

Onderzoeksprogramma 2009 – 2010

1. Inleiding

De Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid en bestuur. Per onderwerp zal worden aangegeven of het accent van het voorgenomen onderzoek ligt bij doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid.

- Doeltreffendheid richt zich op de resultaten van het gevoerde beleid.
- Doelmatigheid richt zich op de vraag of de resultaten tegen de laagst mogelijke kosten zijn geleverd.
- Rechtmatigheidonderzoek beoogt niet de werkzaamheden van de accountant over te doen. Dit type onderzoek richt zich vooral op de vraag of het handelen van het gemeentebestuur in overeenstemming is met bestaande wet- en regelgeving.

2. Onderzoeksprogramma 2009 - 2010

Voor de periode 2009 – 2010 heeft de Rekenkamer uit de hierna gepubliceerde groslijst de volgende onderwerpen in het onderzoeksprogramma 2009 – 2010 opgenomen. Een toelichting op deze onderwerpen is weergegeven in de onderstaande groslijst. De jaartallen achter de onderwerpen zijn indicatief voor de voorgenomen planning. De onderwerpen oor het onderzoeksprogramma 2009 – 2010 zijn in willekeurige volgorde:

– **WMO (2009)**

De Rekenkamer heeft zich voorgenomen om in 2009 een onderzoek te doen naar de invoering van de Wmo in Lelystad. Er is specifieke belangstelling voor de prestatievelden 3, 4 en 6 die met ingang van 1 januari 2007 in uitvoering zijn genomen in de gemeente Lelystad. De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid van de wijze waarop de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging is geborgd sinds de WMO is geïmplementeerd in de gemeente Lelystad, opdat hieruit lering kan worden getrokken voor toekomstig beleid. De focus van het onderzoek komt primair te liggen op de marktwerking die ten grondslag ligt aan de Lelystadse keuze voor het Zeeuwse model bij aanbesteding en secundair op de (objectieve) criteria die worden gehanteerd bij het beoordelen van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging.

– **Jongerenwerk DoeMee-onderzoek (2009)**

Jongeren zijn een belangrijke doelgroep voor iedere gemeente, dus ook voor de gemeente Lelystad. Het is bovendien een behoorlijk complexe materie. De jongerencultuur is veranderlijk: interesses van jongeren veranderen snel. Bovendien is jeugdbeleid integraal van karakter: het raakt vele andere beleidsvelden. Het kan bovendien vele uiteenlopende beleidsdoelen dienen. Al met al reden genoeg voor de Rekenkamer Lelystad om mee te doen met het “DoeMee onderzoek” van De Lokale Rekenkamer naar Jongerenwerk. Met de uitkomsten van dit DoeMee-onderzoek wil de Rekenkamer Lelystad onder meer onderzoeken of aan de randvoorwaarden wordt voldaan voor effectief jongerenwerk in Lelystad. Aan de hand van het vastgestelde normenkader wordt gekeken of beleidsformulering, organisatie en uitvoering voldoen aan de gestelde criteria. Bovendien bevat dit onderzoek een kwantitatief element, dat aan de hand van landelijk verkrijgbare gegevens cijfermatig inzicht moet bieden in de doelgroep. Een vergelijking tussen de verschillende, aan dit onderzoek deelnemende gemeenten maakt deel uit van dit onderzoek.

– **Risicobeheersing grote projecten (2009)**

Lelystad kent nogal wat grote projecten. Deze projecten zijn vaak complex van omvang en brengen voor de gemeente verschillende risico's met zich mee. Risico's zijn niet altijd te vermijden, maar wel in te schatten en zo mogelijk te beheersen. Is de risicobeheersing doeltreffend, doelmatig en rechtmatig georganiseerd? Als casus kan een omvangrijk gemeentelijk project worden genomen dat recentelijk tot uitvoering is gebracht. De focus zal dan zijn het de werking van het huidige beheersysteem en de ambities daaromtrent.

- **Kwaliteit externe bureaus(2010)**
Voor diverse werkzaamheden worden externen en externe bureaus ingeschakeld. Hiermee is een flink geldbedrag gemoeid. De vraag doet zich voor af de gemeente waar voor haar geld krijgt? Worden er kwaliteitseisen gesteld bij het verlenen van opdrachten aan externen? Worden de resultaten van de werkzaamheden van externen getoetst aan de vooraf gestelde kwaliteitseisen? Hoe tevreden is de gemeentelijke organisatie over de kwaliteit van de externen? Het onderzoek zal worden gefocust op de inhuur van externen in het kader van ICT-investeringen en ICT in het algemeen. Het onderzoek richt zich op doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk handelen dienaangaande.
- **Jeugdzorg (2010)**
De gemeente komt de minderjarige medemens op een groot aantal verschillende niveaus en manieren tegen: burgerlijke stand, bevolkingsregister, consultatiebureau, onderwijs, leerplicht, studiebeurs, jeugd- en jongerenwerk, HALT en er zijn zonder twijfel nog meer relaties tussen de gemeente en de doelgroep. Een deel van de jeugd zal de gemeente tegenkomen onder min of meer problematische omstandigheden. In sommige gevallen heeft de gemeente een regiefunctie. Het is bekend, dat er zeer veel instanties zijn, die zich met de jeugd en vooral met het problematisch deel van de jeugd bezighouden. De samenwerking van al deze instanties is, volgens krantenberichten, voor verbetering vatbaar.
Vanuit wet- en regelgeving is de gemeente verantwoordelijk voor de aansluiting tussen het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg. De Rekenkamer is daarom voornemens onderzoek te doen naar de mate waarin de gemeente een sluitend aanbod weet te realiseren voor preventieve jeugdzorg, waarbij specifiek wordt gekeken naar de afstemming tussen jeugdzorg en jeugdbeleid. De rekenkamer tracht inzicht te krijgen in de wijze waarop de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke onderdelen en tussen de gemeente en andere instanties is georganiseerd, evenals in de wijze waarop aan de regiefunctie inhoud wordt gegeven. De rekenkamer zal het gemeentelijk handelen toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- **Informatievoorziening / archief (2010)**
Archieven vormen het geheugen van een organisatie. Voor overheidsorganen is goede archivering in het bijzonder van betekenis voor de democratische controle en voor een goede bedrijfsvoering. De Archiefwet verplicht de gemeente haar archieven in goede, geordende en controleerbare staat te hebben. De Rekenkamer is er de afgelopen jaren gedurende haar onderzoeken meerdere malen achter gekomen, dat niet alle voor onderzoek benodigde documenten beschikbaar waren in het archief of eenvoudig te achterhalen zijn op een andere manier. Bovendien zijn een aantal van de aangetroffen documenten niet volledig; soms ontbreken een of meer bijlagen. De Rekenkamer wil graag toetsen of haar eigen waarnemingen op het gebied van informatievoorziening en archivering te veralgemeniseren zijn voor de gehele organisatie. Voldoet de informatievoorziening aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen? Hoe vult het college haar wettelijke zorgplicht voor het gemeentelijk archiefbeheer in? Hoe vindt het toezicht op de informatievoorziening in het algemeen en het gemeentelijk archiefbeheer in het bijzonder plaats? Wat is het toekomstperspectief, mede in het licht van de ambitieuze Lelystadse plannen om te komen tot een digitale organisatie zoals neergelegd in het manifest "Onze manier van werken"?

Tot slot heeft de Rekenkamer Lelystad zich voorgenomen om in 2009 te starten met haar eerste evaluatie onder leiding van een externe gespreksleider. De gedachten gaan in eerste instantie uit naar een soortement van zelfstudie, waarna de bevindingen van de Rekenkamer worden getoetst aan de hand van een bevraging van de belangrijkste externe partijen: de raad, het college en de directie.

3. Groslijst onderzoeksonderwerpen Rekenkamer 2009

Voor de periode (ná) 2009 – 2010 staan de volgende onderwerpen (op alfabetische volgorde) in de groslijst:

1. *Basisregistraties*

Ten behoeve van de gemeentelijke administraties wordt een groot aantal gegevensbestanden onderhouden waarin de gegevens vastliggen, die voor verschillende processen gebruikt wor-

den. De gemeente heeft hiertoe intern beleid geformuleerd. Een van de eisen waaraan deze gegevensbestanden moeten voldoen is uitwisselbaarheid. Zodoende hoeft een bepaald gegeven slechts op een plaats te worden bewaard, hetgeen binnen de gemeente fouten voorkomt en voor de burger zit het voordeel in het eenmalig beschikbaar stellen van de benodigde informatie. Verder is het belangrijk, dat de basisregistraties regelmatig op juistheid en volledigheid worden gecontroleerd. Vragen die zich voordoen zijn o.m.:

Op welke wijze is dit georganiseerd? Voldoen de processen aan de gestelde eisen? Op welke wijze worden de bestanden gecontroleerd op juistheid en volledigheid? Op welke wijze vindt kwaliteitscontrole en – borging plaats? Op welke wijze wordt aan college en raad gerapporteerd over de kwaliteit van de gegevensbestanden?

Dit onderzoek richt zich vooral op de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

2. *Beleidsnota's*

De gemeente maakt vele beleidsnota's. Soms op initiatief van raad en college, vaak op initiatief van de ambtelijke organisatie. Met de invoering van de nieuwe gemeentewet heeft de raad de bevoegdheid kaders te stellen voor het gemeentelijk beleid. Veel beleidsnota's zijn een uitvloeisel van de kaderstelling van de gemeenteraad; sommige beleidsnota's zijn een voorbereiding op de kaderstelling door de raad. Op welke wijze wordt de raad betrokken bij de voorbereiding van zijn kadernota's? Op welke wijze kan de raad de uitvoering van het beleid controleren aan de hand van de kaderstelling? Dit onderzoek richt zich op doeltreffendheid en doelmatigheid.

3. *Deregulering en debureaucratisering*

Het rijksbeleid is gericht op deregulering bij de overheid, dus ook bij de gemeentelijke overheid. De Rekenkamer vraagt zich af welke maatregelen de gemeente heeft getroffen om de eigen regels te evalueren en zo nodig aan te passen. Naast de gemeentelijke regels voert de gemeente ook een groot aantal provinciale en rijksregels uit. Deregulering van deze regels is niet aan de gemeente. Er kan wel iets gezegd worden van de wijze waarop deze regels door de gemeente worden uitgevoerd. De meer klant- of burgergerichte wijze van uitvoering van rijks- en provinciale regels vatten wij samen onder de term debureaucratisering. Deregulering en debureaucratisering was een speerpunt uit het collegeprogramma 2006-2010. De Rekenkamer is benieuwd op welke wijze het college beleidsmatig invulling heeft gegeven aan dit voornemen en welke resultaten zijn geboekt.

4. *Dienstverlening aan de burger*

Zowel in kader van de Burger Centraal als het project Digitale Dienstverlening streeft de gemeente naar een verbetering van de dienstverlening aan de burger. Deze projecten hebben veel geld gekost, hoeveel is (nog) niet duidelijk. De vraag doet zich dan ook voor of de dienstverlening is verbeterd. Het ligt voor de hand de burger te vragen wat zijn mening is over de dienstverlening van de gemeente. Helaas ontbreken ons z.g. nulmetingen, zodat een uitspraak over verbetering nagenoeg onmogelijk lijkt. Wel is het mogelijk de huidige stand van zaken te onderzoeken, hoe de gemeente stuurt op de kwaliteit van de dienstverlening en een uitspraak te doen over de huidige kwaliteit en knelpunten van de dienstverlening. In dit onderzoek staat doelmatigheid centraal.

5. *Hoofdwegenstructuur*

De gemeente heeft de afgelopen jaren forse ingrepen gepleegd in de hoofdwegenstructuur van Lelystad. De aanpassing van de hoofdwegenstructuur heeft pas plaats gevonden na ampele discussies in de raad.

Welke doelstellingen wilde de gemeente met het aanpassen van de hoofdwegenstructuur bereiken en tegen welke kosten. Welke kaders heeft de raad meegegeven? Welke risico's (ook voor andere beleidsterreinen) zijn daarbij onderkend? Zijn de voorgenomen doelstellingen gerealiseerd? Wat zijn de kosten geweest en zijn deze redelijk in overeenstemming met eerdere ramingen? Op welke wijze heeft de raad het college op dit terrein gecontroleerd?

Dit onderzoek richt zich vooral op doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

6. *Kwaliteitsstructuurplan KSP*

Voor het beheer van de openbare ruimte heeft de raad het Kwaliteitsstructuurplan vastgesteld. In dit plan wordt de openbare ruimte ingedeeld in verschillende delen met elk een eigen beheersniveau. Op grond van het KSP worden budgetten toegedeeld voor het beheer van de

openbare ruimte. Op welke wijze wordt het gerealiseerde beheer getoetst aan het KSP. De rekenkamer wil weten of de openbare ruimte in Lelystad voldoet aan de eisen van het KSP. Welke zijn de kosten van het KSP. Wegen de kosten op tegen de geconstateerde resultaten? Doeltreffendheid van beleid en doelmatigheid van uitvoering staan centraal bij dit onderzoek.

7. *Leerlingenvervoer*

De gemeente heeft de plicht bepaalde groepen leerplichtige leerlingen op haar kosten naar scholen te vervoeren. Dit vervoer betreft vooral leerlingen van het speciaal onderwijs. Deze leerlingen bezoeken zowel scholen in Lelystad als buiten Lelystad.

Om dit vervoer tot stand te brengen heeft de gemeente een overeenkomst afgesloten met een of meer vervoersondernemingen. Deze ondernemingen zijn geselecteerd aan de hand van een Europese aanbesteding. Binnen afzienbare tijd staat de gemeente voor de opdracht een nieuw contract af te sluiten voor het leerlingenvervoer. Het onderzoek richt zich op de totstandkoming van de vervoersovereenkomst en op het beheer van de vervoerscontracten. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur rond het onderwerp leerlingenvervoer staan centraal in dit onderzoek. De raad heeft in januari 2009 een werkconferentie gehouden over onderhoud openbaar groen. Het is de bedoeling om een aantal jaren nadien te bezien welke effect deze werkconferentie heeft gehad.

8. *Reserves en voorzieningen*

Van de Vereniging Eigen Huis heeft de Rekenkamer een brief ontvangen met het verzoek een onderzoek te doen naar de stand van de voorzieningen in de vooronderstelling, dat dit als resultaat kan hebben dat de lasten voor de burger omlaag kunnen. De relatie tussen reserves en voorzieningen en de hoogte van de lasten van de burger is aanwezig. Of een onderzoek naar de stand van reserves en voorzieningen zal uitwijzen, dat lastenverlaging voor de burger van Lelystad mogelijk is, is de vraag. Onderzocht wordt of de omvang van de reserves en voorzieningen gebaseerd is op door de raad gestelde kaders en of deze daarmee in overeenstemming zijn. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan de voorzieningen inzake de ICL-gelden. Mogelijk een onderwerp voor een z.g. quick scan en een rekenkamerbrief.

9. *Subsidiebeleid toegespitst op VVE en Peuterspeelzaalwerk*

De gemeente subsidieert in het kader van VVE en om andere redenen peuterspeelzalen en andere instellingen. De rekenkamer wenst inzicht in de wijze waarop de subsidiering met alle bijbehorende processen beleidsmatig is georganiseerd. Gebeurt dit doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?

10. *Vastgoedbeheer*

De gemeente beheert veel gebouwde eigendommen, welke voor velerlei doeleinden in gebruik zijn. Elk met hun specifieke gebruikerseisen. Lelystad kent geen centraal beheer van dit vastgoed. Het eerder door de rekenkamer uitgevoerde BAL-onderzoek geeft aanleiding om na te gaan hoe het zit met de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer van het gemeentelijk vastgoed.

11. *Verbonden partijen*

Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarin de gemeente een (aanzienlijk) bestuurlijk of financieel belang heeft en derhalve een zeker risico loopt. Hierbij kan worden gedacht aan gemeenschappelijke regelingen, deelname in NV's of BV's, eigen NV's of BV's, stichtingen en verenigingen. Specifiek kan gekeken worden naar de Huisvuilcentrale te Alkmaar.

Het onderzoek richt zich op drie aspecten : de risico's, de aan de raad verstrekte informatie en de wijze waarop de raad reageert op de verstrekte informatie over verbonden partijen.

12. *Verkeersveiligheid*

Lelystad heeft de afgelopen jaar veel geld uitgegeven aan maatregelen om de verkeersveiligheid te bevorderen. Het is al bekend, dat er door de burger evenals in de raad verschillend gedacht wordt over de genomen maatregelen. De rekenkamer wil inzicht verwerven in de ontwikkeling van de verkeersveiligheid in Lelystad. Is de verkeersveiligheid in Lelystad toegenomen? Zijn de genomen maatregelen effectief geweest? Wat zijn de kosten geweest van de verschillende maatregelen? Op deze wijze kan een beeld verkregen worden over doeltreffendheid en doelmatigheid van de verkeersmaatregelen.

13. WABO

De Wabo, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, treedt vermoedelijk op 1 januari 2010 in werking. Met deze wet worden 25 verschillende vergunningstelsels voor bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen samengevoegd tot één vergunning, de zogenaamde omgevingsvergunning. In de huidige situatie vraagt een burger of bedrijf voor het oprichten en in gebruik nemen van een bouwwerk verschillende vergunningen aan, ieder met eigen procedures. Het is de bedoeling van de wetgever dat burgers en ondernemers straks nog maar te maken met één loket, één beschikking en één procedure. Het ministerie van VROM wil lokale overheden bovendien verplichten om digitaal ingediende vergunningaanvragen te accepteren. Dit betekent dat iedere gemeente een digitaal loket moet openen voor het aanvragen en verlenen van de omgevingsvergunning. Dit betekent mogelijk extra ICT-investeringen. Het Kabinet heeft daarenboven in een persbericht van 4 november 2008 aangekondigd in het hele land (regionale) omgevingsdiensten te willen inrichten. Het is de bedoeling dat de gemeente ook na de invoering van omgevingsdiensten, het loket en bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving blijft. Al met al is de implementatie van de wet WABO voor gemeenten een zeer complex dossier. De Rekenkamer Lelystad is benieuwd hoe doelmatig en doeltreffend de beleidsontwikkeling van de gemeente Lelystad is op het gebied van de wet Wabo. Speciale aandacht kan worden geschonken aan de sturing op de beleidsvoorbereiding en de daarmee gemoeide risico's. Het is bovendien interessant te achterhalen in welk stadium de (beleids)voorbereiding zich momenteel bevindt en of de inspanningen (zoals het zich nu aan laat zien) succesvol zullen zijn.

14. Werk en inkomen

Naast de moderne vorm van bijstandverstrekking houdt dit programma zich ook bezig met het vergroten van werkgelegenheid en de begeleiding van mensen zonder werk naar een baan. Het aantal maatregelen om deze gemeentelijke activiteit om te vormen naar een modernere standaard is erg groot. Van belang is ook de wijze waarop bij dit programma betrokken afdelingen samenwerken. Onderzoek zal zich richten op doelmatigheid van de uitvoering en de doeltreffendheid van het beleid.

4. Criteria

Een onderwerp komt voor opname in het onderzoeksprogramma in aanmerking als het voldoet aan (een combinatie van) 5 criteria (art. 12 Reglement van Orde Rekenkamer Lelystad):

- prioriteit binnen gemeentelijk beleid;
- maatschappelijk belang;
- financieel belang;
- risico voor rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid;
- onderwerp wordt niet elders binnen de gemeente onderzocht.