

Jaarverslag 2018 en onderzoeksprogramma 2019

Rekenkamer Diemen

Directeur Rekenkamer

Mevr. mr. M.C. van de Plasse
Directeur rekenkamer

Contactpersoon Rekenkamer

Mevrouw B.E.A. Smits-Muis MSc
Ambtelijk secretaris

T. 06-470 414 91
E. elsemiek@necker.nl

Kenmerk: RI 15472
Datum: 1 april 2019

Inhoudsopgave

Jaarverslag 2018	3
1.1 / Kort over de Rekenkamer Diemen	3
1.2 / Uitgevoerde onderzoeken 2018	3
1.3 / Onderzoek naar re-integratiebeleid	4
1.4 / Onderzoek naar inzet en werking van raadsinstrumenten	5
Onderzoeksprogramma 2019	7
2.1 / Communicatie, evaluatie en afstemming	8
2.2 / Planning	8
2.3 / Begroting 2019	8
Bijlage 1 Onderzoekshistorie Rekenkamer Diemen	10
Bijlage 2 Groslijst met mogelijke onderzoeksonderwerpen	11

1

Jaarverslag 2018

1.1 / Kort over de Rekenkamer Diemen

De Rekenkamer Diemen doet onderzoek naar de (maatschappelijke) effecten van het gemeentelijk beleid. Het doel is met onderzoeken een bijdrage leveren aan het verbeteren van de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het gemeentelijke beleid in Diemen.¹ De Rekenkamer heeft de missie om haar werk *onafhankelijk* maar niet *onbewogen* uit te voeren:

- / Wij willen als Rekenkamer toegevoegde waarde hebben;
- / Wij onderzoeken om te zien dat er wat met onze rapporten gebeurt;
- / Wij willen, naast gedegen en onafhankelijk onderzoek, een continue dialoog met de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

De Rekenkamer Diemen heeft in haar huidige vorm sinds 2011 veertien onderzoeken uitgevoerd. Bijlage 1 bevat een overzicht van de onderzoeksonderwerpen waar de rekenkamer onderzoek naar heeft gedaan.

Dit jaarplan bevat, na deze inleiding, een terugblik op het jaar 2018 waarin de insteek en resultaten van de twee afgeronde onderzoeken worden weergegeven. In hoofdstuk twee is het onderzoeksprogramma voor 2019 opgenomen. Hierbij gaan we ook in op de communicatie, planning van het onderzoeksjaar en de begroting. In de bijlage is een overzicht opgenomen met de sinds 2011 afgeronde onderzoeken en een overzicht van onderwerpen die op de zijn aangedragen als potentieel onderzoeksonderwerp (groslijst).

1.2 / Uitgevoerde onderzoeken 2018

In 2018 zijn twee onderzoeken uitgevoerd en is hierover gerapporteerd aan de gemeenteraad. In de eerste helft van 2018 werd het onderzoek naar Re-integratiebeleid uitgevoerd. In de tweede helft van 2018 is een onderzoek uitgevoerd naar de rolinvulling en rolopvatting van de gemeenteraad en het college en de werking en inzet van raadsinstrumenten. Hierover is, volgens afspraak, alleen via een bondige rapportage aan het presidium gerapporteerd. De centrale vraag en de conclusies en aanbevelingen van beide onderzoeken worden in de volgende paragrafen weergegeven.

¹ Verordening rekenkamer gemeente Diemen 2011 die de raad op 31 maart 2011 heeft vastgesteld.

1.3 / Onderzoek naar re-integratiebeleid

De cijfers van het dashboard waarstaatjegemeente.nl laten zien dat het aantal bijstandsuitkeringen in 2016 per 1.000 inwoners beduidend minder was dan in vergelijking met Nederland (33,1 in Diemen tegenover 41,3 in Nederland). Ook in de Quick scan die de Rekenkamer in 2013 uitvoerde, bleek dat de ontwikkeling van bijstandsuitkeringen relatief gunstig was. Wel concludeerde de Rekenkamer dat het onvoldoende duidelijk was in hoeverre deze ontwikkeling toe te schrijven is aan gemeentelijk beleid. Bovendien bleek de raad slechts ten dele in positie voor kaderstelling en controle. De centrale aanbeveling van de Rekenkamer luidde: "Registreer en analyseer de inzet en resultaten per instrument/type re-integratietraject om zicht te hebben op de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid". Met het huidige onderzoek heeft de Rekenkamer, naast een analyse van ontwikkelingen in het uitkeringsbestand en de uitvoering van beleid eveneens inzicht willen verschaffen in de rol van de raad. Het onderzoek is daarom opgebouwd uit drie onderdelen die ook allemaal terugkomen in de centrale vraag:

Welke ontwikkelingen in het uitkeringsbestand hebben plaatsgevonden sinds de invoering van het Participatiebeleid, op welke wijze heeft de gemeente Diemen de uitvoering en sturing aan het re-integratiebeleid vormgegeven en hoe wordt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ingevuld?

Conclusies

1. Diemen kent een stabiel uitkeringsbestand met een groot aandeel ouderen
2. Met de inzet op maatwerk en een integrale benadering worden belangrijke voorwaarden voor effectiviteit ingevuld
3. Huidige monitoring biedt voldoende inzicht in nut en noodzaak koerswijzigingen
4. Veel politieke aandacht voor re-integratie: goed in control
5. Feitelijke effectiviteit van het instrumentarium wordt niet gemeten, wel leidt de ervaring met het instrumentarium tot bijsturing
6. Uitstroom vindt voornamelijk naar werk plaats

Aanbevelingen

1. Continueer de informele raadscommissie Transformatie. Deze wordt positief ontvangen door raadsleden, het college en binnen verschillende afdelingen van de gemeente. Kijk hierbij naar vernieuwende manieren om dit concept levend te houden en om de raad te laten zien hoe beleidslijnen uitpakken in de uitvoeringspraktijk.
2. Investeer in een integraal beleidskader. Er is sprake van een groot granieten gedeelte in het uitkeringsbestand dat hier baat bij kan hebben. Kijk hierbij naar mogelijkheden binnen Wmo. Dit kan ook helpen gezien het krappe re-integratiebudget.
3. Behoud de focus op maatwerk. Dit wordt breed gedragen binnen en buiten de gemeente en sluit goed aan bij het kleine en stabiele uitkeringsbestand.
4. Investeer in alternatieve kwalitatieve methoden voor monitoring. Kijk hierbij naar andere gemeenten voor voorbeelden.

Behandeling rekenkamerrapport door gemeenteraad

Op 5 juli 2018 is het rekenkamerrapport door de directeur van de rekenkamer aan de raad gepresenteerd in een informatieve raadsvergadering. Op 21 juni 2018 is door de raad besloten:

- / In te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van het rapport van de Rekenkamer Diemen, zoals geformuleerd in 'Centrale Boodschap';
- / Kennis te nemen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeesters en wethouders;
- / De informele commissie Transformatie vooralsnog voort te zetten.

1.4 / Onderzoek naar inzet en werking van raadsinstrumenten

Met een onderzoek naar de inzet en werking van raadsinstrumenten heeft de Rekenkamer de gemeenteraad van Diemen willen ondersteunen bij zijn rolinvulling in de nieuwe raadsperiode. De rekenkamer werkte vanuit de volgende hoofdvraag:

Welke acties van de gemeenteraad in deze raadsperiode kunnen bijdragen aan een doelmatig, doeltreffend en rechtmatig lokaal bestuur?

In het kader van dit onderzoek zijn documenten van de raad geanalyseerd (zoals het Reglement van Orde en besluitenlijsten van vergaderingen), heeft een interview plaatsgevonden met de raadsvoorzitter (burgemeester) en de griffier en is een digitale vragenlijst verspreid onder leden van de gemeenteraad en het college. De beelden die uit de vragenlijst naar voren zijn gekomen zijn in een workshop met de raad, fractievoorzitters en de raadsvoorzitter besproken. In de rapportage van het onderzoek zijn de uitkomsten van de workshop weergegeven, samen met actiepunten voor de gemeenteraad. Deze uitkomsten zijn geclusterd in thema's.

Rol van de raad en samenspel met het college

In het samenspel met het college kan de raad haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol steviger neerzetten. Als actiepunten zijn geformuleerd:

- / Stuur als raad meer aan de voorkant.
- / Blijf de balans zoeken tussen scherp politiek bedrijven en stabiel besturen.
- / Ga meer aan de slag als dé raad van Diemen, zoek naar gezamenlijkheid.

Samenwerking van de raad met de inwoners

Samenwerking tussen raad en inwoners kan op vele manieren worden vormgegeven, naast de nu gebruikelijke vormen van inspreken en praktische activiteiten. Als actiepunten zijn geformuleerd:

- / Denk na over de rol die de raad wil spelen in participatie en het werken van buiten naar binnen.
- / Betrek inwoners op meerdere manieren bij processen en beslissingen.
- / Haal op meerdere manieren informatie op van inwoners.

Debat

In de praktijk bestaat het Diemense debat vooral uit het stellen van vragen aan het college en het verkrijgen van antwoorden op de gestelde vragen. Hiermee worden niet alle mogelijkheden en vormen benut die bij kunnen dragen aan de verschillende doelen van debat in raadsvergaderingen. Als actiepunten zijn geformuleerd:

- / Zoek de verschillen en overeenkomsten in een debat en luister naar elkaar.
- / Maak de rol van het college minder groot tijdens de raadsvergaderingen.
- / Ga alleen in debat over onderwerpen die vragen om een uitwisseling van standpunten en overtuig de ander.
- / Maak gebruik van de bestaande structuur die het mogelijk maakt technische vragen voorafgaand aan de vergadering te stellen en handhaaf dat deze niet gedurende het debat worden gesteld.
- / Voer het debat over de punten van verschil die in de voorbereiding zijn geconstateerd.
- / Ga in overleg over de indeling van de Raadszaal, zodat deze ten goede komt aan de aard van raadsdebat (raadsleden moeten als volksvertegenwoordigers zicht hebben op de publieke tribune als zij spreken).

Inzet van raadsinstrumenten

Kennis van hoe raadsinstrumenten te gebruiken en in te zetten zijn is essentieel voor het versterken van de rol van de raad. Als actiepunten zijn geformuleerd:

- / Maak gebruik van de griffie om het juiste instrument, op de juiste manier en op het goede moment in te zetten.
- / Agendeer zelf onderwerpen die door raadsleden c.q. de raad belangrijk worden gevonden.
- / Gebruik moties en amendementen als politiek instrument, maak er een punt mee.
- / Wees duidelijk in het dictum van het besluit dat voorgesteld wordt.
- / Wees in amendementen altijd duidelijk over wat er precies gewijzigd/toegevoegd/geschrapt moet worden en motiveer waarom.

2

Onderzoeksprogramma 2019

De rekenkamer kiest onderwerpen die zoveel als mogelijk voldoen aan de volgende selectiecriteria:

- a. Het onderwerp moet betrekking hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het beleid;
- b. Het onderwerp heeft substantieel financieel, maatschappelijk en/of politiek belang;
- c. Het moet door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen;
- d. Er is sprake van een beredeneerde twijfel of een ingeschat risico: een onderbouwd vermoeden dat het beleid niet naar behoren functioneert;
- e. Er moet sprake zijn van enige evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in opvolgende onderzoeken;
- f. De resultaten moeten communiceerbaar zijn naar de bevolking.

De rekenkamer bepaalt zelf wat zij onderzoekt maar uit onze missie volgt dat we betrokken en bereikbaar willen zijn. De gemeenteraad, maar ook anderen, kunnen het hele jaar door suggesties doen, liefst beargumenteert aan de hand van bovenstaande selectiecriteria. Op basis van de verkregen informatie, gedane suggesties, gesprek met de auditcommissie in de zomer van 2018, onze (aangevulde) groslijst met kansrijke onderwerpen en de selectiecriteria heeft de Rekenkamer Diemen besloten een onderzoek uit te voeren naar het onderwerp 'Grip op jeugdzorg'. Het onderzoek beslaat het gehele onderzoeksjaar en jaarbudget 2019.

Onderzoek 'Grip op jeugdzorg'

Met de decentralisaties van zorgtaken is de gemeente per 2015 verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Wmo, Participatiewet en Jeugdwet. Waar de berichten over de besteding van budgetten in de eerste jaren positief waren, blijkt de laatste twee jaar dat gemeenten forse tekorten hebben, met name waar het gaat om de uitvoering van de Jeugdwet². Ook de tekorten voor de gemeente Diemen met betrekking tot de Participatie- en Jeugdwet lopen op (0,2 miljoen euro in 2016 en oplopende tekorten in 2017).³ Een ander verontrustend signaal is dat gemeenteraden het gevoel hebben de grip op de decentralisaties te verliezen. Uit een onderzoek dat Citisens/Necker van Naem in opdracht van Binnenlands Bestuur en de NOS uitvoerde blijkt dat raadsleden, met name

² <https://www.nu.nl/binnenland/4926524/gemeenten-komen-geld-tekort-voldoen-stijgende-vraag-jeugdzorg.html>

³ Kadernota 2018, p. 54 en 55

waar het gaat om de uitvoering van de Jeugdwet, de complexiteit en afstand als grote nadelen beschouwen om daadkrachtig te kunnen handelen op dit beleidsterrein.⁴ In een rekenkameronderzoek kan worden blootgelegd in hoeverre de gemeente doelen realiseert en op welke manier de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol benut. Het onderzoek mondt uit in handvatten voor de gemeenteraad om effectieve invulling te geven aan zijn rol op dit beleidsterrein.

2.1 / Communicatie, evaluatie en afstemming

De Rekenkamer Diemen wil, zoals gezegd, een bereikbare rekenkamer zijn die voldoende zichtbaar is voor raad, college en ambtelijke organisatie. Naast de communicatie over lopende onderzoekstrajecten, plannen wij jaarlijks via de griffier twee tot drie gesprekken met de auditcommissie in om over de voortgang van de werkzaamheden en het functioneren van de rekenkamer te spreken.

De huidige rekenkamer is haar werk in april 2011 begonnen. In 2014 en in 2016 hebben tussentijdse evaluaties van de rekenkamer plaatsgevonden. De auditcommissie en de raad gaven aan tevreden te zijn met het functioneren van de rekenkamer. De huidige overeenkomst loopt tot het einde van 2019.

De rekenkamer houdt zich verder op de hoogte van de politieke actualiteit door (sociale) media nauwlettend te volgen. Ook zijn we graag bereid aan te schuiven bij thema-avonden of (informatieve) raadsvergaderingen.

2.2 / Planning

Onderstaand treft u de planning voor het jaar 2019 aan. Hierin zijn de geplande onderzoeken, het jaarplan en jaarverslag en onze periodieke communicatie opgenomen.

Tabel 1 Planning 2019

	1 ^e kwartaal	2 ^e kwartaal	3 ^e kwartaal	4 ^e kwartaal
Jaarverslag 2018 en Jaarplan 2019 - Aanbieding aan de raad				
Onderzoek 'Grip op jeugdzorg' - Onderzoeksopzet - Uitvoering, wederhoor - Presentatie in de raad				
Jaarverslag 2019				

2.3 / Begroting 2019

De Rekenkamer Diemen heeft in 2019 de beschikking over een budget van € 29.708,-.⁵ Tabel 2 laat de beoogde inzet zien van de geplande activiteiten.

⁴ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/raadsleden-missen-greep-op-jeugdzorg.9571112.lynkx>

⁵ Jaarlijks budget van € 28.842,- jaarlijks geïndexeerd met 3% conform afspraken in overeenkomst

Tabel 2 Beoogde inzet in dagdelen

	Dagdelen ⁶
Onderzoek 'Grip op jeugdzorg'	46
Communicatie (intern en extern)	9
Jaarverslag 2019	2

⁶ Deze inzet van dagen is indicatief. De daadwerkelijke verdeling kan afwijken. Dit wordt altijd onderbouwd in een onderzoeksopzet.



Bijlage 1 Onderzoekshistorie Rekenkamer Diemen

Overzicht onderzoeken 2011-2018

De Rekenkamer Diemen deed – in haar huidige vorm – sinds 2011 onderzoek naar de volgende onderwerpen:

- / 2011: Kwaliteit raadsvoorstellen
- / 2011: Sturing en beheersing grote projecten
- / 2012: Subsidiebeleid
- / 2012: Hoe scoort je gemeente?
- / 2013: Communicatiebeleid
- / 2013: Re-integratietrajecten
- / 2014: Opvolging aanbevelingen
- / 2014: Intergemeentelijke samenwerking
- / 2015: Samenspel gemeente-gemeenschap
- / 2016: Parkeerbeleid
- / 2016/17: Privacy beleid
- / 2017: Afvalbeleid
- / 2018: Re-integratiebeleid
- / 2018: Inzet en werking raadsinstrumenten



Bijlage 2 Groslijst met mogelijke onderzoeksonderwerpen

Groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen voor Diemen

De groslijst wordt jaarlijks aangevuld met onderwerpsuggesties gedaan door de verschillende fracties van gemeente Diemen.

- / Wijkgericht werken
- / Beheerplannen
- / Integraal veiligheidsbeleid
- / Integriteit
- / Inkoop en aanbesteding
- / DUO+
- / (Bezwaarschriften t.a.v.) decentralisaties
- / Kostendekkendheid betaald/parkeerschijf parkeren
- / Armoede/minimabeleid
- / Subsidiebeleid
- / Inzet en werking raadsinstrumenten
- / Kwaliteit digitale dienstverlening
- / Toegang tot ondersteuning en individuele Wmo-voorzieningen
- / Re-integratie: uitstroom 50+ van uitkering naar betaald werk
- / Duurzame uitstroom bijstand
- / Beleid onderhoud openbare ruimte
- / Beleid verlichting openbare ruimte