

ONDERZOEKSPLAN UITVOERING



ONDERZOEKSPLAN UITVOERING

15 maart 2023

Foto voorkant: Dionne van der Sluijs

1 INLEIDING

Uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid, ook op lokaal niveau, krijgen recent veel aandacht. In het Utrechtse coalitieakkoord (2022) wordt aangekondigd dat het aantredende college fors wil investeren in de ‘uitvoeringskracht’ van de ambtelijke organisatie. *“Onze politieke ambities willen we met kracht realiseren. Dat vraagt een deugdelijke ambtelijke organisatie. Een organisatie die in staat is de bestuurlijke besluiten goed uit te voeren. Waar de organisatie niet kan uitvoeren komen kwetsbare groepen in de knel. We investeren daarom in versterking van de gemeentelijke organisatie”*¹. Eerder in 2022 was in het overdrachtdossier van de gemeente Utrecht al gepleit voor een betere en meer intensieve afstemming tussen politiek, beleid en uitvoering².

De rekenkamer wil in 2023 ook aandacht besteden aan het thema uitvoering. We definiëren uitvoering als het realiseren van de gemeentelijke ambities. Zoals we in ons jaarplan³ hebben aangegeven beginnen we met een meta-evaluatie op basis van eerder onderzoek door de rekenkamer. Op welke manier besteden wij zelf aandacht aan uitvoering? Welke barrières voor een goede uitvoering van beleid hebben we daarbij geïdentificeerd? Welke aanbevelingen hebben we gedaan om de uitvoering van beleid te verbeteren? Zien we deze aanbevelingen terug in hoe de gemeente uitvoering organiseert? Op basis van een analyse van onze eigen rapporten, documentstudie en gesprekken met betrokkenen willen we zicht krijgen op ‘uitvoering’ in Utrecht en de ontwikkelingen die we daarin zien.

In dit onderzoeksplan werken we nader uit hoe we deze meta-evaluatie willen inrichten, wat daarbij de aanpak en onderzoeksvragen zijn en wat daarvan de tijdsplanning is.

Deze aanpak, afbakening en planning werken we in de paragrafen 3 en 4 verder uit. Daarvoor schetsen we in paragraaf 2 de achtergrond van ontwikkelingen in) uitvoering.

2 ACHTERGROND

Uitvoering van beleid krijgt veel politieke en bestuurlijke aandacht. Falende publieke dienstverlening, zoals onder meer naar voren kwam in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst, fungeerde daarbij als één van de katalysatoren. Maar het ongenoegen over de kwaliteit van uitvoering wordt al langer geuit. In 2017 merkte toenmalig informateur Herman Tjeenk Willink op dat *“waar departementen en publieke uitvoeringsorganen noodgedwongen hun aandacht en energie intern richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen, burgers onvermijdelijk buiten beeld [raken]. Dit wringt met de steeds*

¹ Gemeente Utrecht (2022). *Investeren in Utrecht: Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*, p. 63.

² Gemeente Utrecht (2022). *Overdrachtdossier gemeente Utrecht 2022*, p. 96.

³ Rekenkamer Utrecht (2022). *Jaarplan 2023*, p. 26.

breder gevoelde noodzaak om de verbindingen tussen burgers en overheid te bevorderen of te herstellen”⁴.

Een reeks van onderzoeken, adviezen en analyses over uitvoering en de versterking ervan heeft inmiddels het licht gezien: de Tweede Kamer deed zelf onderzoek naar de uitvoering van beleid, en uitvoeringsorganisaties vragen met een periodiek terugkerende ‘Staat van de Uitvoering’ aandacht van de politiek voor de praktijk van beleidsuitvoering. Toenemende aandacht is er ook voor lokale uitvoering. Zo heeft de VNG recent rapporten gepubliceerd over beleidsuitvoering door gemeenten en over de ‘uitvoeringskracht’ die daarvoor nodig is⁵. Daarbij gaat het niet in de laatste plaats om (veel) geld: in de Staat van de Uitvoering die de VNG in 2022 publiceerde wordt becijferd dat sinds 2010 gemeenten 15%, of € 2,4 miljard, op de eigen ambtelijke organisatie hebben bezuinigd⁶.

In Utrecht zetten betrokken partijen in het coalitieakkoord voor de periode 2022-2026 in op versterking van uitvoering van beleid. Uitvoering moet (weer) centraal komen te staan in wat de gemeente doet. Dit is belangrijk om doelen van beleid ook daadwerkelijk te realiseren. Maar ook het vertrouwen van de burger in de overheid wordt sterk bepaald door de manier waarop die burger door de overheid wordt bejegend. Die bejegening wordt vooral zichtbaar in de fase van uitvoering. Het coalitieakkoord stelt daarover dat *“een betrouwbare overheid een overheid [is] die burgers goed en snel helpt. Een overheid die duidelijk en transparant is, toegankelijk en navolgbaar en empathisch. Dat vergt sensitieve, goede getrainde medewerkers die genoeg tijd hebben om de mens centraal te stellen”⁷*. Het college wil dat doen door te investeren in ‘uitvoeringskracht’ van de gemeentelijke organisatie. Overigens wordt in dit of in andere documenten niet (eenduidig) gedefinieerd wat uitvoeringskracht dan inhoudt⁸.

Met het coalitieakkoord wordt de scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering ter discussie gesteld. Deze (strikttere) scheiding was een decennium eerder speerpunt in organisatiestrategie ‘Via B’ uit 2011⁹. *“We maken onderscheid tussen ontwikkelingsgerichte onderdelen, uitvoeringsorganisaties en interne bedrijven (...). We scheiden de organisatie aan de hand van werkprocessen en verbinden weer door een samenhangende, transparante en slanke managementstructuur, bijvoorbeeld door het vormgeven van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap”¹⁰*. Deze nieuwe manier van organiseren zou ertoe moeten leiden dat de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening werd verbeterd, terwijl deze tegelijkertijd doelmatiger zou worden¹¹. De organisatieverandering zou moeten resulteren in een structurele besparing van

⁴ Bureau woordvoering kabinetsformatie (2017). *Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink: Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?*, p. 2.

⁵ VNG (2020). *Uitvoeringskracht van gemeenten: hoe sterk zijn onze schouders?*, en VNG (2022). *Stand van de uitvoering*.

⁶ VNG (2022). *Staat van de uitvoering*, p. 10.

⁷ Gemeente Utrecht (2022). *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*.

⁸ In het genoemde overdrachtsdossier van de gemeente Utrecht wordt de term 68 keer genoemd, maar nergens gedefinieerd.

⁹ Gemeente Utrecht (2011). *Via B: Organisatiestrategie*.

¹⁰ Gemeente Utrecht (2011). *Via B: Organisatiestrategie*, pp. 25 en 28.

¹¹ Gemeente Utrecht (2011). *Via B: Organisatiestrategie*, p. 29.

€55 miljoen. Met 'Via B' werd de richting aangegeven waarin de gemeentelijke organisatie zich zou moeten bewegen.

We willen de ontwikkeling in de manier waarop uitvoering binnen de gemeente Utrecht wordt georganiseerd met een 'tijdlijn' in kaart brengen. Die tijdlijn willen we gebruiken om de analyse van onderzoek van de rekenkamer naar uitvoering in context te plaatsen.

Onderzoek door rekenkamers richt zich onder meer op de vraag in hoeverre beleid doelmatig en doeltreffend is: worden doelen gerealiseerd, is dat een gevolg van gevoerd beleid en gebeurt dat tegen de laagst mogelijke kosten. Daarmee gaat rekenkameronderzoek per definitie ook over uitvoering. De Rekenkamer Utrecht heeft in de afgelopen 10 jaar meer dan 40 onderzoeksrapporten uitgebracht. Daarnaast is in een reeks van brieven ook aandacht gevraagd voor (onder meer) uitvoeringsvraagstukken. Hieronder presenteren we een aanpak voor een evaluatie van deze rapporten en brieven op het thema 'uitvoering'.

3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoek heeft twee doelen. In de eerste plaats willen we bepalen op welke manier de rekenkamer de afgelopen jaren zelf uitvoering heeft onderzocht. Die analyse kan lessen opleveren voor de focus en aanpak van een toekomstig, verdiepend vervolgonderzoek naar uitvoering. Dat willen we doen door in kaart te brengen tot welke aanbevelingen voorgaand onderzoek heeft geleid en in hoeverre deze aanbevelingen herleidbaar zijn tot een typologie over uitvoering.

Daarnaast willen we zicht krijgen op de vraag wat de gemeente met de aanbevelingen doet. Dat doen we op twee manieren: (1) door te bezien of en welke aanbevelingen worden overgenomen en (2) door ons onderzoek en onze aanbevelingen te plaatsen in de bredere context van de manier waarop de gemeente uitvoering organiseert. Dat is geen doorwerkingsonderzoek. Maar door zicht te krijgen op (het type) aanbevelingen dat wordt overgenomen en door dat te plaatsen in een bredere context kunnen wel vergelijkingen worden gemaakt en lessen geformuleerd: waar ligt de focus in het onderzoek van de rekenkamer? Hoe verhoudt zich dat tot de manier waarop de gemeente zelf met uitvoering bezig is? Naar welke aspecten van uitvoering kijkt de rekenkamer? Mist de rekenkamer aspecten die vanuit het perspectief van de gemeente juist cruciaal zijn?

Dit leidt tot de volgende centrale vraag:

In hoeverre en op welke manier wordt uitvoering van beleid door de rekenkamer Utrecht onderzocht, tot welke aanbevelingen leidt dit en hoe passen deze aanbevelingen bij de manier waarop de gemeente Utrecht uitvoering van beleid organiseert?

Deze centrale vraag werken we uit aan de hand van drie onderzoeksvragen:

1. Welke bevindingen, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van uitvoering zijn er in rapporten van de rekenkamer geformuleerd c.q. onderbouwd en hoe zijn deze te typeren?

2. In hoeverre worden aanbevelingen die betrekking hebben op uitvoering door de gemeente overgenomen en hoe verhoudt zich dit tot het type aanbeveling?
3. Hoe verhouden bevindingen conclusies en aanbevelingen uit rapporten van de rekenkamer enerzijds en ontwikkelingen in de organisatie van uitvoering binnen de gemeente zich tot elkaar?
4. Welke lessen levert deze analyse op voor de focus en beoordeling in toekomstig onderzoek van de rekenkamer naar uitvoering?

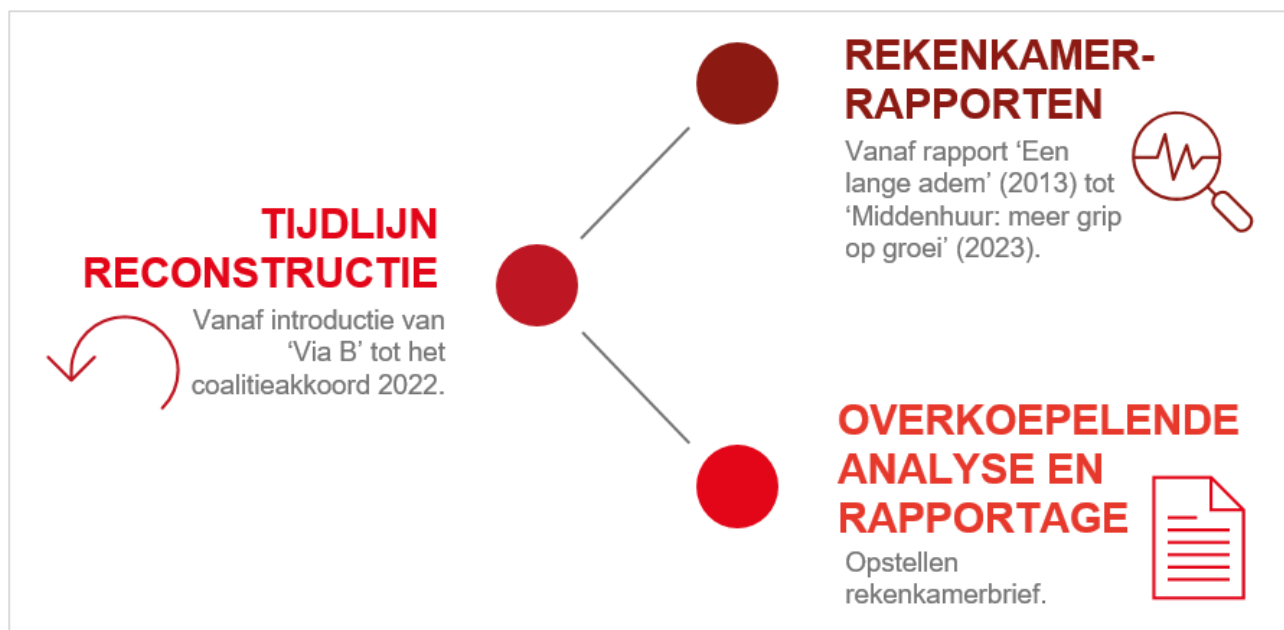
We ontwikkelen een gestandaardiseerde werkwijze om de analyse zoals hierboven beschreven, uit te voeren.

4 PLAN VAN AANPAK EN AFBAKENING

Plan van aanpak

Wij voeren het onderzoek uit aan de hand van de volgende drie onderzoeksstappen. Deze stappen worden weergegeven in figuur 2 en daaronder kort toegelicht.

Figuur 1. De drie stappen in het onderzoek.



▪ *Analyse van rekenkamerrapporten*

We gaan voor rapporten van de rekenkamer Utrecht na of (1) het onderzoek waarover wordt gerapporteerd zich (ook) op uitvoering richt en (2) welke aanbevelingen die zich richten op uitvoering in het rapport zijn opgenomen. We ontwikkelen een typologie om aanbevelingen te categoriseren. Daarbij maken we een onderscheid in de *fase* van uitvoering waarnaar we kijken (bijvoorbeeld fase waarin uitvoeringsplan wordt opgesteld of daadwerkelijke uitvoering door stadsbedrijven) en *aspecten* van uitvoering (bijvoorbeeld de organisatie van de uitvoering,

beschikbare mensen en middelen of informatievoorziening over uitvoering). Daarmee ontstaat een matrix waarop we elk rapport zullen 'scoren'.

▪ *Tijdelijk uitvoering in de gemeentelijke organisatie*

Aan de hand van een globale en beknopte tijdelijk geven we zicht op de manier waarop uitvoering door de gemeente Utrecht wordt georganiseerd. Voor die tijdelijk nemen we organisatiestrategie 'Via B' uit 2011 als startpunt. De tijdelijk loopt tot de vaststelling van coalitieakkoord 'Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat' in 2022. Deze tijdelijk maken we op basis van

- Documentstudie;
- Gesprekken met betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie.

▪ *Analyse en rapportage*

Op basis van een analyse van de in het onderzoek verzamelde informatie beantwoorden we de geformuleerde onderzoeksvragen. Het resultaat daarvan leggen wij vervolgens vast in een conceptbrief en leggen die voor aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie maken we de rekenkamerbrief definitief en bieden we deze aan de gemeenteraad aan. Vanaf dat moment is de brief openbaar.

Afbakening

Voor de afbakening van dit onderzoek volgen we de indeling in bedrijfsprocessen zoals die in organisatiestrategie 'Via B' zijn onderscheiden¹² (zie ook figuur 3):

- *Ontwikkeling*: de ontwikkeling en uitwerking van bestuurlijke ambities.
- *Uitvoering*: in Via B wordt onderscheiden tussen beleidsrijke en beleidsongevoelige uitvoering
 - Beleidsrijke uitvoering richt zich met name op het realiseren van bestuurlijke ambities (bijvoorbeeld uitvoering geven aan ambities voor verduurzaming of woningaanbod: 'beleidsrijke' uitvoering);
 - Beleidsongevoelige uitvoering heeft betrekking op (meer) gestandaardiseerde publieke dienstverlening, zoals de gemeentereiniging of de uitgifte van documenten.;
- *Toezicht*: lokale handhaving van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld door BOA's of inspecties, gemeentelijke belastingen).
- *Bedrijfsvoering*: interne bedrijfsprocessen (ICT, onderhoud, catering, administratie) waarmee overige gemeentelijke taakvervulling wordt ondersteund.

We kijken in dit onderzoek naar zowel beleidsrijke en beleidsongevoelige uitvoering omdat het onderscheid tussen beide vormen in de praktijk niet altijd goed is te maken. Uitvoering die is gericht op het versterken van interne processen of de werking van de gemeentelijke organisatie (interne dienstverlening, versterking bedrijfsvoering) valt wel buiten de scope van dit onderzoek.

¹² Gemeente Utrecht (2011). *Via B: Organisiestrategie*, pp. 24-25.

Uitvoering begint in ons onderzoek op het moment dat de gemeenteraad een formeel besluit heeft genomen over (uit te voeren) beleid. Bij de analyse van rekenkamerrapporten gaan we na

- Of in een onderzoek aandacht wordt besteed aan beleidsuitvoering;
- Welke aanbevelingen over uitvoering worden gedaan, en hoe deze zijn te typeren;
- Of en hoe aanbevelingen door het college worden overgenomen.

We beperken ons onderzoek in principe tot een analyse van rekenkamerrapporten. In die gevallen waarin in brieven of in andere producten van de rekenkamer expliciet aandacht wordt besteed aan uitvoering, nemen we deze producten eveneens mee in de analyse.

6 ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen van de rekenkamer voeren het onderzoek uit:

- Gert Jan de Vries, projectleider / onderzoeker
- Vince van Houten, onderzoeker
- Maïke Rietema, onderzoeker

Planning

Het doel is om het onderzoek in het tweede kwartaal van 2023 af te ronden en te publiceren.

Stappen	Periode
Documentenstudie	1 ^e kwartaal 2023
Interviews	1 ^e en 2 ^e kwartaal 2023
Analyse en opstellen conceptbrief	2 ^e kwartaal 2023
Ambtelijk wederhoor	2 ^e kwartaal 2023
Verwerking wederhoor in definitieve brief	2 ^e kwartaal 2023
Beoogde publicatie	2 ^e kwartaal 2023

Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Gert Jan de Vries, onderzoeker en projectleider, gert.jan.de.vries@utrecht.nl , 06-19822713
- Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, g.molenaar@utrecht.nl , 06-49754300