



Rekenkamer Zaanstad

Onderzoeksprogramma 2007 Rekenkamer Zaanstad

20 november 2006



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Uitgangspunten voor het programma en het onderzoek	5
1.2	Werkwijze bij het opstellen van het onderzoeksprogramma	6
1.3	Uitgevoerde en lopende onderzoeken	6
2	Zaanse trends en ontwikkelingen	7
2.1	Perspectieven	7
2.2	Publiek perspectief	8
2.3	Politiek-bestuurlijk perspectief	10
2.4	Overig perspectief	13
3	Selectie onderzoeken 2007	15
3.1	Groslijst	15
3.2	Selectie onderwerpen	15
4	Eerste uitwerking onderzoeken	19
4.1	Onderzoek 1: Onderhoud openbare ruimte	19
4.2	Onderzoek 2: Bodemsaneringen	20
	Bijlage 1 – Onderzoeksproces	21
	Bijlage 2 – Bronnen	27



1 Inleiding

1.1 Uitgangspunten voor het programma en het onderzoek

De Rekenkamer Zaanstad (verder: rekenkamer) legt jaarlijks ter kennisname haar onderzoeksprogramma voor aan de gemeenteraad.¹ Het voorliggende onderzoeksprogramma gaat in op de onderzoeken die de rekenkamer in 2007 gaat uitvoeren.

Het uitgangspunt van de rekenkamer is de beschikbare onderzoekscapaciteit te verdelen over de drie aandachtsgebieden van de rekenkamer, te weten: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Praktisch betekent dit dat de rekenkamer kiest voor een onderzoeksprogramma waarbij het accent in het onderzoek afwisselend ligt op de beleidseffectiviteit (inclusief doelmatigheid) respectievelijk rechtmatigheid, het gevoerde financieel beheer en bedrijfsvoering.

Gelet op de structurele begroting van de rekenkamer (€ 150.000 per jaar) zijn per jaar ongeveer 160 directe onderzoeksdagen beschikbaar (prijsspeil 2005). De overige dagen worden besteed aan het opstellen van het onderzoeksprogramma (inclusief het monitoren van bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen) en het voeren van bestuurlijk overleg. Met deze omvang van de directe onderzoekscapaciteit voert de Rekenkamer Zaanstad jaarlijks één middelgroot of twee kleinere onderzoeken uitvoeren. Voor 2007 kiest de rekenkamer voor twee kleinere onderzoeken. Daarnaast brengt de rekenkamer in kaart op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken deed.

Zoals opgenomen in de 'Verordening op de Rekenkamer Zaanstad' heeft de gemeenteraad de mogelijkheid verzoeken voor onderzoek tot de rekenkamer te richten. Indien de Rekenkamer Zaanstad deze verzoeken honoreert heeft dit consequenties voor de onderzoeksprogrammering. Ook zal de onderzoeksprogrammering wijzigen als de rekenkamer gedurende het jaar aanleiding ziet de raad te informeren over een actueel onderwerp, bijvoorbeeld door het uitbrengen van een rekenkamerbrief.

De globale planning van de onderzoeken van de rekenkamer ziet er als volgt uit:

- Voorbereiding 1 maand.
- Uitvoering 2 tot 4 maanden.
- Wederhoor 2 maanden.

De gemiddelde doorlooptijd van een onderzoek is van start tot publicatie circa 6 maanden. De voor 2007 geplande onderzoeken zullen na elkaar worden uitgevoerd.

¹ Artikel 6, lid 3 verordening op de Rekenkamer Zaanstad, 27 januari 2005.

Het eerste onderzoek wordt vóór het zomerreces uitgebracht, het tweede tegen het einde van het jaar.

1.2 Werkwijze bij het opstellen van het onderzoeksprogramma

Het onderzoeksprogramma 2007 is het derde onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Zaanstad. Dit programma is in het najaar van 2006 tot stand gekomen. Belangrijk vertrekpunt hierbij was het onderzoeksprogramma 2006. De rekenkamer heeft de groslijst uit dit programma geactualiseerd door kennis te nemen van diverse gemeentelijke documenten, zoals de Programmaverantwoording 2005, het Jaarverslag 2005 van de gemeenteraad, het Burgerjaarverslag 2005 en het Onderhandelingsresultaat 'De Zaankanters maken de streek'. De rekenkamer ontving geen formele verzoeken tot onderzoek van de raad.

Een eerste groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen is op 15 september 2006 door de rekenkamer in de Auditcommissie gepresenteerd. De vertegenwoordigende raadsleden die zitting hebben in deze commissie, hebben vervolgens hun voorkeuren kenbaar gemaakt. De rekenkamer heeft dit meegewogen in de uiteindelijke selectie. Paragraaf 2.3 gaat hier nader op in. De geselecteerde onderwerpen zijn afgestemd met het onderzoeksprogramma voor het onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid door het college van B&W (artikel 213a Gemeentewet).

1.3 Uitgevoerde en lopende onderzoeken

De Rekenkamer Zaanstad heeft sinds haar oprichting in maart 2005 twee onderzoeksrapporten uitgebracht:

- Inverdan en Stadhuis: Over ambities en risico's (december 2005).
- Sociale werkvoorziening in Zaanstad (september 2006).

Momenteel zijn er twee onderzoeken in uitvoering:

- Gemeentetarieven.
- Nazorgonderzoek Inverdan en Stadhuis.

Afronding van beide onderzoeken is voorzien begin 2007.

2 Zaanse trends en ontwikkelingen

2.1 Perspectieven

Om te komen tot een groslijst van mogelijke onderwerpen heeft de rekenkamer diverse bronnen geraadpleegd. Hierbij zijn drie perspectieven gehanteerd:

Publiek perspectief

Vanuit het publieke perspectief probeert de rekenkamer onderzoeksonderwerpen op het spoor te komen die interessant zijn gelet op de belangen van 'de burgers'. De rekenkamer kiest dit perspectief om invulling te geven aan haar keuze onderzoeken te doen die van substantieel maatschappelijk belang zijn en om kwetsbaarheden te signaleren in de dienstverlening van de overheid en de relatie overheid-burger (handhaving, toezicht, etc.). De rekenkamer heeft hierbij niet alleen aandacht voor de belangen van burgers, zij wil ook een functie vervullen richting bijvoorbeeld ondernemers en bedrijven, maatschappelijke instellingen en verenigingen. De vraag die hierbij centraal staat is wat de verschillende partijen belangrijk vinden in hun relatie met de gemeentelijke overheid.

Als bronnen raadpleegde de rekenkamer:

- de Zaanpeiling;
- het Burgerjaarverslag 2005;
- het Jaarverslag Klachten 2005;
- het Jaarverslag 2005 Gemeenteraad Zaanstad.

Politiek-bestuurlijk perspectief

Door middel van het politiek-bestuurlijke perspectief probeert de rekenkamer te achterhalen wat de politiek en de bestuurders belangrijk vinden. Middels dit perspectief spoort de rekenkamer onderzoeksonderwerpen op die een substantieel politiek en financieel belang weerspiegelen én die vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt risicovol zijn in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Hierbij inventariseert de rekenkamer tevens of reeds onderzoeken lopen, dan wel recent uitgevoerd zijn.

Als bronnen raadpleegde de rekenkamer:

- het onderhandelingsresultaat 'De Zaankanters maken de streek';
- de Programmaverantwoording 2005;
- het Jaarverslag 2005 Gemeenteraad Zaanstad;
- het Accountantsverslag controle jaarrekening 2005;
- de Strategische notitie programmabegroting 2007;
- de Programmabegroting 2007-2010;
- de ambtelijke notitie aan de raad 'Doorpakken en afmaken'.

Daarnaast zijn via de Auditcommissie de voorkeuren van de raad geïnventariseerd.

Overig perspectief

Aanvullend op de overige twee perspectieven kijkt de rekenkamer naar trends en ontwikkelingen in het presteren en functioneren van gemeenten op landelijk niveau en vergelijkt deze met de gemeente Zaanstad. Voor dit programma is daarbij het accent gelegd op door collega-rekenkamers onderzochte onderwerpen die mogelijk ook spelen in Zaanstad.

2.2 Publiek perspectief

Burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en verenigingen hebben op verschillende manieren met de gemeente te maken. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid naar de gemeente als dienstverlener en de gemeente als beleidsmaker.

De gemeente als dienstverlener

Publieke dienstverlening

De dienst Publiek is een belangrijke speler binnen de gemeentelijke dienstverlening. Burgers en ondernemers kunnen er terecht voor burgerzaken (paspoort, rijbewijs, uittreksels, et cetera), bijstand, meldingen over de openbare ruimte en het aanvragen van vergunningen en subsidies. De tevredenheid over de dienstverlening door de gemeente varieert. Uit de Zaanpeiling 2004 blijkt dat 89% van de mensen die contact hebben gehad met burgerzaken, tevreden zijn over de uitkomsten van dit contact. Over contacten over wonen, bouwen en bedrijven was slechts 54% tevreden.

Sinds eind 2001 heeft de gemeente Zaanstad een klachtenregeling. Burgers, bedrijven en instanties kunnen op grond van deze regeling een klacht indienen over de wijze waarop ze door de gemeente behandeld zijn. In 2002 leidde dit tot 165 klachten. In 2005 was dit aantal opgelopen tot 232². Deze stijging verklaart de gemeente voor een belangrijk deel door een toegenomen bekendheid en toegankelijkheid van de klachtenprocedure.

De afhandeling van klachten vindt niet altijd plaats binnen de daarvoor gestelde termijn van 30 werkdagen. In 2005 is 38% van de klachten niet op tijd afgehandeld, een verslechtering ten opzichte van voorgaande jaren. De gemeente constateert dat dit vooral te maken heeft met het 'zweven' van klachten binnen de organisatie. Burgers en bedrijven blijken veelal terecht te klagen. In 2005 is 45% van de klachten gegrond verklaard en 18% gedeeltelijk gegrond. Om het aantal klachten terug te dringen en de afhandeling te verbeteren heeft de gemeente eind 2005 het Verbeterplan Klachtenmanagement 2006 vastgesteld.

² Gemeente Zaanstad, Jaarverslag klachten 2005, p.5

Onderhoud openbare ruimte en riolering

Het onderhoud van de openbare ruimte komt uit de Zaanpeiling 2004 als punt van zorg naar voren. Het onderhoud in de buurt en de stad als geheel wordt gemiddeld niet hoger gewaardeerd dan een 6. In de Zaanpeiling 2005 konden de respondenten aangeven wat zij minder waarderen in hun woonomgeving. Hieruit blijkt dat burgers verloedering ervaren en dat zij graag willen dat de gemeente wat doet aan het slechte onderhoud van de bestrating (onder andere Krommenie Oost en Westerkoog), de parkeerproblemen (onder andere Zaandam Zuid en Oud Koog) en de vervuiling van de woonomgeving (onder andere Poelenburg en Peldersveld). 44% van de ondervraagden vindt dat de gemeente te weinig aandacht heeft voor de problemen in de buurten.

In de Programmabegroting 2007-2010 wijst de gemeente op de forse achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte. Door de financiële tekorten bij de gemeente en de noodzaak tot het terugdringen van de kapitaallasten is echter nauwelijks geld beschikbaar voor investeringen. In 2008 is € 5,5 miljoen beschikbaar, terwijl € 18 miljoen nodig is om het basisniveau te handhaven. Bij de algemene beschouwingen hebben meerdere raadsfracties hun zorgen hierover geuit. Voor de provincie, die toezicht houdt op de gemeentelijke financiën, is de situatie aanleiding extra kritisch naar de begrotingen en rekeningen van Zaanstad te kijken.³

In 2005 heeft de gemeente ten opzichte van voorgaande jaren een recordaantal meldingen over de openbare ruimte in behandeling genomen: 17.384. Dit zijn er circa 3.500 meer dan in 2004. Deze stijging werd vrijwel geheel veroorzaakt door problemen met de riolering.⁴

De gemeente als beleidsmaker

In 2004 constateerde de gemeente Zaanstad bij een evaluatie van het functioneren van de raad, dat er te weinig contact was tussen burgers en raadsleden. Als reactie hierop startte de gemeente in 2005 met burgeravonden. Sindsdien kunnen burgers en instellingen op een aparte avond inspreken op onderwerpen die geagendeerd zijn voor commissies en raad. Ook kunnen ze zelf onderwerpen agenderen voor de burgeravond. In totaal zijn in 2005 tien burgeravonden gehouden. Verschillende onderwerpen konden tijdens burgeravonden en raadsvergaderingen op grote publieke belangstelling rekenen, bijvoorbeeld:

- de Subsidieverordening sport;
- de nieuwe Welzijnsvisie;
- de sloop en herhuisvesting van De Groote Weiver, een cultureel centrum gehuisvest op de verontreinigde grond van de voormalige gasfabriek in Krommenie;
- de invoering van roerend ruimtebelasting voor woonschipbewoners;
- het verplaatsen van de markt in Zaandam;
- de vervanging van de Bernardbrug en de gevolgen daarvan voor het verkeer;
- het beleid rond caravanstalling in het buitengebied.

³ Programmabegroting 2007-2010, hoofdstuk 1

⁴ Burgerjaarverslag 2005, p. 2

De gemeente wil bewoners actief betrekken bij het beheer en de ontwikkeling van hun wijk. Daartoe zijn voor alle wijken wijkuitvoeringsprogramma's opgesteld waarin wensen van de bewoners over groen, speelplaatsen en waterhuishouding zijn meegenomen. Ook worden periodiek buurtschouwen gehouden, waarna een zogeheten cleanteam in actie komt om de klachten aan te pakken. Er zijn vaste overleggen tussen de gemeente en de wijkorganisaties, corporaties, sportverenigingen, scholen, politie en welzijnsinstelling Welsaen. De gemeente geeft aan de wijkorganisaties en bewonersgroepen te ondersteunen en organiseert informatie- en inspraakavonden over diverse plannen. In de programmaverantwoording over 2005 geeft de gemeente aan dat het uitvoeringstempo van de wijkprogramma's achterblijft bij de voornemens.

Om burgers, bedrijven en instellingen te betrekken bij het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan kent de gemeente Zaanstad enkele tientallen 'klankbordgroepen': groepen bewoners en ondernemers die meepraten over allerlei grote en kleine projecten. Veel klankbordgroepen gaan over ruimtelijke veranderingen. Daarnaast heeft Zaanstad een Cliënten-, een Senioren- en een Jongerenraad, die de gemeente gevraagd en ongevraagd van advies voorzien over het bijstandsbeleid en het senioren- en jongerenbeleid.⁵

2.3 Politiek-bestuurlijk perspectief

Maart 2006 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Verkiezingen zijn een belangrijk moment voor het opmaken van de balans en het uitzetten van de koers voor de toekomst. Hierbij komen bij uitstek onderwerpen aan bod die politiek-bestuurlijk relevant zijn. Het onderhandelingsresultaat van het college en de uitwerking daarvan in de ontwerp-begroting 2007-2010 bieden inzicht in deze onderwerpen. Daarnaast heeft de rekenkamer kennis genomen van de ambtelijke notitie 'Doorpakken en afmaken' van het Gemeentelijk Management Team aan de raad.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de politiek-bestuurlijk interessante onderwerpen die hieruit naar voren komen. Hierbij besteden we tevens aandacht aan de voorkeuren voor rekenkameronderzoek die door raadsleden in de Auditcommissie naar voren zijn gebracht.

Financiën

In de jaren tachtig is Zaanstad vanwege de aanhoudende begrotingstekorten artikel 12-gemeente geweest en stond daarmee onder curatele van de provincie. Sindsdien is er vanuit het bestuur en de gemeenteraad relatief veel aandacht voor de financiële situatie van de gemeente. In de programmabegroting 2007-2010 constateert de gemeente echter dat de maatregelen uit de voorgaande jaren niet hebben geleid tot een structureel gezondere begroting. Zaanstad heeft nog altijd te kampen met een laag weerstandsvermogen en is een van de zwaarst lenende gemeenten van Nederland (€ 285 miljoen aan opgenomen leningen eind 2005). De leenbehoefte neemt de

⁵ Burgerjaarverslag 2005, p. 4 e.v.

komende jaren toe door omvangrijke investeringsprojecten. Dat leidt tot hogere rentelasten, een steeds groter renterisico en risico's voor de toekomstige exploitatie van de gemeente.

Om Zaanstad op langere termijn financieel gezond te krijgen, zijn in de kadernota financiële spelregels geformuleerd. Een belangrijke regel is dat niet meer dan 10% van de begroting mag bestaan uit kapitaallasten. Omdat voor 2009/2010 overschrijding van deze norm dreigde, heeft de raad het college opdracht gegeven het Meerjarig Investeringsplan (MIP) aan te passen. Dit heeft ertoe geleid dat in de programmabegroting 2007-2010 het investeringsniveau met € 47 miljoen is verlaagd. Met name investeringen in de openbare ruimte (€ 18,6 miljoen), stedelijke ontwikkeling (€ 13,6 miljoen) en onderwijshuisvesting (€ 11,2 miljoen) worden uitgesteld.

Sociale cohesie: voorzieningenniveau

Het nieuwe college legt met het onderhandelingsakkoord "De Zaankanters maken de streek" nadrukkelijk het accent op de mensen in Zaanstad. Na jaren ingezet te hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van Zaanstad, vindt het college dat de aandacht meer moet uitgaan naar de sociale verbanden in de stad en de wijze waarop die zo goed mogelijk ondersteund en versterkt kunnen worden. Het college acht een goed voorzieningenniveau noodzakelijk voor het behouden van de sociale samenhang in Zaanstad. Sportvoorzieningen nemen in de plannen van het college een nadrukkelijke positie in. Voor de realisatie van de plannen zet het college sterk in op betrokkenheid van en samenwerking met bewoners, corporaties, zorgpartners en andere maatschappelijke organisaties.

Woningbouw

De komende bestuursperiode wil de gemeente de woningproductie verhogen. Het urgente woningtekort is hiervoor de belangrijkste reden. Een extra stimulans is dat eind 2004 met het rijk is afgesproken dat er 6.500 woningen gerealiseerd moeten worden tot aan 2009. Uit de programmaverantwoording 2005 blijkt echter dat zonder ingrijpende maatregelen deze productie niet gehaald gaat worden en zal uitkomen op circa 5.500 woningen.

Versterking van de economie

Zaanstad wil een vitale woon-werkstad zijn. Dit vraagt om een goede werkgelegenheid. Om de economie te versterken zet de gemeente in de eerste plaats in op profilering van het Zaanse vestigingsklimaat. Ondernemers moeten Zaanstad op het netvlies krijgen. Daarnaast wil het college zich richten op die economische sectoren die groeipotentieel hebben, bijvoorbeeld voedingsmiddelenindustrie, toerisme en creatieve industrie. Nadrukkelijk wil de gemeente hierbij de samenwerking zoeken met de Amsterdamse regio.

Bodem

Zaanstad heeft te maken met een relatief ongunstige bodemgesteldheid door de aanwezigheid van veengrond. Als gevolg hiervan dienen bij de aanleg van woningen, bedrijvencomplexen, kantoren en wegen relatief ingrijpende maatregelen te worden getroffen voor de fundering. Op het punt van de bodemgesteldheid en de fundering heeft Zaanstad in het bijzonder te maken met aantasting van de houten fundering van woningen, de zogeheten palenpest. Het betreft 560 woningen in vier gebieden, waarvan binnen 10 jaar de fundering hersteld zal moeten worden. Voor de financiering van het funderingsherstel kunnen eigenaren een gunstige lening krijgen via een zogeheten 'revolving fund' van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten.

Een fysiek gevolg van de industriële activiteit is de grootschalige bodemvervuiling in Zaanstad. Bij veel ruimtelijke ontwikkelingsplannen is door de kosten van de bodemsanering sprake van een weinig positieve en dikwijls negatieve grondexploitatie. Voor het aanpakken van de bodemvervuiling ontvangt Zaanstad subsidie van het rijk en de provincie.

In 2005 is gestart met de uitvoering van het Bodemprogramma 2005-2009. De geplande onderzoeken en saneringen zijn door de markt uitgevoerd, maar de gemeentelijke prestaties zijn niet allemaal gerealiseerd. De oorzaak ligt in het Europese aanbestedingstraject dat is gevoerd voor bodemonderzoeken en saneringen uit het bodemprogramma. Het aantal te realiseren Bodemsaneringsprestatie-eenheden (BPE's) dat gehanteerd wordt als verantwoording naar VROM loopt voor op de planning. In het Milieuprogramma 2006 is bodemsanering als speerpunt benoemd.

Voorkeuren raadsleden

De rekenkamer heeft op 15 september 2006 een voorlopige versie van de groslijst voorgelegd aan de Auditcommissie, waarin diverse raadsleden zitting hebben. Vanuit de commissie bleek er vooral interesse te zijn voor onderzoek naar:

- voorbereiding, uitvoering en financiële beheersing Saendelft;
- uitvoering en beheersing van bodemsaneringsprojecten;
- beheersing aanleg en onderhoud riolering;
- uitvoering en beheer van welzijns- en kunstsubsidies;
- effectiviteit jeugdbeleid;
- financiële doorlichting van de (regionale) brandweer.

In aanvulling op de voorlopige groslijst kreeg de rekenkamer vanuit de Auditcommissie twee suggesties voor mogelijke onderzoeksonderwerpen: de verwerving van subsidiegelden en het onderhoud van de openbare ruimte.

2.4 Overig perspectief

Rekenkameronderzoek

De rekenkamer houdt bij haar onderzoeksprogrammering mede rekening met thema's die spelen bij andere lokale rekenkamers en rekenkamercommissies en bij de Algemene Rekenkamer. De volgende thema's zijn opvallend vaak onderwerp van rekenkameronderzoek:

- bestrijding van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik;
- subsidiebeheer;
- grondbeleid;
- handhaving en vergunningverlening;
- beheersing van grote projecten;
- inhuur van externen;
- aan- en uitbestedingsbeleid;
- kwaliteit programmabegroting- en rekening.



3 Selectie onderzoeken 2007

3.1 Groslijst

Op basis van de verkenning van mogelijke onderzoeksonderwerpen heeft de rekenkamer de volgende groslijst samengesteld:

Ruimtelijk-fysiek

- Handhaving en vergunningverlening in de sectoren horeca, bouw en milieu.
- Voorbereiding, uitvoering en financiële beheersing Saendelft.
- Financiële beheersing van infrastructurele projecten, zoals de Zuidelijke Randweg.
- Uitvoering en beheersing van bodemsaneringsprojecten.
- Aanpak en financiering funderingsherstel grenen palenrot.
- Beheersing aanleg en onderhoud riolering.
- Herstructurering Zaandam Zuidoost.
- Achterstanden in onderhoud openbare ruimte.

Sociaal-economisch

- Effectiviteit wijkgericht werken.
- Effectiviteit van het monumentenbeleid.
- Effectiviteit beleid bevordering werkgelegenheid.
- Uitvoering en beheer van welzijns- en kunstsubsidies.
- Effectiviteit jeugdbeleid.
- Effectiviteit re-integratiebeleid.
- Fraudebestrijding bij het verstrekken van uitkeringen.
- Effectiviteit burgerparticipatie (klankbordgroepen, Cliëntenraad, Seniorenraad, Jongerenraad).

Bedrijfsvoering

- Financiële doorlichting van de (regionale) brandweer.
- Doelmatigheid en rechtmatigheid externe inhuur.
- Contractbeheer onderwijshuisvesting en ICT.

3.2 Selectie onderwerpen

De onderwerpen op de groslijst zijn uiteenlopend van aard en reikwijdte. Om tot een goede onderwerpselectie te komen, heeft de rekenkamer een risicoanalyse (weging) toegepast op de groslijst. Tabel 3-1 geeft een overzicht van de criteria waar onderwerpen in de visie van de rekenkamer aan moeten voldoen om voor onderzoek in aanmerking te komen. Randvoorwaarden hierbij zijn dat het onderwerp betrekking heeft een gemeentelijk beleidsterrein en dat er een directe en herkenbare politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid aan te koppelen is. Het onderwerp moet met andere woorden in de politiek bestuurlijke invloedssfeer van de gemeente liggen.

Tabel 3-1: Selectiecriteria onderzoeksonderwerpen

criterium	Toelichting
1. Risicodragendheid	Aan het onderwerp zijn risico's op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid verbonden.
2. Substantieel belang	Het onderwerp heeft een substantieel maatschappelijk, financieel of politiek belang. Het maatschappelijk belang komt voort uit de functie die een onderwerp vervult in de bredere maatschappelijke context of de impact die een onderwerp heeft op burgers, verenigingen, bedrijven of maatschappelijke instellingen. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om incidenten. Van een substantieel financieel belang is sprake als er hoge uitgaven met het onderwerp gepaard gaan of als er relatief veel financiële transacties plaatsvinden. Het politiek belang van een onderwerp is gelegen in de mate waarin het onderwerp op de politieke agenda staat.
3. Urgentie	Het onderwerp is dermate actueel dat het juist in 2007 onderzocht moet worden.
4. Toegevoegde waarde	De Rekenkamer levert door haar onderzoek nieuwe informatie op die voorheen niet voorhanden was en kan bij het onderzoek gebruik maken van haar unieke positie en mogelijkheden.

De hiervoor genoemde criteria bepalen of een onderwerp geschikt is om in 2007 door de Rekenkamer onderzocht te worden. Bij de uiteindelijke selectie is het daarnaast van belang dat het onderzoeksprogramma in meerjarig perspectief wordt gekenmerkt door diversiteit, zowel in beleidsterreinen als in onderzoeksdoelstellingen.

De waardering van de onderwerpen uit de groslijst op de onderscheiden criteria is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3-2: Waardering onderwerpen groslijst aan de hand van selectiecriteria

	Risicodragend - doeltreffendheid	Risicodragend - doelmatigheid	Risicodragend - rechtmatigheid	Substantieel maatsch. belang	Substantieel financieel belang	Substantieel politiek belang	Urgent	Toegevoegde waarde	TOTAALSCORE
Handhaving en vergunningverlening (horeca, bouw en milieu)		•	••	••				•	6
Voorbereiding, uitvoering en financiële beheersing Saendelft		•			•	•	•		4
Financiële beheersing infrastructurele projecten zoals Zuidelijke Randweg		•			•				2
Uitvoering en beheersing van bodemsaneringsprojecten	•	•		•	•		•		5
Aanpak en financiering funderingsherstel palenrot	•			•			••		4
Beheersing aanleg en onderhoud riolering		•		•	•				3
Herstructurering Zaandam Zuidoost	••					••			4
Financiering en kwaliteit onderhoud openbare ruimte	•	••		••			•		6
Effectiviteit wijkgericht werken	•			••				•	4
Effectiviteit monumentenbeleid	•							•	2
Effectiviteit beleid bevordering werkgelegenheid	•			•		•		•	4
Uitvoering en beheer van welzijns- en kunstsubsidies		•	•	•	•				4
Effectiviteit jeugdbeleid	•			•				•	3
Effectiviteit re-integratiebeleid	••			•	•	•		•	6
Fraudebestrijding uitkeringen			••		•		••	•	6
Effectiviteit burgerparticipatie	•			••				•	4
Financiële doorlichting (regionale) brandweer		•			•		••	•	5

	Risicodragend - doeltreffendheid	Risicodragend - doelmatigheid	Risicodragend - rechtmatigheid	Substantieel maatsch. belang	Substantieel financieel belang	Substantieel politiek belang	Urgent	Toegevoegde waarde	TOTAALSCORE
Doelmatigheid en rechtmatigheid externe inhuur		•	••		•			•	5
Contractbeheer onderwijs-huisvesting en ICT		••	•		•				4

Uit het bovenstaande volgt dat er vier onderwerpen zijn met een totaalscore van 6:

- Handhaving en vergunningverlening (horeca, bouw en milieu).
- Financiering en kwaliteit openbare ruimte.
- Effectiviteit re-integratiebeleid.
- Fraudebestrijding uitkeringen.

De rekenkamer selecteert hieruit het onderwerp ‘Onderhoud openbare ruimte’ als te onderzoeken onderwerp in 2007. De rekenkamer acht het onderwerp ‘Handhaving en vergunningverlening’ te breed om als ‘klein’ onderzoek uit te voeren (zie paragraaf 1.1). Een onderzoek naar het re-integratiebeleid of de fraudebestrijding bij uitkeringen vindt de rekenkamer op dit moment niet opportuun omdat de betreffende gemeentelijke sector vorig jaar reeds betrokken is geweest bij het onderzoek naar de sociale werkvoorziening.

Als tweede uit te voeren onderzoek in 2007 kiest de rekenkamer voor het onderwerp ‘Bodemsaneringen’, dat in de wegging een totaalscore van 5 heeft gekregen. Van het onderzoek naar de brandweer, dat even hoog scoort, ziet de rekenkamer af omdat de gemeentelijke aansturing van de brandweer op dit moment onderzocht wordt door het college.

In het volgende hoofdstuk volgt een eerste uitwerking van de door de rekenkamer geselecteerde onderzoeken.

4 Eerste uitwerking onderzoeken

4.1 Onderzoek 1: Onderhoud openbare ruimte

Korte schets context

De gemeente Zaanstad heeft te kampen met achterstallig onderhoud in de openbare ruimte⁶. Door de financiële krapte is de gemeente genoodzaakt voorgenomen investeringen in de openbare ruimte uit te stellen. De komende twee jaar lopen de onderhoudsachterstanden daardoor verder op tot € 47 miljoen in 2008 en wordt het door de gemeente gewenste kwaliteitsniveau niet gehaald. Dit kwaliteitsniveau is door de raad bij de begrotingsbehandeling 2005 vastgesteld. Gekozen is toen voor het scenario 'Basis' dat zich richt op het duurzaam in stand houden van de openbare ruimte. Dit houdt in dat levensduurverlengende maatregelen op het technisch noodzakelijke tijdstip worden uitgevoerd en dat het verzorgend onderhoud kan worden omschreven als 'acceptabel'⁷.

Het achterstallig onderhoud blijft niet onopgemerkt. Uit de Zaanpeiling blijkt dat Zaanse burgers verloedering ervaren. De waardering voor de openbare ruimte kwam de afgelopen jaren niet boven het rapportcijfer 6. Ook de provincie Noord-Holland heeft aandacht voor de problematiek. Bij de jaarrekening 2005 van de gemeente Zaanstad heeft de provincie laten weten dat zij verscherpt zal toezien op het structureel in stand houden van de openbare ruimte door de gemeente Zaanstad. Indien Zaanstad hier onvoldoende in slaagt, dreigt toezicht op grond van artikel 12 van de Gemeentewet.

Doel van het onderzoek

De rekenkamer wil met het onderzoek inzicht bieden in de kwaliteit van de openbare ruimte en de aanwezige onderhoudsachterstanden. Daarnaast richt het onderzoek zich op een beoordeling van de financieringsystematiek met als doel aanbevelingen te doen richting de toekomst.

Voorlopige probleemstelling

De voorlopige probleemstelling van het onderzoek is tweeledig:

1. Voldoet de openbare ruimte in Zaanstad aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen?
2. Financiert de gemeente het onderhoud van de openbare ruimte op een deugdelijke manier?

Uitvoeringsperiode

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de eerste helft van 2007. De rekenkamer streeft ernaar het eindrapport vóór het zomerreces te publiceren.

⁶ Strategische notitie, 'Hoe is het zo gekomen en hoe gaan we verder', september 2006 (notitie van het college aan de raad in het kader van de begrotingsvoorbereiding)

⁷ Raadsbesluit d.d. 22 april 2004

4.2 Onderzoek 2: Bodemsaneringen

Korte schets context

Door het industriële karakter van de gemeente heeft Zaanstad te maken met grootschalige bodemvervuiling. Uit het gemeentelijk Bodemprogramma 2005-2009 blijkt dat Zaanstad een werkvoorraad kent van 2.099 verdachte locaties. Bij de start van het programma was bij 369 locaties de uitvoering van bodemonderzoek dan wel -sanering gestart. Lopende bodemsaneringen zijn bijvoorbeeld de locaties 'Land van Middelhoven', 'Kan Palen' en de voormalige gasfabriekterreinen in Krommenie en Zaandam. In totaal is tot 2030 circa € 95 miljoen nodig voor de uitvoering van bodemonderzoeken en -saneringen.

Voor de financiering maakt de gemeente gebruik van verschillende bronnen. Vanuit het rijk ontvangt de gemeente geld via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de specifieke uitkering op grond van de Wet Bodembescherming (Wbb). Sanering van de voormalige gasfabriekterreinen vindt plaats via provinciaal budget. Ook steekt de gemeente eigen financiële middelen in bodemsaneringen. De gemeente Zaanstad wil daarnaast een strategie ontwikkelen om de markt te stimuleren tot bodemsanering.

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2004 de voortgang van de bodemsaneringsoperatie in Nederland. Naast een aantal conclusies op rijksniveau leidde dit onderzoek tot de constatering dat gemeenten niet optimaal gebruik maken van instrumenten voor kostenbeheersing, zoals het aanbesteden van werkzaamheden en het toezicht houden op de uitvoering daarvan. Daarnaast bleek dat zowel in saneringplannen als in evaluatierapporten vaak belangrijke informatie ontbreekt en dat gemeenten nog onvoldoende ter plekke controleren. Hierdoor kunnen zij niet goed vaststellen of er naar behoren is gesaneerd en of de verontreinigde grond op de voorgeschreven wijze is afgevoerd.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel de uitvoering van het Bodemprogramma 2005-2009 te beoordelen. De rekenkamer richt zich hierbij zowel op de tijdsplanning en de financiële beheersing, als op de kwaliteitsborging van de uitgevoerde bodemsaneringen.

Voorlopige probleemstelling

De voorlopige probleemstelling van het onderzoek is driedig:

1. Verloop de uitvoering van het Bodemprogramma 2005-2009 volgens planning (tijd en financiële middelen)?
2. Waarborgt de gemeente Zaanstad in voldoende mate de kwaliteit van bodemsaneringen?
3. Is de financiële beheersing van projecten voor bodemsanering op orde?

Uitvoeringsperiode

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de tweede helft van 2007. Publicatie vindt plaats aan het einde van het jaar.

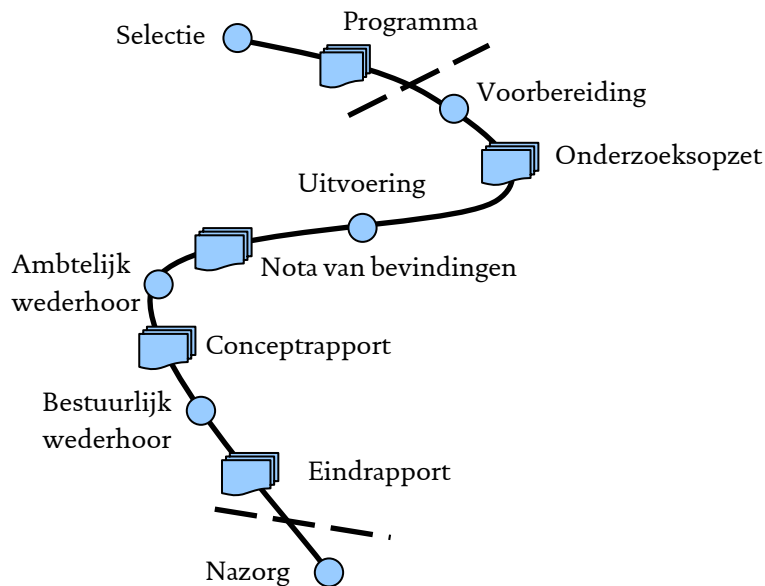
Bijlage 1 – Onderzoeksproces

Algemeen

De belangrijkste producten van de rekenkamer zijn de onderzoeksrapporten, waarin de uitkomsten van het onderzoek zijn neergelegd. Deze rapporten komen tot stand door een onderzoekproces dat bestaat uit zes stappen die elk tot een (tussen)product leiden, te weten:

Onderzoeksproces	Product
Selectie van onderwerpen	Onderzoeksprogramma
Vorbereiding van het onderzoek	Onderzoeksopzet
Uitvoering van het onderzoek	Nota van bevindingen
Ambtelijk wederhoor	Conceptrapport
Bestuurlijk wederhoor	Eindrapport
Nazorg	Rapportage in bijvoorbeeld jaarverslag over de mate waarin aanbevelingen zijn uitgevoerd

In onderstaande figuur is dit onderzoekproces schematisch weergegeven.



Hierna worden de onderzoeksstappen nader toegelicht.

Selectie

Er is een groot aantal onderwerpen dat in aanmerking komt voor onderzoek door de rekenkamer. Eerst wordt een groslijst met mogelijke onderwerpen opgesteld. Het gaat dan om onderwerpen:

- die betrekking hebben op door de gemeente vastgesteld beleid;
- waar een direct en herkenbare politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid aan te koppelen is.

Onderwerpen komen dus alleen op de groslijst als ze in de politiek bestuurlijke invloedssfeer van de gemeente liggen.

Vervolgens wordt uit de groslijst een keuze gemaakt. Bij deze selectie hanteren we de volgende criteria:

- risicodragendheid m.b.t. doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid;
- substantieel politiek, financieel of maatschappelijk belang;
- urgentie;
- toegevoegde waarde rekenkamer.

De selectie van onderwerpen mondt uit in een onderzoeksprogramma.

Vorbereiding

Een onderzoek van de rekenkamer start met het nader specificeren en afbakenen van het onderwerp. Deze stap resulteert in een onderzoeksopzet, waarin onder meer aandacht wordt geschonken aan:

- doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen;
- normen waaraan wordt getoetst om tot een oordeel te komen;
- onderzoeksopzet en planning.

De onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegestuurd aan de gemeenteraad, het college van B & W, de directeuren van de in het onderzoek betrokken diensten en eventuele externe organisaties⁸ waar het onderzoek zich op richt.

Mede aan de hand van de onderzoeksopzet worden met de betrokken gemeente-onderdelen afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het aanleveren van de gegevens, de te interviewen personen en de planning van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

Uitvoering

Tijdens de uitvoering van het onderzoek verzamelt de rekenkamer gegevens via bijvoorbeeld dossier- en documentenonderzoek, interviews en enquêtes. Deze informatie gebruikt de rekenkamer bij het opstellen van een nota van bevindingen. De nota van bevindingen bevat de feitelijke onderzoeksbevindingen en conclusies die daar uit voortvloeien.

⁸ Externe organisaties wordt op vrijwillige basis gevraagd aan het onderzoek mee te werken.

Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De rekenkamer zendt de nota van bevindingen aan de verantwoordelijke ambtenaren. De ambtenaren krijgen de gelegenheid commentaar te geven op feitelijke onjuistheden in de nota. Hiervoor hanteert de rekenkamer een reactietermijn van twee weken. De rekenkamer verwerkt het eventuele ambtelijke commentaar op de bevindingen en stelt het conceptrapport op. Dit conceptrapport bevat naast de bevindingen ook de algemene conclusies en aanbevelingen.

Dit conceptrapport wordt voorgelegd aan de betrokken bestuurders met het verzoek te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Ook hier hanteert de rekenkamer een reactietermijn van twee weken. De bestuurlijke reactie wordt, eventueel voorzien van een nawoord van de rekenkamer, in het eindrapport opgenomen.

Publicatie

Het eindrapport wordt inclusief bestuurlijke reactie en nawoord openbaar gemaakt door de rekenkamer. De rekenkamer presenteert het rapport in een door haar belegde bijeenkomst aan de gemeenteraadsleden. Meestal wordt aansluitend een persconferentie gehouden.

De belangrijkste 'afnemer' van de rapporten van de rekenkamer is de gemeenteraad, maar ook het college van B&W, de gemeentelijke diensten, burgers en de media zijn belangrijke afnemers.

Nazorg

De rekenkamer beoordeelt na publicatie de geleverde kwaliteit van het onderzoek als onderdeel van de interne kwaliteitsbewaking. Daarnaast inventariseert de rekenkamer na verloop van tijd (bijvoorbeeld een jaar) welk gevolg er aan het onderzoek is gegeven. Het gaat daarbij om beantwoording van de volgende vragen:

- Waartoe heeft de behandeling van het rapport in de raad geleid?
- Welke toezeggingen heeft het college van B&W gedaan?
- Welke maatregelen hebben de gemeentelijke diensten of bedrijven genomen en welke effecten heeft dit gehad?

De rekenkamer neemt de resultaten van de nazorg op in haar jaarverslag, of indien daar aanleiding toe bestaat in een separate publicatie.

Focus in het onderzoek

Gelet op de taken in de Verordening besteedt de rekenkamer bij haar onderzoek aandacht aan doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Hierbij komen drie algemene vragen aan de orde:

- Heeft men bereikt wat men wilde bereiken?
- Heeft men gedaan wat men moest doen en heeft men dat gedaan volgens de regels die daarvoor gelden?
- Heeft het gekost wat het mocht kosten?

Ongeacht of het nu om onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid gaat, zijn in het onderzoek van de rekenkamer telkens een aantal 'vaste'

onderdelen waarover de rekenkamer zich uitspreekt. Deze onderdelen hangen samen met het verloop van het beleidsproces: het formuleren van het beleid, de uitvoering van het beleid, de resultaten van het beleid en de informatievoorziening daarover.

1. Beleidsformulering

Bij het beoordelen van de kwaliteit van het beleid komen vragen aan de orde als:

- Zijn de doelen specifiek, meetbaar en realistisch geformuleerd?
- Zijn de doelen onderling consistent en consistent met ander beleid?
- Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan de kaderstellende rol?

2. Uitvoering

Bij de beoordeling van de uitvoering van het beleid kunnen de volgende vragen aan bod komen:

- Sluiten de beoogde acties en het ingezette instrumentarium aan op de doelen van het beleid?
- Zijn de kwaliteit van de organisatie en de ingezette middelen (in geld en personeel) voldoende om de doelen te bereiken?
- Worden de beoogde acties gerealiseerd?
- Zijn regels en procedures beschikbaar, en zijn deze helder en toepasbaar?
- Worden de regels en procedures nageleefd?
- Is de kwaliteit van de planning & control en het financiële beheer voldoende?
- Is de aansturing van de uitvoering adequaat?
- Wordt de tijdige start en de voortgang van de uitvoering actief bewaakt?
- Voldoet de samenwerking binnen en buiten de gemeente?

3. Doelbereiking

Bij de beoordeling van de doelbereiking wordt ingegaan op vragen als:

- Zijn de beoogde beleidsprestaties gerealiseerd?
- Zijn de beoogde maatschappelijke effecten bereikt?
- Treden er neveneffecten op?
- Wat is de relatie tussen de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten (de effectiviteit)?

4. Informatievoorziening

Goede informatie is van cruciaal belang om te komen tot een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering. De aandacht van de rekenkamer zal dan vooral gericht zijn op de volgende vragen:

- Is de informatie over de uitvoering, de resultaten en de inzet van financiële middelen juist en volledig? Wordt deze informatie tijdig geleverd?
- Wat is de kwaliteit en beschikbaarheid van evaluatieresultaten, en in welke mate worden deze benut?
- Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad toegesneden op de informatiebehoefte, en op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn controlerende rol?

In elke onderzoeksopzet spitst de rekenkamer deze vragen toe op het betreffende onderwerp. Daarbij wordt tevens aangegeven op basis van welke normen de rekenkamer tot oordelen komt en welke bronnen ze daarbij gebruikt.

Privacy

De onderzoeken van de rekenkamer zijn weliswaar openbaar, maar de rekenkamer betracht de grootst mogelijke zorgvuldigheid met de privacy van betrokkenen. Bij deze benadering past een beleid, waarbij betrokkenen niet bij naam in de rapporten van de rekenkamer worden vermeld. Indien bevindingen op persoonsniveau moeten worden weergegeven, kiest de rekenkamer voor het benoemen van de functiebenaming.



Bijlage 2 – Bronnen

Gemeente Zaanstad:

- Accountantsverslag controle jaarrekening 2005
- Ambtelijke notitie 'Doorpakken en afmaken'
- Burgerjaarverslag 2005
- Jaarverslag Klachten 2005
- Onderhandelingsresultaat 'De Zaankanters maken de streek', april 2006
- Milieujaarverslag 2005
- Milieuprogramma 2006
- Programmaverantwoording 2005, Jaarverslag en Jaarrekening
- Strategische notitie programmabegroting 2007
- Programmabegroting 2007-2010
- Raadsvoordracht 'Discussienota Onderhoud Groen en Wegen', april 2004
- Verordening Bodemsanering Zaanstad 2006
- Zaan Meerjarenprogramma Bodem 2005-2009
- Zaanpeiling 2004 en 2005

Overige bronnen:

- Algemene Rekenkamer, 'Voortgang bodemsanering', 2005
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamer en Rekenkamercommissies: www.nvrr.nl
- Ministerie van VROM: www.vrom.nl (dossier bodembeleid)

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email rekenkamer@zaanstad.nl


top van de Randstad

