



gemeente Tynaarlo

**REKENKAMERCOMMISSIE
TYNAARLO**

JAARVERSLAG 2011

Voorwoord

Voor u ligt ons jaarverslag " Rekenkamercommissie Tynaarlo 2011".

Wij doen als rekenkamercommissie (RKT) onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. De resultaten van de onderzoeken, kan uw raad gebruiken om aan uw kaderstellende en controlerende taak, ten aanzien van de uitvoering van het gemeentelijk beleid door het college, invulling te geven. Wij hopen met onze onderzoeken bij te dragen aan de kwaliteit van het gemeentelijk openbaar bestuur.

Wij constateren dat de contacten met de ambtelijke organisatie en het college prettig zijn verlopen en dat er sprake is van een coöperatieve houding. Ook constateren wij dat de onderzoeksrapporten op een constructieve wijze door uw raad zijn behandeld.

Met dit jaarverslag brengen wij u op de hoogte van de activiteiten van de rekenkamercommissie in 2011 en leggen wij verantwoording af.

De voorzitter van de Rekenkamercommissie Tynaarlo

Mevrouw mr. M.Y. van der Veen.

Inhoudsopgave

- 1. Organisatie**
- 2. Onderzoeken**
- 3. Overige activiteiten**
- 4. Financiële verantwoording**

1. Organisatie

De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden. De secretarisfunctie van rekenkamercommissie wordt vanuit de raadsgriffie ingevuld. Wij, leden van de rekenkamercommissie, zijn onafhankelijk en betrokken. Betrokken bij de organisatie en bij de gemeenteraad

Wij verrichten onderzoek binnen de gemeentelijke bestuurlijke organisatie. Ons doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren.

1.1. Samenstelling Rekenkamercommissie

De leden van de rekenkamercommissie in 2011:

Mevr. mr. M.Y. van der Veen, extern lid (voorzitter), wonende te Eelde
Dhr. drs. C. Jongsma, extern lid, wonende te Eelde
Dhr. J.A. Oostmeijer, extern lid, wonende te Assen en
Dhr. J.L. de Jong, ambtelijk secretaris



1.2. Werkwijze

Werkplan

Er is een werkplan, vastgesteld in 2006, waarin is opgenomen hoe wij invulling geven aan onze taken. Het werkplan staat op de gemeentelijke website.

Onderzoeksprogramma en jaarverslag

Jaarlijks ontvangt de raad ter informatie het onderzoeksprogramma van de Rekenkamercommissie Tynaarlo. Het onderzoeksprogramma geeft in het kort weer welke onderwerpen dat jaar door ons in onderzoek worden genomen. Over 2010 is door ons in 2011 een jaarverslag uitgebracht.

Vergaderingen en bijeenkomsten

Maandelijks zijn wij bijeengekomen in een reguliere vergadering. Daarnaast hebben wij andere vergaderingen en bijeenkomsten bijgewoond.

Naast de intern gerichte activiteiten is er door de leden van de rekenkamercommissie ook deelgenomen aan activiteiten van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) en Stichting De Lokale Rekenkamer. De rekenkamercommissie is lid van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRR).

2. Onderzoeken 2011

De werkzaamheden in 2011 hebben betrekking op de afronding van het onderzoek naar de Effectiviteit van het re-integratiebeleid. Verder zijn wij eind 2011 gestart met een onderzoek naar het grondbeleid en een onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsparagraaf. De afronding van beide onderzoeken vindt plaats in 2012.

2.1 Onderzoek Effectiviteit van het re-integratiebeleid

In 2011 is afgerond het onderzoek naar de Effectiviteit van het re-integratiebeleid.

Met de komst van de Wet Werk en Bijstand (Wwb), die op 1 januari 2004 van kracht is geworden, hebben gemeenten meer vrijheid gekregen voor de invulling van het eigen bijstands- en re-integratiebeleid. Tegelijkertijd dragen ze hiervoor de financiële verantwoordelijkheid. Het centrale idee bij deze opzet was dat gemeenten zo worden geprikkeld om het volume aan bijstandsgerechtigden terug te dringen door een pakket aan instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen, evenals een strakkere handhaving van de regels. Tevens bevat de wet een aantal waarborgen voor de positie van de cliënt.

Sinds de invoering van de Wwb en het daarbij behorende re-integratiebeleid zijn meermalen vraagtekens gezet bij de effecten van reïntegratie. In de loop der tijd zijn er vanuit het Rijk aanpassingen doorgevoerd en hebben gemeenten, mede door de opgedane ervaringen, hun werkwijzen veranderd. Verder is er het voornemen om een majeure verandering door te voeren, door de regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt samen te voegen. Wij hebben om deze redenen gemeend inzicht te willen krijgen in de wijze waarop het re-integratiebeleid in de gemeente Tynaarlo is en wordt ontwikkeld en op de rollen van gemeenteraad en college hierin. Daarnaast wilden wij inzicht krijgen in doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid in de praktijk.

Als centrale onderzoeksvraag is geformuleerd:

“Op welke wijze is het re-integratiebeleid in de gemeente Tynaarlo tot stand gekomen vanuit dualistisch oogpunt en is de uitvoering voldoende doelmatig en doeltreffend?”

Conclusies en aanbevelingen

Betrokkenheid raad

Duidelijk is dat bij de invoering van de Wwb de gemeenteraad nadrukkelijk is betrokken bij het vormgeven van het re-integratiebeleid. Het ging hierbij echter om algemene uitgangspunten en kaders. In dat stadium (2004, 2005) zijn geen concrete doelen voor duidelijk omschreven doelgroepen door de raad geformuleerd of aan de raad voorgelegd. Dit brengt met zich mee dat betrokkenheid van de raad bij het halen of niet halen van doelstellingen geringer is.

Concrete doelen zijn gaandeweg (bijvoorbeeld in 2006) door de ISD geformuleerd en aangepast, waarbij een soort trial-and-error methode is toegepast. Als doelen niet haalbaar bleken met de beschikbaar gestelde middelen, zijn de doelen aangepast en is minder gekeken of met andere instrumenten de doelen wel zouden kunnen worden gehaald. Een voldoende onderbouwing voor de te bereiken doelen ontbrak, evenals een analyse die zicht geeft op de redenen voor het niet halen van de doelen.

De betrokkenheid van de raad bij de geformuleerde doelen was niet zo groot dat toen is aangedrongen op intensiveringen of dat vraagtekens zijn geplaatst bij de analyse van de uitgangssituatie. De raad stelde zich, kortom, volgend op. Van belang is dat de raad primair als uitgangspunt hanteert dat beleid binnen het budget voor het Werkdeel moet worden uitgevoerd. De afweging tussen te bereiken doelen en de daarmee gepaard gaande kosten is naar de achtergrond geschoven. In de situatie tot 2010/2011 leverde dat geen grote problemen op, gezien de beperkte problematiek in Tynaarlo en de omvang van het door het rijk bekostigde Werkdeel. In de komende jaren zal deze afweging naar verwachting wel gemaakt moeten worden, terwijl het inzicht in wat is bereikt en kan worden bereikt tegen welke kosten beperkt is.

Beleidsdoelen

Bij de invoering van de Wwb was een leidend principe dat (uitstroom naar) werk prioriteit had. In de loop der tijd is duidelijk geworden dat die prioriteit voor een grote groep cliënten geen waarde heeft, omdat uitstroom naar werk als niet realistisch kan worden beschouwd. De invoering van de participatieladder past in dit bijgestelde beeld. Hiermee kan niet alleen de uitstroom naar werk als beoogd resultaat worden benoemd, maar ook de verbetering van de positie op de ladder. Deze accentverschuiving is landelijk ingezet en door de ISD gecommuniceerd, waarbij de raad voldoende kennis heeft kunnen nemen van de nieuwe koers. Hoe de ladder als beleidsinstrument kan worden gebruikt is door de raad nog niet ver uitgewerkt. Een voornemen vanaf de invoering van de Wwb is de snellere doorstroom dan wel uitstroom uit de Wwb. Dit voornemen is maar ten dele in streefcijfers omgezet. Ook is niet breed bediscussieerd hoe dit doel bereikt zou kunnen worden en de vraag is niet expliciet aan de orde gesteld wat de consequenties kunnen zijn van zo'n snellere doorstroming, bijvoorbeeld voor de duurzaamheid van de uitstroom.

Samenwerking in ISD

Het samenwerken in een ISD betekent dat er bij eenheid van beleid van de deelnemende gemeente efficiencyvoordelen zijn te behalen. Dit is naar alle waarschijnlijkheid ook bereikt. Het wordt dan echter moeilijker om 'lokaal maatwerk' te leveren. Voor Tynaarlo betekent de samenwerking dat er specifieke prestatiedoelen op gemeentelijk niveau ontbreken. De doelen zijn nu voor het gehele klantenbestand bepaald. Er zijn echter verschillen tussen de klantenbestanden van de deelnemende gemeenten. Om beoogde doelen te bereiken zou daarom voor de gemeenten een verschillende mix van instrumenten ingezet moeten worden. Of dit gebeurd is, is vanuit de rapportages niet na te gaan. Dat geldt ook voor de toerekening van kosten. Het is mogelijk dat deelnemende gemeenten een groter budget ter beschikking stellen dan er aan diensten ten behoeve van de gemeentelijke klanten wordt besteed.

Monitoring

Voor de bepaling van de doeltreffendheid is het van belang dat doelen SMART geformuleerd zijn. In de beginperiode was dit in beperkte mate het geval. De aanpassing van de werkwijze, van grootschalige inkoop van trajecten naar het leveren van maatwerk, is tot stand gekomen door kwalitatieve informatie of door een inschatting van de effectiviteit door de ISD, zonder dat daar heldere monitoring onder zat. De aangepaste werkwijze (maatwerk) heeft kennelijk wel betere resultaten opgeleverd. Maar ook organisatieveranderingen (integratie met het UWV\Werkbedrijf en het uit elkaar halen van re-integratie en verstrekking uitkeringen) kunnen een bijdrage aan de betere resultaten hebben geleverd. Wat de bijdrage is van de veranderde werkwijze en wat van de organisatieveranderingen is niet door de ISD nagegaan.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit alles betekent dat de met de beschikbare informatie niet te bepalen is of de uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeente Tynaarlo *voldoende* doelmatig en doeltreffend is. Voor de doeltreffendheid geldt dat, vergeleken met referentiegemeenten, de resultaten voor Tynaarlo, voor zover te bepalen, redelijk tot goed zijn. Maar niet vast te stellen is of de doelen, voor zover geformuleerd, voldoende ambitieus zijn, gezien de uitgangssituatie en het klantenbestand. Met andere woorden: wordt er uitgetaald wat er in zit.

Een zelfde type conclusie moet getrokken worden over de doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Bij het ontbreken van voldoende inzicht in de doeltreffendheid kan de doelmatigheid niet bepaald worden. Bovendien kan niet worden bepaald welke inzet van middelen (instrumenten en kosten) verantwoordelijk is voor het bereikte resultaat. Ook is onvoldoende helder of het door de gemeente beschikbaar gestelde budget ten goede komt aan de klanten uit de gemeente. Wel is de uitvoering door de ISD efficiënter dan wanneer die door de gemeente Tynaarlo zelf zou worden gedaan.

Vaststelling doelen door gemeenteraad

Een volgende conclusie is dat de gemeenteraad in onvoldoende mate harde (meetbare) doelen stelt voor verschillende doelgroepen. Daarbij hoort de constatering dat de beleidsdoelen die op voorstel van de ISD door de raad zijn vastgesteld, uitgaan van een klantenbestand van de ISD dat voor de deelnemende gemeenten een zelfde opbouw en samenstelling heeft.

Controle door gemeenteraad

De informatie op basis waarvan de raad controleert en (eventueel) beleid bijstuurt is sterk financieel gericht. Het gevaar is daarmee aanwezig dat de doelstelling om binnen het door het rijk beschikbaar gestelde budget te blijven veel zwaarder weegt dan om de afgesproken inhoudelijke doelen te halen.

Aanbevelingen

- Stel als raad beleidsprestaties voor de gemeente Tynaarlo vast die geschikt zijn om te monitoren en voldoen aan de algemeen gestelde beleidsdoelen. Vraag hierbij om een analyse van de uitgangssituatie en om informatie over kosten van alternatieven. Hierbij is vooral van belang de inzet van middelen en de doelen per trede op de re-integratieladder.
- Gebruik als ISD het cliëntvolgsysteem nadrukkelijk als plaats waar managementinformatie (prestatiecijfers) kan worden gegenereerd. Hierbij kan ook gedacht worden aan informatie over de effectiviteit van ingezette instrumenten. Veel aandacht is nodig voor het juist en eenduidig bijhouden van de informatie over de trede op de participatieladder.
- Om de aansluiting tussen ISD en re-integratiepartners (nu Alescon en DAAT) optimaal te laten zijn is permanente aandacht voor deskundigheid in 'eigen huis' nodig. Technisch gezien is het gelijk laten lopen van de participatieladder (ISD) en het loonwaardesysteem van re-integratiepartners (Alescon) een mogelijkheid om de aansluiting en monitoring verder te verbeteren

In de vergadering van 26 april 2011 heeft de raad het onderzoeksrapport inclusief aanbevelingen behandeld.

Het volledige rapport staat op de website van de gemeente.

2.2 Kwaliteit Paragraaf bedrijfsvoering gemeente Tynaarlo

Bedrijfsvoering alleen voor het college? De bedrijfsvoering is weliswaar primair een taak van het college, maar de gemeenteraad heeft als taak en verantwoordelijkheid om ten aanzien van de bedrijfsvoering zowel de kaders te stellen als de uitvoering van het beleid te controleren.

De paragraaf Bedrijfsvoering is één van de verplichte paragrafen van de begroting en het jaarverslag. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Voor het verwezenlijken van de programma's uit de begroting is het essentieel te beschikken over een goede bedrijfsvoering. De toelichting op BBV stelt dat het de functie van de paragraaf bedrijfsvoering is de gemeenteraad hier inzicht in te geven.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragraaf kan verschillen. Indien er voor het onderwerp een actuele nota bestaat kan in de paragraaf worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Indien een actuele nota ontbreekt, dient een uitvoerigere paragraaf te worden gemaakt; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling binnen de gemeente.

Maar waar hebben we het eigenlijk over, wanneer we spreken van bedrijfsvoering? En waar kunnen raadsleden zich op richten? Een voorbeeld van een ondersteunend proces en de mogelijke onderwerpen waar raadsleden de aandacht op kunnen vestigen, is personeel.

Personeel

Het is voor een gemeente niet mogelijk om beleid op te stellen, uit te voeren en hierover verantwoording af te leggen zonder ambtelijk apparaat.

- *Vormt de ambtelijke organisatie een afspiegeling van de maatschappij?*
- *Inhuur externen.*
- *Ziekteverzuim binnen de gemeente.*

De kwaliteit van de paragraaf bedrijfsvoering wordt door de Rekenkamercommissie beoordeeld aan de hand van een tweetal vragen, te weten:

- 1. In hoeverre voldoen de paragraaf bedrijfsvoering van de gemeente Tynaarlo aan de eisen uit het Bbv?**
- 2. Wat is de kwaliteit van de informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering van gemeente Tynaarlo (criteria smart en samenhang met beleid) ?**

De te beoordelen begrotingen en jaarstukken zijn de begrotingen 2011 en 2012 en de jaarrekeningen 2010 en 2011.

Dit onderzoek sluit ons inziens aan bij suggesties voor onderzoek die wij van de fracties hebben ontvangen, namelijk inhuur derden en taakstelling gemeente in relatie tot formatie - twee onderwerpen die gericht zijn op de bedrijfsvoering. Wij hebben dit geïntepreteerd als een behoefte naar inzicht in bedrijfsvoeringsaspecten. En juist de paragraaf bedrijfsvoering heeft de functie de gemeenteraad inzicht te geven in de bedrijfsvoering.

2.3 Grondbeleid

Grondbeleid is een belangrijk beleidsveld in de gemeente. Met bouwgrondexploitatie worden diverse ruimtelijke functies zoals wonen, werken en voorzieningen (wegen, groen en maatschappelijke voorzieningen) gerealiseerd waarvoor de gemeente de kaders stelt (structuurvisie en bestemmingsplannen). Actief gemeentelijk grondbeleid, zoals in Tynaarlo wordt gevoerd, is ook financieel van belang voor de gemeente in verband met baten uit grondexploitatie en de financiële risico's die met actief grondbeleid gepaard gaan.

Het grondbeleid/grondbedrijf is een onderwerp dat al langer onze aandacht heeft. Wij hebben in het onderzoeksprogramma 2011 de intentie uitgesproken om in het jaar 2012 een onderzoek te willen doen naar het Grondbedrijf en daarmee (de risico's van) het gemeentelijk grondbeleid. Er is een aantal redenen voor dit voornemen. Zo is vanuit de raad al een aantal keren in de richting van de RKT het verzoek uitgegaan om onderzoek te doen naar (de effecten en risico's van) het Grondbedrijf c.q. (het functioneren van) het grondbedrijf. Onze opvatting is dat vooral de tweede vraag inzake het functioneren van het grondbedrijf niet direct onderwerp van onderzoek moet zijn, omdat het te sterk gericht is op de bedrijfsvoering van een organisatieonderdeel.

Wij willen ons richten op het grondbeleid. Het grondbeleid, zoals vastgelegd in de Nota grondbeleid van 2007, is inmiddels een aantal jaren in uitvoering. De Nota grondbeleid is aan een herziening toe, die in het voorjaar 2012 door de gemeente wordt voorzien. Met een quick scan willen wij het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo in de periode 2007 tot en met 2011 evalueren vanuit de financiële invalshoek van doelmatigheid.

Hoe is de doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo in de periode 2007-2011?

De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt voor de nieuwe Nota grondbeleid waarmee de gemeenteraad de kaders stelt voor het te voeren grondbeleid in de komende vier jaar.

De planning is dat eind februari 2012 het rapport in concept gereed is en voor ambtelijk wederhoor wordt voorgelegd.

2.4 Onderzoek beheersing grote Projecten

In het onderzoeksprogramma 2011 is ook opgenomen een onderzoek naar de beheersing grote Projecten. Immers tot de taak van de gemeenteraad behoren twee belangrijke onderdelen, te weten kaderstelling en controle. Dat geldt ook voor de opzet en beheersing van grote (veelal infrastructurele projecten).

Op dit moment heeft de gemeente een aantal projecten in uitvoering. In dit onderzoek zou het in beginsel moeten gaan om de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke kaderstellende rol heeft de raad bij (grote) projecten en hoe vult zij die zo effectief mogelijk in ?
2. Hoe is een bepaald groot project ingericht, welke rapportages vinden daarover met welke frequentie plaats aan de raad ?
3. Heeft de raad voldoende instrumenten om tijdens het proces te controleren of de voortgang in overeenstemming is met de kaderstelling ?
4. Maakt de raad voldoende gebruik van de ter beschikking staande instrumenten en leidt dat tot tussentijdse aanpassingen ?

In de organisatie is hiervoor in 2011 de nodige aandacht geweest (onderzoek naar Zuidoevers). Dit heeft ons er toe gebracht dit onderzoek te combineren met het onderzoek naar het grondbeleid. In het onderzoek wordt een casestudie naar Ter Borch uitgevoerd.



3. Overige activiteiten

3.1 Overleg met de fractievoorzitters van de gemeenteraad en concerncontroller

Belangrijk voor ons is te weten wat er speelt en leeft in politiek Tynaarlo. In de afgelopen jaren heeft er altijd een gesprek plaatsgevonden met de raadsfracties. Gesproken wordt dan over mogelijke onderzoeksopdrachten. Voor 2011 stond in het najaar een gesprek met de fracties van de gemeenteraad gepland om onderzoekssuggesties voor 2012 in beeld te krijgen. In afwachting van een nieuw te vormen college is dit overleg verplaatst naar januari 2012. Dit geldt tevens voor het overleg met de concerncontroller. Doel van dit gesprek is afstemming tussen de diverse uit te voeren onderzoeken.

3.2 Wat hebben wij niet gedaan ?

- De raad, het college en de rekenkamercommissie zelf hebben het functioneren in de afgelopen jaren geëvalueerd. De punten die daaruit naar voren zijn gekomen, worden door ons in 2011 en de komende jaren opgepakt. Ondermeer gaat het daarbij om de zichtbaarheid van de RKT naar de burger (verbeteren van de website en de vindplaats van de onderzoeken).
- Monitoren aanbevelingen afgeronde onderzoeken.

Omdat er weinig tot geen aandacht is geweest voor bovengenoemde onderwerpen, wordt deze opgenomen in het onderzoeksprogramma voor 2012.

4. Financiën

De RKT heeft jaarlijks een bedrag van € 1.- per inwoner beschikbaar voor haar werkzaamheden. Voor het jaar 2011 hadden wij de beschikking over een bedrag van € € 32.912,-



Over 2011 zijn de volgende financiële middelen verantwoord:

Bestede bedragen 2011	Raming 2011	Toelichting op begrotingsposten
€ 10.284,73	€ 7.121,-	Vergaderkosten/kosten externe leden
€ 21.380,11	€ 25.791,-	Kosten onderzoeken 2011
Totaal € 31.664,84	Totaal € 32.912,-	Netto resultaat