gemeente Almelo de invoering van het CJG snel

heeft opgepakt en gerealiseerd. Het College dankt de RCA voor haar aanbevelingen, maar merkt daarbij op dat in de toekomst de beleidsambities en beleidsdoelen uiteraard afgezet moeten worden tegen de beschikbare tijd, menskracht en middelen, een constatering die de RCA ook al deed in haar rapport. De bevindingen van de RCA worden overwegend onderschreven. Het College wijst er nog op dat het CJG naar zijn mening onderdeel uitmaakt van een groter geheel, en met het oog op de toekomst, een belangrijke ondersteunende keten is in het perspectief van de transitie jeugdzorg.

Op 3 juli 2012 staat het rapport van de RCA op de agenda van de raad. De raad neemt kennis van het rapport en neemt de zes aanbevelingen ongewijzigd over. Het College wordt verzocht om voor 15 oktober 2012 een raadsvoorstel op te stellen waarin wordt aangegeven op welke wijze zij uitvoering zal geven aan de aanbevelingen. De raad wordt op 13 augustus 2013 met een raadsbrief op de hoogte gesteld van de activiteiten van het CJG en niet van de vorderingen van de uitvoering van de aanbevelingen van het rekenkamerrapport.

8.2 De aanbevelingen in de praktijk

Ten tijde van het rekenkameronderzoek naar de CJG was men in de gemeente Almelo reeds op de hoogte van de komende transitie in de jeugdzorg. Deze transitie heeft gevolgen voor de inrichting en het functioneren van de Centra voor Jeugd en Gezin, zo ook voor het CJG in Almelo. In het kader van de transitie jeugdzorg is er een ontwikkelteam in het leven geroepen: Netwerkteam Almelo. Dit team is expliciet meegegeven dat de aanbevelingen uit het rapport van de RCA meegenomen moeten worden in de transitie jeugdzorg. Vanuit de transitie wordt er ingezet op betere preventie en opvoeding. De wijze waarop preventie en opvoedingsondersteuning vormgegeven gaan worden is nog niet duidelijk, maar waarschijnlijk komt er meer de nadruk te liggen op lokaal opereren via de sociale wijkteams. De transitie heeft naar verwachting onder meer gevolgen voor het loket en de website. De nieuwe jeugdwet schrijft niet voor dat gemeenten een preventief stedelijk loket moeten hebben. Dat maakt volgens de respondenten vanuit de ambtelijke organisatie dat er nu gelegenheid is om eens kritisch te kijken naar hoeveel en welke mensen er nu eigenlijk op het loket afkomen waarbij de gemeente Almelo zich de vraag kan stellen: Is er wel een Loes-loket nodig en is de huidige aanpak met één locatie in de binnenstad wel de juiste? Het Loes-loket wordt door veel personen bezocht, mede veroorzaakt door de bemiddeling die daar wordt verzorgd voor een bijdrage uit het jeugdfonds (minimabeleid voor sport en cultuur). Bij het loket in de bibliotheek is een verbinding gelegd met het tegengaan van laaggeletterdheid. Wanneer ouders langskomen om een beroep te doen op het jeugdfonds blijken er in de praktijk ook vragen over opvoeding aan de orde te komen. Daarnaast onderhouden dertien Twentse gemeenten een gezamenlijke website (Loes in Twente). Er wordt relatief veel gebruik gemaakt van deze website. De site is gekoppeld aan een landelijke website van de jeugdgezondheidszorg. Gekoppeld aan zichtbaarheid in de bibliotheek en in de wijk maakt de Almelo aanpak een goede manier van werken mogelijk, aldus de respondenten.

De aanbevelingen uit het onderzoek worden zoals eerder aangegeven betrokken bij de transitie jeugdzorg. Sommige aanbevelingen uit het rekenkamerrapport zijn vanwege tijdgebrek (nog) niet uitgevoerd, met sommige aanbevelingen was men ten tijde van het verschijnen van het rapport al bezig en sommige aanbevelingen kunnen, onder meer vanwege de gewijzigde omstandigheden, niet uitgevoerd worden. In een interview met twee betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie wordt per aanbeveling de stand van zaken gemeld.

Aanbeveling 1 betrof het formuleren van nieuw jeugdbeleid. Vanwege tijdgebrek en capaciteitstekort is er in de gemeente Almelo geen nieuw beleid ontwikkeld. Het jeugdbeleid maakt onderdeel uit van de Sociale Agenda 2020 en in het kader van de transitie komt er een nieuw beleidsplan met vijf beleidsvelden die nauw met elkaar samenhangen. Gekeken wordt wat minimaal wettelijk verplicht is, aangezien er minder financiële middelen en minder capaciteit beschikbaar zijn. De verwachting is dat in mei of juni 2014 het beleidsplan aan de raad wordt voorgelegd. Door de Sociale Agenda 2020 komt er geen categoriale beleidsnota voor de jeugdzorg en het CJG. Respondenten geven aan dat het beleid dat nu wordt gemaakt meer wordt ingegeven door de transities in het sociale domein dan door het onderzoek van de RCA.

Aanbeveling 2 had betrekking op het gezamenlijk in kaart brengen van de informatie- en hulpvraag en behoeften van ouders en kinderen. Vanuit de CJG gedachte opereert men in de wijk en niet voor de hele stad. Er zijn voor drie wijken wijkplannen opgesteld. Vanuit de wijk gaan de gemeente en haar partners aan de hand van een analyse van registratiegegevens vraaggericht te werk, maar in de praktijk blijkt dat zij zelf actief het aanbod aan de man moeten brengen, onder andere door een achterblijvende hulpvraag onder allochtone ouders en hun kinderen.

Er vindt op dit moment geen jaarlijkse evaluatie van de samenwerking plaats met de partners van de gemeente Almelo, zoals werd beoogd met aanbeveling 3. In het kader van de transitie jeugdzorg zal dit in de toekomst wel gebeuren op het niveau van de zorgstructuren. De casemanagers zullen hier leidend in zijn.

De vierde aanbeveling had betrekking op het SMART formuleren van maatschappelijke doelen en resultaten. Geadviseerd werd daarbij gebruik te maken van de (doorontwikkelde) basisset indicatoren effectiviteit. In het interview wordt aangegeven dat de basisset indicatoren, mede in het kader van de kernkaarten, momenteel verder wordt ontwikkeld. Respondenten vragen zich af of de indicatoren voldoende functioneel zijn voor de raad en voor het monitoren van de nieuwe jeugdzorg. Veel indicatoren zijn bestemd voor de zorg met als gevolg dat er meer output dan outcome (maatschappelijke effecten) geregistreerd wordt. Het is de bedoeling dat gemeenten meer gaan sturen op maatschappelijke effecten. Dit gebeurt deels al bij de WMO en de ervaringen die daar worden opgedaan zouden gebruikt kunnen worden voor de jeugdzorg.

Ten aanzien van de locatie en zichtbaarheid van het inlooppunt, aanbeveling 5, wordt opgemerkt dat deze nu meer zichtbaar is dan in het verleden. Over de aantallen bezoekers/gebruikers is de raad in augustus 2013 nog geïnformeerd. Het inlooppunt is met de nieuwe jeugdwet een min of meer achterhaald idee, aldus de respondenten.

Tenslotte adviseerde de RCA ervoor zorg te dragen dat het CJG een herkenbaar onderdeel zou worden van de gemeentelijke programmabegroting opdat verantwoording aan de raad plaats zou kunnen hebben via de reguliere planning & control-cyclus. Respondenten gaven aan dat een ingestelde raads werkgroep momenteel kijkt naar een inpassing in de reguliere planning & control-cyclus.

8.3 Doorwerking van de aanbevelingen

Hoewel alle aanbevelingen van het onderzoek zijn overgenomen, zijn slechts twee aanbevelingen daadwerkelijk uitgevoerd. De hulpvraag van ouders wordt nu beter in beeld gebracht en dient (vaker) als uitgangspunt bij de activiteiten van de gemeente en haar partners (aanbeveling 2) en het fysieke inlooppunt is beter zichtbaar (aanbeveling 5). De overige aanbevelingen zijn nog niet uitgevoerd wat met name toe te schrijven is aan de aanstaande transitie van de jeugdzorg. Voor wat betreft aanbeveling 4, die betrekking had op doelen, resultaten en indicatoren, betwijfelen respondenten de uitvoerbaarheid van de aanbeveling. In de praktijk lijkt de raad zich niet actief te informeren over de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen. Het College informeert de raad, maar niet altijd tijdig.

Tabel 7.1 Resumé doorwerking "Ligt Almelo op koers?"

Vraag	Omschrijving vraag	Praktijk
1	Welke aanbevelingen zijn door raad en College overgenomen, welke niet en waarom? Welke toezeggingen zijn door het College gedaan?	Alle aanbevelingen worden ongewijzigd overgenomen
2	Welke overgenomen aanbevelingen zijn door het College uitgevoerd? 2a Zijn de overgenomen aanbevelingen door het College omgezet in uitvoerbare maatregelen en is er een implementatieplan (met tijdspad en motivering) opgesteld? 2b Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd, deels uitgevoerd of niet uitgevoerd?	Aanbeveling 1 (actualiseer het jeugdbeleid) Overgenomen, (nog) niet uitgevoerd Aanbeveling 2 (informatie- en hulpvraag in beeld brengen) Overgenomen, uitgevoerd Aanbeveling 3 (jaarlijkse evaluatie met partners) Overgenomen, (nog) niet uitgevoerd Aanbeveling 4 (Smart geformuleerde maatschappelijke doelen) Overgenomen, (nog) niet uitgevoerd Aanbeveling 5 (heroverweeg locaties en inlooppunt) Overgenomen, uitgevoerd Aanbeveling 6 (CJG onderdeel van P&C cyclus) Overgenomen, (nog) niet uitgevoerd
3	Op welke wijze controleert de raad de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen?	Het College informeert de raad over de uitvoering van de maatregelen, maar niet voor de afgesproken datum De raad informeert niet actief naar de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen
4	Wat zijn de redenen waarom niet uitgevoerde overgenomen aanbevelingen nog niet zijn uitgevoerd?	Landelijke ontwikkelingen (transitie jeugdzorg), niet uitvoerbaar (aanbeveling 4)

Bijlage lijst geïnterviewde personen

1. Onderzoek *De wijk ontwikkeld?* (Wijkontwikkelingsplannen)
 - De heer A.C. Kok, stadsdeelcoördinator Binnenstad en De Riet, 19 november 2013
 - Mevrouw M. Hilberts, programmamanager sector Samenleving, 7 januari 2014
2. Onderzoek *Sturen of gestuurd worden* (Programmabegroting)
 - De heer R. Schrijver, Adviseur Financiële Strategie en Coördinatie, 28 november 2013
 - De heer J. Veenstra, voorzitter commissie Planning&Control, 23 januari 2014
3. Onderzoek *Archief- en dossiervorming*
 - De heer W. Arntzen, medewerker documentaire informatievoorziening, 19 november 2013
4. Onderzoek *In de val* (Armoedeval)
 - De heer S. Beltman, Adviseur Sociaal Domein, 21 november 2013
5. Onderzoek De slag om Fortezza
 - De heer M.H. Oude Luttighuis, Manager BO Informatie en Monitoring, 3 december 2013
6. Onderzoek *Ligt Almelo op koers?* (Centrum voor Jeugd en Gezin)
 - Mevrouw A. Wiegman, Manager Samenleving Advies, 21 november 2013
 - Mevrouw L. Kamphuis, programmamanager sector Samenleving, 14 januari 2014
 - Mevrouw L. Claessens, Senioradviseur Sociaal Domein, 14 januari 2014