



Rekenkamer Amsterdam

Onderzoeksprogramma 2006 Gemeente Amsterdam

15 december 2005

R a

Voorwoord

De Rekenkamer Amsterdam is op 19 juni 2003 ingesteld en in juni 2004 van start gegaan. De rekenkamer onderzoekt vanuit een onafhankelijke positie de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk bestuur en beleid en de gemeentelijke organisatie. Door middel van onderzoek wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan het verbeteren van het functioneren van bestuur, beleid en organisatie.

Op 22 november 2004 bracht de rekenkamer haar onderzoeksprogramma 2005 uit. Inmiddels zijn twee van de vier daarin opgenomen onderzoeken gepubliceerd: *Sociale Veiligheid - van beleid naar uitvoering* (19 oktober 2005) en *Financiële beheersing van infrastructurele projecten* (23 november 2005). De andere twee onderzoeken (Subsidiëring welzijnssector en Voortijdig schoolverlaten) zijn reeds in een vergevorderd stadium van uitvoering en zullen begin 2006 worden gepubliceerd.

De Rekenkamer Amsterdam voert in beginsel jaarlijks 4 onderzoeken uit. In 2006 kiest de rekenkamer er voor twee grotere en twee kleinere onderzoeken uit te voeren. Het voorliggende onderzoeksprogramma bevat eerst een verkenning van mogelijke onderwerpen. Vervolgens zijn deze onderwerpen beoordeeld aan de hand van de selectiecriteria die de rekenkamer hanteert om te bepalen of een onderwerp in aanmerking komt voor een onderzoek.

Op basis hiervan heeft de rekenkamer besloten om in de eerste helft van 2006 de volgende onderzoeken uit te voeren:

1. Effectiviteit van reïntegratietrajecten
2. Naleving regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad

In de tweede helft van 2006 zal onderzoek worden gedaan naar:

3. Effectiviteit beleid ter stimulering woningbouwproductie en woningvoorraad
4. Doelmatigheid inkoopbeleid

Naast het uitvoeren van deze vier reguliere onderzoeken verricht de rekenkamer in 2006 de volgende activiteiten:

- Bestuurlijke afhandeling rekenkameronderzoeken 2005 en 2006
- Onderzoek naar navolging aanbevelingen rekenkameronderzoeken 2005
- Opstellen onderzoeksprogramma 2007
- Verkenning en signalering
- Voeren van overleg binnen en buiten de gemeente

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

R a

Inhoudsopgave

1	Uitgangspunten voor het onderzoeksprogramma	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Uitvoering onderzoeken	7
1.3	Overige activiteiten	8
2	Verkenning mogelijke onderzoeksonderwerpen	11
2.1	Selectiecriteria	11
2.2	Bronnen	12
2.3	Groslijst	13
2.4	Voorlegging aan fracties gemeenteraad	14
3	Onderzoeken 2006	15
3.1	Voorselectie onderwerpen	15
3.2	Keuze onderwerpen onderzoeksprogramma 2006	15
3.3	Onderzoek 1: Effectiviteit van reïntegratietrajecten	17
3.4	Onderzoek 2: Naleving regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad	18
3.5	Onderzoek 3: Effectiviteit beleid ter stimulering woningbouwproductie en woningvoorraad	19
3.6	Onderzoek 4: Doelmatigheid inkoopbeleid	20
	Bijlage 1 - Onderzoeksproces	21
B.1	Algemeen	21
B.2	Selectie	22
B.3	Vorbereiding	22
B.4	Uitvoering	22
B.5	Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor	23
B.6	Publicatie	23
B.7	Nazorg	23
B.8	Focus in het onderzoek	23

R a

1 Uitgangspunten voor het onderzoeksprogramma

1.1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam legt jaarlijks een onderzoeksprogramma ter kennisname voor aan de gemeenteraad.¹ Het voorliggende onderzoeksprogramma gaat in op het onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam in 2006 wil uitvoeren.

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

Gelet op de structurele begroting van de Rekenkamer Amsterdam (€ 936.000 per jaar, prijspeil 2006) zijn per jaar ongeveer 1200 directe onderzoeksdagen beschikbaar. In 2006 worden hiervan ongeveer 1000 dagen ingezet bij de uitvoering van nieuwe onderzoeken (zie paragraaf 1.2) en worden naar schatting 200 dagen besteed aan overige activiteiten (zie paragraaf 1.3).

1.2 Uitvoering onderzoeken

Onderzoeksprogramma

De Rekenkamer Amsterdam voert, in lijn met de in het Organisatie- en beleidsplan van oktober 2004 uitgezette koers, per jaar vier onderzoeken uit. Hierbij is de aandacht van onderzoeken naar beleidseffectiviteit en onderzoeken gericht op financieel beheer en rechtmatigheid evenwichtig verdeeld.

In het Organisatie- en beleidsplan werd nog uitgegaan van vier onderzoeken van gelijke grootte. Gezien de ervaringen met de eerste vier onderzoeken (uit het onderzoeksprogramma 2005) kiezen we ervoor in het onderzoeksprogramma 2006 meer variatie in de omvang en doorlooptijd van de onderzoeken aan te brengen.

In onderzoeksdagen gerekend zal de omvang van onderzoeken variëren tussen 100 en 400 onderzoeksdagen met een gemiddelde van 250 dagen per onderzoek (in totaal dus 1000 dagen).

In doorlooptijd leidt dit tot de volgende globale planning van onderzoeken, onderverdeeld naar de verschillende fasen van het onderzoek:

- voorbereiding 1 tot 2 maanden
- uitvoering 2 tot 6 maanden
- wederhoor 1 tot 2 maanden²

¹ Artikel 10, lid 3, Verordening Rekenkamer Amsterdam, 19 juni 2003.

De gemiddelde doorlooptijd van een onderzoek - van start tot publicatie – varieert daarmee tussen de 4 en 10 maanden.

Verzoekonderzoek

Zoals opgenomen in de Verordening Rekenkamer Amsterdam heeft de gemeenteraad de mogelijkheid verzoeken voor onderzoek tot de rekenkamer te richten. Op elk verzoek van de gemeenteraad waarvoor een raadsmeerderheid bestaat zal de rekenkamer binnen een maand beargumenteerd reageren. Indien de rekenkamer Amsterdam een verzoek honoreert moet rekening worden gehouden met afwijkingen in de onderzoeksprogrammering. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot uitstel dan wel een langere doorlooptijd van een onderzoek uit dit onderzoeksprogramma. Overigens staat de rekenkamer – naast dit formele verzoekonderzoek – gedurende het jaar open voor suggesties voor onderzoek van een ieder. Deze suggesties neemt de rekenkamer mee in de programmering.

Afstemming en samenwerking met derden

Met het oog op mogelijke samenwerking bij de opzet of uitvoering van onderzoeken heeft de Rekenkamer Amsterdam het afgelopen jaar een aantal verkennende gesprekken gevoerd met partijen binnen en buiten de gemeente.

Binnen de gemeente is in het reguliere overleg met de gemeentelijke Ombudsman en Bureau Integriteit verkend welke onderwerpen zich in de toekomst lenen voor afstemming dan wel samenwerking. Vooralnog heeft dit nog niet tot werkafspraken geleid. Deze verkenning wordt in 2006 voortgezet.

Buiten de gemeente overlegt de rekenkamer met de lokale rekenkamer(commissie)s in Rotterdam, Utrecht en Den Haag (G4) over mogelijke samenwerking. Met name over het onderwerp gemeentetarieven wordt op dit moment nagegaan of samenwerking binnen G4-verband mogelijk is. Dit onderwerp is al opgenomen in het onderzoeksprogramma 2006 van de Rekenkamer Zaanstad en wordt ook serieus overwogen voor het onderzoeksprogramma 2006 van de binnenkort op te richten Rekenkamer Gezamenlijke Stadsdelen.

De gesprekken binnen en buiten de gemeente hebben overigens tot bruikbare kennis geleid, die benut is bij het opstellen van dit onderzoeksprogramma.

1.3 Overige activiteiten

Naast de uitvoering van de vier reguliere onderzoeken verricht de rekenkamer in 2006 ook een aantal andere activiteiten. Deze bedragen circa eenzesde van de direct inzetbare onderzoekstijd, bij elkaar opgeteld met een tijdsbeslag van ongeveer 200 dagen.

² Uit de eerste ervaringen met de onderzoeken die zijn uitgevoerd in 2005 blijkt dat de fase van wederhoor in belangrijke mate per onderzoek kan verschillen. Minimaal geldt voor het wederhoor (ambtelijk en bestuurlijk) een doorlooptijd van een maand, maar een wederhoortertermijn van langer dan twee maanden kan niet worden uitgesloten.

Bestuurlijke afhandeling van rekenkameronderzoeken

Met de publicatie van een rekenkamerrapport zijn de activiteiten van de rekenkamer nog niet ten einde. De bestuurlijke afhandeling van een rapport in de raadscommissie(s) en gemeenteraad moet begeleid en gevolgd worden. Gezien de eerste ervaringen hiermee schatten we het tijdsbeslag hiervoor in 2006 op 40 dagen in.

Onderzoek naar navolging aanbevelingen rekenkameronderzoeken

Daarnaast zal de rekenkamer met ingang van 2006 op systematische wijze nagaan wat er in de praktijk met de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken van de rekenkamer is gebeurd. In 2006 zal dit in ieder geval voor de in 2005 gepubliceerde onderzoeken gebeuren, te weten de onderzoeken *Sociale Veiligheid - van beleid naar uitvoering* (19 oktober 2005) en *Financiële beheersing van infrastructurele projecten* (23 november 2005), en mogelijk voor de onderzoeken die begin 2006 worden gepubliceerd (Subsidiëring welzijnssector en Voortijdig schoolverlaten).

Over de uitkomsten van deze navolging wordt in ieder geval jaarlijks gerapporteerd in het jaarverslag zoals dat wordt aangeboden aan de gemeenteraad, en indien daartoe aanleiding is ook separaat. In dat laatste geval worden de bevindingen ook eerst voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de betrokken gemeentelijke onderdelen. Mochten de bevindingen van deze analyse daartoe aanleiding geven kan dit leiden tot eigenstandig vervolgonderzoek.

Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat met de navolging 60 dagen onderzoekscapaciteit is gemoeid.

Opstellen onderzoeksprogramma 2007

In het najaar van 2006 zal het onderzoeksprogramma voor 2007 worden opgesteld. Hiervoor worden naar schatting 40 onderzoeksdagen ingezet.

Verkenning en signalering

Naast het verrichten van onderzoek kan de rekenkamer in het kader van een onderzoek of anderszins op een specifieke kwestie stuiten die is gerelateerd aan de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het gemeentelijk functioneren. Het zal hier veelal gaan om de verkenning en signalering van een actuele en incidentele ontwikkeling. Dit kan leiden tot de voorbereiding van een apart onderzoek, maar in sommige gevallen zal een lichtere vorm kunnen volstaan. In dit laatste geval zullen wij onze bevindingen presenteren in de vorm van een brief aan de raad. In zo'n rekenkamerbrief zullen wij concrete attentiepunten voor de raad opnemen, zodat de leden van de raad, als zij dat nodig achten, actie kunnen ondernemen.

Hoewel de aard van zo'n rekenkamerbrief gerelateerd is aan de actualiteit en om die reden een snelle procedure vergt zullen wij indien de zorgvuldigheid dat vereist ook een rekenkamerbrief voorleggen voor wederhoor.

Voor deze activiteit plannen wij vooralsnog 60 onderzoeksdagen in. Deze vallen toe aan de nieuwe onderzoeken als er geen aanleiding is voor een rekenkamerbrief.

Voeren van overleg binnen en buiten de gemeente

Tenslotte is een belangrijke activiteit van de rekenkamer het voeren van overleg binnen en buiten de gemeente. Daarbij moet gedacht worden aan onder andere de gemeenteraad, het College van B&W, directeuren van dienst, de raadsgriffie en relevante actoren buiten de gemeente. Deze taak is primair bij de directeur van de Rekenkamer Amsterdam neergelegd en valt buiten de genoemde 1200 beschikbare onderzoeksdagen.

2 Verkenning mogelijke onderzoeksonderwerpen

2.1 Selectiecriteria

Om te komen tot het onderzoeksprogramma voor 2006 is eerst een groslijst met mogelijke onderwerpen opgesteld. Daarbij zijn onderwerpen geselecteerd:

- 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.³

Bij het samenstellen van de groslijst zijn vervolgens vier criteria gehanteerd waaraan onderwerpen in de visie van de rekenkamer moeten voldoen om voor onderzoek in aanmerking te komen.

Tabel 1: Selectiecriteria onderzoeksonderwerpen

criterium	Toelichting
1. Risicodragendheid	Aan het onderwerp zijn risico's op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid verbonden.
2. Substantieel belang	Het onderwerp heeft een substantieel politiek, financieel en/of maatschappelijk belang. Het politieke belang van een onderwerp is gelegen in de mate waarin het onderwerp op de politieke agenda staat. 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 maatschappelijk belang komt voort uit de functie die een onderwerp vervult in de bredere maatschappelijke context en/of de impact die een onderwerp heeft op burgers, verenigingen, ondernemers/bedrijven en/of maatschappelijke instellingen. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om incidenten.
3. Urgentie	Het onderwerp is dermate actueel dat het juist in 2006 onderzocht moet worden.
4. Toegevoegde waarde	De rekenkamer levert door haar onderzoek nieuwe informatie op die voorheen niet voorhanden was en/of kan bij het onderzoek gebruik maken van haar unieke positie en mogelijkheden.

³ De rekenkamer zet niet in op de meer intern gerichte onderzoeken naar het functioneren van organisatie-onderdelen of de bedrijfsvoering zoals het College van B&W die conform artikel 213A van de Gemeentewet dient uit te voeren. Wel kan zij in haar onderzoeken van de uitkomsten hiervan gebruik maken.

Diversiteit

De hiervoor genoemde criteria bepalen of een onderwerp geschikt is om in 2006 door de rekenkamer onderzocht te worden. Bij de uiteindelijke selectie is het daarnaast van belang dat het onderzoeksprogramma wordt gekenmerkt door diversiteit in onderwerpen en waar mogelijk door een spreiding over beleidsterreinen.

2.2 Bronnen

Om te komen tot een groslijst van mogelijke onderwerpen is een veelheid aan bronnen geraadpleegd. Hierbij zijn drie perspectieven gehanteerd:

Publiek perspectief

Kijkend vanuit het publieke perspectief probeert de rekenkamer onderzoeksonderwerpen op het spoor te komen die interessant zijn gelet op de belangen van 'het publiek'. De rekenkamer kiest dit perspectief om invulling te geven aan haar keuze onderzoeken te doen die van substantieel maatschappelijk belang zijn en waar wij kwetsbaarheden 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/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 zijn hiervoor onder andere geraadpleegd:

- Burger en sociaal jaarverslag 2004
- Jaarverslag gemeentelijke ombudsman
- Knipselkrant gemeente Amsterdam: september 2004-september 2005

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 vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt risicovol zijn op het terrein van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en die een substantieel politiek en/of financieel belang weerspiegelen. Hierbij wordt ook meegenomen of er relevante onderzoeken reeds lopen, dan wel uitgevoerd zijn.

Als bronnen zijn hiervoor onder andere geraadpleegd:

- Programmakkoord 2002-2006
- Bestuursakkoord 2002-2006 met de stadsdelen
- Programmabegroting 2005
- Jaarrekening/verslag 2004
- Accountantsverslagen controle jaarrekening 2004
- Verslagen gemeenteraad: september 2004-juni 2005
- Verslagen raadscommissies: september 2004-juni 2005

- Gesprekken met directeuren van gemeentelijke diensten en stadsdeelbestuurders: november 2004 – juni 2005

Overig perspectief

Aanvullend op de overige twee perspectieven is gekeken naar trends en ontwikkelingen in het prestatieniveau van de gemeente die vanuit een professioneel oogpunt van de rekenkamer relevant zijn voor het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig functioneren van de gemeente.

Voor dit programma is daarbij het accent gelegd op landelijke, regionale en lokale benchmarkgegevens.

2.3 Groslijst

Op basis van de hierboven genoemde bronnen heeft de rekenkamer een lijst van 23 mogelijke onderwerpen geselecteerd die in aanmerking komen voor onderzoek in 2006.

In onderstaand overzicht zijn de mogelijke onderzoeksonderwerpen gerangschikt naar raadscommissie en verantwoordelijk wethouder.

Algemene Zaken, Openbare Orde en Veiligheid, Integraal Veiligheidsbeleid, Personeel en Organisatie en Bestuurlijk Stelsel (burgemeester Cohen)

1. Kwaliteit dienstverlening naar ondernemers
2. Inspraakprocedures burgers: hoe, wanneer en met welk effect
3. Beloningsbeleid binnen de gemeente: verschil in secundaire arbeidsvoorwaarden

Verkeer, Vervoer, Infrastructuur, Zeehaven, Luchthaven en Informatie- en communicatietechnologie (wethouder Van der Horst)

4. Naleving regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad
5. GVB: bereik beoogde efficiency
6. Doelmatigheid parkeerbeheer
7. Kostenbeheersing dienstoverstijgende ICT-projecten

Werk en Inkomen, Educatie, Jeugd, Diversiteit en Grote stedenbeleid (wethouder Aboutaleb)

8. Effectiviteit reïntegratietrajecten DWI
9. Beheersing financiële risico's WSW
10. Armoedebeleid: effectiviteit schuldhelpverlening

Financiën en Economische Zaken (wethouder Griffith)

11. Verwerven subsidies EU en Rijk
12. Vergelijking prijs/kwaliteit gemeentetarieven
13. Effectiviteit beleid gericht op verbetering vestigingsklimaat voor bedrijven
14. Gevolgen gemeentelijke kredieten voor lasten burgers en bedrijven
15. Doelmatigheid inkoopbeleid

Zorg, Cultuur, Lokale Media en Monumenten (wethouder Belliot)

16. Opvangvoorzieningen: aansluiting behoefte en aanbod
17. Kunstsubsidies: invulling controle op subsidies door de gemeente

Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie en Bedrijven (wethouder Maij)

18. Handhaving milieuvergunningen
19. Financiering Hoogrendement Afvalverwerkingsinstallatie
20. Luchtkwaliteit: gevolgen voor kosten en tijdigheid publieke werken

Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer (wethouder Stadig)

21. Effectiviteit beleid ter stimulering woningbouwproductie en woningvoorraad
22. Financiële risico's Zuidas
23. Gemeentelijk grondbeleid/grondexploitatie

2.4 Voorlegging aan fracties gemeenteraad

Bovenstaande groslijst is via de rekenkamercommissie ook voorgelegd aan de gemeenteraadsfracties met het verzoek voorkeuren dan wel aanvullingen aan te geven. In reactie hierop heeft de fractie van GroenLinks schriftelijk een aantal onderwerpen op de groslijst aangeduid die de fractie interessant lijkt om te onderzoeken. Andere fracties hebben mondeling suggesties voor onderzoek gedaan. Deze reacties zijn meegenomen bij de selectie van de in 2006 uit te voeren onderzoeken.

3 Onderzoeken 2006

3.1 Voorselectie onderwerpen

De onderwerpen op de groslijst zijn uiteenlopend van aard en reikwijdte. Om tot een goede onderwerpselectie te komen, heeft de rekenkamer de onderwerpen op de groslijst onderling gewogen aan de hand van de eerdergenoemde criteria:

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

Bij de uiteindelijke selectie is het daarnaast van belang dat het onderzoeksprogramma wordt gekenmerkt door diversiteit, zowel in beleidsterrein als in onderzoeksdoelstelling. En verder zijn uiteraard de leerervaringen van de eerste vier onderzoeken van de Rekenkamer Amsterdam meegewogen bij het bepalen van de keuze.

Uit de groslijst is een voorselectie gemaakt van 6 onderwerpen op basis van de vier vaste criteria (risicodragendheid, substantieel belang, urgentie en toegevoegde waarde):

- Effectiviteit reïntegratietrajecten
- Effectiviteit beleid woningbouwproductie en woningvoorraad
- Handhaving milieuvergunningen
- Verwerven van subsidies EU en Rijk
- Naleving regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad
- Doelmatigheid inkoopbeleid

Bij de eerste drie onderwerpen ligt de nadruk op de doeltreffendheid, bij de laatste drie ligt de nadruk op rechtmatigheid en/of financieel beheer.

Daarnaast is ook het onderwerp gemeentetarieven verkend, waarbij overigens is bedacht dat dit eerder geschikt is voor het nog op te stellen onderzoeksprogramma van de gezamenlijke stadsdelen, omdat dat het primaire analyseniveau is bij dit onderwerp.

Voor elk van deze onderwerpen is verder verkend in welke mate de risico's optreden, wat er aan onderzoek elders al plaatsvindt en daaruit resulterend welke focus het onderzoek zou kunnen krijgen.

3.2 Keuze onderwerpen onderzoeksprogramma 2006

Op basis van deze analyse van de voorselectie heeft de rekenkamer besloten om in de eerste helft van 2006 de volgende onderzoeken te starten:

1. Effectiviteit van reïntegratietrajecten (januari - oktober)
2. Naleving regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad (januari - mei)

In de tweede helft van 2006 zal onderzoek worden gedaan naar:

3. Effectiviteit beleid ter stimulering woningbouwproductie en woningvoorraad (juli - december)
4. Doelmatigheid inkoopbeleid (mei - december)

Dit impliceert dat gestart wordt met een groot en een klein onderzoek, waarvan het onderzoek naar opbrekingen in de stad voor de zomer en het onderzoek naar reïntegratietrajecten in het najaar zal worden gepubliceerd. De onderzoeken naar het woningbouwbeleid en het inkoopbeleid leiden ook eind 2006 tot een publicatie.

Hierna volgt voor elk van deze onderwerpen een korte verkenning. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de context en het belang van het onderwerp, het doel van het onderzoek, de voorlopige probleemstelling en de uitvoeringsperiode.

In 2006 zal bij de voorbereiding op deze onderzoeken, net als in 2005, een onderzoeksopzet worden opgesteld. Hierin is meer specifiek aangegeven wat het onderzoek behelst (een nadere afbakening van het onderzoek en een uitwerking van doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen, normenkader, aanpak en planning). Met de onderzoeksopzet wordt tevens beoogd duidelijk te maken naar het ambtelijk apparaat en de bestuurders wat van hen wordt verwacht en wat zij van de rekenkamer kunnen verwachten.

In bijlage 1 wordt uitgebreider ingegaan op het hierbij door de rekenkamer gehanteerde onderzoeksproces.

3.3 Onderzoek 1: Effectiviteit van reïntegratietrajecten

Korte schets context

In het programmakkoord 2002-2006 is het volgende opgenomen over de (cliënten van de) sociale dienst: “Iedere cliënt van de sociale dienst wordt begeleid naar werk. Als dat echt niet lukt, dan zorgen we ervoor dat iemand in elk geval weer deelneemt aan de samenleving door vrijwilligerswerk, cursussen of dagbesteding.”

Op 1 januari 2004 is de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Gemeenten krijgen voortaan budgetten toegewezen voor bijstandsuitkeringen en reïntegratiebeleid. Het doel van de WWB is om bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers zo snel mogelijk een betaalde baan te helpen. De inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid ligt volledig bij gemeenten.

Met de WWB is de rol en het financieel belang van de gemeente bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden dus sterk vergroot. Tegelijkertijd is de toezichthoudende taak door de Inspectie Werk en Inkomen ingeperkt tot zogeheten metatoezicht.

Belang onderzoek

In Amsterdam zijn 45.000 mensen en hun gezinnen (in totaal 100.000 mensen) aangewezen op een bijstandsuitkering. De koerswijziging in het beleid raakt dan ook een grote groep Amsterdammers.

Met de invoering van de WWB is echter ook het financiële belang van de gemeente bij een hoge kwaliteit van de uitvoering sterk toegenomen. Gezien de al langer durende organisatorische problemen bij de Dienst Werk en Inkomen (DWI, voorheen Sociale Dienst) sluit de rekenkamer niet uit dat bij de implementatie en uitvoering van de WWB problemen kunnen ontstaan. Daarbij speelt ook mee dat het toezicht op de uitvoering door DWI nog niet verankerd is binnen de gemeente.

Verder is uit landelijk onderzoek bekend dat gemeenten moeite hebben met het invulling geven aan het opdrachtgeverschap bij de inkoop van reïntegratietrajecten. Met name het zicht houden en borgen van de effectiviteit en doelmatigheid van de ingekochte reïntegratietrajecten blijkt moeilijk.

Doel van het onderzoek

De rekenkamer wil met het onderzoek de effectiviteit beoordelen van het door de gemeente gevoerde reïntegratiebeleid en aanbevelingen doen ter verbetering.

Voorlopige probleemstelling

Hoe doeltreffend is het beleid van de gemeente bij de reïntegratie van cliënten van de Dienst Werk en Inkomen naar werk?

Uitvoeringsperiode

Gezien de omvang van de problematiek betreft dit een relatief groot onderzoek (circa 300 dagen) met een relatief lange doorlooptijd. Het onderzoek zal worden uitgevoerd in de periode januari-oktober 2006.

3.4 Onderzoek 2: Naleving regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad

Korte schets context

Een veelgehoorde klacht is dat Amsterdam een permanente bouwput is. Vooral de aanleg van de Noord-Zuid-lijn is een vliegwielen voor de discussie over dit onderwerp. Dit wordt veroorzaakt door de omvang van de overlast die dit project met zich meebrengt en de lengte van de periode waarin de overlast aanhoudt.

Belang onderzoek

In bepaalde overlastsituaties worden aan burgers en ondernemers vergoedingen uitgekeerd. Interessant daarbij is de vraag welke regels er bestaan voor de uitkering van deze vergoedingen.

De redelijkheid van de vergoedingen is regelmatig onderwerp van discussie in de media. Dat hierover ook rechtszaken zijn aangespannen is een indicatie voor mogelijke risico's in de opzet en uitvoering van de regels voor vergoedingen aan burgers en bedrijven.

Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamer nagaan welke regels er zijn en beoordelen of de geldende regelgeving wordt nageleefd.

Voorlopige probleemstelling

Welke regels zijn er voor vergoedingen voor door bewoners en ondernemers geleden schade en overlast bij opbrekingen in de stad en worden deze regels nageleefd?

Uitvoeringsperiode

Dit naar verwachting middelgrote onderzoek (circa 200 onderzoeksdagen) zal een doorlooptijd kennen van ongeveer vijf maanden en wordt uitgevoerd in de periode tussen januari en mei 2006.

3.5 Onderzoek 3: Effectiviteit beleid ter stimulering woningbouwproductie en woningvoorraad

Korte schets context

In het programmakkoord worden ten aanzien van volkshuisvesting een aantal doelstellingen geformuleerd: de bouw van 16.000 nieuwe woningen tot 2006, toename van het woningaanbod in het middensegment en een evenwichtig aanbod in de nieuwbouw. In de gemeentebegroting wordt gerefereerd aan de beoogde toename van de woningvoorraad met 35.000 woningen in de periode tussen 2001 en 2010. Ook landelijk zijn hiertoe doelen geformuleerd en zijn afspraken gemaakt met de regio Amsterdam.

Binnen de gemeente zijn een aantal diensten en het tijdelijke Bureau Woningbouwregie betrokken bij het stimuleren van de woningbouwproductie en de woningvoorraad. Een van de instrumenten van de gemeente om dit te bereiken is het maken van afspraken met woningbouwcorporaties over de woningbouwproductie in de stad. Andere instrumenten waarmee de woningbouwproductie kan worden gestimuleerd zijn de grondexploitatie en de investeringsfaciliteiten voor woningbouwcorporaties. Tenslotte is binnen de gemeente een grote vereenvoudiging van procedures ingezet.

Belang onderzoek

De resultaten van het beleid van de gemeente laten een wisselend beeld zien. Zo is de beoogde bouw van 16.000 nieuwe woningen al een eind gevorderd, maar blijft tegelijkertijd de netto toename van de woningvoorraad achter. De rekenkamer is dan ook geïnteresseerd in de impulsen die de gemeente geeft en heeft gegeven aan de beoogde stijging van de woningbouwproductie en de woningvoorraad.

In de begroting 2006 wordt gerefereerd aan een investering van € 45 mln (in de afgelopen bestuursperiode) in het stimuleren van de woningbouwproductie. De vraag komt hierbij op of deze middelen doelmatig zijn besteed en in welke mate dit tot aanwijsbare resultaten heeft geleid.

In de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer wordt regelmatig gesproken over de (achterblijvende) woningbouwproductie en is er zorg of de 30% sociale nieuwbouw woningen wel wordt gerealiseerd.

Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamer beoordelen of het gemeentelijke woningbouwbeleid en de instrumenten die daartoe worden ingezet doeltreffend en doelmatig zijn.

Voorlopige probleemstelling

Op welke wijze en met welk resultaat heeft de gemeente een bijdrage geleverd aan de verhoging van de woningbouwproductie en de woningvoorraad in de gemeente?

Uitvoeringsperiode

Dit middelgrote onderzoek (circa 200 onderzoeksdagen) zal een doorlooptijd kennen van ongeveer zes maanden en uitgevoerd worden tussen juli en december 2006.

3.6 Onderzoek 4: Doelmatigheid inkoopbeleid

Korte schets context

Het College van B&W heeft recent de nota 'Inkopen en aanbesteden voor de gemeente Amsterdam' vastgesteld. Doel is onder meer het bevorderen van 'economisch meest voordelig' inkopen en aanbesteden, om zo een optimale prijs/kwaliteitsverhouding te bereiken. Met de nota wordt beoogd heldere uitgangspunten en randvoorwaarden te formuleren voor de gehele gemeentelijke organisatie.

Belang onderzoek

Voor het nemen van doelmatige en tijdige inkoopbeslissingen is het noodzakelijk dat er op managementniveau volledig overzicht is van contracten, contracttermijnen en het aflopen daarvan, bijvoorbeeld door vastleggingen in een contractenregister. Indien deze informatie ontbreekt, bestaat het risico dat inkoopbeslissingen in een laat stadium en/of ad hoc genomen worden. Dit resulteert in een ongunstige situatie bij de selectie van marktpartijen en is nadelig voor de onderhandelingspositie van de gemeente bij het afsluiten van contracten. Op deze wijze ontstaat het risico dat de gemeente contracteert tegen ongunstige leveringsvoorwaarden van de marktpartijen.

Met de nota over inkopen en aanbesteden heeft de gemeente een kader vastgesteld voor het inkoopbeleid. Reden voor de rekenkamer om te willen onderzoeken in welke mate het kader haalbaar en uitvoerbaar is, hoe er in de praktijk invulling aan wordt gegeven en of het voldoende waarborgen biedt voor een doelmatige inzet van middelen.

Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamer nagaan welke regels er zijn en beoordelen of de geldende regelgeving wordt nageleefd. Tevens wil de rekenkamer vaststellen of de gemeente beschikt over een adequate informatievoorziening op basis waarvan doelmatige en tijdige inkoopbeslissingen kunnen worden genomen. De rekenkamer wil door middel van het onderzoek naar het inkoopbeleid bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de managementinformatie en van de inkoopprocedures.

Voorlopige probleemstelling

Beschikt de gemeente over toereikende inkoopprocedures voor het nemen van doelmatige inkoopbeslissingen en worden deze procedures nageleefd?

Uitvoeringsperiode

Dit relatief grote onderzoek (circa 300 onderzoeksdagen) met een relatief lange doorlooptijd van ongeveer acht maanden zal worden uitgevoerd in de periode tussen mei en december 2006.

Bijlage 1 - Onderzoeksproces

B.1 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 jaarverslag over navolging aanbevelingen

In onderstaande figuur is dit onderzoeksproces schematisch weergegeven.



Hierna worden deze onderzoeksstappen nader toegelicht.

B.2 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 en/of maatschappelijk belang;
- urgentie;
- toegevoegde waarde rekenkamer.

De selectie van onderwerpen mondt uit in een onderzoeksprogramma.

B.3 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 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 organisaties waar het onderzoek zich op richt.⁴

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

B.4 Uitvoering

Bij uitvoering van het onderzoek verzamelen de onderzoekers gegevens via bijvoorbeeld dossier- en documentenonderzoek, interviews en enquêtes. Indien de rekenkamer van mening is over voldoende informatie te beschikken om de onderzoeksvragen onderbouwd te kunnen beantwoorden, stelt zij een nota van bevindingen op.

⁴ Externe organisaties wordt gevraagd op vrijwillige basis aan het onderzoek mee te werken.

De nota van bevindingen bevat de feitelijke onderzoeksbevindingen en conclusies die daar uit voortvloeien.

B.5 Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De rekenkamer zendt de nota van bevindingen aan de verantwoordelijke ambtenaren met het verzoek om commentaar op feitelijke onjuistheden. Hiervoor hanteert de rekenkamer een reactietermijn van twee weken. Na afloop hiervan verwerkt de rekenkamer het eventuele ambtelijke commentaar op de bevindingen en stelt op basis hiervan het conceptrapport op. Dit bevat naast de bevindingen ook de algemene conclusies en aanbevelingen.

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

B.6 Publicatie

Het eindrapport wordt inclusief bestuurlijke reactie en nawoord openbaar gemaakt door de rekenkamer. De rekenkamer zal het rapport presenteren aan de rekenkamercommissie en aan de vakinhoudelijk betrokken raadscommissie. In voorkomende gevallen zal een persconferentie worden gehouden en andere vormen van presentatie worden toegepast.

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.

B.7 Nazorg

De rekenkamer zal na publicatie de geleverde kwaliteit van het onderzoek beoordelen als onderdeel van de interne kwaliteitsbewaking. Ook in extern opzicht is er sprake van nazorg doordat de rekenkamer na verloop van tijd (bijvoorbeeld een jaar) inventariseert 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 gemeenteraad geleid?
- Welke toezeggingen heeft het Dagelijks Bestuur gedaan?
- Welke maatregelen hebben de gemeentelijke diensten en/of bedrijven genomen en welke effecten heeft dit gehad?

De rekenkamer zal de resultaten van de nazorg opnemen in haar jaarverslag.

B.8 Focus in het onderzoek

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

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

Ongeacht of het nu om onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid gaat, zijn er 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 zijn 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

Op dit onderdeel is de focus het sterkst gericht. Hierbij 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 de gegevens van de betrokken functionarissen. Ten aanzien van het vermelden van persoonsnamen wordt een onderscheid gemaakt tussen verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren. Bestuurders kunnen in voorkomende gevallen wel met naam worden genoemd. Ten aanzien van ambtenaren worden geen persoonsnamen vermeld, maar functiebenamingen.

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

