



Rekenkamercommissie
Gemeente Heerde

Onderzoeksprogramma 2019 – 2020

Inhoud

Onderzoeksprogramma 2019 – 2020	1
1. Introductie	3
2. Samenstelling rekenkamercommissie	3
3. Ontmoeting met de fracties	3
4. Inventarisatie bij inwoners	3
5. Resultaat van de inventarisatie onderzoeksonderwerpen	4
6. Toets aan selectiecriteria	4
7. Onderzoeken 2019	4
7. Opzet onderzoek	5
8. Financiën	6
BIJLAGE A GROSLIJST ONDERZOEKSONDERWERPEN	7
Leeswijzer	7
Tabel 1 Geïntervieweerde onderwerpen	7
Bijlage B	8
Criteria	8
Bijlage C	9
Shortlist	9
Bijlage D	12
Onderzoekopzet	12

1. Introductie

De rekenkamercommissie gemeente Heerde is een onafhankelijke commissie benoemd door de gemeenteraad van de gemeente Heerde. De rekenkamercommissie onderzoekt of het gemeentebestuur haar werk doelmatig (efficiënt), doeltreffend (effectief) en rechtmatig (conform de wet) uitvoert. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie met als doel om de gemeenteraad te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende functie. De rekenkamercommissie voert onderzoek uit naar de realisatie en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid en naar de efficiency en de effectiviteit van het beleid en de beleidsuitvoering.

De rekenkamercommissie voert onderzoeken zelf uit of laat deze, onder haar verantwoordelijkheid, door externen uitvoeren. Voor elk onderzoek staat voorop dat het doel is om te leren van het verleden. Daarmee wil de rekenkamercommissie een bijdrage leveren aan het versterken van de rol en het functioneren van de raad. Jaarlijks stelt de rekenkamercommissie een onderzoeksprogramma op waarin wordt aangegeven welke onderwerpen in aanmerking kunnen komen voor onderzoek en welke specifieke onderzoeken worden uitgevoerd. In dit programma 2019-2020 worden de onderzoekswerkzaamheden voor de komende periode geschetst.

2. Samenstelling rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden en twee interne leden (één uit een coalitie fractie en één uit een oppositie fractie). De ondersteuning van de rekenkamercommissie ligt bij de griffie die de secretaris levert voor de rekenkamercommissie. De griffier mevr. Bianca Espeldoorn – Bloemendal is toegevoegd als adviseur van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie bestaat uit:

Externe leden : Corine Sluiter – Kuilwijk, Bert Lokhorst, Max van Oort

Interne leden: de raadsleden Erik Mateman, Geraldine Kwekkeboom*

Ambtelijk secretaris: Johan Kok

* raadscommissielid, tijdelijk vervangend raadslid

3. Ontmoeting met de fracties

De rekenkamercommissie stelt het contact met de raadsleden zeer op prijs. Daartoe heeft de rekenkamercommissie ook een bijdrage geleverd aan het introductieprogramma van de nieuwe gemeenteraad in september 2018. In oktober 2018 heeft de rekenkamercommissie een bezoek gebracht aan de raadsfracties. Deze gesprekken hadden een tweeledig doel: de nadere kennismaking van de rekenkamercommissie met de raadsleden en het ophalen van input voor mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het komend jaar. Deze gesprekken zijn door de rekenkamercommissie als zeer open en plezierig ervaren en dragen bij aan de verdere invulling van onze taak.

4. Inventarisatie bij inwoners

De rekenkamercommissie heeft in overeenstemming met het vastgestelde onderzoeksprotocol ook de inwoners van Heerde de mogelijkheid geboden onderwerpen aan te dragen die de rekenkamercommissie zou kunnen onderzoeken. In de Schaapskooi van 3 december 2018 en op de website van de rekenkamercommissie is een bekendmaking opgenomen. Vier inwoners hebben vijf mogelijke onderzoeksonderwerpen aangedragen. Deze zijn op de groslijst van onderzoeksonderwerpen opgenomen.

5. Resultaat van de inventarisatie onderzoeksonderwerpen

Op basis van suggesties van de verschillende raadsfracties en de inwoners heeft de rekenkamercommissie een zogenoemde groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen opgesteld, zie bijlage A. In totaal zijn 19 onderwerpen aangedragen. Waar mogelijk zijn aangedragen onderwerpen geclusterd per hoofdonderwerp. Meerdere fracties hebben bijvoorbeeld, vanuit verschillende invalshoeken, aandacht gevraagd voor de geldstromen in het sociaal domein. De lijst is naar de vier beleidsvelden van de programmabegroting gerubriceerd: Bestuur; Bedrijfsvoering, (Openbare) Ruimte ondernemen en wonen; Sociaal maatschappelijk.

6. Toets aan selectiecriteria

De rekenkamercommissie heeft de onderzoeksonderwerpen zoals opgenomen op de groslijst getoetst aan de vastgestelde selectiecriteria:

1. Het organisatorisch, bestuurlijk, maatschappelijk belang van een onderwerp;
2. De mate van risico met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid;
3. Het financiële belang van een onderwerp

In bijlage B is een nadere toelichting te vinden op de selectiecriteria en daarbij bijbehorende aandachtspunten. Aan de hand van de toets aan selectiecriteria komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat het merendeel van de genoemde onderwerpen zich leent voor nader onderzoek.

Aan de hand van selectiecriteria scoren de volgende vier onderwerpen hoog:

1. Positie in samenwerkingsverbanden
2. Ambtelijke organisatie
3. Omgevingswet en uitnodigingsplanologie
4. Geldstromen sociaal domein

Deze onderwerpen zijn opgenomen, inclusief toelichting, op de shortlist in bijlage C. Naast het onderwerp zijn daarbij ook de inbrenger en de onderzoeksvragen zoals geformuleerd door de rekenkamercommissie opgenomen.

7. Onderzoeken 2019

De afweging van de rekenkamercommissie om tot een keuze van onderzoeksonderwerpen te komen wordt niet alleen bepaald door de aangedragen suggesties vanuit de raadsfracties, maar kan ook worden bepaald door kennis te nemen van reacties van inwoners, beleidsstukken, raadsstukken en politieke actualiteit. Tevens kan de insteek zijn dat aangehaakt wordt bij de voorbereiding om nieuw beleid vast te stellen en daar adviezen over te geven. Het onderzoek heeft dan een pro actief karakter in plaats van reflecterend. De rekenkamercommissie maakt tevens de afweging of een onderwerp als onderzoek behapbaar is en binnen een redelijke termijn kan worden afgerond. Ook houdt de rekenkamercommissie rekening met onderzoeken die het college verricht

De rekenkamercommissie neemt de gemeenteraad graag mee in de overwegingen van de rekenkamercommissie ten aanzien van de relevantie en mogelijkheid tot onderzoek.

Binnen het huidige budget ziet de rekenkamercommissie mogelijkheden om 3 onderzoeken per 2 jaar uit te voeren. Afwisselend een groot (extern) onderzoek en een klein (intern) onderzoek dat wordt uitgevoerd door de externe leden van de commissie.

Bij de vier hiervoor genoemde onderwerpen heeft de rekenkamercommissie een nadere afweging gemaakt. De volgende onderwerpen zijn geselecteerd voor onderzoek in 2019:

1. Positie in samenwerkingsverbanden
2. Geldstromen in sociaal domein

Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Positie in samenwerkingsverbanden

De rekenkamercommissie zal dit onderzoek aan de hand van een quick scan doen ten behoeve van het geven van inzicht aan de gemeenteraad.

1. Welke samenwerkingsverbanden zijn er? Denk aan publiek / privaat, gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichtingen en verenigingen, overeenkomsten, overlegstructuren
2. Hoe robuust zijn deze samenwerkingsverbanden? In welke mate zijn deze toekomstbestendig vanuit de bestaande verbanden en de te verwachten ontwikkelingen?

Deelvragen :

- a. Hoe verlopen de geldstromen van/naar de samenwerkingsverbanden?
- b. Op welk niveau wordt er samengewerkt?
- c. Wat levert de samenwerking op?
- d. Welke tijdsinvestering vergt de samenwerking?
- e. Hoe is het toezicht en de controle daarop vanuit de deelnemers gewaarborgd?
- f. Hoe verloopt de sturing door en verantwoording naar de gemeenteraad?

Geldstromen in sociaal domein

Voor dit onderzoek zal de rekenkamercommissie een quickscan uitvoeren met toepassing van de methode Duisenberg.

1. Hoe verlopen de geldstromen in het sociaal domein? Van rijk naar de gemeente en van de gemeente naar ketenpartners

Deelvragen:

- a. In hoeverre heeft de gemeente daarop grip (sturing en invloed)?
- b. In welke mate zijn de geldstromen beïnvloedbaar en voorzienbaar?
- c. Waar liggen de risico's?

Beide onderzoeken / quick scans worden in 2019 aan de gemeenteraad voorgelegd.

7. Opzet onderzoek

De vraagstelling zoals verwoord bij de geselecteerde onderwerpen is nu nog algemeen gesteld. In het in te stellen vooronderzoek en de onderzoeksopzet krijgt dit een verdere vertaling. Dit om te borgen dat het uiteindelijke onderzoek en advies toepasbare handvatten zal opleveren voor de

uitvoeringspraktijk van de gemeente Heerde.

Hiervoor zal de Rekenkamercommissie een vooronderzoek verrichten door bestudering van relevante documenten. Daarna zal de rekenkamercommissie in overeenstemming met het onderzoeksprotocol een onderzoeksopzet opstellen. In bijlage C zijn de elementen daarvoor geschetst.

De onderzoeksopzet wordt ter kennisname van de gemeenteraad, het college en de gemeentesecretaris gebracht. Daarbij wordt ook informatie opgenomen over degene die het onderzoek gaat uitvoeren (intern door de rekenkamercommissie of extern door een onderzoeksbureau).

Vanzelfsprekend kan de rekenkamercommissie, indien gewenst, de onderzoeksopzet toelichten in de raadscommissie.

8. Financiën

Voor de totale werkzaamheden van de rekenkamercommissie is voor 2019 door de gemeenteraad een budget ter beschikking gesteld van € 19.150,-.

Uit dit budget worden onder meer de onderzoekskosten en de vergoedingen aan de leden van de rekenkamercommissie betaald.

Van 2018 resteert nog een budget van € 3.153,-. Voorgesteld wordt om dat bedrag in overeenstemming met de gemaakte afspraken over te laten hevelen naar 2019. Daarmee ontstaat ruimte om in 2019 twee kleine onderzoeken (quick-scans) door de externe leden uit te laten voeren en een groot onderzoek met ondersteuning van een extern bureau te starten.

Heerde, 28 januari 2019

De rekenkamercommissie van de gemeente Heerde,

voorzitter,

secretaris,

C.M. Sluiter – Kuilwijk

J. Kok

BIJLAGE A

GROSLIJST ONDERZOEKSONDERWERPEN

Leeswijzer

Deze groslijst is in een aantal stappen tot stand gekomen. Allereerst is de groslijst zoals die vanuit fractiegesprekken en de inwonersinventarisatie naar voren kwam opgesteld.

Inwoners konden tot 18 december 2018 onderwerpen inzenden. De resultaten van de inventarisatie zijn in tabel 1 opgenomen.

De genoemde potentiële onderzoeksonderwerpen zijn geclusterd naar 4 categorieën. Dit zijn in overeenstemming met de programma-indeling volgens de gemeentebegroting: Bestuur, Bedrijfsvoering, (Openbare) Ruimte, ondernemen en wonen, Sociaal maatschappelijk. Tabel 1 bevat een samenvattend overzicht daarvan.

Vervolgens zijn de onderwerpen tegen de selectiecriteria gehouden. Op basis van de waardering van de rekenkamer is de shortlist (paragraaf 6) tot stand gekomen.

Tabel 1 Geïnterpreteerde onderwerpen

Nr.	Onderwerp	Ingebracht door	Programma (volgens programma-indeling begroting)
1.	Sterk bestuur/bestuurskracht	CU/SGP	Bestuur
2.	Burgerparticipatie	CU/SGP	Bestuur
3.	Positie in samenwerkingsverbanden	CDA; PvdA; VVD	Bestuur
4.	Doorwerking onderzoeken rekenkamercommissie 2007 tot 2017	inwonersvoorstel	Bestuur
5.	Ambtelijke organisatie	CU/SGP; D66/GL; PvdA; VVD	Bedrijfsvoering
6.	Grondpolitiek	CDA	(Openbare) Ruimte, ondernemen en wonen
7.	Beheer gemeentelijk eigendommen (grond en gebouwen)	D66/GL	(Openbare) Ruimte, ondernemen en wonen
8.	Omgevingswet/uitnodigingsplanologie	CU/SGP; CDA; D66/GL	(Openbare) Ruimte, ondernemen en wonen
9.	Evaluatie proces partiele herziening bestemmingplan De Kolk	GBP; inwonersvoorstel	(Openbare) Ruimte, ondernemen en wonen
10.	Werkzaamheden fiets/wandelpad Elburgerweg richting de Bovenkamp (voormalige spoorbaan) Heerde	inwonersvoorstel (2x)	(Openbare) Ruimte, ondernemen en wonen
11.	Geldstromen sociaal domein	CU/SGP; PvdA; GBP; VVD	Sociaal maatschappelijk
12.	Verordeningen sociaal domein	GBP	Sociaal maatschappelijk
13.	Uitvoering zorgtaken Sociaal domein	VVD	Sociaal maatschappelijk
14.	Evaluatie doelstellingen beheer en exploitatie MFA de Heerd	PvdA	Sociaal maatschappelijk
15.	Gemeenschappelijke regeling PlusOV	PvdA	Sociaal maatschappelijk
16.	Subsidies	PvdA; Rekenkamer-commissie	Sociaal maatschappelijk
17.	Betaalbaarheid begraven	CDA	Sociaal maatschappelijk
18.	Exploitatie Cultuurhuis Wapenveld	inwonersvoorstel	Sociaal maatschappelijk
19.	Mogelijkheden uitbesteden sociale wetten	inwonersvoorstel	Sociaal maatschappelijk

Bijlage B

Criteria

De Rekenkamercommissie beoogt bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan haar missie en doelstelling. Hierbij worden in overeenstemming met het onderzoeksprotocol de volgende criteria gehanteerd:

1. Het organisatorisch, bestuurlijk, maatschappelijk belang van een onderwerp
2. De mate van risico met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid
3. Het financiële belang van een onderwerp

Toelichting op de selectiecriteria:

Maatschappelijke relevantie

Het is van belang om bij de keuze van de onderzoeksonderwerpen aandacht te schenken aan de maatschappelijke relevantie van het onderwerp. Hierbij kan gedacht worden aan frequent voorkomende klachten van burgers, thema's die aandacht krijgen van de landelijke politiek en dergelijks.

Risicoprofiel

Financieel belang en risicoprofiel gaan niet altijd samen. Er kunnen beleidsterreinen of onderwerpen zijn waar weinig of zelfs geen geld aan wordt uitgegeven, maar waar wel hoge risico's mee gepaard gaan.

Naast deze criteria wordt bij de selectie van een onderzoeksonderwerp ook rekening gehouden met enkele specifieke aandachtspunten, zoals:

- De lengte van de beleidsperiode
- Het leren voor de toekomst
- Een evenwichtige verdeling van onderzoeken over de sectoren
- Heeft het onderzoek voldoende toegevoegde waarde?
 - a. Rechtvaardigen de te verwachten leereffecten en nieuwe inzichten de onderzoeksinspanning?
 - b. Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen?
- Is er sprake van subsidiariteit : is de onderzoeksvraag niet op een andere meer eenvoudige wijze te beantwoorden?
- Is het voor de rekenkamer haalbaar en past dit binnen de financiële en organisatorische mogelijkheden?
- Zijn de onderwerpen en de onderzoeken communiceerbaar naar de samenleving?

Bijlage C

Shortlist

Nr.	Onderwerp	Ingebracht door	Onderzoeksvraag
1.	Positie in samenwerkingsverbanden	CDA; PvdA; VVD	<p>Onderwerp voor een quick-scan. Hoofdvragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Welke samenwerkingsverbanden zijn er publiek/privaat: <ul style="list-style-type: none"> gemeenschappelijke regelingen; Vennootschappen, stichtingen en verenigingen; overeenkomsten/overlegstructuren? Hoe robuust zijn deze samenwerkingsverbanden, in welke mate zijn deze toekomstbestendig vanuit de bestaande verbanden en de te verwachten ontwikkelingen? <p>Deelvragen</p> <ol style="list-style-type: none"> Hoe is het toezicht en de controle daarop vanuit de deelnemers gewaarborgd? Hoe verloopt de sturing door en verantwoording naar de gemeenteraad? Hoe verlopen de geldstromen en welke financiële verplichtingen zijn er? Op welk niveau wordt samengewerkt (strategisch/uitvoering)? Wat levert de samenwerking op? Welke (tijds) investering vergt de samenwerking?
2.	Geldstromen sociaal domein	CU/SGP; PvdA; GBP; VVD	<p>Onderwerp voor een quick-scan. Hoofdvraag: Hoe verlopen de geldstromen in het sociaal domein:</p> <ol style="list-style-type: none"> van het rijk naar de gemeente; van de gemeente naar de ketenpartners. <p>Deelvragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> In hoeverre heeft de gemeente daarop grip (sturing en invloed)? In welke mate zijn de geldstromen beïnvloedbaar en voorzienbaar? Waar liggen de risico's?
3.	Beheer en exploitatie gemeentelijk vastgoed	D66/GL; inwonersvoorstel	<p>Op uitwerking. Afhankelijk van de wijze van uitvoering van de Motie 2018-05 integraal (financieel) beheer gemeentelijke gebouwen door het college.</p> <p>Hoofdvragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Op welke wijze is het beheer van gemeentelijk vastgoed ingericht? Op welke wijze worden nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingswet/uitnodigingsplanologie hierin verwerkt?
4.	Omgevingswet/uitnodigingsplanologie	CU/SGP;CDA;D66/GL	<p>Op uitwerking In 2018 heeft het college een evaluatie gehouden. Het verbeterplan daarover wordt in 2019 in combinatie met de uitwerking van de Omgevingsvisie opgepakt.</p> <p>Hoofdvraag:</p> <ol style="list-style-type: none"> Hoe is de evaluatie verlopen en welke verbeterpunten zijn vastgesteld? <p>Deelvragen</p>

Nr.	Onderwerp	Ingebracht door	Onderzoeksvraag
			1. Wat zijn de effecten van het verbeterplan? 2. Wat is het doel? 3. Wat is bereikt? 4. Welke lessen zijn uit de evaluatie getrokken? 5. Wie heeft welke rol bij uitnodigingsplanologie?

Enkele aandachtspunten:

- *Positie in samenwerkingsverbanden*

Dit onderwerp heeft ook een relatie met het thema “bestuurskracht” en het meergenoemde onderwerp “ambtelijke organisatie”. Voor de ambtelijke organisatie gaat het vooral om de vraag of deze in de breedte voldoende is toegerust op nieuwe ontwikkelingen.

In 2015 is een provinciaal rapport verschenen: “Sterk bestuur”. Dat rapport is al een bestuurskrachtmeting. In relatie met een bijdrage van de provincie voor een nieuwe afrit bij het H2O-bedrijventerrein komt er een verkenner van de provincie om te rapporteren over dit onderwerp. De opdrachtformulering is nog niet bekend. Voor de ambtelijke organisatie loopt een evaluatieonderzoek door het college, in samenhang met de onlangs doorgevoerde reorganisatie.

Gezien het voorgaande heeft de rekenkamercommissie besloten op korte termijn geen onderzoek te doen naar het thema bestuurskracht.

Wel doet de rekenkamercommissie een quickscan naar samenwerkingsverbanden waarbij de gemeente Heerde is aangesloten om daarmee inzicht te bieden voor de raad over de samenwerkingsrelaties en daar mee samenhangende sturings- en verantwoordingslijnen.

De positie in samenwerkingsverbanden leent zich ook voor een breed onderzoek in regionaal verband. De rekenkamercommissie polst in het 1e halfjaar 2019 bij de rekenkamercommissies in de regio de belangstelling daarvoor.

- *Subsidies*

In 2014 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar subsidies. Gelet op de inmiddels gewijzigde situatie is het de vraag of een nazorgonderzoek van eerder onderzoek van de rekenkamercommissie efficiënt en effectief is. Ook in relatie tot het accommodatiebeleid speelt het vraagstuk van (verborgen) subsidies. Dit onderwerp blijft op de groslijst staan.

- *Beheer en exploitatie gemeentelijk vastgoed*

Eén inwoner heeft een voorstel gedaan om de exploitatie van het cultuurhuis in Wapenveld te onderzoeken. Door de fractie PvdA is het beheer en exploitatie van “De Heerd” genoemd als onderzoeksonderwerp. Deze onderwerpen vallen ook onder de noemer “Beheer en exploitatie gemeentelijk vastgoed”.

De gemeenteraad heeft een motie aangenomen over gemeentelijk vastgoed (motie 2018-05 integraal (financieel) beheer gemeentelijke gebouwen). Het college heeft deze motie overgenomen en is bezig met de uitwerking van een notitie.

Van belang voor de uitvoering van een onderzoek door de rekenkamercommissie zijn de volgende elementen: inzicht in de kwantiteit en kwaliteit; mogelijkheden verkoop; relatie met uitnodigingsplanologie.

Gelet op de lopende activiteiten van het college heeft de rekenkamercommissie besloten in 2019 geen onderzoek te doen naar dit onderwerp.

- *Inwonersvoorstellen*

De rekenkamercommissie is tevreden over de respons van inwoners om voorstellen in te dienen voor nader onderzoek. Zoals hiervoor gemeld hebben vier inwoners vijf mogelijke onderzoeksonderwerpen aangedragen. Na een toets aan de selectiecriteria is één onderwerp (exploitatie cultuurhuis Wapenveld) als onderdeel van het onderzoek Beheer en exploitatie gemeentelijk vastgoed op de onderzoekslijst 2019-2020 opgenomen. De overige onderwerpen:

- de Werkzaamheden fiets/wandelpad Elburgerweg richting de Bovenkamp (voormalige spoorbaan) Heerde;
 - mogelijkheden uitbesteden sociale wetten;
 - evaluatie proces partiele herziening bestemmingplan De Kolk.
- staan op de groslijst. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd.

Bijlage D

Onderzoeksopzet

Nadat de Rekenkamercommissie een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de Rekenkamercommissie de onderzoeksopzet vast. Als tussenstap wordt eerst de centrale vraag en de deelvraag teruggelegd bij de fracties om op te halen of iedereen hetzelfde beeld heeft.

De onderzoeksopzet zal minimaal de volgende onderdelen gaan bevatten:

- a. Oriënterend vooronderzoek
- b. Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag
- c. Doel van het onderzoek
- d. Centrale vraagstelling en deelvragen
- e. Omschrijving normenkader
- f. Globale onderzoeksopzet: keuze van de onderzoeksinstrumenten
- g. Organisatie: tijdpad, inhuur externen, expertise en kosten
- h. Wijze van rapporteren

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de raad, het college, de gemeentesecretaris. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.