Startonderzoek Samen Lelystad Oost

Bevindingenrapport

OPDRACHTGEVER
Rekenkamer Lelystad

16 mei 2024
IdeeVersa/Elma van de Mortel

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding 3
1.1 Aanleiding startonderzoek Nationaal programma Lelystad Oost 3
1.2 Vraagstelling startonderzoek 3
1.3 Opzet onderzoek 5
1.4 Leeswijzer 5

Hoofdstuk 2. Doelen en start 'Samen Lelystad Oost' 6
2.1 Doelen en start Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid 6
2.2 Waarom Lelystad Oost als focusgebied? 9
2.3 Doelen en start Samen Lelystad Oost 9
2.4 Betrokkenheid raad bij doelen en start Samen Lelystad Oost 10

Hoofdstuk 3. Programmalijnen Samen Lelystad Oost 13
3.1 De landelijk beleidsinhoudelijke actielijnen 13
3.2 De programmalijnen van Samen Lelystad Oost 15
3.3 Relatie gemeentelijk beleid en de programmalijnen van Samen Lelystad Oost 16
3.4 Wat is de ruimte voor de raad? 18

Hoofdstuk 4. Samenwerkende partners Samen Lelystad Oost 20
4.1 De alliantie 20
4.2 Programmaorganisatie 22
4.3 De gemeente in de alliantie 23
4.4 Rol van de raad 25
4.5 Wat is de ruimte voor de raad? 26

Hoofdstuk 5. Bewonersparticipatie 27
5.1 Wat zegt het gemeentelijk beleid? 27
5.2 Bewonersparticipatie in het programma Samen Lelystad Oost 27
5.3 Welke ruimte heeft de raad? 28

Hoofdstuk 6. Bekostiging 30
6.1 Welke middelen zijn er voor het programma Samen Lelystad Oost? 30
6.2 Inzicht in de gemeentelijke bijdrage aan het programma 32
6.3 Welke ruimte heeft de raad? 33

Hoofstuk 7. Volgen van resultaten 36
7.1 Wat is er aan informatie? 36
7.2 Waar wordt aan gewerkt? 36
7.3 Welke ruimte heeft de raad? 37

Hoofdstuk 8. Governance 38
8.1 Betrokkenheid van de gemeenteraad tot nu toe 38
8.2 Opties verder ontwikkelen betrokkenheid raad 39

Bijlagen 41
Bijlage 1. Verbijzondering onderzoeksvragen vergelijkend onderzoek rekenkamers 42
Bijlage 2. De drie programmalijnen in detail 43
Bijlage 3. Kernindicatoren NPLV 49
Bijlage 4. Bronnen 50
Bijlage 5. Geïnterviewde personen en deelnemers sessie raadsleden 52

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van dit startonderzoek. Dit is onder andere van belang omdat het geen standaard rekenkameronderzoek is. Vervolgens bespreken we de vraagstelling van het onderzoek. Daarbij gaan we in op de zes invalshoeken van het onderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met de opzet van het onderzoek en de leeswijzer.

1.1 Aanleiding startonderzoek Nationaal programma Lelystad Oost

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

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

De rekenkamers voeren ieder een startonderzoek in de eigen gemeente uit. Vervolgens worden deze onderzoeken naast elkaar gelegd en wordt er een gemeenschappelijk vergelijkend onderzoeksrapport gemaakt. De gemeenteraad van Lelystad ontvangt zowel het eigen startonderzoek als het vergelijkend onderzoeksrapport.

1.2 Vraagstelling startonderzoek

1.2.1 Doel onderzoek

Het focusgebied Lelystad Oost bestaat uit vier wijken - Zuiderzeewijk, Atolwijk, Boswijk en de Waterwijk. Hier wonen 39.500 mensen. In Lelystad wonen circa 80.000 mensen. Het gaat dus om ongeveer de helft van de inwoners van de gemeente Lelystad. Met het programma voor Lelystad Oost zet de gemeente, met het rijk en maatschappelijke partners in op een integrale aanpak gedurende circa 20 jaar. Het gebiedsplan voor Lelystad Oost is 11 juli 2023 aan de gemeenteraad gestuurd. Dit gebiedsplan heet 'Samen vooruit, Gebiedsplan Samen Lelystad Oost'. Wij verwijzen in dit onderzoek naar 'Samen Lelystad Oost' als we het over het programma voor Lelystad Oost hebben.
Dit startonderzoek richt zich op de opzet van het programma, de voorbereiding voor het gebiedsplan en de start van de uitvoering van het gebiedsplan. De positie en de rol van de gemeenteraad staat hierbij centraal.

1.2.2 Vraagstelling

De samenwerkende rekenkamers hebben de centrale onderzoeksvraag van het startonderzoek als volgt geformuleerd:

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

Voor beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

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

Deze deelvragen worden benaderd vanuit zes invalshoeken: de inhoud van het programma, de netwerkorganisatie (de alliantie), de betrokkenheid van de bewoners, de middelen, de raadsinformatie en de governance door de raad. Met governance bedoelen we de besluitvorming in de organisatie, de verdeling van de verantwoordelijkheden en de controle op de organisatie.

1.2.3 Zes invalshoeken van de vraagstelling

Inhoud het nationaal programma 'Samen Lelystad Oost' heeft *Lelystad Oost* als focusgebied. De reden hiervoor is dat er op basis van het instrument de 'leefbaarometer'[1] cumulatie van problemen is. Dit leidt tot vragen, zoals: om welke problemen gaat het? waar blijken de problemen uit? En hoe is de opzet van het programma? Welke inhoudelijke lijnen zijn uitgezet? En wat zijn de acties? En waarom is daarvoor gekozen?
Een vraag die ook van belang is, is: hoe is de relatie tussen de acties voor Lelystad Oost en het reguliere beleid voor heel Lelystad? Er is bijvoorbeeld ook armoede buiten Lelystad Oost. Wat betekent het programma 'Samen Lelystad Oost' voor armoedebestrijding buiten Lelystad Oost?
Vragen voor de raad zijn dan bijvoorbeeld: Hoe is de raad betrokken bij de programmalijnen van Samen Lelystad Oost? Hoe ziet de raad de relatie tussen de acties voor Lelystad Oost en het reguliere gemeentelijke beleid?

Netwerkorganisatie Het nationaal programma leefbaarheid en veiligheid gaat uit van een netwerkorganisatie in de vorm van een alliantie – een informele samenwerking van alle partijen in het focusgebied. In deze alliantie zijn alle partijen gelijk. De gemeente is één van de partijen. De gemeente draagt financieel relatief veel bij en heeft een belang bij alle onderwerpen, terwijl bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie met name over wonen gaat en scholen over onderwijs. Voor de samenwerking in het programma, en daarmee het succes van het programma, is het van belang dat het een programma van alle partijen is.
Wat betekent dat voor de raad? Hoe kan de raad invloed hebben op het programma, zonder dat het een gemeentelijk programma wordt?

Bewonersparticipatie Bewonersparticipatie is van groot belang voor Samen Lelystad Oost. Het programma draait immers om de bewoners van het gebied Lelystad Oost. Er is daarom direct contact tussen bewoners – programmabureau – alliantie. De gemeente Lelystad heeft een visie op bewonersparticipatie.[2] Hoe verhoudt deze visie zich tot het programma?
Wat betekent bewonersparticipatie voor de volksvertegenwoordigende rol van de raad? Hoe vervult de raad zijn rol in dit netwerk?

Middelen De rijksmiddelen voor Samen Lelystad Oost betreffen vooral specifieke uitkeringen. Een specifieke uitkering is een uitkering van het rijk voor een specifiek doel. Bij een specifieke uitkering krijgt het college de middelen van het rijk al dan niet op basis van een aanvraag van het college bij het rijk. Het college legt verantwoording af aan het rijk. Het rijk kan cofinanciering vragen voor specifieke uitkeringen. Alle middelen, ook de specifieke uitkeringen, staan in de gemeentelijke begroting en jaarstukken; dus de raad gaat ook over specifieke uitkeringen van het rijk, maar beperkt.
Het is dan de vraag: hoe hiermee om te gaan als raad? Wat is de keuzevrijheid van de raad? Vooral als cofinanciering van de gemeente wordt gevraagd.

Een belangrijke vraag is ook: hoe krijgt de raad inzicht in de gemeentelijke middelen voor het programma? Het programma is breed van opzet en is daarom op meerdere plekken in de begroting en de jaarstukken van de gemeente opgenomen.
Waar en hoe wordt er gerapporteerd over de (gemeentelijke) middelen voor Lelystad Oost? Heeft de gemeenteraad zicht op de middelen?

Volgen resultaten Het nationaal programma kent een monitoringssystematiek, maar ieder focusgebied heeft ook een eigen manier van het programma volgen. Dit gebeurt onder andere door onderzoek. De monitoring is zowel landelijk als gemeentelijk nog in ontwikkeling.
In deze fase van ontwikkeling kan de raad meedenken en aangeven wat hij wil: Wat heeft de raad nodig aan informatie? Welke monitoring? Welke onderzoeken?

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

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de verbijzondering van de onderzoeksvragen van het vergelijkend startonderzoek van de samenwerkende rekenkamers.

[1] De leefbaarometer is een instrument waarbij een inschatting wordt gemaakt van de leefbaarheid, zoals bewoners die ervaren, zie verder paragraaf 2.1.

[2] Participatie, Beleidsvisie 2021', vastgesteld 23 november 2021.

1.3 Opzet onderzoek

Het programma Samen Lelystad Oost bevindt zich momenteel in de startfase. Daarom ligt de nadruk in dit startonderzoek op het faciliteren van de raad om zijn kaderstellende en controlerende functies effectief te vervullen. Het onderzoek richt zich op de huidige rol van de raad, evenals op wat deze rol in de toekomst zou kunnen inhouden. Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksstappen:

- een documentenanalyse (zie bijlage 4 voor de gebruikte bronnen)
- interviews met de burgemeester, coördinerend wethouder, de programmamanagers en andere bij het programma betrokken ambtenaren, de programmadirecteur en drie partners uit de alliantie (zie bijlage 5 voor een overzicht van de geïnterviewden)
- een verkennend gesprek met raadsleden. Dit gesprek is 5 februari 2024 gehouden. Negen raadsleden en een fractie-assistent namen deel, evenals twee medewerkers van de griffie (zie bijlage 5).

De interviews en de sessie met de raad zijn verwerkt in de hoofdstukken 2 tot en met 8.

Het onderzoek is uitgevoerd van 1 december 2023 tot en met 31 maart 2024. Het bevindingenrapport is 17 april 2024 uitgezet voor feitencontrole. De feitencontrole is 13 mei 2024 afgerond.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de doelen en de start van het Nationaal programma en op de doelen en de start van het programma Samen Lelystad Oost. Dit hoofdstuk geeft de achtergrond van het programma.
In de hoofdstukken 3 tot en met 8 gaan we vervolgens in op de zes invalshoeken. De inhoud van de programmalijnen van Samen Lelystad Oost en de samenhang met het reguliere beleid in Lelystad bespreken we in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we op de netwerkorganisatie en in hoofdstuk 5 op bewonersparticipatie. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de middelen en bespreekt hoe het inzicht in de middelen van de gemeenteraad tot nu toe is. Hoofdstuk 7 schetst het opzetten van de monitoring, dat is hoe de resultaten gevolgd gaan worden. Het laatste hoofdstuk gaat over governance en is daarmee overkoepeld voor de andere hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft een overall analyse.

In iedere hoofdstuk hanteren we een opzet die er op hoofdlijnen als volgt uitziet:

- wat is er afgesproken met de rijksoverheid voor het programma? Waar moet Samen Lelystad zich aan houden?
- hoe gaat Lelystad ermee om? Hoe heeft Lelystad het georganiseerd?
- wat zijn de ervaringen tot nu toe?
- wat is de rol van de raad tot nu toe? En wat is de ruimte die de raad heeft?

Hoe deze structuur in de hoofdstukken is toegepast, varieert per hoofdstuk. De reden hiervoor is met name het karakter van de verschillende hoofdstukken. Bij het hoofdstuk over het volgen van de resultaten kunnen bijvoorbeeld nog niet alle vragen worden geantwoord, omdat dit onderwerp in de beginfase is. In het hoofdstuk over burgerparticipatie zoomen we bijvoorbeeld ook in op het (algemene) gemeentelijke beleid hierover.
Ieder hoofdstuk beginnen we daarom met een kort overzicht van de indeling van dat hoofdstuk.

Hoofdstuk 2. Doelen en start 'Samen Lelystad Oost'

Lelystad Oost is een focusgebied van het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid. In paragraaf 2.1 schetsen we eerst kort wat het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid inhoudt. Wat is de aanleiding? Wat zijn de doelen? En welke afspraken zijn er gemaakt? Daarna staan we in paragraaf 2.2 stil bij de keuze voor Lelystad Oost. Wat is de opgave voor Lelystad Oost? In paragraaf 2.3 beschrijven we de ontwikkeling van het gebiedsplan voor Lelystad Oost. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de betrokkenheid van de raad bij de ontwikkeling van het gebiedsplan.

2.1 Doelen en start Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid

Start De rijksoverheid is zomer 2022 officieel gestart met het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid (NPLV). Dit gebeurde op een bijeenkomst in Schiedam. Ook bood de minister voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (VRO) toen het NPLV aan de Tweede Kamer aan.

De *aanloop* van het NPLV is drie jaar. De eerste keer dat de rijksoverheid aangaf dat er wijken zijn die extra aandacht nodige hebben was in 2019. In dat jaar stuurde de minister twee brieven over het woonbeleid aan de Tweede Kamer.[3] Een onderdeel van deze brieven was verbetering van levens van inwoners in kwetsbare wijken. In maart 2020 stuurde de minister een vervolgbrief aan de Tweede Kamer waarin het NPLV wordt aangekondigd. Een lijst met gebieden was in de bijlage van de brief opgenomen. Lelystad Oost was één van de gebieden.
Een reden voor de lange aanloop van het programma is dat januari 2021 het kabinet Rutte III demissionair wordt. Het duurde tot januari 2022 voordat het kabinet Rutte IV startte.[4] In juni 2022 startte het programma vervolgens officieel.

Aanleiding Een belangrijke aanleiding voor het NPLV is de leefbaarometer 2018.[5] De leefbaarometer is een instrument waarbij een inschatting wordt gemaakt van de leefbaarheid, zoals bewoners die ervaren. Het instrument doet dat op basis van allerlei kenmerken van gebieden – zoals criminaliteit en overlast, voorzieningen, woningvoorraad en bevolkingssamenstelling. De leefbaarometer laat zien dat de leefbaarheid verbetert in Nederland, maar niet in sommige kwetsbare wijken. Deze wijken blijven achter waardoor de kloof met de rest van Nederland groter wordt.
Het rijk heeft een aantal aanvullende onderzoeken naar deze wijken laten doen. Deze onderzoeken laten zien dat er in sommige wijken sprake is van *"een concentratie en stapeling van problemen op het gebied van onderwijs, werkloosheid, armoede (inkomen en schulden), gezondheid, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, veiligheid en georganiseerde en ondermijnende criminaliteit."* (NPLV 2022, p. 7).

De *doelstelling van het NPLV* is *"de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland in 15-20 jaar tijd op orde te brengen en het perspectief van de bewoners te verbeteren."* (NPLV 2022, p. 14).

Deze doelstelling is vertaald in drie doelen:[6]

- het verbeteren van de fysieke leefomgeving
- het bieden van een beter perspectief
- het vergroten van de veiligheid

Deze drie doelen zijn vertaald in drie actielijnen. In tekstkader 1 hebben we de actielijnen opgenomen. De actielijnen 2, 3 en 4 sluiten aan op de bovenstaande doelen. De eerste actielijn gaat over de randvoorwaarden van het programma.

[3] Brief van de Minister van BZK van 22 februari 2019 en brief van 28 oktober 2019.
[4] De 15 burgmeesters van 16 focusgebieden hebben twee maal een appel gedaan op het rijk voor aandacht voor de focusgebieden: op 15 juni 2020 via het manifest: "*Kom op voor de meest kwetsbare gebieden, Urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan"* en 26 mei 2021, *'Dicht de kloof'* Artikel van de burgemeesters van 15 gemeenten in het Algemeen Dagblad.

[5] Rigo Research en advies & Atlas voor gemeenten, 'leefbaarheid in Nederland 2018', 16 augustus 2019.
[6] Deze drie doelen worden ER-doelen genoemd. ER-doelen geven gewenste ontwikkelingen of eigenschappen aan: betER, meER, grotER enzovoort. De doelen zijn kwalitatief en daarom minder gemakkelijk meetbaar.

Tekstkader 1. Actielijnen NPLV
Actielijn 1 | We zorgen voor een integrale aanpak met duidelijke regie en een adequaat juridisch instrumentarium (samenhangende aanpak) Beleidsinhoudelijke actielijnen: Actielijn 2 | We verbeteren slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken (woningen en wijken) Actielijn 3 | We zorgen ervoor dat meer bewoners kunnen meedoen in de samenleving (meedoen) Actielijn 4 | We investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en vergroten de weerbaarheid van jongeren (veiligheid)

Opzet van het programma Het uitgangspunt van het NPLV is dat als problemen van mensen stapelen er meer nodig is dan het reguliere beleid. Kernwoorden zijn:

- een extra inspanning
- gebiedsgericht werken, dat wil zeggen een samenwerking van private en publieke actoren in een gebied (de alliantie)
- een integrale aanpak, zoals 'ontschotting' van middelen
- een langdurige inzet. Het NPLV gaat uit van één generatie, dat wil zeggen vijftien tot twintig jaar.

Inzet van het rijk De opzet van het NPLV is dat de rijksoverheid bij al haar beleid telkens de vraag stelt of er iets extra's nodig en mogelijk is voor de focusgebieden. Het NPLV bestaat daarmee uit aanvullend beleid op regulier rijksbeleid. Zijn er extra middelen mogelijk? Kunnen de focusgebieden op een andere manier worden geholpen? Dat zijn vragen die het rijk voor de drie actielijnen stelt.
Een aanvullende vraag is of het beleid integraler kan voor de gemeenten met focusgebied. Het gaat dan om actielijn 1 van het programma "*We zorgen voor een integrale aanpak met duidelijke regie en een adequaat juridisch instrumentarium (samenhangende aanpak)".* Een voorbeeld van integraler beleid is de regeling kansrijke wijk.[7] In deze regeling zijn zes regelingen gebundeld.

Afspraken met de focusgebieden Met de focusgebieden van het NPLV is een overeenkomst gesloten. In de overeenkomst staan afspraken voor het focusgebied. Kort samengevat gaat het om de volgende afspraken:

- commitment aan de drie doelen (het verbeteren van de fysieke leefomgeving; het bieden van een beter perspectief; het vergroten van de veiligheid).
- maatwerk per focusgebied. De drie doelen zijn breed en geven daardoor veel ruimte. Hierdoor kunnen gemeenten hun eigen doelen stellen.
- commitment aan een langjarige inzet voor 15-20 jaar.
- organiseren van een publiek-private alliantie onder voorzitterschap van de burgemeester.
- er is een onafhankelijk programmabureau.
- inwoners worden betrokken.
- de alliantie stelt een integraal gebiedsplan voor het focusgebied op.
- opzetten van monitoring van het programma. De lokale programma's worden ondersteund door een 'kennisinfrastructuur'.

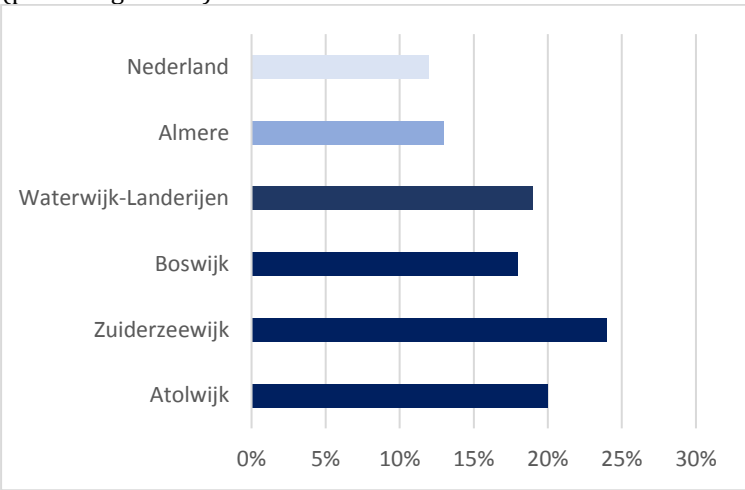
Een belangrijk verschil tussen het NPLV en eerder rijksbeleid[8] voor wat nu de focusgebieden zijn, is de lange looptijd (één generatie) van het NPLV. Het integraal werken is ook van belang, vooral omdat het doel heel breed is. Het gaat om een samenwerking van veel partners: de gemeente, privaatrechtelijke organisaties (corporaties, scholen, zorginstellingen enzovoort) én het rijk.

In paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk gaan we in op het gebiedsplan. De andere afspraken bepreken we in de hoofdstukken 3 tot en met 7 van dit startonderzoek.

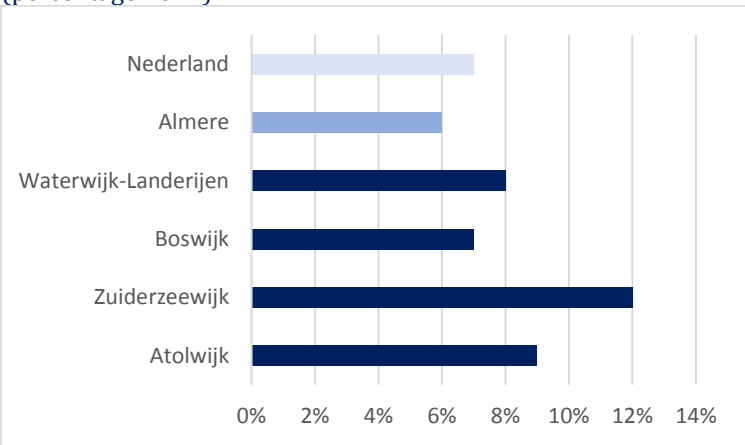
[7] Gemeenten verwijzen hier vaak naar met SPUK (specifieke uitkering) kansrijke wijk.
[8] Het grotestedenbeleid (1994 – 2002) had tot doel het wonen, werken en leven in 45 grote steden te verbeteren. De Vogelaarwijken werden in 2007 geselecteerd. In deze wijken was een stapeling van sociale, fysieke en economische problemen. Het rijk investeerde in deze wijken met als doel de problemen aan te pakken. Dit beleid duurde tot ongeveer 2010.

Naar inhoudsopgave

Figuur 1.a 18 t/m 30 jarigen zonder startkwalificatie
(percentage 2020)

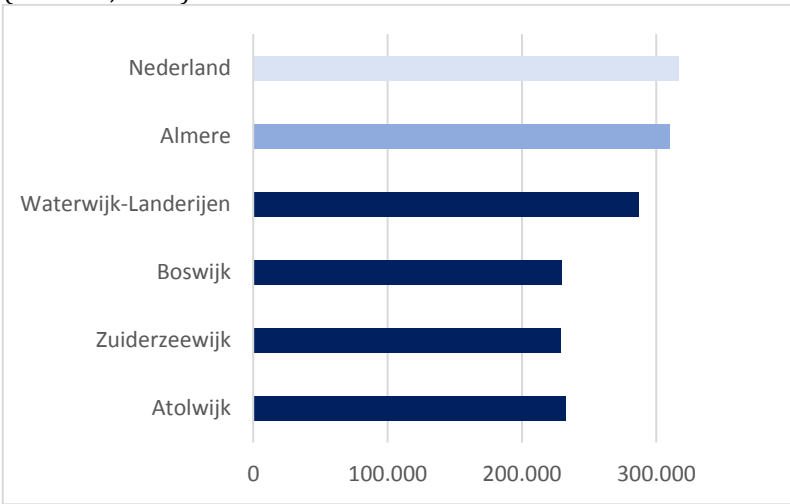


Figuur 1.b Huishoudens onder of rond sociaal minimum
(percentage 2021)

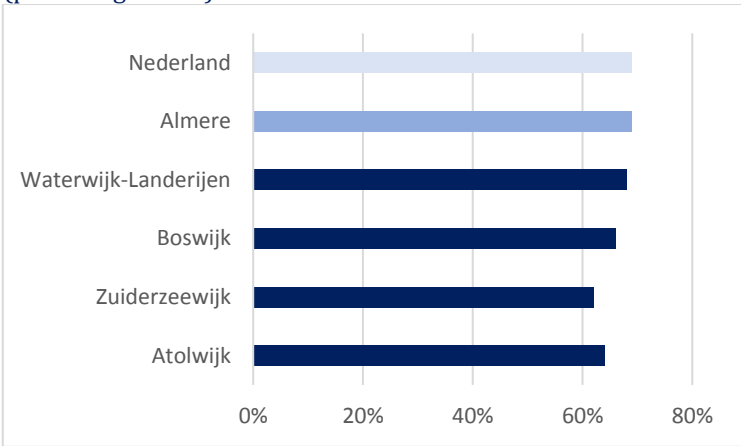


Bron: zichtopwijken, download 26 februari 2024
In zichtopwijken is Waterwijk-Landerijen één wijk. Cijfers voor alleen Waterwijk zijn niet beschikbaar.

Figuur 1.c Gemiddelde WOZ-waarde
(in euro's, 2022)



Figuur 1.d Goed ervaren gezondheid
(percentage 2022)



2.2 Waarom Lelystad Oost als focusgebied?

Keuze voor Lelystad Oost Lelystad Oost is één van de 20 focusgebieden. De keuze voor de focusgebieden is, zoals eerder aangegeven, onder andere gebaseerd op het rapport 'Leefbaarheid in Nederland 2018'. In dit rapport krijgen de buurten Kamp, Wijkcentrum Voorstraat, Wold, Zeeën, Zuiderzeelaan en Waddenlaan van Lelystad de score 'onvoldoende buurt'. Een onvoldoende buurt is een buurt waar ten minste 100 inwoners de buurt als onvoldoende scoren op een van de onderdelen van de 'leefbaarometer'.[9]
In het NPLV is ervoor gekozen uit te gaan van gebieden en niet van buurten. Voor Lelystad betekent dat dat Lelystad Oost, dat wil zeggen, de wijken Zuiderzeewijk, Atolwijk, Boswijk en Waterwijk, een focusgebied is.

Kenmerken Lelystad Oost Het college van de gemeente Lelystad heeft in 2020 een impactanalyse[10] laten maken. Dit is een verplicht onderdeel van het NPLV. De impactanalyse bevat een probleemanalyse van Lelystad Oost en aanbevelingen voor de inrichting van het programma. Op basis van deze analyse, aangevuld met de gesprekken die we hebben gevoerd voor dit startonderzoek en de cijfers uit het dashboard 'zicht op wijken'[11] zien we als de belangrijkste kenmerken van Lelystad Oost:

- de leefbaarheid en veiligheid wordt als onvoldoende ervaren door de bewoners
- er wonen veel mensen met een laag inkomen, zo is het percentage werkenden laag en het percentage mensen met schulden hoog. Ook is er relatief veel energiearmoede
- het aantal voortijdig schoolverlaters is hoog
- het achterstallig onderhoud van woningen valt enerzijds mee – vergeleken met stedelijke gebieden met oudere huizen. Anderzijds hebben in Lelystad Oost veel huishoudens, met name in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, de woning die ze huurden van de woningcorporatie gekocht. Niet alle kopers zijn in staat de woning voldoende te onderhouden. In Lelystad Oost zijn ruim 13.000 woningen. Daarvan is 58% koop en 42% huur (34% corporatiehuur).[12]
- het percentage mensen met gezondheidsproblemen is hoog.

Er zijn diverse verschillen tussen de vier wijken van Lelystad Oost. Zo scoort Zuiderzeewijk op diverse indicatoren slechter dan de andere drie wijken.
In figuur 1 laten we enkele scores van de vier wijken zien. Om deze wijken te vergelijken hebben we ook de cijfers voor Nederland en voor Almere opgenomen. We hebben voor Almere gekozen, omdat Almere in dezelfde regio ligt en geen focusgebied heeft. Vergelijken met het gemiddelde van Lelystad geeft niet veel extra inzicht. De reden hiervoor is dat Lelystad Oost ongeveer de halve stad betreft. De cijfers van Lelystad Oost werken daarom sterk door in de gemiddelden van Lelystad. We hebben daarom de gemiddelde cijfers voor Lelystad niet opgenomen.

2.3 Doelen en start Samen Lelystad Oost

Planvorming De brief van de minister van maart 2020 met de lijst van de focusgebieden (zie paragraaf 2.1) betekende de start van de ontwikkeling van het programma voor Lelystad Oost. Dit leidde tot de volgende documenten:

- presentatie aan de raad (december 2020)
- kaders voor de Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost (IGLO) (juni 2021)
- startplan IGLO (juli 2022)
- gebiedsplan 'Samen vooruit, Gebiedsplan Samen Lelystad Oost' (juni 2023)

Algemeen doel Deze documenten hebben een sterke inhoudelijke samenhang. In tekstkader 2 hebben we een overzicht van de doelen opgenomen, zoals ze genoemd zijn in de documenten. Als we de doelen in de documenten op een rij zetten, zien we dat het algemene doel in de documenten vergelijkbaar is.

[9] Zie paragraaf 2.1 voor een korte uitleg van de leefbaarometer.
[10] Rebel Group, Ex ante impactanalyse Lelystad-Oost, 8 januari 2021.
[11] Zichtopwijken.nl Dit is een dashboard van het NPLV om beter zicht te geven op de onderwerpen die van belang zijn voor het programma, zoals veiligheid, wonen en onderwijs.

[12] Presentatie raadssessie Integrale gebiedsaanpak Lelystad Oost, 17 november 2020 (gehouden 1 december 2020).

Tekstkader 2. Overzicht doelen diverse documenten
Presentatie 1 december 2020 Algemeen doel van het programma: 'een meer gemiddelde G40-gemeente zijn.' Specifieke doelen: 1. meer kinderen met een hoger onderwijsadvies voor het voortgezet onderwijs 2. minder kinderen die opgroeien in armoede 3. meer buurtbewoners die de gezondheid als goed beoordelen 4. meer buurtbewoners die deelnemen aan de arbeidsmarkt 5. hogere waardering van de betreffende buurten en wijken
Kaders IGLO juni 2021 a. In 2040 in Lelystad Oost op het gemiddelde van de G40 te komen. b. Het Programma IGLO kent de volgende 3 hoofdpijlers: • *Gezond en kansrijk opgroeien* 1. Thuisbasis op orde 2. Vergroten van ontwikkelkansen voor kinderen **3.** Gezondheidsoffensief voor jeugd • *Benutten van talenten in relatie tot werk* 4. Intensivering matching en toeleiding naar werk 5. Aansluiten bij talenten • *Samenleven in goede en diverse buurten* 6. Verbonden en veilig in de buurt 7. Versterken en verduurzamen kwaliteit van de stad
Startplan IGLO juli 2022 De doelen van IGLO worden herhaald. Voor de uitwerking ligt de focus op het benoemen van interventies die passen bij de doelen, zoals buurthub, aanpak preventie met gezag en het volkshuisvestingsfonds.
Gebiedsplan 'Samen vooruit, Gebiedsplan Samen Lelystad Oost' zomer 2023' Ambitie*: "Lelystad Oost bestaat uit wijken waar bewoners zich veilig en thuis voelen, waar kinderen gezond en veilig opgroeien, met een goed perspectief op leren, werk en wonen. Inwoners, maatschappelijke partners, ondernemers en gemeente werken structureel samen in het versterken en verder ontwikkelen van de wijken."* Vijf leefgebieden worden onderscheiden: 1. wonen 2. gezondheid en welzijn 3. werk en inkomen 4. veiligheid 5. leren Voor deze vijf leefgebieden zijn telkens de ambitie, doelen en effecten gegeven als ook acties (wat gaan we doen?).

Het gaat om verbetering van het gebied, waarbij verbetering staat voor meer vergelijkbaar worden met andere stedelijke gebieden. In de presentatie van december 2020 staat bijvoorbeeld als doel 'een meer gemiddelde G-40 gemeente zijn'. Ook gaat het om 'verbetering van het perspectief op leren en werk, evenals het vergroten van de veiligheid, gezondheid en het je 'thuis voelen' in de wijk'. Deze doelen zijn in lijn met de drie doelen van het rijk.

Ontwikkeling gebiedsplan De opzet was dat het startplan IGLO, van zomer 2022, verder zou worden uitgewerkt in uitvoeringsplannen voor Lelystad Oost. Deze uitvoeringsplannen zijn nodig om tot concrete acties te komen. De uitvoeringsplannen zijn niet gemaakt. Ook stagneerde de doorontwikkeling van IGLO naar het gebiedsplan van de alliantie. Dit gebiedsplan is één van de verplichtingen om mee te kunnen doen aan het NPLV. Begin 2023 is het programmabureau dat het gebiedsplan en de uitvoeringsplannen zou ontwikkelen 'gereset' (zie verder paragaaf 4.2).
De gemeente heeft vervolgens met de alliantiepartners het gebiedsplan ontwikkeld. De volgende stap is dat dit gebiedsplan wordt vertaald in uitvoeringsplannen. De nieuwe programmadirecteur is verantwoordelijk voor de uitvoering en uitwerking van de uitvoeringsplannen. In hoofdstuk 3 zoomen we in op de programmalijnen van het gebiedsplan. In hoofdstuk 4 staan we onder andere stil bij het programmabureau.

2.4 Betrokkenheid raad bij doelen en start Samen Lelystad Oost

In figuur 2 hebben we een tijdlijn opgenomen van de documenten die het college naar de raad heeft gestuurd over het programma Samen Lelystad Oost vanaf voorjaar 2020. Daarbij hebben we ook opgenomen op welke raads- of commissievergaderingen de stukken waren geagendeerd, evenals of er vragen of andere interventies waren van de raad. De documenten over de afzonderlijke programmalijnen hebben we niet opgenomen, omdat we daar in hoofdstuk 3 op ingaan.
Zoals de tijdlijn laat zien is het voorstel over de kaders van IGLO zomer 2021 unaniem aangenomen door de raad. Ook laat het overzicht zien dat de raad in de periode 2020-2021 vragen stelde en moties en een amendement indiende. Het voorstel voor de kaders van IGLO is voorjaar 2021 via de BOB-vergadermethode (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming) behandeld. De betrokkenheid van de raad was daarmee sowieso groot.

Naar inhoudsopgave

Figuur 2. Tijdlijn documenten en raadsvergaderingen Samen Lelystad Oost

2020			2021		2022	2023	
datum	**02-jul-2020**	**01-dec-2020**	**6 april, 20 april en 18 mei 2021**	**22-jun-2021**	**13-sep-2022**	**04-apr-2023**	**11-jul-2023**
raadsvergadering	raadsvergadering	raadssessie (beeldvorming)	BOB-sessies[13]	raadsvergadering	raadsvergadering	commissie Ruimte Beheer, Energie & Duurzaamheid	document ter kennisneming aan de raad gestuurd
documenten	integrale gebiedsaanpak Lelystad Oost in het kader van stedelijke vernieuwing (a-stukken: informatienota (168))	presentatie integrale gebiedsaanpak Lelystad Oost (IGLO).	Raadsvoorstel (72) Kaders Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost		a-stukken: informatienota (252) startplan Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost	formele informatiesessie over Samen Lelystad Oost (voorheen IGLO).	Samen Vooruit, Gebiedsplan Samen Lelystad Oost
raadsvragen, moties en amendementen	technische vragen 8 juni 2020. Geen vragen in de raad van 2020	technische vragen 6 oktober 2020	diverse technische vragen april en mei	amendement doelen (smarter gemaakt), twee moties ingediend, waarvan één aangenomen. Voorstel unaniem aangenomen (met amendement en een van de twee ingediende moties).	geen vragen raad	aanleiding voor de sessie zijn vragen die bij de raad leven. In de sessie zelf zijn er beperkt vragen (er is wel discussie over het volkshuisvestingfonds, zie paragraaf 3.2)	-

[13] BOB staat voor beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Zomer 2022 is het startplan IGLO aan de raad aangeboden ter kennisneming. Dit heeft niet tot vragen van de raad geleid. Voorjaar 2023 is op verzoek van de raad een formele informatiesessie gehouden over het nog te maken gebiedsplan 'Samen vooruit, Samen Lelystad Oost'. Dit gebiedsplan wordt vervolgens zomer 2023 ter kennis neming aan de raad gestuurd. Dit in overeenstemming met de opzet van het NPLV. Het NPLV stelt een gebiedsplan van de alliantie verplicht. Het gebiedsplan is een verdere uitwerking van IGLO, waarbij het accent ligt op de alliantie.
Er zijn geen raadsvragen gesteld over de documenten die in 2022 en 2023 naar de raad zijn gestuurd. Dit met uitzondering van de vraag om een informatiesessie voorjaar 2023. Er was beperkt discussie tijdens de informatiesessie. In de sessie met raadsleden voor dit startonderzoek (op 5 februari 2024) kwam naar voren dat raadsleden vooral het document IGLO en het raadsbesluit van zomer 2021 scherp hebben. De stukken die ter kennisgeving zijn gestuurd, staan de raadsleden minder scherp op het netvlies.

Dit hoofdstuk is vooral een terugblik. We gaan daarom niet in op de ruimte voor de raad. In hoofdstuk 8 'governance' komen we terug op de mogelijke rol van de raad bij de huidige en toekomstige plannen.

Hoofdstuk 3. Programmalijnen Samen Lelystad Oost

In dit hoofdstuk zoomen we in op de onderdelen van het programma Samen Lelystad Oost. Het programma kent vijf leefgebieden en drie programmalijnen. Hier gaan we in de paragrafen 3.2 op in. In paragraaf 3.3 staan we stil bij de vraag wat de relatie is tussen het beleid voor Samen Lelystad Oost en het reguliere beleid van Lelystad. In paragraaf 3.4 kijken we welke ruimte de raad heeft bij de programmalijnen. We beginnen dit hoofdstuk met de vraag wat is het landelijk beleid voor het NPLV? En wat betekent dat voor Lelystad?

3.1 De landelijk beleidsinhoudelijke actielijnen

Inspanningsverplichting In tekstkader 1, in paragraaf 2.1, hebben we de actielijnen van het NPLV opgenomen. De actielijnen 2, 3 en 4 zijn beleidsinhoudelijk. Ze gaan kort samengevat over wonen, meedoen en veiligheid. Voor deze actielijnen is er regulier rijksbeleid. Met het NPLV heeft het rijk toegezegd, daar waar het van toepassing is en waar het kan, prioriteit te geven aan de focusgebieden; het rijk heeft een inspanningsverplichting. Behalve het reguliere rijksbeleid kan er daarom een extra accent worden gelegd of extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de focusgebieden. De gemeenten met een focusgebied hebben zelf ook een inspanningsverplichting. Ook gemeenten dienen bij beleid, waarvoor het relevant is, af te wegen of iets extra's voor het focusgebied nodig en mogelijk is.

Voor de volledigheid merken we op dat de kenmerken van de focusgebieden er al voor kunnen zorgen dat er relatief veel middelen naar de gebieden gaan. Bijvoorbeeld, als een kenmerk van de focusgebieden is dat er relatief veel woningen met een D tot en met F-energielabel zijn en er is beleid voor woningverbetering dan gaan relatief veel middelen naar deze woningen.

Figuur 3 geeft een overzicht van het rijksbeleid voor de focusgebieden tot en met 2023. In het overzicht zijn in de eerste kolom beleidsmaatregelen van het rijk opgenomen. Het gaat dan om het 'reguliere' beleid. In de tweede kolom hebben we opgenomen welke specifieke maatregelen van het rijk er voor de focusgebieden zijn. In de derde kolom hebben we aangegeven of de maatregel onderdeel uitmaakt van Samen Lelystad Oost of niet.

Kolom 2 van de figuur laat zien dat 'specifiek voor focusgebied' met name betekent dat er extra middelen voor een specifiek doel zijn. De uitzondering is de regeling kansrijke wijk. Het bijzondere aan deze regeling is dat deze zes andere regelingen bundelt. Het doel hiervan is ontschotting, zodat beter integraal kan worden gewerkt. Deze bundeling van uitkeringen is er alleen voor gemeenten met een focusgebied. Andere gemeenten krijgen middelen via de diverse onderliggende specifieke uitkeringen.

Wel of geen Lelystad Oost? Uit figuur 3 blijkt dat van het rijksbeleid de middelen voor het volkshuisvestingsfonds, preventie met gezag en de regeling kansrijke wijk voor Samen Lelystad Oost worden ingezet. Het onderdeel school en omgeving van de regeling kansrijke wijk loopt in Lelystad via de scholen. In sommige andere focusgebieden lopen deze middelen via de gemeente via de regeling kansrijke wijken.
De andere maatregelen maken geen onderdeel uit van Samen Lelystad Oost. Een voorbeeld hiervan zijn de regiodeals. De regiodeals, zijn voor een aantal focusgebieden van belang, maar voor andere focusgebieden niet of indirect. De gemeente maakt dan wel deel uit van bijvoorbeeld een regiodeal, maar niet specifiek voor het focusgebied. Dit is ook voor Lelystad het geval, zie figuur 3.
In paragraaf 3.2 gaan we in op de maatregelen die onderdeel zijn van Samen Lelystad Oost.

Figuur 3. Overzicht landelijk beleid in relatie tot de focusgebieden

beleidsmaatregel	positie focusgebieden	Samen Lelystad Oost
Actielijn woningen en wijken		
Volkshuisvestingsfonds (VHF) herstructurering van het slechtste deel van de (particuliere) woningvoorraad in de meest kwetsbare gebieden, dat wil zeggen woningverbetering (renovatie en verduurzaming), transformatie van vastgoed naar woningen, sloop/nieuwbouw en inponding (verwerving voor herstructurering).	Alle gemeenten. Focusgebieden en grensgemeenten krijgen prioriteit.	ja
Woningbouwimpuls (WBI) versnellen van de bouw, het vergroten van het aantal nieuwbouwwoningen in een project, of het vergroten van de betaalbaarheid van die woningen voor mensen met een middeninkomen.	Alle gemeenten. Afhankelijk van de woningbouwopgave.	nee (middelen voor woningen in het stationsgebied)
Nationaal isolatieprogramma (NIP) Extra ondersteuning door gemeenten (lokale aanpak) van verhuurders van particuliere woningen en eigen initiatief woningeigenaren; energielabel: D, E, F en G.	Alle gemeenten. De focusgebieden leggen verbinding met de aanpak van het gebied.	nee (de focus ligt op de andere wijken van Lelystad; het streven is om niet te stapelen.)
Energiefixers (advies en hulp bij energiearmoede)	Een bedrag naar rato van het aantal energie-armoedewoningen in elke gemeente. Additionele middelen voor focusgebieden.	nee (wordt ingezet voor de hele stad. Wel wordt begonnen in Lelystad Oost).
Actielijn veiligheid		
Preventie met gezag; domein-overstijgende, gebiedsgerichte aanpak. - geïnvesteerd wordt in domeinen die samenhangen met de risico– en beschermende factoren voor jeugdcriminaliteit, zoals school, werk en inkomen en talentontwikkeling via jongerenwerk. - aanpak gericht op het versterken van het gezag in de wijk en de versterking van de jeugdstrafrechtketen.	De focusgebieden en acht andere gemeenten.	ja
Actielijn meedoen		
GALA (Gezond en actief leven akkoord) aanpak van gezondheidsachterstanden op lokaal niveau voor onder meer sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis, met als dwarsdoorsnijdend doel het terugdringen van vermijdbare gezondheidsachterstanden.	GALA is er voor alle gemeenten. De focusgebieden kunnen voor de uitwerking van hun gebiedsplannen een beroep doen op het expertisecentrum Pharos.	ja Lelystad doet mee aan GALA, en maakt daarbij gebruik gemaakt van de optie om een beroep te doen op Pharos..
Regeling Kansrijke wijk (SPUK Kansrijke wijk)		
1. Ontwikkeling van het jonge kind: maatregelen om de kansengelijkheid in het funderend onderwijs te bevorderen	Gaat als één gebundelde SPUK naar de focusgebieden.	Ja (De middelen school en omgeving zijn voor Lelystad niet opgenomen in de Regeling Kansrijke wijk.)
2. School en omgeving (verrijkte schooldag) buitenschools aanbod voor leerlingen tijdens hun basis- en middelbare schooltijd		
3. Preventie armoede en schulden aanpak van geldzorgen en de preventie van armoede en schulden voor inwoners		
4. Re-integratie gemeentelijke re-integratiedienstverlening aan inwoners		

beleidsmaatregel	positie focusgebieden	Samen Lelystad Oost
5. Veerkracht en Weerbaarheid doel: gemeenten, professionals en maatschappelijke organisaties meer kennis en instrumenten in handen te geven, waarmee zij de veerkracht en weerbaarheid van individuen en groepen kunnen vergroten ten behoeve van de sociale stabiliteit		Lelystad krijgt de middelen via een subsidie aan scholen.)
6. Gezonde leefomgeving: gezondheidsachterstanden in samenhang aanpakken		
	€ 500.000 per jaar per focusgebied voor 2023 – 2025 voor het opzetten van het programmabureau	ja
Regio Deals (vijf tranches)	De diverse tranches bevatten een aantal gebieden waarbinnen een stedelijk focusgebied ligt.	nee (Lelystad doet mee aan de Regiodeal Nieuw Land (Almere-Lelystad) impuls duurzame economie gericht op Tech & Transitie.)

3.2 De programmalijnen van Samen Lelystad Oost

Het gebiedsplan van het programma Samen Lelystad Oost kent vijf leefgebieden en drie programmalijnen. De vijf leefgebieden hebben we in tekstader 3 opgenomen. Voor deze leefgebieden is een aantal acties ingezet. De belangrijkste acties komen voort uit de drie programmalijnen:

- het volkshuisvestingsfonds
- school en omgeving
- preventie met gezag.

Deze programmalijnen zijn tot nu toe de kern van het programma en worden bekostigd door middelen van de rijksoverheid: het volkshuisvestingsfonds en preventie met gezag door specifieke uitkeringen. School en omgeving is een subsidie van het rijk aan scholen. Dit betekent dat er per programmalijn afspraken zijn met het rijk. Een aantal acties hangt samen met regulier beleid. In tekstkader 3 geven we de relaties aan.

We gaan hier kort in op de drie programmalijnen. Een uitgebreidere uitwerking van de drie programmalijnen hebben we in bijlage 2 opgenomen.

Tekstkader 3. Leefgebieden gebiedsplan 2023

Het gebiedsplan Samen vooruit kent vijf leefgebieden. Deze hebben we hieronder opgenomen.
Deze vijf leefgebieden worden via een aantal acties uitgevoerd. Deze komen uit een van de drie programmalijnen of uit regulier beleid. Bij ieder leefgebied hebben we aangegeven welk type acties erbij hoort. Het gaat om de acties in 2023. De regeling kansrijke wijk is hier nog niet opgenomen.

1. Wonen; bij dit leefgebied worden vooral acties vanuit de programmalijn volkshuisvestingsfonds genoemd.
2. Gezondheid en welzijn: acties/doelen waar vanuit de maatschappelijke agenda ook op wordt ingezet.
3. Werk en inkomen: acties/doelen waar vanuit de Maatschappelijke Agenda ook op wordt ingezet.
4. Veiligheid: bij dit leefgebied zijn vooral acties uit de programmalijn preventie met gezag genoemd.
5. Leren: hier is een aantal onderdelen genoemd, zoals aandacht voor bewegen, taalachterstand en opvoedproblemen.

Programmalijn 1 Volkshuisvestingfonds Het volkshuisvestingsfonds zijn middelen van het rijk voor herstructurering van het deel van de (particuliere) woningvoorraad dat in een slechte staat van onderhoud is in de meest kwetsbare gebieden. Lelystad wil met de middelen:

- woningen van particulieren verbeteren. Het gaat vooralsnog om circa 700 woningen.
- inponden (dat is het verwerven van woningen) met het doel van opknappen of vervangende nieuwbouw via Centrada; circa 40 woningen.
- verbetering openbare ruimte.

De uitvoering is in 2023 gestart met een aantal pilots.

Programmalijn 2 School en omgeving De regeling school en omgeving maakt het mogelijk middelen aan te vragen voor activiteiten buiten school voor kinderen op het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Het doel hiervan is kort samengevat dat kinderen hun talenten kunnen ontwikkelen en dat ouders meer ruimte hebben voor werk of andere activiteiten. De kansenongelijkheid tussen kinderen moet door 'school en omgeving' afnemen. De scholen in Lelystad Oost hebben de middelen voor 2023 en 2024 tot medio 2025 aangevraagd. In 2023 zijn in totaal ruim 1.000 kinderen bereikt.

Programmalijn 3 Preventie met gezag Preventie met gezag richt zich op preventie van crimineel gedrag van jongeren. Het doel is te komen tot een veiliger Lelystad Oost. De doelstelling van Preventie met gezag is: *"Het plan is er op gericht te voorkomen dat jongeren en jongvolwassenen de georganiseerde (drugs)criminaliteit ingaan of hier verder in afglijden."* (p. 7 plan van aanpak, 2022). Preventie is een breed begrip en kan betrekking hebben op allerlei problematieken. De inzet is gericht op die thema's die een directe link hebben met het voorkomen van risicovol of crimineel gedrag. In 2023 is het programma in uitvoering gegaan.

Regeling kansrijke wijk In 2023 heeft Lelystad ook een aanvraag ingediend bij het rijk voor de specifieke uitkering kansrijke wijk (zie figuur 3). Lelystad heeft hiervoor eind 2023 een beschikking ontvangen. De volgende stap is dat een uitvoeringsplan wordt gemaakt voor deze middelen. Het nieuwe programmabureau zal hierbij een rol spelen. Dit betekent dat er op het moment van dit onderzoek geen verdere informatie is. In hoofdstuk 6 gaan we in op de middelen die Lelystad krijgt uit de specifieke uitkering kansrijke wijk.

3.3 Relatie gemeentelijk beleid en de programmalijnen van Samen Lelystad Oost

Bij het programma Samen Lelystad Oost gaat het om extra middelen en extra inspanningen ten opzichte van regulier beleid. Dit leidt tot de vragen: wat is regulier beleid en wat is specifiek voor Lelystad Oost? Kan dat worden afgebakend? En is het belangrijk om het af te bakenen? Ook is er de vraag: wat is de relatie tussen Lelystad Oost en de andere wijken van Lelystad? Er zijn bijvoorbeeld ook buurten in Lelystad West die aandacht behoeven. Hoe daarmee om te gaan?
In deze paragraaf gaan we daarom in op de vragen:

- hoe zien geïnterviewden de relatie Lelystad Oost en de andere wijken? (paragraaf 3.3.1).
- wat is de relatie tussen Samen Lelystad Oost en strategisch beleid, zoals Lelystad Next Level en de maatschappelijke agenda? (paragraaf 3.3.2).

3.3.1 Relatie met andere wijken

Alle geïnterviewden bevestigen het belang van Samen Lelystad Oost. Er is geen twijfel dat aandacht voor en inzet in Lelystad Oost nodig is. Op de vraag wat dit betekent voor de rest van Lelystad variëren de antwoorden. We hebben dit als volgt ingedeeld:

- Lelystad Oost is de halve stad– dus een substantieel deel van de gemeente. Het programma Lelystad Oost is intensief. Het kost een behoorlijke inzet om het programma op te zetten en langdurig uit te voeren. Op termijn kunnen succesvolle onderdelen van Lelystad Oost ook in de rest van de stad worden toegepast.
- bij de reguliere taken is voldoende aandacht voor de andere wijken. De maatschappelijke agenda is er bijvoorbeeld voor de hele stad (zie verdere paragraaf 3.3.2). Een kanttekening daarbij is dat een deel van de geïnterviewden zich afvraagt of de inzet voor Lelystad Oost niet ten minste deels eigenlijk regulier zou moeten zijn, dat wil zeggen tot de basisinfrastructuur zou moeten behoren. Een voorbeeld hiervan is

schoolzwemmen, maar ook voor onderdelen van preventie met gezag is het de vraag of er een regulier deel in zit.
- bij ander beleid is het een overweging om juist voor wijken buiten Lelystad Oost te kiezen. Het nationaal isolatieprogramma wordt in Lelystad in de andere wijken uitgerold. Het streven is om niet te stapelen (zie ook figuur 3).
- een deel van het beleid voor Lelystad Oost is om praktische redenen breder dan Lelystad Oost. Dat is bijvoorbeeld bij preventie met gezag zo, omdat een aantal interventies niet te beperken is tot alleen Lelystad Oost. Een voorbeeld is de inzet op het voortgezet onderwijs. Daar wordt geen onderscheid gemaakt tussen jongeren uit Lelystad Oost en Lelystad West.

Wat de input vanuit de interviews vooral laat zien is dat het per maatregel, of interventie verschilt wat wenselijk en mogelijk is. Zo is beantwoording van de vraag wat voldoende is voor andere wijken ook afhankelijk van hoe het reguliere beleid eruit ziet.

3.3.2 Relatie met ander strategisch beleid

Lelystad heeft diverse nota's met lange termijn beleid en/of ander strategisch beleid. Het is de vraag wat de relatie is tussen dit beleid en het programma Samen Lelystad Oost.

Voordat we inzoomen op de diverse beleidsnota's staan we stil bij het raadsakkoord. Ook het raadsakkoord van 28 juni 2022 is van belang voor Samen Lelystad Oost. In het raadsakkoord wordt het programma Samen Lelystad Oost niet genoemd. Wel worden diverse speerpunten genoemd die raakvlakken hebben met Samen Lelystad Oost. Een voorbeeld hiervan is het speerpunt wonen. Bij dit speerpunt is in het raadsakkoord opgenomen "*In 2023 wordt een plan van aanpak van het college tegemoet gezien om meer mensen uit de doelgroep lage inkomens en/of slecht geïsoleerde woningen de weg te laten vinden naar de subsidiemogelijkheden voor verduurzaming en kwaliteitsverbetering van hun woning.*" (p. 18). Ook bij het speerpunt openbare orde en veiligheid is een raakvlak. Bij dit speerpunt staat *"De gemeente zet in op zowel preventie als rehabilitatie om te voorkomen dat jongeren afglijden in de ondermijnende criminaliteit."* (p. 27). Bij andere speerpunten, zoals onderwijs, sociaal domein en voorzieningen, zijn er algemene raakvlakken, maar kan er niet een directe relatie worden gelegd.

Een voor Lelystad belangrijk programma is 'Lelystad next level.' Dit programma gaat over de uitbreiding van Lelystad. Het programma heeft indirect een relatie met Samen Lelystad Oost, namelijk door het versterken van Lelystad en de mogelijkheid om een divers aanbod van woningen te ontwikkelen.

De Woonvisie 2022 – 2027 en Lelystad Next Level liggen in elkaar verlengde. In de woonvisie gaat het om nieuwbouw, de bestaande bouw, de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen, de verduurzaming en wonen voor mensen met een zorgvraag.
Een aantal voor Samen Lelystad Oost relevante punten uit de woonvisie zijn:
- streven naar diversiteit van het woningaanbod in alle wijken
- inzetten op revitalisering van de jaren '70/'80 wijken om de woonkwaliteit in deze bestaande wijken te verbeteren.
- stimuleren woningeigenaren hun woning toekomstbestendig (o.a. courant, asbestsanering en levensloopbestendig) te maken of te houden.
- prestatieafspraken met de woningcorporaties gericht op:
    - leefbaarheid en veiligheid in wijken
    - op betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen
    - verduurzaming van woningen

De woonvisie en de programmalijn volkshuisvestingsfonds (zie bijlage 2) hebben een sterke relatie.

De maatschappelijke agenda van Lelystad is één integrale agenda voor het hele Sociaal Domein. De maatschappelijke agenda vervangt afzonderlijke beleidsnota's. Het gaat om verschillende onderwerpen die vallen onder de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet, maar ook onderwijs, sport, schuldhulpverlening, cultuur, en de verbindingen met andere gebieden zoals wonen en economie. De Lokaal Educatieve Agenda maakt vanaf 2023 ook onderdeel uit van de maatschappelijke agenda.
De maatschappelijke agenda heeft een looptijd van vier jaar en een doorkijk naar tien jaar (maatschappelijke agenda, p. 4).

Bij de maatschappelijke agenda ligt het accent op het reguliere beleid. Dit beleid is ondersteunend aan het programma Samen Lelystad Oost. Daarnaast gaat het bij de maatschappelijke agenda ook om een werkwijze. Deze werkwijze gaat uit van 'samen, simpel en vertrouwen.' Inwoners moeten bijvoorbeeld laagdrempelig kunnen ontmoeten. Dit is ook van belang voor Lelystad Oost.

Lelystad heeft geen beleid voor wijkgericht werken in het algemeen (er zijn wel sociale wijkteams). Lelystad heeft wel beleid voor bewonersparticipatie. Hier gaan we in hoofdstuk 5 afzonderlijk op in.

Ervaringen Op hoofdlijnen liggen het strategische beleid en het programma Samen Lelystad Oost in elkaars verlengde; ze zijn onderling consistent.
Dat laat onverlet dat het programma Samen Lelystad Oost meer verbonden zou kunnen worden met het reguliere beleid volgens diverse geïnterviewden. Er is bijvoorbeeld een relatie tussen de programmalijn school en omgeving en de buitenschoolse uren, zoals opgenomen in de Lokaal Educatieve Agenda. Zo zijn er meer relaties tussen onderdelen van de maatschappelijke agenda of uitwerkingen van de maatschappelijke agenda en Samen Lelystad Oost. De inzet is bijvoorbeeld op de buurthub, - een laagdrempelige voorziening voor burgers en professionals- op de kluswinkel en het werkbedrijf. Dit is zowel voor het reguliere beleid belangrijk als voor Samen Lelystad Oost. Deze voorzieningen worden genoemd in het gebiedsplan voor Lelystad Oost. Ze maken onderdeel uit van de leefgebieden, maar ze maken geen onderdeel uit van de programmalijnen.

3.4 Wat is de ruimte voor de raad?

3.4.1 Wat is aan de raad voorgelegd?

Volkshuisvestingsfonds Informatienota 179 aanvraag bijdrage Volkshuisvestingsfonds is zomer 2021 ter kennis neming naar de raad gestuurd. De raad werd hierin geïnformeerd over de aanvraag van het college voor de eerste tranche van het volkshuisvestingsfonds. De cofinanciering, die voorwaarde is voor het krijgen en behouden van de rijksmiddelen, is bij de begrotingsbehandeling in november 2021 voor de eerste maal besproken.

In de commissie Ruimte Beheer, Energie en Duurzaamheid van 4 april 2023 is een presentatie gegeven over het volkshuisvestingsfonds. In de raadsvergadering van 25 april 2023 zijn enkele uitgangspunten voorgelegd ter besluitvorming. Het ging om uitgangspunten en een subsidieverordening die nodig zijn voor de woningverbetering van particuliere eigenaren (eerste tranche volkshuisvestingsfonds) mogelijk te maken.

De raad heeft de aanvraag gekregen voor de tweede tranche van het volkshuisvestingsfonds. Ook is de raad bericht over de afwijzing van deze aanvraag door het rijk.

In de commissie Ruimte Beheer, Energie en Duurzaamheid van 5 maart 2024 en vervolgens de raadsvergadering van 26 maart 2024 is het besluit voorgelegd om middelen te reserveren voor de cofinanciering van de derde tranche volkshuisvestingsfonds, samen met de nog ontbrekende cofinanciering van de eerste tranche. De raad heeft dit voorstel unaniem aangenomen (zie verder hoofdstuk 6).

De raad is dus op diverse momenten geïnformeerd over het volkshuisvestingsfonds. Een belangrijke reden hiervoor is dat er voor het volkshuisvestingsfonds cofinanciering nodig is.

School en omgeving In Lelystad lopen de middelen voor school en omgeving via de scholen. In sommige andere focusgebieden lopen deze middelen via de gemeente (als onderdeel van de regeling kansrijke wijk). Hier is in Lelystad niet voor gekozen, zie verder bijlage 2.2. Omdat de middelen voor school en omgeving niet via de gemeente lopen heeft de raad geen documenten over deze programmalijn gekregen.

Preventie met gezag De raad is geïnformeerd over preventie met gezag. Voor de raadsvergadering van 22 november 2022 is een informatienota (no. 320) met het plan van aanpak preventie met gezag aan de raad gestuurd (als a-stukken geagendeerd).
De monitoring van de voortgang van preventie met gezag is nog in de fase van opzetten. De raad zal over de monitoring worden geïnformeerd.
Er zijn geen raadsvragen geweest over preventie met gezag. Er zijn wel vragen geweest over jeugdcriminaliteit. De aanleiding hiervoor was met name

een artikel in Trouw.[14] De vragen hebben geleid tot een informatieavond met jongerenwerkers, omdat het jongerenwerk veel vragen vanuit de raad kreeg. Er is gemeentelijke cofinanciering van € 400.000 per jaar. Hiertoe is in de begroting 2023 besloten, zie verder hoofdstuk 6.

3.4.2 Mogelijkheden voor meer ruimte voor de raad

Tot nu toe is de raad betrokken bij de programmalijn voor het volkshuisvestingsfonds vanwege met name de cofinanciering. Over de programmalijn preventie met gezag is de raad geïnformeerd. Over de programmalijn school en omgeving is de raad alleen geïnformeerd via het gebiedsplan voor Lelystad Oost.
Strikt genomen volstaat de informatie aan de raad. Er zijn echter diverse vragen die naar voren komen, zoals:

- wat is de relatie van een programmalijn en regulier beleid? Is er een visie op? bijvoorbeeld school en omgeving bestaat uit extra uren voor leerlingen. Hoe verhoudt zich dit tot andere buitenschoolse activiteiten? En wat is de visie op het aantal uren? Volstaat een aantal extra uren? Of zou een standaard langere schooldag wenselijk zijn?
- hoe worden acties vanuit Samen Lelystad Oost ervaren? Wat is bijvoorbeeld een criterium om ze breder in te zetten? Zijn er acties waarvan kan worden overwogen of ze tot de 'basisinfrastructuur' horen?

Er is dus ruimte voor meer betrokkenheid van de raad. In een enkel geval heeft de raad deze ruimte ook genomen. In het aangenomen amendement (216) Koppeling Energietransitie - volgorde der wijken met IGLO programma, vraagt de raad om *"Waar ook maar enigszins mogelijk kansen voor de energietransitie, die zich aandienen binnen het IGLO programma, te benutten."* Het college geeft in de reactie op dit amendement aan dat dit geborgd in de kadernota en organisatorische samenwerking. Er wordt bij dit onderwerp dus een expliciete relatie tussen regulier beleid en Lelystad Oost gelegd.

Om de relatie tussen regulier beleid en aanvullend beleid voor Lelystad Oost-beter te begrijpen, is het belangrijk om inzicht te hebben in de onderlinge samenhang. Een vraag daarbij is hoe de raad deze verbinding tussen Samen Lelystad Oost - vooral het gemeentelijke deel ervan - en ander beleid kan vaststellen.

Een optie is om in raadsnota's een vakje op te nemen 'relatie met Lelystad Oost'. In iedere raadsnota wordt dan de relatie met Samen Lelystad Oost aangegeven, bijvoorbeeld het betreft 'een onderdeel van Samen Lelystad Oost', of 'regulier beleid, maar ondersteunend aan het programma', of 'er is geen relatie', enzovoorts. De relatie wordt vervolgens kort toegelicht. Daarnaast kan de raad meer worden geïnformeerd. Ook kan de raad vragen om meer informatie. In de volgende hoofdstukken, in het bijzonder in hoofdstuk 8, komen we hierop terug.

[14] Trouw, De Top 400 is volgens burgemeester Halsema nog steeds 'een sterk instrument' 18 november 2022.

Hoofdstuk 4. Samenwerkende partners Samen Lelystad Oost

Bij Samen Lelystad Oost zijn veel partijen betrokken. Hoe werken zij samen? Wie doet wat? En wat is de rol van de gemeente daarbij? Op deze vragen gaan we in dit hoofdstuk in. We beginnen met de alliantie en het alliantieoverleg (paragraaf 4.1). Daarna staan we stil bij de programmaorganisatie (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 gaan we in op de rol van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In de laatste twee paragrafen kijken we naar de rol van de raad. Wat is die tot nu toe (paragraaf 4.4)? en wat is de ruimte voor de raad (paragraaf 4.5)?

De paragrafen hebben telkens de indeling: Wat is er afgesproken met de rijksoverheid? Hoe is het in Lelystad georganiseerd? Wat zijn de ervaringen?

4.1 De alliantie

Wat is afgesproken? Eén van de afspraken in het NPLV is dat er voor het focusgebied een alliantieoverleg is. Aan het overleg nemen betrokken lokale partijen deel. Het rijk - één van de betrokken ministeries - neemt ook deel aan het overleg. Het overleg is onder leiding van de burgemeester.
Het doel van het alliantieoverleg is het bevorderen van integraal werken, onder andere door het vaststellen van het gebiedsplan.

Hoe heeft Lelystad het alliantieoverleg georganiseerd? Het alliantieoverleg heet in Lelystad de gebiedstafel. Het doel van dit overleg is om de problemen in Lelystad Oost gezamenlijk en op een integrale manier aan te pakken. Het eerste overleg was najaar 2020.
De gebiedstafel is een informeel overleg, wat betekent dat het geen aparte juridische entiteit is. Aan de gebiedstafel nemen 14 partners deel, waaronder de gemeente en de programmaorganisatie. Voor de deelnemers zie figuur 4.

Gebiedstafel Er zijn meer partners bij het programma Samen Lelystad Oost betrokken dan deelnemen aan de gebiedstafel. Zo zijn er vier stichtingen voor primair onderwijs betrokken. Zij worden vertegenwoordigd door de bestuursvoorzitter van één van de stichtingen. De werkgevers worden vertegenwoordigd door één partner. Ook bij preventie met gezag zijn organisaties betrokken die niet in het alliantieoverleg zitten. Het Openbaar Ministerie en Halt zitten bijvoorbeeld niet in de alliantie. Ook een paar kleinere partijen, zoals 'samen sterk', zit niet aan de gebiedstafel. Het aantal betrokken organisaties is dus groter dan het aantal deelnemers aan het alliantieoverleg.
In de eerste jaren van het overleg is geleidelijk aan duidelijkheid gekomen over wie er het beste aan de gebiedstafel kan deelnemen. Najaar 2023 is het aantal deelnemers aan het overleg uitgebreid, met Kubus, het Sportbedrijf en MDF (Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland) tot het huidige aantal van 14 partners. Alle relevante partijen nemen nu deel aan het overleg, met uitzondering van de zorgverzekeraar (Zilveren Kruis). De zorgverzekeraar neemt niet deel aan de alliantie of het alliantieoverleg. De zorgverzekeraar is in potentie een belangrijke partner, maar betrokkenen hebben aangegeven dat het moeilijk is de zorgverzekeraar te betrekken.

Figuur 4. Overzicht van de partners aan de gebiedstafel
(31 maart 2024)

Partners gebiedstafel	
Gemeente Lelystad (burgemeester en coördinerend wethouder)	Directeur programmabureau en projectsecretaris Samen Lelystad Oost
Bedrijfskring Lelystad	Centrada
De Kubus	Kwintes Flevoland
MDF	politie
Porteum (VO)	Rijksvertegenwoordiger (ministerie BZK)
SCPO Lelystad (PO)	Sportbedrijf Lelystad
Werk en Werkbedrijf Lelystad	Welzijn Lelystad

Frequentie overleg De gebiedstafel komt circa drie à vier keer per jaar bij elkaar. De gebiedstafel is in 2023 relatief vaak bij elkaar geweest, onder andere vanwege het op te stellen gebiedsplan. De ontwikkeling van plannen, de uitvoeringsagenda en dergelijke gebeurt in werkgroepen. De aansturing is via het dagelijks bestuur. Daar gaan we hierna verder op in.

Dagelijks bestuur Het dagelijks bestuur wordt gevormd door een vertegenwoordiging van de gebiedstafel. Een dagelijks bestuur is niet verplicht, maar wel wenselijk, omdat veel partijen aan de gebiedstafel zitten. Het dagelijks bestuur heet in Lelystad de agendacommissie.
De agendacommissie wordt voorgezeten door de coördinerend wethouder. Verder nemen deel: de burgemeester, de projectsecretaris van Samen Lelystad Oost, de directeur-bestuurder van de woningcorporatie, teamleider politie, vertegenwoordiger onderwijs en de vertegenwoordiger van het rijk. Aan de agendacommissie nemen geen partners deel die voor hun middelen grotendeels van de gemeente afhankelijk zijn.
De agendacommissie monitort de voortgang van het programma en de verschillende programmalijnen. Ook bereidt de agendacommissie de agenda van de gebiedstafel voor en is het eerste aanspreekpunt voor de programmadirecteur en het programmabureau. De agendacommissie komt elke zes à acht weken bij elkaar.

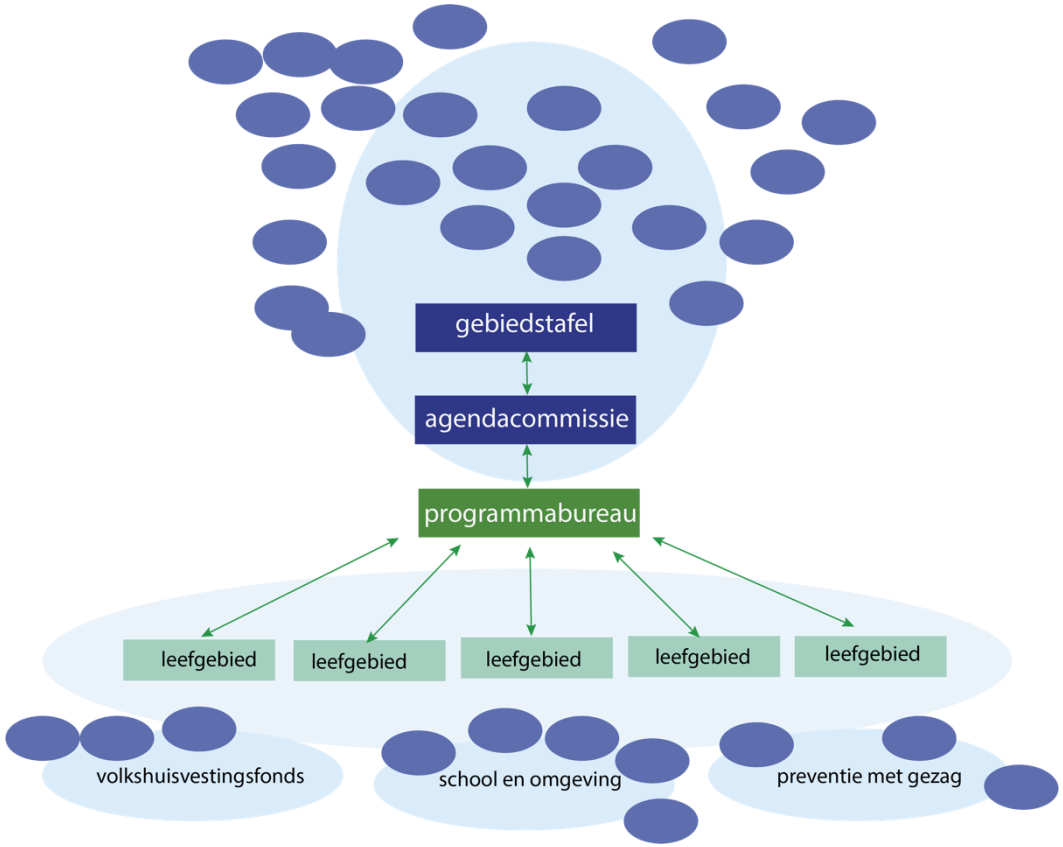
Figuur 5 geeft een overzicht van de organisatie van het programma Samen Lelystad Oost.

Werkgroepen en leefgebieden Bij de start van het programma werd met drie werkgroepen gewerkt. Deze werkgroepen werden getrokken door. Welzijn Lelystad, Centrada en het werkbedrijf. Vanuit de werkgroepen is een aantal prioriteiten gesteld. Deze prioriteiten waren input voor het startplan (IGLO, 2022).
De werkgroepen zijn doorgegroeid naar vijf leefgebieden (wonen, gezondheid en welzijn, werk en inkomen, veiligheid en leren). Ieder leefgebied wordt door een partner getrokken. Voor de leefgebieden, zie verder paragraaf 3.2.

Programmalijnen De drie programmalijnen voor het volkshuisvestingsfonds, school en omgeving en preventie met gezag hebben ieder hun eigen overleggen en aansturing. Zo is er voor school en omgeving een consortium gevormd van vijf partijen (zie bijlage 2).

Ervaringen Geïnterviewden is gevraagd naar wat zij het belangrijkste pluspunt vinden van het programma. Op deze vraag antwoordden de meeste geïnterviewden dat dat de gebiedstafel en/of één van de groepen daaronder, als zeer positief te ervaren. De redenen hiervoor zijn dat er in de

Figuur 5. Organisatie programma Samen Lelystad Oost



samenwerkingen veel enthousiasme en positieve energie is en omdat er mogelijkheden zijn problemen echt aan te pakken. Daar komt bij dat de partners elkaar beter leren kennen, waardoor er meer verbindingen in beeld komen. Uitspraken over de samenwerking zijn bijvoorbeeld: ‘er kan snel worden geschakeld’, ‘er is durf’ en ‘er is hard gewerkt aan het programma’. ‘Door de gebiedstafel wordt het meer fluïde hoe partijen zich tot elkaar verhouden’, ‘werken partijen in gezamenlijkheid aan het oplossen van

problemen', 'de partners zijn heel betrokken en er is een brede bereidheid om de nek uit te steken voor Lelystad en voor Lelystad Oost'.
Het is niet nieuw dat partners samenwerken. Veel organisaties en contactpersonen kenden elkaar al, maar de samenwerkingen zijn veranderd; samenwerken heeft een extra boost gekregen door het programma Samen Lelystad Oost.

4.2 Programmaorganisatie

Wat is afgesproken? Een onafhankelijke programmaorganisatie is een verplichting van het NPLV. Doelen van de programmaorganisatie zijn onder andere: samenwerken stimuleren, dwarsverbanden leggen, uitwerken van de doelen en ambities van het gebiedsplan in concrete acties en projecten en zorg te dragen voor de uitvoering.
De beoogde programmaorganisatie wordt in het NPLV geduid als 'slagvaardig en wendbaar', evenals 'onafhankelijk'. Wat onafhankelijk inhoudt is landelijk niet bepaald. Onafhankelijk wil dus (vooralsnog) niet zeggen dat er een aparte juridische organisatie moet zijn.

Hoe ziet de programmaorganisatie in Lelystad eruit? In de Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost van zomer 2022 is opgenomen dat *"De samenwerking in de gebiedstafel wordt aangejaagd en ondersteund door een onafhankelijk en compact programmabureau onder verantwoordelijkheid van een programmadirecteur. Hierbij wordt vooral gestuurd op samenhang van interventies."* (IGLO, p. 14) .
In 2022 was er een programmabureau met programmadirecteur. Begin 2023 heeft de gemeente de samenwerking met de toenmalige programmadirecteur stopgezet. De reden hiervoor was dat het gebiedsplan niet tot stand kwam. Zonder gebiedsplan zou Lelystad Oost geen focusgebied worden. Het programmabureau werd 'gereset'. Sinds januari 2024 is er een nieuwe programmadirecteur. Ook wordt de programmaorganisatie opnieuw opgezet. De programmadirecteur heeft onder andere de opdracht om de governance-structuur van het programma op te zetten.

Onafhankelijkheid Zowel het eerste als het huidige programmabureau wordt bedrijfsmatig ondersteund door de gemeente in de zin dat de gemeente bijvoorbeeld de contracten regelt, de financiële administratie en de huisvesting. Het programmabureau wordt dus 'geserviced' door de gemeente. Het programmabureau is geen aparte juridische entiteit. Onafhankelijk betekent voor Lelystad vooral onafhankelijk door de wijze van werken van het programmabureau en de programmadirecteur.

Ontbrekende programmaorganisatie Het resetten van het programmabureau in 2023 had tot gevolg dat de coördinatie van het gebiedsplan door de gemeente is opgepakt. Ook zijn er binnen de gemeente twee programmamanagers: één voor het volkshuisvestingsfonds en één voor preventie met gezag. De programmamanager voor school en omgeving werkt in opdracht van de scholen (zie bijlage 2). De noodzakelijke taken van de programmaorganisatie zijn dus opgevangen. Wel heeft dit ertoe geleid dat de programmalijn school en omgeving anders in het programma zit dan de twee programmalijnen die door de gemeente worden getrokken. Het gaat dan niet alleen om wie de programmamanager betaalt (gemeente of scholen), maar vooral ook om de positionering van de programmalijn.

Ervaringen De interviews voor dit startonderzoek zijn gehouden van december 2023 tot en met begin februari 2024. De nieuwe programmadirecteur is per 1 januari 2024 aangesteld. Gedurende het startonderzoek was er dus aanvankelijk geen programmabureau en vervolgens een programmabureau in de startfase. Aan geïnterviewden is gevraagd of een programmabureau of programmadirecteur nodig is. Het antwoord hierop was dat dit nodig is vanwege drie hoofdredenen:

- landelijke contacten
- borgen van integraliteit
- elkaar aanspreken, in het bijzonder daar waar de gemeente betrokken is

Hierna gaan we verder op deze drie redenen in op basis van de interviews:

<u>Landelijke contacten</u> De programmadirecteur heeft als belangrijke taak om het contact met de rijksoverheid goed te houden. Dit is onder andere belangrijk, omdat er vaak enige bureaucratie is bij de verstrekking van middelen voor het programma. Het kan gaan om regels van departementen, maar ook om bijvoorbeeld Europese regelgeving. Dit laatste was het geval bij het volkshuisvestingsfonds (zie bijlage 2). Overleg, bemiddeling en dergelijke is dan nodig.

Borgen van integraliteit De verschillende acties in het programma moeten breed worden opgepakt omdat problemen met elkaar samenhangen. Zo wordt bij het verbeteren van particulieren woningen vanuit het volkshuisvestingsfonds ook gekeken naar sociale problemen van bewoners. Het is echter niet mogelijk vanuit acties of programmalijnen alles met alles te verbinden. Dan wordt het te breed en gebeurt er niets meer. Het is daarom nodig dat iemand naar het geheel van het programma kijkt. De programmadirecteur moet het overkoepelende verhaal concretiseren en vertellen. Hij moet het hele plaatje laten zien. Wat is het totaalplaatje; waar draag je aan bij? Hoe versterk je elkaar? Wat is er gebeurd bij de woningen? Bij de scholen?
Daar komt bij dat alle samenwerkende partijen enthousiast zijn, maar ook hun eigen dynamiek hebben en bijvoorbeeld een eigen governance. Dat moet ook worden verbonden. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in de besluitvorming; een directeur-bestuurder neemt anders beslissingen dan een wethouder.

Elkaar aanspreken, in het bijzonder daar waar de gemeente betrokken is. Het punt waar het meest uitgebreid op wordt ingegaan, is het vermogen om elkaar aan te spreken. Een belangrijke taak van de programmadirecteur is om bestuurders met gezag aan te spreken. Ook de burgemeester of wethouder kunnen dat, gezien hun gezag, maar zij hebben tegelijkertijd een dubbelrol als partner in de alliantie. (zie ook de volgende paragraaf).
Daar komt bij dat het aanspreken van de gemeente door een aantal partners lastig kan zijn, omdat zij financieel afhankelijk zijn van de gemeente. Ondanks dat geïnterviewden de relaties met de gemeente als goed ervaren is er een aantal aandachtspunten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de juridische en financiële randvoorwaarden. De gemeente moet deze voor het programma regelen. Specifieke uitkeringen lopen via de gemeente. Dit betekent dat de gemeente de uitvoerende organisaties moet betalen.
Het programmabureau is van belang voor het partnerschap en de gelijkwaardigheid. De programmadirecteur kan, met als enig doel het succes van het programma, helpen bij het organiseren van open en constructieve gesprekken tussen de diverse partners. Daarnaast kan de programmadirecteur partners, inclusief de gemeente, aanspreken, bemiddelen bij conflicterende belangen, analyseren waarom zaken niet volgens verwachting verlopen, enzovoort.

4.3 De gemeente in de alliantie

Wat is afgesproken? Landelijk is afgesproken dat de burgemeester de voorzitter is van het alliantieoverleg. Dit vanwege de aard van de functie en de statuur. In het landelijke programma is opgenomen dat het voorzitterschap van de burgemeester, van belang is *"voor de verbinding met de maatschappelijke partners in het gebied, als ook voor het borgen van een langjarige doorlooptijd van het programma, die niet onderhevig is aan de 4-jaren cyclus van de gemeentepolitiek of een kabinetsperiode; de burgemeester als boegbeeld en 'beschermheer/vrouw' van het programma."* (NPLV, p. 41).

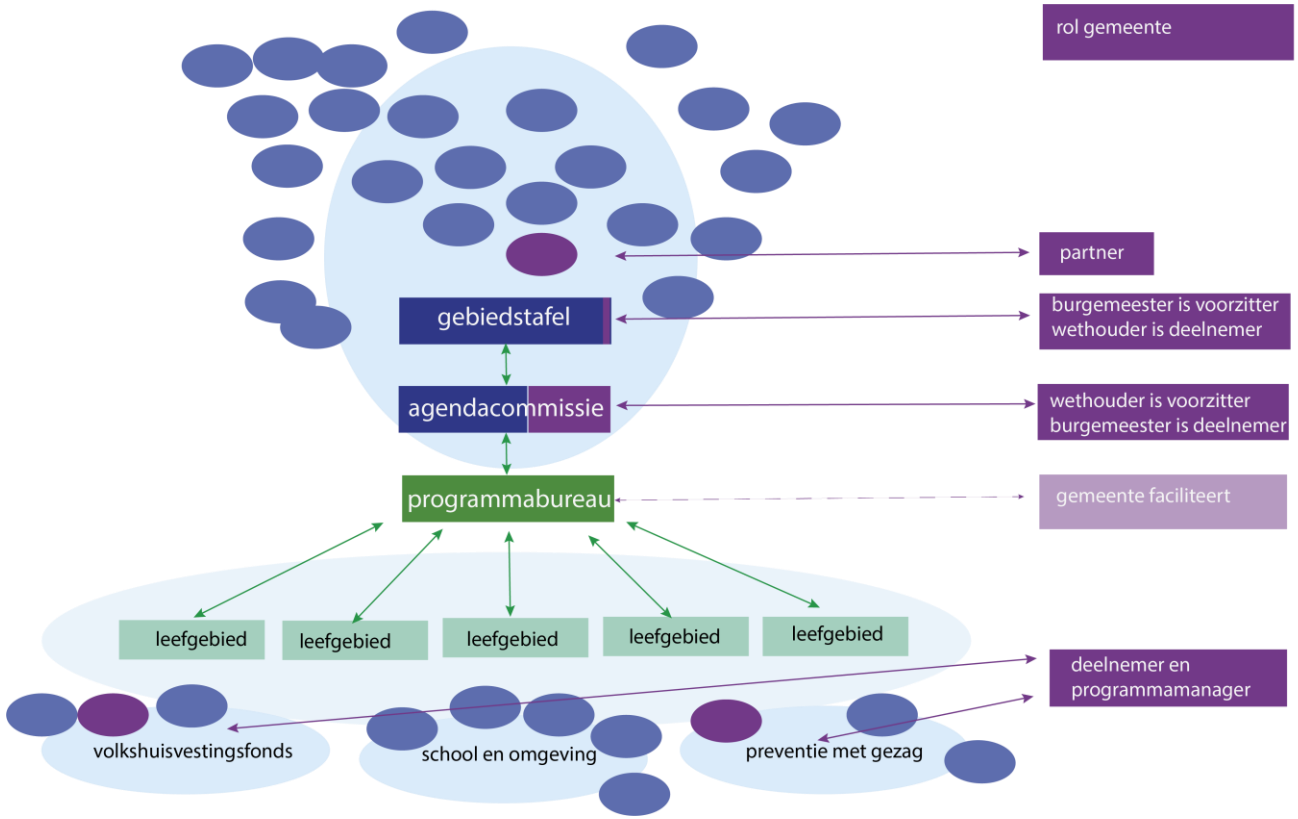
In figuur 6 hebben we aan figuur 5 de rol van de gemeente bij de organisatie van het programma Samen Lelystad Oost toegevoegd.

Hoe is de rol van de gemeente georganiseerd in Lelystad? In Lelystad is de burgemeester, zoals afgesproken, de voorzitter van de gebiedstafel. De burgemeester neemt deel aan de agendacommissie van Samen Lelystad Oost. Ook neemt de burgemeester deel aan landelijke bijeenkomsten met burgemeesters van andere focusgebieden. Binnen Lelystad vervult de burgemeester de rol van boegbeeld.

Coördinerend wethouder Na de verkiezingen van 2022 heeft het college gekozen voor een coördinerend wethouder voor Samen Lelystad Oost. Daarvoor waren er verschillende wethouders betrokken; per onderwerp was de wethouder betrokken die over het onderwerp ging.
De coördinerend wethouder is lid van de gebiedstafel en voorzitter van de agendacommissie. De coördinerend wethouder bereidt overleggen voor binnen het college, zodat de gezamenlijke gemeentelijke input aan de gebiedstafel kan worden ingebracht. De coördinerend wethouder is ook het aanspreekpunt voor de raad.

Organisatie Samen Lelystad Oost heeft een ambtelijk opdrachtgever. Deze is de eerste adviseur van de coördinerend wethouder voor het programma, bewaakt het programma en de financiën en zorgt ervoor dat de bestuurlijke wensen tot concrete realisatie leiden.

Figuur 6. Rol van de gemeente in de programmaorganisatie



Ook is er een intern programmamanager. Deze moet ervoor zorgen dat binnen de gemeente de neuzen dezelfde kant op staan, omdat het om een breed programma gaat moeten veel medewerkers worden geïnformeerd, betrokken enzovoort. Een aantal medewerkers van de gemeente is betrokken via de programmalijnen. Zo zijn binnen de gemeentelijke organisatie medewerkers van handhaving/boa's, leerplicht beleid voor jeugd, onderwijs en veiligheid betrokken bij preventie met gezag. Daarnaast is er ondersteuning van en samenwerking met medewerkers inkoop, subsidies, juridische zaken en communicatie nodig.

Er spelen in Lelystad meer grote programma's, zoals Lelystad Next Level en de regiodeal. Binnen de organisatie moeten medewerkers weten wie waarmee bezig is. Dit is een taak van de interne programmamanager.
Tot slot, zijn er de managers van de programmalijnen. Zij bereiden de aanvragen voor specifieke uitkeringen of subsidies voor, betrekken alle partners erbij en zorgen vervolgens dat het programma wordt uitgevoerd in samenwerking met de relevante partners.

Ervaringen In het algemeen wordt de rol van de gemeente in het programma Samen Lelystad Oost als positief ervaren. Kanttekening daarbij is dat het programma tot nu toe veel intern bezig was. Dit is niet zonder reden. Het programma vergt veel opzet- en organisatie werk. Een groot deel hiervan komt bij de gemeente terecht, omdat de ondersteuning van het programma bij de gemeente is belegd. Daar speelde bij mee dat er in een groot deel van 2023 geen programmabureau was. De gemeente heeft dit opgevangen. De verwachting is dat het programma vanaf 2024 grotere stappen kan zetten. Een voorwaarde hiervoor is dat de praktisch zaken, zoals financiën en juridische zaken, goed worden geregeld - in samenwerking met het rijk. Een aantal geïnterviewden ziet het als risico dat de randvoorwaarden, zoals staatssteunregels, een vertragende factor worden.

4.4 Rol van de raad

Wat is afgesproken? Over de rol van de raad is in het NPLV niets specifieks afgesproken. Dit betekent dat de raad zijn traditionele rol heeft. De raad is kaderstellend, dat wil zeggen stelt nieuw gemeentelijk beleid vast evenals voorstellen voor een bijdrage met gemeentelijke middelen. Ook heeft de raad de controlerende rol en kijkt of is gebeurd wat is afgesproken binnen de middelen die daarvoor beschikbaar waren.

Hoe heeft Lelystad de rol van de raad in het programma georganiseerd? De burgemeester en coördinerend wethouder nemen deel aan de gebiedstafel en de agendacommissie. Zij beoordelen wanneer in deze overleggen besluiten worden genomen die aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd en/of waarover de raad moet worden geïnformeerd. Als raadsleden vragen hebben zijn de coördinerend wethouder en de burgemeester het aanspreekpunt.
De programmadirecteur is onafhankelijk en legt daarom bijvoorbeeld geen voorstellen voor aan de gemeenteraad. Wel moet de informatievoorziening vanuit het programmabureau op orde zijn. De programmadirecteur kan de raad informeren op bijeenkomsten.

Behalve de formele lijnen zijn er ook informele lijnen. Lelystad is – vergeleken met veel andere steden – overzichtelijk. Er is bijvoorbeeld één grote woningcorporatie die bovendien alleen in Lelystad woningen heeft. Hetzelfde geldt voor Welzijn Lelystad; er is één welzijnsinstelling in Lelystad gericht op het collectief.[15] Deze instelling werkt alleen in Lelystad. Dit betekent dat in Lelystad 'de lijnen kort' zijn en er informele contacten zijn. Als raadsleden uitleg willen kunnen ze bellen of een berichtje sturen aan netwerkpartners. Ook gaan netwerkpartners naar commissievergaderingen.
Informele contacten zijn belangrijk. Een aandachtspunt is echter dat dit kan leiden tot een verschil in informatie tussen raadsleden.
Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven is de laatste informatiebijeenkomst over Samen Lelystad Oost voorjaar 2023 geweest. Het gebiedsplan is in juli 2023 naar de raad gestuurd. In de periode voorjaar 2023 – voorjaar 2024 zijn stukken over het volkshuisvestingsfonds geagendeerd (zie bijlage 2). Over de andere programmalijnen heeft de raad in die periode geen stukken ontvangen. Er is dus nog geen systematiek ontwikkeld voor het op de hoogte houden van de raad. Ook heeft de raad daar nog niet om gevraagd.

Ervaringen Geïnterviewden geven aan dat het nog een zoektocht is hoe de raad op een goede manier te betrekken. Daarbij is het van belang de balans te vinden tussen het gesprek voeren met de raad en het behouden van de positieve energie van de netwerkwerksamenwerking. Iedereen zet nu in gemeenschappelijkheid zijn schouders onder het programma.
Tot nu toe lag binnen het programma de focus op het doen van aanvragen voor rijksmiddelen en het op gang brengen van de uitvoering. Het betrekken van de raad heeft daardoor minder aandacht gekregen. Met het nieuwe programmabureau kunnen taken beter verdeeld kunnen worden en kan het betrekken van de raad verder worden ontwikkeld. Daarbij heeft de programmadirecteur de rol de governance van het programma op te zetten.

[15] MDF (Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland) is de organisatie voor maatschappelijk werk en schuldhulpverlening in Lelystad. MDF is meer individueel gericht en werkt voor meer gemeenten in Flevoland.

4.5 Wat is de ruimte voor de raad?

De rol van de raad bij het programma voldoet tot nu toe aan wat minimaal nodig is. Meer is er tot nu toe niet gebeurd; de rol van de raad bij het programma is minimaal. Hiervoor zijn diverse redenen: de fase van het programma, de regels waaraan het programma, en vooral de aanvragen voor middelen moeten voldoen en het tijdelijk ontbreken van een programmabureau.

Dit brengt de vraag met zich mee wat de ruimte voor de raad is in deze netwerkorganisatie. Betrokkenheid van de raad is van belang, omdat het om een belangrijk, groot en langlopend programma gaat. Formele kaders voor de rol van de raad in een netwerksamenwerking zijn er niet. De netwerkorganisatie van Samen Lelystad Oost lijkt binnen Lelystad het meeste op de netwerksamenwerking Metropoolregio Amsterdam (MRA). De overeenkomst met MRA is dat beide informele organisaties met veel betrokken partijen, zijn. Een verschil is dat MRA een samenwerking van overheden is. In tekstkader 4 is, ter inspiratie, opgenomen wat in MRA is genoemd als mogelijkheden voor het betrekken van gemeenteraden. We hebben de wijze van formuleren zo aangepast dat het toepasbaar is voor Samen Lelystad Oost.

Ruimte die er voor de raad is, is bijvoorbeeld twee keer per jaar een informatieavond met de programmadirecteur, al dan niet samen met alliantiepartners. Een jaarlijks document met een vooruitblik en een jaarlijks document met een terugblik is ook een optie. Deze documenten kunnen worden besproken op de informatieavonden. Ze dienen in ieder geval beschikbaar te zijn. In hoofdstuk 8 over governance gaan we hier verder op in.

Tekstkader 4. Mogelijkheden betrekken raadsleden (gebaseerd op MRA)

- Bij de inhoudelijke voortgang worden raden betrokken door een voortgangsnota in het voorjaar en een termijnagenda in het najaar.
- De raad wordt verder betrokken bij:
  - het opstellen en vaststellen van de vierjaarlijkse Agenda
  - de evaluatie en het opstellen van de Samenwerkingsafspraken
- Daarnaast zijn er momenten dat formele besluitvorming nodig is, omdat de beleidskaders zijn veranderd en/of er een voorstel voor een gemeentelijke financiële bijdrage voorligt.

(gebaseerd op MRA, 2021, p. 14-15).

Hoofdstuk 5. Bewonersparticipatie

Samen Lelystad Oost is er voor de bewoners van Lelystad Oost. Hoe worden zij bij het programma betrokken? Hoe worden bewoners geïnformeerd over het programma? Hoe worden ideeën opgehaald? Hoe worden bewoners gestimuleerd actief te zijn het programma? In paragraaf 5.2 gaan we hier op in. In paragraaf 5.3 staan we vervolgens stil bij de vraag welke ruimte de gemeenteraad hierbij heeft. Een vraag die hier aan vooraf gaat is: wat is het is gemeentelijk beleid voor bewonersparticipatie. Deze vraag beantwoorden we in paragraaf 5.1.

5.1 Wat zegt het gemeentelijk beleid?

Beleidsvisie bewonersparticipatie Het actuele beleid van de gemeente Lelystad voor bewonersparticipatie is 'Participatie, Beleidsvisie 2021', vastgesteld 23 november 2021. In dit document is de visie en ambitie opgenomen van de gemeente Lelystad voor bewonersparticipatie. De visie wordt in het document als volgt omschreven: *"De gemeente is er voor haar inwoners; dat zie je terug in alles wat we doen. Participatie biedt ruimte aan inspanningen die bijdragen aan de kwaliteit van onze Lelystadse samenleving. Iedereen die dat wil, heeft de mogelijkheid om hieraan mee te doen.*
In alle mogelijke gevallen zal ruimte voor participatie worden geboden aan alle inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij beleid en projecten in hun leefomgeving" (Participatie, p. 7).

In de beleidsvisie zijn randvoorwaarden voor een participatietraject opgenomen. In essentie komen die erop neer dat:

- participatie moet bijdragen aan het ontwikkelen van beleid of een betere leefomgeving
- het onderwerp dient voor de deelnemers relevant te zijn
- deelnemers hebben werkelijk een stem.

Het programma Samen Lelystad Oost voldoet aan de randvoorwaarden. Het programma is er voor de bewoners. Een van de doelen van het programma is het verbeteren van de leefomgeving voor en door bewoners. Volgens het gemeentelijk beleid is participatie dan van belang.

Raadsakkoord Ook in het raadsakkoord wordt uitgegaan van bewonersparticipatie. In de eerste plaats bij beleid, bijvoorbeeld bij stedelijke vernieuwing. Hier is te lezen: "*Bij stedelijke vernieuwing staat betrokkenheid van de inwoners voorop. Communicatie met en participatie van inwoners en stakeholders wordt door het gemeentebestuur serieus genomen en er vinden participatietrajecten plaats bij besluiten die inwoners direct aangaan.* '' (raadsakkoord, p. 23).
In de tweede plaats wordt in het raadsakkoord ingegaan op de relatie gemeenteraad en samenleving (raadsakkoord, p. 29). Het gaat dan om instrumenten zoals de motiemarkt en 'mensen maken de buurt', maar ook gaat het over het verbeteren van informatieverstrekking aan inwoners, in het bijzonder voor mensen met een beperking, over politieke besluitvorming.

5.2 Bewonersparticipatie in het programma Samen Lelystad Oost

Wat is er afgesproken? In het NPLV is opgenomen dat bewoners centraal staan. In het gebiedsplan moet worden aangegeven 'hoe en waarbij' bewoners worden betrokken. Bewonersparticipatie is een verplichting. Hoe bewoners worden betrokken is aan de alliantie van het focusgebied.

Hoe heeft Lelystad bewonersparticipatie in het programma georganiseerd? In het gebiedsplan van Lelystad staat dat bewoners betrokken worden bij de uitvoering. De participatie ziet er als volgt uit:

- er is een bewonersavond georganiseerd in de Zuiderzeewijk. Het buurtcomité uit deze wijk heeft zich gemeld omdat zij betrokken wilden worden bij het opstellen van uitvoeringsplannen. Aan een tweede sessie (in de Zuiderzeewijk) wordt gewerkt. Doel van de sessies is de leefwereld van de bewoners beter te leren kennen.
- bewoners worden op diverse manieren geïnformeerd: door de nieuwsbrief (die is ook fysiek rondgebracht), berichten in de Flevopost en via de buurthub. De buurthub haalt ideeën op en er is een ideeënbus. Bewoners kunnen ook ideeën aandragen door te mailen of te appen; dat is allemaal laagdrempelig.
- Specifieke acties, zoals:
    - de cliëntenraad sociaal domein wordt betrokken
    - bij het openbaar maken van het gebiedsplan is een feest gehouden, met onder andere een springkussen en ijsjes.

Programmalijnen Bij de programmalijn volkshuisvestingsfonds worden relaties met bewoners opgebouwd (zie bijlage 2). In het pilotgebied worden individuele gesprekken gevoerd. Welzijn Lelystad gaat mee met de individuele gesprekken. Door het gesprek over woningverbetering wordt contact gelegd. Aan bewoners wordt dan ook gevraagd of ze iets voor de buurt zouden willen en kunnen doen. De helft geeft aan dat te willen, maar ze weten niet hoe te beginnen. Bij de programmalijn school en omgeving worden contacten gelegd door een kinderbuurtwerker die vraag en aanbod koppelt. Ook bij preventie met gezag wordt gewerkt aan het betrekken van jongeren. Er is een eenmalig panel geweest van jongeren en er zijn enkele incidentele contacten, maar een structuur voor participatie is er nog niet.

Bewonersparticipatie algemeen Bewoners kunnen ook betrokken zijn of worden op andere manieren dan via Samen Lelystad Oost. Zo heeft Welzijn Lelystad onder andere als taak om bewoners te ondersteunen die iets willen doen in of voor de eigen buurt. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld bewonersconsultenten en een buurthub die een laagdrempelige voorziening voor burgers en professionals vormen. Tot slot, werkt ook woningbouwcorporatie Centrada op een aantal manieren aan bewonersparticipatie, zoals via huurdersverenigingen.

Ervaringen Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat bewoners en bewonersparticipatie belangrijk worden gevonden. Er worden activiteiten georganiseerd, zoals de bewonersavonden. Echter, de verbinding met de bewoners is nog niet stevig. Om bewoners echt te bereiken zijn kleine successen nodig én een lange adem. Daarbij is het ook van belang dat medewerkers van de partners in de alliantie moeten blijven. Als er veel personeelswisselingen zijn is het moeilijk relaties op te bouwen.

5.3 Welke ruimte heeft de raad?

Betrokkenheid tot nu toe Raadsleden vinden bewonersparticipatie bij beleidsvoorbereiding van belang. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het raadsakkoord. In het raadsakkoord gaat het om zowel betrokkenheid van bewoners bij beleidstrajecten, als bij raadsvergaderingen.

Voor Lelystad Oost is een 'buitenraad' geweest, dat is een werkbezoek aan Lelystad Oost. Dat was in 2021. Ook zijn individuele raadsleden naar bewonersavonden voor Samen Lelystad Oost geweest.

Tekstkader 5. Opties raad bij bewonersparticipatie

Sturing op participatie door de raad:

- dit kan door kaders te stellen die ervoor zorgen dat bewoners het voortouw kunnen nemen., bijvoorbeeld doordat de raad aangeeft welke groepen (wanneer) betrokken moeten worden.
- streven naar betrokkenheid van alle bewonersgroepen. Dit betekent dat de raad inzicht nodig heeft, bijvoorbeeld in welke alliantiepartner contact heeft met welke groepen bewoners. Als er hiaten zijn kan de raad bijvoorbeeld meedenken welke groepen wanneer betrokken kunnen worden.

Bewoners uitnodigen:

- bij raadsbijeenkomsten, bijvoorbeeld als gast van de raad.
- bij de bespreking van belangrijke documenten, zoals bijvoorbeeld een jaarrapportage.

Raadsleden naar bewoners:

- deelnemen aan bewonersbijeenkomsten
- regelmatig, bijvoorbeeld één keer per jaar, een raadsdag in Lelystad Oost organiseren.

Ervaringen Als we naar ervaringen met de volksvertegenwoordigende rol en burgerparticipatie in Nederland kijken dan zien we dat bijvoorbeeld 'Platform 31'[16] aangeeft dat uit onderzoek blijkt dat raadsleden het ingewikkeld vinden om een goede balans te vinden tussen burgerparticipatie en de eigen rol. Het gaat dan overigens om een ander vraagstuk (energietransitie). De reden dat raadsleden aangeven dat ze het moeilijk vinden een goede balans te vinden is dat ze enerzijds het proces van burgerparticipatie niet willen verstoren en anderzijds dat als ze afstand houden ze niet weten wat er speelt in de wijk (platform 31, tien lessen voor raadsleden voor participatie).

[16] Platform 31 is een kennisnetwerk voor complexe opgaven in de stad en de regio.

Opties voor bewonersparticipatie In tekstkader 5 hebben we een aantal opties opgenomen voor bewonersparticipatie. Deze opties hebben we gebaseerd op de website van platform 31 en discussies met raadsleden in Lelystad en andere focusgebieden voor het startonderzoek NPLV van de vier samenwerkende rekenkamers. De opties hebben we in drie groepen gedeeld: de raad kan sturen op wat hij belangrijk vindt hoe de bewonersparticipatie eruit zou moeten zien. De raad kan zelf contact zoeken, hetzij via raadsbijeenkomsten, hetzij door zelf op pad te gaan.

Hoofdstuk 6. Bekostiging

Welke middelen zijn er voor het programma Samen Lelystad Oost? Van het rijk en van de gemeente? En wat is de inzet van de andere partners? In paragraaf 6.1 beantwoorden we deze vragen. Vervolgens kijken we in paragraaf 6.2 naar het inzicht in de middelen dat de gemeenteraad van Lelystad heeft gekregen tot nu toe. In paragraaf 6.3 staan we stil bij de ruimte voor de raad voor het verkrijgen van inzicht in de financiën. We schetsen daarbij enkele mogelijkheden voor het verkrijgen van het inzicht.

6.1 Welke middelen zijn er voor het programma Samen Lelystad Oost?

6.1.1 Inzet rijksoverheid

Inspanningsverplichting voor focusgebieden Zoals in hoofdstuk 2 beschreven bestaat het rijksbeleid voor het NPLV uit aanvullend beleid op regulier rijksbeleid. Dit betekent dat de ministeries bij regulier beleid steeds de vraag stellen en beantwoorden of er iets extra's nodig en mogelijk is voor de focusgebieden. Het rijk heeft een inspanningsverplichting. Ook wordt er gekeken waar het beleid integraler kan. Deze insteek komt tot uitdrukking in de vier programmalijnen van het NPLV.

In figuur 3 (paragraaf 3.1) hebben we een overzicht opgenomen van het landelijk beleid, waarbij er (financieel) iets extra's mogelijk is voor de focusgebieden. Voor Lelystad gaat het dan om middelen voor: het volkshuisvestingsfonds, school en omgeving, preventie met gezag en de regeling kansrijke wijk. Hieronder gaan we in op de vier geldstromen die Lelystad inzet voor het programma Samen Lelystad Oost.

Middelen rijksoverheid voor Lelystad Oost In figuur 7 hebben we een overzicht opgenomen van de rijksmiddelen voor Samen Lelystad Oost, zoals op 31 maart 2024 bekend.

Figuur 7. Rijksmiddelen voor Lelystad Oost

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.	anderhalf jaar
preventie met gezag***		€ 5,6 mln.	vier jaar
kansrijke wijk+		€ 7,0 mln.	drie jaar

** de derde tranche betreft een aanvraag. Of het rijk de aanvraag honoreert is nog niet bekend.*
** 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
+ inclusief middelen voor de programmaorganisatie

6.1.2 Inzet gemeente Lelystad

Inspanningsverplichting gemeente Als gemeenten een specifieke uitkering aanvragen kan cofinanciering verplicht zijn. Voor het volkshuisvestingsfonds is dit het geval. Ook voor preventie met gezag en de regeling kansrijke wijk wordt cofinanciering gevraagd. Het gaat dan om een beperkter bedrag. Voor de rijkssubsidie aan scholen is geen cofinanciering verplicht.
Aanvullend aan de cofinanciering hebben gemeenten, net zoals het rijk, een inspanningsverplichting; ook gemeenten moeten bij hun reguliere beleid nagaan of iets extra's of anders voor het focusgebied nodig en mogelijk is. We gaan hier verder in op de cofinanciering van het volkshuisvestingsfonds, preventie met gezag, de regeling kansrijke wijk en de extra inzet van de gemeente Lelystad.

Cofinanciering volkshuisvestingsfonds Bij het volkshuisvestingsfonds is 30% cofinanciering verplicht. In de eerste tranche heeft Lelystad € 39,2 mln. gekregen. De benodigde cofinanciering is € 16,8 mln. Centrada draagt voor € 3,8 mln. aan cofinanciering bij. De gemeente Lelystad voor € 13 mln. De gemeentelijk cofinanciering komt deels van herschikking van middelen voor groot onderhoud (€ 1,4 mln.). De overige € 11,6 mln. komt uit de reserve ontwikkeling stad (ROS). Hiertoe is besloten bij de begrotingsbehandeling

2021 (€ 6 mln.) en in de raad van 26 maart 2024 (€ 5,6 mln.). In de raadsvergadering van 26 maart 2024 is ook besloten over de cofinanciering voor de derde tranche van het volkshuisvestingsfonds. Het gaat om € 2,5 mln. aan cofinanciering. De resterende cofinanciering van de eerste tranche en de cofinanciering van de derde tranche worden in de kadernota 2024-2028 verwerkt.

Preventie met gezag De specifieke uitkering preventie met gezag is aangevraagd en toegezegd voor vier jaar. Per jaar krijgt Lelystad een beschikking van het rijk. Het bedrag van de specifieke uitkering was € 1 mln. per jaar. 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.

Kansrijke wijk De specifieke uitkering kansrijke wijk is in december 2023 door het rijk beschikt voor 2023. De middelen mogen in 2024 worden besteed. 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 programmaorganisatie. Er is cofinanciering voor deze specifieke uitkering. Dit is in Lelystad opgelost door een herschikking van middelen binnen de relevante taakvelden.
De specifieke uitkering kansrijke wijk is een bundeling van een aantal andere specifieke uitkeringen. Het zijn dus geen nieuwe middelen. Het gaat om bundeling van de middelen voor: ontwikkeling van het jonge kind, preventie armoede en schulden, re-integratie, veerkracht en wendbaarheid en gezonde leefomgeving.

Incidentele middelen gemeente Voor het programmabureau heeft de gemeente € 300.000 beschikbaar gesteld voor 2023 en 2024. Dit in afwachting van de middelen van het rijk hiervoor.
Daarnaast heeft de gemeente Lelystad € 100.000 voor 2024 en € 100.000 voor 2025 beschikbaar gesteld voor de interne gemeentelijke kosten voor het programma.

Structurele middelen gemeente De raad heeft 22 juni 2021 ingestemd met het voorstel van het college (raadsvoorstel 145) om een investeringsfonds Lelystad Oost in te stellen en het door de raad gelabelde bedrag voor ontwikkelingen in de bestaande stad (€ 300.000) hierin te storten om daarmee investeringen en uitgaven af te dekken voor investeringen die een duurzame impuls geven aan Lelystad Oost.

Reguliere middelen Tot slot zijn er ook reguliere middelen die worden ingezet voor het programma. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inzet van medewerkers, inclusief de programmamanagers, voor de programmalijnen die de gemeente uitvoert (volkshuisvestingsfonds en preventie met gezag). Ook de gemeentelijke bijdrage aan de buurthub en andere middelen voor het sociale domein kunnen worden ingezet voor het programma. Wat regulier is en wat extra is niet altijd goed af te bakenen.

6.1.3 Inzet andere partners

Ook van andere partners dan het rijk of de gemeente wordt inzet gevraagd. De partners leveren tot nu toe vooral menskracht voor het programma. Wat partners bijvoorbeeld financieel kunnen bijdragen verschilt. Er zijn diverse type partners:

- er zijn partners die voor hun middelen grotendeels afhankelijk zijn van de gemeente. Een eigen financiële bijdrage is dan niet mogelijk.
- er zijn partners met ‘eigen’ geld, zoals Centrada, woonzorg Flevoland, de politie en ook de zorgverzekeraar
- er zijn partners die ook middelen kunnen aanvragen voor het programma; het gaat dan om de scholen.

Hieronder gaan we in op de bijdragen van de verschillende type partners.

Partners zonder eigen middelen Diverse partners hebben weinig tot geen eigen middelen. Zij denken en doen vooral mee aan het programma. Partners zonder eigen middelen kunnen wel deelnemen aan de gebiedstafel, maar niet aan de agendacommissie (zie paragraaf 4.1).
Een voorbeeld van een belangrijke partner zonder eigen middelen is Welzijn Lelystad. Welzijn Lelystad trekt een werkgroep van het programma en denkt mee en werkt mee aan de ontwikkeling van alle programmalijnen. Welzijn Lelystad krijgt middelen uit het programma voor het uitvoeren van acties. Het gaat dan om personeelskosten. Voor het programma krijgt Welzijn Lelystad middelen voor de formatie voor jongerenwerk (programmalijn preventie met gezag), een kinderbuurtwerker binnen het programma school en omgeving, de kwartiermaker buurthub en de buurtwerker volkshuisvestingsfonds.

Partners met eigen middelen Er zijn diverse partners met eigen middelen. De mate waarin deze ingezet kunnen worden voor het programma verschilt. De scholen krijgen hun reguliere, verplichte, taken bekostigd en zijn beperkt in het financieel bijdragen aan het programma. De inzet is vooral in natura. Ook de politie krijgt reguliere, verplichte, taken bekostigd. Daarnaast ontvangt de politie voor preventie met gezag extra middelen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hiermee kan de politie specifiek extra inzet plegen voor de doelstellingen van Preventie met Gezag binnen Samen Lelystad-Oost.
De woningcorporatie heeft meer mogelijkheden in de zin van financieel kunnen bijdragen. Bij het inponden gaat het om het verwerven van circa 40 woningen (dat aantal is opgenomen in de aanvraag, waarschijnlijk zullen de aantallen wijzigen vanwege de enorme kostenstijgingen).[17] Bij het inponden en renoveren is er vaak een 'onrendabele top', dat wil zeggen dat niet alle kosten kunnen worden terugverdiend. De middelen uit het volkshuisvestingsfonds voor het inponden zijn voor de onrendabele top. Daarnaast is de leefbaarheid van buurten met veel sociale woningbouw van belang voor woningcorporaties. Overlast en achterstallige huren kan een groot probleem zijn voor woningcorporaties.
Iets vergelijkbaars geldt voor zorgverzekeraars. Gezondheidspreventie, zoals voorlichting over gezonde voeding en beweging, over drugsgebruik, alcoholgebruik en roken, kan zorgkosten besparen. Een programma als het gezond en actiefleven akkoord (GALA) – een akkoord van gemeenten, GGD'en, zorgverzekeraars en het rijk - is hierop gericht. Het is dan ook opvallend dat de zorgverzekeraar niet deelneemt aan Samen Lelystad Oost.

Partners die eigen middelen kunnen aanvragen Scholen kunnen een aanvraag doen voor school en omgeving. De scholen in Lelystad Oost hebben dit gedaan voor 2023 en vervolgens ook voor 2024. Bij de eerste tranche van de subsidie (2023) ging het om één bedrag voor (heel) het primair onderwijs. Voor de tranche van 2024 gaat het om een aanvraag per school. In bijlage 2 hebben we opgenomen hoe de subsidie is opgebouwd.
Het programma school en omgeving is opgezet met middelen van het rijk. Scholen hoeven niet zorg te dragen voor cofinanciering.

[17] Hiervan wordt grofweg de helft opgeknapt en teruggebracht in de verhuur. De andere helft zal worden ingepond om sloop/vervangende nieuwbouw mogelijk te maken. Hierdoor worden circa. 30 woningen aan het aanbod toegevoegd.

6.1.4 Ervaringen

De ervaringen met de middelen van het rijk zijn enerzijds positief: er zijn extra middelen die het mogelijk maken iets te doen in een gebied waar dit hard nodig is. Anderzijds zijn er diverse kanttekeningen bij de middelen. Kort samengevat gaat het erom dat:

- het tijdrovend is de aanvragen te doen voor de middelen. Geïnterviewden vonden de specifieke uitkering kansrijke wijk veel werk, omdat het om middelen gaat van verschillende ministeries die ieder hun eigen eisen stellen. De tijd die het kost is een probleem, omdat er weinig ambtelijke capaciteit is.
- de middelen nog steeds verkokerd zijn. Het gaat om verschillende specifieke uitkeringen voor Samen Lelystad Oost. Bovendien is de specifieke uitkering kansrijke wijk opgedeeld in diverse onderwerpen. De middelen kunnen niet programma-breed worden ingezet.
- de middelen grotendeels incidenteel zijn. Dit maakt het lastig grote lijnen uit te zetten. Het maakt het ook lastig capaciteit aan te trekken om langdurige te werken.
- de randvoorwaarden soms complex zijn. Het kost tijd om de financiële en juridische processen uit te lijnen.
- de sturing complex is. De specifieke uitkering kansrijke wijk is er voor het programma. De alliantie gaat daarom over de middelen. De middelen lopen echter via de gemeente. Wat wordt dan verwacht van de rol van de gemeente? In het bijzonder van de raad?

De ervaringen zijn vooral van belang voor de relatie gemeente en programmaorganisatie enerzijds en de rijksoverheid anderzijds. Daarom gaan wij hier niet verder op deze ervaringen in.

6.2 Inzicht in de gemeentelijke bijdrage aan het programma

Wat is er verplicht? De gemeente krijgt diverse specifieke uitkeringen van het rijk. Deze worden aangevraagd via speciale formulieren. De verantwoording

wordt ook afzonderlijk per specifieke uitkering geregeld. De gemeente is daartoe verplicht. Bij het niet nakomen van die verplichtingen kunnen middelen worden teruggevraagd. De gemeente wordt door de accountant gecontroleerd op de rechtmatige besteding van de middelen. De reden is dat bij een specifieke uitkering het ministerie verantwoordelijk is voor de besteding van de middelen door de gemeenten. De ministeries worden gecontroleerd op de rechtmatige besteding van de middelen. De aanvraag en verantwoording over de specifieke uitkeringen ligt bij het college. De gemeente heeft voor de specifieke uitkeringen van het programma de 'kassiersfunctie'.

Budgetrecht De gemeenteraad heeft het budgetrecht. Het budgetrecht houdt in dat de gemeenteraad de begroting vaststelt. Daarmee autoriseert de raad de besteding van de middelen per begrotingsprogramma (in Lelystad wordt dat taakveld genoemd). Omdat de begroting geen tekort mag hebben is het ook van belang dat de raad weegt hoeveel aan welk begrotingsprogramma besteed kan worden. Het college voert vervolgens het beleid uit en legt na het begrotingsjaar verantwoording af via de jaarstukken. De raad controleert de jaarstukken.
De begroting en jaarstukken zijn integraal, dat wil zeggen alle middelen die via de gemeente lopen, zijn opgenomen. Specifieke uitkeringen zijn dus ook opgenomen, ongeacht of de raad er weinig of geen invloed op heeft.

Figuur 8. Begroting Lelystad en middelen Samen Lelystad Oost

Taakveld begroting	Middelen Samen Lelystad Oost
8.3 Wonen en bouwen	volkshuisvestingsfonds
1.2 openbare orde en veiligheid	preventie met gezag
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	incidente middelen programmabureau
	incidente middelen gemeentelijke organisatie
	structurele bijdrage investeringsfonds
Diverse taakvelden, nog niet toegedeeld (middelen zijn eind 2023 definitief toegekend).	kansrijke wijk

Hoe zit Samen Lelystad Oost in de gemeentelijke begroting? In figuur 8 hebben we opgenomen in welk begrotingsprogramma (taakveld) in Lelystad de middelen voor Samen Lelystad Oost zijn opgenomen. Het gaat dan om de specifieke uitkeringen en om de eigen gemeentelijke middelen. De middelen zijn niet in alle taakvelden zichtbaar, omdat ze onderdeel uitmaken van een taakveld waar meerdere activiteiten onder vallen.
Er is geen apart overzicht van alle middelen voor Samen Lelystad Oost in de begroting of de jaarstukken van Lelystad. Ook is er vooralsnog geen afzonderlijke financiële rapportage over het programma. De raad wordt tot nu toe vooral geïnformeerd via losse informatienotities of raadsvoorstellen over bijvoorbeeld het volkshuisvestingsfonds. Dit is in lijn met de reguliere werkwijze van de gemeente Lelystad.

6.3 Welke ruimte heeft de raad?

Minimumvereisten De raad heeft het budgetrecht. Aan de raad worden beslissingen voor Samen Lelystad Oost voorgelegd over met name cofinanciering. Indien de cofinanciering binnen het taakveld kan worden geregeld wordt de beslissing niet afzonderlijk aan de raad voorgelegd. De middelen voor Samen Lelystad Oost zijn opgenomen in diverse taakvelden. Formeel voldoet de gemeente zo aan de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het gaat dan om een minimale invulling van deze vereisten.

Ruimte voor meer inzicht Er zijn diverse manieren waarop de raad een beter inzicht in de gemeentelijke middelen voor het programma kan krijgen. De opties daarvoor hebben we in tekstkader 9 opgenomen. Het gaat om de opties: meer duiding bij de programma's, een paragraaf Samen Lelystad Oost en een bestuursrapportage.

Paragraaf Samen Lelystad Oost De raad bepaalt hoe de eigen begroting is ingedeeld. De raad kan dus vragen om een extra toelichting per programma en/of om een extra paragraaf. Uiteraard kan de raad ook vragen om een afzonderlijke rapportage.
In de sessie met de gemeenteraad op 5 februari 2024 over het startonderzoek is verkennend besproken welke voorkeur de raadsleden zouden hebben. Raadsleden hebben aangegeven dat meer inzicht gewenst is. Een aparte paragraaf in combinatie met een korte toelichting per programma sprak aan. De toelichting bij de programma's is wenselijk zodat de aansluiting tussen

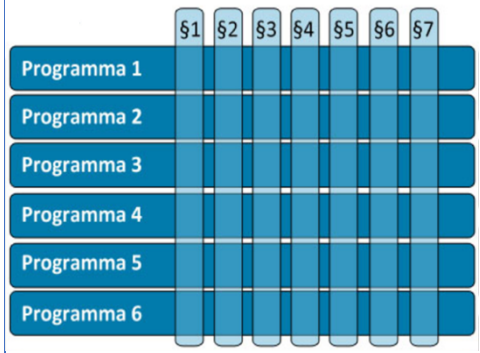
begrotingsprogramma's en Samen Lelystad Oost duidelijk is. Dit is van belang omdat wat regulier beleid is en wat extra elkaar raakt.

Voorbeeld financieel overzicht In figuur 10 hebben we een voorbeeld van een financieel overzicht voor het programma Samen Lelystad Oost opgenomen. Een dergelijk overzicht zou in een paragraaf Samen Lelystad Oost kunnen worden opgenomen. Dit overzicht beperkt zich tot een tabel. Een paragraaf kent ook een toelichting.

Tekstkader 9. Opties voor inzicht financiën Samen Lelystad Oost

Er zijn grofweg drie opties hoe de raad inzicht kan krijgen in de gemeentelijke bijdragen aan het programma Samen Lelystad Oost en in de specifieke uitkeringen die via de gemeente lopen. Deze opties kunnen ook in combinatie met elkaar worden gebruikt.

Programma's De middelen worden (verplicht) opgenomen in een begrotingsprogramma. Hierbij is het mogelijk per programma apart toe te lichten welk bedrag voor welk onderdeel voor Samen Lelystad Oost is.



Paragraaf Samen Lelystad Oost De begroting van gemeenten hebben zeven verplichte paragrafen, zoals onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en lokale heffingen. Deze paragrafen zijn dwarsdoorsneden van programma's; ze halen uit de programma's specifieke informatie, zoals welke verbonden partijen er zijn. In de paragraaf wordt dit vervolgens op een rij gezet. De reden voor deze verplichte paragrafen is dat het gaat om onderwerpen met een groot financieel belang en/of een groot maatschappelijk belang die verspreid over de begroting staan. Extra inzicht is daarom nodig. Gemeenten zijn vrij om in aanvulling op de verplichte paragrafen eigen paragrafen te maken. Voor Samen Lelystad Oost is dat bijvoorbeeld een optie. De informatie wordt dan uit de programma's opgehaald en op een overzichtelijke wijze in de paragraaf 'Samen Lelystad Oost' gezet.
Hierbij is het van belang dat de raad de bedragen in de programma's vaststelt; dat verandert niet. De paragraaf is extra. De informatie in de paragraaf dubbelt met die in de programma's.

Bestuursrapportage Samen Lelystad Oost Het is ook mogelijk een apart document te maken over Samen Lelystad Oost. Hierin kan ook een financieel overzicht worden opgenomen. Dit kan als voordeel hebben, dat er uitgebreider op het programma Samen Lelystad Oost kan worden ingegaan, dan bijvoorbeeld in een paragraaf. Het nadeel is dat de raad het inzicht in de financiën dan wellicht op een net wat ander moment heeft dan dat de begroting wordt behandeld.

Figuur 10. Voorbeeld overzichtstabel paragraaf Samen Lelystad Oost

Figuur 10.a Toegezegde middelen (in euro's x 1.000)

Taakveld	Onderwerp	2022	2023	2024	2025	Totaal excl VHF	Inclusief VHF
8.3 Wonen en bouwen	Spuk VHF* (eerste tranche)		39,4 (tien jaar)				39.400
	Cofinanciering (gemeente)**		13 mln. (tien jaar)				13.000
1.2 openbare orde en veiligheid	Spuk preventie met gezag	1.000	1.690	1.445	1.445	5.580	5.580
	Cofinanciering gemeente	400	400	400	400	1.600	1.600
Diverse (nog toe te delen)	Spuk kansrijke wijk***		1.800	2.650	2.650	7.100	7.100
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	Structurele bijdrage investeringsfonds	300	300	300	300	1.200	1.200
	Programmabureau (gemeente)		300	300		600	600
	incidentele bijdrage gemeente			100	100	200	200
	Totaal (exclusief VHF)	**1.700**	**4.765**	**4.620**	**4.320**	**15.405**	
	Totaal (inclusief VHF)						**67.805**
	Totaal Spuks	**1.000**	**3.465**	**4.095**	**4.095**	**12.680**	**52.080**
	Totaal gemeente	**700**	**1.000**	**1.100**	**800**	**3.600**	**16.600**

** Spuk staat voor specifieke uitkering. VHF staat voor volkshuisvestingsfonds.*
*** Centrada draagt ook bij aan de cofinanciering voor € 3,8 mln. Dit loopt niet via de begroting van de gemeente*
**** in deze specifieke uitkering is €475.000 per jaar voor de programmaorganisatie opgenomen.*

Figuur 10.b Aan te vragen middelen (in euro's)

Taakveld	Onderwerp	2022	2023	2024	2025
8.3 Wonen en bouwen	Spuk VHF (derde tranche)		5,8 mln. (tien jaar)		
	Cofinanciering (gemeente)		2,5 mln. (tien jaar)		
	Totaal		**8,3 mln. (tien jaar)**		

Hoofstuk 7. Volgen van resultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatie die verzameld wordt voor het volgen van de resultaten van het programma Samen Lelystad Oost. We geven in paragraaf 7.1 aan welke informatie er is. Het gaat dan vooral om websites die vanuit het rijk zijn opgezet. In paragraaf 7.2 gaan we in op de monitoring waar vanuit Samen Lelystad Oost aan wordt gewerkt. De monitoring is nog in de fase van opzetten. In de laatste paragraaf staan we stil bij de vraag wat de ruimte voor de raad is.

7.1 Wat is er aan informatie?

Het NPLV biedt diverse gegevens:

- de leefbaarometer laat zien hoe de situatie van de leefbaarheid er is en hoe die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
- het dashboard zicht op wijken. In dit dashboard zijn gegevens per wijk opgenomen. De gegevens voor de figuren 1.a - 1.d in hoofdstuk 2 hebben we via dit dashboard verzameld.
- de website wijkwijzer. Deze site heeft als doel van elkaar leren. Het gaat dan onder andere om praktijkvoorbeelden.

Er is landelijke monitoring van de focusgebieden Voor de actielijnen 2, 3 en 4 van het NPLV (zie tekstkader 1 in paragraaf 2.1) zijn hiervoor kernindicatoren afgesproken. De focusgebieden gaan hierover rapporteren. In bijlage 3 hebben we deze kernindicatoren opgenomen.
Het rijk geeft aan dat er aanvullend aan deze kernindicatoren een kwalitatief onderdeel in de monitoring komt. Dit onderdeel is nog in ontwikkeling.

7.2 Waar wordt aan gewerkt?

Fase van ontwikkeling In Lelystad staat de ontwikkeling van het volgen van de resultaten van het programma nog in de kinderschoenen. Een belangrijke reden hiervoor is dat het programmabureau, begin 2024, nog moet worden opgezet. Een van de taken van het programmabureau is het maken van uitvoeringsplannen. Deze plannen zijn nodig om een goede monitoring op te zetten.

Monitoring programmalijnen De indicatoren die landelijk worden verzameld zijn beschikbaar. Ook werkt Lelystad aan de verantwoording die het rijk wil hebben. Per programmalijn zijn daarvoor specifieke indicatoren.
Voor het volkshuisvestingsfonds wordt bijgehouden: het aantal woningen waarvan de herstructurering gestart is in (jaar t), het aantal volledig gerealiseerde geherstructureerde woningen (inclusief labelstappen) (t/m jaar t) en de cumulatieve besteding van de middelen (t/m jaar t) per deelplan – inclusief uitvoering door derden.
Voor school en omgeving werd in 2023 bijgehouden hoeveel kinderen mee hebben gedaan. Vanaf 2024 wordt behalve het aantal kinderen ook het aantal uren per kind bijgehouden.
Voor preventie met gezag wordt landelijk aan de ontwikkeling van monitoring gewerkt door het ministerie van Justitie & Veiligheid en de gemeenten die deelnemen aan preventie met gezag. In de eerste opzet van deze monitoring is eenduidigheid tussen de wijze van monitoren door gemeenten van belang. Het zijn daarom data op hoofdlijnen zoals fte's en aantallen gegevens. Het is de start van de monitor. De monitor wordt lerend opgezet.

Ontwikkeling monitoring programma Een volgende stap is het op een rij zetten van de informatie die de programmaorganisatie nodig heeft, evenals van wat bijvoorbeeld de raad wil hebben. De voorlopige opzet is om één à twee keer per jaar aan raadsleden te verantwoorden. Dit aan de hand van de informatie die naar het rijk moet en de eigen sturingsinfo. Aan een eerste opzet wordt ten tijde van dit startonderzoek nog gewerkt. Een gesprek hierover met de raad is er nog niet geweest of gepland.
De monitoring kan bijvoorbeeld gegevens bevatten over bijvoorbeeld jonge aanwas criminaliteit, aantallen schoolverlaters en bewoners met probleemschulden. Deze gegevens zijn beschikbaar. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de vraag wat de doorstroming van bewoners in Lelystad Oost is. Als bijvoorbeeld bewoners met wie het beter gaat uit Lelystad Oost verhuizen kan dit ertoe leiden dat de cijfers laten zien dat er in geen verbetering is.
Aanvullend aan de cijfers vinden veel geïnterviewden het ook van belang dat er zicht komt op de effectiviteit van het programma: wordt het doel bereikt? Voelen bewoners van Lelystad Oost zich beter? Veiliger? Is de leefomgeving

prettiger? Ook deze resultaten zullen zichtbaar gemaakt moeten worden. Een nulmeting via een bewonersonderzoek wordt hiervoor als optie genoemd door geïnterviewden. Als er vervolgens jaarlijks een bewonersonderzoek wordt gehouden wordt het zichtbaar hoe bewoners hun kansen voor de toekomst zien, hoe het met opgroeiende kinderen gaat enzovoorts.

7.3 Welke ruimte heeft de raad?

Vooralsnog is de monitoring nog in opzet. Toch is er een aantal opties waar de raad zich over zou kunnen uitspreken, bijvoorbeeld:

- hoe vaak zou de raad informatie over de resultaten willen zien?
- wat heeft prioriteit wat betreft de indicatoren? Een database als zicht op wijken bevat veel indicatoren. Het rijk heeft 17 indicatoren (zie bijlage 3) gekozen als belangrijk. Welke 10, 15 of 20 indicatoren vindt de raad van Lelystad belangrijk?
- hoe belangrijk vindt de raad kwalitatieve informatie? Hoe zou dit deel van de monitoring eruit kunnen zien? Wat is belangrijk om aan bewoners van Lelystad Oost te vragen?

Het is mogelijk dat de raad afwacht tot het college komt met een opzet voor de monitoring (kwantitatief en kwalitatief). De raad kan vervolgens aangeven wat hij belangrijk vindt en/of aanvullend zou willen zien. Het is ook mogelijk in een eerder stadium mee te denken. De raad kan bijvoorbeeld vragen om een werksessie van raadsleden, wethouder en ambtenaren.

Hoofdstuk 8. Governance

Het laatste hoofdstuk gaat over governance en is daarmee overkoepeld voor de andere hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft een samenvattende overall analyse. In paragraaf 8.1 geven we aan hoe de betrokkenheid van de gemeenteraad bij Samen Lelystad Oost tot nu toe is. In paragraaf 8.2 geven we opties om de betrokkenheid van de raad verder te ontwikkelen

8.1 Betrokkenheid van de gemeenteraad tot nu toe

Alliantie In hoofdstuk 4 hebben we uiteengezet hoe het programma Samen Lelystad Oost is georganiseerd. Het programma wordt aangestuurd door een alliantie van publieke en private partners. De gemeente is één van de partners. De relaties tussen de partners zijn zo gelijkwaardig mogelijk. Het programmabureau is daarvoor van belang. Door het ontbreken van het programmabureau in 2023 was de rol van de gemeente groter, omdat de gemeente een aantal taken over heeft genomen van het programmabureau. De burgmeester en de coördinerend wethouder nemen deel aan de gebiedstafel (het alliantieoverleg) en de agendacommissie (dagelijks bestuur). De burgemeester is vooral het boegbeeld van het programma. De coördinerend wethouder vertegenwoordigt de gemeente en stemt inhoudelijk af met het college. Het programma kent tot nu toe drie programmalijnen. Twee van de drie programmalijnen worden door de gemeente getrokken.

Gemeenteraad De gemeenteraad heeft binnen de alliantie geen directe rol. De gemeenteraad heeft zijn reguliere kaderstellende en controlerende rol. Dat wil zeggen de raad stelt kaders, het college voert uit en informeert de raad. De raad kan vragen stellen en agendaverzoeken doen over het programma. Het gaat dan vooral om het programma in zijn geheel. Er is ook een gemeentelijk deel in het programma. Daar gaat de raad sowieso over. Maar wat is het gemeentelijk deel? En hoe ziet de rol van de raad daarbij tot nu toe eruit?

Kaderstellende rol

De keuze voor het gebied Lelystad Oost en het doel van het programma is in eerste aanzet landelijk, in overleg met het college, gemaakt. Deze keuze is goed onderbouwd en wordt breed gedragen binnen Lelystad. Ook in de gemeenteraad is hier een breed draagvlak voor.
De Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost (IGLO) was de start van het gemeentelijk beleid voor Lelystad Oost. Het raadsvoorstel voor de kaders van dit plan is zomer 2021 unaniem aangenomen. Er was ook een duidelijke betrokkenheid van de raad bij de behandeling van dit raadsvoorstel. IGLO is vervolgens doorontwikkeld naar het gebiedsplan voor Lelystad Oost 'Samen vooruit'. Dit gebiedsplan van zomer 2023 is van de alliantie. De raad heeft het ter kennisneming gekregen. Dit plan heeft beperkt aandacht gekregen van de raad.

Het programma Samen Lelystad Oost heeft tot nu toe drie programmalijnen. Deze zijn gericht op de middelen van het rijk die Lelystad voor het programma krijgt. De drie programmalijnen zijn opgezet rond de middelen voor het volkshuisvestingsfonds, school en omgeving en preventie met gezag. Daarnaast is er gemeentelijk beleid, zoals de woonvisie, waar de middelen van het volkshuisvestingsfonds goed op aansluiten. Er is vooralsnog geen aanvullend inhoudelijk beleid ontwikkeld voor Lelystad Oost. Er is bijvoorbeeld geen visie over wat wenselijk is voor buitenschoolse activiteiten van kinderen.
Dit leidt tot de vraag of er behoefte is bij de raad aan meer gemeentelijke visie over één of meerdere programmalijnen. Ook is het de vraag of en hoe de raad de relatie ziet met de andere wijken van Lelystad. Hier gaat de vraag aan vooraf of de raad voldoende overzicht heeft om die vragen te beantwoorden. De informatie die de raad krijgt is tot nu toe beperkt tot het gebiedsplan en aanvragen voor specifieke uitkeringen. Daar komen de uitvoeringsplannen bij. Deze moeten nog worden ontwikkeld. Hier kunnen we in dit startonderzoek nog niets over zeggen.

Controlerende rol

Het programma is in een beginfase. De monitoring wordt nog opgezet. De monitoring zal cijfers bevatten. Landelijk zijn er gegevens beschikbaar per wijk. Ook houdt Lelystad cijfers bij voor de programmalijnen. Een belangrijke vraag is hoe om te gaan met kwalitatieve informatie. Hoe bijvoorbeeld inzicht te krijgen in beantwoorden van de vragen als 'hoe vinden bewoners dat het gaat?'

De raad heeft zijn controlerende rol voor het programma nog niet kunnen vormgeven. Deze fase van ontwikkeling van de wijze waarop de resultaten van het programma gevolgd gaan worden is de aangewezen fase om na te denken over wat de raad gedurende het programma wil weten. De raad krijgt de monitoringsinformatie als die er is. De raad zou ook actief input kunnen geven. Een gesprek hierover is nog niet geagendeerd.

Kaderstellende en controlerend rol voor de financiën

De raad heeft ook de kaderstellende en controlerende rol voor de financiën. De raad krijgt voorstellen voor cofinanciering voorgelegd. Alle informatie in de begroting is opgenomen, zoals het minimaal moet. Er is geen overzicht in bijvoorbeeld de geldstromen voor het programma, die via de gemeente lopen. De reden hiervoor is dat de gemeente daarvoor de kassiersfunctie heeft. Het gaat om specifieke uitkeringen van het rijk, die het college aanvraagt bij het rijk voor het programma en vervolgens aan het rijk verantwoordt.
Dit betekent dat de middelen op meerdere plekken in de begroting en jaarstukken staan. Deze middelen zijn vaak ook niet afzonderlijk zichtbaar, omdat ze een onderdeel van een programma (taakveld in Lelystad) zijn. Door deze werkwijze is het inzicht van de raad in het gemeentelijk deel van het programma is moeilijk te krijgen.

Volksvertegenwoordigende rol

De raad heeft ook de volksvertegenwoordigende rol. Hier is aandacht voor doordat de raad het stimuleert dat er bewonersparticipatie is bij beleidskeuzen. Daarnaast nemen individuele raadsleden deel aan bewonersavonden in Lelystad Oost en laten ze zich op andere manieren informeren. Er is geen structuur voor bewonersparticipatie en de rol van de raad daarbij in het programma.

8.2 Opties verder ontwikkelen betrokkenheid raad

Zowel het programma Samen Lelystad Oost als de rol van de raad daarbij zijn in een beginfase. Wat zijn mogelijkheden om de rol van de raad voor Lelystad Oost verder te ontwikkelen?

In de eerste plaats is het van belang dat er een gedegen structuur wordt ontwikkeld voor het informeren van de raad. Opties daarvoor zijn:

- twee keer per jaar een rapportage over Samen Lelystad Oost (vooruitkijkend en terugkijken)
- een informatieavond over deze rapportage, met de programmadirecteur en eventueel ook alliantiepartners. Een dergelijke avond kan ook in de wijken plaatsvinden.
- zowel in de begroting als in de jaarstukken een paragraaf Samen Lelystad Oost opnemen, zodat inzichtelijk is welke bedragen in welk begrotingsprogramma er zijn opgenomen voor Samen Lelystad Oost.
- op een raadsnota standaard een vakje opgenomen of er een link is met Samen Lelystad Oost of niet, en zo ja, welke link dat is.
- aan de hand van stukken (vorige bullet) expliciet bespreken wat regulier beleid is en wat aanvullend voor Lelystad Oost. Welk beleid en middelen zijn wenselijk voor Lelystad Oost? En wat betekent dat voor de andere wijken?

In de tweede plaats is het van belang dat raadsleden met elkaar bespreken hoe ze hun rol zien en hoe ze die gaan invullen. Zo kan de raad:

- vragen om een werksessie met wethouder en ambtenaren om proactief te bespreken welke informatie de raad belangrijk vindt om het programma te volgen. Het kan dan gaan om:
    - prioriteiten van de raad. Welke indicatoren vindt de raad het belangrijkste?
    - hoe inzichtelijk te krijgen welke groepen bewoners zijn betrokken en welke nog niet.
    - hoe te weten of het echt beter gaat met bewoners?
- nadenken over hoe raadsleden in de toekomst betrokken willen zijn. Is er bijvoorbeeld behoefte aan een tussentijdse reflectie op het programma rond de verkiezingen? zodat de nieuwe raad kan bijsturen? Wat is nodig aan informatie voor de overdracht aan een nieuwe raad?

In de derde plaats is een bredere uitwisseling van ervaringen mogelijk. Een van de onderdelen van het NPLV waar enthousiasme over is bij geïnterviewden in Lelystad en andere focusgebieden van dit startonderzoek, zijn de landelijke bijeenkomsten van bijvoorbeeld de burgemeesters, de coördinerend wethouders, de programmamanagers preventie met gezag of de

programmamanagers van het volkshuisvestingsfonds. Deelnemers aan deze bijeenkomsten vinden het prettig om uit te wisselen hoe het gaat. Wat speelt overal? En wat is typisch voor de eigen gemeente? En hoe pakken ze elders een bepaald vraagstuk aan? Dit kan ook voor raadsleden zinvol zijn. Dit kan bijvoorbeeld door een (jaarlijkse) landelijke bijeenkomst. Het kan ook door bij een raad van een ander focusgebied op bezoek te gaan.

Naar inhoudsopgave

Bijlagen

Bijlage 1. Verbijzondering onderzoeksvragen vergelijkend onderzoek rekenkamers

Wat betreft het landelijke programma:

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

Wat betreft de lokale programma's:

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

Wat betreft de organisatie:

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

Wat betreft het betrekken van de doelgroep:

10. Op welke manier is de doelgroep betrokken? Hoe worden bewoners geïnformeerd over het programma? Hoe worden ideeën opgehaald bij bewoners? Hoe worden bewoners gestimuleerd actief te zijn het programma en eraan bij te dragen?
    Wat is de rol van de doelgroep in het alliantie-overleg?

Wat betreft de financiën:

11. Welke landelijke geldstromen zijn er voor het programma? Voor welke periode lopen deze geldstromen?
12. Hoe zitten de financiën van het programma in elkaar? Wat betekent dit voor de gemeentefinanciën?
13. Welke documenten krijgt de raad? Hoe is het programma herkenbaar in de begroting en andere P&C-documenten?
14. Wat is dan de rol van de raad bij de financiën?

Wat betreft de monitoring en onderzoek:

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

Wat betreft de governance:

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

Wat betreft vervolgonderzoek:

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

Bijlage 2. De drie programmalijnen in detail

In deze bijlage zoomen we in op de drie programmalijnen. Dit doen we via de vragen: Waar gaat het over? Wat is afgesproken? Hoe is het georganiseerd? Wat is aan de raad voorgelegd? Hoe staat het met de uitvoering? Wat zijn de ervaringen? Op de middelen gaan we niet in, zie daarvoor hoofdstuk 6 'bekostiging'.

B 2.1 Volkshuisvestingsfonds

Waar gaat het over? Het volkshuisvestingsfonds zijn middelen van het rijk voor herstructurering van het slechtste deel van de (particuliere) woningvoorraad in de meest kwetsbare gebieden. Het rijk bepaalt de voorwaarden. In Lelystad Oost zijn vergeleken met andere stedelijke gebieden veel woningen in particulier eigendom. Hier is een aantal redenen voor. Een belangrijke reden is dat de woningcorporaties eind vorige eeuw veel woningen hebben verkocht om financiële redenen. Het gaat om circa 5.000 van de 13.000/14.000 in het gebied. Veel woningen in particulier eigendom kennen achterstallig onderhoud.

Wat is afgesproken? Voor met name de problematiek van particuliere huiseigenaren met woningen met achterstallig onderhoud heeft Lelystad in 2021 een aanvraag ingediend voor de eerste tranche van het volkshuisvestingsfonds. De aanvraag voor de eerste tranche heeft als doelen:

- verbetering woningen (van particulieren): circa 700 woningen
- inponden (dat is het verwerven van woningen) met het doel van opknappen of vervangende nieuwbouw via Centrada; circa 40 woningen.
- verbetering openbare ruimte.

Het plan voor de eerste tranche volkshuisvestingsfonds voor Lelystad Oost is goedgekeurd door het rijk. Het plan wordt uitgevoerd. Hier is tien jaar de tijd voor. Ook is de gemeente verplicht om 30% cofinanciering bij te dragen (zie hoofdstuk 6).
Ook voor de tweede tranche van het volkshuisvestingsfonds (najaar 2023) heeft Lelystad een aanvraag ingediend. Deze heeft Lelystad niet gekregen, omdat de cofinanciering niet aan de voorwaarden voldeed. Bij de derde tranche (voorjaar 2023) is er een herkansing. Lelystad is bezig met het opstellen van een voorstel voor het verbeteren van woningen in een Vereniging van Eigenaren (VvE) en voor investeringen in maatschappelijke voorzieningen.
Zomer 2024 start de vierde tranche van het volkshuisvestingsfonds. Waarvoor dan kan worden ingeschreven, bijvoorbeeld of maatschappelijk vastgoed er wel of niet behoort en wat de voorwaarden zijn is nog niet bekend.

Hoe is het georganiseerd? Met de middelen van het volkshuisvestingsfonds kan Lelystad particuliere eigenaren helpen het huis op te knappen. Een technische medewerker en Welzijn Lelystad gaan op bezoek bij huishoudens. De technische medewerker is van de gemeente Lelystad (bij een koopwoning) of van Centrada (bij een huurwoning). Daarna stelt de technische medewerker een plan op voor het huis, dat vervolgens wordt uitgevoerd. Naast het plan worden huiseigenaren ondersteund bij het vinden van een aannemer en de uitvoering van de werkzaamheden. Bovendien kunnen de eigenaren worden geholpen met een lening en subsidiemogelijkheden. Hierdoor wordt het voor meer eigenaren haalbaar om mee te kunnen doen. Bij de gesprekken sluit ook een medewerker van Welzijn Lelystad aan. Deze kan kijken of er andere problemen zijn. Fysiek en sociaal aspecten worden op deze manier verbonden.

Wat is aan de raad voorgelegd? Zomer 2021 is informatienota 179 ter kennis neming gestuurd naar de raad. De informatienota en bijhorende bijlagen stonden op de lijst van de raadsvergadering van 22 juni 2021. De raad werd geïnformeerd over de aanvraag van het college voor de eerste tranche van het volkshuisvestingsfonds. Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2021 is de cofinanciering, die een voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van de rijksmiddelen, besproken. Daarbij is amendement 6d ingediend, waarbij € 6 miljoen van de reserve ontwikkeling stad (ROS) wordt gereserveerd voor de cofinanciering van het volkshuisvestingsfonds. Dit is minder dan de verplichte 30% cofinanciering.

In de commissie Ruimte Beheer, Energie en Duurzaamheid van 4 april 2023 is een presentatie gegeven over het volkshuisvestingsfonds. In de raadsvergadering van 25 april 2023 zijn enkele uitgangspunten voorgelegd ter besluitvorming. Het ging om uitgangspunten en een subsidieverordening

die nodig zijn voor de woningverbetering van particuliere eigenaren (eerste tranche volkshuisvestingsfonds) mogelijk te maken.
De raad heeft de aanvraag gekregen voor de tweede tranche van het volkshuisvestingsfonds. Ook is de raad bericht over de afwijzing van deze aanvraag door het rijk.

In de commissie Ruimte Beheer, Energie en Duurzaamheid van 5 maart 2024 en vervolgens de raadsvergadering van 26 maart 2024 is de cofinanciering van de derde tranche volkshuisvestingsfonds, samen met de nog ontbrekende cofinanciering van de eerste tranche aan de raad voorgelegd. De raad heeft ingestemd de middelen voor de cofinanciering te reserveren (zie verder hoofdstuk 6).

Hoe staat het met de uitvoering? De uitvoering van de eerste tranche is gestart in 2023. Om tot uitvoering over te kunnen gaan moest eerst de verordening worden aangepast en processen worden uitgelijnd. Ook is er gewerkt aan een manier om een verbintenis aan te gaan met een aannemer/aannemers, waardoor de woningeigenaren een contract kunnen sluiten met een betrouwbare aannemer die kwaliteit levert en waar de gemeente op kan sturen, terwijl de particuliere huiseigenaren de opdrachtgever blijven.
Voor het inponden door Centrada moest eerst van alles worden geregeld. Vooral omdat de gemeente de middelen van het rijk krijgt en deze doorgeeft – via een subsidie – aan Centrada. Lelystad moest eerst uitzoeken hoe dit juridisch correct moest gebeuren.
Om de openbare ruimte te verbeteren, is het belangrijk om met alle betrokkenen te bespreken hoe dit het beste kan worden gedaan. Het betrekken van bewoners is daarbij van belang. Dit is, begin 2024, nog in een beginfase. Het traject hiervoor is eind 2023 gestart.

Wat zijn de ervaringen? Het gaat bij de middelen voor het volkshuisvestingsfonds om een groot bedrag. Bij de eerste tranche gaat het om € 39,2 miljoen aan rijksmiddelen. Geïnterviewden zijn positief over de uitvoering van de eerste tranche, waarbij aandacht voor fysieke en sociale aspecten bij individuele huishoudens worden gecombineerd.
De zorgpunten zijn vooral de tijd die het kost om de randvoorwaarden te regelen, zoals het staatssteundossier. Een ander zorgpunt is dat er nu weliswaar stappen gezet kunnen worden, maar dat er daarna nog veel stappen te zetten zijn, terwijl het onzeker is of er in de toekomst middelen beschikbaar zijn.

B 2.2 School en omgeving

Waar gaat het over? De regeling school en omgeving maakt het mogelijk middelen aan te vragen voor activiteiten buiten school voor kinderen op het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Het doel hiervan is kort samengevat dat kinderen hun talenten kunnen ontwikkelen en dat ouders meer ruimte hebben voor werk of andere activiteiten. De kansenongelijkheid tussen kinderen moet door ‘school en omgeving’ afnemen.

Wat is afgesproken? Het rijk subsidieert school en omgeving. Scholen kunnen middelen aanvragen. Voor 2023 hebben de scholen dat gedaan. Het ging om een totaalbedrag voor de scholen dat via de penvoerder kon worden aangevraagd. De scholen voor het primair onderwijs in Lelystad hebben de middelen aangevraagd met een plan om 760 kinderen te bereiken.
Voor 2024 tot en met zomer 2025 konden weer middelen worden aangevraagd door scholen. Bij deze tranche moeten de individuele scholen de middelen aanvragen. Het subsidiebedrag wordt per school bepaald. Scholen zijn verdeeld in A, B en C scholen, afhankelijk van achterstanden. De verantwoording is ook per school. Niet alle scholen in Lelystad Oost die geld hebben aangevraagd hebben ook middelen voor school en omgeving gekregen; twee scholen zijn eruit gevallen.

De regeling school en omgeving beperkt zich niet tot de focuswijken. In Lelystad West is ook een school voor primair onderwijs die een aanvraag kon doen. Deze school valt niet onder het programma Samen Lelystad Oost, maar kan wel de ervaring/opzet vanuit het programma benutten. Ondersteuning van de programmalijn school en omgeving is er alleen voor de scholen in Lelystad Oost. De reden hiervoor is dat het consortium voor het primair onderwijs (zie onder het kopje ‘hoe is het georganiseerd?’) een grotere organisatie niet werkbaar vindt.

De subsidieregeling is er ook voor het voortgezet onderwijs. De drie scholen voor het voortgezet onderwijs in Lelystad maken ook gebruik van de regeling. We zoomen hier verder in op het PO.[18]

Hoe is het georganiseerd? In Lelystad zijn drie grote stichtingen voor het primair onderwijs: schOOL: 19 scholen openbaar onderwijs, SCPO, acht scholen christelijk onderwijs en vijf scholen katholiek onderwijs (SKO; scholen in heel Flevoland). Daarnaast zijn er vijf kleine scholen. De Islamitische school (Al Ihsaan) en scholen met een specifieke denominatie (bijvoorbeeld de gereformeerd vrijgemaakt school).

De drie grote stichtingen en de Islamitische school doen mee met school en omgeving. Voor school en omgeving is een consortium gevormd van het primair onderwijs (SCOP en schOOL), sportbedrijf, Kubus (cultureel centrum) en Welzijn Lelystad. Het aanbod van activiteiten in Lelystad Oost is voor alle kinderen; ook voor de scholen die geen middelen toegekend hebben gekregen door het rijk.
Het voortgezet onderwijs werkt via een school gerichte aanpak. Enkele activiteiten worden overkoepelend en in de wijken georganiseerd.

Wat is aan de raad voorgelegd? Focusgebieden kunnen ervoor kiezen de middelen voor school en omgeving onderdeel uit te laten maken van de regeling kansrijke wijk. De middelen lopen dan via de gemeente. In Lelystad is hier niet voor gekozen, omdat;

- deze programmalijn op afstand van het programma stond in 2023. De reden hiervoor is het ontbreken van het programmabureau in 2023 (zie paragraaf 4.2). De scholen voeren zelf deze programmalijn uit en betalen met de subsidie de programmamanager voor school en omgeving.
- de deelnemers aan het consortium vinden de samenwerking met de vijf partners in het consortium werkbaar. Groter is niet werkbaar. Te meer ook omdat de activiteiten en het regelen ervan een extra taak is voor de scholen.

School en omgeving loopt dus niet via de gemeente. De raad heeft daarom geen afzonderlijke documenten over deze programmalijn gekregen.

Hoe staat het met de uitvoering? Voorjaar 2023 is de uitvoering van de programmalijn school en omgeving voor het primair onderwijs gestart. In november 2023 waren 760 kinderen bereikt. In 2023 zijn in totaal ruim 1.000 kinderen bereikt. In 2023 was het aantal uren aanbod per kind geen indicator. In 2024 is dat wel een indicator.

Uitgangspunt van school en omgeving in Lelystad zijn de drie V's:

- Verrijken; dat kan via activiteiten van Kubus en het sportbedrijf
- Verlengd leren (basisvaardigheden)
- Verbinden; via welzijn-Lelystad

Er zijn bijna 100 verschillende activiteiten, zoals padelles, drumles en zwemles. Er zijn ook activiteiten voor verlengde leertijd; het gaat dan bijvoorbeeld om taalles en rekenles. De activiteiten worden als een totaalpakket weggezet. Schoolzwemmen is bijvoorbeeld duurder dan de vergoeding per uur. Andere activiteiten zijn goedkoper.
De basisvaardigheden zijn het moeilijkste in te vullen. Er zijn organisaties die een programma kunnen ontwikkelen. Deze organisaties hebben aangegeven dat onder schooltijd te kunnen doen. Dat is echter niet de opzet. De activiteiten zijn voor na schooltijd.

Ouders kunnen kinderen intekenen voor activiteiten. Daarmee wordt niet de hele doelgroep bereikt. Vanaf de tweede tranche (2024) wordt aanvullend gewerkt met een kinderbuurtwerker. Deze koppelt vraag en aanbod.

Wat zijn de ervaringen tot nu toe? De scholen hebben de aanvraag ingediend, omdat de activiteiten van toegevoegde waarde zijn voor de kinderen en de ouders. De samenwerking in het consortium wordt als positief ervaren. Het commitment is groot.

[18] We hebben om een interview met het voortgezet onderwijs gevraagd voor dit startonderzoek. Het voortgezet onderwijs heeft dit interview afgezegd en niet gereageerd op het verzoek een nieuwe afspraak in te plannen.

Er is een aantal aandachtspunten:

- ten eerste is dat het aandachtspunt dat het om incidentele middelen gaat, weliswaar voor een aantal jaren op rij, maar er is geen zekerheid voor de toekomst. Ook wordt opgemerkt dat het om de zoveelste incidentele middelen gaat.[19]
- ten tweede is dat de wijze waarop de aanvraag en verantwoording is opgezet door het rijk in 2024-2025. Dit is complexer dan in 2023, omdat het om een bedrag en aanvraag per school gaat. In tekstkader B1. hebben we opgenomen hoe de subsidie is opgebouwd. Wel gaat het in 2024-2025 om een iets langer lopende regeling; 1,5 jaar in plaats van één jaar.
- ten derde gaat het om naschoolse activiteiten. De ambitie van de activiteiten is nog niet bepaald. Wat is de stip op de horizon voor deze activiteiten? Wat zijn de stappen daar naartoe? Hoe dit lang vol te houden? Deze vragen komen enerzijds voort uit de incidentele bekostiging die planning voor de langere termijn lastig maakt. Anderzijds lijkt het eruit voort te komen dat school en omgeving in Lelystad als iets afzonderlijks wordt gezien in plaats van een integraal onderdeel van het programma Samen Lelystad Oost. School en omgeving lijkt op afstand van het gemeentelijk beleid te staan, terwijl bijvoorbeeld onderwijsachterstandenbeleid, sportbeleid (stimulering sport en beweging) en cultuuraanbod voor jongeren tot het gemeentelijk beleid hoort.
- ten vierde geven de scholen aan zich zorgen te maken over het onderwijs in Lelystad. De scholen hebben een manifest[20] opgesteld met daarin drie knelpunten voor het primair onderwijs. Het gaat om de knelpunten voldoende goede leerkrachten, het ontzorgen van leerkrachten en de vernieuwing van de onderwijshuisvesting.

Tekstkader B1. Subsidie school en omgeving (2024 – half 2025)

Vanaf 2024 moet per school een subsidie worden aangevraagd voor de regeling school en omgeving. Er zijn A, B en C scholen, afhankelijk van achterstanden. Een A-school heeft de meeste kinderen met een onderwijsachterstand.

- Een A -school krijgt het hoogste bedrag € 236 per kind per uur per week. Daarvoor moet minimaal 4 uur per week worden georganiseerd, en ieder volgend jaar één uur extra.
- Een B-school krijgt € 118 per uur per kind per week. Daarvoor moeten 10 uur worden georganiseerd, maar er wordt verantwoord op 5 uur per week.
- Een C-school komt niet in aanmerking voor de subsidie.

De scholen werken samen voor school en omgeving en bieden de activiteiten per wijk aan. Alle kinderen uit de wijk mogen naar de activiteiten ongeacht hun school.

De drie grote schoolstichtingen doen mee aan school en omgeving, evenals één van de kleinere scholen. De andere (drie) kleinere scholen kwamen niet in aanmerking, omdat twee van hen een categorie C-school zijn en dus te weinig kinderen hebben met een onderwijsachterstand. Eén van de scholen kwam niet in aanmerking, omdat deze school nog te jong is en zich nog moet 'bewijzen'. De VO-school voor praktijkonderwijs kwam wel in aanmerking en krijgt ook middelen.

B 2.3 Preventie met gezag

Waar gaat het over? Preventie met gezag (Pmg) richt zich op preventie van crimineel gedrag van jongeren. Het doel is te komen tot een veiliger Lelystad Oost. De doelstelling van Pmg is: *"Het plan is er op gericht te voorkomen dat jongeren en jongvolwassenen de georganiseerde (drugs)criminaliteit ingaan of hier verder in afglijden."* (p. 7 plan van aanpak, 2022). Preventie is een breed begrip en kan betrekking hebben op allerlei problematieken. De inzet is gericht op die thema's die een directe link hebben met het voorkomen van risicovol of crimineel gedrag. Bij Pmg wordt gekeken naar welke

[19] Eerdere incidentele subsidies waren: de NPO (nationaal programma onderwijs) middelen vanwege Corona; het ging om het inhalen van onderwijs. En de GKA (gelijke kansen alliantie) middelen; die middelen waren voor een smaller doel, kleinschaliger en korter dan school en omgeving.

[20] Gezamenlijke besturen van Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Kinderopvang en MBO in Lelystad. *manifest Onderwijs Lelystad, 2022, 'NU investeren straks GROEIEN', 9 maart 2023.*

risicofactoren en beschermende factoren van invloed kunnen hebben op het ontstaan of juist wegblijven van crimineel gedrag.

Wat is afgesproken? Pmg is een landelijke regeling waar de focusgebieden en acht andere gemeenten gebruik van kunnen maken. Het doel is om de 'voedingsbodem' voor criminaliteit weg te nemen door jongeren weerbaar te maken tegen criminaliteit of te voorkomen dat jongeren verder afglijden. De gemeente moet een aanvraag doen bij het rijk. De regeling is er voor tien jaar. Na vier jaar wordt de regeling geëvalueerd door het rijk. Cofinanciering is een vereiste.

Pmg is een onderdeel van de gebiedsaanpak Lelystad Oost en beperkt zich daarom tot Lelystad Oost. Ook in andere wijken zijn er uitdagingen. Onderdelen van Pmg kunnen ook voor andere wijken van toegevoegde waarde zijn. Bovendien is een aantal interventies van Pmg moeilijk te beperken tot alleen Lelystad Oost. Een voorbeeld is de groepsaanpak voor rondhangende jongeren. Bij deze aanpak is een onderscheid tussen jongeren uit Lelystad Oost of West niet mogelijk of zinvol.

Hoe is het georganiseerd? De belangrijkste partners van Pmg zijn begin 2024: de gemeente Lelystad, de politie, het openbaar ministerie, welzijn Lelystad, Halt, Youth for Christ, Samen Sterk, het primair onderwijs in Lelystad Oost en het voortgezet onderwijs.
De programmamanager Pmg is in dienst van de gemeente. Binnen de gemeente zijn de onderwerpen handhaving/boa's, leerplicht, beleid jeugd, onderwijs en beleid veiligheid van belang voor Pmg.
Pmg is verweven met het lokaal veiligheidsbeleid. Pmg is daarom ook opgenomen in het lokaal veiligheidsplan.
Landelijk is er met enige regelmaat een digitale meeting van alle programmamanagers Pmg. Eén keer per kwartaal is er een werkbezoek aan een van de focusgebieden. Ook komt er een leergang voor de programmamanagers.

Wat is aan de raad voorgelegd? De raad is geïnformeerd over Pmg. Voor de raadsvergadering van 22 november 2022 is een informatienota (no. 320) met het plan van aanpak Pmg aan de raad gestuurd (als a-stukken geagendeerd). De monitoring van de voortgang van Pmg is nog in de fase van opzetten. De raad zal over de monitoring worden geïnformeerd.
Er zijn geen raadsvragen geweest over Pmg. Er zijn wel vragen geweest over jeugdcriminaliteit. De aanleiding hiervoor was met name een artikel in Trouw.[21] De vragen hebben geleid tot een informatieavond met jongerenwerkers, omdat het jongerenwerk veel vragen vanuit de raad kreeg. De raad heeft via de programmabegroting 2023 cofinanciering beschikbaar gesteld van €400.000,- per jaar, zie verder hoofdstuk 6.

Hoe staat het met de uitvoering? Eind 2022 heeft de gemeente Lelystad de beschikking voor het eerste jaar van Pmg ontvangen. In 2023 is het programma in uitvoering gegaan. Dit betekende dat het plan van aanpak voor de subsidieaanvraag verder moest worden uitgewerkt. Dit is met de partners gedaan en heeft geleid tot het Pmg programmaplan voor de periode 2023 tot en met 2025 en een uitvoeringsprogramma voor 2023.
Het programmaplan bestaat uit diverse interventies. Enkele voorbeelden van interventies zijn:

- kapot sterk. Dit is een lesprogramma voor versterking van de weerbaarheid van jongeren. Kapot sterk bestaat uit vijf lessen. Het wordt gegeven aan groep 8 (11-12 jarigen). Hiervoor is geen selectie, elke basisschool uit Lelystad-Oost mag meedoen.
- inzet van jongerenwerkers in Lelystad Oost. De jongerenwerkers zijn er om op tijd in contact te komen met jongeren die zorgelijk gedrag laten zien, overlast veroorzaken of dreigen af te glijden in de criminaliteit. Lelystad had eerder al tot inzet van jongerenwerkers besloten. Door Pmg is het aantal jongerenwerkers verdubbeld. Deze extra jongerenwerkers richten zich hoofdzakelijk op jongeren uit Lelystad Oost.
- de opdracht aan het jongerenwerk was eerst alleen ambulant. Er is nu vanuit Pmg een ontwikkeling naar ook fysieke plekken. Het gaat om een aantal locaties specifiek voor jongeren.

[21] Trouw, De Top 400 is volgens burgemeester Halsema nog steeds 'een sterk instrument' 18 november 2022.

Een aantal van de interventies is nieuw. Een aantal is extra ten opzichte van al ingezet beleid, zoals de inzet van jongerenwerkers.

Wat zijn de ervaringen? Ook voor deze programmalijn zijn de ervaringen positief in de zin dat er een positieve energie is bij de betrokken partijen. Verder is deze programmalijn nog in opbouw. De lerende aanpak, die landelijk is ingezet, wordt ervaren als een goede manier om het Pmg verder uit te bouwen. Er is ruimte om dingen uit te proberen.
Een van de aandachtspunten bij het programma is de vraag of sommige activiteiten niet eigenlijk tot de basisinfrastructuur behoren.

Naar inhoudsopgave

Bijlage 3. Kernindicatoren NPLV

(de Minister voor VRO rapporteert op basis van deze kernindicatoren aan de Tweede Kamer)

Kernindicatoren actielijn 2 "We verbeteren slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken"**:**
o Leefbaarometer 'woningvoorraad'
o Het aantal te herstructureren en geherstructureerde woningen
o Het aantal nieuw te bouwen woningen
o Samenstelling woningvoorraad
o Woningen met energielabels E t/m G
o Inzet sturingsinstrumentarium woningtoewijzing

Kernindicatoren actielijn 3 "We zorgen dat meer bewoners kunnen meedoen in de samenleving"**:**
o SES-WOA-score
o Huishoudens onder sociaal minimum
o Arbeidsparticipatie
o Definitief schooladvies PO
o Inwoners zonder startkwalificatie
o Personen in schuldsanering
o Gebruik WMO
o Jongeren met jeugdzorg

Kernindicatoren actielijn 4 "We investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en vergroten de weerbaarheid van jongeren"**:**
o Leefbaarometer 'overlast & onveiligheid'
o Aantal personen jonger dan 25 verdacht van een delict
o Inwoners die 'veel jeugdoverlast' ervaren volgens de Veiligheidsmonitor

Bijlage 4. Bronnen

Documenten van de gemeente Lelystad

Informatienota (179) Aanvraag bijdrage Volkshuisvestingsfonds, 19 mei 2021 en diverse bijlagen.

Informatienota (168) Integrale gebiedsaanpak Lelystad Oost in het kader van stedelijke vernieuwing, 2020.

Informatienota (252) Startplan Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost, 2022.

Jaarrekening 2022, 2023.

Maatschappelijke agenda (2023).

Participatie, Beleidsvisie 2021', vastgesteld 23 november 2021.

Plan van aanpak Preventie met gezag, *'Mijn toekomst bepaal ik zelf',* 30 september 2022.

Presentatie raadssessie Integrale gebiedsaanpak Lelystad Oost (IGLO), op 1 december 2020 (datum presentatie 17 november 2020).

Presentatie, Volkshuisvestingsfonds/Woningverbetering Lelystad-Oost, Van het verzoek tot aan de nota van uitgangspunten, Raadscommissie 4 april 2023.

Preventie met gezag, programmaplan en uitvoeringsagenda 2023, 2023.

Programmabegroting 2022, meerjarenraming 2023 – 2025, oktober 2021.

Programmabegroting 2023, meerjarenraming 2024 – 2026, oktober 2022.

Programmabegroting 2024, meerjarenraming 2025 – 2027, oktober 2023.

Raadsakkoord 2022 – 2026, 28 juni 2022.

Raadsvoorstel (24.044) Aanvraag 3e tranche volkshuisvestingsfonds incl. cofinanciering, en bijlagen, 30 januari 2024.

Raadsvoorstel (145) Investeringsfonds Lelystad Oost, 2 mei 2021.

Raadsvoorstel (72) Kaders Integrale Gebiedsaanpak Lelystad Oost, 2021.

Raadsvoorstel (57) Nota van uitgangspunten Woningverbetering Lelystad-Oost, 14 maart 2023.

Woonvisie 2022-2027, Lelystad, Een leven lang wonen in Lelystad, Versie 08-03-2022.

Overige documenten

15 Burgemeesters, 15 juni 2020, Brief aan het kabinet: Kom op voor de meest kwetsbare gebieden; urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan.

Burgemeesters, 26 mei 2021, 'Dicht de kloof', artikel in het Algemeen Dagblad.

Gezamenlijke besturen van Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Kinderopvang en MBO in Lelystad, Manifest Onderwijs Lelystad, 2022 NU investeren straks GROEIEN, aangeboden maart 2023.

Lelystad-Oost, Plan van aanpak, school en omgeving 2023-2025.

Lelystad-Oost, Programmaplan school en omgeving, tweede tranche.

Metropool regio Amsterdam, Samenwerkingsafspraken Metropoolregio Amsterdam, 15 oktober 2021.

Minister van BZK, brief van 22 februari 2019, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2019-2020 32 847 nr. 470.

Minister van BZK, brief van 28 oktober 2019, aan de Tweede Kamer., kamerstukken II 2019-2020 30 995, no. 97.

Minister van BZK, brief van 31 maart 2020, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2019 – 2020 30995 nr. 98.

Minister van VRO, brief van 4 juli 2022, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2021-2022 30995 nr. 100.

Minister van VRO, Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid, juli 2022.

Minister van VRO, Voortgang Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid brief van 12 juni 2023, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2022-2023 30995 nr. 102.

Rebel Group, Ex ante impactanalyse Lelystad-Oost, 8 januari 2021.

Rigo Research en advies & Atlas voor gemeenten, 'leefbaarheid in Nederland 2018', Een analyse van de leefbaarheid 2016-2018 volgens de Leefbaarometer 2018.

Samen Lelystad Oost, Presentatie raadsinformatiesessie Samen Lelystad Oost, 4 april 2023, commissie Ruimte Beheer, Energie & Duurzaamheid.

Samen Lelystad Oost, Samen vooruit, gebiedsplan Samen Lelystad Oost.

Trouw, De Top 400 is volgens burgemeester Halsema nog steeds 'een sterk instrument' 18 november 2022.

Websites

Leefbaarometer: https://www.leefbaarometer.nl/home.php

Loket gezondheidsbeleid: https://www.loketgezondleven.nl/aanpak-gezonde-gemeente/werk-samen/betrek-inwoners

Platform 31: https://www.platform31.nl/over-platform31/

Zicht op wijken: https://zichtopwijken.nl/dashboard/NL00/25

Naar inhoudsopgave

Bijlage 5. Geïnterviewde personen en deelnemers sessie raadsleden

Geïnterviewden

naam	functie
Janine Romeijn	programmamanager Samen Lelystad Oost
Lars Wieringa	griffier
Peter Winterman en Mascha Wouters	programmamanager en programma-secretaris volkshuisvestingsfonds
Eline de Vries	programmamanager school en omgeving
Hinde Dijkhuis	ambtelijk opdrachtgever
Hannah Oostendorp	programmamanager preventie met gezag
Martine Visser	directeur-bestuurder Centrada
Marieke Voogt	directeur welzijn Lelystad
Annemieke Messelink	coördinerend wethouder
Ineke Bakker	burgemeester
Siska Berghuis Jasper Huzen	controller sociaal domein controller fysiek domein
Arie Slob	programmadirecteur Samen Lelystad Oost
Willem de Jager	bestuursvoorzitter SCPO

Deelnemers sessie met raadsleden

raadsleden	overige
Sandra Antonovich (fractie-assistent FvD)	*Griffie*
Jennifer Bergsma (Inwonerspartij)	Tamara Loosman (commissiegriffier)
Pieter Frankema (CU)	Lars Wieringa (griffier)
Jelle Hijmissen (CDA)	
Jonne Kortmann (PvdA)	*Rekenkamer Lelystad*
Roelien Renzema (PvdA)	Robert Douma (voorzitter rekenkamer)
Bas de Reus (GroenLinks)	
Marten Tilstra (VVD)	*IdeeVersa (extern onderzoeker)*
Jarno Volmer (CU)	Elma van de Mortel