



## Rekenkamer Zaanstad

### Memo

aan De leden van de auditcommissie Zaanstad, en vertegenwoordigers van de Raad  
van Rekenkamer Zaanstad  
betreft Onderzoeksprogrammering 2013  
datum 27 november 2012

#### 1. Inleiding

Deze notitie dient als voorbereiding voor de bespreking van de groslijst in de auditcommissievergadering van 14 december 2012.

De groslijst is een lijst met mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2013. Deze groslijst is mede gebaseerd op de onderwerpen uit de groslijst van 2012. De rekenkamer heeft voor de samenstelling van de groslijst het afgelopen jaar verschillende relevante documenten bestudeerd. Denk hierbij onder andere aan de jaarstukken, programmabegroting en raadsverslagen. Daarnaast heeft de rekenkamer ook gesproken met 10 politieke partijen uit de Zaanse gemeenteraad of er onderwerpen zijn die bij voorkeur door de rekenkamer onderzocht kunnen worden.

De rekenkamer zal haar onderzoeksprogramma 2013 pas definitief vaststellen nadat zij op 14 december van de auditcommissie heeft vernomen welke onderwerpen van de groslijst de voorkeur genieten en welke onderwerpen niet in de groslijst zijn opgenomen maar volgens de auditcommissie wel in aanmerking komen voor onderzoek door de rekenkamer.

#### 2. Mogelijke onderzoeksonderwerpen

Voor de samenstelling van de onderstaande groslijst is gebruik gemaakt van informatie uit relevante documenten en van de door politieke partijen aangedragen onderwerpen. De mogelijke onderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2013 zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- 'Ruimtelijk- fysiek',
- 'Sociaal-economisch' en
- 'Bedrijfsvoering':

## Ruimtelijk-fysiek

- (Af)koop (erfpacht)grond

Sinds 1995 bestaat voor eigenaren van huizen die op erfpachtgrond staan, de mogelijkheid om de erfpacht om te zetten in (bloot) eigendom. Tot 2007 was de vergoeding gebaseerd op de grondprijzen die golden bij aanvang van het erfpachtcontract. In 2007 heeft de gemeente besloten om vanaf 15 oktober van dat jaar om 'marktconforme prijzen' hiervoor te gaan hanteren. Door deze stelselwijziging (van historische uitgifteprijs naar marktconforme grondprijzen) werd het omzetten van erfpacht in eigendom vele malen duurder. Ondanks dat de stelselwijziging al enige jaren geleden is doorgevoerd heeft deze in 2012 bij sommige groepen van burgers alsnog geleid tot onrust. Één van de redenen hiervoor is dat eind 2011 de gemeente Zaanstad gestart is met erfpachters actief te benaderen over de mogelijkheid tot omzetten van erfpacht naar vol eigendom. Het overgrote deel van deze erfpachters waren niet op de hoogte van het forse verschil in afkoopsom voor en na de stelselwijziging, en zijn van mening dat de gemeente ze niet naar behoren heeft geïnformeerd over de consequenties van de stelselwijziging.

Een mogelijk onderzoek naar de afkoop van erfpachtgrond kan zich richten op aspecten van zorgvuldigheid van besluitvorming of aspecten van informatievoorziening (aan raad en inwoners).

- Grondexploitatie

Voor het boekjaar 2009 waren in de gemeente Zaanstad de grondexploitaties en de gewone exploitatie sterk met elkaar verbonden, wat soms resulteerde in financiële onrust. In juni 2008 is de stelselwijziging Algemene Reserve Grondzaken (ARG) door de raad vastgesteld (raadsbesluit 2008/28). De stelselwijziging introduceert een zogenaamde bufferfunctie van de ARG tussen de financiële schommelingen als gevolg van de ruimtelijke ontwikkeling en de gemeente-exploitatie. Hoewel Zaanstad door dit stelsel er in geslaagd is om al te hevige financiële fluctuaties (als gevolg van grondexploitaties) 'te dempen', kan men zich wel de vraag stellen of het stelsel aan een ieder voldoende inzicht geeft in de financiële situatie. Daarnaast doet zich de vraag voor of de consequenties in voldoende mate in kaart zijn gebracht in het geval de buffer onvoldoende blijkt te zijn door teruglopende grondexploitatie resultaten gedurende een langere periode. Gezien de marktontwikkelingen en de aanhoudende

economische crisis neemt dit risico toe. In het afgelopen jaar is gebleken dat verschillende gemeenten stevige afwaarderingen op de gronden, die in het (recente) verleden zijn verworven, hebben moeten doorvoeren.

Een mogelijk onderzoek naar de grondexploitatie zal vooral gericht zijn op het financieel beheer.

- **Beheersing grote projecten**

In de gemeente Zaanstad is de laatste jaren een aantal aansprekende projecten gestart of gerealiseerd. Voorbeelden zijn Inverdan, Saendelft, Zuidelijke Randweg en Zaandam Zuidoost (o.a. Rosmolenwijk en Poelenburg). De ervaring leert echter dat ruimtelijk-fysieke projecten overschrijdingen kennen; projecten lopen uit qua budget en tijd. In de jaarstukken 2011 is een risico top-20 opgenomen. 9 van deze 20 risico's hebben betrekking op (de afwikkeling van) een groot project: Inverdan.

Een mogelijk onderzoek naar de beheersing van grote projecten zal zich beperken tot één van de voornoemde projecten, bijvoorbeeld Inverdan, waarbij vooral aspecten van doelmatigheid en financieel beheer (waaronder risicomanagement) zullen worden onderzocht.

### Sociaal-economisch

- **Erfgoed**

Op 4 november 2011 heeft de raad de aangepaste erfgoedvisie "Erfgoed in Ontwikkeling" vastgesteld waarin de volgende doelen zijn vastgesteld:

- Cultuurhistorie in Ruimtelijke Ordening vastleggen;
- De basis van het Zaanse erfgoed op orde brengen;
- Pro-actief handelen ten aanzien van hergebruik en herbestemmen van erfgoed;
- Het verhaal van de Zaanstreek versterken en uitdragen;
- Kennis delen en verspreiden.

De landelijke ontwikkelingen op het gebied van erfgoedbeleid (ingezet in 2008 door de toenmalige minister Plasterk) vragen om een herziening van het Zaanse erfgoedbeleid. Vervolgens zijn er ook nog een aantal gemeentelijke kernpunten, zoals het aanwijzingsbeleid en de financiële middelen voor monumenten, die in de erfgoedvisie verder vorm dienen te krijgen. De ambities op het gebied van erfgoedbeleid zijn daarmee afhankelijk van de financiële middelen die de gemeente in de nabije

toekomst hiervoor kan reserveren. De doelstellingen op het gebied van erfgoedbeleid dienen in lijn te liggen met de financiële ruimte die de gemeente hiervoor heeft.

Een mogelijk onderzoek naar het door de gemeente Zaanstad gevoerde monumentenbeleid zal in het bijzonder gericht zijn op aspecten van doeltreffendheid, doelmatigheid en financieel beheer.

- Welzijnssubsidiëring.

De rekenkamer heeft eerder bij verschillende Amsterdamse stadsdelen onderzoek gedaan naar welzijnssubsidiëring. Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat een duidelijk inzicht in de bijdrage van welzijnsorganisaties aan de doelstellingen van de stadsdelen en de maatschappelijke effecten ontbrak. Verder was de financiële positie van de onderzochte instellingen zwak als gevolg van de 'schrane economische tijden', de gebruikte subsidiesystemen en de (te) grote afhankelijkheid van instellingen van subsidieverstrekker. Dezelfde of soortgelijke zaken zouden ook kunnen spelen bij welzijnssubsidies binnen de gemeente Zaanstad.

De gemeente Zaanstad heeft in 2010 om en nabij € 39 miljoen besteed aan subsidies voor het programma Maatschappelijke ondersteuning en welzijn (exclusief subsidies voor de GGD in het kader van de volksgezondheid). Dit bedrag loopt de komende jaren terug van € 36,4 miljoen in 2013 tot € 35,2 miljoen in 2016.

Een mogelijk onderzoek naar welzijnsbeleid zal zijn gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid (financieel beheer) van welzijnssubsidiëring.

- Bezuinigingen 2013 - 2016.

Net als vrijwel alle andere gemeenten in Nederland ondervindt de gemeente Zaanstad de financiële gevolgen van de aanhoudende economische crisis. Haar begroting staat onder druk door zowel rijksbezuinigingen als minder eigen inkomsten en stijgende kosten. Om de kosten te beheersen, is de gemeente genooddaakt om bezuinigingsmaatregelen te treffen. Bij aanvang van het huidige college (2010) ging men uit van een totale bezuiniging van € 18 mln. voor de gehele collegeperiode van vier jaar. In 2012 wordt de gemeente Zaanstad geconfronteerd met een verder oplopend verwacht tekort en inmiddels is de

totale bezuinigingsopgave opgelopen naar € 44 mln. in 2016. Dit is niet alleen een zware opgave, de kans bestaat dat door de (mondiale) economische onzekerheid de economische groei verder zal afvlakken en zal verdere consequenties hebben voor de financiële positie van Zaanstad.

De bezuinigingen vertegenwoordigen niet alleen een groot financieel belang. Burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zullen (gedeeltelijk) ook de gevolgen van de bezuinigingen merken. Dit maakt de bezuinigingen ook maatschappelijk zeer relevant. Vanuit financieel en maatschappelijk oogpunt roepen de bezuinigingen een aantal belangrijke vragen op. Bezuinigen we niet te weinig (of juist te veel)? Lukt het om daadwerkelijk de geplande bezuinigingen te realiseren? Merken burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in Zaanstad niet onbedoeld te veel van de bezuinigingen?

Ondanks dat in november 2012 de rekenkamer al een verkenning naar het onderwerp bezuinigingen is gestart (doel verkenning: een indruk te krijgen van informatiewaarde van de 3 maandelijks "voortgangsrapportages bezuinigingen" van het college) is het nog te vroeg om goed antwoord te geven op bovenstaande vragen. Om deze reden zal de rekenkamer in de komende jaren meerdere deelonderzoeken uitvoeren om (voor onderdelen van de bezuinigingen) deze vragen te beantwoorden.

### Bedrijfsvoering

- Afwikkeling van bezwaren en overige grieven.

Als een inwoner van Zaanstad het niet eens is met een besluit van de gemeente, waar bezwaar tegen mogelijk is, kan hij bezwaar aantekenen. De bezwaarprocedure biedt burgers de gelegenheid bezwaren (grieven) tegen het besluit voor te leggen en toe te lichten. Het gaat erom dat de gemeente aan de hand van het gemaakte bezwaar opnieuw bekijkt of het besluit op juiste wijze is genomen. Van een daadwerkelijk (juridisch) conflict is in deze fase nog geen sprake. Pas als na de doorlopen bezwaarprocedure standpunten ongewijzigd blijven of indien tegen het (initiële) besluit geen formele bezwaarmogelijkheid bestaat, is een gang naar de rechter waarschijnlijk. Het is van groot belang dat de gemeente de bezwaarschriften zorgvuldig organiseert en toe ziet op de uitvoering daarvan. Een lange doorlooptijd is niet alleen slecht voor de tevredenheid van de inwoners van Zaanstad over de afhandeling van zijn bezwaar maar doet ook afbreuk aan het vertrouwen van inwoners in hun gemeente. Traag beslissen en

(onnodig) procederen kan er bovendien toe leiden dat inwoners gaan twifelen of de gemeente wel de juiste beslissing heeft genomen. Dit alles heeft weer nadelige gevolgen voor zowel de aanvaarding van het besluit als de legitimatie van het optreden door de gemeente.

Een mogelijk onderzoek naar welzijnsbeleid zal zijn gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid en correcte afwikkeling van bezwaren en overige grieven die inwoners van Zaanstad richten aan de gemeente.

- Garanties, leningen en (mogelijke) derivaten.

De Wet FIDO stelt dat gemeenten uitsluitend voor de uitoefening van de publieke taak leningen kunnen aangaan, middelen uitzetten en garanties verlenen. De uitzettingen en derivaten moeten een prudent karakter hebben hetgeen inhoudt dat er sprake is van voldoende kredietwaardigheid van de tegenpartij en een beperkt marktrisico.

Het college van B&W heeft in 2011 een nieuwe Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen vastgesteld. In deze nota zijn richtlijnen opgenomen voor het aanvragen, beoordelen, verstrekken en beheersen van (achter)borgstellingen welke worden verstrekt aan belanghebbenden. Beheersing van risico's is het doel van deze nota. In 2011 is de totale borgstelling € 1.072 miljoen (uit: jaarstukken 2011).

Een mogelijk onderzoek naar garanties, leningen en (mogelijke) derivaten van de gemeente Zaanstad zal gericht zijn op het financiële beheer hiervan.

- Archief- en dossiervorming

Archieven zijn instrumenten van bestuur. Zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk. De gemeenteraad moet er op kunnen vertrouwen dat beslissingen die hij neemt controleerbaar en navolgbaar zijn. Bij het beoordelen van beleid en het verantwoorden van besluiten dient de gemeenteraad snel en efficiënt te kunnen reconstrueren hoe zijn besluiten zijn uitgevoerd en wat daarvan de maatschappelijke of organisatorische gevolgen zijn. De aard van het politieke bestuur brengt met zich mee dat dit voornamelijk in de spaarzame vrije tijd plaatsvindt, vaak in wisselende samenstelling. De gemeenteraad is voor zijn besluitvorming mede afhankelijk van de archieven en dossiers die niet door de raad wordt

beheerd en beschikt vaak ook niet over een 'collectief geheugen'. Voor de gemeenteraad van Zaanstad is het daarom van belang zicht te hebben op de kwaliteit van dossier- en archiefvorming, zeker in het kader van de publieke verantwoording en debatvoering.

Een goede en zorgvuldige dossier- en archiefvorming is ook van belang voor de recht- en bewijszoekende burger. Een van de belangrijkste kernwaarden van het openbaar bestuur is het recht van de burger op informatie van de overheid. Overheidsorganisaties moeten voldoen aan een aantal wettelijke verplichtingen ten aanzien van hun archiefvorming en -beheer. De Wet Openbaarheid van Bestuur, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Archiefwet 1995 schrijven voor hoe de overheid moet omgaan met gegevens die door haar zijn opgeleverd en ontvangen.

Een goede dossier- en archiefvorming zijn ook een voorwaarde voor een efficiënte bedrijfsvoering. De gemeentelijke organisatie maakt, ontvangt en gebruikt bij de uitvoering van haar taken een groot aantal documenten. Deze vormen het archief van de gemeente. De meeste documenten moeten voor kortere of langere tijd bewaard blijven, onder andere om verantwoording te kunnen afleggen, vragen te beantwoorden of te kunnen aantonen dat aan verplichtingen is voldaan. Een gemakkelijke reconstructie van beleidsontwikkeling en besluitvorming, vooral bij het overdragen van taken, is een absoluut vereiste voor een effectieve en efficiënte organisatie.

Een mogelijk onderzoek zal gericht zijn op het verkrijgen van inzicht in de mate van sturing binnen de gemeentelijke organisatie op de archief- en dossiervorming.

- Inkoop en aanbestedingen

In de begroting 2012 geeft de gemeente Zaanstad aan een voorbeeldfunctie met haar inkoopbeleid te willen innemen. De gemeente Zaanstad wil op een integere en professionele wijze rechtmatig en doelmatig aanbesteden, waarbij duurzaam inkopen, "Social Return" en stimuleren van de lokale regionale economie aandachtspunten zijn. Vooral de "Social Return" zal de komende periode extra aandacht krijgen. Bij aanbestedingen van leveringen en aanbestedingen onder de Europese drempel wordt gekeken of "Social Return" ingezet kan worden. Wat betreft inkoop is er sprake van een professionaliseringsslag in de gemeente. Als ondersteuning van het prioriteren van de inkooptrajecten is een inkoopkalender ontwikkeld en wordt deze voortdurend geactualiseerd op basis van de contractenbank en

op basis van de signalen vanuit de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is een inkooprapportage ontwikkeld op basis waarvan invulling wordt gegeven aan de mate van control op inkoop. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan de doelmatigheids- en rechtmatigheidsaspecten m.b.t. de inkoopfunctie. Tevens is aandacht besteed aan het inkoopbeleid van gemeente Zaanstad. In concept is het nieuwe inkoopbeleid klaar waarin beschreven wordt hoe inkoop een bijdrage kan leveren aan gemeentelijke doelstellingen, zoals duurzaamheid, "Social Return" en innovatie. De aandacht voor beleidsdoelstellingen bij inkoop is groot; zo heeft de gemeente Zaanstad dit jaar bij de Monitor Duurzaam Inkopen 2010, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, zeer goed gescoord en behoort tot de beste scorende overheidsdiensten van Nederland.

Een mogelijk onderzoek naar inkoop en aanbestedingen zal zijn gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid van deze processen.



## **Bijlage: Onderzoeken rekenkamer Zaanstad**

De rekenkamer heeft sinds haar oprichting in maart 2005 de volgende projecten gestart/uitgevoerd:

<i>Inverdan en Stadhuis</i>	december 2005
<i>Sociale werkvoorziening in Zaanstad</i>	september 2006
<i>Vervolgonderzoek Inverdan en Stadhuis</i>	februari 2007
<i>Quickscan onderzoek Jaarstukken 2006</i>	mei 2007
<i>Gemeentelijke tarieven in Zaanstad</i>	juli 2007
<i>Openbare ruimte in Zaanstad</i>	maart 2008
<i>Quickscan Jaarverslag 2007 gemeente Zaanstad</i>	mei 2008
<i>Benchmark Jaarverslagen 2007 (wo gemeente Zaanstad)</i>	juli 2008
<i>De Wmo in Zaanstad</i>	april 2009
<i>Vervolgonderzoek Tarieven in Zaanstad</i>	april 2009
<i>Bodemsanering in Zaanstad</i>	mei 2009
<i>Vervolgonderzoek Sociale werkvoorziening</i>	februari 2010
<i>Burgerparticipatie in Zaanstad</i>	januari 2011
<i>Handhaving openbare ruimte in Zaanstad</i>	maart 2011
<i>Vervolgonderzoek Openbare ruimte in Zaanstad</i>	maart 2011
<i>Wees scherp op werk</i>	september 2011
<i>Advisering begeleidingscommissie 'Nauerna'</i>	2011- 2012
<i>Riolering in Zaanstad</i>	juli 2012
<i>Verkenning visie op de organisatie</i>	<i>start</i> november 2012
<i>Verkenning bezuinigingen Zaanstad</i>	<i>start</i> december 2012