Onderzoeksprogramma 2012 - 2013

Reken
kamer
Arnhem

Rekenkamer Arnhem

Onderzoeksprogramma 2012-2013

Datum: december 2011
Zaaknummer: 2011-12-01004
Kenmerk: 2011.0.147.790

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5
2 Onderzoeksprogramma 2012 - 2013 7
2.1 Twee hoofdthema's 7
2.1.1 Tweedeling in Arnhem 7
2.1.2 Regierol gemeente Arnhem 8
2.2 Onderzoek binnen vier beleidsterreinen 2012-2013 9
2.2.1 Rekenkameronderzoek naar Wonen in 2012 9
2.2.2 Rekenkameronderzoek naar Zorg in 2012 10
2.2.3 Rekenkameronderzoek naar Onderwijs en Veiligheid in 2013 12
Bijlage I 15

1 Inleiding

Op 1 april 2011 is de nieuwe Rekenkamer Arnhem van start gegaan. Voor de opstelling van het eerste onderzoeksprogramma heeft de Rekenkamer een zorgvuldig proces doorlopen. Wij zijn gestart het formuleren van de uitgangspunten van het werk van de Rekenkamer, de missie.

Missie Rekenkamer Arnhem

De Rekenkamer Arnhem wil een bijdrage leveren aan een verbetering van het presteren en functioneren van de Gemeente Arnhem. Dit wil de Rekenkamer doen door doelmatigheids- en doeltreffendsheidonderzoek uit te voeren en dit onderzoek vooral te richten op onderwerpen die dicht bij de burgers van de gemeente Arnhem staan. Het onderzoek moet leiden tot een verhoging van de effectiviteit van het beleid en van de professionaliteit van de organisatie zodat de burgers van Arnhem een gemeente hebben waar zij trots op kunnen zijn. Daarnaast wil de Rekenkamer met haar onderzoek een bijdrage leveren aan een grotere transparantie van het gemeentelijk handelen en aan het versterken van de publieke verantwoording daarover.

Om tot een weloverwogen onderzoeksprogramma te kunnen komen en een goed beeld te krijgen van de onderwerpen die in de gemeente Arnhem spelen hebben we een uitgebreide monitor uitgevoerd en onder andere gesproken met de raadsfracties. Zie bijlage I voor een verdere toelichting op de totstandkoming van het onderzoeksprogramma. Op basis van de informatie die is verzameld heeft de Rekenkamer twee hoofdthema's voor het onderzoeksprogramma 2012-2013 vastgesteld:

- Tweedeling in Arnhem;
- Regierol van de gemeente Arnhem.

Uitgaande van deze hoofdthema's heeft de Rekenkamer besloten de focus van het onderzoek in de komende twee jaar op vier beleidsterreinen te leggen:

- 2012: Wonen
  Zorg
- 2013: Onderwijs
  Veiligheid

Voor de keuze van de specifieke onderwerpen van onderzoek binnen deze vier beleidsterreinen heeft de Rekenkamer de volgende selectiecriteria geformuleerd.

Selectiecriteria	Toelichting
Maatschappelijk belang	Heeft het beleid (beleidswijziging) effect op de belangen van grote groepen mensen? Is er sprake van een groot maatschappelijk risico (risico voor de stad of burgers)?
Financieel belang	Hoe groot is de omvang van het betreffende beleidsbudget? Bestaat het risico dat de gemeente een aanzienlijk financieel nadeel leidt?
Passendheid	Past het onderwerp binnen de taakopdracht, de missie, de doelstellingen en de bevoegdheden van de Rekenkamer en heeft het onderwerp de duurzame aandacht van de raad?
Toegevoegde waarde	Levert het onderzoek informatie op die niet uit andere bronnen verkrijgbaar is of op een meer eenvoudige wijze te verkrijgen is?
Opportuniteit	Is het een geschikt moment om het onderzoek naar het onderwerp uit te voeren? Is het geen onderwerp (meer) van politieke besluitvorming?

Als eventuele aanvulling op dit onderzoeksprogramma heeft de raad te allen tijde de mogelijkheid een verzoek tot een onderzoek in te dienen bij de Rekenkamer (zie ook bijlage I). Binnen dit onderzoeksprogramma is ruimte om actuele onderwerpen die van nadrukkelijk belang zijn voor de Arnhemse gemeenteraad te onderzoeken.

Elk Rekenkameronderzoek start met een onderzoeksvoorstel met daarin de aanleiding van het onderzoek, de probleemstelling en de onderzoeksopzet. Deze stuurt de Rekenkamer ter informatie aan de raad, het college en de ambtelijk betrokkenen. In dit onderzoeksprogramma geeft de Rekenkamer een toelichting op -de relevantie van- de twee hoofdthema's en de vier beleidsterreinen die de Rekenkamer heeft gekozen voor haar onderzoek in 2012 en 2013.

2 Onderzoeksprogramma 2012 - 2013

2.1 Twee hoofdthema's

2.1.1 Tweedeling in Arnhem

De Rekenkamer heeft voor het hoofdthema Tweedeling in Arnhem gekozen omdat uit de gesprekken met de Arnhemse raadsfracties naar voren kwam dat een meerderheid zich hierover zorgen maakt. Tweedeling is volgens de fracties kenmerkend voor Arnhem en houdt in dat relatief veel mensen aan de onderkant én de bovenkant van de sociaal-economische ladder staan; de middengroep is relatief klein in Arnhem. Dit heeft implicaties voor onder andere de fysieke en sociale leefomgeving van mensen (die in Arnhem in grote mate verschilt per wijk), maar ook voor de ervaringen van mensen op de terreinen van wonen, veiligheid, onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheid, vrijetijdsbesteding etc.

Tweedeling kan leiden tot sociale uitsluiting. Het SCP[1] noemt een aantal risicofactoren dat de kans op sociale uitsluiting vergroot en maakt daarbij een onderscheid tussen kenmerken die niet of nauwelijks door beleid te beïnvloeden zijn (zoals leeftijd, geslacht of etniciteit) en risicofactoren die wel in bepaalde mate door beleid beïnvloed kunnen worden:

- Redzaamheid: lichamelijke/psychische belemmeringen voor zelfstandig functioneren, onvoldoende ict-vaardigheden, analfabetisme, onvoldoende competenties voor sociaal burgerschap (waaronder onvoldoende 'bureaucratische vaardigheden');
- Gezondheid: slechte gezondheid, chronisch ziek/gehandicapt, psychosociale/psychische problematiek, verslaving;
- Opleiding: niet voltooid, laag opleidingsniveau, geringe arbeidsmarktgerichtheid;
- Arbeidsmarktpositie: langdurige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, laag gekwalificeerde arbeid;
- Inkomen: laag huishoudinkomen, inkomen (langdurig) onder armoedegrens, schulden;
- Fysieke en sociale leefomgeving: dakloosheid, verblijf in (zorg)instelling, achterstandswijk, geen/weinig voorzieningen in woonbuurt (buurthuis, speelterrein e.d.), aanwezigheid sociaal netwerk.

De Rekenkamer wil in haar onderzoek aandacht besteden aan onderwerpen waarbij risicofactoren beleidsmatig beïnvloed kunnen worden en daarmee een bijdrage

[1] Sociaal en Cultureel Planbureau. 2004. Sociale uitsluiting in Nederland.

leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente bij het verminderen van de ervaren tweedeling in Arnhem.

2.1.2 Regierol gemeente Arnhem

De Rekenkamer heeft voor het hoofdthema regierol gekozen omdat het een belangrijke rol speelt in zowel landelijke beleidsontwikkelingen als de organisatieontwikkeling die de gemeente Arnhem momenteel doormaakt.

Landelijke beleidsontwikkelingen
Steeds meer taken van de Rijksoverheid en de provincie zijn overgeheveld naar gemeenten, zoals bijvoorbeeld de overheveling van de huishoudelijke hulp en binnenkort de Jeugdzorg. Door deze decentralisatie van taken krijgen gemeenten steeds meer verantwoordelijkheid voor het formuleren van oplossingen voor beleidsvraagstukken waaraan niet alleen de gemeentelijke diensten een bijdrage kunnen leveren. Samen met maatschappelijke organisaties dient de gemeente, binnen de kaders die de Rijksoverheid aangeeft, naar passende oplossingen te zoeken voor problemen die op lokaal niveau spelen. De gemeente stelt het beleid op, maar voert het niet altijd volledig zelf uit; zo ligt de formulering van het Woonbeleid bij de gemeente, maar de uitvoering ervan bij (onder meer) de woningbouwcorporaties. Naast wonen zijn er meerdere beleidsterreinen waarbij de gemeente de zogenoemde regisseursrol heeft toebedeeld gekregen zoals op de terreinen (integrale) veiligheid, integratie, onderwijs, jeugd, welzijn en zorg.

Organisatieontwikkeling gemeente Arnhem
Het Arnhemse college van B&W heeft in zijn visie op de organisatieverandering[2] aangegeven “te streven naar een kleinere overheid die vooral een regisserende functie vervult” en “het mogelijk uit handen geven van de beleidsregie”. Het samen met anderen werken aan complexe vraagstukken betekent volgens het college het beantwoorden van de vraag: “waar liggen ‘vitale coalities’, waar en hoe voer je regie, waar doe je het zelf?” Tot slot acht het college het van belang dat bij de verzelfstandiging of het uitbesteden van gemeentelijke taken de gemeentelijke opdrachtgeverrol stevig wordt vormgegeven.

Omdat de gemeente Arnhem meer de rol van regiegemeente op zich zal nemen, is voor de Rekenkamer de vraag actueel of de gemeente zich in het verleden op een adequate wijze van die rol gekweten heeft.

[2] College van B&W. februari 2011. Organisatievisie gemeente Arnhem: Slagvaardige, moderne en professionele overheidsorganisatie!

2.2 Onderzoek binnen vier beleidsterreinen 2012-2013

Uitgaande van de twee hoofdthema's heeft de Rekenkamer besloten de komende twee jaar onderzoek te verrichten binnen de volgende vier beleidsterreinen:

- Wonen
- Zorg
- Onderwijs
- Veiligheid

Voor alle terreinen geldt dat de gemeente een regierol moet vervullen. Daarnaast hebben deze beleidsterreinen betrekking op de in 2.1.1 benoemde, door het beleid beïnvloedbare, risicofactoren die de kans op sociale uitsluiting vergroten, te weten fysieke en sociale leefomgeving (Wonen en Veiligheid), gezondheid en redzaamheid (Zorg) en opleiding (Onderwijs). De risicofactoren arbeidsmarktpositie en inkomen zijn in recent Rekenkameronderzoek reeds aan bod gekomen.[3]

2.2.1 Rekenkameronderzoek naar Wonen in 2012

Door een meerderheid van de raadsfracties is wonen als een belangrijk onderwerp aangemerkt. De Rekenkamer ziet daarnaast een risico in de uitvoering van het Woonbeleid, omdat de gemeente daarvoor afhankelijk is van een goede samenwerking met de woningcorporaties. Ook is het financiële belang van het onderwerp groot: in de MJPB 2012-2015 is een bedrag van bijna € 69,5 mln. begroot (ruim 10% van de totale begroting) voor de uitvoering van het programma Wonen in Arnhem.

De Rekenkamer wil met een onderzoek nagaan op welke wijze de gemeente Arnhem uitvoering geeft aan haar Woonbeleid. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de samenwerking met de woningcorporaties (onder andere via het zogenaamde Partnership) en wat de afspraken met de corporaties hebben opgeleverd voor de volkshuisvesting en de leefbaarheid in wijken.

Woonbeleid in Arnhem

Binnen de kaders die door de Rijksoverheid worden gesteld, via onder andere de Huisvestingswet en de Woningwet, dient de gemeente Arnhem invulling te geven aan het Woonbeleid. Het gaat daarbij enerzijds om nieuwbouw van woningen en verbetering van de bestaande woningvoorraad en anderzijds om de fysieke, sociale en economische verbetering van wijken. Gegeven onder meer de ontwikkeling en samenstelling van de bevolking, de lokale en regionale woningmarktsituatie en de kwaliteit van de woningvoorraad dient de gemeente haar lokale visie op wonen vast te leggen in beleidsdocumenten en bestemmingsplannen. In een woonvisie kan de

[3] Rekenkameronderzoek 'Bijstand naar werk', gepubliceerd in december 2010.

gemeente aangeven van welke partijen (inclusief de gemeente zelf), welke inspanningen worden verwacht.[4]

Het Arnhemse Woonbeleid is vastgelegd in de Woonvisie 2005-2015 en de Arnhemse Woonagenda 2011-2015. De uitvoering van het beleid ligt voor een belangrijk deel bij de woningcorporaties. In 2005 heeft de gemeente Arnhem met de corporaties het Partnership gemeente-corporaties 2005-2009 gesloten. In het partnership zijn afspraken vastgelegd met betrekking tot het aantal nieuwe woningen, variatie en keuzemogelijkheden voor verschillende doelgroepen, wonen, welzijn en zorg en leefbaarheid in de wijken. Momenteel werkt de gemeente Arnhem met de woningcorporaties aan de uitwerking van nieuwe afspraken.[5]

Relatie met hoofdthema's Tweedeling en Regierol gemeente Arnhem
Voor burgers is het onderwerp Wonen van groot belang voor de kwaliteit van leven. Het onderwerp heeft een groot raakvlak met ons hoofdthema Tweedeling in Arnhem: Arnhem kent een ongekend hoog aantal Vogelaarwijken, wijken met een zeker achterstandsniveau, waar leefbaarheid en veiligheid onder druk kunnen staan. Woningcorporaties hebben in deze wijken een groot deel van de woningen in beheer. Daarnaast verdient de positie van de middeninkomens aandacht. De nieuwe EU richtlijn verbiedt woningcorporaties woningen uit de kernvoorraad te verhuren aan gezinnen met een inkomen boven €33.000. Gezinnen met een inkomen van €33.000 tot €40.000 dreigen in de verdrukking te komen doordat voor hen de koopmarkt moeilijk bereikbaar is. De regierol van de gemeente Arnhem komt tot stand via prestatieafspraken die met de woningcorporaties gemaakt worden, zowel op het gebied van woningbouw, renovatie en sloop, alsook op het gebied van leefbaarheid van wijken en leefbaarheidsvoorzieningen.

2.2.2 Rekenkameronderzoek naar Zorg in 2012

Een meerderheid van de raadsfracties heeft ook Zorg als een belangrijk onderwerp aangemerkt. De Rekenkamer vindt het onderwerp van groot maatschappelijk belang, omdat de gemeente Arnhem de komende jaren, als gevolg van de decentralisatie, meer zorgtaken zal krijgen, terwijl er tegelijkertijd bezuinigd zal moeten worden binnen dit beleidsterrein.

Sinds de invoering van de Wmo in 2007, is de gemeente Arnhem verantwoordelijk voor het verstrekken van huishoudelijke hulp. In 2010 ontvingen 4120 Arnhemse burgers 612.000 uren hulp in de huishouding, in natura of via een

[4] Memorie van Toelichting Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, TK 2010-2011, nr. 32 769-3.
[5] Meerjaren Programmabegroting 2012-2015.

persoonsgebonden budget.[6] De verwachting is dat door de vergrijzing de aanspraak op huishoudelijke hulp zal stijgen. De gemeente Arnhem heeft voor 2012 bijna €12,5 mln. begroot voor huishoudelijk hulp.[7]

De Rekenkamer wil met een onderzoek nagaan op welke wijze de gemeente Arnhem haar verantwoordelijkheid voor de zorgtaak, verstrekken van huishoudelijke hulp, heeft vormgegeven en uitgevoerd. Daarbij willen wij vooral aandacht besteden aan de succes- en faalfactoren die het proces van invoering hebben beïnvloed en van belang kunnen zijn voor de implementatie van nieuwe, toekomstige gemeentelijke zorgtaken.

Overheveling van huishoudelijke zorg van Awbz naar Wmo
De Wmo is ingegaan op 1 januari 2007. Met de invoering van de Wmo werden de Welzijnswet uit 1994 en de Wet voorzieningen gehandicapten vervangen. Daarnaast werd de functie huishoudelijke hulp uit de Awbz gehaald en overgeheveld naar de Wmo. De Wmo kent negen prestatievelden en regelt onder andere dat mensen die hulp nodig hebben in het dagelijkse leven ondersteuning moeten krijgen van de gemeente. De minister van VWS heeft hierbij aangegeven dat het belangrijk is dat gemeenten alle partijen intensief betrekken bij het ontwikkelen van het Wmo-beleid.

Zoals in 2007 huishoudelijk hulp overging van de Awbz naar de Wmo, zo gaan vanaf 2013 de functies begeleiding dagbesteding en extramurale begeleiding over naar de Wmo.[8] Dit betekent dat gemeenten vanaf 2013 verantwoordelijk worden voor nieuwe aanvragers van deze functies en vanaf 2014 verantwoordelijk worden voor alle cliënten die op dit moment deze functies ontvangen via de Awbz. De gemeente Arnhem heeft in haar beleidsplannen de overheveling van dagbesteding en extramurale begeleiding naar de Wmo nog niet uitgewerkt, maar geeft in de MJPB 2012-2015 aan wel bezig te gaan met de voorbereiding ervan. Volgens de gegevens van het Zorgkantoor Arnhem gaat het in Arnhem om ca. 2.400 personen die nu een Awbz-indicatie voor begeleiding hebben. In geld uitgedrukt gaat het om € 28 mln. op jaarbasis.[9]

Relatie met hoofdthema's Tweedeling en Regierol gemeente Arnhem
Zorg heeft ook een groot raakvlak met ons hoofdthema Tweedeling in Arnhem. Met de overheveling van huishoudelijke zorg en in de toekomst begeleiding van de Awbz naar de Wmo, is/zal het wettelijk recht op beide functies namelijk vervallen.

---

[6] Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2012, Bijlage II.

[7] Arnhemse visie op het compensatiebeginsel Wmo (november 2011).

[8] www.invoeringWmo.nl.

[9] zie voetnoot 6.

Cliëntorganisaties vrezen dat de positie van de meest kwetsbaren in de samenleving hierdoor verder zal verzwakken omdat cliënten steeds meer afhankelijk worden van het aanbod van hun gemeente. Hiermee wordt ook de zware taak die de gemeente als gevolg van de decentralisatie opgelegd krijgt duidelijk. Om overheveling van zorg in de toekomst in goede banen te leiden is het daarom van belang om te kijken of de gemeente Arnhem er klaar voor is de aan haar toebedachte regierol waar te kunnen maken.

2.2.3 Rekenkameronderzoek naar Onderwijs en Veiligheid in 2013

In 2013 voert de Rekenkamer onderzoek uit op het beleidsterrein Onderwijs en het beleidsterrein Veiligheid.

Onderwijs
Het behalen van een onderwijskwalificatie is een doorslaggevende factor in het vinden van werk, en daarmee een essentieel element in emancipatie en armoedebestrijding. Nog steeds is in Arnhem het probleem van voortijdige schoolverlaters groot en dit heeft negatieve consequenties, zowel in persoonlijke zin als in de zin van de leefbaarheid en sociale veiligheid van wijken. Onderwijs is één van de risicofactoren voor sociale uitsluiting die door beleid beïnvloed kan worden.

De gemeente heeft een belangrijke rol in het toezien op de kwaliteit van het onderwijs en in het bijzonder op het primair en het voortgezet onderwijs. De uitvoering van de leerplicht is ook een zaak van de gemeente. De vraag kan gesteld worden of de gemeente ook niet een belangrijke monitorrol heeft op het punt van kwaliteit van het onderwijs. De Rekenkamer gaat in 2013 nader onderzoeken hoe de gemeente Arnhem haar rol invult ten aanzien van de leerplicht en de kwaliteit van het onderwijs.

Veiligheid
Leefbaarheid, sociale veiligheid en veiligheidsbeleving zijn van groot belang voor het welzijn van de burgers in de stad. Deze leefbaarheid staat onder druk in de achterstandswijken, maar is van belang voor alle Arnhemse burgers. De Rekenkamer wil nader onderzoek doen naar de vastgestelde uitgangspunten voor het Veiligheidsbeleid, de effectiviteit ervan en de perceptie van het beleid door burgers.

In 2012 zullen voor beide beleidsterreinen voorstudies worden uitgevoerd om specifieke onderwerpen van onderzoek te inventariseren voor het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer in 2013.

Bijlage I

Thema- en onderwerpselectie

De Rekenkamer functioneert onafhankelijk en stelt zelfstandig een onderzoeksprogramma vast. Ten behoeve van de onderwerpselectie houdt de Rekenkamer de bestuurlijke en ambtelijke voortgang van beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling en –uitvoering bij. Dit gebeurt aan de hand van documenten zoals raadsverslagen, collegenota's, programmabegrotingen, jaarstukken en commissiestukken. Ook de maatschappelijke agenda en landelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke organisatie en middelen, worden daarbij gevolgd. Vakbladen, lokale kranten, rapporten van de gemeentelijke afdeling Onderzoek en Statistiek en contacten met andere Rekenkamers in het land vullen de informatie verder aan. Inwoners van de gemeente Arnhem kunnen ook voorstellen doen voor onderwerpen via de website van de Rekenkamer.

De raad kan een verzoek aan de Rekenkamer doen tot uitvoering van een onderzoek naar een door de raad aan te dragen onderwerp of kwestie.[10] Doordat deze mogelijkheid uitdrukkelijk in de wet is genoemd, wordt er een bepaald gewicht toegekend aan het verzoek van de raad. In de verordening op de Rekenkamer is geregeld dat dit verzoek door middel van een motie ingediend kan worden. De Auditcommissie is het overlegplatform om zo'n verzoek en de onderzoeksmogelijkheden te bespreken met de indiener(s) van de motie. Het is aan de Rekenkamer om te beslissen of zij een verzoek tot een onderzoek honoreert.

In het kader van het Onderzoeksprogramma 2012-2013, heeft de Rekenkamer in 2011, naast het raadplegen van verschillende geschreven bronnen, alle raadsfracties bezocht en de vraag gesteld "over welke zaken in Arnhem maken de fracties zich het meest zorgen?" De antwoorden van de fracties zijn meegewogen in de keuze voor de onderwerpen die de Rekenkamer in 2012-2013 gaat onderzoeken.

Bij de keuze van onderwerpen streeft de Rekenkamer ernaar een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan haar missie, afgezet tegen de inzet van de beschikbare onderzoekscapaciteit.

[10] Op basis van artikel 182, 2e lid van de Gemeentewet.

Colofon

De Rekenkamer Arnhem neemt een onafhankelijke positie in binnen de gemeente. Op basis van artikel 182 van de Gemeentewet onderzoekt de Rekenkamer de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. In Arnhem bestaat de Rekenkamer uit drie externe leden, waaronder de voorzitter. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris-onderzoeker en een management-assistente.

Rekenkamer Arnhem

Voorzitter	Dhr. prof. dr. ir. A. Bliek
Leden	Dhr. drs. M. Daamen
	Mw. drs. S.W. Mathijssen
Secretaris-onderzoeker	Mw. dr. C.P.F.M. Baarda
Management-assistente	Mw. C. Schuring
Contact	Postbus 9029
	6800 EL Arnhem
	026 - 377 3278
	026 - 377 4846
	rekenkamer@arnhem.nl
	corine.baarda@arnhem.nl
	carine.schuring@arnhem.nl
	www.rekenkamerarnhem.nl

Titel:	Onderzoeksprogramma 2012 - 2013
Datum:	december 2011
Zaaknummer:	2011-12-01004
Kenmerk:	2011.0.147.790