

Onderzoeksplan Rekenkamercommissie 2016 en 2017

Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Tiel bestaat geheel uit externe leden. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente met als doel om de gemeenteraad te ondersteunen in zijn controlerende functie. De rekenkamercommissie voert onderzoek uit naar de realisatie van het gemeentelijk beleid en naar de mogelijkheden tot verbetering van de efficiency en de effectiviteit van het beleid en de beleidsuitvoering.

De rekenkamercommissie voert onderzoeken zelf uit of laat deze, onder haar verantwoordelijkheid, door anderen uitvoeren. Voor elk onderzoek staat voorop dat het doel is om te leren van het verleden. Alleen dan kan de instelling van een rekenkamercommissie een bijdrage leveren aan het versterken van de rol en het functioneren van de raad.

Jaarlijks stelt de rekenkamercommissie een onderzoeksplan op waarin wordt aangegeven welke onderwerpen in aanmerking kunnen komen voor onderzoek en welke specifieke onderzoeken werkelijk worden uitgevoerd.

De samenstelling van de rekenkamercommissie is als volgt:

Voorzitter: R. E. van Unen

Leden: C. Sluiter-Kuilwijk
P. Nanning

Secretaris: J.W. Westerholt

1. Inleiding

In maart 2016 heeft de gemeenteraad van Tiel de verordening rekenkamercommissie 2016 vastgesteld. Deze verordening wijkt deels af van de al eerder (in 2008) vastgestelde verordening, met name m.b.t. de samenstelling van de rekenkamercommissie (voorheen middels het zogenaamde directeursmodel).

Tot 2016 zijn de volgende onderzoeken uitgevoerd en afgerond:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Beheer openbare ruimte
- Vraaggerichte dienstverlening
- Re-integratiebeleid
- Handleiding programmabegroting
- WMO
- Verbonden partijen
- Grote projecten

In de verordening is aangegeven dat de rekenkamercommissie (verder ook wel RKC genoemd) elk jaar een onderzoeksplan zal opstellen waarin mogelijke onderzoeken zijn opgenomen.

Ten behoeve van de opstelling van dit onderzoeksplan is bij de auditcommissie gesondeerd in hoeverre er van die zijde suggesties zijn te geven. Ook is aan het College van B&W verzocht of van die zijde voorstellen bestaan. Daarnaast zijn door de leden van de rekenkamercommissie zelf voorstellen voor onderzoeken aangedragen (vanzelfsprekend kan de Raad zelf altijd onderwerpen voor onderzoek aandragen bij de RKC).

De nu in het onderzoeksplan opgenomen onderwerpen zijn afgestemd met de mogelijk door het College van B&W uit te voeren onderzoeken krachtens artikel 213a: dubbels dienen immers te worden voorkomen! Hier blijkt overigens geen sprake van te zijn. In totaal resulteren nu zes onderwerpen die onderzocht zouden kunnen worden en waar de rekenkamercommissie een verantwoorde keuze uit kan maken.

Naast de uiteindelijke keuze treft u in dit onderzoeksplan ook meer informatie aan over de mogelijke opzet en de daarbij behorende planning.

2. Potentiële onderzoeksvoorstellen

Op grond van bestudering van relevante documenten en de gehouden gesprekken met derden, is door de rekenkamercommissie een overzicht opgesteld van de in 2016 en 2017 mogelijk te onderzoeken onderwerpen. Bewust is gekozen om dit plan ook op 2017 betrekking te laten hebben, 2016 is immers al nagenoeg voorbij. Vanaf 2018 zal het onderzoeksplan zich beperken tot één kalenderjaar.

Bij de keuze van de uiteindelijk aan te vangen onderzoeken zijn de criteria in acht genomen zoals deze zijn opgenomen in het door de RKC vastgestelde onderzoeksprotocol.

Het zijn de volgende criteria:

1. Is er sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht?
2. Heeft het onderzoek voldoende toegevoegde waarde?; rechtvaardigen de te verwachten leereffecten en nieuwe inzichten de onderzoeksinspanning?; is het onderwerp niet onlangs al onderzocht door anderen?
3. Is er een risico/vermoeden van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid en/of onrechtmatigheid?

4. Is er sprake van subsidiariteit: is de onderzoeksvraag niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden?
5. Is het onderwerp voor de rekenkamercommissie haalbaar en past dit binnen de financiële en organisatorische mogelijkheden?
6. Zijn de resultaten bruikbaar? Dragen zij bij aan het leren op grond van ervaring?
7. Zijn over een grotere tijdspanne bezien de onderzoeksonderwerpen gevarieerd?
8. Zijn de onderwerpen en onderzoeken communiceerbaar naar de samenleving?

Het overzicht van mogelijke onderwerpen waarop onderzoeken in 2016 en 2017 betrekking kunnen hebben, zijn:

1. Het subsidiebeleid van de gemeente
2. De ondersteunende rol van het ICT-beleid
3. Ombuigings- en bezuinigingsmaatregelen
4. WMO en jeugdzorg
5. Schuldhulpverlening
6. Klimaatbeleid

Onderwerpen die in voorgaande jaren naar de mening van de toenmalige rekenkamercommissie niet voor onderzoek in aanmerking kwamen, zijn nu ook niet meer opgevoerd.

Conform het onderzoeksprotocol moeten alle onderwerpen getoetst worden aan de hiervoor genoemde criteria. Hierbij staat in het algemeen toetsing van de uitvoering (door het College) van een besluit van de Raad centraal. Raadsbesluiten en raadsbeleid zijn maatgevend, waarbij met name gekeken wordt of de te bereiken doelen zijn aangegeven en gerealiseerd.

Een ander belangrijk punt is dat de “antwoorden” in het geval van een rekenkamercommissie-onderzoek niet ook op een andere, eenvoudiger wijze, te verkrijgen zijn. Er staan de Raad immers meer mogelijkheden ter beschikking om antwoorden op specifieke vragen te krijgen, zoals:

- a) een rechtstreekse vraagstelling aan het College;
- b) de mogelijkheid om voorstellen op de raadsagenda te plaatsen;
- c) het benutten van de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 213a Gemeentewet): deze verordening regelt weliswaar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het College m.b.t. periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, maar de Raad kan reageren op het onderzoeksplan en de voortgangsrapportages;
- d) het instellen van een raadsenquête, het “zwaarste” instrument.

Na toetsing van de mogelijke onderzoeken aan het voorgaande, komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat het merendeel van de genoemde onderwerpen zich leent voor een onderzoek, maar keuzes zullen gemaakt moeten worden. De commissie neemt de Raad graag mee in haar overwegingen en mogelijkheden tot onderzoek en relevantie van het onderzoek. De overwegingen van de commissie zijn de volgende:

Ad 1) De gemeente Tiel heeft subsidiebeleid vastgesteld, gevolgd door een subsidieverordening op basis waarvan subsidieverzoeken door derden worden beoordeeld. De verordening dateert uit 2005. In de afgelopen jaren zijn wel meerdere deelverordeningen door de Raad vastgesteld. Bij onderzoek hiernaar moeten in ieder geval de volgende vragen aan de orde komen:

- Wat is de omvang van de totale subsidiestroom?
- Welke subsidietypen onderscheidt de gemeente?
- Is er een taakstellende visie van de raad op de wijze waarop subsidies kunnen worden ingezet om gemeentelijke doelen te bereiken?
- In hoeverre is de algemene subsidieverordening werkbaar en helder?

- Is het door de raad geformuleerde beleid dat ten grondslag ligt aan subsidieverstrekking evalueerbaar en resultaatgericht?
- Sluiten de subsidieafspraken en -voorwaarden aan bij de beleidsdoelen?
- Zijn subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd, aansluitend bij het subsidietype?
- Leggen de gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?
- Evalueert het college de subsidieafspraken op basis van de informatie van de gesubsidieerde organisaties/ instellingen en stuurt het college waar nodig bij?
- Kan de raad op basis van de informatie van het college haar controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?
- Verstrekkt het college de raad voldoende en relevante informatie?
- Stuurt de raad ook op basis van de geleverde informatie?
- Heeft het vastgestelde beleid geleid tot realisatie van de door de raad aangegeven doelen?
- In hoeverre draagt de gesubsidieerde instelling bij aan de beleidsdoelstellingen?
- Hoe vindt de samenwerking met de betrokken verenigingen, stichtingen, instellingen of gemeenschappelijke verbanden plaats?

Met een onderzoek naar het subsidiebeleid (uit te besteden aan derden) kan op korte termijn begonnen worden, de totale doorlooptijd (vanaf besluit door de Rekenkamercommissie t/m behandeling van het eindrapport in de Raad) zal ongeveer zes maanden duren.

Ad 2) Publieke dienstverlening is een onderwerp dat veel aandacht krijgt. Medio 2015 zijn de gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel een gemeenschappelijke regeling aangegaan op het gebied van financiën, P&O en ICT. ICT-beleid bepaalt steeds meer het gemeentelijk handelen op het gebied van dienstverlening, veiligheid, digitalisering en informatievoorziening. Het belang van ICT-beleid en borging van de uitgangspunten zien we ook terugkomen in het kader van het nieuwe werken, werkprocessen, de decentralisaties, de omgevingswet en privacy.

Onderzocht kan worden of het huidige ICT-beleid bijdraagt aan de gemeentelijke belangen en doelen. Hierbij kunnen de volgende vragen gesteld worden:

- In hoeverre zijn de huidige ICT systemen in het kader van het bovenstaande voldoende ingericht?
- Is dit voldoende efficiënt?
- In hoeverre is het ICT beleid en de uitvoeringsfunctie (door de GR) als doelmatig en doeltreffend aan te merken voor de gemeente Tiel?
- Sluit het ICT beleid aan op de actuele inzichten vanuit de VNG en KING?
- Op welke wijze is de Raad bij de vaststelling van het ICT-beleid betrokken?
- Op welke wijze kan de Raad invloed uitoefenen op deze gemeenschappelijke regeling die invloed heeft op de primaire lokale processen?

Gezien de samenwerking met de genoemde andere gemeenten ligt een gezamenlijk optrekken bij dit onderzoek voor de hand, daar zal overleg en afstemming over moeten plaatsvinden. Ook zijn er nu nog niet zoveel ervaringsgegevens beschikbaar. Een eventueel onderzoek zal moeten worden uitbesteed aan derden; de totale doorlooptijd is naar verwachting eveneens ongeveer zes maanden.

Ad 3) Ombuigings- en bezuinigingsmaatregelen: ook de gemeente Tiel heeft de afgelopen jaren flink moeten bezuinigen op diverse beleidsterreinen. De volgende vragen liggen voor de hand:

- Welke ombuigingsmaatregelen, met welke financiële doelstellingen, zijn door de raad vastgesteld?
- Hoe is er bezuinigd en wat is het effect geweest van deze bezuinigingen en ombuigingen?
- Zijn de bezuinigingen gerealiseerd?
- Welke maatschappelijke gevolgen werden bij het vaststellen van de ombuigingsmaatregel door de raad voorzien?

- Indien nadelige effecten bij sommige maatregelen werden verwacht, hebben deze zich dan ook voor gedaan?
- Is de raad over de voortgang van de bezuinigingen en verwachte maatschappelijke effecten adequaat geïnformeerd?
- Heeft de raad in voorkomende gevallen bijgestuurd?

De RKC wil met de beantwoording van deze en andere vragen met dit onderzoek inzicht krijgen in de effecten van eerder doorgevoerde bezuinigingen in de gemeente. Daarnaast wil de RKC zicht hebben op de wijze waarop de raad over de bezuinigingen en ombuigingen wordt en werd geïnformeerd en in hoeverre de raad in voorkomende gevallen daadwerkelijk heeft bijgestuurd. Een onderzoek hiernaar kan door RKC zelf worden uitgevoerd, het onderzoek is relatief licht van karakter. De totale doorlooptijd wordt geraamd op vier maanden. Aanvang vierde kwartaal 2016, aanbidding aan raad vóór 1 mei 2017

Ad 4) Met de WMO is inmiddels al een aantal jaren ervaring opgedaan, met jeugdzorg bijna twee jaar. Een bijzonder grote verandering betreft de op 1 januari 2015 doorgevoerde transitie waarbij de uitvoering van de uitgebreide WMO en jeugdzorg gemeentelijke verantwoordelijkheden zijn geworden. In de Regio Rivierenland is de uitvoering van deze taakvelden overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling. De vraag doet zich voor of de Raad voldoende grip heeft en houdt op de uitvoering van het door diezelfde raad vastgestelde beleid.

De RKC kan dit onderzoeken, waarbij ook gekeken kan worden naar de invulling van de bij de overdracht van het Rijk naar de gemeente bepaalde financiële taakstelling.

Centraal staat de vraag hoe de raad kan sturen op doelen en welke informatie de raad daarvoor nodig heeft.

Het onderzoeksveld is echter zeer breed en een onderzoek naar “alles” kost veel energie, tijd en geld. Bovendien is het moment om “alles” te onderzoeken nu nog te vroeg.

De vraag is dan ook of dit onderwerp door de gemeente Tiel alleen zou moeten worden onderzocht, wellicht ligt ook hier samenwerking met de andere deelnemende gemeenten voor de hand. Ten behoeve van de Raad kan wel voorwerk worden gedaan door aan te geven welke criteria, vertaald in indicatoren, kunnen worden gehanteerd op basis waarvan later de raad kan concluderen in hoeverre doelen bereikt zijn.

Ad 5) Schuldhulpverlening is sinds de invoering van de Wet gemeenschappelijke schuldhulpverlening in 2012 een wettelijke gemeentelijke taak. De wet stelt dat gemeenten schuldhulpverlening in principe voor iedereen met schulden toegankelijk moet maken. In de praktijk betekent dit dat de wet een zgn. 'open einde' regeling is. De gemeente kan hierdoor moeilijk sturen op het aantal aan te bieden trajecten en zal voor de kostenbeheersing met name in moeten zetten op het efficiënt uitvoeren van het proces. Het beleidskader in de gemeente Tiel loopt tot en met 2016, een werkgroep is bezig met de evaluatie en een aantal aanpassingen zijn begin 2016 al doorgevoerd. Met nader onderzoek naar het beleid en de doelstellingen in de afgelopen jaren, de recente praktijk meenemende, kan de RKC aanbevelingen meegeven aan de gemeenteraad (wellicht in de vorm van een brief van de RKC). Zonder uitpuittend te zijn, kunnen hierbij de volgende vragen gesteld worden:

- Zijn er heldere beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de (inrichting rondom de) schuldhulpverlening?
- Zijn er toetsbare doelen geformuleerd ten aanzien van de uitvoering?
- Is de schuldhulpverlening doeltreffend georganiseerd? En is de uitvoering van de schuldhulpverlening doelmatig georganiseerd?
- Beantwoordt de uitvoering van de schuldhulpverlening en de trajecten aan de gestelde beleidskaders?
- Zijn de (beoogde) doelgroepen goed in beeld?

- Is er zicht op de omvang van de problematiek, de doelgroepen en het bereik van de gemeente Tiel?
- In welke mate wordt gestuurd op een maximaal bereik van de doelgroepen?
- Hoe wordt de uitvoering beleefd door cliënten en uitvoerende organisaties?
- Zijn de beleidskaders en de uitvoering van de schuldhulpverlening (organisatie, verantwoordelijkheid, middelen, efficiëntie) toekomstbestendig? Dit mede gelet op de decentralisaties.
- In hoeverre wordt met de uitvoering van de schuldhulpverlening voldaan aan de wettelijke plichten opgenomen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening?

Met een onderzoek naar dit onderwerp kan begin 2017 worden begonnen. Gezien de vereiste specifieke kennis op onderdelen moet het (deels) worden uitbesteed aan derden; de totale doorlooptijd wordt geraamd op minimaal vier maanden.

Ad 6) Klimaatbeleid staat nationaal, mondiaal en ook in Tiel volop in de belangstelling. Het gaat hierbij om het creëren van cruciale randvoorwaarden om de toekomst van de aarde en haar bewoners veilig te stellen en toekomstige generaties een duurzaam en leefbaar bestaan te bieden. In de in 2014 vastgestelde Milieuvisie 2010 – 2012 zijn voor acht milieuthema's (waaronder klimaatbeleid) doelstellingen voor 2020 geformuleerd. Nu, halverwege deze periode is het interessant om te weten in hoeverre deze doelen al zijn bereikt. Onder andere de volgende onderzoeksvragen zijn denkbaar:

- Welk deelbeleid is inmiddels door de gemeente vastgesteld?
- In hoeverre heeft de gemeente invloed op de uitvoering van dat beleid?
- Hoe vindt de terugkoppeling naar de raad plaats?
- In welke mate stuurt de raad daadwerkelijk bij?

Gezien de omvang en de ambities is onderzoek hiernaar geen sinecure en zal ongetwijfeld blijken dat we bij veel thema's mede afhankelijk zijn van beleidsbepaling en –uitvoering door andere overheden. En uiteraard ook van mondiale afspraken; dit geldt zeker voor het thema klimaatbeleid, waar de invloed van de lokale overheid beperkt is. Bij een eventueel nader vooronderzoek is de afbakening van dit onderzoek van groot belang waarbij het vastgestelde uitvoeringsprogramma maatgevend is. Indien voor dit onderzoek wordt gekozen moet dit, gezien de specifieke vereiste kennis, worden uitbesteed aan een extern bureau. De totale doorlooptijd wordt ook hier geraamd op zes maanden.

3. Keuzes

Ten aanzien van de daadwerkelijk te onderzoeken onderwerpen geldt dat, voordat met het onderzoek kan worden begonnen, eerst de onderzoeksopzet moet worden vastgesteld. Hiervoor zal door de rekenkamercommissie een vooronderzoek worden verricht middels bestudering van relevante documenten. Ook kunnen in deze fase eventueel al oriënterende gesprekken met sleutelpersonen gevoerd worden. De onderzoeksopzet zal minimaal de volgende onderdelen gaan bevatten:

- a) *Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag*
- b) *Doel van het onderzoek*
- c) *Centrale vraagstelling en deelvragen*
- d) *Aandachtspunten m.b.t. het normenkader*
- e) *Globale onderzoeksopzet: keuze van onderzoeksinstrumenten*
- f) *Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten.*
- g) *Wijze van rapporteren*

Van de genoemde zes onderwerpen lenen meerdere zich voor een onderzoek door de rekenkamercommissie; het beschikbare budget en de beschikbare capaciteit noodzaken per definitie tot een aanmerkelijke inkrimping. Bij de keuze uit deze groslijst moet elk onderwerp getoetst worden aan de criteria zoals in het begin van de vorige paragraaf gesteld. Een toets hiernaar leidt tot de volgende conclusies:

- Het subsidiebeleid van de gemeente: dit onderwerp voldoet aan nagenoeg alle criteria, afgezien van een risico of vermoeden van ondoeltreffendheid of ondoelmatigheid (dat komt wellicht uit onderzoek naar voren)
- De ondersteunende rol van het ICT-beleid: dit onderwerp is “onderzoekswaardig” maar gezamenlijk optrekken in regionaal verband is wenselijker. Op een later moment kan dit aan de orde komen, dan is er ook een langere periode die onderzocht kan worden.
- Ombuigings- en bezuinigingsmaatregelen: voldoet aan nagenoeg alle criteria.
- WMO en jeugdzorg: de te onderzoeken periode is nu nog te kort om volwaardig onderzoek te doen, ook hier ligt samenwerking met de andere deelnemende gemeenten in regionaal verband voor de hand. Wel kan worden bezien of we begin 2017 kunnen beschikken over geactualiseerde indicatoren (die dan moeten worden bijgehouden) op basis waarvan later kan worden beoordeeld of doelen zijn gehaald.
- Schuldhelpverlening: politiek-bestuurlijk gezien interessant, voldoet aan de meeste criteria en het huidige beleid wordt momenteel geëvalueerd. In de loop van 2017 kan onderzoek hiernaar worden opgepakt.
- Klimaatbeleid: voor de mensheid van groot belang, door de gemeenteraad van Tiel niet echt te beïnvloeden. Een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in alleen Tiel is ook niet te meten.

Gelet op het voorgaande wil de rekenkamercommissie in 2016 aanvangen met twee onderzoeken: een relatief zwaar onderzoek naar het subsidiebeleid en een lichter onderzoek naar de ombuigingen en bezuinigingen.

Na afronding van het onderzoek naar het subsidiebeleid kan begonnen worden met een minder uitgebreid onderzoek naar schuldhelpverlening. Wellicht kan ook in 2017 in een rekenkamerbrief ingegaan worden op indicatoren waarmee gemeten kan worden of de doelen in en rond het “sociale domein” gehaald worden. Dit houdt in dat de rekenkamercommissie vanaf nu t/m eind 2017 in totaal drie onderzoeken wil gaan uitvoeren. Een relatief groot onderzoek en twee kleinere. De onderzoeksopzet voor elk onderzoek zal, voorzien van de mededeling wie het onderzoek zal gaan uitvoeren, ter kennis van Raad, College en gemeentesecretaris worden gebracht.

3. Financiën

Voor de totale werkzaamheden van de rekenkamercommissie is elk jaar door de Raad een budget ter beschikking gesteld ten bedrage van € 20.000. Een deel hiervan is bestemd voor reguliere commissieactiviteiten, voor louter onderzoek is op jaarbasis ongeveer € 13.000 beschikbaar. In 2016 zal dit bedrag overigens hoger zijn, de rekenkamercommissie is namelijk pas rond de zomer echt van start gegaan waardoor dat deel van het budget, bestemd voor vergadervergoedingen, lager zal uitvallen. Afsproken is dat dat deel van het budget wat in 2016 niet besteed kan worden, zal worden toegevoegd aan het budget voor 2017.

Tiel, 19 oktober 2016

secretaris,

voorzitter,