



Rekenkamer Zaanstad

Onderzoeksprogramma 2009 Rekenkamer Zaanstad

18 november 2008



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	9
2.4	Overig perspectief	10
3	Selectie onderzoeken 2009	13
3.1	Groslijst	13
3.2	Selectie onderwerpen	13
4	Overzicht uit te voeren onderzoeken	17
4.1	Effectiviteit re-integratiebeleid	17
4.2	Efficiency en effectiviteit burgerparticipatie	18
4.3	Vervolgonderzoeken	19
4.4	Planning	19
	Bijlage 1 – Onderzoeksproces	21
	Bijlage 2 – Bronnen	25



1 Inleiding

1.1 Uitgangspunten voor het programma en het onderzoek

De Rekenkamer Zaanstad legt jaarlijks ter kennisname haar onderzoeksprogramma voor aan de gemeenteraad.¹ Het voorliggende onderzoeksprogramma gaat in op de onderzoeken die de rekenkamer in 2009 gaat uitvoeren.

Zoals opgenomen in de ‘Verordening op de Rekenkamer Zaanstad’ heeft de gemeenteraad de mogelijkheid verzoeken voor onderzoek tot de rekenkamer te richten. Tot op heden heeft de gemeenteraad nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Indien de rekenkamer een dergelijk verzoek honoreert heeft dit consequenties voor de onderzoeksprogrammering. Ook wijzigt de onderzoeksprogrammering als de rekenkamer gedurende het jaar aanleiding ziet de raad te informeren over een actueel onderwerp, bijvoorbeeld door het uitbrengen van een rekenkamerbrief.

Gelet op de structurele begroting van de rekenkamer (€ 164.699 per jaar, prijspeil 2009) zijn per jaar ongeveer 160 directe onderzoeksdagen beschikbaar, naast de capaciteit die noodzakelijk is voor 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 jaarlijks één middelgroot of twee kleinere onderzoeken uit. Tevens gaat de rekenkamer via vervolgonderzoeken na op welke wijze het college van B&W uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken deed. Voor 2009 kiest de rekenkamer ervoor twee middelgrote onderzoeken in het onderzoeksprogramma op te nemen.

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.

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

Fase onderzoek	Tijdsbeslag
Vorbereiding	1 maand
Uitvoering	2 tot 4 maanden
Wederhoor	2 maanden

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

De gemiddelde doorlooptijd van een onderzoek is van start tot publicatie circa zes tot acht maanden.

1.2 Werkwijze bij het opstellen van het onderzoeksprogramma

Het onderzoeksprogramma 2009 is het vijfde onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Zaanstad. Dit programma is in het najaar van 2008 tot stand gekomen. Belangrijk vertrekpunt hierbij was het onderzoeksprogramma 2008. De rekenkamer heeft de groslijst uit dit programma geactualiseerd door kennis te nemen van diverse gemeentelijke documenten, zoals de jaarstukken 2007, het burgerjaarverslag, kadernota 2009-2012 en ontwerp-programmabegroting 2009 - 2012.

Een eerste groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen is op 10 oktober 2008 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. 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 heeft in maart 2008 een onderzoeksrapport naar de openbare ruimte in de gemeente Zaanstad uitgebracht. Daarnaast heeft de rekenkamer een quick scan uitgevoerd naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over de doeltreffendheid van het beleid in het jaarverslag 2007. De quick scan rapportage is in mei 2008 uitgebracht. Verder heeft de rekenkamer in juli 2008 een rapport gepubliceerd waarin kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de gemeente Zaanstad is vergeleken met die van andere overheden.

Op dit moment voert de rekenkamer het onderzoek naar bodemsanering uit. Publicatie van dit onderzoek wordt begin 2009 verwacht. Daarnaast is het onderzoek naar de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning gestart. Publicatie daarvan is in maart 2009 gepland.

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. Deze perspectieven worden hieronder toegelicht.

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. De rekenkamer heeft hierbij niet alleen aandacht voor de belangen van burgers, maar ook voor de belangen van ondernemers en bedrijven, maatschappelijke instellingen en verenigingen in de gemeente Zaanstad. 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 2006 en 2007;
- het Klachtenjaarverslag 2007;
- het Burgerjaarverslag 2007;
- het jaarverslag 2007, Gemeentelijke Ombudman;
- de sociale staat van Zaanstad.

Politiek-bestuurlijk perspectief

Met het politiek-bestuurlijke perspectief probeert de rekenkamer te achterhalen wat de politiek en de bestuurders belangrijk vinden. Via 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 al relevante onderzoeken lopen, dan wel recent uitgevoerd zijn.

Als bronnen raadpleegde de rekenkamer:

- het onderhandelingsresultaat *De Zaankanters maken de streek*;
- de programmaverantwoording 2007;
- het accountantsverslag controle jaarrekening 2007;
- de kadernota 2009-2012;
- de ontwerp-programmabegroting 2009-2012;
- de collegeonderzoeken 2009 gemeente Zaanstad.

Daarnaast heeft de re rekenkamer bij coalitie- en oppositiepartijen en bij de Audit-commissie de voorkeuren van de raad geïnventariseerd. De onderwerpen die hier door meerdere partijen naar voren zijn gebracht, zijn:

- Brandweer (organisatie en financiën)
- Risico's en financiële beheersing project Saendelft
- Beleid burgerparticipatie
- Subsidieverlening (aan onder andere Welsaen)
- Doeltreffendheid re-integratieprojecten

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.

Publieke dienstverlening

De dienst Publiek is een belangrijke speler binnen de gemeentelijke dienstverlening. Burgers en ondernemers kunnen er terecht voor burgerzaken (zoals paspoort, rijbewijs en uittreksels), het aanvragen van een bijstandsuitkering en het aanvragen van vergunningen en subsidies. De tevredenheid over de dienstverlening door de gemeente varieert. Uit de Zaanpeiling 2007 blijkt dat 75% van de mensen die contact hebben gehad met burgerzaken, tevreden zijn over de uitkomsten van dit contact. Vanaf 2004 is deze tevredenheid gedaald van 89% naar 75%.

Daarnaast heeft de gemeente Zaanstad sinds 2001 een klachtenregeling. Burgers, bedrijven en instanties kunnen een klacht indienen over de manier waarop ze door de gemeente behandeld zijn. In 2007 leidde dit tot 184 klachten (ten opzichte van 232 klachten in 2006²). In 2007 gaat 54% van het totaal ingediende klachten over de dienst Publiek. Dit is een lichte stijging ten opzichte van voorgaande jaren. De dalende tevredenheid over de dienstverlening van de dienst Publiek en de stijging van het aantal klachten over deze dienst, ziet de rekenkamer als punt van aandacht.

Betrokkenheid van burgers

De interesse voor informatie van de gemeente is gestegen. Uit de Zaanpeiling blijkt dat 84% van de inwoners vooral geïnteresseerd is in informatie over de buurt waarin men woont. Ook gemeentelijke bekendmakingen scoren hoog, 63% heeft interesse hierin. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat bewonersbrieven de meest aangewezen manier is om informatie naar bewoners te communiceren (57%).

² Gemeente Zaanstad, Jaarverslag klachten 2007, blz. 3.

Politieke interesse in de plaatselijke politiek is echter gedaald in 2007. Meer dan de helft van de bewoners geeft in de Zaanpeiling aan 'enige interesse' te hebben (57% ten opzichte van 64% in 2004). Slechts 9% heeft vertrouwen in de gemeenteraad. Het betrekken van burgers bij het bestuur vindt nog onvoldoende plaats, 11% is hier tevreden over.

2.3 Politiek-bestuurlijk perspectief

Het huidige college van B&W is in maart 2006 aangetreden. Dat betekent dat er al tweeënhalf jaar gewerkt wordt aan het realiseren van het huidige coalitieakkoord. In deze paragraaf gaan we in op een aantal politiek-bestuurlijk onderwerpen waar het college van B&W aan werkt.

Financiën

In het onderhandelingsresultaat 'De Zaankanters maken de Streek' is als randvoorwaarde een structurele financieel gezonde begroting opgenomen. De gemeente Zaanstad heeft in haar financiële strategie als doelstelling geformuleerd dat tot 2014 € 200 miljoen extra aan investeringsmiddelen gezocht moet worden. Zaanstad probeert dit vooral via samenwerking met andere overheden te zoeken. In 2007 heeft de gemeente dit via de provincie en het ministerie van VROM gedaan.

De gemeente Zaanstad geeft in haar begroting voor 2008 aan dat langlopende leningen en onderhoudsachterstanden zich stabiliseren, maar dat de gemeente nog niet volledig financieel gezond is.

Sociaal beleid

Het college van B&W legt met het coalitieakkoord nadrukkelijk het accent op de mensen in Zaanstad. Mensen in achterstandsposities krijgen hierin specifiek aandacht. In Zaanstad leven namelijk 7.366 huishoudens van een minimuminkomen (op totaal 62.461 huishoudens)³.

De gemeente wil dat het aantal mensen dat een bijstandsuitkering ontvangt, omlaag gaat. De sociale dienst verlegt hiervoor haar focus van 'uitkeringsgericht' naar 'werkgericht'. Zij fungeert als 'springplank' naar werk en zorg. De gemeente wil armoede zoveel mogelijk voorkomen door vroegtijdig in te grijpen.

Woningbouw

De komende bestuursperiode wil de gemeente de woningproductie verhogen. De doelstelling is om het huidige urgente woningtekort van 3,7% terug te dringen naar de landelijke norm van 1,5%. In eerste instantie was voor de periode 2005-2010 de ambitie om 5.500 woningen te realiseren. In juli 2007 is dit bijgesteld naar 5.100 woningen. In maart 2008 heeft een herijking plaatsgevonden en is de productieprognose opnieuw bijgesteld naar 4.100 woningen. Dit betekent dat er teruglopende

³ Armoedemonitor Zaanstad 2006, KWIZ, oktober 2007; minimuminkomen 120% van de bijstandsnorm.

inkomsten zijn (op grond van regeling Besluit locatiegebonden subsidie), dit gat van €2 miljoen is nog niet gedekt.

Versterking van de economie

Zaanstad wil een vitale woon-werkstad zijn. Dit vraagt om voldoende werkgelegenheid. Doelstelling is om in 2010 54.000 banen te hebben in Zaanstad. De gemeente zet in op het versterken van de economie door het aantrekken van bedrijven. De gemeente wil hierbij nadrukkelijk de samenwerking zoeken met de Amsterdamse regio. In 2009 wil het college van B&W structureel geld beschikbaar stellen om te investeren in het imago van de Zaanstreek.

Voorkeuren raadsleden

De rekenkamer heeft op 10 oktober 2008 een voorlopige versie van de groslijst voorgelegd aan de Auditcommissie, waarin diverse raadsleden zitting hebben.

Vanuit de commissie bleek vooral interesse te zijn voor onderzoek naar:

- efficiency en effectiviteit burgerparticipatie;
- effectiviteit re-integratiebeleid.

2.4 Overig perspectief

Rekenkameronderzoek

De Rekenkamer Zaanstad 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 vaak onderwerp van rekenkameronderzoek:

- subsidiebeheer;
- grondbeleid;
- handhaving en vergunningverlening;
- beheersing van grote projecten;
- inhuur van externen;
- aan- en uitbestedingsbeleid;
- kwaliteit programmabegroting- en rekening.

Collegeonderzoeken

Het college van B&W geeft opdracht voor onderzoek in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. In 2007 is onderzoek gedaan naar de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen. In 2008 zijn de volgende onderwerpen onderzocht:

- inkoop en aanbestedingsbeleid;
- subsidieverstrekingen;
- beheersing woningbouwketen;
- aansturing brandweer;
- follow-up audit klachtenafhandeling.



Voor 2009 zijn de volgende onderwerpen voor het college van B&W interessant (restant groslijst 2008):

- doelmatigheid en doeltreffendheid van de grondexploitatieprocessen;
- verbonden partijen;
- doelmatigheid en doeltreffendheid van het concernbrede integriteitbeleid;
- kwaliteit van de totstandkoming van bestemmingsplannen.



3 Selectie onderzoeken 2009

3.1 Groslijst

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

Ruimtelijk-fysiek

- Effectiviteit handhaving (horeca, bouw en milieu)
- Beheersing grote projecten (bijvoorbeeld Saendelft, Zuidelijke Randweg en Zaandam Zuidoost)
- Beheersing aanleg en onderhoud riolering
- Efficiency en effectiviteit woningbouwbeleid

Sociaal-economisch

- Effectiviteit wijkgericht werken
- Effectiviteit monumentenbeleid
- Effectiviteit beleid bevordering werkgelegenheid
- Uitvoering en beheer van welzijnssubsidies
- Uitvoering en beheer van kunstsubsidies
- Effectiviteit jeugdbeleid
- Effectiviteit re-integratiebeleid
- Fraudebestrijding uitkeringen
- Efficiency en effectiviteit burgerparticipatie
- Effectiviteit versterking sportfunctie
- Controle op onrechtmatige bewoning huurwoningen

Bedrijfsvoering

- Financiële doorlichting (regionale) brandweer
- Doelmatigheid en rechtmatigheid externe inhuur
- Dienstverlening via internet
- Vorderingen, garanties en leningen

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 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 op een gemeentelijk beleidsterrein. Het onderwerp moet 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 2009 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 2009 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 hierna volgende 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 vergunning-verlening (horeca, bouw en milieu)		•	•	••		•			5
Vorbereiding, uitvoering en financiële beheersing Saendelft		•			••	•			4
Financiële beheersing infrastructurele projecten zoals Zuidelijke Randweg		•			••				3
Beheersing aanleg en onderhoud riolering		•		•	•				3
Herstructurering Zaandam Zuidoost	•			•	•	•			4
Efficiency en effectiviteit woningbouwbeleid	•	•		•					3
Effectiviteit wijkgericht werken	•			••		•		•	5
Effectiviteit monumentenbeleid	•							•	2
Effectiviteit beleid bevordering werkgelegenheid	•			••		•		•	5
Uitvoering en beheer van welzijnssubsidies		•	•	•	•				4
Uitvoering en beheer van kunstsubsidies		•	•	•	•				4
Effectiviteit jeugdbeleid	•			•		•		•	4
Effectiviteit re-integratiebeleid	•			•	•	••		•	6
Fraudebestrijding uitkeringen			••		•			•	4
Efficiency en effectiviteit burgerparticipatie				••		••		•	5
Effectiviteit versterking sportfunctie	•			•					2
Financiële doorlichting (regionale) brandweer		•			•	•	•		4
Doelmatigheid en rechtmatigheid externe inhuur		•	••		•				4
Dienstverlening via internet	•			•					2
Vorderingen garanties en leningen			•		•			•	3

Het onderwerp 'Effectiviteit re-integratiebeleid' heeft met zes punten de hoogste score. De rekenkamer heeft om deze reden dit onderwerp in het onderzoeksprogramma 2009 opgenomen. Er zijn vier onderwerpen met een score van vijf punten. Het onderwerp 'Efficiency en effectiviteit burgerparticipatie' scoort als enige op het criterium 'substantieel politiek belang'. Om die reden kiest de rekenkamer er voor om ook dit onderwerp in 2009 te onderzoeken.

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

4 Overzicht uit te voeren onderzoeken

4.1 Effectiviteit re-integratiebeleid

Korte schets context

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Hoofddoel van deze wet is 'werk boven uitkering'. Om dat te bereiken hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen, maar ook grotere financiële verantwoordelijkheid.

De gemeente Zaanstad heeft in 2005 een nieuwe visie op re-integratie ontwikkeld. Zaanstad wil een gedifferentieerder aanbod van re-integratietrajecten realiseren. De gemeente wil dit doen door drie producten aan te bieden, namelijk trajecten voor kansrijken op de arbeidsmarkt, voor kansarmen op de arbeidsmarkt en voor niet gemotiveerden. Deze drie producten voeren verschillende re-integratiebedrijven in opdracht van de gemeente uit.

In 2006 ontvingen 3.080 mensen in Zaanstad een bijstandsuitkering. In het 'Re-integratieplan gemeente Zaanstad 2008-2009' ligt de doelstelling vast dat het aantal mensen met een bijstandsuitkering in 2009 daalt tot 2.446. Eind 2007 heeft de gemeente deze doelstelling al bereikt, aangezien er toen nog 2.436 cliënten een bijstandsuitkering ontvangen. Van deze 2.436 cliënten behoren echter ongeveer 1.800 cliënten tot de zogenaamde 'harde kern'. Dit zijn mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die een specifieke aanpak nodig hebben. De gemeente Zaanstad heeft besloten de maximale trajectduur (2 jaar) en het maximale bedrag (€ 7.000) voor een re-integratietraject los te laten⁴. Daarnaast wil de gemeente Zaanstad het aantal cliënten vergroten dat actief participeert in de samenleving. Dit kan door een traject naar werk of door een activiteit gericht op maatschappelijke participatie. De gemeente heeft als uitgangspunt geformuleerd dat eind 2009 75% van de cliënten met een re-integratiedoelstelling of activeringsdoelstelling (in enige vorm) actief participeert in de samenleving.

De gemeente Zaanstad neemt vanaf januari 2009 deel aan de Benchmark Re-integratie. Deze benchmark wordt uitgevoerd door SGBO en Stimulansz. De rekenkamer zal de resultaten van deze benchmark zoveel mogelijk gebruiken in het onderzoek.

Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamer beoordelen of in de periode 2006 tot en met 2008 het re-integratiebeleid van de gemeente Zaanstad doelmatig is uitgevoerd en of de beoogde beleidsdoelen zijn behaald. Op basis van de bevindingen zal de rekenkamer aanbevelingen formuleren voor de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad.

⁴ Beleidsregels re-integratie Zaanstad 2008.

Voorlopige probleemstelling

Hoe doeltreffend is het beleid van de gemeente Zaanstad bij de re-integratie van cliënten naar werk of maatschappelijke participatie?

Uitvoeringsperiode

Dit onderzoek staat gepland voor het 2^e en 3^e kwartaal van 2009.

4.2 Efficiency en effectiviteit burgerparticipatie

Korte schets context

Het college van B&W wil toe naar een open bestuursstijl. Uit het coalitieakkoord blijkt dat zij deze bestuursperiode meer met inwoners van de stad in gesprek wil gaan. Zij geeft daarnaast aan dat 'beleid alleen maar tot stand kan komen wanneer betrokkenen tijdig geïnformeerd en waar mogelijk ook betrokken moeten zijn bij de vorming van beleid'. Uit de jaarlijkse Zaanpeiling in 2006 bleek dat slechts 1 van de 10 burgers van mening is dat zij voldoende bij het beleid van de gemeente betrokken wordt (peiling 2006). Sinds 2006 heeft de gemeente meer aandacht voor het interactief vormgeven van beleid. Zaanstad wil interactieve processen opzetten die 'het draagvlak bevorderen en inhoudelijke resultaten opleveren'. Het betrekken van burgers bij het tot stand komen van beleid kost namelijk veel tijd en geld. De vraag is of de resultaten van burgerparticipatie daadwerkelijk gebruikt (kunnen) worden en of de burger het idee heeft dat zijn bijdrage serieus is genomen.

Burgerparticipatie kan op verschillende niveaus plaatsvinden. De gemeente kan burgers raadplegen, om advies vragen of de beslissing zelfs delegeren aan burgers. Burgers kunnen zelf op eigen initiatief een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad zetten (burgerinitiatief). Zaanstad heeft in 2007 onder andere een referendum gehouden voor een nieuwe invulling van de locatie Bannehof. Ook het wijkactieplan van de 'prachtwijk' Poelenburg is interactief tot stand gekomen. Uitgangspunt voor interactief beleid is de 'Gedragscode Interactieve Beleidsvorming' (2003). De gemeente wil in de toekomst duidelijk beargumenteren of beleid wel of niet interactief vormgegeven kan worden. Hiertoe stelt de gemeente in 2008 een afwegingskader interactief beleid op⁵.

Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamer beoordelen hoe de gemeente in de periode 2006 tot en met 2008 uitvoering geeft aan haar ambities op het gebied van burgerparticipatie. Daarbij onderzoekt de rekenkamer of het gemeentelijke beleid de gewenste resultaten oplevert. De rekenkamer zal het effect van de instrumenten voor burgerparticipatie in Zaanstad beoordelen.

⁵ Programmabegroting 2008-2011. Dit afwegingskader is inmiddels opgesteld en ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad. Behandeling hiervan moet nog plaatsvinden.

Voorlopige probleemstelling

Hoe doelmatig en doeltreffend is het beleid van de gemeente Zaanstad op het gebied van participatie van burgers?

Uitvoeringsperiode

Dit onderzoek staat gepland voor het 3^e en 4^e kwartaal van 2009.

4.3 Vervolgonderzoeken

Korte schets context

Circa twee jaar na publicatie van een onderzoeksrapport onderzoekt de rekenkamer in welke mate het college van B&W uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan. Van de volgende onderzoeken voert de rekenkamer in 2009 vervolgonderzoeken uit:

- Sociale werkvoorziening in Zaanstad (september 2006)
- Gemeentetarieven in Zaanstad (juli 2007)

Doel van het onderzoek

Met een vervolgonderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de manier waarop het college van B&W de aanbevelingen uit het rapport heeft opgepakt. Tevens zijn de vervolgonderzoeken voor de rekenkamer een manier om de effectiviteit van haar eigen functioneren te vergroten.

4.4 Planning

In onderstaande figuur is de planning van de diverse producten van de rekenkamer weergegeven.

Tabel 4.1 Overzicht onderzoeken 2009 per kwartaal

Product	1 ^e kwartaal		2 ^e kwartaal		3 ^e kwartaal		4 ^e kwartaal	
Nieuwe onderzoeken 2009								
Re-integratie								
Burgerparticipatie								
Vervolgonderzoek sociale werkvoorziening								
Vervolgonderzoek tarieven								
Afronding onderzoeken 2008								
Bodemsanering								
Wmo								
Overige activiteiten								
Onderzoeksprogramma 2010								



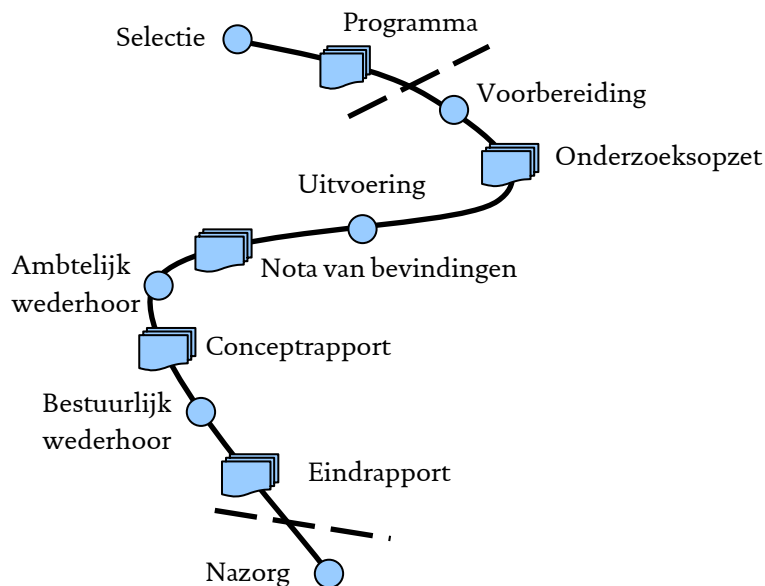
Bijlage 1 – Onderzoeksproces

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	Rapport vervolgonderzoek

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.

Onderwerpen komen alleen op de groslijst als ze in de politiek bestuurlijke invloedssfeer van de gemeente liggen. Vervolgens maakt de rekenkamer uit de groslijst een keuze. 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.

Voorbereiding

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;
- onderzoeksaanpak 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 organisaties⁶ 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.

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

⁶ Externe organisaties wordt op vrijwillige basis gevraagd aan het onderzoek mee te werken. Gemeenschappelijke regelingen, waarin de gemeente deelneemt en organisaties, waarbij de gemeente een financieel belang heeft van 50% of meer zijn ingevolge artikel 184 van de gemeentewet verplicht aan rekenkameronderzoeken mee te werken.

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 eveneens een reactietermijn van twee weken. De bestuurlijke reactie wordt, 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 na één à twee 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 resultaten van de nazorg worden gepubliceerd in een rapport 'vervolgonderzoek'.

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 uitsprekt. 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.

Bijlage 2 – Bronnen

Algemeen

- Onderhandelingsresultaat *De Zaankanters maken de streek*, april 2006.
- Ontwerp-Programmabegroting 2009-2012.
- Programmaverantwoording 2007, Jaarverslag en Jaarrekening.
- Accountantsverslag controle jaarrekening 2007.
- Burgerjaarverslag 2007.
- Klachtenjaarverslag 2007.
- Zaanpeiling 2006 en 2007.
- Collegeonderzoeken 2008 gemeente Zaanstad.

Re-integratie

- Armoedemonitor Zaanstad 2006, KWIZ, oktober 2007.
- Nota Armoedebeleid, Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek, sector Werk & Inkomen, 1 oktober 2007.
- Evaluatie WWB Zaanstad. Van vangnet naar springplank, Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek, sector Sociale Zaken, 18 oktober 2007.
- Themakrant Werk en Inkomen, gemeente Zaanstad, mei 2008.
- Re-integratieverordening Zaanstad 2004, gemeente Zaanstad.
- Gemeente en de WWB-I: geprikkeld tot werken. Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 2005.

Burgerparticipatie

- Keuze voor interactie, interactief beleid: uitgangspunten, beslisboom en afspraken, Concernstad/ afdeling communicatie, 18 september 2008 (nog niet vastgesteld door raad).
- Gedragscode Interactieve Beleidsvorming Gemeente Zaanstad, 2 juni 2003.
- Ze hebben jou nodig. Zonder bewoners geen stedelijke vernieuwing. Onderzoek participatie Westelijke Tuinsteden, juli 2003, Instituut voor Publiek en Politiek, 2003.
- Burgerparticipatie: eerst denken, dan doen. Onderzoek naar burgerparticipatie bij de planvorming van ruimtelijke projecten, Rekenkamercommissie Veldhoven, april 2007.
- Burgerparticipatie in Rotterdam, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006.
- Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeente Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma, Partners + Pröpper, juli 2006.

Overige bronnen

- Gemeentelijke Ombudsman, Jaarverslag 2007.
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamer en Rekenkamercommissies: ww.nvrr.nl.

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


top van de Randstad

