



## Rekenkamer Zaanstad

### Memo

aan De leden van de auditcommissie Zaanstad, en vertegenwoordigers van de Raad  
van Rekenkamer Zaanstad  
betreft Onderzoeksprogrammering 2014  
datum 27 november 2013

#### **1. Inleiding**

Deze notitie dient ter voorbereiding op de auditcommissievergadering van 6 december 2013 en heeft tot doel mogelijke onderzoeksonderwerpen 2014 van de rekenkamer Zaanstad voor te stellen en toe te lichten. Deze lijst met onderwerpen is mede tot stand gekomen na bestudering van relevante documenten zoals de jaarstukken, programmabegroting en raadsverslagen van de gemeente Zaanstad. Daarnaast heeft de rekenkamer gesproken met verschillende politieke partijen uit de Zaanse gemeenteraad of er onderwerpen zijn die bij voorkeur door de rekenkamer onderzocht kunnen worden. Ondanks deze uitgebreide inventarisatie bestaat de mogelijkheid dat de auditcommissie nog andere onderwerpen heeft die in aanmerking komen voor rekenkameronderzoek. Tijdens de auditcommissievergadering van 6 december 2013 kunnen deze onder de aandacht van de rekenkamer worden gebracht.

#### **2. Mogelijke onderzoeksonderwerpen**

Voor de samenstelling van de onderstaande lijst met onderwerpen is gebruik gemaakt van informatie uit relevante documenten en van de door politieke partijen aangedragen onderwerpen. De mogelijke onderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2014 zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- Ruimtelijk- fysiek,
- Sociaal-economisch en
- Bedrijfsvoering.

## Ruimtelijk-fysiek

- Grondexploitatie

De gemeente Zaanstad heeft net als andere gemeenten last van de economische recessie waardoor de opbrengsten uit grondexploitaties teruglopen. De gedaalde vraag naar woningen, kantoren en kavels heeft zich nog niet hersteld en heeft tot gevolg dat in de afgelopen jaren bij gebiedsontwikkeling projecten vertragen of worden stopgezet. Voor de gemeente betekent dit dat verwachte inkomsten later worden ontvangen en/of lager zijn dan verwacht. De gemeente stelt daarom prioriteiten binnen de ontwikkelportefeuille. Daarnaast kan de gemeente ook nog op andere wijze gebiedsontwikkeling in beweging krijgen of versnellen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door het innemen van een andere rol, het anders inzetten van middelen of het inzetten van nieuwe instrumenten. Via de halfjaarlijkse voortgangsrapportage “Meerjaren Perspectief Grondzaken” (MPG) wordt (als onderdeel van de P&C cyclus) de raad door het college geïnformeerd over de stand van zaken van de lopende ruimtelijke ontwikkelingsplannen, de kansen en risico's in deze plannen en de meerjarige gevolgen voor de Algemene Reserve Grondzaken (ARG).

De gemeente geeft in de programmabegroting 2014 een overzicht van de 20 grootste risico's. Lagere grondopbrengsten als gevolg van de economische omstandigheden staat op nummer 2. Daarnaast staan er in de top 20 ook nog vijf projecten waarvoor een nadeel of verslechtering van de grondexploitatie wordt verwacht.

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

- Beheersing grote projecten

In 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 programmabegroting 2014 is een risico top-20 opgenomen. 7 van deze 20 risico's hebben betrekking op (de afwikkeling van) de projecten Inverdan en Saendelft.

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

- Parkeerbeleid

De gemeente Zaanstad wil het parkeren verbeteren. Ook moet het aantal bewoners dat parkeeroverlast ervaart afnemen (programmabegroting 2014). In het *Collegeprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen* staat dat in veel buurten een tekort aan parkeerplekken bestaat. Het college wil hiervoor maatregelen nemen zoals het uitbreiden van het vergunningenareaal en het intensiever handhaven. Uitgangspunt daarbij is dat betaald parkeren geen doel op zich is, maar een manier, om daar waar de parkeerdruk te hoog wordt, het parkeergedrag te beïnvloeden.

In 2012 is er een (herziene) Parkeervisie vastgesteld. Met deze visie is onder meer besloten tot omzetting van parkeerregulering met vergunningen naar betaald parkeren, verhoging van tarieven van vergunningen en straatparkeren en uitbreiding van het betaald parkeren naar Inverdan West. Voorafgaand aan vaststelling van deze visie is er een petitie met ruim 11.000 handtekeningen aangeboden tegen de invoering van het betaald parkeren op het Marktpllein aangeboden. Daarnaast zijn de ingediende zienswijzen reden geweest tot heroverweging van de parkeervisie. De taakstelling voor parkeren voor 2012 is daarom niet gehaald. Ook wordt voor 2013 nog een structureel tekort verwacht (bron: jaarstukken 2012).

Een mogelijk onderzoek naar het parkeerbeleid kan zich richten op diverse deelonderwerpen. Eén van de mogelijkheden betreft onderzoek naar de mate waarin doelen op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid worden bereikt. Daarnaast kan onderzoek worden verricht naar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het parkeerbeleid en hoe de parkeeropbrengsten worden besteed. Het onderzoek kan zich ook richten op de samenstelling van parkeermaatregelen; parkeermaatregelen kunnen zich richten op de aanbodkant (meer parkeerplekken) of de vraagkant (reguleren, beïnvloeden en benutten). De rekenkamer zal daarom eerst het onderwerp verkennen alvorens een (gedetailleerder) onderzoek naar het parkeerbeleid te starten. Een onderzoek naar het parkeerbeleid zal zich voornamelijk richten op de doeltreffendheid of doelmatigheid van het gevoerde beleid.

- **Klimaatneutraal beleid**

Zaanstad streeft naar een klimaatneutrale stad in 2020, met een goed, gezond en aantrekkelijk leefklimaat voor de huidige en nieuwe inwoners en bezoekers. Om dit te bereiken wil de gemeente net zoveel duurzame energie opwekken als ze verbruikt. Ingezet wordt op het terugdringen van het energieverbruik, het opwekken van duurzame energie en het stimuleren van innovatie door middel van nationale en internationale samenwerkingsverbanden, slimme netwerken voor het afstemmen van vraag en aanbod van energie (smart grids) en elektrisch vervoer (bron: programmabegroting 2014).

Zaanstad heeft in 2012 een energiecontract afgesloten met Greenchoice. Hierbij gaat het om de levering voor 100% duurzame energie voor het stadhuis, maar ook voor alle openbare verlichting, pompen en gemalen, verkeers- en veiligheidsinstallaties en bruggen in de stad. Het streven voor 2012 was om te komen tot 8% klimaatneutraliteit, berekend als het aandeel duurzame energie ten opzichte van het totale energieverbruik. Dat is vooral door het energiecontract met Greenchoice ook bereikt (bron: jaarstukken 2012).

Een mogelijk onderzoek naar klimaatneutraal beleid zal vooral gericht zijn op de doeltreffendheid van het beleid.

### Sociaal-economisch

- **Sociaal domein**

Het sociaal domein is een breed aandachtsgebied waarbinnen diverse ontwikkelingen spelen. Uit de vele mogelijke invalshoeken selecteren wij twee mogelijke onderzoeksrichtingen die voor onderzoek in aanmerking komen: decentralisaties (overdracht van diverse taken in het sociale domein van het Rijk naar gemeenten) en welzijnssubsidiëring.

#### *Regie op decentralisaties*

Zaanstad vindt het belangrijk dat haar inwoners naar vermogen meedoen in de samenleving (bron: programmabegroting 2014). Dat kan op diverse manieren: door het verrichten van betaald werk, het volgen van een opleiding, het bieden van mantelzorg en het doen van vrijwilligerswerk. De gemeente gaat er daarbij vanuit dat mensen de regie op hun eigen leven behouden en hun eigen kracht en die van hun omgeving benutten. De

gemeente faciliteert dat proces waar nodig. Voor personen die dat écht niet kunnen, biedt de gemeente een vangnet in de vorm van onder andere de Wmo-voorzieningen. Zaanstad werkt aan de transformatie van het maatschappelijk domein. Daarvoor is in maart 2012 de *Gezamenlijke visie en opgaven voor de drie decentralisaties* vastgesteld. In deze visie zijn enkele speerpunten benoemd:

- preventie;
- eigen verantwoordelijkheid op weg naar einddoel zelfredzaamheid;
- integrale benadering & effectieve voorzieningen;
- goed georganiseerd vangnet.

Om de geformuleerde doelen te realiseren zijn onder andere jeugdteams en sociale wijkteams opgericht. De jeugdteams verlenen hulp op maat, sluiten aan bij de vraag en mogelijkheden van het gezin en gaan daarbij uit van de eigen verantwoordelijkheid van het gezin. De sociale wijkteams zijn vergelijkbaar in aanpak. Deze wijkteams staan dicht bij de mensen in de wijk en kunnen waar nodig snel zaken oplossen. Daarbij spreken de wijkteams mensen aan op hun eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden en spelen ze een belangrijke rol bij het versterken van de kracht van de wijk.

Een mogelijk onderzoek naar de transformatie van het sociale domein kan zich richten op diverse onderwerpen. Hierbij kan gedacht worden aan de hierboven genoemde jeugdteams en wijkteams, maar ook aan mantelzorg en vrijwilligerswerk. Ook vindt in 2014 een G4 onderzoek plaats naar de decentralisatie van de jeugdzorg, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de proeftuinen die worden of zijn gestart. De gemeente Zaanstad zou hier zeer goed bij aan kunnen sluiten.

#### *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 'schrone 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 2012 om en nabij € 28,7 miljoen besteed aan subsidies voor het programma Maatschappelijke ondersteuning en welzijn (exclusief subsidies voor de GGD in het kader van de volksgezondheid).

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

- Gezondheidsbeleid

De gemeente Zaanstad streeft naar gezonde inwoners. Gezondheid is een belangrijke randvoorwaarde om mee te kunnen doen in de samenleving. Ook hebben gezonde mensen in het algemeen een betere kwaliteit van leven, kunnen ze beter voor zichzelf en hun omgeving zorgen en doen ze minder een beroep op de zorg (bron: programmabegroting 2014).

Het Rijk heeft vijf prioriteiten op het gebied van de publieke gezondheid vastgesteld: roken, overgewicht, diabetes, depressie en schadelijk alcoholgebruik. De gemeente Zaanstad heeft begin 2013 de *Nota gezondheidsbeleid 2013-2016* vastgesteld. In deze nota is opgenomen dat de gemeente Zaanstad prioriteit legt bij de aanpak van overgewicht en schadelijk alcoholgebruik bij de jeugd en hun ouders/ opvoeders. Het uitgangspunt is preventie en daarom wordt ingezet op de doelgroep jeugd, waarbij de meeste gezondheidswinst te behalen is. De ouderengezondheidszorg zal worden meegenomen in het Wmo-beleid.

De GGD ontvangt subsidie voor activiteiten volksgezondheid. Hierbij ging het in 2012 in totaal om bijna € 8,2 miljoen (€ 2,2 miljoen in het kader van het programma jeugd en onderwijs en € 5,9 miljoen in het kader van het programma maatschappelijke ondersteuning en welzijn). Voor 2014 zal dit bedrag lager uitvallen, het subsidiebedrag betreft in totaal dan ongeveer € 7,2 miljoen (bron: programmabegroting 2014).

Een mogelijk onderzoek naar het gezondheidsbeleid richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

## Bedrijfsvoering

- 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 opge maakt 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

Zaanstad wil met haar inkoopbeleid een voorbeeldfunctie hebben. In 2012 is een nieuw inkoopbeleid vastgesteld. In dit beleid zijn drie speerpunten opgenomen: 'social return on investment', duurzaam inkopen en aandacht voor het ondernemerschap uit het midden- en kleinbedrijf. Met 'social return' wil de gemeente middels afspraken werkgevers stimuleren om kwetsbare groepen actief in het arbeidsproces te betrekken door in alle inkooptrajecten de eis te stellen dat minimaal 5% van de aanneemsom moet worden aangewend voor het creëren van arbeids- en stageplaatsen voor de moeilijk plaatsbare doelgroep. Verder is het criterium 'duurzaamheid' in de inkoopvoorwaarden opgenomen en krijgt het MKB-ondernemerschap aandacht (bron: jaarstukken 2012).

Daarnaast is het effectiever en efficiënter inkopen één van de bezuinigingsmaatregelen. In de jaarstukken 2012 staat dat deze maatregel moet worden bijgesteld. Hoewel een groot deel van de taakstelling al is behaald, is deze voor 2013 en 2014 nog ruim € 700.000. Mede doordat de grootste trajecten al zijn afgerond zal het moeilijker zijn om aanbestedingstrajecten met een groot besparingspotentieel te vinden.

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

- HVC (aansturing verbonden partijen en garantstellingen)

Mede als gevolg van de sluiting van de afvalverbrandingsinstallatie (AVI) Zaanstad is in 1991 de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC) opgericht. HVC heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een AVI tot een overheidsbedrijf dat zich ook richt op duurzaam grondstoffenmanagement (be- en verwerking van afvalstoffen, productie van herbruikbare grondstoffen) en de productie van duurzame energie uit afval, biomassa, zon en wind. HVC is eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen.

Zaanstad heeft in combinatie met de gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen vanaf de oprichting aandelen in HVC. In 1995 en later in 2007 is een



gemeenschappelijke regeling (GR) Afvalschap IJmond – Zaanstreek (AIJZ) vastgesteld waarin het beheer van het gezamenlijke aandelenbezit in HVC is ondergebracht. De aandelen, onderverdeeld in Zaanstad 50%, Velsen 25% en Beverwijk en Heemskerk 12,5% bieden de deelnemers in de GR de mogelijkheid om via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) invloed uit te oefenen op de strategische koers die HVC volgt. Daarnaast heeft de GR AIJZ het recht om één van de leden van de Raad van Commissarissen te benoemen.

In lijn met de gekozen strategie van HVC, zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid zoals de bouw en exploitatie van biovergistingsinstallaties, sorteerinstallatie, slibverwerkingsinstallaties, deelnemingen in projecten en organisaties op het gebied van zonne- en windenergie. Daarmee is ook het risicoprofiel van de onderneming gewijzigd. In het verleden waren de exploitatie van HVC als AVI en de tarieven voor de afvalverwerking kostendekkend en de lange termijn continuïteit door de leveringsplicht van gemeenten voor een groot gedeelte gewaarborgd. In de huidige situatie zijn de financiële rentabiliteit en continuïteit van de diverse economische activiteiten van HVC steeds meer afhankelijk van investeringsbeslissingen van het management en de algemene economische marktontwikkelingen.

De GR AIJZ beheert namens de deelnemende gemeenten ongeveer 18% van het totale aandelenpakket van HVC. Dit betreft echter maar een zeer gering deel van het vermogen (een storting per aandeel van slechts 45,45). Het overgrote deel van de financiering van de activiteiten van HVC vindt plaats met geleend geld. Om HVC de mogelijkheid te bieden om dit vreemde vermogen aan te trekken is in een (ballotage)overeenkomst vastgelegd dat de aandeelhouders garant staan voor aflossing van deze financiering door derden. HVC heeft eind 2012 een vreemd vermogen van bijna € 1 miljard.

Een onderzoek naar HVC zou zich kunnen richten op de vraag hoe en in hoeverre Zaanstad (college, gemeenteraad en ambtelijk apparaat) betrokken is geweest bij de besluitvorming over visieontwikkeling en investeringsbeslissingen van HVC. Daarnaast kan de formele en materiële (feitelijke en gerealiseerde) invloed en zeggenschap die de raad op de besluitvorming binnen de GR AIJZ heeft gehad, onderwerp van onderzoek zijn.

## **Bijlage: Onderzoeken rekenkamer Zaanstad**

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

<u>Titel</u>	<u>Publicatiedatum</u>
<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>Riolering in Zaanstad</i>	juli 2012
<i>Vervolgonderzoek De WMO in Zaanstad</i>	oktober 2013
<i>Advisering begeleidingscommissie Nauerna</i>	periode 2011-2013
<i>Organisatieontwikkeling in Zaanstad</i>	november 2013