JAARPLAN 2023

REKEN KAMER UTRECHT

JAARPLAN 2023

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ‘t Lam

MEDEWERKERS

- Vince van Houten
- Naomi Meys
- Jelte Schat
- Johan Snoei
- Gert Jan de Vries
- Gerth Molenaar (secretaris)

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391
rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

UTRECHT, 12 DECEMBER 2022

VOORWOORD

Voor u ligt het Jaarplan 2023 van de Rekenkamer Utrecht. Wij hebben in vervolg op het aantreden van de nieuwe gemeenteraad in maart 2022 een verzoek gedaan aan de fracties voor een nader gesprek over de invulling van het onderzoeksprogramma. Voor deze gesprekken hebben wij een gespreksnotitie met enkele concrete voorstellen voor onderzoeksonderwerpen opgesteld. Deze gesprekken hebben we in de periode eind augustus – half september met een groot aantal fracties gevoerd. Ook hebben we in september het Bewonerspanel Utrecht bevraagd over welke beleidsvelden en onderwerpen zij voor onderzoek door de rekenkamer belangrijk vinden.

Hiermee hebben we veel waardevolle input vanuit de raad en het bewonerspanel gekregen. Op basis van de ontvangen reacties hebben we voorliggend jaarplan opgesteld. Wij willen de daarbij gemaakte keuzes graag in een technische bijeenkomst aan de raad toelichten.

Paul Venhoeven, voorzitter

Gerth Molenaar, secretaris

Sjoerd Keulen, lid

Nanda ’t Lam, lid

INHOUDSOPGAVE

JAARPLAN 2023 IN ÉÉN OOGOPSLAG 5

1 TAAK, MISSIE EN STRATEGIE 7
1.1 TAAK 7
1.2 MISSIE EN STRATEGIE 7
1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN STRATEGISCHE NOTIES 8

2 PROGRAMMERING EN UITVOERING 12
2.1 SELECTIECRITERIA ONDERZOEKSPROGRAMMERING 12
2.2 TYPEN ONDERZOEK EN SPREIDING 13
2.3 FINANCIËN EN CAPACITEIT 15

3 LOPEND ONDERZOEK 18
3.1 WONEN 18
3.2 INFORMATIEVEILIGHEID (VERVOLGONDERZOEK) 18
3.3 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2022 ONDERSTEUNING VOLKSVERTEGENWOORDIGING 18

4 PROGRAMMERING 2023 21
4.1 AANPAK 21
4.1.1 ORIËNTATIE, UITVRAAG EN GESPREKSRONDE RAADSFRACTIES 21
4.1.2 BEWONERSPANEL UTRECHT 21
4.1.3 SELECTIE 22
4.2 ONDERZOEKEN 22
4.2.1 ARMOEDEBELEID 22
4.2.2 GEZONDHEID EN GEZOND GEDRAG 23
4.2.3 AANPAK OVERLAST 24
4.2.4 OPENBAAR GROEN 24
4.2.5 ZICHT OP UITVOERING 25
4.2.6 ONDERZOEK IN G4-VERBAND 26
4.2.7 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2023 Klachtbehandeling 27
4.3 THEMA'S EN ONDERWERPEN OM TE VOLGEN 27
4.4 OVERIGE ACTIVITEITEN 27

BIJLAGE 1 GROSLIJST 28

JAARPLAN 2023 IN ÉÉN OOGOPSLAG

Taak, missie en strategie

- **Taak**: onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur
- **Missie**: het verbeteren van het gemeentelijk bestuur en het versterken van de publieke verantwoording
- **Strategie**: onafhankelijk onderzoek in het teken van bijdragen aan leren en verbeteren

Relevante ontwikkelingen

- **Landelijk**: houdbaarheid gemeentefinanciën en decentralisaties.
- **Stad**: groei van de stad en veranderende relatie tussen gemeente en inwoners/ondernemers.
- **Gemeente (organisatie)**: nieuwe vormen van samenwerking, sturing en verantwoording, en versterken bedrijfsvoering en uitvoering.
- **Rekenkamer**: onderzoeksprogram-mering en doorontwikkeling producten

Financiën en capaciteit

€ 663.000

5,67 fte

Afronden onderzoek

- **Wonen**
  - Actieplan Middenhuur publicatie februari 2023
- **NVVR Doe Mee-onderzoek 2022 Ondersteuning van de volksvertegenwoordiging**
- **Informatieveiligheid**
  - Vervolgonderzoek, uitgesteld

Nieuwe onderwerpen

- **Armoedebeleid**
- **Gezondheid en gezond gedrag**
- **Aanpak overlast**
- **Openbaar groen**
- **Zicht op uitvoering**

Invalshoeken

- **Kansen(on)gelijkheid**
- **Aandacht voor uitvoering**
- **Sturing en verantwoording**

Fotograaf: Rebecca Brockbernd

1 TAAK, MISSIE EN STRATEGIE

In dit hoofdstuk gaan wij in op de taak, missie en strategie van de rekenkamer. Hierbij benoemen we ook een aantal ontwikkelingen en strategische noties, die van belang zijn voor onze werkwijze bij het programmeren van onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we daar uitgebreider op in.

1.1 TAAK

De Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81 en 182-185). De rekenkamer heeft taken en bevoegdheden op een bij wet duidelijk afgebakend terrein. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat daarbij geen controle van de jaarrekening aangezien dat het werkterrein is van de accountant. De gemeenteraad heeft binnen de kaders van de wet voor Rekenkamer Utrecht het juridisch kader nader vastgelegd in een verordening. De Verordening Rekenkamer Utrecht is begin 2021 geactualiseerd (Gemeenteblad nr. 23412, 26 januari 2021).

Wet en verordening laten de rekenkamer ruimte om te bepalen welke invulling zij wil geven aan haar taak en werkwijze. Daarom hebben wij in een missie en strategie geformuleerd wat de rekenkamer wil bereiken en hoe zij dat doet.

1.2 MISSIE EN STRATEGIE

Missie
Rekenkamer Utrecht draagt bij aan het verbeteren van het gemeentelijk bestuur en het versterken van de publieke verantwoording. Met haar werk beoogt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen. En zo het belang van de samenleving te dienen. De kernactiviteit bij deze missie is het doen van onafhankelijk onderzoek naar het gevoerde bestuur en beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en van de instellingen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk door de gemeente Utrecht worden bekostigd.

Strategie
De rekenkamer is onafhankelijk in de keuze van onderwerpen, de aanpak en planning van onderzoek, 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 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.

De rekenkamer bereikt haar missie door onafhankelijk onderzoek uit te voeren en hierover te rapporteren. Het doen van onderzoek is onze kernactiviteit, maar niet als doel op zich. Het doen

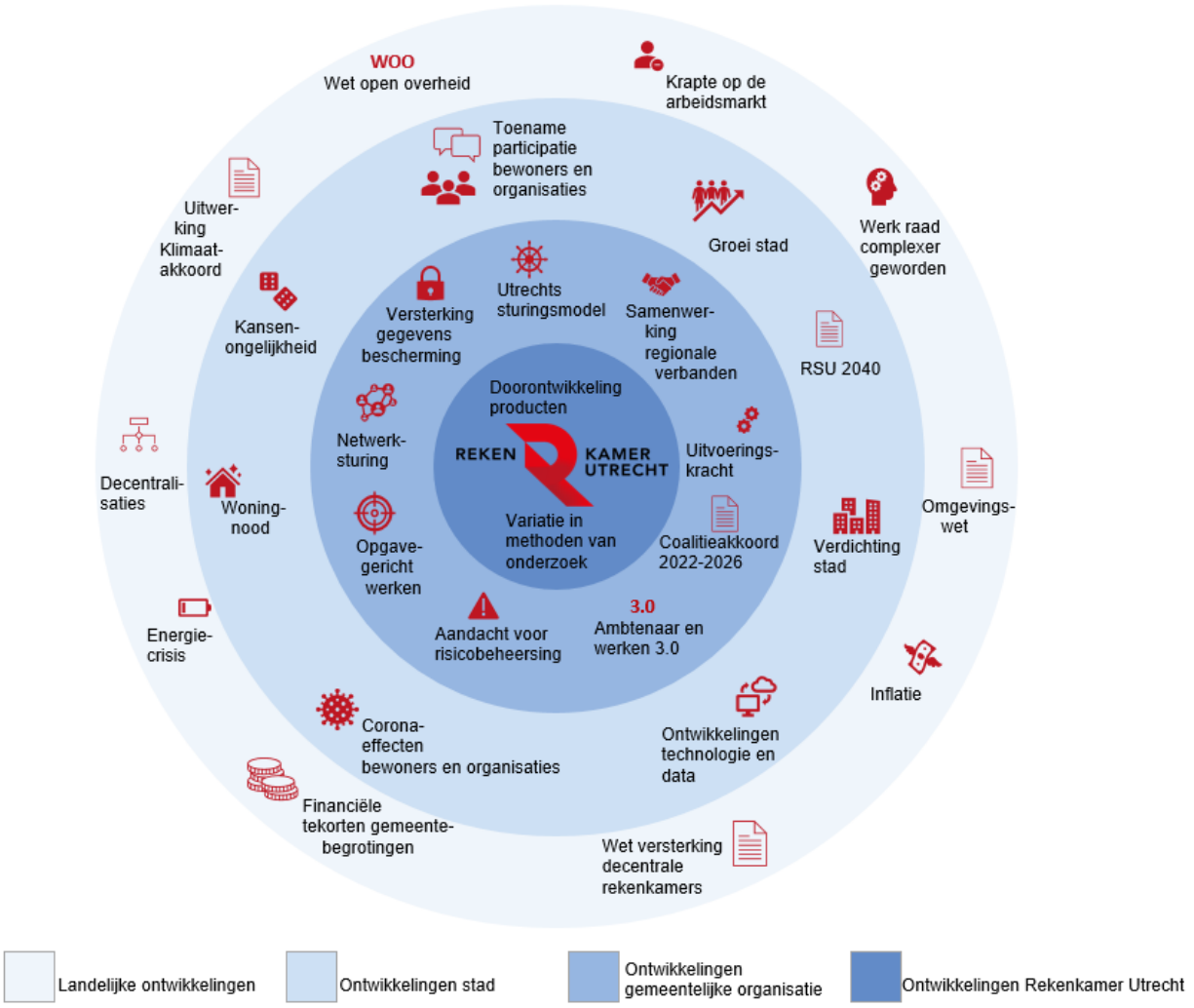
van onderzoek staat in het teken van bijdragen aan leren en verbeteren. Wij maken inzichtelijk wat er goed en fout gaat, en doen aanbevelingen over hoe het beter kan. Daarbij hoort ook dat wij nagaan welke opvolging is gegeven aan raadsbesluiten over aanbevelingen van de rekenkamer en de doorwerking daarvan.

De rekenkamer richt zich met haar publicaties in de eerste plaats tot de Utrechtse gemeenteraad, het college en de gemeentelijke organisatie. Daarnaast brengt zij de publicaties onder de aandacht van de Utrechtse samenleving door deze actief bekend te maken. Daarmee ondersteunen we de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad en maken tegelijkertijd voor de Utrechtse samenleving zichtbaar wat er terechtkomt van beleidsvoornemens van de gemeente.

1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN STRATEGISCHE NOTIES

Bij haar strategische oriëntatie houdt de rekenkamer rekening met actuele ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de samenleving. De ontwikkelingen vinden op verschillende niveaus plaats: landelijk, in de stad en binnen de gemeentelijke organisatie (zie figuur 1).

Figuur 1. Relevante ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus



Op **landelijk** niveau is zichtbaar dat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën onder druk staat. Decentralisaties – in 2015 in het sociaal domein en met de Omgevingswet op termijn ook in het ruimtelijk domein – zorgen voor een groeiend takenpakket. Veelal is daarbij sprake van taakstellingen, waardoor gemeenten middelen tekort komen om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. Ook gemeenteraden krijgen daarmee een breder pakket aan onderwerpen om kaders voor te stellen en de controlerende taak uit te oefenen. Momenteel zijn er grote onzekerheden over de gevolgen van de sterk gestegen energielasten en inflatie, naast een mogelijke nieuwe golf van corona.

In de **stad** zien we met de groei en verdere verdichting veel uitdagingen op ruimtelijk gebied. De gemeente beschrijft in de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 hoe zij de stad op de langere termijn wil inrichten. Ook de veranderende relatie tussen de gemeente en haar inwoners en ondernemers is een belangrijke ontwikkeling die onder andere tot uitdrukking komt door de toename van bewonersparticipatie. Een aandachtspunt is de toename van de kansenongelijkheid. Ook de voortdurende problemen op de woningmarkt en de uitdagingen die de energietransitie en de klimaatadaptatie stellen, mogen in dit verband niet onvermeld blijven.

Binnen de **gemeentelijke organisatie** zien we dat het opgavegericht werken, netwerksturing, de samenwerking in regionale verbanden en het Utrechts model van sturen en verantwoorden steeds meer vorm krijgen. Daarnaast wordt ingezet op de versterking van de bedrijfsvoering met trajecten als werken 3.0 en ambtenaar 3.0 en de extra inzet op risicobeheersing en gegevensbescherming.

Bij en naast de geschetste ontwikkelingen op verschillende niveaus zien we enkele strategische noties, die relevant zijn voor de keuzes in het jaarplan. We streven ernaar om hiermee focus aan te brengen in onze onderzoeksprogrammering en bij de verdere uitwerking van de onderzoeken. Deze noties zijn:

- Focus op de grote opgaven. Dit betreft – onder meer – de groei van de stad, vraagstukken van kansenongelijkheid, de data- en informatiesamenleving, en ‘gezond stedelijk leven’ in vele facetten. Hierbij gaat het niet alleen om beleids- en planontwikkeling, maar zeker ook om uitvoering en realisatie.
- Focus op het inwonerperspectief. In het kader van dit perspectief kan bijvoorbeeld gelet worden op kwetsbare groepen, bewonersparticipatie, inclusiviteit en diversiteit, de relatie overheid – samenleving – inwoner, en de dienstverlening en (mate van) zelfredzaamheid.
- Focus op sturing en verantwoording. Dit raakt aan een kerntaak van de rekenkamer, namelijk door in het onderzoek te letten op de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, het ingezette instrumentarium, en monitoring en evaluatie. De rekenkamer wil in meer algemene zin beoordelen hoe het systeem van sturen en verantwoorden bij de gemeente functioneert.
- Focus op de bijdrage aan het versterken van de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Deze focus raakt ook aan sturing en verantwoording, maar betreft meer specifiek de rol van de rekenkamer ten behoeve van de raad. Daarbij gaat het onder meer om de kwaliteit van de informatievoorziening (volledig, juist, tijdig etc.) en om het beoordelen van de mate waarin met de beschikbare informatie een aannemelijk inzicht in doelbereiking en doeltreffendheid kan worden gegeven.

Deze ontwikkelingen en strategische noties zijn voor de **rekenkamer** zelf van betekenis voor de programmering en inrichting van het onderzoek, het gebruik van onderzoeksbevoegdheden bij partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke en/of financiële relatie heeft, en voor eventuele samenwerking met andere rekenkamers.

Fotograaf: Geert Broertjes

2 PROGRAMMERING EN UITVOERING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de onderzoeksprogrammering en uitvoering van het jaarplan. Daarbij behandelen we eerst de criteria om tot een selectie van onderwerpen te komen. Vervolgens wordt aangegeven welke typen onderzoek we onderscheiden. Tenslotte besteden we aandacht aan de beschikbare financiën en capaciteit.

2.1 SELECTIECRITERIA ONDERZOEKSPROGRAMMERING

De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt, wanneer zij dat doet en hoe zij het onderzoek aanpakt. Voor de keuze van de onderwerpen raadplegen wij de raad. Door de raadsfracties is bij gesprekken in augustus-september 2022 gereageerd op enkele voorstellen van de rekenkamer en zijn daarnaast andere onderwerpen aangedragen. De groslijst (zie bijlage 2) is met deze inbreng geactualiseerd.

Daarnaast maken wij ook gebruik van suggesties van de Utrechtse bevolking. Naast de vragen en onderwerpen, die ons via de Ideeënbox worden voorgelegd, hebben we voor dit jaarplan in september 2022 ook het Bewonerspanel Utrecht geraadpleegd. Op de uitkomsten hiervan gaan we hierna verder in. Gelet op de veelheid van onderwerpen is een strakke selectie nodig om tot een uitvoerbaar onderzoeksprogramma te komen.

Bij de onderwerpselectie spelen verschillende criteria een rol (figuur 2).

Figuur 2. Criteria voor onderwerpselectie

	Beleidsterrein gemeente	Het onderwerp betreft een beleidsterrein waarop de gemeente invloed heeft en waarbij sprake is van een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.
	Maatschappelijk of financieel belang	Het onderwerp heeft een groot maatschappelijk en/of financieel belang.
	Raakt inwoners	Het onderwerp raakt de positie en belangen van inwoners.
	Risico's	Het onderwerp draagt risico's van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid of onrechtmatigheid in zich.
	Toegevoegde waarde	Het onderzoek levert informatie op waarover de raad niet makkelijk kan beschikken en bij het onderzoek is de unieke positie van de rekenkamer qua mogelijkheden en bevoegdheden van belang.
	Spreiding	Spreiding over beleidsterreinen: opeenvolgende onderzoeken vinden zo min mogelijk op hetzelfde beleidsterrein of bij hetzelfde organisatieonderdeel plaats.

Voor het programmeren van een rekenkameronderzoek is het belangrijk om goed te bepalen welke invalshoek en vraagstelling op welk moment nuttig kunnen zijn. We letten hierbij op de relevante trends en strategische noties die we in hoofdstuk 1 hebben benoemd. Om dubbel werk te voorkomen gaan we ook na welke onderwerpen door Concernaudit worden geprogrammeerd, in het bijzonder voor wat betreft het 213a-onderzoek. Hierover vindt afstemming plaats.

2.2 TYPEN ONDERZOEK EN SPREIDING

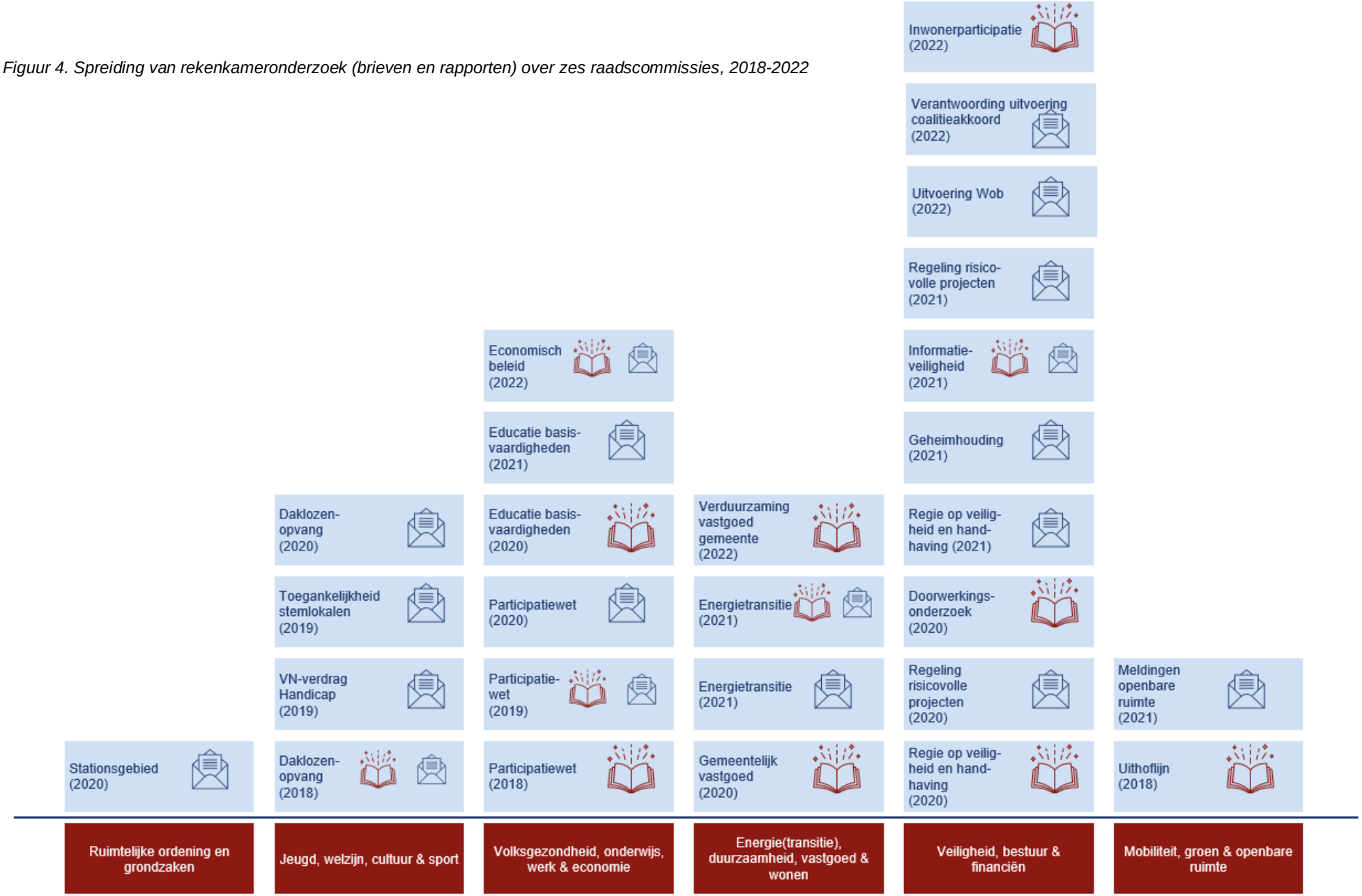
Bij de programmering brengen we ook variatie aan in type onderzoek en producten.
We onderscheiden, kort samengevat, drie typen onderzoek (figuur 3).

Figuur 3. Variatie in typen onderzoek al naar gelang de aard van het onderzoek

Beschrijvend/ inventariserend	Zonder oordeel (bijvoorbeeld de rekenkamerbrief over Meldingen Openbare Ruimte)
Beoordelend	Hoe is de uitvoering geweest ten opzichte van een beoordelingskader met normen (de meeste rekenkameronderzoeken en -rapporten)
Normstellend	Een advies over de normen zelf (bijvoorbeeld de rekenkamerbrieven over de Regeling Risicovolle Projecten of over de navolgbaarheid van het Coalitieakkoord)

We streven naar spreiding van ons onderzoek over verschillende beleidsprogramma's van de gemeente Utrecht. Figuur 4 laat voor de huidige raadscommissies zien welke onderwerpen de rekenkamer heeft onderzocht sinds 2018 en welke brieven en/of rapporten dat heeft opgeleverd. In eerdere jaren hebben de decentralisaties in het sociaal domein in het onderzoek van de rekenkamer veel aandacht gekregen. De laatste jaren is de aandacht meer in balans gebracht door ook onderzoek op andere beleidsdomeinen te doen. Alle publicaties zijn te vinden op de website van de rekenkamer.

Figuur 4. Spreiding van rekenkameronderzoek (brieven en rapporten) over zes raadscommissies, 2018-2022

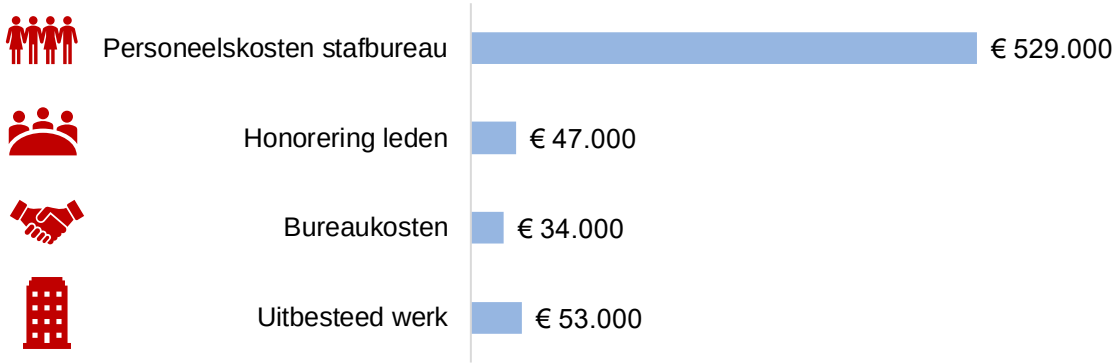


2.3 FINANCIËN EN CAPACITEIT

2.3.1 BEGROTING 2023

In het Jaarverslag 2022 (te publiceren vóór eind maart 2023) zal de besteding van de begroting 2022 worden gepresenteerd en toegelicht. De begroting 2023 bedraagt in totaal **€** 663.000. Figuur 5 toont hoe dit budget is verdeeld over verschillende onderdelen. Het grootste deel hiervan betreft de personele lasten.

Figuur 5. Verdeling van het budget 2023 van de rekenkamer



2.3.2 CAPACITEIT

De rekenkamer heeft in 2023 een staf van zes medewerkers (5,66 fte, waarvan 4,78 fte structureel en 0,88 fte tijdelijk). Voor het berekenen van de beschikbare capaciteit is uitgegaan van de VNG-norm van 1360 uur direct-productief per fte per jaar. Bij deze norm zijn geraamde uren voor vakantie, verlof, verzuim, opleidingen en indirecte uren voor overleg buiten beschouwing gelaten. Toegepast op de beschikbare capaciteit staf geeft dat op hoofdlijnen het volgende beeld. Op jaarbasis beschikt de rekenkamer in 2023 over 7700 uur.

2.3.3 VARIATIE IN OMVANG ONDERZOEKEN

De inzet van de beschikbare capaciteit voor het werkprogramma vergt ook een inschatting van de omvang van een project. Als vuistregel hanteren we de volgende onderverdeling om de omvang van een onderzoek te duiden:

- Klein project, minder dan 100 dagen
- Middelgroot project, 100 - 200 dagen
- Groot project, meer dan 200 dagen

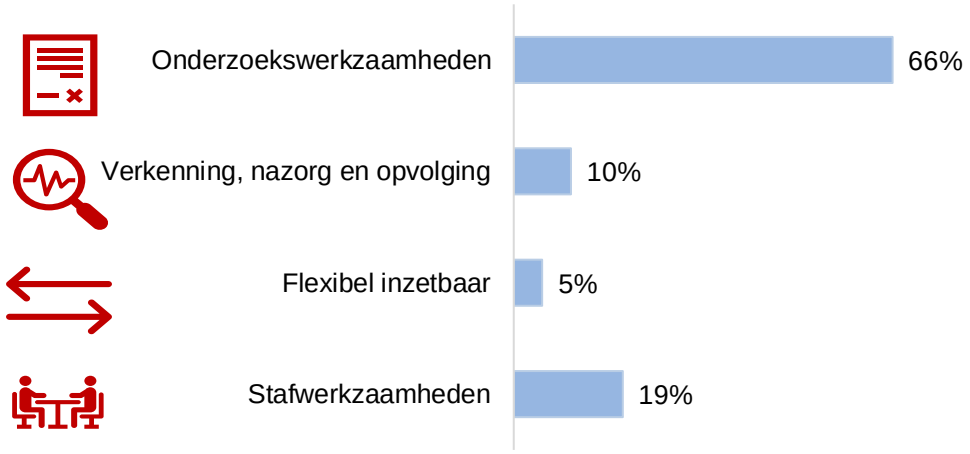
We wisselen grote(re) en kleine(re) onderzoeken af. Naast de grotere en diepgaandere onderzoeken zoals we die de afgelopen jaren vaak hebben gedaan, willen we vaker ook kleinere onderzoeken uitvoeren. Bijvoorbeeld door in kort tijdsbestek onderzoek met een beperkte scope uit te voeren dat leidt tot een beknopt rapport of brief, door in te haken op urgente actuele ontwikkelingen, waarbij ook een verzoek van de raad aan de orde kan zijn. We merken hierbij op

dat qua tijdbeslag ook meespeelt of sprake is van een eigenstandig onderzoek of een onderzoek in samenwerking met andere rekenkamers (zoals in G4 of regionaal verband).

2.3.4 INZET BESCHIKBARE CAPACITEIT

De beschikbare capaciteit voor de looptijd van dit jaarplan (i.c. 7700 uur = 100 procent) is als volgt toebedeeld (figuur 6).

Figuur 6. Toedeling inzet beschikbare capaciteit



Ter toelichting bij de onderscheiden categorieën:

- Onderzoek: alle relevante activiteiten van voorbereiding, uitvoering tot en met rapportage, publicatie, behandeling en evaluatie;
- Verkenning, nazorg en opvolging: dit betreft de volgonderwerpen, maar ook activiteiten die verband houden met de doorwerking van afgerond onderzoek en kunnen leiden tot rekenkamerbrieven;
- Flexibel inzetbaar: vrije ruimte, in te zetten op basis van actualiteit;
- Stafwerkzaamheden: activiteiten ten behoeve van het functioneren van de rekenkamer in het algemeen, waaronder voor het bestuur en voor de bureau-aangelegenheden.

Fotograaf: Gerrit Serne

3 LOPEND ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt het lopend onderzoek kort behandeld. Het betreft onderzoek dat is gestart in 2022 en waarvan de afronding doorloopt in het eerste kwartaal van 2023. Het onderzoek Inwonerparticipatie is afgerond en wordt nog in december 2022 gepubliceerd.
De onderzoeksplannen van lopend onderzoek staan op onze website:
https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer

3.1 WONEN

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment. De centrale vraag van het onderzoek is: In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht erin de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en wat is de betekenis en het effect van het meervoudig sturen daarbij? Dit onderzoek is afgerond. Eind oktober is het ambtelijk wederhoor opgestart. Begin december is het rapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college aangeboden, waarbij rekening wordt gehouden met het kerstreces. Publicatie is voorzien eind januari / begin februari 2023.

3.2 INFORMATIEVEILIGHEID (VERVOLGONDERZOEK)

Bij de presentatie en raadsbehandeling van het rapport *Zo sterk als de zwakste schakel* (april 2021) heeft de rekenkamer aangegeven vervolgonderzoek te zullen doen. In dit onderzoek zal de stand van de informatieveiligheid en het beleid worden onderzocht in het kader van de uitvoering van het plan van aanpak van het college in reactie op het raadsbesluit over het rekenkamerrapport. In eerste instantie leek een onderzoek in 2022 passend. Het college van B&W geeft in het Jaarverslag gegevensbescherming 2021 en de bijbehorende raadsbrief aan dat er voortgang wordt geboekt op het aanpakken van de strategische risico's die uit het rekenkameronderzoek naar voren zijn gekomen. Tegelijkertijd blijkt dat de implementatie van maatregelen nog wel langer duren. Bijvoorbeeld de uitrol van Werken 3.0 gaat minder snel dan beloofd; de vervanging van de huidige infrastructuur zal naar verwachting in december 2022 zijn afgerond. Wij hebben daarom besloten het vervolgonderzoek uit te stellen tot 2023. Met oog op de inzet van externe deskundigheid beschouwen we dit voor onze eigen inzet als een klein onderzoek.

3.3 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2022 ONDERSTEUNING VOLKSVERTEGENWOORDIGING

In een NVRR Doe-Mee-Onderzoek doet een groot aantal rekenkamers en rekenkamercommissies op initiatief en onder leiding van de NVRR gezamenlijk onderzoek naar een vraagstuk. Voor 2022 is de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging in het decentraal bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen) als onderwerp gekozen. Rekenkamer Utrecht doet ook mee aan dit onderzoek, samen met een groot aantal andere rekenkamers en rekenkamercommissies.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Wat is de staat van de financiële ondersteuning van het volksvertegenwoordigende orgaan?*

De NVRR en onderzoeksbureau PBLQ verwachten de resultaten van het onderzoek medio december 2022 op te leveren. Vervolgens kan de rekenkamer op basis daarvan een specifieke rapportage voor Utrecht opstellen. Op dit moment is, mede vanwege de inrichting van het wederhoor, nog niet aan te geven wanneer publicatie hiervan is voorzien. Met het oog op onze eigen inzet beschouwen we dit als een klein onderzoek.

Fotograaf: Thomas Duiker

4 PROGRAMMERING 2023

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de programmering van de rekenkamer. Vanuit de taak, missie en strategie en de beoogde producten en beschikbare capaciteit van de rekenkamer (zie hoofdstuk 1 en 2) vullen wij – naast het lopende onderzoek (hoofdstuk 3) – het onderzoeksprogramma weloverwogen in.

4.1 AANPAK

4.1.1 ORIËNTATIE, UITVRAAG EN GESPREKSRONDE RAADSFRACTIES

Met het oog op de gebruikelijke consultatie van de raad bij de voorbereiding van het jaarplan heeft de rekenkamer een aantal volgonderwerpen (zie paragraaf 4.3) op hoofdlijnen verkend. Hierna hebben we drie onderwerpen geprioriteerd voor een mogelijk onderzoek, te weten:

- gezondheid, gezond gedrag en sport;
- jeugd(zorg);
- gebruik van openbare ruimte; beleid en onderhoud van openbaar groen en bomen.

Naast bovengenoemde onderwerpen vinden wij ook de volgende thema's en invalshoeken relevant voor mogelijk onderzoek en/of als volgonderwerp:

- aandacht voor de uitvoering (in verhouding tot plannen en nieuw beleid);
- kansen(on)gelijkheid.

Op basis van de gevoerde gesprekken kan de invalshoek van sturing en verantwoording hieraan worden toegevoegd.

4.1.2 BEWONERSPANEL UTRECHT

In de periode eind september – begin oktober 2022 heeft de afdeling Onderzoek & Advies op verzoek van de rekenkamer het Bewonerspanel Utrecht geraadpleegd met vragen over de bekendheid van de rekenkamer en naar welke thema's en onderwerpen de rekenkamer volgens het panel onderzoek zou moeten doen. De uitkomsten op hoofdlijnen zijn hier te vinden. De uitkomsten van het panel betrekt de rekenkamer bij de invulling van het onderzoeksprogramma. Dat doen we bij het selecteren van een onderwerp en door bij de uitwerking van de onderwerpen naast de inbreng van de raadsfracties en woordvoerders ook de accenten en opmerkingen van het bewonerspanel te betrekken.

Uit het bewonerspanel komt naar voren dat het thema duurzaamheid het hoogst scoort, waarbij verduurzaming en duurzame energie het vaakst als onderwerpen worden genoemd. Gevolgd door het thema ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de respondenten vooral onderwerpen in de sfeer van wonen, doorstroming en groei van de stad noemen. Gelet op deze antwoorden wijzen wij op het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd naar de energietransitie. Dit is een driedelig onderzoek waarvan de resultaten in 2021 en begin 2022 zijn gepubliceerd. Alle delen zijn terug te vinden op de website van de rekenkamer. Op het terrein van wonen heeft de rekenkamer in 2022 onderzoek gedaan naar het onderwerp 'middenhuur'. Het rapport zal eind januari / begin februari 2023 gepubliceerd worden.

4.1.3 SELECTIE

De opbrengst van de consultatieronde langs de fracties en de uitkomsten van het bewonerspanel hebben geleid tot de selectie van de volgende onderwerpen voor onderzoek:

- Armoedebeleid
- Gezondheid en gezond gedrag
- Aanpak overlast
- Openbaar groen
- Zicht op uitvoering

Vermeldenswaard is dat in G4-verband in 2023 zal worden gestart met een gezamenlijk onderzoek. Ook de NVRR zal in 2023 een Doe Mee-onderzoek doen. Bovendien hebben we volgonderwerpen benoemd, die eventueel als klein onderzoek kunnen worden uitgewerkt (zie paragraaf 4.3). De onderzoeksonderwerpen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

4.2 ONDERZOEKEN

De onderzoeksonderwerpen worden hierna toegelicht. Bij de nadere verkenning en voorbereiding van het onderzoek zullen we ook de woordvoerders uit de raad betrekken.

4.2.1 ARMOEDEBELEID

De gemeente Utrecht spant zich al langere tijd in om de armoede in de stad te bestrijden. Huishoudens worden in deze tijd geconfronteerd met sterk oplopende prijzen van energie en levensonderhoud. Daardoor krijgen meer Utrechters moeite om rond te komen en mee te kunnen doen. Armoede werkt door op andere levensterreinen. Denk hierbij onder andere aan gezondheid, sport en welzijn. In onze gesprekken met de raadsfracties is het onderwerp armoede met regelmaat benoemd. Raadsleden hebben bijvoorbeeld vragen over de effecten van de huidige situatie, ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe groepen armen, en over het bereik en effecten van de armoederegelingen die in Utrecht worden ingezet. Ook bewoners stellen in onze uitvraag via het Bewonerspanel soortgelijke vragen. Terugkerend zijn de vragen of het lukt om alle Utrechters die het nodig hebben te bereiken en of het vervolgens lukt om hen voldoende te ondersteunen en bestaanszekerheid te bieden.

Op 6 juni 2019 heeft de gemeenteraad de *Actieagenda Utrechters schuldenvrij* vastgesteld. De eerste pijler van de actieagenda gaat in op rondkomen en meedoen en geeft aan dat de gemeente doorgaat met de armoede-aanpak. De gemeente Utrecht kiest ervoor om armoede te bestrijden. Daarbij wil zij de situatie voor mensen die in armoede leven draaglijker maken en de gevolgen minimaliseren. In de aanpak wordt ook focus aangebracht door meer te gaan doen voor kinderen en jongvolwassenen. In het *Coalitieakkoord 2022-2026 Investeren in Utrecht* worden investeringen in de aanpak van armoede aangekondigd. Er zal een impuls worden gegeven aan het armoedebeleid, onder andere door armoederegelingen te vereenvoudigen, ruimhartiger toe te passen en breder toegankelijk te maken. Uit de uitvoeringsbrief bij het coalitieakkoord maken wij op dat er voor het vierde kwartaal van 2023 een *Nota nieuw armoedebeleid 2024 -2027* gepland staat. Daarbij stelt

het college wel als voorwaarde dat na het eerste kwartaal 2023 de koopkrachtcrisis moet afnemen en de ontwikkeling van meerjarig beleid mogelijk is.

Armoede is een breed onderwerp en er zijn veel ontwikkelingen gaande die aan dit thema raken. Door extra investeringen en een nota armoedebeleid zal de gemeente Utrecht hier ook op gaan inspelen. In de verkenning ter voorbereiding op het onderzoek zullen we dit onderwerp daarom scherp afbakenen en in een korte doorlooptijd uit moeten voeren. Zodat de uitkomsten ook inbreng kunnen bieden voor de gewenste impuls. Ons staat daarom een klein tot middelgroot onderzoek voor ogen.

4.2.2 GEZONDHEID EN GEZOND GEDRAG

De gemeente wil de ontwikkeling van de stad benutten om te zorgen dat iedereen mee kan doen. Daartoe heeft de gemeente een visie ontwikkeld, ‘gezond stedelijk leven voor iedereen’. Dit betekent dat iedereen gezond en prettig kan wonen en werken in de groeiende stad. Gezondheid is in deze visie een breed begrip, dat gaat over de hele stad en gemeentelijke organisatie; van duurzaamheid tot wonen en van digitalisering tot zorg. Deze visie is doorvertaald in de nota volksgezondheid 2019-2022 ‘Gezondheid voor iedereen’.

Uit voortgangsrapportages blijkt dat de gezondheidsverschillen tussen mensen blijven toenemen (deels door corona) en dat dit het grootste vraagstuk blijft. Ook in het Coalitieakkoord 2022-2026 staat dat de gezondheidsverschillen tussen verschillende buurten nog altijd groot zijn, ondanks eerdere inspanningen. Er wordt een aantal speerpunten genoemd, bijvoorbeeld het verbeteren van de mentale gezondheid, het voorkomen van onder- en overgewicht, en rookvrij opgroeien.

Op 21 november 2022 is het Utrechts Gezondheidsprofiel (UGP) 2022 gepubliceerd. Hierin worden urgente problemen en gezondheidsverschillen in beeld gebracht. Een van de belangrijkste conclusies van het UGP is dat de mentale gezondheid en leefstijl van Utrechters extra aandacht vragen, met name als het gaat om jongvolwassenen. Een kwart van hen heeft matige tot ernstige psychische problemen. Bovendien blijkt dat drugsgebruik onder deze groep genormaliseerd is. Een andere belangrijke conclusie is dat gezondheidsachterstanden groter geworden zijn voor mensen die moeite hebben om rond te komen, kinderen die opgroeien in een gezin met lage welvaart en mensen met basisonderwijs, of vmbo-opleiding.

Tijdens het rondje langs de raadsfracties werd het thema gezondheid verschillende keren genoemd. Het gaat hierbij om onderwerpen als ongelijkheid (tussen wijken), ervaren versus feitelijke gezondheid, maar ook de betaalbaarheid van gezonde voeding. Van het bewonerspanel kiest 9% volksgezondheid als thema waar de rekenkamer onderzoek naar zou moeten doen. Panelleden noemen vooral gezondheidsverschillen, gezond gedrag en preventie als mogelijke onderwerpen voor onderzoek.

De gemeente is van plan om in het derde kwartaal van 2023 een nieuwe nota volksgezondheid vast te stellen. De rekenkamer wil daarom voor deze tijd een onderzoek uitvoeren op het thema gezondheid en gezond gedrag. Dit zal een klein onderzoek zijn met een scherpe afbakening, bijvoorbeeld door het onderzoek te richten op een specifiek aspect of doelgroep van gezondheid. We verkennen hierbij de mogelijkheid om de thema's kansenongelijkheid en uitvoeringskracht in het onderzoek mee te nemen.

4.2.3 AANPAK OVERLAST

Uit het bewonerspanel blijkt dat veiligheid, en met name overlast, een thema is waar Utrechters graag onderzoek naar gedaan zien worden. Onder een groot deel van de respondenten heerst het gevoel dat drugs- en jongerenoverlast de afgelopen jaren is toegenomen. In het coalitieakkoord 2022-2026 wordt overlast in relatie tot jongeren en drugs niet genoemd. Wel kent de gemeente voorbeelden van een meer gebiedsspecifieke aanpak van overlast. Een recent voorbeeld daarvan is de aanpak van (onder meer drugsgerelateerde) overlast in de omgeving van Utrecht Centraal. Eerder, in 2017, ontwikkelde de gemeente een gerichte aanpak voor het gebied Lombok Oost om daar overlast door jongeren en door drugshandel en -gebruik tegen te gaan.

Een recent en actueel voorbeeld van drugs- en jongerenoverlast is overlast door lachgasgebruik. Het gaat dan onder andere om geluidsoverlast (vullen van tanks), milieuverontreiniging (achterlaten van ballonnen en ampullen) en groepsvorming (gebruik vindt regelmatig plaats in grote groepen). Sinds februari 2020 is in Utrecht een lachgasverbod ingesteld voor vier gebieden en sinds januari 2021 geldt een lachgasverbod voor de wijken Zuidwest, West, Noordwest en Overvecht. Uit een evaluatie van het verbod blijkt dat er sprake is van een waterbedeffect: in de voorgenoemde wijken neemt het aantal overlastmeldingen af, terwijl in wijken waar geen verbod geldt het aantal meldingen toeneemt. Daarom geldt vanaf juli 2022 het lachgasverbod ook in Vleuten-De Meern, Leidsche Rijn, Zuid en Noordoost.

In een compact onderzoek willen we daarom nagaan hoe de gemeente omgaat met dit type overlast en overlastmeldingen in verschillende delen van de stad. We beginnen bij concrete overlastmeldingen: wat is er aan de hand; door wie wordt waarom geklaagd en wie zijn de overlastgevers? Vervolgens willen we reconstrueren hoe deze meldingen door gemeentelijke (en mogelijk andere) diensten opgepakt worden. De vraag die we willen beantwoorden is of en in hoeverre gebiedsspecifieke aanpakken effect hebben bij de bestrijding van de overlast. We selecteren twee casussen: één casus waarbij al ervaring is opgedaan met (gemeentelijke) aanpak van overlast, en een casus waarin die aanpak nog moet worden ontwikkeld of in een opbouwend stadium is. Ons staat een klein tot middelgroot onderzoek voor ogen.

4.2.4 OPENBAAR GROEN

De gemeente Utrecht heeft al langere tijd oog voor de hoeveelheid en de kwaliteit van het groen in de stad. Voldoende groen is niet alleen belangrijk voor de fysieke- en mentale

gezondheid van Utrechters, maar heeft ook positieve gevolgen binnen andere domeinen. Zo is het essentieel voor de biodiversiteit, helpt het tegen de gevolgen van klimaatverandering, maar zorgt het bijvoorbeeld ook voor een verhoogde waarde van vastgoed. Met name de laatste jaren is de stad sterk aan het verdichten. Waar in 2018 bijna 179.000 huishoudens in Utrecht woonden, is de verwachting dat dit in 2040 zal zijn gestegen tot 230.000. Hierdoor is het vraagstuk rondom voldoende groen extra relevant geworden.

In de gesprekken die de rekenkamer met de raadsfracties heeft gevoerd, wordt groen meerdere keren als onderwerp aangedragen. Bijvoorbeeld als het gaat om de hoeveelheid groen, de (ongelijke) verdeling ervan tussen wijken, of in relatie tot het klimaat. Ook leden van het bewonerspanel werpen vragen op over dit onderwerp. Deze gaan voornamelijk over groen in relatie tot verdichting, het beheer en onderhoud van groen en de relatie tussen groen en bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid. Daarnaast vragen panelleden zich af of groen vaker behouden kan worden en op welke plekken extra groen aangelegd kan worden.

Uit de Inwonerenquête blijkt dat mensen meer waardering voor groen hebben gekregen sinds de coronapandemie. Ook is zichtbaar in de cijfers dat de tevredenheid van de Utrechters over het openbaar groen tussen wijken van elkaar verschilt. Op 15 juli 2021 presenteerde de gemeente de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (RSU 2040). Hierin staan ambities met betrekking tot verschillende grote vraagstukken in de stad, waaronder groen. De verdere uitwerking van deze ambities is terug te vinden in het Meerjaren Perspectief Ruimte 2022 (MPR 2022). Het doel van de gemeente is de balans tussen verdichten en vergroenen te behouden, door bijvoorbeeld meer bomen te planten, extra hectaren groen aan te leggen en innovatieve manieren te bedenken om groen op andere manieren ruimte te geven. Het leidende principe is hierbij: ‘groen, tenzij’. In het coalitieakkoord staat dat er een extra investeringspakket ingezet wordt om deze opgave een impuls te geven. In totaal werd er in 2021 € 6,3 miljoen uitgegeven aan extra groen; in 2023 wordt hier bijna € 8,8 miljoen voor begroot.

Uit dit alles blijkt dat openbaar groen een belangrijk thema is voor de stad en de gemeente Utrecht. Het thema heeft ook direct en indirect gevolgen voor andere beleidsterreinen. Zeker gezien de sterke verdichting van de stad en de klimaatverandering is het ook een actueel thema. Wij stellen daarom voor om een middelgroot tot groot onderzoek te doen naar groen. De precieze afbakening volgt nog uit een nadere verkenning. Wij denken in eerste instantie aan een voorstel waarbij in het onderzoek zowel aandacht is voor de objectieve als subjectieve kant van groen, en de gemeentelijke besluitvorming die erachter schuilgaat.

4.2.5 ZICHT OP UITVOERING

In 2022 publiceerde de rekenkamer een onderzoek naar de uitvoering van de zogenoemde Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed. Het belangrijkste vastgoed van de gemeente Utrecht zou in 2040 energieneutraal moeten zijn. We stelden vast dat de uitvoering van die opgave nauwelijks van de grond kwam. In een procesevaluatie stelde adviesbureau Ecorys vast dat de met de uitvoering van deze opgave belaste gemeentelijke

vastgoedorganisatie (VGU) onvoldoende geëquipeerd was om deze opgave op een goede manier ter hand te nemen.

In het coalitieakkoord 2022-2026 is een hoofdstuk opgenomen over uitvoering. Het college heeft oog voor de uitdagingen waarmee de gemeentelijke organisatie wordt geconfronteerd en wil investeren in de 'uitvoeringskracht' ervan (zie: Coalitieakkoord 2022 - 2026 | Gemeente Utrecht).

Er is recent veel aandacht voor (tekortschietende) uitvoering van (rijks-)beleid. De problematiek rondom de kinderopvangtoeslag is daarvan een bekend voorbeeld, maar zeker niet het enige. Problemen rond de uitvoering leidden uiteindelijk tot een parlementair onderzoek door de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. In haar eindrapport, '*Klem tussen balie en beleid*', concludeerde de commissie dat Tweede Kamer en Kabinet de uitvoering jarenlang hebben verwaarloosd. *'Uitvoeringsorganisaties hebben te maken gehad met forse bezuinigingen en efficiencytaakstellingen, terwijl ze meestal niet minder taken kregen. Er zijn zorgen over de personele capaciteit en deskundigheid. Veel organisaties hebben vanwege de bezuinigingen een groot deel van hun dienstverlening gedigitaliseerd, waardoor het contact met de burger verdween*' (zie: Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

Met een meta-evaluatie willen we op basis van eerder onderzoek door de rekenkamer eerst zicht krijgen op de staat van de uitvoering in de gemeente Utrecht. Welke barrières voor een goede uitvoering van (lokaal) beleid hebben we eerder geïdentificeerd? Welke aanbevelingen hebben we gedaan om de uitvoering van beleid te verbeteren? Hoe zijn deze aanbevelingen opgepakt? Welke ontwikkelingen zien we? Op basis van documentstudie en een (beperkt) aantal gesprekken willen we zicht krijgen op 'uitvoering' in Utrecht en de ontwikkelingen die we daarin zien, mede ingegeven door onderzoek van de Rekenkamer. Ons staat hierbij een klein onderzoek voor ogen.

In een nog vast te stellen vervolg daarop willen we een aspect van uitvoering of een bepaald terrein c.q. bepaalde uitvoeringsorganisatie selecteren om uitvoering verdiepend te onderzoeken. Daarbij betrekken we ook de lessen uit de meta-evaluatie uitvoering.

4.2.6 ONDERZOEK IN G4-VERBAND

Rekenkamer Utrecht maakt deel uit van de kring van G4-rekenkamers. Daarbij wordt periodiek ook in gezamenlijkheid onderzoek geprogrammeerd. Bij de presentatie van de resultaten wordt nadrukkelijk ook gestreefd naar een gemeenschappelijke G4-boodschap voor de gemeenteraden en – waar nuttig – voor de Tweede Kamer. Zo is eerder onderzoek gedaan naar de luchtkwaliteit (2010-2011), de decentralisatie van de jeugdzorg (2014) en de opvang van daklozen (2017-2018). Begin 2021 is over het onderwerp 'geheimhouding' gepubliceerd.
In 2023 willen de G4-rekenkamers een gezamenlijk onderzoek programmeren, waarvoor een gemeenschappelijk team wordt geformeerd dat samen het onderzoek uitvoert. Het

onderwerp wordt begin 2023 bepaald. Start van dit gemeenschappelijke onderzoek is voorzien voor de tweede helft van 2023. Vanuit Rekenkamer Utrecht zal voor dit onderzoek de bestuurlijke aansturing en de projectleiding worden gedaan. Het is de bedoeling dat dit onderzoek qua omvang klein tot middelgroot zal worden.

4.2.7 NVRR DOE-MEE-ONDERZOEK 2023 KLACHTBEHANDELING

De NVRR heeft eind oktober 2022 het onderwerp voor het Doe-Mee-onderzoek 2023 aangekondigd. Dit zal gaan over klachtbehandeling en in overleg met de Nationale Ombudsman worden vormgegeven. De rekenkamer overweegt wederom deel te nemen aan dit onderzoek. Met het oog op onze eigen inzet beschouwen we dit als een klein onderzoek.

4.3 THEMA'S EN ONDERWERPEN OM TE VOLGEN

Naast de onderzoeksonderwerpen (zie paragraaf 4.2) zijn er ook verschillende thema's en onderwerpen naar voren gekomen die we actief willen volgen om een beter beeld te krijgen van wat er speelt. Dat kan aanleiding geven tot nader onderzoek en/of het opstellen van een beknopt rapport en/of rekenkamerbrief. Het gaat hierbij vooral om de thema's en onderwerpen:

- Uitvoering
- Kansen(on)gelijkheid
- Sturing en verantwoording
- Controle en financiën
- Overvecht.

4.4 OVERIGE ACTIVITEITEN

4.4.1 NETWERKEN

Vanuit de rekenkamer wordt actief geparticipeerd in aanwezige netwerken van rekenkamers. Dat betreft vooral de kring van G4-rekenkamers en de NVRR.

4.4.2 BUREAU- EN STAFAANGELEGENHEDEN

Naast de uitvoering van de onderzoeken en de werkzaamheden voor het bestuur van de rekenkamer vragen ook andere activiteiten om aandacht en tijd. Dat betreft bijvoorbeeld de (digitale) archivering, de doorontwikkeling van de website, het ontwikkelen van andere publicatie- en presentatievormen, (bij)scholing gericht op innovatieve methoden op ons werkveld en training en verdere ontwikkeling van medewerkers van de staf.

Fotograaf: Marloes Kuiper

BIJLAGE 1 GROSLIJST

De groslijst met onderwerpsuggesties voor rekenkameronderzoek is geactualiseerd in vervolg op de uitvraag en rondgang langs de raadsfracties voor onderwerpen voor het jaarplan 2023. In deze lijst zijn alleen de onderwerpen opgenomen die niet eerder zijn vermeld in dit plan. In deze lijst zijn niet de uitkomsten van het bewonerspanel opgenomen.

Ruimtelijke Ontwikkeling en Grondzaken (ROG)

- Stedelijke ontwikkeling, groei stad, RSU barcode, gentrificatie
- Wijkaanpak, Samen voor Overvecht
- Groei van de stad en stedelijke ontwikkeling

Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport (JWCS)

- Buurtteams
- Jeugdzorg
- Veilig Thuis / SAVE
- Discriminatie, racisme, intersectionaliteit
- Diversiteit, integratie
- Toegankelijkheid
- Cultuur
- Sport en bewegen (in context van ‘gezond stedelijk leven’)
- Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Volksgezondheid, Onderwijs, Werk en Economie (VOWE)

- Onderwijs; MBO
- Studenten; welzijn
- Thematiek ‘toeslagen’, informatievoorziening en algoritmes
- Corona: gevolgen, beleid en maatregelen
- Participatiewet, bijstand en armoederegelingen

Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen (EDVW)

- Energietransitie, klimaatneutraal, duurzaamheid
- Klimaatadaptatie
- Afvalinzameling
- Scheefwonen

Mobiliteit, Groen en Openbare Ruimte (MGOR)

- Mobiliteit, doorstroming
- Parkeerbeleid
- Verkeersveiligheid
- Recreatiebeleid

Veiligheid, Bestuur en Financiën (VBF)
en Adviescommissie Controle & Financiën

- Veiligheid, ondermijning
- Bezwaarprocedures, klachtenafhandeling
- Aanbestedingen, beleid
- Plannen en investeringen
- Ambtelijke organisatie: verkokering, verantwoordelijkheden
- Samenwerkingsverbanden en verbonden partijen
- Beheersing grote en risicovolle projecten
- Reserves
- Evenementen (kosten en baten)
- Begroting (tijdreeksen, onderbesteding, investeringen)
- ‘Compliance’ (naleving ICT, AVG, archivering e.d.)
- Fraude
- Functioneren budgetrecht van de raad
- Inhuur externen
- Leges publieke dienstverlening
- Subsidiebeleid (doeltreffendheid)

REKENKAMER UTRECHT
wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.

Fotograaf voorblad: Rekenkamer Utrecht
Fotograaf achterblad: Dionne van der Sluijs