

Onderzoek naar Borne als regisserende Gemeente

Rekenkamercommissie Borne

20-12-2021

Bestuurlijke samenvatting: Borne als regisserende gemeente

Inleiding

De gemeentelijke organisatie is volop in beweging om vorm te geven aan het begrip regisserende netwerkgemeente. Het is een dynamische ontwikkeling waarbij voortdurend geworsteld wordt met het begrip regie voeren. Dit blijkt wel uit het feit dat binnen de gemeente Borne het begrip regie niet eenduidig wordt gebruikt. Aanvankelijk werd gesproken over een 'regisserende gemeente', dan weer over een 'regisserende netwerkgemeente' ook nog eens over 'samenwerking' en het krijgen van grip op samenwerking. Er wordt aansluiting gezocht bij de maatschappelijke ontwikkeling waarbij de politieke visie is dat overheden steeds meer zouden moeten samenwerken met inwoners, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties. De gemeente houdt dan regie op de uitvoering door afspraken te maken over resultaat en financiering. De gemeente wil minder uitvoerder en meer opdrachtgever zijn. In het vooronderzoek heeft de Rekenkamercommissie Borne geconstateerd dat het begrip regisserende gemeente niet eenduidig wordt gebruikt. Ook wordt het begrip regisserende netwerkgemeente gehanteerd. Dit roept de vraag op: is er een eenduidige visie op het begrip en de rol die elk van de gemeentelijke (bestuurs-) organen hierin spelen? Voor de beantwoording van deze vraag is de centrale onderzoeksvraag geformuleerd. Daarnaast zijn er deelvragen geformuleerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de deelvragen dusdanig in elkaar vervlochten zijn, dat een generaal antwoord op de centrale onderzoeksvraag meer voor de hand ligt waarmee de deelvragen ook beantwoord worden.

Doel en vraagstelling

De rekenkamercommissie Borne wil aan de hand van een nadere beschrijving van het begrip regie antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag:

“Welke visie heeft de gemeente Borne op de rol van een regisserende gemeente en op welke wijze wordt vormgegeven aan de rol als regisseur?”

Deelvragen

1. Welke visie heeft de gemeente Borne als regisserende gemeente?
2. Op welke wijze heeft de gemeente Borne de visie vastgelegd in haar beleid?
3. Hoe is de regierol bij de raad geborgd in het kader van kaderstellend en controlerend orgaan?
4. Hoe is de regierol vastgelegd binnen het college van Burgemeester en wethouders en hoe wordt hier invulling aan gegeven?
5. Is voldoende inzichtelijk bij de besluitvorming wat de consequenties zijn van regievoering?
6. Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van regievoering?
7. Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces van uitbesteding?

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie Borne de gemeenteraad meer inzicht geven in het zijn van een regisserende gemeente vanuit theorie, maar ook in de praktijk. Hiervoor zijn een drietal casussen onderzocht om te kijken hoe het in de praktijk uit pakt.

Verantwoording onderzoek

Verkennend onderzoek

In eerste aanleg is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Hierbij is o.a. gekeken naar enkele besluiten waarbij de overwegingen waren om activiteiten buiten de organisatie te plaatsen en welke motivatie hieronder lag. Op basis van deze verkenning is besloten te komen tot een verdiepend onderzoek naar de vormen waarin regie plaatsvindt

Literatuuronderzoek, begrippenkader

Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Er is gekeken of de gemeente Borne eerder een literatuurstudie heeft uitgevoerd. Daarnaast zijn andere rekenkameronderzoeken bestudeerd met de vraag of hier theoretische modellen gebruikt zijn die toepasbaar zijn voor dit onderzoek. De verwijzingen vanuit deze onderzoeken naar verschillende theorieën zijn gebruikt. De literatuurstudie heeft geleid tot een begrippenkader dat is gehanteerd voor dit onderzoek.

In het archief van de gemeente Borne zijn zoveel mogelijk beleidsdocumenten opgezocht en bestudeerd om te kijken wat de gemeente Borne verstaat onder het begrip regie en of er een duidelijk beleidskader is vastgelegd. Dit is bedoeld om te kijken of de gemeente Borne voldoende waarborgen heeft geschapen om tot regievoering te komen. In bijlage 4 is een overzicht overgenomen van de gebruikte beleidsdocumenten.

Normenkader

In de nota van bevindingen is het hoofdstuk 'theoretisch kader' opgenomen. Hierin ligt de basis voor het opgestelde normenkader. Zowel het theoretische kader als het normenkader vormen de basis voor de toets hoe invulling is gegeven aan het begrip regisserende gemeente Borne. In het onderzoeksvoorstel zijn devolgende normen beschreven:

- Aan de keuze voor regievoering ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.
- De vorm van uitbesteding is duidelijk beschreven.
- Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.
- De wijze van afstemming en de wijze waarop wordt gestuurd tussen meerdere partijen ligt vast.
- De onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden liggen vast in derandvoorwaarden.
- Randvoorwaarden voor monitoring liggen vast.
- De wijze waarop sturing wordt gegeven bij uitbesteding is duidelijk vastgelegd.
- De wijze waarop controle en verslaglegging bij de raad is neergelegd ligt vast

Selectie van casussen

Op basis van de voorstudie is gekeken welke casussen geschikt zijn om te dienen voor een nader onderzoek. Deze selectie vormt tevens een vorm van afbakening van het onderzoek en heeft daarmee een indicatief karakter.

De rekenkamercommissie Borne had al eens een verkennend onderzoek gedaan naar de samenwerking gemeente Hengelo en Borne op het gebied van sociale zaken. Het lag daarom voor de hand om uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente als een casus te gaan gebruiken. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie gekeken naar een casus waarbij duidelijk was dat het burgerinitiatieven waren waarin de gemeente participeert. Hierbij viel de keuze op MijnBorne initiatief. De derde casus, Wijkkracht is een vorm van samenwerking waarbij beide partijen initiatieven ontplooiën en door samenwerking iets willen realiseren. Het gaat hierbij om de samenwerking tussen een niet gemeentelijke organisatie en de gemeente.

Interviews/enquête

De interviews zijn gehouden met minimaal een leidinggevende, en een uitvoerend medewerker bij zowel de uitvoerende organisatie als de gemeentelijke organisatie. Hierdoor is een beeld gekregen over de samenwerking vanuit de uitvoering en vanuit de leidinggevenden. Daarnaast zijn er interviews gehouden met de twee portefeuillehouders binnen het college van B en W. Naast de interviews is een enquête gehouden onder de raadsleden. De vraag was welke kennis de raadsleden hadden van de verschillende casussen en of zij op de hoogte waren van beleidskaders op het terrein van regievoering.

Conclusies en aanbevelingen

“Welke visie heeft de gemeente Borne op de rol van een regisserende gemeente en op welke wijze wordt vormgegeven aan de rol als regisseur?”

In 2009 is een interne ambtelijke discussie gestart over de regisserende gemeente. Een belangrijke drijfveer was het terugbrengen van de ambt ambtelijke organisatie naar een kernorganisatie die regisserend werkt. Personeels- en kostenreductie waren de kernwaarde. De discussie heeft ertoe geleid dat de nota “Regisserende gemeente Borne, dynamische visie” het daglicht zag. De nota is op 6 juni 2013 vastgesteld door het college van B&W en op 17 december 2013 besproken in de raad. Inhoudelijk was het een voorstel om te komen tot een andere werkwijze en daarmee is het een organisatie voorstel. Het stuk voor een nader advies voorgelegd aan het bureau Regisserende Gemeenten. Dit advies heeft geleid tot het beschrijven van de functies regisseur en adviseur.

In 2015 heeft de discussie plaatsgevonden over het begrip “Grip op Verbonden Partijen”. De onderliggende memo grip op verbonden partijen, d.d. 21-8-2015, bevat

de uitgangspunten van het gedachtengoed: “Borne, een regisserende netwerkorganisatie”. Deze memo is voorbereid en breed bediscussieerd binnen de ambtelijke organisatie en het college. Ook de raad is betrokken geweest bij de discussie over dit memo.

De interne memo vormde de basis voor de Nota Samenwerking. Deze nota is de opvolger van de nota ‘Verbonden Partijen’ en heeft betrekking op een breder speelveld dan alleen de verbonden partijen zoals deze zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting. Ook andere samenwerkingspartners, zoals gesubsidieerde instellingen worden hierin meegenomen. De strekking van de nota is dat er met name gekeken moet worden naar de verhouding prijs-kwaliteit bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. De nadruk ligt niet op het sturen/regisseren.

Uit het onderzoek is het duidelijk geworden dat de gemeente Borne overheidsparticipatie hoog in het vaandel heeft staan. Op diverse manieren wordt getracht daar vorm aan te geven. Het doel is dat zoveel mogelijk moet worden overgelaten aan de burger en of maatschappelijke organisaties maar dat er wel grip moet worden gehouden ophetgeen gebeurt met de gemeentelijke middelen en hoe de gemeente kan sturen in het proces van realisatie van de gestelde doelen.

In de gemeente Borne worden verschillende termen gebruikt als het gaat om een regisserende gemeente te zijn. Het begrip Regie wordt niet consequent gebruikt. De termen regie, regisserende gemeente, regisserende netwerkorganisatie en samenwerking worden in verschillende documenten gebruikt zonder dat het begrip regie goed is gedefinieerd.

Conclusie:

Zowel binnen de ambtelijke organisatie, binnen het college van Burgemeester en Wethouders en binnen de raad is veel gesproken over burgerparticipatie en overheidsparticipatie, maar zijn geen concrete beleidskaders vastgesteld door de raad met betrekking tot regie en regisseren. Het is met name een interne ambtelijke discussie.

Aanbeveling 1

Stel als bestuurlijk Borne duidelijke kaders op waarbinnen de regierol van de gemeente wordt vastgelegd en laat deze door de gemeenteraad vaststellen.

Deelvraag 1

Welke visie heeft de gemeente Borne als regisserende gemeente?

De visie is vastgelegd in de nota samenwerking. De nota geeft de volgende aanbevelingen:

- a. Samenwerking gericht op het realiseren van gezamenlijke doelen en maatschappelijke effecten;
- b. De nota samenwerking is van toepassing op verbonden partijen en andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden;
- c. Bestuurlijk en ambtelijk de rollen van deelnemer en opdrachtgever te onderscheiden;
- d. Alleen deelnemen aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden als daarmee het openbaar belang is gediend;
- e. Deelname aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden afwegen aan de hand van de volgende criteria: kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen voor medewerkers en lokale kleur;
- f. De Bornse cirkel voor samenwerking hanteren: vertrouwen, sturen, loslaten, toezicht houden, bijsturen en verantwoorden;
- g. Deelname aan een bestuurlijk samenwerkingsverband minimaal 1 keer in de 4 jaarevalueren

2. Instemmen met de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad:

- a. Versterk de invloed met deelnemers door samenwerking te zoeken via andere deelnemende raden, bijvoorbeeld via de fractielijn of via Twenteraad;
- b. Richt een werkgroep op vanuit de raad zodra een samenwerking in de vorm van een verbonden partij zich aandient;
- c. Vraag aan de rekenkamercommissie om (al dan niet in gezamenlijkheid met andere rekenkamers) oordeel te geven hoe inzicht wordt gegeven in de maatschappelijke effecten en om instrumentarium te ontwikkelen ten behoeve van de raad t.a.v. verbonden partijen;

3 Instemmen met de volgende aanbevelingen voor het college van B&W:

- a. Formuleer, dan wel verhelder, de doelstellingen en resultaten die nagestreefd worden in de relatie met de samenwerkingspartner;
- b. Geef uitvoering aan de ambtelijke en bestuurlijke functiescheiding in de rollen van eigenaar en opdrachtgever en de daarbij behorende adviesrol;
- c. Borg dat de (bestuurlijke) informatievoorziening rondom samenwerkingspartners verankerd is in de planning en control cyclus. Dit op een zodanige wijze dat inzicht ontstaat in doelstellingen en resultaat en rechtmatigheid van handelen in relatie tot verbonden partijen;

4 De raad in de reguliere P&C cyclus te informeren over de voortgang van de uitvoering.”

Conclusie:

De visie beperkt zich tot samenwerking met verbonden partijen en/of waar bestuurlijke betrokkenheid is. Regisseren is meer dan bestuurlijke betrokkenheid.

Aanbeveling 2

Betrek bij het opstellen en vaststellen van de bestuurlijke kaders het maatschappelijk veld, zodat recht gedaan wordt aan het begrip overheidsparticipatie.

Deelvraag 2

Op welke wijze heeft de gemeente Borne de visie vastgelegd in haar beleid?

De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de vervolgacties op de nota samenwerking. In de praktijk is men doorgegaan op de oude voet. Er heeft geen implementatie van deze nota plaatsgevonden. Er zijn wel programmakaarten opgesteld, maar daar is nauwelijks iets mee gedaan. De instrumenten voor een goede regievoering zijn niet goed uitgewerkt. De checklist zoals opgesteld bij de kadernota wordt niet gebruikt. De uitgangspunten van de cirkel van vertrouwen is niet terug te zien in de basisdocumenten die gebruikt worden voor de besluitvorming over, van, voor samenwerking.

De discussie heeft zich met name afgespeeld op ambtelijk niveau. In enkele werksessies is de gemeenteraad meegenomen. Ook heeft de nota “Samenwerking de raad bereikt en heeft zij er kennis van kunnen nemen. Op enkele plaatsen binnen de organisatie is uitvoering gegeven aan de nota en op andere plaatsen binnen de ambtelijke organisatie heeft geen implementatie van de nota samenwerking plaatsgevonden. Er heeft geen interne regie plaatsgevonden op de implementatie. De uitgangspunten zijn wel meegenomen in de discussie “Basis op orde”.

Conclusie:

Interne regie op implementatie ontbreekt.

Aanbeveling 3

Naast vaststelling van de visie op regie dient er een duidelijk implementatieplan te worden opgesteld.

Deelvraag 3

Hoe is de regierol vastgelegd binnen het college van Burgemeester en wethouders en hoe wordt hier invulling aan gegeven?

Uit de casestudies kwam naar voren dat er door het college veel gemandateerd is aan medewerkers/accountmanagers gemeente Borne. Er is een grote mate van vrijheid in eigen handelen binnen de ambtelijke organisatie. De medewerker overlegt veelal met de betreffende portefeuille houder die weer terug rapporteert in het college. Regisseurs/accountmanagers kunnen hierdoor snel en goed werken. Deze werkwijze kan zeer effectief zijn. Hierbij bestaat wel het risico dat de afstand tussen de regisseur/accountmanager en de uitvoerende organisatie kleiner is dan de afstand tussen deregisseur/accountmanager en het bestuur. Met andere woorden de regisseur/accountmanager dreigt een onderdeel te worden van de uitvoerende organisatie. Dit kan ertoe leiden dat er veel in de mondelinge sfeer wordt afgesproken waardoor controle, en dus ook grip, moeilijker wordt. De casus van Wijkkracht heeft deze tendens in zich.

Conclusie:

De spelregels rondom mandaat en delegatie zijn aanwezig, maar het is niet altijd duidelijk hoe hier mee wordt omgegaan. De regels rondom het afleggen van verantwoording worden niet eenduidig gehanteerd.

Aanbeveling 4

Herijk de regels rondom mandaat en delegatie en betrek hierbij ook duidelijke afspraken rondom het afleggen van verantwoording.

Deelvraag 4

Hoe is de regierol bij de raad geborgd in het kader van kaderstellend en controlerendorgaan?

De raad heeft enkele instrumenten om het college te controleren. Dit zijn onder andere:

- a. Het stellen van mondelinge vragen
- b. Schriftelijke vragen
- c. Overige vragen die vallen onder het vragenrecht
- d. raadsenquête
- e. Interpellaties
- f. Budgetrecht
- g. Rekenkamer
- h. Instelling van en controle op verbonden partijen
- i. Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek
- j. Passieve en actieve informatieplicht college van Burgemeester en

Wethouders

Het voeren van regie is met name een werkwijze en daarmee uitvoeringsbeleid. Het zwaartepunt van regievoering ligt dus bij het college van B en W. Controle door de raad op regievoering is afhankelijk van de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de passieve en actieve informatieplicht van het college van Burgemeester en Wethouders. Wanneer het gaat om passieve en actieve informatie verstrekking door het college aan de raad, zijn er met betrekking tot regievoering geen duidelijke kaders gesteld door de raad.

Conclusie:

De rol van de raad met betrekking tot regievoering is niet vastgelegd in afspraken met betrekking tot het afleggen van verantwoording door het college waar het gaat om de wijze waarop de regiefunctie is vormgegeven.

Aanbeveling 5

Maak duidelijke spelregels over de wijze van waarop het college verantwoording aflegt en de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de regierol.

Deelvraag 5

Is voldoende inzichtelijk bij de besluitvorming wat de consequenties zijn van regievoering?

Binnen de discussies over de nota "Samenwerking" is hierover wel gesproken. Hierbij is ook aandacht besteed aan de programma kaarten waar dit in is vastgelegd. Dit is een discussie geweest in het verlengde van basis op orde waardoor het zich merendeels heeft afgespeeld op ambtelijk niveau. Bestuurlijk zijn de consequenties niet altijd helder. Omdat er beperkte besluitvorming met betrekking tot de visie op regievoering heeft plaatsgevonden zijn de consequenties niet altijd helder in beeld.

Conclusie:

De consequentie van besluitvorming met betrekking tot het voeren van regie worden beperkt in beeld gebracht.

Aanbeveling 6

Voorzie elk besluit, waarbij sprake is van regievoering, van een paragraaf waarin de consequenties van regievoering zijn opgenomen

De gemeente Borne wil in het kader van regisserende netwerkorganisatie ook inspelen op burgerinitiatieven. Regievoeren is meer dan alleen aan de touwtjes trekken. Het is ook mee acteren zonder te willen bepalen hoe het vorm wordt gegeven. Met de vormgeving van MijnBorne initiatief wordt op de website van de gemeente Borne vermeld waar de gemeente Borne in participeert. Het is niet altijd duidelijk wat de rol van de gemeente is in het participatieproces. Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat de gemeente Borne verantwoording aflegt aan de maatschappelijke organisatie/burger wat er met het burgerinitiatief is gedaan en welke (ondersteunende) rol de gemeente daarin heeft gespeeld. Participeren is ook verantwoording afleggen, zowel politiek als naar de burger. Hier kan beter vorm aan worden gegeven.

Conclusie:

Voor de burger is niet altijd duidelijk wat er door de gemeente met het initiatief is gebeurd en op welke de deelname van de gemeente heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 7

Maak in elk participatieproces duidelijk welke rol de gemeente speelt en op welke wijze terugkoppeling/verantwoording naar de partners plaats vindt.

Deelvraag 6

Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van regievoering?

Via de P&C cyclus en de jaarrekening wordt de raad geïnformeerd over de verschillende samenwerkingsvormen, maar met name verbonden partijen. De beleidsverantwoording vindt plaats binnen de regels van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Daar waar het gaat om verantwoording afleggen over de wijze van regievoering, blijft dit beperkt tot incidentele verantwoording. Er zijn geen spelregels vastgelegd over de wijze waarop de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van regievoering plaats vindt.

Conclusie:

Verantwoording vindt plaats, maar beperkt zich tot begroting en verantwoording.

Aanbeveling 8

Stel spelregels op met betrekking tot het informeren van de raad met betrekking tot regievoering.

Deelvraag 7

Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces vanuitbesteding?

Zie de beantwoording van deelvragen 4 en 5.

Inhoud

Bestuurlijke samenvatting: Borne als regisserende gemeente	1
Inleiding	14
Doel van het onderzoek	15
Deelvragen	15
Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording	16
1.1 Verkennend onderzoek	16
1.2 Literatuuronderzoek, begrippenkader	16
1.3 Selectie van casussen	16
1.4 Interviews/enquête	16
Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader	17
2.1 Wat is Regie?	17
2.2 Basisvoorwaarden regievoering	17
2.3 Samenwerkingsvormen in relatie tot regie	20
2.4 Veranderende werkwijze	21
2.5 Invloed van de raad bij regievoering	22
2.6 Normenkader	23
Hoofdstuk 3 Borne in de praktijk	24
3.1 Grip op verbonden partijen	26
Hoofdstuk 4 Casus beschrijving	31
4.1 Casusbeschrijvingen	31
4.2 MijnBorne initiatief/Buurtman	31
4.2.1 Wat is MijnBorne initiatief?	31
4.2.2 Is er sprake van Regie?	32
4.2.3 Waar ligt de regie?	33
4.2.4 Wat is de invloed van de raad bij MijnBorne initiatief?	34
4.2.5 Toets aan het normenkader	35
4.3 Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente	36
4.3.1 Wat is de uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente	36

4.3.2 Is er sprake van regie?.....	38
4.3.3 Waar ligt de regie?	41
4.3.4 Wat is de invloed van de raad bij uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente?	44
4.4 Wijkkracht.....	45
4.4.1 Wat is Wijkkracht?.....	45
4.4.2 Is er sprake van regie?	48
4.4.3 Waar ligt de regie?	50
4.4.4 Wat is de invloed van de raad bij Wijkkracht?.....	52
Bijlage 1 Uitslagen enquête	54
Bijlage 2 Onderzoeksopzet.....	61

Inleiding

Sinds 2009 wordt de term regie vaak gebruikt binnen de gemeente Borne. Maar wat betekent het hebben van regie en wat betekent dat voor het handelen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De gemeentelijke organisatie is volop in beweging om vorm te geven aan het begrip regisserende netwerkgemeente. Het is een dynamische ontwikkeling waarbij voortdurend geworsteld wordt met het begrip regie voeren. Dit blijkt wel uit het feit dat binnen de gemeente Borne het begrip regie niet eenduidig wordt gebruikt. Aanvankelijk werd gesproken over een regisserende gemeente, dan weer over een regisserende netwerkgemeente en ook nog eens over samenwerking en het krijgen van grip op samenwerking. Er wordt aansluiting gezocht bij de maatschappelijke ontwikkeling waarbij de politieke visie is dat overheden steeds meer zouden moeten samenwerken met inwoners, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties. De gemeente houdt dan regie op de uitvoering door afspraken te maken over resultaat en financiering. De gemeente moet minder uitvoerder en meer opdrachtgever zijn. Daarom heeft de rekenkamercommissie Borne gemeend een wat breder theoretische beschrijving van het begrip regie te moeten geven zodat deze naast de Bornse kan worden gezet.

De gemeente Borne heeft de afgelopen decennia taken op afstand gezet door deze te verzelfstandigen of uit te besteden. Denk hierbij aan de gemeenschappelijke regelingen waar taken zijn ondergebracht of maatschappelijke organisaties die gemeentelijke taken op zich hebben genomen. In de programma begroting 2021-2024 wordt hier ook aandacht aan gegeven, maar ook aan de wijze waarop dit moet gebeuren. Hoofdstuk 4.3 van de programma begroting 2021-2024 heeft als titel Verbinden Borne. Hier staat:

De gemeente -bestuur en organisatie- gebruikt regievoering, overheidsparticipatie, samenwerking en bestuurlijke vernieuwing om verbinding te maken en te houden met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners.

De doelen zijn:

- A. Inwoners hebben vertrouwen in het gemeentebestuur waarmee ze samenwerken aan maatschappelijke opgaven en*
- B. De inwoners hebben makkelijk toegang tot gemeentelijke diensten, informatie en voorzieningen*

Hier vloeit uit voort dat de gemeente Borne een positieve grondhouding heeft op initiatieven die voortkomen uit de lokale samenleving en deze wil ondersteunen. Hierbij loopt de gemeente wel tegen dilemma's aan en moet keuzes maken. Lokale initiatieven kunnen immers op gespannen voet staan met andere belangen of het algemeen belang.

Doel van het onderzoek

In het vooronderzoek heeft de Rekenkamercommissie Borne geconstateerd dat het begrip regisserende gemeente niet eenduidig wordt gebruikt. Ook wordt het begrip regisserende netwerkgemeente gehanteerd. Dit roept de vraag op: is er een eenduidige visie op het begrip en de rol die elk van de gemeentelijke (bestuurs-) organen hierin spelen? De rekenkamercommissie Borne wil aan de hand van een nadere beschrijving van het begrip regie antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag:

“Welke visie heeft de gemeente Borne op de rol van een regisserende gemeente en op welke wijze wordt vormgegeven aan de rol als regisseur?”

Deelvragen

1. Welke visie heeft de gemeente Borne als regisserende gemeente?
2. Op welke wijze heeft de gemeente Borne de visie vastgelegd in haar beleid?
3. Hoe is de regierol bij de raad geborgd in het kader van kaderstellend en controlerend orgaan?
4. Hoe is de regierol vastgelegd binnen het college van Burgemeester en wethouders en hoe wordt hier invulling aan gegeven?
5. Is voldoende inzichtelijk bij de besluitvorming wat de consequenties zijn van regievoering?
6. Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van regievoering?
7. Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces van uitbesteding?

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie Borne de gemeenteraad meer inzicht geven in het zijn van een regisserende gemeente vanuit theorie, maar ook in de praktijk. Hiervoor zijn een drietal casussen onderzocht om te kijken hoe het in de praktijk uit pakt.

Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Verkennend onderzoek

In eerste aanleg is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Hierbij is o.a. gekeken naar enkele besluiten waarbij de overwegingen waren om activiteiten buiten de organisatie te plaatsen en welke motivatie hieronder lag. Op basis van de verkenning is besloten te komen tot een verdiepend onderzoek naar de vormen waarin regie plaatsvindt

1.2 Literatuuronderzoek, begrippenkader

Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Er is gekeken of de gemeente Borne een literatuurstudie heeft uitgevoerd. Daarnaast is gekeken naar andere rekenkameronderzoeken en of hier theoretische modellen gebruikt zijn die toepasbaar zijn. De verwijzingen vanuit deze onderzoeken naar verschillende theorieën zijn gebruikt. De literatuurstudie heeft geleid tot een begrippenkader dat is gebruikt voor dit onderzoek.

In het archief van de gemeente Borne zijn zoveel mogelijk beleidsdocumenten opgezocht en bestudeerd om te kijken wat de gemeente Borne verstaat onder het begrip regie en of er een duidelijk beleidskader is vastgelegd. Dit is bedoeld om te kijken of de gemeente Borne voldoende waarborgen heeft geschapen om tot regievoering te komen. In bijlage 4 is een overzicht overgenomen van de gebruikte beleidsdocumenten. De resultaten van de beleidsanalyse zijn gebruikt in hoofdstuk.

1.3 Selectie van casussen

Op basis van de voorstudie is gekeken welke casussen geschikt zijn om te dienen voor een nader onderzoek. De rekenkamercommissie Borne had al eens een verkennend onderzoek gedaan naar de samenwerking gemeente Hengelo en Borne op het gebied van sociale zaken. Het lag daarom voor de hand om uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente als een casus te gaan gebruiken. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie gekeken naar een casus waarbij duidelijk was dat het burgerinitiatieven waren en de gemeente daarin participeerde. Hierbij viel de keuze op MijnBorne initiatief. De derde casus, Wijkkracht is een vorm van samenwerking waarbij beide partijen initiatieven ontplooien en door samenwerking willen realiseren. Het gaat hierbij om de samenwerking tussen een niet gemeentelijke organisatie en de gemeente.

1.4 Interviews/enquête

De interviews zijn gehouden met minimaal een leidinggevende, en een uitvoerend medewerker bij zowel de uitvoerende organisatie als de gemeentelijke organisatie. Hierdoor is een beeld gekregen over de samenwerking vanuit de uitvoering en vanuit de leidinggevendens. Daarnaast zijn er interviews gehouden met de twee portefeuillehouders.

Naast de interviews is een enquête gehouden onder de raadsleden. De vraag was welke kennis de raadsleden hadden van de verschillende casussen en of zij op de hoogte waren van beleidskaders op het terrein van regievoering.

Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader

2.1 Wat is Regie?

Heldere definities van het begrip gemeentelijke regie zijn er niet. Iedere onderzoeker heeft weer een eigen omschrijving. In het rapport Regie in uitvoering van de Rekenkamer gemeente Lelystad (november 2019, pag. 7) staat het als volgt beschreven:

“Kort samengevat houdt regie voor de lokale overheid in dat de gemeente samen met andere doelen stelt en activiteiten onderneemt om die doelen te bereiken. Regie voeren is dan een aanduiding voor de manier waarop de gemeente binnen die samenwerking grip probeert te houden, zodat wat de gemeente belangrijk vindt toch wordt gerealiseerd. Twee begrippen zijn daarbij centraal: WAT (de te bereiken doelen, de inhoud) en HOE (de manier waarop die doelen worden bereikt, proces en randvoorwaarden). Per vorm van regie, verschilt de verhouding tussen de samenwerkende partijen als het gaat om beleidsvorming en uitvoering.”

Wat is een regisserende gemeente? Het begrip regisserende gemeente is (landelijk gezien) een container begrip geworden vergelijkbaar met begrippen als duurzame gemeente, transparantie in beleid etc. Mooie begrippen maar wat betekent het concreet?

Er lijkt van alles onder het begrip regie te vallen en iedereen heeft zo zijn eigen opvatting (Span e.a. 2009, Pröpper, 2004, Pastors, 2002). Een bekende definitie van regie is die van Pröpper (2004):

“Regie is een vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”. Een andere definitie gaat meer in op de praktijk van regievoering (Span 2009): “Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere partijen om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere partijen diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende partijen. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd”.

2.2 Basisvoorwaarden regievoering

Regievoeren is een andere manier van sturen, die invloed heeft op de verhoudingen tussen raad, organisatie/college en inwoners. Op basis van de inzichten vanuit de literatuurstudie kunnen drie stappen geformuleerd worden die raad, college en organisatie moeten zetten om adequaat regie te kunnen voeren.

Stap 1: Is er een visie, zijn er ambities en randvoorwaarden?

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

Stap 2: Worden de juiste keuzes gemaakt?

Zijn inhoudelijke argumenten (niet iedere vorm van regie past bij iedere opgave) en een bevoegdheidsvraag (wie maakt de keuze) de basis voor de regievoering? Om goed regie te kunnen voeren moet iedere keer weer worden afgewogen welke vorm het meest geschikt is. Hierbij moet de positie van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die zijn betrokken bij het vraagstuk worden meegewogen. Of er regie mogelijk is, hangt daarnaast af van de wettelijke kaders en de bevoegdheidsverdeling. De wet bepaalt hoeveel ruimte voor afweging er is en wie er bevoegd is om keuzes te maken (raad, college of burgemeester).

Stap 3: Werkwijze inrichten en uitvoeren

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

Kasse en Caspers (2020) concluderen in hun promotieonderzoek naar de regierol van de gemeente Schouwen-Duiveland, dat er in samenwerkingsverbanden meerdere regisseurs zijn die hun belangen hebben. De gemeente is niet de enige die belangen heeft of behartigt. Elke partner heeft een (deel)belang dat samengebracht moet worden door de werkelijke regisseur (dit hoeft niet de gemeente te zijn). Zij refereren aan de vijf S'en van Hupe en Klein, Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen. Kasse en Caspers (pagina 25) omschrijven de vijf S'en als volgt:

Stimuleren. Van een regisseur mag men verwachten dat hij creatief en initiatiefrijk te werk gaat. Wanneer zijn opdracht is actoren samen te brengen en een oplossing aan te dragen voor een complex maatschappelijk probleem, is het ondenkbaar dat dit zonder politieke steun kan. Allereerst zal hij politieke aandacht moeten krijgen en houden. Het politieke debat en het verkrijgen van middelen op de begroting is onmisbaar voor de gemeentelijke regisseur. Het stimuleren blijkt concreet uit het aansporen van actoren en aanspreken op hun verantwoordelijkheid in het proces en voor gezamenlijke oplossingen. Geen van de betrokken actoren is in staat van zichzelf te komen tot een oplossing.

Situëren betekent enerzijds dat de regisseur de positie van zijn “netwerk” ten opzichte van de externe omgeving op het netvlies heeft. Anderzijds ken hij de stand van zaken van de lopende initiatieven van zijn netwerk. Om aan initiatieven de juiste waarde toe te kennen is het noodzakelijk dat de regisseur de zwakke en sterke kanten van zijn netwerk kent. De regisseur kan het inzicht in het netwerk krijgen of vergroten door aandacht te schenken aan contactpersonen en omgangsvormen, zowel tussen gemeente en instellingen als tussen instellingen onderling. Ook kan hij aandacht schenken aan eerdere initiatieven, wat weer kan leiden tot start van nieuwe initiatieven.

Steun creëren is noodzakelijk omdat het onmogelijk is om alleen de oplossing te realiseren. Derden zijn nodig. Actieve organisatie van participatie levert actieve steun op. Belangrijk is dat partijen met elkaar in contact komen, erkennen dat zij belanghebbende zijn en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor ieders rol in het proces. De bottom-up benadering staat centraal bij het creëren van steun. Van bestuursorganen mag koersbepaling worden verwacht. Daarnaast is het belangrijk om steun te houden door bijvoorbeeld de concrete invulling over te laten aan de actoren. Hierdoor maakt de regisseur maximaal gebruik van de kennis en inbreng van de deelnemers in het netwerk, wat logischerwijs zal leiden tot meer draagvlak en een beter eindresultaat.

Structureren is een belangrijke taak van de regisseur omdat hij belang heeft bij een stabiel netwerk. Om tot een werkbare situatie tussen organisaties en instellingen te komen dient de regisseur initiatieven te nemen om goede relaties tussen organisaties en instellingen tot stand te brengen. Als organisaties en instellingen elkaar en elkaars kwaliteiten kennen, kunnen zij elkaar op de juiste momenten versterken bij het oplossen van de problemen. Omdat alle deelnemende actoren ook een eigen belang hebben, is het niet uitgesloten dat er conflicten en meningsverschillen ontstaan. Om op die momenten het netwerk in stand te houden is de ontwikkeling van omgangsvormen en procedures aan de orde. De regisseur heeft hierin een concrete rol door het initiëren van deze regels en het doen van procesingrepen wanneer dit nodig is. Structuur ontstaat wanneer voor alle betrokkenen helder is wat men van elkaar verwacht en hoe met elkaar te handelen wanneer zich situaties voordoen die afleiden van de gezamenlijke doelstelling.

Met **sturen** wijst de regisseur, op basis van eerdere besluitvorming, de richting in het netwerk. Hierbij kan hij sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën gebruiken.

Flexibiliteit en creativiteit zijn belangrijke elementen bij sturing in een interactief netwerk. Het is onvermijdelijk dat er zich verschillende situaties voordoen waarop de regisseur moet reageren. Niet alle actoren hebben in alle fasen een even zware rol. De regisseur moet kunnen inschatten welke actor in welk procesdeel een relevante bijdrage kan leveren, zonder andere actoren daarin te kort te doen. Dit heet selectieve activering.

Er ontstaat spanning op drie terreinen als de gemeente samenwerkt of regie voert in plaats van zelf uit te voeren (ontleent aan de studie Kasse en Caspers 2020):

Democratie: de raad die de belangen van alle inwoners vertegenwoordigt, is niet meer de enige die de doelen mag kiezen. Ook de samenleving bepaalt doelen waarin de gemeente partij is. De vraag is dan: Wat is dan nog de rol van de raad als vertegenwoordiger? Hoe zorg je er als raad voor dat alle belangen worden afgewogen, ook al ben je niet meer de enige die kaders stelt?

Organisatie: de organisatie zal anders moeten werken dan wanneer ze alles zelf doet. Wil een gemeente vanuit verschillende rollen kunnen inspelen op nieuwe ideeën uit de samenleving of als opdrachtgever contracten aangaan met bedrijven en instellingen, dan vraagt dat een organisatie die flexibel is en op verschillende niveaus in verschillende netwerken kan meedoen. Dat staat ver af van de wat meer klassieke bureaucratie die aan de basis staat van veel gemeentelijke organisaties.

Controle en Verantwoording: doordat er met anderen samengewerkt wordt, is het voor de raad lastiger om te controleren of de doelen wel bereikt worden.

2.3 Samenwerkingsvormen in relatie tot regie

De rekenkamercommissie Borne heeft in haar onderzoeksopdracht een viertal vormen van samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven onderscheiden. Deze zijn:

Co-creatie

In deze vorm van regievoering is de gemeente slechts een van de deelnemers. De gemeente gaat niet over het wat en niet over het hoe. De gemeente faciliteert slechts en kijkt naar het proces en het steunt maar er niet meer over gaat.

Coproductie

Bij coproduceren verlies de gemeente grip op het wat: het wat wordt samen met de andere deelnemers bepaald. Dat betekent: meer ruimte voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De gemeente is dan samen met anderen iets aan het maken. De rol van de gemeente is die van coproducent.

Uitbesteden

Bij uitbesteding verlies de gemeente grip op het hoe, terwijl er nog een redelijke mate van grip is over wat de gemeente gerealiseerd wil hebben. De gemeente besteed een aantal taken uit en werkt hierbij met dienstverleningsovereenkomsten.

Verzelfstandigen

Dit kan in verschillende vormen waarbij de GR (Gemeenschappelijke Regeling) het meest voorkomt. Ook een vorm is de constructie van een Centrumgemeente waarbij de uitvoering bij een andere gemeente wordt neergelegd, maar er geen bestuursorgaan wordt opgericht. Ook andere vormen zijn mogelijk zoals een PPS (Publiek Private Samenwerking) - constructie. De vorm is afhankelijk van de partner(s) waarmee wordt samengewerkt. De gemeente heeft bij verzelfstandiging de rol van opdrachtgever.

Kort samengevat houdt regie voor de lokale overheid in dat de gemeente samen met anderen doelen stelt en activiteiten onderneemt om die doelen te bereiken. Regie voeren is dan een aanduiding voor de manier waarop de gemeente binnen die samenwerking grip probeert te houden, zodat wat de gemeente belangrijk vindt toch wordt gerealiseerd. Hierbij dienen de vijf S'en herkenbaar terug te komen.

2.4 Veranderende werkwijze

Bij regievoering zal de ambtelijke organisatie op een andere manier gaan werken. Het gaat immers niet om een rol of een functie maar om de manier van werken en visie op samenwerking met maatschappelijke organisaties, inwoners en bedrijven. Maar wat blijft is, dat de raad de eindverantwoordelijkheid houdt. Dat de taken goed

worden uitgevoerd blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid waar de raad het college op kan aanspreken. In plaats van directe sturing, waarbij de raad, college en organisatie zowel het **WAT** als het **HOE** kunnen bepalen, ontstaat sturen op afstand. Hierbij hebben raad, college en organisatie minder invloed op het **WAT** en het **HOE**. De gemeente stuurt niet minder, maar anders. Pröpper (2012) heeft een aantal adviezen voor sturing in regievorm geformuleerd voor de lokale overheid. Hij geeft aan dat een aantal randvoorwaarden op orde moet zijn: positionering in het maatschappelijk veld (visie van het college), politiek-bestuurlijke kwaliteit (van raad en college) en een op regie ingerichte organisatie (voldoende regisseurs, visie op de inzet van specialisme/integraliteit en een effectieve, flexibele organisatie). Pröpper (2012) adviseert, op basis van zijn onderzoeken, dat het beter is om op een beperkt aantal thema's voor regie te kiezen, en voor die thema's de regie zowel bestuurlijk als ambtelijk in te richten, dan alles met alles te verbinden.

2.5 Invloed van de raad bij regievoering

Regie is feitelijk een vorm van uitvoering en daarom meer een zaak van het college dan van de raad. De vraag is dan ook wat is nu de rol van de raad bij regievoering? De raad heeft drie kernrollen: vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. De raad vertegenwoordigt alle inwoners en bepaalt namens hen het beleid bij maatschappelijke vraagstukken. Vervolgens controleert de raad of het vastgestelde beleid wordt gerealiseerd. Bij regie zijn, naast de gemeente, ook anderen partners betrokken bij beleidsvorming en uitvoering.

In het rapport "Rekenkameronderzoek Stadsbank Oost Nederland (2016)" heeft professor Boogaart een beschrijving gegeven van de governance. Zijn conclusie was dat van de mogelijkheden die er voor de raad bestaan om (bij) te sturen, te controleren, verantwoording te vragen en het toezicht uit te oefenen te weinig gebruik wordt gemaakt. Omdat de kwaliteit van de door de SON aan raadsleden verstrekte informatie als gezegd te wensen overlaat, worden raadsleden hiertoe ook niet goed in de gelegenheid gesteld. Deze conclusie kon ook worden getrokken uit het onderzoek naar de Veiligheidsregio Twente. Of dit ook speelt in andere vormen van regievoering moet blijken uit de casestudie die zijn verricht in dit onderzoek. Voordat antwoord op die vraag wordt gegeven wordt eerst nog in het kort de sturingsmogelijkheden op verschillende vormen van regie van de raad aangegeven.

Als hoogste orgaan binnen de gemeente is de raad verantwoordelijk voor de wijze waarop de gemeentelijke taken worden uitgevoerd. Maar de sturingsmogelijkheden zijn niet bij ieder onderwerp gelijk. Zowel raad als college hebben hun eigen bevoegdheden, waarbij de raad in alle gevallen de controlerende rol heeft en eindverantwoordelijk is. De vraag: wie kiest er voor regie is een bevoegdheidsvraag. Veelal is het een uitvoeringsvraag en daarmee een rol voor het college. De raad kan voor een regievorm kiezen, als zij ook de ruimte heeft om kaders te stellen. Het is goed om te weten hoe de bevoegdheden tussen raad en college verdeeld zijn. Er moet onderscheid worden gemaakt in autonoom beleid en medebewind. Gaat het om het autonome beleid, het medebewindsbeleid met kaderstelling door de raad? Dan heeft de wetgever de bevoegdheid tot het maken van keuzes en het stellen van kaders aan de gemeenteraad over gelaten. Op die beleidsterreinen zou de raad ervoor

kunnen kiezen om een vorm van regie toe te passen. Gaat het om het medebewind zonder kaderstelling, verbonden bestuur of overheidsparticipatie? Dan is er maar weinig ruimte voor de raad om te sturen en is het college aan zet als het gaat om de keuze voor regie. De raad heeft dan weinig mogelijkheden tot kaderstelling, maar blijft toch verantwoordelijk voor controle en sturing. Elzinga stelt in het rekenkamerrapport over de controlerende rol van de raad (2017) dat binnen deze domeinen, de ruimte voor kaderstelling en controle afhangt van de beleidsvrijheid of beleidsruimte die erbij de betreffende opgave is. Daar waar geen keuzeruimte is, is ook geen ruimte voor kaderstelling.

Wanneer de keuze wordt gemaakt voor een vorm van regie, dan heeft dat invloed op de bevoegdheden van de raad. Regie is dat het **WAT** en **HOE** wordt gedeeld met anderen, bij de ene vorm meer dan bij de andere. Daarmee verkleint als raad de ruimte die zij heeft om te sturen, maar wordt de inzet en betrokkenheid van anderen (inwoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven) vergroot. Wanneer de raad stuurt, doet zij dat door invulling te geven aan de kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende rol. Regie kan op ieder van deze rollen invloed hebben.

2.6 Normenkader

Het theoretische hoofdstuk is de basis voor het opgestelde normenkader. Zowel het theoretische kader als het normenkader vormen de basis voor de toets hoe invulling is gegeven aan het begrip regisserende gemeente Borne. In het onderzoeksvoorstel zijn de volgende normen beschreven:

- Aan de keuze voor regievoering ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.
- De vorm van uitbesteding is duidelijk beschreven.
- Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.
- De wijze van afstemming en de wijze waarop wordt gestuurd tussen meerdere partijen ligt vast.
- De onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden liggen vast in de randvoorwaarden.
- Randvoorwaarden voor monitoring liggen vast.
- De wijze waarop sturing wordt gegeven bij uitbesteding is duidelijk vastgelegd
- De wijze waarop controle en verslaglegging bij de raad is neergelegd ligt vast.

Hoofdstuk 3 Borne in de praktijk

Onder leiding van de toenmalige gemeentesecretaris dhr. Baveld is in 2009 een interne discussie gestart over de regisserende gemeente. Een belangrijke drijfveer was een terugbrengen van de ambtelijke organisatie naar een kernorganisatie die regisserend werkt. Personeels- en kostenreductie was een kernwaarde. Of dit gelukt is, is niet nader onderzocht door de rekenkamercommissie.¹

De ontwikkelingen van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving zijn in Borne opgepakt en vertaald naar de wens om meer een regisserende gemeente te worden. In de complexer wordende samenleving is het besef bij de gemeente gekomen, dat de gemeente de problemen alleen kan oplossen in samenwerking met inwoners, maatschappelijke organisaties of in samenwerking met andere gemeenten. Binnen de gemeente Borne groeide het besef, dat deze maatschappelijke veranderingen aanpassingen vragen van de werkwijzen, maar dat het ook gevolgen heeft in de verhoudingen tussen bestuur en samenleving.

De interne discussie binnen de ambtelijke organisatie heeft ertoe geleid dat de nota "Regisserende gemeente Borne, dynamische visie" het daglicht zag. Deze nota is op 6 juni 2013 vastgesteld door het college van B&W en op 17 december 2013 besproken in de raad. In het college besluit is de samenvatting van het voorstel als volgt vastgelegd:

"Het 'Eindbeeld regisserende gemeente Borne, dynamische visie' geeft in hoofdlijnen aan hoe de regisserende netwerkorganisatie gemeente Borne er in 2017 uit ziet. Daarmee is het een integratie- en toetsingskader voor lopende samenwerkingsinitiatieven.

U wordt gevraagd het 'Eindbeeld regisserende gemeente Borne, dynamische visie' voor vaststelling aan de gemeenteraad aan te bieden en voor november 2013 een Realisatieroute hoofdstructuur (inclusief begroting en dekkingsvoorstel) vast te stellen en hiervoor nu uitgangspunten te bepalen."

¹ De Rekenkamercommissie heeft gevraagd naar de verhouding loonkosten vast personeel en de loonkosten inhuur personeel ten opzichte van de jaarrekening. Het percentage loonkosten vast personeel en inhuur t.o.v. de jaarrekeningen 2017, 2018 en 2019 waren respectievelijk vast personeel 11,25%, 13,75% en 14% en voor inhuur 3,5%, 4,5% en 5,1%

Inhoudelijk was het een voorstel om te komen tot een andere werkwijze en daarmee is het een organisatie voorstel. Het heeft niet het karakter van een beleidsnota waarin een visie is vastgelegd waar de raad zich aan kan conformeren of een eigen visie aan kan verbinden.

Nadat het in de raad was besproken is het stuk voor een nader advies voorgelegd aan het bureau Regisserende Gemeenten. Op 23 april 2014 heeft dit bureau haar advies uitgebracht aan het college van B&W. Hierin wordt aangegeven dat er bij regievoering een aantal kerncompetenties aanwezig moeten zijn. Ook wijzen zij op enkele belangrijke aspecten en geven adviezen aan het college, de ambtelijke organisatie en over de relatie college van B&W en de gemeenteraad. Over dit laatste zegt het bureau Regisserende gemeente:

“Concrete aanbevelingen voor de relatie college vs. gemeenteraad. Bij het invullen van de regierol van het college is het van essentieel belang om een duidelijk resultaat te formuleren. Dat vraagt bij bereiken van bestuurlijke doelen dat vooraf een gedegen onderzoek plaats vindt waarbij het complete dossier zo volledig mogelijk in kaart wordt gebracht en waarbij ook direct stil gestaan dient te worden bij de rolopvattingen en het bijbehorende gedrag en houding. Bij het formuleren van het resultaat dient ook stil gestaan te worden bij het “in control” blijven op het dossier. Stel telkenmale de vraag: “hoe blijven wij in control en aan welke knoppen kan ik draaien om het gewenste resultaat te behalen?”

Advies aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Borne: Zorg voor een duidelijke en heldere lijn binnen en naar de ambtelijke organisatie. Het borgen van bestuurlijke opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer is hierbij van essentieel belang. Als deze uitgangspunten duidelijk zijn geformuleerd werk dan gelijk op met de gemeenteraad bij het denkproces en voorzie de raad van de benodigde informatie om tot een wel overwogen kader besluit te komen. Bij het informeren van de gemeenteraad is het van belang om de raad ook duidelijk aan te geven dat er om heldere kaders wordt gevraagd van de zijde van het college.”

Dit advies heeft geleid tot het beschrijven van de functies van regisseur en adviseur. Deze functionarissen zijn de medewerkers die de relaties onderhouden met de verbonden partijen. Hierbij is het uitgangspunt dat de regisseur meer de contactpersoon (aanspreekpunt) voor de samenwerkingspartner is en de adviseur meer de vakinhoudelijke kennis levert, bijvoorbeeld bij het opstellen van de dienstverleningsovereenkomst.

In 2016 is het traject basis op orde gestart. Dit traject is nog steeds gaande en richt zich er op de organisatie zodanig in te richten dat gewerkt kan worden als een regisserende gemeente. De link wordt gelegd met uitgangspunten van een regisserende gemeente/ een regisserende netwerk gemeente. Wat hier onder moet worden verstaan is niet terug te vinden in een kader nota die door de raad is

vastgesteld. Er is geen kader nota waarin de basisvoorwaarden voor regie vastliggen.

In 2016 is ook het project “Grip op samenwerking” gestart. Het doel was om zicht te krijgen op sturingselementen bij samenwerking. Hiervoor moeten transities plaatsvinden in de organisatie of zoals het staat omschreven in de werknootitie “Programmakaarten Transitiees”

“Transities zijn de kern van de ontwikkeling tot een regisserende netwerkorganisatie.”

De transitiees die gedaan moeten worden moeten worden getoetst aan de volgende uitgangspunten:

- Dienstverlening
- Communicatie
- Human resource management
- Informatie beheer
- Juridische aspecten
- Planning en control

Al deze uitgangspunten hebben enkele aandachtspunten per onderdeel. Hier is veel aandacht aan besteed. Het heeft geleid tot een discussie binnen de ambtelijke organisatie, binnen het college van B&W en de gemeenteraad.

3.1 Grip op verbonden partijen

In 2015 heeft de discussie plaatsgevonden over het begrip “Grip op Verbonden Partijen”. Deze discussie is een voortzetting van de bevindingen zoals deze zijn vastgelegd in de nota verbonden partijen. De kern van de nota verbonden partijen is dat beschreven wordt hoe gewerkt moet worden met partners waar de gemeente een financiële en bestuurlijke relatie mee heeft. De discussie over hoe grip te krijgen op verbonden partijen heeft ertoe geleid dat niet alleen meer gekeken is naar de verbonden partijen maar ook naar samenwerkingspartners waar bijv. een subsidierelatie mee is.

In het kader van dit onderzoek is duidelijk geworden dat de onderliggende memo grip op verbonden partijen², d.d. 21-8-2015, bij deze discussie de uitgangspunten bevat van het gedachtengoed: “Borne, een regisserende netwerkorganisatie”. Deze memo is voorbereid en breed bediscussieerd binnen de ambtelijke organisatie en het college. Ook de raad is betrokken geweest bij de discussie over dit memo.

² Bijlage

Het memo Grip op verbonden partijen heeft een zestal uitgangspunten geformuleerd die van belang zijn bij het voeren van regie. Dit zijn:

1. Vertrouwen in de verbonden partij
2. Sturen met de verbonden partij
3. Loslaten
4. Toezicht houden
5. Bijsturen
6. Verantwoorden

Deze begrippen zijn verder uitgewerkt. Er is een beschrijving gemaakt wat moet worden verstaan onder deze begrippen. Dit mondt weer uit in een Bornse checklist. Op basis van deze checklist kan gekeken worden of in de samenwerking met derden deze begrippen herkenbaar terugkomen. Op de vraag "Hoe krijgen wij grip" wordt in genoemd memo antwoord gegeven in de vorm van een aantal aanbevelingen. Hiertoe is ook een checklist opgesteld. Dit is een hulpmiddel om te kijken of aan de voorwaarden wordt voldaan om grip te hebben op de samenwerking.

De interne memo vormde de basis voor de Nota Samenwerking. Deze nota is de opvolger van de nota Verbonden Partijen en heeft betrekking op een breder speelveld dan alleen de verbonden partijen zoals deze zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting. Ook andere samenwerkingspartners, zoals gesubsidieerde instellingen worden hierin meegenomen. Op 21 februari 2017 heeft de raad het volgende besluit genomen:

Aan de raad wordt voorgesteld om:

1. **Instemmen met de nota Samenwerking en de volgende daarin opgenomen kaders vaststellen:**
 - a. Samenwerking gericht op het realiseren van gezamenlijke doelen en maatschappelijke effecten;
 - b. De nota samenwerking is van toepassing op verbonden partijen en andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden;
 - c. Bestuurlijk en ambtelijk de rollen van deelnemer en opdrachtgever te onderscheiden;
 - d. Alleen deelnemen aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden als daarmee het openbaar belang is gediend;
 - e. Deelname aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden afwegen aan de hand van de volgende criteria: kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid, kansen voor medewerkers en lokale kleur;
 - f. De Bornse cirkel voor samenwerking hanteren: vertrouwen, sturen, loslaten, toezicht houden, bijsturen en verantwoorden;
 - g. Deelname aan een bestuurlijk samenwerkingsverband minimaal 1 keer in de 4 jaar evalueren
2. **Instemmen met de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad:**
 - a. Versterk de invloed met deelnemers door samenwerking te zoeken via andere deelnemende raden, bijvoorbeeld via de fractielijn of via

Twenteraad;

- b. Richt een werkgroep op vanuit de raad zodra een samenwerking in de vorm van een verbonden partij zich aandient;
- c. Vraag aan de rekenkamercommissie om (al dan niet in gezamenlijkheid met andere rekenkamers) oordeel te geven hoe inzicht wordt gegeven in de maatschappelijke effecten en om instrumentarium te ontwikkelen ten behoeve van de raad t.a.v. verbonden partijen;

3 Instemmen met de volgende aanbevelingen voor het college van B&W:

- a. Formuleer, dan wel verhelder, de doelstellingen en resultaten die nagestreefd worden in de relatie met de samenwerkingspartner;
- b. Geef uitvoering aan de ambtelijke en bestuurlijke functiescheiding in de rollen van eigenaar en opdrachtgever en de daarbij behorende adviesrol;
- c. Borg dat de (bestuurlijke) informatievoorziening rondom samenwerkingspartners verankerd is in de planning en control cyclus. Dit op een zodanige wijze dat inzicht ontstaat in doelstellingen en resultaat en rechtmatigheid van handelen in relatie tot verbonden partijen;

4 De raad in de reguliere P&C cyclus te informeren over de voortgang van de uitvoering.”

De nota Samenwerking is voortgeborduurd op de nota Verbonden partijen met een uitbreiding naar die organisaties waar de gemeenten een bestuurlijke of financiële relatie mee heeft. De strekking van de nota is dat er met name gekeken moet worden naar de verhouding prijs-kwaliteit bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. De nadruk ligt niet op het sturen/regisseren.

Op 8 januari 2020 heeft de raad besloten € 10.000, -- beschikbaar te stellen voor inwonerinitiatieven en een structureel bedrag van € 20.000, -- voor een participatie medewerker. In het raadsvoorstel staat o.a.: De advies- en aanjaagfunctie m.b.t. overheidsparticipatie (0,33 fte) werkt al 4 jaar aan het leggen van verbindingen en het uitwerken van het gedachtengoed van MijnBorne2030. Structurele borging is nodig, zodat onder andere het onderhouden en aanjagen van de initiatievenkaart, de promotie in de pagina meedoen in Borne, de verbinding met de BuurTman van Twente Milieu en met de wijkcoördinatie in het Kulturhus, het nieuw leven inblazen van het Neje Noaberschap, het ophalen van ideeën binnen lerende netwerken en het adviseren bij projecten, zoals de energietransitie en de omgevingswet, doorgang kan vinden. Op basis van de opgedane ervaringen uit de afgelopen jaren, is behoefte aan een context gedreven plan van aanpak, waarbij speciale aandacht wordt gevraagd voor projecten in het groen en het soms lijnrecht tegenover elkaar staan van mensen in buurten en wijken. Het plan van aanpak vraagt om oog voor intermenselijke aspecten en de rol die we daarbij als overheid innemen. De al bestaande initiatievenkaart als basis verder uitwerken om samenwerking en eigen initiatief verder vorm te geven.

Grip

Tijdens het onderzoek is het duidelijk geworden dat de gemeente Borne overheidsparticipatie hoog in het vaandel heeft staan. Op diverse manieren wordt getracht daar vorm aan te geven. Het doel is dat zoveel mogelijk moet worden overgelaten aan de burger en of maatschappelijke organisaties maar dan wel er grip moet worden gehouden op hetgeen gebeurt met de gemeentelijke middelen en hoe de gemeente kan sturen in het proces van realisatie van de gestelde doelen. Het raadsbesluit van 21 februari 2017, waarbij de kaders zouden moeten worden aangegeven waarbinnen samenwerking kan plaatsvinden. Het raadsbesluit heeft echter geen besluit opgeleverd met een duidelijke opdracht waarbij binnen bepaalde beleidsuitgangspunten regie moet worden gevoerd. De raad is niet kader stellend geweest als het gaat om regievoering.

De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de vervolgacties op de nota 'samenwerking'. In de praktijk is men doorgegaan op de oude voet. De nota 'samenwerking' is in wezen een grotere nieuwe zak voor de oude wijn aangevuld met wat nieuwe wijn. Er heeft geen implementatie van deze nota plaatsgevonden.

Uit de casestudies kwam naar voren dat er veel gemandateerd is aan medewerkers/accountmanagers gemeente Borne. Er is een grote mate van vrijheid in eigen handelen. Regisseurs/accountmanagers kunnen daardoor snel en goed werken. Deze werkwijze kan zeer effectief zijn. Hierbij bestaat wel het risico dat de afstand tussen de regisseur/accountmanager en de uitvoerende organisatie kleiner is dan de afstand tussen de regisseur/accountmanager en het bestuur, met andere woorden de regisseur/accountmanager dreigt een onderdeel te worden van de uitvoerende organisatie. Dit kan ertoe leiden dat er veel in de mondelinge sfeer wordt afgesproken waardoor controle, en dus ook grip, moeilijker wordt. De casus van Wijkkracht heeft deze tendens in zich.

In de gemeente Borne worden verschillende termen gebruikt als het gaat om een regisserende gemeente te zijn. Het begrip 'regie' wordt niet consequent gebruikt. De termen regie, regisserende gemeente, regisserende netwerkorganisatie en samenwerking worden in verschillende documenten gebruikt zonder dat het begrip regie goed is gedefinieerd.

Hierdoor is er geen eenduidige uitleg van het begrip 'regie' blijkt wel uit de interviews. Medewerkers geven op hun eigen wijze invulling aan het begrip regie. De kaders voor een invulling van regie/regisseren ontbreken.

Interne regie

In de gemeente Borne is een heel duidelijk fundament zichtbaar waarop regievoering mogelijk is. Er is een taak(functie) omschrijving van een regisseur. Er zijn afspraken met de maatschappelijke organisaties (soms heel scherp, soms heel vaag). Er zijn afspraken over terugkoppeling van resultaten, veelal mondeling en op ambtelijk niveau. Er zijn beperkt gesprekken op bestuurlijk niveau. De raad wordt geïnformeerd bij de jaarrekening, maar niet op basis van jaarverslagen of anderszins rapportages waaruit blijkt dat beleidsresultaten zijn gehaald. Het zijn echter allemaal op zich staande elementen die op verschillende wijze zijn ingevuld op verschillende plaatsen binnen de ambtelijke organisatie. Er ontbreekt een duidelijk door de raad vastgestelde visie op regie (raadsopdracht/kaderstellende opdracht). De nota Samenwerking is weliswaar in de raad besproken, maar voor kennisgeving aangenomen. De medewerkers vullen naar eigen inzicht het begrip regisserende gemeente in omdat dit wordt gezien als wenselijk. Er is geen interne regie op de uitvoering van de regisserende gemeente. De instrumenten voor een goede regievoering zijn niet goed uitgewerkt. De checklist zoals opgesteld bij de kadernota wordt niet gebruikt. De uitgangspunten van de cirkel van vertrouwen is niet terug te zien in de basisdocumenten die gebruikt worden voor de besluitvorming over, van, voor samenwerking. Kortom: regie is wel verwerkt in de manier van werken maar niet geborgd in besluitvorming.

Hoofdstuk 4 Casus beschrijving

Om te onderzoeken of er regie wordt gevoerd en zo ja op welke wijze hieraan invulling is gegeven heeft de rekenkamercommissie Borne een drietal casussen onderzocht. Het betreffen de casussen MijnBorne Initiatief, Wijkkracht en uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente (voorheen Samenwerking maakt Sterker). Vorig jaar heeft de Rekenkamercommissie een vooronderzoek gedaan naar de samenwerking met de sociale dienst gemeente Hengelo. Dit onderzoek is toen niet doorgezet omdat het college van B&W een tussenevaluatie heeft verricht. Wel zijn de toen verzamelde gegevens gebruikt bij dit onderzoek.

Bij de casusonderzoeken is eerst gekeken of er wel sprake is van regievoering. Dit is gedaan aan de hand van de vijf S'en zoals omschreven door Hupe en Klein. Of bij de invoering van de regie is voldaan aan de basisvoorwaarden om regie te kunnen voeren is ingegaan op de drie stappen theorie.

4.1 Casusbeschrijvingen.

In het kader van het onderzoek "Borne, een regisserende gemeente?" worden een drietal casussen beschreven. De beschrijving van de casussen gebeurt op basis van de bestudeerde documenten zoals deze aanwezig zijn in het archief van de gemeente Borne en de feiten zoals deze zijn verstrekt tijdens de interviews. In de beschrijving wordt aandacht gegeven aan de vijf S'en³ van Hupe en Klein. In hoeverre zijn deze herkenbaar in de betreffende casus. Ook wordt beschreven of voldaan is aan de basisvoorwaarden voor regievoering⁴ en wordt getoetst aan het normenkader.

4.2 MijnBorne initiatief/Buurtman

4.2.1 Wat is MijnBorne initiatief?

MijnBorne initiatief is een (digitaal) overzicht van verschillende initiatieven die zijn voortgekomen vanuit de Bornse samenleving. In de toekomstvisie Mijn Borne 2030 is de benadering opgenomen om inwoners meer zeggenschap te geven over de eigen initiatieven vanuit de bevolking. De gemeente Borne kan participeren in dergelijke initiatieven.

In de tussenevaluatie van het bestuursakkoord (document nummer: 20int03797) staat het volgende als het gaat om Mijn Borne initiatief:

- Het 'plan van aanpak stimuleren en ondersteunen burgerinitiatieven' is opgepakt in de vorm van de website www.mijnborneinitiatief.nl. Hierop staan inwonerinitiatieven en uitleg over hoe 'Borne' op haar eigen manier invulling geeft aan (overheids-)participatie.

³ Vijf S'n Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen

⁴ Basisvoorwaarden regie voering: Stap 1 Is er een visie, zijn er ambities en randvoorwaarden? Stap 2 Worden de juiste keuzes gemaakt? Stap 3 Werkwijze inrichten en uitvoeren

- Ondersteuning van initiatieven is structureel verankerd door een participatieadviseur, wijkcoördinator en middelen.
- In het Neje Noaberschap worden samen met Kulturhus en wijkverenigingen ideeën van inwoners in hun eigen buurt opgehaald en verbindingen gelegd om die ideeën te realiseren.
- De wijkcoördinator verwijst actief door naar financieringsmogelijkheden buiten de gemeente, zoals het Rabofonds, Jantje Beton en de Provincie.

In de praktijk hebben burgers behoefte aan een aanspreekpunt waar zij hun initiatieven kunnen neerleggen en waar zij ondersteuning kunnen krijgen bij de realisatie van de plannen. Dit aanspreekpunt is neergelegd bij de wijkcoördinator die in dienst is bij Het Kulturhus. Door de gemeente Borne is dit aanspreekpunt bewust buiten de ambtelijke organisatie geplaatst met als argument dat het zo laagdrempelig mogelijk moet zijn.

Bovendien hebben de initiatieven binnen het kader van MijnBorne initiatief betrekking op de directe leefomgeving. De hierbij behorende gemeentelijke taken zijn veelal uitbesteed.

Hierdoor heeft de gemeente Borne minder een faciliterende en meer een bemiddelende rol. De wijkcoördinator heeft contact met de medewerker overheidsparticipatie. De medewerker overheidsparticipatie heeft als taak om afstemming te krijgen tussen de gemeentelijke organisatie en de wijkcoördinator. De medewerker overheidsparticipatie is accountmanager en zorgt voor de juiste ondersteuning vanuit de gemeente bij de burgerinitiatieven.

Een praktijkvoorbeeldje. De gemeente Borne heeft het beheer openbare ruimte uitbesteed aan Twente Milieu. Als het gaat om wensen vanuit de bevolking om het openbaar groen anders in te richten, dan gaat dit via de wijkcoördinator die de burgers in contact brengt met de buurtman (contactfunctionaris) bij Twente Milieu. Gezamenlijk wordt gekeken naar mogelijke oplossingen.

4.2.2 Is er sprake van Regie?

In het hoofdstuk Basisvoorwaarden voor regievoering vanuit de gemeente staan die stappen beschreven die genomen moet worden om te kunnen spreken van adequate regievoering.

Stap 1: Is er een visie, zijn er ambities en randvoorwaarden?

De initiatieven kaart, die de basis vormt van MijnBorne Initiatief, is een overzicht van de burgerinitiatieven. Hier ligt geen duidelijke visie aan ten grondslag en komt voort uit de opdracht om vorm te geven aan de overheidsparticipatie. Met dit project is inzichtelijk gemaakt bij welke initiatieven de gemeente direct of indirect participeert zonder een directe regievoering. Er ligt geen beleidsvisie ten aanzien van dit concrete project. College en raad nemen kennis van de initiatieven. Eventueel wordt op basis van ad-hoc beslissingen ondersteuning bij de initiatieven gegeven.

Stap 2: Worden de juiste keuzes gemaakt?

In dit project worden de initiatieven genomen vanuit de maatschappelijke organisaties of burgers. De keuze om te komen tot participatie door de gemeente is ondergeschikt. De sturing van het initiatief vindt plaats bij de wijkcoördinator. De keuzes worden gemaakt binnen het initiatief c.q. bij Twente Milieu als het gaat om aanpassingen in het openbaar groen. De gemeente heeft ervoor gekozen om de begeleiding van initiatieven en de uitvoering hiervan buiten de ambtelijke organisatie te plaatsen en is daarmee is de inhoudelijke aansturing niet meer bij de gemeente.

Stap 3: Werkwijze inrichten en uitvoeren

De raad heeft bij de vaststelling van Mijn Borne 2030 besloten om overheidsparticipatie te bevorderen. Hierbij zijn geen beleidskaders meegegeven. Het MijnBorne Initiatief is tot stand gekomen zonder een raads- of college besluit. Er zijn dus geen toetsingscriteria waaraan getoetst kan worden. Wel wordt bij de vaststelling van de jaarrekening verslag gedaan van de resultaten van dit initiatief. Hierdoor wordt wel voldaan aan de informatieplicht. Door de informatie uitwisseling tussen de medewerker Overheidsparticipatie, de wijkcoördinator en de betreffende vakwethouder worden de initiatieven wel gevolgd.

4.2.3 Waar ligt de regie?

Stimuleren.

Als het gaat om het samenbrengen van de verschillende actoren, dan ligt deze rol bij de wijkcoördinator. Deze brengt het burgerinitiatief onder de aandacht bij de verschillende actoren en probeert steun te vinden voor het initiatief. Zij spreekt ook de verschillende actoren aan. Met een vaste regelmaat worden gesprekken gevoerd tussen de wijkcoördinator, de ambtelijk medewerker burgerparticipatie en de portefeuillehouder binnen het college. Dit is een vorm van voortgangsoverleg waarmee politieke aandacht (draagvlak) wordt gecreëerd. Via de website MijnBorne initiatief wordt de Bornse samenleving op de hoogte gehouden van de resultaten van de verschillende burgerinitiatieven. Via de jaarrekening wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden. Vanuit de gemeente Borne komen binnen dit kader geen initiatieven en ook geen eindpunt van het project in beeld, niet anders dan via de bestuurlijke rapportages.

Situëren.

De wijkcoördinator heeft de nodige kennis van het maatschappelijk veld en weet waar de ondersteuning gevonden kan worden. Zij kent de sterke en zwakke kanten van de verschillende actoren. Zij kent ook de bestaande en nieuwe initiatieven. Door afstemming te hebben met de ambtelijke beleidsmedewerker is zij ook op de hoogte van beleidsinitiatieven die van belang kunnen zijn voor de verschillende projecten.

Steun creëren.

De wijkcoördinator is in staat om met haar vaardigheden de verschillende actoren aan tafel te krijgen. Zij weet hoe de kennis van de verschillende actoren benut kan worden om tot een succesvol project te komen. Het draagvlak voor een burgerinitiatief wordt door haar rol gecreëerd. Samen met de initiatiefnemers zoekt zij naar het doel van het initiatief en hoe dit te realiseren. Zij werkt vanuit het initiatief naar de oplossing of het te realiseren doel.

Structureren.

Het is van belang dat de regisseur initiatieven kan nemen om een goede relatie tussen de verschillende actoren tot stand te brengen. Deze rol vervult de wijkcoördinator. Als regisseur weet zij hoe de haken lopen en hoe de verwachtingen van de verschillende actoren zijn.

Sturen.

Bij de burgerinitiatieven zijn maar een beperkt aantal sturingsinstrumenten aanwezig. De burger begint immers met niets en alle "fondsen" moeten nog worden geworven. Als het gaat om herinrichting van plantsoenen of vergelijkbare projecten dan ligt het iets anders. Deze opdracht is uitbesteed aan Twente Milieu en deze actor heeft hier ook de nodige budgetten voor. Hiermee liggen dus de sturingsinstrumenten bij Twente Milieu.

In het project MijnBorne initiatief/buurTman is de gemeente Borne slechts heel beperkt deelnemer. Zij is meer indirect deelnemer omdat de rol beperkt blijft tot aanhoren en indirect controleren op de activiteiten. Door de overdracht van werkzaamheden naar Twente Milieu is de rol van facilitator beperkt tot het beschikbaar stellen van budgetten aan Twente Milieu als het gaat om de inrichting van het openbaar groen. De gemeente heeft in de praktijk geen regie. Deze regievorm is co-creatie.

4.2.4 Wat is de invloed van de raad bij MijnBorne initiatief?

In de door de raad vastgestelde beleidsvisie Borne 2030 zijn de beleidskaders vastgelegd. Ten aanzien van het begrip regie (gemeente) is slechts vastgelegd dat de gemeente Borne meer van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie wil gaan. Voorwaarden en kaders zijn hierbij niet meegegeven. Het MijnBorne initiatief is in feite een verslaglegging van (een deel) de werkzaamheden van de medewerker burgerparticipatie. Het is geen project waar een raadsbesluit aan ten grondslag ligt, zelfs geen college besluit. Door een goede verantwoording van de activiteiten is het wel op de politieke agenda gekomen. Door het ontbreken van beleidskaders en goede opdrachtformulering voor MijnBorne initiatief ontbreken de kenmerken voor regievoering.

4.2.5 Toets aan het normenkader

Norm	Bevinding
Aan de keuze voor regievoering ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.	Aan dit project ligt beleidskader ten grondslag. Er ligt daaraan geen transparante en consistente probleemanalyse aan ten grondslag.
De vorm van uitbesteding is duidelijk beschreven.	De werkzaamheden van de wijkcoördinator zijn vastgelegd in de arbeidsovereenkomst tussen het bestuur van het Kulturhus en de medewerker. In de Dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en Twente Milieu zijn de afspraken vastgelegd. De werkzaamheden die voortvloeien uit de burgerinitiatieven zijn niet beschreven en vloeien voort uit de “raamovereenkomsten”.
Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.	Uit de interviews is duidelijk geworden dat er duidelijke werkafspraken zijn gemaakt wie welke rol heeft bij burgerinitiatieven. Deze werkafspraken zijn gebaseerd op de uitgangspunten die horen bij overheidsparticipatie. Deze afspraken zijn niet beschreven en vastgelegd.
De wijze van afstemming en de wijze waarop wordt gestuurd tussen meerdere partijen ligt vast.	Het betreffen hier burgerinitiatieven waarbij per vraag afgesproken wordt wie wat doet. Hier ligt geen kader voor vast.
De onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden liggen vast in de randvoorwaarden.	Niet van toepassing.

Randvoorwaarden voor monitoring liggen vast.	Niet van toepassing.
De wijze waarop sturing wordt gegeven bij uitbesteding is duidelijk vastgelegd	Niet van toepassing.
De wijze waarop controle en verslaglegging bij de raad is neergelegd ligt vast.	Dit ligt niet vast. Het college verstrekt de raad de benodigde informatie op basis van haar algemene verantwoordingsplicht.

4.3 Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente

4.3.1 Wat is de uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente

In 2012 is de gemeente Borne een samenwerking aangegaan met de gemeente Hengelo als het gaat om de uitvoering van de werkzaamheden die tot dat moment werden uitgevoerd door de afdeling sociale zaken. De uitvoering van de wetgeving is een college aangelegenheid en de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt is ook aan het college. Slechts bij een beperkt aantal thema's kan de gemeente een eigen beleid voeren en komt de raad in beeld. Hierbij valt te denken aan het minimabeleid, de bijzondere Bijstand en WMO. De raad heeft wel een controlerende rol. Zij kan het college om verantwoording vragen bij het gevoerde beleid. Bij het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Hengelo heeft de raad de gelegenheid gekregen om een zienswijze te geven.

Omdat de eigen uitvoeringsorganisatie klein en kwetsbaar was, is door het college samenwerking gezocht met de gemeente Hengelo. Onder de titel 'Samenwerken maakt Sterker' werd een samenwerkingsovereenkomst ontwikkeld en aangegaan. Deze naam is later veranderd in uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente. Gekozen is voor de constructie waarbij Hengelo de centrumgemeente is en alle werkzaamheden voor de gemeente Borne uitvoert. Aan de samenwerking zijn enkele uitgangspunten en voorwaarden gekoppeld. De uitgangspunten en voorwaarden zijn verder uitgewerkt in het eerste bedrijfsplan van 2013. Als het gaat om de uitgangspunten en de taakopdracht staat het volgende in het bedrijfsplan:

“Om optimaal van de voordelen van samenwerking te kunnen profiteren worden alle taken op het gebied van sociale zaken ondergebracht in de samenwerking. Dat betekent zowel de uitvoerende - als de beleidsvoorbereidende taken. Voor een nadere specificatie van de taken wordt verwezen naar bijlage 8 “Dienstverleningsovereenkomst”.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat elke deelnemende gemeente ruimte blijft houden voor eigen beleidsvrijheid en beleidsbepaling. Met name moet worden gedacht aan beleid op het gebied van bijzondere bijstand en minimabeleid.

Door gezamenlijk de beleidsvoorbereiding op te pakken ontstaat er kwaliteitsverbetering. De schaalvergroting geeft de mogelijkheid tot specialisatie. Het voordeel hiervan is dat er eenduidigheid ontstaat naar onze klanten (werkzoekenden en werkgevers) en andere partners.

Bij de beleidsvoorbereiding moet rekening worden gehouden met de andere aan sociale zaken aanpalende beleidsvelden en de verbinding hiertussen. Hierbij moeten we denken aan de WMO en de gevolgen met betrekking tot de transities van de AWBZ en Jeugdzorg.

Om dit in goede banen te leiden is het noodzakelijk dat beide gemeenten zorgen voor een verbindende schakel tussen de uitvoeringsorganisatie en de aan sociale zaken aanpalende beleidsvelden.

De kernmotivatie om te komen tot samenwerking was om efficiënter te kunnen werken en een betere dienstverlening tot stand te brengen. Het was dus niet gebaseerd op een visie van een regisserende gemeente. Dit wordt nog eens bevestigd door de criteria die zijn opgesteld aan de hand waarvan een evaluatie van de samenwerking wordt verricht. Hierover staat in het bedrijfsplan:

Denklijn

Voor de komende periode gaat Borne voor een vitale gemeenschap, een regisserende gemeente en een evenwichtig financieel meerjarenperspectief. Daartoe wordt de draagkracht van de samenleving aangesproken en worden de zwakkeren ontzien. Partnerschappen met medeoverheden, vooral gericht op uitvoerende taken, worden onderzocht en ontwikkelt. Er wordt scherp geprioriteerd, taken worden uitbesteed en samenwerking met zowel publieke als private partijen wordt nadrukkelijk gezocht. Door taken te schrappen of anders uit te voeren neemt de personele formatie af.

Criteria

- 1. De gemeenteraad heeft een ombuigingstaakstelling opgelegd van € 130.000, -, structureel te realiseren vanaf 2013, door regionale samenwerking/ samenvoeging te zoeken met betrekking tot de uitvoerende- en beleidstaken sociale zaken. Daarbij is meegegeven het uitgangspunt van het lokale loket voor de belangrijkste dienstverleningstaken.*
- 2. Samenwerking moet in snel tempo leiden tot verbeteringen op het terrein van efficiency, kwaliteit, effectiviteit en kwetsbaarheid. Daar waar mogelijk wordt beleid geharmoniseerd met dien verstande dat strategische*

beleidskeuzes zijn voorbehouden aan de deelnemende partners.

3. *Met de komst van de WWNV groeit de doelgroep substantieel. Dit is het gevolg van de samenvoeging van WWB regelingen met de WAJONG en WSW voorzieningen. Daarnaast wordt de Wmo uitgebreid met AWBZ elementen. Een integrale blik aan de voorkant is een vereiste. Het is noodzakelijk de op aanbod gerichte dienstverlening te transformeren naar op behoefte gestuurde arrangementen. Standaardisering wordt vervangen door maatwerk. Integrale blik voorkant blijft mogelijk, evenals maatwerk.*
4. *Vooralsnog richt de samenwerking zich op het terrein van sociale zaken. Er is oog voor de twee andere grote transitie en de raakvlakken met de invoering van de WWNV. Participeren is zichtbaar in het sociale beleid. Burgers voeren een eigen huishouden en onderhouden een sociaal netwerk. Ze nemen deel aan de arbeidsmarkt en de samenleving. Daar waar nodig worden aanvullende zorg en diensten geboden. Is uitgangspunt van de missie/visie. Aansluiting op andere transitie blijft mogelijk.*

Als het gaat om uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente dan is er geen sprake van een zelfstandig uitvoeringsorgaan. Er is geen bestuur. De taken die thuishoren binnen het Sociaal Domein worden besproken binnen het overleg van de drie wethouders van de deelnemende gemeenten en de beleidsmedewerkers/directie van uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente.

4.3.2 Is er sprake van Regie?

De uitvoering van de sociale zekerheid zoals de participatie wet komt rechtstreeks voort uit landelijke wetgeving. Hier is sprake van medebewind en is er nauwelijks sprake van beleidsvrijheid voor de gemeente. Door de decentralisaties op het gebied van de WMO heeft de gemeente wel meer beleidsruimte gekregen, maar doordat er veel zaken worden afgesproken binnen de 14 Twentse gemeenten is ook deze beleidsvrijheid weer gebonden aan afspraken die gemaakt zijn binnen de samenwerkingsverbanden. Daar waar het mogelijk is wordt wel eigen beleid geformuleerd, ook al gebeurt dit in principe binnen het samenwerkingsorgaan uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente. Een medewerker geeft het volgende voorbeeld:

De TONK is een regeling die wij nu moeten uitvoeren voor de drie gemeenten en dan krijg je vanuit Den Haag gewoon de opdracht om die regeling te organiseren. Dan gaan wij vanuit de uitvoeringsorganisatie aangeven dat dit moet en vragen wij hun of de gemeente Borne dit zelf wil doen of dat wij dat zelf moeten doen. Omdat het bijzondere bijstand is, is het logisch voor ons dat wij dat

doen en dan gaan wij de beleidsregels schrijven. Die dan vervolgens in het portefeuillehouder overleg besproken wordt en vervolgens naar het college gaat.

Als het gaat om beleidsvorming vindt er ook afstemming plaats binnen de samenwerkende Twentse gemeenten. Voordat het overleg plaats vindt, gaat de betreffende beleidsmedewerker binnen het samenwerkingsverband de wensen en bedenkingen ophalen bij de portefeuillehouders. Deze standpunten neemt hij mee en tracht hij binnen de Twentse overlegstructuur vorm te geven. Het doel van het overleg is om op basis van consensus met een gemeenschappelijk voorstel naar de colleges te gaan voor besluitvorming.

De uitvoerende taken zijn vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Borne overgedragen naar de ambtelijke organisatie in Hengelo. Om dit te kunnen doen zijn vrijwel alle bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering overgedragen (gemandateerd) naar het college van B&W in Hengelo. Kenmerkend van mandaat is dat de bevoegdheden wel worden overgedragen maar de verantwoordelijkheden niet. Bijsturing vindt daarom achteraf plaats op basis van verkregen signalen. De bijsturing gebeurt vanuit het gezamenlijk overleg van de drie colleges. Bij de overdracht is een bedrijfsplan opgesteld. Dit is het samenwerkingsdocument waarin de afspraken zijn vastgelegd. In feite heeft de gemeente in deze gekozen voor het uitbesteden van de werkzaamheden. Hiermee heeft de gemeente geen grip meer op hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd maar nog wel over de taken die worden uitgevoerd. Daarmee houdt de gemeente Borne nog wel grip op het wat en blijft de regie beperkt tot dat deel. Deze vorm van regievoeren noemen wij uitbesteden.

Stap 1: Is er een visie, zijn er ambities en randvoorwaarden?

De samenwerking is gestart vanuit een visie op de uitvoering van taken en welke doelstelling wordt beoogd. Deze zijn vastgelegd in de denklijn zoals vastgelegd in bijlage 9 van het bedrijfsplan.

“Denklijn

Voor de komende periode gaat Borne voor een vitale gemeenschap, een regisserende gemeente en een evenwichtig financieel meerjarenperspectief. Daartoe wordt de draagkracht van de samenleving aangesproken en worden de zwakkeren ontzien. Partnerschappen met medeoverheden, vooral gericht op uitvoerende taken, worden onderzocht en ontwikkelt. Er wordt scherp geprioriteerd, taken worden uitbesteed en samenwerking met zowel publieke als private partijen wordt nadrukkelijk gezocht. Door taken te schrappen of anders uit te voeren neemt de personele formatie af.”

Als doelstelling voor de samenwerking is toen vastgesteld dat de eerste insteek de 3 k's zijn. De kwaliteit, kwetsbaarheid en minder kosten. Vooral de kwaliteit en kwetsbaarheid waren belangrijk. Daar kwam bij dat er 150.000 euro bezuinigd moest worden. Vanuit deze visie zijn toetsingscriteria opgenomen bij de samenwerkingsovereenkomst. In het bedrijfsplan zijn de toetsingscriteria opgenomen waaraan de nieuwe samenwerking moet voldoen. Deze toetsingscriteria beperken zich tot uitvoeringszaken en beschrijven geen visie op het regisseren en aansturen vanuit het college.

In 2016 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de samenwerking. In het evaluatierapport staat het volgende over de regiefunctie van de gemeente Borne:

“De visie van de gemeente Borne is om haar uitvoerende taken zoveel mogelijk in samenwerking te laten uitvoeren. In dat kader werken alle medewerkers van sociale zaken Borne op de locatie Hazenweg samen met de medewerkers sociale zaken Hengelo. Deze twee teams zijn inmiddels volledig geïntegreerd. Zo wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen Bornse en Hengelose klanten voor wat betreft de procedures en de dienstverlening.

Vanuit Borne verbindt een regisseur de uitvoeringsorganisatie met de thema's die afstemming behoeven. Daartoe is er een tweewekelijks portefeuillehouders-overleg ingericht waarin de voor het bestuur van belang zijnde onderwerpen worden uitgediept. De samenwerking zoals die is vormgegeven sluit zodoende aan bij de Bornse visie.”

Stap 2: Worden de juiste keuzes gemaakt?

De motivatie voor het overdragen van de werkzaamheden aan de uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente heeft wel bewust plaatsgevonden onder de genoemde argumentatie. Hierbij heeft een beperkte afweging plaats gevonden van de voor en tegens van deze constructie. De afweging of nog voldoende regie kon worden gevoerd heeft plaatsgevonden, zij het beperkt vanuit de gedachte dat Borne een regisserende gemeente wil zijn. Het argument van regisserende gemeente is toegevoegd aan de argumenten van de 3 K's (Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten) maar was niet startpunt van de discussie om taken over te dragen aan de gemeente Hengelo. In de evaluatie is de regiefunctie benoemd als zijnde geborgd in de samenwerkingsconstructie, maar is verder niet geëvalueerd om te constateren of de regiefunctie ook daadwerkelijk functioneert en deze regievorm de juiste is.

Stap 3: Werkwijze inrichten en uitvoeren.

Bij het aangaan van de samenwerking is het bedrijfsplan opgesteld. Dit is een degelijke basis als het gaat om de vorm van regievoeren. Het geeft een duidelijk overzicht van de overgedragen werkzaamheden en de beleidslijnen zijn geformuleerd. Ook is helder wie waar verantwoordelijk voor is. In het kader van de

verantwoordingsplicht worden management rapportages aangeleverd, jaarverslagen verzorgd etc. Omdat het een collegeregeling is, is de verantwoordingsplicht aan de raad beperkt.

4.3.3 Waar ligt de regie?

Stimuleren.

Als gekeken wordt waar de initiatieven worden genomen om te komen tot het opstellen van beleid en beleidsregels, dan is in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd dat deze taak is belegd binnen de organisatie uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente. De beleidsmedewerker, in dienst bij de gemeente Hengelo analyseert de wetgeving en kijkt naar de beleidsruimte die de gemeente Borne heeft binnen de wetgeving. Hij formuleert de voorstellen en adviseert het college van B&W.

Binnen de samenwerkingsovereenkomst is ook vastgelegd welke vergoeding voor welke werkzaamheden worden verstrekt. Dit wordt opgenomen in de begroting van uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente. De kosten worden verdeeld tussen de deelnemende gemeenten aan de hand van vastgestelde normen. In feite zijn de uitgaven binnen de samenwerking verplichte uitgaven geworden. Er zijn geen financiële prikkels die ertoe leiden dat er regie kan worden gevoerd op het stimuleren en versterken van de samenwerking.

Situeren.

De beleidsmedewerker binnen de uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente heeft periodiek overleg met de accountmanager van de gemeente en de portefeuillehouder in het college. Hier worden beleidsmatige aspecten besproken. Daarnaast heeft het hoofd van uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente gesprekken met de accountmanager en portefeuillehouder. Wanneer er tijdens de gesprekken problemen besproken worden die vertaald moeten worden in beleidsregels, dan worden deze in het portefeuille overleg besproken en wordt in dat gremium richting gegeven aan de te creëren oplossing. De aangedragen munitie wordt door de beleidsmedewerker bij uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente vertaald in een voorstel dat moet leiden tot het vaststellen van de beleidsregels.

Binnen het portefeuilleoverleg van de drie wethouders en uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente vindt de afstemming plaats voor zover er gemeentelijke beleidsvrijheid bestaat. Hier ligt dan ook de regiefunctie en niet zozeer bij 1 persoon, maar binnen het overlegplatform. Elke gemeente kan wel zijn eigen beleid formuleren en aan uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente dit uit te voeren. Uit een van de interviews:

“Ja, in principe kun je als afzonderlijke gemeente je eigen beleid voeren. Je kunt de opdracht geven aan Hengelo en die voeren het dan uit op die andere manier. Mocht dit anders zijn dan de andere gemeente willen dan heb je wel een probleem. Dan moet er wel voor betaald worden.”

De uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente is echter in belangrijke mate gebonden aan de wet- en regelgeving vanuit het ministerie van Sociale Zaken. Hierin zit ook het overgrote deel van de uitvoeringsvoorschriften zoals het uitvoeringsorgaan hanteert. De controle op de juiste uitvoering ligt bij het ministerie die ook jaarlijks controle houdt op de wijze van uitvoering. Als hier rekening mee wordt gehouden ligt de regie over het uitvoeringsorgaan uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente wellicht voor 85% bij het ministerie. Het uitvoeringsbeleid is vastgelegd in Stimulans, wat een naslagwerk is wat betreft uitvoering.

“Dat leggen we vast in ‘Stimulans’. Die hebben een landelijke beschrijving van hoe de stand van zaken is en dan heb je daarnaast nog een individuele beschrijving van het beleid. Dat kunnen ze dus nakijken dan hebben ze dus een informatiepunt om na te kijken welk beleid gevoerd moet worden.”

Naast de formele bestuurlijke lijn is er ook een cliëntenraad en een twee jaarlijks tevredenheidsonderzoek. De cliëntenraad brengt gevraagd en ongevraagd advies uit over aspecten die spelen in het sociaal domein. Vanuit deze invalshoek vindt ook de nodige beïnvloeding plaats op het te voeren beleid en daarmee de invloed op de regie.

Steun creëren.

De gemeentelijk accountmanager (regisseur) heeft regelmatig contact met de verschillende actoren. Hij stemt zaken af tussen het uitvoeringsorgaan en het gemeentebestuur. De beleidsmedewerker bij uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente zorgt voor de inhoudelijke ondersteuning. Hij zorgt voor vertaling van het beleid in beleidsvoorstellen en uitvoeringsregels die kunnen rekenen op draagvlak binnen de uitvoeringsorganisatie.

Structureren

Binnen de samenwerkingsovereenkomst zijn de overlegstructuren verankerd. Vier keer per jaar is er overleg tussen de drie portefeuillehouders ondersteund door hun ambtelijk adviseurs met de uitvoeringsorganisatie. Tijdens dit overleg worden o.a. de managementrapportages besproken. Daarnaast is er overleg tussen de beleidsmedewerker van uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente met de accountmanager van de gemeente. Ook vindt er schriftelijke verslaglegging plaats in de vorm van begroting en rekening. De gemeentelijke accountmanager (regisseur) heeft een duidelijke taak/functie omschrijving. Er is een functieprofiel waarin vastgelegd is wat de “speelruimte” is. Het is duidelijk hoe gewerkt kan worden en er is ruimte om initiatieven te nemen om een goede relatie tussen de verschillende actoren tot stand te brengen. Er is een duidelijk beeld welk belang bij welke actor ligt en hier wordt op ingespeeld. Er is een directe werkwijze met rechtstreekse contacten. De uitwisseling van informatie gebeurt op mondelinge wijze. Er vindt geen verslaglegging plaats. Wanneer problemen opgelost moeten worden, wordt op ad-hoc basis gehandeld.

Sturen.

De uitvoeringstaken die zijn weggezet bij uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente zijn voor het overgrote deel gebaseerd op landelijke wetgeving en daarom uitvoeringstaken in het kader van medebewind. Dit betekent dat de hierbij gaande kosten als het gaat om de uitvoering verplichte uitgaven zijn. De organisatiekosten (huisvesting, personeel etc.) zijn voor rekening van de deelnemende gemeenten. Hiervoor zijn vaste verdeelsleutels afgesproken. Het is gekoppeld aan het aantal cliënten waardoor er geen invloed op mogelijk is tenzij de afspraken worden herzien. De raad heeft door middel van het budget recht normaal gesproken een sturingsmiddel. Doordat de betaalsystematiek in de overeenkomst is vastgelegd, heeft de raad geen invloed op de kosten en daarom ook geen sturingsmogelijkheden. De regeling is een collegeregeling. Dit houdt in dat het college (in samenspraak met de colleges van de andere gemeenten) kan sturen. Maar ook deze sturing kent de genoemde beperkingen.

4.3.4 Wat is de invloed van de raad bij uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente?

Of er sprake is van regievoering en de mate waarop de raad de regie bepaald wordt getoetst aan het normenkader. In het geval van de uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente is het een college bevoegdheid, maar heeft de raad wel een zienswijze kunnen afgeven bij de besluitvorming.

Norm	Bevinding
<p>Aan de keuze voor regievoering ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.</p>	<p>Om te komen tot het overdragen van taken aan de gemeente Hengelo heeft het college een uitgebreide analyse gemaakt en geschetst. Voor de overdracht plaatsvond hebben alle belanghebbenden hun inbreng gehad. Dit leidde tot het opstellen van een bedrijfsplan en een sociaal plan.</p>
<p>De vorm van uitbesteding is duidelijk beschreven.</p>	<p>Dit is duidelijk vastgelegd in het bedrijfsplan.</p>
<p>Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.</p>	<p>Dit is duidelijk beschreven. Ook tijdens de afstemming overleggen wordt hier voortdurend naar gekeken. Wie kan en mag wat doen is een continue vraag die op tafel komt, met name tijdens de bestuurlijke overleggen.</p>
<p>De wijze van afstemming en de wijze waarop wordt gestuurd tussen meerdere partijen ligt vast.</p>	<p>Dit ligt vast.</p>
<p>De onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden liggen vast in de randvoorwaarden.</p>	<p>In het bedrijfsplan zijn de rollen van de diverse actoren beschreven en vastgelegd. Ook de financiële aspecten zijn geregeld en vastgelegd.</p>

Randvoorwaarden voor monitoring liggen vast.

De wijze van verslaglegging en verantwoording afleggen liggen vast. Het college legt verantwoording af aan de raad waar het gaat om het gevoerde minimabeleid etc. maar dat is een cijfermatige verantwoording. Als het gaat om beoogde resultaten en maatschappelijke effecten is de verantwoording beperkt en daarmee de sturing van de raad begrensd.

De wijze waarop sturing wordt gegeven bij uitbesteding is duidelijk vastgelegd.

Dit is vastgelegd ten aanzien van de overdracht van werkzaamheden in het sociaal domein. Dit is niet gebaseerd op een gemeentelijke visie op Regie.

De wijze waarop controle en verslaglegging bij de raad is neergelegd ligt vast.

Ja, maar is beperkt van omvang

4.4 Wijkkracht

4.4.1 Wat is wijkkracht?

Wijkkracht is een organisatie die belast is met de uitvoering van een aantal werkzaamheden binnen het sociaal Domein. De gemeente Borne heeft een subsidie relatie het Wijkkracht. In de subsidie aanvraag staat als taak van Wijkkracht omschreven:

'De inzet van maatschappelijk werk, onafhankelijke cliëntondersteuning, welzijn ouderen Borne, buurtbemiddeling, vroeg eropaf en thuisadministratie. Daaraan in 2020 toe te voegen jongerenwerk.'

In het inhoudelijk verantwoordingsdocument van Wijkkracht wordt verslag gedaan van de volgende werkzaamheden die verricht zijn door deze organisatie:

Het gaat om de volgende diensten:

- Algemeen Maatschappelijk Werk
- School Maatschappelijk Werk
- Onafhankelijke Client Ondersteuning
- VroegEropaf
- Buurt Bemiddeling

- Ouderenwerk
- Praktische Ondersteuning Ordening Thuisadministratie
- Praktische (nood)Hulpdienst

De regio manager Borne omschrijft het werk van Wijkkracht als volgt:

“Dat is het algemeen maatschappelijk werk. Wijkkracht Borne is een team van sociaal werkers met verschillende specialisaties, zoals het algemeen maatschappelijk werk, het ouderenwerk, clientondersteuning en financiële dienstverlening. Voor ons team in Borne staat de client centraal. Ouderenwelzijnswerk en daaruit vloeien ook wel wat andere onderdelen.

Bijvoorbeeld de formulierenbrigade en POOT. Dat is de praktische ondersteuning ordening thuisadministratie. En ‘vroeg eropaf’ hebben we ook uitbesteed gekregen van de gemeente. Dat is inwoners bezoeken die schuldenachterstanden hebben. “

Jaarlijks moet Wijkkracht een subsidie aanvraag indienen. Bij de aanvraag wordt vermeld welke taken zij voor de gemeente denkt te gaan uitvoeren en welke effecten hun werkzaamheden hebben in de samenleving. De gemeente beoordeelt de aanvraag en kijkt of de aanvraag past binnen het takenpakket wat is opgedragen aan Wijkkracht. Bij de aanvraag wordt gesproken over de uitvoering van de opdracht en of er eventueel nieuwe taken worden ondergebracht bij Wijkkracht (of eventueel komende bezuinigingen). De gemaakte afspraken worden vastgelegd en aangevuld met de algemene subsidievoorwaarden. In beeldspraak: het “script” wordt geschreven en in de beschikking vastgelegd. Het is verder aan Wijkkracht om het script om te zetten in acties die overeenkomen met de wens van de gemeente. De af te geven beschikking 2021 is gebaseerd op een ambtelijk rapport dat de onderlegger voor de beschikking vormt. In dit rapport staat het volgende:

“Waarvoor en waarom wordt subsidie verstrekt:

Toelichting: Wijkkracht voert allerlei taken op het gebied van welzijn- en maatschappelijk werk in de gemeente Borne uit. Deze voorliggende voorziening is belangrijk voor de gemeente Borne er gaat een preventieve werking vanuit hetgeen goed is voor de inwoners van Borne. Wijkkracht doet dit met een vast team van sociaal werkers en zij nemen een belangrijke plaats in het netwerk in.

Zijn er bijzonderheden of vereisten die in de beschikking moeten worden genoemd? Ja.

Toelichting: Graag opnemen in de beschikking:

Het jaar 2020 is een bijzonder jaar. De komst van Covid 19 heeft ons allemaal in een nieuwe realiteit geplaatst. De gemeente heeft gezien dat Wijkkracht haar best heeft gedaan om bereikbaar te blijven voor de inwoners van Borne. Hiervoor zijn vele initiatieven ontplooid, is goed samengewerkt met andere partners en de gemeente. Ook hebben we veel met elkaar gesproken om samen te zoeken naar goede

oplossingen voor Borne in een tijd dat de gemeente financieel onder druk staat. Er is constructief gezocht naar een oplossing voor jongerenwerk. Hierover moet de definitieve besluitvorming nog plaatsvinden, door het college. Het plan ligt echter klaar, een efficiënte en effectieve manier van samen zoeken naar maatschappelijk waarde. In 2021 gaan we verder met de ingeslagen weg. De gemeente geeft volgend jaar meer inhoud aan het versterken van het voorveld, waarbij één-toegang één van de opties is. Van Wijkkracht wordt verwacht dat ze, net als dit jaar, als partner aan tafel zitten en actief ideeën aandragen en soepel meebewegen met de keuzes die gemaakt worden. Dit vraagt een inspanning van Wijkkracht. Om hier wat ruimte voor te geven heeft de gemeente besloten dat er een incidenteel bedrag van 30.000, - wordt toegevoegd aan de beschikking. Dit bedrag kan Wijkkracht gebruiken om de taken die er liggen goed uit te kunnen voeren en ruimte te hebben om mee te bewegen. Wegens ziekte van de accountmanager van Wijkkracht worden de definitieve versie van het activiteitenplan pas in januari vastgesteld. Ook wordt er begin 2021 een voorstel aan college aangeboden ten aanzien van jongerenwerk, hetgeen van invloed kan zijn op het definitieve activiteitenplan. Vooralsnog gaan we ervan uit dat jongerenwerk toegevoegd wordt aan de activiteiten van Wijkkracht.

Vroeg signalering wordt in 2021 ook een vervolg aangegeven, met incidentele middelen. Er is 47.000, - toegevoegd aan de voorlopige beschikking voor 2021. Voor dit bedrag maken wij een voorbehoud voor goedkeuring door de raad (2 februari 2021).

Bezuinigingen

In de toekenningsbeschikking van 2020 hebben wij op grond van artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht aangekondigd dat wij door gewijzigde omstandigheden de aan uw organisatie verstrekte subsidie vanaf 2022 geheel of gedeeltelijk kan gaan worden geweigerd. Er is sprake van een bezuinigingsopgave binnen de gemeente Borne.

In het kader van de bezuiniging die de gemeente heeft door te voeren heeft de gemeenteraad binnen het taakveld Sociaal Domein besloten tot een taakstelling van 2 miljoen.

De gemeente onderzoekt de mogelijkheden om tot de realisering van deze bezuiniging te komen. Uw subsidie valt binnen dit taakveld, dus voor de aan uw organisatie toegekende subsidie kan deze bezuiniging ook consequenties hebben. De ombuiging moet in de begroting 2023 gerealiseerd zijn.

In 2021 of 2022 informeren wij u welke consequenties de bezuinigingsopgave heeft voor uw organisatie, welke de basis vormt

voor de toekenningsbeschikking De toekenningsbeschikking vermeld de bedragen die worden toegekend voor de verschillende taakvelden die de gemeente heeft opgedragen aan Wijkkracht. “

4.4.2 Is er sprake van regie?

De beschikking is feitelijk de opdracht beschrijving van de door de gemeente “uitbestede” werkzaamheden. Het is een beschrijving in hoofdlijnen waarvan de uitvoering ligt bij Wijkkracht. Wijkkracht beschrijft bij de subsidie aanvraag welke werkzaamheden zij wil gaan uitvoeren en wat de beoogde resultaten zijn. De voortgang van de werkzaamheden wordt besproken in een periodiek overleg tussen de regio manager van Wijkkracht, de ambtelijk beleidsmedewerker, accountmanager en eventueel aangevuld met de vakwethouder. In het kader van de aanvraag tot definitieve vaststelling van de subsidie wordt een inhoudelijk verantwoordingsverslag aan de gemeente aangeboden. Op basis van deze verantwoording wordt de subsidie al dan niet definitief toegekend. Het verantwoordingsdocument is een globale weergave van de verrichte werkzaamheden en de daarmee gepaard gaande kosten. De regio manager van Wijkkracht heeft aangegeven dat deze verantwoording beter kan. Dit is ook de wens van de gemeente. Samen wordt gewerkt aan een betere inhoudelijke verantwoording. Wanneer er in de uitvoering problemen ontstaan worden deze in een mondeling overleg besproken.

In het verleden is gewerkt met productboeken op basis waarvan een prestatieafspraken gemaakt werd. Hoe de werkafspraken tot stand komen blijkt uit het volgende citaat uit het gespreksverslag met de regiomanager van Wijkkracht:

“We hebben natuurlijk wel heel duidelijk dat we verantwoordelijk zijn voor de onderdelen binnen ons werk. Zoals welzijn ouderen. Daarin heb ik wel in de gesprekken die ik voer met onze accountmanager maar ook met de wethouder dat we daar dan afspraken over maken wat we dan gaan doen.”

Vraag: Hoe komen die afspraken tot stand?

“Afspraken komen tot stand in overleg. Wij geven aan vanuit we dan signaleren binnen de Bornse samenleving. En daarin signaleren we dan dat er bijv. meer behoefte is aan bezoek voor oudere mensen. Dan kijken we wat voor een hulp er nodig is en wat we dan eventueel preventief kunnen aanbieden. Dat is dan wel een onderdeel dat we samen bedacht hebben, in die zin dat we aangegeven hebben dat we vereenzaming zien en met een voorstel dat we dit en dit kunnen doen om dat dan ook uit te voeren.”

Naast de signalen die Wijkkracht oppikt uit de samenleving worden ook knelpunten vanuit de gemeente ingebracht. Problematiek welke gesignaleerd wordt uit bijv. de WMO worden door de gemeente ingebracht.

“Vraag: Als ik kijk naar de doelstellingen van de gemeenteraad. Die beogen iets. Dat wordt heel goed vertaald naar Wijkkracht toe? Op wat voor een manier gebeurt dat?”

Antwoord: Wat de hoofdlijnen zijn voor de gemeenteraad. En die haal ik dan uit de WMO is zelfredzaamheid en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen en participeren.”

De raad heeft, door middel van vaststelling van de begroting financiële kaders vastgesteld waarbinnen het college afspraken maakt met Wijkkracht over de uit te voeren werkzaamheden. Er zijn afspraken gemaakt over werkzaamheden die uitgevoerd kunnen worden binnen aangewezen werkvelden. Ook zijn er ambities afgesproken tussen partijen. Door het voortdurend “bijpraten” zijn de ambities geen eindpunt maar een “startpunt” van bijgestelde ambities.

De gemeente Borne kent wel de notitie Beheersmaatregelen Sociaal Domein 2020-2024. Dit is echter geen visie nota maar betreft uitvoeringregels.

Stap 2: Worden de juiste keuzes gemaakt?

De gemeente Borne heeft er bewust voor gekozen om de maatschappelijke opdrachten zoals die zijn neergelegd bij Wijkkracht niet zelf uit te voeren maar door deze maatschappelijke organisatie. De kennis en ervaring is bij Wijkkracht aanwezig en niet binnen de ambtelijke organisatie. Deze keuze om daar de maatschappelijke opgave neer te leggen is voor de hand liggend.

Stap 3: Werkwijze inrichten en uitvoeren.

De gemeente (het college van B&W) bepaalt welke taakvelden worden uitgevoerd door Wijkkracht en welk budget erbij gevoegd wordt. Wijkkracht stelt een werkplan met begroting op. In de praktijk geeft Wijkkracht aan op welke wijze de opgedragen werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden en tegen welke kosten. De gemeente stelt op basis van deze informatie en haar vastgestelde maatschappelijke doel, vast of de doelen gehaald kunnen worden. Hierover vinden gesprekken plaats tussen de accountmanager (regisseur) bij de gemeente, de regiomanager Wijkkracht en indien nodig aangevuld met de portefeuillehouder in het college van B&W. De wijze van uitvoering van de werkzaamheden wordt overgelaten aan Wijkkracht op grond van haar expertise. Door middel van de vaststelling van de begroting stelt de raad het gevraagde budget (al dan niet aangepast) vast en daarmee ook de ambities.

Daar waar het gaat om het verantwoorden van de werkzaamheden blijven deze beperkt tot het jaarverslag van Wijkkracht. Dit jaarverslag wordt besproken met de accountmanager en de portefeuillehouder en wordt **niet** doorgeleid naar de raad.

4.4.3 Waar ligt de regie?

Stimuleren.

Wijkkracht heeft een belangrijke functie als het gaat om het signaleren van problemen in de Bornse samenleving. Zij brengt de problematiek ter sprake in de gesprekken

met de accountmanager van de gemeente en eventueel in het periodieke overleg met de wethouder. Op basis van de signalen die Wijkkracht ontvangt wordt dit onder de politieke aandacht gebracht. Vanuit de gemeente worden dergelijke signalen (bijv. uit de WMO of jeugdzorg) ingebracht in het overleg. Hierdoor ontstaat er een dynamiek waarin gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Het is vervolgens aan de gemeente om te zorgen voor de nodige politieke steun en financiële middelen. Door deze werkwijze is er een doorlopend beleidsproces waarbij de partners elkaar voortdurend stimuleren.

Situëren.

De accountmanager bij de gemeente weet door de gevoerde gesprekken waar de zwakkere en sterkere kanten van Wijkkracht liggen. Hij geeft de nodige adviezen. Ook kent hij de politieke werkelijkheid en kan dit vertalen naar het bestuur. Indien nodig weet hij de verschillende actoren aan tafel te krijgen en met elkaar te verbinden. De signalen vanuit de ambtelijke organisatie/politiek (bijv. WMO) kent zij en wordt door haar ingebracht in het overleg met Wijkkracht, maar ook in het overleg met de portefeuillehouder.

Steun creëren.

In Wijkkracht heeft de gemeente een krachtige partner die bereid is om mee te denken en levert een actieve steun bij het gezamenlijke doel om gesignaleerde problemen in de samenleving op te lossen binnen het afgebakende werkveld. Eenieder heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en rol in dit proces. Door hier gezamenlijk in op te trekken wordt draagvlak en steun verworven voor de werkzaamheden. De gemeente geeft in hoofdlijnen de koers aan en Wijkkracht zorgt voor een goede uitvoering.

Structureren.

De gemeentelijke accountmanager (regisseur) heeft een duidelijke taakomschrijving. Er is een functieprofiel waarin vast gelegd is wat de "speelruimte" is. Het is duidelijk hoe gewerkt kan worden en er is ruimte om initiatieven te nemen om een goede relatie tussen de verschillende actoren tot stand te brengen. Er is een duidelijk beeld welke belangen bij welke actor ligt en hier wordt op ingespeeld. Er is een directe werkwijze met rechtstreekse contacten. De uitwisseling van informatie gebeurt op mondelingen wijze. Er vindt geen verslaglegging plaats. Wanneer problemen opgelost moeten worden, wordt erop ad-hoc basis gehandeld.

Sturen.

De gemeenteraad stelt het budget vast. Het financiële sturingsinstrument ligt hierdoor bij de raad. Hieraan is geen echte inhoudelijke sturing aangebracht door middel van een heldere beleidsvisie. In de subsidie verordening zijn in grote lijnen de voorwaarden vastgelegd waaronder subsidie kan worden verstrekt. De uitvoering van deze verordening is gemandateerd (voor wat betreft de subsidieverlening aan Wijkkracht) aan de accountmanager. Deze bepaalt uiteindelijk de voorwaarden, zoals

deze zijn vastgelegd in de verordening, waaronder subsidie wordt verstrekt. Het zwaartepunt van de sturing ligt daarom bij de accountmanager van de gemeente. Citaat uit een gespreksverslag:

“Vraag: Het college beperkt zich dus tot het bekijken van het jaarwerk van Wijkkracht en de jaarverslagen.

Antwoord: Zelfs dat vraag ik mij af, of ze naar het college worden gebracht. Het is opgenomen in de begroting en zolang Wijkkracht binnen de kaders van de begroting blijft brengen we het ook niet terug naar het college.”

De beschikking die wordt afgegeven aan Wijkkracht bevat algemene voorwaarden op basis van de subsidie verordening, maar geen Smart (Specifiek, Meetbare, Acceptabele, Realistische en Tijdgebonden) geformuleerde opdrachten. Hierdoor is geen omschrijving gemaakt van de te leveren producten op basis waarvan tot een verantwoording kan worden gekomen. Nu vindt verantwoording plaats op basis van het jaarverslag van Wijkkracht.

Opgemerkt moet worden dat er wordt gewerkt aan de verbetering van het registratiesysteem bij Wijkkracht waardoor tot een betere verantwoording kan worden gekomen.

Doordat de gemeente de uitvoering van de werkzaamheden heeft overgedragen aan Wijkkracht heeft de gemeente geen grip meer op de wijze van uitvoering. Wijkkracht heeft veel ruimte om zelf te bepalen op welke wijze de uitvoering plaats vindt. De gemeente bepaalt in hoofdlijnen wat het resultaat moet zijn. Samen met Wijkkracht wordt getracht de gestelde doelen te bereiken. Deze vorm van regievoering noemen wij Coproductie.

4.4.4 Wat is de invloed van de raad bij Wijkkracht?

Norm	Bevinding
<i>Aan de keuze voor regievoering ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.</i>	<i>In het verleden heeft de gemeente Borne een beleidskeuze gemaakt om het taakveld maatschappelijke zorg voor een belangrijk aantal deelterreinen uit te laten voeren door Wijkkracht. Dit heeft plaatsgevonden op basis van een groeimodel waarbij ingespeeld is op maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van incidenten wordt een analyse gemaakt. Er is geen sprake van een transparante en consistente overall analyse.</i>
<i>De vorm van uitbesteding is duidelijk beschreven.</i>	<i>De uitvoeringsopdracht is vastgelegd in de beschikking. In de beschikking is vastgelegd dat voor de bepaalde taakvelden budgetten beschikbaar worden gesteld. Er ontbreekt een duidelijke opdrachtformulering, waardoor de uitvoeringsregie bij Wijkkracht ligt. De verschillende actoren hebben een duidelijk beeld van de rol die eenieder heeft. Dit levert geen spanningen op.</i>
<i>Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.</i>	<i>De verschillende actoren hebben een duidelijk beeld van de rol die eenieder heeft. Dit levert geen spanningen op.</i>
<i>De wijze van afstemming en de wijze waarop wordt gestuurd tussen meerdere partijen ligt vast.</i>	<i>Dit is mondeling goed geregeld. Het ligt niet vast in documenten.</i>
<i>De onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden liggen vast in de randvoorwaarden.</i>	<i>Dit is vastgelegd in de subsidie beschikking.</i>
<i>Randvoorwaarden voor monitoring liggen vast.</i>	<i>Dit ligt vast in het subsidie proces. Wijkkracht levert een jaarverslag aan bij de aanvraag voor definitieve vaststelling van de subsidie.</i>

De wijze waarop sturing wordt gegeven bij uitbesteding is duidelijk vastgelegd.

Dit is niet vastgelegd.

De wijze waarop controle en verslaglegging bij de raad is neergelegd ligt vast.

Vind niet plaats.

Bijlage 1: Uitslagen enquête

De enquête is uitgezet onder 19 raadsleden en 14 commissieleden. In totaal 33 mensen. Van deze onderzoekspopulatie hebben in totaal 22 mensen gereageerd. Dit is dus 66,7%.

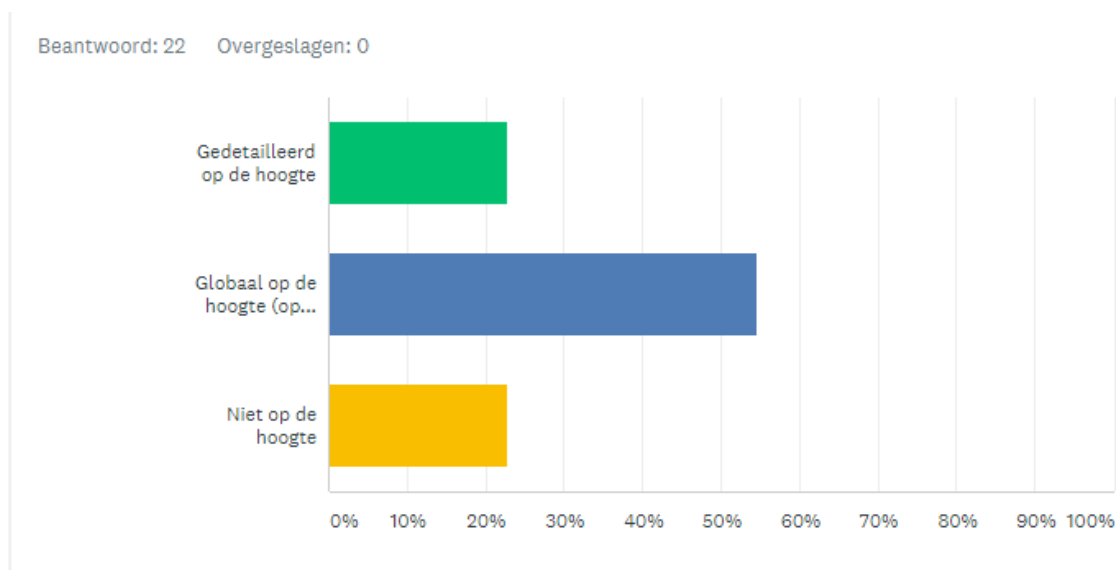
Omdat de omvang van de groep erg klein is kunnen er geen wetenschappelijke conclusies getrokken worden uit de enquête. Het doel van de enquête is om een beeld te schetsen van de mate waarin de gemeenteraad geïnformeerd is.

In de eerste vraag van de enquête is gevraagd in hoeverre raads- en commissieleden op de hoogte waren van de inhoud van Mijnborneinitiatief.nl, Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente en Wijkkracht.

Opvallend hierbij was dat bij Wijkkracht iedereen globaal op de hoogte was, afgezien van één respondent die gedetailleerd op de hoogte was. Bij Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken midden Twente en mijnborneinitiatief.nl was dit 86,36% en 80,95%. Slechts 3 mensen gaven aan niet op de hoogte te zijn bij Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente (13,46%) en 2 (9,52%) bij Mijnborneinitiatief.nl.

De tweede vraag ging over in hoeverre de raads- en commissieleden op de hoogte waren van de redenen waarom de gemeente de werkzaamheden heeft uitbesteed aan de drie organisaties. Bij deze vraag ontstaat een meer gemengd beeld.

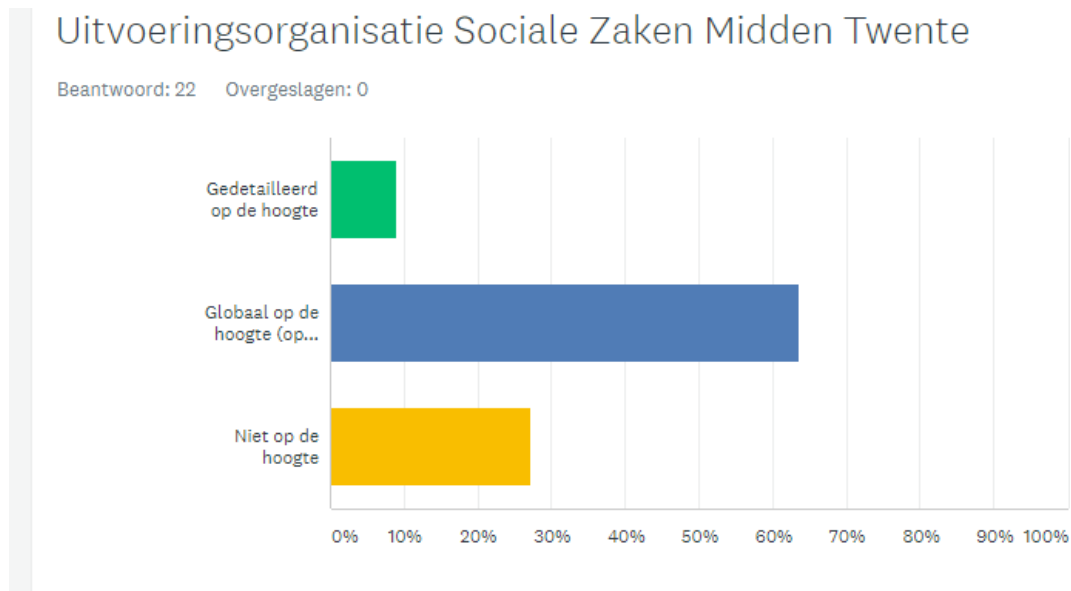
Mijnborneinitiatief in samenwerking met wijkcoördinatie en Twente Milieu:



Zo zien we bij Mijnborneinitiatief dat 12 mensen globaal op de hoogte zijn, 5

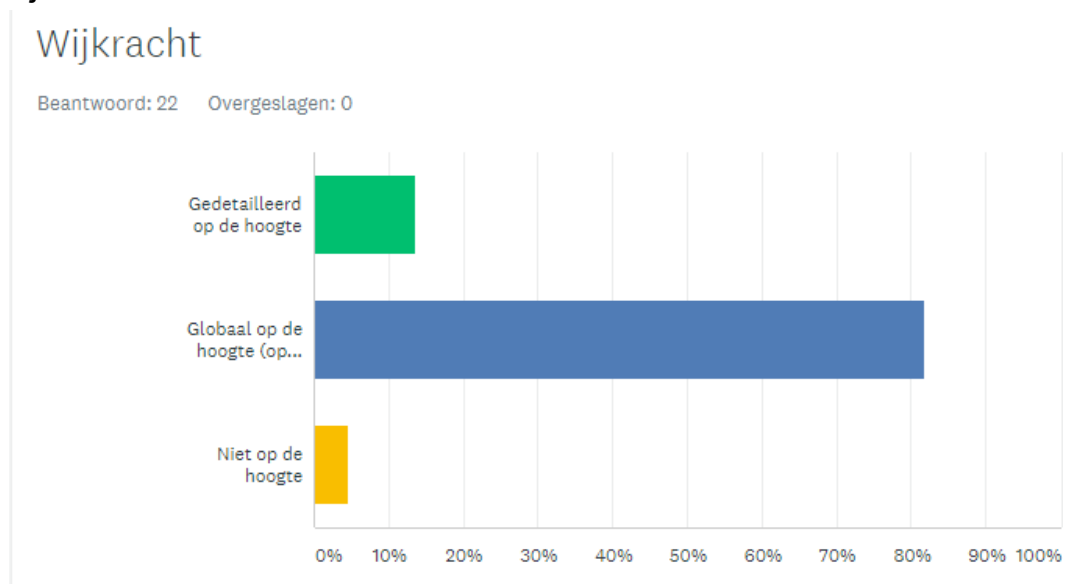
gedetailleerd en 5 niet op de hoogte.

Uitvoeringsorganisatie Sociale zaken Midden Twente:



Bij uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente zijn zes mensen niet op de hoogte over waarom de gemeente de werkzaamheden heeft uitbesteed. 14 mensen zijn globaal op de hoogte en 2 mensen gedetailleerd op de hoogte.

Wijkkracht:

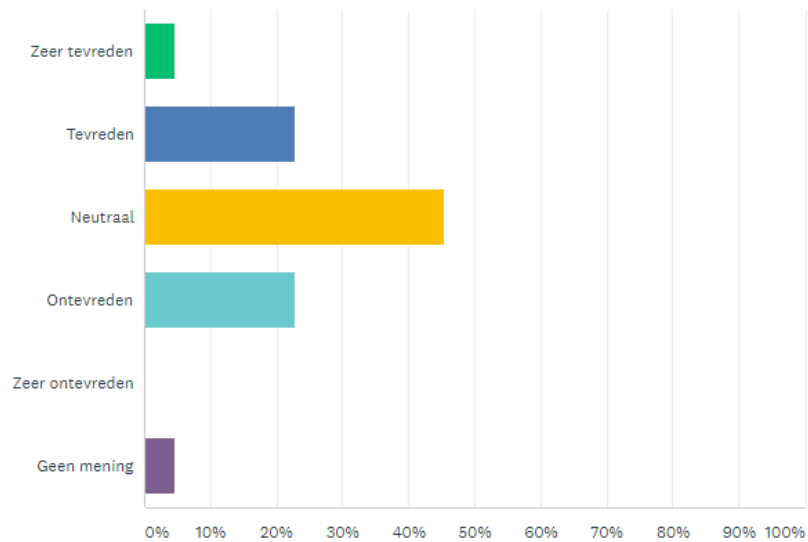


Bij Wijkkracht zijn de minste mensen niet op de hoogte. Slechts één iemand heeft voor deze optie gekozen. 18 mensen voor globaal en 3 voor gedetailleerd. Naast deze vragen zijn er ook vragen gesteld over in hoeverre raads- en commissieleden

tevreden zijn met de drie casussen.

Bij de vraag in hoeverre raads- en commissieleden tevreden zijn met hoe de wijkcoördinatie (Kulturhus), Twente Milieu en de gemeente met inwoners samenwerken via www.mijnborneinitiatief.nl ontstaat er een gemengd beeld. Veel respondenten (10) staan hier neutraal tegenover, maar ook een opvallend hoog aantal is ontevreden (5). Zie onderstaande tabel.

Beantwoord: 22 Overgeslagen: 0



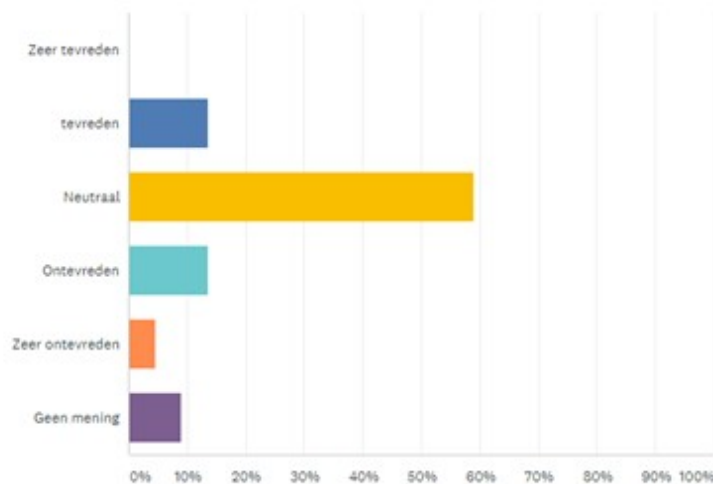
ANTWOORDKEUZEN	REACTIES
▼ Zeer tevreden	4,55% 1
▼ Tevreden	22,73% 5
▼ Neutraal	45,45% 10
▼ On tevreden	22,73% 5
▼ Zeer ontevreden	0,00% 0
▼ Geen mening	4,55% 1
TOTAAL	22

De cijfers van Wijkkracht en Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente geven een positiever beeld. Over Wijkkracht is niemand ontevreden over de uitvoering (één zeer tevreden, negen tevreden en negen neutraal). En bij de uitvoeringsorganisatie is slechts één iemand ontevreden (één zeer tevreden, elf tevreden, vier neutraal).

Als het aankomt op de wijze waarop de raads- en commissieleden de kaders hebben kunnen aangeven voor de uitvoering van de opgedragen taken zien we dat er vaak voor neutraal gekozen is. Bij MijnBorneinitiatief.nl is dit 59.09% (13 respondenten), uitvoeringsorganisatie sociale zaken Midden Twente 50% (11 respondenten) en Wijkkracht 54,55% (12 respondenten). De overige cijfers geven een gemengd beeld waar geen conclusies uitgetrokken kunnen worden.

Ook bij de vraag of de raads- en commissieleden achteraf tevreden zijn over de kaders die zij hebben kunnen meegeven op basis van de aan hun verstrekte informatie zien we veel neutraal terug.

Beantwoord: 22 Overgeslagen: 0



ANTWOORDKEUZEN	REACTIES
▼ Zeer tevreden	0,00% 0
▼ tevreden	13,64% 3
▼ Neutraal	59,09% 13
▼ Ontevreden	13,64% 3
▼ Zeer ontevreden	4,55% 1
▼ Geen mening	9,09% 2
TOTAAL	22

Hierboven staan de resultaten van Wijkkracht. 59,09% (13 respondenten) heeft gekozen voor neutraal. Bij de uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente was het aandeel 'neutraal' 50% (11 respondenten) en mijnborneinitiatief.nl (wijkcoördinatie, BuurTman) 72,73% (16 respondenten).

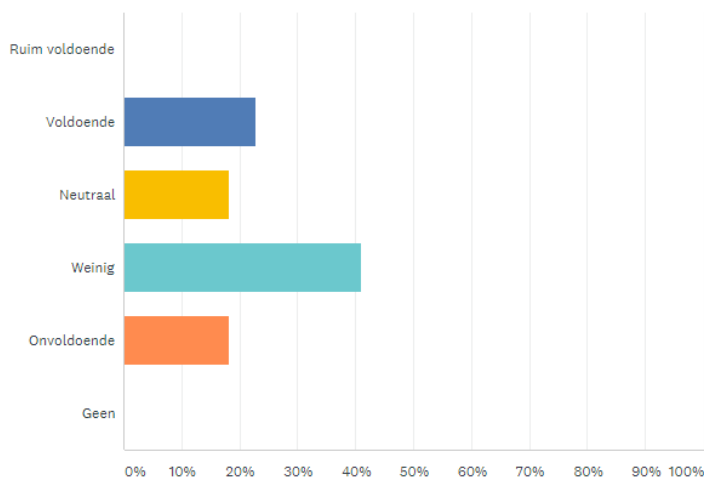
In de enquête is de raadsleden ook gevraagd of zij voldoende grip hebben om de regie te kunnen voeren bij de uitvoering van de taken.

Opvallend in deze resultaten is dat bij alle drie de casussen het grootste deel aangeeft weinig grip te hebben op het regie voeren maar slechts enkele mensen geven aan onvoldoende regie te hebben. Slechts een klein percentage van de respondenten is van mening voldoende grip te hebben op de regie.

Zie hieronder voor de exacte cijfers:

Mijnborneinitiatief.nl (regie op inwonersinitiatieven)

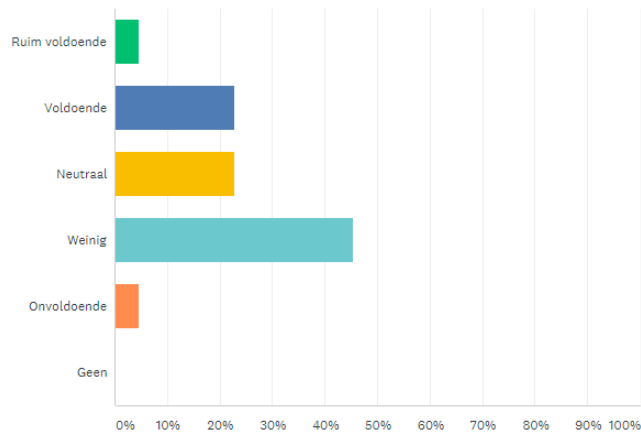
Beantwoord: 22 Overgeslagen: 0



ANTWOORDKEUZEN	REACTIES
▼ Ruim voldoende	0,00% 0
▼ Voldoende	22,73% 5
▼ Neutraal	18,18% 4
▼ Weinig	40,91% 9
▼ Onvoldoende	18,18% 4
▼ Geen	0,00% 0
TOTAAL	22

Uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Midden Twente

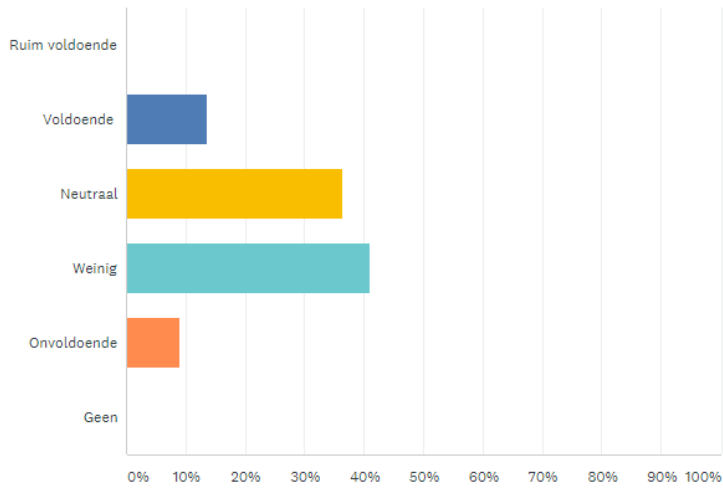
Beantwoord: 22 Overgeslagen: 0



ANTWOORDKEUZEN	REACTIES
▼ Ruim voldoende	4,55% 1
▼ Voldoende	22,73% 5
▼ Neutraal	22,73% 5
▼ Weinig	45,45% 10
▼ Onvoldoende	4,55% 1
▼ Geen	0,00% 0
TOTAAL	22

Wijkkracht

Beantwoord: 22 Overgeslagen: 0



ANTWOORDKEUZEN	REACTIES
▼ Ruim voldoende	0,00% 0
▼ Voldoende	13,64% 3
▼ Neutraal	36,36% 8
▼ Weinig	40,91% 9
▼ Onvoldoende	9,09% 2
▼ Geen	0,00% 0
TOTAAL	22

Bijlage 2: onderzoeksopzet

Inleiding.

Begin 2018 heeft de rekenkamercommissie Borne haar onderzoek “Armoedebeleid” afgerond en aan de raad gepresenteerd. Een onderdeel van dit onderzoek is een enquête onder de gebruikers van de minimaregeling geweest. Daarnaast is er een discussieavond met deze gebruikers georganiseerd over de voorlopige uitkomsten van het onderzoek. Met name tijdens de discussieavond met gebruikers is naar voren gekomen dat de klantvriendelijkheid van de sociale dienst is afgenomen nadat de uitvoerende werkzaamheden zijn overgegaan naar de gemeente Hengelo. Er zijn diverse klachten geuit over het functioneren van de sociale dienst. Voor de rekenkamercommissie is dit aanleiding geweest een vooronderzoek te doen naar de resultaten van de overdracht van de werkzaamheden van de eigen sociale dienst naar de gemeente Hengelo. Deze verkenning is uiteindelijk niet doorgezet in een onderzoek omdat het college van B en W een evaluatie heeft uitgevoerd naar de samenwerking. De Rekenkamercommissie Borne is ook actief betrokken bij de uitvoering van onderzoeken door de gezamenlijke Twentse Rekenkamercommissies naar verbonden partijen. Zo zijn er gezamenlijke onderzoeken geweest naar de Stadsbank, Twente Milieu, Veiligheidsregio Twente. Bij deze gezamenlijke onderzoeken is naar voren gekomen dat de gemeenteraden geen/of onvoldoende grip hebben op de verbonden partijen en niet in staat zijn om hun controlerende en kaderstellende taak volwaardig uit te oefenen. Om de Twentse gemeenteraden te ondersteunen bij haar controlerende taak van toezicht houden op verbonden partijen, verzorgen de gezamenlijke rekenkamercommissie een quick-scan verbonden partijen. De quick-scan is een handvat voor de gemeenteraad om met het college te discussiëren over de verbonden partijen en hier kritische vragen over te stellen.

Sinds 2007 zijn er steeds meer geluiden binnen de gemeente Borne met betrekking tot een rol van regisserende gemeente. Het overdragen van werkzaamheden vanuit de gemeente Borne aan derden staat regelmatig op de agenda van de raad. Het aantal verbonden partijen neemt hierdoor toe. Dit wordt ook door de provincie opgemerkt. In het kader van de toezichthoudende rol van de provincie wordt in 2015 een opmerking gemaakt dat de paragraaf verbonden partijen niet voldoet.

In december 2019 heeft de voorzitter van de rekenkamercommissie een rondje langs de fracties gedaan. Het doel was om van de raad te horen welke onderzoekthema's er bij de raad leven. Een van de uitspringende thema's was de verbonden partijen en met name ook de samenwerking bij de sociale dienst.

Probleemanalyse

In 2016 is het traject meer Grip op samenwerking gestart. In dit traject is met de gemeenteraad gesproken over het thema regisserende gemeente en hoe de raad er grip op moet krijgen/houden en hoe daarbij haar kaderstellende rol kan worden veiliggesteld. Door de gemeenteraad zijn de volgende uitgangspunten vastgelegd:

Mijn Borne 2030. Kernbegrippen zijn meer regie, minder uitvoering en meer samenwerking. Bestuur en ambtenaren moeten minder bepalend zijn. Er is behoefte aan verbinden en organiseren initiatieven etc.

In het raadsakkoord staat “De inrichting van het gemeentehuis past niet meer bij de manier waarop we willen dat de organisatie werkt: van buiten naar binnen, overheidsparticipatie, ondersteunen van bewoners, initiatieven, co-creatie en coproductie en verbindende beleidsterreinen. Kortom als regisserende netwerkorganisatie.” Dit is niet verder uitgewerkt in het coalitieakkoord. Vervolgens staat er in de beleidsbegroting wel het nodige vermeld, maar erg concreet is het begrip regisserende gemeente niet uit gewerkt.

Voor de gemeenteraad is niet duidelijk in hoeverre deze uitgangspunten terug te vinden zijn in de uitvoering van het gemeentelijk beleid. De wijze waarop de gemeente Borne haar rol als regisserende gemeente heeft opgepakt en uitvoert is niet helder.

Doelstelling onderzoek

De algemene doelstelling van het onderzoek wordt als volgt omschreven:

Zicht krijgen op wat een regisserende gemeente Borne is en welke rol zij in de praktijk speelt als regisseur bij de overgedragen taken.

Centrale vraagstelling

Welke visie heeft de gemeente Borne op de rol van een regisserende gemeente en op welke wijze wordt vormgegeven aan de rol als regisseur?

Deelvragen

1. Welke visie heeft de gemeente Borne als regisserende gemeente?
2. Op welke wijze heeft de gemeente Borne de visie vastgelegd in haar beleid?
3. Hoe is de regierol bij de raad geborgd in het kader van kaderstellend en controlerend orgaan?
4. Hoe is de regierol vastgelegd binnen het college van Burgemeester en wethouders en hoe wordt hier invulling aan gegeven?
5. Is voldoende inzichtelijk bij de besluitvorming wat de consequenties zijn van regievoering?
6. Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van regievoering?
7. Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces van uitbesteding?

Beleidskaders

In de nota Borne 2030 en het raadsakkoord zijn de beleidsuitgangspunten vastgelegd. Dit zijn de beleidskaders waarbinnen dit onderzoek zal plaatsvinden.

Normenkader

Aan de keuze voor regievoering ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.

De vorm van uitbesteding is duidelijk beschreven.

Tussen de betrokken actoren bestaat duidelijkheid over ieders rol.

De wijze van afstemming en de wijze waarop wordt gestuurd tussen meerdere partijen ligt vast.

De onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden liggen vast in de randvoorwaarden.

Randvoorwaarden voor monitoring liggen vast.

De wijze waarop sturing wordt gegeven bij uitbesteding is duidelijk vastgelegd

De wijze waarop controle en verslaglegging bij de raad is neergelegd ligt vast.

Keuze onderzoek

Op basis van een dossieronderzoek wordt een inventarisatie en analyse gemaakt van het besluitvormingsproces en afwegingskaders. Op basis van de analyse wordt een vragenlijst opgesteld welke gebruikt wordt als leidraad om de respondenten te interviewen.

Het onderzoek zal in eigen beheer gaan plaatsvinden.

Onderzoeksobjecten

- dossiers
- college besluiten
- raadsbesluiten
- collegeleden
- raadsleden
- ambtelijk medewerkers

Begroting en planning

Vooralsnog wordt uitgegaan van de inzet uren voorzitter rekenkamer commissie. Hiervoor staan gemiddeld 20 uur per maand. Op basis van de onderstaande tabel wordt de doorlooptijd van het onderzoek in beeld gebracht.