

Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB Lelystad



uw brief van
11 juli 2019

uw kenmerk
U19-114551

ons kenmerk
U19-114930

datum
03 SEP. 2019

behandeld door
G. Kwantes

doorkiesnummer
0631954283

bijlagen

dossiernummer

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 ontfangen. 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 raads werkgroep 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 inspeland op een vraag vanuit de samenleving, andere keren uitgaande van ónze 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 belangrijkste 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 sturingsmogelijkheden, 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,

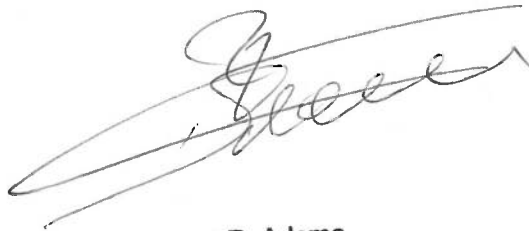
het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



A.N. van den Bergh



I.R. Adema

Bijlage I : gedetailleerde reactie op de casus 'CPS' en 'experiment buurtbegroting'

Parkeerbeheer door CPS

De uitvoering van het parkeerbeheer is door de gemeente opgedragen aan CPS. Dit kan worden gezien als een vorm van regie die valt onder de noemer van 'uitbesteden/samen uitvoeren'. Daarbij heeft de gemeente, zoals in de rapportage is aangegeven, de rol van opdrachtgever en bepaalt tenminste 'wat' wordt uitgevoerd (zie figuur 1 op pagina 8 van de onderzoeksrapportage). Bij de uitbesteding van de parkeertaken aan CPS is deze opdracht vastgelegd in een jaarlijks vast te stellen DVO. Het college stelt daarmee het 'wat' en deels ook het 'hoe' vast van de uit te voeren taken. De door de raad vastgestelde kaders zijn daarbij leidend. De rol van de raad bij de casus CPS is volgens het college conform hetgeen bij het uitbesteden van taken mag worden verwacht volgens de onderzoekers; invloed uitoefenen op de inhoudelijke keuzes en de vertegenwoordigende rol vertalen in kaders voor de uitvoering van beleid (pagina 57; literatuuronderzoek).

Bij de conclusies van de rekenkamer plaatst het college een tweetal kanttekeningen:

1. Gesteld wordt dat *"de raad zijn kaderstellende rol heeft moeten bevechten"* (pagina 35). Het college deelt deze mening niet. Ook de rapportage per casus (pagina 84 – 87) geeft geen aanleiding voor het poneren van deze stelling. Het dossier parkeren is veelvuldig in de raad aan de orde geweest. Daarbij heeft de raad alle ruimte gekregen om haar kaderstellende rol in te vullen. Het college heeft daarbij gevraagd en ongevraagd de raad voorzien van informatie tot op detailniveau. Het bleek echter dat het stellen van kaders ingewikkeld was bij dit dossier. Dat kwam enerzijds doordat een aanzienlijk deel van de kosten van de parkeervoorzieningen niet beïnvloedbaar is (kapitaallasten parkeergarages) en anderzijds dat de opvattingen over de effecten van parkeertarieven op het functioneren van het stadshart sterk uiteenliepen. Op verzoek van de raad zijn dan ook verschillende experimenten uitgevoerd om een beter beeld te krijgen over de effecten van parkeertarieven op bezoekersaantallen van het stadshart (zoals de pilot gratis parkeren op de koopavond).
2. Gesteld wordt dat aan de start niet al te bewust is gekozen en er slechts twee opties door het college aan de raad zijn voorgelegd ("zo is er alleen een vergelijking gemaakt tussen Perspectief (oud) en CPS (nieuw) en zijn voor CPS geen alternatieven overwogen"). In het voorstel aan de raad zijn juist bewust deze twee opties voorgelegd en heeft ook een werkgroep uit de raad zich hierover gebogen in oktober 2012. Belang werd gehecht om bij het parkeerbeheer de mogelijkheid van het bieden van re-integratie banen in stand te houden. Dit uitgangspunt beperkte het aantal opties. CPS bood de mogelijkheid om deze taak over te nemen van Perspectief (bron: VB 23 oktober 2012). Het vasthouden aan opties passend binnen de categorie 'samen uitvoeren' lag daarom voor de hand. Vervolgens is in de brede evaluatie betaald parkeren (mei 2014) nog ingegaan op de optie om de parkeervoorzieningen volledig over te dragen aan een marktpartij. Daarvoor heeft de raad toen niet gekozen. In 2016 is, bij de overweging om CPS door de crisis te helpen, de optie 'zelf doen' in de analyse opgenomen. Het college is van mening dat, passend bij de situatie op dat moment, de potentiële opties voor het uitvoeren van het parkeerbeheer aan de orde zijn geweest waarbij de primaire keuze voor CPS steeds in stand is gebleven. Van een niet al te bewuste keuze, zoals de rekenkamer concludeert, is volgens het college dan ook geen sprake.

Pag. 23/24:

Hoewel de overgang naar CPS.....met lange termijn gevolgen.

Twee alternatieven zijn aan de raad voorgelegd. Alternatieven die qua typologie van regie vergelijkbaar zijn. Op dat moment was er geen reden om de uitvoering van deze taak zelf ter hand te nemen of juist

nog meer op afstand te zetten vanwege de hoge mate van politieke gevoeligheid en daarom het belang om invloed te kunnen uitoefenen op de uitvoeringen en de wens om parkeerbeheer voor re-integratie doelen te kunnen inzetten.

Pag. 24:

De raad was actief betrokken en heeft vanuit de controlerende rol na informatie van het college een aantal inhoudelijke kaders gesteld. De raad is bij de te maken keuzes op dit dossier betrokken en goed geïnformeerd. Ook al lijkt de raad weinig ruimte te hebben, het lukt de raad toch om zeggenschap uit te oefenen.

Ter aanvulling: De raad heeft in dit dossier de regie naar zich toe getrokken. Zij heeft een raads werkgroep ingesteld die met ambtelijke ondersteuning een advies heeft voorbereid waarbij twee opties zijn uitgewerkt. Doorgaan met Perspectief of de taken onderbrengen bij CPS.

Pag. 25:

....en bij de casus CPS moest de raad de kaderstellende rol bevechten (en met succes).

Het dossier parkeren is veelvuldig in de raad aan de orde geweest. Daarbij had de raad alle ruimte om haar kaderstellende rol in te vullen. Het college heeft daarbij gevraagd en ongevraagd de raad voorzien van informatie tot op detailniveau. Het bleek dat het stellen van kaders ingewikkeld was bij dit dossier. Dat komt enerzijds doordat een aanzienlijk deel van de kosten van de parkeervoorzieningen niet beïnvloedbaar is (kapitaallasten parkeergarages) en anderzijds dat de opvattingen over de effecten van parkeertarieven op het functioneren van het stadshart sterk uiteenliepen. Op verzoek van de raad zijn dan ook diverse experimenten uitgevoerd om meer beeld te krijgen over het effect van parkeertarieven zoals de pilot gratis parkeren op de koopavond.

Pag. 30:

Bij de casus Parkeerservice is gekozen voor het uitbesteden van taken aan een coöperatie. Deze vorm lijkt aan de start niet al te bewust gekozen (zo is er alleen een vergelijking gemaakt tussen Perspectief (oud) en CPS (nieuw) en zijn voor CPS geen alternatieven overwogen), maar wordt door de ambtelijke organisatie wel gezien als de beste vorm voor deze taak om toch nog grip te hebben op het verband tussen beleid en uitvoering. Na een crisis bij de coöperatie heeft de raad alsnog een bewuste keuze gemaakt voor deelname aan deze specifieke organisatievorm en vanuit de ambtelijke organisatie wordt actief meegedacht over het aanpassen van de regelingen in de coöperatie. De afnemersrol en de eigenaarsrol liggen in de organisatie bij verschillende teams, bestuurlijk is één wethouder verantwoordelijk. Er zijn vaste afspraken over de voorbereiding van de wethouder bij de vergaderingen van de coöperatie en over de handelsruimte van de wethouder. De raad wordt goed geïnformeerd over en betrokken bij de voortgang in de coöperatie. De organisatie van regie is passend bij wat je zou verwachten in deze vorm.

In het voorstel van de raad zijn juist bewust deze twee opties voorgelegd en heeft ook een werkgroep uit de raad zich hierover gebogen in oktober 2012. De reden daarvoor staat als volgt verwoord in het voorstel aan de raad van 23 oktober 2012:

Pag. 30:

Met Perspectief en PSA is sprake van twee in feite onvergeliijkbare aanbieders, waarbij PSA, als coöperatie van gemeenten specifieke vakdeskundigheid inbrengt die ook met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen zoals digitaal parkeren etc. Perspectief heeft haar waarde bewezen bij het op- en toeleiden van mensen met een (behoorlijke)afstand tot de arbeidsmarkt naar die arbeidsmarkt. Dit leidt tot de conclusie dat een combinatie van de kwaliteiten van PSA en Perspectief voor de gemeente de grootste meerwaarde heeft. Het leidt tot een kwalitatieve verbetering van het parkeerproduct in combinatie met het behoud van de re-integratie- en opleidingskwaliteiten van Perspectief. Op deze manier worden de sterke punten van beide partijen benut.

Belang werd gehecht om bij het parkeerbeheer de mogelijkheid van het bieden van re-integratie banen in stand te houden. Dat uitgangspunt beperkt het aantal mogelijkheden. CPS bood de mogelijkheid om deze taak over te nemen van Perspectief. Vervolgens is alsnog bij de brede evaluatie van parkeren in 2014 het volledig overdragen van het parkeerbeheer aan een marktpartij als optie benoemd in een 'benen op tafel' sessie met de raad.

Pag. 35:

De [raad red.] is door de bank genomen tevreden over de manier waarop het verloopt, hoewel hij ook verbeterpunten ziet. Ondanks de ervaren tevredenheid, heeft de raad het idee onvoldoende grip te hebben op [deze] parkeren. De raad heeft dan ook aan de casus uitbesteding van parkeertaken een lastig dossier, met name door verschillende beelden en verwachtingen over parkeren in de raad zelf en in de Lelystadse samenleving. (Aandacht voor de redactie die klopt op twee punten niet.)

Volgens het college lopen hier twee verschillende aspecten door elkaar. De kaders die voor het parkeerbeleid noodzakelijk zijn en door de raad worden bepaald en de feitelijke uitvoering van het parkeerbeheer. De beelden en verwachtingen over parkeren in de raad zelf en in de samenleving hangen vooral samen met de inhoudelijke keuzes over de parkeertarifiering. Dat is bij uitstek een aspect dat regelmatig in de raad aan de orde komt en politiek gezien een ingewikkeld dossier is. Daarnaast wordt de dagelijkse uitvoering van de parkeertaken volgens een DVO uitgevoerd in opdracht van het college. Het college gebruikt daarbij de door de raad vastgestelde kaders over kwaliteit van dienstverlening en tarifiering. Volgens het college wordt op deze wijze ruimschoots ruimte geboden aan de kaderstellende rol van de raad waarna vervolgens het college de uitvoering regelt binnen deze kaders.

Experiment Buurtbegroting

Samenvatting en leeswijzer:

De ambtelijke organisatie heeft het proces tot en met het vaststellen van de buurtbegroting gezien als cocreatie.

Het college heeft het proces tot en met het vaststellen van de buurtbegroting gezien als cocreatie.

Samenvatting en leeswijzer:

Het traject daarna hebben zij nooit als cocreatie bestempeld. Het is voor de begeleidende ambtenaren niet makkelijk om het tempo van de inwoners te volgen en om de informatie - die nodig is om inwoners te laten kiezen - op tijd en op het juiste niveau aan te leveren.

Ambtelijke procedures kosten meer tijd dan bewoners denken / inschatten. Achteraf bezien was er simpelweg te weinig capaciteit beschikbaar om dit proces, in dit opzicht, naar tevredenheid van bewoners te begeleiden. Er waren van te voren alleen maar uren gebudgetteerd voor de projectleider en assistent om het proces te begeleiden. Nadat de projecten gekozen waren, hield het voor hen op. Er waren geen uren gebudgetteerd voor de uitvoering. Dat dit een probleem vormt, is een van de voornaamste lessen uit dit experiment geweest.

Samenvatting en leeswijzer:

Toen de keuze voor projecten binnen de buurtbegroting was gemaakt, was het experiment in de ogen van de ambtelijke organisatie afgerond. Voor de bewoners was het project nog lang niet klaar.

Er was sprake van een behoorlijk verschil in verwachting. Daar heeft de organisatie onvoldoende rekening mee gehouden en onvoldoende tijd en inzet voor gereserveerd.

Dat klopt. Er was sprake van een grote mismatch in verwachtingen en gewenste informatieniveaus. Ook dit bleek gaandeweg. Als we dit hadden voorzien, was de mismatch er niet geweest. Andersom, we hadden dit gewoonweg van te voren niet voorzien. Uiteindelijk is het geheel goed afgerond, met niet-aflatende inzet van onze medewerkers. Een resultaat waar zij én het college dan ook (alsnog) trots op zijn.

Pag. 18:

De raad heeft voor de wijk Lelystad-Haven een budget van € 75.000 beschikbaar gesteld om te besteden aan de wijk.

Dit was inclusief Hollandse Hout en Noordersluis.

Pag. 19:

Er is vanuit de raad betrokkenheid getoond al is dat niet door alle inwoners zo ervaren. De ambtelijke organisatie heeft geëvalueerd, en daarover is gecommuniceerd, maar vooral in het gemeentehuis en niet daarbuiten.

Later is alsnog een nieuwsbrief verzonden in Haven, Hollandse Hout en Noordersluis hoe het verlopen is en welke projecten gerealiseerd zijn.

Pag. 20:

De planning van bijeenkomsten stond vast en er was geen ruimte voor de inwoners om zelf het proces vorm te geven.

Niet geheel - zo zijn er veel meer projectgroepvergaderingen geweest dan vooraf bedacht.

Pag. 20:

De tijd en informatie die nodig was om het experiment te begeleiden is schromelijk onderschat. Er is veel meer tijd dan verwacht gaat zitten in het verzamelen van de benodigde informatie om daadwerkelijke voorstellen te kunnen doen. Niet alleen de begeleidende ambtenaren hebben tijd nodig, ook de onderdelen van de organisatie die de informatie moeten aanleveren in een voor inwoners begrijpelijk vorm hebben tijd nodig. Voor het proces na afloop van de keuze voor projecten was helemaal geen tijd gereserveerd. Voor de begeleidende ambtenaren was het project zelfs afgerond nadat de begroting tot stand was gekomen. De bewonersconsulent en een beleidsmedewerker hebben uiteindelijk in hun eigen tijd het traject naar uitvoering begeleid. Zowel zij als de inwoners zijn daardoor ontevreden over de afronding van het experiment.

Er zit een discrepantie tussen abstractieniveaus van planideeën, het kunnen kiezen en het daadwerkelijk kunnen uitvoeren. De opzet van het experiment was gericht op het verdelen van het budget, op basis van richtingen, waarna via concrete uitwerking een passende begroting kan worden opgemaakt. Tegelijkertijd is er juist behoefte aan een zo concreet mogelijk invullen van een idee, voordat deze de stemming ingaat. Juist ook om te weten hoe realistisch iets is. Dit is begrijpelijk en ook ingewikkeld. De betrokken medewerkers geven zelf terug: "de weg, vanaf het moment dat de projecten gekozen waren, naar de uitvoering was moeizaam maar wij zijn juist erg trots op de alsnog bereikte resultaten." Vier van de vijf projecten zijn gerealiseerd. De vijfde – een boodschappendienst opzetten – bleek helaas onhaalbaar.

Pag. 75:

Er was ook ondersteuning vanuit communicatie en de bewonersconsulenten.

Bewonersconsulent, enkelvoud.

Pag. 75:

In de krant wordt na afloop van het experiment gesteld, dat er vanuit de ambtelijke organisatie veel procesbegeleiding nodig was.

Dit is in de evaluatie gesteld en overgenomen door de krant.