

Rapport Werkgroep RTA Besturingsfilosofie

“Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen”

Colofon

www.renkum.nl

Bezoekadres:

Generaal Urquhartlaan 4, 6861 GG Oosterbeek

Postadres:

Gemeente Renkum, Postbus 9100, 6860 HA Oosterbeek

Telefoon: (026) 33 48 111

Fax: (026) 33 48 310

E-mail: info@renkum.nl

Samenstelling rapport:

Raadswerkgroep RTA Besturingsfilosofie:
dhr. G. Beekhuizen en mw. C.D. Gerritsen.

Ondersteuning werkgroep:

Griffie gemeente Renkum

Ontwerp omslag:

Karel Mol

Druk

Huisdrukkerij gemeente Renkum

Oplage:

50

Eerste druk:

2013

Met dank aan al diegenen die in welke vorm dan ook hun medewerking hebben verleend aan de totstandkoming van het rapport "Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen"

Inhoudsopgave

Voorwoord van de werkgroepleden	5
Inleiding	7
Leeswijzer	9
Samenvatting	11
Hoofdstuk 1 “Wat speelt er momenteel in gemeenteland”	13
Hoofdstuk 2 “Regiegemeente; wat betekent dit”	17
Regiegemeente	17
De Andere Overheid	18
Verschillende niveaus van regie	19
Een ander soort medewerker	20
Kansen en bedreigingen in beeld brengen	20
Hoofdstuk 3 “Hét proces-recept om regiegemeente te worden bestaat niet”	21
Het beste proces en model bestaan niet	21
Transformatie naar regiegemeente	21
Begin met een deelproces: Wijkgericht werken in gemeente Renkum	22
Wat is de rol van de gemeente bij het wijkgericht werken?	23
Beleidskader Wmo en de raadsbrief “de vier decentralisaties”	23
Een integrale visie ontbreekt	24
Hoofdstuk 4 “Het regiemodel en de duale taken”	25
In het duale stelsel dient de raad de kaders te stellen	25
Doel van het invoeren van het regiemodel	25
Goede regie op het regie proces	26
Keuzes maken	26
Rollen en verantwoordelijkheden; vertrouwen en loslaten	27
Hoofdstuk 5 “Procesvoorstel van de werkgroep”	29
Procesvoorstel	29
Planning	29
Bijlage	31
Het proces dat de werkgroep heeft doorlopen ofwel verantwoording van de werkwijze	31
Regiemodel	35

Voorwoord van de werkgroepleden

“Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen”

De gemeenteraad van Renkum heeft in zijn motie van 26 september 2012 uitgesproken dat bij de ontwikkeling van een nieuwe bestuurlijke filosofie ‘de gemeente als regisseur’ uitgangspunt zou moeten zijn.

Hiermee kiest de gemeenteraad ervoor een terughoudende overheid te zijn. Dit betekent o.a. dat er:

- gekeken moet worden wat de gemeente aan taken kan uitbesteden;
- geïnvesteerd moet worden in nieuwe samenwerkingsvormen met onze partners;
- een toenemend beroep op de zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van inwoners moet worden gedaan.

Dit alles moet uiteindelijk resulteren in een kleinere, slagvaardige lokale overheid die doet wat echt nodig is voor haar inwoners. Ofwel een gemeente die “zorgt dat” en niet “zorgt voor”.

Dit werkt door op alle beleidsterreinen van de gemeentelijke begroting en vraagt om een bestuurlijke en ambtelijke cultuuromslag en een andere rolopvatting bij alle betrokken partijen.

Het betekent dat we moeten leren vertrouwen op elkaars kracht en leren zaken los te laten. Als regisserende of co-creërende gemeente geef je ruimte aan je partners en inwoners.

Participatie en coproductie stellen inwoners en partners in staat om hun eigen zaken zelf op te pakken.

Zaken die op dit moment veelal nog door de overheid worden uitgevoerd, kunnen wellicht geheel of gedeeltelijk uitbesteed worden of samen met de partners uitgevoerd kunnen worden. De gemeente zelf moet zich focussen op haar kerntaken.

Belangrijke vraag de komende tijd is wat die kerntaken precies omvatten?

Als organisatie moet de overheid dichtbij de inwoners blijven staan. Streven naar een efficiënt overheidsapparaat: slank en kwalitatief sterk.

Dat betekent nogal wat, ook voor de gemeenteraad. Met dit rapport hopen we u het thema blijvend op de agenda van de raad te plaatsen.

Gijs Beekhuizen en Daniëlle Gerritsen

Inleiding

De gemeente Renkum staat, net als zoveel gemeenten in Nederland, voor een omvangrijke ombuigingsopgave. De tijd dat dit via de zogenaamde kaasschaafmethode kan worden gerealiseerd ligt allang achter ons. Wil onze gemeente de taken die op haar afkomen naar behoren (blijven) uitvoeren dan ontkomen we er niet aan belangrijke veranderingen door te voeren.

Veranderingen die gevolgen hebben voor de manier van werken als raad, als college en als gemeentelijke organisatie en die er ons toe nopen na te denken over een nieuwe rolopvatting als eerste overheid.

Het is de uitdaging om een balans te vinden tussen enerzijds de ambities die je hebt als gemeente voor je inwoners en hun leef-, werkomgeving en zoals vastgelegd in de visies die we hebben vastgesteld¹, en anderzijds de Rijks bezuinigingen en de actuele financiële opgave om uiteindelijk te komen tot een duurzaam sluitend financieel meerjarenperspectief;

Deze werkgroep wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de discussie over dit proces. In dit rapport wordt richting gegeven aan een proces dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie samen en met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid moeten/kunnen doorlopen om de nieuwe besturingsfilosofie in onze gemeente vorm en richting te geven.

¹ Strategische visie, Economische visie, Sociale visie, Ruimtelijke visie.

Leeswijzer

In dit rapport doet de werkgroep verslag van haar werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de opdracht van de agendacommissie om het onderwerp “een nieuwe besturingsfilosofie; de gemeente als regisseur” op de agenda van de raad te plaatsen.

Het rapport begint met een samenvatting waarin de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep staan opgenomen.

In hoofdstuk 1 worden kort enkele ontwikkelingen belicht die van invloed kunnen zijn op de keuzes die we moeten gaan maken in het kader van de invoering van een nieuwe besturingsfilosofie.

In de daarop volgende hoofdstukken worden de bevindingen die de werkgroep heeft opgedaan uit de gesprekken met deskundigen in de (onze) gemeentelijke context geplaatst om zo een eerste indruk te geven van wat een regie voerende organisatie nu eigenlijk betekent en wat je zou moeten doen om een dergelijke functie in te vullen.

Tot slot doet de werkgroep in hoofdstuk 5 een procesvoorstel om te komen tot een vervolg waarmee het thema van een nieuwe besturingsfilosofie blijvend op de agenda van de raad wordt geplaatst.

In de bijlage staat beschreven welke stappen de werkgroep heeft ondernomen om de opdracht uit te voeren. Of wel een verantwoording van de werkwijze die de werkgroep heeft gekozen.

Samenvatting

Vooraf

De RTA werkgroep heeft bij haar opdracht om het thema 'de gemeente als regisseur' (blijvend) op de agenda van de raad te krijgen vooral een procesmatige insteek gekozen². In deze nota vindt u dan ook geen diepgaande bespiegelingen over de theoretische achtergronden van besturingsfilosofieën. We hebben geprobeerd een zo concreet mogelijke (proces)schets voor u uit te tekenen. Uitgangspunten hierbij zijn steeds geweest:

1. Het duale stelsel waarin al sinds de invoering ervan in 2002 een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de verantwoordelijkheden van de raad en die van het college van B&W.
2. Het blijvend op de 'raadsagenda' plaatsen van het thema besturingsfilosofie om zo de raad aan het stuur te laten.
3. De financiële component, waarmee de hervormingen cq veranderingen in het kader van de invoering van de nieuwe besturingsfilosofie gepaard gaan, moet te allen tijde onderdeel zijn van het proces.

Wat de werkgroep is opgevallen, is dat een op schrift gestelde basisfilosofie over wat een nieuwe besturingsfilosofie zou kunnen betekenen voor onze gemeente, hoe deze zou kunnen bijdragen aan de uitdagingen waar we voor staan en hoe je de besturingsfilosofie vervolgens zou moeten invoeren, ontbreekt. De werkgroep heeft een dergelijke nota niet gevonden, noch van bestuurlijke noch van ambtelijke zijde.

Er zijn talloze artikelen, boeken en ander leesvoer te vinden over dit thema en daar heeft de werkgroep zich in verdiept. In deze context voert het te ver om al deze theorie over u als lezer uit te storten. Om u een indruk te geven van wat de regiefunctie kan inhouden voor een gemeente heeft de werkgroep in hoofdstuk 3 "Een eerste kennismaking" kort aandacht besteed aan een mogelijke definitie van het begrip en welke vormen van regie er te onderscheiden zijn.

Bevindingen

1. Er gebeurt al veel in onze gemeente op het gebied van regievoering, maar er is (nog) geen gedragen, gedeelde en vastgestelde nota waarin de gemeente Renkum vastlegt/ -stelt wat het invoeren van een nieuwe besturingsfilosofie betekent voor het bestuur, de organisatie en de inwoners en waarin staat beschreven hoe deze regievoering kan bijdragen aan de (financiële) uitdagingen waar we voor staan de komende jaren.
2. Uitzondering daarop vormt de notitie met betrekking tot het Wmo beleid, waarin is opgenomen dat de regiefunctie doorwerkt op de andere beleidsterreinen van de gemeente. Dit Wmo beleid is vastgesteld door de raad. Of de raad zich bewust was van het feit dat hij hiermee voor alle beleidsvelden een uitspraak heeft gedaan over de besturingsfilosofie, durft de werkgroep te betwijfelen. In elk geval zijn de (raads)leden van deze werkgroep zich hiervan niet bewust geweest.
3. Er ligt, als uitwerking van de regiefunctie zoals vastgelegd in de Wmo beleidsnota, een 'handleiding' Gemeentelijke netwerkstrategie voor regievoering. Een boekwerkje dat het team Samenleving samen met de Stichting Eigentijdse Verbindingen heeft samengesteld en waarin één van de decentralisaties, namelijk Jeugdzorg, als casus is gebruikt. Ook dit boekwerk was, voorafgaand aan de werkzaamheden van deze werkgroep, niet bekend bij de leden.

² Zie bijlage met de verantwoording van de werkwijze.

Navraag leert ook dat dit boekje niet aan de raad is toegestuurd, terwijl de methode die hierin beschreven staat wel dient als voorbeeld voor andere gemeenten die aan de slag gaan met de regievoering.

4. Het invoeren van de regiefunctie heeft veel meer mogelijke gevolgen dan alleen die die voortkomen uit het aangaan van samenwerkingsverbanden en/of het uitbesteden van bedrijfsvoeringstaken. Het betekent ook een heroriëntatie op de rollen en verantwoordelijkheden van het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel. Een andere vorm van toezicht/controlé, een andere rol voor de inwoners van de gemeente en hierover moet je dus in gesprek gaan met elkaar.

Aanbevelingen

- a. Op basis van de uitspraken die de raad op 3 april a.s. in de extra raadsvergadering doet naar aanleiding van de bespreking van dit rapport en het rapport van de andere werkgroep Besturingsfilosofie, dient het college te komen met een startnotitie cq kadernotitie waarin o.a. de proces route naar de invoering van de regiegemeente staat beschreven.
- b. In de start- cq kadernotitie worden, behalve het proces om te komen tot een regiegemeente, meteen ook lijnen uitgeschreven over de besturingsfilosofie 'regiegemeente'. Verder worden hierin de rollen en verantwoordelijkheden rondom de projectstructuur vastgelegd met als basis het dualistische stelsel.
- c. Er wordt bijvoorbeeld een project- of begeleidingsgroep ingesteld, waarin de raad is vertegenwoordigd. De projectgroep heeft tot taak de voortgang en de kwaliteit van het proces te bewaken, inclusief de geformuleerde randvoorwaarden. De projectgroep heeft uitsluitend een procesrol.
- d. In de start- cq kadernotitie wordt een toelichting gegeven op de al gemaakte keuzes voor samenwerking en wordt ook aandacht besteed aan de criteria die bij mogelijke samenwerkingsvormen in acht genomen moeten worden. Tevens dient het college in te gaan op de gevolgen indien de raad van andere opvatting is wat betreft de huidige samenwerkingsvormen.
- e. In alle te produceren stukken zijn de drie hiervoor benoemde uitgangspunten leidend cq geborgd te zijn, te weten:
 - de uitgangspunten van het duale stelsel wat betreft verantwoordelijkheid, bevoegdheden en rollen van de beide bestuursorganen;
 - de betrokkenheid / sturing van de raad;
 - de financiële component (ombuigingen).
- f. Pas wanneer je alle beleidsvelden in samenhang bekijkt, kan er meerwaarde ontstaan bij de keuzes die je als gemeente maakt (bijvoorbeeld welke invloed heeft de uitbesteding van ICT op de werkprocessen van de Wmo of wat betekent eigen verantwoordelijkheid neerleggen bij inwoners wat betreft het beleid rond groen en grijs gezien in samenhang met de inzet van de Permar, etc.).
- g. De (invoering van de) nieuwe besturingsfilosofie moet niet alleen gedeeld en gedragen worden door raad, college en ambtelijke organisatie, maar dient ook helder te zijn voor inwoners en partners binnen de gemeente. Inwoners dienen hierbij betrokken te worden ofwel burgerparticipatie dient deel uit te maken van het gehele proces.
- h. De keuzes die in het kader van dit proces gemaakt gaan worden zijn politieke keuzes; uiteindelijk is het de gemeenteraad die op grond van zijn kaderstellende/budgetterende bevoegdheden de richting en reikwijdte van het proces vaststelt.
- i. De politiek-inhoudelijke debatten en inhoudelijke stellingnames zullen in openbaarheid in de raadscommissies en raadsvergaderingen plaatsvinden.
- j. De inhoudelijke voorbereiding van de voor de raad vast te stellen documenten ligt bij het college.

Hoofdstuk 1 “Wat speelt er momenteel in gemeenteland”³

Alvorens verder in te gaan op wat het regiemodel betekent en wat het inhoudt, is hierna een aantal ‘trending topics’ in gemeenteland op een rijtje gezet, die bij de invulling van een nieuwe besturingsfilosofie van invloed kunnen zijn.

- *Decentralisaties; meer taken, minder geld*

Het regeerakkoord van het nieuwe kabinet streeft er naar om een groot aantal taken in het sociale domein bij gemeenten neer te leggen. Hoewel de plannen niet sterk afwijken van die van het vorige kabinet, zijn de condities waaronder de decentralisaties moeten plaatsvinden sterk verslechterd. De decentralisaties brengen een enorme verandering met zich mee in de wijze waarop zorg en ondersteuning worden georganiseerd; de voorbereidingstijd is beperkt (overgang begeleiding en verzorging voorzien voor januari 2015). In de toekomst is er niet voldoende geld beschikbaar om deze taken uit te voeren, vrezende de gemeenten. Op het budget voor de WMO wordt 75% gekort en ook de AWBZ wordt vanaf 2015 een taak voor de gemeente.

- *100.000+ gemeenten*

In het regeerakkoord van VVD en PvdA staat: 'Decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten.' Volgens minister Plasterk betekent dat niet dat alle gemeenten in Nederland die omvang moeten krijgen. Wel betekent het dat als taken niet uitvoerbaar zijn, dat er dan samenwerkingsverbanden zullen moeten worden gezocht.

"Het is aan de gemeenten om de beste keuze te maken", zegt de minister.

- *Oriëntatie op de vormgeving van gemeentelijk toezicht*

Een gemeente op afstand betekent nog niet dat je als gemeente geen verantwoording dient af te leggen voor je beleid en de resultaten ervan. Gemeenten zijn nog op vele taakvelden uiteindelijk degene met de problemen als het misgaat. Vaak heeft de gemeente het gevoel maar weinig invloed op de gang van zaken te hebben, of ze nemen de ruimte die ze hebben onvoldoende. Denk hierbij aan de Permar en andere gemeenschappelijke regelingen. Naast de toezichthoudende rol van de gemeente (raad en college) in het algemeen, heeft de raad uiteraard ook nog een controlerende taak wat betreft de uitvoering van het, door hem vastgestelde, beleid door het college.

- *Ambtenaar 2.0 en strategische personeelsplanning.*

Gemeentelijke organisaties vergrijzen in hoog tempo. Een paar cijfers. In totaal werken er in 2012 170.060 mensen bij gemeenten, dat waren er in 2009 zeventien duizend meer. De daling van het aantal werknemers is met name groot bij jongeren (mensen onder de dertig). Sinds 2009 is de instroom van jongeren met 63 procent afgenomen, en is de uitstroom van jongeren naar verhouding groot. Hiermee komen zaken als veranderbereidheid, omgang met ICT en sociale media onder druk te staan. Maar los hiervan vraagt de gemeente als regisseur een ander soort werknemer. Er is een fundamentele verandering gaande in de samenleving: in hoe mensen elkaar vinden, kennis en ideeën uitwisselen en samenwerken. Deze verandering heeft een technische aanleiding (internet, web 2.0), maar de gevolgen zijn maatschappelijk.

³ 13 Trends in de gemeenteland voor 2013; Rijnconsult

- *Bezuinigen/meer efficiëntie gaat pijn doen*

Hoewel ook onze gemeente de afgelopen jaren al veel heeft bezuinigd, gaat de noodzaak om nog verder te bezuinigen niet afnemen. Door veranderingen in het gemeentefonds (btw-compensatiefonds, ingeboekte efficiëntie door opschaling en verandering in de financiering van onderwijshuisvesting) en (nieuwe) taken met veelal een lager budget, zal de gemeente nog dieper moeten gaan. Er is de afgelopen jaren door de organisatie getracht op meerdere fronten efficiëntiewinst te realiseren: efficiënte dienstverlening, bundeling van de voorkant in een KCC, digitaal werken, uitbesteden van taken zoals heffing van belastingen, in de WMO. Op een gegeven moment is de rek eruit en moet dus gekeken worden naar een andere besturingsfilosofie.

- *Samenwerken; waak voor 'spaghettibestuur'*

Onze gemeente is inmiddels allerlei samenwerkingsverbanden aangegaan. Op zich goed, maar het levert nogal veel bestuurlijke drukte op omdat iedere gemeente in het bestuur van een samenwerkingsverband is vertegenwoordigd en daarin ook iets te zeggen wil hebben. En voor verschillende functies worden verschillende samenwerkingspartners gekozen (bijvoorbeeld Veiligheidshuis met Wageningen, Jeugdzorg met Arnhem). Dat gaat meer en meer leiden tot een bord spaghetti slierten met een wirwar van organisatorische en bestuurlijke constructies die beheer en controle lastig maken.

- *Sociale media en internetdienstverlening breken door. Begin van het einde van het gemeentehuis?*

Veel gemeenten zijn bezig met een inhaalslag in digitaal werken. Klanten worden verleid om met internet te werken. Tel daarbij op de trend in gemeenteland om alleen nog op afspraak te werken (en bij de inwoners aan de keukentafel) en zie: een gemeentehuis met beperkte functionaliteiten voor de inwoner (eerder multi-functioneel gebouw met andere maatschappelijke partijen) en een back-office dat op afstand werkt. Dat scheelt veel stenen en dus geld.

- *Einde van 'we-vinden-het-zelf-uit' tijdperk*

Overheden hebben te maken met meer en indringendere vragen van de omgeving en de maatschappelijke vragen zijn complexer dan vroeger. Dat noodzaakt tot een andere aanpak bij de ontwikkeling van producten en diensten. Waar vroeger de eigen afdeling aan de slag ging met het ontwikkelen van beleid, zien we nu dat bedrijven, inwoners en overheden steeds meer samenwerken om vernieuwing van beleid en de uitvoering ervan te realiseren. Het 'we-vinden-het-zelf-uit' tijdperk is over. Na het 'we-vinden-het-zelf-uit' tijdperk komt het tijdperk van Open Innovatie. Bij Open Innovatie gaat het om samenwerken met andere partijen bij innovaties. Dat gaat sneller en is goedkoper dan het zelf uitvinden. Ook gemeenten ontkomen er niet aan om beleid te ontwikkelen dat samen met inwoners, vertegenwoordigingen van inwoners, en andere stakeholders uit een gemeente wordt gemaakt.

- *Gemeenteraadsverkiezingen in 2014*

In maart 2014 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Het ziet er niet naar uit dat het aantal politiek ambtsdragers zal worden verminderd en kunnen we aan de slag met hetzelfde aantal raads- en collegeleden. Maar dan nog zullen in de komende tijd de kaderstellende en controlerende kwaliteiten van de gemeenteraad en de slagkracht van het college behoorlijk op de proef worden gesteld. Zeker in het licht van de invoering van een nieuwe besturingsfilosofie waar de sleutelwoorden "loslaten en vertrouwen" zijn.

- *Gemeente van regisseur naar co-creator*

In dit jaar gaan we er steeds meer achter komen dat de gemeente een andere rol in de samenleving moet gaan innemen. Regie-gemeente blijkt vooral het op afstand zetten van uitvoering te omvatten met als gevolg een kleinere ambtelijke organisatie. Wat ook steeds meer in opkomst is, is het op gelijkwaardige voet samenwerken met lokale en regionale partners (van inwoner tot groepering tot instelling tot bedrijf) om maatschappelijke doelen te bereiken. De gemeente hoeft niet alles meer zelf te doen of te bepalen, maar wordt wel co-creator: actief betrokken, faciliterend, netwerkend, inspirerend en soms ook gewoon nog uitvoerend.

Hoofdstuk 2 “Regiegemeente; wat betekent dit”

Wil onze gemeente de taken die op haar afkomen naar behoren (blijven) uitvoeren dan ontkomen we er niet aan belangrijke veranderingen door te voeren.

Veranderingen die gevolgen hebben voor de manier van werken als raad, als college en als gemeentelijke organisatie en die er ons toe nopen na te denken over een nieuwe rolopvatting als eerste overheid. Veranderingen die er ook toe zouden moeten leiden dat we het hoofd kunnen bieden aan de teruglopende budgetten met behoud van de kwaliteit van onze dienstverlening en de het tegengaan van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke.

De invoering van een nieuwe besturingsfilosofie wordt gezien als één van de mogelijkheden om dit te bereiken. Maar wat is dat dan precies; “een regiegemeente”. In de context van dit rapport gaat het te ver om hier diep op in te gaan. Wel wil de werkgroep in het kort een beeld schetsen van wat hierover in de literatuur gezegd wordt.

Regiegemeente.

“Regie bestaat altijd en het is hooguit de vraag hoe je hem organiseert”, is de opvatting van Rob van Veen die meerdere boeken heeft gewijd aan de regieorganisatie en in het implementeren hiervan ruime ervaring heeft.

Dat klopt uiteraard. Ook nu al zijn we als gemeente bezig met het regisseren van ons beleid, zowel intern als extern. Wat is er dan anders aan de nieuwe besturingsfilosofie?

Een definitie van een regieorganisatie zou kunnen zijn: “Het spel van het invullen van goed opdrachtgeverschap en goed opdrachtnemerschap, zodat beide tot het beoogde resultaat komen.

Verder uitgewerkt: “Regie zorgt, als onderdeel van de moederorganisatie en gemandateerd opdrachtgever, voor het scherper krijgen, afgestemd krijgen en houden van de vragen van de klant en de juiste levering van aanbod binnen de daarvoor geldende kaders”.

Hoe vertaalt zich dit naar gemeenten. Dat is een vraag waar veel gemeenten zich voor gesteld zien deze tijd. Het Rijk heeft wel kaders opgesteld waaraan gemeenten ten minste dienen te voldoen bij de uitvoering van haar taken, maar deze kaders kunnen en worden per gemeente nader ingevuld en verschillen dus van elkaar. Gemeenten vullen daarom ook de regiefunctie verschillend in.

In 1999 al deed de ROB in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken onderzoek naar de regiefunctie in gemeenten.⁴ In de visie van de ROB heeft regie betrekking op:

‘Situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties, marktpartijen en andere overheden)’.

In het bijzonder verwijst de gemeentelijke regierol daarbij naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke actoren, binnen het raamwerk van regels van de democratische rechtsstaat, trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen.

⁴ Wendbaar met de blik naar buiten. Zichtbaar met de blik naar binnen. Auteur: Daan Platje –VeranderVisie
Datum: maart 2011

De Andere Overheid

Het project 'De Andere Overheid' entameerde een structurele verandering van de overheid. Het project richtte zich op vraag wat de kerntaken van de overheid zijn en op welk niveau die uitgevoerd moeten worden.

Dat heeft in veel gevallen tot gevolg dat overheden hun controle moeten loslaten en ruimte moeten geven aan de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en organisaties. Om die ruimte daadwerkelijk te geven, zal de gemeente kritisch naar zichzelf moeten kijken. De wijze waarop de interne organisatie georganiseerd is om het beleid uit te voeren, moet onder de loep worden genomen.

Daarbij spelen de rollen die de gemeente hierbij kan vervullen een belangrijke rol. Die rollen zijn:

- politiek bedrijf/dienstverlener;
- ontwikkelaar;
- regel toepasser en handhaver;
- politieke organisatie;
- beheerder.

Het schema hierna geeft inzicht in de relatie tussen de rollen die van belang zijn bij regievoering. De relaties tussen de rollen worden weergegeven in driehoeksrelaties. In dit schema dient de gemeenteraad in de ovalen rechts en links boven geplaatst te worden. De raad formuleert het beleid en geeft als het ware opdracht tot het uitvoeren hiervan. Het is gebruikelijk dat er aan dit beleid een financieel kader mee worden gegeven.

Bij dit formuleren van beleid gaat het vooral om de vraag "wat willen we waarom wanneer bereiken" (kaderstellende functie van de raad). De hoe-vraag en de uitvoering ervan zal vervolgens weggezet worden bij degene die daadwerkelijk de regierol uitvoert (doorgaans het college). Het college brengt met enige regelmaat de opdrachtgever op de hoogte van de resultaten, zodat de opdrachtgever tijdig kan bijsturen.

De totale uitvoering inclusief de coördinatie komt dan bij organisaties (die eventueel samen met andere gemeenten zijn opgezet), bij het bedrijfsleven of bij maatschappelijke organisaties en verenigingen te liggen. Bij dit proces hoort 'vertrouwen geven en ruimte bieden'.

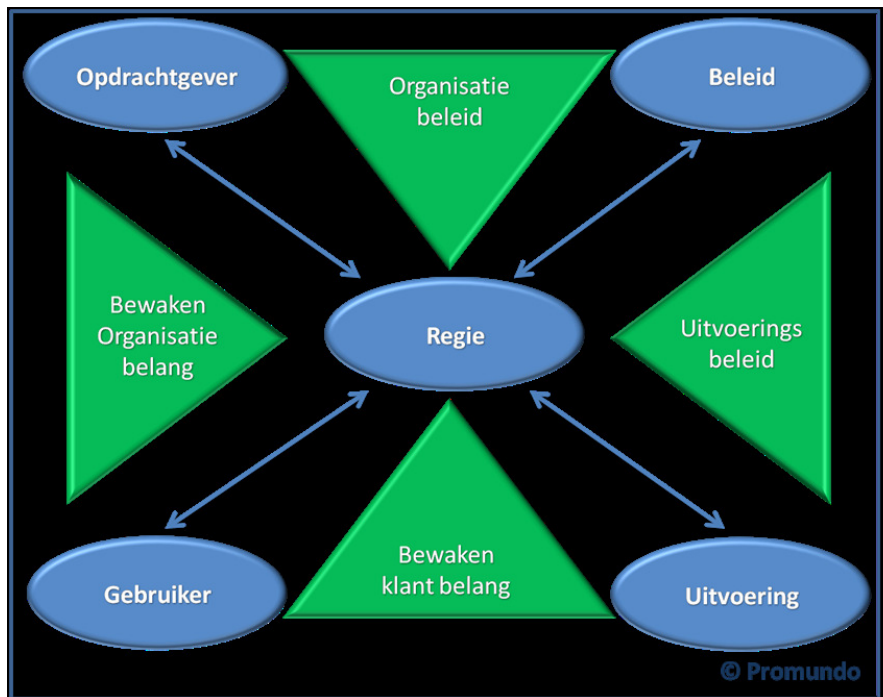
Dit is heel kort door de bocht hoe de regierol in beeld kan worden gebracht. Uiteraard zijn hier nog allerlei gradaties en combinaties in aan te geven.

Dit betekent hoe dan ook een behoorlijk (cultuur)omslag voor de gemeente. Maar ook voor inwoners en organisaties.

Inwoners krijgen in dit model meer zeggenschap krijgen en meer mogelijkheid en ruimte voor eigen initiatieven. En dat komt dan weer de betrokkenheid van inwoners bij politiek en bestuur ten goede en zorgt voor een meer gelijkwaardige verhouding tussen inwoner en gemeente.

Organisatie die hierbij betrokken zijn, worden geacht, naast de eigen organisatiedoelen, ook een bijdrage te leveren aan het algemene doel van bijvoorbeeld betaalbare en kwalitatief adequate maatschappelijke ondersteuning.

Als belangrijke bonus verwachten we dan ook nog dat een en ander tot gevolg heeft dat we een efficiëntere en effectievere gemeente worden met een minimum aan bureaucratistische overlast voor onze inwoners. Een hele klus!



Verschillende niveaus van regie

In 'De Eerste Overheid'⁵ wordt verwoord dat de gemeente hèt loket, hèt aanspreekpunt is voor de eigen inwoners, digitaal maar ook fysiek. De gemeente kent een diversiteit aan partijen, werkzaam binnen haar gemeentegrenzen. De gemeente is onderdeel geworden van een netwerk van actoren die gezamenlijk vormgeven aan de lokale samenleving. Het ligt dan voor de hand om als gemeente de rol op je te nemen van regisseur van deze netwerken. Ook als het betreffende netwerk een niet verplichtend karakter heeft.

Er zijn verschillende niveaus te onderscheiden waarop regie gevoerd kan worden:

- Regie over uitbestede taken;
- Regie over instellingen en activiteiten waaraan de gemeente financieel bijdraagt;
- Regie over publiek private samenwerking (PPS);
- Regie over activiteitenprogramma's van de gemeente en derden;
- Regie op uitvoering van beleid;
- Regie op integraliteit van beleid, ketens, netwerken en processen;
- Regie op het toezicht en de controle van het beleid.

Als bestuur en gemeentelijke organisatie zal je, afhankelijk van de keuzes die je maakt bij de invoering van het regiemodel, een invulling moeten geven aan je (nieuwe) rol als regisseur op de verschillende niveaus. Dit heeft hoe dan ook gevolgen voor de duale taken en verantwoordelijkheden van het bestuur (raad en college) en de inrichting van de organisatie.

⁵ VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet Den Haag, juni 2007

Een ander soort medewerker

De inrichting van de regiegemeente heeft altijd invloed op de interne werkwijze. Een overheid die op afstand staat, vraagt om een ander soort medewerker. Inwoners komen in een andere relatie te staan tot ambtenaren. Dat vraagt om andere vaardigheden van alle betrokkenen.

Maar ook de relatie met organisaties die werkzaam zijn binnen de gemeente, zoals Vivare, Solidez, 't Venster, de Permar etc. verandert en daarmee veranderen de competenties waarover bestuurders en ambtenaren dienen te beschikken.

In het hoofdstuk waar we de trending topics kort schetsten, gaven we het al aan: Er is een fundamentele verandering gaande in de samenleving; in hoe mensen elkaar vinden, kennis en ideeën uitwisselen en samenwerken. Deze verandering heeft een technische aanleiding (internet, web 2.0), maar de gevolgen zijn maatschappelijk. En daarom heeft het ook gevolgen voor het werk en de manier van werken van de overheid: de relatie tussen burger en overheid, de interne organisatie van de overheid en de manier van werken van de ambtenaar.

Drie kenmerken van web 2.0 zijn cruciaal bij deze verandering:

- Open: transparant, toegankelijk, uitwisseling;
- Sociaal: netwerken, samenwerking, verbinden;
- De mens centraal: empoweren, op maat, verantwoordelijkheid.

De andere taakinrichting zal wel degelijk ook zijn invloed hebben op de samenstelling van de ambtelijke formatie. Onze burgemeester gaf dit recent ook al aan in zijn interview in de Gelderlander van februari 2013, toen hij sprak over een bezetting van 40 tot 60 ambtenaren.

Kansen en bedreigingen in beeld brengen

Het is van belang de bedreigingen en de kansen die deze ontwikkelingen opleveren in beeld te brengen. Om dit te realiseren, is een goede analyse nodig. Vragen die daarbij beantwoord moeten worden zijn:

- Hoe is onze ambtelijke organisatie opgebouwd (vergrijzing, opleidingsniveau)?;
- Welke formatieprofielen hebben we in de toekomst nodig om de regiefunctie in te vullen?.

Maar ook het bestuur zal zichzelf een paar kritische vragen moeten stellen:

- Wat voor soort gemeenten willen we zijn?;
- Hoe vullen we de kaderstellende en toezichthouden taken in?;
- Welke ondersteuning hebben we daarbij nodig?.

De beantwoording van deze vragen kan een behoorlijke impact hebben op de inrichting van de organisatie. Bij de discussie over hoe we de nieuwe besturingsfilosofie gaan invoeren, is het van groot belang dat we de impact hiervan op de inrichting van de organisatie betrekken. Denk hierbij alleen al aan de consequenties die het uitbesteden van taken inclusief personeel heeft op de overhead.

Hoofdstuk 3 “Hét proces-recept om regiegemeente te worden bestaat niet”

De werkgroep beseft dat voorgaande slechts een zeer beperkt beeld geeft van de vragen en antwoorden die spelen rond het thema regiegemeente. Dit valt dan ook buiten de opdracht van deze werkgroep. De invulling hiervan vraagt om politieke antwoorden die de raad gedurende het in te zetten proces nog zal moeten gaan geven.

Wel hopen we een beeld te hebben geschetst van de vragen die je je moet stellen wanneer je invulling wilt geven aan wat een regiegemeente kan inhouden voor onze gemeente en wat dit met zich meebrengt voor het bestuur en de ambtelijke organisatie. Hierna wil de werkgroep een beeld schetsen van het proces dat je kunt volgen om dit model in te voeren en dit naast een activiteit leggen die in dit kader door onze organisatie al is opgepakt (wijkgericht werken).

Het beste proces en model bestaan niet

Over de theorieën rond besturingsfilosofieën is al veel geschreven. Vele workshops en conferenties zijn al georganiseerd. Even zovele consultants bieden hun diensten aan. Andere organisaties en gemeenten zijn ons al voorgegaan in het ontwikkelen van een nieuwe besturingsfilosofie. Het thema leeft en is nog voortdurend in beweging. De werkgroep heeft ervaren dat het heel zinvol kan zijn om te lezen over praktijkvoorbeelden en te spreken met ervaringsdeskundigen. Maar op een gegeven moment zal je toch zelf de vertaalslag moeten maken voor je eigen organisatie. Één ding is de werkgroep na haar werkzaamheden wel duidelijk geworden, er is niet “één” oplossing. Het beste proces of model bestaat niet.

Toen de werkgroep op hoofdlijnen een beeld had gekregen van de theorie en de mogelijkheden van de nieuwe besturingsfilosofie, heeft zij de focus verlegd naar het te lopen proces om deze filosofie blijvend op de agenda van de raad te krijgen en te verankeren in het beleids- en besluitvormingsproces van onze gemeente(raad). De werkgroep probeert daarbij rekening te houden met de al in gang gezette processen in de gemeente en met in het achterhoofd dat er niet zoiets bestaat als “het beste proces”, maar dat het een leerproces is waar voortdurend aan geschaafd kan worden.

In elk geval is de werkgroep wel duidelijk geworden dat de keuze om de regiefunctie voor je gemeente in te vullen, een grote impact heeft op de dienstverlening, de inrichting van de organisatie en de invulling van de bestuurlijke taken. Wat is er van belang om deze transformatie goed te laten verlopen?

Transformatie naar regiegemeente

Om de transformatie te maken naar regiegemeente zijn, volgens de werkgroep, de belangrijkste kernwoorden; helderheid en eensgezindheid.

Dat betekent dat je een gedragen en gedeelde visie moet verwoorden, vastleggen en vaststellen op wat de gewenste besturingsfilosofie inhoudt. Een filosofie die zich richt op samenhang (een integrale benadering van alle beleidsvelden) van de besturing van de gemeente waarbij het belang van de inwoners voorop moet staan.

Om de helderheid en eensgezindheid te verkrijgen die je nodig hebt, is het op de eerste plaats van belang dat je als gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) begint met gezamenlijk een strategische proces te definiëren om te komen tot de invulling van de regiegemeente die past bij aard en schaal van onze gemeente.

Pas wanneer je hierbij alle beleidsvelden in samenhang bekijkt, kan er meerwaarde ontstaan bij de keuzes die je als gemeente maakt (bijvoorbeeld welke invloed heeft de uitbesteding van ICT op de werkprocessen van de Wmo of wat betekent eigen verantwoordelijkheid neerleggen bij inwoners wat betreft het beleid rond groen en grijs gezien in samenhang met de inzet van de Permar, etc.).

Vernieuwing en afstemming zijn belangrijke thema's bij de omvorming naar regiegemeente. Niet alleen afstemming met de inwoners, maar ook intern voor het realiseren van de strakke organisatie en de besparingen die gerealiseerd dienen te worden. De impact van de verandering noodzaakt een goede regie op de verschillende doelstellingen en de samenhang daarvan. Die regie moet je van meet af aan duidelijk vastleggen of dit nu bij de raad, de driehoek of een projectleider wordt gelegd, helder dient te zijn hoe het proces is ingericht en wie waar op kan worden aangesproken (het kader, de projectstructuur en een uitvoeringsplan).

Begin met een deelproces: Wijkgericht werken in gemeente Renkum

Het omvormen van je gemeente naar 'regiegemeente' is een lange en geleidelijke weg, die vraagt om een cultuuromslag bij zowel raad als college als de ambtelijke organisatie. Het kan dan ook verstandig zijn om hiermee ervaring op te doen via deelprocessen. Een voorbeeld van zo'n deelproces in onze eigen gemeente kan het wijkgericht werken in het kader van het WMO beleid zijn. Invoering hiervan vraagt om 'loslaten', 'omdenken', 'ontschotting' en vertrouwen in de kracht en effectiviteit van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

De term 'regierol' is al gebruikt in het WMO - beleidskader 2012 – 2015, dat door de raad in december 2011 is vastgesteld. In deze nota wordt geconstateerd dat de gemeente er rond de WMO meer taken bij krijgt en dat dit met minder inkomsten vanuit het rijk gepaard zal gaan. Dit maakt het, aldus het betreffende raadsvoorstel, 'noodzakelijk om de verhouding tussen de gemeente en haar inwoners te herdefiniëren'.

De rol van de gemeente:

- verschuift van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat';
- is voorwaardenscheppend ofwel de gemeente is initiator en facilitator van initiatieven die leiden tot meedoen.

Ook de WMO adviesraad spreekt zich in deze periode uit voor een gemeente met kenmerken van een visionaire regisseur (zelf in samenwerking met inwoners en lokale partijen een beleidsvisie opstellen) en een faciliterende regisseur (voorwaardenscheppend zodat mensen zelfredzaam kunnen zijn).

In het WMO – beleidskader staat verder: *“Voor beide opvattingen van regie geldt dat de gemeente niet eenzijdig maatregelen oplegt of doorvoert maar dat ze in een netwerk van verschillende actoren opereert en daarin probeert te sturen. Dat wordt ook wel netwerksturing, of procesregie genoemd”.*

Om de uitvoering van de WMO verder uit te werken wordt het begrip 'wijkgericht werken' met onderstaande definitie ingevoerd. *‘Ondersteuning die uitgaat van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht zal maximaal gebruik moeten maken van het probleemoplossend vermogen dat in de samenleving aanwezig is. Door wijkgericht te werken kan ondersteuning op maat, in de nabijheid, aansluitend op het gewone leven worden georganiseerd. De wijk als instrument van ondersteuning om tot een integrale aanpak te komen waarbij wat in de wijk aanwezig is, wordt gebruikt om verbindingen tot stand te brengen.’*

In het WMO beleidskader staat ook het volgende: *“Mensen moeten elkaar voortdurend in allerlei verbanden kunnen ontmoeten. Dat gebeurt in private ruimte, in commerciële ruimten maar ook in publieke ruimten. Hier vormt zich de civil society, de collectieve sfeer. In het wijkgericht werken gaat het om het versterken van de collectieve sfeer, zodat mensen zich voor elkaar verantwoordelijk voelen en betrokken zijn op elkaar en hun woonomgeving”*

Wat is de rol van de gemeente bij het wijkgericht werken?

In het denken over de rol van de gemeente als regisseur (faciliterend of visionair regisseur) kwam de organisatie al snel bij de 'hoe-vraag'. Wellicht iets te snel, maar zoals het met veel ambitieuze verandertrajecten gaat, moet je op een gegeven moment een keuze maken tussen of rigoreus het stuur omgooien of geleidelijk aan beginnen en kleine stapjes maken. De organisatie (team Samenleving) heeft zich hierbij laten begeleiden door Stichting Eigentijdse Verbindingen. Er is een subsidie aangevraagd bij de provincie en deze is toegekend. De subsidie is gebruikt om dit project uit te voeren en verder is er alleen tijd van ambtenaren in gaan zitten.

Tussen januari en september 2012 heeft team Samenleving samen met de stichting het project Gemeentelijke Netwerkstrategie voor Regievoering uitgevoerd met als casus de jeugdzorg. Tijdens dat programma is de methodiek gevormd die in het boekje "Gemeentelijke netwerkstrategie voor regievoering" is beschreven. Dit boekje dient nu als 'handboek' voor gemeenten die met de regievoering willen beginnen.

De methodiek helpt gemeenteammbtenaren en bestuurders "om te denken" zodat zij hun eigen rol binnen de regio voerende gemeente optimaal kunnen invullen. Het is een lerend voorbeeld, ofwel niets ligt vast in regels het is een continu verbetertraject. In de regio is men gestart met de zogenaamde proeftuinen. Onze gemeente wil hierin mee doen met het onderwerp "wijkgericht werken".

Dit (deel)proces kan belangrijk zijn bij het bepalen van de kaders, het verder nadenken, invullen en ervaring opdoen als regie voerende gemeente.

Beleidskader Wmo en de raadsbrief "de vier decentralisaties"

In de raadsbrief over de vier decentralisaties is te lezen dat wijkgericht werken onderdeel is van het traject dat opgestart is in onze gemeente in het kader van "Gemeentelijke netwerkstrategie voor regievoering".

Toen de raad het Beleidskader voor de Wmo vaststelde, heeft hij de keuze gemaakt om de Wmo aan ta pakken volgens het wijkgerichte werken. In principe is dit een werkvorm waarbij de gemeente op afstand komt te staan en inwoners in hun kracht worden gezet. Ofwel regievoering. Dit betekent een verregaande omslag in denken en werken voor alle betrokkenen.

Momenteel houden in onze gemeente diverse interne werkgroepen zich bezig met dit onderwerp.

- Werkgroep Wijkgericht werken (ambtelijk) komt 1 x per 2 weken samen;
- Werkgroep Decentralisaties (ambtelijk + wethouders) komt 1 x per 2 weken samen;
- Regiegroep (gemeente breed) komt 1 x per 2 weken samen.

De werkzaamheden van deze werkgroepen zijn er o.a. op gericht om een netwerkstrategie bestuurlijke besluitvorming tot stand te brengen. Hier komt dan ook de raad in beeld.

Intussen gaat de organisatie door met het verder ontwikkelen en het zich eigen maken van de regierol. Dit is niet meteen geïntroduceerd binnen de hele ambtelijke organisatie, maar wordt stapsgewijs opgepakt. Een voorbeeld hiervan is de 'wijk' Bergerhof. Dit project is volgens community planning tot stand gekomen en nu is het zaak de bewoners in hun kracht te zetten en zelf de leefbaarheid van de wijk te bewaken.

Als gemeente heb je hier wel een initiërende rol, immers mensen zijn er (nog) niet aan gewend om bij burens aan te bellen en te vragen of ze iets voor ze kunnen betekenen.

Om te beginnen zijn intern alle betrokken ambtenaren bij elkaar gaan zitten (RO, Samenleving, Grijs en Groen) en hebben de karakteristieken en mogelijkheden van de wijk met elkaar besproken.

Op deze wijze probeert de organisatie de regiefunctie concrete invulling te geven.

Een integrale visie ontbreekt

De werkgroep erkent dat er al veel in gang is gezet binnen de eigen ambtelijke organisatie. Waar de werkgroep echter wel tegenaan loopt, is dat het nog te veel heeft van een ad hoc invulling. Hoe omvangrijk en belangrijk het Wmo beleidsterrein dan ook is, zeker wat betreft de impact op de gemeenschap en ook op de gemeentelijke financiën, het regiemodel invoeren zou over alle beleidsterreinen moeten gaan. En dit kan, in de ogen van de werkgroep, niet zonder dat hier een basisfilosofie aan ten grondslag ligt waarover de raad zich heeft uitgesproken en waarmee de kaders waarbinnen dit kan gebeuren zijn vastgelegd.

Los van de noodzaak om een integrale visie te formuleren op wat voor regiegemeente Renkum wil zijn, denkt de werkgroep dat het verstandig zou zijn om het omvormen van je gemeente naar 'regiegemeente' op te pakken via deelprocessen. Maar nogmaals dan wel op basis van door de raad vooraf gestelde kaders waarbinnen dit kan worden vormgegeven. Deze kaders ontbreken tot nu toe.

Hoofdstuk 4 “Het regiemodel en de duale taken”

In het vorige hoofdstuk hebben we stil gestaan bij de vraag of er een “proces-recept” bestaat om een regiemodel in te voeren en wat er tot nu toe al is gebeurd in onze gemeente in het kader van de invoering hiervan. In dit hoofdstuk gaan we in op de impact die het invoeren van het regiemodel heeft/kan hebben op de duale taken van het gemeentebestuur.

In het duale stelsel dient de raad de kaders te stellen

De nieuwe besturingsfilosofie moet gedeeld en gedragen worden door raad, college en ambtelijke organisatie. Tevens dient deze nieuwe besturingsfilosofie helder te zijn voor inwoners en partners binnen de gemeente.

Projecten die in het kader van de nieuwe besturingsfilosofie worden geëntameerd moeten vanuit een gedeelde visie worden opgestart en niet voortkomen uit toevalligheid. Hiervoor heb je heldere kaders nodig die de bandbreedte aangeven waarbinnen regievoering kan worden ingevoerd.

Om terug te komen op de conclusie uit het vorige hoofdstuk: De invoering van een “regiemodel” zou derhalve moeten beginnen bij de gemeenteraad. Immers een goede regievoering staat of valt met een heldere opdrachtomschrijving ofwel heldere kaders. De raad dient deze kaders vooraf te stellen.

Om te komen tot deze kaders, moet er om te beginnen een bewustwordingsproces tot stand komen bij de raad. Namelijk bewustwording van de rol van de raad en van elk raadslid in (het proces naar) het regiemodel.

Doel van het invoeren van het regiemodel

Om de kaders rondom het thema regievoering te kunnen stellen, moet er een gedeelde opvatting zijn over het uiteindelijk doel ervan. De noodzaak van een andere werkwijze is al eerder helder geworden, namelijk; meer taken, minder geld! Uiteindelijk doel van het proces om te komen tot invoering van het regiemodel is een ‘effectieve gestroomlijnde regieorganisatie’ waarbij de volgende effecten worden nagestreefd:

- bewustwording in het nemen van verantwoordelijkheden (kaderstelling en controle);
- heldere afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrokkenen;
- meer gestroomlijnde processen (efficiency) die leiden tot kostenbesparing;
- betere (bewustere) samenwerking intern en met derden (100.000+ gemeente);
- uitbesteden van werkzaamheden naar commerciële of maatschappelijke partners en inwoners.

De kaders worden vastgesteld door de raad (kaderstellen = opdrachtverstrekking), de regisseur heeft vanuit deze kaders de verantwoordelijkheid zijn opdracht te voltooien.

De regisseur is verantwoordelijk en bevoegd om binnen de kaders die de raad heeft gesteld, een en ander uit te voeren. Namelijk:

- vertalen vraag van de inwoners in doelstellingen voor het te ontwikkelen beleid;
- coördineren van de uitvoering;
- voorzien in behoefte van de uitvoering;
- inventariseren en koppelen van netwerken;
- communiceren tussen de partijen.

En uiteindelijk heeft de raad dan weer de controlerende en toezichhoudende rol om te zien of de regisseur zijn opdracht binnen de gestelde kaders heeft vervuld. Niets nieuws onder de zon zou je kunnen concluderen. Dit is het dualisme zoals dat in 2002 is ingevoerd ; een heldere scheiding van verantwoordelijkheden tussen raad en college. Alleen praten we nu over opdrachtgever en regisseur, maar net als in het dualisme gaat het nog steeds over dezelfde rolverdeling.

Goede regie op het regie proces

Een goede procesregie is niets anders dan dat de goede regisseurs aan de goede knoppen zitten. Voor het proces daarnaartoe betekent dit dat we:

- voldoende tijd nemen voor verandering;
- voldoende ruimte geven om in de rol te groeien;
- investeren in vertrouwen en ontwikkeling;
- begeleiden in leren loslaten;

Het betekent ook heel concreet dat er iemand of een gremium moet worden aangewezen die verantwoordelijk is en de voortrekkers- en ontwikkelrol op zich neemt. Één gemeentelijk aanspreekpunt voor de procesregie intern als ook extern en dat regelmatig terugkoppeling plaatsvindt naar alle betrokkenen.

Om dit proces (opnieuw en integraal) op te starten is het verstandig een gezamenlijke startnotitie op te stellen waarin alvast enkele richting en afwegingskaders staan opgenomen.

De afwegingskaders kunnen bijvoorbeeld zijn:

- trends: beleidsinhoudelijke strategische, maatschappelijke ontwikkelingen en trends;
- taken: inventarisatie van aard, omvang en beïnvloedbaarheid huidig gemeentelijk takenpakket;
- financiën: de financiële ontwikkelingen o.a. ten aanzien van gemeentefonds, doeluitkeringen, belastingdomein, grondexploitaties, investeringsplanningen, reserves en voorzieningen;
- actoren: inventarisatie van de partners van de gemeente die van belang (kunnen) zijn voor de totstandkoming en uitvoering gemeentelijke taken.

Om deze discussie te kunnen faciliteren zou de inventarisatie, die de werkgroep Bestuursfilosofie heeft opgesteld van de verschillende beleidsvelden en de rollen die de gemeente hierin vervult, aangevuld met de opmerkingen uit de ambtelijke organisatie, kunnen worden gebruikt.

Keuzes maken

Willen de raad en het college zoveel mogelijk zelf de koers blijven bepalen in de toekomst (taakstellingen vanuit het Rijk; bezuinigingen, decentralisaties, 100.000+ gemeenten), dan zullen ze gezamenlijk keuzes moeten maken over de gehele breedte van het gemeentelijk domein.

Op dit moment en aansluitend op de keuzes die al gemaakt zijn, is het opportuun de groei naar regiegemeente gefaseerd en integraal te laten verlopen. Gaandeweg wordt dan, op basis van de vastgestelde en gedeelde kaders, verder gekeken waar kansrijke opties liggen om beleidsvelden uit te besteden en/of op een andere wijze uit te voeren. Met kansrijk wordt hier vooral bedoeld op de effecten die uitbesteding en/of een andere werkwijze hebben op de te behalen taakstellingen, kwaliteit van dienstverlening, kwetsbaarheid.

Beleidsvelden worden tijdens het proces tegen het licht gehouden om te bezien of je als gemeente taken beter:

- zelf en alleen kunt doen/ weer zelf kunt gaan doen;
- kunt uitbesteden aan een andere (commerciële) partij;
- samen kunt doen (coproductie/co-creatie) met andere organisaties, partners, gemeenten etc.;
- niet (meer) doet en eventueel wel faciliteert als anderen de taak overnemen.

Wanneer deze vragen zijn beantwoord, wordt gekeken naar de vorm waarin je wilt gaan samenwerken. Samenwerken kan bijvoorbeeld met andere gemeenten, organisaties of met inwoners of een combinatie hiervan. Per beleidsveld moet hiernaar gekeken worden. De samenwerking kan op verschillende manieren ingevuld worden: in een netwerk (vrijblijvend), matrix (afspraken en zaken voor elkaar doen), in de vorm van integratie (personeel gaat over naar een gemeenschappelijke regeling). Ook over deze keuzen blijven raad en college gedurende het proces in gesprek.

Rollen en verantwoordelijkheden; vertrouwen en loslaten

Om het nog maar weer een keertje in de herinnering te brengen. De gemeenteraad heeft het primaat waar het gaat om vast te stellen wat tot het domein van het publieke gemeentelijk belang behoort. De raad stelt de kaders. De raad bepaalt dus ook wat uitbesteed gaat worden en wat de gemeente zelf wil blijven doen (voor zover niet door het Rijk bepaalt).

Ofwel de raad gaat over de volgende vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

De gemeenteraad stuurt op te leveren prestaties, de kwaliteit ervan en de inzet van middelen

In dit proces neemt de functie van de raad als volksvertegenwoordiger eveneens een belangrijke rol in. Wanneer je als raad weet wat er leeft binnen de samenleving kun je (meer) sturing geven aan wat je als gemeente aan je inwoners overlaat en waar je als gemeente zelf nog wel een rol hebt.

Bij dit proces horen 'vertrouwen geven en ruimte bieden'. Vertrouwen hebben dat de kennis en ervaring in het veld aanwezig is en daar de ruimte bieden voor een creatief proces.

Wanneer je een en ander toepast op de situatie in onze gemeente die speelt rond de bibliotheken dan betekent dit, dat je als gemeente de opdracht bij de bibliotheken neerlegt om te zoeken naar mogelijkheden om de functie van de bibliotheek op verschillende manieren in te vullen en dit los te zien van een gebouw. Als opdrachtgever heeft de raad "enkel" de belangrijke taak om de opdrachtformulering voor degene die de regie gaat voeren helder te verwoorden. Dit klinkt eenvoudig, maar waar een heldere opdrachtformulering de sleutel is tot succes, kan een onduidelijke opdrachtformulering net zo makkelijk de oorzaak zijn van teleurgestelde verwachtingen.

Hoofdstuk 5 “Procesvoorstel van de werkgroep”

In dit hoofdstuk wil de werkgroep een voorstel doen voor de wijze waarop wij in deze gemeente verder kunnen gaan met het thema besturingsfilosofie en de vertaling hiervan in een model dat passend is voor onze gemeente.

Procesvoorstel

- Raad en College doorlopen gezamenlijk het proces om te komen tot de invoering van de regiegemeente.
- Een door de raad vastgestelde startnotitie, opgesteld door het college op basis van de uitspraken die de raad doet naar aanleiding van de bespreking van beide werkgroep rapporten over de besturingsfilosofie op 3 april 2013, bepaalt de proces route naar de invoering van de regiegemeente.
- In de startnotitie wordt het proces beschreven om te komen tot een regiegemeente en worden meteen ook lijnen uitgeschreven over de besturingsfilosofie ‘regiegemeente’, wijkgericht werken e.d. Verder worden hierin de rollen en verantwoordelijkheden rondom de projectstructuur vastgelegd.
- Er wordt bijvoorbeeld een begeleidingsgroep vanuit de raad ingesteld die de taak heeft om de kwaliteit, inclusief gewenste randvoorwaarden, van het proces te bewaken. De begeleidingsgroep heeft uitsluitend een procesrol en wordt voorgezeten door de burgemeester en bestaat uit één vertegenwoordiger per fractie. Als ambtelijke adviseurs zijn toegevoegd: de gemeentesecretaris en de griffier.
- Burgerparticipatie maakt deel uit van het proces. Hierbij hebben de dorpsplatforms nadrukkelijk een rol.
- De keuzes die in het kader hiervan gemaakt gaan worden zijn politieke keuzes; uiteindelijk is het de gemeenteraad die op grond van zijn kaderstellende/budgetterende bevoegdheden de richting en reikwijdte ervan vaststelt;
- De politiek-inhoudelijke debatten en inhoudelijke stellingnames zullen in openbaarheid in de raadscommissies en raadsvergaderingen plaatsvinden;
- De inhoudelijke voorbereiding van de voor de raad vast te stellen documenten ligt bij het college.

Planning

- De startnotitie dient voor de zomer van 2013 door de raad vastgesteld te worden.
- Na het zomerreces gaan raad/college met de startnotitie de samenleving in om informatie “te halen en te brengen” over de nieuwe besturingsfilosofie en de gevolgen daarvan voor de samenleving en de gemeente.
- Na de Kerst zal het politieke debat gevoerd gaan worden in opmaat naar de verkiezingen. Het zou mooi zijn wanneer het debat dan ook over dit onderwerp gaat.
- Na de verkiezingen krijg je eerst de coalitieonderhandelingen die leiden tot een coalitieakkoord of zelfs misschien een raadsakkoord en daar komt dan ook informatie in te staan over dit proces.
- De politieke beschouwingen na de verkiezingen (en ruim voor het zomerreces van 2014) moeten over dit proces gaan.
- Voor het zomerreces kan dan een projectgroep samengesteld worden en meteen aan het werk gaan om te komen tot een (ontwerp) ‘Agenda voor de gemeente Renkum’ waarin staat beschreven wat de besturingsfilosofie voor de gemeente betekent.
- In het najaar van 2014 dient deze ontwerp Agenda opgeleverd te worden zodat je ermee de samenleving weer in kunt (overigens weer mede door inzet van de dorpsplatforms). Onderwerp van deze dorpenronde is weer het halen en brengen van informatie.

Informatie die uiteindelijk dient te leiden tot de definitieve Agenda van de gemeente Renkum die de komende acht jaar geldt.

- Wanneer de Agenda van de gemeente Renkum is vastgesteld volgt er een driemaandelijks evaluatie die in de raad komt. Deze evaluatie wordt gekoppeld aan bevindingen uit de samenleving. Op die manier blijft het een levend document en kan er door de raad gestuurd worden.

Het proces dat de werkgroep heeft doorlopen ofwel verantwoording van de werkwijze

Aanleiding

In het zomerreces van 2012 is er door een groep raadsleden gesproken over mogelijke bezuinigingen in het kader van de begroting 2013 en verder.

Geconcludeerd werd dat als er naar de gemeentelijke financiën gekeken wordt, de uitgaven grofweg in vier categorieën ingedeeld kunnen worden.

- Geld noodzakelijk voor de uitvoering van de bij wet geregelde gemeentelijke taken.
- Geld dat via het de Rijksoverheid binnenkomt en waarbij de gemeente als 'doorgeefluik' fungeert. Deze rol wordt met de vier grote decentralisaties (jeugdzorg, AWBZ, participatiewet en passend onderwijs) die op komst zijn nog groter, met het verschil dat er op deze terreinen meer/andere verantwoordelijkheden bij de gemeente komt te liggen en dat e.a. met een landelijke bezuiniging gepaard gaat.
- Gemeentelijk beleid gericht op subsidieverstrekking aan vele diverse organisaties.
- Geld voor een gemeentelijke organisatie (een bestuurlijke en ambtelijke organisatie) om bovenstaande aspecten allemaal 'ontwikkeld en uitgevoerd' te krijgen.

Tijdens de zoektocht van de raad in het zomerreces van 2012 bleek dat er weinig andere mogelijkheden over waren (anders dan de "botte bijl") die direct geld opleverden, anders dan nog meer blijven kaasschaven rond subsidieverstrekkings met alle negatieve gevolgen voor de samenleving van dien of een verlaging van het personele budget.

Tijdens deze raadsbijeenkomsten is in dit verband het begrip 'regiegemeente'⁶ geïntroduceerd.

De stelling werd:

"Moeten we als gemeente Renkum om echt structureel te kunnen bezuinigen niet op weg naar een regisserend gemeentehuis. Een huis waar de lijnen worden uitgezet, de uitvoering - financieel gelimiteerd- wordt uitbesteed en er op resultaat gecontroleerd wordt. De uitvoering inclusief de coördinatie komt dan voor een groot deel bij organisaties te liggen die samen met andere gemeenten zijn opgezet, bij het bedrijfsleven of bij maatschappelijke organisaties en verenigingen te liggen."

Bovenstaande zou ook een weloverwogen en substantiële bezuiniging op het personele budget tot gevolg moeten (kunnen) hebben.

In de raads werkgroep die in het reces over de bezuinigingen sprak, werd afgesproken dat het thema 'regiegemeente' op de raadsthema agenda geplaatst diende te worden ter voorbereiding van de behandeling in de raad. Vervolgens heeft de agendacommissie deze opdracht neergelegd bij de raadsleden Daniëlle Gerritsen en Gijs Beekhuizen die dit in samenwerking met de griffie hebben opgepakt.

⁶ Dit begrip is zeker niet nieuw in gemeenteland en ook niet in onze gemeente. Tussen januari en september 2012 heeft de Stichting Eigentijdse Verbindingen, samen met team Samenleving van onze gemeente, als lerend voorbeeld, het project Gemeentelijke Netwerkstrategie voor Regievoering met de jeugdzorg als voorbeeld, uitgevoerd. Waarover later meer in dit rapport

Opdracht vanuit de agendacommissie

In de procesbeschrijving voor de RTA is vastgelegd dat de agendacommissie het aangewezen orgaan is om de bewaking van de RTA ter hand te nemen. Immers de agendacommissie “gaat over” de agenda van de raadsvergaderingen en andere werkzaamheden van de raad. Hiermee ligt het voor de hand dat dit gremium ook een regierol vervult bij de RTA.⁷ Het daadwerkelijk uitwerken van een raadsthema kan gelegd worden bij een werkgroep bestaande uit raadsleden die bij de voorbereiding en de uitvoering de agendacommissie als klankbord kan gebruiken.

Conform deze procesbeschrijving heeft de agendacommissie aan Gijs Beekhuizen en Daniëlle Gerritsen gevraagd om het thema “regisserende gemeente” voor te bereiden voor een discussie in de raad.⁸

Twee raadswerkgroepen

Een week later heeft de raad in zijn vergadering van 26 september 2012 de motie “gevolgen invoering nieuwe besturingsfilosofie” aangenomen waarbij is vastgelegd dat bij de ontwikkeling van een nieuwe bestuurlijke filosofie het uitgangspunt dient te zijn dat de gemeente optreedt als ‘regisseur’ bij het bestuurlijk besluitvormingsproces en de uitvoering daarvan.

De afgelopen maanden zijn beide werkgroepen aan de slag gegaan met het thema de nieuwe besturingsfilosofie. Hoewel beide werkgroepen hun oorsprong vinden in het overleg dat de raad tijdens het zomerreces over de bezuinigingen heeft gevoerd, is de insteek van waaruit het thema besturingsfilosofie wordt benaderd verschillend.

De opdracht van de werkgroep Besturingsfilosofie staat beschreven in de eerder aangehaalde motie van 26 september 2012. “De raadswerkgroep brengt voor 1 april 2013 aan de Raad advies uit in de vorm van een rapport waarin:

- a. concreet wordt aangegeven op welke bestuurlijke terreinen en deelgebieden de genoemde regiefunctie kan worden versterkt, resp. geïntroduceerd;
- b. In het verlengde van a. aan te geven welke activiteiten (op termijn) kunnen worden gestaakt resp. in aanmerking dienen te komen voor aan- en uitbesteding;
- c. wordt geïventariseerd welke de mogelijke consequenties zijn van beslissingen over aan- en uitbesteden en staken van activiteiten, voor de omvang van de formatie.”

De RTA werkgroep is bezig gegaan met de vraag op welke manier je het onderwerp “de regisserende gemeente” op de agenda van de raad kunt krijgen en waar de discussie dan over zou moeten gaan. Daarbij heeft de werkgroep zich vooral gefocust op het proces om te komen tot een gedeelde visie op wat een regiegemeente is, de vragen die daarbij beantwoord dienen te worden, de rollen, verantwoordelijkheden van de raad en het college en de stappen die gezet moeten worden in dit proces.

De opdracht van de RTA werkgroep is daarmee duidelijk te onderscheiden van die waar de Raadswerkgroep Besturingsfilosofie mee aan de slag is gegaan. Beide opdrachten konden dan ook naast elkaar uitgevoerd worden.

Overigens heeft de motie van 26 september 2012 zeker ook een rol gespeeld bij de werkzaamheden van de RTA werkgroep. In die zin dat het uitgangspunt van de motie, namelijk dat regievoering bij moet dragen aan de taakstellingen waar we met z'n allen voor staan, continue in het achterhoofd van de werkgroep leden heeft meegespeeld.

⁷ Fractievoorzittersoverleg 16 februari 2012; Procesbeschrijving RTA

⁸ Agendacommissie 19 september 2012

Gekozen werkwijze; lezen en praten

De werkgroep leden zijn begonnen met zich in te lezen in de materie. Naast diverse artikelen over het thema, heeft de werkgroep ook het boekje “Gratis is voor niks! Als je niets hebt, heb je niks” gelezen.⁹ In dit boek staat een handleiding. Het boek geeft, volgens de auteur Rob van Veen een universeel toepasbare kijk op het regiemodel. Het model met de vijf rollen¹⁰ kan worden toegepast op zowel diensten in eigen beheer als bij uitbestede diensten. Het regiemodel is transparant en doelgericht vertaald met een concrete aanpak.

De werkgroep heeft er vervolgens behoefte aan om de opgedane kennis verder te concretiseren door met ervaringsdeskundigen te praten en nodigd daarom op 23 november 2012 als eerste Rob van Veen uit om met hem van gedachten te wisselen¹¹. Samen met zijn collega bij Promundo, Taco Sijbrandij licht hij toe hoe hij de rol van gemeenten ziet bij het regiemodel.

Intern hebben we ook gesproken met Erna van de Peppel (teamleider Samenleving & Welzijn) die zich, voor onze gemeente, op dit moment bezighoudt met de voorbereiding van de drie decentralisatie onderwerpen (Awbz-Wmo, Wet werken naar vermogen en Jeugdzorg), waarbij een nieuwe besturingsfilosofie een belangrijke rol vervult. Zij is in dat kader ook nauw betrokken geweest bij het project “Gemeentelijke netwerkstrategie voor regievoering” dat het team Samenleving tussen januari en september 2012 heeft uitgevoerd samen met de stichting het project Gemeentelijke Netwerkstrategie voor Regievoering met als casus de jeugdzorg.

Vervolgens heeft de werkgroep gesproken met Jelte Bloemzaad, die als projectsecretaris betrokken is geweest bij de totstandkoming van “De agenda van Roosendaal”. In juli 2011 is deze agenda vastgesteld. Het is een strategisch plan waarmee de gemeente Roosendaal sterker uit de crisis wil komen. De Agenda is tot stand gekomen in nauw overleg met inwoners en organisaties. Centraal daarbij staat de vernieuwde rolopvatting van de gemeente ten opzichte van de samenleving en omgekeerd. De gemeente is niet meer de overheid die voor ieder probleem een oplossing bedenkt. De uitvoering van de Agenda is in volle gang en moet uiteindelijk leiden tot de benodigde omslag en bezuinigingen.

In de motie van 26 september 2012 staat in het dictum dat de Raadswerkgroep Besturingsfilosofie haar activiteiten af diende te stemmen op die welke door de raad bij de uitwerking van de raadsthema-agenda worden uitgevoerd. Dit afstemmingsoverleg heeft gedurende het proces een aantal malen plaatsgevonden tussen de voorzitters van de werkgroepen en eenmaal in een gezamenlijke bijeenkomst (13 maart 2013).

Uit de informatie die de werkgroep met de hiervoor beschreven werkwijze heeft verzameld, is het rapport samengesteld.

⁹ Het volwassen regiemodel bestaat. Handleiding bij het invoeren! Rob van Veen, 147 blz. Nederlandstalig Promundo Boeken / 2e druk / 2011 ISBN 9789081666015 . Gratis download pdf.

¹⁰ Zie schema in bijlage

¹¹ Werkgroep bijeenkomst 23 november 2012

BIJLAGE

In het boekje “Gratis is voor niks! Als je niets hebt, heb je niks” geeft de auteur Rob van Veen een universeel toepasbare kijk op het regiemodel. Het model met de vijf rollen kan worden toegepast op zowel diensten in eigen beheer als bij uitbestede diensten.

Rol/Fase	Aanbod	Vraag	Integraal	Regie
Opdrachtgever	Weinig geïnteresseerd Stuurt op lage kosten	Beperkt geïnteresseerd Stuurt op behoefte en kosten	Geïnteresseerd Stuurt op bijdrage via SLA's, minder nadruk op kosten	Zeer Geïnteresseerd Stuurt integraal op resultaat
Beleid	Bepalende rol in wat uitvoering doet	Uitvoeringsbeleid ontstaat, focus op uitvoering	Uitvoeringsbeleid afgestemd op organisatiebelang	Beleid en uitvoering op elkaar en organisatiebelang afgestemd
Uitvoering	Bepalend in wat goed is voor de organisatie en gebruikers	Probeerde de vraag scherp te krijgen, echter dit gaat alleen door aan te bieden	Vanuit integrale benadering ontstaat afstemming en interesse gebruiker	Bijdrage aan organisatiebelang is inzichtelijk en maakt integraal onderdeel uit van afwegingen
Gebruiker	Overgeleverd aan inzichten en kwaliteit uitvoerder	Krijgt zelfde als voorheen, maar mag dit nu zelf vragen. Inzicht neemt toe	Afstemming op behoefte wordt meer ingevuld. Prestatie wordt inzichtelijk	Rendement gebruiker staat centraal. Organiseatiebelang weegt sterk mee
Regie	Maakt onderdeel uit van uitvoerder. Wordt niet herkend als aparte rol	Maakt onderdeel uit van uitvoerder. Manager vult niet gestructureerd in.	Maakt onderdeel uit van uitvoerder. Structurele aanpak via account benadering	Apart organisatie onderdeel die taakvelden regie uitvoert als gemandateerd opdrachtgever