

Plan van aanpak Startonderzoek Samen Lelystad Oost

Rekenkamer Lelystad

Inleiding

Context startonderzoek Nationaal programma Lelystad Oost

De rijksoverheid is een programma gestart voor een langjarige - 20 jaar - inzet van het rijk met gemeenten en lokale partijen om de leefbaarheid en veiligheid in 20 focusgebieden in 19 steden te verbeteren. Dit programma is in juli 2022 gestart. Eén van de focusgebieden is Lelystad Oost.

Een aantal rekenkamers, waaronder de rekenkamer van Lelystad, werkt met elkaar samen met als doel het programma in hun gemeente te volgen en zo de gemeenteraden te faciliteren bij hun kaderstellende en controlerende rol bij dit programma. De rekenkamers willen dit onder ander doen door een startonderzoek, door andere onderzoeken komende jaren en door het historisch overzicht te bewaren en bewaken ten behoeve van de raden. Daarbij willen de rekenkamers ook van elkaar leren.

De rekenkamers voeren ieder een startonderzoek in de eigen gemeente uit. Vervolgens worden deze onderzoeken naast elkaar gelegd en wordt er een gemeenschappelijk vergelijkend onderzoeksrapport gemaakt. Dit wordt vervolgens, net zoals alle onderzoeken, aan de eigen gemeenteraad aangeboden met conclusies en aanbevelingen.

Doel van het startonderzoek, vraagstelling en invalshoeken

Het programma 'Samen Lelystad Oost' is van belang voor de inwoners van Lelystad Oost. Lelystad Oost bestaat uit vier wijken - Zuiderzeewijk, Atolwijk, Boswijk en de Waterwijk. Hier wonen 39.500 mensen. In de gemeente Lelystad wonen er circa 80.000. Het gaat dus om ongeveer de helft van de inwoners van de gemeente Lelystad. Voor deze inwoners wordt ingezet op een integrale aanpak gedurende circa 20 jaar. Het gebiedsplan voor Lelystad Oost is 11 juli 2023 aan de gemeenteraad gestuurd. Het is dus nog te vroeg om het onderzoek vanuit ervaringen van medewerkers of burgers op te

zetten. In het startonderzoek wordt daarom de opzet van het programma onderzocht, waarbij de positie en de rol van de gemeenteraad centraal staat. De samenwerkende rekenkamers hebben de centrale onderzoeksvraag van het startonderzoek als volgt geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag

Kan de gemeenteraad de ontwikkeling van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan de beleidsmatige en financiële kaders toetsen?

Hieruit zijn de volgende deelvragen afgeleid:

Deelvragen

- 1. Zijn de beleidsmatige en financiële uitgangspunten bij aanvang van het programma voldoende duidelijk voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*
- 2. Geeft de verstrekte informatie over het programma aan de gemeenteraad voldoende inzicht in de (financiële) voortgang van het programma?*
- 3. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de gemeenteraad voldoende aangrijpingspunten te geven om zijn kaderstellende en controlerende rol gedurende de looptijd van het programma te kunnen vervullen?*

Deze deelvragen worden vervolgens benaderd vanuit zes invalshoeken: de inhoud van het programma, de netwerkorganisatie, de betrokkenheid van de bewoners, de middelen, de raadsinformatie en de governance door de raad.

Zes invalshoeken

Inhoud het nationaal programma is gericht op *Lelystad – Oost*; daar is cumulatie van problemen. De gemeente gaat over *heel* Lelystad. Sowieso is er een wisselwerking tussen Lelystad Oost en de rest van Lelystad. Als er bijvoorbeeld overlast is van jongeren is dat vaak breder dan een buurt of wijk; jongeren zijn mobiel en komen in wisselende samenstellingen bij elkaar (het zijn vaak geen vaste groepen). Armoedebestrijding is een belangrijk streven in Lelystad Oost. Er is echter ook armoede in de rest van Lelystad. Wat betekent het programma 'Samen Lelystad Oost' voor armoedebestrijding buiten Lelystad Oost? Kortom, de kern van de problematiek zit in Lelystad Oost, maar in de praktijk is er interactie met de rest van Lelystad.

Hoe kan de raad hiermee omgaan? De raad gaat over de hele gemeente, maar het programma focust op de probleemcumulatie in Lelystad Oost.

Netwerkorganisatie Alle partijen in de alliantie zijn gelijk, maar de gemeente draagt financieel relatief veel bij en gaat over alle onderwerpen, terwijl een woningbouwcorporatie met name over wonen gaat en scholen over onderwijs. Voor de werking van het programma is het van belang dat het een programma van alle partijen is.

Wat betekent dat voor de raad? Hoe kan de raad invloed hebben, zonder dat het een gemeentelijk programma wordt?

Bewonersparticipatie Bewonersparticipatie is van groot belang en één van de voorwaarden die het rijk stelt aan het programma. Het programma draait immers om de bewoners van het gebied Lelystad Oost. Er is daarom direct contact tussen bewoners – programmabureau – alliantie. In Lelystad is het uitgangspunt overheidsparticipatie. Hoe verhoudt dat zich tot het programma?

Wat betekent bewonersparticipatie of overheidsparticipatie voor de volksvertegenwoordigende rol van de raad? Hoe vervult de raad zijn rol in dit netwerk?

Middelen De rijksmiddelen voor het nationaal programma Lelystad Oost betreffen vooral specifieke uitkeringen. Bij een specifieke uitkering moet het college de aanvraag doen bij het rijk en draagt het college verantwoording af aan het rijk. De middelen staan ook in de gemeentelijke begroting en jaarstukken; dus de raad gaat er ook over, maar beperkt.

Het is dan de vraag: hoe hiermee om te gaan als raad? Wat is de keuzevrijheid van de raad? Vooral ook als cofinanciering van de gemeente wordt gevraagd.

Hoe gaat het nationaal programma in de begroting worden opgenomen? Rotterdam- Zuid is het eerste focusgebied, dat wil zeggen het enige gebied waar het nationaal programma al circa tien jaar loopt. Rotterdam heeft gedurende deze periode de manier van rapporteren aan de raad ontwikkeld. In de begroting van de gemeente Rotterdam is een paragraaf Rotterdam- Zuid opgenomen (klik [hier](#) voor de paragraaf). Ook de gemeente Heerlen heeft ervoor gekozen om een paragraaf over het nationaal programma Heerlen-Noord in de begroting op te nemen. Deze paragraaf is in ontwikkeling. In Lelystad wordt het programma 'Samen Lelystad Oost' genoemd in de begroting, maar wordt het niet afzonderlijk toegelicht. Zo worden de

financiën van het programma niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. De onderdelen in de begroting 2024 waar Lelystad Oost inhoudelijk wordt genoemd is in de bestuurlijke boodschap en vervolgens in het deelprogramma 1.2 openbare orde en veiligheid onder 'wat gaan we ervoor doen?' Daar staat Lelystad Oost genoemd onder no. 4 veiligheid.

Vragen zijn dan: *Waar en hoe te rapporteren over Lelystad Oost? Hoe zicht op Lelystad Oost te krijgen?*

Informatie Het nationaal programma kent een monitoringssystematiek, maar ieder focusgebied heeft ook een eigen manier van het programma volgen, door onderzoek en dergelijke.

Wat heeft de raad nodig aan informatie? Welke monitoring? Welke onderzoeken?

Governance Samenvattend is het de vraag wat de raad nodig heeft voor de sturing op het programma. *Heeft de raad scherp waar hij wel en waar hij niet over gaat? Wat is er nodig om het programma 20 jaar vol te houden?*

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de verbijzondering van de onderzoeksvragen van het vergelijkend onderzoek van de samenwerkende rekenkamers.

Onderzoeksstappen

Het programma is in een startfase. Het gaat in deze fase vooral om ondersteuning van de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen; beantwoording van vragen over de eigen rol is voor de raad van belang. De raad staat daarom centraal in het onderzoek. Het onderzoek bestaat uit vier stappen: documentenanalyse, gesprekken, uitwerken, uitwerken en de feitencontrole en bestuurlijke hoor.



Stap 1) documentenanalyse

Activiteiten:

- start onderzoek met aankondiging van het onderzoek aan de raad en de organisatie
- planning interviews en gesprek met raadsleden (voor stap 2 van het onderzoek). Voor het gesprek met de raadsleden wil de rekenkamer bij voorkeur bij de commissie van de rekening aansluiten. De andere raads- en burgerleden zullen ook worden uitgenodigd.
- verzamelen en analyse van de relevante documenten van de gemeente Lelystad, zoals het wijkenbeleid, veiligheidsbeleid, armoedebeleid en beleid voor overheidsparticipatie. Daarbij wordt gekeken naar het gemeentelijk beleid en uitvoering. Relevante rekenkamerrapporten, zoals de rekenkamerbrief 'armoedebeleid en schuldhulpverlening' en het onderzoek 'Alles onder controle?' rekenkameronderzoek naar perspectieven voor de controlerende taak van de Lelystadse raad' worden ook geanalyseerd.

Doel: een eerste beeld opmaken

Resultaten:

- eerste verkennend document
- voorbereiding van de gesprekken (stap 2)

Stap 2) gesprekken

Activiteiten:

- interview met de burgemeester (voorzitter van de alliantie) coördinerend wethouder, controller, de programmamanager, de griffier, circa drie inhoudelijke gemeentelijke managers, bijvoorbeeld voor de wijken, armoedebeleid, veiligheidsbeleid en circa twee alliantiepartners. Uitgangspunt is dat er circa tien gesprekken zijn. Van de gesprekken wordt een verslag gemaakt.
- inhoudelijk voorbereiden groepsgesprek met de raad.
- groepsgesprek met raadsleden over de kernvragen voor de raad. De opzet is het gesprek op te zetten aan de hand van een aantal vraagstukken – gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek tot dat

moment. Bij ieder vraagstuk wordt met voorbeelden gewerkt, dat wil zeggen worden drie opties gepresenteerd. Hierdoor wordt het gesprek concreter en daarmee de aanbevelingen.

- uitwerking van het groepsgesprek

Doel: een beeld krijgen van de wensen van de raadsleden en de onderbouwing van de wensen. Hierdoor krijgt het onderzoek meer focus en kan bij de aanbevelingen worden ingespeeld op wat van belang is voor de raadsleden in Lelystad.

Resultaat:

- input van de raad en andere betrokkenen voor beantwoording van de onderzoeksvragen

Stap 3) Uitwerken

Activiteiten:

- concept(bevindingen)rapport schrijven
- bevindingenrapport bespreken met rekenkamer en commentaar verwerken en afronden

Doel: afronden herkenbaar, begrijpelijk rapport; toegesneden op de gemeente Lelystad.

Resultaat:

- definitief bevindingenrapport

Stap 4) Feitencontrole en bestuurlijke hoor

Activiteiten:

- conceptrapport uitzetten voor feitencontrole en rapport aanpassen aan feitencontrole
- aanleveren input voor het bestuurlijke rapport

Doel: betrouwbaar rapport en zorgvuldig proces .

Resultaat:

- definitief bestuurlijk en bevindingenrapport
- input voor het vergelijkende onderzoek van de samenwerkende rekenkamers

Planning

De werkzaamheden voor het plan van aanpak starten rond 27 november 2023. De samenwerkende rekenkamers willen in het tweede kwartaal van 2024 het vergelijkend onderzoek uitvoeren.

Dit betekent dat de werkzaamheden van de stappen 1 tot en met 3 van eind november tot en met half april 2024 plaatsvinden. Daarna vindt de feitencontrole en bestuurlijke hoor plaats. Eventueel vindt de feitencontrole en bestuurlijke hoor van het startonderzoek Lelystad Oost en het vergelijkend onderzoek van de rekenkamers tegelijkertijd plaats.

Risico's voor de planning zijn met name de beschikbaarheid van de te interviewen personen en de planning van de sessie met de raad. Indien hierbij vertraging ontstaat kan dit betekenen dat het onderzoek vertraagt.

De planning ziet er daarom als volgt uit:

| Onderzoeksstap | planning |
|--|-------------------------------|
| Stap 1) documentenanalyse | eind november - december 2023 |
| Stap 2) gesprekken, inclusief groepsgesprek met raadsleden | januari – half maart 2024 |
| Stap 3) uitwerken | maart – half april 2024 |
| Stap 4) feitencontrole en bestuurlijke hoor | half april – mei 2024 |

Bijlage verbijzondering onderzoeksvragen vergelijkend onderzoek rekenkamers

Wat betreft het landelijke programma:

1. Wat zijn de beleidsmatige en financiële uitgangspunten van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV)? In welke mate zijn deze al opgenomen in lopende programma's van de rijksoverheid (bv de regiodeals), wat is nieuw/toegevoegd en wat moet nog nader ontwikkeld/gespecificeerd worden?
2. In welke mate en op welke manier zijn de doelstellingen/programma's van de lokale stedelijke vernieuwingsprogramma's verbonden met de landelijke doelstellingen en landelijke programma's?
3. Welke landelijke geldstromen zijn er voor het programma? Voor welke periode lopen deze geldstromen?

Wat betreft de lokale programma's:

4. Wat is de lokale opgave en op welke wijze zijn deze opgaven onderling vergelijkbaar?
5. Wat zijn de lokale beleidsmatige uitgangspunten?
6. Welke thema's en speerpunten staan centraal in de lokale programma's,

Wat betreft de organisatie:

7. Wie zijn betrokken in de alliantie? Hoe is het programmabureau dan wel de programmaorganisatie ingericht?
8. Wat is de (juridische) status en de positie van de alliantie? En van het programmabureau?
9. Op basis van welke afspraken wordt er gewerkt in de alliantie en het programmabureau? Wie heeft welke verantwoordelijkheden en aan wie wordt verantwoording afgelegd?
10. Wat is de rol van de gemeente? Is de afbakening van de rol van de gemeente en die van het programma duidelijk?

Wat betreft het betrekken van de doelgroep:

11. Op welke manier is de doelgroep betrokken? Hoe worden bewoners geïnformeerd over het programma? Hoe worden ideeën opgehaald bij bewoners? Hoe worden bewoners gestimuleerd actief te zijn het programma en eraan bij te dragen?

Wat is de rol van de doelgroep in het alliantie-overleg?

Wat betreft de financiën:

12. Hoe zitten de financiën van het programma in elkaar? Wat betekent dit voor de gemeentefinanciën?
13. Welke documenten krijgt de raad? Hoe is het programma herkenbaar in de begroting en andere P&C-documenten?
14. Wat is dan de rol van de raad bij de financiën?

Wat betreft de monitoring en onderzoek:

15. Welke monitoring/onderzoek is er op dit moment door het rijk voorzien, met welke focus en voor welke (groepen van) bewoners en stakeholders?
16. Welke monitoring/onderzoek wordt gedaan door het programma zelf?
17. Wat is het doel van de monitoring/onderzoek?
18. Wat vindt de raad belangrijk voor het volgen van het programma? Welke informatie vindt de raad nodig om de eigen rol goed te kunnen vervullen?

Wat betreft de governance:

19. Wat is de rol van de gemeenteraad, van het college van B en W, van de alliantie en van de rijksoverheid wat betreft de kaderstelling, de sturing en de controle op het programma? Hoe verhouden deze rollen zich ten opzichte van elkaar?
20. Hoe is de raad betrokken bij / geïnformeerd over het vaststellen van de beleidsmatige en financiële uitgangspunten?
21. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële voortgang van het programma? Is deze informatie adequaat om zijn controlerende rol te vervullen?
22. Is de raad zelf actief geweest om inzicht te krijgen in het programma en om zijn kaderstellende, sturende en controlerende rol in te vullen?

Wat betreft vervolgonderzoek:

23. Welke onderwerpen/invallshoeken zijn interessant voor vervolgonderzoek(en) over dit langjarige programma voor de gemeenteraden?