

Onderzoeksprogramma 2016 - 2017



Datum: 17 februari 2016



Rekenkamer **Lelystad**

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
Wat mag de Lelystadse gemeenteraad van zijn rekenkamer verwachten?	2
Wat voor onderzoek voert de rekenkamer Lelystad uit?	2
2. Voorbereiding en selectie	4
3. Doorlopende onderzoeken uit 2015	6
Inkoop en subsidiering sociaal domein	6
Digitale veiligheid	6
Controlerende taak van de raad	7
4. Geplande onderzoeken 2016 - 2017	8
ICT	8
Huishoudelijke hulp vanuit de 'nieuwe' Wmo	9
Bestedingen transitiefonds	10
Recreatieve kustontwikkeling en jachthavens	11
De balans tussen handhavingsregels en capaciteit toezichthouders	12
Ad hoc quick scans en rekenkamerbrieven	12
5. Bijlage: groslijst onderwerpen rekenkameronderzoek	13

1. Inleiding

Het raadswerk is vrij ingewikkeld en omvangrijk. Er verandert de komende jaren bovendien veel in de bestuurlijke context, waarbinnen de raad zijn werk doet. Bijvoorbeeld de manier waarop de gemeente haar inwoners of het maatschappelijk middenveld betreft bij haar werk.

Vaak kunnen raadsleden voor antwoorden op hun vragen en voor verzoeken om meer informatie prima terecht bij het college. Daar heeft de raad ook allerlei **formele en informele instrumenten** voor. Maar soms is het wenselijk dat een onafhankelijke rekenkamer onderzoek doet voor de raad. Dus met het belang van de gemeenteraad als voornaamste invalshoek¹. Dit onderzoeksprogramma beschrijft de onderzoeken die de rekenkamer Lelystad in 2016-2017 wil uitvoeren.

De rekenkamer Lelystad ondersteunt de Lelystadse raad bij zijn kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer heeft ook een rol bij de publieke verantwoording aan de inwoners van Lelystad. De rekenkamer vervult haar rol door het uitvoeren van onderzoek naar het bestuur van de gemeente. Het begrip 'bestuur' mag hierbij breed worden opgevat. De rekenkamer mag als enige onderzoek doen naar zowel raad, college en ambtelijke organisatie, als bepaalde aan de gemeente verbonden partijen. Het kan hierbij gaan om onderzoek naar de uitwerking van beleid, maar ook om onderzoek naar de samenwerking tussen de partijen.

1

De rekenkamer is niet de enige binnen de gemeente Lelystad die onderzoek uitvoert. Maar de rekenkamer heeft wel een bijzondere positie in dit geheel. De rekenkamer mag als enige de interactie tussen college en raad onderzoeken. Op die manier kan de rekenkamer als enige ook de raad een spiegel voorhouden. Het is daarom ook logisch dat rekenkameronderzoek zich voornamelijk begeeft op bestuurlijk niveau.

De rekenkamer Lelystad moet volgens de gemeentewet onderzoek doen naar de doeltreffendheid², doelmatigheid³ en de rechtmatigheid⁴ van het gevoerde bestuur van de gemeente Lelystad. Kortom: welke resultaten bereikt de gemeente, hoe doet zij dat en tegen welke prijs (ingezette middelen)?

¹ Omdat de rekenkamer ook een taak heeft in de publieke verantwoording, is de invalshoek van de raad een afgeleide van het belang van de Lelystadse samenleving.

² Dragen de inspanningen en uitgaven van de gemeente ook echt bij aan het realiseren van het nagestreefde doel (oftewel: wordt het doel bereikt door de gemeente)?

³ Is er een goede verhouding tussen kosten en opbrengsten (oftewel: de beste manier gebruiken om het doel te bereiken. D.w.z. met zo weinig mogelijk middelen zoals geld, arbeid, huisvesting, etc.)

⁴ Houdt de gemeente zich aan de geldende wetten, regels en besluiten? Dat is een andere vorm van rechtmatigheid, dan de rechtmatigheid van bestedingen zoals accountant die controleert.

Wat mag de Lelystadse gemeenteraad van zijn rekenkamer verwachten?

De rekenkamer Lelystad wil een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van het gemeentelijk handelen, het vergroten van de publieke verantwoording hierover en het versterken van de rol van de gemeenteraad. De raad mag daarom van zijn rekenkamer verwachten dat zij onafhankelijk, kritisch en objectief onderzoek doet en dat zij de raad een goed onderbouwde terugkoppeling geeft van deze onderzoeken. Deze terugkoppeling – in welke vorm dan ook – moet van voldoende technische en inhoudelijke kwaliteit zijn. Of een product van de rekenkamer van goede kwaliteit is, hangt af van de plaatselijke context. Rekenkamerwerk is lokaal maatwerk.

Om de kwaliteit van haar producten en processen te borgen, gebruikt de rekenkamer Lelystad bij haar werk:

- een kwaliteitsdocument voor rekenkameronderzoek en rekenkamerrapporten (bedoeld om contractuele afspraken te maken met externe onderzoekers en dienstverleners) en
- een reglement van orde (bedoeld om de werkwijze van de rekenkamer intern te waarborgen).

Alle producten van de rekenkamer zijn openbaar en moeten bruikbaar zijn bij de (beleids)afweging en het debat in de raadszaal.

Wat voor onderzoek voert de rekenkamer Lelystad uit?

Het raadswerk kan verschillende vragen oproepen bij raadsleden, zoals:

- Hoe houdt de raad grip op een (beleids)onderwerp?
- Aan welke knoppen kan de raad draaien en aan welke niet?
- Wanneer kan de raad invloed hebben?
- Welke ontwikkelingen komen op de gemeente af?
- Doet de gemeente wel de goede dingen en doet zij die dingen goed genoeg?
- Zijn er nog (beleids)alternatieven, anders dan al is voorgesteld?
- Welke gevolgen hebben besluiten (gehad)?

De rekenkamer Lelystad zal dergelijke vragen op verschillende manieren proberen te beantwoorden. Bijvoorbeeld door het verzamelen en toegankelijk maken van bestaande kennis (meta-analyse). Of door informatie te zoeken over succesvolle werkwijzen van andere gemeenten of organisaties. Ook kan de rekenkamer de gemeente Lelystad vergelijken met andere gemeenten (benchmarken). De rekenkamer Lelystad kan een beleidsevaluatie uitvoeren. Daarmee kan de raad vaststellen of nagestreefde doelen zijn bereikt, of de verwachte effecten inderdaad zijn opgetreden, of er (gewenste of ongewenste) neveneffecten zijn en of die effecten het gevolg zijn van de tussenkomst van de gemeente.

Rekenkameronderzoeken worden bijna altijd ingestoken vanuit de drie invalshoeken: leren, controleren en verantwoorden. Maar de manier waarop onderzoek wordt opgezet kan dus verschillen. Allereerst maken we onderscheid tussen ex post en ex ante onderzoek.

- **Ex post onderzoek** is onderzoek waarbij we terugblikken of evalueren. Deze vorm van onderzoek is meer geschikt om de raad te ondersteunen in zijn controlerende rol.
- **Ex ante onderzoek** is toekomstgericht. Dit type onderzoek kan bijvoorbeeld beschrijven wat de mogelijke doorwerking is van gemeentelijk beleid naar de toekomst? Deze vorm van onderzoek is meer gericht op de kaderstellende rol van de raad .

Wanneer helder is of vooruit of achteruit wordt geblikt, kan de rekenkamer uit grofweg vier typen onderzoek kiezen:

- **Diepteonderzoek:** dit is het 'traditionele', vrij omvangrijke rekenkameronderzoek. Een dergelijk onderzoek kan plaatsvinden zonder specifieke aanleiding (systematisch) of omdat er aanwijzingen zijn van problemen (responsief). Een dergelijk onderzoek heeft vaak een wat langere doorlooptijd en leidt doorgaans tot een (uitgebreid) onderzoeksrapport.
- **Kortdurend onderzoek:** dit is een onderzoek met een kortere doorlooptijd, zoals bijvoorbeeld een quick scan. Dergelijk onderzoek is altijd beperkt in tijd, reikwijdte en uitwerking en heeft vaak een verkennend karakter. Een dergelijk onderzoek hoeft niet per definitie te leiden tot het opstellen van een onderzoeksrapport. De resultaten hiervan kunnen eveneens in de vorm van een brief of een presentatie aan de raad bekend worden gemaakt. Een kortlopend onderzoek kan ook gebruikt worden voor vooronderzoek of om na te gaan of er voldoende aanleiding is een diepteonderzoek uit te voeren.
- **Rekenkamerbrieven:** hiermee vraagt de rekenkamer expliciet aandacht voor een bepaald onderwerp, waarbij zij niet per sé een afzonderlijk (methodisch) onderzoek hoeft uit te voeren. Met een rekenkamerbrief kan de rekenkamer de raad ook attent maken op knelpunten of andere aangelegenheden waar zij in haar werk 'tegenaan is gelopen' of de 'bijvangst' van een onderzoek.
- **Vervolgonderzoek / doorwerking onderzoek:** hiermee rapporteert de rekenkamer aan de gemeenteraad wat in de praktijk terecht is gekomen van de aanbevelingen die de raad heeft overgenomen uit eerder rekenkameronderzoek en de uitvoering van eventuele daarbij behorende toezeggingen van het college.

Soms worden rekenkamerrapporten of -brieven ondersteund door alternatieve prestatievormen zoals interactieve bijeenkomsten⁵, creatief gebruik van tekst⁶ of beeldpresentaties⁷

⁵ Dit zijn presentatievormen waarbij je publiek op een actieve manier betrokken is zoals een debat- of discussiebijeenkomst, workshop, lezing, een voorstelling of een quiz.

⁶ Bijvoorbeeld een website, tijdschrift, blog, webpresentatie, checklists, roman of een brochure.

⁷ Bijvoorbeeld een cartoon, filmpje, infographic, posterpresentatie, schema, foto, afbeelding / illustratie.

2. Voorbereiding en selectie

In het najaar van 2015 is de rekenkamer gestart met de voorbereiding van het onderzoeksprogramma van 2016-2017. Voordat de rekenkamer haar groslijst samenstelt, oriënteert de rekenkamer zich op de verschillende onderwerpen. Een dergelijke oriëntatie moet om praktische redenen altijd beperkt blijven. De rekenkamer kijkt onder meer naar landelijke ontwikkelingen en plannen van het rijk, zoals de voornemens uit het regeerakkoord of de resultaten uit begrotingsbesprekingen. De rekenkamer raadpleegt ook andere informatie, zoals informatie uit:

- Schriftelijke informatiebronnen over het beleid en bestuur van de stad. Bijvoorbeeld crisismonitoren, kadernota (inclusief behandeling daarvan in de raad), aangenomen moties en amendementen, teksten algemene beschouwingen fracties, programmabegroting, planning raadsvoorstellen, jaarverslagen en verslagen van raadsvergaderingen.
- Overige bronnen. Bijvoorbeeld suggesties vanuit de commissie van de rekening, de raadsfracties en het college, berichten in de media, onderzoeksprogramma's van andere rekenkamer(commissie)s en interessante andere (rekenkamerkamer-)onderzoeken.

4

In 2015 heeft de rekenkamer Lelystad voor het eerst suggesties voor onderzoeken gevraagd aan de fracties van de Lelystadse raad. Hiertoe heeft de rekenkamer eind augustus 2015 een brief aan alle fracties gezonden. De rekenkamer heeft van de Lelystadse raadsfracties 19 suggesties voor onderzoek ontvangen. Daarna heeft de rekenkamer een groslijst samengesteld met mogelijke onderzoeksonderwerpen voor 2016 en verder⁸. De ontvangen suggesties zijn verwerkt in de groslijst van de rekenkamer en betrokken bij de overweging van de rekenkamer over de onderzoeken voor 2016 en 2017. De rekenkamer heeft in december 2015 de commissie van de Rekening - aan de hand van de groslijst - ook om advies gevraagd over de onderzoekprogrammering.

⁸ Deze groslijst staat onder hoofdstuk 5 van dit onderzoeksprogramma.

Na consultatie van de commissie van de rekening heeft de rekenkamer een selectie gemaakt uit de groslijst op basis van de criteria die zij daarvoor heeft vastgesteld.

Een geschikt onderwerp voor rekenkameronderzoek voldoet aan bepaalde normen. De rekenkamer kan ook om andere redenen een onderzoek in het onderzoeksprogramma opnemen. De rekenkamer Lelystad betreft één of meer van de volgende criteria bij de selectie van onderzoeken.

Er is geen hiërarchie tussen de criteria. Per onderwerp wordt bepaald in welke mate het onderzoeksonderwerp aan deze maatstaven voldoet.

- a) Prioriteit binnen het gemeentelijk beleid.*
- b) Maatschappelijk belang.*
- c) Financieel belang.*
- d) Aansluiting bij belevingswereld van de Lelystadse burger.*
- e) Risico voor de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het gevoerde gemeentelijke beleid.*
- f) Onderzoek door juist de rekenkamer heeft toegevoegde waarde, een verwacht leereffect en / of signaalwerking.*

Uiteindelijk heeft de rekenkamer ervoor gekozen de onderwerpen zoals weergegeven in hoofdstuk 4 in haar onderzoeksprogramma 2016-2017 op te nemen.

3. Doorlopende onderzoeken uit 2015

Inkoop en subsidiëring sociaal domein

Efficiënt en effectief inkopen en aanbesteden was altijd al belangrijk voor gemeenten. Met de transities in het sociale domein neemt het belang van inkoop en aanbestedingsbeleid en subsidiëring toe. De inkoop en subsidiëring van zorg aan kwetsbare inwoners van de stad is cruciaal in dit transformatieproces. Belangrijke factoren zijn niet alleen de laagste prijs of de hoogte van de subsidie, maar vooral ook de minder 'harde' aspecten zoals gewenste kwaliteit en maatschappelijke en sociale doelstellingen. Het is hierbij de vraag welke invloed ook de gemeenteraad heeft op de borging hiervan.

De rekenkamer Lelystad wil - gezien het grote maatschappelijke en financiële belang van goede inkoop en aanbesteding en het toenemende belang van goede democratische controle daarop - onderzoeken op welke wijze de gemeente Lelystad bij inkoop en aanbesteding haar ambities, (maatschappelijke en sociale) doelstellingen en kwaliteitscriteria in de praktijk borgt bij de inkoop en de aanbestedingen die zij doet. Ook wil de rekenkamer weten of deze borging voldoende waarborgen biedt voor het gewenste resultaat en de controle daarop achteraf.

In het onderzoek zal nadruk worden gelegd op het maatschappelijk effect van de inkoop, met daarbij specifieke aandacht voor het belang van de Lelystadse zorgconsument. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het bureau IPR Normag uit Haarlem. Naar verwachting is dit onderzoek in het tweede kwartaal van 2016 gereed.

Digitale veiligheid

Informatieveiligheid bij gemeenten is verscherpt op het netvlies gekomen na crises als de hack bij DigiNotar en Lektobert⁹. 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.

⁹ *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 Lektobert genoemd.*

Deze crises hebben aangetoond dat gemeenten uitermate kwetsbaar zijn. Bij het verbeteren van de informatieveiligheid bij de gemeenten wordt uitgegaan van een 'verplichte zelfregulering'. Gemeenten zijn dus zelf aan zet. Daartoe is de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) opgesteld, door Rijk en gemeenten. Op de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG op 29 november 2013 hebben de leden besloten de Resolutie 'Informatieveiligheid, randvoorwaarden voor de professionele gemeente' de BIG als basisnorm te nemen voor hun beleid op informatieveiligheid.

Gezien het belang van digitale veiligheid, wil de rekenkamer Lelystad een quick scan uitvoeren naar de stand van zaken van de implementatie van de BIG in Lelystad. Prae> Advies voert het onderzoek uit voor de rekenkamer. De quick scan is naar verwachting in het eerste kwartaal van 2016 gereed.

Controlerende taak van de raad

De controlerende taak van de raad is de afgelopen jaren belangrijker geworden. Vandaag de dag noemen wetenschappers en politici het uitoefenen van toezicht en controle één van de belangrijkste functies van de gemeenteraad. Raadsleden zijn gekozen om bepaalde belangen te behartigen en te bewaken. Deze belangen staan centraal in hun controlerende werk. Goede controle door de raad is van groot belang voor de transparantie van bestuur en het afleggen van verantwoording aan de Lelystadse inwoners. Via controle kan de raad inzicht krijgen in processen, hiervan leren en bijsturen. Met goede controle kan de raad vertrouwen winnen van de inwoners en de afstand tot hen verkleinen. De uitkomsten van controle zijn ook weer input voor de kaderstelling door de raad. Maatschappelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat de overheid steeds minder vaak uitsluitend vanuit een juridisch- of dienstverleningsperspectief naar haar interactie met de samenleving kan kijken. De netwerksamenleving leidt tot verandering van perspectieven. Bij een andere interactie passen ook andere manieren van verantwoording en controle.

De rekenkamer Lelystad wil onder andere onderzoeken welke slimme - en in de Lelystadse situatie bruikbare - arrangementen er in den lande zijn op het gebied van de invulling van controlerende rol van de raad. In voorbereiding op dit onderzoek, heeft de rekenkamer een vooronderzoek uitgevoerd naar de controlerende rol van de raad. Het is de bedoeling dat het onderzoek aanleiding en inspiratie biedt voor een dialoog in de raad over de toekomstige invulling van zijn controlerende rol. Het onderzoek zal worden afgesloten met een lezing door prof. mr. dr. Douwe Jan Elzinga. Onderzoeksbureau Stibabo voert het onderzoek uit voor de rekenkamer Lelystad. Het onderzoek is naar verwachting in het derde kwartaal van 2016 gereed.

4. Geplande onderzoeken 2016 - 2017

Voor de periode 2016 – 2017 heeft de rekenkamer uit de groslijst de volgende onderwerpen in het onderzoeksprogramma opgenomen. De programmering van de onderzoeken in 2016-2017 is globaal en oriënterend van opzet. Deze laat bewust ruimte voor herschikking en aanpassing. Bijvoorbeeld actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding voor aanpassing zijn. Bovendien zal de rekenkamer tijdens de uitvoering van dit onderzoeksprogramma alert zijn op actuele onderwerpen, die zich lenen voor klein onderzoek met een korte doorlooptijd. Doel van een klein onderzoek is in korte tijd een product te leveren, dat voorziet in de behoefte van de raad. Tegelijk streeft de rekenkamer ernaar ten minste twee diepgaander onderzoeken per jaar te agenderen, om complexere beleids- en uitvoeringsprocessen met voldoende diepgang te kunnen onderzoeken.

ICT

ICT is overal! Door de toenemende informatisering van de samenleving neemt het belang van ICT ook steeds sneller toe. De overheid gaat mee in deze ontwikkeling en digitaliseert in hoog tempo. Niet alleen in de bedrijfsvoering, maar ook in de dienstverlening van de gemeente naar de inwoner. Informatieoverdracht tussen overheid en inwoners gebeurt steeds meer digitaal. Tegelijkertijd werken overheden intern aan het verregaand koppelen van data en processen. Elk onderwerp of beleidsterrein heeft tegenwoordig een samenhang met ICT. Beleidsvoorstellen kunnen daardoor in potentie grote gevolgen hebben voor de ICT-systemen die de gemeente in gebruik heeft. Het vergroten van kennis van ICT is vanwege de alomtegenwoordigheid ervan voor zowel raadsleden, bestuurders als ambtelijke organisatie relevant. Kortom: ICT heeft een dermate grote invloed op het functioneren van de gemeente Lelystad, dat het een harde randvoorwaarde is geworden. Bovendien zijn met ICT grote maatschappelijke en financiële belangen in het geding. Er zijn ook grote risico's mee gemoeid. Dat zijn de redenen waarom de rekenkamer Lelystad wil onderzoeken of en in hoeverre het beleid uit het primaire proces van de gemeente Lelystad gevolgen heeft voor het ICT-beleid en vice versa. Dit mede naar aanleiding van een suggestie van de commissie van de Rekening. De commissie geeft aan zich zorgen te maken over bepaalde knelpunten in het ICT landschap van de gemeente Lelystad.

Huishoudelijke hulp vanuit de 'nieuwe' Wmo

Bij de invoering van de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) werd de huishoudelijke hulp al een aantal jaren geleden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Ook in Lelystad kunnen de inwoners al langer bij de gemeente aankloppen met een aanvraag voor huishoudelijke hulp. Met ingang van 1 januari 2015 is er veel veranderd¹⁰. De budgetten voor huishoudelijk hulp werden landelijk met 40% gekort, na een eerder voornemen om deze zelfs met 75% te korten. Lelystad heeft ervoor gekozen de bezuiniging voor een deel op te vangen door geen vast aantal uren huishoudelijk hulp meer toe te kennen. In plaats daarvan zegt de gemeente zorgaanvragers 'een schoon en leefbaar huis' toe. De zorgverlener kan dan naar bevind van zaken het aantal in te zetten uren bepalen. Door het criterium 'schoon en leefbaar' geeft de gemeente Lelystad de zorgaanbieder ruimte voor (veel) flexibiliteit. Maar het is ook een onduidelijk begrip, dat voor meerdere uitleg vatbaar is. Want wanneer is nu echt sprake van 'een schoon en leefbaar huis'?

De rekenkamer heeft in 2010, onder de 'oude Wmo', al eens uitgebreid onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de huishoudelijke hulp vanuit de Wmo. De rekenkamer rapporteerde naar aanleiding van dit onderzoek overwegend positief. Bij dit positieve oordeel plaatste de rekenkamer destijds wel enkele kanttekeningen. De gemeente Lelystad voert overigens jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit, waaruit door de jaren heen steeds een positief beeld naar voren is gekomen.

Op 1 december 2015 heeft de Lelystadse gemeenteraad een motie 'vreemd aan de orde van de dag' aangenomen, waarin de raad overweegt de rekenkamer te verzoeken een quick scan uit te voeren naar huishoudelijke hulp via de Wmo. Wederom zouden interviews moeten worden afgenomen met cliënten (persoonlijke gesprekken / niet telefonisch). In deze motie staat onder andere dat het onderzoek urgent is, aangezien zich op dit moment al nijpende situaties¹¹ voordoen bij Lelystadse zorgcliënten. De onrust door het faillissement van TSN speelt volgens de raad ook een rol. Enkele raadsfracties vragen zich af wat er in de praktijk in Lelystad terecht komt van 'een schoon en leefbaar huis' en de kwaliteitseisen die de gemeente daarnaast nog stelt aan zorgaanbieders. De rekenkamer zal nog nagaan of het mogelijk is dit onderzoek te ontwerpen als quick scan, met behoud van de benodigde diepgang.

¹⁰ We spreken hierna van de oude Wmo (vóór 1 januari 2015) en de nieuwe Wmo (na 1 januari 2015).

¹¹ Zo acht de raad het op basis van marktsignalen het vermoeden gerechtvaardigd, dat een groot aantal cliënten problemen heeft met het 'vertalen' van de doelstelling 'schoon en leefbaar' naar concrete hulp in de eigen situatie. Deze problemen hebben zowel te maken met de kwantiteit als met de kwaliteit van de geboden huishoudelijke hulp. Het valt volgens de raad bovendien te betwijfelen of de interpretatie van het begrip 'schoon' en 'leefbaar' bij elke cliënt eenduidig wordt toegepast. Er zijn ook problemen met de manier waarop het werkplan voor de hulp tot stand komt. Het is bovendien de vraag of cliënten wel allemaal een keukentafelgesprek krijgen, of dat een dergelijke gesprek via de telefoon wordt afgehandeld.

Bestedingen transitiefonds

De raad heeft het Transitiefonds in het leven geroepen naar aanleiding van een motie die is behandeld op 18 juni en 25 juni 2013. Het Transitiefonds is een stimuleringsfonds waarmee veranderingen in de jeugdzorg, AWBZ, Wmo, Participatiewet en de invoering Passend Onderwijs in gang worden gezet en versneld. De gemeenteraad heeft in 2013 zo'n € 4,5 miljoen beschikbaar gesteld, bedoeld voor het oplossen knelpunten in het sociale domein in de jaren 2014 tot en met 2016. In 2013 heeft de raad criteria vastgesteld voor onttrekkingen / bestedingen uit het fonds. De raad vond deze criteria uit 2013 bij nader inzien toch multi-interpretabel en discutabel. Daarom heeft de raad deze via een amendement van 27 oktober 2015 verder aangescherpt. Overgang van de oude naar de nieuwe criteria heeft geleid tot meningsverschillen in de raad. Een deel van de raad is het eens met het standpunt van het college, dat lopende aanvragen Transitiefonds tot een totaalbedrag van € 2 miljoen nog onder het regime van de 'oude' criteria zouden moeten vallen. Andere fracties vinden dat de nieuwe criteria zouden moeten worden toegepast, ook op lopende aanvragen. Het is overigens wel de bedoeling, dat de overgebleven € 2,5 miljoen in het Transitiefonds moet worden besteed volgens de 'nieuwe' criteria. Bovendien blijft de raad verdeeld over wat op basis van de criteria een goede besteding is van het Transitiefonds en of het college zich wel aan de gemaakte afspraken en besluiten houdt. Een aantal oppositiepartijen is van mening dat bepaalde projecten, die nu worden betaald uit het Transitiefonds, eigenlijk uit het reguliere budget hadden moeten worden betaald. Zij hebben de indruk, dat nu door inzet van het Transitiefonds reeds bewust wegbezuinigd beleid wordt bekostigd. Ze zijn bovendien van mening dat (een deel van) de voorgestelde projecten niet voldoet aan zowel de oude als de nieuwe criteria. Deze discussie heeft de raad op 26 januari 2016 gevoerd, maar ook medio 2015. . Geconstateerd kan worden dat er veel verwarring is. De rekenkamer schat daarom in dat er een risico is, dat de ambities van de raad om structureel te innoveren en verbeteringen in het sociale domein aan te jagen met het Transitiefonds, niet waargemaakt worden. En als inderdaad regulier beleid wordt bekostigd met incidenteel geld uit het Transitiefonds, is er mogelijk een risico op (grote?) bezuinigingsopgaven in de nabije toekomst. En dat heeft op zijn beurt weer het risico van vernietiging van (sociaal) kapitaal. Gezien de controverse in de raad en het grote maatschappelijke en financiële belang van dit onderwerp, heeft de rekenkamer besloten de besteding van het Transitiefonds te agenderen voor een quick scan. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar de bestedingen uit het Transitiefonds in relatie tot zowel de oude als de nieuwe criteria die de raad heeft vastgesteld. Voldoet de financiering van de projecten aan de gemaakte afspraken en besluiten? Ook zal de rekenkamer de gang van zaken in Lelystad vergelijken met die in andere gemeenten: hoe jagen zij innovatie in het sociale domein aan en welke budgetten zetten zij daarvoor in? Is een correcte besteding van de overgebleven € 2,5 miljoen met de nieuwe criteria en afspraken nu afdoende gewaarborgd of is hier nog verbetering in aan te brengen?

Recreatieve kustontwikkeling en jachthavens

Lelystad heeft in totaal zeven jachthavens, waaronder Bataviahaven. Bataviahaven is min of meer een vreemde eend in de bijt, vanwege de nauwe betrokkenheid van de gemeente Lelystad. De Haven wordt sinds 2002 gebruikt voor diverse activiteiten zoals de huisvesting van een chartervloot, het organiseren van evenementen en als ligplaats voor passanten.

Het college heeft op 1 november 2005 besloten het beheer en de exploitatie van de Bataviahaven uit te besteden aan de Stichting Beheer Bataviahaven. Het college wilde zo sturingsmogelijkheden houden over de activiteiten in de Bataviahaven. Hiertoe is een uitvoeringsovereenkomst opgesteld, waarin de verplichtingen over en weer zijn uitgewerkt. De financiële afspraken tot en met 2015 zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst met de stichting. Hierin staat onder meer welke diensten de stichting levert en welke vergoeding de gemeente hier tegenover stelt.

Naar verluidt kan de stichting de Bataviahaven niet zonder aanvullende bijdrage van de gemeente Lelystad beheren en exploiteren. Maar toch staat in het raadsprogramma 2014-2018 dat de exploitatie van Bataviahaven verder moet worden verzelfstandigd. De Stichting Bataviahaven heeft begin september 2015 haar ontwikkelingsvisie aan het college voorgelegd. Mede op grond van deze visie wordt nagegaan hoe invulling kan worden gegeven aan de verdere ontwikkeling van de haven.

Bataviahaven neemt een prominente plaats in, in de plannen van de gemeente Lelystad voor de ontwikkeling van de kust (Bataviastad, Bataviahaven en Batavialand) en de ontwikkeling van recreatie en toerisme in de stad. Tegelijkertijd horen raadsfracties ook veel klachten van andere jachthavens over Bataviahaven. De uitbaters voelen zich achtergesteld en spreken soms over concurrentievervalsing. Formeel mag Bataviahaven geen concurrentie aangaan met de commerciële (jacht)havens in Lelystad. Dat wil overigens niet automatisch zeggen, dat zoiets zich dan ook nooit kan voordoen¹².

De rekenkamer wil gezien het grote financiële en maatschappelijke belang onder andere onderzoeken wat de (concurrentie)positie van Bataviahaven is ten opzichte van de andere (commerciële) jachthavens en gelijksoortige initiatieven in Lelystad. Ook de meerwaarde van Bataviahaven voor de doelstellingen van de gemeente, de ontwikkeling van toerisme en recreatie en de (recreatieve) kustontwikkeling kunnen in dit onderzoek meegenomen worden. Daarnaast kunnen de inkoop- en subsidiestromen die zijn gemoeid met Bataviahaven nader worden belicht.

¹² Zie bijvoorbeeld ook het zwartboek van MKB Nederland over de onbedoelde (neven)effecten van de Wet Markt en Overheid in de praktijk.

De balans tussen handhavingsregels en capaciteit toezichthouders

Een veilige leefomgeving is in het belang van alle inwoners en bezoekers van Lelystad. Het algemeen toezicht levert een bijdrage aan het schoon en veilig houden van de stad. In de nota Integrale Handhaving staat hoe de gemeente Lelystad toezicht houdt en handhaaft. De nota beschrijft alle thema's in het fysieke en sociale domein waar de gemeente bevoegdheden heeft of participeert. Het Werkbedrijf Lelystad voert het algemeen toezicht en de handhaving in de openbare ruimte uit. Hiertoe heeft het Werkbedrijf een aantal toezichthouders in dienst, waarvan vijf medewerkers met een BOA-bevoegdheid. Volgens het college zijn de toezichthoudende wettelijke taken binnen de gemeente fors uitgebreid. Dit leidt volgens het college tot een extra beroep op de inzet van de gemeentelijke toezichthouders en daardoor hogere kosten. Met name de kosten voor overwerk drukken hard op de begroting en leiden volgens het college tot overschrijding. De raad is tot nu toe altijd van mening geweest, dat het college dergelijke knelpunten binnen de begroting moest opvangen, onder andere door herprioritering. Het college wijst erop, dat het streven e.e.a. budgettair neutraal op te vangen, ten koste gaat van de beschikbare uren voor reguliere inzet en de bestuurlijke prioriteiten voor het werkprogramma van 2015 en verder. De vraag is in hoeverre het standpunt van de raad reëel gezien nog vol te houden is, op dit moment en op termijn. Daarbij komt dat met ingang van 2015 de bestuurlijke strafbeschikking is vervallen. Net als andere gemeenten in Nederland, ontving Lelystad een vergoeding voor parkeer- en overlastfeiten van het Rijk. De vergoeding was € 25 per parkeerfeit en € 40 per overlastfeit. Het Rijk heeft deze regeling afgeschaft per 1 januari 2015. De boeteopbrengsten gaan sindsdien volledig naar het Rijk, zonder dat gemeenten een vergoeding krijgen voor de kosten die zij hiervoor maken. In de Lelystadse begroting stond structureel € 58.000 begroot voor de inkomsten op het gebied van parkeerfeiten en € 4.000 op het gebied van overlastfeiten. Deze inkomsten derft de gemeente nu. Ook dit leidt tot een grotere druk op het budget voor toezicht en handhaving. De raad heeft het college via een motie gevraagd te onderzoeken of de gemeente in plaats van een bestuurlijke strafbeschikking een naeffingsaanslag kan opleggen.

De rekenkamer wil onderzoeken of de formatie voor toezicht en handhaving in een goede verhouding staat tot het pakket bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken. Een ander aspect is de verhouding tussen het budget voor (algemeen) toezicht en handhaving en de daarvoor gerealiseerde effecten, resultaten en inspanningen (in termen van effectiviteit en efficiëntie).

Ad hoc quick scans en rekenkamerbrieven

De rekenkamer kan - wanneer daar aanleiding toe is - in een onderzoeksperiode één of enkele ad hoc quick scans uitvoeren of rekenkamerbrieven uitbrengen. De onderwerpen van quick scans en rekenkamerbrieven zijn meestal afhankelijk van de (politieke) actualiteit en worden dus ad hoc bepaald.

5. Bijlage: groslijst onderwerpen rekenkameronderzoek

Thema / onderwerp	Selectiecriteria rekenkamer Lelystad						
	Prioriteit binnen het gemeentelijk beleid.	Maatschappelijk belang	Financieel belang	Aansluiting bij beleevingswereld van de Lelystadse inwoner	Risico voor de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het gevoerde gemeentelijke beleid	Onderzoek door de rekenkamer heeft toegevoegde waarde, een verwacht leereffect en / of signaalwerking	Totaaltelling
Verloop transities.	30	33	35	33	33	26	190
Ontwikkeling luchthaven.	31	31	32	30	32	21	177
De effectiviteit en efficiëntie van sociale wijkteams	30	32	29	28	28	28	175
Parkeerbeleid Lelystad.	26	28	31	32	28	29	174
Wonen: o.a. de verhouding tussen corporaties en gemeenten	26	31	28	29	29	26	169
Duurzame overheid.	27	30	28	27	24	29	165
Dienstverlening aan de burger.	28	30	26	31	24	24	163
Onderwijs	21	32	30	28	26	25	162
Hoofdwegenstructuur en verkeersveiligheid.	27	29	28	30	23	25	162
WABO / bestemmingsplannen	25	29	28	24	29	27	162
Woonvisie / Woningbouwambitie.	26	28	25	25	30	26	160
Garantstellingen / leningen.	21	26	32	24	28	26	157
Meerjarenplan maatschappelijk vastgoed.	26	28	29	26	23	24	156
De recreatieve kustontwikkeling.	20	28	26	25	30	26	155
Basisregistraties.	23	29	26	23	30	24	155
Bijstandsfraude.	21	27	27	24	25	23	147
Organisatiemodel na decentralisaties	26	31	26	21	23	19	146
Reserves en voorzieningen.	23	24	30	19	25	25	146
Voor- en vroegschoolse educatie.	23	25	25	24	23	22	142
Bezuinigingen Sport	23	24	21	30	23	20	141

SLA's	15	23	28	17	28	29	140
Bezuinigingen Jongerenwerk	19	28	19	29	22	20	137
Open gemeente / open overheid.	17	29	16	23	25	21	131
De 3D controles	15	23	24	17	26	25	130
Decentralisaties monitoren / evalueren (meerjarig).	19	24	23	21	22	17	126
Grondbedrijf	19	21	24	17	21	19	121
Hoe effectief is Stichting Welzijn?	18	24	21	21	18	18	120
Grote projecten.	15	22	26	15	19	20	117
Veiligheidsregio.	16	23	22	15	17	21	114
Schuldenpositie en investeringskracht	18	21	20	17	18	20	114
Bestemmingsplannen.	15	19	19	17	21	18	109
Inkoopfunctie / inkopen.	18	19	22	13	19	16	107
Raad versus college.	14	18	18	15	19	22	106
Gemeenschappelijke regelingen in het algemeen.	11	19	22	12	21	13	98
Anders bestemmen.	9	20	17	17	14	17	94
ICT beleid	12	14	18	13	18	18	93
Beleidsnota's.	13	16	16	13	17	13	88
<i>Sociale draagkracht bevolking, mantelzorg en vrijwilligerswerk.</i>	14	16	15	15	15	11	86

