



## ***Onderzoeksplan doeltreffendheid en doelmatigheid 2021***

Gemeente Groningen  
September 2020

## 1. Algemeen

Op grond van artikel 213a Gemeentewet moet ons college periodiek onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door ons gevoerde bestuur. Onder 'het door ons gevoerde bestuur' wordt zowel verstaan aspecten van interne bedrijfsvoering als extern gericht beleid. Het betreft onderzoek voor het dagelijkse bestuur; dit in tegenstelling tot de rekenkamer(functie) die onderzoek verricht in opdracht van het algemeen bestuur (uw raad).

Ex artikel 213a heeft u in uw Verordening Onderzoeken Doelmatigheid en Doeltreffendheid vastgesteld dat wij u jaarlijks een onderzoeksplan aanbieden met daarin:

- De onderzoeken naar de doeltreffendheid van enkele delen van programma's/ paragrafen;
- De onderzoeken naar de doelmatigheid van (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie.

## 2. De onderzoeken in perspectief

Het houden van onderzoeken, evaluaties e.d. is een vanzelfsprekendheid binnen onze gemeente. De rode draad van al deze onderzoeken is dat deze een oordeel moeten opleveren over doelmatigheid en/ of doeltreffendheid van de gemeente en dat de onderzoeken een verband hebben met het collegeprogramma en de programmabegroting. De onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur die in dit onderzoeksplan zijn opgenomen, vormen slechts een deel van de onderzoeken die binnen de gemeente Groningen worden uitgevoerd.

## 3. Kader en uitgangspunten

In deze context verstaan we onder:

*Doelmatigheid:* De mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

*Doeltreffendheid:* De mate waarin de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

Zoals gezegd, staan in dit onderzoeksplan dus niet alle onderzoeken die in de loop van het jaar binnen de gemeente zijn c.q. worden gehouden, maar alleen de onderzoeken die ex artikel 213a lid 1 van de Gemeentewet worden uitgevoerd. De criteria om in het onderzoeksplan te worden opgenomen zijn:

1. Het onderzoeksobject moet zowel door raad als door college als relevant worden aangemerkt; ofwel het onderzoek moet een verband hebben met de programmabegroting.
2. Spreiding van de onderzoeken over de diverse programma's en gemeentelijke organisatieonderdelen.

De presentatie van de onderzoeken gebeurt middels een format met daarin achtereenvolgens:

- Onderzoeksonderwerp;
- Relevantie van het onderzoek;
- Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek;
- Rapportagemoment.

#### 4. Onderzoeksplan 2021

Voor 2021 stellen we voor één aanvullend onderzoek op te nemen in het onderzoeksplan doeltreffendheid en doelmatigheid. Het betreft de volgende:

- Verbeteren programmabegroting 2022;

<b>Onderzoek</b>	<b>Verbeteren programmabegroting 2022</b>
<b>Relevant</b>	De huidige begroting wordt als te omvangrijk, ingewikkeld en onoverzichtelijk ervaren. Gemeenten werken steeds integraler, veel opgaven waar we voor staan kennen dwarsverbanden waar we ook in de begrotingssystematiek rekening mee kunnen houden. Door verbeteringen in de begroting door te voeren willen we ervoor zorgen dat er meer op hoofdlijnen gestuurd kan worden en dat de integraliteit van de begroting verbeterd wordt zodat deze een betere afspiegeling is van ons beleid.
<b>Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek</b>	<p>Het verbeteren van de begroting is een omvangrijk en complex meerjarentraject.</p> <p>In de begroting 2021 voeren we een eerste reeks van verbeteringen door: in de programma's streven we naar een vermindering van het aantal bladzijdes door minder in herhaling te treden en meer op <i>hoofdlijnen te schrijven</i>. We gaan de visualisatie van de <i>begroting in één oogopslag</i> verder verfijnen; we experimenteren met een <i>kernpunten-oplegger</i> voor één van de programma's en we hebben de <i>indicatoren</i> nog eens kritisch onder de loep genomen. Parallel aan het traject van de begroting 2021 loopt (in overleg met raadsfracties en audit comité) een inventarisatie voor de gewenste verbeteringen voor de begroting 2022.</p> <p>Op basis hiervan vernieuwen we de doelenboom en stellen een nieuwe programma indeling voor. Omdat we kijken naar een nieuwe doelenboom en programma indeling, verwachten we ook nogmaals de indicatoren onder de loep te nemen. Daarbij staat de vraag centraal of we met onze huidige indicatoren de uitvoering van het gemeentelijk beleid effectief kunnen meten.</p>
<b>Rapportage klaar</b>	<p>We willen in 2022 een nieuwe begroting presenteren. Het uitwerken van de indicatoren bij de nieuwe doelenboom staat gepland voor november-december 2020. In de eerste helft van 2021 komen we met een raadsvoorstel met daarin een nieuwe programmastructuur, doelen, en indicatoren. Na een evaluatie zal in december 2021 eventuele vervolgstappen voor de begroting 2023 e.v. bepaald.</p>

## 5. Voortgang onderzoeken uit eerdere jaarplannen

### 5.1 Nog lopende onderzoeken

Van de onderzoeken uit voorgaande jaren lopen de volgende twee onderzoeken nog door:

<i>Onderzoek</i>	<i>Verbeterplan n.a.v. aanbevelingen accountant</i>
<i>Relevant</i>	Aanleiding voor het verbeterprogramma is de afkeurende verklaring bij de jaarrekening 2016. Doel is het verder verbeteren van de financiële administratie zodat de informatie tijdig, volledig en juist beschikbaar is.
<i>Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek</i>	<p>Er zijn verbeteringen nodig op financieel administratief gebied, kennis van het BBV en kwetsbaarheid op specialistische terreinen. Ook is meer scherpheid nodig in de verantwoordelijkheden ten aanzien van het jaarrekening-proces en de 'checks en balances' op de financiële verwerking in bredere zin.</p> <p>De verbeteringen pakken we programmatisch aan. Het verbeterprogramma is in oktober 2017 gepresenteerd aan het audit comité.</p> <p>Het programma is gericht op de korte en middellange termijn en heeft de volgende doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Geen afkeurende accountantsverklaring;</li><li>• Zichtbare en structurele verbetering in onze administratieve organisatie en interne beheersing, inclusief algemene IT beheersing.</li></ul> <p>De verslaglegging over het jaar 2017 en de reparaties van fouten en onzekerheden heeft absolute prioriteit gehad. We hebben hard gewerkt aan het uitvoeringsprogramma op de korte termijn met de focus op de jaarrekening 2017. Bij de jaarrekening 2017 hebben we een goedkeurende verklaring gekregen. Een mooi resultaat waaraan hard is gewerkt en waarbij het nu zaak is deze verbeteringen te borgen.</p> <p>Met het (middel-)langere termijn verbeterprogramma beogen we deze structurele verbeteringen. Die verbeteringen gaan over veel meer dan het opstellen van een jaarrekening en de toets van de accountant. Die verbeteringen gaan over financiële sturing in de gemeentelijke organisatie: vanaf besluitvorming in het primair proces tot en met de financiële vastlegging inclusief 'checks and balances'. We moeten een omslag maken naar beter organiseren en treffen van maatregelen in processen. Zodat we (nog) efficiënter en effectiever kunnen sturen op de thema's en ontwikkelingen in de toekomst. De raad is in juni 2018 via een raadsvoorstel geïnformeerd.</p> <p>Via het audit comité is de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang. De verantwoording loopt nu weer via de documenten in de reguliere P&amp;C-cyclus.</p>
<i>Rapportage klaar</i>	Het verbeterprogramma is in 2020 afgerond. De raad is middels een notitie geïnformeerd over de afronding.

<b>Onderzoek</b>	<b>Uitvoering SW</b>
<b>Relevant</b>	Bij de uitvoering van de SW is sprake van inzet van gemeentelijke middelen. Bij dit onderzoek wordt gekeken naar de doelmatigheid van de huidige wijze waarop de uitvoering is ingericht.
<b>Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek</b>	<p>Eind 2015 zijn we gestart met het onderzoeken van mogelijkheden voor verbetering van de (financiële en HR) regie op de SW. Dit heeft geleid tot voorstellen voor herschikking van enkele uitvoeringstaken.</p> <p>In 2017 is in een tweede fase uitgevoerd gekeken naar het inrichtings- en positioneringsvraagstuk van het beschut bedrijf en naar een goede inrichting van de financiële overall begroting voor SW. Daarnaast kijken we naar mogelijke verdere herschikking van uitvoeringstaken. Hierbij worden de resultaten en verbetervoorstellen vanuit de eerste fase getoetst en gevalideerd.</p>
<b>Stand van zaken</b>	<p>De tweede fase omvat met name een nadere verkenning van maatregelen op het gebied van versterking van de financiële sturing en risicobeheersing en organisatie van de ondersteunende functies.</p> <p>Vanuit de tweede fase van het rapport Dwarsijker speelt nog het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking financiële sturing en risicobeheersing, deze ontwikkeling is inmiddels gerealiseerd.</li> <li>• Herzien tarieven buitengemeenten</li> </ul> <p>De extra opbrengsten m.b.t. de buitengemeenten zijn nog niet gerealiseerd. Binnenkort worden de brieven, inclusief de financiële claim naar de gemeenten verzonden. De (financiële) uitwerking is afgrond, in het najaar zullen op bestuurlijk niveau gesprekken hierover gevoerd gaan worden. Het eerste gesprek is met Midden-Groningen;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detacheringsstarieven</li> </ul> <p>De detacheringsstarieven worden – in de komende jaren – (geleidelijk) aangepast naar marktconforme tarieven.</p>
<b>Rapportage klaar</b>	Eind 2020

<b>Onderzoek</b>	<i>Harmonisatie beleid en regelgeving n.a.v. de herindeling</i>
<b>Relevant</b>	<p>Vanaf 2019 zijn de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer opgegaan in de nieuwe gemeente Groningen. De Harmonisatie van beleid en regelgeving is een belangrijke en noodzakelijke stap in het proces van de herindeling.</p> <p>De Wet Arhi bepaalt dat beleid en regelgeving van de betrokken oude gemeenten nog twee jaar na de herindelingsdatum van kracht blijven, voor zover het bevoegd gezag deze niet eerder vervallen verklaart. Dat betekent dat de nieuwe gemeente tot twee jaar na de herindeling de tijd heeft om nieuw of geharmoniseerd beleid en regelgeving vast te stellen. Harmonisatie kan ook plaatsvinden door het beleid of regelgeving van één van de huidige gemeenten van toepassing te verklaren op het gebied van de nieuwe gemeente, of door beleid of regelgeving te laten vervallen.</p> <p>Harmonisatie van beleid en regelgeving leidt tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van onze doelen en ambities.</p>
<b>Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek</b>	<p>De drie gemeenten hebben gezamenlijk per onderwerp beoordeeld wat er vóór 1 januari 2019 moest en kon worden geharmoniseerd en wat er ná 1 januari 2019 moest en kon worden geharmoniseerd. Deze analyse van beleid en regelgeving heeft een groot aantal onderwerpen opgeleverd, die ná 1 januari worden geharmoniseerd. Binnen de organisatie is een projectleider aangesteld om de voortgang van de harmonisatie te bewaken.</p>
<b>Rapportage klaar</b>	<p>De harmonisatie moet vóór 1 januari 2021 afgerond zijn. We hebben in de documenten van de P&amp;C-cyclus een paragraaf 'herindeling' waarin tussentijds wordt gerapporteerd over de voortgang.</p>

<b>Onderzoek</b>	<b>Stapeling van hulp en ondersteuning in het sociaal domein</b>
<b>Relevant</b>	<p>Met de invoering van de Jeugdwet, de Wmo2015 en de Participatiewet zijn we als gemeente verantwoordelijk voor een groot deel van de hulp en ondersteuning in het sociaal domein. Gemeenten hebben de opdracht gekregen om in het sociaal domein integraal te werken, één gezin, één plan, één regisseur. Dit houdt in dat er samenhang is in de aanpak tussen verschillende elementen. Inwoners worden immers beter geholpen als er sprake is van een samenhangende aanpak waarbij aandacht is voor alle problemen van de inwoner, de samenhang daartussen en waarbij de ondersteuningsbehoefte van de inwoner leidend is. Ook organisatorisch moet bureaucratische verkokering tegen worden gegaan en moeten instellingen, hulpverleners en overheden beter met elkaar samenwerken in plaats van langs elkaar heen. De verwachting is dat integraal werken de dienstverlening op (de lange) termijn niet alleen effectiever, maar ook goedkoper maakt.</p> <p>De gemeentelijke taken rond de toegang tot de hulp en ondersteuning hebben we ondergebracht bij Stichting WIJ Groningen (Jeugdhulp en WMO), de Groningse Kredietbank (GKB) en de directie Werk, Inkomen en Maatschappelijke Participatie (WIMP). Zij hebben als opdracht om vanuit de vraag van de inwoner integraal te kijken wat er nodig is aan hulp en ondersteuning. Naar aanleiding van de constatering dat er bij veel inwoners sprake is van stapeling van hulp en ondersteuning (vanuit verschillende domeinen) en er een groot deel van het budget naar een relatief klein deel van de inwoners gaat, onderzoeken we in hoeverre het uitgangspunt integraal werken in de praktijk tot uitdrukking komt.</p>
<b>Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek</b>	<p>Dit onderzoek richt zich op de huishoudens waarbij de stapeling van hulp en ondersteuning vanuit verschillende gemeentelijke domeinen/taken het grootst is. Op casusniveau wordt een analyse gemaakt van de huidige dienstverlening waarbij onderzocht wordt of er voldoende integraal gewerkt is en op welke punten verbetering mogelijk is. Met de opbrengst van dit onderzoek zal de huidige werkwijze aangepast en verrijkt worden met als doel te komen tot een optimale integrale aanpak.</p>
<b>Rapportage klaar</b>	<p>We verwachten eind 2021 de resultaten te kunnen presenteren. Om te kunnen meten of er naar aanleiding van dit onderzoek verbetering optreedt willen we de ontwikkeling van de stapeling in het sociaal domein de komende 10 jaar blijven volgen.</p>

<b>Onderzoek</b>	<i>Kostendekkendheid privaat- en publiekrechtelijke tarieven</i>
<b>Relevant</b>	Op basis van de financiële verordening van de gemeente Groningen dient er elke 4 jaar een onderzoek plaats te vinden naar de tarieven. Het laatste onderzoek dateert uit 2014, toen de tarieven en belastingen van 2014 zijn onderzocht. I.v.m. de herindeling vindt het volgende onderzoek in 2020 plaats met betrekking tot de tarieven en belastingen van 2021. 2021 is het eerste jaar waarin alle tarieven en belastingen van de nieuwe gemeente Groningen zullen zijn geharmoniseerd.
<b>Reikwijdte en onderzoeksmethode van het onderzoek</b>	De scope van het onderzoek betreft de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke tarieven van de gemeente Groningen. Het onderzoek naar de tarieven betreft twee aspecten: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) De kostendekkendheid van de tarieven van de gemeente Groningen (verhouding van de baten en lasten van de diensten waarop de tarieven betrekking hebben) op grond van de begroting 2021.</li> <li>2) Toetsing van de tarieven aan wet- en regelgeving en het beleid van de gemeente Groningen.</li> </ol>
<b>Rapportage klaar</b>	Ingezet is op integratie van het onderzoek binnen het begrotingsproces voor de begroting 2021. De rapportage zal tegelijkertijd met de begroting en de tarievennota worden opgeleverd (oktober 2020).