

Rekenkamercommissie Dalfsen

Aan de gemeenteraad van
Dalfsen
Postbus 35
7720 AA Dalfsen

Ingekomen gemeente Dalfsen					
Datum: 12 FEB 2009					
Nr: 357			Ontvangstbev.		N
Afdeling: raads gruf					
B & W datum:					
	B	W	W	W	•
V.K.A.					
Bespreken					
Akkoord					
B & W besluit:					

Dalfsen, 09 februari 2009

Hierbij doet de rekenkamercommissie u het onderzoeksprogramma 2009 toekomen. Desgewenst door de raad is de rekenkamercommissie bereid daar een toelichting op te verstrekken.

Rekenkamercommissie Dalfsen,

Drs. G.D. Johanns,
Voorzitter

gemeente **Dalfsen** 

Onderzoeksprogramma 2009

Rekenkamercommissie Dalfsen
9 februari 2009

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. De longlist.....	4
3. De shortlist	4
4. Het te onderzoeken onderwerp 2009.....	10

1. Inleiding

In het voorliggende onderzoeksprogramma presenteert de Rekenkamercommissie Dalfsen haar agenda van werkzaamheden voor het jaar 2009. De taak van de Rekenkamercommissie is het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid. Als onafhankelijk bestuurslichaam heeft de Rekenkamercommissie de taak om het intern functioneren en het extern presteren van de gemeente en de daarmee verbonden instellingen te beoordelen en te (doen) verbeteren.¹ Voorafgaande aan deze onderzoeken wordt een onderzoeksprogramma opgesteld waarin staat aangegeven welke onderzoeken de Rekenkamercommissie voornemens is uit te (laten) voeren.

De Rekenkamercommissie stelt haar onderzoeksprogramma bij voorkeur op door het raadplegen van verschillende bronnen. Onder deze bronnen vallen onder andere:

- Een eigen inventarisatie door de leden van de Rekenkamercommissie
- Inbreng van mogelijke onderzoeksonderwerpen door raadsfracties uit de gemeenteraad
- Inbreng van mogelijke onderzoeksonderwerpen door burgers uit de gemeente Dalfsen¹

Bij de opstelling van het programma voor 2009 is de inbreng beperkt tot de twee eerstgenoemde bronnen.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Dalfsen bestaat uit drie externe leden die ondersteund worden door een secretaris.:

Voorzitter: Drs. G.D. Johanns
Leden: Drs. A. H. van Drooge
Dhr. R. Jonkman
Secretaris: Mevr. drs. B. Goosselink

¹ Bron: Visiedocument Rekenkamercommissie gemeente Dalfsen

2. De longlist van onderwerpen

Voor 2009 heeft de Rekenkamercommissie aansluiting gezocht bij de inventarisatie uit 2006. Het gaat voor 2009 om de volgende onderwerpen:

- Effectiviteit van het Ketenbeleid
- Handhaving van het milieubeleid met betrekking tot Individuele Behandelingsinstallaties van Afvalwater (IBA's)
- Rapportage met betrekking tot politieke items in de BBI-cyclus
- Programmabegroting als stuurmiddel: kan het beter?: Oriënterend onderzoek naar de juridische control
- Intergemeentelijke samenwerking DOORSZ-gemeenten
- Grondbeleid/nota wonen
- Beleid met betrekking tot recreatiewoningen: handhaven of gedogen
- Gemeentelijk grondbedrijf
- Europese aanbestedingsprocedures (met name in het kader van de WMO en de nieuwbouw van het gemeentehuis):
- Beoordeling en verstrekking bouwvergunningen:

Met het presidium is overleg gevoerd over suggesties voor het doen van onderzoek die de raad in gedachten heeft.

Door de raad zijn met name twee onderwerpen genoemd. Op de eerste plaats de inhuur van personeel in relatie tot het vaste personeelsbeleid van de gemeente. Daarnaast heeft de raad gesuggereerd om een onderzoek te verrichten naar de DOORSZ-samenwerking.

In het overleg met het raadspresidium over de overwegingen voor dit voorstel is naar voren gekomen dat door de relatie met het personeelsbeleid dit toch meer een managementvraagstuk dan een beleidsonderwerp is. Daarbij kwam dat er binnenkort een uitbreiding komt van het personeelsbestand met 12 formatieplaatsen. Door die uitbreiding zal er minder gebruik hoeven te worden gemaakt van de inhuur van personeel van externe bureaus. Ook werd het onderwerp uiteindelijk minder geschikt beoordeeld wegens de sterke overeenkomsten en raakvlakken met het voor 2008 lopende onderzoek naar het aanbestedings- en inkoopbeleid.

Van het gesuggereerde DOORSZ-onderzoek is geconstateerd dat dit op zich wel mogelijk is, maar dat het vermoedelijk beter is om dit intergemeentelijk op te pakken. Dan kan een beter totaalbeeld verkregen worden. Wanneer het alleen om Dalfsen gaat, geeft dat een beperkt beeld. Verder kan het gebeuren dat er tijdens het onderzoek bij de informatieverstrekking door andere gemeenten binnen het DOORSZ-verband tegen grenzen aangelopen wordt. Enerzijds omdat de rkc Dalfsen alleen onderzoek in Dalfsen kan doen en niet elders. Anderzijds kan het ook gebeuren dat andere gemeenten niet in alle omstandigheden bereid hoeven te zijn "te veel in de keuken te laten kijken".

Met het presidium is geconcludeerd dat een zodanig onderzoek vooralsnog beter in ruimer verband dan alleen de rkc Dalfsen gestart zou kunnen worden.

3. De shortlist van onderwerpen

Hieronder volgt de nadere selectie die de Rekenkamercommissie uit de longlist heeft gemaakt van mogelijke te onderzoeken onderwerpen voor 2009. Deze shortlist bevat een drietal onderwerpen, dat in aanmerking komt voor onderzoek.

De shortlist is hieronder weergegeven met een korte nadere verkenning per onderwerp. Het betreft een globale beschrijving van de wijze waarop het onderwerp benaderd zal worden. De onderzoeksvragen zullen voorafgaand aan de aanvang van het onderzoek - en in overleg met de onderzoekers - scherper geformuleerd worden.

ONDERZOEKSONDERWERP 1

Effectiviteit van het Ketenbeleid

1. Schets van het beleidsprobleem

Op het platteland ontmoeten jongeren elkaar regelmatig in keten en nemen de keten binnen het uitgaansleven van jongeren een belangrijke plaats in. Meestal zijn de ketens ondergebracht op privé-terrein in aangebouwde, verbouwde of nieuw gebouwde eenvoudige onderkomens, zoals schuurtjes of caravans. De jongeren komen hier samen om te praten, lol te maken en te drinken. De keet is op zich geen nieuw verschijnsel en daarmee ook niet eigen voor deze tijd, maar de keet van nu is op een aantal fronten wel duidelijk anders de keet van vroeger.

Maatschappelijke kanten van keten:

Keten hebben onmiskenbaar positieve functies. Ze vormen voor jongeren een aantrekkelijke vorm van vrijetijdsbesteding. Keten hebben een sociale functie, zij versterken de groepsbinding en bieden jongeren een herkenbare en vertrouwde plek in een vaak onzekere en complexe samenleving. Naast deze positieve effecten zijn er echter ontwikkelingen die zorgen baren:

Toename aantallen bezoekers

Aanvankelijk beperkt tot een kleine vriendengroep, is het aantal bezoekers van keten sterk toegenomen.

Onveilige situaties

Keten zijn regelmatig niet toegerust op het aantal bezoekers met als gevolg brandgevaarlijke situaties waarbij voorzorgsmaatregelen vaak ontbreken.

Jongere leeftijdsgroep

Wat de leeftijd betreft is er in de loop van de tijd een duidelijke verjonging opgetreden, waarbij 14 tot 16-jarigen oververtegenwoordigd zijn. Het alcoholgebruik onder deze leeftijdsgroep baart zorgen.

Toename alcoholgebruik

Het alcoholgebruik - ook bij de keet - onder de jeugd is in zijn algemeenheid de laatste jaren sterk toegenomen. Minstens zo zorgwekkend is de houding van de ouders: ruim 80% van de jongeren wordt daar thuis niet op aangesproken en er dus ook van de kant van de ouders niet of nauwelijks correctie plaatsvindt op het gedrag.

Commercieel karakter

Er zijn keten die een open karakter hebben, waar veel bezoekers zijn en waar er betaald wordt voor de drank.

De beleidsdiscussie:

1. het gezondheidsaspect
2. het bestuurlijke en juridische aspect

Gezondheid

Een zorgwekkende ontwikkeling is dat er door de jeugdige bezoekers steeds meer wordt gedronken in de keten, met alle mogelijke risico's van dien voor de gezondheid en ontwikkeling van de jongeren.

Bestuurlijk juridisch

*Wegens het alcoholverbruik en de verkoop raakt dit aan de Drank- en Horecawet (DHW) waarvan de bepalingen (vergunningplicht) van toepassing kunnen zijn. Deze vergunning houdt een aantal zaken in, waaronder de aanwezigheid van een leidinggevende en een strikte leeftijdscontrole.

** Veel keten verkeren op grond met een agrarische bestemming. Maar een keet heeft geen agrarische functie, waardoor zij dan ook volgens de eisen van het bestemmingsplan niet op legale wijze gevestigd zijn. Een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan zou door gemeenten moeten worden voorgelegd aan zowel het Rijk als de provincie (art. 19.1 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

***)Behalve met ruimtelijke regels heeft een keet ook te maken met bouwregelgeving. Wanneer een caravan of een schafkeet op het erf geplaatst wordt, een schuur verbouwd wordt of een keetje in elkaar getimmerd wordt, dan is er sprake van een bouwwerk waarvoor een bouwvergunning nodig is (art. 40 Woningwet): *“Het is verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (bouwvergunning)”*.

II. Het gemeentelijke beleid

Het ketenbeleid van de gemeente Dalfsen is ontwikkeld in samenwerking met 5 regiogemeenten: Hardenberg, Ommen, Staphorst, Steenwijk en Zwartewaterland. De scenario's, doelstellingen, uitgangspunten en richtlijnen zijn verwoord in de "Notitie Ketenbeleid gemeente Dalfsen". Deze notitie is vastgesteld in april 2008.

In Dalfsen bevinden zich naar schatting zo'n 40 keten. Na een discussie in de gemeenteraad in het voorjaar van 2005 werd geconcludeerd dat keten horen bij de jongerencultuur op het platteland. De raad heeft geen bezwaar tegen dit fenomeen maar vindt het vooral belangrijk dat jongeren, ouders, verzorgers en inwoners die een keet op hun terrein hebben, zich bewust zijn van risico's op het gebied van veiligheid en volksgezondheid.

Het ketenbeleid richt zich naast de veiligheid van de keet ook op de gezondheid van de keetbezoekers en sluit in die zin aan op het alcoholmatigingsbeleid in de gemeente Dalfsen.

Voor het beleid zijn de contouren van drie scenario's zichtbaar:

Scenario 1: "niets doen"

Scenario 2: "aanpak op basis van bestaande wet- en regelgeving"

Scenario 3: "aanpak op basis van gemeentelijk vastgestelde normen"

Uitgangspunten van het ketenbeleid in de gemeente Dalfsen:

1. Sluiting van de keten is niet gewenst
2. De voorkeur gaat uit naar inpandige keten, maar we kunnen instemmen met het bestaan van losstaande onderkomens op particulier terrein. Hierbij worden wel adviezen gegeven m.b.t. de maximale oppervlakte en zijn bijgebouwen verboden.
3. Ouders (eigenaren) en jongeren zijn primair verantwoordelijk voor het reilen en zeilen in een keet. De gemeente is daarbij ondersteunend in de vorm van informatie en voorlichting.
4. Bij excessen wordt zondermeer gehandhaafd. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld:
 - er is sprake van een commerciële keet;
 - er wordt alcohol verstrekt aan jongeren onder de 16 jaar;
 - er is sprake van aanbouw of bijgebouwen

De doelstellingen van het ketenbeleid zijn de volgende:

- Ouders wijzen op hun verantwoordelijkheid wat betreft alcoholgebruik en (brand)veiligheid in de keten;
- Jongeren meer bewust maken van eigen gedrag en hun eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld inzake het sociale gedrag in de keet en verantwoord omgaan met alcohol;
- Jongeren en ouders informeren over de (brand)veiligheidsaspecten in en om de keet.

De gemeente Dalfsen volgt een 'tussenvorm' tussen de scenario's 1 en 3.

"Niets doen" is geen optie, omdat dit ook betekent dat de gemeente geen invloed uitoeft op het alcoholgebruik in de keet. Dit zou haaks staan op het al ontwikkelde alcoholmatigingsbeleid.

Volledige toepassing van scenario 3 betekent dat er eigen gemeentelijke normen worden vastgesteld, aanvullend op bestaande wet- en regelgeving.

In plaats van het opleggen van regels is gekozen voor een aantal adviezen/tips voor ten aanzien van keten. Deze hebben betrekking op:

- * de ligging en vestiging van de keten;
- * de brandveiligheid;
- * de alcoholverstreking.

In dit "Dalfser scenario" ligt de nadruk op preventie. Bij excessen wordt er gehandhaafd door de reguliere toezichthouders, zoals dat nu ook al gebeurt.

III. Onderzoeksrichting van de rekenkamercommissie

Onderzocht zou kunnen worden in welke mate de doelen van het ketenbeleid die de gemeente Dalfsen zichzelf heeft gesteld, zijn bereikt.

ONDERZOEKSONDERWERP II:

Handhaving Milieubeleid/IBA's.

1. Schets van de probleemstelling:

Voor het gemeentelijk beleid is het wettelijk kader met name vastgelegd in de Wet Milieubeheer (Wm). In de Wm is de zorgplicht voor de riolering benoemd. De gemeente heeft de zorgplicht voor de doelmatige inzameling en transport van afvalwater. De wetgever geeft hier expliciet de ruimte voor een doelmatige afweging.

In de Wet milieubeheer zijn gemeentelijke rioleringstaken vastgelegd. De gemeente is bevoegd gezag voor lozingen op de riolering door huishoudens en bedrijven en voor IBA's die op de bodem lozen. Het waterschap is bevoegd gezag voor oppervlaktewaterlozingen. Om hier handen en voeten aan te geven zijn de gemeenten via de Wm art. 4.22 en 4.23 verplicht om een Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) op te stellen. Hierin moet worden opgenomen hoe een gemeente haar rioleringsstaak wil uitvoeren.

Aanleg en beheer van riolering is een gemeentelijke taak die zijn wettelijke basis vindt in de Wm (art.10.33).

II Het gemeentelijk beleid

Het GRP van de voormalige gemeente Dalfsen liep van 1999 tot 2005. Het GRP van de voormalige gemeente Nieuwleusen liep van 2000-2004. Vanaf 1 januari 2005 moesten alle huishoudens en bedrijven op de riolering zijn aangesloten of voldoen aan de minimumkwaliteitseisen die het Lozingenbesluit stelt. Criteria voor de verplichte aansluiting van bedrijven of huishoudens op de riolering zijn vastgelegd in het provinciaal convenant sanering huishoudelijke afvalwaterlozingen buitengebied uit 1996. In 2003 (Nieuwleusen) en 2004 (Dalfsen). Eind 2005 moesten de gemeenten voldoen aan de basisinspanning voor de riolering om de vuillast door overstort ten opzichte van 1985 te halveren. Dit is in 2008 in Dalfsen voor 98% gerealiseerd. Het GRP van Dalfsen geeft een verder invulling aan de zorgplicht voor een doelmatige inzameling en transport van afvalwater die de gemeente door de Wm wordt toebedeeld. De gemeente voldoet met dit plan aan de opgelegde planverplichting (Wm art. 4.22). Dit plan is geldig voor de periode 2007-2011.

In de afgelopen planperiode zijn in totaal 567 percelen aangesloten op (druk)riolering. Daarnaast hebben 1850 percelen een aansluiting gekregen op een zelfstandige zuivering (IBA) of actieve gierkelder. Daarmee zijn alle ongezuiverde lozingen in het buitengebied gesaneerd.

III Onderzoeksrichting van de rekenkamercommissie

Onderzocht zou kunnen worden of de sanering van alle ongezuiverde lozingen in het buitengebied doelmatig en doeltreffend is gebeurd.

ONDERZOEKSONDERWERP III:

Beleid met betrekking tot recreatiewoningen: handhaven of gedogen

I Schets van het beleidsprobleem:

Wanneer op grond van het beleid van de Minister en wetgeving een woonbestemming kan worden toegekend, wordt de afweging gemaakt of het hier ook wenselijk is. Daarbij worden afwegingen gemaakt die verder gaan dan alleen het officiële toetsingskader van de Minister: lokale omstandigheden en juridisch-financiële aspecten maken ook onderdeel uit van de afweging. Ook provinciale belangen (omgevingsvisie) spelen in dit verband een rol.

De beleidsdiscussie

De raad van de gemeente Dalfsen heeft eind vorig jaar overwogen dat voor een integrale benadering van het actualiseren van bestemmingsplannen voor recreatiewoningen het dringend gewenst is een nadere afweging te maken tussen ruimtelijke mogelijkheden, precedenten en financiële risico's alvorens een bestemmingsplan voor Rosengarde in procedure wordt gebracht. Om het integrale proces met betrekking tot de actualisering van de bestemmingsplannen voor recreatiewoningen in goede banen te leiden is een Plan van Aanpak opgesteld. Het Plan van Aanpak Onderzoek Actualisatie Bestemmingsplannen Recreatieterreinen Gemeente Dalfsen geeft de opzet van het onderzoek weer en gaat in op de te zetten stappen en uit te voeren onderzoeken. Het PvA doet geen uitspraken over de uitkomst van het onderzoek: het is een procesweergave waarin de af te wegen belangen worden bepaald. Doel is om te bepalen welke bestemming op grond van de diverse toetsingscriteria de meest voor de hand liggende bestemming is voor de recreatiewoningen op de recreatieterreinen binnen het grondgebied van de gemeente Dalfsen. Het proces zal zich in eerste instantie richten op het Bestemmingsplan recreatieterreinen Rosengarde. Dit proces fungeert vervolgens als een referentiekader voor de actualisering van de bestemmingsplannen voor andere recreatieterreinen.

II Het gemeentelijk beleid

In 1994 heeft de gemeente Dalfsen beleid vastgesteld met betrekking tot recreatiewoningen. Dat beleid is gepubliceerd, zodat iedere burger ervan op de hoogte kon zijn. In 2004 heeft de gemeente Dalfsen teruggekeken naar het vastgestelde beleid van 1994 en op basis daarvan is besloten het vastgestelde beleid uit te voeren en vervolgens is in 2004 begonnen met handhavend optreden.

Aan het einde van de handhavingsperiode is gesproken over actualisatie van de bestemmingsplannen. Deze actualisatie is nog niet in uitvoering genomen.

De stand van zaken is op dit moment als volgt.

Op 24 september 2007 heeft de raad van Dalfsen twee moties aangenomen betreffende:

1. De actualisering van het Bestemmingsplan Rosengarde en dit af te ronden in 2008:
2. De handavingsprocedure met betrekking tot het gebied Rosengardeweg op te schorten tot het moment waarop het bestemmingsplan voor dat gebied is geactualiseerd en door de raad is vastgesteld.

Om het bestemmingsplan Rosengarde te kunnen actualiseren is ruimtelijk onderzoek vereist. Naast de planologische aspecten van rijks- en provinciaal belang speelt ook een aantal andere zaken een rol in het besluitvormingstraject. Het gaat dan om lokale omstandigheden en niet-ruimtelijke aspecten waar bijvoorbeeld een kostenpost aan hangt (o.a. beheer en onderhoud, bereikbaarheid etc.) Bovendien spelen ook ander juridische factoren een rol (publiekrechtelijke, privaatrechtelijke risicoaansprakelijkheid), evenals een mogelijke precedentwerking, de "waarden" van de gemeente Dalfsen, zoals betrouwbaarheid, gelijke behande-

ling etc. De uitkomst van de toets geeft per terrein aan wat de ruimtelijke mogelijkheden zijn (wonen of verblijfsrecreatie).

III Onderzoeksrichting van de rekenkamercommissie

Onderzocht zou kunnen worden welk beleid de gemeente Dalfsen heeft gevoerd met betrekking tot recreatiewoningen en in hoeverre dat beleid doelmatig en doeltreffend is geweest.

4. HET TE ONDERZOEKEN ONDERWERP VOOR 2009

Op basis van de longlist en de inbreng van het presidium heeft de Rekenkamercommissie, na een goede afweging, besloten een onderzoek te doen naar het onderwerp: het beleid met betrekking tot recreatiewoningen: handhaven of gedogen.

De argumentatie voor deze keuze is dat het beleid met betrekking tot recreatiewoningen een onderwerp is dat volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling staat. Bovendien is het een onderwerp waarbij én teruggekeken kan worden én waarbij conclusies getrokken kunnen worden voor toekomstig beleid. Dit acht de Rekenkamercommissie een zinvolle combinatie.

De hoofdvragen in dit onderzoek zijn:

- * leidt het beleid met betrekking tot de recreatiewoningen en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven tot de gewenste resultaten;
- * is het beleid doelmatig en doeltreffend.

Deze vragen zijn verbijzonderd naar de volgende deelvragen:

- * met welke wetgeving heeft de gemeente te maken als het gaat om recreatiewoningen (landelijk en provinciaal);
- * heeft de raad kaders opgesteld voor gemeentelijk beleid ten aanzien van recreatiewoningen;
- * is hieraan verder uitvoering gegeven door b & w;
- * op welke wijze is daaraan uitvoering gegeven;
- * is het beleid met betrekking tot de recreatiewoningen effectief geweest;
- * hoe heeft de handhaving van het beleid plaatsgevonden;
- * hoe is de raad geïnformeerd over (de uitvoering van) het beleid;
- * zijn de bestemmingsplannen met betrekking tot de recreatiewoningen actueel gebleven;

Omdat het ook met het presidium besproken onderwerp "Intergemeentelijke samenwerking in DOORSZ verband" de Rekenkamercommissie als belangwekkend voorkomt, heeft de Rekenkamercommissie besloten om in de loop van het onderzoeksjaar wanneer de capaciteit - vooral de financiële - dit toelaat, een beperkte verkenning te verrichten naar de DOORSZ-samenwerking vanuit het perspectief van de gemeente Dalfsen.

De nadruk kan daarbij gelegd worden op het beantwoorden van vragen als: wat heeft de samenwerking voor de gemeente Dalfsen opgeleverd, hoe is de samenwerking tot op heden verlopen, waar hebben de accenten gelegen, hoe is de communicatie geweest en welk leerpunten kunnen daaruit gehaald worden voor de toekomstig beleid.

De Rekenkamercommissie zal daarbij bezien in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van de intergemeentelijke onderzoekspool en eigen inzet.

Overigens merkt de Rekenkamercommissie op dat het onderzoeksprogramma 2009 flexibel is. Wanneer er aanleiding toe is, kan het onderzoeksprogramma worden bijgesteld. In de keuze van de onderwerpen voor onderzoek wordt, voor zover mogelijk, rekening gehouden met de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken die het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) uitvoert.

De Rekenkamercommissie hoopt met de uitvoering van het onderzoeksprogramma 2009 een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan de verbetering van het openbaar bestuur in Dalfsen.

Rekenkamercommissie Dalfsen

Aan het College van B&W van Dalfsen
Postbus 35
7720 AA Dalfsen

Dalfsen, 09 februari 2009

Heden heeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad zijn onderzoeksprogramma 2009 aangeboden. Hierbij doet de rekenkamercommissie u in afschrift het onderzoeksprogramma 2009 toekomen.

Rekenkamercommissie Dalfsen,

Drs. G.D. Johanns,
Voorzitter