

Overzicht uitkomsten rekenkameronderzoeken 2014 - 2021



Datum: 3 februari 2022



Rekenkamer Lelystad

Inleiding

De rekenkamer Lelystad doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het Lelystadse gemeentebestuur gevoerde bestuur. Met die onderzoeken beoogt de rekenkamer de raad te ondersteunen in het uitvoeren van zijn (controleerende) taak en - als dat nodig of wenselijk is - bij te dragen aan de verbetering van het bestuur. Om dat te bereiken, neemt de rekenkamer in haar rapporten aanbevelingen op. Deze aanbevelingen zijn meestal gericht aan de raad. De raad neemt vervolgens – meestal - een besluit over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de rekenkamer Lelystad.

De rekenkamer vindt het belangrijk om de Lelystadse raad periodiek inzicht te verschaffen in de mate waarin en de manier waarop door de raad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot doorwerking. Het periodiek nagaan van de opvolging maakt deel uit van het interne kwaliteitsbeleid van de rekenkamer Lelystad. Meestal doen we dat in ons jaarverslag.

Echter, vanwege de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 en om de (nieuwe) raad van dienst te zijn biedt de rekenkamer Lelystad een integrale terugblik op de door haar gepubliceerde rekenkameronderzoeken van 2014 - 2021 aan. Dit document is bedoeld als overkoepelend overzicht en naslagwerk voor de Lelystadse raad.

Leeswijzer

De rekenkamer heeft ervoor gekozen dit document in te delen naar analogie van de programmabegroting van de gemeente Lelystad, waarbij thema's waar de rekenkamer nog geen onderzoek naar heeft gedaan achterwege zijn gelaten. De thema's zijn achtereenvolgens Bestuur en Ondersteuning, Sport, Cultuur en Recreatie, Sociaal Domein, Volksgezondheid en Milieu alsmede Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing.

In de paragraaf Bestuur en Ondersteuning blikken we terug op negen rapporten. De paragraaf Sport, Cultuur en Recreatie beschrijft één enkel rapport. In de paragraaf Sociaal Domein worden vijf rapporten behandeld. In paragraaf Volksgezondheid en Milieu worden samenvattingen voor twee rapporten weergegeven. Afsluitend volgt in paragraaf Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing met drie rapporten. Onder elk thema beschrijven we de rekenkamerrapporten die betrekking hebben op dat thema. We geven achtereenvolgens per onderzoek een korte beschrijving van de belangrijkste uitkomsten uit de rapporten, de procedure van publicatie en behandeling in de raad, de door de raad overgenomen aanbevelingen - waar van toepassing - en tot slot - waar van toepassing - de wijze waarop opvolging is gegeven aan de overgenomen aanbevelingen.





Inhoudsopgave

BESTUUR EN ONDERSTEUNING	4
Controlerende rol van de raad: 'Alles onder controle?'	5
Vooronderzoek controlerende rol van de raad.....	7
Verbonden partijen: 'Samenwerking en verantwoording dragen'	8
ICT governance: 'Grip op het ongrijpbare'	12
Digitale veiligheid: Lelystad op weg naar BIG.....	16
Open overheid: 'Open overheid, open vizier'	19
Regie in uitvoering	25
Rekenkamerbrief onderzoeken ex artikel 213a gemeentewet.....	27
Wet HOF: 'Tenminste houdbaar tot'	29
SPORT, CULTUUR EN RECREATIE	31
Sturen op een sterk Sportbedrijf	32
SOCIAAL DOMEIN	35
Schoon genoeg? Huishoudelijke ondersteuning in het dagelijks leven van Lelystadse burgers	36
Inkoop en subsidiëring in het sociaal domein: 'De praktijk zal het leren'	41
Rekenkamerbrief armoedebeleid en schuldhulpverlening.....	46
Rekenkamerbrief toegang jeugdzorg.....	48
Code rood voor de jeugdzorg	50
VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU	54
HVC: 'Beperkt zicht bij onvoorziene omstandigheden'	55
Opvolging aanbeveling onderzoek uit 2014 naar afvalverwerker HVC.....	64
VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN STEDELIJKE VERNIEUWING	66
Rekenkamerbrief Verstandig Vooruit: wonen in Lelystad	67
Meldingen openbare ruimte: Lelystadse uitkomsten Landelijke Spotdag Algemene Rekenkamer	69
Openbare ruimte: 'Openbare ruimte, eigen beheer?'	70

Bestuur en Ondersteuning



Controlerende rol van de raad: 'Alles onder controle?'

De raad controleert of het college van burgemeester en wethouders de gemeentelijke beleidsdoelen binnen de afgesproken randvoorwaarden heeft gerealiseerd. En natuurlijk ook: of het daarvoor ingezette geld doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is besteed. Sinds de decentralisaties van 2015 gaat het daarbij ook om de besteding van belastinggeld in het sociale domein. De rekenkamer Lelystad heeft onderzoek gedaan naar manieren waarop de Lelystadse raad zijn controlerende rol nog beter kan invullen.

In 2012 heeft de rekenkamer Lelystad een onderzoek gedaan naar één van de randvoorwaarden voor goede controle: de kwaliteit van de door het college ingediende raadsvoorstellen. Wij stelden toen vast dat die kwaliteit onvoldoende was. Het ontbrak onder meer aan heldere omschrijvingen van de doelen en beoogde effecten, aan een goede financiële onderbouwing en aan alternatieven voor het voorgestelde beleid. In 2015 besloten wij de controle door de gemeenteraad meer 'in den brede' onder de loep te nemen. We hebben eerst een vooronderzoek verricht, dat op 9 november 2015 het licht zag. Op basis van het vooronderzoek hebben we een vervolgonderzoek laten uitvoeren.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

In dit onderzoek hebben we de controlerende rol van de Lelystadse gemeenteraad beschreven en de knelpunten in kaart gebracht die de raad ondervindt bij de uitvoering van die rol. Deze knelpunten van de Lelystadse raad zien we overigens ook elders in den lande terugkomen. Lelystad wijkt in die zin dus niet in belangrijke mate af van het landelijke beeld, maar dat wil niet zeggen dat er geen ruimte voor verbetering is. Daarom heeft de rekenkamer Lelystad verkend wat de verschillende vormen van samenwerking tussen de gemeente en externe partijen zouden kunnen betekenen voor de inrichting van de controle door de raad. Aanvullend hebben wij, mede op basis van het vooronderzoek, een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd: praktische suggesties die de raad zouden kunnen helpen. Deze suggesties hebben het karakter van een menukaart. De raad kan kiezen welke daarvan hij zelf werkbaar vindt en wil doorvoeren.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	30 maart 2017
Lezing voor de raad door Douwe Jan Elzinga over controlerende rol	27 november 2018
Oordeelvormende sessie / sessie diversen	15 januari 2019
Besluitvorming	29 januari 2019



De Lelystadse raad heeft op 29 januari 2019 unaniem besloten:

1. kennis te nemen van het rekenkamerrapport inzake het onderzoek naar perspectieven voor de controlerende taak van de raad;
2. het presidium te verzoeken zich te buigen over de vraag welk gremium vanuit de raad zich bezig gaat houden met de keuze uit en uitwerking van de voorstellen uit dit onderzoek.

Meest recente terugkoppeling stand van zaken

De Lelystadse griffie koppelde op 21 januari 2020 kort terug over de opvolging van dit onderzoek. De aanbevelingen uit dit rapport worden volgens de griffie opgepakt vanuit een bredere actie om te onderzoeken hoe de controlerende rol van de raad versterkt kan worden. Hierbij wordt ook meegenomen hoe de raad beter in positie kan worden gebracht. Dit moet uiteindelijk leiden tot een actieplan. Voornoemde activiteiten staan uitgebreider beschreven in het jaarwerkplan van de griffie voor 2020. De uitvoering is nu gepland in het vierde kwartaal van 2020. Het hangt echter af van de prioriteiten van de griffie, wanneer zij deze acties precies oppakt. De prioriteiten van de griffie worden bepaald door de Lelystadse gemeenteraad.



Vooronderzoek controlerende rol van de raad

De gemeenteraad heeft in grote lijnen drie belangrijke taken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling (inclusief budgetbepaling / budgetrecht) en controle. Wetenschappers en politici noemen 'controle' een van de belangrijkste functies van de raad. De gedachte achter het organiseren van gezaghebbend toezicht en gezaghebbende controle is een belangrijk basisprincipe voor de Nederlandse staatsinrichting.

Bij de invoering van de dualisering bij gemeenten is een duidelijke scheiding gemaakt tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke (dagelijkse) bestuursfunctie is neergelegd bij het college. De raad is eindverantwoordelijk en heeft het laatste woord. Dus de raad wordt in principe als hoogste macht aangemerkt in de gemeentelijke hiërarchie. Immers, de raad vertegenwoordigt de kiezer. De diverse machten in het gemeentebestuur horen elkaar in evenwicht te houden. Wanneer er geen sprake is van evenwicht en deugdelijk toezicht, kan dat ernstige gevolgen hebben.

Vanwege het belang van de controlerende taak voor de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur, maar ook vanwege de grote veranderingen in de verhoudingen tussen samenleving en (lokale) overheid, heeft de rekenkamer besloten een 'groot' onderzoek naar de controlerende rol van de raad uit te voeren.

Publicatie en raadsbehandeling

Dit vooronderzoek is gepubliceerd op 9 november 2015 en heeft niet geleid tot besluitvorming door de Lelystadse gemeenteraad. Het laten nemen van een raadsbesluit was echter ook niet de bedoeling van dit vooronderzoek. Het was vooral de bedoeling theoretische kennis te delen. Uiteindelijk leidde dit vooronderzoek wel tot een vervolgonderzoek naar de controlerende rol van de raad. Het rapport van dat vervolgonderzoek werd gepubliceerd in 2017.



Verbonden partijen: ‘Samenwerking en verantwoording dragen’

Een gemeente kan taken op drie manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere partijen, bijvoorbeeld andere gemeenten. Als een gemeente besluit te gaan samenwerken, zal ze daarvoor een zogenaamde verbonden partij aangaan samen met één of meer andere belanghebbenden. In de praktijk is het houden van zicht en grip op verbonden partijen niet altijd gemakkelijk. De rekenkamer Lelystad heeft daarom in 2014 een onderzoek laten uitvoeren naar verbonden partijen in het algemeen en de stand van zaken specifiek in Lelystad. Dit onderzoek kan in samenhang met de eerdere rekenkameronderzoeken naar risicobeheersing (2010) en HVC (2014) worden gezien.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

De belangrijkste conclusie is dat de visie op en organisatie van de kaderstellende en controlerende rol van de raad op verbonden partijen nog maar beperkt ingevuld zijn. Dit kan ruis veroorzaken in het functioneren van de raad zelf, de relatie tussen raad en het college én in het functioneren van gemeentelijke bestuurders in een verbonden partij. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat de gemeente Lelystad terughoudend is met het deelnemen in verbonden partijen. Dat beleid volgt de gemeente Lelystad ook bij de decentralisaties in het sociaal domein. Ook wijst dit rekenkameronderzoek uit dat het functioneren van de verbonden partijen waarin de gemeente Lelystad deelneemt, niet problematischer of beter is dan in andere regio's of bij andere gemeenten. De knelpunten die er zijn (of waren), zijn herkenbaar en komen ook elders in den lande voor. Aan de hand van dit onderzoek heeft de rekenkamer Lelystad aan de gemeenteraad van Lelystad vijf aanbevelingen gedaan zoals het organiseren van een masterclass over verbonden partijen, het opstellen van een kadernotie verbonden partijen, het systematisch verankeren van de evaluatie van verbonden partijen en het verbeteren van de informatiepositie van de raad inclusief het uitvoeren van een pilotproject hiervoor. De rekenkamer Lelystad hoopt met dit rapport een bijdrage te leveren aan een (raads)discussie over het versterken van de rol van de Lelystadse gemeenteraad bij verbonden partijen.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	2 september 2014
Lezing met prof. Elzinga (beeldvorming)	29 september 2014
Oordeelvormende sessie	4 november 2014
Besluitvorming	2 december 2014



De raad van de gemeente Lelystad heeft op 2 december 2014 als volgt besloten over de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'Samenwerking en verantwoording dragen':

1. Een masterclass voor (nieuwe raadsleden) te organiseren;
2. Een kadernotitie of handreiking verbonden partijen op te stellen;
3. Een systematische evaluatie te verankeren in de P&C cyclus;
4. Een informatiepositie van de raad te organiseren;
5. Voor het verbeteren van de informatiepositie van de raad een pilotproject op te starten.

Opvolging van de aanbevelingen

In het jaarverslag van 2015 heeft het college een terugkoppeling gegeven op de beslispunten uit het raadsvoorstel. Het college rapporteerde destijds als volgt.

In het opleidingsplan van de gemeenteraad is de workshop 'Omgaan met tegenstrijdige belangen opgenomen'. De in beslispunt 1 bedoelde masterclass maakt daar deel van uit. De workshop wordt in 2016 aangeboden.

In 2015 is een kadernota over verbonden partijen voorbereid. Deze staat geagendeerd voor raadsbehandeling in februari 2016. In de kadernota staat onder andere een uitwerking van de gevraagde informatiepositie en de verankering in de P&C-cyclus. In de bijlage is de handreiking opgenomen die eveneens in het rekenkamerrapport aan de orde wordt gesteld. Daarnaast krijgt de verbetering van de informatiepositie vorm middels een evaluatie van verbonden partijen. Hoe en wanneer deze evaluatie zal plaatsvinden zal nader worden bepaald nadat de kadernota is vastgesteld.

Meest recente terugkoppeling stand van zaken

Op 1 maart 2018 rapporteerde het college over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer als volgt. Daar waar relevant is ook een toelichting van de griffie toegevoegd.

Ad.1 Het college bereid is om een masterclass te organiseren i.s.m. de raad. De organisatie heeft van de griffie begrepen, dat zij dit zelf zouden opnemen in hun opleidingsprogramma. De griffie rapporteert dat dit is opgenomen in het inwerkprogramma voor de nieuwe raad (onderdeel financiële cursus).

Ad. 2 Het kader verbonden partijen is in februari 2016 behandeld in de raad. Er is een motie aangenomen en naar aanleiding daarvan is een wijziging opgenomen in het kader en is er een overzicht met de uittredingsbepalingen naar de raad verstuurd. In bijlage 3 van het kader verbonden partijen is een handreiking opgenomen.



De griffie bevestigt dat de kadernota verbonden partijen op 9 februari 2016 door de raad is behandeld. De voorgestelde acht uitgangspunten zijn vastgesteld. Daarnaast is door het college toegezegd binnen 2 à 3 maanden verslag te doen van voorwaarden bij uittreden gemeenschappelijke regelingen. Aan die toezegging heeft het college met de brief van 13 april 2016 voldaan.

Ad. 3 De evaluatie verbonden partijen¹ is in januari 2017 aangenomen in de raad. Hierbij is door het college de toezegging gedaan, dat bij de behandeling van de begroting van gemeenschappelijke regelingen ook gekeken wordt naar de reservepositie en de solvabiliteit van de gemeenschappelijke regeling.

Ad. 4 en 5. In de bestuurlijke reactie is aangegeven dat het college in gesprek wil gaan met de commissie van de rekening over hoe te komen tot een verbeterde informatiepositie. De informatiepositie heeft zijn uitwerking gevonden in het kader verbonden partijen². De evaluatie (*Red. zie Ad. 3*) is één van de uitkomsten daarvan. Het concept kader verbonden partijen is voorgelegd aan de commissie van de rekening, die daar een advies op heeft uitgebracht. Het college heeft in een brief een reactie gegeven op het advies.

¹ *Red. Zoals (systematisch) verankerd in uitgangspunt 8 van het Kader Verbonden Partijen, moet een dergelijke evaluatie elke vier jaar plaatsvinden. De volgende zou dus moeten plaatsvinden in 2020.*

In uitgangspunt 8 staat als volgt:

Om de vier jaar worden alle verbonden partijen integraal geëvalueerd op basis van onderstaande vragen:

a) Is de gemeentelijke participatie in de verbonden partij nog steeds van meerwaarde voor het behalen van de gemeentelijke (beleids)doelstellingen?

b) Is gemeentelijke participatie in de verbonden partij nog steeds van meerwaarde op het resultaat mede in relatie tot de (financiële) risico's?

c) Is de huidige samenwerkingsvorm nog steeds de meest geschikte vorm?

d) Bij Publiek Private Samenwerkingen: zijn de doelstellingen van de verschillende partijen nog wel in lijn met elkaar?

Beoordeel daarnaast ook integraal:

e) Welke andere samenwerkingsverbanden/verbonden partijen zijn er binnen het programma?

Is samenvoegen van samenwerkingsverbanden/verbonden partijen een optie?

f) Beoordeel de verbonden partij op basis van vraag a t/m e. Welke maatregelen zijn nodig om tot betere (beleids)resultaten dan wel vermindering van de risico's te komen?

² *Red. Er is inderdaad aandacht in het kader verbonden partijen voor informatiepositie van de raad, uitgeschreven op pagina 5 en 6 van het kader. In het kort verloopt de informatievoorziening grotendeels via de reguliere p&c cyclus. In de bijlage bij het besluit Kader Verbonden partijen staat onder uitgangspunt 6 als volgt:*

a) Verbonden partijen maken integraal onderdeel uit van de programma's en de verantwoording over verbonden partijen is daarom terug te vinden in de programmaverantwoording en programmabegroting.

b) Daarnaast wordt twee keer per jaar wordt in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en bij de jaarrekening gerapporteerd over de verbonden partijen. In de paragraaf verbonden partijen wordt de door de BBV verplichte informatie opgenomen.

In uitgangspunt 7 staat als volgt:

a) Bij de voorbereiding van het opstellen van de paragraaf verbonden partijen worden tevens de risico's geanalyseerd en waar ingeschat wordt dat de gemeente op korte termijn financiële risico's loopt, dan wordt hiervoor een risico opgenomen in de paragraaf Weerstandsv Vermogen en risicobeheersing bij jaarrekening of begroting,

b) Van een verbonden partij waarbij het risico als hoog wordt ingeschat worden de agenda en de stukken van de aandeelhoudersvergaderingen voorafgaand aan de vergadering ter informatie aan de raad gestuurd.



De griffie geeft aan dat in de begroting (paragraaf 6) en in het jaarverslag nu structureel aandacht wordt besteed aan verbonden partijen. Daarbij verschaft het college inzicht in onder meer de (ontwikkeling van) de financiële positie en het verwachte jaarresultaat.

Ten aanzien van vergaderingen en in te nemen gemeentelijke standpunten is voor zover de griffie weet nog geen structurele informatiepositie voor de raad georganiseerd. De griffie is niet op de hoogte van enig pilotproject voor het verbeteren van de informatiepositie van de raad.



ICT governance: 'Grip op het ongrijpbare'.

De overheid digitaliseert in hoog tempo, ook in Lelystad. In de jaren negentig werd informatie- en communicatietechnologie (ICT) nog voornamelijk gebruikt als hulpmiddel in de bedrijfsvoering, om documentstromen en interne processen te digitaliseren. Maar inmiddels is ICT overal. Het is een cruciale schakel geworden in het contact met de inwoner. Tal van gemeentelijke processen verlopen digitaal via het loket van de gemeentelijke website, op basis van complexe onderliggende systemen zoals digitale basisregistraties en DigiD. Goed werkende ICT is het kloppend hart van de gemeente. Het goed werkend houden van de gemeentelijke ICT is echter een steeds ingewikkelder opgave aan het worden.

De rekenkamer Lelystad wilde met dit vervolgonderzoek nagaan of het ICT-beleid van de gemeente Lelystad goed is afgestemd op wat er nu en in de toekomst nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke taken. Ook wilden we vaststellen of, omgekeerd, de uitvoering van de huidige en toekomstige gemeentelijke taken goed wordt ondersteund door het gevoerde ICT-beleid. We hebben ook gekeken naar de wijze en mate van sturing door de Lelystadse raad op de strategie voor de gemeentelijke ICT.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

De rekenkamer concludeert in dit onderzoek dat de gemeentelijke organisatie van Lelystad de afgelopen jaren hard heeft gewerkt aan het digitaliseren van de dienstverlening en de daarmee samenhangende interne werkomgeving. Lelystad voldoet nu dan ook aan wettelijke en landelijke bestuurlijke verplichtingen. Maar een volgende stap op weg naar ICT governance is nog niet gezet. Er waren wel kansen om strategische doelen, beleidsdoelen en ICT in samenhang te bezien, maar deze werden niet voldoende benut of er werd niet doorgepakt. Toch is die volgende stap wel nodig. ICT wordt steeds belangrijker. Budgetten voor ICT worden steeds groter, de afhankelijkheid van de hard- en software en opslag van gegevens (en de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid) wordt groter, veiligheids- en privacy-issues komen steeds vaker voor en de complexiteit van alle samenwerkingsverbanden zorgt voor risico op versnippering en eilandvorming. Het is nodig dat het gemeentebestuur en de ambtelijke top dit weten, begrijpen en daadwerkelijk gaan aansturen.

De belangrijkste rode draad uit dit onderzoek is een gebrek aan verbinding tussen enerzijds de Lelystadse politiek en haar beleidsprioriteiten en anderzijds de gemeentelijke werkvloer waar de ICT-projecten worden ontwikkeld en uitgerold. Bezien vanuit het perspectief van de raad heeft de gemeente Lelystad een 'governance'-probleem, dus een probleem met de aansturing van ICT en de controle hierop door de raad. Het is begrijpelijk dat de raad zich hierover zorgen maakt en meer grip op het ICT-beleid wil hebben.



De rekenkamer geeft in dit onderzoek zeven aanbevelingen voor verbetering aan de gemeenteraad. De belangrijkste daarvan is het vormgeven van ICT Governance als een groeitraject. Daarmee bedoelen we dat raad en college vanaf nu de tijd nemen voor het effectief organiseren van ICT governance op het niveau van raad en college. Het is belangrijk dat raad en college het debat aangaan over informatisering en ICT. Om het kennisniveau van de raad op het punt van ICT te verbeteren, beveelt de rekenkamer ook het (permanent) inrichten van een verbindende schakel tussen ICT en raad aan. De rekenkamer beveelt bovendien aan de raad vooraf meer te betrekken bij de I-visie van de gemeente Lelystad en het college op te dragen te zorgen voor een goede (beleidsmatige) aansluiting tussen beleid in het primaire proces, organisatiestrategie en informatiseringsstrategie.

Tot slot beveelt de rekenkamer de raad aan het college op te dragen de gemeenteraad periodiek te voorzien van verantwoordingsinformatie en ICT-consequenties een vast onderdeel zijn van het format voor raadsvoorstellen.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	30 maart 2017
Beeldvormende sessie	19 september 2017
Bespreking rekenkamerrapport ICT + visie Lelystad Digitaal 2020 + brief informatieveiligheid	28 november 2017
Besluitvorming	16 januari 2018

De Lelystadse raad heeft op 16 januari 2018 een besluit genomen over dit rekenkamerrapport. De raad heeft unaniem besloten:

1. Dat ICT Governance als een groeitraject naar een permanent proces wordt vormgegeven.
2. Het college organiseert een verbindende schakel tussen politiek en organisatie.
3. Het college draagt zorg voor leiderschap en centrale regie, bijvoorbeeld door het aanstellen van een vaste CIO.
4. Het college formuleert een I-visie met (meerjarige) strategische uitgangspunten en doelstellingen te formuleren en betreft nadrukkelijk de raad (vooraf) bij dit proces.
5. Het college beschouwt het ICT beleid en bij de invulling daarvan, de gemeente als een geheel te beschouwen en zorgt voor een goede (beleidsmatige) aansluiting tussen beleid in het primaire proces, organisatiestrategie en informatiseringsstrategie.



6. Het college voorziet de gemeenteraad periodiek van verantwoordingsinformatie.
7. Het college geeft in beleidsvoorstellen telkens aan wat de consequenties van het betreffende voorstel zijn op het vlak van informatievoorziening, informatiedeling en ICT (kosten, wet- en regelgeving, risico's, privacyaspecten).
8. Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Tevens heeft de raad op 16 januari 2018 een motie van D66 en PvdA aangenomen³ waarin het college wordt opgeroepen in het overdrachtsdocument voor de nieuwe collegeperiode de suggestie op te nemen om een startnotitie voor ICT beleid aan de raad voor te leggen.

Meest recente terugkoppeling stand van zaken

De rekenkamer heeft het college op 21 januari 2020 gevraagd⁴ om een korte en bondige terugkoppeling v.w.b. de opvolging van de aanbevelingen uit de raadsbesluiten voor dit onderzoek voor haar jaarverslag 2019. Naar aanleiding van dit verzoek van de rekenkamer heeft de ambtelijke organisatie laten weten van plan te zijn een evaluatie uit te voeren en de resultaten daarvan terug te koppelen aan de raad via een informatienota. De rekenkamer heeft deze nota ter informatie op 5 maart 2020 ontvangen. . Voor een volledige weergave van de stand van zaken verwijzen wij naar de informatienota voor de raad met nummer 200001261. De terugkoppeling per aanbeveling uit de informatienota luidde als volgt:

1. Dat ICT Governance als een groeitraject naar een permanent proces wordt vormgegeven.

In 2018 is gestart gemaakt met de I-Portfolio (overzicht I-projecten) als voortgangsverantwoordingsmechanisme richting het CT (concernteam). Onder leiding van de CIO functionaris is de I-governance Board in 2019 van start gegaan. Samen met de businessunits (lees domeinen Sociaal, Fysiek en Bedrijfsvoering) wordt er maandelijks sturing gegeven aan de uitvoering van de doelen uit o.a. Lelystad Digitaal 2020, Kadernota 3D, Lelystad Next Level en de Omgevingsvisie/wet. Iedere kwartaal legt de CIO, verantwoording af aan het Concernteam.

2. Het college organiseert een verbindende schakel tussen politiek en organisatie.

Het college heeft in 2018 invulling gegeven aan de aanbeveling voor het leggen van de verbinding tussen de organisatie en politiek. Dit door de raad in de bob-sessie van 28 november 2018 mee te nemen in de strategische visie LD2020. Vanuit een verkorte praatplaat – zie bijlage I – is de raad geïnformeerd en zijn er inzichten uitgewisseld. Voor het opzetten van de visie LD2023 zal de raad vooraf worden meegenomen in het 1e halfjaar 2020.

³ Met 18 stemmen voor en de stemmen van Inwonerspartij, SP en Leefbaar Lelystad tegen.

⁴ Het gaat hier om een verzoek om inlichtingen ex artikel 183 lid 2 gemeentewet.



3. **Het college draagt zorg voor leiderschap en centrale regie, bijvoorbeeld aanstellen van een vaste CIO.**
Na een aanloop in 2017 met een interim CIO is in 2018 een vaste CIO aangesteld die leiding geeft aan de uitvoering van de strategische ontwikkeling van de informatievoorziening.

4. **Het college formuleert een I-visie met (meerjarige strategische uitgangspunten en doelstellingen te formuleren en betreft nadrukkelijk de raad (vooraf) bij dit proces.**

Zie beantwoording aanbeveling 2

5. **Het college beschouwt het ICT-beleid en bij de invulling daarvan, de gemeente als een geheel te beschouwen en zorgt voor een goede (beleidsmatige) aansluiting tussen beleid in het primaire proces, organisatiestrategie en informatiseringstrategie.**

Beleid en informatiemanagement werken meer en meer integraal aan de vorming en invulling van beleidsdoelen. De vorming van de Kadernota 3D, maar ook de invoering van de Omgevingswet zijn hier voorbeelden van. In beide beleidskaders vormt de informatievoorziening een belangrijk onderdeel. Niet alleen aan de voorkant, de uitvoering van het beleid maar ook als het gaat om monitoring en slim inzetten van data. De in 2019 gestarte governance board toetst voorstellen op integraliteit en samenhang.

6. **Het college voorziet de gemeenteraad periodiek van verantwoordingsinformatie.**

De P&C-cyclus (jaarrekening) is de basis waarin de CIO-verantwoording aflegt over de bereikte doelen in relatie met de informatieontwikkelingen en de maatschappelijke effecten hiervan. De IT-auditor legt, via de accountant, ook verantwoording in de jaarrekening af over de IT-beheersmaatregelen, waaronder cybersecurity en privacy. Daarnaast legt de CISO-verantwoording af over informatiebeveiliging middels de ENSIA-jaarrapportage. De Functionaris Gegevensbescherming doet dat in een jaarrapportage voor wat betreft de bescherming van persoonsgegevens (AVG). Beide jaarrapportage gaan naar college en raad.

7. **Het college geeft in beleidsvoorstellen, waar dat relevant is, telkens aan wat de consequenties van het betreffende voorstel zijn op het vlak van informatievoorziening, informatiedeling en ICT (kosten, wet- en regelgeving, risico's, privacyaspecten).**

De bij aanbeveling 5 geschetste proceslijn, in combinatie met het lopende proces kwaliteitseisen raadsvoorstellen geeft invulling aan deze aanbeveling.

8. **Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.**

Deze stand van zaken geeft invulling aan aanbeveling 8.



Digitale veiligheid: Lelystad op weg naar BIG

Informatieveiligheid bij gemeenten is verscherpt op het netvlies gekomen na crises als de hack bij DigiNotar en Lektobber⁵. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als gevoelige informatie op straat komt te liggen? Of als de digitale dienstverlening aan burgers niet meer mogelijk is? Naast financiële, juridische en technische gevolgen, kunnen deze crises het imago van de gemeente en de privacy van de burgers aantasten. De genoemde crises hebben aangetoond dat gemeenten kwetsbaar kunnen zijn. Om de informatieveiligheid bij gemeenten te verbeteren, hebben Rijk en gemeenten de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) opgesteld. Er is sprake van zogenaamde 'verplichte zelfregulering'. Dat betekent dat gemeenten zelf aan zet zijn.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

De overkoepelende conclusie van de rekenkamer is, dat college en management van gemeente Lelystad op strategisch en tactisch niveau voldoende sturen op het invoeren van de afspraken uit de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG). Ook in vergelijking met vier gemeenten, waar onze onderzoeker informatieveiligheid eerder heeft onderzocht, doet Lelystad het op papier goed. De rekenkamer merkt wel op dat voldoen aan de normen van de BIG op zich niet per se betekent, dat er geen informatiebeveiliging risico's meer zijn. Zo kunnen gebreken op het niveau van de uitvoering ook invloed hebben op de informatiebeveiliging van de gemeente Lelystad. Het voldoen aan de BIG is wel een grote stap in de goede richting. Daarbij is het nodig om informatiebeveiliging niet meer alleen te zien als een kwestie van bedrijfsvoering. Uit het onderzoek bleek ook dat de Lelystadse raad te summier wordt geïnformeerd over digitale veiligheid in de gemeentelijke organisatie.

De rekenkamer beveelt de raad daarom aan informatieveiligheid aan te laten merken als een kritieke succesfactor voor de gemeentelijke beleidsuitvoering en dienstverlening⁶. Dit kan bijdragen aan een bredere bewustwording, dat er wel degelijk politieke en bestuurlijke aspecten zijn aan informatieveiligheid.

⁵ *DigiNotar verzorgde elektronische handtekeningen en certificaten voor een groot deel van de overheid, zoals die van DigID. In juli 2011 ontdekte DigiNotar dat deze een maand eerder gehackt was en kwam daarmee pas eind augustus mee naar buiten. Uit onderzoek bleek dat DigiNotar fouten in de procedures en systemen had gemaakt. Dit leidde ertoe dat alle overheidscertificaten onveilig waren. In oktober 2011 bleek dat de websites van vijftig gemeenten en gemeentelijke diensten open stonden vanwege een verouderde Windows-versie. Daardoor konden kwaadwillenden informatie ophalen en bestanden aanpassen of wissen. Ook kon men door het lek DigID's misbruiken en namens een inwoner handelingen uitvoeren bij een van de vijftig 'lekke' gemeenten. Oktober 2011 werd daardoor Lektobber genoemd.*

⁶ *Een kritieke succesfactor is een kenmerk van de organisatie of van de omgeving, dat essentieel is voor de levensvatbaarheid en het succes van die organisatie. Dat kan zowel positief als negatief zijn. In hoofdzaak gaat het erom dat iets zo belangrijk is dat de organisatie er extra aandacht aan moet besteden.*



De rekenkamer beveelt de raad daarnaast aan met het college te overleggen over de terugkoppeling die de raad periodiek zou moeten krijgen over planning, uitvoering en realisatie op het gebied van informatieveiligheidsbeleid. De rekenkamer adviseert de raad in ieder geval duidelijk te besluiten wanneer en met welke frequentie hij periodieke terugkoppeling verwacht (inclusief deadlines) en welke inhoudelijke informatie op zijn minst daarin opgenomen moet zijn.

De raad kan onder andere vragen om kerngegevens zoals het aantal ernstige en minder ernstige incidenten op het gebied van informatiebeveiliging, de opvolging die is gegeven aan (ernstige) incidenten, de uitkomsten op hoofdlijnen van audits en zelftesten, in welke mate de uitkomsten hiervan opgevolgd en afgedaan zijn, enzovoort.

Publicatie en raadsbehandeling

De rekenkamer heeft het rapport van dit onderzoek gepubliceerd op 21 maart 2016. Op 27 september 2016 is hier een raadsbesluit over genomen (A16-03720). Het raadsbesluit luidde als volgt:

1. Informatieveiligheid aan te merken als een kritieke succesfactor voor de gemeentelijke beleidsuitvoering en dienstverlening.
2. Het college voorziet de raad van een jaarlijkse terugkoppeling over planning, uitvoering en realisatie op het gebied van informatieveiligheidsbeleid, waarin minstens kerngegevens zijn opgenomen over:
 - a) het aantal ernstige en minder ernstige incidenten op het gebied van informatiebeveiliging,
 - b) de opvolging die is gegeven aan (ernstige) incidenten,
 - c) de uitkomsten op hoofdlijnen van audits en zelftesten en
 - d) in welke mate de uitkomsten hiervan opgevolgd en afgedaan zijn.
3. Het college legt twee jaar na de datum van dit raadsbesluit verantwoording af aan de raad over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Het college heeft op 6 maart 2018 schriftelijk gerapporteerd over de opvolging.

1. Aan besluitpunt 1 wordt uitvoering gegeven door:
 - a) het hebben van een verantwoordelijke portefeuillehouder voor informatieveiligheid.
 - b) het hebben van een 'security officer' die op basis van vastgesteld beleid periodiek rapporteert over audits aan college en DT (*dat heet nu: concernteam*).
 - c) het conformeren aan de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) sinds 2014 (op basis van 'pas toe, of leg uit').
2. Aan besluitpunt 2 wordt invulling gegeven door de periodieke raadbrieven over informatiebeveiliging.
3. De opvolging van besluitpunt 3 volgt in september 2018.



Een jaar na publicatie: verantwoording aan de raad over informatieveiligheid verplicht

Een jaar na publicatie van dit onderzoeksrapport van de rekenkamer Lelystad schreef de VNG in [een ledenbrief](#) aan alle gemeenteraden dat gemeenteraden jaarlijks geïnformeerd moeten worden over de informatieveiligheid van hun gemeente. In de resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente', is dit door gemeenten afgesproken.

Het is volgens de VNG een belangrijke taak voor de gemeenteraad om de informatieveiligheid te controleren. De VNG heeft voor raadsleden een set vragen ontwikkeld waarmee ze de informatieveiligheid in hun gemeente zelf kunnen testen. Deze gaan onder meer over de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten, maar ook over wie er verantwoordelijk is voor de digitale veiligheid, of er aan bewustzijn wordt gedacht, welke risico's er geaccepteerd worden, wat er gedaan wordt aan toetsing en reviews en welke procedures er zijn bij incidenten. De nieuwe verantwoordingsprocedure begint met een zelfevaluatie van informatieveiligheid door gemeenten (*op basis van de nieuwe verantwoordingswijze genaamd ENSIA*). De eerste stap is dat het college hier verantwoording over aflegt in het jaarverslag.

Achteraf beschouwd kan de aandacht van de rekenkamer voor dit onderwerp worden gezien als een vooruitziende blik op ontwikkelingen in den lande.

Op 6 maart 2018 heeft het college schriftelijk laten weten dat er reeds invulling wordt gegeven aan eerdergenoemde VNG-resolutie. Zo legt het college in het jaarverslag over 2016 op de pagina's 104 en 111 verantwoording af aan de raad over digitale veiligheid.



Open overheid: 'Open overheid, open vizier'

Transparantie staat zowel politiek als maatschappelijk in de belangstelling. Dat is ook logisch, want het is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen in de (lokale) overheid. Er zijn grote verschillen tussen Nederlandse gemeenten in de mate van openbaarheid. De rekenkamer Lelystad heeft daarom onderzoek gedaan naar actieve openbaarmaking en open data in de gemeente Lelystad. Ook het concept 'open overheid' is hierbij aan de orde gekomen. De rekenkamer Lelystad heeft voor dit onderzoek het begrip 'transparantie' vertaald naar 'actieve openbaarheid'. Oftewel: in welke mate stelt de gemeente uit zichzelf informatie beschikbaar aan de buitenwacht.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

Vergeleken met soortgelijke gemeenten heeft de gemeente Lelystad een goede vertreksituatie voor een duurzame ontwikkeling van het beleidsterrein open data. Bovendien zijn zowel raad, college als organisatie bereid om open overheid en open data de komende jaren samen verder uit te werken. Tevens vergt het concept 'open overheid' van de gemeente Lelystad een grote omslag in denken en cultuur. In dat opzicht is het nu een goed moment het beleid verder te ontwikkelen. De rekenkamer beveelt aan het beleid bestuurlijk te borgen voor open overheid en open data politiek. Ook het perspectief van de raad, de inwoners en de bedrijven van Lelystad hoort in de visie- en planvorming te zijn verwerkt. De rekenkamer beveelt aan transparantiebeleid te ontwikkelen en daarbij ook de (lokale) grenzen aan transparantie te bepalen. Maar ook: in hoeverre voldoet Lelystad aan de randvoorwaarden voor openbaarmaking en - indien nodig - op welke manier gaat Lelystad hierin verbetering aanbrengen. De gemeente Lelystad zou zich bovendien nog breder kunnen oriënteren op welke informatie zij nog meer actief openbaar kan en wil maken. Hierbij zou de gemeente vooral de voor inwoners relevante, politiek gevoelige of 'spannende' informatie niet moeten mijden. Tot slot zou de gemeente Lelystad beter inzichtelijk moeten maken voor de buitenwacht welke informatie de gemeente allemaal heeft.

Bijvoorbeeld informatie over de besteding van belastinggeld (open spending, verantwoording over subsidies, etc.), over beleid in wording, verantwoording van afwegingen, keuzes en resultaten van beleid, informatie over de plannen met de woonomgeving van inwoners (vergunningen, bouwplannen), gegevens over de kwaliteit van instellingen, et cetera.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	10 juni 2014
Beeldvormende sessie	16 december 2014
Beeldvormende / oordeelvormende sessie	13 januari 2015
Besluitvorming	10 februari 2015

De raad van de gemeente Lelystad heeft op 10 februari 2015 als volgt besloten over de aanbevelingen uit dit onderzoek:

- 1 de inrichting van beleidsvoorbereiding naar een politiek-bestuurlijke borging van open overheid en open data zodanig te concretiseren, dat de inbreng van alle partijen gewaarborgd is;
- 2 een beleidslijn voor openbaarheid vast te leggen in een zogenaamd ‘transparantiebeleid’;
- 3 bij de beleidsontwikkeling ook de grenzen aan transparantie te bepalen;
- 4 de verdere uitwerking van open data en actieve openbaarmaking te baseren op een brede oriëntatie, met inbegrip van bijvoorbeeld zowel de ‘top 20’ als de open data referentielijst;
- 5 een elektronisch toegankelijk openbaar documentenregister te publiceren, zodat de burger weet welke informatie de lokale overheid heeft (meta-informatie);
- 6 niet alleen te beginnen met het beschikbaar stellen van de meest ‘veilige data’, maar ook spannender en voor inwoners meer relevante data toe te voegen.

Opvolging van de aanbevelingen

In het jaarverslag van de rekenkamer Lelystad van 2015 heeft het college een terugkoppeling gegeven op de beslispunten uit het raadsvoorstel. Het college rapporteerde destijds als volgt.

1. In de Visie Open Gemeente is afgesproken dat beleidsprocessen bij de gemeente zo transparant mogelijk worden gemaakt. Vaak zijn die processen al transparant, een goed voorbeeld is de nieuwe welstandsnota. Een aantal besluitvormingsprocedures is transparant gemaakt (w.o. Renovatie Stadhuisplein, De Burger Begroot en Woonvisie). De diversiteit in beleidsprocessen is echter groot en het is niet altijd even duidelijk welk beleidsproces geschikt is om transparant te maken. Processen die volgens een standaardprocedure verlopen kunnen transparant gemaakt worden; maatwerkprocessen niet.
2. De kaders voor het publiceren van open data zijn vastgelegd in de Visie Open Gemeente.



3. In de Visie zijn tevens de redenen om niet te openbaren vastgelegd. De belangrijkste zijn: veiligheid, privacygevoelige informatie en vertrouwelijkheid van bedrijfs- of fabricagegegevens. Voor persoonsgegevens geldt: gegevens die openbaar gemaakt worden, mogen op geen enkele manier betrekking hebben op of herleid kunnen worden tot individuele personen.
4. In 2015 is intern en extern gecommuniceerd over de mogelijkheden van open data en de data die Lelystad beschikbaar heeft gesteld. O.a. door middel van blogs, presentaties, een persbericht en Twitter.
5. Wat betreft de huidige wijze van dossiervorming is het nog niet mogelijk om een scheiding aan te brengen tussen openbare en niet-openbare gegevens. Het toekomstige documentair informatiesysteem zal daarop ingericht moeten worden. Voor het ontsluiten van voorgaande Wob verzoeken wordt nog gezocht naar een technische oplossing om de privacy van aanvragers toch te kunnen beschermen. Het gaat dan om 85 informatieverzoeken per jaar, waarvan ongeveer een kwart tot de echte Wob verzoeken gerekend kunnen worden. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Evaluatierapport Wob dat eind februari (2016?) in proces wordt gebracht.
6. Het opendata platform is operationeel, het groeit gestaag en herbergt inmiddels 41 datasets. Het beheer is ingericht. De financiële data worden ontsloten op <http://openspending.nl/>. In 2016 wordt aansluiting gezocht bij landelijke en provinciale initiatieven om enerzijds meer bekendheid te geven aan de open data die al worden aangeboden en anderzijds om beter aan te sluiten bij de vragen vanuit de samenleving en het ondersteunen van de ontwikkeling van nieuw beleid.

Meest recente terugkoppeling stand van zaken

Op 6 maart 2018 rapporteerde het college als volgt over de huidige stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen.

Aanbeveling 1: de inrichting van beleidsvoorbereiding naar politiek-bestuurlijk borging van open overheid en open data zodanig te concretiseren, dat de inbreng van alle partijen gewaarborgd is.

Om invulling te geven aan deze aanbeveling heeft er contact met meerdere gemeentes plaatsgevonden. Daar is komen vast te staan dat vooraf afstemmen met de “externe partijen, zoals bijvoorbeeld bedrijven en inwoners”, alleen van waarde is indien men ook een aantal aantoonbaar, toegankelijke, visueel aantrekkelijke voorbeelden heeft. Ook bleek dat de meerwaarde met name geldt indien meerdere externe overheidspartners (gecombineerde open data), hieraan meewerken.

Vanaf 2015 is er derhalve ingezet op het visueel aantrekkelijk en toegankelijk maken van de website en het opendata portaal volgens de W3C-richtlijnen (keurmerk voor toegankelijke websites). Dit heeft er toe geleid dat 2 onafhankelijk instanties onze website hebben gecertificeerd. Zie ook :

<https://www.accessibility.nl/ondersteuning/inspectie/site-878>

In 2017 is gestart met het project “Flevoland Slimmer” waar verder invulling gegeven in samenwerking



met de Provincie, gemeente Almere en het Waterschap invulling wordt gegeven aan betrekken van “externe partijen”. Hiervan worden de 1e resultaten in 2018 verwacht.

Aanbeveling 2: een beleidslijn voor openbaarheid vast te leggen in een zogenaamd transparantiebeleid.

De gemeente volgt de landelijke richtlijnen inclusief die van toepassing zijn in het afhandelen van WOB verzoeken. Via het, in 2017 nieuwe ingezette opendata portaal ‘Civity’, zullen in 2018 ook de WOB verzoeken worden toegevoegd.

Aanbeveling 3: bij de beleidsontwikkeling ook de grenzen aan transparantie te bepalen.

Op het open dataportaal van de gemeente Lelystad wordt vermeld:

Open data is:

- openbare data,
- zonder auteursrechten of rechten van derden,
- bekostigd uit publieke middelen,
- verzameld voor werkzaamheden overheidsinstantie,
- liefst ‘open standaard’; dat wil zeggen zonder barrières voor gebruik ICT-toepassingen,
- liefst leesbaar door computers zodat zoekmachines de informatie kunnen vinden.

Gebruiksvoorwaarden open data Gemeente Lelystad

- Iedereen – particulier en bedrijf – mag de als zodanig aangemerkte open data van de gemeente Lelystad, zoals geplaatst op utrecht.dataplatform.nl hergebruiken in eigen toepassingen.
- De gemeente Lelystad stelt de inhoud van de datasets met de grootst mogelijke zorg samen. Dit is echter geen garantie dat deze datasets volledig, accuraat en juist zijn. De gemeente Lelystad sluit iedere aansprakelijkheid uit voor welke schade dan ook, direct en/of indirect, op enige wijze ontstaan door en/of voortvloeiend uit elk gebruik van deze datasets, waaronder ook – maar niet alleen – handelingen van een gebruiker van de datasets die op welke manier dan ook zijn ingegeven door de hier geplaatste informatie.

Voor wat betreft het bewaken van de privacy van de burgers en de veiligheid en informatie beveiliging, zie het antwoord bij vraag 6⁷.

⁷ Dit was niet helemaal wat de rekenkamer heeft beoogd met deze aanbeveling. De aanbeveling gaat niet alleen over open data, maar over welke informatie - die de gemeente heeft - openbaar is en welke informatie expliciet geheim. Ook gaat het over wat de grenzen zijn aan geheimhouding, bijvoorbeeld wanneer de geheimhouding op stukken wordt opgeheven.



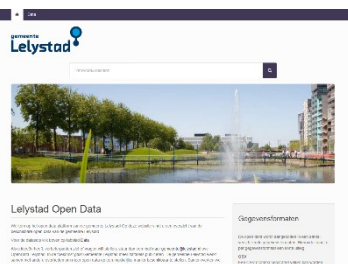
Aanbeveling 4: de verdere uitwerking van open data en actieve openbaarmaking te baseren op brede oriëntatie, met inbegrip van bijvoorbeeld zowel de top 20 als de open data referentielijst.

De gemeente voldoet aan de top 20 en heeft al enkele data gepubliceerd in het kader van de opendata referentielijst zoals bijvoorbeeld van verkiezingsbureaus en uitslagen, raadsverslagen, besluitvorming B&W stukken, openingstijden stadhuis, enz. In 2018 zal hier verder worden op ingezet.

Aanbeveling 5: een elektronisch toegankelijk openbaar documentenregister te publiceren, zodat de burger weet welke informatie de lokale overheid heeft (meta-informatie).

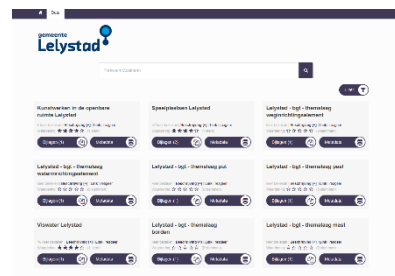
In samenwerking met het platform 'Flevoland Slimmer' wordt gekeken naar de wijze waarop dit register vorm en inhoud kan worden gegeven. Daarbij worden ook voorbeeldregister van andere gemeenten in het land geraadpleegd. Lelystad hoeft immers het wiel op dit gebied niet opnieuw uit te vinden. In de doorontwikkeling van het nieuwe opendata portaal (Civity) zal in 2018 verder vervolg aan te geven.

Aanbeveling 5: niet alleen met het beschikbaar stellen van de meest veilige data, maar ook spannender en voor inwoners meer relevante data toevoegen.



De Gemeente Lelystad had al geruime tijd een open data portaal, maar besloot in 2017 om dit portaal breder te maken door aan te sluiten bij het Open Dataplatform van Civity. Het college heeft voor de inhoud van het platform doorverwezen naar het Lelystadse [open data platform](#).

Uit de opsomming op deze site trekt de rekenkamer de conclusie dat er met name wordt gekozen voor het openbaar maken van relatief 'veilige' en neutrale datasets over vooral (openbare) ruimte en infrastructuur.

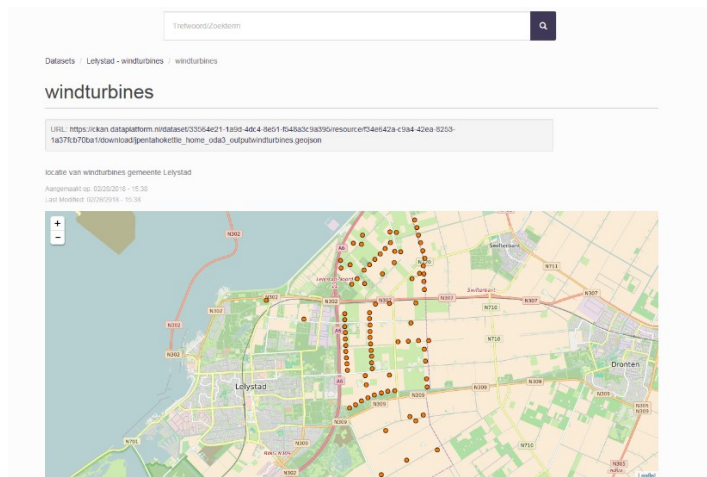


De in het Lelystadse platform verzamelde open data sets zijn:

1. Kunstwerken in de openbare ruimte Lelystad
2. Speelplaatsen Lelystad
3. Lelystad weginrichtingselement
4. Lelystad putten
5. Lelystad waterinrichtingselementen
6. Lelystad palen
7. Lelystad masten
8. Lelystad borden
9. Viswater Lelystad
10. Lelystad installaties
11. Lelystad bakken
12. Kunstwerken Lelystad (*tweede set over kunstwerken*)



13. Lelystad sensoren
14. Lelystad kasten
15. Lelystad straatmeubilair
16. Vissteigers invaliden
17. Bomen en bos Lelystad
18. Lelystad vegetatieobjecten
19. Zitbanken Lelystad
20. Lelystad stembureaus
21. OVL Lelystad
22. Afvalcontainers Lelystad
23. Lelystad wijken en buurten
24. Lelystad hoogspanningsmasten
25. Lelystad windturbines



Regie in uitvoering

Veel gemeenten noemen zich tegenwoordig een 'regiegemeente'. Wat dat precies inhoudt, blijft vaak onduidelijk. Regie betekent in het algemeen dat een gemeente bij de uitvoering van haar taken niet meer alles zelf doet, maar samen met andere organisaties, instellingen en inwoners probeert haar beleidsdoelen te bereiken. De vraag die in dit onderzoek wordt beantwoord is: hoe kan een gemeente in de praktijk concreet zo'n regierol vervullen? En hoe doet de gemeente Lelystad dit vergeleken met andere gemeenten?

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

Raad, college en ambtelijk apparaat van de Gemeente Lelystad herkennen de hierboven geschetste ontwikkeling, dat steeds meer gemeentelijke taken met anderen in de samenleving worden uitgevoerd. Toch streeft het huidige Lelystadse college er niet naar regiegemeente te zijn. Het concernteam van de Gemeente Lelystad spreekt liever over omgevingsbewust en opgavengericht te werk gaan. De Gemeente Lelystad heeft - vergeleken met de andere onderzochte gemeenten - goed nagedacht over alle spanningsvelden rond gemeentelijke regie. Tegelijkertijd heeft de Gemeente Lelystad geen duidelijke definities van regie vastgelegd. Wel probeert de gemeente per maatschappelijke opgave zo goed mogelijk samen te werken met de omgeving en worden er allerlei vormen van regie toegepast.

De raad doet er goed aan vooraf meer grip te krijgen op de keuze voor regie

Opgaven gezamenlijk doen met andere gemeenten of met de samenleving heeft gevolgen voor de rol van de raad. Het toepassen van regie betekent in ieder geval dat de ruimte voor de raad wordt ingeperkt. Immers, andere partijen doen in meer of mindere mate mee in het proces van kaderstelling. Soms heeft de gekozen vorm van samenwerking ook gevolgen voor de controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad. In de praktijk heeft de raad dan minder grip, hoewel hij wel eindverantwoordelijk voor de consequenties en resultaten blijft.

Nu maakt de ambtelijke organisatie de afweging voor (een vorm van) regie bij iedere opgave. Dat betekent meteen dat de raad niet altijd (vooraf) wordt betrokken bij de keuze voor (de vorm van) regie. Dat gebeurt alleen als college en organisatie dat agenderen. Het is belangrijk dat de raad grip houdt op taken die in regie worden uitgevoerd. Immers, de raad blijft altijd politiek en bestuurlijk eindverantwoordelijk.

Kaderstelling – bijvoorbeeld in de vorm van een visie op regie - lijkt een goed aanknopingspunt om de grip van de raad op de toepassing van regie te versterken. De raad zou zijn positie ook kunnen versterken door met het college in debat te gaan over nut en noodzaak van een visie of ambities rond regievoering. Dat zou de raad helpen om zelf actiever positie te kiezen en meer kaderstellend (vooraf) en minder controlerend (achteraf) betrokken te zijn.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	12 december 2019
Beeldvormende sessie	9 maart 2021
Oordeelvormende sessie	N.v.t.
Besluitvorming	23 maart 2021

De Lelystadse raad besloot op 23 maart 2021 unaniem als volgt:

1. Het college wordt opgedragen te rapporteren hoe op dit moment in de organisatie invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden voor regievoering, ter voorbereiding op het formuleren van een visie. Hij wordt gedacht dit binnen 6 maanden na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
2. Het college wordt opgedragen een voorstel te doen voor een visie op regievoering en de rol van de raad daarbij en zich ook vooraf zelf te bezinnen op de onderwerpen waarbij de raad regie wel of niet wenselijk vindt. Hij wordt gedacht dit binnen een jaar na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
3. De raad controleert bij relevante raadsvoorstellen actief of er een passende vorm van regie is gekozen.
4. Het college wordt opgedragen elk beleidsdocument, waarin een aspect van regie meespeelt, te voorzien van een consistente en duidelijk kenbare analyse van het krachtenveld rondom de opgave en het format voor raadsvoorstellen aan te passen, zodat wordt verantwoord waarom bij deze opgave voor een bepaalde vorm van regie is gekozen.
5. Het college wordt opgedragen binnen 6 maanden na besluitvorming over de aanbevelingen uit dit onderzoek door de raad te rapporteren hoe de geleerde lessen uit de het co creatieproces buurtbegroting zijn vertaald in nieuwe faciliteiten en procesafspraken voor de wijken waar dit experiment is voortgezet.
6. Het college wordt gevraagd om een voorstel een passend niveau van kaderstelling voor groot onderhoud, waarbij ruimte is voor coproductie met inwoners. Hij wordt gedacht dit binnen een jaar na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
7. Het college wordt gevraagd de consequente toepassing van het kader verbonden partijen bij uitbesteding te borgen.
8. Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.



Rekenkamerbrief onderzoeken ex artikel 213a gemeentewet

Artikel 213a van de gemeentewet verplicht het college periodiek onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door hem gevoerde bestuur. Deze onderzoeken ex artikel 213a zijn een belangrijke bron van informatie voor de controlerende taak van de raad. Ook maken deze onderzoeken onlosmakelijk deel uit van de publieke verantwoording aan de burger.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

Op pagina 41 van de kadernota 2021 - 2024 van de gemeente Lelystad staat dat er geen dekking in de kadernota is opgenomen voor de jaarlijkse onderzoeken ex artikel 213a. Het college vindt het vrijmaken van budget hiervoor wel wenselijk. Het niet reserveren van budget voor 213a-onderzoek staat op gespannen voet staat met wettelijke verplichtingen en met de verplichtingen en ambities uit de eigen gemeentelijke verordening 213a. Geldgebrek mag geen reden zijn, deze onderzoeken niet meer uit te voeren.

De gemeente Lelystad heeft een verordening voor 213a-onderzoek en voerde voldoende onderzoeken uit

De gemeente Lelystad heeft een verordening voor 213a-onderzoek en daarmee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting zo'n verordening te hebben. De gemeentewet en de Lelystadse verordening op 213a-onderzoeken schrijven voor, dat het college meer dan één onderzoek per jaar moet opleveren. In de jaren 2017 tot en met 2019 was dat een gemiddelde van vier 213a-onderzoeken per jaar. Dus ook aan de voorgeschreven aantallen onderzoeken per jaar wordt voldaan. De kwaliteit van die onderzoeken heeft de rekenkamer Lelystad niet onderzocht, dus daar doen we in de rekenkamerbrief geen uitspraken over.

Informatievoorziening raad en rekenkamer niet altijd consequent en voorspelbaar

De afgelopen jaren is gebleken, dat de informatievoorziening over de in uitvoering zijnde en afgeronde 213a-onderzoeken aan de raad en de rekenkamer niet altijd consequent en voorspelbaar is geweest. Ook leken de onderzoeksplannen voor 213a-onderzoek behoorlijk vrijblijvend, want niet alle geplande 213a-onderzoeken werden in de praktijk ook echt uitgevoerd. Verder kreeg de rekenkamer – en in mindere mate waarschijnlijk ook de raad – niet altijd alle verslagen van 213a-onderzoek. Dit alles is tot op zekere hoogte nog steeds het geval, al is er de afgelopen jaren wel verbetering te zien. De 213a-rapporten worden nog steeds niet toegevoegd aan het jaarverslag van de gemeente, hoewel dit wel een wettelijke verplichting is.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	22 juni 2020
Beeldvormende sessie	8 december 2020
Oordeelvormende sessie	N.v.t.
Besluitvorming	N.v.t.

Er heeft geen formele besluitvorming door de raad plaatsgevonden over de rekenkamerbrief onderzoeken ex artikel 213a gemeentewet.



Wet HOF: 'Tenminste houdbaar tot'

Op 10 december 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF) en de wet tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (wet verplicht schatkistbankieren). Bovendien heeft het kabinet een korting op het gemeentefonds doorgevoerd, ter compensatie van het in stand houden van het BTW compensatiefonds. Het kabinet wilde dit fonds aanvankelijk afschaffen. De raad heeft door deze nieuwe wetgeving de kans de financiële planning en -sturing in het kader van zijn budgetrecht voor de lange termijn vorm te geven. De rekenkamer Lelystad heeft in 2013 / 2014 een onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van de wet Houdbare overheidsfinanciën, het verplichte schatkistbankieren en de wijzigingen m.b.t. het BTW compensatiefonds voor de gemeente Lelystad.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

De gevolgen van het schatkistbankieren voor Lelystad zijn beperkt en de gemeente heeft zich in voldoende mate hierop voorbereid. Dat geldt ook voor de gevolgen van de korting op het BTW compensatiefonds. De conclusies van de rekenkamer gaan vooral over de wet HOF. De gemeente Lelystad zit in 2014 onder de voorgeschreven maximumnormen voor schuld. Echter, Lelystad heeft tot nu toe niet bewust gestuurd op het behalen van de normen op het gebied van EMU-saldo en schuldenquote. De informatiepositie van de gemeenteraad laat te wensen over: de raad kreeg onvolledige informatie over het begrote EMU-saldo van de gemeente en onvoldoende informatie over het gerealiseerde EMU saldo en de schuld in meerjarenperspectief. De rekenkamer deed vijf aanbevelingen om de sturing op EMU saldo en de EMU schuld te verbeteren op het gebied van rapporteren over en analyseren van EMU saldo en schuldenquote, het opstellen van realistische prognoses en overzichten, het in kaart brengen van sturingsmogelijkheden en het monitoren van relevante ontwikkelingen op het gebied van EMU saldo en EMU schuld. Het college stelt voor over de aanbevelingen te overleggen met de (raads) commissie van de Rekening.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	2 september 2014
Beeldvormende sessie	23 september 2014
Beeldvormende sessie / oordeelvormende sessie	28 oktober 2014
Besluitvorming	2 december 2014



De raad van de gemeente Lelystad heeft op 2 december 2014 als volgt besloten over de aanbevelingen uit dit onderzoek:

1. Kennis te nemen van de aanbevelingen 1, 2 en 3 van het rekenkamerrapport “Tenminste houdbaar tot ...”. Deze aanbevelingen worden inmiddels reeds uitgevoerd.
2. Ten aanzien van aanbeveling 4 van het rekenkamerrapport “ten minste houdbaar tot..” gezien de beperkte effectieve sturingsmogelijkheden voorsnog te volstaan met het in de P&C- documenten opnemen van de voor de raad relevante informatie over de ontwikkeling van de schuldpositie van de gemeente in relatie tot de geldende kaders.
3. Ontwikkelingen in (Europese) regelgeving met betrekking tot het EMU-saldo en EMU-schuld worden, wanneer zich wijzigingen voordoen, aan de gemeenteraad gerapporteerd via de reguliere P&C cyclus.

Opvolging van de aanbevelingen

In het jaarverslag van 2015 heeft het college een terugkoppeling gegeven op de beslispunten uit het raadsvoorstel. Het college rapporteerde destijds als volgt.

In het raadsbesluit is al aangegeven, dat de aanbevelingen 1 t/m 3 van het rekenkamerrapport al worden uitgevoerd. Naar aanleiding van aanbeveling 4 wordt in de reguliere P&C-documenten – voor zover aan de orde en relevant – informatie opgenomen over ontwikkelingen in de schuldpositie van de gemeente Lelystad en wijzigingen in EMU wet- en regelgeving.

Meest recente terugkoppeling stand van zaken

Op 1 maart 2018 rapporteerde het college over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer als volgt.

In de begroting en jaarrekening rapporteren we over het EMU saldo, balansprognoses en de schuldquote. Het college heeft deze onderdelen al een aantal jaren als vast onderdeel van de Paragraaf Weerstandsvermogen in zowel de Begroting als de rekening opgenomen. Bij grote investeringen - zoals de SVOL⁸ - wordt de raad geïnformeerd welke invloed deze investering heeft op de schuldquote.

⁸ Red: de investeringen voor de nieuwbouw t.b.v. de Stichting Voortgezet Onderwijs Lelystad.



Sport, cultuur en Recreatie



Sturen op een sterk Sportbedrijf

Het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' beschrijft de manier waarop de gemeente Lelystad het aanbod van sportvoorzieningen sinds 1998 heeft georganiseerd. In dat jaar is besloten om het beheer en onderhoud van sportaccommodaties – en daarmee een groot deel van de uitvoering van het sportbeleid – onder te brengen bij de NV Sportbedrijf Lelystad. Dit bedrijf, waarvan de gemeente enig aandeelhouder is, beheert en exploiteert sindsdien de sportaccommodaties. Dat gebeurde tot voor kort in een BV die binnen een holdingconstructie onder de NV was geplaatst. Sinds 1 januari 2021 is Sportbedrijf ondergebracht in één enkele NV.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

De rekenkamer Lelystad concludeert in dit onderzoek dat met de organisatievorm van een NV(/BV)-constructie uitvoering kan worden gegeven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad. Maar het is niet zeker of deze organisatievorm ook het meest geschikt is om uitvoering te geven aan het sportbeleid. De rekenkamer Lelystad doet de raad vier aanbevelingen voor verbetering.

De gemeente heeft in 1998 vijf uitgangspunten vastgelegd voor de verzelfstandiging van het Sportbedrijf in een NV/BV. Op dit moment wordt alleen nog voldaan aan het 'tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid'. Een impliciete, maar belangrijke motivatie voor verzelfstandiging was indertijd, dat er btw-voordelen zouden kunnen worden behaald door het optuigen van een NV/BV-constructie voor Sportbedrijf. Alleen: de fiscale regels zijn inmiddels veranderd waardoor het btw-voordeel is weggevallen.

Het is belangrijk voor de legitimiteit van de organisatievorm van Sportbedrijf dat de gemeente periodiek nagaat, in hoeverre de oorspronkelijke uitgangspunten voor verzelfstandiging nog gelden. Zowel het college als de raad hebben hieraan echter ruim twintig jaar nauwelijks aandacht besteed. Het Sportbedrijf is in die periode maar één keer geëvalueerd, waarbij maar zeer beperkt is getoetst aan de uitgangspunten uit 1998.

Geen harde data over effectiviteit en efficiëntie Sportbedrijf

Zowel de gemeente Lelystad als het Sportbedrijf hebben de indruk dat het Sportbedrijf de beoogde maatschappelijke effecten bereikt. Maar harde data waarmee dat kan worden gecontroleerd zijn er niet. Het positieve beeld is dus niet objectief vast te stellen. Voor de effectiviteit van het sportbeleid is het belangrijk dat de uitvoering ervan door het Sportbedrijf jaarlijks wordt gecontroleerd op het nakomen van de gemaakte afspraken. Met de uitkomsten daarvan kan de raad beoordelen of de beleidsdoelstellingen zijn bereikt en toetsen of de subsidies aan het Sportbedrijf (op dit moment ruim € 4,3 miljoen per jaar) doeltreffend en doelmatig zijn ingezet. Daarover kan de raad vervolgens het



gesprek aangaan met het college. Hoewel het vanaf 1998 al de bedoeling was jaarlijks hierop te monitoren, is dit tot nu toe niet van de grond gekomen.

College voert rol van eigenaar in de praktijk nogal beperkt uit

Het college vervult in grote lijnen twee rollen ten opzichte van het Sportbedrijf: die van eigenaar/aandeelhouder en die van opdrachtgever. De rol van eigenaar vult het college formeel in door deel te nemen aan de algemene aandeelhoudersvergaderingen. Maar dit heeft in de praktijk weinig om het lijf. Er worden in de aandeelhoudersvergaderingen geen discussies gevoerd over de taakuitvoering en de doelrealisatie van het Sportbedrijf. Er wordt ook nauwelijks verantwoording gevraagd van het Sportbedrijf.

College vult opdrachtgeversrol ook 'losjes' in

De opdrachtgeversrol vult het college eveneens 'losjes' in. In de praktijk is het niet het college, maar de directeur van het Sportbedrijf die in grote lijnen de opdracht voor het Sportbedrijf formuleert en bepaalt hoe de verantwoording over de subsidies eruit ziet. Het college toetst niet of de subsidies doeltreffend en doelmatig zijn besteed. Goed opdrachtgeverschap is van groot belang om te kunnen sturen op de samenwerking met de opdrachtnemer. Een voorwaarde voor goed opdrachtgeverschap is duidelijkheid over wat de opdracht precies inhoudt en wat daarbuiten valt, waarop de gemeente stuurt en waarover Sportbedrijf verantwoording moet afleggen. Doordat er over deze punten nauwelijks inhoudelijk met het Sportbedrijf wordt gesproken, komt het opdrachtgeverschap van het college niet voldoende uit de verf. Daarmee wordt het Sportbedrijf in zijn rol van opdrachtnemer eigenlijk tekortgedaan.

Raad neemt genoeg met onvolledige informatie over Sportbedrijf

Niet alleen de aansturing van Sportbedrijf door het college mist scherppte, maar het college kan ook moeilijk tegenover de raad onderbouwen of het Sportbedrijf de gemaakte afspraken nakomt. Het college legt dus niet op een volwaardige manier verantwoording af aan de raad. Raadsleden nemen genoeg met de onvolledige informatie die zij ontvangen. De raad neemt binnen de eigenaar/opdrachtnemer-relatie weliswaar geen zelfstandige positie in, maar kan het college wel om verantwoording en informatie vragen over de besteding van het subsidiegeld. Hij zou concreet vanuit zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden het college kunnen opdragen om (a) 'harde' verantwoordingsinformatie op te halen bij het Sportbedrijf over de doelrealisatie en de behaalde maatschappelijke effecten, en (b) deze informatie aan de raad te verstrekken. Gelet op de 'magere' invulling die het college geeft aan zijn rollen, ligt het voor de hand om dit ook te doen.

Raad doet er goed aan nadrukkelijker een vinger aan de pols te houden

Er staat namelijk wel iets op het spel: de continuïteit van het Sportbedrijf en de continuïteit van de uitvoering van het Lelystadse sportbeleid. De begroting van het Sportbedrijf staat op dit moment onder druk. Sinds enkele jaren heeft het bedrijf te maken met extra fiscale lasten, waardoor het lastig



wordt om de exploitatie van accommodaties rond te krijgen. Daarbij komt dat de gemeente het takenpakket van het Sportbedrijf heeft verzaamd, zonder het subsidiebedrag bij te stellen. Tegelijkertijd zijn activiteiten vervallen waarmee het Sportbedrijf eigen inkomsten binnenhaalde, zoals het schoolzwemmen. Doordat de gevolgen van de coronamaatregelen van de rijksoverheid hier nog bovenop zijn gekomen, is een precare situatie ontstaan. De raad zou er daarom goed aan doen nadrukkelijker een vinger aan de pols te houden.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	12 juli 2021
Beeldvormende sessie	26 oktober 2021
'Benen op tafel' sessie college organisatievorm Sportbedrijf	7 december 2021
Besluitvorming	N.n.t.b.



Sociaal Domein



Schoon genoeg? Het effect van huishoudelijke ondersteuning in het dagelijks leven van Lelystadse burgers

Per 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2007 vervangen door de Wmo 2015. De gemeente kijkt nu eerst naar wat hulpbehoevende inwoners nog zelf en met hulp uit hun omgeving kunnen opvangen. Pas daarna komt de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning in beeld. Per saldo komen er onder de Wmo 2015 minder mensen in aanmerking voor huishoudelijke ondersteuning. Ook is de ondersteuning zelf soberder geworden. Zo wordt in Lelystad onder huishoudelijke ondersteuning alleen nog schoonmaak aangeboden.

De rekenkamer Lelystad heeft in 2016 en (begin) 2017 onderzoek gedaan naar het effect van huishoudelijke ondersteuning in het dagelijks leven van Lelystadse inwoners. Wij gingen na of het beleid van de gemeente aansluit bij wat nodig is om inwoners op een verantwoorde manier langer zelfstandig thuis te laten wonen. Ook hebben we onderzocht of de gemeente voldoende regie en toezicht houdt op de huishoudelijke ondersteuning en op de keten van daarbij betrokken instanties.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamer Lelystad wijst uit dat de huishoudelijke ondersteuning in Lelystad op zich een aanvaardbare basiskwaliteit heeft. Echter, het beleid rond de huishoudelijke hulp heeft neveneffecten, die een ongewenste uitwerking hebben in het dagelijks leven van cliënten. Ook de samenwerking tussen de ketenpartners verloopt niet optimaal als gevolg van beleidskeuzes die de gemeente heeft gemaakt. Deze onvolkomenheden doen afbreuk aan een verder adequaat ingericht zorgsysteem.

Zo is er onvoldoende samenhang in de verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en ketenpartners. En er is minder huishoudelijke ondersteuning geleverd dan mogelijk was geweest binnen het beschikbare budget. Ook blijven de eigen kracht van Wmo-clieënten en de inzet van het eigen netwerk in de praktijk achter bij de verwachtingen. Een aanzienlijke groep cliënten heeft geen of weinig extra schoonmaakhulp uit de eigen omgeving en kan het zich evenmin permitteren om uren bij te kopen.

Het systeem leidt tot onvoldoende maatwerk: in het keukentafelgesprek met cliënten doordat belangrijke onderwerpen niet aan bod komen. Zorgaanbieders passen op hun beurt te weinig maatwerk toe bij het bepalen van de hoeveelheid ondersteuning. Ook de hulpen kunnen door de hoge werkdruk niet altijd het gewenste maatwerk leveren. Het gevolg van dit alles is dat er cliënten zijn voor wie de huishoudelijke ondersteuning onvoldoende is. Zorgaanbieders bepalen bovendien in de praktijk in belangrijke mate welke aanspraken de cliënt heeft. Uit de jurisprudentie hierover blijkt dat dit niet de bedoeling is.



Tot slot: de procedures en regelingen in het lokale zorgsysteem van Lelystad zijn ingewikkeld en talrijk. De gemeente vraagt daarmee te veel van minder weerbare mensen die mentaal niet in staat zijn om zulke informatie tot zich te nemen en wijst hiernaast niet voldoende actief op de mogelijkheid van een onafhankelijke, professionele cliëntondersteuner. Mede hierdoor staat hun rechtsbescherming onder druk.

De rekenkamer geeft de raad elf aanbevelingen ter verbetering.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar– de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	6 september 2017
Beeldvormende sessie	28 november 2017
Oordeelvormende sessie	16 januari 2018
Besluitvorming	13 maart 2018

De raad van de gemeente Lelystad heeft op 13 maart 2018 als volgt besloten over de aanbevelingen uit dit onderzoek:

1. het college op te dragen:
 - a. te zorgen voor meer sturing, orde en duidelijkheid binnen de keten, door onder meer het formuleren van concrete doelen, maatregelen en indicatoren voor huishoudelijke ondersteuning;
 - b. de sociale wijkteams beter toe te rusten voor hun taak, door duidelijke doelen, prestaties, verantwoordelijkheden, prioritering en begrenzing vast te leggen, waarbij zij geen rol op zich hoeven te nemen in de monitoring van de huishoudelijke ondersteuning;
 - c. vooraf meer en nadrukkelijker bekendheid te geven aan onafhankelijke cliëntondersteuning en het gebruik hiervan actief te bevorderen met name bij de intake van nieuwe cliënten en/of bij wijziging in de persoonlijke situatie van cliënten;
 - d. te waarborgen dat, voordat een beschikking wordt afgegeven, wordt gecontroleerd of in de ondersteuningsplannen:
 - alle wettelijk verplichte aspecten ook daadwerkelijk zijn ingevuld;
 - de medische informatie uit privacyoverwegingen meer omfloerst wordt weergegeven;
 - e. te investeren in “warme overdracht” tussen wijkteams en cliënten om de kwaliteit van de zorg op die manier een impuls in de goede richting te geven;
 - f. de vergoedingen voor het realiseren van een schoon en leefbaar huis op basis van gegevens van de zorgaanbieders en monitoring door de gemeente aan te passen indien de praktijk daar aanleiding toe geeft, passend binnen de wet en jurisprudentie;



- g. kwantificeerbare afspraken te maken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten per doelgroep;
- h. het gebruik van dienstencheques door cliënten te bevorderen door:
- ze nog actiever onder de aandacht van de doelgroep te brengen;
 - de eigen bijdrage voor dienstencheques in het algemeen laag te houden;
- i. de informatievoorziening over de eigen bijdrage te verbeteren, de eigen bijdrage voorlopig te handhaven en het inkomensafhankelijke deel zo te laten;
- j. de algemene informatievoorziening aan cliënten te verbeteren door:
- in het voortraject van oriëntatie en het aanvragen van hulp sterker in te zetten op telefonische en mondelinge communicatie, waarna schriftelijke informatie als aanvulling kan dienen;
 - meer aandacht te besteden aan kwetsbare cliënten zonder (bruikbaar) sociaal netwerk, onder meer door periodiek persoonlijk contact.
2. twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Meest recente terugkoppeling stand van zaken

De rekenkamer heeft het college op 21 januari 2020 gevraagd⁹ om een korte en bondige terugkoppeling v.w.b. de opvolging van de aanbevelingen uit de raadsbesluiten voor dit onderzoek voor haar jaarverslag 2019. Op 17 maart 2020 ontving de rekenkamer de volgende terugkoppeling:

Wij hebben naar aanleiding van het raadsbesluit d.d. 13 maart 2018 invulling gegeven aan de diverse besluiten. Hierbij de maatregelen die in dit kader zijn genomen.

1.a. Te zorgen voor meer sturing, orde en duidelijkheid binnen de keten, door onder meer het formuleren van concrete doelen, maatregelen en indicatoren voor huishoudelijke ondersteuning.

In het Besluit Maatschappelijke Ondersteuning zijn aanvullende bepalingen opgenomen voor huishoudelijke ondersteuning:

- Eenieder moet gebruik kunnen maken van een schone woonkamer, in gebruik zijnde slaapkamer, keuken, badkamer, toilet en gang.
- Een schoon huis wil niet zeggen dat alle ruimtes wekelijks schoongemaakt moeten worden. Het betekent dat het huis periodiek schoon wordt gemaakt, zodat het niet vervuilt.
- De aanspraak op huishoudelijke ondersteuning bestaat uit een aanvulling op de eigen mogelijkheden van de cliënt zelf.
- Het is aan de cliënt om, in samenspraak met de aanbieder, de werkzaamheden zodanig in te zetten dat er maximaal rendement uit wordt gehaald.

⁹ Het gaat hier om een verzoek om inlichtingen ex artikel 183 lid 2 gemeentewet.



- Het onderhoud van een tuin, en het verzorgen van huisdieren (dit geldt niet voor hulphonden), hoort niet bij de maatwerkvoorziening schoon en leefbaar huis.

1.b De sociale wijkteams beter toe te rusten voor hun taak, door duidelijke doelen, prestaties, verantwoordelijkheden, prioritering en begrenzing vast te leggen, waarbij zij geen rol op zich hoeven te nemen in de monitoring van de huishoudelijke ondersteuning.

De sociaal wijkteams zijn goed toegerust op hun taak. De taken en bevoegdheden zijn goed vastgelegd. Voor meer informatie zie het [Programmaplan Wmo 2020](#) (paragraaf 4.1.20).

1.c Vooraf meer en nadrukkelijker bekendheid te geven aan onafhankelijke cliëntondersteuning en het gebruik hiervan actief te bevorderen met name bij de intake van nieuwe cliënten en/of bij wijziging in de persoonlijke situatie van cliënten.

In het [Programmaplan Wmo 2020](#) is op blz. 36 beschreven hoe invulling wordt gegeven aan de cliëntondersteuning binnen de Wmo. Mede naar aanleiding van het rekenkamerrapport is er een pool van deskundige vrijwilligers gevormd die cliënten kunnen ondersteunen bij het gesprek.

1.d Te waarborgen dat, voordat een beschikking wordt afgegeven, wordt gecontroleerd of in de ondersteuningsplannen:

- alle wettelijk verplichte aspecten ook daadwerkelijk zijn ingevuld;
- de medische informatie uit privacyoverwegingen meer omfloerst wordt weergegeven.

Dit is geborgd. Dit is onderdeel van de standaard werkwijze.

1.e Te investeren in 'warme overdracht' tussen wijkteams en cliënten om de kwaliteit van de zorg op die manier een impuls in de goede richting te geven.

De overdracht is duidelijk geregeld. Cliënten hebben een vaste contactpersoon bij het Sociaal Wijkteam en kunnen altijd, als zij vragen hebben over hun ondersteuning, contact opnemen met deze contactpersoon.

1.f De vergoedingen voor het realiseren van een schoon en leefbaar huis op basis van gegevens van de zorgaanbieders en monitoring door de gemeente aan te passen indien de praktijk daar aanleiding toe geeft, passend binnen de wet en jurisprudentie

Als gevolg van de invoering van het abonnementstarief zijn de uitgaven voor de Wmo aanzienlijk gestegen. Dit is aanleiding geweest de tarieven voor de Wmo dienstverlening aan te passen. Dit geldt ook voor huishoudelijke ondersteuning. Dit past nog wel binnen de geldende wetgeving en jurisprudentie.

1.g Kwantificeerbare afspraken te maken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten per doelgroep.

Wij onderscheiden binnen het cliëntenbestand geen specifieke doelgroepen. Er zijn dan ook geen specifieke afspraken per doelgroep.



1.h. Het gebruik van dienstencheques door cliënten te bevorderen door:

- **ze nog actiever onder de aandacht van de doelgroep te brengen;**
- **de eigen bijdrage voor dienstencheques in het algemeen laag te houden.**

Door de invoering van het abonnementstarief is het gebruik van maatwerkvoorzieningen aanzienlijk toegenomen. Dit maakte het noodzakelijk binnen de Wmo keuzes te maken. Een van de keuzes is om met ingang van 2020 te stoppen met het beschikbaar stellen van dienstencheques. Belangrijke overwegingen hierbij waren dat, ondanks extra publiciteit e.d., het gebruik beperkt is gebleven en de uitvoeringskosten hiervan relatief hoog waren.

1.i De informatievoorziening over de eigen bijdrage te verbeteren, de eigen bijdrage voorlopig te handhaven en het inkomensafhankelijke deel zo te laten.

Er is eerder extra ingezet op goede berichtgeving e.d. rond de eigen bijdragen. Dit is inmiddels niet meer zo relevant als gevolg van de invoering van het abonnementstarief.

1.j De algemene informatievoorziening aan cliënten te verbeteren door:

- **in het voortraject van oriëntatie en het aanvragen van hulp sterker in te zetten op telefonische en mondelinge communicatie, waarna schriftelijke informatie als aanvulling kan dienen;**
- **meer aandacht te besteden aan kwetsbare cliënten zonder (bruikbaar) sociaal netwerk, onder meer door periodiek persoonlijk contact.**

In de oriëntatiefase wordt standaard gekozen voor het huisbezoek waarbij gekeken wordt wat mogelijk en wenselijk is. De formele afspraken worden daarna schriftelijk vastgelegd. Met de Wmo partijen is afgesproken dat, als zij zien dat een cliënt meer ondersteuning nodig heeft, dit melden bij het Sociaal Wijkteam zodat zij daar opnieuw op bezoek kunnen gaan.

Verder wordt aan 75-plussers, die nog een Wmo voorziening hebben, huisbezoeken gebracht zodat dan ook de kwetsbare ouderen in beeld komen.



Inkoop en subsidiëring in het sociaal domein: 'De praktijk zal het leren'

Efficiënt en effectief inkopen en subsidiëren was altijd al belangrijk voor gemeenten. Met de veranderingen in het sociale domein nam het belang van uitbesteden toe. Het is hierbij de vraag welke invloed de gemeenteraad heeft op de borging van (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en kwaliteit bij inkoop en subsidiëring door de gemeente. De rekenkamer Lelystad heeft onderzoek hiernaar gedaan. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 2015 en het bijbehorende rapport is gepubliceerd op 8 september 2016.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

Uit dit beknopte casuonderzoek naar drie inkoop- en subsidiedossiers in het sociale domein blijkt, dat het sociale domein volop in ontwikkeling is in gemeente Lelystad. De kaders die de raad heeft gesteld voor inkoop- en aanbesteding en voor subsidieverstrekking zijn qua procedure op orde.

In 2014 heeft de raad onder tijdsdruk gestuurd op de drie decentralisaties. De raad heeft daarbij zorgcontinuïteit vooropgesteld en tot nu toe minder scherpere kunnen aanbrengen in zijn inhoudelijke beleidsambities. Mede daardoor heeft de raad op dit moment ook onvoldoende handvatten voor een goede controle en beoordeling van effecten, realisatie en resultaten van beleid achteraf.

Nu de start- en aanlooperperiode in het sociale domein zo langzamerhand voorbij zijn, zou een periode van bestendiging moeten volgen. De afspraken tussen raad en college zouden in deze fase vooral moeten gaan over inhoudelijke ambities, maatschappelijke en sociale doelstellingen. Het gaat er dan vooral om hoe beleidsresultaten en -effecten moeten worden gemeten en hoe zorgaanbieders hier verantwoording over moeten afleggen.

Inmiddels is er meer informatie beschikbaar gekomen over onder meer cliënttevredenheid, financiële resultaten en geleverde prestaties in het sociale domein. Aan de hand hiervan kunnen raad en college het gesprek aangaan over een mogelijk scherpere invulling in de toekomst van de kaderstellende en controlerende rol door de raad in het sociale domein. Maar bijvoorbeeld ook over hoe de eerste resultaten zich in de praktijk verhouden tot verwachte beleidsresultaten en -effecten, over het controleren van de beleidseffecten en over het beheersen van eventuele risico's. De rekenkamer geeft de Lelystadse gemeenteraad negen aanbevelingen.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	8 september 2016
Beeldvormende sessie	7 maart 2017
Oordeelvormende sessie	21 maart 2017
Besluitvorming	4 april 2017

De raad van de gemeente Lelystad heeft op 4 april 2017 als volgt besloten over de aanbevelingen uit dit onderzoek:

1. Kennis te nemen van het rapport van de rekenkamer “De praktijk zal het leren; de noodzaak van resultaatsturing voor beheerste transformatie in de inkoop, aanbesteding en subsidiëring binnen het sociaal domein”.
2. De aanbevelingen (9 stuks) uit het rapport van de rekenkamer Lelystad worden door het college nader uitgewerkt, inclusief voorstellen ten aanzien van de realisatie termijnen, en ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Het college zal hiertoe de volgende documenten ter besluitvorming aan de raad voorleggen:
 - a. Een startnotitie sociaal domein (2e kwartaal 2017)
 - b. Een hoofdlijnennotitie sociaal domein (4e kwartaal 2017)
 - c. Een kadernota sociaal domein (2018)
3. Bij de startnotitie sociaal domein (2e kwartaal 2017) wordt door het college inzichtelijk gemaakt hoe zij de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport gaan opvolgen en met welke aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, en binnen welke termijn, in de huidige beleidsperiode reeds een aanvang gemaakt kan worden.

Opvolging van de aanbevelingen

Op 23 mei 2017 heeft het college besloten bij subsidieverstrekingen per 1 januari 2018 een Social Return On Investment (SROI) clause op te nemen in de voorwaarden voor subsidies, gericht op de versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld ter zake de (re-)integratie van werkloze Lelystedelingen, alsmede doelgroepen uit het speciaal- en praktijkonderwijs op de arbeidsmarkt. Het beoogde effect van het voorstel is een gecontroleerde introductie van de SROI-clausule in de subsidieverstrekingen.



Het gaat concreet onder meer om subsidies aan Go-Kinderopvang; MDF; Stichting MEE; Flevomeer Bibliotheek; Agora; Kubus; Sportbedrijf; Stichting Welzijn en Triade. Uit (ambtelijke) gesprekken blijkt dat bij deze instanties draagvlak is voor een dergelijke clause. Met de organisaties is afgesproken dat in goed overleg met de subsidieontvanger bij de uitvoering van de prestatieafspraken een percentage van het subsidiebedrag kan worden ingezet voor SROI. Daarbij wordt niet zozeer gedacht aan een financiële bijdrage maar juist aan het bieden van (vormen van) werk aan mensen met een beperking.

Desgevraagd heeft het college een terugkoppeling gegeven op de beslispunten uit het raadsvoorstel. Het college rapporteerde als volgt.

De startnotitie Sociaal Domein is op 3 oktober 2017 door raad vastgesteld. Hierin is opgenomen hoe de aanbevelingen van de rekenkamer worden opgevolgd en een plaats krijgen. De raad heeft via deze startnotitie acht besluitpunten vastgesteld voor de planning van de Kadernota Sociaal Domein. In het kader van het rekenkameronderzoek 'inkoop 3D' was de evaluatie van inkoop- en sturingsmodellen een belangrijk besluitpunt (besluitpunt c uit de startnotitie). In de startnotitie staat over het opvolgen van de aanbevelingen van de rekenkamer op pagina 2 als volgt: *'Ook zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer n.a.v. hun onderzoek inzake inkoop en subsidiëring in het sociaal domein waar relevant onderdeel worden van dit traject om te komen tot een integrale Kadernota Sociaal Domein. Zo zal bijvoorbeeld een brede evaluatie van de gekozen inkoop- en sturingsmodellen onderdeel uitmaken van het traject.'*

Het college heeft op 10 januari 2019 wederom schriftelijk gerapporteerd over de opvolging van het raadsbesluit van 4 april 2017. De cursieve tekst is de terugkoppeling van 10 januari 2019. De niet-cursieve blauwe tekst is informatie uit een eerdere terugkoppeling van het college.

1. Bij verlengingen de contracten evalueren.

Bij tussentijdse verlengingen wordt gekeken hoe de ervaringen in de afgelopen periode waren en of er aanleiding is het contract te beëindigen. Bij een nieuwe aanbesteding vindt een uitgebreide evaluatie plaats. In het traject om te komen tot de nieuwe kadernota sociaal domein zullen de inkoopmodellen en sturingsinstrumenten uitgebreid worden geëvalueerd. Dit maakt onderdeel uit van het traject om te komen tot de kadernota.

Over de nota Inkoop- en sturingsmodellen binnen het sociaal domein heeft, tegelijkertijd met de Hoofddijnennotitie Sociaal Domein, op 13 maart 2018 in de raad besluitvorming plaatsgevonden.

2. Deze evaluatie gebruiken voor het samenstellen van een compact document met een toekomstvisie.

Dit maakt onderdeel uit van het traject om te komen tot de kadernota. De toekomstvisie is een onderdeel van de nieuwe kadernota sociaal domein.

De nieuwe kadernota sociaal domein ligt begin 2019 bij de raad voor besluitvorming.



3. Mede op basis van de evaluatie een overzicht opstellen van een overzicht van beoogde publieke doelen en maatschappelijke doelen voor het sociaal domein.

Er zijn eerder in de verschillende kadernota's binnen het sociaal domein maatschappelijke doelen e.d. opgesteld. Het (opnieuw) vaststellen van publieke/maatschappelijke doelen voor het sociaal domein is een onderdeel van de nieuwe kadernota sociaal domein.

Deze ligt begin 2019 voor besluitvorming bij de raad.

4. De raad voorzien van een heroverweging van gemaakte keuzes voor de inzet van sturingsinstrumenten in het sociaal domein.

De evaluatie van de inkoopmodellen en sturingsinstrumenten alsmede de keuzes die op basis daarvan worden gemaakt zijn onderdeel van het traject om te komen tot de nieuwe kadernota sociaal domein (zie ook hierboven onder 1).

Dit is onderdeel van de nieuwe kadernota sociaal domein.

5. Mocht het college populatiebepaling voortzetten, dan de raad voorzien van een voorstel voor het inbouwen van kwaliteitsprijkkels teneinde de mogelijke risico's voor de kwaliteit en continuïteit in de zorg te beperken¹⁰.

In de lopende contracten zijn kwaliteitsprijkkels opgenomen. Ook zijn er bepalingen opgenomen over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van zorg. Deze aspecten zullen ook in de brede evaluatie van de inkoopmodellen worden meegenomen.

Dit aspect is ook meegenomen in de nota Inkoop- en Sturingsmodellen binnen het sociaal domein.

6. De raad voorzien van een uitvoeringsprogramma voor het gehele sociale domein.

Er worden nu nog jaarlijks uitvoeringsprogramma's opgesteld voor Wmo, Jeugdwet e.d. Het is de bedoeling in het verlengde van de kadernota sociaal domein jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor het sociaal domein op te stellen. In de kadernota sociaal domein zal nader worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven.

In de Kadernota Sociaal Domein, die begin 2019 voor besluitvorming bij de raad ligt, is opgenomen dat er op basis van de kadernota jaarlijks programmaplannen worden opgesteld. Het is de bedoeling in 2019 nog te werken met afzonderlijke programmaplannen. De organisatie zal nog nader onderzoeken of en in hoeverre ze voor 2020 een programmaplan voor het gehele sociaal domein kan opstellen.

¹⁰ Een van de bevindingen van de rekenkamer is, dat de bestaande kwaliteitsprijkkels in de contractvorming rond dagbesteding ouderen te beperkt zijn om mee te kunnen sturen. De rekenkamer pleit voor extra prikkels ter handhaving of verhoging van de kwaliteit, zorgcontinuïteit en de innovatie.



7. De raad voorzien van een halfjaarlijkse monitoring¹¹.

Dit gebeurt reeds: er wordt twee keer per jaar een Monitor Sociaal Domein aan de raad voorgelegd.

De monitor maakt met ingang van medio 2018 deel uit van het informatieportaal gemeente Lelystad: www.lelystadinzicht.nl.

8. Op korte termijn minimum afspraken maken met zorgaanbieders over het borgen van kwaliteit (minimumafspraken maken over kwaliteit, klachtenafhandeling, deskundigheid personeel en wijze van meten en verantwoorden).

Er zijn reeds (minimum)afspraken gemaakt met de gecontracteerde partijen. In de afgesloten contracten zijn deze afspraken vastgelegd. Op basis van de hiervoor genoemde evaluatie zal worden bepaald of en welke aanpassingen op dit onderdeel gewenst c.q. nodig zijn.

Ook in nieuwe contracten zullen afspraken worden opgenomen over kwaliteit, klachtenafhandeling, deskundigheid, wijze van rapporteren e.d.

¹¹ *De rekenkamer heeft aanbevolen vanuit de raad de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde (publieke) doelen te monitoren. Hierbij monitort de raad de voortgang van de uitbesteding. De rekenkamer beveelt daarnaast aan periodiek (bijvoorbeeld een keer per jaar) de concrete resultaten van uitbesteding te monitoren met daarbij de relatie aan tussen de inkoop en subsidiering en de beoogde effecten die worden nagestreefd. De rekenkamer maakt hierbij de kanttekening, dat dit naar verwachting niet hetzelfde is als de monitor sociaal domein.*



Rekenkamerbrief armoedebeleid en schuldhulpverlening

Het armoedebeleid in Nederland is de afgelopen jaren inhoudelijk sterk veranderd. Het huidige beleid legt de nadruk op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Maatwerk moet ervoor zorgen dat de juiste ondersteuning terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben. Bij de ontwikkeling en uitvoering van het armoedebeleid wordt in den lande in toenemende mate nadruk gelegd op preventie, vroegsignalering en aandacht voor speciale doelgroepen zoals kinderen en jongeren.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

De laatste jaren is er meer oog voor armoede als een samengesteld probleem. Daarmee raakt armoedebestrijding aan diverse gemeentelijke beleidsterreinen. Dat betekent dat gemeenten naast de inzet van het armoedebudget ook (grote) inspanningen verrichten op aanpalende beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld onderwijs of de Participatiewet. Dat er zoveel raakvlakken zijn met ander beleid, betekent dat het armoedebeleid een totaalbeleid moet zijn. Omdat armoedebeleid een ingewikkeld beleidsterrein is, is het lastig om de doelgroepen goed te definiëren en in kaart te brengen. Dat in het kader van armoedebeleid veel met maatschappelijke organisaties (o.a. maatschappelijk middenveld en goede doelen) wordt samengewerkt, maakt het kaderstellen en controleren van dit beleid nog ingewikkelder voor de raad.

Herijking armoedebeleid gemeente Lelystad in 2018

Eind 2018 zou de Gemeente Lelystad haar beleid op het gebied van armoede en schuldhulpverlening herijken. Om de raad te helpen bij het beoordelen van het herijkte armoedebeleid, heeft de rekenkamer deze brief over dit beleidsonderdeel opgesteld. We zijn in de rekenkamerbrief uitgegaan van negen rekenkameronderzoeken die sinds 2015 door rekenkamers in den lande zijn gepubliceerd. De rapporten gaan in belangrijke mate over gemeenten, die in redelijke mate lijken op Lelystad op het gebied van welvaart, bevolking en arbeidsmarkt.

Waar gaat de brief over?

We lichten in de rekenkamerbrief toe, welke relevante rode draden we aangetroffen hebben in de onderzochte rapporten en welke aanbevelingen uit deze rapporten mogelijk betekenis kunnen hebben voor het Lelystadse armoedebeleid. De rekenkamer Lelystad beveelt de raad aan deze brief aan te grijpen om in gesprek te gaan met het college over de gewenste doelen en effecten van het te herijken Lelystadse armoedebeleid. De rekenkamerbrief is bedoeld om de raad hiervoor handvatten te geven.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	23 oktober 2018
Mogelijkheid voor raadsfracties om vragen te stellen over de rekenkamerbrief in sessie diversen	4 december 2018
Oordeelvormende sessie	N.v.t.
Besluitvorming	N.v.t.

Er heeft geen formele besluitvorming door de raad plaatsgevonden over de rekenkamerbrief armoedebeleid en schuldhulpverlening. We hebben de opvolging en doorwerking van deze brief daarom niet bij het college en de ambtelijke organisatie opgevraagd. Er is immers geen vastgesteld raadsbesluit aan de hand waarvan dat zou kunnen.

De rekenkamerbrief armoedebeleid en schuldhulpverlening is wel expliciet betrokken bij de besluitvorming in de raad over de nota armoedebeleid en schuldhulpverlening in 2019. Beeld- en oordeelvormende sessies over deze nota vonden plaats op respectievelijk **5 maart 2019** en **19 maart 2019**. Besluitvorming over de nota armoedebeleid en schuldhulpverlening vond plaats op **2 april 2019**.



Rekenkamerbrief toegang jeugdzorg

Sinds 2015 is het de taak van gemeenten om te zorgen voor een samenhangend jeugdzorgaanbod. Tegelijkertijd wordt van gemeenten verwacht zij het gebruik van dure, gespecialiseerde jeugdzorg terugdringen. Het geldt dat gemeenten in theorie zo zouden kunnen besparen, heeft het Rijk bij voorbaat ingehouden op het jeugdzorgbudget dat gemeenten krijgen. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat veel gemeenten moeite hebben om de jeugdzorg naar behoren te organiseren. Gemeenteraden worstelen dan ook met de vraag hoe zij kunnen sturen op de instroom naar de jeugdzorg.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek.

De toegang tot jeugdzorg verloopt in de meeste gemeenten via gemeentelijke wijkteams of jeugd- en gezinsteam, waar ouders en jongeren terecht kunnen met problemen rond opvoeden en opgroeien. Er zijn echter ook nog 'andere verwijzers' naar jeugdzorg, die niet direct verbonden zijn aan de gemeente. Denk aan huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters en de Raad voor de Kinderbescherming. Vooral huisartsen bepalen in hoge mate de inzet van jeugdzorg. Zij zijn, ook in Lelystad, de grootste verwijzer naar gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders. De gemeente heeft hierop in principe heel weinig invloed. Toch is zij verplicht om ook deze dure jeugdhulp te financieren. Dit is het dilemma van veel gemeenten in een notendop.

Involed van gemeenten op de instroom jeugdzorg

Wettelijk gezien hebben gemeenten een aantal 'knoppen om aan te draaien' bij het sturen op de instroom naar jeugdzorg. Ze kunnen bijvoorbeeld bevorderen dat er eerst bij het gemeentelijke loket wordt gezocht naar hulp 'dichtbij' (in de eigen sociale omgeving, bij jeugdmaatschappelijk werk, een vrijwilligersorganisatie, de school enzovoort). En ze kunnen preventieve activiteiten inzetten, zodat er minder gebruik gemaakt hoeft te worden van gespecialiseerde jeugdzorg. Sturen op de jeugdhulpverlening na verwijzing door een arts kan de gemeente slechts binnen strenge grenzen. Maar onmogelijk is het niet. Een gemeente kan onder andere:

- 'spiegelinformatie' leveren aan huisartsen over hoe hun doorverwijzingen zich verhouden tot die van andere huisartsen;
- een praktijkondersteuner Jeugd spreekuur laten houden in de huisartsenpraktijk;
- met gecontracteerde jeugdhulpaanbieders afspraken maken waaraan zij zich moeten houden bij het kiezen van een behandeling.

Suggesties voor verbeteren sturen op toegang tot jeugdzorg

In de rapporten die de rekenkamer Lelystad heeft bestudeerd staan suggesties waarmee de sturing op de toegang tot de jeugdzorg verder verbeterd zou kunnen worden. Enkele daarvan zijn:

- Samenwerking met huisartsen bevorderen en waar nodig uitbreiden. Doel hiervan is dat kinderen de juiste hulp krijgen en niet onnodig worden doorverwezen. En ook: dat huisartsen alleen naar gecontracteerde jeugdhulpaanbieders verwijzen.



- Afspraken maken met zorgaanbieders. Gemeenten kunnen met gecontracteerde jeugdhulp-aanbieders een protocol opstellen dat bepaalt hoe zij na een medische verwijzing vaststellen welke voorziening zij inzetten en wat de aard en omvang daarvan mag zijn.
- Zichtbaarheid en laagdrempeligheid van gemeentelijke toegang vergroten. De gemeente zou kunnen werken met ‘ambassadeurs’ die de toegang laagdrempeliger maken en diensten kunnen bundelen om inwoners beter van dienst te zijn. De keuze voor het gemeentelijk loket ligt dan sneller voor de hand wanneer er sprake is van een probleem.
- Sturingsinformatie over toegang tot jeugdzorg verbeteren. Cruciaal is dat beleidsmakers in de gemeente kunnen beschikken over informatie over verwijsstromen, het verband tussen preventieve activiteiten en het beroep op jeugdzorg en over problemen waar inwoners bij het zoeken naar ondersteuning en zorg in de praktijk tegenaan lopen. Een belangrijke mogelijkheid tot verbetering is dan ook het geven van inzicht in en overzicht over het werkveld jeugdzorg, bijvoorbeeld met een voor iedereen toegankelijke zorgkaart.

Publicatie en raadsbehandeling

Hierna geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar– de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	15 oktober 2019
Bijpraatsessie tekorten jeugdzorg.	29 oktober 2019
Oordeelvormende sessie	N.v.t.
Besluitvorming	N.v.t.

De rekenkamerbrief toegang jeugdzorg is betrokken bij de bijpraatsessie van de raad over de tekorten in de jeugdzorg van 29 oktober 2019. Er heeft geen formele besluitvorming door de raad plaatsgevonden over deze rekenkamerbrief.



Code rood voor de jeugdzorg

Op 10 november 2020 heeft de Lelystadse gemeenteraad in meerderheid de motie 'Code Rood voor de Jeugdzorg' aangenomen. In deze motie verzoekt de Lelystadse raad de rekenkamer Lelystad onderzoek te doen naar de bestuurlijke aansturing en informatievoorziening rond het dossier jeugdzorg. Het rekenkamerrapport naar aanleiding van de motie 'Code rood voor de jeugdzorg' beschrijft enerzijds de manier waarop de gemeente Lelystad de jeugdhulp heeft georganiseerd en anderzijds de verbetermogelijkheden op het gebied van sturing, verantwoording en controle.

De rekenkamer Lelystad heeft de organisatie van de jeugdhulp in dit onderzoek als een samenwerkingsvraagstuk beschouwd. Bij het uitvoeren van de taken voor jeugdhulp zijn namelijk diverse organisaties betrokken. De gemeente Lelystad werkt in dit stelsel onder meer samen met het JGT (later Jeugd BV / JEL) en de zorgorganisaties. Goede samenwerking is vooraf goed doordacht en vraagt om een optimaal evenwicht tussen de samenwerkingsvorm, het juiste proces, uitstekende relaties en heldere en tijdige communicatie over proces en inhoud.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek.

De keuzes die het gemeentebestuur na de decentralisatie heeft gemaakt voor de inrichting en organisatie van de jeugdhulp in Lelystad, hebben er uiteindelijk toe geleid dat het gemeentebestuur meer op afstand kwam te staan, minder grip en steeds minder sturingsmogelijkheden had. Gedurende de onderzochte periode verliep de samenwerking omtrent jeugdhulp ook niet altijd goed: diverse betrokkenen hebben vele fouten gemaakt. Deze fouten werden vooral veroorzaakt door een gebrek aan duidelijke en concrete keuzes van het gemeentebestuur. Daardoor ontspoorde de uitvoering van de jeugdhulp in Lelystad. Er is niet één partij geweest die duidelijk de overhand heeft gehad in dit 'systeemfalen'.

(Te) rigoureuze ingrepen

De manier waarop de samenwerking in de jeugdhulp door de jaren heen is vormgegeven en ingericht, wordt gekenmerkt door rigoureuze ingrepen waarbij de organisatievorm bij herhaling op de schop is gegaan, zonder een duidelijke analyse vooraf en zonder een zorgvuldig verbetertraject vorm te geven. Ook was er, naarmate de tijd verstreek, steeds minder aandacht voor het betrekken van belanghebbenden bij belangrijke en ingrijpende wijzigingen in het stelsel.

Raad en college werkten ook niet altijd op een constructieve manier samen. De raad stelde te abstracte en veelomvattende kaders, die daardoor niet altijd goed uit te voeren waren door college, ambtelijke organisatie en zorginstellingen. Op de uitvoerbaarheid van de kaders werd (te) weinig getoetst.



De raad maakte zijn verwachtingen ook niet altijd duidelijk en was niet altijd eenduidig in zijn wensen. De raad leek vooral te willen laten zien dat hij daadkrachtig ingrijpt. Door een gebrek aan duidelijke, concrete kaders en samenhang bleef het door de raad gewenste effect geregeld uit. Te ruime kaders maakten controle door de raad ook lastig'

Bestuurlijke verhoudingen gepolariseerd

Daarnaast zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college en raadsfracties onderling steeds verder gepolariseerd. De toenemende polarisering tussen raad en college had nadelige effecten, bijvoorbeeld op het tijdig signaleren van problemen of de mate waarin raad en college konden monitoren en bijsturen. De polarisering bemoeilijkte het maken van politieke keuzes en het delen van informatie, hetgeen de positie van de raad uiteindelijk kan verslechteren. Raad en college zouden ervoor moeten waken dat de verhoudingen tussen raadsfracties onderling en tussen raad en college niet zodanig op scherp komen te staan, dat dit het vinden van oplossingen voor maatschappelijke problemen belemmert.

JEL is niet per definitie de oplossing voor het probleem

Ook met het oprichten van JEL (Jeugd Lelystad), de nieuwe organisatie die gaat over het doorverwijzen van jeugdigen met problemen naar professionele zorg, is het probleem nog niet opgelost. Over de invulling is op voorhand beperkt nagedacht. Ook hier ontstaat het beeld dat het belangrijker is dat de gemeente ingrijpt dan dat er zorgvuldig en doordacht wordt verbeterd. Positief in de realisatie van JEL is in ieder geval dat hiermee een duidelijkere scheiding van rollen is ontstaan, in de zin dat toeleiding/indicatie en aanbieden van zorg niet meer in één hand liggen. Het is alleen nog steeds onduidelijk hoe de gemeente meer in control komt ten aanzien van JEL, want ook JEL staat op afstand van de gemeente.

Tien aanbevelingen voor verbetering

De rekenkamer geeft tien aanbevelingen voor verbeteringen. Er moeten onder meer betere afspraken met JEL worden gemaakt, die ook gaan over de inhoud, de relaties en het proces: heldere en concrete afspraken worden gemaakt, die ook toets- en controleerbaar zijn. De bij de uitvoering van de jeugdzorg betrokken instanties moeten meer worden betrokken bij het beleid. De door de gemeenteraad en het college gestelde kaders moeten worden getoetst op uitvoerbaarheid en controleerbaarheid om te voorkomen dat onhaalbare eisen gesteld worden. De gemeenteraad kan daartoe het college verzoeken deze toets te doen, maar kan ook af en toe zelf belanghebbenden of experts uitnodigen om zich nader te laten informeren. De gemeenteraad moet verder zijn controlerende taak beter oppakken, maar dat moet niet elke keer leiden tot rigoureuze ingrepen.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	7 september 2021
Beeldvormende sessie	5 oktober 2021
Beeldvormende sessie / oordeelvormende sessie	7 december 2021
Oordeelvormende sessie	21 december 2021
Besluitvorming	25 januari 2022

De raad van de gemeente Lelystad heeft op 25 januari 2022 als volgt besloten over de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'Code rood voor de jeugdzorg':

Kennis te nemen van de aanbevelingen die de Rekenkamer heeft gedaan in haar rapport 'Code rood voor de jeugdzorg' en op basis daarvan

A. het College op te dragen:

1. inzichtelijk te maken op welke manier JEL evenwichtig is georganiseerd met aandacht voor zowel vorm, als beleidsinhoud, relaties en proces en dit voorjaar 2022 met de raad te bespreken;
2. nieuwe of gewijzigde afspraken met JEL vanuit het belang van een goede opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie te allen tijde schriftelijk vast te leggen;
3. ervoor te zorgen dat belanghebbenden (stakeholders zoals bijv zorgorganisaties of cliëntenraad) betrokken blijven worden bij beleidskeuzes op het gebied van jeugdzorg in een adviserende rol, en de Raad actief te informeren over de wijze waarop dit gebeurt;
4. blijvend zorg te dragen voor integrale sturing en controle op JEL, jeugdzorgaanbieders en de ambtelijke organisatie van de gemeente Lelystad, en de Raad actief te informeren over de wijze waarop dit gebeurt;
5. in samenspraak met de raad beleidsindicatoren (KPI's) te ontwikkelen waarmee de Raad effectief kan controleren of wordt voldaan aan de gestelde kaders op het gebied van jeugdzorg, en op basis daarvan periodiek een KPI-rapportage ter informatie voor te leggen aan de Raad;
6. de manier waarop de governance op de jeugdzorg is ingericht en functioneert periodiek te evalueren, waarbij alle belanghebbenden - waaronder in ieder geval ook de hulpontvangers (ouders/verzorgers/jeugdigen) - worden betrokken;
7. een ombudsfunctie in te richten voor de jeugdzorg waar zorgvragers terecht kunnen wanneer zij vastlopen in het systeem (toegang en regie) van de jeugdzorg;
8. twee jaar na de datum van dit raadsbesluit verantwoording af te leggen aan de Raad over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.



B. als Raad van Lelystad het voornemen uit te spreken om:

9. ervoor te zorgen dat belanghebbenden (zoals bijv. de cliëntenraad, JEL of jeugdhulpaanbieders) betrokken blijven worden bij kaderstelling op het gebied van jeugdzorg in een adviserende rol;
10. alternatieve manieren toe te passen om de informatievoorziening van de Raad te versterken, bijvoorbeeld door rondetafelgesprekken met deskundigen en belanghebbenden in de jeugdzorg;
11. nieuwe kaders of wijzigingen in bestaande kaders altijd te (laten) toetsen op uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en doelmatigheid, vóór vaststelling door de Raad, om te voorkomen dat onhaalbare eisen worden gesteld;
12. de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de Raad meer structureel in te zetten om meer grip te krijgen op de beleidsuitvoering op het gebied van jeugdzorg;
13. waar nodig incrementeel bij te sturen, binnen de al vastgestelde kaders voor de jeugdzorg om te rigoureuze ingrepen in de jeugdzorg te vermijden.

Tevens heeft de raad op 25 januari 2022 een motie aangenomen over betrekken Belanghebbenden Jeugdhulp. In deze motie spreekt de raad uit dat hij in 2022 bij minimaal twee gelegenheden inbreng wil ophalen bij belanghebbenden in de jeugdhulp, waaronder:

- Eenmaal een buitenraad met/bij belanghebbenden in de jeugdhulp;
- Eenmaal een bijeenkomst met belanghebbenden in de jeugdhulp (waaronder jeugd, ouders, cliëntenraad, zorgverleners, JEL en andere belanghebbenden). Deze bijeenkomst vindt bij voorkeur plaats binnen afzienbare tijd na installatie van de nieuwe raad.



Volksgezond- heid en Milieu



HVC: 'Beperkt zicht bij onvoorziene omstandigheden'

Afvalverwerker HVC is eigendom van 48 gemeenten en zes waterschappen. Bij de oprichting van HVC in 1991 stond het verbranden van huishoudelijk restafval en restafval van bedrijven centraal. HVC had toen een laag risicoprofiel. Dat is inmiddels niet meer zo. Vanuit het verleden is die deelneming van Lelystad in HVC goed te begrijpen. Maar sinds de start van de samenwerking is er veel veranderd in de afspraken, het bedrijf HVC, wet- en regelgeving en de markt waarop HVC opereert. De rekenkamer Lelystad heeft in 2013 / 2014, in samenwerking met 17 rekenkamer(commissies) van 19 gemeenten, een gemeenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de relatie tussen de gemeente als aandeelhouder en HVC.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

De gemeente Lelystad loopt financiële risico's over haar inleg in HVC. Ook draagt de gemeente Lelystad, naar omvang van haar aandeel, het volledige ondernemingsrisico. De gemeente staat garant voor de verliezen van HVC én - naar rato van haar aandeel – garant voor de betaling van rente en aflossingen van alle leningen die HVC is aangegaan. De gemeente Lelystad is verder verplicht haar verbrandbare afval ter verwerking aan HVC aan te bieden, tegen door HVC vastgestelde tarieven. Maar door die verplichting betaalt de gemeente eigenlijk te veel. Door overcapaciteit liggen de tarieven in de markt voor afvalverbranding namelijk lager dan de tarieven die aandeelhoudende gemeenten aan HVC betalen. Daarbij komt dat de marktomstandigheden waaronder HVC opereert niet gunstig zijn. HVC lijdt al jaren verlies. Aandeelhouders kunnen ook nog eens nauwelijks uit HVC treden. Daardoor zijn de aandeelhouders in een impasse geraakt. Ondanks de grote risico's die de aandeelhoudende gemeenten lopen, hebben zij nauwelijks zeggenschap over de uitvoering en de bedrijfsvoering van HVC. Bovendien is het aandeelhouderschap zo ingewikkeld geworden, dat het veel van de kennis en competenties van de aandeelhouders vraagt. De rekenkamer Lelystad heeft de gemeenteraad van Lelystad negen aanbevelingen gedaan op het gebied van strategie en koers, besluitvorming en bevoegdheidsverdeling, rolvulling, beleid en risico, informatievoorziening, toezicht en interventie. De belangrijkste aanbeveling is dat de raad samen met het college een heroriëntatie verricht naar het strategisch profiel en risicoprofiel van HVC.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	19 augustus 2014
Beeldvormende sessie	2 september 2014 (sessie 1)
Beeldvormende sessie / oordeelvormende sessie	9 december 2014 (sessie 2)
Besluitvorming	16 december 2014

De raad van de gemeente Lelystad heeft op 16 december 2014 als volgt besloten over de aanbevelingen uit dit onderzoek:

- 1 met het college een heroriëntatie te verrichten op het strategisch profiel en risicoprofiel HVC
- 2 ter versterking van de toezichhoudende rol als aandeelhouders een (gezamenlijk) toezichtkader te ontwikkelen, waarin het gemeentebestuur van Lelystad vastlegt hoe zij haar toezichhoudende rol richting HVC invult;
- 3 het college de opdracht te geven om in de Algemene vergadering Aandeelhouders (AvA) te vragen om:
 - een monitorsystematiek waarmee de aandeelhouders de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen volgen.
 - middellange en lange termijn prognoses over de ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt te verstrekken aan in ieder geval de Raad van Commissarissen (RvC);
- 4 Het college de opdracht te geven om in de AvA aan de orde te stellen dat de invloed van de aandeelhouders moet worden vergroot op zwaarwegende besluiten zoals- besluiten over financiën, financiering, tarieven en bedrijfsstrategie;
- 5 het college de opdracht te geven het aandeelhouderschap actief in te vullen, voor zover zij dat niet al doet;
- 6 het college de opdracht te geven te zorgen voor het voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en de ambtelijke ondersteuning;
- 7 het college de opdracht te geven om in de AvA te vragen de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de raad van commissarissen te heroverwegen;



- 8 het college de opdracht te geven om in de AVA te vragen afspraken te maken met de directie van HVC over:
- welke informatie,
 - op welke wijze en
 - aan welke belanghebbende (commissarissen, aandeelhouders, college en raad) wordt verstrekt.
- Zo nodig hiervoor een informatieprotocol op te stellen;
- 9 kennis te nemen van het plan van aanpak HVC d.d. 18 november 2014, van het college van de gemeente Lelystad.

Opvolging van de aanbevelingen

In het jaarverslag van 2015 heeft het college een terugkoppeling gegeven op de beslispunten uit het raadsvoorstel. Het college rapporteerde destijds als volgt.

Per beslispunt wordt toegelicht welke doorwerking deze gehad heeft. In algemene zin heeft het college naar aanleiding van het raadsbesluit de volgende documenten ter informatie aan de raad aangeboden:

- Plan van aanpak HVC (18 november 2014), ter informatie bij de besluitvorming opgenomen;
- Tussenbericht Actieplan HVC (16 april 2015)
- Aanpassing van de informatieverstrekking aan raad (voorafgaand aan AVA ontvangt de raad een geannoteerde inhoudsopgave).

1. Het college heeft zowel voor het rekenkameronderzoek als na het onderzoek aangedrongen op ontwikkeling van een strategisch businessplan van HVC. In een intensief traject met de aandeelhouders heeft HVC een financiële heroriëntatie uitgevoerd. Bij de AVA van december 2015 is deze heroriëntatie afgerond. Resultaat is een versnelde afbouw van de garantstelling en versterking van de solvabiliteit van HVC.
2. Zoals eerder geconstateerd is Lelystad een kleine aandeelhouder en is haar invloed op de AVA HVC beperkt. De raad kan weliswaar kaders stellen en het college haar standpuntbepaling op de AVA hieraan spiegelen, maar dit wil niet zeggen dat zowel HVC als andere aandeelhouders zich kunnen vinden in deze standpuntbepaling. Tijdens de AVA van juli 2014 heeft portefeuillehouder Van Wageningen namens het college aangedrongen op het ontwikkelen van dit gezamenlijke toezichtkader. De belangen van de diverse aandeelhouders en mate van dienstverlening van de diverse aandeelhouders zijn verschillend en moeilijk in een eenduidig kader te vatten.
3. Op dit punt is tijdens met de directie van HVC gevoerde gesprekken aan de orde geweest en tijdens de in december 2014 gehouden AVA heeft wethouder Van Wageningen hier expliciet aandacht voor gevraagd. In reactie hierop is van HVC zijde nu een kwartaalrapportage toegezegd. Verder verstrekt HVC bij elke AVA een overzicht met recente ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt.



4. De aanpassingen zijn tweeledig: De eerste uitkomst vormt de financiële heroriëntatie (zie reactie op beslispunt 1); Tweede uitkomst is de vergrote invloed van aandeelhouders op nieuwe, niet core-business investeringen ("type-2 activiteiten"). Dit betekent dat bij dit type investeringen de individuele aandeelhouders moeten besluiten om wel of niet te participeren. Als zij niet participeren zijn zij gevrijwaard van risico's door de wel deelnemende aandeelhouders.
5. De gemeente Lelystad heeft samen met de overige Flevolandse - HVC gemeenten verkend welke mogelijkheden er zijn om gezamenlijk in HVC - verband op te trekken. Afgesproken is om - voorafgaand aan de AVA - onderling af te blijven stemmen en waar mogelijk gezamenlijke standpunten in te nemen.
6. Gemeente Lelystad is actief aandeelhouder in HVC en zet daarom zowel financiële, als inhoudelijke expertise vanuit de ambtelijke ondersteuning in voor de advisering van het college. De portefeuillehouder vertegenwoordigt het standpunt van het college en wordt bij elke AVA opnieuw gemachtigd namens het college dit standpunt uit te dragen. Samenwerking met andere gemeenten is verkend (zie reactie op beslispunt 5), maar blijkt in de praktijk lastig te organiseren door afwijkende standpunten van aandeelhouders.
7. In de AVA van december 2013 is de laatste wijziging op de profielschets van de RvC besproken (profielschets is een verantwoordelijkheid van de RvC zelf). Bij de behandeling in de AVA van december 2013 heeft Lelystad voorgesteld de omvang van de RvC te beperken en aangedrongen betere afstemming van het profiel van een overheidscommissaris aan dat van een niet overheidscommissaris (bijvoorbeeld ten aanzien van de gebiedsgebondenheid).
8. Het college geeft actief invulling aan de motie 'vreemd aan de orde van de dag' van 9 april 2013, waarin de raad het college opdraagt:
 - de raad voorafgaande aan elke AVA van HVC te informeren over de agenda en de onderliggende stukken.
 - voorstellen die voor de gemeente financiële verplichtingen en/of risico's met zich meebrengen vallend onder artikel 7 en 8 van de Ballotageovereenkomst ter verkrijging van een zienswijze aan de raad voor te leggen;
 - voorstellen van "non core" activiteiten die voor de gemeente financiële risico's inhouden dan wel waarin de gemeente keuzevrijheid heeft wel of niet financieel garant te staan aan de raad voor te leggen.

Verder heeft het college in de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) van HVC van december 2014 aangedrongen op het eerder beschikbaar stellen van de AVA-stukken door HVC, om ook invulling te kunnen geven aan de raadsmotie. Waar mogelijk stelt HVC stukken eerder (in concept) beschikbaar voor de ambtelijke voorbereiding.



Wat is eind 2017 de stand van zaken m.b.t. het aandeelhouderschap van HVC?

De rekenkamer Lelystad heeft in 2016 / 2017 een onderzoek uitgevoerd naar de opvolging van de aanbevelingen uit het HVC1 onderzoek. Een belangrijke rode draad uit dit opvolgingsonderzoek was dat sommige colleges ervan uit gaan dat de stappen die HVC al heeft gezet om de aanbevelingen van de rekenkamer op te volgen voldoende zijn. Deze colleges gaan echter voorbij aan de boodschap uit het HVC1-rapport dat juist de aandeelhouders – c.q. de raden en colleges van de aan HVC deelnemende gemeenten – meer in hun rol moeten gaan zitten, zodat de eigen gemeentelijke belangen duidelijker naar voren komen. Dit kunnen zij eigenlijk niet overlaten aan HVC, want HVC heeft een eigen, ander belang. Directie en commissarissen van HVC moeten zich juist bezighouden met het belang van HVC als vennootschap en de daarmee verbonden onderneming. Het bepalen van de strategie van de aandeelhouders is daarom juist een taak van de aandeelhouders zelf. Als u meer wil weten over de verhoudingen tussen aandeelhouders, commissarissen en directie van HVC, bevelen wij aan de presentatie van Proof adviseurs hierover te downloaden van de site van de rekenkamer.

De opvolging van de acht overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer Lelystad staat hieronder weergegeven.

Aanbeveling 1: met het college een heroriëntatie te verrichten op het strategisch profiel en risicoprofiel HVC.

Bevinding HVC2 onderzoek:

Het college heeft bij HVC aangedrongen op ontwikkeling van een strategisch businessplan. HVC heeft zich samen met de aandeelhouders opnieuw bezonnen op haar financiële positie. Dit heeft geleid tot een versnelde afbouw van de garantstelling van de aandeelhouders en versterking van de solvabiliteit van HVC. HVC heeft inderdaad een strategisch businessplan opgesteld. Maar dit plan geeft nog geen invulling aan de strategische positiebepaling van de gemeente als aandeelhouder van HVC uit de aanbeveling van de rekenkamer. Aandeelhouders laten het aan HVC over om een strategie voor de toekomst te ontwikkelen. Door deze afwachtende houding missen aandeelhouders de kans een eigen visie te vormen die leidend kan zijn voor HVC als uitvoerder van gemeentelijke taken.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

Het college heeft zich intensief bemoeid met de financiële heroriëntatie, in samenspraak met HVC, maar ook met de andere aandeelhouders. Bij alle afwegingen is het belang van Lelystad meegewogen en het uiteindelijke resultaat voldoet ook aan de doelstellingen van de andere aandeelhouders.



Een versnelde afbouw door betere bedrijfsresultaten, bezuinigingen waar mogelijk, dividend gebruiken om nog sneller de schuld af te bouwen en in 2017 is de BNG akkoord gegaan met het loslaten van de hoofdelijke aansprakelijkheid (en de andere banken zullen daarin nog in 2017 volgen). Een eigen visie als aandeelhouder zou, volgens het college, hier niet effectiever zijn geweest. De aanbeveling van de rekenkamer veronderstelt dat een eigen visie van een 3% aandeelhouder kans zou maken op implementatie bij het bedrijf waar men (slechts) aandeelhouder van is. Het college verschilt hierover van mening en heeft voor deze inspanning gekozen.

Aanbeveling 2: ter versterking van de toezichthoudende rol als aandeelhouder een (gezamenlijk) toezichtkader te ontwikkelen, waarin het gemeentebestuur van Lelystad vastlegt hoe zij haar toezichthoudende rol richting HVC invult

Bevinding HVC2 onderzoek:

Het college benadrukte in 2014 in haar bestuurlijke reactie op het HVC1 rapport, dat Lelystad een kleine aandeelhouder is. Haar invloed op de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van HVC is daarom beperkt. Tijdens de AvA van juli 2014 heeft portefeuillehouder Van Wageningen namens het college aangedrongen op het ontwikkelen van een gezamenlijk toezichtkader.

De belangen van de diverse aandeelhouders en mate van dienstverlening aan de diverse aandeelhouders bleek destijds echter verschillend en moeilijk in een eenduidig kader te vatten. Het gezamenlijke toetsingskader is er daarom niet gekomen en dat is een gemiste kans voor alle aandeelhouders om meer grip te krijgen op HVC. Dit vervolgonderzoek heeft overigens niet uitgewezen of het Lelystadse college inmiddels een eigen toetsingskader heeft ontwikkeld voor uitsluitend de wijze waarop Lelystad haar aandeelhoudersrol invult.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

Het college toetst zoals een aandeelhouder zou moeten toetsen, namelijk op de bedrijfsresultaten en de onderliggende meerjarenafspraken en doelstellingen, zoals deze in 2015 zijn vastgelegd bij de financiële heroriëntatie, waar Lelystad een actieve rol heeft vervuld. Afspraken die in gezamenlijkheid zijn gemaakt en die er voor hebben gezorgd dat HVC in rustiger en financieel betrouwbaarder vaarwater is gekomen. Een ander toetsingskader zou contraproductief zijn, omdat dat, als het zou afwijken van de huidige toetsingskaders, niet conform de door de AVA vastgelegde afspraken zou zijn. Er zijn dus wel degelijk nieuwe (gezamenlijke) afspraken gemaakt in de AVA en deze zijn ook afgestemd in de voorbereidingsbijeenkomsten met de Flevolandse gemeentes.



Aanbeveling 3: geef het college de opdracht om in de AvA te vragen om:

- a) een monitorsystematiek waarmee de aandeelhouders de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen volgen.
- b) middellange en lange termijn prognoses over de ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt te verstrekken aan in ieder geval de RvC.

Bevinding HVC2 onderzoek:

De portefeuillehouder heeft expliciet aandacht gevraagd voor dit punt in de AvA van december 2014. Ook heeft het college dit punt aan de orde gesteld tijdens gesprekken met de directie van HVC. HVC heeft in reactie hierop een kwartaalrapportage toegezegd. Verder verstrekt HVC nu bij elke AvA een overzicht met recente ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt. Deze aanbeveling is dus opgevolgd.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

Ook aan deze aanbeveling is opvolging gegeven.

Aanbeveling 4: geef het college de opdracht om in de AvA aan de orde te stellen dat de invloed van de aandeelhouders moet worden vergroot op zwaarwegende besluiten zoals besluiten over financiën, financiering, tarieven en bedrijfsstrategie.

Bevinding HVC2 onderzoek:

Er zijn twee wijzigingen geweest die verband houden met deze aanbeveling. De eerste is de onder aanbeveling 1 genoemde financiële heroriëntatie. De tweede is de toegenomen invloed van aandeelhouders op nieuwe investeringen voor andere zaken dan de kernactiviteiten van HVC (de zogenaamde 'type-2 activiteiten'). Bij deze investeringen besluiten de afzonderlijke aandeelhouders of ze wel of niet deelnemen. Als zij niet participeren zijn zij gevrijwaard van risico's door de aandeelhouders die wel deelnemen. Uit dit vervolgonderzoek komt niet duidelijk naar voren in hoeverre de gemeente Lelystad op deze wijzigingen invloed heeft gehad.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

Ook hier heeft wethouder Van Wageningen, met ambtelijke ondersteuning, in de discussie haar inbreng kunnen hebben en is de uitkomst, zoals het college dit wilde (en waar de raad ook mee heeft ingestemd). In welke mate de besluitvorming zonder de invloed van Lelystad anders zou zijn gelopen is niet te achterhalen, maar het resultaat is zoals gewenst.

Aanbeveling 5: geef het college de opdracht het aandeelhouderschap actief in te vullen, voor zover zij dat niet al doet.



Bevinding HVC2 onderzoek:

De gemeente Lelystad heeft samen met de overige Flevolandse gemeenten die deelnemen in HVC verkend welke mogelijkheden er zijn om gezamenlijk op te trekken richting HVC. Afsproken is om - voorafgaand aan de AvA - onderling waar mogelijk gezamenlijke standpunten in te nemen. Hiermee wordt in ieder geval gedeeltelijk invulling gegeven aan de aanbeveling om het aandeelhouderschap actief in te vullen. Via de gezamenlijke standpunten kan de invloed op HVC worden vergroot. Samenwerking met andere gemeenten blijkt echter in de praktijk lastig te organiseren door afwijkende standpunten van aandeelhouders.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

Deze constatering gaat enigszins voorbij aan de actieve deelname van de wethouder, namens het college, aan de verschillende overleggen, zowel in HVC verband als met de omliggende gemeentes. De bijstellingen van het beleid als gevolg van deze overleggen en aanbevelingen zouden het meetpunt moeten zijn en niet de vrijblijvende veronderstelling dat de invloed (meer?) kan worden vergroot.

Aanbeveling 6: geef het college de opdracht te zorgen voor het voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en de ambtelijke ondersteuning.

Bevinding HVC2 onderzoek:

Aan de aanbeveling om competenties te borgen lijkt opvolging te zijn gegeven, nu de wethouder consequent vanuit zowel inhoudelijke als financiële expertise wordt geadviseerd. Mogelijk dat soms ook nog andere vormen van expertise nodig zijn. Deze moeten dan ook worden geborgd.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

Deze extra aanbeveling is feitelijk onnodig. Het geldt voor elk proces waar expertise wordt gevraagd.

Aanbeveling 7: geef het college de opdracht om in de AvA te vragen de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de raad van commissarissen te heroverwegen.

Bevinding HVC2 onderzoek:

In de AvA van december 2013 is de laatste wijziging op de profielschets van de Raad van Commissarissen (RvC) van HVC besproken. Bij de behandeling in de AvA van december 2013 heeft Lelystad voorgesteld de omvang van de RvC te beperken en aangedrongen op betere afstemming van het profiel van een overheidscommissaris aan dat van een niet overheidscommissaris (bijvoorbeeld ten aanzien van de gebiedsgebondenheid). Aan deze aanbeveling is opvolging gegeven.



Aanbeveling 8: geef het college de opdracht om in de AvA te vragen afspraken te maken met de directie van HVC over:

- a) welke informatie
 - b) op welke wijze en
 - c) aan welke belanghebbende (commissarissen, aandeelhouders, college en raad) wordt verstrekt.
- Zo nodig hiervoor een informatieprotocol op te stellen**

Bevinding HVC2 onderzoek:

In een motie 'Vreemd aan de orde van de dag' van 9 april 2013 heeft de raad het college als volgt opgedragen:

- a. de raad voorafgaande aan elke AvA van HVC te informeren over de agenda en de onderliggende stukken;
- b. voorstellen die voor de gemeente financiële verplichtingen en/of risico's met zich meebrengen vallend onder artikel 7 en 8 van de Ballotageovereenkomst ter verkrijging van een zienswijze aan de raad voor te leggen;
- c. voorstellen van "non core" activiteiten die voor de gemeente financiële risico's inhouden dan wel waarin de gemeente keuzevrijheid heeft wel of niet financieel garant te staan aan de raad voor te leggen.

Het college geeft invulling aan de motie. Zo heeft het college er in de AvA van december 2014 bij HVC op aangedrongen, dat HVC de AvA-stukken eerder beschikbaar stelt. Waar mogelijk stelt HVC stukken eerder (in concept) beschikbaar voor de ambtelijke voorbereiding.

De geschetste (verbeteringen in de) informatievoorziening aan de raad (a, b en c) acht de rekenkamer waardevol. Deze staan echter strikt genomen los van de aard van de aanbeveling. De actie in de AvA van december 2014 geeft slechts gedeeltelijk opvolging aan de aanbeveling. Het zou goed zijn de reeds genomen stappen verder uit te werken in het verlangde protocol.

Bestuurlijke reactie HVC2 rapport:

De rekenkamer gaat voorbij aan het proces waardoor de directie van HVC zich bewust is geworden (door de herhaalde overleggen met de directie en op- en aanmerkingen tijdens de AVA) van het belang van betere en frequentere informatievoorziening. Het kwartaalbericht, de uitgebreide toelichting op de besluiten en de acties van het college om de raad te informeren, kunnen nog worden vastgelegd in een protocol waarin HVC opschrijft wat ze doet, maar of dat leidt tot een verbetering van de behaalde resultaten of nog een protocol is de vraag.



Opvolging aanbeveling onderzoek uit 2014 naar afvalverwerker HVC

De gemeente Lelystad heeft het ophalen van huishoudelijk afval in Lelystad uitbesteed aan afvalverwerker HVC. Afvalverwerker HVC is eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen. Bij de oprichting van HVC in 1991 stond het verbranden van huishoudelijk restafval en restafval van bedrijven centraal. HVC had toen een laag risicoprofiel. Maar dat is inmiddels niet meer zo. De rekenkamer Lelystad heeft in 2013 / 2014, in samenwerking met 17 rekenkamer(commissies) van 19 gemeenten, een gemeenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de relatie tussen de gemeente als aandeelhouder en de Huisvuilcentrale (HVC).

Uit dat onderzoek uit 2014 kwam naar voren dat de risico's die de aandeelhoudende gemeenten liepen, niet in goede verhouding stonden tot de geringe zeggenschap die de aandeelhouders hadden. De rekenkamer Lelystad heeft toen aan de gemeenteraad van Lelystad negen aanbevelingen gedaan op het gebied van strategie en koers, besluitvorming en bevoegdheidsverdeling, rolvervulling, beleid en risico, informatievoorziening, toezicht en interventie. Met het onderzoek HVC2 heeft de rekenkamer gekeken hoe het zit met de opvolging van deze negen aanbevelingen door – onder andere – het college van Lelystad.

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek

Naar aanleiding van het onderzoek uit 2014 hebben veel gemeenteraden van de deelnemende rekenkamer(commissie)s te kennen gegeven, actief betrokken te willen zijn bij het dossier HVC. Met dit tussentijdse onderzoek HVC2 - naar de opvolging van de aanbevelingen uit 2014 - wil de rekenkamer hen daarbij ondersteunen. Het HVC2-onderzoek gaat vooral over de vraag in hoeverre de afzonderlijke gemeentebesturen zelf aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek. Ook zijn we nagegaan of en in hoeverre de gemeentebesturen zelf actie hebben ondernomen richting HVC. De voortgang aan de kant van HVC is indirect in het onderzoek betrokken.

De aan dit onderzoek deelnemende rekenkamer(commissie)s trekken vier conclusies:

1. De gemeenteraden hebben in het algemeen de aanbevelingen uit het eerste onderzoek naar HVC overgenomen.
2. De colleges hebben in het algemeen deze aanbevelingen in onvoldoende mate opgevolgd.
3. Er is niet tot nauwelijks afstemming tussen colleges over HVC binnen de provinciale grenzen.
4. HVC heeft enkele acties ondernomen sinds het eerste HVC onderzoek.

De rekenkamer Lelystad geeft de Lelystadse raad drie aanbevelingen ter verbetering waarbij het college een plan van aanpak maakt, de raad binnen een half jaar na besluitvorming informeert en andere colleges en gemeenteraden die deelnemen aan HVC op de hoogte stelt van zijn plan van aanpak.



Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	9 november 2017
Beeldvormende sessie	22 november 2017
Oordeelvormende sessie	20 november 2018
Besluitvorming	N.v.t.

Op 22 november 2017 vond een bijeenkomst over het HVC2-onderzoek plaats in Emmeloord. Deze bijeenkomst was bedoeld voor de gemeenteraadsleden, betrokken bestuurders en betrokken ambtenaren van Flevolandse gemeenten die aandeelhouder zijn van HVC. Rob de Greef – de onderzoeker – heeft de aanwezigen die avond meegenomen in de rol en positie van raadsleden bij de NV HVC. Onder andere de mogelijkheden om als raad grip te houden en te sturen kwam aan de orde. Evenals de voordelen om als raad regionaal afstemming te zoeken en op welke aspecten dat nuttig kan zijn. De presentatie is te downloaden van de website van de rekenkamer Lelystad.

Op verzoek van de griffie heeft de rekenkamer Lelystad op 30 oktober 2018 in een beeldvormende sessie nogmaals een presentatie aan de Lelystadse raad verzorgd over het onderzoek HVC-2.

Op 20 november 2018 is het onderzoek behandeld in een sessie ‘diversen’. Het onderzoek HVC-2 heeft sindsdien niet geleid tot formele besluitvorming door de Lelystadse raad.



Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing



Rekenkamerbrief Verstandig Vooruit: wonen in Lelystad

Bouwen en wonen staat volop in de belangstelling. De gemeente Lelystad heeft ambitieuze plannen op woongebied. Er is landelijk sprake van woningnood en de druk op de gemeente om snel veel woningen te bouwen is groot. Met het aflopen van de huidige woonvisie (2016-2020) werkt het gemeentebestuur aan een woonvisie voor 2021 en daarna. Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamer Lelystad de stichting Stad en Regio een analyse laten maken van het gemeentelijke woonbeleid, zowel qua inhoud als qua proces. Hierin wordt terug gekeken, maar vooral ook vooruit.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Lelystad is een 'new town' in de polder. Met 'new town' bedoelen we een stad die is ontworpen, voordat deze ook echt werd gebouwd. Het wel en wee van Lelystad als woongemeente is vrijwel altijd afhankelijk geweest van factoren die buiten de stad zelf liggen. Denk bijvoorbeeld aan de woningnood in de Randstad, de opkomst van Almere en economische omstandigheden. De groei van Lelystad vond zelden plaats door de aantrekkingskracht van de stad zelf. Zo scoort Lelystad niet hoog in nationale ranglijsten op het gebied van woonaantrekkelijkheid. Ook blijven de identiteit en het imago van de stad bleek, ondanks verbeteringen die er op dit terrein zijn geboekt. Een pluspunt van Lelystad is dat de huidige inwoners best tevreden zijn over het woonklimaat. En mensen die in de stad komen wonen doen dat omdat ze binding hebben met Lelystad, de goede prijs/kwaliteitverhouding van de woningen ('meer voor minder') en de ruimte die de plaats biedt. Tegelijkertijd hebben ook de buurgemeenten nog volop ruimte. Bovendien kan de Lelystadse woningmarkt worden getypeerd als onevenwichtig.

Terughoudendheid met grootschalige woningbouw is verstandig

De hoofdboodschap is dan ook om met bescheidenheid en realiteitszin naar woningbouw in Lelystad te kijken en terughoudend te zijn met plannen voor grootschalige woningbouw. Het bouwen van 10.000 nieuwe woningen of een veelvoud daarvan is vragen om moeilijkheden. Het leidt naar verwachting tot leegstand in bestaande en nieuwbouwwijken van de stad. Goed woonbeleid begint met een heldere visie op de vraag wat Lelystad op woongebied voor wie wil zijn. Nu en in de toekomst. Aanbevolen wordt de lijn te volgen die is ingezet met de Woonvisie 2016-2020, Woningbouwprogrammering 2019-2022 en de kwalitatieve doelstellingen van het Koersdocument 2040. Verstandig vooruit dus, met aandacht voor de jaren '70 en '80-wijken van de stad en oog voor kwaliteit, diversiteit en samenhang in de nieuwbouwwijken. Het gaat hierbij om een 'warme' aanpak, die uitgaat van de huidige bevolking. Dat is kansrijker dan een woonbeleid, dat zich hoofdzakelijk op nieuwe inwoners van buiten richt.

Ontwikkel de sterke punten van Lelystad door

Het is goed verder de sterke punten van Lelystad (groen, water en nieuwe natuur) uit te bouwen en onder de aandacht te brengen van kansrijke doelgroepen, zoals oud-Lelystedelingen, 'doorstromers' uit Almere en huishoudens uit de middenklasse die op zoek zijn naar betaalbare woningen. Het is ook goed een benadering te kiezen die rekening houdt met zowel woningmarkt in de



Metropoolregio Amsterdam, als die in de regio Zwolle en die in Flevoland zelf. De toekomst van het wonen in Lelystad is gebaat bij zo'n brede blik. Ook investeringen in onderwijs, economie en mobiliteit zijn hiervoor belangrijk. Het is ook aan te bevelen bij de verdere ontwikkeling van de stad gebruik te maken van de expertise van het International New Town Institute (INTI).

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar – de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	23 februari 2021
Beeldvormende sessie	23 maart 2021
Motie vreemd aan de orde van de dag van de VVD over Rekenkamerbrief Verstandig Vooruit	18 mei 2021
Oordeelvormende sessie	N.v.t.
Besluitvorming	N.v.t.

Er heeft geen formele besluitvorming door de raad plaatsgevonden over de rekenkamerbrief Verstandig Vooruit. Wel heeft de raad op 18 mei 2021 een besluit genomen over een motie naar aanleiding van de rekenkamerbrief. De motie 'Rekenkamerrapport Verstandig Vooruit' van VVD, PVV, InwonersPartij, Leefbaar Lelystad, Mooi Lelystad, SP, Forum voor de Ouderen en Forum voor Flevoland is aangenomen met 22 stemmen voor en de stemmen van PvdA, D66 en GroenLinks tegen. In de motie wordt het college verzocht:

- Voortvarend verder te werken aan de realisatie van de doelstellingen in het programma Lelystad Next Level en het Koersdocument 2040;
- Vast te houden aan de voorgenomen versnelling van de woningbouw in Lelystad in de komende decennia, uitgaande van het bod van 40.000 woningen;
- Hierbij oog te houden voor het belang van gelijktijdige ontwikkelingen van infrastructuur en het voorzieningenniveau van Lelystad;
- Bij de totstandkoming van de Woonvisie en de realisatie van nieuwe woningbouwprojecten oog te blijven houden voor een goede kwaliteit en 'bouwen in de mix', teneinde Lelystad een aantrekkelijke stad te laten blijven om in te wonen, werken en recreëren.



Meldingen openbare ruimte: Lelystadse uitkomsten Landelijke Spotdag Algemene Rekenkamer

Rekenkamers doen wel vaker gezamenlijk onderzoek. Maar samen één dag de straat op om een specifiek onderwerp in kaart te brengen is nieuw. Op maandag 10 oktober 2016 deden diverse rekenkamers op 15 plaatsen door heel Nederland onderzoek naar het online indienen van een melding over losliggende stoeptegels bij de eigen gemeente. De rekenkamer Lelystad deed ook mee aan dit initiatief van de Algemene Rekenkamer en de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers (NVRK).

Belangrijkste uitkomsten van onderzoek.

Om te achterhalen wat Lelystedelingen vinden van de gebruiksvriendelijkheid van de gemeentelijke webformulieren voor het indienen van meldingen openbare ruimte, heeft de rekenkamer Lelystad 29 inwoners een aantal stellingen voorgelegd. We hebben onder andere gevraagd naar het gebruiksgemak van de webformulieren, de begrijpelijkheid van de teksten en de informatiewaarde van de formulieren. De uitkomsten van de straatinterviews laten zien dat op alle stellingen over de ervaren gebruiksvriendelijkheid gemiddeld hoog wordt gescoord: 4 op een schaal van 1 tot 5. In Lelystad waren de uitkomsten door de bank genomen zelfs nog een tikkeltje hoger dan de overkoepelende resultaten.

Publicatie en raadsbehandeling

Dit onderzoek is gepubliceerd op 21 december 2016 en heeft verder niet geleid tot besluitvorming door de Lelystadse raad.



Openbare ruimte: 'Openbare ruimte, eigen beheer?'

Onderhoud en beheer van de openbare ruimte is een belangrijke kerntaak van de gemeente Lelystad. Inwoners hebben direct profijt van een leefomgeving die schoon, heel en veilig is. Ook wordt de bijdrage van inwoners aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de nabije toekomst steeds belangrijker. De rekenkamer Lelystad heeft daarom in 2013/ 2014 onderzoek uitgevoerd naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Lelystad en de bijdrage van de Lelystadse inwoners daarbij.

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Het Lelystadse beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte is in grote lijnen doeltreffend. Uitzonderingen hierop zijn het Stadshart en het openbaar groen, waar de gewenste kwaliteitsniveaus niet worden gehaald. Er zijn grote verschillen tussen de Lelystadse wijken onderling in technische staat en belevingswaarde. De raad zal bovendien door afnemende begrotingsruimte in de toekomst mogelijk scherpere keuzes moeten maken voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het kan daardoor lastig worden de Lelystadse openbare ruimte op basisniveau te houden. Met beperkte ambities is dat op zich niet zo erg, maar de gemeente Lelystad heeft onder meer groeiambities. De informatie uit de programmabegroting over de technische kwaliteit (technische waarde) en subjectieve kwaliteit (belevingswaarde) stelt de raad niet in staat goed te sturen op beheer en onderhoud openbare ruimte. Daardoor loopt de raad het risico te bezuinigen, zonder voldoende zicht en grip te hebben op de mogelijke effecten en risico's. Zo kan bijvoorbeeld afnemende kwaliteit in uiterste gevallen leiden tot verloedering, met alle gevolgen en kosten van dien. Goedkoop dreigt dan in duurkoop uit te monden. De aanpak van wijken die dreigen af te glijden en de beleidsmatige borging van burgerparticipatie in de openbare ruimte verdienen meer aandacht. Aan de hand van dit onderzoek heeft de rekenkamer Lelystad aan de gemeenteraad van Lelystad vijf aanbevelingen ter verbetering gedaan op het gebied van sturingsinformatie, handelwijze afnemende begrotingsruimte en verschillen tussen wijken, evalueren van lopende burgerparticipatietrajecten en het actualiseren van beleidsambities en elementplannen.

Aan de hand van dit onderzoek heeft de rekenkamer Lelystad aan de gemeenteraad van Lelystad vijf aanbevelingen gedaan:

1. het in de programmabegroting verbeteren van sturingsinformatie voor de raad,
2. het college vragen om voorstellen over hoe om te gaan met o.a. de afnemende begrotingsruimte voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en de (verschillen in) technische en beleefde kwaliteit tussen wijken,
3. het voor de raad expliciet omschrijven van de effecten van eventuele bezuinigingsmaatregelen op het gebied van beheer en onderhoud van de openbare ruimte op het aanzien van de stad en andere beleidsambities bij toekomstige besluitvorming over bezuinigingen,



4. het evalueren van de diverse lopende adoptie- en burgerparticipatietrajecten in de stad en o.a. op basis hiervan een plan maken voor burgerparticipatie in de openbare ruimte in het algemeen en de aanpak van verloederingswijken in het bijzonder,
5. het zo nodig actualiseren van belangrijke beleidsambities en elementplannen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte, vooral als deze dateren van voor 2005.

Publicatie en raadsbehandeling

Hieronder geven we de procedure van raadsbehandeling en – indien reeds beschikbaar– de tekst van het vastgestelde raadsbesluit over dit onderzoek weer.

Procedure	Datum
Publicatie	11 november 2014
Beeldvormende sessie	9 december 2014
Oordeelvormende sessie	13 januari 2015
Besluitvorming	10 februari 2015

De raad van de gemeente Lelystad heeft op 10 februari 2015 als volgt besloten over de aanbevelingen uit dit onderzoek:

- 1 kennis te nemen van het Rekenkamerrapport 'Openbare ruimte, eigen beheer?';
- 2 de inzichten van het rapport te betrekken bij toekomstige beleidsplannen betreffende de openbare ruimte.

Opvolging van het raadsbesluit

In het jaarverslag van 2015 heeft het college een terugkoppeling gegeven op de beslispunten uit het raadsbesluit. Het college rapporteerde destijds als volgt.

Beslispunt 1: geen nadere toelichting nodig.

De inzichten die de rekenkamer geeft met haar rapportage zijn betrokken in de MJR/KSP 2016, die is opgesteld en voor kennisgeving aan de raad is gestuurd. Daarnaast is een aantal inzichten relevant in het kader van de onderzoeken, die zijn uitgevoerd ten behoeve van de ICL-evaluatie. Daarin is bijvoorbeeld het punt van kwaliteit openbare ruimte in relatie tot middelen en tevens in vergelijking met andere gemeenten, in beeld gebracht. Ook is door middel van City Challenge een prijsvraag uitgeschreven voor het genereren van ideeën om de kwaliteit van de openbare ruimte tegen lagere kosten te realiseren. Veel ideeën zijn ingediend die gaan over de mogelijkheden van participatie van inwoners, bedrijven en scholen. Bij groot onderhoud wordt extra aandacht besteed aan participatie. Eerst in het planproces, wat vervolgens ook een basis geeft voor het nagaan van participatiemogelijkheden in de fase van onderhoud daarna. Een mogelijke doorontwikkeling van de huidige insteek.



Meest recente terugkoppeling stand van zaken

Het college rapporteerde op 1 maart 2018 als volgt over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer.

Zoals indertijd door het college is aangegeven in haar reactie is de ICL evaluatie en vervolgens het besluit daarover van groot belang voor de omvang aan middelen die voor beheer en onderhoud beschikbaar zijn. Het rijk heeft daarbij onderkend dat een reductie aan middelen gevolgen heeft voor de kwaliteit van de openbare ruimte en daarmee ook op de aantrekkelijkheid van de stad voor potentiële inwoners. De rapportage en aanbevelingen van de rekenkamer zijn daarom nadrukkelijk betrokken bij deze ICL evaluatie. Het besluit van de minister van BZK over de evaluatie zal in de eerste helft van 2018 worden genomen. Op dat moment is duidelijk wat het financieel kader is vanuit het rijk en de voorwaarden die daaraan worden verbonden. Vervolgens is de raad aan zet om te bepalen hoe wordt omgegaan met de verlaging van het rijksbudget. Verlaging van kwaliteitsniveau, een andere kwaliteit of herschikken van middelen binnen de begroting.

Op het gebied van bewonersparticipatie zijn de projecten “Mensen maken de Buurt” en de ideeënmakelaar succesvol. Veel relatief kleinere initiatieven van inwoners zijn daardoor gefaciliteerd en van de grond gekomen. In 2018 zal de raad besluiten moeten nemen over de continuering van deze projecten. Daarnaast is in 2017 een pilot gehouden over de toepassing van een vorm van een buurtbegroting in Lelystad-Haven. Daarbij ging het er vooral om de inwoners te laten beslissen over extra middelen die voor de wijk beschikbaar werden gesteld. Dit jaar zal een tweede pilot van start gaan waarbij de beslissingsbevoegdheid over inzet van onderhoudsmiddelen zal worden overgedragen aan de inwoners. Beide pilots zullen informatie opleveren op grond waarvan de raad kan beslissen hoe zij wil omgaan met deze vorm van gebiedsgerichte bewonersparticipatie.

