Rekenkamer Lelystad

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
--	--	--	12 december 2019
behandeld door	**doorkiesnummer**	**bijlagen**	**dossiernummer**
P.B. Nieuwenhuis	14-0320	2	--

onderwerp
Aanbiedingsbrief onderzoek regie in Lelystad

pr-nummer
--

Geachte raad,

Hierbij bieden wij u ons onderzoek ‘Regie in uitvoering’ aan. Met dit onderzoek hebben wij een gemeenschappelijke taal en betekenis willen geven aan de diverse vormen van regie zoals die ook in de gemeente Lelystad worden toegepast.

> *Aanleiding voor het onderzoek is de observatie dat in Lelystad beleid regelmatig in een vorm van regie tot stand komt en/of wordt uitgevoerd. Het is daarbij opvallend dat het begrip ‘regie’ daarbij niet wordt gebruikt. Dat op zich hoeft niet te verbazen, aangezien ook in andere gemeenten dezelfde observatie kan worden gedaan. Het hanteren van diverse definities is echter wel onhandig. Immers, als u als raad(sfracties) verschillende taal en betekenis toekent aan één en hetzelfde begrip, liggen spraakverwarring, gebrek aan onderling begrip en mogelijk teleurstellingen op de loer. En het belemmert de kwaliteit van de besluitvorming in de raad.*

Rekenkamer Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14-0320
www.lelystad.nl/rekenkamer
rekenkamer@lelystad.nl

Met dit onderzoek heeft de rekenkamer Lelystad willen toetsen of onze observatie juist is en of het mogelijk is tot een gemeenschappelijke taal en betekenis voor regie te komen. Voordelen hiervan kunnen zijn minder onduidelijkheid en minder van de bijbehorende politieke, bestuurlijke en ambtelijke drukte. Een ander voordeel kan het eenvoudiger kennisnemen van '*good practices*' in andere gemeenten zijn.

LEESWIJZER

In deze brief geven wij als eerste de bestuurlijke hoofdlijnen van ons onderzoek weer. Hierna volgt in zijn geheel de bestuurlijke reactie van het college. In aansluiting op de bestuurlijke reactie heeft de rekenkamer Lelystad iets nieuws geïntroduceerd: het bestuurlijk overleg over dit onderzoek. Aan dit overleg hebben afvaardigingen van uw commissie van de rekening, het college, de rekenkamer en de onderzoekers deelgenomen. Het is vooral de bedoeling met het bestuurlijk overleg te komen tot heldere beslispunten voor de gemeenteraad. Eventuele onduidelijkheden die dit in de weg staan kunnen we in het overleg misschien wegnemen. Mogelijk verwachte uitvoeringsproblemen kunnen in het bestuurlijk overleg worden geduid en in de tijd worden geplaatst.

In ons nawoord hebben wij zowel de uitkomst van het bestuurlijk overleg recht willen doen als onze uiteindelijke standpunten aan uw raad opgenomen.

Door deze inhoudelijke stappen in deze brief met u te delen, willen wij u in staat stellen het proces te volgen én een goede discussie en goede besluiten in uw raad te ondersteunen.
De hoofdlijnen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek geven we hieronder beknopt weer.

HOEWEL REGIE IN LELYSTAD WORDT TOEGEPAST, WIL LELYSTAD GEEN REGIEGEMEENTE ZIJN

Steeds vaker worden gemeentelijke taken uitgevoerd door regie toe te passen. Dat houdt in dat de gemeentelijke organisatie niet alles zelf uitvoert, maar die uitvoering samen met andere gemeenten, bedrijven, maatschappelijke instellingen of inwoners oppakt. Raad, college en ambtelijk apparaat van de Gemeente Lelystad herkennen deze ontwikkeling. Toch streeft het huidige Lelystadse college er niet naar regiegemeente te zijn. Het concernteam van de Gemeente Lelystad spreekt liever over omgevingsbewust en opgavengericht: per opgave en in afstemming met de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt beleid gemaakt en uitgevoerd.

GEEN DUIDELIJKE DEFINITIES VOOR (DE DIVERSE VORMEN VAN) REGIE

Uit het onderzoek naar de rol van de Lelystadse raad bij regie blijkt dat er nog geen duidelijke definities zijn. Regie komt in het algemeen in veel verschillende vormen voor. Deze vormen zijn te ordenen naar de mate waarin raad en organisatie grip hebben op de beleidskeuzes en de randvoorwaarden voor de uitvoering van deze keuzes. Welke vorm van regie bij uitvoering van beleid een verstandige keuze is, hangt af van de opgave, de mogelijke inzet van (partijen uit) de samenleving en de ambities van raad en college.

KEUZE VOOR REGIE HEEFT GEVOLGEN VOOR DE ROL VAN DE RAAD

Opgaven gezamenlijk doen met andere gemeenten of met de samenleving heeft gevolgen voor de rol van de raad. Het betekent in ieder geval dat de ruimte voor de raad wordt ingeperkt. Immers, andere partijen doen in meer of mindere mate mee in het proces van kaderstelling. Soms heeft de gekozen vorm van samenwerking ook gevolgen voor de controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad.

In de praktijk heeft de raad dan minder grip, hoewel hij wel eindverantwoordelijk voor de consequenties en resultaten blijft.

CASUSONDERZOEK: REGIE MET WISSELEND SUCCES TOEGEPAST IN LELYSTAD

In drie casussen is regie in de Lelystadse praktijk bestudeerd: Buurtbegroting Lelystad-Haven (co creatie), Groot Onderhoud Buitenruimte (coproductie) en Parkeerservice (uitbesteding).

Uit het casusonderzoek blijkt dat de organisatie steeds meer wordt ingericht op flexibele inzet van teams rond opgaven, maar dat gebeurt niet volgens een vooraf bedacht plan. Dat komt ook naar voren uit de keuzes die per opgave/beleidsterrein worden gemaakt: er worden niet steeds dezelfde begrippen gebruikt en er is geen consistent patroon in het formuleren van doelen en het kiezen van instrumenten. De organisatie lijkt desondanks in grote lijnen goed in staat de diverse vormen van regie toe te passen. Co creatie blijkt de meest ingewikkelde opgave voor de organisatie. De toepassing van regie in Lelystad wordt in dit onderzoek getypeerd als '*werk in uitvoering*'.

Uit de casus Buurtbegroting blijkt dat de raad vooraf duidelijk positie heeft gekozen: de co creatie vindt plaats vanuit de inwoners waarbij het ambtelijk apparaat ondersteunt. Het proces om te komen tot besluitvorming is goed voorbereid en doordacht, het proces van uitvoering en realisatie echter niet. Hierbij past wel een nuancering. De ambtelijke organisatie heeft het proces tot en met het vaststellen van de buurtbegroting gezien als co creatie. Het traject daarna hebben zij nooit als co creatie bestempeld.
Het bleek voor de begeleidende ambtenaren niet makkelijk om het tempo van de inwoners te volgen en om de informatie - die nodig was om inwoners te laten kiezen - op tijd en op het juiste niveau aan te leveren. Toen de keuze voor projecten binnen de buurtbegroting was gemaakt, was het experiment in de ogen van de ambtelijke organisatie afgerond. Naar mening van de bewoners was het project toen echter nog lang niet klaar. Hieruit blijkt een behoorlijk verschil in verwachting tussen ambtelijke organisatie en inwoners. Met deze ontwikkelingen heeft de organisatie uiteindelijk vooraf onvoldoende rekening gehouden. De ambtelijke organisatie heeft er bijgevolg ook onvoldoende tijd en inzet voor gereserveerd.

In de casus groot onderhoud (coproductie) heeft de raad steeds gevraagd om meer invloed voor inwoners. Hoewel de organisatie op alle fronten goed is ingericht op dit proces, zijn raad en inwoners niet altijd tevreden met de uitkomsten. Dat heeft er onder meer mee te maken dat de wensen van inwoners niet altijd passen binnen de wettelijke vereisten en de kaders zoals gesteld door de raad.

In de casus Parkeerservice (uitbesteden) neemt Lelystad deel in een coöperatie. Zowel de rol van eigenaar als de rol van afnemer zijn in de ambtelijke organisatie goed belegd. Er zijn heldere werkafspraken gemaakt tussen de coöperatie en de ambtelijke organisatie. De raad heeft op diverse momenten inhoudelijke kaders gesteld. De raad wordt - meer dan vooraf afgesproken - op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de coöperatie. De raad berust erin dat hij door de uitbesteding op afstand is komen te staan, maar blijft actief betrokken bij dit dossier.

RAAD VAAK OP ACHTERSTAND BIJ TOEPASSING REGIE

De bestudeerde theorie wijst uit dat het een goede praktijk is te werken vanuit een visie op regie, de vorm van regie aan te passen aan wat mogelijk is per opgave om tenslotte in een aantal stappen de regievorm op een passende wijze in te richten.

Als de Lelystadse praktijk naast de theorie wordt gelegd, valt op dat raad en college geen transparante afspraken hebben gemaakt over wat de gevolgen van regie zijn voor:

- de rollen van raad en college,
- de onderlinge verhoudingen en
- de verhouding tot de inwoners, instellingen en bedrijven.

Het ontbreken van een visie hierop is jammer, want dit zet de raad op achterstand ten opzichte van het college en de organisatie. Regie betekent immers bijna per definitie een beperking om (bij) te sturen door de raad. De raad kan ook moeilijker controleren in dergelijke gevallen. Het kan ook gevolgen hebben voor de vertegenwoordigende rol van de raad. Bij toepassing van bepaalde vormen van regie neemt een deel van de inwoners vanuit een specifiek en primair eigen belang deel. Het is dan de vraag wie nog voor het algemeen belang opkomt, als de raad het niet meer doet of kan.

Nu maakt de ambtelijke organisatie de afweging voor (een vorm van) regie bij iedere opgave. Dat betekent meteen dat de raad niet altijd (*vooraf*) wordt betrokken hierbij; dat gebeurt alleen als college en organisatie dat agenderen. De raad kan in voorkomende gevallen vanuit de controlerende rol wel reageren op de gemaakte keuzes, bijvoorbeeld door er vragen over te stellen of de gemaakte keuzes ter discussie te stellen.

Het is belangrijk dat de raad grip houdt op taken die in regie worden uitgevoerd. Immers, de raad blijft altijd politiek en bestuurlijk eindverantwoordelijk. Kaderstelling – bijvoorbeeld in de vorm van een visie op regie - lijkt een goed aanknopingspunt om de grip van de raad op de toepassing van regie te versterken. De raad zou zijn positie ook kunnen versterken door met het college in debat te gaan over nut en noodzaak van een visie of ambities rond regievoering. Dat zou de raad helpen om zelf actiever positie te kiezen en meer kaderstellend (vooraf) en minder controlerend (achteraf) betrokken te zijn.

CONCLUSIES REKENKAMER

1. College en organisatie van Lelystad hebben gekozen voor omgevingsbewust en opgavengericht werken. Gevolg is dat de organisatie in voorkomende gevallen uiteindelijk impliciet de keuze maakt voor de vorm van regie. Daarmee onttrekt deze keuze zich aan de waarneming van de raad.
2. Door het ontbreken van een visie passen college en organisatie regie al werkenderwijs toe. In een dergelijke context is iedere eventuele inbreng van de raad meestal te laat. De raad zou zich altijd de vraag moeten stellen onder welke vorm van regie de vervolgbesluitvorming plaatsvindt.
3. De ambtelijke organisatie weet in principe de diverse vormen van regie in de praktijk toe te passen en wordt aan de hand van experimenten ingericht op meer flexibele inzetbaarheid. Ondanks de inzet en expertise van de organisatie, onderschat zij soms wat nodig is om echt aan het tempo en de verwachtingen van inwoners te voldoen.
4. De organisatie kiest bewust rol en positie bij de verschillende maatschappelijke opgaven. Zij maakt echter geen gebruik van een consistent patroon van afgebakende rollen met bijbehorende systematische toepassing van werkwijzen en instrumenten. Daardoor kan de raad niet controleren of de juiste vorm op de juiste manier wordt toegepast.

5. Co creatie vraagt tijd en ruimte om op het tempo van de samenleving mee te bewegen. De organisatie lijkt daar nog niet voldoende op toegerust. Ook was de organisatie in deze casus nog niet ingericht op het verstrekken van de informatie, die inwoners nodig hebben voor het maken van keuzes. Alleen het proces voor participatie was vooraf ingericht en dat bleek in de praktijk niet afdoende.
6. Coproductie werkt pas als de kaders waarbinnen dit moet plaatsvinden zo zijn vormgegeven, dat inwoners ook voldoende ruimte krijgen om een wezenlijk effect te hebben op de uitkomst van het participatieproces.
7. Uitbesteding van taken blijft een juridisch ingewikkeld proces voor raadsleden om goed te doorgronden. Door op de juiste momenten de juiste keuzes te maken en kaders te stellen, kan de raad echter goed invloed hebben uit de uitbesteding.

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer Lelystad de Lelystadse raad aan te besluiten tot het volgende:

AANBEVELINGEN REKENKAMER

1. Het college te vragen te rapporteren hoe op dit moment in de organisatie invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden voor regievoering, ter voorbereiding op het formuleren van een visie.
2. Het college te vragen een voorstel te doen voor een visie op regievoering en de rol van de raad daarbij en zich ook vooraf zelf te bezinnen op de onderwerpen waarbij de raad regie wel of niet wenselijk vindt.
3. Als een visie niet mogelijk blijkt, controleer bij voorstellen actief of er een passende vorm van regie is gekozen.
4. Elk beleidsdocument, waarin een aspect van regie meespeelt, te voorzien van een consistente en duidelijk kenbare analyse van het krachtenveld rondom de opgave en het format voor raadsvoorstellen aan te passen, zodat wordt verantwoord waarom bij deze opgave voor een bepaalde vorm van regie is gekozen.
5. Het college te vragen te rapporteren hoe op dit moment in de organisatie invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden voor regievoering, ter voorbereiding op het formuleren van een visie.
6. Het college te vragen een voorstel te doen voor een visie op regievoering en de rol van de raad daarbij en zich ook vooraf zelf te bezinnen op de onderwerpen waarbij de raad regie wel of niet wenselijk vindt.
7. Als een visie niet mogelijk blijkt, controleer bij voorstellen actief of er een passende vorm van regie is gekozen.
8. Elk beleidsdocument, waarin een aspect van regie meespeelt, te voorzien van een consistente en duidelijk kenbare analyse van het krachtenveld rondom de opgave en het format voor raadsvoorstellen aan te passen, zodat wordt verantwoord waarom bij deze opgave voor een bepaalde vorm van regie is gekozen.

Ook heeft de rekenkamer Lelystad een aantal aanbevelingen voor de raad geformuleerd naar aanleiding van de bestudeerde casussen:

1. Het college te vragen te rapporteren hoe de geleerde lessen uit de het co creatieproces buurtbegroting zijn vertaald in nieuwe faciliteiten en procesafspraken voor de wijken waar dit experiment is voortgezet.
2. Een voorstel te vragen van het college voor een passend niveau van kaderstelling voor groot onderhoud, waarbij ruimte is voor coproductie met inwoners.
3. De consequente toepassing van het kader verbonden partijen bij uitbesteding te borgen.

BESTUURLIJK OVERLEG

In het bestuurlijk wederhoor op het onderzoek naar regie geeft het college aan zich te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen. Het college herkent ook veel van de bevindingen. Tevens zegt het college te willen komen tot een gedeeld begrippenapparaat. De rekenkamer Lelystad is verheugd over de positieve reactie van het college. De schriftelijke bestuurlijke reactie van het college is overigens opgenomen in de bijlagen bij deze aanbiedingsbrief.

Al vroeg in het onderzoek is ons duidelijk geworden dat college en organisatie zich niet identificeren als regiegemeente. Toch heeft de rekenkamer de term regie wel degelijk aangetroffen. Zowel in oudere, als in meer recente Lelystadse stukken; bijvoorbeeld in het vorige collegeakkoord en meer recentelijk in het koersdocument. We hebben daarom gemeend de gekozen definities en het overkoepelende begrip regie te kunnen handhaven in het onderzoek. Bovendien vinden we dat de term regie goed past bij de rol van de raad, in de zin van kaderstelling, sturing en controle. Het begrip regie en de uitwerking daarvan in het rapport regie, zijn ontleend aan een uitgebreid theoretisch onderzoek. Met dat theoretisch onderzoek hebben de onderzoekers beoogd niet alleen invulling aan de begrippen te geven, maar ook de vergelijkbaarheid van en het lerend vermogen over regie te bevorderen.

Daarentegen wil het college in zijn bestuurlijk wederhoor en in het bestuurlijk overleg bij voorkeur spreken van participatie, omdat participatie in het overleg van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie de gebruikelijke term zou zijn. Ook merkt het college op dat de '*hoofdvorm uitbesteding*' een collegebevoegdheid is en daarmee niet onder het begrip participatie valt. Van de zijde van het college wordt regie een vaag begrip gevonden. Echter, dat geldt volgens de portefeuillehouder evenzeer voor de termen participatie, co creatie en coproductie. De portefeuillehouder zou het woord regie of participatie daarom liever vermijden en in eenvoudige taal willen uitleggen wat wordt bedoeld met deze begrippen. Daarom is volgens haar een waardevolle les uit het rapport dan ook '*pas toe, maar leg ook uit*'. Daarmee bedoelt zij dat het belangrijk is vaker vooraf uit te spreken welke verwachtingen er zijn, welke rollen de verschillende partijen hebben en welke doelen worden gediend. Die notie is volgens de portefeuillehouder belangrijker dan de discussie over de te gebruiken woorden.
Verder ziet het college in onze aanbevelingen het bezwaar dat zowel het gebruik van het begrip regie als het opnemen hiervan in het standaard format van raadsvoorstellen leidt tot een verzwaring van de werklast van de organisatie. De portefeuillehouder is geen voorstander van het maken van een visie specifiek op regie.

Er zijn volgens de portefeuillehouder andere manieren om met de nagestreefde bewustwording om te gaan. De organisatie wil bijvoorbeeld zelf nog leerpunten uit de drie onderzochte cases destilleren. Die kunnen dienen als kapstok voor een discussie tussen raad en college. De portefeuillehouder doet de suggestie periodiek een moment te kiezen, waarop raad en college de dilemma's omtrent regie en onderlinge verhoudingen kunnen bespreken. Een goed moment zou volgens haar bijvoorbeeld de jaarlijkse tweedaagse met raad en college kunnen zijn. Raad en college kunnen – volgens de portefeuillehouder - dan ook proberen sluitende afspraken met elkaar te maken en / of met elkaar alert zijn op de rolverdeling. Het Lelystadse bestuursakkoord kan naar mening van de portefeuillehouder een aanknopingspunt zijn voor een discussie tussen raad en college over regie en onderlinge verhoudingen. In dat stuk staan passages over hoe raad en college zich verhouden tot elkaar en tot de inwoners. Aan de hand daarvan kunnen raad en college uitwisselen hoe raad en college de onderlinge verhoudingen duiden in de diverse sturingssituaties. Als raad en college voor het creëren van bewustzijn omtrent regie

een modus kunnen vinden, is de gemeente alweer een stuk verder in het proces van het op de juiste wijze toepassen van dit instrument.

NAWOORD REKENKAMER

Zoals eerder opgemerkt is de rekenkamer van mening dat het hanteren van één en het zelfde begrippenapparaat vele voordelen biedt. Afgezien van de gevoelswaarde van de begrippen participatie en regie, is het kiezen en gebruiken van één begrip belangrijk. Echter, regie en participatie zijn in de beleving van de rekenkamer geen onderling uitwisselbare begrippen; ze hebben een verschillende betekenis en inhoud. Regie gaat over de vorm waarin een gemeentelijke taak wordt georganiseerd en de organisatorische en procedurele aspecten en gevolgen die daarbij horen.

Onder vormen van regie vallen niet alleen coproductie en co creatie, maar ook uitbesteden. De raad heeft namelijk nog steeds wel degelijk een rol bij uitbesteden. In elk van de drie hoofdvormen is het gevolg dat de gemeenteraad meer of minder afziet van de mogelijkheden tot kaderstellen en controleren van het beleid. De raad plaatst zichzelf dus op afstand. Deze afstand heeft ook invloed op (de manier van) het bereiken van maatschappelijk effect van beleid. Dat maakt het wenselijk dat de raad bij het besluit over het te voeren beleid ook de voor- en nadelen van de verschillende vormen van uitbesteden overweegt. Tegelijkertijd vereist de andere rol van de raad bij uitbesteden en – in die situaties waarin de raad bevoegd is tot kaderstelling[1] - een andere manier van kaderstellen.

Anders geformuleerd: het gaat er in essentie om dat de raad zich per vorm van regie een andere wijze van kaderstellen en controleren aanmeet, waarbij het vooral belangrijk is dat de raad bewust positie kan kiezen of en wanneer (een vorm van) regie wordt toegepast. Een gezamenlijk, eenduidig en uitgelegd begrippenapparaat helpt de raad bij die bewuste keuze. Het gebruiken van algemeen aanvaarde begrippen maakt het daarnaast mogelijk dat Lelystad later - bij evaluatie van (de gekozen vorm van) regie - kan leren van wat andere gemeenten op het gebied van regie ontwikkelen. Op die manier kan de Gemeente Lelystad gebruik maken van de sterke punten van zowel de eigen werkwijze als die van anderen.

Alles overziende blijft de rekenkamer bij zijn aanbeveling en keuze voor het begrip regie.

Graag gaat de rekenkamer tot besluit van deze paragraaf in op de opmerkingen uit de bestuurlijke reactie over de aanbevelingen van de rekenkamer Lelystad:

- De rekenkamer is verheugd dat het college de dilemma's uit aanbeveling 1 en 2 herkent. Het college wil een visie op participatie maken, waarbij de ontwikkeling van de organisatie is inbegrepen. In dat document zou de keuze voor een gemeenschappelijke taal over regie en participatie vastgelegd kunnen worden. Het zou goed zijn om daar een constructief en gezamenlijk proces van raad en college van te maken. In genoemde visie zouden de door de raad over te nemen aanbevelingen uit dit rapport over regie een plek moeten krijgen.
- Aanbevelingen 3 en 4 zijn gericht op het samenspel tussen raad en college. In de dagelijkse praktijk van de organisatie kan het college een verbeterslag maken door raadsvoorstellen in voorkomende, relevante gevallen te voorzien van een herkenbare vaste indeling, waarin de mogelijke keuzes voor

[1] Zie ook paragraaf 2.4 uit de nota van bevindingen.

bepaalde vormen van regie wordt toegelicht. Natuurlijk kan het college afwachten tot de raad deze aanbevelingen overneemt, maar het college kan desgewenst ook het initiatief nemen.

- De rekenkamer is verheugd dat het college aanbevelingen 5 en 6 al oppakt. Desalniettemin is het goed dat de raad controleert of de in dit rapport genoemde thema's ook terugkomen in de evaluaties die de raad te zien krijgt.

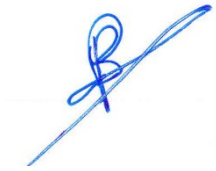
TOT SLOT

Indien uw raad over dit onderwerp – of daarmee verband houdende onderwerpen – nog aanvullende vragen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij zullen ons uiterste best doen uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden.

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,	de voorzitter,
	
P.B. Nieuwenhuis	R.J.E. Douma

BIJLAGE: BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE

Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB Lelystad

gemeente Lelystad

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
11 juli 2019	U19-114551	U19-114930	03 SEP. 2019
behandeld door	**doorkiesnummer**	**bijlagen**	**dossiernummer**
G. Kwantes	0631954283		

onderwerp
Bestuurlijke reactie concept rekenkamerrapport "Regie in Uitvoering"

pr-nummer

Geachte Rekenkamer,

Graag reageert het college van B&W op uw rapport "Regie in Uitvoering: Een onderzoek naar ambities en praktijk bij de gemeente Lelystad." We zullen ingaan op de algemene strekking van het rapport en de aanbevelingen. In een bijlage reageren we meer gedetailleerd op de weergave van twee van de drie casus.

Samenvatting
Het college herkent zich voor het grootste deel in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, mits we 'participatie' mogen lezen in plaats van 'regie'. Doen we dat, dan onderschrijven we en komen we reeds tegemoet aan de meeste aanbevelingen van de rekenkamer.

Regie is een complex containerbegrip. Raad, college en organisatie gebruiken de term 'regie' tot nu toe zelden. En de introductie van een nieuw complex begrip in onze discussies, heeft voor het college weinig meerwaarde. De meer fundamentele waarnemingen in het onderzoek betreffen coproductie en cocreatie. Tot nu toe spreken raad, college en organisatie daarover als 'participatie'. Het college stelt voor dat te blijven doen. De derde 'hoofdvorm' van regie in het onderzoek – uitbesteding – betreft een collegebevoegdheid, waarvan het onderzoek laat zien dat de gemeenteraad daar prima bij betrokken wordt op het moment dat die keuze 'politiek spannend' blijkt. Het is niet nodig uitbesteden te problematiseren.

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

'Regiegemeente' en 'regie' zijn lastige begrippen

In het rekenkamerrapport staat de term "regie" centraal. Allereerst constateert het college dat deze term doorgaans geen voorname plek inneemt in het vocabulaire van raad en college. We praten wel vaak met elkaar over 'waarom' en 'wat het betekent' dat onze "gemeentelijke organisatie niet alles zelf uitvoert, maar samen [optrekt] met andere gemeenten, bedrijven, maatschappelijke instellingen of inwoners" (p. 1). Het rapport geeft in onze optiek juist aan dat zowel raad, college, als organisatie deze trend herkennen en omarmen. Ook dat zowel raad, college, als organisatie hieromtrent op dilemma's stuiten – waarover we met elkaar in gesprek zijn. Echter plakken we daar tot nu toe zelden het etiket 'regie' op. Regie is voor het college, en blijft ook na dit onderzoek, een wat onduidelijke term.

Het college bemerkt namelijk in gesprekken met andere overheden, hetzelfde als de onderzoekers. 'Regie' en 'regiegemeente' zijn containerbegrippen; termen die door iedere overheid en ieder consultancy weer anders worden uitgelegd en ingevuld. Waar 'regie' globaal over gaat is dat de gemeente de uitvoering van beleid, en soms zelf een deel van de beleidsvorming, op afstand zet. Echter gemeenten kunnen hier zowel voor kiezen vanuit een bezuinigingsoogpunt, of om risico's binnen de uitvoering zo min mogelijk zelf te dragen, als omdat ze ervan overtuigd zijn dat samenwerking met partners betere resultaten oplevert. Zulke verschillen zorgen voor een fundamenteel andere inkleuring van het begrip regie.

Lelystad zelf, wordt in het onderzoek eerst niet en daarna wel een 'regiegemeente' genoemd. Dit klopt in het licht van de wankelende definitie. Het college vindt het belangrijk om te benadrukken dat de Lelystadse gemeenteraad, noch het college (of organisatie) daadwerkelijk de ambitie hebben gehad om Lelystad consequent tot 'regiegemeente' om te vormen. Wij bedoelen daarmee dat Lelystad nooit de keuze heeft gemaakt om de uitvoering (en beleidsvorming) consequent, zoveel mogelijk op afstand te zetten. Lelystad kiest ook nu niet voor de principiële en daarmee rigide positie om zo min mogelijk zelf te doen en zo veel mogelijk regie te voeren. En heeft al zeker niet de veronderstelling gehad of de ambitie geformuleerd om daar (grote) besparingen aan te kunnen ontlenen. Dat Lelystad – en veel andere gemeenten – in dit opzicht *geen* regiegemeente willen zijn, geven de onderzoekers zelf ook aan (p. 1 samenvatting, p. 6, p. 15). Evengoed wordt in het onderzoek en in het bijzonder in de (deel)vraagstellingen veelvuldig aan Lelystad – en andere gemeenten – als 'regiegemeente' gerefereerd (p. 2-3). Dat is in de betekenis van een gemeente die *soms* een positie als regisseur kiest. Allicht doen wij dit. De gemeente Lelystad kiest al jaren positie, afhankelijk van het onderwerp. Veel andere gemeenten hanteren een vergelijkbaar uitgangspunt. We zijn dus in het onderzoek zowel geen regiegemeente als wel een regiegemeente. Hoewel we begrip hebben voor de complexiteit van de materie, creëert dit voor het college een even zo moeilijk leesbaar rapport.

Het college heeft, naast de betekenis van regiegemeente, moeite met de invulling van de termen regie en regisseren, en de visualisatie daarvan op p. 8. Deze visualisatie toont een aantal "wijzen van uitvoering" (zie toelichting p. 7), waarbij in de twee witte blokjes links onder de gemeente volgens de onderzoekers aan zet is. In het witte en donker oranje blokje rechts boven, laat de gemeente het onderwerp helemaal los. De vijf licht oranje blokjes in het midden, geven vormen van regie weer. Het rapport gaat vervolgens in op drie van deze vijf vormen – uitbesteden, coproductie en cocreatie – als ware dit hoofdvormen. De andere twee vormen laat het (ongemotiveerd) buiten beschouwing. Wat het college verwarrend vindt, is dat in deze visualisatie én keuze van deze drie hoofdvormen van regie, geen onderscheid gemaakt wordt tussen de rol en bevoegdheden van het college en die van de raad. Dit terwijl in het rapport geen handreiking gedaan wordt aan 'de gemeente' als geheel, in ongedifferentieerde vorm. De onderzoekers willen juist de *gemeenteraad* in zijn specifieke rol behulpzaam zijn.

Liever loskoppelen 'uitbesteden' van 'participatie' (coproductie en cocreatie)

Het college stelt een andere kijk op de zaak voor. Eén die even zo goed recht doet aan de bevindingen, inzichten, conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Maar die, in onze optiek, dichter bij de

belevingswereld staat van raad, college en organisatie. En waarvoor het niet nodig is de term 'regie' te gebruiken – dus deze term nu prominent in ons vocabulaire en begrippenkader op te nemen.

Het college meent dat we dezelfde discussie makkelijker kunnen voeren. Namelijk door uitbesteden los te koppelen van coproductie en cocreatie. Het college gaat liever het gesprek aan met de raad over die laatste twee categorieën onder de noemer 'participatie', omdat dit de term is die reeds gebruikt wordt door raad, college en organisatie.

Uitbesteding is een uitvoeringskeuze. Voor de raad afdoende ondervangen, in zowel theorie (middels "kader verbonden partijen") als in de praktijk.

Uitbesteding is, volgens het college, anders dan de keuze voor coproductie en cocreatie, primair een keuze voor een bepaalde manier van uitvoeren – in de zin van art. 160 lid 1b Gemeentewet. Daarmee primair een zaak van het college. Wanneer de keuze valt op uitbesteding, ten opzichte van uitvoeren in eigen beheer, of inbesteden, zijn de beleidsinhoudelijke kaders reeds in een eerder stadium, door uw raad gesteld. De vraag is dan 'wie' het doet, niet 'wat' er gebeuren moet. Dat 'wat', en alle randvoorwaarden daaromtrent, worden vastgelegd in een opdracht of overeenkomst. 'De gemeente' heeft bij uitbesteding een heel heldere rol als opdrachtgever en heeft daardoor volledige zeggenschap over de te leveren prestatie en / of het resultaat.

De keuze voor uitbesteding is vaak niet spannend, gelet op de rol en verantwoordelijkheid van de raad. Denk bijvoorbeeld aan het onderhoud van onze kopieermachines of de schoonmaak van het stadhuis. Wanneer de keuze voor uitbesteding wel 'politiek spannend' wordt, laat dit onderzoek, in de optiek van het college, juist zien dat de raad prima in staat is zichzelf in positie te brengen, het college prima in staat is om de raad zijn positie te gunnen, en beiden in staat zijn om de raad ook op de langere termijn in positie te houden. Het college herkent zich niet in het beeld dat de raad zijn positie bij de keuze voor en evaluatie van CPS heeft moeten "bevechten" (p. 25, 35). De raad heeft toentertijd de keuze gemaakt nadrukkelijk betrokken te willen zijn bij de vormgeving en uitvoering van het parkeerbeheer. De raad heeft kaders gesteld, heeft in een raadswerkgroep zelf onderzoek gedaan, is door het college voorzien van alle relevante informatie en heeft het besluit tot deelname in CPS genomen – zie ook onze reactie op de casus in bijlage I. Het college heeft er alle vertrouwen in dat ook bij toekomstige gevallen van uitbesteding, of deelname aan gemeenschappelijke regelingen, we gezamenlijk net zo zorgvuldig te werk zullen gaan. Het door de gemeenteraad vastgestelde "kader verbonden partijen" – overigens tot stand gekomen naar aanleiding van een vorig rekenkameronderzoek – is daarbij behulpzaam zowel aan de voorkant, als voor de raad in zijn controlerende rol meer naar de achterkant van het proces. Het college schaart zich dan ook achter de aanbeveling van de rekenkamer (p. 38) om het kader verbonden partijen consequent toe te passen, niet alleen, maar óók bij uitbesteding.

'Participatie' (coproductie en cocreatie) blijkt wél complexe vragen op te roepen

De complexiteit ervaart het college dan ook niet zozeer ten aanzien van uitbesteden, als wel ten aanzien van coproductie en cocreatie. Wanneer voor één van deze routes gekozen wordt, heeft dat vaak gevolgen voor de beslisruimte van college en raad. Dergelijke trajecten kunnen bovendien verwachtingen scheppen bij inwoners en/of het maatschappelijk middenveld. Bijvoorbeeld, dat wat zij bedenken ook automatisch gebeurt. Wanneer in zo'n geval college of raad er wél voor kiezen gebruik te maken van hun beslisbevoegdheden, of er wettelijke kaders blijken te zijn waar raad en college niet omheen kunnen; kan teleurstelling op de loer liggen. Dergelijke trajecten op een goede manier organiseren – waarbij het gevoel bij alle betrokken partijen blijft dat 'we dit samen hebben gedaan', terwijl tegelijkertijd alle betrokken partijen gekend zijn in hun eigenstandige positie – is nog geen sinecure. Doorgaans spreken raad, college en organisatie over zulke trajecten als 'participatie' (en gebruiken daarvoor niet de term 'regie'). Voor het college volstaat de term 'participatie'.

Met betrekking tot participatie onderschrijft het college grosso modo de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Inderdaad voelen raad, college en organisatie aan dat de verhouding

overheid – samenleving aan het veranderen is. Alle drie omarmen we deze verandering en hebben de afgelopen jaren zo goed mogelijk die veranderende rol van de overheid proberen vorm te *leren* geven. Net als veel andere gemeenten weten we dat we ons anders willen opstellen, maar hadden we, en hebben we, nog geen pasklare antwoorden hoe dat dan het beste kan werken. Het is inderdaad zo, dat we tot nu toe geen integrale visie gevormd hebben of één lijn getrokken – raad, college noch ambtelijk. In plaats daarvan hebben we – raad, college én organisatie – geëxperimenteerd. We hebben van geval tot geval gekeken óf en welke vorm van participatie goed leek. En hoe vervolgens een daarop toegesneden proces kan worden ingezet. Soms inspelend op een vraag vanuit de samenleving, andere keren uitgaande van onze behoefte aan input van burgers bij beleidsvoorbereiding. We hebben daarbij korte en lange, simpele en complexe trajecten gedraaid, etc. Gaandeweg hebben we daar veel van geleerd. Dit blijkt eveneens uit de in het onderzoek aangehaalde casus "experiment buurtbegroting" en "participatie bij groot onderhoud". Ook wat het college betreft is het moment daar, om die leerervaringen te verzamelen, samen met de raad te beschouwen en ons af te vragen of we ten aanzien van participatie bewustere afwegingen kunnen gaan maken en eventueel meer één lijn zouden willen gaan trekken. Of misschien past toch situationeel handelen meer bij dit thema. In het raadsakkoord is vastgelegd dat raad en college gezamenlijk een visie ontwikkelen op participatie (raadsakkoord, p. 4).

De rekenkamer doet op p. 37 en 38 van het rapport een aantal aanbevelingen. Het college reageert hierop in een iets andere volgorde:

> *2. Het college te vragen een voorstel te doen voor een visie op regievoering en de rol van de raad daarbij en zich ook vooraf zelf te bezinnen op de onderwerpen waarbij de raad regie wel of niet wenselijk vindt.*
> *Toelichting: de raad kan zijn positie versterken door zelf een visie te hebben op de onderwerpen waarbij de raad regie wel of niet wenselijk vindt. Ook kan de raad zich vooraf bezinnen op concrete afspraken en / of ambities rond regievoering. De raad kan vervolgens met het college in debat gaan over nut en noodzaak van zo'n visiedocument en het college vragen met een voorstel te komen hiervoor. De visie zou in ieder geval op drie aspecten moeten ingaan:*
> - *de verhouding gemeente – inwoners (inclusief de gevolgen van regie voor de rollen van raad en college, hun onderlinge verhouding en de verhouding tot de inwoners, instellingen en bedrijven),*
> - *de ambities rond sturen en loslaten bij de uitvoering van taken en*
> - *de wijze waarop de organisatie daarop moet zijn ingericht.*

Deze tweede van de vier meer algemene aanbevelingen, kan het college overnemen. Dit is ook onze wens. Op dit moment bevinden we ons reeds in een voorproces om te komen tot een visie op hoe we omgaan met coproductie en cocreatie. We bereiden ons voor:

A. doordat er inmiddels gewerkt wordt aan een inventarisatie van ondernomen participatieactiviteiten, met als doel daar de leerpunten uit te destilleren;
B. doordat er wordt gezocht naar een manier om inzichtelijk te maken wat voor soort participatieactiviteiten, wanneer, in welke wijken, of ten aanzien van welke doelgroepen ondernomen zijn, opdat we in de toekomst een zorgvuldiger afweging kunnen maken 'wie we vragen waaraan mee te doen'. Immers veronderstellen we dat participatie een blijvend verschijnsel is, maar willen we tegelijkertijd de stad niet overvragen.
C. En doordat er wordt gezocht naar een goed proces waarin college, raad en organisatie samen kunnen verkennen hoe exact de behoeften liggen aangaande participatiebeleid. Opdat het een beleid wordt waar we allemaal mee uit de voeten kunnen.

> *1. Het college te vragen te rapporteren hoe op dit moment in de organisatie invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden voor regievoering, ter voorbereiding op het formuleren van een visie.*
> *Toelichting: aandachtspunten voor de controle op de huidige werkwijze voor regie zijn:*
> - *de beschikbaarheid van regisseurs,*
> - *een visie op de inzet van specialisme/integraliteit en*
> - *een effectieve, flexibele organisatie.*

Het college stelt voor om deze eerste algemene aanbeveling niet los te zien, maar als onderdeel mee te nemen in het proces van visievorming. Een logisch deel van onderliggende beschouwing, zal de vraag zijn wat participatie voor de organisatie betekent en hoe we in staat zijn geweest aan die vraag te voldoen. Het effect op de organisatie en het tempo waarin we een eventuele organisatieverandering zouden kunnen realiseren, zal integraal onderdeel moeten zijn van de afweging (hoe snel de uiteindelijke visie te implementeren). Daarnaast herinneren we u aan onze gewoonte om de raad eens per jaar vrij uitgebreid over de stand van de organisatie te informeren. Daarbij komt tevens aan de orde, hoe wij onze organisatie aanpassen aan de verwachtingen van de samenleving en om tegemoet te komen aan veranderende werkwijzen.

> *3. Als een visie niet mogelijk blijkt, controleer bij voorstellen actief of er een passende vorm van regie is gekozen.*
> *Toelichting: blijkt een eigen visie op regie niet haalbaar, dan kan de raad kan zijn positie versterken door bij voorstellen actief te controleren of er een passende vorm van regie is gekozen. Dat kan zowel door aan de start van een beleidsproces mee te denken met het college, maar ook door bij een voorstel het college actief te bevragen op de argumenten voor de gekozen regievorm. Iedere vorm van regie kent een eigen wijze van kaderstellen en daarbij passen controle instrumenten. Als dat niet mogelijk is controleer het college actief op welke vorm van regie bij welke opgave wordt toegepast, formuleer daarbij passende kaders en vraag om daarbij passende controle instrumenten. Dat zou de raad helpen zelf actiever positie te kiezen en meer kaderstellend vooraf - en minder vanuit de controle achteraf - betrokken te zijn. Het belangrijkst is om een bewuste en goed onderbouwde keuze voor (een vorm van) regie te maken.*

> *4. Elk beleidsdocument, waarin een aspect van regie meespeelt, te voorzien van een consistente en duidelijk kenbare analyse van het krachtenveld rondom de opgave en het format voor raadsvoorstellen aan te passen, zodat wordt verantwoord waarom bij deze opgave voor een bepaalde vorm van regie is gekozen.*
> *Toelichting: de analyse van het krachtenveld beschrijft wensen en mogelijkheden van inwoners en organisaties, zowel op inhoud (WAT) als op proces (HOE). Hiermee kan de raad bij ieder onderwerp een eigen inschatting maken over wat een eventueel passende vorm van regie is. Het college kan de controle beter faciliteren door een vaste indeling van voorstellen aan te houden, waarin de analyse van het krachtenveld en de eventuele keuze voor regie een vaste plek heeft. Op die manier is de raad snel in staat om te beoordelen of de juiste vorm van regie is gekozen.*

De beoordeling van de derde en vierde aanbeveling laat het college aan de gemeenteraad. Wel merken we op dat, in de beleving van het college, de raad al vrij actief aandacht heeft voor dit aspect en regelmatig met het college van gedachten wisselt over het participatie-aspect binnen of onderliggend aan de voorstellen die het college de raad doet. In het verleden is overwogen een participatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen op te nemen, echter daar is gemotiveerd vanaf gezien. Mocht de raad daar inmiddels anders in staan, gaat het college graag het gesprek daarover aan.

Aanbevelingen per casus

De rekenkamer destilleert vervolgens één aanbeveling uit elk van de casus:

> *1. Het college te vragen te rapporteren hoe de geleerde lessen uit de het cocreatieproces buurtbegroting zijn vertaald in nieuwe faciliteiten en procesafspraken voor de wijken waar dit experiment is voortgezet.*
> *Toelichting: een knelpunt in deze casus bleek de facilitering van medewerkers, het verwachtingenmanagement naar inwoners en de totale afwezigheid van kaders. Ook lijkt er een contrast te zijn tussen de systeemwereld van de ambtenarij en de leefwereld van de inwoners. De vraag is hoe deze twee werelden inmiddels met elkaar in verband zijn gebracht in cocreatieprocessen. De raad zou kunnen controleren of de geleerde lessen nu zijn toegepast.*

De rekenkamer beveelt aan het experiment buurtbegroting met de raad te evalueren. Het college vindt dit ook belangrijk. Het instrument buurtbegroting is naar aanleiding van het eerste experiment reeds uitvoerig met de raad geëvalueerd. Vanuit de raad kwam vervolgens het verzoek dit instrument over de hele stad uit te rollen. Op aandringen van het college wachten we daarmee totdat ook we ook een tweede experiment met hetzelfde instrument kunnen evalueren. Voor wat de wijk(en) betreft, de raad is

bekend met de uitkomsten in Lelystad Haven en hoe in praktijk, qua faciliteiten, het traject is afgerond – zie ook bijlage I. Het ligt niet in de lijn om nog dieper op Lelystad Haven in te gaan. In de andere wijk loopt het experiment nog. Met de raad is afgesproken dat na afronding van deze beide experimenten een overall evaluatie en advies zal worden opgesteld voor bespreking met de raad. Op grond daarvan kan de raad beoordelen hoe al dan niet verder te gaan met de 'uitrol' over de stad.

> *2. Een voorstel te vragen van het college voor een passend niveau van kaderstelling voor groot onderhoud, waarbij ruimte is voor coproductie met inwoners.*
> *Toelichting: een knelpunt in deze casus bleek de beperkte ruimte voor meedenken door inwoners, waardoor veel tijd en energie verloren gaat. Bespreek met het college (en de ambtelijke organisatie) hoe de kaders van de raad zo kunnen worden geformuleerd dat er meer ruimte voor meedenken is. Als de conclusie is dat die ruimte er niet is, kies dan niet voor regie, maar stimuleer bijvoorbeeld het traject Mensen Maken de Buurt.*

De rekenkamer stelt voor om participatie bij het groot onderhoud te evalueren. Een dergelijke evaluatie was door het college al toegezegd aan de raad. Inmiddels is deze evaluatie bijna gereed. Met het formuleren van een (alternatief) voorstel, wacht het college liever tot het de mening van de raad daarbij kan betrekken.

> *3. De consequente toepassing van het kader verbonden partijen bij uitbesteding te borgen.*
> *Toelichting: om te bevorderen dat de raad zich zoveel mogelijk bewust is van zijn positie bij uitbesteden en zijn vragen af kan stemmen op zijn sturingsmogelijken, is het aan te bevelen het toepassen van het kader verbonden partijen vooraf goed te borgen*

Zoals aangegeven onderschrijft het college de consequente toepassing van het kader verbonden partijen.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

A.N. van den Bergh

de burgemeester,

I.R. Adema