

Onderzoeksopzet

Rekenkameronderzoek Duo+ Diemen

Contactpersoon:

Pim Steenbergen

T. 06 82 32 17 20

E. pim@necker.nl

Datum: 19 september 2022

Inhoud

1	Wat gaan we onderzoeken?.....	3
1.1	Waarom dit onderzoek?	3
1.2	Doel- en vraagstelling.....	3
2	Plan van aanpak	5
	Fase 1: Startgesprek en informatieverzoek	5
	Fase 2: Besluitvorming, beleid en verantwoording	5
	Fase 3: Uitvoering door Duo+	6
	Fase 4: Verdieping	7
	Fase 5: Rolopvatting en -uitvoering van de gemeenteraad.....	9
	Fase 6: Rapportage	9
3	Ons onderzoeksteam en planning	10
3.1	Onderzoeksteam en planning	10

1 Wat gaan we onderzoeken?

1.1 Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

In de vergadering van de auditcommissie op 22 maart 2022 is de voorkeur uitgesproken voor een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie Duo+. Raadsleden zijn benieuwd in hoeverre de beoogde doelstellingen binnen Duo+ behaald worden en zijn benieuwd naar de resultaten op de drie eerder geformuleerde doelstellingen: kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Voert de organisatie haar taken goed uit en is de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd?

De uitvoeringsorganisatie Duo+ werkt voor de gemeenten Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn en voert taken uit op het gebied van interne bedrijfsvoering, inrichting en het beheer van de openbare ruimte en uitvoeringstaken in het klantcontact, veiligheid, toezicht en handhaving en sociaal domein. De mate waarin taken bij Duo+ zijn belegd verschilt per gemeente.

In het coalitieakkoord 2018-2022 wordt omschreven dat Diemen inzet op voortzetting van de samenwerking met Uithoorn en Ouder-Amstel zonder uitbreiding van het takenpakket. Daarnaast wordt benoemd dat de gemeente bereid is om meer te investeren in Duo+ als de kwaliteit en de ruimte voor maatwerk binnen de dienstverlening wordt vergroot.¹ In het meest recente coalitieakkoord wordt omschreven dat Diemen zich als gemeentelijke organisatie verder wil versterken door strategische taken vanuit de Duo+ in te bedden in de eigen gemeentelijke organisatie en niet te kiezen voor verdere overheveling van taken naar Duo+.²

Doelstelling en afbakening

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om na te gaan of de beoogde resultaten en doelstellingen voor de oprichting van Duo+ in de praktijk bij Diemen zichtbaar worden. We zullen ons hierbij richten op de onderwerpen: kosten, kwetsbaarheden en kwaliteit, evenals de waarde van de strategische samenwerking tussen de drie gemeenten.

Duo+ voert taken uit voor de verschillende gemeenten, waarbij het takenpakket voor Ouder-Amstel en Uithoorn groter is dan voor de gemeente Diemen. Dit onderzoek focust zich alleen op de taken die door de gemeente Diemen worden afgenomen. Een overzicht van deze taken is beschikbaar in het takenregister van Duo+.³

Het Duo+ beleid, de uitvoering in de praktijk en de rol van de Diemense raad in de periode 2018-2022 worden in het onderzoek centraal gesteld. Dit doen we door middel van documentanalyses, interviews en een raadswerkshop.

1.2 Doel- en vraagstelling

We hebben de volgende centrale vraag geformuleerd voor het onderzoek:

Op welke manier geeft Duo+ uitvoering aan de doelstellingen, welke rol neemt de raad hierbij in en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst?

¹ Gemeente Diemen (2018) Coalitieakkoord Duurzaam Samenleven 2018-2022

² Gemeente Diemen (2022) Coalitieakkoord Diemen met elkaar en voor elkaar 2022-2026

³ Gemeente Diemen (2016) Takenregister Gemeenschappelijke regeling Duo+

De hierboven geformuleerde centrale onderzoeksvraag zullen wij beantwoorden door antwoord te geven op een aantal deelvragen.

Besluitvorming, beleid en verantwoording

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente Diemen vastgesteld ten aanzien van Duo+?
2. Wat zijn de doelstellingen, taken en bevoegdheden van Duo+ en welke ontwikkeling is hierin te zien vanaf oprichting van Duo+?
3. Hoe wordt er door Duo+ en het college gerapporteerd over het behalen van deze doelstellingen?
4. Welke rol neemt de raad ten aanzien van Duo+ (rolopvatting & gedrag)?

Uitvoering door Duo+

5. Hoe wordt de uitvoering van taken door Duo+ in de praktijk vormgegeven?
6. In hoeverre zijn de financiële en inhoudelijke prestaties van Duo+ in lijn met beoogde doelstellingen?
7. Hoe worden gerealiseerde resultaten geduid door de stakeholders⁴ ten aanzien van de drie k's en de strategische samenwerking?
8. Wat zijn wensen, verwachtingen/voorwaarden en ambities voor Duo+ ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden, doelen, organisatie en uitvoeringstaken?

Verdieping op vier deeltaken

9. Wat zijn de gesignaleerde succes- en knelpunten in de uitvoering van taken door Duo+ op vier deelgebieden?
10. In welke mate wordt er geleerd van ervaringen uit het verleden en hoe worden deze lessen geïmplementeerd?
11. Wat zijn landelijke trends en ontwikkelingen ten aanzien van soortgelijke uitvoeringsorganisaties en hoe verhouden de bevindingen bij Duo+ zich hiertoe?

⁴ Hierbij doelen wij op college, raad en betrokken medewerkers van de gemeente Diemen

2 Plan van aanpak

We voeren dit onderzoek uit in zes fasen. Elk van deze fasen wordt hieronder kort toegelicht.

Fase 1: Startgesprek en informatieverzoek

Ieder onderzoek begint met het maken van goede werkafspraken. Dit doen we tijdens een digitaal startgesprek met de ambtelijk contactpersoon. In het startgesprek bespreken we: het maken van werkafspraken over communicatie, beschikbaarheid van dossiers, en het plannen van interviews en tussentijdse terugkoppelingen.

Fase 1: samenvatting

Resultaten

- / Onderlinge werkafspraken en verwachtingen zijn vastgesteld
- / Ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent de informatievraag

Gehanteerde methode

- / Digitaal startgesprek met de ambtelijk contactpersoon
- / Informatieverzoek

Fase 2: Besluitvorming, beleid en verantwoording

In deze fase brengen we beleid, doelstellingen, besluitvorming en verantwoordingsstukken van en voor Duo+ in beeld. Hiertoe analyseren we beschikbare documenten, zoals: beleidsdocumenten, samenwerkingsagenda, verslagen informatiebijeenkomsten, P&C-documenten, dienstverleningsovereenkomsten, bijdrageverordening en jaarverslagen. Daarnaast analyseren we de verschillende rapportages die Duo+ verstrekt.

Daarnaast analyseren we de rol die de raad inneemt ten aanzien van Duo+: hoe worden zij geïnformeerd, welke sturingsinstrumenten worden door de raad ingezet en met welk resultaat? Wat is hun rolopvatting en sluit dit aan bij de wijze waarop hij in de praktijk invulling geeft aan zijn rol? Om naast de documentanalyse de rol van de raad verder te onderzoeken zetten we een korte vragenlijst uit onder alle raadsleden. Hierin bevragen we de raadsleden over hun betrokkenheid bij Duo+. De resultaten van de vragenlijst verdiepen we in fase 5 door middel van een groepsgesprek met een afvaardiging van de raad.

Om de bevindingen te verifiëren en te verrijken, voeren we een bestuurlijk en ambtelijk interview. Het bestuurlijke interview voeren we met de verantwoordelijk portefeuillehouder voor Duo+ (burgemeester) en de portefeuillehouder financiën. Het ambtelijk interview voeren we met ambtelijk betrokkenen, de controller/accountant die betrokken is bij het beleid en de verantwoording over Duo+.

Fase 2: samenvatting

Resultaten

- / Zicht op de (beleids)doelstellingen van de gemeente ten aanzien van Duo+
- / Zicht op de resultaten voor de gemeente tot nu toe en de verantwoording hierover
- / Zicht op de rol(opvatting) en positie die de raad inneemt

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Bestuurlijk interview
- / Ambtelijk interview
- / Vragenlijst onder raadsleden

Fase 3: Uitvoering door Duo+

In de derde fase van het onderzoek duiken we dieper in de praktijk van Duo+. We brengen in kaart hoe de uitvoering van het beleid is georganiseerd. We vragen naar de tevredenheid van ambtelijk betrokkenen over de uitvoering en brengen in kaart welke wensen, verwachtingen/voorwaarden en ambities er zijn ten aanzien van Duo+. We doen dit aan de hand van documentanalyse en interviews.

Documentanalyse en interviews

In deze fase verdiepen we de documentanalyse. We analyseren de eerdergenoemde en nader te bepalen specifieke documenten om inzicht te krijgen in de oorzaken van het al dan niet behalen van de beoogde doelstellingen. Tevens kijken we naar de ontwikkelingen ten aanzien van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheden. Naast de drie K's wordt ook de waarde van de strategische samenwerking tussen de drie gemeenten in ogenschouw genomen.

We vergelijken de ontwikkeling van de kosten door de jaren heen en gaan na welke trends hierin zichtbaar worden. Ten aanzien van de kwaliteit gaan we na in hoeverre stakeholders tevreden zijn over de uitvoering en in welke mate doelstellingen worden behaald. Hiertoe analyseren we klanttevredenheidsrapportages, evaluaties van dienstverleningsovereenkomsten, prestatieafspraken en (eventuele) klachten. Ook kijken we naar de mogelijke kwetsbaarheden in de uitvoering. Hiertoe analyseren we rapportages, bijvoorbeeld die van de accountant en gaan we in gesprek met de algemeen directeur-secretaris vanuit zowel Duo+ als de gemeente Diemen. Het voorgaande geeft inzicht in de doelmatigheid van de uitvoering van taken door Duo+. We beantwoorden hiermee de vraag in hoeverre de uitvoering van Duo+ in lijn is met de vastgestelde inhoudelijke en financiële randvoorwaarden en doelstellingen.

Om de bevindingen te toetsen en te verdiepen voeren we in deze fase een tweetal interviews uit. We gaan in gesprek met de algemeen directeur-secretaris en een ambtelijk ondersteuner vanuit Duo+ en voeren een gesprek met de algemeen directeur-secretaris van de gemeente Diemen, eveneens ambtelijk ondersteund.

Fase 3: samenvatting

Resultaten

- / Zicht op de uitvoering van taken Duo+
- / Zicht op ontwikkelingen ten aanzien van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheden
- / Zicht op knelpunten, ambities en verwachtingen

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Interview algemeen directeur-secretaris en ambtelijk ondersteuner Duo+
- / Interview algemeen directeur-secretaris en accounthouder Duo+ vanuit de gemeente Diemen

Fase 4: Verdieping

Om de resultaten uit de vorige fase te verdiepen onderzoeken we vier deeltaken van Duo+ verder. Hiervoor selecteren we in samenspraak met de ambtelijke organisatie vier deeltaken van Duo+ waarvoor geldt dat er succes- of knelpunten zichtbaar zijn geworden op de onderwerpen kosten, kwaliteit, kwetsbaarheden en samenwerking. Voor deze deeltaken geldt dat we de resultaten uit fase 3 verder verdiepen: we vragen indien gewenst onderbouwing van eerder beschikbare documentatie en gaan in gesprek met direct betrokken medewerkers. We maken daartoe als onderzoekers een voorstel uit de volgende deeltaken die Duo+ uitvoert voor de gemeente Diemen:

- / ICT, informatisering en automatisering
- / Personeel en Organisatie
- / Inkoop
- / Communicatie
- / Financiën
- / Juridische zaken
- / Onderdelen van Interne Dienstverlening

Het onderzoek naar de vier deeltaken geldt als verdieping en duiding van de eerdere, maar algemene bevindingen uit de eerdere fasen; het is geen audit van de deeltaken op zichzelf.

Interviews

Om de bevindingen uit de documentanalyse naar de deeltaken te verdiepen en duiden voeren we per deeltaak een interview met een teamleider/leidinggevende vanuit Duo+ en een ambtelijk betrokkene vanuit de gemeente Diemen. Deze interviews bieden inzicht in de uitvoering van de werkzaamheden voor de vier deeltaken en de duiding vanuit de gemeente Diemen hierover.

Landelijke trends en ontwikkelingen

In deze fase kijken we ook naar de landelijke trends en ontwikkelingen op het gebied van uitvoeringsorganisaties. Welke ontwikkelingen zijn er bijvoorbeeld in de waardering van uitvoeringsorganisaties (welke doelen hebben gemeenten bij het oprichten, uitbouwen of afslanken van dergelijke organisaties? Zijn er trends te zien in de taken die bij uitvoeringsorganisaties worden geplaatst of juist weer terug worden gehaald naar de gemeente en welke afwegingen gaan daarmee gepaard? Wat zien we landelijk als het gaat om de rolopvatting en -uitvoering van gemeenteraden ten aanzien van uitvoeringsorganisaties? Deze analyse plaatst de bevindingen van Diemen en Duo+ in een landelijk perspectief.

Fase 4: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in knelpunten ten aanzien van kosten, kwetsbaarheden en kwaliteit
- / Inzicht in vergelijking met landelijke trends en ontwikkelingen

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse deeltaken
- / Interviews met ambtelijk betrokkenen
- / Perspectief landelijke trends en ontwikkelingen

Fase 5: Rolopvatting en -uitvoering van de gemeenteraad

Om stil te staan bij de rol van de gemeenteraad bij Duo+ beleggen we in deze fase een groepsgesprek met een afvaardiging van de raad. Het doel van dit gesprek is om de eerste bevindingen te delen en in gesprek te gaan over de rol en betrokkenheid van de raad bij Duo+. Voor dit gesprek nodigen we raadsleden uit vanuit alle fracties die inhoudelijke betrokkenheid hebben bij de deeltaken die door Duo+ worden uitgevoerd of geïnteresseerd zijn in de bedrijfsvoeringsvraagstukken die een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie met zich meebrengt. Er wordt dus breed uitgenodigd, maar het belangrijkste is dat elke fractie vertegenwoordigd is.

Op basis van het reeds uitgevoerde deel van het onderzoek en de eerder uitgezette vragenlijst is er een eerste beeld van de betrokkenheid en de rol van de gemeenteraad ten aanzien van Duo+. Het groepsgesprek gebruiken we om hier verder op in te gaan. We duiden onze bevindingen en geven inzicht in de mate waarin en manier waarop de gemeenteraad heeft gestuurd op Duo+. Aanvullend bieden we handvatten door inzicht te geven in de aanvullende mogelijkheden die de raad heeft om in de toekomst te sturen op Duo+. Dit doen we door inzicht te geven in landelijke trends en ontwikkelingen en best practices vanuit andere onderzoeken.

Fase 5: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij Duo+
- / Best practices op het gebied van sturingsinstrumenten, perspectief landelijke trends en ontwikkelingen

Gehanteerde methode

- / Groepsgesprek afvaardiging raad

Fase 6: Rapportage

In deze laatste fase van het onderzoek stellen wij het onderzoeksrapport op. Dit rapport bestaat uit een deel met bevindingen (Nota van Bevindingen) en een bestuurlijk deel (conclusies en aanbevelingen). De Nota van Bevindingen wordt bij de ambtelijke organisatie (Duo+ en gemeente) teruggelegd voor een feitenverificatie. Na verwerking van het ambtelijk wederhoor sturen wij de definitieve versie inclusief de conclusies en aanbevelingen voor bestuurlijk wederhoor naar het college. Daarna bieden we het onderzoeksrapport aan de raad aan.

Fase 6: samenvatting

Resultaten

- / Beantwoording van de hoofdvraag in een onderzoeksrapportage met conclusies en aanbevelingen

Gehanteerde methode

- / Feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)
- / Rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen

3 Ons onderzoeksteam en planning

3.1 Onderzoeksteam en planning

Team

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door Prof. dr. Hans Bossert, Robert Klaassen Msc. en Lennart Straver Msc. Zij hebben ervaring in het doen in onderzoek naar gemeentelijke uitvoeringsorganisaties en hebben vaak samengewerkt in vergelijkbare onderzoek. Pim Steenbergen zal hen als secretaris ondersteunen in het onderzoeksproces en Lauryan Bakker zal als directeur de kwaliteit van het onderzoek bewaken.

Planning

Onderzoeksfase	Periode
Fase 1 - startgesprek	Oktober 2022
Fase 2 - beleid en besluitvorming	Oktober-november 2022
Fase 3 - uitvoering in de praktijk	November 2022
Fase 4 - verdieping en vergelijking	December 2022
Fase 5 - betrokkenheid van de gemeenteraad	Januari 2023
Fase 6 - rapportage	Januari-februari 2023