

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 140346 F 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl
info@stichtsevecht.nl

Raadsvoorstel

Onderwerp

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

Begrotingswijziging

nee

Datum raadsvergadering

1 oktober 2024

Portefeuillehouder

D. Polman

Organisatie onderdeel

Griffie

E-mail opsteller

Jacqueline.Willenborg.Gr@stichtsevecht.nl

Telefoonnummer opsteller

Registratie nummer

439830

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

1. Kennisnemen van het eindrapport van de Rekenkamer 'Betere regie door meer strategie - onderzoek naar regievoering van de gemeente Stichtse Vecht' en de in het rapport opgenomen conclusies te onderschrijven.
2. De aanbevelingen die o.a. zijn gericht aan de raad over te nemen;
Aanbeveling 1: stel evalueerbare en samenhangende beleidsdoelen vast.
Aanbeveling 2: ontwikkel maatwerk voor regievoering vanuit een gedeeld afwegingskader.
Aanbeveling 3: investeer als raad ook zelf in het doorgronden van samenwerking in een netwerk en regievoering voor majeure opgaven.

Samenvatting

De Rekenkamer deed in de periode juni 2023 tot en met februari 2024 onderzoek naar de wijze waarop de gemeente regie voert op samenwerking met anderen. Daarbij stelde zij zich de volgende hoofdvraag:

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?

Het eindrapport met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen is gereed en wordt u thans aangeboden. De bestuurlijke reactie is in het rapport opgenomen.

A Inleiding

Aanleiding

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. 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.

Bevoegdheid

Verordening Rekenkamer gemeente Stichtse Vecht.

Afweging scenario's

Nee

Maatschappelijk doel en beoogd effect

De aanbevelingen gericht aan raad en college zijn bedoeld om vanuit de geconstateerde praktijk op basis het onderzoek (onder meer in de onderzochte vier casussen) een bijdrage te leveren aan de structurering en strategische doorontwikkeling van de gemeente.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

Niet van toepassing.

B Beslipunten, Argumenten en Risico's

Argumenten

De volgende centrale onderzoeksvraag is gebruikt tijdens het onderzoek:

Op welke wijze heeft de gemeente Stichtse Vecht uitvoering gegeven aan het klimaatbeleid en in hoeverre is dit doelmatig en in hoeverre ligt de gemeente op koers voor wat betreft de door haar geformuleerde doelstellingen en ambities?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

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?

Conclusies en aanbevelingen

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.

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 samenwerkings-netwerken 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 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.

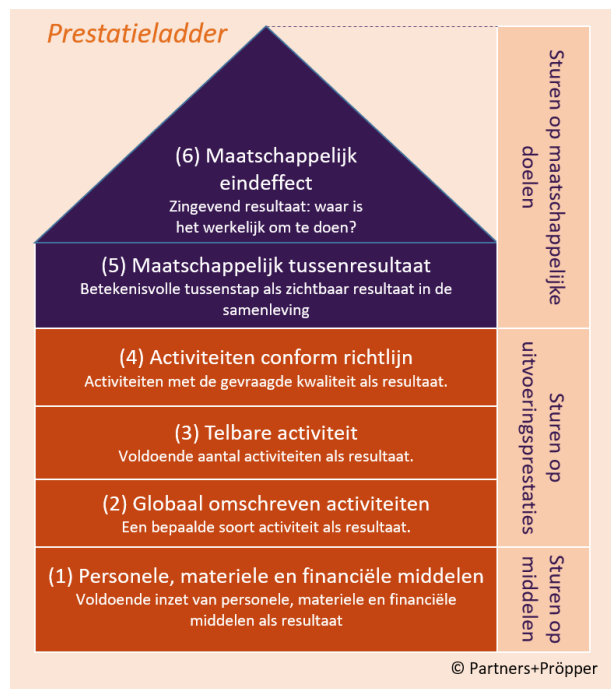
Deze aanbeveling is voor de raad.

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 maatschappelijk 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.

Bestuurlijke reactie college

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 doorzettingmacht 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 doorzettingmacht 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 doorzettingmacht van een gemeente (van 100% doorzettingmacht tot 100% samen met anderen). Dus als het gaat om de term doorzettingmacht 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, dichter bij de belevingswereld 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.

Reactie Rekenkamer op bestuurlijke reactie college

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.

Risico's

Niet van toepassing

C Overige aspecten

Financieel

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Juridisch

Het voorstel heeft geen juridische aspecten.

Kanttelingen

Er zijn geen kanttekeningen.

Communicatie

De Rekenkamer heeft op 28 augustus 2024 een persbericht laten uitgaan. Het rapport is gepubliceerd op de website van de gemeente.

Participatie

Niet van toepassing

Vervolg

Er is geen vervolg van toepassing.

Bijlagen

1. Rapport 'Betere regie door meer strategie - onderzoek naar regievoering van de gemeente Stichtse Vecht'

28 augustus 2024

De rekenkamer,
de secretaris,

de voorzitter,

J.M. Willenborg

G. Molenaar