

Samen Lelystad Oost:

Uitdagingen en kansen in de dynamiek van het
Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid



Datum: 9 juli 2024



Rekenkamer **Lelystad**

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Inge Prins, lid

Joris van Enst, lid

De bestuurlijke nota is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 14-0320

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
1.1	Vier rekenkamers bundelen hun krachten in een langjarige samenwerking.....	1
1.2	Een eerste verkenning van Samen Lelystad Oost: het startonderzoek.....	1
1.3	De uitdagingen van kwetsbare wijken in Nederland.....	2
1.4	Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid in een notendop.....	3
1.5	De keuze voor Lelystad Oost als focusgebied.....	4
1.6	Leeswijzer.....	5
2.	Wat heeft het startonderzoek uitgewezen?.....	6
2.1	Programmalijnen en Leefgebieden: een blik op Samen Lelystad Oost.....	6
2.2	Beleidsnota's en Stadsontwikkeling: de context van Samen Lelystad Oost.....	8
2.3	Gebiedstafel en Agendacommissie: sturen op samenwerking Samen Lelystad Oost.....	9
2.4	De rol van de gemeente Lelystad in de samenwerking Samen Lelystad Oost.....	10
2.5	Samenhang en Coördinatie: taak van het Programmabureau.....	11
2.6	Een overzicht van financiële inzet en verplichtingen in Lelystad Oost.....	12
2.7	Mogelijkheden en beperkingen: (financiële) bijdragen van partners.....	14
2.8	Effectieve Monitoring voor inzicht in de resultaten van Samen Lelystad Oost.....	14
2.9	Bewonersparticipatie: een cruciaal onderdeel van Samen Lelystad Oost.....	15
3.	Inzichten en perspectieven op de rol van de raad.....	16
3.1	De eisen van het Rijk versus gemeentelijke autonomie.....	16
3.2	Opties voor governance Samen Lelystad Oost.....	17
3.3	Financiële sturing in Samen Lelystad Oost.....	18
3.4	Optimaliseren van monitoring: overwegingen voor de Lelystadse raad.....	19
3.5	Informatievoorziening raad: bouwstenen voor sterk bestuurlijk samenspel.....	20
3.6	Versterken van bewonersparticipatie voor een dialoog met de samenleving.....	20
4.	Conclusies.....	22
	Overkoepelende indruk.....	22
	Hoofdconclusie.....	22
	Sub conclusies.....	23
5.	Aanbevelingen.....	25
6.	Bestuurlijke reactie college.....	29
7.	Nawoord rekenkamer.....	31

1. Inleiding

In dit hoofdstuk lichten we onder meer de aanloop naar en doelstelling toe van dit onderzoek naar het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid in Lelystad in 'Samen Lelystad Oost'. We geven een uitleg over het belang en de achtergronden van dit startonderzoek. Ook schetsen we in grote lijnen wat het Rijk beoogt met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en waarom Lelystad Oost is uitgekozen als een van de focusgebieden. Tot slot geven we de leeswijzer voor dit onderzoeksrapport.

1.1 Vier rekenkamers bundelen hun krachten in een langjarige samenwerking.

In de zomer van 2022 startte het Rijk een initiatief om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren in 20 specifieke 'focusgebieden' binnen 19 steden. Eén van deze gebieden is Lelystad Oost. De rekenkamers van enkele steden met zo'n focusgebied - Heerlen, Arnhem, Groningen en Lelystad - hebben zich verenigd om, ter ondersteuning van hun gemeenteraden, dit programma binnen hun eigen stad kritisch te volgen. De rekenkamers zullen het programma langdurig - de verwachte looptijd van het Nationaal Programma is 15 tot 20 jaar - volgen door regelmatig onderzoek te doen naar relevante thema's en ontwikkelingen. Door de resultaten van deze onderzoeken met elkaar te vergelijken, hopen de rekenkamers algemene lessen te trekken voor hun gemeenteraden en van elkaar te leren.

Elke deelnemende rekenkamer heeft een eigen startonderzoek gedaan. Uiteindelijk zullen de bevindingen van deze rekenkameronderzoeken op lokaal niveau worden gebundeld in een gezamenlijk rapport, met daarin algemene leerpunten. Zowel het lokale onderzoek als het gezamenlijke rapport zullen worden gepresenteerd aan de gemeenteraad van Lelystad.

1

1.2 Een eerste verkenning van Samen Lelystad Oost: het startonderzoek.

Het voorliggende rapport is een eerste inventarisatie van het beleid, de financiën en de governance van Samen Lelystad Oost, evenals de rol van de gemeenteraad in besluitvorming, sturing en controle op het programma. Het doel van het onderzoek is om te beoordelen of de gemeenteraad het programma effectief kan besturen, volgen en controleren binnen de huidige randvoorwaarden. Het onderzoek gaat in op diverse aspecten, zoals de inhoud van het programma, de participatie van bewoners, inzicht in de middelen, de informatievoorziening van de raad en governance van het programma. De centrale onderzoeksvraag in dit startonderzoek is:

‘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:

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?

Het startonderzoek werd uitgevoerd met diverse methoden, waaronder documentanalyse en interviews met sleutelfiguren zoals de burgemeester, wethouders en programmamanagers en een verkennend groepsgesprek met raadsleden. De onderzoeksperiode liep van 1 december 2023 tot 31 maart 2024.

1.3 De uitdagingen van kwetsbare wijken in Nederland.

Recente cijfers van de 'Leefbaarometer' tonen een algemene verbetering van de leefbaarheid in Nederland. Toch blijven er stedelijke gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat, een trend die al enige tijd aanhoudt. In deze kwetsbare wijken beïnvloeden hardnekkige problemen de leefbaarheid blijvend, wat leidt tot toenemende verschillen tussen leefbare en kwetsbare wijken.

2

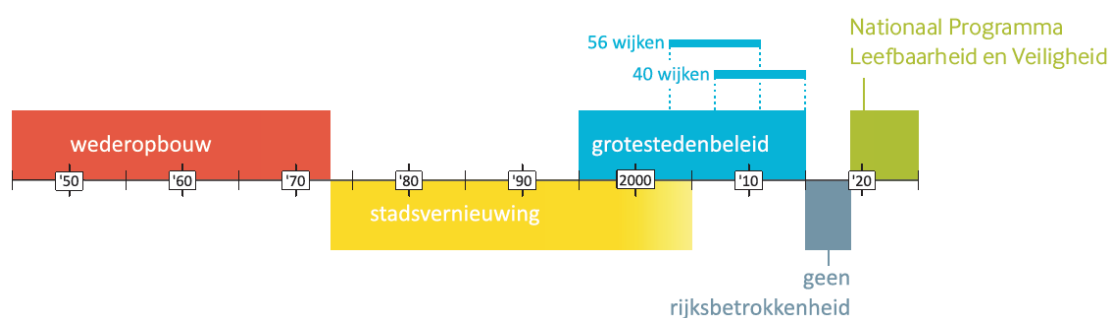
Onderzoek in opdracht van het vorige kabinet heeft aangetoond dat bepaalde stedelijke gebieden kampen met een opeenstapeling van problemen zoals onderwijsachterstanden, werkloosheid, armoede, gezondheidsproblemen en criminaliteit. Deze problemen concentreren zich voornamelijk in kwetsbare gebieden, waar bewoners vaker te maken hebben met armoede, schulden, gezondheidsproblemen en onveiligheidsgevoelens. De verslechtering van leefbaarheid en veiligheid in deze kwetsbare gebieden heeft diverse oorzaken, waaronder economische crises, veranderingen in het sociale domein en volkshuisvestingsbeleid. Decentralisaties en bezuinigingen hebben een effectieve lokale aanpak van probleemwijken bemoeilijkt. Vooral gebieden met veel sociale huurwoningen zijn kwetsbaarder geworden door een afname van professionele ondersteuning. De ruimtelijke concentratie van problemen wordt verergerd door de toewijzing van sociale huurwoningen aan de minst draagkrachtige bewoners, wat ook ondermijnende criminaliteit in de hand werkt. Gebiedsgericht beleid en gemengde wijken kunnen op de lange termijn verbetering brengen.

De aandacht van het Rijk voor kwetsbare gebieden is door de jaren heen afgenomen, met uitzondering van enkele initiatieven zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het gebrek aan structureel beleid heeft geleid tot een tekort aan investeringen en focus op losse projecten in probleemwijken, wat onderhoudsproblemen en malafide verhuur in de hand werkt. Hierdoor is de sociale ongelijkheid in de samenleving vergroot.

Om de leefbaarheid structureel te verbeteren, zijn extra investeringen en aandacht nodig in zowel fysieke als sociale domeinen, met specifieke aandacht voor veiligheid in de wijk. De samenwerking tussen instanties verloopt echter vaak moeizaam, waardoor problemen onvoldoende worden aangepakt. Ook op huishoudniveau is hulpverlening niet altijd effectief, mede door een gebrek aan samenwerking tussen instanties en het onderschatten van de hulpvraag van kwetsbare groepen.

1.4 Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid in een notendop.

Al meer dan 100 jaar investeert de Nederlandse overheid in kwetsbare wijken. Recentelijk hebben gemeenten meer aandacht besteed aan gebiedsgericht beleid en samenwerking tussen domeinen, wat heeft geleid tot een brede aanpak van wijken. Sinds 2022 heeft ook de landelijke overheid de leefbaarheid van kwetsbare wijken (weer) hoog op de agenda gezet met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV), de opvolger van eerdere stedelijke vernieuwingsinitiatieven.



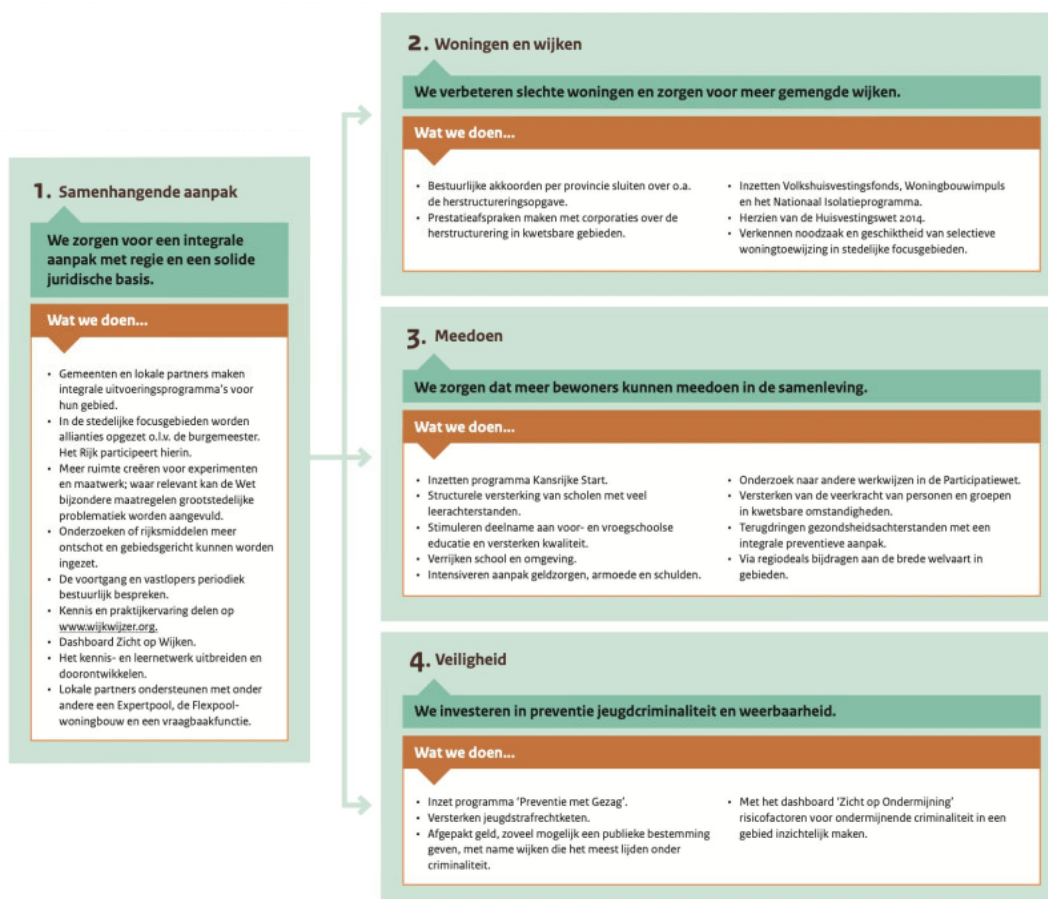
Tijdslijn 75 jaar stedelijke vernieuwing

Het NPLV ging van start in de zomer van 2022 met als hoofddoel de leefbaarheid en veiligheid in de meest kwetsbare wijken van Nederland binnen 15-20 jaar te verbeteren en het welzijn van de bewoners te bevorderen. Dit vergt een langdurige, integrale en gerichte inzet van de overheid. Binnen het NPLV zijn 19 gemeenten met 20 stedelijke focusgebieden als kwetsbaar aangemerkt. Hoewel deze gebieden vergelijkbare problemen kennen, vereisen ze elk een specifieke aanpak. Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid heeft drie hoofddoelen:

- het verbeteren van de fysieke omgeving,
- het bieden van betere kansen aan bewoners en
- het vergroten van de veiligheid.

Deze doelen hangen nauw met elkaar samen en worden ondersteund door vier actielijnen:

- Het waarborgen van een samenhangende aanpak met duidelijke regie en juridische instrumenten.
- Het verbeteren van woningen en het streven naar meer gemengde wijken.
- Het bevorderen van participatie in de samenleving.
- Het voorkomen van jeugdcriminaliteit en het versterken van de weerbaarheid van jongeren.



Actielijnen rijksoverheid NPLV

1.5 De keuze voor Lelystad Oost als focusgebied.

Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) begon drie jaar geleden. In 2019 benadrukte de Rijksoverheid voor het eerst de noodzaak van extra aandacht voor specifieke wijken in twee brieven aan de Tweede Kamer over het woonbeleid. In maart 2020 kondigde de minister van Binnenlandse Zaken het NPLV aan in een opvolgingsbrief, waarin een lijst met geselecteerde gebieden, waaronder Lelystad Oost, werd opgenomen. De keuze voor Lelystad Oost was mede gebaseerd op het rapport 'Leefbaarheid in Nederland 2018'. Het focusgebied Lelystad Oost bestaat uit de wijken Zuiderzeewijk, Atolwijk, Boswijk en Waterwijk. Het college van Lelystad liet een impactanalyse uitvoeren om de belangrijkste kenmerken van Lelystad Oost te identificeren. Hieruit bleek dat:

- De leefbaarheid en veiligheid in het gebied door bewoners als onvoldoende worden ervaren.
- Veel inwoners een laag inkomen hebben, er een laag percentage werkenden is, en er een hoog percentage mensen met schulden en energiearmoede is.
- Het aantal voortijdige schoolverlaters hoog is.
- Er sprake is van achterstallig woningonderhoud; sommige huishoudens hebben hun woningen destijds van de woningcorporatie gekocht en kunnen deze niet voldoende onderhouden.
- Het percentage mensen met gezondheidsproblemen hoog is.

Binnen het focusgebied Lelystad Oost zijn er ook verschillen tussen de vier wijken, waarbij de Zuiderzeewijk op verschillende indicatoren slechter presteert dan de andere wijken.

1.6 Leeswijzer.

Dit onderzoek inventariseert het beleid en de stand van zaken van Samen Lelystad Oost. Later zal een gezamenlijke nota worden opgesteld waarin de bevindingen uit Lelystad worden vergeleken met die van de rekenkamers van Arnhem, Groningen en Heerlen. Hoofdstuk 2 vat de belangrijkste bevindingen van Samen Lelystad Oost samen. De volledige feiten en achtergrondinformatie staan in de nota van bevindingen. Hoofdstuk 3 geeft een duiding van deze bevindingen en beschrijft mogelijke acties voor de Lelystadse raad. Hoewel het onderzoek niet direct toetsend is, trekt de rekenkamer enkele conclusies in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat aanbevelingen voor de raad. Hoofdstuk 6 geeft de bestuurlijke reactie van het college weer en in hoofdstuk 7 staat het nawoord van de rekenkamer Lelystad.

2. Wat heeft het startonderzoek uitgewezen?

In dit hoofdstuk geven we een uitgebreide samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het startonderzoek. Alle voor dit onderzoek relevante achtergrondinformatie is te vinden in de nota van bevindingen (deel twee van dit onderzoeksrapport).

2.1 Programmalijnen en Leefgebieden: een blik op Samen Lelystad Oost.

Om de ontwikkeling van Lelystad Oost te bevorderen, hebben het gemeentebestuur en de alliantie van Lelystad de afgelopen jaren diverse stappen genomen, zoals een presentatie aan de raad in december 2020, het vaststellen van richtlijnen voor de Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost (IGLO) in juni 2021¹, het opstellen van een startplan in juli 2022 en uiteindelijk het definitief vaststellen van het gebiedsplan 'Samen vooruit, Gebiedsplan Samen Lelystad Oost' in juni 2023². Het overkoepelende doel is om het gebied te verbeteren, zodat het meer vergelijkbaar wordt met andere stedelijke gebieden³. In de presentatie van december 2020 wordt bijvoorbeeld het streven genoemd om een meer gemiddelde G40-gemeente te worden. Meer specifieke doelen zijn het bevorderen van onderwijskansen, armoedebestrijding, gezondheidsbevordering, stimuleren van werkgelegenheid en versterking van de gemeenschapszin. Deze doelen sluiten aan bij de drie doelstellingen van de Rijksoverheid. Samen Lelystad Oost werkt vanuit vijf leefgebieden: wonen, gezondheid en welzijn, werk en inkomen, veiligheid en leren. Deze leefgebieden worden ondersteund door diverse acties, voornamelijk voortvloeiend uit de programmalijnen⁴:

1. **Volkshuisvestingsfonds:** het Volkshuisvestingsfonds richt zich op het verbeteren van het slechtste deel van de particuliere woningvoorraad in kwetsbare gebieden, inclusief sloop/nieuwbouw en het verbeteren van de openbare ruimte. De gemeente Lelystad heeft voor Lelystad Oost een specifieke uitkering van het Rijk gekregen voor het renoveren van ongeveer 700 particuliere woningen, het via woningcorporatie Centrada inponden⁵ van circa 40 woningen⁶ en het opknappen van de openbare ruimte. De gemeente Lelystad draagt via cofinanciering hieraan bij.

¹ De raad heeft de kaders voor IGLO vastgesteld (unaniem en na uitgebreide bespreking).

² Het gebiedsplan is door de alliantie vastgesteld.

³ Dit doel is geformuleerd in 2020.

⁴ Het is de bedoeling binnen het NPLV dat ieder focusgebied zijn eigen gebiedsplan met zijn eigen lijnen maakt.

⁵ Dat is het verwerven van woningen met het doel van opknappen of vervangende nieuwbouw.

⁶ Uit de technische reactie van 13 mei 2024: ongeveer 40 woningen worden ingepond (het exacte aantal staat vermeld in de aanvraag voor de specifieke uitkering, maar kan veranderen vanwege aanzienlijke kostenstijgingen). Ongeveer de helft van deze woningen wordt opgeknapt en opnieuw verhuurd. De andere helft is bedoeld voor sloop/vervangende nieuwbouw. Dit resulteert in ongeveer 30 extra woningen.

Hoewel de aanvraag voor de tweede tranche uit het volkshuisvestingsfonds is afgewezen vanwege onvoldoende cofinanciering, heeft de gemeente Lelystad een herkansing in de derde tranche⁷. De uitvoering van de eerste tranche is begonnen in 2023, maar verloopt traag vanwege diverse juridische en organisatorische kwesties. Ondanks de positieve ervaringen met de uitvoering van de eerste tranche, zijn er zorgen over de complexiteit van het proces en de onzekerheid over toekomstige financiering.

2. **School en Omgeving:** dit programma biedt financiële steun voor buitenschoolse activiteiten voor kinderen in het basis- en voortgezet onderwijs, met als doel het ontwikkelen van talenten en het creëren van ruimte voor ouders. Scholen kunnen bij het Rijk een subsidie aanvragen voor diverse activiteiten. In Lelystad is dat ingevuld met activiteiten op het gebied van cultuur, sport en verlengd leren. De uitvoering wordt gecoördineerd door een consortium van onderwijsinstellingen, alsmede sport-, culturele en welzijnsorganisaties. Er zijn – naast positieve ervaringen – echter ook zorgen over de continuïteit van de bekostiging, de complexiteit van de aanvraag en verantwoording bij het Rijk, de positie van School en Omgeving binnen het programma Samen Lelystad Oost en de onderwijskwaliteit in Lelystad.
3. **Preventie met Gezag (PMG):** dit programma, gericht op het voorkomen van risicovol of crimineel gedrag bij jongeren, heeft tot doel een veiligere leefomgeving te creëren. De gemeente vraagt voor vier jaar een specifieke uitkering (SPUK) aan bij het Rijk, die jaarlijks wordt beschikt. Bij deze specifieke uitkering is cofinanciering vereist. Belangrijke partners zijn de gemeente zelf, de politie, welzijnsorganisaties en scholen. De gemeente Lelystad coördineert het programma, dat is opgenomen in het lokale veiligheidsplan. De uitvoering begon in 2023 en bestaat uit diverse interventies, zoals een weerbaarheidslesprogramma voor jongeren en extra jongerenwerkers. Hoewel het programma zich hoofdzakelijk richt op Lelystad Oost, kunnen sommige interventies ook waardevol zijn voor andere wijken in Lelystad. Tot dusver zijn de ervaringen overwegend positief, ondanks enkele aandachtspunten zoals de vraag of bepaalde activiteiten al dan niet tot de basisinfrastructuur (zouden moeten) behoren.

Later is aan deze drie programmalijnen ook de specifieke uitkering (SPUK) **Kansrijke Wijken** toegevoegd, speciaal bedoeld voor de 20 kwetsbare focusgebieden verbonden aan het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Vier ministeries hebben hun geldstromen gebundeld, waardoor gemeenten er gemakkelijker gebruik van kunnen maken.

⁷ Op 17 mei 2024 werd bekend dat het Rijk een SPUK van € 5,6 mln. heeft toegekend voor de ontwikkeling van Lelystad Oost, de zgn. derde tranche. De Lelystadse raad besloot op 26 maart 2024 tot 30% cofinanciering via de concept-kadernota; hij besluit hier juni 2024 definitief over. Deze SPUK zal worden gebruikt voor het verduurzamen en opknappen van circa 220 appartementen en voor de verbetering van maatschappelijk vastgoed, zoals buurthuizen. Bron: **5,6 miljoen euro rijkssubsidie voor extra aanpak Lelystad-Oost - Flevopost**.

Het geld is bedoeld voor diverse doeleinden, zoals het voorkomen van armoede en schulden, het versterken van veerkracht, re-integratie, onderwijs, een gezonde leefomgeving en de ondersteuning van Samen Lelystad Oost. Gemeenten kunnen het geld investeren in diverse initiatieven zoals het opleiden van energiefixers, het aanstellen van extra onderwijskrachten en het ontwikkelen van plannen voor een gezondere leefomgeving⁸. Lelystad heeft ook een aanvraag ingediend voor de specifieke uitkering kansrijke wijken⁹ en ontwikkelt hiervoor een uitvoeringsplan. Het onlangs opnieuw opgestarte programmabureau zal hierbij een rol spelen.

2.2 Beleidsnota's en Stadsontwikkeling: de context van Samen Lelystad Oost.

Het programma Samen Lelystad Oost vereist extra inzet en middelen ten opzichte van het reguliere beleid. Dit roept vragen op over wat normaal beleid inhoudt en wat specifiek is voor Lelystad Oost en hoe Lelystad Oost zich verhoudt tot andere gebieden in Lelystad. Het raadsakkoord van juni 2022 kent enige overlap met de doelen van Samen Lelystad Oost, vooral op het gebied van betaalbare huisvesting en het verminderen van jeugdcriminaliteit. Een ander belangrijk initiatief, Lelystad Next Level (LNL), richt zich op de uitbreiding van de stad en het diversifiëren van het woningaanbod, wat indirect bijdraagt aan de doelstellingen van Samen Lelystad Oost. De Woonvisie 2022 – 2027 en de maatschappelijke agenda van Lelystad ondersteunen ook de doelen van het programma, zij het op verschillende manieren. Hoewel er geen specifiek wijkgericht beleid meer is, wordt er wel gewerkt aan bewonersparticipatie. Bewonersparticipatie is een kernwaarde van Samen Lelystad Oost.

8

Uit interviews blijkt dat Samen Lelystad Oost belangrijk wordt gevonden. De aanpak per maatregel verschilt - afhankelijk van wat wenselijk en haalbaar is - en wordt mede beïnvloed door het bestaande beleid. De meningen zijn verdeeld over de invloed van het programma op andere delen van Lelystad:

- Samen Lelystad Oost gaat over een groot deel van Lelystad, met ongeveer de helft van de inwoners. Succesvolle aanpakken kunnen mogelijk elders in de stad worden toegepast.
- Sommigen twijfelen of bepaalde inspanningen voor Lelystad Oost niet onder reguliere basisinfrastructuur zouden moeten vallen, ondanks voldoende aandacht voor andere wijken in reguliere taken.
- Bij ander beleid wordt overwogen om juist andere wijken prioriteit te geven, om te voorkomen dat alle initiatieven zich op één wijk concentreren.
- Maatregelen voor Lelystad Oost kunnen ook effect hebben op andere wijken, vanwege praktische redenen of de aard van de interventies. Bijvoorbeeld, activiteiten ter preventie van criminaliteit en overlast kunnen niet beperkt blijven tot slechts één wijk.

⁸ Bron: Gebundelde financiering gericht op langdurige inzet voor kwetsbare gebieden. [Nieuwsbericht](#) d.d. 08-12-2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁹ Hierop heeft het Rijk ook beschikt in 2023.

Het strategisch beleid van Lelystad en het programma Samen Lelystad Oost lijken over het algemeen goed op elkaar aan te sluiten, maar sommige geïnterviewden vinden het belangrijk om ze nog beter te integreren.

2.3 Gebiedstafel en Agendacommissie: sturen op samenwerking Samen Lelystad Oost.

Bij Samen Lelystad Oost zijn diverse partijen betrokken, waaronder lokale en nationale instanties. Zij werken samen in een netwerkorganisatie¹⁰. Het is vanuit het NLPV verplicht om een zogenaamd 'alliantieoverleg' te organiseren, dat moet worden voorgezeten door de burgemeester.

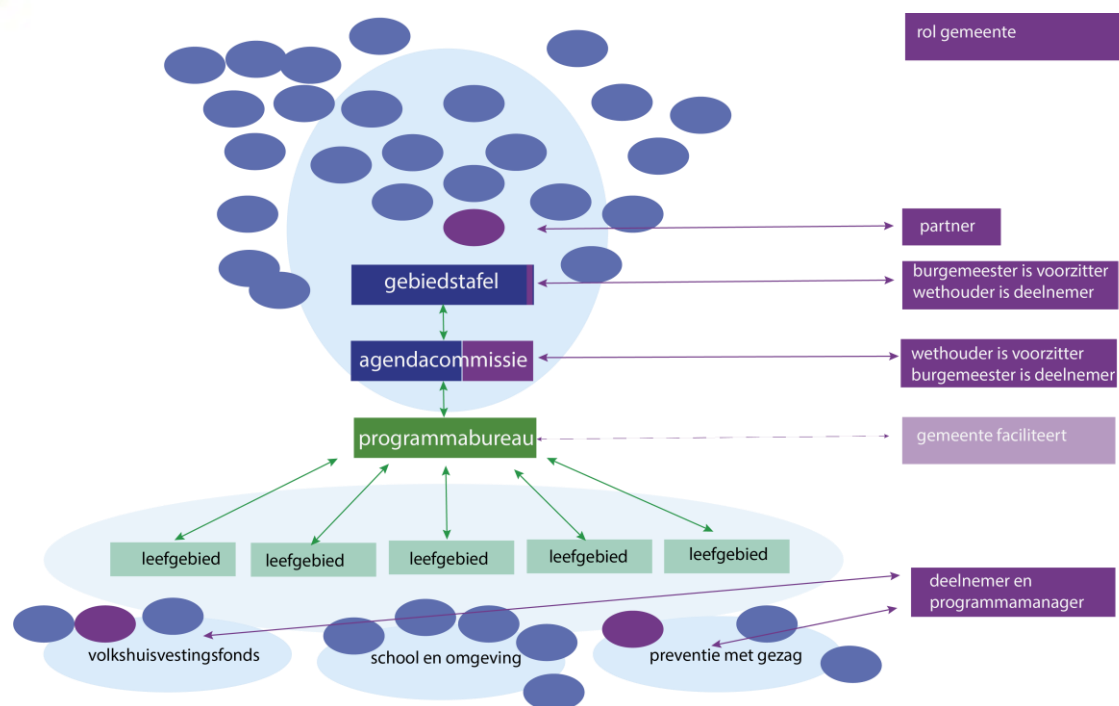
In Lelystad wordt dit overleg de 'gebiedstafel' genoemd. Het doel van dit informele overleg, waar 14 partners¹¹ aan deelnemen, is om integraal werken te bevorderen en onder andere een gebiedsplan vast te stellen. De gebiedstafel komt gemiddeld drie à vier keer per jaar bijeen. Niet alle potentieel belangrijke partijen lijken vertegenwoordigd aan de gebiedstafel: opvallend is het ontbreken van zorgverzekeraars. De gebiedstafel wordt aangestuurd door een dagelijks bestuur, genaamd de agendacommissie¹². De agendacommissie houdt de voortgang van het programma in de gaten en bereidt de agenda van de gebiedstafel voor. Zij is ook het eerste aanspreekpunt voor de programmadirecteur en het programmabureau. Deze commissie vergadert elke zes à acht weken.

Bij de start van het programma Samen Lelystad Oost hebben drie werkgroepen, geleid door Welzijn Lelystad, woningcorporatie Centrada en het Werkbedrijf, de prioriteiten vastgesteld voor het startplan. Later zijn deze werkgroepen uitgebreid tot de vijf 'leefgebieden': wonen, gezondheid en welzijn, werk en inkomen, veiligheid en leren. Elk leefgebied wordt geleid door een partner. De programmalijnen - Volkshuisvestingsfonds, School en Omgeving, Preventie met Gezag en kansrijke wijken - hebben elk hun eigen werkvorm en aansturing.

¹⁰ Bij netwerksamenwerking is de controle en besluitvorming verdeeld over diverse partijen, niet alleen geconcentreerd bij de overheid. De overheid speelt een coördinerende rol en laat vaak de uitvoering over aan samenwerkende partijen. Een netwerkorganisatie gaat verder dan enkel betrokkenheid van de samenleving bij overheidstaken; het gaat om het tonen van initiatief door partijen in het publieke domein, zoals zelforganisatie, sociaal ondernemerschap of burgerinitiatieven. Netwerksamenwerking kan meer betrokkenheid van diverse groepen en een flexibelere aanpak van problemen opleveren. Echter, het kan ook complexiteit introduceren die moeilijk te voorspellen of te beheersen is. Doordat controle en besluitvorming verspreid zijn in een netwerk, kan het lastiger zijn om de gevolgen van besluitvorming te voorspellen of samenwerking tussen partijen te coördineren. Dit kan onvoorziene uitdagingen of conflicten tussen verschillende belangen en doelstellingen veroorzaken.

¹¹ In de gebiedstafel nemen deel: Gemeente Lelystad (vertegenwoordigd door de burgemeester en coördinerend wethouder); Directeur programmabureau en projectsecretaris Samen Lelystad Oost; Bedrijfskring Lelystad; Centrada (woningcorporatie); De Kubus (cultureel centrum); Kwintes Flevoland (organisatie voor begeleid wonen en maatschappelijke opvang); MDF (Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland); Politie; Porteuum (instelling voor voortgezet onderwijs); Rijksvertegenwoordiger (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); SCPO Lelystad (Stichting Christelijk Primair Onderwijs); Sportbedrijf Lelystad; Werk en Werkbedrijf Lelystad; Welzijn Lelystad.

¹² De agendacommissie bestaat uit de coördinerend wethouder (voorzitter), Burgemeester, Projectsecretaris van Samen Lelystad Oost, Directeur-bestuurder van de woningcorporatie Centrada, Teamleider van de politie, Vertegenwoordiger van het onderwijs en de Vertegenwoordiger van het Rijk (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).



Rol van de gemeente in de programma-organisatie

De meeste geïnterviewden zijn erg positief over de gebiedstafel en/of één van de onderliggende groepen. Ze benadrukken het enthousiasme, de positieve energie en de effectiviteit om problemen echt aan te pakken in deze samenwerkingsverbanden. Ook merken ze op dat partners elkaar beter leren kennen, wat leidt tot verbeterde communicatie en meer begrip voor elkaar. Sommige geïnterviewden stellen vast dat de gebiedstafel heeft bijgedragen aan meer flexibele onderlinge relaties tussen partijen, gezamenlijke inspanningen om problemen aan te pakken en een grote betrokkenheid en bereidheid van partners om zich in te zetten voor Lelystad en Lelystad Oost.

10

2.4 De rol van de gemeente Lelystad in de samenwerking Samen Lelystad Oost.

De gemeente Lelystad is een belangrijke partner in de alliantie, betrokken bij alle beleidsthema's, terwijl andere partners zich vaak op één thema richten. Bovendien draagt de gemeente meestal meer financiële middelen bij dan de andere partners.

Na de verkiezingen van 2022 heeft het college besloten om - naast de burgemeester - een coördinerend wethouder voor het programma Samen Lelystad Oost aan te stellen. Deze wethouder coördineert het programma binnen het college en is het aanspreekpunt voor de gemeenteraad. Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Lelystad bewaakt de ambtelijk opdrachtgever het programma en zorgt ervoor dat bestuurlijke wensen worden uitgevoerd. Diverse afdelingen binnen de gemeente Lelystad zijn betrokken bij de uitvoering van specifieke programmaonderdelen, zoals handhaving, veiligheid en onderwijs. Om de betrokken medewerkers op één lijn te krijgen, is er een programmamanager voor Samen Lelystad Oost binnen de ambtelijke organisatie.

Daarnaast zijn er managers voor de programmalijnen, die samen met partners verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van programmaonderdelen.

De gemeente Lelystad speelt een cruciale rol bij het waarborgen van een soepele voortgang van het programma door praktische aspecten goed te regelen en te coördineren, zowel intern als in samenwerking met het Rijk. Over het algemeen wordt de rol van de gemeente in het programma positief beoordeeld. Sommige geïnterviewden hebben zorgen geuit over mogelijke vertragingen binnen het programma door wet- en regelgeving - zoals staatssteunregels - en randvoorwaarden die het Rijk stelt.

2.5 Samenhang en Coördinatie: taak van het Programmabureau.

Voor het NPLV moet een organisatie worden opgericht die samenwerking bevordert, dwarsverbanden legt en concrete acties en projecten uitvoert om de doelen en ambities binnen Samen Lelystad Oost te realiseren. Deze programma-organisatie moet onafhankelijk zijn, maar de exacte invulling van die onafhankelijkheid is niet voorgeschreven¹³. In Lelystad is de programma-organisatie opgezet als een compact programmabureau onder leiding van een programmadirecteur. Het bureau heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. De onafhankelijkheid van het programmabureau in Lelystad wordt vooral gekenmerkt door de werkwijze binnen het bureau en de mate van zelfstandigheid van de programmadirecteur. Het programmabureau onderhoudt, vanwege complexe regels en financieringsstructuren van rijkswege, contacten op nationaal niveau. Ook coördineert het bureau diverse acties binnen het programma. Het programmabureau krijgt operationele ondersteuning vanuit de gemeente Lelystad¹⁴.

11

In het verleden heeft de programma-organisatie van Samen Lelystad Oost enkele problemen ondervonden, waarbij de gemeente Lelystad de samenwerking met een eerdere programmadirecteur heeft stopgezet vanwege problemen met het gebiedsplan. Daarna was er een periode geen functionerend programmabureau. De gemeente heeft daarom, samen met twee programmamanagers, de coördinatie van het gebiedsplan overgenomen. Hoewel noodzakelijke taken zijn uitgevoerd, heeft het ontbreken van een programmabureau ertoe geleid dat bepaalde aspecten binnen het Samen Lelystad Oost anders werden belegd, zoals de programmalijn School en Omgeving, die nu bij de scholen zelf ligt. Met het aanstellen van een nieuwe programmadirecteur vanaf januari 2024 ligt de verantwoordelijkheid nu bij hem om de structuur voor de governance¹⁵ van het programma op te zetten en zo een goede basis te leggen voor de verdere aansturing van Samen Lelystad Oost.

¹³ Het is niet nodig om hiervoor een aparte juridische entiteit of rechtspersoon op te richten, zoals een stichting, vereniging, besloten vennootschap of naamloze vennootschap.

¹⁴ Daarmee bedoelen we praktische hulp en middelen zodat het programma soepel en effectief kan functioneren, bijvoorbeeld administratieve ondersteuning, financiële middelen, technische voorzieningen of personeelsbeheer.

¹⁵ Governance verwijst naar hoe organisaties worden bestuurd en beheerd, inclusief de processen, structuren, procedures en besluitvorming. De term refereert dus aan de manier waarop een organisatie wordt geleid en beheerd, hoe beslissingen worden genomen en verantwoordelijkheden worden toegewezen.

2.6 Een overzicht van financiële inzet en verplichtingen in Lelystad Oost.

Het Rijk moet extra inspanningen leveren voor focusgebieden zoals Lelystad Oost, via de programmalijnen Volkshuisvestingsfonds, School en Omgeving, Preventie met Gezag en Kansrijke Wijken. Als gemeenten hieruit middelen aanvragen, kunnen ze verplicht worden om een deel van de kosten zelf te dragen, wat bekend staat als cofinanciering. Deze eigen bijdrage van de gemeente is begrensd. Gemeenten hebben een vergelijkbare verplichting als het Rijk, binnen het kader van het NPLV.

Ze moeten overwegen of extra maatregelen nodig en mogelijk zijn voor specifieke focusgebieden, zoals het programma Samen Lelystad Oost in Lelystad.

Specifieke uitkering/subsidie		bedrag	periode
Volkshuisvestingsfonds	Eerste tranche	€ 39,2 mln.	10 jaar
	Derde tranche*	€ 5,8 mln.	10 jaar
School en Omgeving**		€ 3,0 mln.	1,5 jaar
Preventie met Gezag***		€ 5,6 mln.	4 jaar
Kansrijke Wijken+		€ 7,0 mln.	3 jaar

* De derde tranche was ten tijde van het startonderzoek nog in aanvraag. Naar verluidt heeft het Rijk de aanvraag gehonoreerd: het Rijk heeft medio 2024 € 5,6 mln. toegekend.

** Deze middelen zijn voor 1,5 jaar toegezegd (januari 2024 tot juli 2025). Voor 2023 (één jaar) ging het om € 0,6 mln.

*** Er zijn voor tien jaar middelen toegezegd. Na vier jaar (2025) laat het Rijk de regeling evalueren.

+ Dit is inclusief middelen voor de programma-organisatie.

- Voor het **Volkshuisvestingsfonds** moet Lelystad 30% cofinanciering leveren. Voor de eerste tranche van € 39,2 mln. is in totaal € 16,8 mln. cofinanciering nodig. Centrada draagt € 3,8 mln. bij en de gemeente Lelystad € 13 mln. Dit geld komt deels uit herbestemde middelen voor groot onderhoud en deels uit de reserve ontwikkeling stad (ROS). De raad heeft besloten tot € 2,5 mln. cofinanciering voor de derde tranche, de rest volgt in de kadernota 2024-2028.
- Het Rijk heeft jaarlijks € 1 mln. toegezegd voor **Preventie met Gezag**. In 2023 is dat verhoogd met gemiddeld € 0,3 mln. per jaar. Vervolgens is dit bedrag later in 2023 met nogmaals verhoogd; met een bedrag van € 0,6 mln. voor de periode 2023 – 2025. De raad heeft via de programmabegroting 2023 cofinanciering toegezegd van €400.000 per jaar. Deze cofinanciering wordt vrijgemaakt door het schuiven met budgetten binnen de programma's in begroting van de gemeente Lelystad. Hierdoor is er geen aparte goedkeuring van de raad nodig voor het herbestemmen van de middelen binnen een programma (taakveld).
- In december 2023 heeft het Rijk besloten om Lelystad een specifieke uitkering toe te kennen i.h.k.v. **Kansrijke Wijken** voor het jaar 2023. Het gaat om €1,8 mln. voor 2023 en € 5,3 mln. voor 2024 en 2025. Dit is inclusief €475.000 per jaar voor de programma-organisatie.

Het Rijk bundelt de specifieke uitkeringen voor de ontwikkeling van het jonge kind, armoedebestrijding, re-integratie, veerkracht en een gezonde leefomgeving in de specifieke uitkering voor kansrijke wijken. In Lelystad wordt voldaan aan de vereiste cofinanciering door het beschikbaar maken van middelen binnen relevante taakgebieden.

- Vooruitlopend op de eerder genoemde financiële steun van het Rijk van zo'n € 0,5 miljoen per jaar voor de programma-organisatie, heeft de gemeente Lelystad € 300.000 toegewezen aan het programmabureau voor 2023 en 2024. Daarnaast heeft de gemeente Lelystad € 100.000 gereserveerd voor 2024 en € 100.000 voor 2025 voor de interne gemeentelijke kosten van het programma Samen Lelystad Oost.
- Op 22 juni 2021 stemde de gemeenteraad in met het voorstel van het college (raadsvoorstel 145) om een investeringsfonds voor Lelystad Oost op te richten. In dit fonds wordt € 300.000 gestort, afkomstig van de reserve voor ontwikkelingen in de bestaande stad. Dit geld is bedoeld voor investeringen die blijvende verbeteringen aan Lelystad Oost brengen.
- Naast de genoemde specifieke en eenmalige financiële middelen, worden ook 'reguliere' middelen gebruikt voor het programma. Hieruit worden bijvoorbeeld de kosten betaald van medewerkers van de gemeente Lelystad die zich bezig houden met Samen Lelystad Oost, zoals de programmamanagers. Ook middelen die de gemeente inzet voor het sociale domein kunnen worden gebruikt voor Samen Lelystad Oost. Het kan soms lastig zijn om precies te bepalen wat als 'regulier' en wat als 'extra' wordt beschouwd.

13

De reacties op de financiële steun van het Rijk zijn gemengd. Aan de ene kant worden de extra middelen gewaardeerd vanwege de mogelijkheden die ze bieden om actie te ondernemen in achterstandsgebieden. Aan de andere kant zijn er enkele uitdagingen:

- Het aanvragen van specifieke uitkeringen bij het Rijk wordt als ingewikkeld en tijdrovend ervaren, vanwege verschillende procedures bij de verschillende ministeries afgezet tegen een beperkte capaciteit binnen de ambtelijke organisatie.
- De middelen zijn nog steeds gesegmenteerd en kunnen alleen voor specifieke aspecten binnen het programma Samen Lelystad Oost worden gebruikt, niet flexibel voor het hele programma.
- De middelen zijn voornamelijk incidenteel, waardoor het moeilijk is om lange termijnplannen te maken en activiteiten op de lange termijn te garanderen.
- De voorwaarden om deze middelen te gebruiken kunnen ingewikkeld zijn, waardoor het (meer) tijd kost om ze te begrijpen en te implementeren.
- Het beheer en de doorstroming van de middelen naar het programma Samen Lelystad Oost verlopen via de gemeente, wat vragen oproept over de rol van de gemeente, vooral vanuit het perspectief van het budgetrecht, alsmede de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

2.7 Mogelijkheden en beperkingen: (financiële) bijdragen van partners.

De partners binnen het Samen Lelystad Oost-programma moeten ook hieraan bijdragen, maar velen steunen vooral met menskracht. Sommige, zoals Welzijn Lelystad, zijn voornamelijk afhankelijk van gemeentelijke financiering voor taken zoals jongerenwerk en buurtwerk. Andere partners, zoals Centrada, Woonzorg Flevoland, de politie en zorgverzekeraars, hebben eigen financiële bronnen. De politie en de scholen krijgen bijvoorbeeld bekostiging voor hun reguliere, verplichte taken. Voor preventie met gezag ontvangt de politie bovendien rechtstreeks van het ministerie van Justitie en Veiligheid extra middelen. Daarmee kan zij heel specifiek extra inzet plegen voor de PMG-doelstellingen binnen Samen Lelystad-Oost.

De scholen in Lelystad hebben zelf een specifieke uitkering aangevraagd bij het Rijk voor het programma School en Omgeving. De omvang van financiële bijdragen van de partners verschilt. Woningcorporaties kunnen bijdragen door gerenoveerde woningen te verhuren na renovatie, maar niet alle kosten worden gedekt. Dat is de zogenaamde 'onrendabele top' bij het inponden ¹⁶. De middelen uit het volkshuisvestingsfonds voor het inponden zijn bedoeld voor die onrendabele top. Zorgverzekeraars kunnen investeren in gezondheidspreventie om kosten te verlagen, hoewel ze niet direct deelnemen aan het programma.

2.8 Effectieve Monitoring voor inzicht in de resultaten van Samen Lelystad Oost.

Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) maakt op rijksniveau gebruik van diverse informatiebronnen over de resultaten en effecten van het programma:

- De 'Leefbaarometer' toont de ontwikkeling van leefbaarheid in de afgelopen jaren.
- Het dashboard 'Zicht op Wijken' geeft gedetailleerde wijkgegevens.
- De website Wijkwijzer deelt praktijkvoorbeelden.

Voor actielijnen 2, 3 en 4 van het NPLV¹⁷ zijn kernindicatoren vastgesteld voor landelijke monitoring van focusgebieden. Gemeenten met focusgebieden moeten hierover rapporteren aan het Rijk. Landelijke indicatoren zijn dus beschikbaar en de gemeente Lelystad werkt aan de rapportage ervan. Elk programma gaat uit van specifieke indicatoren, bijvoorbeeld:

¹⁶ Bij het inponden gaat het om het verwerven van ca 40 woningen (dat aantal is opgenomen in de aanvraag, waarschijnlijk zullen de aantallen wijzigen vanwege de enorme kostenstijgingen). Hiervan wordt grofweg de helft weer opgeknapt en teruggebracht in de verhuur. De andere helft zal worden ingepond om sloop/vervangende nieuwbouw mogelijk te maken. Hierdoor worden ca. 30 woningen aan het aanbod toegevoegd. Bij het inponden en renoveren is er vaak een 'onrendabele top', dat wil zeggen dat niet alle kosten kunnen worden terugverdiend.

¹⁷ Actielijn 2: Verbeteren slechte woningen en meer gemengde wijken.
Actielijn 3: Meedoen met de samenleving.
Actielijn 4: Integrale aanpak met duidelijke regie

- Het Volkshuisvestingsfonds registreert herstructurerings en gerealiseerde woningen.
- Voor School en Omgeving worden sinds 2023 deelnemende kinderen geregistreerd, vanaf 2024 ook de uren per kind.
- Voor Preventie met Gezag (PMG) wordt gewerkt aan een landelijk monitoringssysteem.

Het ontwikkelen van het systeem voor de monitoring van Samen Lelystad Oost is nog in de beginfase, onder meer vanwege de recente herstart van het programmabureau. Het programmabureau stelt uitvoeringsplannen op; deze zijn cruciaal voor effectieve monitoring. Een volgende stap is het identificeren van benodigde informatie voor zowel de programma-organisatie als de raad. Het doel is om één à twee keer per jaar verantwoording af te leggen aan de raad, gebaseerd op zowel vereisten van het Rijk als eigen sturingsinformatie.

Daarnaast is het evalueren van de effectiviteit van het programma belangrijk. Daarvoor zijn onder meer bewonersonderzoeken nodig om de vooruitgang te meten en doelen te evalueren, zoals op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in Lelystad Oost.

2.9 Bewonersparticipatie: een cruciaal onderdeel van Samen Lelystad Oost.

Het NPLV benadrukt het belang van bewonersparticipatie, maar laat de uitvoering over aan de alliantie. De gemeente Lelystad wil haar inwoners actief betrekken bij beleidsvorming en het verbeteren van hun omgeving, zoals vastgelegd in documenten zoals de beleidsvisie op participatie uit 2021 en het raadsakkoord. De Lelystadse alliantie heeft diverse initiatieven genomen voor bewonersparticipatie in het programma Samen Lelystad Oost, zoals het organiseren van een bewonersavond in de Zuiderzeewijk en het betrekken van de cliëntenraad sociaal domein.

Bewoners worden ook geïnformeerd via nieuwsbrieven, lokale kranten en de buurthub, waar ideeën kunnen worden gedeeld. Ze kunnen ook betrokken zijn via Welzijn Lelystad en huurdersverenigingen van Centrada. Op het niveau van de afzonderlijke programmalijnen worden relaties met bewoners opgebouwd door kinderbuurtwerkers via gesprekken en contacten. Er zijn nog geen vaste structuren voor bewonersparticipatie in de programmalijn Preventie met Gezag (PMG).

3. Inzichten en perspectieven op de rol van de raad

Tijdens de groepssessie met raadsleden op 5 februari 2024 kwam naar voren dat de raadsleden graag meer grip willen op het programma Samen Lelystad Oost en de samenwerking in het netwerk. Het programma Samen Lelystad Oost is een alliantie van verschillende belanghebbenden, waarbij de gemeente slechts één partij is. Over het algemeen wordt verwacht dat de alliantie zelf verantwoordelijk is voor het programma, terwijl de raad vooral op afstand moet blijven. Raadsleden willen echter meer informatie en mogelijkheden om bij te sturen, maar weten niet goed hoe dit te realiseren. De raad kan zelf (politieke) keuzes maken op het gebied van governance, informatievoorziening, monitoring en (de begroting en verantwoording van) de financiën. In dit hoofdstuk bespreken we de inzichten en perspectieven vanuit dit startonderzoek op de rol van de Lelystadse raad.

3.1 De eisen van het Rijk versus gemeentelijke autonomie.

Het Rijk maakt het voor gemeenten ingewikkeld om integraal gebruik te maken van de middelen voor het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Dit komt door de specifieke voorwaarden en procedures voor de toekenning van afzonderlijke specifieke uitkeringen. De middelen vanuit het Rijk zijn gesegmenteerd, waardoor ze alleen voor specifieke interventies kunnen worden gebruikt en niet flexibel in te zetten zijn voor het bredere programma. Bovendien zijn de financiële toewijzingen vaak incidenteel, wat lange termijn planning bemoeilijkt.

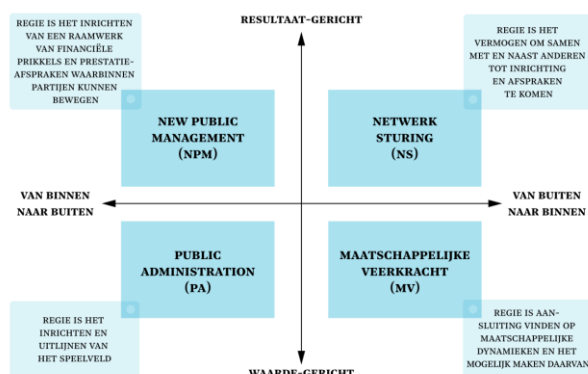
Bij het programma Samen Lelystad Oost lopen de middelen via de gemeente, die beperkte bevoegdheden heeft over het gebruik ervan. Dit is de zogenaamde 'kassiersfunctie'. Deze roept vragen op over de rol van de gemeente, vooral vanuit de gemeenteraad die verantwoordelijk is voor kaderstelling en controle en het budgetrecht heeft. De versnippering en bureaucratische eisen van het Rijk bemoeilijken integrale kaderstelling. De gesegmenteerde middelen beperken de flexibiliteit van de raad en de complexiteit van de voorwaarden hindert het stellen van duidelijke doelen, wat de controlerende rol van de raad beïnvloedt.

Het aanvragen van specifieke uitkeringen vergt veel administratieve inspanning en beperkt de beleidsvrijheid van de gemeente door strikte bestedingsvoorwaarden. Het is belangrijk dat het Rijk dit proces toegankelijker maakt door deregulering, vereenvoudiging en ontschotting van de middelen.

Dit vraagstuk over de voorwaarden en bureaucratische lasten van het Rijk gaat verder dan Lelystad en vereist acties op verschillende niveaus, zoals lobbyen en belangenbehartiging, om tot verbetering te komen.

3.2 Opties voor governance Samen Lelystad Oost.

Binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) zijn er geen specifieke richtlijnen voor de rol van de gemeenteraad. De rol van de raad binnen Samen Lelystad Oost wordt beïnvloed door de netwerksamenwerking en de governance-structuur. De raad binnen Samen Lelystad Oost moet



Perspectieven op overheidssturing: model NSOB

daarom terugvallen op zijn traditionele rollen: budgetrecht, kaderstellen en controleren. De raad moet afwegingen maken tussen de belangen van inwoners, de alliantie en heel Lelystad, maar heeft beperkte invloed op de samenwerking omdat de gemeente in de netwerkorganisatie slechts één van de spelers is. Het toezicht op financiële aspecten en verantwoording aan inwoners is

hierdoor uitdagend voor de raad. Omdat de gemeente Lelystad in de alliantie de meeste financiële middelen bijdraagt, kan de raad vanwege zijn budgetrecht een belangrijke rol spelen, zelfs als hij zich alleen op het gemeentelijke deel richt.

De raad is tot nu toe weinig betrokken geweest bij het programma, mede door de vroege fase waarin het zich bevindt en de strikte regelgeving vanuit het Rijk. Beslissingen over cofinanciering - zoals voor het Volkshuisvestingsfonds - en informatie over specifieke programmaonderdelen, zijn slechts beperkt gedeeld met de raad. De burgemeester en de coördinerende wethouder zijn de aanspreekpunten voor raadsleden en beslissen over de informatievoorziening aan de raad. De programmadirecteur informeert de raad niet rechtstreeks, maar zorgt wel voor een goede informatiestroom vanuit het programmabureau.

De raad zal daarom eerst moeten vaststellen hoe belangrijk het programma Samen Lelystad Oost voor hem is en hoe dit programma zich verhoudt tot het geheel van Lelystad. Het is essentieel dat de raad zijn rol binnen het programma duidelijk bepaalt om te voorkomen dat beslissingen vooral op alliantie-niveau worden genomen zonder invloed van de Lelystadse raad. Er zijn diverse manieren om de raad bij de samenwerking te betrekken. De raad kan zijn wettelijke bevoegdheden gebruiken om invloed uit te oefenen, met een voorkeur voor betrokkenheid op alliantie-niveau in plaats van per programmalijn. Belangrijke gesprekken met het college, de programmadirecteur en andere partners zijn nodig om de rol van de raad te bepalen.

De centrale vraag is dus welke rol de raad wil spelen in de samenwerking Samen Lelystad Oost en hoe hij betrokken wil zijn in het besluitvormingsproces. Het beantwoorden van deze vraag kan leiden tot een actievere en krachtigere positie van de raad, waarbij een goede balans in acht moet worden genomen tussen zijn rol en het behouden van positieve energie en momentum binnen de alliantie. Afhankelijk van de beantwoording kan de raad acties bepalen voor het monitoren van geldstromen en resultaten van Samen Lelystad Oost.

3.3 Financiële sturing in Samen Lelystad Oost.

Het budgetrecht van de raad is essentieel voor democratische controle over de financiën van Lelystad. Door het toewijzen van geld (of juist bezuinigen) kan de raad uitgaven bepalen en het beleid richting geven. Het budget weerspiegelt hierbij de prioriteiten van de gemeente. Het budgetrecht stelt de raad dus in staat om politieke prioriteiten te stellen en beleidskeuzes te maken, ook voor de alliantie. Op grond van het budgetrecht geeft de raad toestemming voor uitgaven per begrotingsprogramma. De middelen voor Samen Lelystad Oost zijn verspreid weergegeven in diverse begrotingsonderdelen en jaarverslagen, waardoor ze moeilijk te onderscheiden zijn. Er is geen apart overzicht van alle middelen voor Samen Lelystad Oost in de begroting of jaarverslagen, noch een apart financieel rapport voor dit programma. Tot nu toe wordt de raad voornamelijk geïnformeerd via losse informatienotities of raadsvoorstellen, bijvoorbeeld over het Volkshuisvestingsfonds. Deze werkwijze maakt het voor de raad moeilijk om grip, inzicht en overzicht te krijgen in het gemeentelijke deel van Samen Lelystad Oost.

18

Beslissingen over Samen Lelystad Oost, vooral over cofinanciering, worden aan de raad voorgelegd. Als de cofinanciering binnen hetzelfde taakveld kan worden geregeld, bijvoorbeeld door het herschikken van middelen, hoeft de beslissing hierover niet apart aan de raad te worden voorgelegd. Op deze manier voldoet de gemeente formeel aan de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zij het op een minimaal niveau. De gemeente ontvangt specifieke uitkeringen (SPUK) van het Rijk voor Samen Lelystad Oost. Het college vraagt deze aan en verantwoordt ze. Alle financiële stromen, inclusief SPUK, vallen onder het budgetrecht van de raad. Hoewel specifieke uitkeringen weinig keuzevrijheid geven, kan de raad bij cofinanciering meer invloed uitoefenen¹⁸.

¹⁸ De gemeente Lelystad schuift bepaalde specifieke uitkeringen van het Rijk voor Samen Lelystad Oost direct door naar concrete partners in de samenwerking. Het college is eigenlijk de kassier voor deze gelden, waardoor de gemeente slechts een administratieve rol lijkt te vervullen en de raad nu in de praktijk geen zeggenschap heeft over deze gelden. Het college van Lelystad is verantwoordelijk voor het regelen van de juridische en financiële randvoorwaarden voor deze geldstromen. Als de gemeente haar verplichtingen niet nakomt, kan het ministerie de middelen terug vragen. De gemeente wordt, net als ministeries, gecontroleerd op de rechtmatige besteding van deze middelen. In de praktijk worden de specifieke uitkeringen direct doorgeschoven naar partijen waarmee de gemeente al een financiële relatie heeft, zoals de Stichting Welzijn. Deze partners zijn mogelijk zelfs opgericht door de gemeente Lelystad. Als dit het geval is, kan de gemeente Lelystad wellicht meer richting geven aan deze financiële relaties voor hun rol in Lelystad Oost, zelfs als ze formeel alleen een administratieve rol vervult.

De raad moet inzicht krijgen in de middelen voor Samen Lelystad Oost. Het college kan nu binnen taakvelden budgetten verschuiven zonder de raad te betrekken, wat afbreuk kan doen aan het budgetrecht van de raad. Transparantie over financieringsbronnen en keuzes is essentieel. De raad kan meer grip krijgen door extra uitleg per programma, een specifieke paragraaf over Samen Lelystad Oost of een bestuursrapportage toe te voegen. Dit helpt om het verband tussen reguliere beleidsprogramma's en Samen Lelystad Oost duidelijk te maken. Een andere optie is het verlagen van het aggregatieniveau waarop de begroting en de rekening zijn opgesteld. Als dit aggregatieniveau wordt verlaagd, kan de raad beter zien welke uitgaven afkomstig zijn uit specifieke uitkeringen voor het programma Samen Lelystad Oost en welke uit reguliere middelen komen.

Tijdens een raadsbijeenkomst op 5 februari 2024 bleek dat raadsleden meer inzicht wilden. Een aparte paragraaf met toelichting per programma werd positief ontvangen. Als de raad niet kan zien waar het geld vandaan komt en waaraan het wordt besteed, leidt dit tot onduidelijkheid over keuzes en financiering. Een voorbeeld van een financieel overzicht voor Samen Lelystad Oost staat in figuur 10 van de Nota van Bevindingen. Zo'n overzicht kan opgenomen worden in de paragraaf Samen Lelystad Oost met toelichting.

3.4 Optimaliseren van monitoring: overwegingen voor de Lelystadse raad.

Het is essentieel om het programma Samen Lelystad Oost nauwlettend te monitoren. Vanwege de complexiteit van het programma en de vele betrokken partijen, moet de raad goed toezien op de besteding van middelen, de uitvoering en de behaalde resultaten. Het kan extra middelen en inspanningen vergen om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen bijdragen aan de monitoring en hun resultaten zichtbaar maken. Het is belangrijk dat de raad overweegt welke informatie hij nodig heeft voor een grondige controle van het programma.

Het monitoringssysteem voor Samen Lelystad Oost is nog in de beginfase, waardoor de raad juist nu goed kan meedenken over de opzet en inrichting ervan. De raad kan richtlijnen opstellen voor de monitoring, zoals welke aspecten gemeten moeten worden, welke indicatoren prioriteit hebben en hoe vaak er gerapporteerd moet worden. Belangrijke vragen zijn onder meer:

- Hoe vaak wil de raad updates ontvangen?
- Welke aspecten zijn het belangrijkste om te meten?
- Hoe belangrijk is informatie over de kwaliteit van het programma en hoe kan deze eruitzien? Welke vragen zijn relevant voor bewoners van Lelystad Oost?

De raad kan wachten tot het college een monitoringplan presenteert en dan feedback geven, of actiever bijdragen aan de opzet van de monitoring.

Mogelijke acties zijn het organiseren van bijeenkomsten met raadsleden, wethouders, ambtenaren en belanghebbenden om samen te brainstormen of het inhuren van externe consultants of experts voor ondersteuning bij het ontwerpen en implementeren van een monitoringssysteem. Door deze opties te overwegen en toe te passen, kan de raad een actievere rol spelen in de monitoring van Samen Lelystad Oost.

3.5 Informatievoorziening raad: bouwstenen voor sterk bestuurlijk samenspel.

Teneinde meer openheid en transparantie tussen het college en de raad over Samen Lelystad Oost te bewerkstelligen, kan het college relevante informatie verstrekken en de raad meer gelegenheid geven om vragen te stellen en discussies te voeren, bijvoorbeeld door een werksessie met wethouders en ambtenaren. Dit bevordert naar verwachting op zich al een dieper begrip en een meer democratische besluitvorming over het programma. De raad heeft behoefte aan helderheid over het verband tussen Samen Lelystad Oost en het reguliere beleid van de stad. Dit kan worden verduidelijkt door een speciale sectie toe te voegen aan raadsnota's over de relatie met Lelystad Oost. Bovendien zouden tweemaal per jaar informatieavonden met de programmadirecteur georganiseerd kunnen worden om verdere informatie te geven. Een aanvullende optie om de informatievoorziening te verbeteren, is door landelijke bijeenkomsten voor raadsleden te organiseren, waarbij zij ervaringen kunnen uitwisselen.

3.6 Versterken van bewonersparticipatie voor een dialoog met de samenleving.

Monitoring en bewonersparticipatie zijn nog in een vroeg stadium. De alliantie boekt kleine successen en probeert bewoners meer te betrekken, maar personeelwisselingen maken het lastig om consistente relaties op te bouwen. Hoewel er wel degelijk binnen Samen Lelystad Oost participatieactiviteiten plaatsvinden, ontbreekt soms een gestructureerde aanpak om ervoor te zorgen dat bewoners op lange termijn betrokken blijven bij het vormgeven van beleid en het verbeteren van hun leefomgeving. Er is ruimte voor verbetering in het creëren van langdurige betrokkenheid bij bewoners.

Raadsleden in Lelystad tonen betrokkenheid bij bewonersparticipatie, zoals onder meer blijkt uit het raadsakkoord. Tevens heeft de raad initiatieven genomen zoals een 'buitenraad' en het deelnemen aan bewonersavonden in Lelystad Oost.

Bewonersparticipatie is een centraal thema binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Het is daarom belangrijk dat de raad overweegt hoe bewonersparticipatie past binnen de bredere visie van de gemeente Lelystad en hoe het de rol van de raad als volksvertegenwoordiger beïnvloedt. Het is gebleken dat raadsleden soms moeite hebben om een evenwicht te vinden tussen burgerparticipatie en hun eigen rol.

Om de bewonersparticipatie binnen Samen Lelystad Oost te verbeteren, kan de raad de volgende maatregelen overwegen:

- Het vaststellen van participatiekaders, waardoor bewoners het voortouw kunnen nemen.
- Zorgen voor betrokkenheid van alle bewonersgroepen en inzicht krijgen in welke groepen door welke partners worden bereikt.
- Het uitnodigen van bewoners voor raadsbijeenkomsten of bij de bespreking van belangrijke documenten.
- Raadsleden kunnen deelnemen aan bewonersbijeenkomsten en regelmatig een raadsdag organiseren in Lelystad Oost.
- Het opzetten van een online platform waar bewoners ideeën kunnen delen en feedback kunnen geven.
- Het samenstellen van adviesraden met vertegenwoordigers van verschillende bewonersgroepen.
- Een deel van het budget toewijzen voor participatieve budgettering, waarbij bewoners kunnen stemmen over de besteding van publieke middelen.
- Het verbeteren van communicatiekanalen zoals nieuwsbrieven en sociale media om bewoners regelmatig te informeren.

4. Conclusies

We hebben in het vorige hoofdstuk een aantal vraagstukken rond de Samen Lelystad Oost in kaart gebracht, alsmede de betekenis daarvan voor de rol van de gemeenteraad bij het programma en de samenwerking. We bespreken in dit hoofdstuk de overkoepelende indruk die we hebben en de conclusies die hieruit voortvloeien. Vervolgens schetsen we de aanbevelingen die kunnen worden getrokken uit het onderzoek.

Overkoepelende indruk.

Het startonderzoek naar Samen Lelystad Oost wijst uit dat het programma - ondanks enkele aanloopproblemen – nu meer momentum krijgt. De gemeente Lelystad stuit hierbij echter op bureaucratische obstakels vanuit het Rijk, zoals strenge voorwaarden en een gebrek aan financiële flexibiliteit. Dit beperkt de autonomie en effectiviteit van de gemeentelijke inbreng.

De gemeenteraad van Lelystad heeft momenteel een beperkte rol binnen Samen Lelystad Oost, wat vragen oproept over zijn vermogen om kaders te stellen, te controleren en zijn budgetrecht uit te oefenen. Gezien het grote maatschappelijke en financiële belang van het programma en voor de democratische legitimiteit ervan, is het van essentieel belang dat de raad nauw betrokken is.

Veel ontwikkelingen bevinden zich nog in de beginfase, wat de raad de kans biedt om actief bij te dragen aan de inrichting van governance, financiën, informatievoorziening, monitoring en bewonersparticipatie. Verbeteringen op deze terreinen zijn noodzakelijk voor een meer democratisch besluitvormingsproces en efficiënter bestuur.

22

Hoofdconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert het volgende:

De gemeenteraad van Lelystad heeft momenteel beperkte mogelijkheden om effectief kaders te stellen voor en te controleren op (de uitvoering van) het programma Samen Lelystad Oost, met name vanwege de complexe financieringsstructuren en de beperkte betrokkenheid van de raad bij besluitvormingsprocessen. De beleidsmatige en financiële uitgangspunten bij aanvang van het programma zijn nog niet voldoende duidelijk voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol effectief waar te kunnen maken.

Sub conclusies

Deze hoofdconclusie valt uiteen in de volgende subconclusies, die op hun beurt weer voortkomen uit de analyse die is uitgevoerd in hoofdstuk 3:

1. **De versnippering en bureaucratische eisen van het Rijk bemoeilijken het voor gemeenten om op een integrale manier te werken, waardoor de raad beperkt wordt in zijn rol als kaderstellend en controlerend orgaan.**

Toelichting: het toewijzen van financiële middelen door het Rijk aan de focusgebieden via specifieke uitkeringen creëert complexiteit op lokaal niveau. De fragmentatie van middelen, elk met hun eigen specifieke voorwaarden en procedures, en het gebrek aan een langdurig financieel perspectief bemoeilijken het vermogen van gemeenten om op een samenhangende en integrale wijze programma's te ontwikkelen en uit te voeren binnen de focusgebieden. Dit kan leiden tot een versnipperde aanpak, waarbij gemeenten gedwongen worden middelen te besteden aan specifieke interventies, zonder de flexibiliteit om ze breder in te zetten. Hierdoor kunnen gemeenten niet effectief plannen voor de lange termijn en wordt de rol van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan beperkt. Door de beperkte mogelijkheden om het geheel te overzien en invloed uit te oefenen op strategische planning, kan de raad belemmerd worden in het vaststellen van een consistente overkoepelende koers en het handhaven van toezicht en controle op het programma. Dit doet op zijn beurt afbreuk aan de transparantie en verantwoording binnen het programma, waardoor de democratische legitimiteit ervan wordt aangetast.

2. **Het ontbreekt aan duidelijke richtlijnen voor de rol van de raad binnen het programma, waardoor de raad beperkt is in zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en de uitvoering van het programma.**

Toelichting: omdat er geen duidelijke richtlijnen en afspraken zijn voor de rol van de raad en de manier waarop het programma Samen Lelystad Oost wordt bestuurd, heeft de raad beperkte mogelijkheden om echt bij te dragen aan het succes ervan. Dit kan leiden tot verwarring en onzekerheid over wat er van de raad wordt verwacht en welke verantwoordelijkheden hij heeft, waardoor zijn rol en stem in het besluitvormingsproces worden beperkt. Als de raad niet goed betrokken is bij belangrijke beslissingen, kan dit de democratische legitimiteit van het proces aantasten. Zonder een duidelijk kader kunnen besluiten worden genomen zonder dat de raad voldoende inspraak heeft of controleert. Bovendien kan het ontbreken van duidelijke afspraken ervoor zorgen dat de raad de uitvoering van het programma niet effectief kan monitoren en controleren.

3. De gemeenteraad heeft moeite om grip te krijgen op de financiële middelen voor het programma, omdat deze verspreid zijn over verschillende begrotingsposten en jaarverslagen, waardoor het lastig is om een overzicht te krijgen en effectief te budgetteren en te controleren.

Toelichting: de informatie die de gemeenteraad van Lelystad ontvangt over de (financiële) voortgang van het programma Samen Lelystad is niet voldoende. Het biedt geen nauwkeurig of volledig beeld van de vooruitgang, zowel op beleids- als financieel gebied. De beschikbare informatie is niet goed gestructureerd of duidelijk gepresenteerd, waardoor raadsleden het moeilijk vinden om de voortgang bij te houden. Belangrijke financiële gegevens worden ook niet transparant gedeeld, wat het nemen van beslissingen en het controleren van uitgaven bemoeilijkt. Dit gebrek aan inzicht kan leiden tot twijfel bij de gemeenteraad over de effectiviteit van het programma en het gebruik van middelen. Zonder duidelijkheid over de voortgang kan de raad niet goed zijn rol vervullen bij het beoordelen van de doeltreffendheid en het nemen van eventuele corrigerende maatregelen.

4. De monitoring en informatievoorziening van de raad zijn momenteel onvoldoende om voldoende inzicht en grip te krijgen op het programma Samen Lelystad Oost.

Toelichting: op dit moment ontvangt de raad slechts sporadisch informatie over specifieke aspecten van het programma, zoals de cofinanciering, via losse informatienotities of raadsvoorstellen. Dit gebrek aan transparantie maakt het voor de raad lastig om de uitgaven en beslissingen met betrekking tot Samen Lelystad Oost volledig te begrijpen en te controleren. Bovendien is de raad tot nu toe niet echt betrokken geweest bij zowel het ontwerp als de implementatie van het monitoringssysteem voor Samen Lelystad Oost. Hierdoor heeft de raad geen invloed gehad op welke aspecten worden gemeten, welke indicatoren prioriteit hebben en hoe vaak er gerapporteerd moet worden. Dit beperkt de raad in het verkrijgen van voldoende inzicht en controle over de voortgang en resultaten van het programma. Zonder duidelijke instructies over hoe monitoring en evaluatie moeten plaatsvinden, wordt het voor de raad moeilijk om de voortgang bij te houden en verantwoording af te leggen aan de samenleving.

5. De burgerparticipatie kan worden versterkt om ervoor te zorgen dat de stem en input van de bewoners van Lelystad Oost adequaat worden vertegenwoordigd in het besluitvormingsproces omtrent Samen Lelystad Oost.

Toelichting: het betrekken van bewoners bij ontwikkelingen in hun leefomgeving is cruciaal, ook binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. In wijken zoals Lelystad Oost, waar vertrouwen in de overheid afneemt en factoren als armoede en slechte gezondheid participatie bemoeilijken, zijn al initiatieven zoals een 'buitenraad' en bewonersavonden genomen. Een meer gestructureerde aanpak is echter nodig om bewoners op lange termijn betrokken te houden. Door burgerparticipatie te versterken, kan de gemeenteraad een representatiever besluitvormingsproces bevorderen, wat bijdraagt aan het succes en de legitimiteit van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid in Lelystad Oost.

5. Aanbevelingen

Om de gemeenteraad voldoende aanknopingspunten te geven om zijn rol van kaderstellend en controlerend orgaan gedurende het programma te vervullen, is het aan te bevelen verbeteringen door te voeren op diverse vlakken. Het betreft onder meer het vergroten van de autonomie van de gemeente Lelystad binnen het NPLV, het bevorderen van de betrokkenheid van de raad bij besluitvormingsprocessen aangaande Samen Lelystad Oost, het verbeteren van monitoring, het verhogen van transparantie met betrekking tot financiën en het optimaliseren van de informatievoorziening aan de raad. In zowel de bevindingennota als deze bestuurlijke nota worden diverse concrete suggesties op dit gebied aangereikt. In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan tot het volgende te besluiten:

- 1. Bepaal als raad zelf, eventueel met hulp van externe experts, de gewenste rol en positie binnen het netwerk van het programma Samen Lelystad Oost. Maak samen met belangrijke betrokkenen, zoals de coördinerende wethouder en de programmadirecteur, bindende afspraken over een passende structuur voor de governance van het programma.**

Toelichting: het is belangrijk dat de gemeenteraad actief betrokken is bij het bepalen van zijn rol, positie en verantwoordelijkheden binnen het netwerk van Samen Lelystad Oost. In dit netwerk is het essentieel om rekening te houden met andere betrokken partijen, hun doelen, voorwaarden en strategieën. Het realiseren van politieke doelen binnen dit netwerk is een uitdaging voor Lelystad, waarbij duidelijkheid over de rollen en posities van alle partners constant nodig is.

De raad kan zijn positie binnen dit kader bepalen door bijvoorbeeld doelen, verwachtingen en prioriteiten voor het programma te bespreken, evenals de rol die hij graag zou willen spelen in kaderstelling, besluitvorming en controle. Het voeren van interne dialogen en informatiesessies kan helpen om een dieper begrip van het programma te krijgen en de positie van de raad te verduidelijken. Externe experts kunnen hierbij ondersteuning bieden. Samenwerking met relevante stakeholders is cruciaal om expliciete, duidelijke en bindende afspraken te maken over een governancestructuur die rollen, verantwoordelijkheden, besluitvormingsprocessen en communicatiekanalen vastlegt.

- 2. Draag het college op om de raad te voorzien van duidelijke, volledige en betrouwbare financiële informatie. Dit kan bijvoorbeeld door een apart financieel overzicht voor Samen Lelystad Oost op te nemen in de begroting en jaarverslagen, samen met een heldere toelichting.**

Toelichting: het is belangrijk dat de raad duidelijk aangeeft welke financiële informatie nodig is om het programma effectief te kunnen volgen en evalueren. Hierbij moet in ieder geval inzicht worden gegeven in zowel de rijksmiddelen als de gemeentelijke middelen, evenals andere bijdragen die via de gemeente Lelystad lopen.

Het is essentieel dat hierbij wordt aangegeven:

- waar de raad beslissingsbevoegdheid heeft;
- wat specifiek geldt voor Lelystad Oost en wat voor de hele gemeente;
- welke keuzes naar verwachting het komende jaar worden voorgelegd en wat de beslissingsvrijheid van de raad is op korte en lange termijn.

De raad kan de commissie van de Rekening vragen om – in overleg met de controller van de gemeente Lelystad – een concreet voorstel hiervoor te ontwikkelen. Als het nodig is, kan de raad ook samenwerken met (externe) financiële experts of ambtenaren om de specifieke informatiebehoeften te verduidelijken en ervoor te zorgen dat de gevraagde informatie relevant en bruikbaar is. Concrete opties hiervoor staan in deze bestuurlijke nota en de nota van bevindingen van dit startonderzoek. Zo kan bijvoorbeeld figuur 10 van de nota van bevindingen als voorbeeld dienen voor een financieel overzicht van het programma Samen Lelystad Oost. Een vergelijkbaar overzicht kan worden opgenomen in een aparte paragraaf over Samen Lelystad Oost, met bijbehorende toelichting. Daarnaast kan de raad de rapportagevereisten voor begrotingen en jaarstukken aanpassen en het college verzoeken om financiële informatie te verstrekken op een meer gedetailleerd niveau, zoals per programma, project of activiteit.

De raad kan ook vragen om een herziening van de begrotingsstructuur, bijvoorbeeld door het toevoegen van specifieke budgetlijnen voor belangrijke projecten of initiatieven. Zodra het college de gevraagde informatie verstrekt, controleert de raad de kwaliteit en volledigheid ervan en onderneemt indien nodig verdere stappen om aanvullende informatie te verkrijgen of onduidelijkheden op te helderen.

26

3. Vraag het college om de raad te helpen bij het opstellen van richtlijnen voor informatievoorziening en monitoring. Zorg ook voor een gestructureerd evaluatiemechanisme, waarbij regelmatig de voortgang en resultaten van het programma Samen Lelystad Oost worden geëvalueerd.

Toelichting: de raad kan, samen met het college en het programma-bureau, overeenstemming bereiken over welke informatie essentieel is, hoe deze wordt gedeeld en met wie. Dit zorgt ervoor dat alle betrokkenen, inclusief de raad zelf, toegang hebben tot voldoende en begrijpelijke informatie over het programma. Hetzelfde geldt voor monitoring, waarvan zowel de structuur als de inhoud nog in ontwikkeling zijn. Het is nog niet duidelijk hoe specifieke informatie over effecten, resultaten en prestaties binnen het programma zal worden gedeeld en gerapporteerd en hoe dit kan leiden tot eventuele aanpassingen in de uitvoering van Samen Lelystad Oost.

De raad kan een discussie initiëren over welke informatie nodig is om het programma Samen Lelystad Oost goed te begrijpen en te beoordelen, mogelijk met ondersteuning van een externe adviseur. Op basis hiervan kan de raad specifieke eisen formuleren voor de informatievoorziening en monitoring, zoals de frequentie van rapportage en de diepgang van de informatie.

Vervolgens kan de raad het college vragen om inzicht te geven in de beschikbare monitorinformatie over Samen Lelystad Oost en een voorstel toe te voegen over welke informatie hij relevant acht voor sturing en controle door de raad. Het is belangrijk om vooraf vast te stellen wat in de Planning & Control-documenten en wat in specifieke rapportages over Samen Lelystad Oost moet worden opgenomen.

Na het maken en vastleggen van de afspraken is het cruciaal dat de raad de implementatie ervan nauwlettend volgt door regelmatig te evalueren of de benodigde informatie correct wordt verstrekt en aan de gestelde eisen voldoet. Aangezien de beschikbare en gewenste informatie gedurende het programma kan veranderen, moet de aard en inhoud van de informatie uit monitoring en evaluatie regelmatig worden heroverwogen. Als blijkt dat de informatievoorziening en/of de monitoring niet aan de verwachtingen voldoen, kan de raad dit bespreken met het college en eventuele aanpassingen voorstellen om de situatie te verbeteren.

4. **Vraag het college om, samen met de raad en de relevante stakeholders, een gestructureerde aanpak te ontwikkelen voor bewonersparticipatie in Lelystad Oost. Dit plan moet bewoners daadwerkelijk de kans geven om mee te beslissen over hun leefomgeving, input te leveren voor het project Samen Lelystad Oost en het draagvlak voor de maatregelen vergroten. Het is van belang dat de raad hierbij zorgvuldig overweegt welke vorm van burgerparticipatie het meest geschikt is.**

Toelichting: bewoners van Lelystad Oost kunnen het programma versterken door input te geven over wat er moet gebeuren, wanneer en hoe. De raad heeft hierbij een cruciale rol als volksvertegenwoordiger. Hij kan het participatieproces bevorderen door na te denken over zijn rol in de interactie tussen bewoners, het programma Samen Lelystad Oost en de gemeente Lelystad. Hierbij is het belangrijk om een goede afweging te maken over welke vorm van burgerparticipatie¹⁹ wordt toegepast. Zowel de raad als het college zouden moeten streven naar betrokkenheid van alle bewonersgroepen en duidelijke participatiekaders vaststellen en implementeren.

¹⁹ Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de participatieladder. De participatieladder is bedoeld om de mate van betrokkenheid van burgers bij besluitvormingsprocessen te analyseren en te verbeteren. De participatieladder is een model dat verschillende niveaus van burgerparticipatie beschrijft, variërend van informeren tot actief meebeslissen en zelfstandig initiatief nemen. De treden op de participatieladder zijn als volgt:

1. Informeren: burgers worden geïnformeerd over plannen of beslissingen, maar hebben geen actieve rol in het besluitvormingsproces.
2. Raadplegen: burgers worden geconsulteerd voor feedback of meningen, maar de uiteindelijke beslissing ligt bij de overheid.
3. Adviseren: burgers kunnen advies geven aan de overheid, maar de besluitvorming blijft in handen van de overheid.
4. Coproduceren: burgers werken samen met de overheid aan het ontwerpen, implementeren en evalueren van beleid.
5. Zelfstandig initiatief: burgers nemen zelf het initiatief en zijn autonoom in het uitvoeren van projecten of beleid, met mogelijk ondersteuning van de overheid.

Het college kan, samen met de raad en andere betrokkenen, een plan ontwikkelen met randvoorwaarden voor bewonersparticipatie in Lelystad Oost, zodat hun stemmen worden gehoord bij het ontwikkelen en implementeren van plannen en maatregelen. De raad kan, samen met het college en andere belanghebbenden, richtlijnen opstellen voor deelname aan participatieprocessen en inspraak bij de besluitvorming. Het is belangrijk hierbij te zorgen voor transparante communicatie over de mogelijkheden voor bewonersparticipatie en hoe de input van bewoners wordt gebruikt in het besluitvormingsproces. Het doel is om bewoners daadwerkelijk invloed te geven op hun eigen leefomgeving, wat het draagvlak voor maatregelen vergroot en ervoor zorgt dat plannen beter aansluiten bij de behoeften van bewoners in Lelystad Oost.

5. **Vraag het college om, mogelijk in samenwerking met andere gemeenten met focusgebieden en/of via de VNG, (extra) lobbyactiviteiten te organiseren om het Rijk aan te sporen tot deregulering, vereenvoudiging en ontschotting van financiële middelen, zodat gemeenten met focusgebieden meer autonomie en flexibiliteit krijgen.**

Toelichting: de raad kan het college vragen om extra inspanningen te leveren in de lobby, bijvoorbeeld door samen te werken met andere gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het doel is om de Rijksoverheid te overtuigen om regels en procedures voor financiële middelen te vereenvoudigen en langdurige financiële steun voor het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid te garanderen. Hierdoor krijgen gemeenten met een focusgebied zoals Lelystad meer flexibiliteit om middelen in te zetten in hun focusgebieden. De raad kan het college ondersteunen door lobbybrieven op te stellen, gesprekken te voeren met parlementsleden en ministers en deel te nemen aan lobbybijeenkomsten. Het is verstandig dat de raad de voortgang van de lobbyactiviteiten bewaakt en regelmatig de effectiviteit ervan evalueert om indien nodig strategieën aan te passen.

6. Bestuurlijke reactie college



Rekenkamer gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van 23 mei 2024	uw kenmerk	ons kenmerk	datum verzending 24 juni 2024
behandeld door J.F. Romeijn	doorkiesnummer	bijlagen 0	dossiernummer
onderwerp Bestuurlijke reactie concept-rekenkamerrapport Samen Lelystad Oost/NPLV			

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

29

In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op het concept-rapport 'Samen Lelystad Oost/NPLV'. Het college wil haar waardering uitspreken over het uitgebreide onderzoek dat de Rekenkamer heeft opgeleverd.

De Rekenkamer concludeert in z'n algemeenheid 'dat de gemeenteraad van Lelystad momenteel beperkte mogelijkheden heeft om effectief kaders te stellen voor en te controleren op (de uitvoering van) het programma Samen Lelystad Oost, met name vanwege de complexe financieersstructuren en de beperkte betrokkenheid van de raad bij besluitvormingsprocessen. De beleidsmatige en financiële uitgangspunten bij aanvang van het programma zijn nog niet voldoende duidelijk voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol effectief waar te kunnen maken'.

Het college herkent deze hoofdconclusie, in die zin dat dit inherent is aan het feit dat Samen Lelystad Oost onderdeel is van een landelijk programma (Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid). Het Rijk heeft binnen het NPLV kaders meegegeven waaronder de contouren voor een governance. Zo is in het NPLV vastgesteld dat de onafhankelijke programmaorganisatie gaat over het uitwerken van de doelen en ambities van het uitvoeringsprogramma en dat het periodiek partner-overleg (netwerk-samenwerking) de voortgang van het programma bespreekt. De financiële middelen die via programma's (Preventie met gezag, Volkshuisvestingsfonds, Spuk kansrijke wijken, School en omgeving) toegekend zijn aan Samen Lelystad Oost kennen daarnaast eigen voorwaarden en criteria voor verantwoording en monitoring. Dit alles maakt dat betrokkenheid van de raad bij besluitvormingsprocessen anders is. De raad wordt wel geïnformeerd over het Volkshuisvestingsfonds, dit ook in relatie tot de verantwoording richting het rijk.

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

Het college wil het belang van de democratische legitimiteit met betrekking tot Samen Lelystad Oost, in aansluiting op de conclusie van de Rekenkamer, nadrukkelijk ondersteunen. Daarom zal het college met de gemeenteraad in gesprek gaan over de conclusies en aanbevelingen. Daarmee kan duidelijker worden wat de gewenste rol en positie van de raad is in relatie tot de mogelijkheden die een dergelijk nationaal programma biedt. In dat gesprek kan tevens worden besproken aan welke informatie de raad behoefte heeft in het kader van monitoring en evaluatie.

Het college onderschrijft het belang van een gestructureerde aanpak rondom bewonersparticipatie. Met de maatschappelijke agenda hebben we uitgesproken dat we samen met inwoners en sociale partners willen bouwen aan een leefbare en veilige samenleving. Dat is ook de manier waarop het in Lelystad Oost vorm krijgt. Steeds meer inwoners denken mee in bijvoorbeeld de werkateliers of bewonersbijeenkomsten. Vanuit de verschillende activiteiten binnen de programma's van Lelystad-Oost ontstaan ook weer initiatieven, zoals een (kinder)wijkraad, die leiden tot meer samenwerken.

Tenslotte onderschrijft het college het belang van meer autonomie en flexibiliteit. Dit is een punt van aandacht en zorg, waar in verschillende gremia aandacht voor is en aandacht voor blijft:

- het landelijke bestuurlijke overleg met burgemeesters van focusgebieden
- gesprekken tussen coördinerend wethouder Messelink-Dijkstra en rijksvertegenwoordigers
- het college in de lobby via VNG
- de programmadirecteur in het landelijke overleg met alle programmadirecteuren van focusgebieden
- in de gesprekken met de betreffende ministeries rondom de verschillende programma's (Volkshuisvestingsfonds, Preventie met gezag en Spuk Kansrijke wijken)

Hoogachtend,

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



J.S.W. Ozenga

7. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer Lelystad dankt het Lelystadse college voor zijn constructieve bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport van haar gezamenlijke startonderzoek naar Samen Lelystad Oost, waarbij hij de conclusies herkent en tevens de complexiteit van de financieringsstructuren en de beperkte betrokkenheid van de raad bij het programma onderstreept. Het college wijst terecht op de beperkingen die inherent zijn aan de samenwerking binnen Lelystad Oost, maar erkent tegelijkertijd dat er mogelijkheden zijn om de raad meer in positie te brengen. Het is bemoedigend dat het college het belang van democratische legitimiteit onderstreept en bereid is met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de gewenste rol en positie van de raad binnen de samenwerking 'Samen Lelystad Oost'.

Het voornemen van het college om meer duidelijkheid te verschaffen over de beleidsmatige en financiële uitgangspunten van het programma wordt gewaardeerd. Dit zal de gemeenteraad beter in staat stellen zijn kaderstellende en controlerende rol effectiever te vervullen. Ook vinden wij het positief dat het college het belang van een gestructureerde aanpak van bewonersparticipatie erkent en deze wil versterken door middel van werkateliers en bewonersbijeenkomsten. Wij bevelen de raad aan deze ontwikkelingen nauwgezet te volgen.

31

De rekenkamer Lelystad ziet uit naar de voortzetting van de dialoog tussen de gemeenteraad en het college om samen te werken aan de versterking van de kaders en controlemechanismen rondom het programma 'Samen Lelystad Oost'. Wij zijn ervan overtuigd dat deze inspanningen zullen bijdragen aan een meer transparante en doeltreffende sturing en uitvoering van het programma, ten behoeve van een weloverwogen besluitvorming door de Lelystadse raad. Wij hopen dat dit rapport de raad belangrijke handvatten biedt en ondersteunt bij de ontwikkelingen binnen het programma Samen Lelystad Oost.

