

Regie in Uitvoering

Een onderzoek naar ambities en praktijk bij de gemeente Lelystad





Rekenkamer Lelystad

Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de rekenkamer Lelystad. Het onderzoek is uitgevoerd door Domenie

Φ Doelgericht onderzoek in samenwerking met Haan Onderzoek & Advies; info@domenieonderzoek.nl,

www.domenieonderzoek.nl

haanonderzoekadvies@gmail.com

Miranda Domenie, Avelien Haan-Kamminga & Kenza Nasiri

18 november 2019

SAMENVATTING & LEESWIJZER

Steeds vaker worden gemeentelijke taken uitgevoerd door regie toe te passen. Dat houdt in dat de gemeentelijke organisatie niet alles zelf uitvoert, maar dat ze dat samen met andere gemeenten, bedrijven, maatschappelijke instellingen of inwoners doet. Hoewel het huidige Lelystadse college er niet expliciet naar streeft een regiegemeente te worden, herkennen raad, college en ambtelijk apparaat deze ontwikkeling. Dat vergt een andere werkwijze en rolopvatting van de ambtelijke organisatie, maar ook van de gemeenteraad. Afhankelijk van de gekozen vorm van regievoering, heeft de raad minder ruimte voor kaderstellen en controleren en in sommige gevallen heeft de raad ook minder ruimte voor de vertegenwoordigende rol.

Dit onderzoek bestaat uit twee delen: onderzoek naar de rol van de raad bij regie en onderzoek naar de praktijk van regievoering door de (organisatie van de) gemeente Lelystad. Uit het onderzoek naar de rol van de raad bij regie in het algemeen blijkt dat het meer toepassen van vormen van regie een onmiskenbare ontwikkeling is. Toch zijn er nog geen duidelijke definities. Regie komt 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. Net als bij de reguliere beleidscyclus, is regievoering in een aantal stappen onder te verdelen (afbakenen, overzicht krijgen, beleidskeuzes maken, samenwerken, verantwoording afleggen). Deze stappen zien er per vorm van regie anders uit. Of 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. Als er regie wordt toegepast, betekent dat in ieder geval dat de ruimte voor de raad wordt ingeperkt; andere partijen doen in meer of mindere mate mee in het proces van kaderstelling. Daarbij blijft de raad wel politiek eindverantwoordelijk voor de resultaten.

De onderzoekers hebben de Lelystadse praktijk bestudeerd door middel van interviews, documenten en analyse van drie casussen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het huidige college van gemeente Lelystad geen concrete ambities heeft geformuleerd rond regievoering. Raad en college zijn zich er wel van bewust dat het noodzakelijk is om steeds meer samen met inwoners, bedrijven en instellingen de maatschappelijke opgaven aan te pakken. De organisatie wordt daar ook in een proces van leren en experimenteren op ingericht. In drie casussen is regie in de praktijk bestudeerd: Buurtbegroting Lelystad-Haven (cocreatie), Groot Onderhoud Buitenruimte (coproductie) en Parkeerservice (uitbesteding).

Uit de casus Buurtbegroting blijkt dat de raad vooraf duidelijk positie heeft gekozen: cocreatie vindt plaats vanuit de inwoners en 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 cocreatie. Het traject daarna hebben zij nooit als cocreatie bestempeld¹. 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. 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. De organisatie heeft de hieruit geleerde lessen meegenomen in de volgende wijken die gaan

¹ Bron: technische reactie nota van bevindingen 'Regie in Uitvoering' gedateerd 25 april 2019.

experimenteren met de buurtbegroting. Tot op heden is er besloten om nog één experiment te doen, namelijk in de Punter. En om, mede op basis van de bevindingen van de beide pilots, te bepalen of en hoe een verdere uitrol over andere wijken plaatsvindt².

In de casus Groot Onderhoud heeft de raad steeds gevraagd om meer invloed voor inwoners. De organisatie heeft daarop een proces voor participatie bij het regulier Groot Onderhoud ingericht. Hoewel de organisatie op alle fronten voor dit proces goed is ingericht, zijn raad en inwoners niet altijd tevreden met het resultaat. Dat heeft er vooral mee te maken dat de wensen van inwoners niet altijd passen binnen de wettelijke eisen en de kaders van de raad. Hoewel raad en organisatie de meerwaarde van participatie benadrukken, is het maar de vraag of die meerwaarde gerealiseerd kan worden, als de ruimte om aan de wensen van inwoners te voldoen beperkt is.

In de casus Parkeerservice neemt Lelystad deel in een coöperatie. Zowel de rol van eigenaar als de rol van afnemer zijn in de ambtelijke organisatie goed belegd en er zijn heldere werkafspraken tussen de coöperatie en de organisatie. De raad heeft op diverse momenten inhoudelijke kaders gesteld. Parkeren is – mede door de koppeling aan het stadshart – een politiek gevoelig dossier dat de belangstelling heeft van inwoners en van de raad. De raad wordt dan ook - meer dan afgesproken - op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de coöperatie. De raad berust erin dat er door de uitbesteding afstand is ontstaan, maar blijft actief betrokken bij dit dossier.

Pröpper et al (2012) adviseren om bij regievoering te werken vanuit een visie op regie, de vorm van regie aan te passen aan wat mogelijk is bij de opgave om tenslotte in een aantal stappen de regievorm op een passende wijze in te richten. Als de Lelystadse praktijk hiernaast wordt gelegd, dan valt op dat er geen samenhangende visie op regie is. Het concernteam werkt echter wel vanuit het principe dat opgave en omgeving samen bepalend zijn voor welke vorm van uitvoering er wordt gekozen. Zij noemen dat opgavengericht en omgevingsbewust. Nu raad en college hierop geen visie hebben geformuleerd, is het de ambtelijke organisatie die deze afweging bij iedere opgave maakt. Dat leidt ertoe dat de raad niet altijd wordt betrokken bij de keuze voor (een bepaalde vorm van) regie. De raad wordt alleen hierbij betrokken als college en organisatie dat agenderen. De raad kan vanuit de controlerende rol wel reageren op de gemaakte keuzes, door er vragen over te stellen of de gemaakte keuzes ter discussie te stellen. De organisatie wordt steeds meer ingericht op flexibele inzet van teams rond opgaven, maar dat gebeurt niet volgens een vooraf bedacht plan. Dat wordt ook zichtbaar in de keuzes die per opgave/beleidsterrein worden gemaakt: er worden steeds andere begrippen gebruikt en er is geen consistent patroon in het formuleren van doelen en het kiezen van instrumenten. De organisatie lijkt evenwel goed in staat om de verschillende vormen van regie toe te passen, al blijkt cocreatie de meest ingewikkelde opgave voor de organisatie. Regievoering door Lelystad kan daarmee het best getypeerd worden als werk in uitvoering.

De raad zou zijn positie 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 en minder vanuit de controle betrokken te zijn.

²Bron: technische reactie nota van bevindingen 'Regie in Uitvoering' gedateerd 25 april 2019.

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk is een inleiding op het onderwerp regie. Ook de verantwoording van de opzet en uitvoering van het onderzoek is te vinden in dit hoofdstuk. Het tweede hoofdstuk beschrijft de in het onderzoek gehanteerde, meest gangbare theoretische inzichten over regie en de gevolgen van regie voor de rol van de raad. Het derde hoofdstuk bevat een beschrijving van de ambities van de gemeente Lelystad rond regievoering en een beschrijving van de drie casussen waarin regie is toegepast. In hoofdstuk vier analyseren we deze gegevens om zo inzicht te krijgen in de wijze waarop raad, college en organisatie in de praktijk omgaan met regie. De conclusies uit het onderzoek en de aanbevelingen voor de raad staan in hoofdstuk 5.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING	1
1.1	Doel en onderzoeksvragen	1
1.2	Methode & verantwoording	3
2	REGIE EN DE ROL VAN DE RAAD.....	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Regie: veelkleurig en in verschillende verschijningsvormen	6
2.3	Anders sturen: beleidsvorming en uitvoering in regie	9
2.4	Invloed van de raad bij regievoering	11
2.5	Adequaat regie voeren: waar moet je op letten?	13
2.6	Samenvatting.....	14
3	DE LELYSTADSE PRAKTIJK	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Lelystad regisseert, maar is geen regiegemeente	15
3.3	De Lelystadse praktijk in drie casussen	18
3.4	Inzichten uit de Lelystadse praktijk van regievoering	24
4	ANALYSE VAN DE PRAKTIJK.....	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Visie, ambities en randvoorwaarden	26
4.3	Slim kiezen per opgave.....	27
4.4	Adequaat inrichten en uitvoeren	29
5	CONCLUSIES & AANBEVELINGEN.....	32
5.1	Inleiding	32
5.2	Regievoering in Lelystad: werk in uitvoering	32
5.3	Conclusies	33
5.4	Aanbevelingen	36
	BIJLAGEN	39

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Gemeentelijke organisaties zijn volop in beweging. De heersende politieke visie is dat overheden steeds meer zouden moeten samenwerken met inwoners, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties. Veel gemeenten ontwikkelen zich in reactie daarop tot regiegemeente. De gemeente houdt dan regie op de uitvoering door afspraken te maken over resultaat en financiering. De gemeente wordt minder uitvoerder en meer opdrachtgever.

Ook de gemeente Lelystad heeft de afgelopen decennia taken op afstand gezet door deze te verzelfstandigen of uit te besteden. Hierbij gaat het niet alleen om de meer traditionele uit te besteden taken, maar bijvoorbeeld ook om de voorzieningen in het sociaal domein. Voor het vormgeven van regie en opdrachtgeverschap kiest de gemeente Lelystad verschillende constructies: maatwerk per dossier.

In het raadsprogramma 2014-2018 stond dat het gemeentebestuur van Lelystad ruimte wil bieden voor ontwikkelingen die de samenleving zelf doormaakt of wil doormaken. Hierbij past dat de lokale overheid initiatieven vanuit de samenleving welwillend bekijkt en zoveel mogelijk ondersteunt: ook dat is een vorm van regie, waarbij niet alleen de taak, maar ook een deel van de belangenafweging op afstand komt te staan.

Bijna elke gemeente die regie voert loopt in de praktijk tegen dezelfde problemen aan. In het kader van regievoering neemt de gemeente meer afstand en stuurt zij op hoofdlijnen. Gemeenten zijn op zoek naar een balans tussen keuzes maken voor en keuzes maken met inwoners. Dit roept ook vragen op voor de gemeenteraad: hoe kan de raad zich positioneren in deze balans? Tegen deze achtergrond ziet de rekenkamer Lelystad aanleiding onderzoek te doen naar het zijn van een regiegemeente in theorie en in praktijk. Aan de hand van concrete casussen wil de rekenkamer de in de praktijk gekozen balans beschrijven en vanuit een meer theoretisch perspectief hierop reflecteren, om zo de raad handvatten te geven voor de invulling van de rol van de raad.

1.1 Doel en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het creëren van een gemeenschappelijk begrippenkader en een duidelijk normenkader voor de verschillende manieren van regie (of alternatieven daarvoor) en wat dat in de praktijk betekent voor de informatievoorziening aan en de aansturing door de Lelystadse raad.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer Lelystad de Lelystadse gemeenteraad meer inzicht geven in wat het zijn van regiegemeente betekent vanuit theorie, maar ook in de toepassing van regie door de gemeente Lelystad. De rekenkamer heeft om dit doel te bereiken de vraag geformuleerd: wat betekent het zijn van regiegemeente in theorie en praktijk? Daarbij onderscheidt de rekenkamer Lelystad een aantal theoretische en praktische deelvragen. Uit de deelvragen wordt duidelijk dat de rekenkamer op zoek is naar inzichten over regie als sturingsmodel en informatie over hoe andere gemeenten hiermee omgaan. De rekenkamer wil weten hoe de gemeente Lelystad het zijn van regiegemeente vertaalt in concrete afspraken

rond de uitvoering van een aantal gemeentelijke taken en wat de gevolgen daarvan zijn voor kaderstelling en controle door de Lelystadse gemeenteraad.

Om een antwoord op de vraag van de rekenkamer te geven, leveren de onderzoekers dit onderzoeksrapport (inclusief literatuurstudie) op.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van de rekenkamer - wat betekent het zijn van regiegemeente in theorie en praktijk - is door de onderzoekers vertaald in drie deelvragen die aansluiten bij de onderzoeksactiviteiten:

- φ Wat zijn de gevolgen van het zijn van regiegemeente voor de sturingsmogelijkheden van de raad?
- φ Hoe definieert de gemeente Lelystad haar rol als regiegemeente en hoe verhoudt zich dit tot vergelijkbare gemeenten in Nederland?
- φ Wat zijn de gevolgen van de keuze voor regie op de sturingsmogelijkheden van de raad in een aantal concrete casussen?

De deelvragen zijn hieronder uitgewerkt in meer concrete vragen:

1. Wat zijn de gevolgen van het zijn van regiegemeente voor de sturingsmogelijkheden van de raad?
2. Op welke wijze wordt het begrip regiegemeente in de literatuur besproken en geduid?
 - 1.1. Welke wijze van sturen (uitbesteden, cocreatie etc.) wordt passend geacht voor de regiegemeente?
 - 1.2. Hoe kan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad voor ieder van de sturingsopties getypeerd worden?

Hiermee willen de onderzoekers een aanvulling bieden op de verkenning die al door de rekenkamer is gedaan (verkennend onderzoek regiegemeente Lelystad, maart 2018), waarbij wordt toegewerkt naar overzicht van een aantal relevante vormen van sturen door regie en de daarbij passende wijze van kaderstellen en controleren door de gemeenteraad. Hiermee leggen de onderzoekers een koppeling tussen theorie en concreet handelen, wat input is voor het begrippenkader waarmee de casussen worden bestudeerd.

2. Hoe definieert de gemeente Lelystad haar rol als regiegemeente en hoe verhoudt zich dit tot vergelijkbare gemeenten in Nederland?
 - 2.1. Welke ambities, doelstellingen en criteria heeft de gemeente Lelystad geformuleerd voor de uitvoering van overheidstaken blijkend uit de jaarstukken en het coalitieakkoord?
 - 2.2. Welke ambities, doelstellingen en criteria formuleren vergelijkbare gemeenten rond de uitvoering van overheidstaken, blijkend uit de jaarstukken en het coalitieakkoord?
 - 2.3. In hoeverre kiezen vergelijkbare gemeenten voor de regierol?
 - 2.4. In welke mate komt de taal die daarvoor wordt gebruikt overeen met Lelystad?

Hiermee bieden de onderzoekers inzicht in de wijze waarop de gemeente Lelystad blijkend uit stukken en interviews zelf taal en vorm geeft aan het zijn van regiegemeente. Daarnaast houden de onderzoekers een spiegel voor door dit ook voor vergelijkbare gemeenten te doen,

en zo taal- en ambitieverschillen inzichtelijk te maken, maar wellicht ook frisse perspectieven op te doen.

De kern van het onderzoek is deelvraag 3:

3. Wat zijn de gevolgen van de keuze voor regie op de sturingsmogelijkheden van de raad in een aantal concrete casussen?
 - 3.1. Welke wijze van sturen/vorm van regie is in de geselecteerde casussen gekozen?
 - 3.2. Hoe is deze wijze van sturen vastgelegd in concrete afspraken tussen raad, college, organisatie en uitvoerder ten aanzien van de ambities, doelstellingen en criteria van beleid en uitvoering?
 - 3.3. Op welke wijze hebben raad, college en organisatie invloed uitgeoefend op de keuze voor de wijze van sturen, de (kaders voor) het beleid en de te bereiken doelstellingen in de uitvoering van het beleid?
 - 3.4. Op welke wijze worden raad, college en organisatie geïnformeerd over de mate waarin doelen worden bereikt?
 - 3.5. Welke onderdelen van regie in de casus zijn volgens raad, college en organisatie succesvol of juist niet succesvol verlopen?
 - 3.6. Hoe verhoudt zich de praktijk per casus tot het begrippenkader dat vanuit de theorie voor de gekozen wijze van sturing zou gelden?

Het antwoord op deze vragen biedt inzicht in de Lelystadse praktijk en geeft inzicht in de ruimte die er in de casussen is voor sturing door de gemeenteraad. Het antwoord op deze vragen biedt inzicht in de Lelystadse praktijk en geeft inzicht in de ruimte die er in de casussen is voor sturing door de gemeenteraad.

1.2 Methode & verantwoording

Startbijeenkomst met de rekenkamer

Het onderzoek is gestart met een startbijeenkomst tussen de onderzoekers en leden van de rekenkamer. Tijdens de startbijeenkomst zijn de gemeenten voor de benchmark geselecteerd. Ook is een voorselectie gemaakt van mogelijke casussen voor de casestudy en voor de beleidsanalyse. Verder zijn werkafspraken gemaakt voor het onderzoek.

Literatuuronderzoek, begrippenkader en benchmark

Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar regievoering (zie bijlage 1 voor de literatuurstudie en bijlage 2 voor de bestudeerde literatuur). De onderzoekers wilden hiermee de laatste stand van zaken over zowel de ontwikkeling naar meer regie, als de invulling van het begrip regie achterhalen. De literatuurstudie heeft geleid tot een *begrippenkader* waarmee de kennis over verschillende vormen van regie schematisch is samengevat. Het begrippenkader heeft in het verdere onderzoek de basis gevormd voor figuur 2 en voor het analysehoofdstuk (hoofdstuk 4).

Als onderdeel van de literatuurstudie is een benchmark uitgevoerd met vijf gemeenten. In overleg tussen de onderzoekers en de rekenkamerleden is gekozen voor: Ede, Emmen, Heerenveen, Helmond en Tiel. Deze gemeenten lijken op basis van inwoneraantal, oppervlakte, aantal inwoners per km², gemiddeld inkomen en stedelijkheid op Lelystad. Met

behelp van een analyse van het collegeakkoord, coalitieakkoord of raadsakkoord, de meerjarenbegroting of kadernota, het jaarverslag en de programmabegroting zijn onderstaande vragen voor alle gemeenten beantwoord:

1. Komt het begrip regie(gemeente) voor en zo ja, zijdelings of als hoofdthema? En in hoeverre is het begrip uitgewerkt?
2. Wordt regie gekoppeld aan de veranderende verhouding overheid – burger? En zo ja, worden hiervoor ambities of doelstellingen geformuleerd?
3. Wordt regie gekoppeld aan sturing op afstand, of regie op uitvoering of samenwerking met verbonden partijen? En zo ja, worden hiervoor ambities of doelstellingen geformuleerd?
4. Wordt regie gekoppeld aan de interne inrichting van de organisatie? En zo ja, worden hiervoor ambities of doelstellingen geformuleerd?

De resultaten van de benchmark zijn gebruikt in hoofdstuk 3. Door te kiezen voor een benchmark met vergelijkbare gemeenten, wordt een realistisch perspectief op eventuele alternatieve keuzes geschetst. Een vergelijking met gemeenten die een meer of minder radicale of andere vorm gekozen hebben, zou vanwege de onvergelijkbaarheid in omvang en taken minder inzicht bieden.

Een ander onderdeel van de literatuurstudie is een analyse van tien beleidsdocumenten van de gemeente Lelystad om inzichtelijk te krijgen welke taal en begrippen door de organisatie worden gebruikt en hoe regie en sturing worden toegepast in het beleid. In bijlage 4 is een overzicht overgenomen van de tien gebruikte beleidsdocumenten. De resultaten van de beleidsanalyse zijn gebruikt in hoofdstuk 3. De gedetailleerde resultaten van de benchmark en de beleidsanalyse zijn opgenomen in de rapportage van de literatuurstudie (bijlage 1).

Interview concernteam

Vlak na de start van het onderzoek is een interview afgenomen bij drie medewerkers van het concernteam om te achterhalen wat de visie van de organisatie is op het zijn van een regiegemeente en de vormgeving van regie in de praktijk. Deze informatie is gebruikt in hoofdstuk 3. Ook zijn de eerste resultaten van de literatuurstudie voorgelegd aan het concernteam om vast te stellen of de drie gekozen vormen van regie (cocreatie, coproductie en uitbesteding) werkbaar zouden zijn voor het onderzoek. Het concernteam heeft daarbij opmerkingen gemaakt over de indeling en weergave van het model, dat in hun ogen niet altijd recht doet aan de complexe werkelijkheid³. Tenslotte is met het concernteam gesproken over geschikte casussen voor de casestudy. Zij hebben drie suggesties gedaan, die de onderzoekers integraal hebben overgenomen.

Selectie van casussen

De onderzoekers hebben in samenspraak met de leden van de rekenkamer, en mede op basis van het advies van het concernteam, de casussen voor de casestudy vastgesteld: Buurtbegroting Lelystad-Haven (cocreatie), Groot Onderhoud Buitenruimte (coproductie) en Parkeerservice (uitbesteding).

³ De rekenkamer merkt hierbij op dat een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid op een aantal onderdelen altijd minder goed zal passen. Het gaat echter niet om de houdbaarheid van het model, maar om wat de onderzoekers ermee in beeld hebben willen brengen. Het doel is de raad meer bewust te maken van de ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van regie. Een dergelijk onderzoek zonder (vereenvoudigd) model waarmee vergeleken wordt is lastig te realiseren.

Casestudy

Elke casus is door de onderzoekers telefonisch besproken met sleutelfiguren in de casus. Zij hebben vervolgens de benodigde documenten aangeleverd (bijlage 4) en personen om te interviewen voorgesteld (bijlage 5). De medewerkers hielpen met het inplannen van de interviews met uitvoerders. De onderzoekers bestudeerden de relevante documenten en interviewden de betrokken ambtenaren en/of uitvoerders. Ook de raad is geïnterviewd: groepsgewijs zijn alle casussen met een zestal (oud-)raadsleden besproken. Van de interviews is een geluidsopname gemaakt die is verwerkt in een verslag. De geïnterviewden hebben opmerkingen kunnen maken voordat de verslagen definitief zijn vastgesteld.

Op basis van de documentenanalyse, de interviews en de resultaten van de literatuurstudie hebben de onderzoekers twee enquêtes gemaakt: één voor (ex)raadsleden/bestuurders over alle casussen en één voor betrokkenen bij de casus buurtbegroting. De enquête voor raadsleden/bestuurders is verstuurd naar alle (ex)raadsleden en (ex)wethouders van deze en vorige raadsperiode. Van de 56 aangeschreven politici en bestuurders, zijn 14 raadsleden en bestuurders begonnen met de online enquête (25%). Twaalf van hen hebben de enquête helemaal ingevuld. De resultaten van de enquête moeten daarom gezien worden als een indicatie van de mening van raadsleden en bestuurders. Daar waar bij de resultaten de mening van de raad wordt weergegeven, worden aantallen expliciet benoemd of gebruiken de onderzoekers de beperking: een aantal raadsleden.

Voor de enquête over buurtbegroting zijn vijf projectgroepleden en één wijkraadlid (burgers) aangeschreven, vier van hen hebben de enquête ingevuld. Verder zijn 11 ambtenaren en een professional van een welzijnsinstelling aangeschreven. Vier ambtenaren⁴ hebben de vragenlijst ingevuld én de welzijnsmedewerker. De totale respons is daarmee $9/15 = 60\%$.

Werkcollege raad

Als laatste stap van het onderzoek is een werkcollege voor raadsleden georganiseerd. Negen raadsleden waren bij het werkcollege aanwezig. In het werkcollege is de stand van zaken van het onderzoek toegelicht. Aan de hand van stellingen is met de raadsleden gediscussieerd over wat regie inhoudt en wat de rol van de raad is of zou moeten zijn als het gaat om regie. Ook is met de raadsleden verkend welke inhoud en vorm voor een handreiking het meest functioneel zou zijn.

⁴ Drie ambtenaren hebben zich afgemeld voor de vragenlijst. Twee van hen waren niet betrokken geweest bij de pilot, één had al meegewerkt aan een interview.

2 REGIE EN DE ROL VAN DE RAAD

2.1 Inleiding

De term regie is in deze nota van bevindingen al veel gebruikt. Maar wat het begrip nu precies betekent en wat het inhoudt voor het concreet handelen van raad, college en organisatie is nog niet toegelicht. Dit hoofdstuk geeft daar een antwoord op en daarmee op de eerste deelvraag van het onderzoek. Dit hoofdstuk bespreekt eerst wat we weten over regie in het algemeen (paragraaf 2.2), en vervolgens wat dat dan betekent voor de praktijk van beleidsvorming en uitvoering door de ambtelijke organisatie (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 staan de gevolgen voor de rol van de raad centraal: wat betekent het voor de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad als de uitvoering door regie plaatsvindt? Tenslotte geeft paragraaf 2.5 een aanzet voor een gemeenschappelijk begrippenkader voor regievoering.

2.2 Regie: veelkleurig en in verschillende verschijningsvormen

Het nadenken over regie door gemeenten of het zijn van regiegemeente is onderdeel van een bredere ontwikkeling in het denken over de rol van de overheid. In de ontwikkeling van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, neemt de gemeente een belangrijke rol in (Paardekooper 2013). Als de overheid die het dichtst bij de burger staat, krijgt de gemeente steeds meer en steeds ingewikkelder taken. Tegelijk is daarbij de veronderstelling dat de inwoners, bedrijven en organisaties ook steeds meer zelf doen (RMO 2013, WRR 2012, ROB 2012). De overheid trekt zich steeds meer terug en pakt grote opgaven samen met anderen aan (Ministerie BZK, 2013, VNG 2016). In meer recente rapporten signaleren de adviesorganen dat deze ontwikkeling gevolgen heeft voor de verhouding tussen inwoners, raad, college en de ambtelijke organisatie. Er ontstaat spanning op drie terreinen als de gemeente samenwerkt of regie voert in plaats van zelf uit te voeren:

- ϕ Democratie: de raad die de belangen van alle inwoners vertegenwoordigt, is niet meer de enige die de doelen mag kiezen: wat is dan nog de rol van de raad als vertegenwoordiger? Hoe zorg je er als raad voor dat alle belangen worden afgewogen, ook al ben je niet meer de enige die kaders stelt? (ROB 2016-1, ROB 2017).
- ϕ Organisatie: de organisatie zal anders moeten werken dan wanneer ze alles zelf doet. Wil een gemeente vanuit verschillende rollen kunnen inspelen op nieuwe ideeën uit de samenleving of als opdrachtgever contracten aangaan met bedrijven en instellingen, dan vraagt dat een organisatie die flexibel is en op verschillende niveaus in verschillende netwerken kan meedoen. Dat staat ver af van de wat meer klassieke bureaucratie die aan de basis staat van veel gemeentelijke organisaties. Hoe gaat de organisatie daarmee om? (ROB 2015, ROB 2016-2, VNG 2016-1)
- ϕ Controle en Verantwoording: doordat er met anderen samengewerkt wordt, is het voor de raad lastiger om te controleren of de doelen wel bereikt worden (Stolk 2015, Boogers 2016, ROB 2016-1, ROB 2017, VNG 2016-2, Denters, 2017, Stolk 2018).

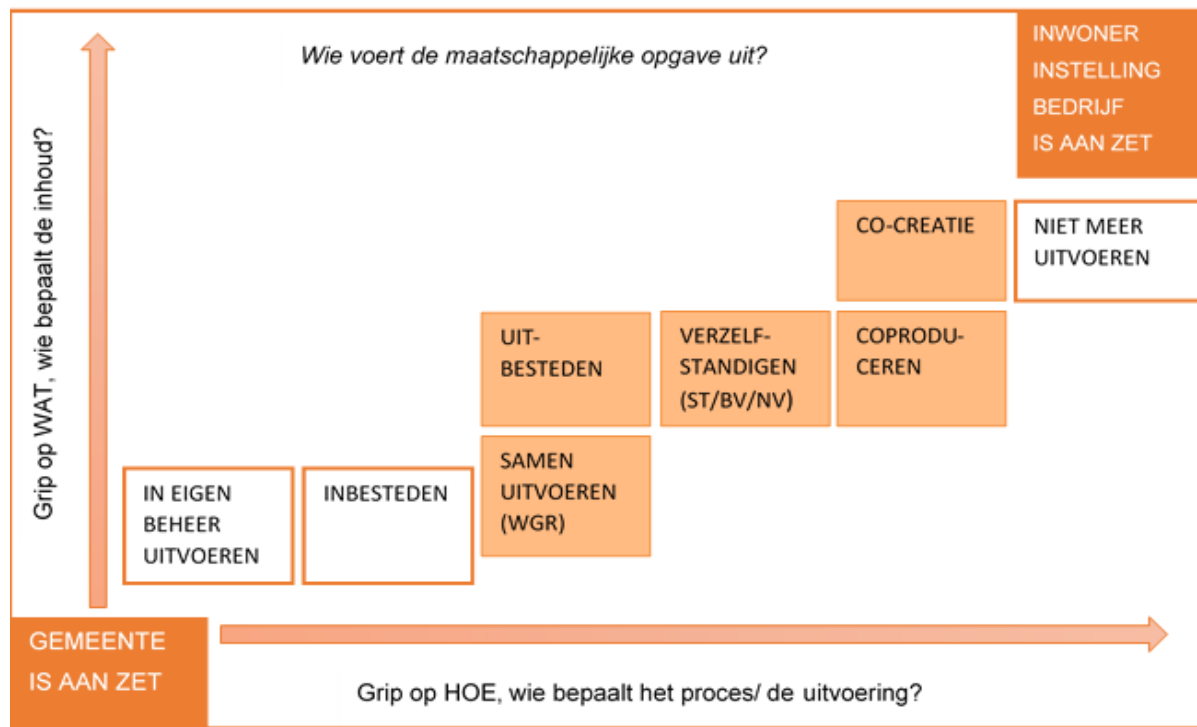
Uit deze opsomming aan inzichten komt duidelijk naar voren dat regie bij lokaal bestuur is gaan horen. Slechts weinig gemeenten definiëren zichzelf als regiegemeente, maar iedere gemeente regisseert. Regie heeft gevolgen voor de rol van de raad, het college, de organisatie en de (lokale) samenleving. Hoewel deze vorm van sturen en besturen blijvend is geworden, is het geen eenduidig afgebakend begrip. Het is een soort containerbegrip geworden, net

zoals begrippen als 'transparantie' of 'duurzaamheid'. Er lijkt van alles onder het begrip te vallen en iedereen heeft zo zijn eigen opvatting (Span e.a. 2009, Pröpper, 2004, Pastors, 2002). Een bekende definitie van regie is die van Pröpper (2004): *“Regie is een vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”*. Een andere definitie gaat meer in op de praktijk van regievoering (Span 2009): *“Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere partijen om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere partijen diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende partijen. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd”*.

Kort samengevat houdt regie voor de lokale overheid in dat de gemeente samen met anderen doelen stelt en activiteiten onderneemt om die doelen te bereiken. Regie voeren is dan een aanduiding voor de manier waarop de gemeente binnen die samenwerking grip probeert te houden, zodat wat de gemeente belangrijk vindt toch wordt gerealiseerd. Twee begrippen zijn daarbij centraal: WAT (de te bereiken doelen, de inhoud) en HOE (de manier waarop die doelen worden bereikt, proces en randvoorwaarden). Op basis van deze invalshoeken onderscheidt Pröpper verschillende typen regisseurs (Pröpper, 2004). Anderen onderscheiden niet zozeer typen regisseurs, maar zoeken onderscheid in de juridische vorm van de samenwerking (Stolk, 2015). Weer anderen delen de verschillende vormen van regie in op de rol van de gemeente: facilitator, coproducent of opdrachtgever (Span et al, 2009). Regie komt dus in veel verschillende vormen voor. Per vorm van regie, verschilt de verhouding tussen de samenwerkende partijen als het gaat om beleidsvorming en uitvoering. Op basis van de literatuur hebben de onderzoekers een aantal van deze vormen in een schema visueel weergegeven (figuur 1).

In figuur 1 op de volgende pagina is het veld afgebeeld waarbinnen de maatschappelijke opgaven worden uitgevoerd. Linksonder is het domein waar de gemeente aan zet is en grip heeft op zowel de keuze voor WAT er wordt gedaan als HOE dat wordt gedaan. Helemaal rechtsboven doen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties dat zelf. Daartussenin komen allerlei vormen van taakuitvoering voor. Linksonder heb je als gemeente veel grip, maar rechtsboven steeds minder. De blokjes die oranje zijn gekleurd, zijn de verschillende hoofdvormen van regie. Het model is een versimpelde weergave van een complexe werkelijkheid, waarin een veelheid aan vormen voorkomt en proces en inhoud niet altijd scherp te onderscheiden zijn. Het schema heeft als doel de raad inzicht te bieden in de variatie in regievormen en probeert daar lijn in aan te brengen.

Figuur 1 Uitvoering van de maatschappelijke opgave door de gemeente, door Avelien Haan



De gemeente heeft bij elk van die blokjes een andere rol. De mate van grip die de lokale overheid heeft verschilt per vorm:

- ϕ Bij uitbesteding verlies je een beetje grip op hoe je het gaat doen, terwijl je nog een redelijke mate van grip hebt over wat je gerealiseerd wil hebben. Dit kan ook in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) of in de vorm van verzelfstandiging. Binnen dit spectrum zijn nog meer vormen mogelijk, en vooral het soort partner (publiek of privaat, en de juridische vorm) bepaalt hoeveel grip je nog hebt (Elzinga 2017). Als je als gemeente bij uitbesteding betrokken bent, heb je als gemeente de rol van opdrachtgever.
- ϕ Bij coproduceren verlies je als lokale overheid grip op het wat: wat bepaal je samen met de andere deelnemers. Dat betekent: meer ruimte voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Als je aan het coproduceren bent, dan ben je samen met anderen iets aan het maken. Je rol als gemeente is die van coproducent.
- ϕ De laatste hoofdvorm van regie is cocreatie. De lokale overheid is dan slechts één van de deelnemers: je gaat niet meer over het wat en het hoe. Als je aan het co-creëren bent, dan ben je als gemeente facilitator. Dat betekent dat je het proces wel bekijkt en steunt, maar dat je er niet meer over gaat.

In het voorgaande gebruiken we de termen: gemeente of lokale overheid. De werkelijkheid is natuurlijk complexer. Binnen die lokale overheid bevinden zich raad, college en organisatie. De raad staat aan het hoofd van de gemeente en raad, college en burgemeester hebben elk op basis van de wet bevoegdheden gekregen. De formele macht ligt daarmee altijd bij één van deze organen. Met organisatie doelen we op het ambtelijk apparaat. Het ambtelijk apparaat heeft alleen bevoegdheden als deze via delegatie of mandaat aan personen of functies binnen de organisatie zijn toegekend. Als de gemeente Lelystad als rechtspersoon een bepaalde vorm van taakuitvoering kiest, dan heeft dat ook gevolgen voor de onderlinge verhoudingen binnen die lokale overheid. Kiest de gemeente Lelystad als rechtspersoon een

andere positionering in de samenleving, zoals bij cocreatie, dan betekent dat ook een andere positionering voor de raad, als hoogste orgaan binnen die rechtspersoon. Paragraaf 2.3 verkent wat die andere positionering of andere manier van sturen inhoudt en paragraaf 2.4 gaat specifiek in op de gevolgen voor de raad.

2.3 Anders sturen: beleidsvorming en uitvoering in regie

Dat de ambtelijke organisatie door regievoering op een andere manier uitvoering geeft aan taken, ontslaat de raad niet van zijn (eind)verantwoordelijkheid. Dat de taken worden uitgevoerd blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid waar de raad het college op kan aanspreken. In plaats van directe sturing, waarbij de raad, college en organisatie zowel het WAT als het HOE kunnen bepalen, ontstaat er een vorm van sturen op afstand. Hierbij hebben de raad, college en organisatie minder invloed op het WAT en het HOE. De gemeente stuurt niet minder, maar anders (Korsten, 2015).

Voor sturing door regie heeft Pröpper et al (2012) een aantal adviezen geformuleerd voor de lokale overheid. Die houden allereerst in dat een aantal randvoorwaarden op orde moet zijn: een positionering in het maatschappelijk veld (visie van het college), politiek-bestuurlijke kwaliteit (van raad en college) en een op regie ingerichte organisatie (voldoende regisseurs, visie op de inzet van specialisme/integraliteit en een effectieve, flexibele organisatie). Pröpper adviseert dat het beter is om op een beperkt aantal thema's voor regie te kiezen, en voor die thema's de regie zowel bestuurlijk als ambtelijk in te richten, dan alles met alles te verbinden.

Als aan de randvoorwaarden is voldaan, kan er een keuze gemaakt worden voor één van de vormen van regie bij het inrichten van de uitvoering. Niet iedere opgave leent zich voor regie en niet iedere vorm van regie is bij iedere opgave geschikt. Zowel de verplichtingen vanuit de wet of andere overheden, als omstandigheden in de samenleving en het maatschappelijk middenveld, zijn bepalend voor de mogelijkheden tot regie. Daarnaast spelen ook de keuzes rond de opgaven een rol: is er overeenstemming tussen de partijen rond de opgave of juist niet? Dit alles bepaalt mede welke vorm van regie geschikt is.

Per vorm van regie onderscheidt Pröpper et al (2004, 2012) vijf verschillende activiteiten die je als regievoerder moet ondernemen om invulling te geven aan je regierol. Het gaat om:

- ⊕ het afbakenen van de opgave (wat hoort er wel bij en wat niet?);
- ⊕ het krijgen van overzicht (welke informatie is relevant en wie heeft die informatie?);
- ⊕ het kiezen van beleidslijnen (welke beleidskeuzes worden er gemaakt);
- ⊕ het organiseren van de samenwerking (hoe geven we de uitvoering vorm?);
- ⊕ het afleggen van verantwoording (hoe controleren we of het ook daadwerkelijk gebeurt?).

Hoe deze activiteiten er in de praktijk uitzien, verschilt per regievorm. In figuur 2 op de volgende pagina staat in steekwoorden hoe de sturing per regievorm eruit zou kunnen zien. Het geeft een beeld van de manier waarop de gemeente afspraken kan maken met de samenleving. Binnen de gemeenten hebben raad, college en organisatie ieder een eigen verantwoordelijkheid, daarover staat in paragraaf 2.4 meer.

Figuur 2 Drie stappen van regie, door Avelien Haan

Stap 1: positionering Regiegemeente: kiezen van ambities rond sturen en loslaten, investeren in politiek-bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit, een effectieve organisatie
Stap 2: keuze voor een vorm van regie: rol en positie rond de opgave, helderheid eigen koers, wettelijke verplichtingen, risico's bij een mogelijke compromis, aandeel of belang in de opgave, energie bij partners en samenleving, heldere koers bij partners en samenleving
Stap 3: Inrichten, uitvoeren en regelmatig evalueren van de gekozen vorm van regie.

Activiteit	Cocreatie	Coproductie	Uitbesteding
Afbakenen	Open proces rond inhoud en partijen, ondergrens vooraf bepalen	Positie kiezen, partijen selecteren, afbakenen op thema	Eigen afbakening op inhoud en partijen, proces organiseren
Overzicht krijgen	Partijen- en netwerkanalyse, samen kennis ontwikkelen	Organiseren eigen kennisbasis, faciliteren kennisdeling	Informatie in parameters, monitoringsplan
Beleidslijnen formuleren	Stimuleren visievorming, toezicht houden op voortgang	Beleidslijnen en scenario's formuleren, voortgang bewaken	Beleidslijnen vaststellen, omvang middelen afbakenen, tijdpad voorschrijven
Samenwerking organiseren	Enthousiasmeren, inspireren en faciliteren	Vastleggen afspraken, borging faciliteren	Vaste contracten, inrichtingsvormen, check and balances
Verantwoording afleggen	Successen en lessen delen, commitment tonen	Informatie en verantwoordingsafspraken opstellen en controleren	Normen en targets vaststellen, informatie en rapportageverplichtingen formuleren

2.4 Invloed van de raad bij regievoering

Wat is nu de rol van de raad bij regievoering? De raad heeft drie kernrollen: vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. De raad vertegenwoordigt alle inwoners en kiest namens hen een koers bij maatschappelijke vraagstukken. Vervolgens controleert de raad of deze koers wordt gerealiseerd. Bij de verschillende vormen van regie zijn, naast de gemeente, ook anderen betrokken bij beleidsvorming en uitvoering. Wat is dan nog de rol van de raad? Om die vraag te kunnen beantwoorden kijken we eerst naar de mogelijkheden voor sturing door de raad in het algemeen, en daarna meer specifiek naar de sturing bij de verschillende vormen van regie.

De raad is als hoogste orgaan binnen de gemeente (eind)verantwoordelijk voor hoe de gemeentelijke taken worden uitgevoerd. Maar de mogelijkheden tot sturing zijn niet bij ieder onderwerp gelijk. Zowel raad als college hebben eigen bevoegdheden, waarbij de raad in alle gevallen de controlerende rol heeft en eindverantwoordelijk is. Een eerste vraag die opkomt is een bevoegdheidsvraag: wie kiest er eigenlijk voor regie? De raad kan daar alleen voor kiezen, als de raad ook de ruimte heeft om kaders te stellen. Daarvoor is het nodig eerst te weten hoe de bevoegdheden tussen raad en college verdeeld zijn. Hiervoor kan in grote lijnen de regelruimte opgedeeld worden in domeinen met meer of minder ruimte voor kaderstelling door de raad (al zijn er altijd uitzonderingen op de regel). Gaat het om het autonome domein, het medebewindsdomein met kaderstelling door de raad of het domein van de openbare orde? Dan heeft de wetgever de bevoegdheid tot het maken van keuzes en stellen van kaders aan de gemeenteraad gelaten. In die domeinen zou de raad ervoor kunnen kiezen om een vorm van regie toe te passen. Gaat het om het medebewindsdomein zonder kaderstelling, het domein van het verbonden bestuur of overheidsparticipatie? Dan is er maar weinig ruimte voor de raad om te sturen en is het college aan zet als het gaat om de keuze voor regie. De raad heeft dan weinig mogelijkheden tot kaderstelling, maar blijft toch verantwoordelijk voor controle en sturing, zeker in de verantwoording naar inwoners. Elzinga stelt in het rekenkamerrapport over de controlerende rol van de raad (2017) dat binnen deze domeinen, de ruimte voor kaderstelling en controle afhangt van de beleidsvrijheid of beleidsruimte die er bij de betreffende opgave is. Daar waar geen keuzeruimte is, is ook geen ruimte voor kaderstelling.

Als vervolgens een keuze wordt gemaakt voor een vorm van regie, dan heeft ook dat invloed op de bevoegdheden van de raad. De essentie van regie is dat je een deel van de grip op het WAT en HOE deelt met anderen, bij de ene vorm meer dan bij de andere. Daarmee verklein je als raad de ruimte die je hebt om te sturen, maar win je de inzet en betrokkenheid van anderen (inwoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven). Als de raad stuurt, doet hij dat door invulling te geven aan de kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende rol. Regie kan op ieder van deze rollen invloed hebben. In de tabel op de volgende pagina staat aangegeven wat de invloed van de vorm van regie is op de verschillende rollen van de raad.

Tabel 1 Gevolgen van regie voor sturingsmogelijkheden raad

	Cocreatie	Coproductie	Uitbesteding
Vertegenwoordigen	Beperkt	Normaal	Normaal
Kaderstellen	Zeer beperkt, alleen op proces	Beperkt op inhoud, redelijk op proces	Redelijk op inhoud, sterk op proces
Controleren	Zeer beperkt	Beperkt	Sterk

Bij cocreatie delen raad, college en organisatie de keuze voor het WAT en de beslissingsbevoegdheid met de betrokken inwoners. Daarmee is de vertegenwoordigende rol van de raad beperkt: hoewel de raad het algemeen belang van alle Lelystedelingen vertegenwoordigt, is de raad/college/organisatie slechts één van de partijen die meebeslist over de te kiezen koers. Samen met een groep inwoners of organisaties wordt aan een opgave gewerkt. De raad kan eigenlijk niet meer doen dan grenzen aangeven: over welke thema's kan het niet gaan en welke eisen stelt de raad aan het proces? De raad is dan niet meer in positie om eenzijdig of na afloop van het horen van alle belangen de koers rond die opgave vast te stellen. Als het gaat om het controleren, richt zich dat alleen op het verloop van het proces, de gestelde grenzen of kaders en niet zozeer op de uitkomsten. Een kans van deze vorm van regievoeren is, dat er meer ruimte is voor de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven om taken op te pakken waar de gemeente niet aan toekomt, waarbij de raad dan nog een aantal grenzen kan aangeven. Dit vergt een heldere visie van de raad op wat zijn democratische ondergrenzen zijn en welke plannen wel/niet door inwoners mee uitgewerkt of opgepakt kunnen worden.

In coproductie vertegenwoordigt de raad het algemeen belang van de inwoners van de gemeente als geheel en is er de mogelijkheid om in beperkte mate kaders te stellen aan de inhoud. Als één van de deelnemers kan de raad dan mede bepalen wat de gewenste uitkomsten zijn, maar bij voorkeur in een aantal scenario's. Er is meer ruimte voor kaders aan het proces en de randvoorwaarden voor deelname. Doordat de kaderstelling op inhoud beperkt is, is ook de inhoudelijke controle beperkt. Door in coproductie te werken benut de raad kennis, informatie en mogelijkheden van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zo ontstaat er een betere aansluiting op de samenleving, is althans de achterliggende gedachte. Een nadeel kan zijn dat als de samenwerking eenmaal is aangegaan, de raad alleen nog op de voorwaarden die in de samenwerking zijn vastgelegd kan controleren. Het is dus zaak dat de raad goed nadenkt over exit-opties en de reguliere controlemomenten goed in het oog houdt.

Bij uitbesteding vertegenwoordigt de raad het algemeen belang van de inwoners van de gemeente als geheel. Als opdrachtgever van de partij die de taak gaat uitvoeren, heb je een redelijke mate van grip op wat je van die partij verwacht. Omdat de randvoorwaarden en afspraken altijd goed vastgelegd horen te zijn, kun je als raad daar in sterke mate kaders aan stellen. Dat is ook nodig, want de mogelijkheden voor controle zijn ook beperkt tot de momenten die van tevoren zijn afgesproken. Deze vorm is zeer geschikt om de uitvoering van specialistische taken aan anderen over te laten, maar eenmaal uitbesteed, staat het wel op afstand en kun je als raad alleen op gezette tijden ingrijpen.

2.5 Adequaat regie voeren: waar moet je op letten?

Hiervoor is duidelijk geworden dat regievoeren een andere manier van sturen is, die invloed heeft op de verhoudingen tussen raad, organisatie/college en inwoners. Verder is verkend welke aanwijzingen er over regievoering in de literatuur te vinden zijn⁵ en wat de positie van de raad is bij regievoering⁶. Op basis van deze inzichten kunnen we drie stappen formuleren die raad, college en organisatie moeten zetten om adequaat regie te kunnen voeren. Deze drie stappen vormen de basis voor de analyse van de Lelystadse praktijk.

Stap 1: Visie, ambities en randvoorwaarden

Een eerste aanwijzing gaat over de randvoorwaarden voor regievoering: hebben raad en college een visie op regie en is deze visie vertaald in concrete ambities voor de mate waarin en de opgaven waarbij regie wordt toegepast? Is er nagedacht over de politiek-bestuurlijke en de ambtelijke kwaliteit die dit vraagt?⁷ Is de organisatie ingericht op regievoering?

Stap 2: Slim kiezen per opgave

Een tweede aanwijzing gaat over de concrete gevallen waarin voor een vorm van regie wordt gekozen. Dat heeft een inhoudelijk aspect (niet iedere vorm van regie past bij iedere opgave) en een bevoegdheidsvraag (wie maakt de keuze). Adequaat regievoeren houdt in dat je per onderwerp afweegt of en welke vorm van regie het meest geschikt is. Daarbij is ook het inschatten van de positie van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die zijn betrokken bij het vraagstuk relevant. Of er regie mogelijk is, hangt daarnaast af van de wettelijke kaders en de bevoegdheidsverdeling. De wet bepaalt hoeveel ruimte voor afweging er is en wie er bevoegd is om keuzes te maken (raad, college of burgemeester). Hoe dat wordt ingevuld, hangt weer af van de ambities zoals geformuleerd in stap 1.

Stap 3: Adequaat inrichten en uitvoeren

Een derde aanwijzing gaat over de inrichting en uitvoering van de gekozen vorm van regie. Iedere vorm van regie kent zijn eigen invulling van de activiteiten afbakenen en overzicht vooraf, het formuleren van beleidslijnen, de samenwerking tijdens de uitvoering en de verantwoording achteraf. De raad is kaderstellend betrokken bij het afbakenen en het kiezen van de beleidslijnen. De controlemogelijkheden voor de raad worden vormgegeven in organisatie van de samenwerking en de afspraken over verantwoording. Het krijgen van overzicht over de opgave en de relevante informatie daarvoor, is vooral een verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie: de raad controleert of er voldoende informatie is om kaders te kunnen stellen aan proces en inhoud.

⁵ zie de literatuurstudie in bijlage 1, en paragraaf 2.2 en 2.3

⁶ paragraaf 2.4

⁷ Investeren in politiek-bestuurlijke kwaliteit betekent bijvoorbeeld het hebben van een visie op de onderlinge verhouding tussen raad en college bij regievoering en het hebben van een vaste werkwijze (selectie van onderwerpen, bij regie passende informatievooriening etc) bij vraagstukken waarbij regievoering een rol speelt. Voorbeelden van het investeren in ambtelijke kwaliteit zijn het aannemen en opleiden van regisseurs, een meer flexibele organisatie en een visie op het inzetten van specialisten en meer integraal werkende ambtenaren.

2.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk is een verkorte weergave van de belangrijkste bevindingen uit de literatuurstudie (bijlage 1) en bevat het antwoord op de eerste deelvraag: wat zijn de gevolgen van het zijn van regiegemeente op de sturingsmogelijkheden van de raad? Op basis van de literatuur weten we dat regie een vast onderdeel is geworden van het takenpakket van de lokale overheden. Weinig gemeenten zien zichzelf als regiegemeente, maar iedere gemeente moet kunnen regisseren. Die regierol moet je als lokale overheid leren, het is een andere manier van sturen, waarvoor je eerst een aantal randvoorwaarden op orde wil hebben. Regie komt voor in verschillende vormen, die ieder een eigen aanpak vragen, en waarbij de rol van raad, organisatie en de partijen uit de samenleving verschilt. Zowel college als raad kunnen op het domein waarop zij bevoegd zijn kiezen voor regie in taakuitvoering. Als er gekozen wordt voor een vorm van regie, heeft dat gevolgen voor de mogelijkheden voor kaderstellen, controleren en soms zelfs vertegenwoordigen. Doordat regie wordt gevoerd, zijn er beperkingen op inhoud en soms ook op het proces. De raad blijft verantwoordelijk, maar stelt andere vragen en controleert op andere momenten. In het volgende hoofdstuk verkennen we hoe Lelystad in de praktijk vormgeeft aan de regierol.

3 DE LELYSTADSE PRAKTIJK

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van regievoering in Lelystad. Paragraaf 3.2 bespreekt de visie van het bestuur op regie, de ambities die op basis van deze visie zijn geformuleerd en de manier waarop het college de visie en ambities vertaalt in kerndocumenten en beleidsdocumenten. Hiermee wordt deelvraag 2.1 van het onderzoek beantwoord. In paragraaf 3.3 staan de resultaten van de analyse van drie casussen van regie met daarin de belangrijkste successen en lessen voor de raad. De casussen staan uitgebreid beschreven in bijlage 3. Het hoofdstuk sluit af met een aantal overkoepelende inzichten uit de Lelystadse praktijk van regievoering (paragraaf 3.4).

3.2 Lelystad regisseert, maar is geen regiegemeente

3.2.1 Visie en ambities rond regievoering zijn niet vastgelegd

In het vorige raadsprogramma is de term regiegemeente voor Lelystad geïntroduceerd. Het raadsprogramma 2014-2018 wilde met verschillende vormen van participatie experimenteren: *“We gaan de Lelystadse bevolking vragen aan welke rollen en taken van de gemeente zij prioriteit wenst te geven en welke activiteiten een tandje minder mogen. De opbrengsten van deze discussie kan gebruikt worden bij een eventuele takendiscussie.”* In het huidige raadsprogramma komt de term regiegemeente niet terug. Ook in de paragraaf over de bestuurlijke verhoudingen en de bestuursstijl komt de term regie niet meer voor. Wel is in het raadsprogramma een paragraaf opgenomen over de verhouding tussen gemeente en inwoners, waarbij steeds meer ruimte is voor het betrekken van inwoners bij besluitvorming. Dit is in lijn met een iniatiefvoorstel dat de raad in 2013 heeft aangenomen (de gemeente doet mee) en die aan de basis heeft gelegen van de experimenten met burgerparticipatie. In het raadsprogramma 2018-2022 nemen raad en college zich voor een gemeenschappelijke visie op participatie te ontwikkelen.

Uit het groepsinterview met raadsleden wordt duidelijk dat de raad het meer betrekken van inwoners belangrijk vindt.

“Het betrekken van burgers gaat nu anders dan vroeger. De wens en wil was er al eerder, maar nu wordt er meer aangedragen, mensen gaan meer meedoen en alles gaat opener.” – citaat uit het groepsinterview met raadsleden

“Op dit vlak zijn er goede ontwikkelingen, maar het kan niet hard genoeg gaan.” - citaat uit het groepsinterview met raadsleden

Het begrip regie komt in de kerndocumenten (raadsprogramma, begroting en jaarrekening) een aantal keren terug. Regie wordt in verband gebracht met sturing op afstand, regie op uitvoering en samenwerking met verbonden partijen. In het jaarverslag 2016 legt het college de verbinding tussen regie en de interne inrichting van de organisatie.

In een interview dat de voormalig gemeentesecretaris gaf in 2016 aan VNG magazine vertelt hij dat er geen vastomlijnd organisatieontwikkelingsplan klaarligt voor de veranderende organisatie ([Muskee, 2016](#)). Uit het interview voor dit rekenkameronderzoek met het concernteam blijkt dat experimenten met regie de organisatie praktisch uitdagen. De

ambtelijke organisatie moet nadenken over hoe control en mandatering ingericht moeten worden in een organisatie die flexibel wil zijn, waarbij soms niet duidelijk is wie wat mag doen binnen de organisatie. Het concertteam steunt de gekozen koers en zoekt steeds naar pragmatische oplossingen voor de vragen die zich voordoen op het vlak van control, zoals uit het interview met het concertteam blijkt.

“Het is niet mogelijk om alles steeds in vaste processen te organiseren. In plaats daarvan selecteer je de meest belangrijke risico’s en daarop richt je de control in, en de overige zaken moet je dan wat meer loslaten.” - medewerker concertteam, interview

Voor de directie en teamleiders is het wennen: de bestaande organisatiestructuur is niet ingericht op het integraal oppakken van maatschappelijke opgaven. Gedurende het onderzoek heeft het college een nieuw organisatiebesluit genomen, waarin de onderlinge verhoudingen in de organisatie zijn vastgelegd. De organisatie is ingericht in domeinen (sociaal, fysiek en bedrijfsvoering) en binnen ieder domein zijn er teams. Van de teams in de organisatie is een deel specialistisch en deel meer integraal en gericht op beleid. Als er een opgave of taak ligt die betrekking heeft op meerdere teams, is het de bedoeling dat de teams zelf contact zoeken met elkaar en onderling afstemmen. Het doel hiervan is om de organisatie en medewerkers flexibel inzetbaar te maken en de organisatie zo plat mogelijk te houden (Organisatiebesluit 2018). In de toelichting op het besluit staat dat deze verandering nodig is om per vraagstuk de integrale aanpak te kiezen die deze complexe samenleving nodig heeft.

Uit een benchmark met andere gemeenten blijkt dat alle onderzochte gemeenten regie in verband brengen met de nieuwe verhouding tussen overheid en inwoners in een netwerksamenleving. Daarbij wordt regie vooral gezien als een manier om opgaven meer samen met inwoners en maatschappelijke instellingen uit te voeren. Dat daarvoor ook een verandering in de organisatie is vereist, wordt niet bij alle gemeenten herkend. Lelystad besteedt daar meer aandacht aan dan de andere onderzochte gemeenten. Ook is er bij de meeste gemeenten maar weinig aandacht voor de gevolgen van de regierol op de wijze waarop de raad zijn kerntaken uitvoert. Dat geldt ook voor Lelystad.

3.2.2 Collegenleden en raadsleden zien nieuwe vragen, maar zijn positief

Uit de enquête die is gehouden onder bestuurders en raadsleden blijkt dat het merendeel van de respondenten positief is over de ontwikkeling waarin meer samen met inwoners en organisaties wordt gewerkt (zie tabel 2).

Tabel 2: Hoe waardeert u de ontwikkeling waarbij de gemeente in samenwerking met inwoners en maatschappelijke partijen het beleid vormgeeft en uitvoert?	
zeer positief	3
positief	8
neutraal	1
Totaal	12

Bron: enquête bestuur

De respondenten vinden daarbij wel dat de organisatie daarin nog meer moet ontwikkelen.

“Het is net het kinderschoenen stadium ontgroeid.” - bestuurder, enquête bestuurders

Als voordeel van deze ontwikkeling zien bestuurders en raadsleden de grotere betrokkenheid van inwoners. Maar men ziet ook risico's: of het allemaal wel werkbaar is en of het niet te veel vertraagt, of niet steeds dezelfde inwoners meedoen en of er niet te veel invloed bij bedrijven komt te liggen. En het stelt de raad voor een aantal vragen en dilemma's: heb je als raad nog wel grip op de inhoud van het beleid? Wil je als raad draagvlak inwisselen voor zeggenschap en de mogelijkheid om te sturen? Hoe geef je invulling aan je eindverantwoordelijkheid als je alleen kunt sturen op afstand en beperkt informatie krijgt?

"De raad krijgt een andere rol en is niet meer alleen aan zet. Uiteindelijk zal dit mogelijk betekenen dat de kaderstellende rol gedeeld wordt met andere partijen." - bestuurder, enquête bestuurders

3.2.3 Keuze voor regievorm wordt weloverwogen, maar niet systematisch gemaakt

Nu er in de Gemeente Lelystad geen vastomlijnde ambitie voor regie is geformuleerd, hoe komt de keuze voor regie bij een maatschappelijke opgave dan in de praktijk tot stand? Het concernteam verwoordt dat als volgt:

"Per maatschappelijke opgave moet bekeken worden of het verstandig is om regie te voeren, samen uit te voeren, uit te besteden of nog iets anders. Dit moet bepaald worden in samenwerking met de bedrijven en organisaties die bij de opgave betrokken zijn. Als andere partijen iets beter kunnen, dan moet je het als gemeente niet zelf willen doen." - medewerker concernteam, interview

De organisatie kiest meestal de regievorm

Het concernteam geeft aan dat de keuze voor regie vaak bij de organisatie ligt als het gaat om uitvoeringsvragen, waarbij de raad weinig ruimte voor kaderstelling heeft. De raad lijkt dat anders te zien. In het werkcollege met raadsleden is hierover een stelling behandeld, waarbij het merendeel van de aanwezigen aangaf dat de keuze voor regie zou moeten liggen bij de raad. De raad wil in ieder geval weten wanneer de organisatie voor regie kiest, omdat de raad vanuit de vertegenwoordigende en controlerende rol betrokken is. Tijdens het werkcollege gaven de aanwezige raadsleden aan te verwachten dat er vanuit de organisatie wel een visie is op hoe, wanneer en welke vorm van regie wordt toegepast. Tegelijk was er het besef dat die visie ook uit de raad zou kunnen komen. In het in een eerder stadium afgenomen interview met (overigens andere) raadsleden werden nut en noodzaak van een dergelijke visie niet herkend.

De keuze wordt omgevingsgericht gemaakt

Voor het onderzoek zijn tien beleidsdocumenten bestudeerd om te onderzoeken of en hoe regie daarin een plek krijgt. Wat opvalt aan de geanalyseerde documenten is dat in ieder beleidsdocument een verkenning is gedaan van de opgave en de rol van de gemeente in die opgave. Hoewel hiervoor bijna nooit een aparte paragraaf is opgenomen, blijkt uit de formulering steeds dat de gemeente positie kiest tussen de bij de opgave betrokken actoren. Het college gebruikt daarbij een veelheid aan rollen voor zichzelf: opdrachtgever, facilitator, regisseur, samenwerkingspartner of stimulator. Hoe de rol wordt gekozen en ingericht, blijkt vaak niet uit de tekst. De betrokken inwoners, maatschappelijke instellingen en andere partijen worden altijd benoemd, maar de belangen en doelen van deze betrokkenen worden niet specifiek gemaakt.

De regierol wordt niet systematisch beschreven

Welke factoren en omstandigheden bij inwoners, maarschappelijke instellingen en andere partijen nu ertoe bijdragen dat of de ene of de andere rol wordt gekozen, wordt niet duidelijk uit de stukken. Soms is er een helder verband tussen de rol en de mate van detail waarin een voorstel wordt uitgewerkt, maar dat wordt niet consequent toegepast. In meerdere documenten kiest de organisatie voor de rol facilitator. De ene keer wordt er daarna een afwegingskader gepresenteerd, zodat er ruimte is voor andere partijen om een nadere invulling te geven, maar in andere gevallen staat er daarna toch een gedetailleerde eigen koers beschreven. Ook in de keuze van instrumenten wordt er per opgave gewerkt met andere namen en andere categorieën instrumenten. Er is geen verband tussen de gekozen rol en het soort instrument dat wordt ingezet in de uitvoering.

Uit de analyse van documenten komt een beeld naar voren van een gemeente die omgevingsbewust opereert en veel ruimte laat voor inwoners en organisaties om mee te denken over het beleid. De gemeente Lelystad definieert haar rol in ieder beleidsterrein anders, maar werkt dat niet uit in concrete activiteiten (bijvoorbeeld een andere selectie van instrumenten, andere afspraken met de betrokken partijen per rol). De beleidsdocumenten kennen allemaal een andere indeling, waarin de positiekeuze geen eigen plek heeft. In de formulering van doelen wordt duidelijk dat er ruimte is voor input van de betrokken partijen, maar ook hiervoor geldt dat de keuzes per opgave gemaakt worden en dat er geen vaste samenhang lijkt te zijn tussen het formuleren van doelen en de gekozen rol of gekozen instrumenten.

3.3 De Lelystadse praktijk in drie casussen

3.3.1. Buurtbegroting: co-creëren moet je leren

De casus Buurtbegroting is een voorbeeld van cocreatie. De raad heeft voor de wijk Lelystad-Haven een budget van € 75.000 beschikbaar gesteld om te besteden aan de wijk. Het werken met een buurtbegroting was een initiatief van de raad. De raad heeft bewust positie gekozen: de raad wil geen actieve betrokkenheid bij de pilot. Het moet een project zijn voor en door de wijk zelf. De ambtelijke organisatie heeft het experiment voorbereid en gekozen voor de [G1000 systematiek van loting](#). Zij heeft een document met spelregels voor de inwoners opgesteld. Verder zijn er geen kaders. Een werkgroep van medewerkers van de Gemeente Lelystad uit verschillende teams, begeleidde het experiment. Na een aantal bijeenkomsten met inwoners zijn vijf projecten geselecteerd die met het geld gefinancierd kunnen worden. Daarna was het aan de gemeentelijke organisatie om de projecten uit te voeren. Een uitgebreide beschrijving van het verloop van deze casus is te vinden in bijlage 3. In de tabel hieronder staan de bevindingen over hoe raad en organisatie regie hebben gevoerd. Daarna volgt een bespreking van de lessen en successen uit deze casus.

Tabel 3: verwachtingen en bevindingen bij cocreatie

Activiteit	Verwachting	Bevinding
Afbakenen	De regievoerder kiest voor het organiseren van het proces om te komen tot een gemeenschappelijke afbakening van de opgave door alle betrokken deelnemers	Vanuit de gemeente is aan inwoners gevraagd projecten te bedenken voor de wijk, maar daarbij is geen gezamenlijk proces ingericht. In plaats daarvan heeft de gemeente een proces voorgeschreven. In dat proces was op inhoud alle ruimte om te komen tot voorstellen.
Overzicht	De regievoerder kiest voor het gemeenschappelijk opbouwen van de informatiepositie, gezamenlijke beeldvorming en het ontwikkelen van inzicht	Het proces van de G1000 methodiek is leidend geweest. Vooraf is alle ruimte gegeven, maar niet nagedacht over de informatie die nodig was tijdens het proces. Dat is werkenderweg door de ambtelijke ondersteuning (met name door de bewonersconsulent) zelf ontdekt.
Beleidslijnen	De regievoerder inspireert en draagt op eigen wijze bij aan de gemeenschappelijke opgave, evenals de andere deelnemers, maar in het tempo van de groep deelnemers	De ambtelijke begeleiding is sturend geweest in het proces en heeft daarin ook het tempo gekozen. Daarbij is niet aangesloten op het tempo van de deelnemers. Er zijn spelregels geformuleerd voor actoren, tijd en proces, niet voor de inhoud.
Samenwerking	De regievoerder bundelt de krachten door te focussen op een duurzaam netwerk dat voor partijen als uitvalsbasis kan dienen, biedt gelegenheid tot samenwerken en een aanspreken op afspraken	In de samenwerking zelf is de ambtelijke organisatie leidend geweest in het inplannen van afspraken. De onderlinge communicatie en de communicatie extern is vanuit de gemeentelijke organisatie gefaciliteerd. Vanuit de inwoners is de begeleiding aan de start als te sturend ervaren, vanuit de ambtelijke organisatie zijn de inwoners als te weinig zelfstandig ervaren. Na afloop zijn het juist de inwoners geweest die steeds aan de bel hebben getrokken en was de ambtelijke ondersteuning onvoldoende bereikbaar.
Verantwoording	De regievoerder biedt inzicht in de voortgang en resultaten door successen te delen en lessen samen te verwerken	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.

Inwoners, raad en organisatie zijn wisselend tevreden in de casus buurtbegroting. Het is mooi om te zien hoe inwoners met elkaar praten en plannen maken voor de wijk en inmiddels zijn vier van de vijf voorstellen uitgevoerd. In het proces van organiseren, faciliteren en uitvoeren

is volgens de respondenten veel misgegaan, waardoor het experiment niet door iedereen als succesvol is beleefd. Hieronder een overzicht van de belangrijkste inzichten uit deze casus voor de raad van de gemeente Lelystad.

- ⊕ Door de werkwijze van de G1000 te kiezen is er in de wijk zelf veel activiteit ontstaan. Inwoners zijn actief en betrokken. Mensen die elkaar normaal niet spreken hebben met elkaar gesproken over plannen voor de wijk. Het lukt om met deze werkwijze meerdere doelgroepen in de wijk te betrekken en met elkaar in contact te brengen.
- ⊕ Tegelijk is de werkwijze ook een valkuil. Het proces is door de inwoners als opgelegd en dwingend ervaren: de planning van bijeenkomsten stond vast en er was geen ruimte voor de inwoners om zelf het proces vorm te geven. Dat heeft het gevoel van eigenaarschap in de wijk niet bevorderd. Tegelijk zorgde de systematiek wel voor voortgang in het proces. De les voor raad en organisatie is: denk van te voren na over hoeveel ruimte er in het proces is voor de inwoners en stem de verwachtingen daar op af.
- ⊕ De raad heeft geen kaders gesteld aan de inhoud. Dit zorgde ervoor dat de inwoners met allerlei ideeën kwamen die bij nader inzien niet uitvoerbaar bleken, omdat ze tot de bevoegdheid van de burgemeester of een andere overheid hoorden of omdat het indruiste tegen staand beleid. Dit had twee gevolgen: de inwoners waren zeer teleurgesteld omdat er zoveel toch niet bleek te kunnen en de ambtelijke ondersteuning heeft bijzonder veel werk gehad aan het achterhalen van alle informatie die nodig was om van een idee van de inwoners naar een realistisch begrotingsvoorstel te komen. Zowel voor de inwoners als voor de ambtelijke organisatie is het bevorderlijk als er een aantal kaders is. Zo wordt duidelijk wat de bandbreedte van voorstellen is waar de inwoners mee aan de slag kunnen. Dit beperkt de vrijheid van de inwoners wellicht, maar houdt de verwachtingen realistisch en de werklust voor de ambtelijke organisatie beheersbaar.
- ⊕ 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.

3.3.2 Groot Onderhoud: coproductie, maar dan ingekaderd

De casus Groot Onderhoud is een voorbeeld van coproductie. In het proces van Groot Onderhoud is een werkwijze ontwikkeld waarbij de organisatie samen met de inwoners keuzes maakt voor het groot onderhoud in wijken en buurten. Het groot onderhoud is een beleidsveld dat zich kenmerkt door veel wettelijke eisen aan het onderhoud, een aantal inhoudelijke kaders van de raad en complexe uitvoering van grote projecten waarbij aannemers zijn betrokken. De raad vraagt al een aantal jaren om meer participatie van inwoners in dit proces en met de huidige werkwijze geeft de ambtelijke organisatie hier invulling aan. De ontwikkelde

werkwijze bestaat uit het inrichten van projectteams, waarbij per fase andere medewerkers uit de organisatie zijn betrokken. Zelfs de aannemers spelen een rol in de participatie. Als er in een wijk ook initiatieven zijn vanuit Mensen Maken de Buurt, vindt er afstemming plaats met het Groot Onderhoud. Een uitgebreide beschrijving van het verloop van deze casus is te vinden in bijlage 3. In de tabel hieronder staan de bevindingen over hoe raad en organisatie regie hebben gevoerd. Daarna volgt een bespreking van de lessen en successen uit deze casus.

Tabel 4: verwachtingen en bevindingen bij coproductie

Activiteit	Verwachting	Bevinding
Afbakenen	De regievoerder kiest positie ten aanzien van de afbakening van het vraagstuk en bepaalt welke aspecten wel en welke niet in coproductie worden meegenomen.	De gemeentelijke organisatie heeft een proces ingericht, op basis waarvan per wijk het onderhoud wordt ingericht. Een duidelijke afbakening waarbij duidelijk positie is gekozen.
Overzicht	De regievoerder participeert actief in het proces van kennisontwikkeling in gezamenlijkheid met de partners en organiseert een interne kennisbasis.	De ambtelijke organisatie is de partij met de meeste kennis. Aan de start van een project worden er bewonersavonden gehouden zodat inwoners geïnformeerd hun ideeën kunnen inbrengen. Het beoordelen van de haalbaarheid daarvan gebeurt alleen door de organisatie, waarna e.e.a. aan de inwoners wordt uitgelegd.
Beleidslijnen	De regievoerder formuleert een eigen visie op de oplossing van het vraagstuk en formuleert hiervoor een heldere koers en probeert partijen hierin mee te nemen	De raad heeft kaders gesteld die door de organisatie samen met de wettelijke kaders worden toegepast. De raad is zich niet altijd bewust van de invloed van die kaders en de inwoners hebben niet altijd begrip voor de kaders die door de organisatie worden gehanteerd. Er is in de praktijk maar weinig ruimte voor de wensen van inwoners.
Samenwerking	De regievoerder organiseert de samenwerking en zorgt voor vastlegging en borging van de gemaakte afspraken met tussentijdse checks	In het proces is een plan voor de wijk voorzien, waar de wijk wel op kan reageren, maar de organisatie is daarin leidend. Het proces van het bewaken van de uitvoering en de gemaakte afspraken is goed ingericht, waarbij soms door de ambtelijke organisatie en soms door de aannemer het contact wordt onderhouden. Binnen de organisatie is het overleg tussen ontwerp en uitvoering flexibel ingericht, de integrale afstemming vanuit beleid kan beter.
Verantwoording	De regievoerder biedt inzicht in de voortgang en resultaten door regelmatig informatie te verstrekken en transparant te zijn over de behaalde resultaten	Hoewel er afspraken zijn gemaakt over de verantwoording, worden deze ten aanzien van de participatie niet nagekomen. Alleen de technische en financiële informatie wordt jaarlijks gerapporteerd. Er is wel meer informatie beschikbaar, maar deze blijft bij de ambtelijke organisatie liggen.

Als het gaat om participatie, veronderstellen raad en alle lagen in de ambtelijke organisatie hetzelfde: betrokken inwoners zijn tevreden inwoners. De tevredenheid over participatie in dit proces is echter wisselend. Hieronder de lessen en successen vanuit deze casus:

- ⊕ De organisatie is goed ingericht op deze vorm van coproductie. Er is een helder werkproces, de teamsamenstelling verandert per fase in een project en tot aan de aanbesteding aan toe wordt er vanuit de participatiegedachte gewerkt. De samenwerking tussen de vakspecialisten en de projectmedewerkers en de bewonersconsulenten verloopt soepel.
- ⊕ Rond het groot onderhoud zijn veel wettelijke kaders, zoals veiligheidseisen, eisen aan weginrichting etc. Daarnaast heeft de raad zelf een aantal kaders gesteld, rond de balans groen/grijs, kaders aan het onderhoudsniveau en kaders gericht op duurzaam materiaal gebruik. In de praktijk blijkt er maar weinig ruimte voor inwoners om daadwerkelijk keuzes te maken, want de wettelijke kaders en de kaders van de raad gaan voor de wensen van inwoners. Dit is een bron van teleurstelling voor inwoners. De bewonersconsulent geeft daarover aan dat ze vooral bezig is om uit te leggen waarom er zo weinig mogelijk is. Dat leidt soms tot de vraag of de tijd en kosten van participatie wel opwegen tegen de positieve effecten. Voor de raad is het goed om zich te realiseren dat coproductie alleen zin heeft als er ook daadwerkelijk ruimte is voor keuzes door inwoners.
- ⊕ De participatiegraad per wijk is verschillend. De projectleiders hebben goed zicht op de verschillende wijken en er is allerlei informatie over de wijken beschikbaar. Op basis daarvan wordt per wijk een participatieroute ingericht maar dat leidt niet in iedere wijk tot daadwerkelijke participatie. De ambtelijke organisatie signaleert dat in wijken waarin weinig participatie is, er alleen basisonderhoud plaatsvindt. De raad ontvangt geen informatie over de participatie per wijk. Een les voor de raad is om scherp te zijn op de betrokkenheid van inwoners per wijk en de lange termijn effecten daarvan op het onderhoudsniveau.

3.3.3 Uitbesteding: financieel moeilijke keuzes, maar goed geregeld

De uitvoering van het betaald parkeren door Coöperatie Parkeerservice (hierna CPS) is een voorbeeld van uitbesteding. Het college heeft het initiatief genomen om de parkeerbeheerstaken uit te besteden aan CPS. De raad is bij deze keuze betrokken geweest en heeft vanaf de start inhoudelijke kaders gesteld voor het programma van eisen. De afspraken met CPS zijn vastgelegd in een overeenkomst en er zijn regelmatige rapportages over de voortgang in de dienstverlening. De eigenaarsrol en de afnemersrol zijn binnen de ambtelijke organisatie in verschillende teams belegd. De afstemming met CPS op beide rollen verloopt soepel. Een uitgebreide beschrijving van het verloop van deze casus is te vinden in bijlage 3. In de tabel hieronder staan de bevindingen over hoe raad en organisatie regie hebben gevoerd. Daarna volgt een bespreking van de lessen en successen uit deze casus.

Tabel 5: verwachtingen en bevindingen bij uitbesteding

Activiteit	Verwachting	Bevinding
Afbakenen	De regievoerder bakt helder af wat wel en wat niet tot de opgave behoort, selecteert partijen en schrijft een proces voor	Er is een heldere afbakening van de uit te besteden taken gemaakt. Maar, er zijn geen andere partijen of opties in beeld gebracht. Het initiatief lag bij het college, de raad heeft zelf positie gekozen door kaders te willen stellen aan de inhoud, niet zozeer aan het proces.
Overzicht	De regievoerder kiest de eigen definitie en richt op basis hiervan de informatievoorziening in	Er is vooraf een programma van eisen opgesteld, op basis waarvan de uitvoeringsovereenkomst is ingericht. Daarbij is de focus van de organisatie en de raad op de inhoud geweest. In de uitvoeringsovereenkomst zijn ook afspraken over informatievoorziening gemaakt. Als het gaat om de eigenaarsrol heeft de gemeente zich gecommitteerd aan de werkwijze van de CPS.
Beleidslijnen	De regievoerder heeft een eigen visie op het beleid, stelt doelen en middelen vast en opereert op basis van het eigen tijdspad	De raad heeft inhoudelijke keuzes gemaakt en kaders gesteld rond de wijze waarop de financiering inzichtelijk is op de begroting. De omvang van de middelen is echter afhankelijk van kosten en opbrengsten van het parkeren, maar ook de eventuele extra kosten voor het instandhouden van de CPS. Er is daarmee beperkt grip op de benodigde middelen.
Samenwerking	De regievoerder organiseert de samenwerking en zorgt voor heldere afspraken, met tussentijdse oplever- en controlemomenten	De afspraken zijn gedetailleerd vastgelegd in het reglement en de bijbehorende contracten. Zowel op de eigenaarsrol als de afnemersrol is er afstemming met de relevante onderdelen van de gemeentelijke organisatie.
Verantwoording	De regievoerder biedt inzicht in de voortgang en resultaten door transparant te zijn over de behaalde resultaten	De ambtelijke organisatie krijgt de reguliere verantwoordingsinformatie. De raad wordt jaarlijks op de hoogte gehouden en bij bijzonderheden.

Parkeren is een onderwerp dat de warme belangstelling van de gemeenteraad heeft. De raad wordt goed op de hoogte gehouden en wordt in de gelegenheid gesteld om waar mogelijk invloed uit te oefenen. De raad is beperkt positief over deze vorm van sturen, maar zowel de ambtelijke organisatie als CPS zijn tevreden over hoe de regie functioneert. Hieronder de lessen en succes vanuit deze casus:

- ⊕ Hoewel de overgang naar CPS ook een andere organisatievorm en daarmee sturingswijze inhield, is dit aspect in de stukken onderbelicht. Er is een vergelijking

gemaakt tussen de huidige en toekomstige vorm, maar andere alternatieven dan CPS of andere organisatievormen/sturingswijzen zijn niet aan de raad voorgesteld. De raad is vooral op inhoud betrokken, niet zozeer op de keuze voor een vorm. Pas na een aantal jaren, toen een extra financiële injectie nodig bleek, heeft het college zijn overwegingen over alternatieven met de raad besproken. Het is zaak om als raad te letten op alternatieven bij het maken van dit soort ingrijpende keuzes met lange termijn gevolgen.

- ⊕ De raad heeft in dit dossier veel ruimte gehad om kaders te stellen. 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.
- ⊕ De organisatie is goed ingericht op deze vorm van regievoering: zowel de inhoudelijke expertise voor de afnemersrol als de financiële expertise voor de eigenaarsrol zijn aanwezig. Deze taken zijn bij verschillende teams belegd en de wethouder wordt afhankelijk van de te behandelen agendapunten voorzien van informatie en ondersteuning.

3.4 Inzichten uit de Lelystadse praktijk van regievoering

De zoektocht naar randvoorwaarden voor regie en de analyse van drie casussen laten iets zien van de ervaring van de ambtelijke organisatie met verschillende vormen van regie. Het bestuderen van drie casussen geeft geen volledig beeld van de Lelystadse praktijk⁸. Een lokale overheid levert immers een veelheid aan producten en diensten. Doordat de casussen gedetailleerd zijn bestudeerd is er wel een goed beeld ontstaan van hoe de organisatie zich ontwikkelt, om in staat te zijn op verschillende manieren regie te voeren. De in het interview met het concernteam benoemde ontwikkelingen zien de onderzoekers in de praktijk van de casussen terugkomen. Tijdens de gesprekken met medewerkers en het bestuderen van de documenten is de onderzoekers opgevallen dat de organisatie op zo'n manier is ingericht, dat aan een aantal randvoorwaarden voor regievoering is voldaan, zoals:

- ⊕ er is een apart ingenieursbureau⁹;
- ⊕ specialistische inhoud, integraal beleid en projectmanagement zijn van elkaar gescheiden maar werken in projecten samen en kunnen elkaar vinden;
- ⊕ er zijn bewonersconsulenten voor het directe contact met de inwoners;
- ⊕ rond projecten worden tijdelijke projectgroepen ingericht.

Ook uit het nieuwe organisatiebesluit blijkt dat er stappen worden gezet naar een meer flexibele organisatie om zo meer opgavengericht te kunnen werken. Tegelijk komt uit de gesprekken met medewerkers naar voren dat dit niet altijd makkelijk is: er ontstaat onzekerheid en het is soms lastig om ruimte te vinden voor meer onvoorspelbare taken. De casus Buurtbegroting illustreert dat taken niet altijd voorspelbaar zijn en dat een project in de ogen van de organisatie wel afgerond kan zijn, maar dat voor inwoners er geen onderscheid is tussen de 'staande' organisatie en het projectteam. Voor inwoners ben je als medewerker van de gemeente altijd 'de gemeente', ongeacht je functie of je (tijdelijke) betrokkenheid.

⁸ In 2019 is er een visitatie gedaan van de gemeentelijke organisatie over de vraag of de gemeentelijke organisatie in staat is om de grote maatschappelijke opgaven van de toekomst aan te pakken. De rapportage, Presteren in de Polder, wordt aan de raad aangeboden en geeft een breder perspectief op de praktijk in de gemeentelijke organisatie.

⁹ Hierbij merkt de rekenkamer op dat het ingenieursbureau er al was, voordat er intern discussies over regie werden gevoerd.

Een aantal bevindingen uit de casussen gaan over kaderstelling door de raad. In de casus Buurtbegroting waren er weinig kaders en deze waren alleen gericht op het proces, in de casus Groot Onderhoud waren er juist veel kaders en bij de casus CPS moest de raad de kaderstellende rol bevechten (en met succes). De juiste kaders stellen blijkt niet eenvoudig als je meer ruimte wilt geven aan inwoners. Te weinig of te ruime kaders leidt tot te weinig houvast voor inwoners en organisatie, te veel of te gedetailleerde kaders staat daadwerkelijk meedenken door inwoners in de weg. De raad geeft aan inwoners meer te willen betrekken: dat vraagt dan ook een doordinking van de manier waarop kaders worden gesteld, zodat die ruimte er daadwerkelijk is. Tegelijk mag dat niet ten koste gaan van de slagkracht van de organisatie en het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Dat leidt niet alleen tot politieke discussies tussen raad en college, maar ook met de inwoners en de organisatie: er ontstaan nieuwe verhoudingen. Dit vraagstuk wordt ook relevant bij de processen rond de omgevingswet en de energietransitie.

Dit spanningsveld komt mooi in beeld bij de casus Groot Onderhoud: de raad zou graag met de ambtelijke organisatie om tafel voordat er kaders worden gesteld, de ambtelijke organisatie zou graag met inwoners om tafel voordat een voorstel aan de raad wordt gedaan. Daar wordt duidelijk zichtbaar dat iedereen op zoek is naar nieuwe verhoudingen: de raad wil de invloed van kaders kunnen overzien, de ambtelijke organisatie wil de wensen van inwoners meer mee kunnen nemen en de raad daarover informeren, zodat er achteraf geen vragen over gesteld worden.

Dat er spanning is tussen raad en organisatie komt meerdere keren terug in de interviews. De indruk van de onderzoekers is dat de raad regelmatig rechtstreeks wordt geconfronteerd met opmerkingen en klachten van inwoners. Vanuit de organisatie is daar dan een goede verklaring voor, maar de raad is niet altijd geïnformeerd over hoe de organisatie te werk gaat.

In het volgende hoofdstuk leggen we bevindingen over regie in de praktijk naast de aanwijzingen die de literatuur biedt voor adequate regievoering: heeft de gemeente Lelystad adequaat regie gevoerd in de onderzochte casussen?

4 ANALYSE VAN DE PRAKTIJK

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is op basis van literatuur onderzocht wat er voor nodig is om goede invulling te kunnen geven aan de regierol van de gemeente en wat dat betekent voor de rol van de gemeenteraad. Het hoofdstuk bevatte drie aanwijzingen voor adequate regievoering:

1. Ontwikkel een visie, formuleer ambities en organiseer randvoorwaarden;
2. Kies per opgave welke vorm van regie geschikt is;
3. Organiseer de gekozen regievorm, passend bij de eisen aan die vorm.

In hoofdstuk 3 en bijlage 3 is de Lelystadse praktijk beschreven aan de hand van interviews, documenten en casussen. In dit hoofdstuk analyseren we de praktijk van de gemeente Lelystad. Per stap vergelijken we de inzichten uit de literatuur met de bevindingen uit de praktijk, om zo te komen tot een antwoord op de onderzoeksvragen. Een analyse van stap 1 staat in paragraaf 4.2, van stap 2 in paragraaf 4.3 en van stap 3 in paragraaf 4.4.

4.2 Visie, ambities en randvoorwaarden

Het literatuuronderzoek wijst uit dat regievoering een normale manier van werken is geworden voor gemeenten. Bij het toepassen van regie adviseert Pröpper et al (2004) om als raad en college een visie te hebben op de verhouding tussen gemeente en samenleving en de rol die regie daarin speelt. De visie zou op drie aspecten moeten ingaan: de verhouding gemeente - inwoners, de ambities rond sturen en loslaten bij de uitvoering van taken en de wijze waarop de organisatie daarop moet zijn ingericht. Naast een visie is de politiek-bestuurlijke kwaliteit van belang: zijn raad en college in staat om op deze manier te sturen? Tenslotte moeten ook de randvoorwaarden voor het kunnen toepassen van regie door de organisatie zijn uitgewerkt.

Geen expliciete visie op regie, geen concrete ambities

Hoewel het onderzoek startte vanuit de aanname dat de gemeente Lelystad de ambitie had om regiegemeente te zijn, werd al snel duidelijk dat dit geen actuele ambitie meer is. Hoewel de term in het raadsprogramma (2014-2018) nog voorkwam, staat het niet meer in het huidige raadsprogramma. Zowel college als raad hebben geen visie geformuleerd over regievoering. Over of die visie er moet komen, is de raad verdeeld: een visie lijkt goed, maar is dat wel mogelijk? Het concernteam spreekt liever over omgevingsbewust en opgavegericht: per opgave en in afstemming met de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt beleid gemaakt en uitgevoerd.

De visie op regievoering of het zijn van regiegemeente is in de Gemeente Lelystad niet vastgelegd, maar er is wel een visie op de onderdelen die volgens de literatuurstudie onder die visie zouden kunnen of moeten vallen (de verhouding gemeente - inwoners, de ambities rond sturen en loslaten en de invloed daarvan op de inrichting van de organisatie). Dat er aandacht is voor de verhouding inwoners-gemeente, blijkt bijvoorbeeld uit het proces rondom Mensen Maken de Buurt, de werkwijze bij Groot Onderhoud en de experimenten rond de buurtbegroting. In het raadsprogramma 2018-2022 staat een paragraaf (2.2) over de verhouding inwoner-gemeente en hoe raad en college samen zoeken naar een visie op participatie. Het omgevingsbewust opereren vraagt ook afwegen tussen sturen en loslaten, dat blijkt ook uit de opmerkingen daarover in de verschillende beleidsdocumenten. Tenslotte

is er ook aandacht voor de wijze waarop de organisatie wordt ingericht. Er is daarmee wel visie, maar geen gedeelde visie of gemeenschappelijke taal voor regievoering. Lelystad neemt op het gebied van visie en ambitie rondom regie geen aparte positie in vergeleken met de andere onderzochte gemeenten.

Regie speelt geen rol in de bestuursstijl

Als regie wordt toegepast, heeft dat consequenties voor de positie van de raad. Afhankelijk van de vorm van regie zijn er beperkingen aan de vertegenwoordigende en kaderstellende rol en wordt het soms moeilijker om te controleren. In de paragrafen over bestuursfilosofie en bestuursstijl in het raadsprogramma 2018-2022 komt de term regie niet voor. De invloed van regie op de rol van de raad lijkt geen onderwerp van gesprek tussen raad en college.

Als het gaat om de keuze voor regie of de verhoudingen tussen raad en college rond regie er soms sprake is van ongemak: regelmatig is het onderwerp van discussie tussen raad en college. Raad en college hebben geen afspraken over wie in welke situatie de keuze voor regie maakt en het is voor de raad ook niet transparant hoe het college de keuze maakt. College en organisatie nemen samen het voortouw in de keuze voor regie. Hiervoor is geen vaste lijn of koers geformuleerd. Daarmee wordt de raad in een wat reactieve positie gedwongen. Zowel raad als college zou zich moeten bezinnen op de vraag hoe met de keuze voor regie wordt omgegaan, nu de sturingsmogelijkheden van de raad bij regie wel degelijk worden ingeperkt.

Aan de randvoorwaarden wordt gewerkt

Pröpper et al (2004) adviseren om regisseurs aan te stellen, een visie te hebben op de verhouding tussen specialistische en integrale taken en het hebben van een flexibele organisatie. Er is geen vastomlijnd organisatieontwikkelingstraject. Wel wordt er geïnvesteerd in het verplatten van de organisatie: minder lagen en meer flexibel samenwerken per opgave. Ook zijn er nieuwe functies toegevoegd: in het managen van projecten en in het directe contact met inwoners. De interne verhoudingen staan in een organisatiebesluit dat recent (november 2018) is aangepast aan de nieuwe structuur van de organisatie. Het zijn van regisseur is geen aparte functie binnen de ambtelijke organisatie. Van de teams in de organisatie is een deel specialistisch en deel meer integraal (veelal de teams met beleidstaken). Bij de meer integrale teams staat steeds aangegeven dat zij beleid maken met inwoners en (uitvoerende) organisaties. De functie van regisseur lijkt daarmee te zijn belegd bij de beleidsadviseurs. Ook hier geldt: een uitgewerkte visie vormt niet de basis van de ontwikkeling, maar de organisatie zet wel degelijk stappen om meer flexibel te worden. Inrichten op meer regie is daarbij niet het doel, maar de gezette stappen maken het makkelijker om regie als instrument in te zetten.

4.3 Slim kiezen per opgave

Een tweede aanwijzing voor adequate regievoering gaat over de keuze voor een specifieke vorm van regie bij concrete opgaven. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat die keuze een inhoudelijk aspect (niet iedere vorm van regie past bij iedere opgave) en een bevoegdheidsvraag (wie maakt de keuze) heeft. Als het gaat om de bevoegdheidsvraag spelen wettelijke kaders een rol, naast de geformuleerde ambitie over de rolverdeling raad - college. Als het gaat om de inhoudelijke keuze is per opgave een analyse vereist van de eigen rol en positie en de inhoudelijke koers, de energie en koers bij de inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties en op basis daarvan een inschatting van de kansen en risico's bij de verschillende mogelijkheden voor

regie. De vraag is nu hoe het kiezen van de regievorm per opgave in de Lelystadse praktijk verloopt.

Regievorm kiezen: organisatie en college zijn aan zet

Als het gaat om de bevoegdheidsvraag, dan beantwoorden organisatie en raad deze vraag verschillend. Het concernteam is van mening dat de keuze voor een regievorm onderdeel is van de hoe- vraag en meestal een uitvoeringsvraagstuk betreft en dat het daarmee een zaak van college en organisatie is. Uit dit onderzoek naar regie blijkt onzes inziens echter, dat bij sommige HOE vragen er ook een deel van de beslissingen over het WAT bij de raad wordt weggehaald. De raad heeft een andere mening dan het concernteam en vindt dat hij op zijn minst betrokken moet worden, voorzover daar in het raadsprogramma niet al afspraken over zijn gemaakt. Er is dus een verschil in beleving tussen raad en organisatie over de mate waarin de raad betrokken moet worden bij beslissingen over de regievorm. Nu er zowel door het college als de raad geen ambities zijn geformuleerd, wordt er in de praktijk per geval besloten. Dat houdt in dat de organisatie op basis van de afspraken uit het raadsprogramma, een interpretatie van de wettelijke kaders, de politieke gevoeligheid en een analyse van de omgeving een voorstel doet aan het college voor regie. Vervolgens besluit het college zelf en deelt het besluit mee aan de raad, of het college betreft de raad bij de keuze. De raad wil niet zozeer meedenken over de keuze van regie, maar wil wel eerder in het proces meegenomen worden in de keuzes waar het college voor staat en de raad wil de ruimte om kaders te stellen. Het nadenken daarover lijkt op dit moment in de praktijk toch vooral voorbehouden aan college en organisatie. Hoofdstuk 2 maakt duidelijk dat de verschillende vormen van regie invloed hebben (veelal beperkend) op de ruimte voor kaderstelling. Ook al wil de raad niet van de hoed en de rand weten, zou het toch goed zijn als de raad zich van de beperkingen van de verschillende vormen van regie bewust is en op basis daarvan bij bepaalde onderwerpen en thema's hierin bewust keuzes maakt.

Geen uitgewerkte visie, wel bewust kiezen per opgave

Als het gaat om de inhoudelijke afweging voor een specifieke vorm van regie, dan vraagt de literatuur een bewust nadenken en worden er meer passende onderwerpen voor iedere regievorm genoemd. Zoals uit de vorige paragrafen al blijkt, is er binnen de raad, college en ambtelijke organisatie geen samenhangende visie over regie en over welke vorm wanneer wordt toegepast. Dat wil niet zeggen dat de organisatie niet bewust kiest. Het college heeft bewust gekozen om zoveel mogelijk samen te werken met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Bij iedere opgave is er sprake van een analyse van de rol en positie van de gemeente en beschrijft het document de partijen in de samenleving die betrokken zijn, wat hun belangen zijn en wat hun inzet/wensen rond de opgave zijn. Er wordt echter geen gemeenschappelijke taal gebruikt en de doorwerking van de gekozen rol is niet consistent. Ieder team lijkt zijn eigen terminologie te gebruiken. Faciliteren houdt soms in dat er nog wel eigen doelen worden geformuleerd, maar soms ook niet. De verantwoording van keuze voor de regierol die voor dat onderwerp is gekozen en wat dat in de praktijk binnen de opgave betekent, heeft ook geen vaste plek in de beleidsdocumenten. De raad kan de door het college gemaakte keuzes daardoor lastiger beoordelen en dat bemoeilijkt ook de invulling van de controlerende rol van de raad.

4.4 Adequaar inrichten en uitvoeren

De literatuur geeft aanwijzingen voor de manier waarop regie per vorm ingericht hoort te zijn. Iedere vorm van regie kent een eigen invulling van het afbakenen van de opgave, het organiseren van de informatie die nodig is voor het aanpakken van de opgave, het kiezen van beleidslijnen, het organiseren van de samenwerking en het vormgeven van de verantwoording. De vertegenwoordigende rol krijgt vooral een plek in de afbakening (dus vooraf). Als de raad bevoegd is tot kaderstelling krijgt dat vooral een plek bij de eerste drie activiteiten van regievoering¹⁰, als het gaat om controle dan zijn de laatste twee activiteiten van regievoering¹¹ daarvoor bepalend. Voor elk van de drie hoofdvormen van regie is een casus bestudeerd uit de praktijk van Lelystad. Nu kan een enkele casus per vorm natuurlijk geen beeld geven van hoe organisatie, college en raad als regel omgaan met regie, maar het levert wel een aantal waardevolle inzichten op.

De literatuurstudie en hoofdstuk 2 laten zien op welke wijze de regievorm ingericht behoorde te worden en de casusanalyse uit bijlage 3 en hoofdstuk 3 beschrijven hoe het in de praktijk is verlopen. In deze paragraaf analyseren we de mate waarin de praktijk past bij de theorie, wat de invloed van de raad is geweest en hoe dit is beleefd door de betrokkenen.

Cocreatie: volgen is beter dan sturen

In de casus Buurtbegroting is cocreatie toegepast, maar daarbij heeft de gemeente wel (imago)schade opgelopen. Het proces tot aan de besluitvorming was vooraf doordacht, maar het proces van uitvoering en realisatie was niet van te voren doordacht en is ook niet gefaciliteerd. Het was duidelijk een experiment van de gemeente, terwijl een kenmerk van cocreatie nu juist is dat er meerdere eigenaars van de opgave zijn. Door een proces van loting heeft de organisatie eigenaarschap willen organiseren, maar het proces was zo dwingend dat er geen gelegenheid was om het tempo van de inwoners te volgen. Daardoor was de verhouding in de samenwerking niet die van gelijkwaardige partners. De geleerde lessen zijn gedeeld met de raad. Daarvoor had de raad op voorstel van het college al besloten tot een vervolg.

In de casus cocreatie heeft de raad bewust positie gekozen door afstand te nemen en zo alle ruimte op de inhoud aan inwoners te geven. In een raadsvoorstel is een beperkt aantal kaders vastgelegd dat door de organisatie is vertaald in een aantal spelregels voor het proces. De raad is verder niet betrokken geweest bij de uitvoering, maar krijgt vanuit de inwoners wel de frustratie over het verloop van het traject mee. De positie van de raad was passend bij wat vereist is in een cocreatieproces, maar het te veel aan ruimte heeft geleid tot imagoschade voor de gemeente en frustratie bij alle betrokkenen (inwoners, organisatie en raad). De les die de raad hieruit kan leren is dat cocreatie selectief moet worden toegepast en dan goed moet worden begeleid. Een geheel vrije vraag aan inwoners, kan alleen als er ook geheel vrije ruimte is voor inwoners. Is dat niet het geval, dan dient de raad aan te geven wat de beschikbare ruimte en zeggenschap inhoudt: verwachtingenmanagement is de sleutel.

¹⁰ Het afbakenen van de opgave, het organiseren van de informatie die nodig is voor het aanpakken van de opgave, het kiezen van beleidslijnen.

¹¹ Het organiseren van de samenwerking en het vormgeven van de verantwoording.

Coproductie: behoefte aan nieuwe kaders

In de bestudeerde casus is sprake van coproductie met inwoners, bij het groot onderhoud in een wijk. De organisatie heeft daar een proces voor ingericht waarbij de wensen van inwoners geïnventariseerd worden. De vorm van participatie wordt afgestemd op de mogelijkheden van inwoners in een wijk. Een risico daarbij is de participatieparadox: de inwoners die uit zichzelf al meer betrokken zijn krijgen nog meer aandacht, en de inwoners die uit zichzelf al minder betrokken zijn, krijgen minder aandacht en investeringen in de wijk. De organisatie lijkt het proces goed te hebben ingericht, tot op het niveau van de aanbesteding aan de aannemer wordt participatie meegenomen. Maar een essentieel onderdeel van coproductie is dat er samen gekozen wordt voor de uiteindelijke invulling, terwijl in deze casus de wettelijke kaders en de kaders vanuit de raad bepalend zijn. Dat is voor inwoners soms onbegrijpelijk en die signalen bereiken de raad. Tegelijk is de organisatie voortdurend bezig met het uitleggen van de kaders en eisen. Hier lijkt duidelijk behoefte aan andere kaders, waarin meer ruimte is voor het doordenken van scenario's met inwoners. Hoewel de regievorm goed is toegepast, lijkt er te weinig ruimte voor daadwerkelijke coproductie met inwoners.

In de casus coproductie is het de raad geweest die de wens heeft geuit dat inwoners meer invloed zouden krijgen op het Groot Onderhoud. Deze wens is door de organisatie vertaald in een werkproces, dat niet is afgestemd met of besproken door de raad. Op het terrein van Groot Onderhoud zijn er naast wettelijke kaders ook kaders door de raad gesteld, die zwaarder wegen dan de wensen van inwoners (het betreft immers het algemeen belang versus het wijkbelang). Hoewel iedereen tevreden inwoners wenst, is dat niet altijd te realiseren binnen de gestelde kaders. De organisatie heeft het proces van coproductie goed ingericht, maar rapporteert hierover niet aan de raad, ondanks de duidelijke wens van de raad om meer invloed voor inwoners te organiseren en daarover ook informatie te ontvangen. De raad heeft dan ook onvoldoende gelegenheid om bij te sturen of zich te bezinnen op de gestelde kaders.

Uitbesteding: organiseren en informeren

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.

De raad controleert de jaarstukken actief en reageert op de informatie die het college verstrekt. Het parkeren is een politiek gevoelig dossier en er spelen ook grote financiële en maatschappelijke belangen. Dat maakt dat de raad toch graag meer grip zou hebben, ook al is de raad gemiddeld tevreden over de manier waarop het verloopt. De praktijk laat zien dat op cruciale momenten de raad de ruimte heeft en neemt om kaders te stellen. Zo heeft de raad meegedacht over zowel de voorwaarden voor uitbesteding als de keuze voor producten die passen bij het parkeerbeleid.

5 CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

De rekenkamer Lelystad is dit onderzoek naar regie gestart met de hoofdvraag: wat betekent het zijn van regiegemeente in theorie en praktijk? In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag. Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag op hoofdlijnen staat in paragraaf 5.2. De conclusies die de rekenkamer trekt op basis van dit onderzoek staan in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 geeft de rekenkamer Lelystad de Lelystadse raad een aantal aanbevelingen voor het versterken van zijn positie.

5.2 Overkoepelende indruk. Regievoering in Lelystad: werk in uitvoering

Hoewel de gemeente Lelystad er niet meer expliciet voor kiest regiegemeente te zijn, wil de gemeente Lelystad wel samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen beleid maken en uitvoeren. Regie wordt dus in de praktijk in Lelystad wel degelijk nog toegepast. Raad en college van de gemeente Lelystad hebben echter geen uitgewerkte, samenhangende visie op de rol van de raad bij regievoering geformuleerd¹² en dat is jammer. Als regie wordt toegepast, heeft dat namelijk altijd consequenties voor de positie van de raad. Regie betekent bijna per definitie een beperking van de sturingsmogelijkheden van de raad. Anderen praten bij regie immers vaak mee over de kaderstelling. De raad kan ook moeilijker controleren wanneer regie wordt toegepast. De raad komt namelijk meer op afstand te staan en kan in principe alleen nog op afgesproken momenten en binnen afgesproken kaders controleren. Het toepassen van regie kan ook de vertegenwoordigende rol van de raad beperken. In diverse regievormen participeert een deel van die inwoners vanuit een specifiek en primair eigen belang. Het is dan de vraag wie nog voor het algemeen belang opkomt, als de raad het niet doet of kan doen.

Het ontbreken van een expliciete visie of concrete ambities, zet de raad op achterstand ten opzichte van het college en de organisatie. De raad heeft dan niets om zonodig op terug te vallen en stuurt als ware 'vanaf de achterbank'. De raad kan zodoende niet alle sturingsmogelijkheden benutten, die hij in potentie nog wel heeft bij toepassing van regie. 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 – in de vorm van een visie op regie - lijkt het aanknopingspunt om de grip van de raad op de toepassing van regie te versterken.

¹² Alle elementen voor een bestuurlijke visie op regievoering zijn echter wel te vinden in diverse (ambtelijke) stukken over regie in de gemeente Lelystad.

5.3 Conclusies

De rekenkamer Lelystad trekt de volgende overkoepelende conclusie:

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.

Nu raad en college hierop geen visie hebben geformuleerd, is het de ambtelijke organisatie die deze afweging bij iedere opgave maakt. Het Lelystadse concernteam werkt vanuit het principe dat opgave en omgeving samen bepalend zijn voor welke vorm van uitvoering er wordt gekozen.

- 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.**

Toelichting: hoewel dit onderzoek startte vanuit de gedachte dat de gemeente Lelystad regiegemeente wilde zijn, werd al snel duidelijk dat dit geen actuele ambitie meer is. De term kwam in het raadsprogramma 2014-2018 nog voor, maar staat niet meer in het huidige raadsprogramma. Het gemeentebestuur van Lelystad wil wel zoveel mogelijk met inwoners, instellingen en bedrijven beleid maken en uitvoeren. Daarin wijkt Lelystad overigens niet af van de andere onderzochte gemeenten. College en organisatie gaan daarbij omgevingsbewust en opgavegericht te werk. Dat wil zeggen zij dat per (maatschappelijke) opgave nagaan of regie in de Lelystadse context wel het beste past bij deze opgave. En zij kiezen in de praktijk ook voor regie en de vorm van regie die wordt toegepast. De raad komt hier nauwelijks aan te pas.

Eén van de doelstellingen van dit onderzoek was om een gemeenschappelijk begrippenkader voor de toepassing van regie in de gemeente Lelystad te maken. Dit rapport is bedoeld als een eerste aanzet daartoe. Onze conclusie is verder dat de term 'regiegemeente' in de Lelystadse context niet meer thuishoort in zo'n gemeenschappelijk begrippenkader. Raad, college en organisatie herkennen zich op dit moment niet meer in die term.

- 2. Door het ontbreken van een visie passen college en organisatie regie al werkendewijs 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.**

Toelichting: regie beperkt de raad bijna per definitie in zijn mogelijkheden om kaders te stellen en te kunnen controleren. Soms wordt zelfs de (volks)vertegenwoordigende rol van de raad door de toepassing van regie beperkt. De Lelystadse raad wordt meestal vooraf niet betrokken bij de keuze voor het toepassen van regie, terwijl de raad wel (politiek) eindverantwoordelijk blijft.

College en organisatie nemen samen het voortouw in de keuze voor regie. Hiervoor is geen vaste lijn of koers geformuleerd. Nu er zowel door het college als de raad geen ambities zijn geformuleerd, wordt er in de praktijk per geval besloten. Dat houdt in dat de

organisatie op basis van een interpretatie van de wettelijke kaders, de politieke gevoeligheid en een analyse van de omgeving een voorstel doet aan het college voor regie. Vervolgens besluit het college zelf en deelt het besluit mee aan de raad, of het college betreft de raad bij de keuze. De raad wil niet zozeer meedenken over de keuze van regie, maar wil wel eerder in het proces meegenomen worden in de keuzes waar het college voor staat. De raad wil ook de ruimte hebben om kaders te stellen.

In de praktijk wordt de Lelystadse raad alleen op initiatief van college en organisatie vooraf betrokken bij de keuze voor regie. In de praktijk is gebleken, dat de raad soms ook wel zelf reageert als hij behoefte heeft om kaders te stellen. Onder meer de casus 'parkeerservice' laat zien dat hij daarin dan ook succesvol is. Echter, in grote lijnen verzwakt de manier waarop regie in Lelystad wordt toegepast in de praktijk de positie van de Lelystadse raad. Raad en college hebben namelijk geen visie of afspraken gemaakt over wie in welke situatie de keuze voor regie maakt. Het is voor de raad ook niet transparant hoe het college of de organisatie zo'n keuze maakt. Daarmee wordt de raad in een reactieve positie gedwongen. Zowel raad als college zou zich moeten bezinnen op de vraag hoe met de keuze voor regie wordt omgegaan.

- 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.**

Toelichting: de organisatie wordt werkenderweg steeds meer ingericht op flexibele inzet van teams rond opgaven, maar dat gebeurt niet volgens een vooraf bedacht plan. De ambtelijke top heeft geïnvesteerd in het platter maken van de organisatie: minder lagen en meer flexibel samenwerken per opgave. Inrichten op meer regie is daarbij niet het primaire doel, maar de gezette stappen maken het makkelijker om regie als instrument in te zetten. Lelystad houdt - meer dan de andere onderzochte gemeenten – rekening met wat de organisatie nodig heeft. In de casussen uitbesteding en coproductie heeft het toepassen van regie goed gewerkt. De casus cocreatie wees echter uit dat de facilitering van medewerkers – zeker in het traject na de keuze voor specifieke projecten en bij de uitvoering – aanmerkelijk tekort schoot. Cocreatie blijkt ook de meest ingewikkelde opgave voor de organisatie.

- 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.**

Toelichting: de drie bestudeerde casussen laten zien dat de organisatie gebruik van maakt een veelheid aan vormen van regie en rollen. Bij iedere opgave wordt een analyse gemaakt van de rol en positie van de gemeente. In het bijbehorende beleidsdocument wordt dan beschreven welke partijen in de samenleving betrokken zijn, wat hun belangen zijn en wat hun inzet/wensen rond de opgave zijn. Er wordt echter geen gemeenschappelijke taal gebruikt en de doorwerking van de gekozen rol is niet consistent. Ieder team lijkt zijn eigen terminologie te gebruiken. Deze inconsistente toepassing bemoeilijkt de controlerende rol van de raad. De verantwoording over keuze voor de regierol die voor dat onderwerp is gekozen en wat dat in de praktijk binnen de opgave

betekent, heeft ook geen vaste plek in de beleidsdocumenten. De raad kan de door het college gemaakte keuzes daardoor lastiger beoordelen. Het is lastig te achterhalen of de meest passende vorm van regie is gekozen en of deze consequent is toegepast. Ook kan de raad op deze manier moeilijker inschatten welke kaders hij wil stellen en welke controle instrumenten hij passend acht. Het is daarbij extra belemmerend dat er geen visie of kaderdocument is, waarop de raad zo nodig kan terugvallen. Dit alles bemoeilijkt de raad zijn controlerende rol in te vullen.

In het onderzoek zijn drie vormen van regie bestudeerd. In grote lijnen concluderen we dat de gekozen inrichting van de regie voldoet aan de normen uit de theorie. In zowel de casus cocreatie (buurtbegroting) als de casus coproductie (groot onderhoud) valt op, dat de gekozen vorm van regie minder goed past bij de opgave. In alle onderzochte casussen valt het proces van kaderstelling op om diverse redenen:

- in de casus buurtbegroting heeft de afwezigheid van kaders op inhoud geleid tot allerlei ongewenste (neven)effecten,
- in de casus groot onderhoud beperkt overdaad aan kaders de ruimte voor meedenken door inwoners. De kaderstelling belemmert de inwoners bij participatie,
- in de casus parkeerservice heeft de raad zijn kaderstellende rol moeten bevechten.

De rekenkamer Lelystad trekt daarnaast per onderzochte casus de volgende conclusies.

- 5. Cocreatie 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.**

Toelichting: de casus cocreatie wordt gekenmerkt door wisselend succes binnen de casus. In eerste instantie waren de participerende inwoners zeer betrokken bij en enthousiast over het proces van cocreatie. Maar door de werkwijze ontstond er gaandeweg veel frustratie bij inwoners. Er is - zeker voor cocreatie - te strak gestuurd op het proces. Het verwachtingenmanagement en de communicatie tussen inwoners en gemeente bleef daarbij onderbelicht. De informatiepositie van respectievelijk de betrokken ambtenaren en de inwoners was niet gelijk. De tijd en inspanning die nodig was voor het overbruggen van dit verschil werd onderschat. Ook is onvoldoende onderkend dat na afloop van het selectieproces van de uit te voeren projecten in de wijk tijd, informatie en begeleiding nodig was. De relatie tussen gemeente en inwoners raakte beschadigd.

Wat tmeer opvalt is de opmerking van het concertteam uit de technische reactie op dit rapport, dat alleen het proces tot en met het vaststellen van de begroting wat hun betreft cocreatie zou zijn. Het traject daarna hebben zij nooit als cocreatie bestempeld. Uit deze opmerking blijkt volgens de rekenkamer een zeker contrast tussen de systeemwereld van de ambtenarij en de leefwereld van de inwoner. In de beleving van een inwoner zal het opleveren van een begroting naar verwachting niet snel het eindresultaat zijn van een cocreatie project zoals buurtbegroting. Een inwoner zal verwachten dat de in de begroting weergegeven projecten ook echt worden uitgevoerd. Het is daarom belangrijk aandacht

te besteden naar mogelijkheden voor het maken van een goede verbinding tussen de systeemwereld van de ambtenarij en de leefwereld van de inwoners.

De belangrijkste les uit deze casus is dat cocreatie selectief moet worden toegepast en dan goed moet worden begeleid. Een geheel vrije vraag aan inwoners kan alleen als er ook geheel vrije ruimte is voor inwoners. Is dat niet het geval, dan zou de raad moeten aangeven wat de beschikbare ruimte en zeggenschap is: verwachtingenmanagement is de sleutel.

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.

Toelichting: de ambtelijke organisatie heeft in de casus groot onderhoud het proces van coproductie goed ingericht en is daar tevreden over. Een risico van de toepassing van coproductie bij groot onderhoud is de participatieparadox¹³. Het is de vraag of hiermee op dit moment voldoende rekening wordt gehouden.

De participerende inwoners zijn soms ontevreden over het resultaat van de coproductie. Op het terrein van groot onderhoud heeft de raad namelijk - naast wettelijke kaders – ook kaders gesteld, die zwaarder wegen dan de wensen van inwoners¹⁴. De vele kaders rondom groot onderhoud beperkten in belangrijke mate de speelruimte van inwoners om wezenlijk effect te hebben op de maatregelen voor groot onderhoud in hun wijk. De kaders bleken ook lastig uit te leggen aan de participerende inwoners. De beperkingen hebben tot ontevredenheid en frustratie geleid bij participerende inwoners, omdat hun verwachtingen niet waar konden worden gemaakt. De raad wordt op zijn beurt aangesproken door ontevreden inwoners en is daardoor aanmerkelijk minder tevreden over deze coproductie dan de organisatie. De raad wordt op zijn beurt door inwoners aangesproken op incidenten, waarbij de burgerparticipatie niet helemaal naar wens van de inwoners is verlopen. De raad heeft een duidelijke wens om meer invloed van inwoners op groot onderhoud te organiseren en wilde over de voortgang en resultaten informatie ontvangen. De organisatie rapporteert echter niet aan de raad over de coproductie. De raad wordt zo onvoldoende in de gelegenheid gesteld bij te sturen of zich te bezinnen kaders die hij gesteld heeft. Bij voortzetting van inwonersparticipatie bij groot onderhoud, is er blijkbaar behoefte aan andere kaders die meer ruimte bieden voor het doordenken van scenario's met inwoners.

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.

Toelichting: de raad lijkt bij aanvang van de uitbesteding van de parkeertaken niet erg bewust te hebben gekozen voor (deze vorm van) regie. De raad heeft weliswaar bewust gekozen voor coöperatie Parkeerservice (CPS), maar heeft maar beperkt alternatieven ter overweging voorgelegd gekregen. Het was enerzijds de keuze tussen het 'oude' Perspectief of het 'nieuwe' CPS. Alternatieven voor deze twee opties zijn niet voorgelegd. Anderzijds is er uitsluitend een vergelijking gemaakt er is een vergelijking gemaakt tussen

¹³ De inwoners die uit zichzelf al meer betrokken zijn krijgen nog meer aandacht en de inwoners die uit zichzelf al minder betrokken zijn, krijgen minder aandacht en investeringen in de wijk. Zo kan de kloof binnen de lokale samenleving vanzelf worden vergroot.

¹⁴ Het betreft immers het algemeen belang versus het wijkbelang.

Perspectief en CPS op kosten en kwaliteit, maar niet op sturingsvorm. De raad leek zich destijds niet bewust van de gevolgen van zijn keuze op zijn sturingsmogelijkheden. Na een crisis bij de Coöperatie Parkeerservice heeft de raad alsnog een bewuste keuze gemaakt. De uitbesteding is adequaat georganiseerd en passend bij de normen uit de theorie. De organisatie is tevreden over de werkwijze. De raad wordt goed geïnformeerd over en betrokken bij de voortgang in de coöperatie. De 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.

5.4 Aanbevelingen

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

- 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.

Als de randvoorwaarden niet op orde zijn, wees dan terughoudend met het toepassen van regievoering.

- 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.

- 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.

Ook is 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 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.

- 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.

- 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.

BIJLAGEN

- Literatuurstudie
- Geraadpleegde literatuur
- Rapportage per casus
- Geraadpleegde documenten
- Lijst respondenten
- Enquête buurtbegroting
- Enquête bestuurders/raadsleden

Bijlage 1 Literatuurstudie

LELYSTAD ALS REGIEGEMEENTE

LITERATUURONDERZOEK EN VERGELIJKING MET ANDERE GEMEENTEN

Miranda Domenie, Avelien Haan-Kamminga & Kenza Nasiri

info@domenieonderzoek.nl

06 2390 6680

www.domenieonderzoek.nl

Redactie: Saskia van As

SAMENVATTING

Veel gemeenten noemen zich tegenwoordig een 'regiegemeente'. Wat dat precies inhoudt, blijft vaak onduidelijk. Er wordt in de praktijk van alles onder gemeentelijke regie verstaan. Ook in de bestuurskundige literatuur krijgt het begrip meerdere beschrijvingen. De rode draad daarin is, eenvoudig gezegd, dat een gemeente bij de uitvoering van haar taken niet meer alles zelf doet, maar samen met andere organisaties, instellingen en inwoners probeert haar beleidsdoelen te bereiken. De vraag die in deze studie vervolgens wordt gesteld is: hoe kan een gemeente in de praktijk concreet zo'n regierol vervullen? En hoe doet de gemeente Lelystad dit, in vergelijking met andere gemeenten?

We onderscheiden in dit onderzoek drie vormen van regievoering bij gemeentelijke taken. De rol die de gemeente daarbij vervult, kan variëren:

1. Taakuitvoering op basis van *uitbesteding*. De gemeente treedt hier op als opdrachtgever.
2. Taakuitvoering op basis van *coproductie*. De gemeente bepaalt hier mede de oplossing of de aanpak van een bepaald vraagstuk, maar laat de uitvoering daarvan over aan één of meer externe partners.
3. Taakuitvoering op basis van *cocreatie*. De gemeente is hier de faciliterende partij.

Per vorm van regie verschilt de mate waarin de gemeente nog zeggenschap houdt over de inhoudelijke koers (het WAT) van het beleid, respectievelijk over de wijze van uitvoering (het HOE) van het beleid. Die zeggenschap is het kleinst bij cocreatie.

Sommige taken ('beleidsopgaven') zijn bij uitstek geschikt om uit te besteden. Dat geldt bijvoorbeeld voor afvalinzameling of parkeerbeheer. Maar de gemeente moet hier wel goed grip op houden, anders kan dit ongewenste gevolgen hebben voor de directe leefomgeving van de inwoners. Andere beleidsopgaven lenen zich goed voor uitvoering in coproductie, zoals de jeugdzorg of het veiligheidsbeleid. De gemeente is op dit soort terreinen afhankelijk van andere partijen voor een goede uitvoering. Weer andere beleidsopgaven zijn geschikt voor samenwerking op basis van cocreatie. Dat geldt voor situaties waarin diverse partijen betrokken zijn die een direct belang hebben, terwijl de politieke gevoeligheid gering is.

Bij de keuze om als gemeente bepaalde onderdelen van het beleid in samenwerking met andere partijen vorm te geven, kan spanning ontstaan op drie terreinen:

- De gemeentelijke organisatie moet anders werken dan wanneer ze alles zelf doet.
- De sturingsruimte van de gemeenteraad wordt ingeperkt wanneer inhoudelijke beslissingen mede door externe partijen worden genomen.
- Als het beleid wordt uitgevoerd door andere partijen dan de gemeente, is het voor de gemeenteraad lastiger om te sturen op en bij te sturen in het bereiken van doelen.

Uit de vergelijking die we in deze studie hebben gemaakt tussen Lelystad en enkele andere gemeenten komt naar voren dat Lelystad in verhouding goed heeft nagedacht over alle spanningsvelden rond gemeentelijke regie. Tegelijkertijd moeten we concluderen dat Lelystad niet echt een duidelijke definitie van regie heeft vastgelegd. Wel probeert de gemeente per maatschappelijke opgave zo goed mogelijk samen te werken met de omgeving en worden er allerlei vormen van regie toegepast.

1. INLEIDING

Onderwerp van dit onderzoek

Uit verschillende bestuurskundige onderzoeken komt naar voren dat 'regie' een begrip is dat gemeenten regelmatig gebruiken wanneer het gaat over de uitvoering van gemeentelijke taken, zonder precies te omschrijven wat ze ermee bedoelen. Hierdoor dreigt het een begrip zonder inhoud te worden. In deze studie maken we concreet op welke manieren een gemeente in de praktijk een regierol kan vervullen. Ook belichten we wat dit dan betekent voor de gemeentelijke organisatie en voor de positie van de gemeenteraad. We spitsen een en ander toe op de situatie in de gemeente Lelystad. We gaan na hoe deze gemeente in de praktijk als regievoerder opereert op bepaalde beleidsterreinen.

Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

Aan dit literatuuronderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamer Lelystad, liggen de volgende twee onderzoeksvragen ten grondslag:

- Wat is de betekenis van het begrip 'regiegemeente' in de bestuurskundige literatuur?
- Hoe vult de gemeente Lelystad haar rol van regiegemeente in en hoe verhoudt zich dit tot de situatie in vergelijkbare gemeenten?

We hebben het onderzoek uitgevoerd door middel van:

- bestudering van relevante bestuurskundige literatuur;
- een verkenning van enkele recente beleidsdocumenten, het huidige en vorige raadsprogramma alsmede de jaarstukken van de gemeente Lelystad;
- een benchmarkanalyse waarin Lelystad wordt vergeleken met andere gemeenten; en
- een interview met de concernteam van gemeente Lelystad.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport bespreken we welke inhoud in de bestuurskundige literatuur aan het begrip 'regiegemeente' wordt gegeven en welke vormen van 'gemeentelijke regie' er zoal zijn. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens de manieren waarop een regiegemeente in de praktijk vorm kan geven aan regievoering. We onderscheiden daarbij regie op basis van cocreatie, coproductie respectievelijk uitbesteding. Aansluitend belichten we in hoofdstuk 4 de gevolgen die gemeentelijke regievoering kan hebben op de ruimte die de gemeenteraad heeft om zijn drie democratische rollen te vervullen: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controleren. In hoofdstuk 5, analyseren we hoe de gemeente Lelystad in de praktijk invulling geeft aan het streven om bij bepaalde beleidsopgaven op te treden als regievoerder. We maken daarbij ook een vergelijking met vijf referentiegemeenten. In hoofdstuk 6 is een overzicht opgenomen van randvoorwaarden voor gemeentelijke regievoering op basis van cocreatie, coproductie en uitbesteding. Aan de hand hiervan zou de gemeenteraad de kwaliteit van de regievoering kunnen beoordelen.

Bijlage 1 geeft de benchmarkanalyse weer. Bijlage 2 is een verantwoording van de methodologie die is gehanteerd in de benchmarkanalyse, waarbij we Lelystad hebben vergeleken met vijf referentiegemeenten. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur is opgenomen in bijlage 3.

De literatuurstudie is één van de drie producten van het onderzoek 'Lelystad als regiegemeente'. Het onderzoek heeft verder geleid tot een onderzoeksrapport (met daarin drie casussen).

2. WAT IS 'GEMEENTELIJKE REGIE'?

Veel gemeenten noemen zich tegenwoordig een 'regiegemeente'. Wat houdt dat concreet in? Wat betekent het voor de manier waarop zo'n gemeente stuurt op de realisatie van haar beleid? Om hier helderheid over te krijgen gaan we in dit hoofdstuk na welke inhoud in de bestuurskundige literatuur aan het begrip 'regiegemeente' wordt gegeven en welke vormen van regie er zoal zijn. Vervolgens plaatsen we de opkomst van het verschijnsel 'regiegemeente' in de context van een bredere trend, waarbij de overheid steeds verder terugtreedt. We belichten ook de gevolgen die deze ontwikkeling heeft voor de rol van de gemeenteraad, het college en de gemeentelijke organisatie.

Gemeentelijke regie als onderdeel van bredere trend

Het denken over de rol van gemeenten in termen van 'regie' is onderdeel van een bredere ontwikkeling, die wordt gekenmerkt door een steeds verder terugtrekkende overheid die inwoners meer zelf laat regelen. Deze ontwikkeling wordt onder andere beschreven in een drietal rapporten van adviesorganen van de rijksoverheid: *Terugtrekken is vooruitzien* (RMO, 2013), *Vertrouwen in burgers* (WRR, 2012) en *Loslaten in vertrouwen* (ROB, 2013).

In een vervolgrapport getiteld *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie* (ROB, 2016) beschrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de gevolgen van deze ontwikkeling voor de democratische verhoudingen in de samenleving. Met de terugtrekkende overheid veranderen inwoners van 'klant' naar 'democratisch participant', aldus de ROB. Dat heeft gevolgen voor de rol van de gemeenteraad. Deze laatste heeft in de nieuwe verhoudingen minder invloed op het beleid dan voorheen. Sturing en controle door de raad wordt daarmee een steeds ingewikkelder opgave. De ROB benadrukt het belang van een sterke gemeenteraad, met name waar het gaat om de vertegenwoordigende taak.

In twee andere rapporten uit respectievelijk 2015 en 2017 gaat de ROB in op vragen rond sturing en verantwoording.¹⁵ De ROB signaleert een spanning tussen 'verantwoordelijkheid nemen' en 'loslaten'. In de praktijk van het sturen op afstand is het essentieel om regels en voorschriften op het juiste niveau te stellen en met juiste mate van detaillering, aldus de ROB. Het is belangrijk om te werken op basis van vertrouwen en toch steekproefsgewijs de gemaakte afspraken te controleren. Dit vraagt van alle partijen een nieuwe invulling van hun rol: gemeenteraad, college, organisatie, griffie en de betrokken samenwerkingspartners. Het advies van de ROB is om de ruimte te nemen om hiermee te experimenteren en al doende te evalueren en te leren.

Drie spanningsvelden rond gemeentelijke regie

Uit de rapporten van de eerder genoemde adviesorganen van het Rijk komt naar voren dat er ten minste drie potentiële spanningsvelden zijn wanneer er sprake is van gemeentelijke regie. Er kunnen gevolgen zijn voor:

- de democratische legitimiteit van het overheidshandelen en de rol van de raad als hoeder daarvan;

¹⁵ Het betreft hier de rapporten *Wisselwerking; Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking* (ROB, 2015) en *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen* (ROB, 2017). Hoewel deze rapporten gaan over de verhouding tussen het Rijk en gemeenten en situaties van samenwerking tussen gemeenten, hebben de adviezen uit de rapporten ook relevantie voor vragen rond gemeentelijke regie.

- de positie van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van inwoners en de raad;
- de invulling van de controle op en de verantwoording over het beleid.

We lichten deze drie spanningsvelden hieronder toe.

Democratische legitimiteit van het overheidshandelen

Als de gemeente niet meer de inhoudelijke beleidskeuzes (het WAT) bepaalt, wie verzekert dan dat in het kiezen voor een koers voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken álle relevante belangen zijn meegewogen? En wat is nog de rol van de gemeenteraad als vertegenwoordiger van de inwoners, als deze inwoners ook op directe manier meepraten over de oplossingen voor vraagstukken? Op welke manier kies je als raad positie in een krachtenveld waarin je als vertegenwoordiger op afstand komt te staan?

Positie van de gemeentelijke organisatie

Besturen op basis van een regiemodel heeft niet alleen gevolgen voor de positie van de raad, maar ook voor de gemeentelijke organisatie. Wil een gemeente vanuit verschillende rollen kunnen inspelen op nieuwe ideeën uit de samenleving of als opdrachtgever contracten aangaan met bedrijven en instellingen, dan vraagt dat een organisatie die flexibel is en op verschillende niveaus in verschillende netwerken kan meedoen. Dat staat ver af van de klassieke bureaucratie die op dit moment nog de basis vormt van veel gemeentelijke organisaties.

Invulling van controle en verantwoording

Gemeentelijke regie vraagt ook een andere manier van sturen en controleren door de gemeenteraad. Wie niet langer over het WAT c.q. het HOE van het gemeentelijke beleid zelfstandig beslist, moet op een andere manier invulling zien te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke taken. Die verantwoordelijkheid verdwijnt immers niet wanneer de gemeente meer op afstand bestuurt. Ook al is bijvoorbeeld de uitvoering van de jeugdzorg vormgegeven in een samenwerkingsverband met maatschappelijke instellingen, de gemeente (en dus ook de gemeenteraad) blijft verantwoordelijk voor deze zorg. Maar het invulling geven aan de controle op en de verantwoording over het beleid wordt wel ingewikkelder wanneer het externe partijen zijn die aan de uitvoering werken.

Definitie van gemeentelijke regie

Gemeentelijke 'regie' is een containerbegrip: er wordt in de praktijk van alles onder verstaan. Een eenduidige definitie lijkt te ontbreken.

Ook in de bestuurskundige literatuur krijgt gemeentelijke 'regie' tal van beschrijvingen. Bij nadere bestudering zijn daarin echter wel terugkerende elementen te herkennen. Ook leert de literatuur ons dat er verschillende vormen van regie zijn te onderscheiden, die elk specifieke consequenties hebben voor de rol die het college, de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie kunnen vervullen bij het ontwikkelen en realiseren van beleid. We bespreken hieronder de hoofdpunten uit enkele relevante studies.

In het rapport *Lokale regie uit macht of onmacht?* (Pröpper et al., 2004) hanteert onderzoeksbureau Partners+Pröpper de volgende definitie van regie:

“Regie is een vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat” (p. 7).

Een meer in detail uitgewerkte definitie van gemeentelijke regie vinden we in het artikel *De regierol van gemeenten nader bekeken* (Span et al., 2009). De auteurs hebben twaalf bestaande definities van gemeentelijke regie met elkaar vergeleken en op basis daarvan een aantal gemeenschappelijke kenmerken geïdentificeerd, te weten: verscheidene deelnemers, sturing, randvoorwaarden, visie, afhankelijkheid, afstemming, doel, verantwoordelijkheid en monitoring. Aan de hand van deze kenmerken komen de auteurs tot de volgende omschrijving:

“Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere partijen om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere partijen diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende partijen. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd” (p. 97).

Beide omschrijvingen maken duidelijk dat regie inhoudt dat een gemeente bij de uitvoering van haar taken niet meer alles zelf doet, maar samen met andere organisaties en instellingen probeert haar beleidsdoelen te bereiken. De invulling die een gemeente aan deze samenwerking geeft, kan variëren.

Vormen van gemeentelijke regie

Om een scherper beeld te krijgen van de verschillende manieren van samenwerking waarvoor een gemeente kan kiezen, is het zinvol om onderscheid te maken tussen enerzijds de *inhoudelijke beleidskeuzes* die een gemeente maakt (het WAT) en anderzijds de *praktische uitvoering daarvan* (het HOE). Aan de hand van dit onderscheid kan worden verduidelijkt op welke manieren een gemeente die haar beleid in samenwerking met derden wil vormgeven, haar regierol daarbij zoal kan invullen.

Zo onderscheiden Pröpper et al. (2004) vier mogelijke invullingen van de gemeentelijke regierol, met ‘wel/geen eigen script’ en ‘wel/geen doorzettingsmacht’ als bepalende kenmerken. Met ‘eigen script’ wordt bedoeld op de mate waarin een gemeente het beleidskader (het WAT) kan bepalen. ‘Doorzettingsmacht’ gaat over de mate waarin een gemeente haar wil kan opleggen aan andere partijen als het gaat om de uitvoering van beleid (het HOE). Met deze variabelen ontstaan de volgende vier typering van de gemeentelijke regierol:

- (1) de beheersingsgerichte regisseur, die een eigen script heeft én doorzettingsmacht;
- (2) de uitvoeringsgerichte regisseur, die geen eigen script heeft, maar wel doorzettingsmacht;
- (3) de visionaire¹⁶ regisseur, die een eigen script heeft maar geen doorzettingsmacht;
- (4) de faciliterende regisseur, die geen eigen script heeft en ook geen doorzettingsmacht.

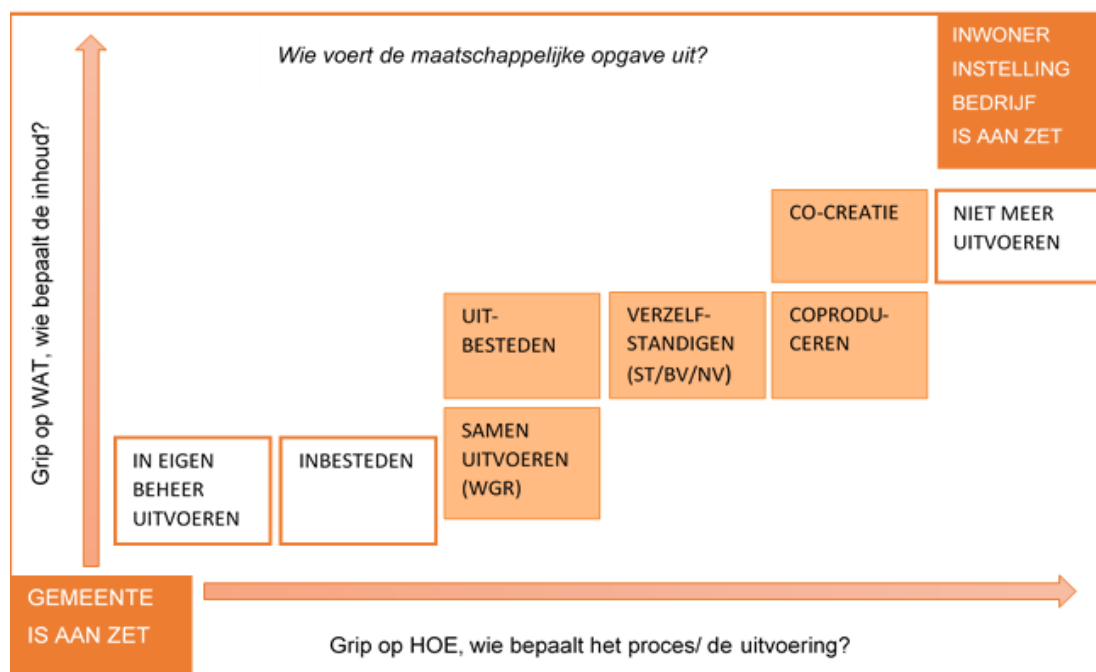
¹⁶ Onder ‘visionair’ moet hier worden verstaan: gericht op het realiseren van een bepaalde visie.

Span et al. (2009) gebruiken andere, beter bekende termen voor de opties waaruit een regiegemeente kan kiezen als het gaat om de taakuitvoering: *inbesteding*, *uitbesteding*, *coproductie* en *cocreatie*. Deze termen sluiten goed aan op de typering van de regierol van Pröpper et al.:

- Van regierol (1) is sprake bij beleidsuitvoering in eigen beheer c.q. *inbesteding*. Feitelijk is hier geen sprake van een samenwerkingsrelatie met externe partners; de gemeente is geheel 'in control'.
- Van regierol (2) is sprake bij samenwerking op basis van *uitbesteding*. De gemeente treedt hier op als opdrachtgever.
- Van regierol (3) is sprake bij samenwerking op basis van *coproductie*. De gemeente bepaalt hier mede de oplossing of aanpak van een beleidsopgave, maar laat de uitvoering daarvan over aan één of meer externe partners.
- Van regierol (4) is sprake bij samenwerking op basis van *cocreatie*. De gemeente treedt hier op als faciliterende partij en blijft inhoudelijk op afstand.

In figuur 2 (zie hierna) zijn de zojuist besproken vormen van regie ten opzichte van elkaar gepositioneerd naar de mate waarin de gemeente grip heeft op het WAT en het HOE van het beleid. Volgens de definitie van regie die we in dit onderzoek hanteren zijn alleen de ingekleurde onderdelen te beschouwen als vormen van regie. De grip van de gemeente op de inhoud en uitvoering van het beleid neemt in deze figuur af naarmate de pijlen verder 'weglopen' van de (linksonder gesitueerde) gemeente.

Figuur 2 uitvoering van maatschappelijke opgaven



Zoals we uit figuur 1 kunnen aflezen varieert het per vorm van regie in welke mate de gemeente zeggenschap heeft over het WAT respectievelijk over het HOE van het beleid. Als de gemeentelijke organisatie alles in eigen beheer uitvoert, kan de gemeente bepalen wat er gaat gebeuren (welke doelen moeten worden bereikt) en hoe dat gebeurt (met welke middelen en welke activiteiten). Bij cocreatie gaat de gemeente, zou men kunnen zeggen, nog een beetje over het proces, maar heeft zij weinig tot geen grip op de inhoudelijke beleidskeuzes.

Als een gemeente ervoor kiest regiegemeente te zijn, liggen er beslispunten voor op twee niveaus:

- Eerst zal de gemeente moeten bepalen voor welke taken zij nog verantwoordelijk wil zijn.
- Daarna zal de gemeente binnen dat takenpakket per beleidsopgave moeten kiezen op welke manier deze wordt uitgevoerd en hoe de regierol dan zal worden ingevuld. Het kiezen voor een bepaalde regierol is een keuze die je als regievoerder bewust moet maken, benadrukken Pröpper et al. (2004).

Het gaat hier zowel om fundamentele als om meer praktische keuzes die gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke organisatie, de democratische controle en de verhouding overheid-burger. Op die gevolgen gaan we aanstonds nader in. We staan eerst stil bij de opkomst van het fenomeen regiegemeente. Hoe moeten we die ontwikkeling duiden?

Slotsom

Regie is een begrip dat niet meer weg te denken is als sturingsvorm voor de lokale overheid. Het vormgeven van beleid in samenwerking met maatschappelijke instellingen of organisaties, op basis van uitbesteding, coproductie of cocreatie, is een ontwikkeling die past in de trend van een terugtrekkende overheid. Hoewel het 'nieuwe' inmiddels wel af is van het begrip regie, zien we dat er nog geen eenduidigheid bestaat over wat het precies betekent om regiegemeente te zijn. Een handreiking voor het functioneren van de regiegemeente bestaat nog niet.

Duidelijk is wel dat de keuze om als regiegemeente te functioneren gevolgen kan hebben voor de vertegenwoordigende rol van de raad, voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie en voor de manier van sturen op beleidsuitvoering en de controle daarop door de raad. Het identificeren van deze spanningsvelden is van belang. Het kan gemeenten die zichzelf als regiegemeente zien helpen bij het maken van een bewuste keuze voor een bepaalde regierol (opdrachtgever, coproductant, facilitator) die past bij de voorliggende beleidsopgave. Op die manier kunnen gemeenten de risico's zo goed mogelijk afdekken.

In het hiernavolgende hoofdstuk gaan we aan de hand van de bestuurskundige literatuur nader in op de vraag bij welk soort beleidsopgave welk soort 'sturing op afstand' nu het beste past.

3. INVULLING VAN DE REGIEROL: STURING OP AFSTAND

Dit hoofdstuk gaat over de manieren waarop een regiegemeente in de praktijk vorm kan geven aan 'sturing op afstand' (ook wel 'netwerksturing' genoemd). Om te beginnen zetten we enkele algemene randvoorwaarden voor het succesvol invullen van de regierol op een rij. Aansluitend bespreken we wat de sturing van beleid concreet inhoudt bij regie op basis van uitbesteding, bij regie op basis van coproductie respectievelijk bij regie op basis van cocreatie. We geven bij elk van deze regievormen ook aan voor welk soort beleidsopgaven ze bij uitstek geschikt zijn.

Randvoorwaarden voor invulling regierol

Ongeacht de vorm van regie die een gemeente verkiest (zie het vorige hoofdstuk), zijn er volgens Pröpper et al. (2004) enkele algemene randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om te komen tot een succesvolle invulling van de regierol. Deze randvoorwaarden luiden:

- expliciet geformuleerde ambities voor het beleid;
- een ambitieniveau dat is afgestemd op het gewenste type regie;
- duidelijkheid bij de betrokken externe partners (organisaties/inwoners) over hun positie;
- de aanwezigheid van politiek-bestuurlijke steun;
- de aanwezigheid van een effectieve interne organisatie;
- de beschikbaarheid van voldoende professionele regisseurs binnen de organisatie;
- een expliciet geformuleerde heldere visie op integrale en specialistische taken binnen de organisatie.

Pröpper et al. (2004) adviseren om regie te voeren op basis van duidelijk afgebakende ambities. Vaak is het raadzaam om alleen op een beperkt aantal beleidsthema's voor regie te kiezen en de organisatie daar zowel bestuurlijk als ambtelijk op in te richten. Als dat is gedaan, kan de regierol concreet worden ingevuld. Hiervoor moetende de volgende vijf activiteiten worden verricht, te weten:

1. het afbakenen van de beleidsopgave;
2. het verkrijgen van overzicht;
3. het formuleren van beleidslijnen;
4. het organiseren van de samenwerking;
5. het afleggen van verantwoording.

Hieronder bespreken we per type regie (cocreatie, coproductie, uitbesteding) hoe deze activiteiten er concreet uit kunnen zien.

Sturing bij uitbesteding

Een kenmerk van uitbesteding als regievorm is dat de gemeente nog een redelijke mate van grip heeft (of kan hebben) op de inhoudelijke koers van het beleid (het WAT) en de voorwaarden voor de uitvoering (het HOE), afhankelijk van de gekozen vorm van uitbesteden. In deze vorm van regie maakt de gemeente afspraken met anderen om diensten of goederen te leveren aan inwoners. Daarbij is er minder grip op het aanbod aan diensten en goederen dan wanneer de gemeente het zelf zou doen.

Risico's

Als de uitbesteding van beleid niet goed wordt ingericht, bestaat het risico is dat er te weinig ruimte en flexibiliteit is, waardoor er vooral wordt gestuurd op details en budget, en minder op resultaat.

Geschikte beleidsopgaven

Uitbesteding van taken is een geschikte vorm van regie als er behoefte bestaat aan duidelijkheid en als de betrokken partijen zelf niet goed tot een koers komen of het beleidsproces stagneert. Daarnaast kan uitbesteding van een taak een goede regievorm zijn als het loslaten van het de inhoudelijke beleidskeuzes (het WAT) of de uitvoeringsvoorwaarden (het HOE) zou kunnen leiden tot onwenselijke praktijken. Denk hierbij aan taken die een hoge mate van standaardisatie of specialisatie kennen, maar die toch directe gevolgen hebben voor de nabije omgeving van inwoners, zoals de afvalinzameling of het parkeerbeheer. Overigens wordt deze beheersingsgerichte vorm van regie soms ook opgelegd door de wet.

Activiteit	Invulling regierol gemeente	Praktische stappen/acties
Afbakenen	Helder afbakenen wat wel en wat niet tot de opgave behoort, partijen selecteren en een proces voorschrijven	- heldere afbakening op inhoud - selectie van uitvoerende partijen - procesorganisatie
Overzicht krijgen	Eigen definitie kiezen en op basis hiervan de informatievoorziening inrichten	- inrichting informatieplatform - monitoringplan
Beleidslijnen formuleren	Eigen visie op het beleid formuleren, doelen en middelen vaststellen en op basis van het eigen tijdspad opereren	- beleidslijnen formuleren - omvang en besteding middelen vaststellen - tijdspad voorschrijven
Samenwerking organiseren	Samenwerking organiseren en zorgen voor heldere afspraken met tussentijdse oplever-/controlemomenten	- contracten of inrichtingsplan opstellen - tussentijdse checks inbouwen
Verantwoording afleggen	Inzicht bieden in voortgang en resultaten door transparant te zijn over behaalde resultaten	- normen en targets vaststellen - rapportage- en informatieverplichtingen

Tabel 1. Invulling regierol bij uitbesteding

Sturing bij coproductie

Een kenmerk van coproductie als regievorm is dat de gemeente de uitvoering van het beleid (het HOE) overlaat aan de andere partij, maar de inhoudelijke beleidskeuzes (het WAT) samen met de andere partij bepaalt, vanuit een eigen visie op de opgave die voorligt. In deze vorm van regie heeft de gemeente wel een visie op de oplossing of aanpak van de opgave, maar is de gemeente afhankelijk van andere partijen voor een goede uitvoering daarvan. De gemeente voert het beleid samen uit met andere partijen; te denken valt bijvoorbeeld aan de jeugdzorg of het veiligheidsbeleid.

Risico's

Als samenwerking op basis van coproductie niet goed wordt ingericht, kan de beleidsontwikkeling en -uitvoering een proces worden waarbij het de gemeente niet lukt om haar inhoudelijke visie goed uit te dragen, of waarin de gemeente haar grip op de kosten van de uitvoering verliest.

Geschikte beleidsopgaven

Coproductie is een geschikte regievorm als andere maatschappelijke organisaties een belangrijke of specialistische rol vervullen rond een opgave waarvoor de gemeente in meer integrale zin verantwoordelijk is. Daarbij valt te denken aan zorg en welzijn of specialistische handhaving.

Activiteit	Invulling regierol gemeente	Praktische stappen/acties
Afbakenen	Afbakenen van het vraagstuk en bepalen welke aspecten wel en niet in coproductie worden meegenomen	<ul style="list-style-type: none">- kiezen van een inhoudelijke positie- selecteren van deelnemende partijen- beleidsonderdelen afbakenen
Overzicht krijgen	Samen met partners actief participeren in proces van kennisontwikkeling en interne kennisbasis organiseren	<ul style="list-style-type: none">- partijen bevragen op kennis en inzicht- organiseren van interne kennisbasis
Beleidslijnen formuleren	Eigen visie formuleren op de oplossing van het vraagstuk, hiervoor een heldere koers uitzetten en proberen partijen hierin mee te nemen	<ul style="list-style-type: none">- beleidslijnen formuleren- middelen en tijdspad in scenario's opnemen- toezicht houden op voortgang van het proces
Samenwerking organiseren	De samenwerking organiseren en zorgen voor vastlegging en borging van afspraken met tussentijdse checks	<ul style="list-style-type: none">- convenant opstellen of afspraken vastleggen- tussentijdse checks opnemen in de afspraken
Verantwoording afleggen	Inzicht bieden in de voortgang en resultaten door regelmatig informatie te verstrekken en transparant te zijn over behaalde resultaten	<ul style="list-style-type: none">- informatie- en verantwoordingsafspraken opstellen- naleving van afspraken controleren

Tabel 2. Invulling regierol bij coproductie

Sturing bij cocreatie

Een kenmerk van cocreatie als regievorm is dat de gemeente zowel de inhoudelijke beleidskeuzes (het WAT) als de uitvoering daarvan (het HOE) grotendeels overlaat aan de partijen die betrokken zijn in het samenwerkingsproces. Dit biedt ruimte voor beleid en frisse ideeën van anderen; de gemeente beperkt haar sturing in feite tot 'meedoen'. Tegelijkertijd doet de gemeente een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van inwoners en organisaties.

Risico's

Als samenwerking op basis van cocreatie niet goed wordt ingericht, kan de beleidsontwikkeling en -uitvoering een proces zonder duidelijke richting worden, waardoor uiteindelijk niet het gewenste resultaat wordt bereikt, en/of de benodigde energie bij inwoners en organisaties weglekt.

Geschikte beleidsopgaven

Cocreatie is een geschikte vorm van regie als de gemeente slechts één van de betrokken partijen is bij een beleidsopgave is en als de uitgangspunten en koers van de betrokken partijen duidelijk zijn (geringe politieke gevoeligheid). Er zijn dan andere partijen met een maatschappelijke functie of betrokken inwoners met een direct belang.

Activiteit	Invulling regierol gemeente	Praktische stappen/acties
Afbakenen	Organiseren van het proces om te komen tot gemeenschappelijke afbakening van de beleidsopgave door alle betrokken deelnemers	<ul style="list-style-type: none">- partijen vragen of ze willen deelnemen- samen ontwerpen van het proces- bepalen welke ruimte er is voor afbakening door de deelnemers
Overzicht krijgen	Gemeenschappelijk opbouwen van informatiepositie, gezamenlijke beeldvorming en ontwikkelen van inzicht	<ul style="list-style-type: none">- partijen bevragen op kennis en inzicht- partijen- en netwerkanalyse verrichten- faciliteren van proces van beeldvorming- faciliteren van informatieverzameling
Beleidslijnen formuleren	Inspireren en op eigen wijze bijdragen aan de gemeenschappelijke opgave, in het tempo van de overige deelnemers	<ul style="list-style-type: none">- stimuleren van visievorming- toezicht houden op procesvoortgang
Samenwerking organiseren	Krachten bundelen in een duurzaam netwerk dat voor betrokken partijen kan dienen als uitvalsbasis, gelegenheid bieden tot samenwerken en aanspreken op afspraken	<ul style="list-style-type: none">- faciliteren van de samenwerking- enthousiasmeren en inspireren- partijen aan elkaar koppelen- bevindingen terugkoppelen
Verantwoording afleggen	Inzicht bieden in voortgang en resultaten door het delen van successen en door samen lessen te verwerken	<ul style="list-style-type: none">- leer- en deelsessies organiseren- commitment tonen- betrokken zijn

Tabel 3. Invulling regierol bij cocreatie

In figuur 2 op de hiernavolgende pagina hebben we de vier regievormen naast elkaar gezet, om duidelijk zichtbaar te maken waar de verschillen zitten.

Slotsom

Om als regiegemeente te kunnen functioneren moet een gemeente eerst een aantal stappen zetten, zoals het expliciet formuleren van ambities, het ontwikkelen van een visie op sturen en loslaten en het zorgdragen voor de benodigde politiek-bestuurlijke en de ambtelijke kwaliteit in de organisatie. Vervolgens dient de gemeente per beleidsopgave te bekijken welke vorm van regie geschikt is. Niet iedere opgave leent zich voor regie en niet iedere regievorm is in alle situaties geschikt. Zowel de eventuele wettelijke verplichtingen als de situatie in het maatschappelijk middenveld zijn bepalend voor de mogelijkheden tot regie. Van belang is ook of er tussen de betrokken partijen consensus bestaat over de inhoudelijke keuzes die rond een beleidsopgave voorliggen, of juist niet. Dit alles bepaalt mede welke vorm van regie geschikt is. Nadat de juiste regievorm is gekozen, kan de gemeente de sturing inrichten door de vijf activiteiten (afbakenen, overzicht krijgen, beleidslijnen formuleren, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen) vorm te geven, hiernaar te werken en uiteindelijk het proces te evalueren en eventueel bij te sturen.

Stap 1: Positionering regiegemeente: kiezen van ambities rond sturen en loslaten, investeren in politiek-bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit, zorgdragen voor een effectieve organisatie

Stap 2: Keuze van de regievorm: rol en positie rond de opgave, helderheid eigen koers, wettelijke verplichtingen, risico's bij een mogelijke compromis, aandeel of belang in de opgave, energie bij partners en samenleving, heldere koers bij partners en samenleving

Activiteit	Cocreatie	Coproductie	Uitbesteding
Afbakenen	Open proces rond inhoud en partijen, ondergrens vooraf bepalen	Positie kiezen, partijen selecteren, afbakenen op thema	Eigen afbakening op inhoud en partijen, proces organiseren
Overzicht krijgen	Partijen- en netwerkanalyse, samen kennis ontwikkelen	Organiseren eigen kennisbasis, faciliteren kennisdeling	Informatie in parameters, monitoringsplan
Beleidslijnen formuleren	Stimuleren visievorming, toezicht houden op voortgang	Beleidslijnen en scenario's formuleren, voortgang bewaken	Beleidslijnen vaststellen, omvang middelen afbakenen, tijdspad voorschrijven
Samenwerking organiseren	Enthousiasmeren, inspireren en faciliteren	Vastleggen afspraken, borging faciliteren	Vaste contracten, inrichtingsvormen, checks and balances
Verantwoording afleggen	Successen en lessen delen, commitment tonen	Informatie en verantwoordingsafspraken opstellen en controleren	Normen en targets vaststellen, informatie- en rapportageverplichtingen formuleren

Stap 3: Inrichten, uitvoeren en regelmatig evalueren van de gekozen vorm van regie

Figuur 2. Sturing per vorm van regie

4. GEVOLGEN VAN REGIEVOERING VOOR ROL VAN DE RAAD

Een gemeenteraad heeft formeel drie rollen te vervullen: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. In de praktijk heeft de raad niet in ieder domein waarbinnen een gemeente taken uitvoert evenveel invloed; veel zaken worden nu eenmaal van rijkswege geregeld. Ook wanneer een gemeente ervoor kiest om als regiegemeente beleid in samenwerking met externe partijen te ontwikkelen en uit te voeren, kan dit een beperking betekenen op de sturingsmogelijkheden van de raad, en dus op de mate waarin de raad zijn drie rollen kan vervullen. We lichten in dit hoofdstuk eerst de drie rollen van de raad toe. Daarna bespreken we de gevolgen die verschillende vormen van gemeentelijke regievoering kunnen hebben voor de zeggenschap van de raad.

Drie rollen van de raad

Volksvertegenwoordiging

De eerste rol van een gemeenteraad is volksvertegenwoordiging: de raad treedt op namens de inwoners van de gemeente en vertaalt hun wensen in beleidskeuzes. Zeker nu gemeenten steeds meer taken krijgen en er dus meer afwegingen op lokaal niveau worden gemaakt, is de vertegenwoordigende rol van de raad van grote betekenis. Volksvertegenwoordiging is ook de meest praktische rol van de raad: een raadslid hoort op de hoogte te zijn van wat er in de samenleving speelt.

Kaderstelling

De tweede rol van de raad is de kaderstelling. De raad bakent de kaders af waarbinnen het college kan bewegen, zowel inhoudelijk als financieel. Hoe ruimer de kaders zijn, hoe meer vrijheid het college heeft bij het ontwikkelen van beleid. In de kern gaat het bij kaderstelling om de keuzes die worden gemaakt bij:

- het vaststellen van de *doelen* van het beleid;
- het bepalen van de *aanpak* om die doelen te bereiken;
- het beslissen wie er op welk moment bij de uitvoering zal worden *betrokken*;¹⁷
- het begrenzen van het te besteden *budget* (de financiële randvoorwaarden).

Controle

De derde rol van de raad is het controleren van het college. De raad controleert of het college de gestelde doelen heeft bereikt tegen de daarvoor gewenste inzet en kosten. Hierbij gaat de aandacht van de raad uit naar dezelfde aspecten als bij de kaderstelling. Gekeken wordt of:

- de gestelde *doelen* zijn bereikt (doeltreffendheid);
- de juiste *aanpak* is gevolgd (rechtmatigheid, inspanningsverplichtingen);
- alle partijen volgens plan bij de uitvoering zijn *betrokken* (samenwerking, participatie);
- het *budget* goed is besteed (doelmatigheid).

¹⁷ Dit derde onderdeel van de kaderstellende rol van raadsleden is niet wettelijk vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, maar wordt er in de praktijk door veel gemeenten aan toegevoegd.

Samenhang tussen de drie rollen

De drie rollen van de gemeenteraad hebben met elkaar te maken: bij het kiezen van een inhoudelijke richting weegt de raad vanuit zijn vertegenwoordigende rol de verschillende opvattingen en belangen uit de samenleving tegen elkaar af en vertaalt de uitkomst daarvan in een opdracht aan het college. Vertegenwoordigen mondt daarmee uit in kaderstelling. De wijze waarop de kader geformuleerd worden, heeft invloed op de wijze van controleren. Hoe concreter en specifiek de kaders, hoe makkelijker erop te controleren is, maar hoe minder ruimte er is voor het college om zelfstandig te opereren. Hoe algemener de kaders, hoe meer ruimte voor de organisatie om zelf keuzes te maken, maar hoe moeilijker het is voor de raad om zicht te krijgen op wat er gebeurt. Dat zicht wil de raad vanuit zijn controlerende rol wel graag hebben: zo kan de raad aan inwoners verantwoording afleggen over wat er is gedaan met hun opvattingen.

Algemene beperkingen op ruimte voor kaderstelling en controle

De gemeenteraad kan zijn drie rollen niet in elk domein waarbinnen gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd, even goed vervullen. De sturingsruimte van de raad verschilt per domein zoals geformuleerd door Elzinga (Rekenkamer Lelystad, 2017):

1. Voor het beleid binnen het domein van de *lokale autonomie* geldt dat de raad daar een sterke, formeel geregelde sturingspositie heeft. Een voorbeeld is de hondenbelasting. De gemeenteraad bepaalt zelf of die wordt geheven. Ook kan de raad de hoogte ervan vaststellen.
2. Voor het beleid in *medebewind* (waarbij de gemeente regelingen van de rijksoverheid uitvoert) geldt dat de raad in sommige domeinen geen financiële kaders kan stellen, omdat het Rijk dit doet. De raad kan alleen de uitvoering controleren en in de gaten houden of de uitgaven in overeenstemming zijn met de vastgestelde kaders. Maar soms heeft het Rijk bevoegdheden en taken overgedragen aan uitsluitend het college. In die gevallen kan de raad het in medebewind uitgevoerde beleid controleren en verantwoording vragen. Ook kan de raad dan mede bepalen hoeveel geld er onder welke voorwaarden beschikbaar wordt gesteld. Deze situatie is bijvoorbeeld aan de orde bij het beleid op het gebied van (jeugd)zorg, werk en inkomen.
3. Als er sprake is van *mechanisch medebewind* is er nauwelijks uitvoeringsvrijheid en zijn de sturingsmogelijkheden van de raad veel kleiner. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Kieswet en de Paspoortwet. Hier beperkt de invloed van de raad zich tot zaken als de wachttijden in het gemeentehuis en de hoogte van de leges.
4. Voor het beleid dat binnen het domein van de *burgemeester* valt, zoals de handhaving van de openbare orde, geldt dat de raad hier formeel wel enige invloed heeft, maar feitelijk niet zo veel. Het is de burgemeester die bijvoorbeeld een noodverordening maakt, niet de raad.
5. Voor het beleid dat de gemeente uitvoert in *verbonden bestuur* (in samenwerking met anderen, zoals gemeenten, provincies en/of private partijen) geldt dat een deel van de besluitvorming buiten de gemeentelijke organisatie gebeurt.

De ruimte voor sturing door de raad hangt dus af van het domein waarbinnen de betreffende beleidsopgave zich voordoet en de wetgeving die rond die opgave van toepassing is. In bepaalde domeinen is er maar weinig ruimte voor de raad om kaders te stellen en kan de raad alleen in haar controlerende en vertegenwoordigende rol actief zijn. Dit betekent dus dat er al beperkingen zijn van de sturingsmogelijkheden van de raad, ook als er nog geen sprake is van enige vorm van gemeentelijke regie.

Extra beperkingen op sturingsruimte van de raad bij verschillende regievormen

Als een gemeente ervoor kiest om op bepaalde terreinen het beleid in samenwerking met andere partijen vorm te geven, onder een of andere vorm van gemeentelijke regie, kan dit betekenen dat de mogelijkheden van sturing door de raad nog verder worden beperkt dan we hierboven hebben besproken.

Rol van de raad bij uitbesteding

Voor gemeentelijke taken die op basis van uitbesteding worden uitgevoerd geldt dat er meer ruimte is voor de raad om mee te denken over de inhoudelijke en financiële kaders. De gemeente kan immers in deze situaties nadrukkelijker eigen beleidslijnen introduceren en functioneert vooral als opdrachtgever. Is de raad in het betreffende domein bevoegd, dan kan de raad in ieder geval invloed uitoefenen op de inhoudelijke keuzes (het WAT) van het beleid. Daarnaast kan de raad invulling geven aan zijn vertegenwoordigende rol door de belangen van inwoners te vertalen naar kaders voor de uitvoering van het beleid. Dit zal dan zijn in de vorm van randvoorwaarden aan de uitvoering door derden. De uitvoering gebeurt dan weliswaar op afstand, maar de eisen die daaraan worden gesteld zijn wel goed vastgelegd.

Rol van de raad bij coproductie

Als er rond een beleidsopgave wordt samengewerkt op basis van coproductie, maakt de gemeente samen met andere partijen afspraken over de te bereiken beleidsdoelen en de daarvoor te leveren prestaties (de uitvoering). Ook dat betekent in de praktijk dat er sprake is van een beperking van de sturingsruimte van de raad: deze kan niet meer eigenmachtig kaders stellen, maar moet dat doen in overleg met de betrokken partijen. Doordat de afspraken over de te bereiken beleidsdoelen en de beleidsuitvoering in een overeenkomst of een akkoord zijn vastgelegd, is er iets meer ruimte voor kaderstelling, maar ook hier zal de controle van de raad zich vooral richten op het proces en minder op de inhoudelijke kaders.

Rol van de raad bij cocreatie

Wanneer er rond een beleidsopgave wordt samengewerkt met maatschappelijke organisaties en/of inwoners op basis van cocreatie, is de gemeente slechts één van de deelnemende partijen en wellicht niet eens de partij met het grootste belang bij de opgave. Dat heeft gevolgen voor de vertegenwoordigende rol van de raad. Immers, bij deze regievorm werken de betrokken inwoners en maatschappelijke organisaties zélf aan de oplossing van vraagstukken. Wat is dan nog de ruimte voor sturing door de raad? Op dit punt kan zelfs spanning ontstaan: als inwoners en organisaties een bepaald initiatief nemen, en dan de raad spreekt zich vervolgens nog eens namens alle inwoners daarover uit, hoe verhoudt zich dat dan tot elkaar? Het is in elk geval zaak dat de raad in zijn vertegenwoordigende rol bewaakt dat op de belangen van álle inwoners worden behartigd, en niet alleen die van de groep die actief betrokken is in de samenwerking. De waarborging van dit aspect is een aandachtspunt in het proces van cocreatie.

De kaderstellende rol van de raad behelst in deze context meestal niet zozeer het zelf kiezen van een richting, maar het in overleg met partners komen tot een richting, die niet altijd voorspelbaar is.

De controlerende rol van de raad is bij cocreatie eveneens beperkt. Immers, als er geen inhoudelijke kaders gesteld zijn, kan de gemeenteraad ook niet inhoudelijk controleren. De controle beperkt zich dan tot de organisatie van het proces.

	Cocreatie	Coproductie	Uitbesteding
Vertegenwoordigen	Beperkt	Redelijk	Redelijk
Kaderstellen	Zeer beperkt, alleen op proces	Beperkt op inhoud, redelijk op proces	Redelijk op inhoud, sterk op proces
Controleren	Zeer beperkt	Beperkt	Sterk

Tabel 4. Mogelijkheden van de raad om zijn rollen te vervullen bij verschillende vormen van gemeentelijke regie

Slotsom

We zien dat de ruimte voor sturing door de gemeenteraad in de praktijk op twee manieren wordt ingeperkt.

- Niet op ieder domein waarbinnen de gemeente taken uitvoert heeft de raad evenveel ruimte om richting te geven aan het beleid vanuit zijn vertegenwoordigende rol, om inhoudelijke en financiële kaders te stellen en om controle uit te oefenen. Bepaalde zaken worden nu eenmaal van rijkswege geregeld. Voor andere opgaven geldt dat de taken en bevoegdheden van rijkswege uitsluitend aan het college c.q. de burgemeester zijn toegekend.
- Binnen de domeinen waar de raad wél zeggenschap heeft kan er een beperking op de sturingsmogelijkheden van de raad zitten doordat er is gekozen voor een vorm van regievoering. Vooral bij cocreatie en coproductie is er minder ruimte voor de raad om mee te denken over de aanpak van een opgave. Bij uitbesteding is er op dat punt meer sturingsruimte voor de raad. Voor alle besproken vormen van regie geldt dat de raad minder ruimte heeft voor de inzet van instrumenten voor controle en verantwoording.

Gegeven de beschreven gevolgen die regievoering kan hebben voor de rol van de raad, zou het verstandig zijn wanneer een gemeenteraad een visie formuleert op de inzet van regie: voor welke opgaven en vindt de raad dat een goed idee en voor welke opgaven niet? Een overzicht van beleidsvelden waarop ruimte is voor de verschillende vormen van regie, met daarnaast een pakket van eisen waaraan iedere vorm van regie zou moeten voldoen, zou de raad daarbij houvast kunnen bieden.

5. LELYSTAD ALS REGIEGEMEENTE

Wanneer de gemeente een regierol wil vervullen is dat een keuze die *bewust* gemaakt moet worden, hebben we in hoofdstuk 2 vastgesteld. Lelystad gaf in 2014 aan een regiegemeente te willen zijn (raadsakkoord 2014-2018). We gaan in dit hoofdstuk na in hoeverre dit voornemen zijn beslag heeft gekregen in relevante positionerende documenten en beleidsdocumenten van de gemeente. We maken daarbij een vergelijking met de situatie in een vijftal andere gemeenten. Ook kijken we naar de praktijk van de beleidsuitvoering in Lelystad. Op welke manier opereert de gemeente als regievoerder op bepaalde beleidsterreinen?

Regie als onderdeel van gemeentelijke strategie Lelystad

'Regie' in positionerende documenten gemeente Lelystad 2014-2018

Nadat in het raadsakkoord van 2014 was opgenomen dat Lelystad een regiegemeente wilde zijn, is de term 'regie' verscheidene keren gebruikt in positionerende documenten van de gemeente. Eén keer wordt daarbij ook de term 'regiegemeente' expliciet gebruikt. In een onderzoek van de rekenkamer Lelystad uit 2017 staat eveneens vermeld dat de gemeente ernaar streeft een regiegemeente te zijn. De begrippen 'regie' en 'regiegemeente' worden overigens niet gedefinieerd in de positionerende documenten. Er staat dus niet duidelijk omschreven wat het streven van de gemeente precies behelst. Wel blijkt uit de door ons bestudeerde stukken dat de gemeente Lelystad oog heeft voor alle spanningsvelden die zich rond regie kunnen voordoen. De gemeente ziet regie niet alleen als een nieuwe vorm voor sturen op afstand, maar ook als een nieuwe manier waarop overheid en inwoners zich tot elkaar kunnen verhouden.

Daarnaast wordt in de documenten gesproken over de gevolgen die de keuze voor regievoering heeft voor de gemeentelijke organisatie: een verandering in werkwijze en veranderingsvermogen van werknemers is vereist. Uit het interview dat wij hebben gehouden met de concernstaf van de gemeente Lelystad komt naar voren dat deze verandering al experimenterend tot stand moet komen. De top van de organisatie wil nadrukkelijk niet beginnen met een grote organisatieverandering of met een uitgewerkte visie op de rol van regiegemeente. Men wil ambtenaren de ruimte geven om zelf de organisatie op onderdelen anders in te richten. De verwachting is dat er op die manier een geleidelijke overgang ontstaat naar een manier van werken die past bij een moderne, omgevingsgerichte organisatie.

'Regie' in raadsprogramma gemeente Lelystad 2018

In het raadsprogramma van de gemeente Lelystad, uit 2018, komen de termen 'regie' en 'regiegemeente' niet meer voor. Wel wordt in het raadsprogramma ook weer gekozen voor een koers waarbij van de aanpak van opgaven met de omgeving wordt afgestemd.

Dit beeld wordt bevestigd door ons gesprek met de concernstaf van Lelystad. De concernstaf ziet dat de organisatie bij de vormgeving van het beleid steeds meer omgevingsbewust opereert. Per beleidsopgave wordt een geschikte wijze van samenwerken met de omgeving gekozen, waarbij altijd het krachtenveld wordt verkend en de keuze voor een wijze van sturen wordt afgestemd op wat mogelijk en wenselijk is. Voor iedere beleidsopgave wordt een bij de omgeving passende vorm van sturing ingezet. Dat kan inhouden dat taken niet meer worden uitgevoerd of door inwoners worden opgepakt, maar ook dat de gemeente taken juist meer zelf gaat uitvoeren.

Het concertteam van de gemeente Lelystad is bewust bezig met het kiezen van een geschikte aanpak bij iedere opgave in de veranderende verhouding overheid-burger en heeft ook oog voor de gevolgen

voor de organisatie. Ze beschikt echter niet over een uitgewerkte visie of gericht organisatieontwikkelingsplan om dit te bereiken.

Vergelijking met vijf referentiegemeenten

De manier waarop Lelystad in haar positionerende documenten melding maakt van het streven naar de rol van regiegemeente, verschilt weinig van hoe dit in andere gemeenten gebeurt. Dit komt naar voren uit de benchmarkanalyse die wij hebben verricht onder vijf referentiegemeenten: Ede, Emmen, Tiel, Helmond en Heerenveen.¹⁸ Ook daar zien we dat ‘regie’ geen scherp afgebakend begrip is in de positionerende gemeentelijke documenten; zie tabel 5 hierna.

Regie wordt in de referentiegemeenten net als in Lelystad duidelijk gerelateerd aan de nieuwe verhouding tussen overheid en inwoners in een netwerksamenleving. Daarbij wordt regie vooral gezien als een manier om de uitvoering van beleid op een andere manier in te richten, namelijk meer samen met maatschappelijke partijen. Dat daarvoor ook een verandering in de organisatie vereist is, wordt niet bij alle gemeenten herkend. Ook is er betrekkelijk weinig aandacht voor de gevolgen van regievoering op de rol van de raad. ‘Regie’ lijkt daarmee vooral een term die wordt gebruikt om de nieuwe verhoudingen tussen gemeente en inwoners te duiden en een term die aangeeft dat er op een andere wijze gestuurd wordt op de uitvoering.

Gemeente	Aspecten van regie in positionerende documenten					
	Begrip regiegemeente	Begrip regie	Regie gedefinieerd	Verhouding overheid burger	Sturing op afstand	Impact regierol op de organisatie
Ede	X	✓	X	✓	✓	X
Emmen	X	✓	X	✓	✓	X
Tiel	X	✓	X	✓	✓	✓
Helmond	X	✓	X	✓	✓	✓
Heerenveen	X	✓	X	✓	✓	✓
Lelystad	✓	✓	X	✓	✓	✓

Tabel 5. Regie in positionerende documenten van Lelystad en vijf referentiegemeenten

¹⁸ Zie bijlage 1 voor de volledige benchmark en bijlage 2 voor een toelichting op de criteria aan de hand waarvan deze vijf referentiegemeenten zijn geselecteerd.

Gemeentelijke regierol in beleidsuitvoering gemeente Lelystad

Wat zien we van de op samenwerking gerichte koers van de gemeente Lelystad terug in de gemeentelijke beleidsdocumenten en in de beleidsuitvoering in de Lelystadse praktijk?

Bewuste rolkeuze

Wij hebben in een tiental beleidsdocumenten verkend hoe de gemeente Lelystad in de praktijk invulling geeft aan een eventuele regierol. Wat opvalt aan de geanalyseerde documenten is dat in ieder beleidsdocument een verkenning wordt gedaan naar de betreffende beleidsopgave en de rol van de gemeente in die opgave. Hoewel hiervoor bijna nooit een aparte paragraaf is opgenomen, blijkt uit de formulering steeds dat de gemeente bewust positie kiest tussen de actoren die bij de opgave betrokken zijn. De gemeente houdt daarbij een veelheid aan mogelijke rollen voor zichzelf open: opdrachtgever, facilitator, regisseur, samenwerkingspartner of stimulator. Het maken van een keuze uit deze rollen gebeurt echter niet altijd even expliciet. Ook de belangen en doelen van de betrokken inwoners en partijen staan niet in alle gevallen duidelijk beschreven. Wie de betrokken inwoners en partijen zijn, wordt overigens wél altijd expliciet vermeld.

Eigen beleid en afwegingen per opgave, met ruimte voor inbreng omgeving

Waar de gemeente Lelystad kiest voor een vorm van samenwerking, vinden we in de betreffende beleidsstukken dat de gemeente bijna altijd een eigen script schrijft of eigen beleidslijnen stelt – ook als zij de rol van facilitator kiest. Wel valt op dat, zodra er verscheidene partijen bij het beleid betrokken zijn, de beleidsdoelen minder concreet en met meer ruimte worden beschreven. De gemeente beperkt zich dan bijvoorbeeld tot het formuleren van uitgangspunten.

Ditzelfde patroon is zichtbaar bij de inzet van budget en beleidsinstrumenten. Ook hiervoor geldt dat de keuzes per opgave worden gemaakt en dat er geen vaste beschrijvingswijze is. In veel gevallen wordt gewerkt met een afwegingskader, zodat er ruimte is om zowel aan het WAT als het HOE van het beleid ad hoc invulling te geven.

Slotsom

Lelystad is een gemeente die omgevingsbewust opereert en veel ruimte laat voor inwoners en organisaties om mee te denken over het beleid. De gemeente definieert haar rol op ieder beleidsterrein anders, maar maakt dat bijna nooit expliciet; de beleidsdocumenten kennen geen vaste indeling met een eigen paragraaf voor de positiekeuze van de gemeente. In de formulering van beleidsdoelen wordt duidelijk dat er ruimte is voor inbreng van de betrokken partijen, maar ook hiervoor geldt dat de keuzes per opgave worden gemaakt en dat er geen vaste omschrijvingswijze is van beleidsdoelen, afgestemd op een gekozen regierol. De gemeente Lelystad opereert dus opgavengericht en omgevingsbewust bij iedere opgave, maar in de opzet en structuur van de beleidsdocumenten wordt dit niet duidelijk gemaakt.

6. OVERZICHT

Figuur 3 is een overzicht van randvoorwaarden voor gemeentelijke regievoering op basis van cocreatie, coproductie en uitbesteding. Aan de hand hiervan zou de gemeenteraad de kwaliteit van de regievoering kunnen beoordelen.

Figuur 3: randvoorwaarden voor regie

Onderdeel	Kaders
Visie & strategie	Het college heeft een samenhangende visie op de rol van de gemeente in de samenleving en het maatschappelijk middenveld.
	De visie wordt gedragen door raad en college en ondersteund door het hogere management.
	De visie omvat in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> • de verhouding overheid - inwoner en de rol die raad en college daarin vervullen; • ambities ten aanzien van sturen en loslaten als het gaat om de uitvoering van taken; • een visie op de manier waarop de organisatie moet zijn ingericht om deze werkwijze mogelijk te maken.
	Op basis van de visie wordt per opgave de beste route naar uitvoering van die opgave gekozen.
	Ieder beleidsdocument bevat een analyse van de opgave die voorligt, met daarin een keuze voor de rol en positie die de gemeentelijke organisatie kiest rond deze opgave (met inachtneming van wettelijke kaders).
	Ieder beleidsdocument bevat een analyse van het krachtenveld rond de opgave, waarbij wensen en mogelijkheden van inwoners en organisaties zijn benoemd, zowel op inhoud (het WAT) als op proces (het HOE).
Cocreatie	
Afbakenen	Het voorstel bevat een omschrijving van aanleiding en initiatief voor het cocreatieproces en een globale beschrijving van het onderwerp/thema.
	Het voorstel bevat uitgangspunten voor het inrichten van het proces en het deelnemen van mogelijke inwoners/organisaties en de manier waarop de raad wordt betrokken.
	Het voorstel bevat de ondergrens van wat de gemeente acceptabel vindt ten aanzien van de opgave.
Overzicht krijgen	Het voorstel bevat een beschrijving van de betrokken inwoners/organisaties en het krachtenveld/netwerk rond de opgave.
	Het voorstel bevat een beschrijving van de mogelijke kennisbronnen en de manier waarop kennis wordt ontwikkeld, gedeeld en geborgd.
Beleidslijnen formuleren	Het voorstel bevat voornemens over de manier waarop de begeleidende ambtenaren het proces van visievorming binnen het cocreatieproces stimuleren.

Onderdeel	Kaders
	Het voorstel bevat een beschrijving van de manier waarop de betrokken ambtenaren toezien op de voortgang van het proces en de voorwaarden waaronder er eventueel kan worden ingegrepen.
Samenwerking organiseren	In de uitvoering zijn afspraken gemaakt over de manier waarop de gemeentelijke organisatie het proces begeleidt en faciliteert.
	Tijdens de uitvoering hebben ambtenaren en bestuurders en raadsleden de deelnemers gestimuleerd, geënthousiasmeerd en betrokkenheid getoond.
Verantwoording afleggen	Gedurende en na afloop van het proces zijn de successen en de lessen zowel met raad en college gedeeld, als met de inwoners van Lelystad.
Coproductie	
Afbakenen	Het voorstel bevat een afbakening van de opgave in een gericht aantal thema's die onder het coproductie proces worden opgepakt.
	Het voorstel bevat een overzicht van de partijen waarmee de gemeentelijke organisatie de opgave uitvoert, waarbij duidelijk wordt waarom de betrokken partijen zijn gekozen.
	Het voorstel bevat een duidelijke positiekeuze voor de gemeentelijke organisatie, waarbij de rolverdeling binnen de gemeentelijke organisatie transparant wordt gemaakt.
Overzicht krijgen	Het voorstel bevat een overzicht van de aanwezige kennis en middelen binnen de gemeentelijke organisatie en de betrokken partijen.
	Het voorstel bevat de manier waarop gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling wordt vormgegeven.
	Het voorstel bevat een overzicht van het krachtenveld en de belangen en doelen van de partijen in het netwerk.
Beleidslijnen formuleren	Het voorstel bevat de (door de raad vastgestelde) beoogde maatschappelijke effecten rond de thema's in de opgave die centraal staat.
	Het voorstel bevat een aantal scenario's/opties voor aanpak van de betreffende opgave, in termen van maatschappelijke effecten en globale beleidslijnen.
	Het voorstel bevat een beschrijving van de manier waarop de betrokken partijen samen verdere uitwerking geven aan de scenario's/opties en inzicht in de manier waarop uiteindelijk een scenario zal worden geselecteerd.
	Het voorstel bevat een overzicht van de beoogde tussenproducten en termijnen voor de verdere uitwerking van de scenario's/opties (stappenplan).
Samenwerking organiseren	Tijdens de uitvoering is de manier waarop mensen en middelen vanuit de gemeentelijke organisatie worden ingezet voor de opgave transparant gemaakt.
	De uitvoeringsafspraken zijn vastgelegd (bestuurlijke afspraken, convenanten, gezamenlijke visiedocumenten).
	Gedurende de uitvoering is er voortdurend afgestemd en gecommuniceerd tussen de betrokken partijen.

Onderdeel	Kaders
Verantwoording afleggen	Er zijn afspraken gemaakt over de manier waarop en de vorm waarin over de voortgang en resultaten wordt gerapporteerd.
	Er zijn afspraken gemaakt over de manier waarop raad en college worden geïnformeerd en welke mogelijkheden tot bijsturen er zijn.
	De afspraken omvatten de voorwaarden waaronder de gekozen vorm van regie wordt geëvalueerd en eventueel herzien.
Uitbesteding	
Afbakenen	Het voorstel bevat een beschrijving van de maatschappelijke opgave en omvat een heldere afbakening van taken en prestaties binnen deze opgave.
	Het voorstel bevat een overzicht van de betrokken partijen en uitvoerders en de manier waarop deze selectie tot stand is gekomen.
	Het voorstel bevat een duidelijke visie op de gewenste mate van sturing op de opgave en de invloed die de gemeentelijke organisatie (eventueel raad en college) daarop willen hebben.
	De gewenste mate van sturing door de gemeentelijke organisatie is leidend voor de keuze voor een specifieke vorm van uitbesteding, op basis van het kader zoals dat daarvoor is ontwikkeld naar aanleiding van de 'Quickscan verbonden partijen'.
Overzicht krijgen	Het voorstel bevat een overzicht over de rond de opgave bij de gemeentelijke organisatie en externe partners bekende informatie.
	Het voorstel bevat een aantal kritische prestatie indicatoren of de relevante informatiebronnen op basis waarvan de voortgang rond de opgave in beeld kan worden gebracht.
	Het voorstel bevat afspraken over de manier waarop deze kritische prestatie indicatoren worden gemonitord.
Beleidslijnen formuleren	Het voorstel bevat een samenhangend overzicht over de te bereiken maatschappelijke effecten uitgewerkt in heldere beleidsdoelen (vastgesteld door de raad).
	Het voorstel bevat inzicht in het budget dat voor de gestelde beleidsdoelen worden vrijgemaakt.
	Het voorstel bevat een specifiek en gericht tijdspad voor het bereiken van de gestelde doelen.
Samenwerking organiseren	De opdrachtgeverrol van de raad is adequaat ingericht in de gemeentelijke organisatie: <ul style="list-style-type: none"> • structuur; • werkprocessen; • personeel.
	De eigenaarsrol van het college is adequaat ingericht in de gemeentelijke organisatie: <ul style="list-style-type: none"> • structuur; • werkprocessen; • personeel.

Onderdeel	Kaders
	De afspraken met de uitvoerende partij zijn vastgelegd in een voor de gekozen vorm van uitbesteding passend contract (zie daarvoor het kader verbonden partijen).
Verantwoording afleggen	Het contract bevat de te bereiken prestaties door de uitvoerende partij.
	Het contract bevat een overzicht van de informatie- en rapportageverplichtingen van de uitvoerende partij met aandacht voor de informatiepositie van de raad.
	Het contract bevat bepalingen over de momenten waarop de keuze voor uitbesteding geëvalueerd en eventueel ter discussie kan worden gesteld.

BIJLAGE 1 BIJ DE LITERATUURSTUDIE: GEMEENTEN OVER REGIE

In dit hoofdstuk wordt een benchmark gedaan met vijf vergelijkbare gemeenten (methoden in bijlage 2). We bestuderen hun kerndocumenten (jaarstukken, coalitieakkoord), om daaruit af te leiden of en hoe deze gemeenten het begrip regie definiëren. Daarbij kijken we welke spanningsvelden rond de regierol gesignaleerd worden. De benchmark geeft inzicht in de overeenkomsten en verschillen in het taalgebruik rond regie. De conclusie van deze paragraaf geeft antwoord op de tweede deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe definieert de gemeente Lelystad haar rol als regiegemeente en hoe verhoudt zich dit tot vergelijkbare gemeenten in Nederland?’

Gemeenten verkend

De referentiegemeenten zijn de gemeenten Ede, Emmen, Tiel, Helmond en Heerenveen. In deze paragraaf wordt per referentiegemeente gekeken in hoeverre zij het begrip regie en regiegemeente gebruiken en definiëren in hun kerndocumenten: coalitieprogramma, programmabegroting en jaarverantwoording. Daarna kijken we of regie in deze documenten wordt gekoppeld aan de veranderende verhouding overheid – burger, aan sturing op afstand en aan de interne inrichting van de gemeentelijke organisatie. Dit zijn de drie spanningsvelden die in hoofdstuk 1 zijn verkend.

De gemeente Ede spreekt zich niet uit als regiegemeente. Het begrip regie komt meermaals terug in het jaarverslag en de programmabegroting, evenals procesregie, wijkregie, regievoering, regietaak en regietafel. Het begrip regie wordt niet gedefinieerd. Het begrip wordt gebruikt als een visie bij de aanpak van een aantal maatschappelijke opgaven. In de kerndocumenten legt de gemeente Ede een verband tussen regisseren en de veranderende verhouding tussen overheid en inwoners. Daarnaast wordt het begrip regie genoemd als het gaat om sturing op afstand, regie op uitvoering en de samenwerking met verbonden partijen. De gemeente Ede is actief in netwerken van beleids- en uitvoeringsorganisaties. Bij een deel van die organisaties is de gemeente ook bestuurlijk en financieel betrokken (verbonden partijen). De gemeente Ede koppelt de impact van de regierol niet aan de interne inrichting van de organisatie.

De gemeente Emmen spreekt zich niet uit als regiegemeente. Het begrip regie komt in de documenten zijdelings terug als een visie op de aanpak van bepaalde opgaven. Regie wordt niet gedefinieerd. De koppeling tussen regie en de veranderende verhouding tussen de overheid en burger vindt met name plaats in het sociaal domein. De gemeente Emmen koppelt regie aan sturing op afstand, regie op uitvoering en samenwerking met verbonden partijen. De gevolgen van het voeren van regie voor de interne inrichting van de organisatie worden niet benoemd in de verschillende kerndocumenten.

De gemeente Tiel spreekt zich niet uit als regiegemeente. Het begrip regie wordt daarentegen meervoudig gebruikt, maar niet gedefinieerd. Het begrip wordt gebruikt als een visie bij de aanpak van een aantal maatschappelijke opgaven. Regie wordt gekoppeld aan de veranderende rol van de overheid en de gevolgen daarvan voor de verhouding tussen de gemeente en inwoners. De gemeente Tiel koppelt regie aan sturing op afstand, regie op uitvoering en samenwerking met verbonden partijen.

Ze spreken van een manier van werken 'die past bij landelijk en lokale keuzes: uitbesteden, samenwerken of zelf (laten) doen'. Regie wordt tot slot ook gekoppeld aan de interne inrichting van de organisatie: de organisatie moet zich ontwikkelen om aan die nieuwe manier van werken te kunnen voldoen.

De gemeente Helmond spreekt zich niet uit als regiegemeente. Het begrip regie wordt meermaals in de documenten gebruikt als een visie op de wijze waarop de gemeente bepaalde taken wil oppakken. Regie wordt gekoppeld aan de veranderende samenleving die vraagt om een overheid die met inwoners, bedrijven en instellingen aan de uitdagingen van deze tijd werkt. De gemeente Helmond koppelt vervolgens regie aan sturing op afstand, regie op uitvoering en samenwerking met verbonden partijen. Het effect van de regierol op de interne inrichting van de organisatie wordt door de gemeente erkend. De gemeente spreekt over een doorontwikkeling van de ingezette organisatieontwikkeling. De nieuwe manier van werken vraagt om flexibiliteit van de gemeentelijke organisatie en 'de ruimte zoeken in slimmer werken, vaker de regierol pakken en minder zelf doen'.

De gemeente Heerenveen spreekt zich niet uit als regiegemeente. Het begrip regie komt in de documenten meermaals terug als een visie op de wijze waarop de gemeente bepaalde taken wil oppakken. Het begrip regie wordt niet gedefinieerd. Er wordt gesproken over de samenwerking tussen gemeente en inwoners, en gemeente en markt en andere overheden en de regie die daarbij komt kijken (de veranderende verhouding overheid - burger). De gemeente Heerenveen koppelt regie aan sturing op afstand en samenwerking met verbonden partijen. De koppeling tussen de impact van de regierol op de interne inrichting van de organisatie, vindt plaats in het sociaal domein. Het gaat hierbij om het opstellen van een doorontwikkelingsplan voor de dienstverlening in het sociaal domein, over onder andere het versterken van de procesregie sociaal team.

De gemeente Lelystad is de enige gemeente die zich in de jaarstukken en het coalitieakkoord (2014-2018) uitspreekt als regiegemeente. Toch zien we ook in de kerndocumenten het begrip regiegemeente slechts incidenteel terugkomen. Er wordt geen visie neergelegd of principiële keuze gemaakt, het wordt als een gegeven beschouwd. . niet als leidend streven terugkomen. Het begrip regie komt in de documenten een aantal keren terug als een visie op de manier waarop de gemeente bepaalde taken wil oppakken, maar wordt verder niet gedefinieerd. De gemeente Lelystad spreekt van een veranderde maatschappij en de organisatie verandert mee. Regie wordt gekoppeld aan sturing op afstand, regie op uitvoering en samenwerking met verbonden partijen. De gemeente Lelystad spreekt van taken 'die op afstand gezet zijn en door externe organisaties worden uitgevoerd'. In het jaarverslag 2016 koppelt de gemeente Lelystad de impact van de regierol aan de interne inrichting van de organisatie. Het gaat hierbij om de nieuwe rol en werkzaamheden van de medewerkers. De gemeente spreekt van complexere taken en de verwachting dat het ambtelijk apparaat diverse initiatieven en maatregelen met elkaar moeten afstemmen en uitvoeren. Het werk verandert daarom qua niveau.

Vergelijking en confrontatie

Uit de benchmark is gebleken dat de referentiegemeenten het begrip regie veel gebruiken, maar niet scherp afbakenen wat daarmee precies bedoeld wordt. Dit komt overeen met de wijze waarop er over regie wordt gesproken in de documenten van de gemeente Lelystad. De gemeente Lelystad is daarentegen de enige gemeente waarbij de term regiegemeente in de documenten is gesignaleerd.

Vervolgens is gekeken of de gemeenten regie koppelen aan de veranderende verhouding tussen de overheid en burger. Wat in iedere gemeente terugkomt is dat college en organisatie herkennen dat er een nieuwe verhouding ontstaat tussen overheid en inwoners. Steeds minder is de overheid de bedenker en tevens uitvoerder van plannen. Steeds vaker gaat de overheid in overleg en voert regie waar nodig. Alle referentiegemeenten koppelen regie aan deze veranderende verhouding tussen de overheid en inwoners in een netwerksamenleving. Alle gemeenten hebben ook algemene ambities om in dit veranderende veld een nieuwe positie te kiezen. Deze ambities zijn vrij algemeen en niet specifiek geformuleerd. Ook de gemeente Lelystad formuleert geen specifieke visie of ambities als het gaat om deze verhouding.

Er is gekeken of de referentiegemeenten regie koppelen aan sturing op afstand, regie op uitvoering of samenwerking met verbonden partijen. Alle referentiegemeenten koppelen regie aan deze vormen van sturing op afstand. Het gaat hierbij voornamelijk om het op afstand zetten van gemeentelijke taken, die dan door externe organisaties worden uitgevoerd. Aan deze ontwikkelingen worden vervolgens ambities en doelstellingen gekoppeld. Hierbij valt te denken aan het periodiek evalueren van de verschillende samenwerkingsverbanden, of het creëren van een gezamenlijk beeld door het college en de gemeenteraad over de nieuwe rollen van de gemeente. Dit geldt ook voor de gemeente Lelystad. Bij de meeste gemeenten is er maar weinig aandacht voor de impact van de regierol op de rol van de raad. Dit geldt ook voor Lelystad: er is wel aandacht voor de gevolgen voor de organisatie, maar de gevolgen voor de rol van de raad worden niet genoemd.

Het schema op de volgende pagina geeft de overeenkomsten en verschillen per gemeente weer, op het gebied van de verschillende aspecten van regie in de kerndocumenten bij de gemeenten.

Gemeente Aspecten van regie in de (positionerende) documenten						
Gemeente	Begrip regiegemeente	Begrip regie	Regie gedefinieerd	Verhouding overheid burger	Sturing op afstand	Impact regierol op de organisatie
Ede	X	✓	X	✓	✓	X
Emmen	X	✓	X	✓	✓	X
Tiel	X	✓	X	✓	✓	✓
Helmond	X	✓	X	✓	✓	✓
Heerenveen	X	✓	X	✓	✓	✓
Lelystad	✓	✓	X	✓	✓	✓

Tabel 5 Regie in de positionerende documenten

Slotsom: regie in taal en praktijk

Wat duidelijk wordt uit de benchmark is dat regie een niet scherp afgebakend begrip is. Geen van de gemeenten definieert het begrip regie en alleen Lelystad noemt het begrip regiegemeente. Regie wordt door de referentiegemeenten duidelijk in verband gebracht met de nieuwe verhouding tussen overheid en inwoners in een netwerksamenleving. Daarbij wordt regie vooral gezien als een manier om de uitvoering op een andere wijze in te richten, namelijk meer samen met burgers en maatschappelijke partijen. Dat daarvoor ook een verandering in de organisatie is vereist, wordt niet bij alle gemeenten herkend en er is betrekkelijk weinig aandacht voor de impact van de regierol op de rol van de raad. Regie lijkt daarmee vooral een term die wordt gebruikt om de nieuwe verhoudingen tussen gemeente en inwoners te duiden en een term die aangeeft dat er op een andere wijze gestuurd wordt op de uitvoering.

BIJLAGE 2 BIJ DE LITERATUURSTUDIE: METHODOLOGIE BENCHMARKANALYSE

- 1 De te vergelijken gemeenten zijn geselecteerd op basis van een analyse van de kengetallen van de gemeenten (aantal inwoners, inkomen, oppervlakte, verstedelijking, inwoners per km²) en een gelijkenisprofiel dat is gemaakt door Bureau Louter en is verstrekt door de Rekenkamer Lelystad. Zo zijn tien gemeenten op een groslijst gekomen (zie de tabel hieronder). In overleg met de Rekenkamer Lelystad zijn daaruit de gemeenten gekozen die zowel in de kengetallen als in het gelijkenisprofiel op relevante thema's hoog scoren. De gearceerde gemeenten zijn meegenomen in de benchmark.
- 2 De onderdelen waarop de gemeenten vergeleken zijn ontleend aan de analyse van wat regie is, blijkend uit hoofdstuk 1 van de literatuurstudie. Het betreft:
 - informatie over de verhouding overheid-burger;
 - informatie over keuzes rond uitvoering in samenwerking/regie;
 - informatie over regie en sturing op afstand (paragraaf verbonden partijen).

Deze criteria zijn omgezet in een analyseschema, waarin opvattingen van de gemeente over deze onderdelen zijn opgenomen, blijkend uit de kerndocumenten.

- 3 Van iedere gemeente zijn de college/raadsakkoorden, het jaarverslag en de begroting bestudeerd en geanalyseerd aan de hand van een vragenschema gebaseerd op de kenmerken van regie zoals beschreven in hoofdstuk 1.

Gemeente	Inwoneraantal	Oppervlakte	Inwoners	Gemiddeld	Stedelijkheid
			km ²	inkomen	
Lelystad	77.095	234,13	326,0	12.400	Matig stedelijk
Ede	113.618	318,33	351,4	12.900	Matig stedelijk
Helmond	90.576	53,20	1.687,9	12.300	Sterk stedelijk
Emmen	107.417	337,48	319,1	11.900	Weinig stedelijk
Tiel	41.432	32,31	1.285,6	12.300	Matig stedelijk
Heerenveen	50.229	135,18	371,1	12.900	Matig stedelijk
Enschede	157.864	141,09	1.122,0	11.500	Sterk stedelijk
Tilburg	214.157	116,69	1.814,4	12.500	Zeer sterk stedelijk
Almelo	72.373	67,43	1.072,2	11.900	Sterk stedelijk
Oss	90.541	152,50	589,5	13.000	Matig stedelijk
Roosendaal	77.069	106,43	722,3	12.800	Matig stedelijk

BIJLAGE 3 BIJ DE LITERATUURSTUDIE: GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Boogers, M., P.J. Klok, B. Denters & M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten; Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bureau Louter (2015). *Gelijkenisprofiel Lelystad*. Delft: Bureau Louter.
- CDA, ChristenUnie, GemeenteBelangen, GroenLinks, VVD (2014). *Convenant 2014-2018; Bestuursakkoord van de fracties van CDA, ChristenUnie, Gemeentebelangen, D66 en Partij van de Arbeid*. Ede: Gemeente Ede.
- D66, PvdA, VVD, CDA (2014). *Bloesemakkoord voor Tiel; Coalitieakkoord 2014-2018*. Tiel: Gemeente Tiel.
- Denters, B., Klok, P.J. & Kranenburg, A. (2017). *Greep op het ongrijpbare! Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur*. Den Haag: Raadslid.NU.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Essay in opdracht van Raadslid.NU. Bestuurswetenschappen 2016/1.
- Gemeente Ede (2017a). *Programmabegroting 2018-2012*. Ede: Gemeente Ede.
- Gemeente Ede (2017b). *Programmarekening 2016*. Ede: Gemeente Ede.
- Gemeente Emmen (2017a). *Begroting 2018*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Gemeente Emmen (2017b). *Jaarrekening en jaarverslag 2016*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Gemeente Heerenveen (2016). *Perspectiefnota 2016*. Heerenveen: Gemeente Heerenveen.
- Gemeente Heerenveen (2017). *Begroting 2018*. Heerenveen: Gemeente Heerenveen.
- Gemeente Helmond (2016). *Jaarverantwoording 2015*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Gemeente Helmond (2017). *Programmabegroting 2018-2012*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Gemeente Lelystad (2017a). *Jaarstukken 2016*. Lelystad: Gemeente Lelystad.
- Gemeente Lelystad (2017b). *Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021*. Lelystad: Gemeente Lelystad.
- Gemeente Tiel (2017a). *Jaarrekening 2016*. Tiel: Gemeente Tiel.
- Gemeente Tiel (2017b). *Programmabegroting 2018*. Tiel: Gemeente Tiel.
- Paardekooper, C., M. van Genugten & H. Wesseling (2013). *Eerste overheid in kruierend ijs; Van bestuurlijke vernieuwing naar transformatie van de natiestaat?* In: De gemeente als eerste overheid in kruierend ijs. Bestuurskunde 203-3.
- Pastors, A. (2002). *De gemeente als regisseur; De regisseur als metafoor*. Nijmegen: IME Consult.
- Pröpper, I., B. Litjens & E. Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.
- Pröpper, I., B. Litjens (2012). *Regievoering door gemeente Delft*. Onderzoeksrapport voor de Delftse Rekenkamer. Delft.
- PvdA, CDA, VVD (2013). *Hoofdlijnenakkoord Coalitie PvdA, CDA en VVD*. Heerenveen: Gemeente Heerenveen.
- Rekenkamer Lelystad (2017). *Alles onder controle? Rekenkameronderzoek naar perspectieven voor de controlerende taak van de Lelystadse raad*. Lelystad: Rekenkamer Lelystad.
- ROB (2015). *Naar een betere samenwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ROB (2016). *15,9 uur; De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ROB (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

- SP, CDA, VVD, Helmond Aktief, GroenLinks (2014). *Mensen maken de stad; Coalitieakkoord Gemeente Helmond 2014-2018*. Helmond: Gemeente Helmond.
- Span, K., K. Luijckx, J. Schols & R. Schalk (2009). *De regierol van gemeenten nader bekeken*. Bestuurskunde 1, 92-100.
- VVD, InwonersPartij, PvdA, SP, ChristenUnie (2014). *Lelystad transformeert! Coalitieakkoord 2014-2018*. Lelystad: Gemeente Lelystad.
- Wakker Emmen, PvdA, CDA (2014). *Aanpakken en Doen! Bestuursakkoord 2014-2018*. Emmen: Gemeente Emmen.

Bijlage 2 geraadpleegde literatuur

- Boogers, M., P.-J. Klok, B. Denters, M. Sanders (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit. Enschede: Universiteit Twente.
- Denters, B., Klok, P. J., & Kranenburg, A. (2017). Greep op het ongrijpbare! Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur.
- Denters, S.A.H. (2015). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. Bestuurswetenschappen, 2016(1).
- Elzinga, D.J. (2017). Controle in Lelystad. Onderzoek naar de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad. Stibabo
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Rijksoverheid.
- Muskee, M. (2016). Nico Versteeg, gemeentesecretaris Lelystad: 'Experimenteren is effectiever dan reorganiseren'. VNG Magazine nummer 18.
- Paardekooper, C., Van Genugten, M. en Wesseling, H. (2013). Eerste overheid in kruierend ijs - van bestuurlijke vernieuwing naar transformatie van de natiestaat? In: De gemeente als eerste overheid in kruierend ijs. Bestuurskunde, 2013-3.
- Pastors, A (2002). De gemeente als regisseur, de regisseur als metafoor. Nijmegen: IME.
- Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught: Partners+ Pröpper.
- Pröpper, I., B. Litjens (2012). Regievoering door gemeente Delft. Onderzoeksrapport voor de Delftse Rekenkamer. Delft.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015). Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (2016-1) 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (2016-2) De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (2017). Democratie is méér dan politiek alleen. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rekenkamer Lelystad (2017). Alles onder controle? Rekenkameronderzoek naar perspectieven voor de controlerende taak van de Lelystadse raad. Lelystad: Rekenkamer Lelystad
- Span, K., K. Luijkx, J. Schols en R. Schalk (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Bestuurskunde, 1, 92-100.
- Stolk, R., De Greef, R., Vellekoop, L. (2018). Grip op samenwerking in de praktijk. Lessen en best practices uit gemeenten. Berenschot, Proof Adviseurs.
- Stolk, R., De Greef (2015). Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Den Haag, SDU.
- VNG (2016-1). Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2016-2) Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). Vertrouwen in Burgers, Amsterdam University Press.

Bijlage 3 Rapportages per casus

Voor ieder van de hoofdvormen van regie is een casus gekozen om te onderzoeken. Voor regie door cocreatie is het proces Buurtbegroting Lelystad-Haven onderzocht. Voor coproductie is het proces van burgers betrekken bij Groot Onderhoud bestudeerd. Voor uitbesteding is de coöperatie Parkeerservice gekozen. De drie casussen worden steeds op dezelfde manier besproken: de casus zelf, de manier waarop er regie is gevoerd en tenslotte de ervaringen van raad, college en organisatie en uitvoerders bij de casus.

Casus Buurtbegroting Lelystad-Haven

Casusbeschrijving

Het experiment met een buurtbegroting komt uit het raadsprogramma 2014-2018: Lelystad transformeert! In het kader van de meer participerende samenleving, zoekt de gemeente naar een nieuwe relatie tussen de gemeente (raad, college en ambtelijk apparaat) en haar inwoners. Door het experiment buurtbegroting wil de gemeente inwoners zeggenschap geven over hun buurt.



In 2017 mogen wijkbewoners van Lelystad-Haven inclusief Hollandse Hout en Noordersluis daarom zelf een begroting maken voor de wijk. Het college en de gemeenteraad van Lelystad hebben hiervoor een bedrag van € 75.000 gereserveerd. Hoe dit geld verdeeld wordt, is aan de inwoners. De vorm die hiervoor wordt gekozen is loting, naar het model van de G1000. In januari worden alle inwoners geïnformeerd met een brief. De uitgelote inwoners worden op 9 februari 2017 uitgenodigd op een startavond, de ambtelijke organisatie heeft dan al een aantal spelregels opgesteld. Er ontstaat een groep van ongeveer 15 projectleden die onder begeleiding van Welzijn Lelystad en 2 beleidsambtenaren aan de slag gaat. In maart wordt er een flyer uitgedeeld in de hele wijk, om

ideeën te verzamelen en inwoners uit te nodigen voor de eerste bewonersavond. Op 20 april 2017 wordt er een avond gehouden waarop met elkaar gesproken kan worden. Uiteindelijk worden er meer dan 300 ideeën verzameld. De projectgroep haalt de dubbele ideeën eruit, filtert wat al door de gemeente wordt gedaan, of geen bevoegdheid van de gemeente is, of wat in een ander project of proces kan worden meegenomen. Uiteindelijk blijven er 40 ideeën over, waar alle inwoners op 1 juni 2017 op mogen stemmen. 5 ideeën blijven over die door de wijk zelf of door de gemeente uitgevoerd gaan worden: daar moeten dan nog afspraken over gemaakt worden. Het project wordt in de zomer feestelijk afgesloten met een etentje en er wordt een nieuwsbrief voor de buurt gemaakt.

Nadat het een tijdje stil is geweest, wordt vanuit de afdeling Beleid en vanuit de bewonersconsulenten de uitvoering van de 5 voorstellen opgepakt. Een deel van de voorstellen is inmiddels uitgevoerd, voor andere voorstellen moeten nog afspraken worden gemaakt of afgerond.

Buurtbegroting: co-creëren moet je leren

Opgave en rol afbakenen

In de casus Buurtbegroting is gekozen voor cocreatie op initiatief van de raad. In een interne startnotitie vooraf heeft de ambtelijke organisatie dit voorbereid en nagedacht over de vorm, de kaders en de randvoorwaarden en wat er aan ondersteuning nodig is voor de organisatie. Op basis daarvan is een raadsvoorstel opgesteld. Op basis van dat voorstel heeft de raad een

budget beschikbaar gesteld, een wijk aangewezen en ingestemd met het procesvoorstel om loting als instrument te gebruiken. De raad heeft duidelijk positie gekozen: zij willen geen actieve betrokkenheid in het experiment. Daarna is de organisatie aan de slag gegaan met uitwerking: er is een kerngroep van ambtenaren samengesteld.

Voorafgaand aan het proces is er ongevraagd advies gekomen van de wijkraad en de groep Burgerparticipatie Lelystad. Zij zouden graag een ondersteuningsteam zien, waarin ook zij een plek zouden krijgen. De raad wilde echter niet actief betrokken zijn en wilde geen ondersteuningsteam naast de ambtelijke begeleiding. De raad heeft het experiment als het ware overgedragen aan de inwoners om ermee aan de slag te gaan. De rolverdeling tussen raad en organisatie is daarmee duidelijk.

Overzicht organiseren

Binnen de organisatie zijn verschillende afdelingen betrokken: de primaire begeleiding lag in eerste instantie bij het Ingenieursbureau. Beleid is in een later stadium aangehaakt, maar was in eerste instantie wel de opdrachtgever. Er was ook ondersteuning vanuit communicatie en de bewonersconsulenten. De projectgroep van inwoners (en ondersteuning van Welzijn Lelystad) wordt aangestuurd door twee medewerkers van het ingenieursbureau, die voor informatie kunnen terugvallen op de andere onderdelen uit de organisatie. Vanuit de medewerkers van het ingenieursbureau is vooraf vooral nagedacht over het procesverloop en de G1000 methodiek. Over de inhoud en mogelijke uitkomsten en wat daarvoor nodig zou zijn, is weinig tot geen aandacht besteed voorafgaand aan het proces.

“Nee, daar is van tevoren niet over nagedacht. Pas gaandeweg. Het was nog een zoektocht richting die stembijeenkomst: hoe uitgewerkt moet een idee zijn, ook financieel, zodat mensen weten wat ze kiezen? Je wilt de buurt laten kiezen, maar dan heb je de expertise nodig: wat moet er eerder zijn? Dit was een cruciaal onderdeel. Laat de buurt het zeggen en dan gaan we uitwerken, maar dat kan dus niet.” - beleidsmedewerker, interview

Beleidslijnen formuleren

Vooraf zijn door de raad en beleidsmedewerkers geen beleidslijnen of inhoudelijke doelen voor de wijk opgesteld.

“We hebben uitsluitend een financieel kader meegegeven en dat was ook de bedoeling.” - raadslid, interview

De projectgroep van inwoners heeft geen kaders meegekregen om zich aan te houden als het gaat om de inhoud (bijvoorbeeld over waar er wel/niet plannen over gemaakt kunnen worden). Er zijn uitsluitend spelregels voor het proces geformuleerd. Om de raad mee te nemen is er een informatiebijeenkomst georganiseerd. Daarnaast houdt het college de raad op de hoogte over de voortgang, zowel in de voorbereidende fase, waarin de ambtelijke werkgroep een projectplan opstelt, als in de uitvoerende fase. Een strakke tijdsplanning ontbreekt, maar er is wel een harde einddatum gesteld voor het vaststellen van de Buurtbegroting. De ambtelijke organisatie heeft daarmee vooraf vooral gestuurd op de actoren, tijd en proces.

Samenwerking organiseren

Tijdens het proces heeft de ambtelijke organisatie de vergaderingen georganiseerd, het proces voorgesteld en de communicatie gedaan. Toen de eerste ideeën werden verzameld, bleek dat de inhoud veel minder vrij was dan vooraf werd gedacht: veel ideeën vielen af omdat het al beleid was, er geen bevoegdheid voor de gemeente was of het in een ander project kon worden opgepakt. De vergaderingen van de ambtenaren en de projectgroep gingen vooral over dit soort vragen: het managen van verwachtingen stond centraal. Tijdens de samenwerking is er beperkt vastgelegd wat is afgesproken, notulen werden in de vorm van actielijsten in mails verstuurd. De hoeveelheid tijd die het kostte om de projectgroep te begeleiden, is door de ambtelijke organisatie schromelijk onderschat. Dit veroorzaakte zo nu en dan spanning en frustratie. Zo heeft bijvoorbeeld niemand rekening gehouden met de tijd die het kost om alle initiatieven van goede informatie te voorzien om een kostenplaatje te kunnen opnemen in de begroting. Daarvoor was ook de medewerking vereist van de andere organisatie onderdelen en dat liep niet altijd even soepel. Tijdens het proces is er veel contact geweest tussen de projectgroep, de bewonersconsulent en de beleidsmedewerkers. De betrokkenheid vanuit Welzijn Lelystad was zeer beperkt, al was dat vooraf anders ingeschat. De raad is niet actief betrokken, maar er waren wel raadsleden bij verschillende momenten in het proces aanwezig.

Verantwoording afleggen

Nadat de buurtbegroting was vastgesteld, hebben begeleiders vanuit het ingenieursbureau zich teruggetrokken. De bewonersconsulent en een beleidsmedewerker hebben het contact daarna overgenomen. In de krant wordt na afloop van het experiment gesteld, dat er vanuit de ambtelijke organisatie veel procesbegeleiding nodig was. Ook nu de gekozen projecten moeten worden uitgevoerd, is dat nog zo. Dat terwijl er geen tijd of uren meer zijn gereserveerd voor de betrokken medewerkers. Gedurende en tijdens het experiment is via nieuwsberichten in de krant gecommuniceerd over het project. Na afloop heeft er een evaluatie plaatsgevonden, waarover de raad is geïnformeerd. Over de verdere uitvoering en afronding is contact gehouden met de wijk en de projectgroep, maar er is geen informatie meer gedeeld met de raad. Ook is er rond de uitvoering een tijd niet gecommuniceerd. Er is niet nagedacht over wat er bijvoorbeeld gebeurt als een voorstel niet haalbaar blijkt, valt het geld dan terug aan de wijk? Inmiddels zijn vier van de vijf projecten gerealiseerd. Het vijfde project is komen te vervallen. Er is een nieuwsbrief aan de bewoners opgesteld en verspreid. De raad wordt hier later over ingelicht,¹⁹

Raad, inwoners en ambtelijke organisatie zijn matig tevreden

Onder alle betrokkenen bij de casus buurtbegroting is een enquête gehouden. Daaruit blijkt dat de betrokkenen maar matig tevreden zijn (zie tabel 1). Tijdens de interviews met uitvoerders kwamen soortgelijke signalen naar boven.

¹⁹ Bron: Technische reactie nota van bevindingen "Regie in Uitvoering" gedateerd 25 april 2019. Ten tijde van de afronding van de gegevensverzameling voor dit onderzoek naar regie, was dat nog niet het geval.

Tabel 1: Hoe tevreden bent u over (cocreatie)...?						
	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De wijze waarop de pilot is uitgevoerd (loting, bijeenkomsten, stemmen).	0	8	4	1	0	0
De inhoudelijke resultaten van de pilot: de initiatieven die worden uitgevoerd.	0	3	6	4	0	0
De manier waarop de Lelystedelingen op de hoogte zijn gehouden over de pilot.	0	3	6	4	0	0
De manier waarop de raad op de hoogte is gehouden tijdens de pilot.	1	3	5	4	0	0
De informatievoorziening aan de raad na afloop van de pilot.	0	4	4	4	0	1
	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
Het functioneren van de projectgroep buurtbegroting.	1	2	2	3	0	1
De duidelijkheid over de opzet van en werkwijze in het project.	0	2	3	1	2	1
De begeleiding door de ambtenaren tijdens het project buurtbegroting.	0	4	2	3	0	0
De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het project.	0	0	5	2	1	1
Het resultaat van de pilot Buurtbegroting (de gekozen initiatieven).	0	4	1	3	0	1
De uitvoering van de door de inwoners gekozen initiatieven.	1	2	0	2	2	2

“De projectgroep heeft het proces als stroperig, niet concreet en slecht voorbereid ervaren. En ze waren echt welwillend. Dus er is een risico genomen met burgers die zich wilden inspannen. Voor de hele flexibele pilot, met weinig afspraken, maar voor de mensen was het alsnog stroperig” - bewonersconsulent, interview

Uit de interviews komt een consistent beeld naar voren: er zijn vooral veel lessen geleerd in dit proces. Aan de start van het proces is een werkwijze gekozen, die strak is gehanteerd door de ambtelijke organisatie. Dat leverde twee lessen op:

- ⊕ De inwoners hebben daardoor ervaren dat zij niet echt grip hadden op het proces. De inhoud werd vrijgelaten, maar het proces was als in beton gegoten. Het ging voor hun aan de start te snel, waardoor er geen tijd was om goed na te denken over de verschillende voorstellen en ze van de juiste informatie te voorzien. Op andere momenten ging het juist te langzaam: het tempo werd eenzijdig door de gemeente bepaald en dat sloot niet altijd aan op de wensen van inwoners.
- ⊕ Doordat er geen kaders aan de inhoud zijn gesteld, moesten de verwachtingen steeds bijgesteld worden. De inhoud was niet echt vrij: er is bestaand beleid, de gemeente is niet overal voor bevoegd en andere teams/programma's hebben ook doelen in de wijk.

Er is een verschil in tevredenheid over de periode tijdens en de uitvoering na vaststelling van de buurtbegroting. Het proces tot aan de totstandkoming van de buurtbegroting verliep volgens planning, maar daarin was relatief weinig ruimte voor de eigen inbreng van de projectgroep in het proces. Daarna heeft de ambtelijke organisatie het 'losgelaten' en was er veel duwen en trekken vanuit de projectgroep nodig om de voorstellen toch nog gerealiseerd te krijgen. Dat er nu nog contact en begeleiding is, is te danken aan de vrijwillige inzet van de betrokken medewerkers. Voor de inwoners is dat onbegrijpelijk.

“Het idee was: we maken een begroting met de buurt. Het proces daarna is niet vormgegeven. Daar is niet over nagedacht en dat was echt een manco. Niemand voelde zich probleemeigenaar. Maar we moeten wel iets: de buurt raakt terecht gefrustreerd, er zijn verwachtingen gewekt, er is budget beschikbaar. Kortom, het moet tot uitvoering komen. We hebben gevraagd of de projectgroep toch weer een rol wilden pakken, maar zij vonden dat niet echt hun taak.” - beleidsmedewerker, interview

De ervaring van de ambtelijke organisatie is dat is onderschat welke informatie er allemaal nodig is om de inwoners een goede keuze te laten maken: van ieder idee moest een kostenplaatje gemaakt worden, waarvoor een beroep gedaan werd op andere organisatieonderdelen. De ambtenaren die betrokken zijn bij de afronding en uitvoering 'jagen' als het ware op informatie en inzet van de overige teams binnen de ambtelijke organisatie. Het is voor hen moeilijk dat uit te leggen aan de inwoners.

Gedurende het experiment bleek regelmatig verschil van verwachting, feitelijk kennisniveau, ervaring en beleving tussen projectgroep en ambtelijke organisatie, en binnen het ambtelijk projectteam. Daarnaast bleek de verhouding tussen wijkraad en projectgroep ook vragen op te leveren. Zowel raadsleden als ambtenaren hebben de indruk dat door het verschil in verwachtingen, het gebrek aan sturing en rommelige afronding dit experiment schadelijk is geweest voor de verhouding inwoner - gemeente.

Wat als positief is ervaren is dat er in de wijk door heel verschillende mensen is nagedacht en gesproken over de verschillende initiatieven. De betrokkenheid van inwoners is zowel door raad, college als ambtenaren als positief punt genoemd. De inwoners noemen vooral inzet en enthousiasme. Over de verbeterpunten is iedereen het eens:

- ⊕ Denk van te voren na over uitvoering en realisatie en pas de facilitering in de organisatie daarop aan.
- ⊕ Verwachtingenmanagement en het zorgen voor de juiste informatie op het juiste moment.

Casus Groot Onderhoud

Casusbeschrijving

Het onderhoud van wegen, pleinen en groen is een basistaak van de gemeente. Door de respondenten wordt het omschreven als 'een diesel die door de stad trekt en alles mooier achterlaat'. De verantwoordelijke afdeling was BOR, Beheer Openbare Ruimte²⁰. Binnen het Groot Onderhoud wordt er gecoproduceerd op meerdere niveaus

- φ Bij het opstellen van het kwaliteitsstructuurplan (KSP) in 2002 is met inwoners, ondernemers en andere organisaties en overheden overlegd. Het doel van het KSP is om de gewenste kwaliteit van de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte te bepalen. In het KSP worden drie scenario's voor het onderhoud uitgewerkt, waarbij dan de beeldkwaliteit en de bijbehorende kosten zijn beschreven. De raad kiest in het KSP voor één van die drie scenario's.
- φ Een tweede niveau van coproductie is het overleggen met inwoners en aannemers rond een concreet project Groot Onderhoud voor een wijk. Inwoners en gemeente bepalen samen welke projecten er worden uitgevoerd en afhankelijk van de aanbesteding heeft ook de aannemer daar een rol in. Dit is het niveau dat centraal staat in de bespreking van deze casus.
- φ Een laatste niveau van coproductie is het nieuw te ontwikkelen digitale informatiesysteem, waarvoor met andere overheden en maatschappelijke organisaties overlegd wordt. Omdat dit nog in de kinderschoenen staat, wordt dit niveau buiten beschouwing gelaten.

In het KSP van 2002 heeft de raad als kader aan de organisatie meegegeven dat afspraken over de kwaliteit betaalbaar en technisch haalbaar moeten zijn en moeten aansluiten op de wensen van de gebruikers. In 2011 vindt door diverse doorgevoerde bezuinigingen een herijking van het beleid plaats.



Daarbij kiest de gemeente voor het basisniveau voor het groot onderhoud. Daarbij is tevens door de raad besloten dat er een notitie moet komen op basis waarvan (jaarlijks) afspraken met het college tot stand kunnen komen over:

- φ de inspraak van bewoners bij de uitvoering van groot onderhoud;
- φ de bij het groot onderhoud uit te voeren GO+ maatregelen (een plus ten opzichte van het basisonderhoud).

Het is dit laatste plan waarop de organisatie een proces van coproductie heeft ingericht. Vanwege de bezuinigingen wordt bewonersparticipatie dan nog beperkt tot informeren en consulteren. Bij voortgaande bezuinigingen wordt in 2013 besloten om meer te herstraten en minder GO+ in te zetten. In plaats daarvan is er een budget gekomen voor initiatieven van bewoners en organisaties, een soort participatiebudget (de voorloper van Mensen Maken de Buurt). Welk onderhoud er is gepland wordt vastgelegd in een I-GOR (Integraal Groot Onderhoud Buitenruimte). Deze wordt jaarlijks door de raad vastgesteld.

In 2017 heeft het team IB het proces rond participatie tegen het licht gehouden, volgens de methode 'klantreizen'. Dat heeft geleid tot een nieuwe manier van het benaderen van inwoners. Ook heeft het team BOR een stagiair gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor meer participatie. In de scriptie wordt geconcludeerd dat de gemeente Lelystad de beschikbare instrumenten onvoldoende inzet. Inmiddels is ook het aanbestedingsbeleid hierop ingericht: de wijze waarop inwoners worden betrokken is één van de criteria in het aanbestedingsbeleid (EMVI) en aannemers kunnen hoger scoren als ze dit op een goede manier organiseren.

Naast groot onderhoud werkt de gemeente Lelystad met Mensen Maken de Buurt. Dit is een werkwijze waarbij ideeën die de leefbaarheid bevorderen door inwoners worden aangedragen en vervolgens met een bewonersconsulent worden opgepakt. De gemeente faciliteert, maar vanuit inwoners wordt ook een prestatie verwacht. Daar waar het gecombineerd kan worden met Groot Onderhoud, wordt dat gedaan, maar het is een afzonderlijk budget.

²⁰ Door het nieuwe organisatiebesluit waardoor zijn afdelingen opgeheven. BOR was verantwoordelijk slechts tot de fase van besluitvorming door de raad. Daarna ging de verantwoordelijkheid voor de realisatie, inclusief de wijze van bewonersparticipatie, over naar afdeling IBP.

Groot Onderhoud: coproductie, maar dan ingekaderd

Opgave en rol afbakenen

De regievorm die hierbij is gekozen is coproductie: samen met de inwoners wordt per wijk bekeken welke maatregelen Groot Onderhoud worden ingezet. Dat inwoners betrokken worden bij Groot Onderhoud is een duidelijke wens van de raad geweest (motie uit 2014), maar het is de organisatie (team BOR) die het initiatief heeft genomen om het werkproces in te richten op coproductie met inwoners. Met de burgerparticipatie bij Groot Onderhoud wil de gemeentelijke organisatie bereiken dat het draagvlak voor het aanpassingen groter wordt en inwoners meer tevreden zijn (en er minder klachten komen). Daarnaast verwacht de organisatie dat tevreden inwoners beter zorgen voor hun eigen wijk, zodat het onderhoud minder grondig of minder vaak hoeft plaats te vinden.

Omdat het Groot Onderhoud een doorgaande basistaak is, is er geen directe afbakening van de opgave gemaakt. De opgave is gelijk gebleven, maar het proces en de mate waarin inwoners daarbij betrokken worden is vernieuwd. In het plan voor het Integraal Grootonderhoud Openbare Ruimte (hierna I-GOR) van 2017 noemt het college 'het betrekken van de bewoners bij de planvorming' als doel/visie maar dit wordt niet verder uitgewerkt. Het college heeft geen document opgesteld waarmee het proces of de gewenste uitkomsten van burgerparticipatie bij groot onderhoud worden beschreven.

Overzicht organiseren en Beleidslijnen formuleren

De organisatie is aan zet: wanneer en hoe het onderhoud wordt uitgevoerd wordt door de ambtelijke organisatie gekozen en als voorgesteld I-GOR aan de raad gestuurd. Wat er dan precies aan maatregelen wordt uitgevoerd, moet passen binnen de kaders van de raad, maar daarbij wordt zoveel mogelijk aan de wensen van de bewoners voldaan. De raad heeft kaders geformuleerd over de participatie en over het Groot Onderhoud

- φ Een kader uit 2011 waarin basisniveau onderhoud binnen de financiële kaders van het I-GOR wordt afgesproken, waarin per jaar afspraken over inspraak en GO+ maatregelen worden gemaakt;
- φ Een kader uit 2013 voor meer bestrating in plaats van groen, minder GO+ maatregelen, maar met een participatiebudget;
- φ Een motie van 2014 waarin meer inspraak en zeggenschap voor inwoners wordt gevraagd, waarbij de raad over de effecten wordt geïnformeerd;
- φ Een motie uit 2015 waarin opdracht gegeven wordt om bij Groot Onderhoud zoveel mogelijk hergebruik van materialen toe te passen;
- φ Een kader uit 2016 om onderhoudsarm gras in plaats van bestrating in te zetten.

Inspraak van inwoners wordt vooral ingezet om accenten te leggen binnen een bepaalde wijk. De ambtelijke organisatie bekijkt per project wat de omvang is van het project, de samenstelling van de wijk en welke klachten van inwoners er over de wijk zijn binnengekomen bij de gemeente. De gemeente stemt het proces van burgerparticipatie hier op af. Als de respons op bewonersavonden, enquêtes en informatieavonden laag is, zoekt de projectmanager naar methoden om de participatie te verhogen. Er zijn geen normen of ondergrenzen voor burgerparticipatie vastgelegd (bijvoorbeeld het aantal mensen dat mee moet doen). Door middel van bewonersavonden worden inwoners geïnformeerd over de mogelijkheden en onmogelijkheden voordat ze hun wensen kenbaar maken. De informatie die inwoners over hun wensen aanleveren, staat naast de informatie van vakspecialisten en de

wettelijke kaders en landelijke richtlijnen. Voor de ambtelijke organisatie staan de wettelijke kaders en richtlijnen, de kaders die de raad heeft gesteld en de informatie van inwoners naast elkaar. De wettelijke kaders en richtlijnen zijn daarin leidend en niet onderhandelbaar. Gedurende het participatietraject proberen de ambtenaren steeds de kaders van de raad en de wensen van inwoners te passen binnen die kaders.

Samenwerking organiseren

Tijdens een groot onderhoud traject zijn meerdere teams binnen de gemeentelijke organisatie betrokken. Vanuit het projectteam wordt ook de participatie opgestart, samen met de bewonersconsulenten. Als er input is verzameld voor een ontwerp, worden de mogelijkheden gecheckt door het projectteam. Dat projectteam bestaat vooral uit medewerkers van Ingenieursbureau en Beheer Openbare Ruimte, Projectmanagement en stedenbouw. Als er ook sprake is van een samenloop met een initiatief uit Mensen Maken de Buurt, schuift de bewonersconsulent aan. De mogelijkheden en onmogelijkheden worden teruggekoppeld aan de inwoners en uiteindelijk wordt een ontwerp vastgesteld.

Per project wordt besloten wat wel en niet in de aanbesteding meegenomen wordt. Soms is dat ook de participatie en communicatie met inwoners. Het projectteam beoordeelt achteraf zowel de technische kant als het contact met bewoners en neemt dat mee in volgende aanbestedingen. Deze evaluaties worden niet gedeeld met de raad. Als het groot onderhoud klaar is, wordt het project afgesloten. Over de burgerparticipatie wordt niet specifiek verantwoord richting de raad. Dat is ook niet altijd mogelijk volgens de projectmanager. Wel worden de algemene tevredenheidscijfers in de basisinformatie meegenomen.

“Participatie en draagvlak zijn moeilijk te meten en je weet niet wat het draagvlak zou zijn geweest als je geen burgerparticipatie had ingezet. Het is ook moeilijk om in kaart te brengen wat herinrichtingsmaatregelen kosten t.o.v. basisonderhoud.” - projectmanager, interview

Verantwoording afleggen

Als het om de verantwoording gaat, dan heeft de raad gevraagd om op de hoogte te worden gehouden van de betrokkenheid van inwoners. In de I-GOR 2016 staat: *“Om de raad meer inzicht te geven in de uiteindelijke realisatie en afwijkingen, van het werkplan, is er in de jaarrekening (blz. 114 + 115) vanaf 2014, als onderdeel van de paragraaf kapitaalgoederen, een apart hoofdstuk opgenomen”*. Verantwoording over groot onderhoud gebeurt via de jaarrekening: wat is uitgevoerd en was dat volgens planning? De jaarrekening bevat echter geen informatie over de wijze waarop er de inbreng van inwoners is georganiseerd, ondanks de toezegging deze informatie wel op te nemen. In het jaarverslag van 2016 wordt alleen genoemd: *“Het aan de voorkant actief betrekken van bewoners in het proces kost meer tijd. Deze aanpak zorgt echter voor draagvlak met als gevolg veel minder vragen/problemen in de uitvoering”*.

De organisatie is goed ingericht, maar de resultaten zijn wisselend

Gemiddeld genomen is de raad tevreden over de manier waarop het proces is ingericht, maar over de uitvoering ervan en de informatie daarover aan de raad is de raad minder tevreden. Over de daadwerkelijke invloed van inwoners voelt de raad zich minder goed geïnformeerd. Ook heeft de raad niet altijd het gevoel goed te kunnen bijsturen (zie tabel 2).

Tabel 2: Hoe tevreden bent u over (coproductie)...?						
	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De manier waarop de participatie is opgenomen in het werkproces voor Groot onderhoud.	3	7	2	1	0	0
De manier waarop de participatie in de praktijk wordt uitgevoerd.	2	6	2	1	1	1
De resultaten van bewonersparticipatie bij Groot onderhoud (invloed van inwoners op de leefomgeving).	0	8	1	3	0	1
De informatievoorziening aan de raad over bewonersparticipatie bij Groot onderhoud.	2	3	5	3	0	0

De resultaten van de enquête sluiten aan op eerdere uitspraken van raadsleden in het groepsinterview.

“Aan de voorkant doet men vanuit de gemeente erg zijn best. Er zullen compromissen gesloten moeten worden. Maar toch lijkt het er op dat de gemeente een bepaald eisen pakket heeft waaraan niet getornd mag worden. Daar kunnen goede redenen voor zijn maar dat is de bewoners dan niet even duidelijk. Mogelijk kan het verwachtingenmanagement beter. Kort samengevat, men is op de goede weg maar een aantal punten behoeft meer aandacht.” - raadslid, enquête bestuurders

“Groot Onderhoud is niet alleen wat er in de wijken gebeurt, maar gaat ook over de hoofdstructuur en openbare ruimte. De macht van de ambtelijke bureaucratie is op dit dossier zo groot dat je er als inwoner en ook als raad weinig tot geen invloed op hebt. Op papier staat een mooi verhaal van burgerparticipatie, maar wat er uiteindelijk gebeurt wordt nooit gewaardeerd door de inwoners (het komt niet overeen met het ontwerp en/of de wensen)” - raadslid, interview

“De ambtelijke organisatie zou aan tafel moeten zitten vóórdát we kaders gaan stellen” - raadslid, interview

- ϕ Aan de bewonersconsulent en een aantal projectteamleden is ook gevraagd wat hun ervaringen zijn met de participatie. Dat levert een aantal inzichten op: De projectteamleden van het ingenieursbureau merken een duidelijk verschil in participatie tussen de verschillende wijken. In buurten met eigen woningen zijn veel meer klachten en wensen van bewoners. In een wijk met veel sociale huurwoningen is er minder inbreng en zijn er minder klachten. Toch probeert het team altijd in iedere wijk zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren. Zijn inwoners minder betrokken bij hun wijk, dan resulteert dat ook in minder investeringen in die wijk.
- ϕ De ervaring van de bewonersconsulenten is dat in het participatietraject vaak nee moet worden verkocht: wensen van inwoners passen niet in de wettelijke kaders of de kaders van de raad. De bewonersconsulent moet dan uitleggen waarom de dingen

niet altijd kunnen zoals de inwoners dat willen. Toch merken alle betrokkenen dat als dat wel goed lukt, de inwoners ook meer tevreden zijn.

“Door inwoners vooraf te betrekken, ontstaan minder vragen en klachten achteraf en tijdens de uitvoering. Bewonersparticipatie is nu meer gestructureerd (proces). We merken dat bewoners echt tevredener zijn. Ter illustratie: we werden laatst uitgenodigd voor het openingsfeest van een project in een wijk” - projectteamlid, interview

- φ De ervaring van ambtelijke organisatie is dat Mensen Maken de Buurt meer geschikt en haalbaar is voor inwoners, dan het participeren bij Groot Onderhoud. Als de participatie erg laag is, wat is dan het draagvlak? Weegt de vertraging in tijd en kosten dan wel op tegen de opbrengsten? En als er zulke strakke kaders zijn, waarom zou je dan participatie organiseren? Bij Mensen Maken de Buurt gaat het om veel kleinere projecten waar meer ruimte is, dat werkt wel goed. Tegelijk is er ook wel aarzeling bij een aantal respondenten: wegen de kosten van participatie wel op tegen de beperkte ruimte die er is om aan de wensen van inwoners te voldoen? Dit geldt temeer in die wijken waar de participatie heel laag is geweest. Wat dat betreft lijkt Mensen Maken de Buurt een meer geschikte werkwijze: kleinere projecten die alleen met inwoners worden gedaan.

“Soms is de participatie dermate laag, dat geen sprake is van breed gedragen inbreng en dan is de vraag of de tijd en kosten wel opwegen tegen de opbrengsten. Daarbij wordt de inbreng van bewoners soms beperkt door te veel kaders” - projectmanager, interview

“Burgerparticipatie hoort bij een moderne samenleving. Het gaat wel eens mis en het kost geld, maar het weegt absoluut op.” - uitvoerder ‘Mensen maken de Buurt’, interview

- φ De projectteamleden zijn tevreden over de manier waarop de organisatie is ingericht en de faciliteiten die er zijn. De afstemming met beleid zou iets beter kunnen, maar de overige teams weten elkaar goed te vinden en de samenwerking verloopt soepel.

Volgens de college- en raadsleden is het belangrijkste succes dat inwoners meer betrokken worden bij hun omgeving en een stem hebben in de inrichting van de buurt. Doordat inwoners betrokken zijn, ontstaat er meer tevredenheid. Het belangrijkste verbeterpunt is dat de inwoners ook daadwerkelijk invloed hebben en dat ze weten waarom hun input wel of niet is meegenomen. De projectteamleden zouden graag zien dat er een format komt voor het verantwoorden van de participatie aan de raad. Wel is het soms zoeken naar de verhouding tussen kaders van de raad en de wensen van inwoners.

Casus Parkeerservice

Casusbeschrijving

Parkeerbeheer valt onder het taakveld: verkeer, vervoer en waterstaat en het programma Leefbare Stad. Voor de uitvoering van een deel van de parkeertaken is de gemeente Lelystad lid van de Coöperatie ParkeerService. Daarbij gaat het om de uitgifte van parkeervergunningen en abonnementen, het onderhoud van straat-parkeerapparatuur en het beheer van de garages Zilverpark, De Waag, Neringweg en Bataviahaven (P6).

De Coöperatie ParkeerService (verder: CPS) is een coöperatieve vereniging waarin de gemeente Lelystad lid is. Het college heeft een zetel in in de Algemene Ledenvergadering van de CPS. Het college wordt vertegenwoordigd door een van de wethouders. Binnen deze juridische vorm is de gemeente zowel mede eigenaar van de coöperatie, als afnemer van de producten en diensten van de coöperatie.



ParkeerService

In de begroting staat beschreven wat de gemeente Lelystad wil bereiken rond het taakveld parkeerbeheer:

“Naast het introduceren van aantrekkelijk geprijsde parkeerproducten (parkeerbundel) en het vergroten van het gebruiksgemak (belparkeren en kentekenparkeren) is in de afgelopen jaren eveneens kritisch gekeken naar de lastenkant van de parkeerexploitatie. Op dit moment worden ook aan de lastenkant geen verdere mogelijkheden gezien om verdere besparingen door te voeren, wat maakt dat er een voorstel is opgenomen om de baten en lasten behorende bij parkeren reëel in de begroting te verwerken.” (begroting 2018)

In 2011 neemt het college het initiatief om deelnemer geworden in de CPS. De raad vraagt om een breder perspectief, dat door het college in de Nota herziening parkeerexploitatie Stadshart wordt geleverd. Daarin is ook een programma van eisen opgenomen. Op basis daarvan wordt een traject richting lidmaatschap ingezet en, na instemming van de provincie, is ook de gemeente Lelystad sinds 2013 lid van de CPS. Een eerste evaluatie in 2014 wijst uit dat het parkeren niet niet kostendekkend is en de parkeervoorzieningen niet voldoende worden gebruikt²¹. Op basis daarvan wordt een discussie in de raad gevoerd, en worden nieuwe keuzes gemaakt uit het aanbod aan producten in de coöperatie. In 2016 gaat het mis binnen CPS. De raad wordt geïnformeerd en stemt in met een financiële injectie en CPS wordt gereorganiseerd. Er volgt een fundamentele discussie over deelname, maar Lelystad blijft lid. Handhaving is inmiddels ondergebracht bij stadstoezicht in plaats van CPS. De herziening van de governance structuur is eind 2018 afgerond.

Uitbesteding: financieel moeilijke keuzes, maar goed geregeld

Opgave en rol afbakenen

De deelname in de coöperatie is op initiatief van het college dat daartoe in 2011 een voorstel doet voorzowel de uitbesteding, als de beoogde partij. De raad geeft aan eerst kaders te willen stellen en een motie daartoe wordt aangenomen (o.a. over de overname van medewerkers van de toenmalige uitvoerder, de verwachtingen rond parkeerproducten en de wijze waarop de resultaten in de begroting verwerkt worden). Het college werkt dat verder uit, en binnen een bredere visie op het Stadshart, wordt een voorstel gedaan voor deelname in de coöperatie parkeerservice Amersfoort (de voorloper van de Coöperatie ParkeerService). Het college heeft geen alternatieve partijen voorgesteld, er is alleen een vergelijking gemaakt met de

²¹ Het negatieve oordeel sloeg terug op het resultaat van de parkeerexploitatie; met name de baten bleven achter op hetgeen is begroot. Het negatieve oordeel betreft niet de rol van CPS en de taken die daar zijn ondergebracht. Bron: Technische reactie nota van bevindingen "Regie in Uitvoering" gedateerd 25 april 2019.

huidige situatie. Er is daarmee sprake van een duidelijke afbakening, waarbij het college op het proces (de keuze voor de coöperatie en het proces richting deelname) sturend is, maar de raad een aantal inhoudelijke kaders heeft meegegeven. Er zijn destijds geen andere opties overwogen dan CPS, ook zijn geen andere organisatie/sturingsvormen vergeleken. Pas in 2017, als CPS in zwaar weer verkeert, worden andere alternatieven besproken en wordt de raad in de mogelijke scenario's meegenomen (zelf doen, uitbesteden etc).

Overzicht organiseren

Rond het parkeren is veel informatie beschikbaar over kosten en opbrengsten, gebruik en beheer van de voorzieningen. Op basis daarvan formuleert de ambtelijke organisatie een gedetailleerd programma aan eisen voor de CPS. Vanuit het ledenreglement van de CPS zijn er afspraken over monitoring beschikbaar. Het CPS is geen expertisecentrum en levert vooral parkeerdiensten, maar CPS faciliteert wel kennisdeling door parkeermanagers van de verschillende gemeenten.

Beleidslijnen formuleren

Aan de start van het traject heeft de raad een aantal inhoudelijke beleidslijnen geformuleerd. Na de eerste evaluatie worden er opnieuw kaders gesteld door de raad. Naar aanleiding van de discussienota geeft de raad aan niet alleen zelf, maar met belanghebbende partijen keuzes te willen maken in de af te nemen parkeerproducten. Daarnaast is er discussie in de raad over de wijze waarop de kosten voor het parkeren worden verwerkt in de begroting. De raad stelt daarmee zowel kaders aan de inhoudelijke afname van producten als aan de wijze waarop dit een plek krijgt op de begroting. De raad geeft vooraf geen kaders mee aan het college over de wijze waarop de eigenaarsrol wordt ingevuld. Toch is de raad ook daar onmisbaar, omdat de financiering uiteindelijk via de begroting beschikbaar wordt gesteld.

Samenwerking organiseren

De basis voor de samenwerking is de overeenkomst tussen CPS en de gemeente Lelystad waarin het individuele leden arrangement is vastgelegd (welke producten en diensten de gemeente onder welke voorwaarden afneemt). De uitvoeringsovereenkomst wordt ieder jaar opnieuw afgesloten. De ambtelijke organisatie stuurt op kwaliteit en betaalt de overeengekomen prijs. Er is periodiek intern overleg, waarin bijzondere ontwikkelingen gemeld worden.

In het ledenreglement is vastgelegd wat de invloed van gemeente Lelystad is als mede-eigenaar van CPS. De gemeente Lelystad heeft net als de andere deelnemers één stem in de Algemene Ledenvergadering. Besluiten in de ALV worden voorbereid door de directeur CPS, die deze eerst afstemt met de Raad van Commissarissen van CPS. Vervolgens worden deze stukken naar het ambtelijk vooroverleg gestuurd van alle leden. Na het ambtelijk vooroverleg bereidt ieder lid van de CPS afzonderlijk de vergadering voor. Per vergadering van de CPS stelt het college van Lelystad opnieuw vast met welk mandaat de wethouder aan de vergadering deel neemt

“Het is niet altijd eenvoudig om voor een beslissing die goed is voor CPS maar voor de gemeente als individueel lid ongunstig uitpakt, voor te stemmen. De wethouder zou de focus moeten hebben op het totaal, het belang van de coöperatie als geheel, maar moet dat vervolgens ‘thuis’ wel kunnen uitleggen.”
- directeur CPS, interview

Er is daarmee op meerdere niveaus samenwerking tussen CPS en de gemeente Lelystad. Op bestuurlijk niveau is dat vooral via de ALV, daarbij staat de eigenaarsrol centraal: de aansturing van de coöperatie en het belang van de gemeente Lelystad daarin. Hoe de wethouder hierin acteert wordt voorbereid vanuit de ambtelijke organisatie. Met welke ambtenaar dat wordt gedaan, hangt af van het onderwerp, soms is dat een controller, soms is dat de beleidsadviseur of parkeermanager.

Het inhoudelijke contact tussen CPS en de gemeente Lelystad gaat vooral over de afname van producten en diensten. Dat contact verloopt tussen de ledenmanager van de CPS en de parkeermanager van de gemeente Lelystad (in ieder geval eens per half jaar afstemmingsoverleg).

Verantwoording afleggen

Verantwoording vindt in de regel plaats via managementrapportages (kwartaal/maand) die in een portal komen te staan, waar de accounthouder financiën in kan kijken om te controleren of alles klopt (i.v.m. de facturering). Deze doorgaande verantwoording komt alleen bij de ambtelijke organisatie. Pas wanneer er reden is om deze informatie naar bestuurlijk niveau te tillen wordt ambtelijk een voorstel voorbereid en informeert het college zo nodig de raad daarover. Dat is in een aantal gevallen ook gebeurd en de raad is door middel van brieven steeds meegenomen in de ontwikkeling.

Afstand maakt minder geliefd

Raad en college zijn redelijk neutraal over de CPS: niet echt positief, ook niet echt negatief (zie tabel 3).

Tabel 3: Hoe tevreden bent u over (uitbesteding)...?						
	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De manier waarop het college de eigenaarsrol vervult (als lid van CPS).	0	4	6	0	1	2
De keuze in producten en diensten die de gemeente als klant afneemt van CPS (afnemersrol).	0	2	9	1	0	1
De uitvoering van het parkeren door CPS.	0	4	7	0	1	1
De informatievoorziening aan de raad over het lidmaatschap van de coöperatie.	0	2	7	2	1	1
De informatievoorziening aan de raad over de resultaten van de parkeertaken zoals uitgevoerd door CPS.	0	3	6	1	2	1

Dat terwijl het wel een onderwerp is dat steeds op politieke belangstelling kan rekenen. Over het parkeerbeleid is de raad betrekkelijk negatief: er is onduidelijkheid, het kost altijd te veel

en de raad bedenkt steeds nieuwe experimenten. Dit terwijl de raad aangeeft vooraf wel voldoende informatie te hebben gehad om goede kaders te kunnen stellen. Bij de vraag naar grip is de raad niet tevreden: de afstand geeft duidelijk een gevoel van gebrek aan grip (tabel 4).

“Op vrij cruciale momenten is de raad op de stoel van het college en ambtelijk apparaat gaan zitten. We waren te veel betrokken bij de problematiek en de financiën. Het maken van keuzes werd daardoor ingewikkeld.” - raadslid, interview

Tabel 4: Heeft u het gevoel dat u voldoende grip heeft (gehad)...				
	ja, voldoende	nee, matig	nee, onvoldoende	geen mening
In de keuze voor het meedoen aan de coöperatie CPS.	3	6	1	3
In de mogelijkheden voor bijsturing tijdens de uitvoering.	3	7	1	2
Rond evaluatiemomenten en in het beslissen over doorgaan of stoppen met de deelname in CPS.	1	7	1	4

De raadsleden en collegeleden vinden het lastig om positieve aspecten te benoemen en zien vooral verbeterpunten in de informatie en communicatie en de grip op de bedrijfsvoering.

De ambtelijke organisatie en CPS hebben een heel andere beleving. CPS ziet Lelystad als een betrokken lid, vanuit de ambtelijke organisatie wordt tijd geïnvesteerd in de diverse werkgroepen. Daarmee is Lelystad een belangrijke partij in het borgen van de continuïteit van CPS. Wel zou CPS meer en eerder betrokken willen worden bij beleidswijzigingen, maar het zijn de leden zelf die bepalen in hoeverre CPS wordt betrokken. CPS zou graag meer betrokken worden bij ‘integrale handhaving’, zodat de kennis en ervaring van CPS op dit gebied benut wordt.

De ambtelijke organisatie is tevreden over de manier waarop de interne afstemming in de organisatie verloopt: per onderwerp is er een aanspreekpunt en de werkafspraken zijn goed ingericht. Vanuit de visie dat het parkeren niet commercieel moest worden en vanuit de wens om grip te houden is gekozen voor deelname in de coöperatie. Daardoor heeft de raad ook meer zicht op de volledige exploitatie van de CPS en dat leidt soms tot extra vragen. Het biedt ook kansen voor een betere afstemming tussen het beleid van de gemeente en de producten van CPS.

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten - algemeen

Mandaatregister gemeente Lelystad
Raadsprogramma 2014 - 2018 na vaststelling
Raadsprogramma Lelystad 2018 - 2022
20160209 Kader Verbonden Partijen
aangenomen amendementen Kadernota 2018
aangenomen moties Kadernota 2018
Checklist informatievoorziening Verbonden Partijen Lelystad
Kadernota 2018 - 2021 - definitief vóór raadsbehandeling
Structuurplan Lelystad 2015
Organisatiebesluit 2018

Beleidsdocumenten - benchmark

Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021. Gemeente Lelystad.
Programmabegroting 2018-2012. Gemeente Ede.
Programmarekening 2016. Gemeente Ede.
Begroting 2018. Gemeente Emmen.
Jaarrekening en jaarverslag 2016. Gemeente Emmen.
Perspectiefnota 2016. Gemeente Heerenveen.
Begroting 2018. Gemeente Heerenveen.
Jaarverantwoording 2015. Gemeente Helmond.
Programmabegroting 2018-2012. Gemeente Helmond.
Jaarstukken 2016. Gemeente Lelystad.

Analyse 10 beleidsdocumenten Lelystad

20160223 Kadernota Duurzaamheid
20160315 Beleidsplan Wonen Welzijn en Zorg
Kadernota Sport 2013-2016
Beleidskader onderwijshuisvesting primair onderwijs
Beleidsplan Wmo 2015-2019 definitief_141038934
Integrale Nota Armoedebeleid en Schuldhulpverlening Lelystad 2015-2018
Lokale Educatieve Agenda 2015-2018
Masterplan Stadshart 3.0
Werkbedrijf Lelystad
Nota De Onderneming versie 2 2

Eerder onderzoek Lelystad

Overzicht rekenkameronderzoeken 2014 - 2017
Stibabo quickscan verbonden partijen Lelystad 2014
Controlerende rol Lelystad nota van bevindingen Stibabo
Toelichting checklist informatievoorziening Verbonden Partijen
Vervolgonderzoek controlerende rol 28-03-2017 def
Gelijkenisprofiel Lelystad
Casus buurtbegroting
00000000 Meten pilot - O&S
00000000 Startnotitie experiment burgerbegroting
20160000 B63 - CS - Buurtextperiment
20160000 pre-notitie budgetexperiment
20160531 aangenomen amendement PvdA, D66, GL, CU, CDA kadernota besluittekst
20160531 vb + raadsvoorstel experiment burgerbegroting
20160600 Technische vragen raadsvoorstel 160011162 Experiment Burgerbegroting
20160602 VB steekproef burgerbegroting
20160628 160011162 Raadsvoorstel Experiment burgerbegroting
20160711 advies gemeentebestuur
20160913 Communicatieplan burgerbegroting versie 130916

20160913 reactie op advies burgerparticipatie Lelystad (002)
20160927 VB antwoord ongevraagd advies
20161108 Advies wijkraad en BPL pilot L-Haven
20161108 Reactie advies wijkraad en burgerparticipatie Lelystad versie 2
20161110 vb beantwoording advies wijkraad en burgerparticipatie Lelystad
20170100 Startdocument pilot getekend
20170119 17-001 Buurtbegroting - aan de bewoners
20170200 SPELREGELS2
20170209 Concept persbericht 9 feb
20170209 Concept persbericht lvw aanpassing Margriet
20170209 Evaluatie 9 feb - eerste bewonersbijeenkomst
20180200 Evaluatie-format-gevuld_feb2018
20180205 VB aanbieding evaluatie feb2018-def
20180208 Persbericht evaluatie buurtbegroting februari 2018-DEF
20180219 ADDENDUM voor college - notitie Buurtbegroting L-Haven - 19 feb 2018
20180220 Informatienota voor de raad Evaluatie Buurtbegroting L-Haven_feb2018
Buurtbegroting_lijst_ideeen
Flyer Buurtbegroting
Nieuwsbrief buurtbegroting
3 e-mailverslagen projectgroep buurtbegroting
<https://www.lelystad.nl/buurtbegroting>
<https://www.lelystad.nl/4/buurtbegroting/veel-gestelde-vragen-buurtbegroting-lelystad-haven.html>
<https://www.facebook.com/groups/BuurtbegrotingLelystadHaven/about/>
<https://www.lelystad.nl/mensenmakende buurt>

Casus groot onderhoud

130115 motie VVD PvdA GL werkplannen en MJP s GO en WSP
Afwegingskader herinrichtingsmaatregelen Groot Onderhoud
Herijking meerjarenraming 2011 - totaal rapportage
INTEGRAAL GROOTONDERHOUD-KOMPLETEVERSIE 2016-MAILVERSIE
Klantreizen - heartbeat huidige klantreis GO 20171027
KSP Besluit; img-114114343-0001
Meerjarenraming augustus 2015
MJR bijlagerapport augustus 2015
Motie I-GOR 2015 communicatie
ScriptieRubyMans2018-V1

Casus parkeerservice

2012-09-20 programma van eisen parkeermanagement
2012-10-10 (geheime) notitie raads werkgroep parkeren
2012-10-18 besluit voorstel herziening stadshart
2012-11-13 raadsbesluit parkeerexploitatie
2013-01-29 collegebesluit deelname parkeerservice
2013-02-11 raadvoorstel lidmaatschap deelname parkeerservice
2013-03-01 brief naar CPS over deelname
2013-03-04 brief raad over deelname en voortgang
2014-05-00 brede evaluatie betaald parkeren
2014-05-00 discussienota betaald parkeren
2014-09-15 menukaart aanpak parkeren
2014-10-28 raad brief betaald parkeren
2014-11-11 raadsbesluit menukaart parkeren
2015-03-19 brief raad implementatie
2015-05-11 brief raad situatie parkeren
2017-07-29 brief raad situatie parkeren
brief parkeerservice

toelichting op de juridische structuur
statuten
ledenreglement
het financiële rekenmodel
producten en diensten assortiment
personeelshandboek
Kadernotitie digitaal parkeren
Inkoopbeleid
R&D beleid
Reglement verenigingsbestuur parkeerservice (leeg doc)
OVK van opdracht
Surplusregeling
Vergelijking PvE en bijlage 1
141003218 Overeenkomst Cooperatie Parkeerservice
Ledenreglement coop parkeerservice
Jaarrapportage Lelystad Parkeeropbrengsten 2017
Marap Lelystad parkeeropbrengsten juli 2018

Bijlage 5 Lijst respondenten

Raadsleden

Dhr. E. van der Herberg
Dhr. S. Kruis
Dhr. L. Baaten
Dhr. H. Soomers
Dhr J. Schoone

Concernteam

Dhr. R. van Reijswoud
Mevr. M. Ruseler
Dhr. R. Oosterloo

Casus buurtbegroting

Mevr. C. Abels
Dhr. M. Haveman

Casus groot onderhoud

Dhr. C. Makine
Dhr. P. Wagemakers
Mevr. M. Schuurman
Dhr. R. Hartmans

Casus parkeerservice

Dhr. A. Maris
Dhr. S. Doeland
Dhr. J-D. Nijkamp (telefonisch)

Bijlage 6 Enquête buurtbegroting

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

Welkom bij het onderzoek naar de Buurtbegroting!

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

* 1. Op welke manier bent u betrokken geweest bij de pilot Buurtbegroting?

- Als lid van de projectgroep
- Als ambtenaar
- Anders, namelijk

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

* 2. In hoeverre bent u tevreden over:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
Het functioneren van de projectgroep buurtbegroting.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De duidelijkheid over de opzet van en werkwijze in het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De begeleiding door de ambtenaren tijdens het project buurtbegroting.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het project.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het resultaat van de pilot Buurtbegroting (de gekozen initiatieven).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De uitvoering van de door de inwoners gekozen initiatieven.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

* 4. Vindt u dat de leden van de projectgroep voldoende ruimte hadden om mee te denken over de manier waarop de pilot werd uitgevoerd?

- Ja
- Enigszins
- Nee
- Geen mening

5. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

* 6. Vindt u dat de leden van de projectgroep voldoende ruimte hadden om te bepalen waaraan het budget besteed zou worden?

- Ja
- Enigszins
- Nee
- Geen mening

7. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

* 8. Vindt u dat de leden van de projectgroep voldoende informatie hadden om een goede inschatting te kunnen maken van de kosten van elk project?

- Ja
- Enigszins
- Nee
- Geen mening

9. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

10. Hoe vindt u dat de leden van de **projectgroep** hun rol in de pilot Buurtbegroting hebben ingevuld?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

11. Hoe vindt u dat de **ambtenaren** hun rol in de pilot Buurtbegroting hebben ingevuld?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

12. Wat vindt u van de mogelijkheden die **alleinwoners van Lelystad-Haven** hadden in de pilot Buurtbegroting?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad - Buurtbegroting

13. Wat is volgens u het belangrijkste succes van de pilot Buurtbegroting?

14. Wat is volgens u het belangrijkste verbeterpunt van de pilot Buurtbegroting?

Dit was de laatste vraag. Ik wil u namens de rekenkamer van Lelystad hartelijk danken voor uw medewerking!

Bijlage 7 Enquête bestuurders/raadsleden

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 1. Bent u raadslid (geweest) van Lelystad?

- ja, ik ben nu raadslid
- ja, ik ben ex-raadslid
- nee

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 2. Bent u collegelid (geweest) van Lelystad?

- ja, ik ben nu collegelid
- ja, ik ben collegelid geweest
- nee

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 3. Het onderzoek gaat over drie casussen: de pilot Buurtbegroting, Groot Onderhoud en Parkeerservice. In hoeverre bent u op de hoogte van de inhoud van deze casussen?

	Gedetailleerd op de hoogte	Globaal op de hoogte (op hoofdlijnen)	Niet op de hoogte
Buurtbegroting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Groot Onderhoud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parkeerservice	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

CASUS PILOT BUURTBEGROTING (co-creatie)

Het doel van de pilot buurtbegroting was om de inwoners van Lelystad-Haven zelf te laten beslissen over extra geld dat voor hun wijk is bestemd (€75.000 euro). Het college heeft ervoor gekozen om door loting een projectgroep samen te stellen. Daarna zijn er inspraakrondes, bewonersbijeenkomsten en een enquête gehouden om te komen tot een lijst met initiatieven waar het geld aan besteed kan worden. Dit proces is begeleid door twee beleidsmedewerkers.

Over die lijst is door de inwoners gestemd en er zijn 5 initiatieven gekozen die worden uitgevoerd. Nadat de keuze is gemaakt, is de begeleiding tot aan de uitvoering overgenomen door de bewonersconsulent en een beleidsmedewerker.

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 4. In hoeverre bent u tevreden over:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	weet ik niet / geen mening
De wijze waarop de pilot is uitgevoerd (loting, bijeenkomsten, stemmen).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inhoudelijke resultaten van de pilot: de initiatieven die worden uitgevoerd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De manier waarop de Lelystedelingen op de hoogte zijn gehouden over de pilot.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De manier waarop de raad op de hoogte is gehouden tijdens de pilot.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De informatievoorziening aan de raad na afloop van de pilot.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 6. Bent u achteraf gezien tevreden over de kaders die de raad heeft gesteld ten aanzien van:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
Het proces / de vorm van de pilot Buurtbegroting.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inhoud van de pilot Buurtbegroting.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 7. Was er vooraf voor uw gevoel voldoende informatie voor de raad om de juiste kaders te kunnen stellen?

- ja, voldoende
- nee, matig
- nee, onvoldoende
- geen mening

8. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 9. Heeft u het gevoel dat u voldoende grip heeft gehad op deze casus?

	ja, voldoende	nee, matig	nee, onvoldoende	geen mening
Bij de start/de vormgeving van de pilot Buurtbegroting.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gedurende de looptijd van de pilot.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Na afloop van de pilot/ bij de keuze over stoppen, doorgaan of uitbreiden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

11. Wat was volgens u het belangrijkste succes van het toepassen van co-creatie in de casus Buurtbegroting?

12. Wat was volgens u het belangrijkste verbeterpunt rond het toepassen van co-creatie in de pilot Buurtbegroting?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

CASUS GROOT ONDERHOUD (coproductie d.m.v. bewonersparticipatie)

Inwoners van Lelystad worden steeds meer betrokken bij de uitvoering van Groot onderhoud. De gedachte is dat hoe meer de inwoners betrokken zijn, hoe beter het onderhoud afgestemd kan worden op hun wensen en hoe tevredener ze zijn over hun leefomgeving.

De manier waarop inwoners worden betrokken verschilt per wijk en hangt ook af van de omvang van de geplande werkzaamheden voor Groot Onderhoud. Mogelijke communicatievormen zijn: nieuwsbrieven, informatieavonden, bewonersbijeenkomsten en enquêtes.

De essentie is dat bewoners hun wensen kenbaar maken en dat die meegenomen worden in het concept-ontwerp. Het concept-ontwerp wordt weer met de bewoners besproken. De gemeente stelt een definitief ontwerp vast waarbij zo veel mogelijk aan de wensen van de bewoners wordt voldaan.

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 13. In hoeverre bent u tevreden over:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De manier waarop de participatie is opgenomen in het werkproces voor Groot onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De manier waarop de participatie in de praktijk wordt uitgevoerd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De resultaten van bewonersparticipatie bij Groot onderhoud (invloed van inwoners op de leefomgeving).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De informatievoorziening aan de raad over bewonersparticipatie bij Groot onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 15. Bent u achteraf gezien tevreden over de kaders die de raad heeft gesteld ten aanzien van:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De inhoud van Groot onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De bewonersparticipatie bij Groot onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 16. Was er vooraf voor uw gevoel voldoende informatie voor de raad om de juiste kaders te kunnen stellen?

- ja, voldoende
- nee, matig
- nee, onvoldoende
- geen mening

17. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 18. Heeft u het gevoel dat u voldoende grip heeft (gehad) op deze casus?

	ja, voldoende	nee, matig	nee, onvoldoende	geen mening
Bij het inrichten van de participatie bij Groot Onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In de mogelijkheden voor bijsturen tijdens de uitvoering van Groot Onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bij evaluaties of rond keuzes voor de toekomstige werkwijze bij Groot Onderhoud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

20. Wat is volgens u het belangrijkste succes van het toepassen van bewonersparticipatie bij Groot onderhoud?

21. Wat is volgens u het belangrijkste verbeterpunt van het toepassen van bewonersparticipatie bij Groot onderhoud?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

CASUS PARKEERSERVICE (uitbesteding)

Voor de exploitatie van het parkeren in Lelystad, is gemeente Lelystad lid van de Coöperatie Parkeerservice (verder genoemd: CPS). Een aantal taken rond het parkeren zijn uitbesteed aan CPS, zoals het betaald parkeren, de parkeermeters etc. Andere zaken, zoals onderhoud van de garages en de beleidskeuzes rond parkeren zijn niet uitbesteed.

Als lid van de coöperatie is de gemeente Lelystad zowel eigenaar van de CPS als afnemer van de diensten en producten van CPS. Als mede-eigenaar van de coöperatie is de gemeente Lelystad medeverantwoordelijk voor de financiële gezondheid van de CPS. Het pakket aan diensten en producten dat de gemeente Lelystad afneemt van de CPS is afgestemd op de wensen van de raad en verschilt per lid van de coöperatie.

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 22. In hoeverre bent u tevreden over:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De manier waarop het college de eigenaarsrol vervult (als lid van CPS).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De keuze in producten en diensten die de gemeente als klant afneemt van CPS (afnemersrol).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De uitvoering van het parkeren door CPS.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De informatievoorziening aan de raad over het lidmaatschap van de coöperatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De informatievoorziening aan de raad over de resultaten van de parkeertaken zoals uitgevoerd door CPS.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 24. Bent u achteraf gezien tevreden over de kaders die de raad heeft gesteld ten aanzien van:

	zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden	zeer ontevreden	geen mening
De voorwaarden voor deelname aan CPS (als eigenaar in de coöperatie).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De van CPS af te nemen diensten en producten (als afnemer van de coöperatie).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 25. Was er vooraf voor uw gevoel voldoende informatie voor de raad om de juiste kaders te kunnen stellen?

- ja, voldoende
- nee, matig
- nee, onvoldoende
- geen mening

26. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 27. Heeft u het gevoel dat u voldoende grip heeft (gehad) op deze casus?

	ja, voldoende	nee, matig	nee, onvoldoende	geen mening
In de keuze voor het meedoen aan de coöperatie CPS.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In de mogelijkheden voor bijsturing tijdens de uitvoering.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rond evaluatiemomenten en in het beslissen over doorgaan of stoppen met de deelname in CPS.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28. Wilt u uw antwoorden toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

29. Wat is volgens u het belangrijkste succes van de uitbesteding van de parkeertaken aan CPS?

30. Wat is volgens u het belangrijkste verbeterpunt van de uitbesteding van de parkeertaken aan CPS?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 31. Hebt u de indruk dat de organisatie in staat is om de verschillende vormen van regie (co-creatie, coproductie en uitbesteding, maar ook alle andere denkbare vormen van regie) afdoende te faciliteren?

- | | |
|---|--|
| <input type="radio"/> ja, voldoende | <input type="radio"/> nee, onvoldoende |
| <input type="radio"/> ja, de organisatie is in ontwikkeling | <input type="radio"/> geen mening |
| <input type="radio"/> nee, de organisatie moet nog veel leren | |

32. Wilt u dit antwoord toelichten?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

* 33. Hoe waardeert u de ontwikkeling waarbij de gemeente in samenwerking met inwoners en maatschappelijke partijen het beleid vormgeeft en uitvoert?

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="radio"/> zeer positief | <input type="radio"/> negatief |
| <input type="radio"/> positief | <input type="radio"/> zeer negatief |
| <input type="radio"/> neutraal | <input type="radio"/> geen mening |

34. Wat ziet u als voordelen van deze ontwikkeling?

35. Wat zijn uw zorgpunten rond deze ontwikkeling?

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

36. Deze ontwikkeling heeft ook invloed op de rol van de gemeenteraad. Wat is volgens u deze invloed en voor welke dilemma's stelt dit de gemeenteraad?

We bedoelen de ontwikkeling waarbij steeds meer in co-creatie, coproductie, uitbesteding of een andere vorm van regie wordt gewerkt.

Onderzoek Rekenkamer Lelystad- vragenlijst bestuur

Dit is het einde van de vragenlijst. Namens de rekenkamer van Lelystad wil ik u hartelijk danken voor uw medewerking.