

JAARPLAN 2017

LEDEN REKENKAMER UTRECHT

- ◆ Peter van den Berg (voorzitter)
- ◆ Hans van den Broek
- ◆ Gerard Bukkems

STAF REKENKAMER UTRECHT

- ◆ Mario van den Berg (senior onderzoeker)
- ◆ Sylvia van Leeuwen (senior onderzoeker)
- ◆ Johan Snoei (onderzoeker)
- ◆ Gerth Molenaar (secretaris/hoofd staf)

Utrecht, 22 december 2016

1 VOORWOORD

Voor u ligt het Jaarplan 2017 van de Rekenkamer Utrecht. Voorheen brachten we een gecombineerd jaarplan-jaarverslag uit in het eerste kwartaal van het volgende jaar. Het is onze bedoeling om rond de jaarwisseling de programmering voor het komende jaar bekend te maken. Zo spoedig mogelijk na de jaarwisseling zullen wij het Jaarverslag 2016 uitbrengen.

De Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81a). De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Met onderzoek wil de rekenkamer inzicht verschaffen en bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van de gemeente Utrecht. Zij beoogt met haar rapportages met aanbevelingen de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol.

De rekenkamer is onafhankelijk in de keuze van onderwerpen, de onderzoeksaanpak en –timing, en de oordeelsvorming. Dat uitgangspunt houden wij hoog in het vaandel. Die onafhankelijkheid betekent niet dat wij ‘op afstand’ ons werk doen, integendeel. Voor een goede onderzoeksprogrammering is het van belang dat de rekenkamer goed contact heeft met de raad en betrokken is bij wat er in de gemeentelijke organisatie en in de stad gebeurt. Ter voorbereiding op dit plan heeft op 1 december jl. een bijeenkomst met raadsleden plaatsgevonden.

Voor meer informatie over de Rekenkamer Utrecht, waaronder onze publicaties in 2016 en in eerdere jaren, verwijzen wij u graag naar onze website www.utrecht.nl/rekenkamer. Via de website (de ideeënbox) kunnen burgers ook suggesties doen voor onderzoek door de rekenkamer.

Peter van den Berg, voorzitter

Gerth Molenaar, secretaris

Hans van den Broek, lid

Gerard Bukkems, lid

2 VOORUITBLIK OP 2017

In 2016 heeft de rekenkamer gereflecteerd op haar werkwijze en programmering. Voorzitter en secretaris hebben een rondje langs vrijwel alle fracties gemaakt met het oog op kennismaking, toelichting en gedachtewisseling over onder meer de rol, taak, programmering en producten van de rekenkamer.

De rekenkamer wil de gemeenteraad met gedegen onderzoek ondersteunen in zijn haar controlerende en kaderstellende rol. Maar wij zijn ook gespitt op andere werkvormen of producten ter ondersteuning van de raad. Bijvoorbeeld door in een kort(er) tijdsbestek onderzoek uit te voeren dat leidt tot een rekenkamerbrief, of door in te haken op urgente actuele ontwikkelingen. De rondgang langs de fracties heeft geresulteerd in een meer concreet inzicht in de wensen vanuit de raad. Op hoofdlijnen zijn deze inzichten teruggekoppeld aan de raad¹ ter voorbereiding op een bijeenkomst over het lopende onderzoek en over nieuwe onderwerpen. Deze bijeenkomst heeft 1 december jl. plaatsgevonden. De uitkomsten daarvan zijn verwerkt in dit jaarplan voor 2017. In dit jaarplan 2017 is bijvoorbeeld nadrukkelijk aandacht voor variatie in type producten en rapporten, afwisseling in grote en kleinere onderzoeken en spreiding in de programmering van onderzoek over verschillende beleidsdomeinen van de gemeente.

Vóór de start van een nieuw onderzoek stellen wij een onderzoeksplan op, dat wij toezenden aan de raad. Wanneer daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij een breed onderzoeksthema, kan een overleg met woordvoerders belegd worden om verschillende opties en invalshoeken te bespreken. Op deze momenten kan de raad nog inbreng geven voor het onderzoek. De onderzoeksplannen van lopend onderzoek vindt u op onze website: www.utrecht.nl/rekenkamer.

¹ Brief aan Raad i.v.m. RIB programmering rekenkamer, 9 november 2016

3 LOPEND ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderzoek dat in het Jaarplan 2016 is vermeld en zal doorlopen in 2017.

3.1 ONDERZOEK PARTICIPATIEWET – RE-INTEGRATIE

De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 van kracht. Uitgangspunten van de wet zijn dat iedereen die kan werken dat naar vermogen doet, en dat werk aantrekkelijker is dan een uitkering. Wie niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden, kan een beroep doen op ondersteuning van de gemeente.

Rekenkamer Utrecht is in de tweede helft van 2016 gestart met een onderzoek naar de Participatiewet. Het onderzoek is begin oktober 2016 bij raad en college aangekondigd door toezending van het onderzoeksplan. Het rekenkameronderzoek spitst zich toe op de ondersteuning en begeleiding richting werk. Hiermee ligt het in het verlengde van eerdere onderzoeken van de rekenkamer (re-integratie: 2006, 2010 en loonkostensubsidies: 2008, 2010). De rekenkamer is benieuwd hoe de gemeente binnen het financiële en wettelijke kader invulling aan het beleid heeft gegeven en welke keuzes daarbij zijn gemaakt om bestaande en nieuwe doelgroepen te ondersteunen.

De uitvoering van dit onderzoek verloopt langs verschillende sporen. Het eerste spoor is een beleidsanalyse. Deze zal resulteren in een beleidsoverzicht met primair een beschrijvend karakter. De centrale vraag luidt: *Hoe heeft de gemeente Utrecht vorm gegeven aan de wettelijke taak om mensen - naar vermogen - toe te leiden naar werk, welke prestaties levert de gemeente en welke kosten zijn daarmee gemoeid?*

Een ander spoor betreft de uitvoering van focusonderzoeken naar onderdelen van het beleid, bijvoorbeeld een specifiek instrument of een specifieke doelgroep. De rekenkamer kijkt in deze focusonderzoeken naar de uitwerking van het beleid in de praktijk: wat loopt er goed en wat niet? Voor ieder focusonderzoek wordt een apart onderzoeksplan uitgewerkt. Het eerste focusonderzoek is eind 2016 van start gegaan en richt zich op jongeren met een arbeidsbeperking. De centrale vraag luidt: *Welke activiteiten onderneemt de gemeente Utrecht om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk jongeren met een arbeidsbeperking zijn toegerust op deelname aan de arbeidsmarkt en ondersteund worden bij het vinden van werk, ofwel in de gelegenheid zijn een zinvolle dagbesteding te hebben?*

Dit focusonderzoek wordt uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau in samenwerking met de rekenkamer.

De onderwerpkeuze voor een tweede (en eventueel volgend) focusonderzoek is mede afhankelijk van hoe het loopt op die terreinen. Zijn er bijvoorbeeld signalen over risico's of knelpunten? Wat is de informatiebehoefte bij de gemeenteraad? Voor de

onderwerpkeuze van een tweede focusonderzoek consulteren wij daarom raadsleden, organisatieonderdeel Werk en Inkomen (W&I) en de Utrechtse Participatieraad. Uit de bijeenkomst met raadsleden op 1 december jl. blijkt een voorkeur voor onderzoek naar mensen in het derde en met name vierde arrangement. Hierbij wordt de afstand tot de arbeidsmarkt het grootst (en soms zelfs onoverbrugbaar) ingeschat. De vraag is welke ondersteuning deze mensen aangeboden krijgen en of de afstand tot de arbeidsmarkt ook verkleind kan worden voor deze groep zodat zij naar andere arrangementen kunnen overgaan waar weer andere instrumenten ingezet kunnen worden.

Looptijd van het onderzoek, gefaseerd:

Beleidsverzicht, oktober 2016 – december 2016. Publicatie: januari 2017

1^o focusonderzoek, december 2016 – juni 2017. Publicatie: medio 2017 (voor of na het zomerreces). 2^o focusonderzoek nader te bepalen.

3.2 ONDERZOEK LANGER ZELFSTANDIG THUIS WONEN

De Wmo 2015 heeft als hoofddoel om het mogelijk te maken om mensen langer thuis te laten wonen en te participeren in de samenleving met ondersteuning van de gemeente. Met de nieuwe Wmo 2015 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor nieuwe en zwaardere doelgroepen die eerder ondersteuning kregen vanuit de AWBZ. Het gaat voor de gemeente Utrecht om een toename met ongeveer 8.000 inwoners die nu langer zelfstandig thuis wonen met ondersteuning van gemeente en zorgverzekeraars. De invoering van de Wmo 2015 ging ook gepaard met een bezuiniging van het Rijk.

Als ouderen en mensen met een ernstige beperking langer zelfstandig blijven wonen, heeft dat niet alleen gevolgen voor de inrichting van de zorg, maar ook voor de woningmarkt, de inrichting van de openbare ruimte, het openbaar vervoer en de wijze van vrijetijdsbesteding (welzijn en eenzaamheid). Dat zijn terreinen waar de gemeente meer of minder invloed op kan hebben. Kwetsbare ouderen zo lang mogelijk thuis is één van de drie actielijnen in de Stedelijke Agenda Ouderen 2016-2018 die Gemeente Utrecht en Zilveren Kruis samen hebben opgesteld in september 2015.

In dit onderzoek bouwt de rekenkamer verder op de ervaring die is opgedaan via het onderzoek naar de hulp bij het huishouden dat in september 2016 is gepubliceerd. Wij willen ons richten op de doelgroep “mensen met een ernstige beperking”, die bestaat uit oudere én jongere mensen. Het gaat om doelgroepen die in het verleden in aanmerking kwamen voor intramurale (AWBZ-)zorg, maar nu niet meer. Door strengere toelatingscriteria komen deze mensen niet meer in aanmerking voor opname in een verzorgings- en verpleeghuis, of een zorgpakket thuis.

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Is het in Utrecht beschikbare aanbod van ondersteuning en voorzieningen voor inwoners met een ernstige beperking en hun sociale netwerk voldoende om het langer zelfstandig thuis wonen mogelijk te maken?*

Met dit onderzoek willen wij inzicht verschaffen in de ervaringen van mensen met een ernstige beperkingen en hun mantelzorgers bij het langer zelfstandig thuis wonen en in de mogelijkheden die professionals en maatschappelijke organisaties zien om de ondersteuning en voorzieningen daarbij te verbeteren. Op grond van de voorbereidende gesprekken verwachten wij dat een deel van de knelpunten verband zal houden met het beleid van de rijksoverheid. Deze knelpunten worden in de resultaten meegenomen, met daarbij wel de kanttekening dat de oplossingen niet in de directe invloedssfeer van de gemeente liggen.

De aanpak van het onderzoek bestaat uit twee fasen. In de eerste fase staat het perspectief van de inwoners met een ernstige beperking centraal. In de tweede fase worden de uitkomsten van de eerste fase met de gemeente, externe professionals en maatschappelijke organisatie gedeeld.

Looptijd van het onderzoek: december 2016 – juni 2017.

Publicatie: 3^e/4^e kwartaal 2017.

3.3 INFORMATIEVOORZIENING AAN RAAD OVER SOCIAAL DOMEIN

In het jaarplan 2016 van de rekenkamer is een beknopt onderzoek aangekondigd naar de informatievoorziening aan de raad over het sociaal domein. Gedurende 2016 hebben wij gevolgd op welke wijze monitoring en verantwoording vorm hebben gekregen en welke rapportages de raad zijn toegestuurd. De uitkomsten hiervan worden verwoord in een rekenkamerbrief (incl. bijlage) die in januari 2017 zal worden gepubliceerd.

4 NIEUWE ONDERWERPEN

Naast het (door)lopend onderzoek is er in de programmering ruimte voor nieuwe onderwerpen. De invulling hiervan is aan de orde gesteld in een bijeenkomst van raadsleden op 1 december 2016.

4.1 ONDERZOEK MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

Maatschappelijke opvang richt zich op dak- en thuislozen. Met de Wmo 2015 is alle hulp aan dak- en thuislozen bij de gemeente terecht gekomen. Kerntaken zijn het bieden van woonruimte (in brede zin), het regelen / reguleren van inkomen en het voorzien in dagbesteding of –opvang. Het onderwerp maatschappelijke opvang is in 2016 op verschillende momenten door raadsfracties aan de rekenkamer genoemd als onderzoeksthema. De G4 rekenkamers hebben besloten tot een onderzoek op dit terrein in alle vier steden in 2017. Een belangrijke meerwaarde van een rekenkameronderzoek in G4 verband naar dit onderwerp ligt in de gedeelde problematiek in de grote steden en in het feit dat het beleid door de G4-gemeenten in samenwerking is opgezet. Met de uitkomsten kunnen de gemeenten zicht krijgen op overeenkomsten en verschillen in de kennis en het bereik van de doelgroep, en leren van elkaars instrumenten. Er zijn signalen dat de gemeenten onvoldoende zicht hebben op de doelgroep van maatschappelijke opvang (omvang, kenmerken e.d.). Dit zou in feite éérst duidelijk moeten zijn, voordat een onderzoek naar de effectiviteit van maatschappelijke opvang zinvol is.

Dit onderzoek zal in samenwerking met de G4-rekenkamers worden voorbereid. Een mogelijke kernvraag zou als volgt geformuleerd kunnen worden: in hoeverre hebben de G4 gemeenten zicht op en bereiken zij de doelgroep voor de maatschappelijke opvang? Mogelijke onderzoeksvragen hierbij zijn:

- ◆ Wat zijn karakteristieken en omvang van de doelgroep voor de maatschappelijke opvang in de vier grote steden?
- ◆ Hebben de vier gemeenten (voldoende) kennis over de karakteristieken en omvang van doelgroep?
- ◆ Sluiten de instrumenten die in de G4 worden ingezet om de doelgroep te bereiken aan op de behoeften (en mogelijkheden) van de doelgroep?
- ◆ En zo nee: welke groep(en) worden niet bereikt en waarom niet?

Looptijd van het onderzoek: 1^e – 4^e kwartaal 2017.

Publicatie: 1^e kwartaal 2018.

4.2 ONDERZOEK VASTGOED

Het thema ‘vastgoed’ is op verschillende manieren door diverse raadsfracties onder de aandacht van de rekenkamer gebracht. Onderwerpen binnen dit thema die zijn

genoemd: beheersvraagstukken (zoals vastgoedregistratie, meerjarige onderhoudsopgave en pandwaardering), inzichtelijkheid van rapportages, klanttevredenheid van gebruikers van maatschappelijk vastgoed, verduurzaming van gebouwen, aanbesteding en verkoop van gemeentelijk vastgoed, vraagstukken op het vlak van financieel-technische rekenregels e.d. Men wil graag weten hoe het staat met de uitvoering van het vastgestelde beleid en welke resultaten daarmee bereikt worden in relatie tot de geformuleerde doelen. Er zijn ook zorgen geuit over het functioneren van gemeentelijke organisatieonderdelen die zich met vastgoed bezig houden, en over de kwaliteit van de informatievoorziening over vastgoed. De rekenkamer ontvangt af en toe ook van burgers verzoeken om onderzoek te doen naar concrete casuïstiek op het terrein van vastgoed.

De rekenkamer zal het thema vastgoed in 2017 nader verkennen om tot een scherpere afbakening en focus van probleemstelling en onderzoeksvragen te komen. Op basis van een startnotitie / concept onderzoeksplan zal de specifieke informatiebehoefte vanuit de raad besproken worden in een te beleggen overleg met de woordvoerders op dit terrein. Bij verschillende van de genoemde onderwerpen verwacht de rekenkamer dat de inhuur van externe expertise nodig is aangezien specifieke vakinhoudelijke technische en/of juridische kennis vereist is.

Looptijd van het onderzoek: start vanaf september / oktober 2017.

Publicatie: 1^e / 2^e kwartaal 2018.

4.3 ONDERZOEK DOMEIN CONTROLE EN FINANCIËN

De opzet en rapportage van P&C documenten is veranderd (gewijzigde BBV, de selectie en ontwikkeling van kengetallen en indicatoren en nieuwe vormen van monitoring en verantwoording). Dat vormt een aanleiding voor rekenkameronderzoek op dit terrein met als onderliggend doel om bij te dragen aan de versterking van de verantwoording en de controlerende taak van de raad. Op basis van de uitkomsten van de bijeenkomst van 1 december jl. is een enkel onderwerp daarbij nadrukkelijker in beeld gekomen.

Onderzoek bij de begroting en verantwoording met gebruikmaking van de methode-Duisenberg

Bij de behandeling van (sommige) departementale begrotingen en jaarverslagen in de Tweede Kamer wordt sinds enkele jaren een voorbereidende analyse door enkele kamerleden/rapporteurs uitgevoerd, ondersteund door de ambtelijke staf van de Tweede Kamer. De methodiek is ontwikkeld door het kamerlid Pieter Duisenberg en vastgelegd in de *'Handreiking controle begroting en verantwoording – voor rapporteurs – door rapporteurs'* (TK 15 mei 2014). In de methodiek staan zes vragen centraal:

- ◆ Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
- ◆ Welke doelen zijn gepland / behaald?
- ◆ Welke prestaties zijn gepland / behaald?

- ◆ Wat gaat het kosten / heeft het gekost?
- ◆ Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
- ◆ Welke aanbevelingen heb ik als rapporteur aan de commissie?

Binnen de subcommissie Controle & Financiën wordt onderzocht of deze methode meerwaarde heeft voor de controlerende taak van de Utrechtse raad. Op 1 december jl. heeft Pieter Duisenberg zijn aanpak in een raadsinformatiebijeenkomst toegelicht. De rekenkamer denkt dat deze methode in een pilot voor één of enkele beleidsprogramma's kan worden beproefd en nader uitgewerkt voor toepassing op lokaal niveau. De rekenkamer is desgewenst bereid de raadsleden daarbij te ondersteunen als daar behoefte aan is. Het initiatief hiervoor ligt bij de subcommissie.

4.3 PRIORITERING VAN ANDERE ONDERWERPEN

Bij de bijeenkomst op 1 december jl. hebben raadsleden ook aangegeven welke andere onderwerpen hun interesse hebben. Hierbij is gebruik gemaakt van onderwerpen op een groslijst die waren aangedragen door de fracties en door de rekenkamer zelf. Dat heeft geleid tot de volgende onderwerpen.

Domein Mens en Samenleving

- ◆ Buurteams: opzet en werking van het privacy charter, sociaal makelaarschap
- ◆ Vraagstukken rond vernieuwend welzijn en accommodaties
- ◆ UW Holding: risico's van onderscheiden rollen van de gemeente
- ◆ Opvang en integratie van statushouders
- ◆ Armoedevraagstukken, in het bijzonder rond kinderen
- ◆ Stadsgesprekken: participatie, ervaringen

Domein Stad en Ruimte

- ◆ Decentralisaties: Natuurwet en Omgevingswet
- ◆ Waardering afvalstromen, i.r.t. hergebruik of energieopwekking
- ◆ Bomenbeleid: inzichtelijkheid van beschikbare informatie
- ◆ Ruimtelijk beleid: verstedelijking, groei van Utrecht
- ◆ Woonbeleid: betaalbaarheid van woningen
- ◆ Verkeer en vervoer: verkeersveiligheid, fietsbeleid, kwaliteit beleidsonderbouwing

Economie

- ◆ Nut / opbrengst van economische investeringen (acquisitie, bedrijventerreinen, effectiviteit werkgelegenheidsinstrumenten e.d.)
- ◆ Werkgelegenheidseffecten van transitie naar schone energie

Domein controle en financiën

- ◆ ICT / digitale informatiebeveiliging
- ◆ Informatiepositie van de raad bij grote projecten

Gelet op het lopende en reeds voorgenomen onderzoek is op zijn vroegst eind 2017 capaciteit bij de rekenkamer beschikbaar om een van deze onderwerpen op te pakken.

Op basis van de actualiteit zal de rekenkamer dan nader prioriteren welk onderwerp nader wordt voorbereid om daadwerkelijk uitgevoerd te worden. Het ligt nu al voor de hand dat een belangrijk deel hiervan zijn beslag zal krijgen in 2018. In het najaar van 2017 zullen wij ter voorbereiding op het jaarplan 2018 bij de raad nagaan in hoeverre deze onderwerpen nog steeds relevant zijn.

5 BEGROTING

In onderstaand overzicht wordt de begroting 2017 gepresenteerd en is inzichtelijk gemaakt hoe deze zich verhoudt tot de begroting 2016. In het jaarverslag over 2016, dat in het eerste kwartaal van 2017 verschijnt, wordt de verantwoording over de uitvoering van de begroting 2016 gepresenteerd.

Financieel overzicht (in €)	Begroting 2016	Begroting 2017
Personeelskosten staffureau	319.000	329.000
Honorering leden	41.000	42.000
Bureaunkosten	15.000	15.000
Uitbesteed werk	46.000	56.000
TOTAAL	421.000	442.000

TOELICHTING

De begroting van de rekenkamer is in 2016 met incidenteel € 40.000 verhoogd ten behoeve van uitbesteed werk. Deze verhoging was de voorlopige uitkomst van een besluit van het presidium d.d. 2 november 2015 over een verzoek van de rekenkamer tot structurele budgetuitbreiding. Een belangrijke aanleiding voor dit verzoek zijn de decentralisaties op het sociaal domein. De gemeente heeft met deze decentralisaties extra taken gekregen, waarmee ook het controleterrein van de lokale rekenkamer groter is geworden.

Het verzoek van de rekenkamer tot structurele uitbreiding van haar budget (met € 120.000) is beschouwd in samenhang met het totale budget voor Raadsorganen (waarvan de rekenkamer deel uit maakt). Op 22 december 2016 heeft de Raad een besluit genomen over de Toekomstvisie Raadsorganen, waaronder ook over de verdeling van een eerder door de raad beschikbaar gesteld budget van € 500.000 (Voorjaarsnota 2016, Begroting 2017). Aan de rekenkamer is een impuls van structureel € 50.000 toegekend.

In de gepresenteerde begroting 2017 is tevens de van toepassing zijnde indexering verwerkt: 3% op het salarisbudget en 0,5% op de materiële budgetten.