



REKENKAMER STICHTSE VECHT

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 0346 25 40 00 F 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl

Aan de gemeenteraad

cc college

Datum

28 augustus 2024

Onderwerp

Aanbieding rapport 'Betere regie door
meer strategie - onderzoek naar
regievoering van de gemeente Stichtse
Vecht'

Bijlage(n)

1

Geachte voorzitter en leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamer heeft in samenwerking met het bureau Partners+Pröpper een onderzoek uitgevoerd naar regievoering van de gemeente Stichtse Vecht.

Het rapport van de Rekenkamer 'Betere regie door meer strategie - onderzoek naar regievoering van de gemeente Stichtse Vecht', met daarbij de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en het nawoord van de Rekenkamer, bieden wij u hierbij aan.

Het rapport wordt aan de hand van een raadsvoorstel besproken in de commissie bestuur en financiën van 17 september a.s. Daarbij zullen wij het rapport toelichten en eventuele vragen beantwoorden.

De onderzoekers hebben hun werk goed kunnen verrichten dankzij de zeer bereidwillige medewerking van zowel de ambtelijke organisatie als het college.

Onderzoeken van de Rekenkamer zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan mogelijke verbeteringen. In het rapport is aandacht voor zaken die goed gaan en voor zaken die verbeterd kunnen worden. Deze verbeterpunten zijn de basis voor de aanbevelingen. Alleen indien deze rapportage zo wordt opgevat dan heeft de Rekenkamer haar doel bereikt.

Met vriendelijke groet,
de Rekenkamer,

de secretaris,

J.M. Willenborg

de voorzitter,

G. Molenaar

Afdeling

Rekenkamer

Behandeld door

Jacqueline Willenborg

Direct nummer

0346-254200

E-mail

rekenkamer@stichtsevecht.nl

Ons kenmerk

Uw kenmerk

*Bij beantwoording graag ons
kenmerk en datum vermelden.*

Datum
28 augustus 2024

Auteur(s):
Ing. Peter Struik MBA en mw. H.A.
Sietsema Partners+Pröpper

Status:
Definitief



Colofon

De rekenkamer van de gemeente Stichtse Vecht bestaat uit drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Leden rekenkamer: Martijn Bakker, Gerth Molenaar (voorzitter), Robert Olieman

Secretaris: Jacqueline Willenborg

Postadres: Rekenkamer Stichtse Vecht, Postbus 1212, 3600 BE Maarssen

E-mail: rekenkamer@stichtsevecht.nl

Telefoon: 0346-254200

Inhoudsopgave

Colofon	2
Conclusies en aanbevelingen	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	6
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding voor het onderzoek en context	9
1.2. Onderzoeksvragen	9
1.3. Afbakening van het onderzoek	11
1.4. Aanpak van het onderzoek	11
1.5. Leeswijzer	14
2. Korte beantwoording deelvragen	15
3. Visie en beleid	19
3.1 Overkoepelende visie van de gemeente op samenwerking	19
3.2 Samenwerken in verbonden partijen	20
3.3 Samenwerken in een subsidierelatie	20
3.4 Samenwerken in een inkoop- of aanbestedingsrelatie	21
4. Uitvoering en resultaten	22
4.1 Rollen en werkwijzen raad, college en ambtelijke organisatie	22
4.1.1 Samenwerken in verbonden partijen	22
4.1.2 Samenwerken in een subsidierelatie	24
4.1.3 Samenwerken in een inkoop- of aanbestedingsrelatie	24
4.1.4 Ontwikkelagenda ambtelijke organisatie	25
4.2 Regievoering in de praktijk	26
5. Sturing door de raad	36
5.1 Kader stellende rol van de raad	36
5.2 Controlerende rol van de raad	37
6. Bestuurlijke reactie	38
7. Nawoord rekenkamer	43
Bijlage 1: Theoretisch kader	44
Bijlage 2: Respondenten en schriftelijke bronnen	53
Bijlage 3: Bijlagen bij bestuurlijke reactie	58
A. Reactie op (deel)conclusies	58
B. Reactie op conclusies casussen TIM, ODRU en Energie	63

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag van het onderzoek beantwoord.

Centrale vraag

Hoe voert de gemeente regie op de samenwerking met anderen in het geval deze taken uitvoeren voor de gemeente, of anderszins een bijdrage leveren, om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren?

Toegepaste hoofdnamen:

- De regievoering leidt tot het bereiken van de gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen.
- De gemeente maakt afspraken met samenwerkingspartners welk type regie, of mix van typen, door de gemeente wordt ingezet om verwachtingen over en weer helder te maken.
- De raad speelt een passende rol bij het type regie dat door de gemeente wordt ingezet.

Conclusies

Kernconclusie

De kernconclusie is in 'gewone mensentaal' kort als volgt samen te vatten: 'We doen het, maar als we precies weten hoe we het doen, kunnen we het nog beter doen'.

De gemeente Stichtse Vecht voert regie in het geval er wordt samengewerkt met anderen, in welke vorm dan ook. Dat gaat in bepaalde gevallen ook goed. De gemeente weet dan haar beleidsdoelen te realiseren, zoals rondom de samenwerking in de Omgevingsdienst en in U10-verband. Het gaat echter soms ook nog niet goed, zoals rondom de samenwerking met TIM SV en rondom de energietransitie. Dat het soms goed en soms niet goed gaat komt omdat er vooral vanuit een pragmatische benadering regie wordt gevoerd, en minder vanuit een vooraf doordachte geëxpliciteerde strategie. Hierdoor worden verwachtingen over en weer vooraf onvoldoende naar elkaar uitgesproken en helder gemaakt, tussen raad en college en tussen college en samenwerkingspartners van de gemeente. De gemeente is zich met een pragmatische benadering ook niet altijd bewust van de wijze waarop zij regie voert en hoe dat beter zou kunnen om meer doeltreffend te zijn. De gemeente staat daar ook onvoldoende bij stil.

Kortom er is nog ruimte voor verbetering. Een drietal belangrijke oorzaken liggen daaraan ten grondslag die we hieronder verder toelichten in drie deelconclusies.

Deelconclusie 1: onvoldoende helder hoe beleidsdoelen te monitoren.

De raad maakt met het college onvoldoende expliciete afspraken hoe beleidsdoelen te monitoren. Er is geen gedeeld beeld waarop precies gestuurd kan worden. Hoe en waarop (tussentijds) gecontroleerd en (bij)gestuurd moet worden is dan ook ongewis.

Dit is een basis voor welke vorm van sturing dan ook, maar wordt nog belangrijker als er sprake is van regievoering. Regie is immers een bijzondere vorm van sturen. Het is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat. Dan is het belangrijk om scherp te hebben wat het resultaat van het geheel zou moeten zijn en wat de bijdrage van ieder (de gemeente én partners) aan dat geheel moet zijn om het resultaat te behalen. De raad maakt echter met het college geen expliciete afspraken over hoe het resultaat van het geheel te monitoren (de beleidsdoelen van de gemeente) en hoe de bijdrage van de gemeente

zelf en van partners zich verhouden tot die beleidsdoelen. Het is dan ook niet mogelijk voor de raad om een scherp beeld te krijgen of de regievoering vanuit de gemeente doeltreffend is.

Daarbij merken we op dat hier wel een doorontwikkeling gaande is. Het college werkt momenteel aan een nieuwe opzet van de gemeentelijke begroting om de raad beter in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol uit te laten voeren. Er zijn werkbijeenkomsten gehouden over monitoring op maatschappelijke effecten van beleid, de doelenboom van de gemeente en bijbehorende effectindicatoren.¹

Deelconclusie 2: verwachtingen over en weer worden niet helder vooraf afgestemd.

Het speelveld van samenwerking is complex en de gemeente zet dan ook verschillende typen regievoering in. Er is echter tussen de raad en het college, en met samenwerkingsspelers, nog geen gedeelde taal over regie waardoor verwachtingen over en weer niet duidelijk zijn. Er ontstaat verwarring en het leidt tot onaangename verrassingen die onderlinge relaties onder druk zetten. Dat is zichtbaar in twee voorbeelden die in dit onderzoek zijn bestudeerd.

- > Als eerste de relatie tussen de gemeente en de Stichting Timon, onder het werklabel TIM Stichtse Vecht (TIM SV). Wat het beoogde partnerschap precies omhelst is voor de raad vooraf niet helder. Dit in relatie tot wat het betekent voor de gemeentelijke bijdrage, de bijdrage van TIM SV, aan de realisatie van transformatiedoelen en wie hiertoe en in welke mate risico's moet dragen. Een onderzoek is nodig om dit helder te krijgen en met de resultaten van dit onderzoek wordt de raad voor voldongen feiten gesteld.
- > Als laatste de samenwerking rondom de energie- en warmtetransitie. De gemeente zet hier elk type regie in om de opgaven te realiseren en werkt samen met vele verschillende spelers tegelijkertijd: overheden, bedrijven en inwoners. Er wordt door de ambtelijke organisatie veel geïnvesteerd in relatieopbouw. Er gaan zaken goed maar verwachtingen lopen wel uiteen. Met name omdat de gemeente deze niet kan waarmaken door de beperkte ambtelijke capaciteit en de te trage gemeentelijke besluitvorming. Woningcorporaties, energiecoöperaties, Duurzame Vecht en het team van buurtbewoners van de wijk Op Buuren vragen om meer voortgang en slagkracht van de gemeente. Om de personele capaciteit uit te breiden heeft de gemeente CODKE gelden aangevraagd bij het Rijk. De CODKE is een tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat-en energiebeleid. Hiermee kan de ambtelijke capaciteit worden versterkt. Inmiddels is het team voor verduurzaming versterkt met een projectleider voor processturing en een projectleider warmtetransitie, daarmee is meer regiekracht voorhanden.

De beperking van de ambtelijke capaciteit, ten aanzien van regievoering in bredere zin, wordt ook onderkend door het college en de ambtelijke organisatie, zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Zo willen het college en de ambtelijke organisatie de externe oriëntatie richting partners in de regio verbeteren. De gemeente is namelijk kwetsbaar als het gaat om het aantal medewerkers dat over deze externe oriëntatie beschikt. Hiertoe moet het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie worden vergroot.

Deelconclusie 3: de raad weet zich nog geen passende rol voor regievoering aan te meten.

De raad heeft nog onvoldoende een scherp beeld bij regievoering door de gemeente. Het is voor de raad niet helder wat de invloedsruimte en -instrumenten zijn gegeven een bepaalde samenwerkingsvorm, en wat een daarbij passende regievoering is. De dominante lijn waarlangs de raad het gesprek voert is een beheersingsgerichte regievoering. De raad is zich nog onvoldoende ervan bewust dat regievoering niet exclusief bij de gemeente ligt. In complexe samenwerkingsnetwerken is er sprake van een gedeelde regievoering waarbij iedere partner, ook de gemeente, zijn of haar aandeel heeft. De raad heeft hiertoe onvoldoende overzicht over het speelveld van samenwerking en afspraken met samenwerkingspartners. De raad wordt daartoe ook door het college nog onvoldoende in staat gesteld. Tegelijkertijd investeert de raad daar zelf ook onvoldoende

¹ Bron: verslag informatie commissie II, gehouden op 27 februari 2024.

structureel in. Een goede verdieping en inspanning door de raad komt tot stand als er wat aan de hand is, dat is echter te laat want dan wordt de raad voor voldongen feiten gesteld.

Aanbevelingen

Hoofdaanbeveling

Deze aanbeveling is zowel voor de raad als het college.

Werk samen aan een gedeelde taal over regievoering.

Regie is een abstract begrip waardoor het voor iedereen veel ruimte geeft om hier een eigen invulling aan te geven. Dat heeft voordelen maar ook nadelen. Het nadeel is dat verwachtingen over en weer snel uit elkaar kunnen lopen en verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden. De eerste stap om dit te voorkomen is om vanuit een gedeelde taal met elkaar het gesprek te voeren, en een inspanning te leveren om deze gedeelde taal te ontwikkelen. Hiertoe doen we drie aanbevelingen die aansluiten op de drie deelconclusies en de doorontwikkeling die de gemeente ook zelf voor ogen heeft.

Aanbeveling 1: stel evalueerbare en samenhangende beleidsdoelen vast.

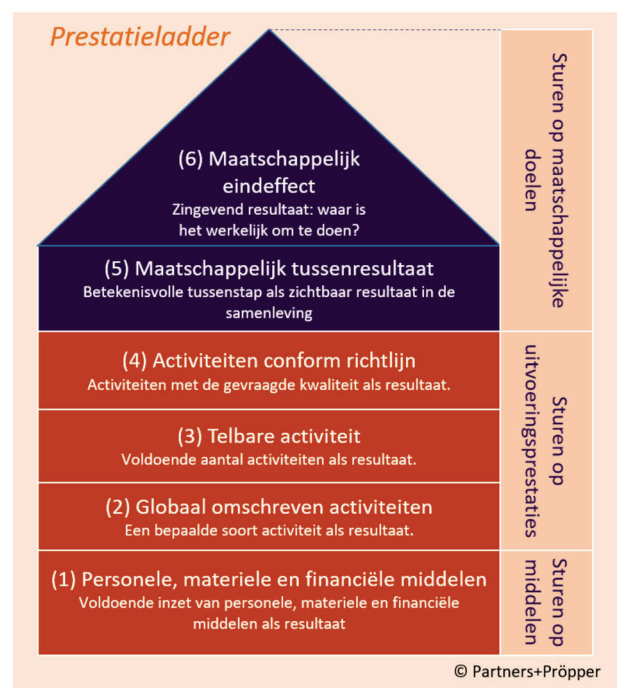
Deze aanbeveling is voor de raad.

Eerste stappen worden hiertoe al gezet. Het college werkt, in afstemming met de raad, aan een nieuwe opzet van de gemeentelijke begroting om de raad beter in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol uit te laten voeren. Zie deze aanbeveling dan ook als een handreiking om dat proces te ondersteunen.

Vraag het college de hiernaast gepresenteerde prestatieladder toe te passen:

- > Ontwikkel beleidsdoelen en -indicatoren op ieder niveau van de prestatieladder: maatschappelijke doelen (wat willen we realiseren?), uitvoeringsdoelen (hoe gaan we dat realiseren?) en middelendoelen (waarmee gaan we dat realiseren?)
- > Gebruik een mix van kwantitatieve en kwalitatieve prestatie-indicatoren. Niet alles is namelijk meetbaar in kwantitatieve termen, en niet alles wat telbaar is telt.
- > Voorzie een beleidsindicator altijd van een streefnorm of -beeld, op korte- of lange termijn te realiseren.

De eerste stap is consequent beleidsdoelen en -indicatoren te ordenen langs de lagen van de prestatieladder, en dit met het college te bespreken. De tweede stap is dan om vast te stellen waarop de raad kaders wil stellen en controleren. In de prestatieladder worden immers op hoofdlijnen drie niveaus onderscheiden waarop de raad en het college kan en wil sturen. We lichten de drie niveaus hieronder nog kort toe.



- 1 **Sturen op maatschappelijke doelen.** Dit is het hoogste niveau op de prestatieladder waarop gestuurd kan worden, het richt zich op wat de gemeente wil bereiken voor de lokale samenleving van Stichtse Vecht. Op dit niveau draait het om het gewenste maatschappelijk effect van gemeentelijk beleid en uitvoering. Houdt daarbij ook rekening met wat wel en wat niet-beïnvloedbaar is door de gemeente, maak dit ook zichtbaar. Er zijn op dit niveau twee verschillende typen prestatie-indicatoren te onderscheiden: indicatoren die zich richten op het maatschappelijk eindeffect (bijvoorbeeld: inwoners zijn gezond) en indicatoren die zich richten op een maatschappelijke tussenresultaat (bijvoorbeeld: we bouwen een sporthal). Beide typen indicatoren kenmerken zich doordat zij zich richten op dat wat je daadwerkelijk kunt zien, horen, voelen en ruiken in de samenleving.
- 2 **Sturen op uitvoeringsdoelen.** Op dit niveau draait het om de uitvoering, dus hoe de maatschappelijke doelen worden gerealiseerd. Er zijn op dit niveau verschillende typen prestatie-indicatoren te onderscheiden. Prestatie-indicatoren die zich richten op richtlijnen (bijvoorbeeld we begeleiden sportverenigingen bij het goed gebruiken en benutten van de sporthal), telbare activiteiten (bijvoorbeeld het aantal gebruikers van de sporthal) of globaal omschreven activiteiten (we stimuleren inwoners om te gaan sporten).
- 3 **Sturen op middelen:** dit is het laagste niveau op de prestatieladder waarop gestuurd kan worden. Prestatie-indicatoren richten zich dan op een doelmatige inzet van personele, materiële en financiële middelen (bijvoorbeeld we stellen € x mln. beschikbaar voor sport).

Aanbeveling 2: ontwikkel maatwerk voor regievoering vanuit een gedeeld afwegingskader.

Deze aanbeveling is voor de raad en het college en kan parallel aan - en in samenhang met - aanbeveling 1 worden uitgevoerd. Integreer dit in de werkbijeenkomsten die worden georganiseerd over monitoring van maatschappelijke effecten, de doelenboom voor Stichtse Vecht en bijbehorende beleidsindicatoren.

Afhankelijk van het onderwerp wil de gemeente steeds afwegen om het werk zelf te doen, uit te besteden of samenwerking te vinden in het netwerk. De gemeente kiest voor een benadering op maat. Dat is doeltreffend omdat iedere opgave ook weer anders is en dus om maatwerk vraagt. Rondom elke opgave werken weer andere partijen met elkaar samen en leveren al die partijen in samenhang een bijdrage aan de opgave. Ontwikkel dat maatwerk wel vanuit een gedeeld afwegingskader zodat het type regievoering dat de gemeente hanteert ook navolgbaar en transparant is voor alle partijen die rondom een opgave samenwerken. Daarmee worden verwachtingen over en weer (tussen raad en college en tussen de gemeente en samenwerkingspartners) helder. Neem in dat afwegingskader alle mogelijke vormen van samenwerking mee.



Dit sluit aan op de wens van het college om over alle vormen van samenwerking een afwegingskader te ontwikkelen. Vraag het college om hierbij ook de verschillende typen regievoering mee te nemen en daarbij met de raad af te stemmen wat de verschillende typen betekenen voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Aanbeveling 3: investeer als raad ook zelf in het doorgronden van samenwerking in een netwerk en regievoering voor majeure opgaven.

Deze aanbeveling is voor de raad.

Zoals genoemd in deelconclusie 3 neemt de raad, rondom complexe en majeure onderwerpen, zelf nog onvoldoende tijd en ruimte voor verdieping. Er is geen scherp beeld over welke instrumenten de

gemeente kan inzetten om invloed uit te oefenen en wat daarbij de ruimte van invloed is. Raadsleden redeneren al snel langs de lijnen van beheersingsgerichte regie op een enkele samenwerkingspartner. Dit in plaats van het hele speelveld van samenwerking rondom een opgave en verschillende typen regie in ogenschouw te nemen.

In het verleden had de raad raadsrapporteurs rondom specifieke verbonden partijen. De raadsrapporteurs konden zich specialiseren en de raad bijpraten. Dat is echter gaandeweg losgelaten. Pak dit weer op maar spits dit niet enkel toe op een enkele verbonden partij. Spits dit toe op enkele majeure opgaven waarbij het blikveld van de raadsrapporteurs zich richt op het speelveld van samenwerking als geheel. Dit sluit aan bij de organisatievisie van de gemeente waarin wordt onderstreept dat er sprake is van een netwerkorganisatie.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek en context

Zoals ook landelijk het geval, realiseert de gemeente Stichtse Vecht haar maatschappelijke opgaven en wettelijke taken steeds meer in samenwerking met anderen. Veel maatschappelijke opgaven zijn namelijk dermate complex dat de gemeente niet kan (of wil) beschikken over voldoende eigen organisatie- en uitvoeringskracht om deze te kunnen realiseren. Ook overstijgen maatschappelijke opgaven soms de gemeentelijke geografische grenzen en is samenwerking nodig met gemeenten in de regio.

De samenwerking met anderen manifesteert zich in allerlei vormen. De vorm is afhankelijk van allerlei factoren zoals de aard, omvang en complexiteit van maatschappelijke opgaven of (wettelijke) taken en de aard en samenstelling van samenwerkingspartners. Al deze verschillende vormen vragen om verschillende typen (sturings)relaties tussen de gemeente en haar samenwerkingspartners. Zo kan er sprake zijn van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, een subsidierelatie, een gezamenlijke eigenaarsrelatie in publiekrechtelijke organisaties et cetera. Alles bij elkaar maakt het een complex speelveld waarin de gemeente opereert en waarbij tegelijkertijd de uitvoering meer op afstand lijkt te staan. In deze context vraagt de raad van de gemeente Stichtse Vecht zich af of de gemeente nog voldoende regie heeft, en of de raad binnen dit complexe speelveld nog voldoende zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken.

Hiertoe heeft de raad in november 2022 unaniem een motie aangenomen waarmee de raad het college vraagt om een toelichting op de visie van de gemeente op haar eigen rol en positie in dat complexe speelveld.² De raad geeft in de motie aan dat de gemeente Stichtse Vecht een regiegemeente is. De raad constateert in de motie dat de gemeente namelijk veel belangrijke taken via aanbestedingen en gemeenschappelijke regelingen op afstand zet. De raad is verder van mening dat de invulling van de regiefunctie door de gemeente grote consequenties heeft voor inwoners en de samenwerking met instellingen, bedrijven en andere gemeenten. De raad geeft daarbij ook aan dat de vorm en mate van regievoering van invloed is op de controlerende rol van de raad. De raad vraagt hierom het college om een toelichting te geven op de visie van de gemeente op haar eigen rol en positie als regiegemeente. Inmiddels heeft het college de toelichting gegeven en aansluitend hierop heeft de raad de rekenkamer gevraagd om verder onderzoek te doen naar het functioneren van de gemeente in haar rol als regiegemeente.

In het voorliggende rapport worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd.

1.2. Onderzoeksvragen

Centrale vraag

Hoe voert de gemeente regie op de samenwerking met anderen in het geval deze taken uitvoeren voor de gemeente, of anderszins een bijdrage leveren, om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren?

Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd. De deelvragen over het theoretisch kader worden behandeld in bijlage 1 van dit rapport. De andere deelvragen worden kort beantwoord in hoofdstuk 6 van deel 1 van het rapport en meer uitvoerig in deel 2.

² Bron: motie 'Visiedocument regiegemeente' met nr. M.5.1 d.d. 8 november 2022.

Theoretisch kader

- > Welke bestuurskundige inzichten over regievoering zijn relevant voor de vormgeving en inrichting van regievoering door de gemeente?
- > Wat betekenen deze inzichten voor de rolverdeling tussen de raad en het college, in het bijzonder voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Visie en beleid

- 1 Welke visie heeft de gemeente op regievoering en welke doelen heeft de gemeente daarbij voor ogen?
- 2 Waarom, hoe en wanneer is deze visie tot stand gekomen?
- 3 Is deze visie vastgesteld door de raad en het college?

Uitvoering en Resultaten

- 4 Hoe heeft de gemeente de visie vertaald naar de rollen en de werkwijze van de raad, het college en de ambtelijke organisatie?
- 5 Hoe verloopt de regie van de gemeente in de praktijk?
 - > Van welke regietypen en wijzen van sturen is er sprake?
- 6 Zijn de doelen die de gemeente voor ogen had met regievoering gerealiseerd?

Sturing door de raad

- 7 Hoe wordt de raad betrokken bij regievoering?
 - > Hoe oefent de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?
 - > Met welke (verantwoordings)informatie wordt de raad in positie gebracht om deze rollen in te kunnen vullen?

1.3. Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente Stichtse Vecht regie voert en daarmee sturing geeft aan partners teneinde haar beleidsdoelen en (wettelijke) taken te realiseren. Het richt zich op de rollen en werkwijzen van de raad, het college en die van de ambtelijke organisatie. Het onderzoek geeft geen oordeel over de prestaties van partners. Het gaat primair om de wijze van regievoering en sturing vanuit de gemeente.

1.4. Aanpak van het onderzoek

Aanpak

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd: oriëntatie, verdieping en rapportage.

Uit de oriënterende fase bleek dat de gemeente Stichtse Vecht niet expliciet gekozen heeft om een regiegemeente te zijn. Er bleken ook verschillende beelden te bestaan over wat regie precies omvat. Hiermee was de oorspronkelijke centrale vraagstelling voor het onderzoek prematuur: “Hoe functioneert de gemeente Stichtse Vecht als regiegemeente?”. De centrale vraag en de deelvragen zijn dan ook in afstemming met de rekenkamer herijkt.

Voor de verdiepende fase zijn vier casussen bestudeerd. Hiertoe zijn documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd. Het doel van de casusstudie is om de abstracte term ‘regie’ meer concreet te maken en betekenis te geven voor de praktijk van de gemeente Stichtse Vecht. Deze aanpak past ook meer bij de gemeente Stichtse Vecht, waar vooral een pragmatische insteek de boventoon voert. Uit een groslijst van voorbeelden, die in gesprekken in de oriënterende fase zijn genoemd, zijn de onderstaande vier casussen geselecteerd. Daarbij is zoveel als mogelijk geprobeerd een spreiding aan te brengen over de vier verschillende typen van regievoering en verschillende beleidsdomeinen.

- 1 Uitvoeringsgerichte regie.
Samenwerking in de verbonden partij **Omgevingsdienst Regio Utrecht**. De omgevingsdienst is een gemeenschappelijke regeling en heeft daarmee een publiekrechtelijke relatie met de gemeente. Het sluit aan op uitvoeringsgerichte regie. Hier zit een wettelijke verplichting in tot uitvoering van wettelijke taken door een omgevingsdienst maar bevat ook keuzes rondom welke taken wel of niet uit te laten voeren.
- 2 Beheersingsgerichte regie.
TIM Stichtse Vecht. Sluit aan op beheersingsgerichte regie. Er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer situatie en een privaatrechtelijk contract tussen de gemeente en Stichting Timon.
- 3 Alle vier regietypen.
De **energie- en warmtetransitie**. Een complexe opgave waarbij de gemeente moet samenwerken met allerlei partijen zoals inwoners, bedrijven en (mede)overheden. Alle vier regietypen kunnen in principe voorkomen.
- 4 Visionaire regie.
Samenwerking in **U10-verband**. Dit is een platform voor bestuurlijke afstemming op regionaal niveau. Het is de meest lichte vorm van publiekrechtelijke samenwerking dat in een bestuurlijk covenant is vastgelegd. Er zijn verder geen bevoegdheden overgedragen aan de U10 en in de kern draait het om visievorming op regionaal niveau waarbij geen enkele speler doorzettingsmacht heeft. In dat licht sluit het aan op visionaire regie.

In de laatste stap is de rapportage tot stand gekomen conform het protocol van de rekenkamer. Allereerst is het conceptrapport van bevindingen is voor ambtelijke verificatie voorgelegd en zijn op- en aanmerkingen verwerkt. Daarna zijn in het eindrapport de conclusies en aanbevelingen toegevoegd en is dit voor een bestuurlijke zienswijze aan het college voorgelegd.

Evaluatiemodel en normenkader

Voor het onderzoek is een evaluatiemodel nodig zodat ook helder is met welke bril we kijken naar regie. Tevens zijn normen nodig om op een navolgbare wijze een oordeel te vormen over de praktijk van regievoering door de gemeente Stichtse Vecht. Om te komen tot een evaluatiemodel en normenkader heeft de rekenkamer twee vragen gesteld:

- > Welke bestuurskundige inzichten over regievoering zijn relevant voor de vormgeving en inrichting van regievoering door de gemeente?
- > Wat betekenen deze inzichten voor de rolverdeling tussen de raad en het college, in het bijzonder voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Deze twee vragen worden uitvoerig behandeld in bijlage 1 van dit rapport. Hieronder presenteren we het in dit onderzoek gekozen evaluatiemodel dat is voortgevloeid uit de beantwoording van deze vragen.

Wat is regie?

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat.

Bron: Partners+Pröpper in opdracht van het Min.v.BZK, 2004

REGIE ALS VORM VAN STUREN

In dit onderzoek gaan we in op regie als vorm van sturen. We onderscheiden daarbij vier typen regie:

- 1 **De beheersingsgerichte regisseur.** Dit type regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht en aan de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven. Op basis van diverse machtsbronnen kunnen actoren gedwongen worden zijn script te spelen. Het eigen script is daarbij feitelijk een extra machtsbron.
- 2 **Uitvoeringsgerichte regisseur.** De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. Hij voert het script van een andere actor uit.
- 3 **Faciliterende regisseur.** Bij dit type regie stelt de regisseur zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen en ontbeert een doorzettingsmacht.
- 4 **Visionaire regisseur.** Er is sprake van een grote vrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar de regisseur ontbeert de benodigde machtsbronnen om het script bij andere actoren af te dwingen, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is.

Uit het bovenstaande blijkt dat het type regie afhankelijk is van twee variabelen, namelijk de mate van doorzettingsmacht van de gemeente of het hebben van een eigen script. De mix van deze twee variabelen bepalen welk type regie mogelijk is, zie de onderstaande figuur. Dit is echter geen automatisme want gemeenten hebben hierin een vrije keuze. Zo kunnen gemeenten er ook voor kiezen om hun doorzettingsmacht, in het geval ze dat hebben, niet in te zetten.

Het is dus belangrijk dat de gemeente afspraken maakt met samenwerkingspartners welk type regie, of mix van typen, door de gemeente kan en zal worden ingezet. Dit om verwachtingen over en weer helder te maken. Dit is een van de drie hoofdnormen in het onderzoek. Daarnaast vragen verschillende regietypen ook verschillende bestuursstijlen/-rollen van de raad. In het geval van de typen 'beheersingsgericht' en 'uitvoeringsgericht' moet de gemeente zaken vast zetten. De regietypen

'visionair' en 'faciliteren' vragen juist om zaken los te laten. De andere hoofdnorm in het onderzoek is dan ook dat de raad een passende rol speelt bij het type regie dat door de gemeente wordt ingezet. Hoe dan ook, uiteindelijk heeft regie een bedoeling. Uiteindelijk draait het voor de gemeente om het realiseren van een opgave en het bereiken van een beleidsdoel. Regievoering is daartoe een sturingsmiddel. Dit is dan ook de derde hoofdnorm in het onderzoek: de regievoering van de gemeente leidt tot het bereiken van de gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen.

Vier regietypen		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettings- macht	Ja	Beheersingsgerichte regie Eigen beleid opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regie Beleid van een ander opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regie Een wervende visie articuleren zodat anderen daar vanuit hun visie kunnen aansluiten om tot coproductie te komen	Faciliterende regie Zonder uitgesproken visie vooraf stimuleren dat anderen tot beleid en samenwerking komen

De hoofdnomen voor regievoering op een rij:

- De regievoering leidt tot het bereiken van de gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen.
- De gemeente maakt afspraken met samenwerkingspartners welk type regie, of mix van typen, door de gemeente wordt ingezet om verwachtingen over en weer helder te maken.
- De raad speelt een passende rol bij het type regie dat door de gemeente wordt ingezet.

PRESTATIEVELDEN VAN REGIE EN WIJZE VAN STURING: VASTZETTEN EN LOSLATEN

Om goede regie te kunnen voeren, los van welk type dan ook, is het nodig om een vijftal prestaties te leveren, zie de onderstaande figuur 'de prestatievelden van regie'. De vijf prestatievelden worden in dit onderzoek gebruikt om eventuele verklarende factoren op te sporen voor het wel of niet voldoen aan de hoofdnormen voor regievoering.



© Partners+Pröpper

1.5. Leeswijzer

Het voorliggende rapport is in lagen opgebouwd:

- 1 Het rapport start met de conclusies en aanbevelingen voor de lezer die snel de kern tot zich wil nemen.
- 2 Hoofdstuk 2 bevat een korte beantwoording van de deelvragen voor de lezer die meer details tot zich wil nemen.
- 3 De daarop volgende hoofdstukken gaan dieper in op de deelvragen.
- 4 In bijlage 1 is een theoretisch kader uitgewerkt over regievoering dat als basis heeft gediend voor het toegepaste evaluatiemodel en normenkader van het onderzoek,

2. Korte beantwoording deelvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de deelvragen zo beknopt als mogelijk. In de volgende hoofdstukken behandelen we de deelvragen meer in detail.

DEELVRAGEN

- 1 Welke visie heeft de gemeente op regievoering en welke doelen heeft de gemeente daarbij voor ogen?
- 2 Waarom, hoe en wanneer is deze visie tot stand gekomen?
- 3 Is deze visie vastgesteld door de raad en het college?

TOEGEPASTE NORMEN

- De gemeente is zich ervan bewust dat zij niet in staat is om alle (maatschappelijke) opgaven alleen te realiseren, en dat daarom moet worden samengewerkt met andere actoren.
- De gemeente is zich ervan bewust dat daarbij verschillende vormen van samenwerking nodig zijn met als gevolg dat ook verschillende vormen van sturing ingezet moeten worden.
- De gemeente onderscheidt daarbij regie als een bijzondere vorm van sturen dat is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat.
- De visie op samenwerking en de doelen die daarmee worden beoogd zijn vastgesteld door de raad.

- 1 De gemeente Stichtse Vecht is zich ervan bewust dat samenwerking nodig is om de zelf opgelegde maatschappelijke opgaven, en door andere opgelegde taken (wettelijke taken), te kunnen realiseren. De gemeente is zich er ook van bewust dat daarbij verschillende vormen van samenwerking, en daarmee verschillende vormen van regie, nodig zijn. Dit blijkt uit de overkoepelende toekomstvisie van de gemeente. In deze visie heeft samenwerking met wisselende partners namelijk een plek. Aan de hand van het onderwerp dat voorligt kiest de gemeente een positie en partners.

De gemeente expliciteert regie niet als een bijzondere manier van sturing en het is ook geen leidend principe. Afhankelijk van het onderwerp wil de gemeente steeds afwegen om het werk zelf te doen, uit te besteden of samenwerking te vinden in het netwerk. De gemeente kiest voor een pragmatische benadering op maat, uitgaande van de eigen kracht en vanuit het belang van de inwoners. De gemeente heeft dan ook taken uitbesteed, of werkt samen met anderen of voert taken in eigen beheer uit. Alle mogelijke vormen zijn daarmee aanwezig en daartoe is ook beleid vastgesteld met betrekking tot Verbonden partijen, Subsidies en Inkoop en Aanbesteden:

- > Om keuzes te kunnen maken is er voor samenwerking in verbonden partijen een afwegingskader vastgesteld, de Nota verbonden partijen die in 2018 is geactualiseerd. Deze nota bevat een stappenplan om te komen tot een besluit over het wel of niet deelnemen aan een verbonden partij en welke vorm dan passend zou zijn.
- > De gemeente stelt voor een periode van vier jaar een subsidieprogramma op. In het subsidieprogramma wordt het doel van subsidies beschreven. Een belangrijke voorwaarde voor het beschikbaar stellen van een subsidie is dat de activiteiten van de subsidieontvanger bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen.
- > Het beleid ten aanzien van inkopen is vervat in de 'Beleidsregels Inkoop- en aanbestedingsbeleid Stichtse Vecht' van 2020. Het bevat onder andere regels over contractbewaking en -sturing.

Het ontbreekt nog aan een afwegingskader, zoals bij verbonden partijen, waarmee een keuze gemaakt kan worden tussen zelf doen, inkopen (overheidsopdracht) of subsidiëren. Het college en de directie van de ambtelijke organisatie zijn wel van plan een dergelijk kader te ontwikkelen. Daarbij

merken we op dat in het geval er sprake is van een in rechte afdwingbare tegenprestatie, er sprake is van een overheidsopdracht. De gemeente kan in dat geval geen keuze maken tussen een overheidsopdracht of subsidiëren.

- 2 De toekomstvisie is tot stand gekomen naar aanleiding van de fusie van de drie voormalige gemeenten Maarssen, Breukelen en Loenen.
- 3 De toekomstvisie, de nota verbonden partijen en het subsidieprogramma zijn door de raad vastgesteld. De Beleidsregels Inkoop- en aanbestedingsbeleid Stichtse Vecht zijn door het college vastgesteld.

DEELVRAGEN

- 4 Hoe heeft de gemeente de visie vertaald naar de rollen en de werkwijze van de raad, het college en de ambtelijke organisatie?
- 5 Hoe verloopt de regie van de gemeente in de praktijk?
 - > Van welke regietypen en wijzen van sturen is er sprake?
- 6 Zijn de doelen die de gemeente voor ogen had met regievoering gerealiseerd?

TOEGEPASTE NORMEN

- De regievoering van de gemeente leidt tot het bereiken van de gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen.
- De gemeente maakt afspraken met samenwerkingspartners welk type regie, of mix van typen, door de gemeente wordt ingezet om verwachtingen over en weer helder te maken.

- 4 De vertaling van regievoering naar de verschillende rollen van de raad, college en ambtelijke organisatie verschilt naar aard van de relatie tussen de gemeente en partijen. Voor deelneming in verbonden partijen ligt dat anders dan in het geval van subsidies of inkoop- en aanbestedingen.

De gemeente heeft de verschillende rollen vastgelegd in de verschillende nota's en regelingen. Daarbij merken we op dat de nota verbonden partijen is verouderd. Dit omdat per 1 juli 2022 de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht is, het is hierop nog niet aangepast. De nieuwe Wgr bevat allerlei nieuwe instrumenten die de positie van de raad versterken. Deze zijn door de gemeente nog niet opgenomen in een herziene nota verbonden partijen.

- 5 Afhankelijk van de relatie met partijen is er sprake van een of meer regietypen die de gemeente inzet:
 - > Zo worden voor de energie- en warmtetransitie alle mogelijke regietypen ingezet;
 - > Voor verbonden partijen de beheersings- en uitvoeringsgerichte typen;
 - > Ten aanzien van TIM SV de beheersings-, visionaire- en faciliterende regietypen;
 - > In U10 verband enkel het visionaire regietype.

Dit maakt dat er sprake is van een complex speelveld waarbij op maat regietypen worden ingezet. Omdat dit vooraf niet over en weer expliciet met partijen wordt afgesproken, en over en weer verwachtingen niet altijd duidelijk zijn, leidt dit in sommige gevallen tot verwarring en zelfs tot spanningen. Dat is het meest zichtbaar bij TIM SV.

Ook vraagt regievoering om een behoorlijke inspanning en personele capaciteit van de gemeente. Dat is het meest zichtbaar rondom de energie- en warmtetransitie. Partijen ervaren onvoldoende regie vanuit de gemeente. Zij missen vooral onvoldoende besluit- en slagvaardigheid. Zij hebben wel begrip voor het feit dat het niet makkelijk is om voldoende capaciteit en kennis in huis te halen maar zitten wel te springen om vervolgstappen van de gemeente, om in coproductie en samenwerking zaken te kunnen realiseren.

- 6 Rondom de samenwerking in de verbonden partijen zoals de omgevingsdienst en U10 weet de gemeente de beleidsdoelen te realiseren. Het gaat daarbij om samenwerking met andere overheden.

Rondom de samenwerking met TIM SV en de energie- en warmtetransitie weet de gemeente de beleidsdoelen nog niet te realiseren. Het gaat daarbij om samenwerking met private partijen. Zo zijn de doelen met betrekking tot de transformatie in het sociale domein nog niet gerealiseerd, wat wel nodig is om de kosten te beheersen. De doelen rondom zon op dak en de warmtetransitie zijn nog niet gerealiseerd. Dat vraagt nog om intensievere relatieopbouw, daadwerkelijke inspanningen en investeringen van partijen en besluit- en slagvaardigheid van de gemeente om die partijen ook vervolgstappen te kunnen laten nemen.

De ambtelijke organisatie geeft wel aan tegen een beperkte ambtelijke capaciteit aan te lopen om goede regie te kunnen voeren binnen het complexe regionale speelveld, zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Daarom is in 2020 is in opdracht van het college onderzocht waarop nog verdere doorontwikkeling nodig. Hieruit zijn verschillende ontwikkellijnen voortgekomen, waaronder een tweetal die raakvlakken hebben met het onderwerp regievoering:

- 1 **Externe oriëntatie:** de gemeente wil de externe oriëntatie richting partners in de regio verbeteren. De gemeente is kwetsbaar als het gaat om het aantal medewerkers dat over deze externe oriëntatie beschikt. Het moet verder helder zijn wat de strategie is van de gemeente en welke rol de gemeente het beste past;
- 2 **Strategisch vermogen:** het strategisch vermogen ontbreekt op specifieke plaatsen in de organisatie. Dat vermogen is noodzakelijk om de regionale bestuurstafels te ondersteunen en daarmee de positie in de regio te versterken.

DEELVRAAG

- 7 Hoe wordt de raad betrokken bij regievoering?
- > Hoe oefent de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?
 - > Met welke (verantwoordings)informatie wordt de raad in positie gebracht om deze rollen in te kunnen vullen?

TOEGEPASTE NORM

- De raad speelt een passende rol bij het type regie dat door de gemeente wordt ingezet.

De raad wordt voor zijn kaderstellende rol door het college in stelling gebracht door visie- beleidsstukken, verordeningen, begrotingen en cetera voor besluitvorming voor te leggen. Alles wat binnen de bevoegdheid van de raad valt ligt ter besluitvorming aan de raad voor. Het college gaat daarbij nog een stap verder. Het vraagt de raad ook om vaststelling en zienswijzen rondom belangrijke uitvoeringsprogramma's. De raad is met de informatie, zoals door het college gegeven, ruimschoots in staat zijn kaderstellende rol in te vullen. Ook voor de invulling van de controlerende rol ontvangt de raad informatie via de producten van de reguliere P&C-cyclus, tussentijdse rapportages over onderwerpen en raadsinformatiebrieven.

Er zijn drie aandachtspunten die door raadsleden worden genoemd:

- > Het sluiten van een privaatrechtelijke contracten is strikt genomen een collegebevoegdheid. Raadsleden geven in een gesprek aan dat het, achteraf gezien, het verstandig had geweest het contract met stichting Timon voor te leggen aan de raad voor een zienswijze. Dat had kunnen voorkomen dat de raad achteraf, na een onderzoek van BDO, zich verrast voelde en voor voldongen feiten werd gesteld.
- > Bij vaststelling van beleid of uitvoeringsplannen maakt de raad als collectief onvoldoende afspraken met het college hoe, waarop en wanneer de raad wil monitoren. De raad is niet in staat hier een gedeeld beeld over te vormen.
- > De raad neemt onvoldoende tijd en ruimte voor verdieping op verbonden partijen. In het verleden werd hiertoe de raad bijgestaan door raadsrapporteurs maar dat is losgelaten.

Een aandachtspunt dat wij waarnemen tijdens het onderzoek is dat raadsleden geen scherp beeld hebben bij regievoering. Er is geen scherp beeld over welke instrumenten de gemeente kan inzetten om invloed uit te oefenen en wat precies de ruimte van invloed is, gegeven een bepaalde samenwerkingsvorm. Beheersingsgerichte regie is de dominante lijn waarlangs de raad het gesprek voert, in plaats van het hele speelveld van verschillende typen regie in ogenschouw te nemen. De raad wordt daartoe ook door het college niet in positie gebracht. Er vindt voorafgaande aan samenwerking met partners, of tussentijds, tussen de raad en het college geen gesprek plaats welk regietype, of mix van typen, de gemeente kan en wil voeren. De verwachtingen over en weer zijn dan ook niet helder. De raad kan hiermee niet welbewust een passende rol invullen.

3. Visie en beleid

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 t/m 3 behandeld.

DEELVRAGEN

- 1 Welke visie heeft de gemeente op regievoering en welke doelen heeft de gemeente daarbij voor ogen?
- 2 Waarom, hoe en wanneer is deze visie tot stand gekomen?
- 3 Is deze visie vastgesteld door de raad en het college?

3.1 Overkoepelende visie van de gemeente op samenwerking

De raad heeft eind 2022 unaniem een motie aangenomen. Met de motie vraagt de raad het college om een toelichting op de visie van de gemeente op haar eigen rol en positie als regiegemeente.³ De raad veronderstelt daarmee dat de gemeente een regiegemeente is. Zowel raad als college hebben echter nooit formeel besloten een regiegemeente te willen zijn. Dat blijkt uit gesprekken in het kader van dit onderzoek en uit het antwoord van het college op de motie van de raad.⁴ Het college geeft aan dat in het verleden geen expliciete keuze is gemaakt om een regiegemeente te willen zijn of daarnaar toe te willen groeien. Dat betekent niet dat er geen sprake is van regievoering door de gemeente. Ook de gemeente Stichtse Vecht, net zoals alle andere gemeenten in Nederland, werkt samen met anderen om maatschappelijke opgaven te realiseren en laat ook (wettelijke) taken uitvoeren door anderen. De toekomstvisie 'Focus op morgen 2013-2040' laat dit ook zien, zie het onderstaande kader. Deze visie is tot stand gekomen naar aanleiding van de fusie van de drie voormalige gemeenten Maarssen, Breukelen en Loenen, en door de raad vastgesteld.

"Stichtse Vecht moet bestuurlijk op vele fronten acteren met wisselende partners en agenda's. Stichtse Vecht kiest aan de hand van het onderwerp en de agenda een positie of een partner, altijd uitgaande van eigen kracht en vanuit het belang van de inwoners."
Bron: Toekomstvisie 'Focus op morgen 2013-2040'.

De gemeente ziet daarmee 'regie' niet als leidend principe voor sturing. Het kiest voor een pragmatische benadering op maat.⁵ Afhankelijk van het onderwerp vindt steeds de afweging plaats om het werk zelf te doen, uit te besteden of samenwerking te vinden in het netwerk. De gemeente heeft dan ook taken uitbesteed, of werkt samen met anderen of voert taken in eigen beheer uit. Dat maakt dat in principe alle vormen van regievoering aanwezig zijn.

Het ontbreekt nog aan een overkoepelend afwegingskader waarmee een keuze gemaakt kan worden tussen zelf doen, inkopen of subsidiëren. Daarbij merken we op dat in het geval er sprake is van een in rechte afdwingbare tegenprestatie, er sprake is van een overheidsopdracht. De gemeente kan in dat geval geen keuze maken tussen een overheidsopdracht of subsidiëren. Er is echter wel de behoefte om over alle vormen van samenwerking een afwegingskader te ontwikkelen. Hiertoe willen het college en de directie van de ambtelijke organisatie allereerst de doelen die de gemeente wil realiseren scherp krijgen, om vervolgens te bepalen wat de eigen bijdrage aan die doelen van de gemeente zou moeten zijn en/of de bijdragen van anderen.⁶

³ Bron: motie 'Visiedocument regiegemeente' met nr. M.5.1 d.d. 8 november 2022.

⁴ Bron: beantwoording motie nr. M.5.1 door het college.

⁵ Bron: interviews

⁶ Bron: interviews

3.2 Samenwerken in verbonden partijen

Om keuzes te kunnen maken is er voor samenwerking in verbonden partijen een afwegingskader vastgesteld, namelijk de Nota verbonden partijen die in 2018 is geactualiseerd. Deze nota bevat een stappenplan om te komen tot een besluit over het wel of niet deelnemen aan een verbonden partij en welke vorm dan passend zou zijn. Denk aan keuzes omtrent een privaat- of een publiekrechtelijke vorm en verschillende vormen binnen deze hoofdvormen. Op hoofdlijnen kiest de gemeente voor samenwerking in een verbonden partij als aan alle onderstaande voorwaarden is voldaan:⁷

- > Er sprake is van een publiek belang. Als daar geen sprake van is laat de gemeente het aan de markt over;
- > Het vraagt om actieve of volledige betrokkenheid van de gemeente. Als dat niet zo is kan de taak op afstand worden gezet met verschillende instrumenten zoals: subsidies, leningen of garantstellingen of opdrachtverlening aan derden;
- > De gemeente kan of wil de taak niet zelfstandig uitvoeren;
- > De voorwaarden voor toetreding en effecten van samenwerking zijn per saldo positief. Zo niet dan voert de gemeente de taak alsnog zelf uit.

3.3 Samenwerken in een subsidierelatie

De gemeente beschikt over een Algemene Subsidieverordening dat het juridische kader en bevoegdheden van het college omvat. De inhoudelijke visie van de gemeente is beschreven in het subsidieprogramma. De gemeente stelt voor een periode van vier jaar een subsidieprogramma op, en de raad stelt deze vast. In het subsidieprogramma is het algemene doel van subsidieverstreking beschreven, zie het onderstaande kader. Daaruit blijkt dat een belangrijke voorwaarde voor het beschikbaar stellen van een subsidie is dat de activiteiten van de subsidieontvanger bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen.

“Subsidies verstrekken we om activiteiten te ondersteunen die zonder een financiële bijdrage van de gemeente niet georganiseerd kunnen worden. Deze activiteiten stimuleren we omdat ze bijdragen aan een bepaald beleidsdoel.”

Bron: Subsidieprogramma 2021-2024

De gemeente ziet subsidies als een financieel instrument waarmee, net zoals bij inkoop en aanbesteding (overheidsopdracht), beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd. De gemeente is zich daarbij bewust van het verschil tussen subsidieverstreking en een overheidsopdracht. Dat blijkt uit het kader dat is opgenomen in het subsidieprogramma waarmee afwegingen kunnen worden gemaakt om te kiezen voor een subsidie of een overheidsopdracht, zie de onderstaande tabel.

Overheidsopdracht	Subsidieverstreking
Werkzaamheden worden verricht voor de gemeente en in het belang van de gemeente.	Activiteiten worden verricht met of ten behoeve van derden en in het algemeen belang.
De prijs omvat kosten en winst.	Subsidie omvat meestal een deel van de kosten.
Europese aanbestedingsbeginselen.	Beginselen van behoorlijk bestuur.
Er is marktwerking.	Er is geen marktwerking.

Tabel 3.1 Kenmerken van een overheidsopdracht en subsidie. Bron: subsidieprogramma 2021-2024

Wij voegen daaraan toe dat, in het geval van een overheidsopdracht, prestaties privaatrechtelijk afdwingbaar zijn. In het geval van subsidie kan het ook wenselijk zijn een prestatie afdwingbaar te maken.

⁷ Bron: nota verbonden partijen, 2018

Dan kan een uitvoeringsovereenkomst onderdeel zijn van de subsidiebeschikking. Het is dan belangrijk om goed in de gaten te houden dat de subsidie niet het karakter krijgt van een overheidsopdracht, omdat in dat geval aanbestedingsbeginselen van kracht worden. Ook zien we in de praktijk rondom subsidieverstrekking dat meerdere partijen de activiteiten zouden kunnen verrichten. In dat geval zetten sommige gemeenten zogeheten 'subsidietenders' in. Bij een tenderprocedure gaat het om een rangschikking van subsidieaanvragen op basis van een (onderlinge) vergelijking op één en hetzelfde moment onder dezelfde omstandigheden. De aanvragen die aan de voorwaarden voldoen, worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria die voor alle aanvragers gelden.

3.4 Samenwerken in een inkoop- of aanbestedingsrelatie

De gemeente beschikt over beleid op het terrein van inkopen en aanbesteden, dat door het college is vastgesteld. Het beleid is vervat in de 'Beleidsregels Inkoop- en aanbestedingsbeleid Stichtse Vecht' van 2020. Het bevat regels over wanneer er sprake is van een enkelvoudige- of meervoudige onderhandse aanbesteding en een nationale- of Europese openbare aanbesteding. Daarnaast bevat het regels over contractbewaking en -sturing.

4. Uitvoering en resultaten

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 4 t/m 6 behandeld.

DEELVRAGEN

- 4 Hoe heeft de gemeente de visie vertaald naar de rollen en de werkwijze van de raad, het college en de ambtelijke organisatie?
- 5 Hoe verloopt de regie van de gemeente in de praktijk?
 - > Van welke regietypen en wijzen van sturen is er sprake?
- 6 Zijn de doelen die de gemeente voor ogen had met regievoering gerealiseerd?

4.1 Rollen en werkwijzen raad, college en ambtelijke organisatie

In deze paragraaf bespreken we verschillende vormen van samenwerking en de vertaling naar de rollen van de raad, college en de ambtelijke organisatie. Achtereenvolgens voor samenwerking in verbonden partijen, subsidie- en inkooprelaties. We sluiten af met een ontwikkelagenda zoals deze in de ambtelijke organisatie momenteel vorm krijgt.

4.1.1 Samenwerken in verbonden partijen

Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk beschikt de gemeente over een Nota verbonden partijen. Dat bevat een stappenplan om te komen tot een besluit over het wel of niet deelnemen aan een verbonden partij en welke vorm passend zou kunnen zijn. Denk aan keuzes omtrent een privaat- of een publiekrechtelijke vorm en verschillende vormen binnen deze twee hoofdvormen.

De nota besteedt aandacht aan de rollen van de raad en die van het college. Ten aanzien van de sturing op verbonden partijen onderscheidt de gemeente twee rollen:⁸

- > **Een eigenaarsrol** die is belegd bij een coördinerend portefeuillehouder. Dit is in principe de portefeuillehouder Financiën die optreedt in het Algemeen Bestuur van een verbonden partij. De eigenaarsrol richt zich op de continuïteit van de verbonden partij. Hier gaat het om het bewaken van de continuïteit en begroting. De portefeuillehouder informeert het college over problemen in de bedrijfsvoering en financiële tegenvallers.
- > **Een opdrachtgeversrol** die is belegd bij een beleidsinhoudelijk portefeuillehouder. De opdrachtgeversrol richt zich op het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente. Hier gaat het om het formuleren van afspraken over te leveren diensten en het bewaken van de prijs/kwaliteit.

De nota schrijft voor dat jaarlijks een risicoscan wordt uitgevoerd op verbonden partijen. Twee maal per jaar wordt de risicoscan en de jaarstukken (begroting en jaarrekening) van de verbonden partijen in een informerende bijeenkomst met de raadscommissie besproken.

Wij merken op dat de nota is verouderd. Per 1 juli 2022 is namelijk de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht. De nota is hierop nog niet aangepast. De nieuwe Wgr bevat allerlei nieuwe instrumenten die tijd zullen vragen om geïmplementeerd te kunnen worden. Sommige onderdelen zijn direct per 1 juli 2022 van kracht, voor andere onderdelen hebben deelnemers van een gemeenschappelijke regeling tot 1 juli 2024 de tijd om de regeling te implementeren. Het doel van de wetwijziging is het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Dat gaat dus over de rol van de raad die met de nieuwe wet wordt versterkt. De wetwijziging bestaat uit drie belangrijke onderdelen die we hieronder kort samenvatten:

⁸ Bron: nota verbonden partijen, 2018

- 1 **Het versterken van de positie van de gemeenteraden** bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen. Dit wordt mogelijk gemaakt door introductie van een zienswijzeprocedure, door de actieve informatieplicht van het bestuur van gemeenschappelijke regelingen naar de raden, en de mogelijkheid voor de raden om een adviescommissie in te stellen;
- 2 Het creëren van **aanvullende controle-instrumenten voor de gemeenteraden**, via de introductie van de mogelijkheid van het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie en een verduidelijking van de onderzoeksbevoegdheden van de lokale rekenkamer;
- 3 **Het verbeteren van de positie van de gemeenteraden** met betrekking tot het functioneren van de gemeenschappelijke regeling, via het aanscherpen van de uittredingsregelingen, het aanpassen van de begrotingscyclus en het opnemen van de mogelijkheid van evaluatie van de regeling.

In de onderstaande tabel presenteren we de impact van de nieuwe Wgr op de huidige nota van de gemeente en de rol van de raad. Daarbij merken we op dat de Wgr zich op publiekrechtelijke verbonden partijen richt. De Wgr richt zich niet op privaatrechtelijke verbonden partijen, zoals naamloze- en besloten vennootschappen, stichtingen en verenigingen. Het is daarbij van belang bewust te zijn dat een privaatrechtelijke rechtspersoon niet beheerst wordt door publiekrecht. Het waarborgen van de beschikbaarheid van verantwoordingsinformatie, openbaarheid en dergelijke moet afzonderlijk worden geregeld. Deze zijn bij de publiekrechtelijke varianten van rechtswege gegeven. In het geval van privaatrechtelijke verbonden partijen heeft de raad dus geen wettelijk verankerde invloeds- of informatiepositie, zoals bij publiekrechtelijke verbonden partijen via de Wet gemeenschappelijke regelingen wel is geregeld. Informatie- en beïnvloedingsmomenten vanuit de raad berusten daarmee geheel op aanvullende afspraken die raad en college onderling willen en kunnen maken. De raad heeft daarbij wel zijn kaderstellende rol via het budgetrecht en zijn controlerende rol ten aanzien van het college. Het college vertegenwoordigt de gemeente immers in zijn aandeelhoudersrol.

Nota verbonden partijen 2018 Stichtse Vecht	Aanvullende bevoegdheden van de raad op basis van wijzigingen in de Wgr
Versterken van de positie van de gemeenteraden bij de besluitvorming	
Toetreding, wijziging, uittreding of opheffing van een gemeenschappelijke regeling	Geen aanvullingen op de huidige bevoegdheden van de raad.
Vaststellen van de regeling	De raad krijgt vooraf de gelegenheid een zienswijze te geven op het gehele ontwerp van de regeling. Burgerparticipatie: de verplichting om in de gemeenschappelijke regeling vast te leggen of, en zo ja op welke wijze, burgers de mogelijkheid krijgen tot inspraak over bepaalde onderwerpen die bij de gemeenschappelijke regeling zijn belegd.
Aanwijzing leden van het algemeen bestuur	Geen aanvullingen op de huidige bevoegdheden van de raad. Gemeenteraden kunnen een gezamenlijk voorstel doen tot het oprichten van een gemeenschappelijke adviescommissie.
Controle-instrumenten	
Jaarrekening ter kennisname	Een actieve informatieverplichting van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling naar de deelnemende gemeenteraden.

	Raden kunnen een gezamenlijke onderzoekscommissie instellen.
	Verduidelijking van de mogelijkheid voor lokale rekenkamers om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling.
Verbeteren van de positie van de gemeenteraden	
Zienswijze op de ontwerpbegroting	De bevoegdheid om een zienswijze in te dienen voorafgaand aan het nemen van besluiten door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling; Verruiming van de termijnen van de begroting en de jaarrekening: gemeenteraden krijgen langer de tijd om een zienswijze op de conceptbegroting van een gemeenschappelijke regeling te geven.
Afspraken over uittreding en evaluatie	
Uittreding	In alle gemeenschappelijke regelingen moeten afspraken worden vastgelegd over de gevolgen van uittreding voor het vermogen van de rechtspersoon.
Evaluatie	Het is verplicht om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling.

Tabel 4.1 : Impact van de wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

4.1.2 Samenwerken in een subsidierelatie

Zoals eerder genoemd stelt de gemeente Stichtse Vecht voor een periode van vier jaar een subsidieprogramma op. De raad stelt het subsidieprogramma vast op basis waarvan subsidies kunnen worden aangevraagd. In het subsidieprogramma wordt in elk geval opgenomen:

- > De beleidsdoelen en -effecten van de subsidie;
- > Het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budget.

De gemeente beschikt verder over een Algemene Subsidieverordening die in 2020 door de raad is vastgesteld. Conform deze verordening verstrekt de gemeente subsidies aan instellingen met een rechtspersoonlijkheid, dat een bevoegdheid is van het college.

4.1.3 Samenwerken in een inkoop- of aanbestedingsrelatie

Inkopen en aanbesteden is een collegebevoegdheid, het college is bevoegd om privaatrechtelijke contracten aan te gaan. De regels hiertoe zijn zoals eerder genoemd vervat in de 'Beleidsregels Inkoop- en aanbestedingsbeleid Stichtse Vecht' van 2020.

Rondom inkoop en aanbesteden spelen er aandachtspunten binnen de gemeente Stichtse Vecht. In november 2022 is het voorstel 'Vaste inkoop-regie-functie' in het kader van de inkoopoptimalisatie door het college vastgesteld. Dit in het kader van een project om de inkoop te professionaliseren. Het project, 'transitie inkooporganisatie en procesoptimalisatie inkoop – aanbesteding – contractmanagement' heeft als doel om in control te komen en te blijven op de inkoop- en aanbestedingsprocessen en het versterken van inkoop en contract- en leveranciersmanagement.⁹ Aanleiding is de afkeurende accountantsverklaring over het jaar 2021 met betrekking tot de rechtmatigheid van inkopen.

⁹ Bron: Staat van de organisatie 2022, Gemeente Stichtse Vecht, 26 januari 2023

De leiding van de ambtelijke organisatie is aan de slag gegaan met het professionaliseren en versterken van inkoop en het contractmanagement. Een werkgroep richt zich op het contractbeheer en er is een kerngroep om aanbestedingen te coördineren. Verder is aan de slag gegaan met centrale inkoopplanning en hiertoe is een inkoop-regiefunctie ingericht.¹⁰ In 2022/2023 is verder een inkoopoptimalisatietraject doorlopen.

4.1.4 Ontwikkelagenda ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft een overkoepelende agenda voor de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie en deze agenda wordt ook regelmatig geactualiseerd. We lichten dit hieronder verder toe.

OMGEVINGSGERICHT: EEN OPEN EN WENDBARE ORGANISATIE

In 2017 werd de Visie DOE 2017-2020 opgesteld. In deze visie gaat de gemeente uit van een netwerkorganisatie die omgevingsgericht werkt. Daartoe wordt ingezet op het intensiveren van samenwerkingsverbanden met de omgeving (inwoners en ondernemers), U10 en een verscheidenheid aan organisaties en ketenpartners. De gemeente wil voor inwoners en bedrijven als een spil in het lokale netwerk fungeren en werken vanuit maatschappelijke opgaven die vanuit inwoners en bedrijven naar binnen worden gebracht. In de Visie DOE 2017-2020 wordt aangegeven dat dit om openheid en transparantie van de gemeente vraagt. Dit om flexibel te kunnen inspelen op de omgevingsvraag. Er wordt gestuurd op organisatie doorkruisende programma's, de afdelingen worden losgelaten en er worden een aantal multidisciplinaire teams opgericht die werken vanuit een proces waarmee snel kan worden ingespeeld op vraagstukken die spelen. In de Visie DOE 2017-2020 worden ook concrete voorbeelden gegeven:

- > Door de opgebouwde samenwerking met stichting Duurzame Vecht wordt de gemeenschapskracht benut om projecten uit het programma duurzaamheid te voeren. Een voorbeeld is de isolatieactie voor huiseigenaren, waarbij inwoners als energieambassadeurs ingezet worden;
- > Samen met de Ondernemersvereniging Stichtse Vecht (OSV) is het Programma Economie opgesteld en in uitvoering. Met de kennis en inzet van de OSV en een faciliterende gemeente zijn projecten in uitvoering.

DOORONTWIKKELING AMBTELIJKE ORGANISATIE: VAN GOED NAAR BETER

In 2020 is in opdracht van het college onderzocht waarop nog verdere doorontwikkeling nodig is ten aanzien van de ambtelijke organisatie. Hieruit zijn verschillende ontwikkelijnen voortgekomen die zijn vervat in het rapport 'Doorontwikkeling ambtelijke organisatie Van goed naar beter'. Een tweetal ontwikkelijn vatten we hieronder kort samen omdat deze raakvlakken hebben met het onderwerp regievoering:¹¹

- 1 **Externe oriëntatie:** de gemeente wil de externe oriëntatie richting partners in de regio (U10, U16 et cetera) verbeteren. De gemeente is kwetsbaar als het gaat om het aantal medewerkers dat over deze externe oriëntatie beschikt. Het moet verder helder zijn wat de strategie is van de gemeente en welke rol de gemeente het beste past;
- 2 **Strategisch vermogen:** het strategisch vermogen ontbreekt op specifieke plaatsen in de organisatie (waaronder Economie, Ruimtelijke Ordening en Buiten). Dat vermogen is noodzakelijk om de regionale bestuursafels te ondersteunen en daarmee de positie in de regio te versterken.

Deze ontwikkelijnen zijn relevant. Ze raken aan het kwaliteitscriterium van Korsten en Beurskens (2007) voor regievoering met betrekking tot benodigde interbestuurlijke relatiekwaliteit, zoals besproken in hoofdstuk 1. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat dit momenteel nog een aandachtspunt is binnen de ambtelijke organisatie. De vraag speelt in welke mate de organisatie de competenties in huis

¹⁰ Bron: Van Goed naar Beter, deel II, 10 december 2021

¹¹ Bron: Rapport doorontwikkeling ambtelijke organisatie Van goed naar beter, 25 mei 2020

heeft en welke competenties nog noodzakelijk zijn om in een steeds complexer regionaal en landelijk speelveld doelen voor de gemeenten te realiseren.¹²

ORGANISATIEVISIE 2022 'SAMEN BOUWEN AAN VERTROUWEN'

In de Organisatievisie 2022 'Samen bouwen aan vertrouwen' is de visie op de organisatie geformuleerd. Daarin wordt, net zoals in de Visie DOE 2017-2020, nog eens onderstreept dat er sprake is van een netwerkorganisatie: 'Samenwerken is voor ons vanzelfsprekend en doen we met overtuiging. Dit doen we in netwerken, zowel intern met college en bestuurders, als extern met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en (regionale) partners.'¹³ Ook onderstreept de gemeente dat inwoners en overheid elkaar nodig hebben en kunnen versterken. Hiertoe wil de gemeente meer regie laten bij de samenleving en particuliere initiatieven ondersteunen en faciliteren.

4.2 Regievoering in de praktijk

Om een helder beeld te krijgen hoe regievoering in de praktijk van de gemeente Stichtse Vecht verloopt zijn vier casussen bestudeerd: Omgevingsdienst Regio Utrecht, TIM Stichtse Vecht, Energie- en Warmtetransitie en de bestuurlijke samenwerking in U10-verband.

Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)

Omgevingsdiensten zijn op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht art 5.3 een gemeenschappelijke regeling. Provincies en gemeenten zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van omgevingsdiensten.

Vier regietypen		Eigen 'script' of beleidskader	
PARTNERS [®] PRÖPPER Samen aan de slag met de regio		Ja	Nee
Doorzettings-macht	Ja	Beheersingsgerichte regie Eigen beleid opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regie Beleid van een ander opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regie Een wervend kader stellen zodat anderen daar hun visie kunnen aansluiten en tot productie te komen	Faciliterende regie Zonder uitdrukkelijke visie vooraf stimuleren van het beleid en samenwerking

Omgevingsdiensten voeren taken uit op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze zijn onder te verdelen in wettelijk basistaken en daarbovenop kunnen gemeenten extra taken laten uitvoeren. De ODRU voert twee hoofdtaken uit voor de gemeente Stichtse Vecht, te weten de wettelijke basistaken en zogeheten koerstaken op het terrein van milieu. Bijvoorbeeld het houden van milieutoezicht is een wettelijke basistaak en het geven van een advies op bestemmingsplannen is een koerstaak. Vanaf 1 januari 2024 worden ook de slooemeldingen asbest aan het basispakket toegevoegd. De ODRU biedt ook zogeheten 'menu taken', zoals op het terrein van bouwen. Dit zijn plustaken en worden niet door de gemeente Stichtse Vecht afgenomen.

Er is sprake van zowel een beheersingsgerichte- als een uitvoeringsgerichte regie:

- > **Uitvoeringsgericht** omdat de gemeente verplicht is de wettelijke basistaken uit te laten voeren door een omgevingsdienst. De gemeente heeft daarmee geen eigen 'script' of beleidskader, het is een wettelijke verplichting. Het toezicht wordt uitgevoerd door ODRU, en daarbij is de ODRU gehouden aan wetgeving en landelijke regels in het kader van milieu. De ODRU hanteert daarnaast een uniforme aanpak voor alle gemeenten om te waarborgen dat er voor bedrijven een gelijk regionaal speelveld is. Zo bepaalt de ODRU in welke risicocategorie een bedrijf valt. De gemeente heeft daar

¹² Bron: interviews

¹³ Bron: Organisatievisie 2022, 'Samen bouwen aan vertrouwen'

geen bemoeienis in zodat de ODRU zijn rol zuiver kan spelen. De gemeente is bevoegd om te handhaven, in dat licht heeft de gemeente doorzettingsmacht. Dit leidt niet tot spanningen tussen de ODRU en de gemeente, de gemeente volgt over het algemeen het advies van ODRU.¹⁴

- > *Beheersingsgericht* omdat de raad omgevingsplannen vaststelt en het college binnen deze kaders omgevings- en bouwvergunningen kan verstrekken. De gemeente heeft dus doorzettingsmacht en een eigen beleidskader. Daarbij geeft het ODRU wel een advies maar de gemeente stelt vast. Ook stelt de gemeente een eigen toezicht- en handhavingsbeleid vast.

De hierboven beschreven twee typen regie bieden de gemeente de mogelijkheid om zaken vast te zetten, en de gemeente doet dit ook. Vanuit de opdrachtgeversrol sluit de gemeente een dienstverleningsovereenkomst af met ODRU waarin is vastgelegd welke wettelijke-, koers- en plustaken voor de gemeente worden uitgevoerd en hoeveel uren de gemeente afneemt rondom deze taken. Als de uren die ingekocht zijn niet toereikend zijn, geldt een aanvullende opdracht.

De dienstverleningsovereenkomst wordt vertaald naar een uitvoeringsprogramma.¹⁵ Dit is het belangrijkste stuurinstrument voor de ambtelijk regievoerder van de gemeente en relatiemanager van ODRU. De relatiemanager van ODRU rapporteert over de voortgang van het uitvoeringsprogramma aan de regievoerder van de gemeente en de rapportages worden met elkaar besproken om de resultaten te duiden. Het gaat dan onder andere over oorzaken van onder- en overschrijdingen van uren. De ODRU ervaart de gemeente Stichtse Vecht als een constructieve en toegankelijke samenwerkingsspeler.¹⁶

De regievoering vanuit de gemeente ligt met betrekking tot de opdrachtgeversrol bij twee ambtelijk regievoerders. Hierdoor is de continuïteit gewaarborgd. De regievoering met betrekking tot het eigenaarschap ligt bij een portefeuillehouder, die is lid van het Algemeen Bestuur van ODRU en tevens lid van de auditcommissie van ODRU. De leden van het Dagelijks Bestuur van ODRU worden gekozen uit het Algemeen Bestuur. De gemeente Stichtse Vecht heeft geen deelname in het Dagelijkse Bestuur.

Ten aanzien van invulling van de eigenaarsrol kan de raad een zienswijze geven op de kadernota en begroting van ODRU¹⁷. Hiermee heeft de raad invloed op de bedrijfsvoering van ODRU, en daarmee op de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente aan de ODRU. Het uurtarief van ODRU wordt immers bepaald door het volume van gegarandeerde afname van uren versus de apparaatskosten van ODRU.

Daarbij merken we op:

- > Er is sprake van gedeelde invloed, want er is een gedeeld eigenaarschap met de andere overheden die deelnemen in ODRU als verbonden partij. De raad kan via zijn budgetrecht kaders stellen maar de portefeuillehouder zal daarbij altijd moeten afstemmen met de portefeuillehouders van de andere deelnemende gemeenten. Over het uiteindelijke resultaat legt de portefeuillehouder verantwoording af aan de raad.
- > De raad kan niet in alle gevallen een zienswijze geven. De raad van Stichtse Vecht heeft namelijk in 2011 besloten de bevoegdheid tot het geven van een zienswijze, omtrent de ontwerp-begroting en wijzigingen van de begroting van gemeenschappelijke regelingen, te delegeren aan het college. Dit in het geval het niet leidt tot financiële consequenties die niet bij de gemeentebegroting of een begrotingswijziging zijn voorzien.¹⁸

De belangrijkste ontwikkelingen die gaan spelen vanuit de eigenaarsrol zijn de gevolgen van de implementatie van de nieuwe Omgevingswet en de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen:

¹⁴ Bron: interviews

¹⁵ Bron: Handhavingsuitvoeringsprogramma Fysieke Leefomgeving 2019, gemeente Stichtse Vecht.

¹⁶ Bron: interviews

¹⁷ Bron: ODRU, Verzoek tot zienswijze tarief 2024 en (ontwerp)kadernota 2025, 2 oktober 2023.

¹⁸ Bron: Raadsbesluit, algemeen delegatiebesluit, 27 september 2011

- > Twee jaar geleden heeft de commissie Van Aartsen advies uitgebracht over het stelsel van vergunningsverlening, toezicht en handhaving. Een van de adviezen ging over de (financiële) robuustheid van omgevingsdiensten. De implementatie van dat advies heeft financiële consequenties voor de gemeenten: het zal (mogelijk) duurder worden. De gemeente zal hier vanuit haar eigenaarsrol mee te maken krijgen;
- > ODRU verwacht dat de nieuwe Omgevingswet financiële gevolgen zal hebben: het zal (mogelijk) duurder worden.

Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden onderzoekt het Algemeen Bestuur van ODRU de mogelijkheid van een fusie met de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht. Momenteel loopt er een verkenning om tot één robuuste Omgevingsdienst voor heel de provincie Utrecht te komen. Hiertoe zijn de colleges geïnformeerd met een brief en het verzoek deze door te geleiden naar de raden met de vraag of colleges en raden iets mee willen geven aan het Algemeen Bestuur.¹⁹ Mocht het komen tot een voorstel om één Omgevingsdienst te vormen dan zal dit door de raden van de deelnemende gemeenten moeten worden vastgesteld.

TIM Stichtse Vecht

Sinds 1 januari 2022 verzorgt Stichting Timon - onder het werklabel TIM Stichtse Vecht - de Jeugdhulp en Wmo-begeleiding, inclusief de toegang tot deze zorgvormen, de wijkteamfuncties en het toekennen van Persoonsgebonden Budgetten voor deze zorgvormen in de gemeente Stichtse Vecht.

Vier regietypen		Eigen 'script' of beleidskader	
PARTNERS* PRÖPPER Samen in beweging voor de toekomst		Ja	Nee
Doorzettings- macht	Ja	Beheersingsgerichte regie Eigen beleid opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regie Beleid van anderen opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regie Een wervende visie articuleren zodat anderen daar vanuit hun visie kunnen aansluiten om tot coproductie te komen	Faciliterende regie Zonder uitgesproken visie vooraf stimuleren dat anderen tot beleid en samenwerking komen

Hiertoe is op 16 juli 2021 tussen de gemeente Stichtse Vecht en Stichting Timon een zogenaamde 'partnerschapsakte' afgesloten. Het betreft een contract van drie jaar, met drie mogelijke verlengingen van twee jaar. Er is gekozen voor een 'partnerschapsakte' omdat de gemeente en Stichting Timon het sociaal domein vanaf 1 januari 2022 gezamenlijk toekomstbestendig willen organiseren vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit vanuit het bewustzijn van beide partijen dat het om een transformatie vraagt van werkwijzen en professionals die daartoe waar mogelijk moeten samenwerken met lokale uitvoerders.²⁰ Met het afsluiten van de 'partnerschapsakte' is tussen de gemeente en Stichting Timon afgesproken dat er sprake is van een zogeheten 'taakgerichte financiering' van € 12.6 mln. per jaar. Dat jaarbudget is bestemd voor de kosten van de uitvoeringsorganisatie van TIM Stichtse Vecht (€ 1.6 mln.) en het daadwerkelijk leveren van zorg (€ 11.0 mln.).²¹

In de definitieve versie van de aanbestedingsdocumentatie van 18 juni 2020 is opgenomen wat de gemeente onder taakgerichte financiering verstaat:

"De taakgerichte financiering betekent dat de gemeente voor de uitvoering van de zorg een taak geeft aan een Aanbieder en deze Aanbieder de vrijheid heeft om de invulling van deze taak vorm te geven. Concreet betekent dit dat er met een zorgaanbieder afspraken worden gemaakt over het budget met een gemiddeld aantal Cliënten dat gedurende het jaar zorg gaat ontvangen. De Opdracht dient binnen het beschikbare budget voor dat jaar uitgevoerd te worden." "Gedurende het jaar wordt dit gemonitord en bij een

¹⁹ Bron: Brief ODRU aan colleges van B&W en GS in de provincie Utrecht.

²⁰ Bron: Partnerschapsakte tussen de gemeente Stichtse Vecht en Stichting Timon, 16 juli 2021.

²¹ Bron: BDO, Onderzoek zorgkostenontwikkeling en verantwoordelijkheidsverdeling, 24 januari 2023.

substantiële afwijking vindt er nader overleg plaats om deze te duiden en bijstelling van het budget te bespreken (het zogenaamde risicoventiel)."

Voor vaststelling van het jaarbudget voor 2022 is uitgegaan van het aantal cliënten zoals in 2021 in de uitnodiging van de inschrijving voor de aanbesteding is opgenomen. Dat aantal was gebaseerd op het aantal cliënten en kosten zoals bekend binnen de gemeente voor het jaar 2020 (€ 11.8 mln.) en een indexatie van 7.7%. In 2021, het jaar van de aanbestedingsprocedure, was echter reeds het aantal cliënten met 9% toegenomen en was er al sprake van een toename van kosten met een bedrag van € 3.4 mln. Deze trend heeft zich verder doorgezet in 2022: een toename van het cliënten en daaruit voortvloeiende kosten. De conclusie van een onderzoek, uitgevoerd door het bureau BDO, was dan ook dat het door de gemeente toegekende budget voor 2022 niet reëel was. Uit het jaarverslag over het jaar 2022 blijkt dat de totale kosten zijn opgelopen tot € 19.7 mln., een overschrijding van € 7.1 mln. ten opzichte van het budget dat de gemeente voor ogen had (€ 12.6 mln.).

BDO heeft ook onderzocht wie de risico's zou moeten dragen van de budgetoverschrijding. De onderzoeksvraag was: *'Hoe moet de risicoverdeling (t.a.v. de verantwoordelijkheidsverdeling) zoals vastgelegd in partnerschapsakte en uitvoeringsafspraken, toegepast worden? Deze vraag is gesteld omdat de kwalificatie en kwantificering van risico's in de praktijk ingewikkeld bleek.*

De partnerschapsakte (uitvoeringsafspraken) geeft kaders over de risicoverdeling en BDO heeft deze ook laten toetsen door juristen. Deze kwamen tot de volgende conclusie:

- > De gemeente draagt wettelijke risico's, risico's van beleidswijzigingen en marktrisico's. Onder het laatste wordt onder andere verstaan een onvoorziene toename van het aantal cliënten, meer en relatief zwaardere zorgvragen en substantieel hogere loon- en prijsindexaties;
- > Stichting Timon draagt ondernemingsrisico's zoals huurstijgingen, reguliere loon- en prijsindexaties, tegenvallende transformatieresultaten, kosten systeemaanpassingen en inschakeling van derden.

De conclusie van BDO is dat het overgrote deel van de overschrijding als marktrisico is te typeren, een kleiner deel betreft ondernemingsrisico's. Voor een deel van de overschrijding is BDO niet in staat geweest deze toe te bedelen aan een risicocategorie. Op basis van deze conclusies heeft de gemeente op verschillende momenten extra financiële bijdragen aan de stichting Timon gedaan: circa € 5.0 mln. voor het jaar 2022 en begin 2023 € 4.0 mln. omdat ook voor dat jaar was te verwachten dat meer inwoners zorg van TIM SV nodig hebben.²² Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van BDO heeft de raad op 7 maart 2023 een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht de gemeentelijke regierol te versterken, de afspraken rondom partnerschap verder te ontwikkelen en de raad in juni 2023 te informeren over de stand van zaken en prognose voor het jaar 2023.²³ Het college heeft daartoe op 14 juni 2023 de raadscommissie geïnformeerd.²⁴ Hieruit blijkt het volgende:

- 1 De prognose voor het jaar 2023 komt uit tussen € 18.9 mln. en € 20.3 mln. met een risico dat dit verder kan oplopen tot € 21.5 mln.
- 2 Er zijn beheersmaatregelen ingezet en de effecten zullen in het laatste deel van het jaar zichtbaar worden, maar ook in het jaar 2023 nog niet geheel tot wasdom zijn gekomen. Met andere woorden het beoogde effect van beheersmaatregelen zal in 2023 niet volledig bereikt worden.

Uiteindelijk is de conceptjaarrekening van TIM SV voor 2023 uitgekomen op € 22.1 mln. en voor 2024 is in de gemeentelijke begroting rekening gehouden met een bandbreedte voor de kosten van TIM SV tussen

²² Bron: Raadsinformatiebrief, 2 februari 2023 en Stand van zaken TIM SV 31 januari 2023/

²³ Bron: Motie Nr. 14.1, 7 maart 2023.

²⁴ Bron: Verdieping stand van zaken TIM SV, 14 juni 2023.

€ 18.8 mln. en € 23.1 mln.²⁵

De beheersmaatregelen gaan onder andere over aanvullende maatregelen in het kader van partnerschap. Het doel is om te sturen op een jaarbudget van € 16.6 mln. Dit doel willen de gemeente en TIM SV bereiken door het versnellen van de transformatie in de zorg, waarmee zoveel als mogelijk de inzet van relatief dure specialistische zorg moet worden voorkomen. Een van de maatregelen hiertoe is de inrichting van het zogeheten 'voorveld'. Het voorveld staat voor het totaal aan algemene voorzieningen voor hulpvragen zonder indicatie. Er wordt dan meer ingezet op preventie, vroegtijdige signalering, laagdrempelige zorgverlening dichtbij inwoners en normalisatie.²⁶ Zowel de gemeente als TIM SV moeten dan een inspanning leveren:²⁷

- > De rol van de gemeente is zorg te dragen dat er partners zijn die voorzien in de algemene voorzieningen in het voorveld. Dit zijn door de gemeente gesubsidieerde instellingen op het terrein van welzijns- en jongerenwerk;
- > De rol van TIM SV is dit voorveld te benutten door relaties aan te gaan met de partners in het voorveld en daarmee zorg te dragen voor het afschalen van de zorg zoals verleend door TIM SV en haar onderaannemers.

Op basis van de rapportage over de stand van zaken TIM SV van 19 september 2023 is te zien dat de sterke stijging van de instroom inmiddels afneemt en dat de uitstroom groter is dan de instroom. Dat vertaalt zich nog niet in een positiever financieel beeld. Er zullen extra financiële bijdragen van de gemeente nodig zijn om de continuïteit te waarborgen.

Het voorgaande laat zien dat er rondom het sociaal domein er sprake is van een complex speelveld waarbij de gemeente meerdere typen regie inzet:

- > *Beheersingsgerichte regie*: er is sprake van een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie waarbij de gemeente het beleid bepaalt. De gemeente heeft een eigen visie en beleid ten aanzien van de transformatie van de Jeugdzorg en Wmo. De gemeente stelt ook financiële kaders vast en taken die hulp- en zorgaanbieders binnen deze kaders moeten uitvoeren. De gemeente heeft daarbij doorzettingsmacht omdat zij opdrachten wel of niet kan verlenen/verlengen en is opdrachtgever;
- > *Facilitaire regie*: er is tegelijkertijd sprake van gedeelde risico's. De gemeente draagt het marktrisico en faciliteert daarmee TIM SV. Er is geen doorzettingsmacht om het marktrisico te verleggen naar TIM en dat is ook niet wenselijk, dat zou de continuïteit van de zorg ernstig in gevaar kunnen brengen;
- > *Visionaire regie*: de gemeente heeft zelf een visie om de kosten van zorg beheersbaar te houden. De gemeente werkt toe naar de inzet van een zogeheten 'voorveld' om zwaardere zorg te voorkomen en te vermijden. De gemeente vraagt partijen om hiertoe tot coproductie te komen maar kan dat niet afdwingen. De gemeente kan dat wel stimuleren, bijvoorbeeld met subsidies. Met de inzet van subsidies is er tegelijkertijd ook sprake van faciliterende regie.

De inzet van verschillende typen regie richting TIM SV, en het speelveld als geheel, maakt dat er sprake is van verschillende rollen en relaties tussen de gemeente en spelers. In de praktijk is het ingewikkeld om daarover vooraf, en ook achteraf, over en weer de verwachtingen helder te maken en de verschillende rollen zuiver te houden. Als dit niet lukt kan dat leiden tot spanningen. Dat is ook daadwerkelijk het geval in

²⁵ Bronnen: ambtelijke verificatie verwijzende naar 261023-Memo-begroting TIM SV 2024 en recente prognose oktober 2023 en aanvullende bijdrage TIM SV 2023 RIB 54 in december 2023.

²⁶ Bron: interviews

²⁷ Bron: interviews en Verdieping stand van zaken TIM SV, 14 juni 2023.

de relatie met TIM SV met betrekking tot het kwalificeren en kwantificeren van risico's. Het onderzoek van BDO heeft daar helderheid over moeten geven en de gemeente heeft vervolgens achteraf moeten afstemmen over de verdeling. Dat heeft de relatie tussen de gemeente en het bestuur van Timon onder druk gezet.²⁸ Om goed zicht te krijgen op de omvang en aard van de risico's is de rol van de gemeente ook opgeschoven naar bemoeienis van de gemeente met de bedrijfsvoering van TIM SV, en die van onderaannemers van TIM SV.²⁹ Dit om zicht te krijgen op kostenstructuur. De gemeente heeft een ambtelijk team op het dossier gezet en aanvullende gedetailleerde informatie opgevraagd bij Stichting Timon met betrekking tot de kostenontwikkeling van TIM SV en onderaannemers. De gemeente wilde met deze informatie de risico's beter in beeld krijgen en komen tot een risicoverdeling en om samen met TIM SV te komen tot beheersmaatregelen.³⁰ Wij merken op dat hiermee de rol van de gemeente verschuift van opdrachtgever van TIM SV naar die van eigenaar. Formeel ligt echter de rol van eigenaar bij het bestuur van de Stichting Timon.

Energie- en warmtetransitie

De regionale energiestrategie (RES 1.0) is vertaald in een regionaal uitvoeringsprogramma RES U16, dat ter besluitvorming is voorgelegd aan de deelnemende overheden.³¹ De uitvoering van de RES 1.0 ligt primair bij de deelnemende overheden.

Vier regietypen		Eigen 'script' of beleidskader	
PARTNERS * PRÖPPER (partners in kennis en kunde, in kennis en kunde)		Ja	Nee
Doorzettings- macht	Ja	Beheersingsgerichte regie Eigen beleid opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regie Beleid van een ander opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regie Een wervende visie articuleren zodat anderen daar vanuit hun visie kunnen aansluiten om tot coproductie te komen	Faciliterende regie Zonder uitgesproken visie vooraf stimuleren dat anderen tot beleid en samenwerking komen

Er staan drie opgaven centraal: (a) van zoekgebieden voor wind en zon op land naar vergunningverlening, (b) zon op dak en (c) warmte. Gemeenten bepalen zelf hoe zij daar invulling aan geven. Om deze opgaven te realiseren heeft de gemeente een uitvoeringsprogramma opgesteld: Uitvoeringsprogramma 2023-2026 'Op weg naar nieuwe Energie' van 28 maart 2023. In dat programma geeft de gemeente aan op sommige vlakken een regiefunctie te hebben en op andere vlakken een faciliterende en verbindende functie:

- > Regiefunctie: grootschalige opwekking van energie en voorbereiding en uitvoering van de warmtetransitie;
- > Faciliteren en verbinden: meedenken met lokale initiatieven van inwoners en bedrijven, deze ondersteunen en samenwerking stimuleren.

Wij merken op dat de gemeente elke vorm van regie zal moeten inzetten om de energie- en warmtetransitie mogelijk te maken. Beheersingsgerichte regie omdat de gemeente bestemmingsplannen kan vaststellen die ruimte bieden voor het opwekken van wind- en zonne-energie op land en vergunningen daartoe kan verlenen. Uitvoeringsgericht omdat de gemeente het rijksbeleid (bijvoorbeeld het gasloos bouwen van nieuwe woningen) kan opleggen aan anderen zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars. Faciliterende regie omdat de gemeente lokale initiatieven wil ondersteunen, waarbij de initiatiefnemers zelf een visie of plan hebben om te komen tot duurzame oplossingen. De gemeente kan daarbij verschillende instrumenten inzetten om te faciliteren: het beschikbaar stellen van kennis (Energieloket), subsidies of leningen. Als laatste ook visionaire regie waarbij de gemeente zijn visie op de energietransitie breed kan communiceren, en inwoners en bedrijven kan informeren, zodat zij daarop kunnen aansluiten en tot coproductie kunnen komen. Al deze vormen komen in de praktijk van de gemeente Stichtse Vecht voor. We

²⁸ Bron: interviews

²⁹ Bron: interviews

³⁰ Bron: interviews en ambtelijke verificatie

³¹ Regionaal Uitvoeringsprogramma RES U16 zoals besloten in de Stuurgroep van 10 december 2021.

lichten dat hieronder toe, aan de hand van voorbeelden en gesprekken die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek.

GROOTSCHALIGE OPWEK HERNIEUWBARE ENERGIE

De raad heeft in haar vergadering van 29 september 2020 de lokale opgave voor Stichtse Vecht vastgesteld. Deze houdt in voor opwekking van hernieuwbare energie: 0,1 TWh in 2030 en 0,2 TWh in 2040. Gemeente Stichtse Vecht stimuleert met name zonnepanelen op grootschalige daken en zet daarnaast in op de realisatie van zonnevelden, niet op windenergie (beheersingsgericht). Het beleid van de gemeente is opgenomen in het beleidskader zonnevelden. Het beleidskader zonnevelden, inclusief de kansenkaart voor zonnevelden, is op 15 december 2020 vastgesteld door de raad. Het is daarna vertaald naar een uitvoeringsplan dat is vastgesteld door de raad op 21 december 2021. Het uitvoeringsplan bevat een afwegingskader voor zonnevelden en een checklist van indieningsvereisten voor initiatiefnemers (beheersingsgericht). Om de kostbare ruimte toe te kunnen wijzen aan initiatiefnemers met de beste plannen, past de gemeente de methodiek van 'maatschappelijke tender' toe. Binnen een maatschappelijke tender kan de gemeente ruimtelijke initiatieven tegen elkaar afwegen.³²

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat het lokaal eigenaarschap echter langzaam op gang komt. Het gaat daarbij om participatie van inwoners via bijvoorbeeld een energiecoöperatie. De landelijke ambitie is om 50% lokaal eigenaarschap te realiseren. Er is tot op heden één project gerealiseerd, namelijk het postcoderoos project Polder Nijenrode, en er zijn twee projecten in voorbereiding. In gesprekken worden verschillende barrières genoemd die een versnelling in de weg staan:

- > Het is lang wachten op kaders vanuit de gemeente om mee te werken. Dit met name ten aanzien van lokaal eigenaarschap van zonnevelden en windenergie. Het is niet duidelijk op welke plekken de gemeente deze wil ontwikkelen. Als dat eenmaal duidelijk is dan kan de energiecoöperatie in gesprek met de projectontwikkelaar over hoe en in welke mate het lokaal eigenaarschap kan worden ingevuld. Er kan worden verkend of de projectontwikkelaar wil samenwerken met de energiecoöperatie en onder welke voorwaarden;
- > Er is bij de gemeente onvoldoende personele capaciteit. Er is slechts 1 ambtenaar die zich concentreert op de energietransitie. Daarnaast maakt de gemeente veel gebruik van inhuur maar dat zorgt niet voor continuïteit in de relatie. Inhuur komt en gaat, en dan is het iedere keer weer nodig om een overdracht te doen en een relatie op te bouwen. Dat vraagt veel gesprekken en afstemming;
- > Het werken met subsidies maakt het onmogelijk om voor langere termijn mensen aan de energiecoöperatie te binden. Er is namelijk steeds weer onzekerheid of de subsidie wel of niet zal worden verstrekt. Voor serieuze opschaling is een lange termijn financiering noodzakelijk.

WARMTETRANSITIE

In 2050 moeten in Nederland 7 mln. woningen en 1 mln. andere gebouwen aardgasvrij zijn. Daarover zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt. De gemeenten moeten per wijk een warmteplan maken en uitvoeren. Er is daarmee sprake van uitvoeringsgerichte regie want de gemeente legt beleid van de rijksoverheid op en heeft ook doorzettingsmacht om dat te doen. De gemeente Stichtse Vecht heeft dan ook een visie op de warmtetransitie ontwikkeld en de raad heeft deze vastgesteld op 21 december 2021. In deze visie geeft de gemeente aan dat het uitvoeren van de warmtetransitie een regietaak is van de gemeente. De raad heeft daarbij aangegeven dat de rol van projectontwikkelaars niet wenselijk is vanwege de omvang van de financiële risico's.³³ De gemeente zal dus een inspanning moeten plegen om andere partijen te laten samenwerken.

³² Bron: raadsvoorstel uitvoeringsplan zonnevelden, 21 december 2021

³³ Bron: Transitie Visie Warmte gemeente Stichtse Vecht, 13 juli 2021

Zo heeft de gemeente een woningcorporatie in een vroeg stadium betrokken bij de ontwikkeling van de warmtevisie. Woningcorporaties moeten immers met hun investeringen voor verduurzaming van hun woningportefeuille ook inspelen op de energie- en warmtetransitie. Voor nieuwbouw is dat eenvoudiger dan voor de bestaande woningportefeuille. De afstemming met investerings- en meerjarige renovatie- en onderhoudsplannen van woningcorporaties is echter nog niet gedaan. Dat blijkt uit gesprekken in het kader van dit onderzoek: “De warmtevisie is vastgesteld in de raad zonder dat hierover gesprekken zijn gevoerd met de woningcorporatie”. Er wordt door de woningcorporatie nog een te grote afstand ervaren met de gemeente. De woningcorporatie wordt door de gemeente nog niet voldoende verbonden met ontwikkelingen die spelen. Een voorbeeld is het convenant ‘duurzaam bouwen’. Dat convenant is door de gemeente afgesloten, maar niet afgestemd met de woningcorporatie. Op andere vlakken ervaart de woningcorporatie wel intensievere regievoering door de gemeente. Als voorbeeld wordt genoemd het traject rondom energiearmoede. De gemeente heeft rondom dit onderwerp allerlei partijen samengebracht om oplossingsrichtingen met elkaar te verkennen. Samenvattend worden in gesprekken de volgende aandachtspunten voor de gemeente meegegeven:

- > Doelen rondom de energie- en warmtetransitie zijn nog niet vastgelegd in de prestatieafspraken met woningcorporaties;
- > Om woningen gasloos te maken is een duidelijk plan van de gemeente nodig. Als er bijvoorbeeld geen collectieve oplossing mogelijk is dan moeten de woningcorporaties investeren in individuele oplossingen. Woningcorporaties willen hier graag over in gesprek met de gemeente. Zij zitten te springen om een helder plan per wijk, zodat zij hun eigen plannen daarop kunnen afstemmen;
- > Betere afstemming over het ambitieniveau bij nieuwbouw en renovatie. In het convenant ‘duurzaam bouwen’ is de ambitie voor hernieuwbare energie opgenomen. De vraag speelt bij woningcorporaties of er wel voldoende ruimte voor zon op dak is om deze ambitie te realiseren;
- > Voor de energie- en warmtetransitie is specifieke kennis nodig. Kleine woningcorporaties hebben deze kennis niet in huis en moeten dit inhuren. Dat geldt ook voor de gemeente dus er zouden naar mogelijkheden moeten worden gezocht om de krachten te bundelen. Dat is ook nodig in regionaal verband: “andere gemeenten vissen immers in dezelfde vijver van specialisten”.

ZON OP DAKEN

Er is binnen de gemeente Stichtse Vecht nog veel potentie voor zon op daken. Eind 2022 bleek nog 85% van de grote daken onbenut.³⁴ Donderdag 2 november 2023 ondertekende de portefeuillehouder de intentieovereenkomst Zonnepartners Stichtse Vecht.³⁵ Met de ondertekening van deze overeenkomst spreken de betrokken partijen zich uit om gezamenlijk de doelstellingen voor meer zonnepanelen op grootschalige (bedrijfs)daken te halen. Dat doen ze onder de naam Zonnepartners Stichtse Vecht. De Zonnepartners zijn Stichting Duurzame Vecht, Energiecoöperatie 2030.nu, Schooldakrevolutie, Energie Collectief Utrechtse Bedrijven (ECUB), Ondernemersvereniging Stichtse Vecht, Energiefonds Utrecht en de gemeente Stichtse Vecht. De gemeente is de coördinator van het project en draagt financieel bij aan de werkzaamheden van de Zonnepartners. (Visionaire en Faciliterende regie).

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen allerlei partijen niet makkelijk is maar binnen Stichtse Vecht de laatste tijd wel een flinke groei laat zien: “Een aantal ontwikkelingen is de samenwerking met lokale partijen. Na een jarenlange moeizame werkrelatie lijkt nu ook dit in een stroomversnelling te komen.”

³⁴ Bron: interne memo promotie zon op dak, 31 oktober 2022

³⁵ Bron: <https://rtvstichtsevecht.nl/nieuws/artikel/ondertekening-intentieovereenkomst-samen-zorgen-voor-meer-zon-op-dak>

BESLUIT-/SLAGVAARDIGHEID

In meerdere gesprekken in het kader van dit onderzoek geven partijen aan besluit- en slagvaardig handelen van de gemeente te missen. Enerzijds is hier begrip voor want zij geven aan dat de gemeente onvoldoende ambtelijke capaciteit heeft, en dat het ook moeilijk is om deze aan te trekken. Anderzijds hebben zij slagvaardige besluitvorming van de gemeente nodig om verder te kunnen. Voorbeelden zijn:

- > Duurzaam Vecht heeft in afstemming met de ambtelijke organisatie een plan ontwikkeld dat eind maart 2023 gereed was. Binnen de gemeente is eind 2023 nog geen besluit genomen om dat plan te ondersteunen.
- > Het Milieu- en Educatiecentrum organiseert voor inwoners bijeenkomsten die goed worden bezocht, echter niet door de gemeente. Daardoor mist de gemeente signalen uit de samenleving en de kans om een dialoog te voeren. Ook ervaart het Milieu- en Educatiecentrum veel personeelsswisselingen binnen de gemeente. Daardoor is de continuïteit onvoldoende gewaarborgd en blijven vervolgstappen uit.
- > Laatste voorbeeld is het betrekken van inwoners bij een warmtenet als collectieve voorziening. De gemeente heeft dat voor de wijk Op Buuren als eerste wijk opgepakt. Vanuit deze wijk is een team van buurtbewoners geformeerd. Dit team heeft onder begeleiding van Buurkracht verkend wat het beste alternatief zou kunnen zijn voor een warmtebron dat aardgas kan vervangen, en welke stappen dan zouden moeten worden genomen om daartoe te komen. Er zijn verschillende alternatieven doorgerekend en er is concreet gekeken wat elk alternatief precies betekent voor aanpassingen aan de woningen, waarbij ook koppelkansen zijn meegenomen. Als de straat toch open moet zijn direct aanpassingen in de openbare ruimte en het scheiden van het riool met hemelwater meegenomen. Uiteindelijk kwamen de buurtbewoners ook zelf tot de conclusie dat een collectief warmtenet geen gek idee is. De gemeente heeft het proces ondersteund door een externe partij het team buurtbewoners te laten begeleiden. Dat werd zeer gewaardeerd. Het eindproduct is een wijkplan geworden dat is aangeboden aan het college. Daarna is het stil geworden en de buurtbewoners vragen zich af wat nu de volgende stappen zijn van het college. Het gevoel is dat er niet wordt doorgepakt door de gemeente.

Uit gesprekken binnen de gemeente blijkt dat ook de gemeente worstelt met de personele capaciteit die nodig is voor goede regievoering, en hiertoe ook stappen neemt. De gemeente heeft CODKE gelden aangevraagd bij het Rijk. De CODKE is een tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid. Hiermee kan de ambtelijke capaciteit worden versterkt. Inmiddels is het team voor verduurzaming versterkt met een projectleider voor processturing en een projectleider warmtetransitie. Hiermee is meer regiekracht aanwezig.

U10

Om de lokale ambities van de gemeente te realiseren is bestuurlijke afstemming in de regio noodzakelijk. De afstemming richt zich op verschillende domeinen die bovenlokale afstemming vragen. Denk aan wonen, economie, mobiliteit en duurzaamheid.

Vier regietypen		Eigen 'script' of beleidskader	
PARTNERS*PRÖPPER SAMENWERKEN DOOR EN VOOR DE PUBLIEKE ZAAK		Ja	Nee
Doorzettings- macht	Ja	Beheersingsgerichte regie Eigen beleid leggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regie Beleid van anderen opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regie Een wervende visie articuleren zodat anderen daar vanuit hun visie kunnen aansluiten om tot coproductie te komen	Faciliterende regie Zonder doorzettingsmacht visie vooraf stimuleren die aansluit op tot beleid en samenwerking komen

Het is een netwerksamenwerking en is ingericht als een lichte vorm door middel van een bestuursconvenant. De deelnemende gemeenten hebben daarmee geen bevoegdheden overgedragen. In U10-verband worden visies ontwikkeld, waarbij gemeenten hun lokale doelen en belangen kunnen inbrengen. Een voorbeeld is de totstandkoming van het Integraal Ruimtelijk Perspectief (IRP), waaruit het dossier Regiopoorten is voortgekomen.

Eindproducten (zoals visies) moeten vervolgens ter besluitvorming aan de lokale raden worden voorgelegd. Hier is sprake van visionaire regie. De gemeente heeft geen doorzettingsmacht om het eigen lokale doel dwingend op te leggen aan anderen, maar kan wel het eigen beleid inbrengen en lokaal toetsen of de regionale visie hierop voldoende aansluit. Ook helpt een regionale visie om de provincie en rijksoverheid een financiële bijdrage te laten leveren. De samenwerking biedt een platform dat de gemeente nodig heeft om aandacht en financiële middelen te vragen bij het rijk om zo lokale doelen te kunnen realiseren. In het kader van de versnelling van woningbouw heeft de gemeente via het platform van U10 van het rijk een bedrag van € 5 mln. (o.b.v. de Startbouwimpuls) ontvangen. Dit bedrag had de gemeente niet kunnen ontvangen zonder samenwerking in U10 verband. Dat geldt ook voor financiering vanuit het rijk voor de transitieopgaven in het buitengebied en voor mobiliteit.

5. Sturing door de raad

In dit hoofdstuk behandelen we deelvraag 7.

DEELVRAAG

- 7 Hoe wordt de raad betrokken bij regievoering?
- > Hoe oefent de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?
 - > Met welke (verantwoordings)informatie wordt de raad in positie gebracht om deze rollen in te kunnen vullen?

5.1 Kader stellende rol van de raad

De raad wordt door het college in positie gebracht om kaders te stellen door visie-, beleidsstukken en verordeningen ter vaststelling voor te leggen aan de raad. In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende voorbeelden genoemd zoals de nota verbonden partijen, de regionale energiestrategie, het lokale uitvoeringsprogramma voor de energietransitie, de warmtevisie, het beleidskader voor zonnenvelden, het subsidieprogramma, het Integraal Ruimtelijk Perspectief in U10 verband et cetera. Daarnaast stelt de raad financiële kaders door vaststelling van de programmabegroting, het geven van zienswijzen op begrotingen van verbonden partijen en als het college daarom vraagt ook te besluiten over tussentijdse kredietverstrekkingen, zoals bijvoorbeeld bij TIM SV het geval was/is.

Het college houdt ook in het oog wat wel en wat niet moet worden voorgelegd aan de raad voor besluitvorming, gegeven de bevoegdheden van de raad. Een voorbeeld is de Woondeal. Het college heeft daar binnen haar bevoegdheden een besluit over genomen en daarbij een aantal onderdelen vooralsnog buiten de besluitvorming gehouden. Die onderdelen worden nog apart voorgelegd aan de raad.³⁶ Het college redeneert niet enkel strikt vanuit bevoegdheden van de raad. Het college gaat een stap verder en informeert de raad actief. Er worden ook uitvoeringsplannen aan de raad voorgelegd voor besluitvorming of een zienswijze.

Dat laatste is niet het geval bij privaatrechtelijke contracten. Deze worden, voordat deze worden aangegaan door het college, niet aan de raad voorgelegd. Dat is strikt genomen ook een bevoegdheid van het college, mits de contracten binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders worden afgesloten. Achteraf gezien geven raadsleden in gesprekken aan dat, in relatie tot TIM SV, het verstandig had geweest om het contract voor een zienswijze voor te leggen aan de raad. Dat had kunnen voorkomen dat de raad, na het onderzoek van BDO, voor verrassingen kwam te staan. Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat de raad uitging van enkel een opdrachtgevende-opdrachtnemende relatie tussen de gemeente en TIM SV. De conclusie dat er sprake is van partnerschap en gedeelde risico's lag niet lijn met het beeld dat de raad daarover had. De raad voelde zich overvallen en voor voldongen feiten gesteld. De raad moest de gevraagde kredieten beschikbaar stellen om de continuïteit van dienstverlening niet in gevaar te brengen.

³⁶ Bron: interviews

5.2 Controlerende rol van de raad

De raad ontvangt allerlei informatie om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. Informatie vanuit de reguliere producten van de P&C-cyclus van de gemeente en verbonden partijen, tussentijdse rapportages en raadsinformatiebrieven over relevante ontwikkelingen. Als de raad van mening is dieper of meer frequent geïnformeerd te worden dan onderneemt de raad ook actie richting het college. Bijvoorbeeld door middel van het indienen van moties, zoals bij TIM SV het geval was.

Ondanks alle informatie blijkt uit gesprekken met raadsleden dat zij nog niet het gevoel hebben hun controlerende rol goed in te kunnen vullen en nog teveel voor voldongen feiten te worden gesteld. Hier worden twee oorzaken voor genoemd:

- 1 Bij vaststelling van beleidsstukken en uitvoeringsprogramma's maakt de raad nog niet, als collectief, afspraken met het college hoe en waarop zij het beleid en de uitvoering wil monitoren. Er worden geen beleidsindicatoren vastgesteld waarover de raad geïnformeerd wil worden. Fracties en individuele raadsleden stellen hier wel vragen over maar de raad is niet in staat hier een gedeeld beeld over te vormen en over te besluiten. De raad bundelt op dit punt zijn krachten niet en is daardoor afhankelijk van de actieve informatieplicht vanuit het college. Dit punt is al meerdere keren in de auditcommissie van de raad aan de orde gesteld maar dat heeft tot op heden nog geen resultaat gehad.
- 2 Rondom complexe onderwerpen in regionaal verband (U10), en met betrekking tot verbonden partijen in het algemeen, is de raad meer reactief dan proactief. De raad heeft of neemt onvoldoende tijd en ruimte voor verdieping. In het verleden had de raad raadsrapporteurs rondom samenwerkingsverbanden. De raadsrapporteurs konden zich specialiseren en de raad bijpraten. Dat is echter gaandeweg losgelaten.

Wat wij zelf waarnemen, in het gesprek met raadsleden, is dat raadsleden geen scherp beeld hebben bij regievoering. Er is geen scherp beeld over welke instrumenten de gemeente kan inzetten om invloed uit te oefenen en wat daarbij de ruimte van invloed is. Raadsleden redeneren al snel langs de lijnen van beheersingsgerichte regie, in plaats van het hele speelveld van verschillende typen regie in ogenschouw te nemen. De raad wordt daartoe met de huidige informatie ook door het college niet in positie gebracht. Het onderwerp regievoering maakt soms wel deel uit van de stukken, zoals TIM SV of het uitvoeringsprogramma energietransitie, maar wordt nog teveel in algemene termen beschreven.

Aansprekende voorbeelden zijn:

- > 'De gemeente en stichting Timon werken samen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid', aldus gesteld in de partnerschapsakte. Welke verantwoordelijkheid er precies wordt gedeeld is niet helder.
- > 'Op sommige vlakken heeft de gemeente een regiefunctie, denk aan grootschalige opwekking van energie (...). Een tweede rol is faciliteren en verbinden', aldus gesteld in het uitvoeringsprogramma voor de energietransitie. Hiermee sluit de gemeente 'faciliteren en verbinden' uit als een regierol en wat 'faciliteren en verbinden' precies is, is niet scherp.

Wanneer en welke type regie wordt ingezet is vooraf niet helder. Er is geen gedeelde taal tussen de raad en het college over regie. Er zijn dan ook verschillende beelden tussen raadsleden - en tussen raad en college - over wat wel en wat niet in welke mate beïnvloedbaar is door de gemeente. Hiermee is er ook geen gedeeld beeld tussen de raad en het college over risico's die het realiseren van beleidsdoelen in de weg kunnen staan en beheersmaatregelen die de gemeente kan en wil nemen.

6. Bestuurlijke reactie

(de bijlage bij de bestuurlijke reactie is toegevoegd als bijlage).

t.a.v. Rekenkamer Stichtse Vecht

Datum

20 mei 2024

Onderwerp

Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Regiegemeente

Bijlage(n)

n.v.t.

Geachte Rekenkamer,

In deze bestuurlijke reactie reageert het college op uw rapport “Betere regie door meer strategie – onderzoek naar regievoering van de gemeente Stichtse Vecht.” Allereerst dankt het college de Rekenkamer voor het onderzoek en haar bevindingen. We hebben dit met belangstelling gelezen. We gaan in onze reactie in op de algemene strekking van het rapport, en de aanbevelingen. In de bijlage gaan we specifiek in op enkele conclusies en de conclusies per casus.

Samenvatting

De gemeenteraad van Stichtse Vecht heeft haar Rekenkamer gevraagd een onderzoek te doen naar regievoering van de gemeente. In het eindrapport geeft de Rekenkamer een theoretische verhandeling over regie en drie aanbevelingen waarvan één aan de raad is. De beoordeling van deze aanbeveling laat het college graag aan de gemeenteraad.

In het rapport presenteert de Rekenkamer een theoretisch model bestaande uit 4 kwadranten over regie. Het college acht dit model niet helpend omdat het eigenlijk niet lijkt te gaan over regie maar over sturing vanuit de overheid in allerlei verschillende vormen die nu worden samengevoegd onder het begrip regie. Wij zijn van mening dat dit eerder tot meer begripsverwarring kan gaan leiden dan tot minder. Tevens maakt dit model geen onderscheid in rollen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Daarbij is het ook nog steeds een sterk overheidsgecentreerd model waarbij we zien dat de samenleving vanuit haar eigen netwerk in veel gevallen ook een sturende en vormende kracht heeft. Het college adviseert de raad dan ook niet om dit model over te nemen.

Ten aanzien van de aanbevelingen van de Rekenkamer:

1. In de eerste aanbeveling adviseert de Rekenkamer aan de raad evalueerbare en samenhangende beleidsdoelen vast te stellen. We danken de Rekenkamer voor deze handreiking en zien dit als een belangrijke ondersteuning voor de reeds ingeslagen weg. Het college is samen met de raad gestart met het programma ‘Een begroting gericht op de toekomst’ en de pilot monitoring maatschappelijke effecten in het jaarverslag 2023. In de beleving van het college, hebben raad en college al actief aandacht voor deze aanbeveling. Mede gelet hierop vinden we deze aanbeveling overbodig.
2. In de tweede aanbeveling adviseert de Rekenkamer aan de raad om maatwerk te ontwikkelen voor regievoering vanuit een gedeeld afwegingskader. Het college onderschrijft het belang van een gedeeld afwegingskader. Wij zijn echter van mening dat er reeds voldoende afwegingskaders bestaan die reeds door de raad zijn vastgesteld. Wij vinden daarom ook deze aanbeveling overbodig en het toevoegen van een nieuw of extra kader over regie niet helpend in de rolneming over en weer. Sterker nog, wij vrezen dat wanneer dit kader langs de lijn van het kwadrantenmodel zou worden vormgegeven, de begripsverwarring en rolnemingsvraagstukken eerder zal toenemen dan afnemen. Wanneer we spreken over de kaders die de gemeente al heeft dan doelen wij onder andere op kaders rondom de inzet van inkoop, verbonden partijen, subsidies en participatie.
3. Aanbeveling 3 is gericht op de gemeenteraad en het college heeft daar geen specifieke zienswijze op, noch vinden wij dat gepast om die te geven.

Algehele bestuurlijke reactie op het advies: “Betere regie door meer Strategie”

In het rapport schrijft uw Rekenkamer allereerst over de vraag of de gemeente Stichtse Vecht wel of niet een regiegemeente is. Daarna wordt een theoretisch kader met termen als regie, regievoeren en regiegemeente neergelegd. Daarna komt uw Rekenkamer tot een aantal aanbevelingen. Graag reageren we eerst op meer algemene punten en het theoretisch kader alvorens in te gaan op de aanbevelingen.

Wel of niet een Regiegemeente

Uit de oriënterende fase bleek dat de gemeente Stichtse Vecht niet expliciet gekozen heeft om een regiegemeente te zijn. Hiermee was de oorspronkelijke centrale vraagstelling voor het onderzoek prematuur: “Hoe functioneert de gemeente Stichtse Vecht als regiegemeente?”. De centrale vraag en de deelvragen zijn dan ook in afstemming met de rekenkamer herijkt. (p.11 @1.4)

Stichtse Vecht wordt in het onderzoek eerst wel en daarna niet een ‘regiegemeente’ genoemd. Het college vindt het belangrijk om te benadrukken dat de gemeenteraad, noch het college (of organisatie) daadwerkelijk de ambitie hebben (gehad) om Stichtse Vecht consequent tot ‘regiegemeente’ om te vormen. Dit hebben we onder andere aangegeven in de beantwoording van de motie M.5.1 Raad 8 november 2022. Stichtse Vecht kiest ook nu niet voor de principiële en daarmee rigide positie om zo min mogelijk zelf te doen en zo veel mogelijk regie te voeren. Dat Stichtse Vecht en veel andere gemeenten in dit opzicht geen regiegemeente willen zijn, geven de onderzoekers zelf ook aan (p.19 @3.1). Evengoed wordt in het onderzoek en in het bijzonder in de (deel)vraagstellingen veelvuldig gesproken over regievoering als ware wij een ‘regiegemeente’. We zijn in het onderzoek van u zowel geen regiegemeente als wel een regiegemeente. Hoewel we begrip hebben voor de complexiteit van de materie, creëert dit naar onze mening eerder meer onduidelijkheid dan minder.

Regie en regievoering

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat (p.12 @1.4). Het college heeft, naast de betekenis van regiegemeente, moeite met de invulling van de termen regie en regievoering. De term regie is geen eenduidig afgebakend begrip. De tabel in bijlage (p.17) geeft aan dat er verschillende definities worden gehanteerd in de literatuur.. Regie is een complex containerbegrip. Wij geven liever in specifieke gevallen aan welke concrete vorm van sturing door de overheid hierop plaats heeft, als dat überhaupt al aan de orde is. De wijze waarop een complex begrip als ‘regie’ en/of regievoering nu door de Rekenkamer wordt ingevuld heeft voor het college geen of weinig toegevoegde waarde en zeker niet in de vorm van het model dat door de Rekenkamer is gekozen waarin verschillende vormen van sturing door de overheid onder de noemer regie worden samengevoegd.

Theoretisch kader (p.38 bijlage1)

In het onderzoek gaan de onderzoekers in op regie als vorm van sturen. Men onderscheidt daarbij vier typen regie in het kwadrantenmodel (p.12 @1.4).

- Het eerste punt dat het college wil opmerken hierbij is dat met het model en de vier kwadranten de reikwijdte van het begrip regie sterk wordt opgerekt, ook in relatie tot bijvoorbeeld verschillende van de standaard definities zoals wij die in de bijlage aan u presenteren. Eigenlijk zijn de vier kwadranten naar de mening van het college vormen van sturing, in plaats van vormen van regie. Bijvoorbeeld uitvoeringsgerichte regie is zoals het omschreven wordt sterk gelijkend op een vorm van inkoop- en contractmanagement. Kortom het begrip regie in deze variant is niet helpend om daarmee helderder te maken wat we met elkaar bedoelen.
- Wat het college verwarrend vindt, is dat in het model in de keuze van de vier hoofdvormen van regie, geen onderscheid gemaakt wordt tussen de rol en bevoegdheden van het college, raad en organisatie. Sommige vormen van regie zoals die omschreven zijn vanuit het model zijn zo uitvoeringsgericht dat het zelfs gaat over een vorm van normale bedrijfsvoering. Het is dan niet duidelijk wat het model daar aan betere regie door meer strategie aan toevoegt.
- De vraag voor het college is, lezende het rapport en lezende verschillende definities van regie (zoals opgenomen in de bijlage): wat is de essentie van regie? Dat zit ons inziens aan de onderkant van het kwadrantenmodel. Wanneer je geen expliciete doorzettingsmacht hebt komen vormen van beïnvloeding van derden aan de orde. Als een regisseur op een filmset moet je dan de acteurs

bewegen hun professionaliteit te laten zien. Als de volledige doorzettingsmacht bij de gemeente ligt is het sturing.

- Een andere kritische noot naar het model is dat er in de werkelijkheid een gradatie zit in de mate van doorzettingsmacht van een gemeente (van 100% doorzettingsmacht tot 100% samen met anderen). Dus als het gaat om de term doorzettingsmacht dan zit daar eigenlijk een heel spectrum achter. Dit geldt ook voor het hebben van wel of geen beleidskaders. De kernvraag moet zijn waarop willen we sturen, is dat beïnvloedbaar vanuit onze rol en positie en zo ja op welke wijze kunnen we dat dan het beste vormgeven.

Het college stelt een andere kijk op de zaak voor. Eén die even zo goed recht doet aan de bevindingen, inzichten, conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Maar die, in onze optiek, dichterbij de beleevingswereld staat van raad, college en organisatie. En waarvoor het niet nodig is de term 'regie' te gebruiken. Het college meent dat we dezelfde discussie makkelijker kunnen voeren op basis van bestaande kaders welke door de gemeenteraad zijn vastgesteld. In het volgende deel van de reactie plaatsen we de vier regietypen van het kwadrantenmodel naast deze kaders

Contractmanagement versus beheersings- en uitvoeringsgerichte regie

In het bovendeel van het kwadrantenmodel is sprake van doorzettingsmacht waarbij de gemeente eigen beleid of die van een ander kan opleggen. We komen dan al gauw op de keuze om uit te besteden ten opzichte van zelf doen of met anderen samenwerken, als de gemeente taken op afstand wil zetten. Uitbesteding is, volgens het college, primair een keuze voor een bepaalde manier van uitvoeren. En daarmee primair een zaak van het college. Wanneer de keuze valt op uitbesteding, ten opzichte van uitvoeren in eigen beheer, of inbesteden, zijn de beleidsinhoudelijke kaders reeds in een eerder stadium, door de raad vastgesteld. De gemeente heeft bij uitbesteding een heel heldere rol als opdrachtgever en heeft daardoor volledige zeggenschap over de te leveren prestatie en / of het resultaat en dient daar goed contractmanagement op te voeren.

Bij Uitbesteden komen we al gauw op het terrein van aanbesteden. Het beleid is vervat in de 'Beleidsregels Inkoop- en aanbestedingsbeleid Stichtse Vecht' van 2020. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vervolgens een middel om bij te dragen aan de doelstellingen die zijn geformuleerd op de inhoudelijke beleidsthema's en terugkomen in de programmabegroting van de gemeente Stichtse Vecht.

Het college stelt voor om in plaats van de term beheersings- en uitvoeringsgerichte regie de term contractmanagement te hanteren. We zijn bezig met het versterken van de inkooporganisatie en procesoptimalisatie inkoop, aanbesteding en contractmanagement. Met als doel om beter in control te komen en te blijven op de inkoop- en aanbestedingsprocessen én het blijvend versterken van inkoopcontractbeheer en contract- en leveranciersmanagement. Er zijn verbeteringen nodig in de inkooporganisatie (sturing, cultuur, houding, gedrag en eigenaarschap) en er zijn verbeteringen nodig in het contractmanagement. Met als resultaat dat de contracten beter worden "gemanaged" en "gemonitord" op basis van financieel belang en speerpunten op de gemeentelijke ambities.

De focus van het project in 2024 verschuift van analyse onrechtmatigheid grootste dossiers en hierop actie ondernemen naar de 'basis op orde' brengen van de inkoop- en contract management processen. Hierbij richten we de randvoorwaarden in om de organisatie steeds meer in control te laten komen om onrechtmatigheid te voorkomen.

Netwerksturing en participatie versus visionaire en faciliterende regie

Als je naar de onderkant van het model zakt dan gaat het over geen doorzettingsmacht hebben, maar wel afhankelijk zijn van andere partijen en van de professionaliteit van anderen. In deze gevallen wordt het een vraagstuk van samenwerken en netwerksturing. Dat is in toenemende mate de wereld waarin we leven.

Dergelijke trajecten op een goede manier organiseren, waarbij het gevoel bij alle betrokken partijen blijft dat 'we dit samen hebben gedaan', terwijl tegelijkertijd alle betrokken partijen gekend zijn in hun eigenstandige positie is een uitdaging. Doorgaans spreken raad, college en organisatie over zulke trajecten als 'participatie' of 'netwerk samenwerkingen' (en gebruiken daarvoor niet de term 'regie'). Voor het college volstaat de term 'participatie' en 'netwerksturing'.

Participatieleidraad

De gemeente Stichtse Vecht zet al jaren actief in op participatie met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Om participatie goed vorm te kunnen geven, is het wel van belang om een eenduidige werkwijze te hebben rondom participatie. De raad had kenbaar gemaakt dat nieuw participatiebeleid nodig was. Dit beleid diende duidelijke kaders en uitgangspunten te bevatten over participatie en aandacht te hebben voor de verschillende rollen en samenwerking tussen de samenleving, de raad, het college, en de ambtelijke organisatie. Dit beleid is vormgegeven in een Participatieleidraad en door de raad vastgesteld op 21 december 2021. Dankzij de kaders in de Participatieleidraad kunnen het college en de raad richting geven aan het participatieproces.

Nota verbonden partijen

Als het gaat om samenwerken in WGR constructies heeft de gemeente de nota verbonden partijen. Het is inderdaad zo, zoals de onderzoekers concluderen, dat deze nota verbonden 2018 partijen herijkt moet worden. Met de raad is afgesproken dit eens in de vier jaar te herijken. Bovendien is per 1 juli 2022 de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht. Met een geactualiseerde Nota verbonden partijen kunnen wij de lijn om meer grip op het functioneren van de verbonden partijen te krijgen voortzetten. Alleen de 'Verbonden partijen' die voldoen aan de definitie van het BBV vallen onder de werking van deze nota. Het college hanteert bij het besluit tot deelname of oprichting van een verbonden partij, de in deze nota uitgewerkte en door de raad vastgestelde uitgangspunten en afwegingskader. De P&C-cyclus van de verbonden partijen en de gemeentelijke P&C cyclus zijn op elkaar afgestemd. Verbonden partijen die hetzij strategisch belangrijk of beleidsrijk zijn of verhoogde risico's kennen, krijgen een intensievere aansturing en informatievoorziening (A-categorie). In de begroting en jaarrekening van de gemeente Stichtse Vecht in de paragraaf Verbonden partijen wordt hiervan verslag gedaan.

Algemene Subsidieverordening

Als het gaat om faciliterende regie in het kwadrantenmodel dan valt daaronder partijen waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft. Subsidies verstrekken we om activiteiten te ondersteunen die zonder een financiële bijdrage van de gemeente niet georganiseerd kunnen worden. Deze activiteiten stimuleren we omdat ze bijdragen aan een bepaald maatschappelijk doel.

De gemeente beschikt over een Algemene Subsidieverordening dat het juridische kader en bevoegdheden van het college omvat. De inhoudelijke visie van de gemeente is beschreven in het subsidieprogramma. De gemeente stelt voor een periode van vier jaar een subsidieprogramma op, en de raad stelt deze vast. De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Het college licht eventuele onrechtmatigheden toe in de bedrijfsvoeringsparagraaf, indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college hecht er waarde aan om het gesprek met de raad te voeren over de bereikte maatschappelijke doelen die we met de subsidies beogen.

De rekenkamer doet op p.6, 7 en 8 van het rapport een aantal aanbevelingen op basis van de deelconclusies. Het college gaat in het onderstaande deel in op deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1: stel evalueerbare en samenhangende beleidsdoelen vast.

Deze aanbeveling is voor de raad. Eerste stappen worden hiertoe al gezet. Het college werkt, in afstemming met de raad, aan een nieuwe opzet van de gemeentelijke begroting om de raad beter in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol uit te laten voeren. Zie deze aanbeveling dan ook als een handreiking om dat proces te ondersteunen.

We danken de Rekenkamer voor deze handreiking en zien dit als een belangrijke ondersteuning voor de ingeslagen weg. Het college stelt voor om deze eerste aanbeveling niet los te zien van het programma 'Een begroting gericht op de toekomst' en de Pilot monitoring maatschappelijke effecten in het jaarverslag 2023 (zie bijlage p.17 deelconclusie 1). In de beleving van het college, hebben raad en college samen al veel aandacht voor dit punt en sterker nog we geven er al uitvoering aan

In 2023 hebben we in drie werkbijeenkomsten met de raad gesproken over monitoring van maatschappelijke effecten. In samenspraak met de raad worden effectindicatoren voor de periode 2022-2026 bepaald en in 2024 vastgesteld. Hiermee maken we deze maatschappelijke effecten (waar mogelijk) meetbaar. In de daaropvolgende P&C-documenten rapporteren we hierover. Gelet op het traject 'Een toekomstgerichte begroting' acht het college deze aanbeveling overbodig.

Aanbeveling 2: ontwikkel maatwerk voor regievoering vanuit een gedeeld afwegingskader.

Deze aanbeveling is voor de raad en het college. Ontwikkel maatwerk vanuit een gedeeld afwegingskader zodat het type regievoering dat de gemeente hanteert ook navolgbaar en transparant is voor alle partijen die rondom een opgave samenwerken. Daarmee worden verwachtingen over en weer (tussen raad en college en tussen de gemeente en samenwerkingspartners) helder. Neem in dat afwegingskader alle mogelijke vormen van samenwerking mee.

De onderzoekers doen een aanbeveling om voor de diverse vormen voor samenwerking een afwegingskader te ontwikkelen. Ze stellen een theoretisch afwegingskader voor met regie als vorm van sturing. Men onderscheidt daarbij vier typen regie in een kwadrantenmodel. Het is de bedoeling om aan de hand van dit kader tussen college en raad af te spreken welke type regievoering de gemeente voor een externe partij dient te hanteren.

Het college onderschrijft dat een gedeeld afwegingskader van belang is. Echter wij zijn van mening dat er al voldoende door de raad vastgestelde afwegingskaders bestaan. Wij vinden daarom ook deze aanbeveling overbodig en het toevoegen van een nieuw of extra kader over regie niet helpend in de rolneming over en weer. Sterker nog wij vrezen dat wanneer dit kader langs de lijn van het kwadrantenmodel zou worden vormgegeven, de begripsverwarring en rolnemingsvraagstukken eerder toenemen dan afnemen. Wanneer we spreken over de kaders die de gemeente al heeft dan doelen wij onder andere op kaders rondom de inzet van inkoop, verbonden partijen, subsidies en participatie.

Aanbeveling 3: investeer als raad ook zelf in het doorgronden van samenwerking in een netwerk en regievoering voor majeure opgaven.

Deze aanbeveling is voor de raad. Zoals genoemd in deelconclusie 3 neemt de raad, rondom complexe en majeure onderwerpen, zelf nog onvoldoende tijd en ruimte voor verdieping. In het verleden had de raad raadsrapporteurs rondom specifieke verbonden partijen. De raadsrapporteurs konden zich specialiseren en de raad bijpraten

De beoordeling van deze aanbeveling laat het college aan de gemeenteraad. Wel wijzen we op de ontwikkelingen rondom de (hernieuwde) inzet van raadsrapporteurs voor Verbonden partijen/ regionale samenwerkingsverbanden. De griffie heeft in overleg met de fractievoorzitters de afgelopen periode twee uitvragen gedaan. De eerste uitvraag op 6 december 2023 betrof de 'Keuzes verbonden partijen en samenwerkingsverbanden t.b.v. inzet raadsrapporteurs'. Na deze inventarisatie zijn op basis van de terugkoppeling vanuit de fracties vier Verbonden partijen/ samenwerkingsverbanden (U10, ODRU, GGDrU en VRU) geselecteerd waar kandidaat-raadsrapporteurs zich voor konden aanmelden. De raadsrapporteurs zijn in de raad van 21 mei benoemd.

Tenslotte

We danken de Rekenkamer nogmaals voor dit onderzoek en de aanbevelingen. Het college gaat graag met de raad in gesprek omtrent de bevindingen van de Rekenkamer en wat de raad nog meer nodig acht dan we nu al leveren ten einde haar kaderstellende rol in te vullen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

drs. A.J.H.T.H. Reinders
burgemeester

drs. R.C.L. Heijdra
gemeentesecretaris

7. Nawoord rekenkamer

Rekenkamer Stichtse Vecht heeft medio juni van het college een uitgebreide reactie op het rapport ontvangen, waarvoor dank. We zien dat het college in algemene zin veel kanttekeningen bij het rapport maakt en regelmatig afstand neemt van de conclusies en aanbevelingen. Wij zullen hierop beknopt reageren.

De Rekenkamer heeft dit onderzoek op verzoek van de raad gedaan, waarbij voor ons van meet af aan een constructieve en ontwikkelingsgerichte insteek centraal heeft gestaan. Wij vinden het daarom een gemiste kans dat de bestuurlijke reactie overwegend defensief van aard en toon is. Het accent dat wordt gelegd op het geven van kritische reacties van semantische aard op de begripsbepaling over regie, sturing e.d. leidt af van de kernboodschap van ons rapport.

Onze kernboodschap is dat de gemeente in veel gevallen voor een pragmatische aanpak kiest. Het gaat soms niet goed, omdat de gemeente vooral pragmatisch te werk gaat in plaats van volgens een duidelijke, vooraf bedachte strategie. Hierdoor worden verwachtingen tussen de raad, het college en samenwerkingspartners niet goed uitgesproken en verduidelijkt. In bestuurlijk-strategische zin zou dit verder kunnen worden ontwikkeld. Het kwadrantenmodel met onderscheiden typen regie als vormen van sturing is daarbij een hulpmiddel en handreiking om daaraan invulling te geven in de context van concrete opgaven en taken van de gemeente.

Onze aanbevelingen gericht aan raad en college zijn bedoeld om vanuit de geconstateerde praktijk (onder meer in de onderzochte vier casussen) een bijdrage te leveren aan de structurering en strategische doorontwikkeling van de gemeente. Op basis van eerst een helder antwoord op de wat-vraag (kaderstelling) kan vervolgens de wie-vraag (structuur en rolneming) aan de orde worden gesteld.

Volledigheidshalve merken wij verder op dat het onderzoek is uitgevoerd in de periode tot en met maart 2024, waarna eerst ambtelijk en vervolgens bestuurlijk wederhoor heeft plaatsgevonden. De bijlage bij de bestuurlijke reactie had wat ons betreft deel moeten uitmaken van het ambtelijk wederhoor. Ontwikkelingen nadien vallen buiten de afbakening van het onderzoek en zijn niet meer in dit rapport verwerkt.

Wij zien de behandeling van het rapport en het gesprek hierover tussen raad en college met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1: Theoretisch kader

In deze bijlage beantwoorden we de deelvragen met betrekking tot het theoretisch kader.

DEELVRAGEN

- > Welke bestuurskundige inzichten over regievoering zijn relevant voor de vormgeving en inrichting van een gemeente als regiegemeente?
- > Wat betekenen deze inzichten voor de rolverdeling tussen de raad en het college, in het bijzonder voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Vooraf

In de periode 1997-2007 is er door bestuurskundigen veel gepubliceerd over het onderwerp regievoering. In die periode hebben Korsten, Beurskens en Pröpper ons inziens het onderwerp het meest vertaald van een abstract begrip van een vorm van sturing naar wat het betekent voor het daadwerkelijk uitvoeren hiervan. Zij hebben zich toegelegd op een zo compleet als mogelijk definitie en een vertaling naar concrete prestaties die moeten worden geleverd om goede regie te kunnen voeren.

Daarna is het enige tijd stil geworden tot eind 2012. In dat jaar publiceerden Pröpper c.s. het artikel 'Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren'.³⁷ In dat artikel beschrijven zij een werkwijze om via samenwerking te komen tot een substantiële verhoging van de productiviteit van publieke organisaties. Het realiseren van (maatschappelijke) opgaven, en dat in samenwerking te doen, staat daarin centraal. Pröpper heeft daarna, mede op basis van jarenlange begeleiding van praktijkvoorbeelden, deze werkwijze uitvoerig uitgewerkt. Dat heeft in 2023 geleid tot de publicatie van het driedelige boek 'Opgaven Gestuurd Werken'.³⁸ Dit driedelige werk biedt de meest actuele inzichten over regievoering.

Korte beantwoording van de deelvragen

- 1 Verschillende definities van regie hebben in de loop der jaren het licht gezien. Veelal leggen deze het accent op horizontale sturing. Pröpper c.s. (2004) verlaten de horizontale sturing als het enige uitgangspunt en sluiten verticale sturing niet uit, zonder afbreuk te doen aan afhankelijkheden van en tussen actoren. Pröpper c.s. (2004) leveren daarmee een complete definitie:

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat (Pröpper, 2004).

Zowel Korsten en Beurskens als Pröpper geven een set van kwaliteitscriteria voor beoordeling van de kwaliteit van regievoering. Pröpper doet dit langs de stappen van de beleidscyclus en komt zo tot vijf prestatievelden voor regievoering. Voor ieder prestatieveld geeft Pröpper aan welke prestatie de gemeente moet leveren voor goede regie. Korsten en Beurskens geven ook een set van kwaliteitscriteria en ordenen deze min of meer arbitrair. Hun kwaliteitscriteria kunnen wel worden beschouwd als een verdieping op de prestatievelden van Pröpper. In dat licht vullen die elkaar aan.

³⁷ Igno Pröpper, Bart Litjens en Peter Struik, Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren, november 2012

³⁸ Igno Pröpper, Opgaven Gestuurd Werken, delen 1 t/m 3, 2023. ISBN 978-90-833-3951-1

- 2 Omdat Pröpper kwaliteitscriteria ordent langs de stappen van de beleidscyclus, en tevens twee bestuursstijlen (vastzetten en loslaten) onderscheidt, is er een vertaling te maken naar wat het gemeentebestuur moet doen om regie te voeren en wat dat betekent voor de rol van de raad en het college.

In het geval van vastzetten zijn de 'klassieke' rollen van de raad en het college van toepassing. Dit in het speelveld van de representatieve democratie en het dualistische stelsel. De raad maakt dan politieke keuzes, stelt onder andere inhoudelijke kaders (afbakening van een opgave, koers en doelen et cetera), het college voert uit binnen de kaders en de raad controleert het college. In het geval van loslaten zal de rol van de raad zich meer bewegen in de richting van het stellen van proceskaders en -controle, in plaats van de inhoud. De inhoud vloeit voort uit keuzes die partners maken, in het speelveld van participatieve democratie.

Daarbij merken we op dat volledig vastzetten, en volledig loslaten, in de praktijk niet zal voorkomen. Zo zullen de keuzes die door het netwerk van samenwerkingspartners worden gemaakt, in het geval van loslaten, nog steeds moeten passen binnen wettelijke kaders en lokale regelgeving en/of ruimtelijk beleid. De raad en het college kunnen hierop toezien.

- 3 Actuele inzichten: Opgaven Gestuurd Werken

Opgaven gestuurd werken gaat uit van het sturingsconcept 'gedeelde regie door organische wisselwerking'. Uitgangspunt is dat alle onderdelen elkaar beïnvloeden. Er is niet één invloeds- of machts punt, er zijn er meer. Er zijn meerdere actoren die vanuit overzicht (top- down) sturen op het geheel en richting geven. Dezelfde actoren werken in wisselende coalities samen aan concrete opgaven. Regie is nog steeds een bijzondere vorm van sturing op een samenhangend geheel, de regie is echter gedeeld. Dat betekent dat overzicht over het geheel wordt gedeeld, en dat iedereen zich verantwoordelijk voelt om bij te dragen aan dat geheel.

Dat heeft betekenis voor de rol van de gemeente. Raden zijn zich ervan bewust dat de gemeente moet samenwerken met anderen om maatschappelijke opgaven te realiseren. In de praktijk zien wij dat raden zich daarbij het meest comfortabel voelen als de gemeente in regie is. Opgaven gestuurd werken laat echter zien dat er sprake is van gedeelde regie. Er zijn meerdere regisseurs en de gemeente is er daar één van. Om daar een passende rol in te vinden is het voor raden en colleges allereerst belangrijk dat zij overzicht hebben over het geheel. Vanuit overzicht kan worden bepaald welke bijdrage de gemeente kan en wil leveren aan het geheel om daarna in wisselende samenstellingen samen te werken aan concrete opgaven.

Definities en typen regie

Er wordt al lang en veel nagedacht over het onderwerp regievoering binnen het openbaar bestuur. Dit zowel door bestuurskundigen als bestuurders van overheden zelf. In dit hoofdstuk geven we de in onze ogen een aantal relevante inzichten weer. Al deze inzichten wijzen ons inziens overigens dezelfde kant op, namelijk:

- > Gemeenten zijn niet in staat om al hun (maatschappelijke) opgaven alleen te realiseren, zij hebben daarbij andere partijen nodig;
- > Zij staan niet enkel in een verticale (hiërarchische) verhouding tot die partijen maar ook vanuit een horizontale verhouding;
- > Dat betekent dat samenwerking nodig is met een of meer partijen, dat kan in verschillende vormen.
- > Als het voorgaande zich voordoet komt de term 'regievoering' in beeld. Dit als een vorm van sturing. Er worden daarbij verschillende definities gehanteerd.

DEFINITIES REGIE

Verschiedende definities voor regie worden door Korsten³⁹ en Beurskens⁴⁰ in hun artikel 'Bestuur door regie' uit 2007 tegen het licht gehouden. We vatten die hieronder samen onder de nummers 1 t/m 5.

Zij kwamen tot de conclusie dat de definities 2 t/m 5 het accent van regie voornamelijk is gericht op horizontale sturing en dat in de definitie van Pröpper⁴¹ c.s. de horizontale sturing, als voor de hand liggend uitgangspunt, is verlaten. Dit zonder afbreuk te doen aan de afhankelijkheden van en tussen actoren. Zij concluderen dat Pröpper c.s. daarmee een complete definitie oplevert'. Deze definitie hanteren we daarom ook in het voorliggende onderzoek.

- 1 Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op **afstemming van actoren**, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met oog op een bepaald resultaat (Pröpper, 2004);
- 2 Regie is een **samenwerkingsbegrip**, waarbij er geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over andere partijen (Ministerie van BZK, 2003);
- 3 Het gaat om het ontwikkelen van (betere) dienstverlening, zoals ervaren door de client, door de potentiële ketenpartners te **verleiden tot meer afstemming** over hun activiteiten (Berenschot, 2003);
- 4 Het faciliteren en beheersen van **de samenwerking** tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999);
- 5 Regie wordt opgevat als het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten – juridische, economische en communicatieve instrumenten – waarbinnen beleid niet tot stand komt door centrale sturing, maar door **interactie met de vele partners** die in de beleidssector actief zijn (Hupe en Klijn, 1997);

TYPEN REGIE

Pröpper sluit een hiërarchische verticale verhouding niet uit met betrekking tot regievoering. Pröpper ziet dit, naast drie andere typen, als een van de typen van regievoering en noemt dit 'beheersingsgerichte regie'.

³⁹ Arno Korsten is honorair hoogleraar aan de Universiteit Maastricht, faculteit Rechtsgeleerdheid en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen.

⁴⁰ A. Beurskens was wethouder in de gemeente Venlo.

⁴¹ Igno Pröpper is bestuurskundige en promoveerde aan de Universiteit van Twente, was hoofddocent bestuurskunde aan de VU Amsterdam en vanaf 1998 algemeen directeur van het bestuurskundige onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper.

Regie kent volgens Pröpper vier verschillende typen. Afhankelijk van of de regisseur een eigen script (visie, beleid, plan) centraal stelt en welke doorzettingsmacht hij/zij heeft kiest de regisseur een bepaald type regie om invloed uit te oefenen op actoren die nodig zijn om in samenhang doelen te realiseren.

Vier regietypen		Eigen 'script' of beleidskader	
PARTNERS*PRÖPPER GEMEENTEN EN HET VERBODEN TOEGANG TOT HET PUBLIEKE VELD		Ja	Nee
Doorzettings- macht	Ja	Beheersingsgerichte regie Eigen beleid opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regie Beleid van een ander opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regie Een wervende visie articuleren zodat anderen daar vanuit hun visie kunnen aansluiten om tot coproductie te komen	Faciliterende regie Zonder uitgesproken visie vooraf stimuleren dat anderen tot beleid en samenwerking komen

Korsten en Beurskens nuanceren dit beeld. Zij geven aan dat in de praktijk de vorm van regievoering niet uitsluitend hoeft af te hangen van de mate van doorzettingsmacht of het hebben van een eigen script:

- > 'De mix van deze twee variabelen bepalen niet automatisch het type regie dat de gemeente zal gaan hanteren. Gemeenten hebben ook enige mate van vrije keuze. Zo kunnen gemeenten er ook voor kiezen om hun doorzettingsmacht, in het geval ze dat hebben, niet in te zetten of vooralsnog achterwege te laten.
- > Ook hoeft de gemeente niet per se de rol van regisseur in te nemen. In beleidsnetwerken waar anderen (mede) verantwoordelijkheid hebben, kan het soms beter zijn om de regierol bij die anderen te laten.'

We lichten de verschillende typen regie van Pröpper hieronder verder toe.

De beheersingsgerichte regisseur

Dit type regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht en aan de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven. Op basis van diverse machtsbronnen kunnen actoren gedwongen worden zijn script te spelen. Het eigen script is daarbij feitelijk een extra machtsbron.

Uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. Hij voert het script van een andere actor uit.

Faciliterende regisseur

Bij dit type regie stelt de regisseur zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen en ontbeert een doorzettingsmacht.

Visionaire regisseur

Er is sprake van een grote vrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar de regisseur ontbeert de benodigde machtsbronnen om het script bij andere actoren af te dwingen, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is.

Rollen raad en college

Om het voorgaande te vertalen naar de rollen van de raad en het college is het nodig om allereerst een beeld te vormen over wat nodig is om goede regie te kunnen voeren: wat moet je dan doen en welke prestaties moet de gemeente leveren voor regievoering?

Pröpper (2004) heeft kwaliteitscriteria opgesteld en deze geordend langs vijf processtappen.

Elke stap beschrijft een prestatie die moet worden geleverd. Wij noemen dit hier dan ook de vijf prestatievelden voor regievoering, zie de onderstaande figuur. Pröpper beschrijft voor ieder prestatieveld de prestatie die het gemeentebestuur moet leveren en deze prestaties zijn voor ieder regietype gelijk. De wijze waarop het gemeentebestuur de prestatie kan leveren is afhankelijk van het type regie. Hiertoe geeft Pröpper aan dat twee bestuursstijlen voor het gemeentebestuur relevant zijn:

- > De beheersingsgerichte en uitvoeringsgerichte regisseurs vragen om een bestuursstijl die is gericht op 'vastzetten' van zaken.
- > De facilitaire en visionaire regisseur vragen om een bestuursstijl van 'loslaten' van zaken.



De vijf processtappen volgen in feite de beleidscyclus: verkennen (afbakenen, overzicht en inzicht krijgen), ontwerpen (koers en beleid ontwikkelen en vaststellen), uitvoeren (samenwerken) en verantwoorden (inzicht geven in resultaten). Omdat de beleidscyclus wordt gevolgd is de vertaling naar de rollen van de raad en het college te maken. Daarnaast geven de twee bestuursstijlen ook handvatten voor de raad en het college hoe zij invulling kunnen geven aan hun rol. Om zaken vast te kunnen zetten moeten raad en college een andere invulling geven aan de vijf prestatievelden dan om zaken los te laten. Als voorbeeld:

- > De eerste twee prestatievelden bevinden zich in een fase van verkenning. Veelal worden hiertoe beeldvormende sessies voor de raad georganiseerd. Doel is dat zowel raad als college een correct en volledig beeld krijgen bij de opgave die voorligt, zonder nog een oordeel te vellen, keuzes te maken of besluiten te nemen. De wijze waarop dat beeld tot stand komt is afhankelijk van het type regie en de daarbij passende bestuursstijl. In het geval raad en college willen vastzetten dan bakenen zij zelf de opgave af en is het eigen opgebouwde beeld van de situatie leidend, en niet die van anderen. In het geval raad en college willen loslaten dan organiseren de raad en het college een proces met actoren die samen moeten komen tot gemeenschappelijke afbakening en beeldvorming over de situatie.
- > In het derde prestatieveld draait het om het uitzetten van een koers of beleid. In het geval raad en college willen (of moeten) vastzetten dan stelt bijvoorbeeld de raad het beleid met doelen, middelen en kaders vast. In het geval raad en college willen loslaten dan hebben zowel raad als college de taak om anderen te inspireren om een beleid of plan te maken.

- > In het vierde prestatieveld moeten de krachten via samenwerking worden gebundeld. In het geval raad en college zaken willen (of moeten) vastzetten dan moet medewerking worden georganiseerd. Daartoe kunnen verschillende min of meer dwingende instrumenten worden ingezet. Denk aan het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst met een verbonden partij of een contract met een privaatrechtelijke partij. In het geval raad en college zaken willen loslaten dan moet een duurzaam netwerk worden georganiseerd en worden minder dwingende instrumenten ingezet om te faciliteren, denk aan subsidies, greendeals, convenanten en intentieverklaringen et cetera.
- > Het vijfde en laatste prestatieveld is die van verantwoording afleggen. Bijvoorbeeld het college legt (politieke) verantwoording af aan de raad (vastzetten door controle), of de netwerkpartners delen regelmatig successen en lessen met elkaar zonder zich te verantwoorden naar de gemeente (loslaten).

Ook Korsten en Beurskens (2007) hebben op basis van literatuurstudie en resultaten uit bestuurskrachtonderzoeken een lijst van kwaliteitscriteria, ter beoordeling van 'bestuur door regie', opgesteld. De criteria zijn geclusterd langs verschillende onderwerpen die relevant zijn voor regievoering, zie de tabel op de volgende bladzijde. Veelal passen de criteria in een van de prestatievelden zoals die door Pröpper worden gehanteerd omdat het verdiepende elementen zijn binnen een bepaald prestatieveld. Korsten en Beurskens (2007) voegen daarbij wel twee criteria toe die in feite van toepassing is voor regievoering als geheel:

- > Het beoogde resultaat bereiken, het gewenste effect realiseren;
- > Sturen op knelpunten en daarvan leren en realiseren van vernieuwing.

Het beoogde resultaat bereiken is waar om draait. Uiteindelijk gaat het om het realiseren van een opgave en het bereiken van een doel. Dit is waar de regisseur en samenwerkingspartners aan werken. Het sturen op knelpunten en daarvan leren is dan belangrijk voor elk prestatieveld. Met betrekking tot het realiseren van vernieuwing is het ons inziens nog wel de vraag of dit altijd een criterium is. Regievoering hoeft namelijk niet per se vernieuwing teweeg te brengen, dit hoeft geen doel op zichzelf te zijn. Wel nemen de kansen toe op vernieuwing door samenwerking. Zo brengen spelers die meedoen ook vaak nieuwe inzichten en ideeën met zich mee.

Onderwerp	Kwaliteitscriteria Korsten en Beurskens
Gerichtheid op inhoud	1 Het beschikken over een koers, beleidslijn, doelen, middelen en een tijdschema; 2 Er is duidelijkheid binnen welk speelveld gespeeld wordt en de randvoorwaarden; 3 Er zijn geen juridische hobbels die het programma lam leggen; 4 Interbestuurlijke relatiekwaliteit: indien rijksoverheid of provinciale overheid betrokken is, dient zij uit de voeten te kunnen met het lokaal beleid en inbreng van partners.
Netwerk	Netwerkvorming, programma's, netwerk in actie en verbindend management: 5 Er worden programma's, projecten en actielijnen onderscheiden binnen de koers van het gemeentebestuur; 6 De goede partners zitten aan tafel en bevoegdheden, taken binnen het netwerk zijn helder en er is openheid over koers, handelen en middeleninzet. Er is daardoor overzicht. Tevens hebben partners een gemeenschappelijk overstijgend beeld over 'waarom het gaat'; 7 Er is inhoudelijke afstemmingskwaliteit, gezaghebbende kwaliteit, democratische legitimatiekwaliteit, samenwerkingskwaliteit, procesverbindingskwaliteit, ketenregiekwaliteit en complementaire kwaliteit. Netwerkvitaliteit: 8 Stuwende kwaliteit door voortgang mogelijk te maken door beschikbaarheid van middelen, conflictpreventie en -oplossing; 9 Slagvaardigheid door tempo in besluitvorming en dus slagkracht; 10 Voortgangscntrole door het bewaken van programma's en projecten; 11 Sturen op knelpunten en daarvan leren; 12 Betrokkenheid door vorming en bestendiging van het netwerk en partners betrokken te laten voelen; 13 Terugkoppeling door op bepaalde momenten partners te laten horen hoe de zaken ervoor staan. Netwerkproductie: prestaties, effectiviteit, innovatie en doelmatigheid: 14 Tot daden en productie kunnen komen; 15 Het beoogde resultaat met voldoende kwaliteit bereiken, het gewenste effect realiseren; 16 Er is vernieuwing gerealiseerd; 17 Burgers of anderen zijn ermee gediend; 18 Op een doelmatige wijze doel- en prestatiegericht zijn.
Faciliteren, motiveren, communiceren, argumenteren, overtuigen	19 De regisseur ondersteunt, luistert en motiveert partners om samen te werken en een inbreng te leveren;
Verantwoording: inzicht, overzicht en toezicht	20 De regisseur en partners hebben overzicht over het geheel aan koers, handelen en middeleninzet; De regisseur heeft kennis en overzicht van het netwerk alsmede op de sterke en zwakke punten van het netwerk; 21 Conflicten worden voorkomen en/of beheerst en zo nodig opgelost; 22 De regisseur legt verantwoording af over het handelen in het netwerk en de resultaten.

Actuele inzichten: opgaven gestuurd werken

We ontlelen de meest actuele inzichten aan het driedelige boek van Pröpper dat in 2023 is gepubliceerd:

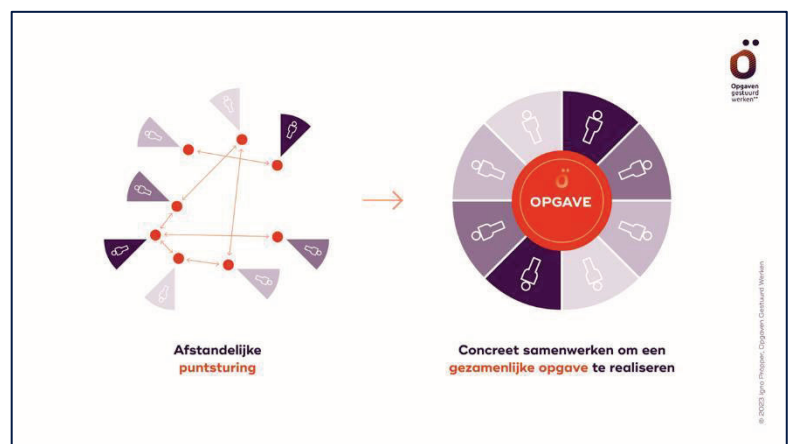
- > Deel 1 Opgaven Gestuurd Werken in Vogelvlucht;
- > Deel 2 Opgaven Gestuurd Werken Verdieping voor precieze toepassing;
- > Deel 3 Opgaven Gestuurd Werken Gereedschap en Hulpmiddelen.

Hieronder vatten we kort samen hoe Opgaven Gestuurd Werken aansluit op het onderwerp regievoering. We citeren voor een groot deel uit deel 2 hoofdstuk 1 van het driedelige boek.

VAN PUNTSTURING NAAR SAMENWERKEN AAN EEN GEZAMENLIJKE OPGAVE

Opgaven gestuurd werken is een paradigmawisseling als een overgang van 'afstandelijke puntsturing' naar 'concreet samenwerken aan een gezamenlijke opgave'.

Het erkent dat veel afzonderlijke punten belangrijk zijn om op te sturen. Het uitgangspunt is echter dat niet iedereen met zijn 'eigen puntje' bezig is, maar dat we met elkaar tot een gezamenlijk beeld komen van wat we met elkaar belangrijk vinden. Dat vervolgens vertalen naar concrete opgaven die we willen realiseren en waarbij iedereen een bijdrage levert aan de realisatie.



Afstandelijke puntsturing zien we binnen overheden, waaronder gemeenten, veelvuldig terug. Denk aan sectorale beleidsontwikkeling. Er wordt dan gesproken over beleidsdomeinen zoals het 'sociaal domein' en het 'ruimtelijke domein'. Maar ook op uitvoerend niveau waarbij professionals zich specialiseren en daarmee richten op een enkel perspectief. We zijn dan puntsgewijs georganiseerd. Tegelijkertijd is er het besef dat alle punten nodig zijn om maatschappelijke opgaven te realiseren. Een puntsgewijze organisatie investeert dan ook in veel afstemming tussen alle punten, vaak onder de noemer van 'integraal werken'. In de praktijk zien wij dat dit heel veel inspanning vraagt, moeizaam verloopt, tot conflicten leidt door eigen belangen centraal te stellen en suboptimalisatie. Om dat tegen te gaan wordt veelal gegrepen naar een mechanische instrumentele benadering van sturing: bevoegdheden, rollen en taken worden dan verdergaand gepreciseerd. Hoe meer deze worden gedifferentieerd hoe vaker situaties zich voordoen waarbij de grensvlakken niet helder zijn, wat weer leidt tot nog beter of nog meer differentiatie van bevoegdheden, rollen en taken enzovoorts.

HET STURINGSCONCEPT

Opgaven gestuurd werken gaat uit van het sturingsconcept 'gedeelde regie door organische wisselwerking'. De sturing is dan een sociaal proces in plaats van een technisch proces.

ORGANISCHE WISSELWERKING

Uitgangspunt is dat alle onderdelen elkaar beïnvloeden. Er is dus niet één invloeds- of machts punt. Er zijn meerdere actoren die vanuit overzicht (top-down) sturen op het geheel en richting geven. Dezelfde actoren werken in **wisselende coalities** samen aan concrete opgaven.

GEDEELDE REGIE

Regie is nog steeds een bijzondere vorm van sturing op een samenhangend geheel, de regie is echter gedeeld. Dat betekent dat **overzicht over het geheel** wordt gedeeld, en dat iedereen zich verantwoordelijk voelt om **bij te dragen aan dat geheel**. Er ontstaan dan opgaveteams bestaande uit werkers en beslissers van betrokken partijen die vanuit een gezamenlijk overzicht werken aan een of meer concrete opgaven. We zien dit bijvoorbeeld rondom gebiedsopgaven. Daarmee wordt een gebied (bijvoorbeeld een wijk of buurt) afgebakend. Rondom dat gebied vormt zich een team (opgaveteam) waarin alle partijen in samenhang werken aan opgaven die spelen in dat gebied.

- > Alle actoren maken deel uit van een opgaveteam en hebben zicht op en dragen bij aan het geheel. Elke actor stuurt op de realisatie van de eigen opgave en op de bijdrage van deze opgave aan het geheel;
- > Naar vermogen geeft iedereen leiding en werkt iedereen mee;
- > Ieder deel representeert het geheel;
- > Op grotere schaal resultaten halen door een optelsom van kleinschalige resultaten. Dat betekent op veel plaatsen tegelijkertijd concreet meewerken;
- > De toedeling van middelen op basis van inzicht in ieders bijdrage en de bijdrage aan meerdere doelen tegelijkertijd.

STURING ALS SOCIAAL PROCES

Sturing is een sociaal proces. Diegenen die sturen, maar ook diegenen die 'gestuurd worden' nemen deel aan dit sociale proces. Iedere actor stuurt en iedere actor krijgt ook sturing van andere actoren. Dit op basis van betrokkenheid en goed zicht op wat nodig is om concrete opgaven te realiseren. Deze betrokkenheid komt tot uitdrukking in een goede balans tussen de juridische en de menselijke maat.

Juridische maat	Menselijke maat
Wat moet er gedaan worden als we de regels volgen die van toepassing zijn op deze situatie? ▪ Weinig ruimte voor persoonlijke en professionele inschatting. ▪ Jurisprudentie en precedentwerking zijn bepalend. ▪ Oplossingen waarop men recht heeft. ▪ Maar ook: oplossingen die niet nodig zijn of wringen, bureaucratie en administratie.	Wat is nuttig of nodig als we er als mensen onder elkaar over hebben? ▪ Professionele ruimte voor persoonlijke inschatting. ▪ De persoon doet ertoe: burger en professional. ▪ Unieke oplossingen die passen bij de persoon, meerdere wegen naar Rome. ▪ Maar ook: kans op willekeur, menselijk falen en onbarmhartigheid.

Bijlage 2: Respondenten en schriftelijke bronnen

Respondenten

Naam		Organisatie	
Afvaardiging gemeenteraad			
Dhr. Johan	Boele	ChristenUnie-SGP	Gemeente Stichtse Vecht
Dhr. Lukas	Burgering	PvdA	
Mw. Marja	Gaalen, van	GroenLinks	
Mw. Riëtte	Habes	Samen Stichtse Vecht	
Mw. Mieke	Hoek	Het Vechtse Verbond	
Dhr. Andre	Kooij	PvdA	
Dhr. Mishael	Luipen, van	VVD	
Dhr. Pim	Rossum-Rengelink, van	CDA	
Dhr. Mark	Tasche	D66	
Dhr. Wim	Ubaghs	PVV	
Dhr. Frank	Venus	Lokaal Liberaal	
Dhr. Albert	Gemke	GroenLinks	
Mw. Suzanne	Kox	Lokaal Liberaal	
Mw. Marieke	Versloot	Streekbelangen	
Mw. Tineke	Vries, de	SP	
Dhr. Jeffrey	Vrouwerf, van	VVD	
Afvaardiging college van B&W			
Dhr. Dick	Polman	Wethouder	Gemeente Stichtse Vecht
Dhr. Arjan	Wisseborn	Wethouder	
Ambtelijke organisatie			
Geanonimiseerd	Strategisch adviseur bestuur		Gemeente Stichtse Vecht
	Directeur Domein Ruimte		
	Accounthouder TIM SV		
	Regievoerder ODRU		
	Concerncontroller		
	Strategisch adviseur		
	Gemeentesecretaris		
	Projectleider Duurzaamheid		
Partners			
Geanonimiseerd	Secretaris-directeur		U10
	Programmamanager		TIM Stichtse Vecht
	Relatiemanager		ODRU
	Adviseur Natuur- en Duurzaamheidscommunicatie		ODRU
	Asset Manager		Portaal
	Manager Vastgoed		Woningstichting Vecht en Omstreken
	Bestuurslid		Energiecoöperatie 2030.nu
	Voorzitter bestuur		Stichting Duurzame Vecht
	Bestuurslid		
	Coördinator		
	Adviseur Participatie		Buurkracht

Bestudeerde schriftelijke bronnen

S	Volg nr.	Jaar	Maand (1 tot 12)	Titelbeschrijving
Algemeen				
A	1	x	x	Gemeente Stichtse Vecht, Processchema vaststelling Kadernota van Verbonden partijen, datum onbekend
A	2			Gemeente Stichtse Vecht, <i>Organogram gemeente, schetsfabriek.nl</i> , datum onbekend
A	3	2010	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Bestuurs- en Management Concept</i> , 22 juni 2010
A	4	2011	9	Raadsbesluit, Algemeen delegatiebesluit.
A	5	2013	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Toekomstvisie Stichtse Vecht 2013-2040: Focus op Morgen</i> , 29 januari 2013
A	6	2014	2	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsvoorstel Verbonden partijen</i> , 25 februari 2014
A	7	2016	x	Gemeente Stichtse Vecht, subsidiebeleid gemeente Stichtse Vecht 2016-2019, 2016?
A	8	2017	4	Gemeente Stichtse Vecht, Visie op de organisatie 2017-2020: Stichtse Vecht op weg naar 2020, 11 april 2017
A	9	2019	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsvoorstel Actualisatie Nota verbonden partijen 2018 gemeente Stichtse Vecht</i> , 17 januari 2019
A	10	2019	3	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Nota verbonden partijen 2018 gemeente Stichtse Vecht</i> , 5 maart 2019
A	11	2020	5	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Doorontwikkeling ambtelijke organisatie, Van goed naar beter</i> , 25 mei 2020
A	12	2020	5	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Subsidieprogramma 2021-2024</i> , 19 mei 2020
A	13	2021	10	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Notitie doorontwikkeling Van goed naar beter, deel II</i> , 10 december 2021
A	14	2022	x	Gemeente Stichtse Vecht, <i>presentatie organisatievisie Samen bouwen vanuit vertrouwen</i> , 2022
A	15	2022	9	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 38</i> , 15 september 2022
A	16	2022	11	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Aangenomen Motie van SP SV en Samen Stichtse Vecht (Reg. Nr. M. 5.1): Visiedocument regiegemeente</i> , 8 november 2022
A	17	2022	11	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Toelichting regiegemeente n.a.v. motie Reg. Nr. M. 5.1</i> , 8 november 2022
A	18	2022	11	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Programmabegroting 2023</i> , november 2022
A	19	2023	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Staat van de organisatie 2022 Gemeente Stichtse Vecht</i> , 26 januari 2023
Casus: TIM Stichtse Vecht				
B	1	2019	11	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 68: Nieuwe inkoop voor jeugdhulp en Wmo-begeleiding</i> , 1 november 2019
B	2	2020	3	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Integraal beleidskader sociaal domein (conceptversie)</i> , 21 maart 2020
B	3	2020	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Aanbesteding Jeugdhulp en Wmo-begeleiding</i> , 18 juni 2020
B	4	2021	4	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Presentatie informatieve commissie: Inkoop Jeugdhulp en Wmo-Begeleiding</i> , 20 april 2021
B	5	2021	7	Gemeente Stichtse Vecht en Timon, <i>Partnerschapsakte tussen gemeente Stichtse Vecht en Stichting Timon: Jeugdhulp en Wmo-begeleiding</i> , 16 juli 2021
B	6	2021	7	Gemeente Stichtse Vecht en Timon, <i>Uitvoeringsafspraken 2022 Jeugdhulp en WMO-begeleiding incl. toegang en wijkteamfunctie</i> , 21 juli 2021
B	7	2022	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 1, p. 4: Start TIM Stichtse Vecht</i> , 13 januari 2022
B	8	2022	9	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 37: Situatie TIM Stichtse Vecht</i> , 13 september 2022
B	9	2023	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Presentatie informatieve commissie: Stand van zaken TIM SV</i> , 31 januari 2023

S	Volg nr.	Jaar	Maand (1 tot 12)	Titelbeschrijving
B	10	2023	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Oplegger BDO rapport voor informatieve commissie</i> , 31 januari 2023
B	11	2023	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Presentatie rapport BDO: Onderzoek zorgkostenontwikkeling en verantwoordelijkheidsverdeling</i> , 31 januari 2023
B	12	2023	1	Gemeente Stichtse Vecht en TIM SV (Stichting Timon), <i>Rapport BDO: Onderzoek zorgkostenontwikkeling en verantwoordelijkheidsverdeling</i> , 24 januari 2023
B	13	2023	2	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 4, p. 1: Stand van zaken TIM Stichtse Vecht</i> , 2 februari 2023
B	14	2023	3	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Aangenomen motie Reg. Nr. M. 14.1 Tim Stichtse Vecht</i> , 7 maart 2023
B	15	2023	5	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Presentatie informatieve commissie: Stand van zaken TIM SV</i> , 23 mei 2023
B	16	2023	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Presentatie informatieve commissie: Verdieping stand van zaken TIM SV (uitvoering motie 14.1 d.d. 7 maart 2023)</i> , 14 juni 2023
B	17	2023	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Beantwoording raadsvragen Het Vechts Verbond n.a.v. presentatie raad</i> , 14 juni 2023
B	18	2023	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Beantwoording raadsvragen Samen SV</i> , 13 juni 2023
B	19	2023	9	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Presentatie informatieve commissie: Stand van zaken TIM SV</i> , 19 september 2023
B	20	2023	9	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Verslag van informatieve commissie Sociaal Domein</i> , 19 september 2023
Casus Omgevingsdienst				
C	1	2019	x	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Handhavingsuitvoeringsprogramma Fysieke leefomgeving 2019</i> , 2019
C	2	2019	7	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst regio Utrecht</i> , 30 juli 2019
C	3	2022	4	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Jaarstukken 2021</i> , 7 april 2022
C	4	2022	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Bijlagenboek U&H-strategie 2022-2025</i> , 29 juni 2022
C	5	2022	7	Gemeente Stichtse Vecht, <i>publicatie gemeenteblad Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2022-2023 regio Utrecht</i> , 11 juli 2022
C	6	2022	7	Gemeente Stichtse Vecht, <i>publicatie gemeenteblad Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2022-2025 gemeente Stichtse Vecht</i> , 11 juli 2022
C	7	2022	12	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Agendabundel Algemeen Bestuur</i> , 15 december 2022
C	8	2023	x	Omgevingsdienst regio Utrecht, <i>Presentatie ODRU 10 jaar</i> , 2023
C	9	2023	x	Gemeente Stichtse Vecht, <i>UVP 2023</i>
C	10	2023		Omgevingsdienst regio Utrecht, <i>Tertiaalrapportage gemeente Stichtse Vecht, T1-T2</i> , 2023
C	11	2023	4	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Agendabundel Algemeen Bestuur</i> , 6 april 2023
C	12	2023	4	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Jaarstukken 2022</i> , 6 april 2023
C	13	2023	5	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief Uitvoeringsprogramma 2023 en Jaarverslag 2022 Vergunning, Toezicht en Handhaving</i> , 1 mei 2023
C	14	2023	6	RUD Utrecht en Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>brief aan deelnemende gemeenten over de samenwerking tussen de twee omgevingsdiensten in de provincie Utrecht</i> , 15 juni 2023
C	15	2023	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Brief aan Omgevingsdienst Regio Utrecht, Zienswijze op Koers 2023-2027</i> , 12 juni 2023
C	16	2023	6	Omgevingsdienst regio Utrecht, <i>Koers 2023-2027 Omgevingsdienst regio Utrecht</i> , 20 juni 2023
C	17	2023	6	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 19</i> , 15 juni 2023
C	18	2023	7	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Agendabundel Algemeen Bestuur</i> , 6 juli 2023

S	Volg nr.	Jaar	Maand (1 tot 12)	Titelbeschrijving
C	19	2023	7	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, <i>Brief aan Tweede Kamer, Voortgang versterking VTH-stelsel juni 2023</i> , 4 juli 2023
C	20	2023	10	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Memo Evaluatie VTH Kwaliteitscriteria 2.2. (2023)</i> , 3 oktober 2023
C	21	2023	10	Omgevingsdienst Regio Utrecht, <i>Aanbiedingsbrief incl. (ontwerp)Kadernoto 2025 en uurtarief 2024</i> , 2 oktober 2023
C	22	2023	10	Omgevingsdienst regio Utrecht, <i>Maandelijks rapportage tot en met oktober gemeente Stichtse Vecht</i> , oktober 2023
Casus Energie- en warmtetransitie				
D	1	?	?	Gemeente Stichtse Vecht en Buurtteam Op Buuren, <i>Selectie Marktpartijen voor onderzoek naar een gasloos Op Buuren</i> , datum onbekend
D	2	2020	x	Grenswerkers in de literatuur, <i>De sociale en ruimtelijke grens van groene burgerinitiatieven</i> , 2020
D	3	2021	7	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Transitie Visie Warmte gemeente Stichtse Vecht</i> , 13 juli 2021
D	4	2021	12	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsvoorstel Uitvoeringsplan zonnevelden</i> , 21 december 2021
D	5	2021	12	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsvoorstel Transitie Visie Warmte</i> , 21 december 2021
D	6	2021	12	U16, <i>Regionaal Uitvoeringsprogramma RES U16</i> , 20 december 2021
D	7	2022	6	U16, <i>Rapportage monitoring, deel 1: bestuurlijke deel rapportage RES</i> , 12 juni 2022
D	8	2022	10	Gemeente Stichtse Vecht en Buurtteam Op Buuren, <i>Op Buuren: samen voorbereiden op aardgasvrij wonen (uitvraag onderzoek)</i> , 6 oktober 2022
D	9	2022	11	U16, <i>Rapportage monitoring, deel 1: bestuurlijke deel rapportage RES</i> , november 2022
D	10	2022	11	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsvoorstel Rekenkameronderzoek naar klimaatbeleid Stichtse Vecht</i> , 1 november 2022
D	11	2022	11	SWECO, <i>Brief Herziene offerte onderzoek Op Buuren aardgasvrij</i> , 28 november 2022
D	12	2023	1	Klimaatcoalitie Stichtse Vecht, <i>Klimaatcoalitie pleit voor lokaal energieplan</i> , 12 januari 2023
D	13	2023	1	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Memo Ambitie Zon op groter daken</i> , 23 januari 2023
D	14	2023	2	U16, <i>Voorgangsdokument Regionale Energie Strategie U16</i> , 24 februari 2023
D	15	2023	3	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Uitvoeringsprogramma "Op weg naar nieuwe energie" 2023-2026 Visie Warmte gemeente Stichtse Vecht</i> , 28 maart 2023
D	16	2023	4	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief nr. 13</i> , 13 april 2023
D	17	2023	5	Klimaatcoalitie Stichtse Vecht, <i>Inspreektekst "Klimaatcoalitie geeft steun"</i> , 9 mei 2023
D	18	2023	5	Gemeente Stichtse Vecht en Buurtteam Op Buuren, <i>rapportage SWECO onderzoek Aardgasvrije warmtevoorziening Op Buuren</i> , 12 mei 2023
D	19	2023	8	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Evaluatie fase 1 pilotproject Warmteplan Op Buuren</i> , augustus 2023
D	20	2023	9	Van Elburg Duurzaam Advies, <i>Brief offerte additionele activiteiten t.b.v. Stichting Duurzame Vecht</i> , 13 september 2023
D	21	2023	9	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Notitie Samenwerking gemeente Stichtse Vecht, Stichting Duurzame Vecht en Energiecoöperatie 2030.nu</i> , september 2023
D	22	2023	11	RTV Stichtse Vecht, <i>nieuwsartikel intentieovereenkomst Zon op dak: (https://rtvstichtsevecht.nl/nieuws/artikel/ondertekening-intentieovereenkomst-samen-zorgen-voor-meer-zon-op-dak)</i> , 5 november 2023
D	23	2023	11	VAR NWS, <i>nieuwsartikel intentieovereenkomst Zon op dak (https://www.varnws.nl/stichtsevecht/nieuws/40330/vol-inzetten-op-zon-op-het-dak-in-stichtse-vecht-ondertekening)</i> , 5 november 2023
D	24	2023	11	AD, nieuwsbericht Zonnepanelen op grote daken ondanks het volle stroomnet: zo wil Stichtse Vecht dat doen, 4 november 2023

S	Volg nr.	Jaar	Maand (1 tot 12)	Titelbeschrijving
D	25	2023	11	Gemeente Stichtse Vecht en Energie Collectief Utrechtse Bedrijven, <i>Intentieovereenkomst Zonnepartners Stichtse Vecht</i> , 2 november 2023
Casus Utrecht10 (U10)				
E	1	2021	9	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief 63 #2, Regionale samenwerking U10</i> , 30 september 2021
E	2	2021	9	Utrecht10, Integraal Ruimtelijke Perspectief 2021-2040, september 2021
E	3	2021	9	Utrecht10, Samenvatting, Integraal Ruimtelijke Perspectief 2021-2040, september 2021
E	4	2022	3	Gemeente Stichtse Vecht, <i>Raadsinformatiebrief 11 #1, Regionale samenwerking U10, toetreding Lopik</i> , 3 maart 2022
E	5	2022	3	U10-gemeenten, Bestuursconvenant samenwerking U10 gemeenten, maart 2022
E	6	2023	3	Utrecht10, Hand-out Woondeal U10 2022 tot en met 2030, 13 maart 2023
E	7	2023	3	Stichtse Vecht, Raadsinformatiebrief nr. 7, Woondeal U10, 9 maart 2023
E	8	2023	3	Utrecht10, Woondeal 2022-2030 Regio U10, 6 maart 2023
E	9	2023	9	Gemeente Stichtse Vecht, Raadsvoorstel Strategische Verkenning Breukelen, 26 september 2023. Inclusief bijlagen: – Bijlage 6 Reactie College en commissie Fysiek Domein op Strategische Verkenning Breukelen, 5 september 2023 – Bijlagen 1-3, Bijlagenrapport, Bureau Nieuwe Gracht, Strategische verkenning knooppunt Breukelen, werkdocumenten 1, 2 en 3, 7 juli 2022 – Bijlage Eindrapport, Strategische verkenning knooppunt Breukelen, 15 september 2022.

Bijlage 3: Bijlagen bij bestuurlijke reactie

A. Reactie op (deel)conclusies

In deze bijlage gaan we specifieker in op (deel)conclusies en geven we graag onze visie, maar eerst nog het begrip regie.

Regie in de literatuur

Er lijkt van alles onder het begrip regie te vallen en iedereen heeft zo zijn eigen opvatting. Onderstaande tabel geeft aan dat er verschillende definities worden gehanteerd in de literatuur. Het verrast ons daarom niet dat er geen eenduidig beeld bestaat tussen college en raad wat er wordt verstaan onder regie en regievoering.

Referentie	Definitie	Categorie
(In t Veld, 1989)	Regie is een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context	sturing randvoorwaarden
(Koppenjan e.a., 1990)	Regie is gerichte beïnvloeding van het gedrag van individuen, groepen of organisaties, of van hun onderlinge relaties	sturing meerdere actoren
(Denters, 1999)	De regierol voor gemeenten heeft betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van één of meer actoren	verantwoordelijkheid afhankelijkheid meerdere actoren
(ROB, 1999)	Regievoering betekent dat de gemeentelijke overheid ook zonder dat haar uitdrukkelijke sturingsmogelijkheden en bevoegdheden ter beschikking staan, instrumenten dient te hebben om de diverse actoren in het nieuwe gefragmenteerde krachtenveld te beïnvloeden	meerdere actoren sturing randvoorwaarden
(ZonMW, 2006)	De regisseur monitort het geheel en stuurt waar nodig bij	monitoring sturing
(Terpstra, 2002)	Regie is de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren, binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat, trachten de totstandkoming van het desbetreffende beleid te bevorderen	meerdere actoren randvoorwaarden doel sturing
(Van der Ham, 2002)	Binnen een regierol moeten doelstellingen vastgelegd worden, er moet een gewenste kwaliteit gedefinieerd zijn en partners dienen uitgenodigd te worden om hun toegevoegde waarde bij het bereiken van deze doelen aan te geven	randvoorwaarden meerdere actoren doel
(Fiers en Jansen, 1998)	Regievoering is gedrag van de gemeente dat met relevante actoren (lokaal) maatschappelijke processen probeert te sturen in de door haar wenselijk geachte richting ongeacht de zeggenschap van de gemeente over die actoren	meerdere actoren sturing visie afhankelijkheid
(SCP, 2002)	De regierol van de gemeente impliceert de opdracht om lokale partijen instellingen en diensten die op sociaal terrein opereren en een verschillend bestuurlijk regime kennen, bij elkaar te brengen, een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en beleidsafspraken te maken	meerdere actoren afstemming visie randvoorwaarden
(Pröpper e.a., 2004, 2012)	Regie is een bijzondere vorm van sturing en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat	sturing afstemming meerdere actoren
(Landman en Muller, 2004)	Regie heeft te maken met coördinatie, met gezamenlijke verantwoordelijkheid, met taken en bevoegdheden en met randvoorwaarden voor uitvoering	afstemming verantwoordelijkheid randvoorwaarden
(Daniel en Van der Laan, 2005)	De term regie moet duidelijk maken dat samenwerking tussen partijen, nodig is, maar deze samenwerking niet vanzelf ontstaat. Waar grenzen van organisaties worden overschreden, lijkt een derde partij nodig om die samenwerking te regisseren	meerdere actoren randvoorwaarden
(Span, 2009)	Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere partijen om	meerdere actoren

	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	randvoorwaarden
--	--	-----------------

Kernconclusie

Dat het soms goed en soms niet goed gaat komt omdat er vooral vanuit een pragmatische benadering regie wordt gevoerd, en minder vanuit een vooraf doordachte geëxpliciteerde strategie (p.4 Kernconclusie).

De gemeente Stichtse Vecht kiest al jaren positie, afhankelijk van het onderwerp. Veel andere gemeenten hanteren een vergelijkbaar uitgangspunt. Stichtse Vecht heeft wel taken die zij extern heeft gebracht en ook taken in eigen beheer. Er wordt taakgericht gekeken wat in de context van de situatie de meest passende organisatorische sturing is. Als een opgave zich voordoet kijken we allereerst welke type sturing zou hier nou het beste bij passen en maken we de keuze om iets zelf te doen of samen met anderen. Daarmee komen alle vormen uit het model voor in de organisatie en is er geen dominante vorm van regie voeren. Het is dus van belang om een breed scala van sturingsvormen te beheersen. Dat vraagt om flexibiliteit binnen het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie. De gemeente Stichtse Vecht heeft daarbij vooral een pragmatische insteek en werkt niet vanuit modellen of een standaard mal. Er bestaat immers geen 'one size fits all'. We zijn een gemeente die zoveel mogelijk effectief wil sturen op haar taken en daar een passende vorm bij kiest.

Bij elke opgave wordt in een vroeg stadium afgewogen welke van de drie scenario's het beste is voor de dienstverlening aan onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners en het meest efficiënt en doelmatig is voor de gemeente. Uit deze afweging volgt dan het besluit om het werk Zelf te Doen, Uit te besteden of Samen te werken. Overigens zijn er soms ook wettelijke verplichtingen om samenwerking vorm te geven via een WGR.

Deelconclusie 1: onvoldoende helder hoe beleidsdoelen te monitoren.

De raad maakt met het college onvoldoende expliciete afspraken hoe beleidsdoelen te monitoren. Er is geen gedeeld beeld waarop precies gestuurd kan worden. Hoe en waarop (tussentijds) gecontroleerd en (bij)gestuurd moet worden is dan ook ongewis (p.4).

Gezamenlijk met de raad zijn we bezig met het programma 'Een begroting gericht op de toekomst', waarin we werken aan een nieuwe opzet van een begroting met meer sturingsmogelijkheden. Met deze nieuwe opzet moet de raad beter in staat zijn om kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. Zo draagt het vastleggen en (waar mogelijk) meetbaar maken van de maatschappelijke effecten die we willen bereiken bij aan een transparante en betrouwbare overheid.



Voor het jaarverslag 2023 is een Pilot monitoring maatschappelijke effecten gestart. In de beleidsprogramma's voegen we vijf informatie-elementen toe: 1) doelomschrijving én doelenboom, 2) effectindicatoren, 3) prestatie-indicatoren, 4) mijlpalen en 5) duiding bij causaliteit tussen activiteiten of prestaties en de effecten in P&C-documenten (beoogd vooraf en gerealiseerd achteraf). In de beleidsbegroting 2023 (en 2024) is een eerste stap gezet door het toevoegen van een doelomschrijving bij de vraag 'Wat willen we bereiken?' en mijlpalen bij de vraag 'Wat gaan we daarvoor doen?'. De overige informatie-elementen voegen we toe aan toekomstige begrotingen, nadat de raad in 2024 een besluit neemt over het voorstel 'Monitoren maatschappelijke effecten'

Tijdens een informatieve commissie op 27 februari 2024, is met betrekking tot het sociaal domein gepresenteerd hoe een uitgewerkte set indicatoren eruit ziet in de begroting en jaarrekening. In het jaarverslag 2023 presenteren we, als 'pilot' in programma 4 Sociaal, een verantwoording waarin alle vijf informatie elementen zijn toegevoegd. De gepresenteerde effecten en prestatie-indicatoren zijn nog niet formeel door de raad vastgesteld én we presenteren nog geen nulmeting en streefwaarde. Hiermee zetten we in dit jaarverslag 2023 weer een stap in het versterken van het fundament van de organisatie.

Deelconclusie 2: verwachtingen over en weer worden niet helder vooraf afgestemd.

De beperking van de ambtelijke capaciteit, ten aanzien van regievoering in bredere zin, wordt ook onderkend door het college en de ambtelijke organisatie, zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin (p.5, deelconclusie 2).

De onderzoekers leggen een relatie tussen de beperking van de ambtelijke capaciteit en de in hun ogen beperkte regievoering en daardoor ontstane problemen bij sommige samenwerkingen.

Het college is reeds geruime tijd bezig verder te bouwen aan de organisatie en houdt de raad regelmatig op de hoogte. In het coalitieakkoord 2022-2026 is de ambitie uitgesproken om de komende jaren te bouwen aan een stevig fundament voor de gemeente. Daarbij werken we aan het terugbrengen van de balans tussen de bestuurlijke ambities, de financiële positie en de ambtelijke organisatie.

Het onderzoek dat we hebben laten uitvoeren door Hiemstra & De Vries (H&DV) legde een aantal patronen in de organisatie bloot en benadrukte het belang van herstel van vertrouwen en perspectief. Essentieel in het advies van H&DV was het erkennen van het feit dat herstel van de organisatie tijd kost en een consistente lijn vraagt. Als college hebben we aangegeven dat het verder bouwen aan de organisatie van

belang is om een slagvaardige en betrouwbare lokale overheid te zijn voor onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Er zijn in 2023 belangrijke doelen uit het coalitieakkoord bereikt in het versterken van het fundament van de organisatie. Daarmee is de organisatieontwikkeling in control gekomen. Net als alle gemeenten heeft ook Stichtse Vecht echter te maken met een krappe arbeidsmarkt en een continue spanning tussen ambities/taken en beschikbare financiën en capaciteit. In de kadernota 2024 heeft het college investeringen gedaan in de organisatie (bijvoorbeeld op woningbouw, jeugdhulp, ICT infrastructuur en inkoop). Het college benadrukt dat er reeds grote stappen zijn gezet als het gaat om de ambtelijke capaciteit en organisatie.

Als eerste de relatie tussen de gemeente en de Stichting Timon, onder het werklabel TIM Stichtse Vecht (TIM SV). Wat het beoogde partnerschap precies omhelst is voor de raad vooraf niet helder. Dit in relatie tot wat het betekent voor de gemeentelijke bijdrage, de bijdrage van TIM SV, aan de realisatie van transformatiedoelen en wie hiertoe en in welke mate risico's moet dragen. Een onderzoek is nodig om dit helder te krijgen en met de resultaten van dit onderzoek wordt de raad voor voldongen feiten gesteld. (deelconclusie 2)

Wie welke risico's draagt is geregeld in het contract met TIM SV. Ondernemersrisico voor TIM SV. Marktrisico, wettelijke risico, beleidsrisico voor gemeente. De taken WMO en jeugd betreft 'open einde' regelingen. Het risico van een open einde regeling kan de gemeente niet verleggen naar een andere partij, dat is voor rekening en risico van de gemeente. In deze casus heeft zich het risico van een open einde regeling (toegenomen zorgvraag) daadwerkelijk voorgedaan. Over wie welke risico's moet dragen was geen onderzoek nodig. Wel over hoe je bij mogelijke samenloop van ondernemersrisico en marktrisico in de praktijk met allerlei onderlinge afhankelijkheden komt tot een goede analyse, classificatie en kwalificatie van de risico's die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. In de uitvoering in de praktijk hebben zich aanzienlijke financiële afwijkingen voorgedaan. Het college heeft vanuit de actieve informatieplicht daarover direct verantwoording afgelegd in raadsinformatiebrieven en informatieve commissies. Als een overschrijding van een dergelijke omvang zich onverwacht voordoet dan is dat een feit, zowel voor het college als voor de raad. Dat is het kenmerk van onverwachte overschrijdingen. Het college heeft de raad direct geïnformeerd en sindsdien op regelmatige basis meegenomen in ontwikkelingen.

Deelconclusie 3: de raad weet zich nog geen passende rol voor regievoering aan te meten.

'De raad is met de informatie, zoals door het college gegeven, ruimschoots in staat zijn kaderstellende rol in te vullen.' (p.17 laatste zin)

Op pag. 18 staan de volgende conclusies, die haaks staan op de conclusie op p.17 dat de raad ruimschoots in staat is zijn kaderstellende rol te vervullen met de door het college gegeven informatie:

o 'Beheersingsgerichte regie is de dominante lijn waarlangs de raad het gesprek voert, in plaats van het hele speelveld van verschillende typen regie in ogenschouw te nemen. *De raad wordt daartoe ook door het college niet in positie gebracht.*'

o 'Er vindt voorafgaande aan samenwerking met partners, of tussentijds, tussen de raad en het college geen gesprek plaats welk regietype, of mix van typen, de gemeente kan en wil voeren. De verwachtingen over en weer zijn dan ook niet helder. *De raad kan hiermee niet welbewust een passende rol invullen.*'

De raad heeft nog onvoldoende een scherp beeld bij regievoering door de gemeente. Het is voor de raad niet helder wat de invloedsruimte en -instrumenten zijn gegeven een bepaalde samenwerkingsvorm, en wat een daarbij passende regievoering is (p.5, deelconclusie3).

Wanneer taken op afstand worden gezet, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de gemeenteraad op afstand staat. De gemeenteraad behoudt nog steeds zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zij het op een meer strategisch niveau. Hier zijn enkele belangrijke punten om te overwegen:

1. Beleidskaders en doelstellingen: De gemeenteraad stelt de beleidskaders en doelstellingen vast waarbinnen de uitvoering van taken door externe partijen moet plaatsvinden. Hiermee legt de gemeenteraad de basis voor het beleid en bepaalt zij de richting waarin de gemeente zich ontwikkelt.
2. Contractbeheer: Hoewel de uitvoering van taken wordt uitbesteed kan de raad invloed uitoefenen door het stellen van duidelijke doelen, het vaststellen van prestatie-indicatoren en daarmee het waarborgen van de kwaliteit van de geleverde diensten. We zetten hier nog meer op in via het programma 'Een begroting gericht op de toekomst',
3. Budgetcontrole: De gemeenteraad behoudt de bevoegdheid om het budget van de gemeente goed te keuren, zelfs als taken worden uitbesteed. De gemeenteraad kan de financiële middelen toewijzen aan specifieke taken en projecten, en kan eisen stellen aan de rapportage en verantwoording van de uitgaven door externe partijen.
4. Monitoring en evaluatie: Hoewel de feitelijke uitvoering van taken in handen ligt van externe partijen, is het de taak van de gemeenteraad om toezicht te houden op de voortgang en de resultaten. De gemeenteraad kan via de P&C cyclus of regelmatige rapportages ontvangen en evaluaties uitvoeren om te controleren of de doelstellingen worden behaald en of de belangen van de inwoners worden gediend.
5. Democratie en participatie: De gemeenteraad blijft het democratische orgaan dat de belangen van de inwoners vertegenwoordigt. Het is belangrijk dat de gemeenteraad openstaat voor de input en betrokkenheid van de inwoners, zelfs als taken zijn uitbesteed. Dit kan worden bereikt door middel van openbare vergaderingen, inspraakprocedures en andere vormen van participatie.

Hoewel de gemeenteraad mogelijk niet rechtstreeks betrokken is bij de dagelijkse uitvoering van een externe partij, behoudt zij haar rol als sturend orgaan, het stellen van kaders, het waarborgen van de democratische besluitvorming en het bewaken van de belangen van de inwoners.

B. Reactie op conclusies casussen TIM, ODRU en Energie

De onderzoekers baseren hun conclusies en aanbevelingen op de praktijk van vier casussen Omgevingsdienst Regio Utrecht, TIM Stichtse Vecht, Energie- en Warmtetransitie en de bestuurlijke samenwerking in U10-verband. Onderstaand gaat het college in op de conclusies rond TIM SV en de Energie- en Warmtetransitie.

Energie- en Warmtetransitie

We zullen eerst een korte algemene inleiding geven waarna we op wat specifieke punten ingaan. Daarnaast merken we op dat enkele beschrijvingen uit het Rekenkamerrapport ingehaald zijn door de tijd, of enige nuance behoeven.

Om de doelen op het terrein van verduurzaming te realiseren is samenwerking nodig met allerlei partijen: inwoners, bedrijven, instellingen en medeoverheden. Hoe voer je bijvoorbeeld regie op de realisatie van een warmtenet? Welke vraagstukken komen er op de gemeente af en hoe hier richting en sturing aan te geven? Daarbij speelt dat een dergelijk vraagstuk verschillende fases doorloopt: van verkenning, planontwikkeling tot realisatie. De wijze van sturen verschilt per fase alsmede de rolinvulling van de raad en het college. We zitten nu in een explorerende fase waar je vooral wendbaar moet zijn als lokale overheid op de kansen die zich voordoen en als het wat meer is uitgekristalliseerd ga je in latere fasen meer naar gerichte sturing. Met andere woorden zelfs binnen één opgave zijn er verschillende faseringen en daarbinnen verschillende vormen van regie en sturing. Dat vraagt voor ons als organisatie dat we meer lange termijn strategisch nadenken in welke fase we zitten, met wie we samenwerken en wat voor soort sturing nodig is.

Op 7 september 2022 heeft de Rekenkamer haar rapport 'Worstelen met Klimaatbeleid' gepubliceerd. In het rapport constateert de Rekenkamer onder andere dat College en Gemeenteraad het niet eens konden worden over de ambities met betrekking tot het klimaatbeleid. Dit heeft voor een beleidsluwe periode gezorgd, waarin bijvoorbeeld de Kansenkaart niet verder uitgewerkt kon worden en waarin er geen uitvoeringsprogramma 'Op weg naar Nieuwe Energie' vastgesteld kon worden. Door deze beleidsluwe periode hadden ambtenaren weinig handelingsperspectief wat weer leidde tot een grote doorstroom van personeel.

Voordat we verder ingaan op het Rekenkamerrapport is het daarom belangrijk om te schetsen waar we vandaan komen. Aan het begin van deze collegeperiode was de bezetting laag en hebben we het fundament op orde moeten brengen als het gaat om beleid. Inmiddels zijn we uit de haven vertrokken en boeken we geleidelijk aan de eerste resultaten zoals de vaststelling van de Strategie Zonnevelden, het uitvoeringsplan warmte, het isolatieprogramma Stichtse Vecht, de uitrol van grootschalig Zon op Dak, het organiseren van het Soorten Managementplan en lopen participatietrajecten met wijken als Op Buuren en Zogwetering en de aanpak Energiearmoede. Daarmee is een basis gelegd voor de uitvoering.

Om deze doelen te halen is samenwerking met verschillende partijen uiteraard van groot belang. Uw Rekenkamer stelt terecht dat er veel verschillende vormen van samenwerking zijn op dit punt. Daarbij willen wij graag aantekenen dat de samenwerkingen op het gebied van energietransitie wezenlijk anders zijn dan de andere samenwerkingen die worden genoemd in het Rekenkamerrapport. Op de andere thema's gaat het om verhoudingen met andere gelijkwaardige partijen (gemeenten in de U10) of samenwerkingen met partijen die taken van de gemeente uitvoeren (ODRU, Timon).

Bij de energietransitie gaat het om organisaties die ook zelf ambities hebben op het gebied van duurzaamheid, of vanuit bewoners zijn of worden geïnitieerd. In sommige gevallen (bewoners Op Buuren) kan zelfs eerder gesproken worden van een participatietraject dan van een samenwerking. Daarbij helpt het niet dat de gemeente, zoals ook te lezen is in het Rekenkamerrapport van 2022, zelf lang een onduidelijke inhoudelijke koers heeft gehad. In een samenwerking is het dan moeilijk om de gemene deler te vinden en afspraken te maken over gezamenlijke doelen. Dit geldt nog meer op het gebied van de warmtetransitie,

waarbij wetgeving over de rol van de gemeente (en de mate van regie) nog ontwikkeld wordt. De woningcorporaties, SDV en het MEC geven aan dat de samenwerking op sommige punten beter kan. Dit beeld lijkt gebaseerd op eerdere situaties en van de woningcorporaties hebben wij niet eerder dergelijke signalen ontvangen. Daarom gaan wij naar aanleiding van dit Rekenkamerrapport met hen in gesprek. Met 2 partijen waar we al nauw mee samenwerken, leggen we momenteel de laatste hand aan meerjarige samenwerkingsafspraken.

Met het uitvoeringsprogramma 'Op weg naar Nieuwe Energie' hebben we onze ambities helder geformuleerd en hebben we controleerbare doelen opgesteld. We hebben, zoals eerder toegezegd, parallel aan de jaarrekening 2023 een eerste stand van zaken gedeeld met de Gemeenteraad.

Feitelijke opmerkingen

- Pagina 5 spreekt over de CODKE subsidie. Het is echter de CDOKE subsidie
- Pagina 17 stelt dat de doelen voor Zon op Dak en de Warmtetransitie nog niet zijn gerealiseerd. Dit klopt, de planning is namelijk ook om deze doelen op een later moment te halen.
- Pagina 25 gaat over de OSV. Bedoeld wordt de OVSV.
- Pagina 32 stelt dat het uitvoeringsplan zonnevelden is vastgesteld op 21 december 2021. Dit is onjuist. De Strategie Zonnevelden is vastgesteld op 9 april 2024.
- Pagina 32 geeft aan dat het Rijk stelt dat er 50% lokaal eigendom moet zijn bij realisatie van zon- en windprojecten. Het college heeft in haar coalitieakkoord gesteld dat de gemeente 100% lokaal eigendom nastreeft. Het eerste gedachtestreepje, dat dit verder moet worden uitgewerkt, is na vaststelling van de Strategie Zonnevelden achterhaald.
- Pagina 32, tweede gedachtestreepje stelt dat er maar 1 ambtenaar is die zich concentreert op de energietransitie. Inmiddels is het team op orde.
- Pagina 32, derde gedachtestreepje, stelt dat er lange termijnfinanciering noodzakelijk is. Voor het realiseren van de belangrijkste doelen worden er momenteel meerjarige afspraken gemaakt.

Stichting Timon

Er lijkt een veronderstelling in het Rekenkameronderzoek te zitten dat als er financiële overschrijdingen zijn dit het gevolg is van al dan niet goed regievoeren. Dat is een stellingname die we niet zonder meer onderschrijven. Een overschrijding kan een gevolg zijn van de marktomstandigheden. Bijvoorbeeld in het geval van een financiële overschrijding kunnen ook allerlei externe factoren een rol spelen waar de gemeente geen invloed op heeft. Denk aan een grotere dan verwachte vraag, onvoorziene prijsstijgingen, tekorten op de arbeidsmarkt waardoor relatief duur moet worden ingehuurd, nieuwe wet- en regelgeving waarop moet worden ingespeeld et cetera. Het is dus belangrijk om deze externe factoren ook mee te nemen in het onderzoek.

Wat het beoogde partnerschap precies omhelst is voor de raad vooraf niet helder. Dit in relatie tot wat het betekent voor de gemeentelijke bijdrage, de bijdrage van TIM SV, aan de realisatie van transformatiedoelen en wie hiertoe en in welke mate risico's moet dragen. Een onderzoek is nodig om dit helder te krijgen en met de resultaten van dit onderzoek wordt de raad vooraf voldongen feiten gesteld (p.5 deelconclusie 2).

In de casus van Timon spelen er meerdere factoren, zoals marktontwikkelingen, die een bijdrage hebben geleverd aan de overschrijding. Overigens hebben nagenoeg alle gemeenten in het land hiermee van doen. Daar komt bij dat er in Stichtse Vecht gewerkt wordt op een innovatieve werkwijze, met een taakgerichte opdracht, waar deze partij geen ervaring mee had en ook de organisatie moest opbouwen. Er zijn in het land gemeenten met een traditionele open House model met vergelijkbare vraagstukken in relatie tot externe factoren zoals eerder genoemd. Eind 2022 is door BDO een uitvoerig onderzoek gedaan naar TIM SV en daarnaast zijn wij met TIM SV in gesprek over (uitvoering van/aanscherping van/nieuwe) maatregelen, inzicht en afspraken over monitoring.

Het deel over TIM SV bevat veel informatie over de maatregelen die gemeente en TIM SV in 2023 hebben genomen voor de kostenbeheersing van de opdracht aan TIM SV. De verwijzing die gehanteerd wordt voor

de toebedeling van het budget is volgens ons niet juist. De Partnerschapsakte en de uitvoeringsafspraken vormen de juiste bronnen. De interpretatie die in het BDO rapport is gegeven over de verdeling van de kosten richting uitvoering en overhead is niet de juiste bron met betrekking tot de daadwerkelijke contractuele afspraken over het integraal budget. Het onderzoek is juist ingesteld om invulling te geven aan het 'classificeren' en 'kwantificeren' van de risico's die zich in de praktijk voordeden. Daarbij is de eindconclusie niet aan BDO, maar aan gemeente en stichting Timon samen. Het onderzoek leverde informatie om het gesprek hierover met elkaar te kunnen voeren. TIM SV dient de gehele taak uit te voeren met het toegekende budget, dat is de essentie van een taakgerichte opdracht. Er is geen specifiek deel beschikbaar voor de uitvoeringsorganisatie en geen specifiek deel voor het daadwerkelijk leveren van zorg.

Het sluiten van een privaatrechtelijke contracten is strikt genomen een collegebevoegdheid. Raadsleden geven in een gesprek aan dat het, achteraf gezien, het verstandig had geweest het contract met stichting Timon voor te leggen aan de raad voor een zienswijze. Dat had kunnen voorkomen dat de raad achteraf, na een onderzoek van BDO, zich verrast voelde en voor voldongen feiten werd gesteld. (p.18 @H2)

Als aandachtspunt wordt door raadsleden benoemd het contract met stichting Timon.

Het college de raad voorafgaand aan de aanbesteding en contractvorming op diverse manieren bijgepraat. Er zijn diverse raadsbijeenkomsten/RIB's over het proces en de keuzes mbt taakgerichte opdracht ipv pxq. Voorafgaand aan de marktconsultatie in de aanbestedingsfase is een presentatie in de raad gehouden : wat gaan we doen en hoe ziet het model eruit, de opdracht en proces. Gedurende aanbesteding zijn een aantal RIB's verstuurd en twee keer de commissie digitaal bijgepraat. Voorafgaand aan de implementatie zijn twee RIB's verstuurd RIB78 (9-12-2021) en RIB80 (23-12-2021). Verder is de raad in de Jaarrekening 2021 (juni 2022 raad) en met de Begroting 2023 (8-11-2022 raad) geïnformeerd over de laatste stand van zaken.

Om goed zicht te krijgen op de omvang en aard van de risico's is de rol van de gemeente ook opgeschoven naar bemoeienis van de gemeente met de bedrijfsvoering van TIM SV, en die van onderaannemers van TIM SV (p.31).

Het college deelt niet de conclusie dat zij zich met de bedrijfsvoering van TIM SV heeft bemoeid. Naar aanleiding van de overschrijding van 6,8 miljoen in 2022 is aanvullende informatie opgevraagd m.b.t. de kostenpost van onderaannemers. Omdat de gemeente de extra kosten ook richting gemeenteraad moet kunnen verantwoorden. Daarnaast zijn wij vanuit het afgesloten Partnerschap, gezamenlijk aan de slag gegaan met maatregelen, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

Het gaat echter soms ook nog niet goed, zoals rondom de samenwerking met TIM SV en rondom de energietransitie (p.4 Kernconclusie)

De onderzoekers trekken de conclusie dat het niet goed gaat in de samenwerking tussen de gemeente en TIM SV. De motivatie die zij hierbij geven is dat er een onderzoek moest plaatsvinden om de kostenverdeling tussen gemeente en Timon te duiden.

Het college erkent dat er spanning is ontstaan tussen de gemeente en Timon. Dit is niet onlogisch gezien de omstandigheden. We zijn voortdurend met elkaar in overleg gebleven over verschillende maatregelen gericht op beheersing en inzicht.

Het onderzoek (refereert aan onderzoek BDO) was nodig omdat er sprake was van onvoorziene omstandigheden (impact Covid op indexering en zorgvraag inwoners) waardoor het oorspronkelijke budget van 12,6 miljoen ontoereikend bleek voor de opdracht aan Timon. Op basis van dit onderzoek en de conclusie van een externe partij over de oorzaak van de overschrijding, heeft de gemeente kunnen onderbouwen dat de toename onvoorzien was en hierdoor binnen de mogelijkheden van de aanbestedingswet aanvullende bijdrages uitgekeerd aan Timon. Dit is in lijn met de clausule die hiervoor is opgenomen in het contract. Inherent aan deze clausule is dat pas achteraf een overschrijding kwalitatief en kwantitatief geduid kan worden. Dit is passend bij de werkwijze van het zogenaamde 'ventiel' dat is ingebouwd in het contract, vanwege het open einde risico van de Jeugdwet.

ODRU

"De regievoering met betrekking tot het eigenaarschap ligt bij een portefeuillehouder, die is lid van het Algemeen Bestuur van ODRU en tevens lid van de auditcommissie van ODRU". (p. 27, 3e alinea).

Wij zijn ingehaald door de tijd en hebben momenteel geen zitting meer in de auditcommissie van de ODRU. De onderzoekers geven aan dat het met de samenwerking tussen gemeente en ODRU goed gaat. Het college kan deze conclusie beamen. Er zijn in het kader van de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU) een aantal documenten waarin beleidsdoelen zijn opgenomen. Deze documenten komen bij raad of college ter besluitvorming (bijvoorbeeld de Koers 2023-2027 ODRU, regionale uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie (U&HS)). Daarnaast staat in diverse stukken, onderdelen waarin de gerealiseerde doelen worden benoemd. Op het moment dat er beleidsdoelen worden vastgesteld in het kader van de Omgevingswet, bijvoorbeeld in een Omgevingsprogramma of het Omgevingsplan, zullen ook daar nadere afspraken gemaakt worden over monitoring van de doelen. We merken wel op de ODRU voornamelijk wettelijke taken voor ons uit waardoor er minder afwegingsruimte is.