Voorstel aan de raad

Nummer: ……..

Punt .. van de agenda van de vergadering van …….

Onderwerp:
Rekenkamerrapport ‘Regie in uitvoering’.

Voorgesteld besluit:
1. Het college wordt opgedragen 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. Hij wordt gedacht dit binnen 6 maanden na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
2. Het college wordt opgedragen 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. Hij wordt gedacht dit binnen een jaar na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
3. De raad controleert bij relevante raadsvoorstellen actief of er een passende vorm van regie is gekozen.
4. Het college wordt opgedragen 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 wordt opgedragen binnen 6 maanden na besluitvorming over de aanbevelingen uit dit onderzoek door de raad 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.
6. Het college wordt gevraagd om een voorstel een passend niveau van kaderstelling voor groot onderhoud, waarbij ruimte is voor coproductie met inwoners. Hij wordt gedacht dit binnen een jaar na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
7. Het college wordt gevraagd de consequente toepassing van het kader verbonden partijen bij uitbesteding te borgen.
8. Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Aanleiding en context:
Op 12 december 2019 heeft de rekenkamer Lelystad het rapport ‘Regie in uitvoering’ gepubliceerd. De vraag die in dit onderzoek wordt beantwoord is: hoe kan een gemeente in de praktijk concreet een regierol vervullen? En hoe doet de gemeente Lelystad dit vergeleken met andere gemeenten? De toepassing van regie in Lelystad wordt in dit onderzoek getypeerd als ‘werk in uitvoering’.

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. De organisatie van de gemeente Lelystad heeft - vergeleken met de andere onderzochte gemeenten - goed nagedacht over alle spanningsvelden rond gemeentelijke regie. Tegelijkertijd heeft de Gemeente Lelystad geen duidelijke definities van regie vastgelegd. De organisatie wordt steeds meer ingericht op flexibele inzet van teams rond opgaven. Echter, 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.

Opgaven gezamenlijk doen met andere gemeenten of met de samenleving heeft aanzienlijke gevolgen voor de rol van de raad. Het toepassen van regie 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. 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. 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.

De bestudeerde theorie uit dit onderzoek 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 huidige 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. Immers, 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.

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.

Op 13 november 2019 vond voor het eerst – bij wijze van experiment – een bestuurlijk gesprek plaats. Deze keer werd het rekenkamerrapport ‘regie in uitvoering’ besproken. Het bestuurlijk gesprek is bedoeld als voorbereiding op de raadsbehandeling. Het is de bedoeling via dit overleg te komen tot heldere beslispunten voor de gemeenteraad. Bijvoorbeeld: eventuele onduidelijkheden die dit in de weg staan kunnen tijdens het gesprek worden weggenomen en/of verwachte uitvoeringsproblemen kunnen worden geduid en in de tijd geplaatst. Het bestuurlijk overleg is dus in principe gericht op het uitwerken van de aanbevelingen in concrete handelingsperspectieven voor de raad en het college. Het eerste bestuurlijke overleg vond in goede sfeer plaats. De uitkomsten van het bestuurlijk overleg zijn vastgelegd in het nawoord van de rekenkamer bij het rapport ‘regie in uitvoering’.

Een van de uitkomsten van het bestuurlijk gesprek was dat de portefeuillehouder het woord regie of participatie liever zou vermijden en in eenvoudige taal zou willen uitleggen wat wordt bedoeld met deze begrippen. De portefeuillehouder acht het belangrijk 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 de aanbevelingen van de rekenkamer 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 eveneens 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 zij 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.

Behandelprocedure:
De commissie van de rekening neemt het normaliter op zich om de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten - die door de rekenkamer zelf in een raadsvoorstel worden gegoten – aan te bieden aan de raad. Dit gebeurt nu ook met het voorliggende rekenkamerrapport 'regie in uitvoering'.

Beoogd effect:
De rekenkamer beoogt de raad met dit onderzoek inzicht te geven in de wijze waarop het gemeentebestuur in de praktijk diens regierol kan vervullen en hoe de gemeente Lelystad dit doet vergeleken met andere gemeenten.
De rekenkamer wil met dit onderzoek zowel de bewustwording van de gevolgen bij als de grip van het gemeentebestuur op de manier waarop regie wordt toegepast in de gemeente Lelystad vergroten, onder meer door het borgen van de aanbevelingen uit het onderzoek en de doorwerking ervan in het gemeentelijk beleid.

Argumenten Rekenkamer:
1.1 Gevolg van de huidige praktijk van de toepassing van regie in Lelystad is dat de *organisatie* in voorkomende gevallen uiteindelijk impliciet de keuze maakt voor de vorm van regie. Daarmee onttrekt deze keuze zich op dit moment aan de waarneming van de raad. Dat maakt extra aandacht van de raad voor de huidige stand van zaken van de toepassing van 'omgevingsbewust en opgavengericht werken' in de gemeentelijke organisatie van belang. Aandachtspunten voor de controle op de huidige werkwijze zijn:
- de beschikbaarheid van regisseurs,
- een visie op de inzet van specialisme/integraliteit en
- een effectieve, flexibele organisatie.

2.1 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. De raad kan zijn positie versterken door zelf een visie te hebben op die thema's waarbij de raad regie wel of juist 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. Een dergelijke 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.

3.1 Indien in de Lelystadse praktijk een eigen visie op regie niet haalbaar te zijn, dan kan de raad zijn positie versterken door in voorkomende gevallen bij raadsvoorstellen 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 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 bepaalde controle-instrumenten.

4.1 De analyse van het krachtenveld beschrijft in geval regie wordt toegepast de 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 deze controle door de raad nog 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 organisatie kiest namelijk weliswaar 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 op dit moment in voorkomende gevallen niet (naar behoren) controleren of de juiste vorm van regie op de juiste manier wordt toegepast.

5.1 Co creatie vraagt tijd en ruimte om op het tempo van de samenleving mee te bewegen. De organisatie leek daar in de casus '*buurtbegroting'* 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. Tevens bleek de facilitering van medewerkers, het verwachtingenmanagement naar inwoners en de totale afwezigheid van kaders een knelpunt te zijn bij co creatie. Alleen het proces voor participatie was vooraf ingericht en dat bleek in de praktijk niet afdoende. Dit alles lijkt een contrast te illustreren tussen de systeemwereld van de ambtenarij en de leefwereld van de inwoners. De vraag is hoe deze twee werelden inmiddels met elkaar in verband kunnen worden gebracht in co creatieprocessen. De raad zou kunnen controleren of de geleerde lessen nu zijn toegepast.

6.1 Eén knelpunt in de casus '*groot onderhoud'* bleek de beperkte ruimte voor meedenken door inwoners te zijn, waardoor veel tijd en energie verloren is gegaan. Coproductie werkt namelijk 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. De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan met het college (en de ambtelijke organisatie) te bespreken hoe de kaders van de raad zo kunnen worden geformuleerd dat er meer ruimte voor meedenken door inwoners is. Als hieruit naar voren komt dat die ruimte er niet is, kies dan niet voor regie. Het is dan beter voor andere trajecten te kiezen zoals 'Mensen Maken de Buurt'.

7.1 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, beveelt de rekenkamer aan het toepassen van het kader verbonden partijen vooraf goed te borgen. Uitbesteding van taken blijft een juridisch ingewikkeld en moeilijk te doorgronden proces voor raadsleden. Door op de juiste momenten de juiste keuzes te maken en kaders te stellen, kan de raad echter goed invloed hebben uit de uitbesteding.

8.1 Voor de gemeenteraad is het zinvol zicht te hebben op de opvolging van de door de raad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer. Voor zover de aanbevelingen zich richten op het college, is het daarom gewenst om van iedere door de raad overgenomen aanbeveling een verantwoording te vragen aan het college. Doorgaans volstaat een termijn van twee jaar voor de vertaling, implementatie en evaluatie van zo'n aanbeveling.

Kanttekeningen:
Geen.

Lelystad, ……..

De voorzitter van de commissie van de rekening van de gemeente Lelystad.

Raadsbesluit

Nummer: ……

De raad van de gemeente Lelystad,

Op voorstel van de commissie van de rekening d.d. ……..

B E S L U I T;

1. Het college wordt opgedragen 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. Hij wordt gedacht dit binnen 6 maanden na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
2. Het college wordt opgedragen 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. Hij wordt gedacht dit binnen een jaar na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
3. De raad controleert bij relevante raadsvoorstellen actief of er een passende vorm van regie is gekozen.
4. Het college wordt opgedragen 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 wordt opgedragen binnen 6 maanden na besluitvorming over de aanbevelingen uit dit onderzoek door de raad 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.
6. Het college wordt gevraagd om een voorstel een passend niveau van kaderstelling voor groot onderhoud, waarbij ruimte is voor coproductie met inwoners. Hij wordt gedacht dit binnen een jaar na besluitvorming door de raad over de aanbevelingen uit dit onderzoek aan de raad te zenden.
7. Het college wordt gevraagd de consequente toepassing van het kader verbonden partijen bij uitbesteding te borgen.
8. Twee jaar na de datum van dit raadsbesluit van het college een verantwoording tegemoet te zien over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.

Lelystad, ……

De raad van de gemeente Lelystad,

De griffier, de voorzitter