

# Wanneer de gemeente zichzelf beschouwt als regisseur, moet ze als gevolg daarvan maximale ruimte geven aan de spelers in het veld.

---

## 1 – Kenmerken van het Amersfoorts regiemodel

### Besturen is kerntaak

Het regiemodel is gebaseerd op een visie wat de belangrijkste taak van de gemeente is. In Amersfoort is die taak: besturen. De ambtelijke organisatie heeft als kerntaak het bestuur zo te ondersteunen dat het die verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken. Alle aandacht en energie is gericht op dat ene doel.

In een grote organisatie met veel uitvoerende ambtenaren bestaat het risico dat uitvoeringskwesties de aandacht afleiden van de kerntaak. Het uitvoeren van beleid wordt in Amersfoort daarom beslist niet gezien als exclusief domein van de overheid. Sterker nog, de overtuiging is dat marktpartijen er vaak beter voor zijn toegerust en dezelfde kwaliteit kunnen leveren, vaak voor minder geld.

De wereld van de uitvoering is in essentie het domein van bedrijven, burgers, marktpartijen, belangenorganisaties. Uitvoerend werk ziet Amersfoort als een activiteit die op basis van zakelijke contracten met externe partijen wordt georganiseerd. De gemeente stelt de randvoorwaarden. Mocht bepaald uitvoerend werk toch door ambtenaren zelf worden gedaan, dan geldt intern zo veel als mogelijk dezelfde zakelijkheid.

### Regisseren is ruimte geven

Bij de ontwikkeling van het model in de jaren 1995 en 1996 is de term regiewerkwijze ontstaan. De betiteling van de overheid als regisseur of zelfs dirigent is tegenwoordig zo algemeen dat het begrip aan scherpte heeft verloren. Amersfoort heeft een expliciete opvatting over bestuurlijke regie: de overheid reageert kaderstellend op maatschappelijke ontwikkelingen. Bij de ontwikkeling van dat kader en ook bij eventuele uitvoering, staan het benutten van de eigen kracht, energie en creativiteit van burgers, bedrijven, en instellingen centraal. Die moeten daar dan ook maximaal ruimte voor krijgen. De gemeente grijpt alleen in als betrokkenen er zelf niet uit komen. Deze regievisie is te vergelijken met die van het voormalige theatergezelschap Dogtroep: de regisseur zorgt voor basiscondities. De spelers krijgen alle ruimte om gezamenlijk iets groots tot stand te brengen.

De Amersfoortse regievisie bepaalt de manier waarop de gemeente samenwerking en inspraakprocessen vormgeeft en beleidskaders opstelt. Bij inspraakprocessen kiest de gemeente voor een kaderstellende, faciliterende rol en niet voor een sturende, belanghebbendenrol. Bij het maken van beleidskaders beperkt de gemeente zich tot de echte

hoofdpijnen. Bij grote ruimtelijke projecten kiest de gemeente voor geformaliseerde samenwerkingsconstructies met private partners met als neven doel risicospreiding.

### **Blijven uitleggen en evalueren**

De verschuiving van overheidsuitvoering naar semi-overheid of privaat is sinds de jaren zeventig een bekend verschijnsel. De meeste gemeenten kunnen zich nog maar amper herinneren dat ze een eigen woning-, energie-, of waterbedrijf hadden of een accountantsdienst of een slachthuis.

(...)

## **De overheid beschikt over een heel scala aan mogelijkheden, variërend van ‘helemaal zelf doen’ tot ‘overlaten aan de vrije markt’.**

---

### **2 – Het regiemodel nader bekeken**

#### **Symbiose met de markt**

Op de markt is je gulden een daalder waard, luidde de reclameslogan. Maar het woord markt heeft bij het publiek ook associaties met ondoorzichtigheid, willekeur en eigenbelang. Die begrippen roepen een spanning op met de overheidsdeugden transparantie, rechtsgelijkheid en publiek belang. Toch zet Amersfoort in haar organisatiefilosofie de markt centraal als *preferred supplier*, de voorkeursleverancier.

Traditioneel worden het publieke en het private domein vaak als aparte werelden opgevat. De overheid reguleert het verkeer tussen de twee domeinen op basis van verordening, beleid, regelgeving, handhaving of controle.

De overheid is ook een organisatie van mensen en dat heeft zijn gevolgen: wanneer uitvoering het gevolg is van beleid, is de eerste neiging om dat het liefst zelf aan te pakken. Naar gelang de politieke opvattingen vallen daar argumenten aan te koppelen als stuurbaarheid, werkgelegenheid, betrouwbaarheid en meer.

Deze handelwijze schept het beeld van belangentegenstelling. Dat kan een uitstekend vertrekpunt zijn wanneer er werkelijke tegenstellingen bestaan tussen algemeen belang en privaat belang. Heel vaak is daar juist geen sprake van. Een veel dynamischer perspectief ontstaat wanneer ‘markt’ geldt als het centrale speelveld in de stad. In de daarbij passende aanpak geeft het bestuur duidelijkheid over zijn ambities en maakt het essentiële keuzes vooraf. Die keuzes gaan over wat de gemeente wil en welk effect ze daarmee denkt te bereiken; het ‘wat’. Het ‘hoe’ moet de gemeente niet zelf kiezen, maar juist ter discussie stellen bij burgers, betrokkenen en bedrijven. Amersfoort nodigt deze andere partijen op de

markt uit om hun ruimte te pakken en mee te gaan ontwikkelen. Door alle ruimte te laten in de hoe-vraag, stimuleert de gemeente externe partijen om mee te doen.

In Amersfoort is deze marktbenadering op drie gebieden terug te vinden in de manier van werken: door derden, door zelf doen en door samenwerking (PPS).

Vanaf 1 januari 1997 voert de gemeente een groot aantal activiteiten niet meer zelf uit. Daar zijn omvangrijke taken en organisaties bij: de stadsreiniging, een centrale werkplaats en het onderhoud van openbare ruimte en groen bijvoorbeeld. Ook het beheer van sportaccommodaties, recreatiegebieden en onderwijsvoorzieningen is niet meer in handen van de gemeente. Datzelfde geldt voor de drukkerij, catering van het stadhuis, het theater- en congrescentrum en het ingenieursbureau. Ook hele kleintjes als de camping en de kinderboerderij staan op eigen benen. De meeste uitvoering is in handen van private organisaties. In de meeste gevallen gaat het om een NV, soms valt de keuze op een stichting. Voor zover de organisaties nog niet bestonden, zijn ze door de gemeente opgericht. Voor incidenteel werk, vooral technische specialismen, kiest Amersfoort sinds 1997 voor tijdelijke inhuur. Op het gebied van welzijn en cultuur bestond indertijd al geen gemeentelijke uitvoering. Wel zijn er nog gewestelijke samenwerkingsverbanden.

De subsidiëring aan stichtingen is, conform de regiewerkwijze, verschoven van input- of doelsubsidies, naar outputsubsidiëring met effect- of resultaattoetsing. Voor een aantal activiteiten bleek het niet mogelijk om ze op de invoeringsdatum van de nieuwe organisatie uit te besteden. De kredietbank, parkeren en parkeerpolitie, milieupolitie en begeleiding van werklozen zijn daarom later buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst.

### **De precieze motieven voor uitbesteding of verzelfstandiging verschillen per contract maar**

#### **berusten gemiddeld gesproken op de volgende, in de praktijk te toetsen verwachtingen:**

- Een marktpartij kan flexibeler inspelen op haar vakgebied dan een overheidsorganisatie.
- Te behalen schaalvoordelen maken de uitvoering goedkoper, verminderen de kwetsbaarheid en verhogen de vakkennis en innovatiedrang.
- Concurrentieverhoudingen leiden bij een marktpartij tot sterkere prikkels voor doelmatig werken dan binnen de overheid.
- Uitbesteding geeft keuzevrijheid tussen aanbieders.
- Veranderingen of versoering in uitvoering zijn eenvoudiger te realiseren, omdat het gemeentelijk traject rond aanpassing van functies, arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap en dergelijke niet meer geldt.
- Contracten en dienstverleningsovereenkomsten staan garant voor een zakelijke benadering van beleidsuitvoering.

De keuze tussen uitbesteden of verzelfstandigen verloopt in Amersfoort in fases.

De eerste stap bij het bepalen van de toekomst van een gemeentelijke activiteit is interne verzelfstandiging, daadwerkelijk of gesimuleerd. Daaruit moet blijken welke taken en kosten precies bij elkaar horen en hoeveel mensen erbij betrokken zijn. Dit mondt uit in een beschrijving van de product of dienst die de gemeente voortaan op de markt afneemt, inclusief de prijs die daar tegenover staat. In dit proces brengt Amersfoort ook de kosten en gevolgen van ontvlechting en desintegratie in kaart.

De gemeente kent verschillende varianten van uitbesteding. Over de verschillen en overeenkomsten op gebieden als rechtsvorm, aansprakelijkheid, aansturing, kwaliteitsborging, contractering, fiscaliteit, Europa en aandeelhouderschap staat meer in de uitgave over deelnemingen, 'Op afstand verbonden'.

### **Uitvoering door de gemeente: contractmanagement**

Van een aantal uitvoerende taken staat vast dat ze voorlopig bij de gemeente blijven. Belangrijke onderdelen zijn sociale zaken, burgerzaken en belastingen, bouwen woningtoezicht, financiën, juridische zaken, personeelszaken en organisatie, archief en documentatie en ICT. De brandweer is weliswaar betrokken in een proces van regionalisering maar blijft vooralsnog eveneens een gemeentelijke zaak. Voor deze taken is het regiemodel net zo goed van toepassing. Vanuit het principe ‘zo binnen, zo buiten’ gelden voor interne productie dezelfde omgangsvormen als voor de relatie met externe klanten en opdrachtgevers.

Vanuit het oogpunt kwaliteit van dienstverlening is dit organisatiebeginsel gemakkelijk te begrijpen. Daarom richt Amersfoort ook de interne bedrijfsvoering in op basis van opdrachtverlening, contractering en resultaatverantwoording. Het systeem van contractmanagement heeft juridisch geen status, maar moreel en cultureel wel. Het benadrukt de noodzaak tot resultaatgerichtheid. Directeuren zijn resultaatverantwoordelijk en hebben in ruil daarvoor ook zo volledig mogelijk bevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel gebied. Het systeem kent koppelingen met de beslissingen over beoordeling en beloning. (...)

### **Uitvoering met marktpartijen: PPS**

Wanneer de gemeente specifieke resultaten in een bepaald gebied wil bereiken gedurende een bepaalde periode, kiest Amersfoort voor publiek private samenwerking (PPS). (...)

Een PPS past bij de regiewerkwijze. Essentieel kenmerk is het benutten van de energie van marktpartijen. Zij dragen de helft van het risico voor het realiseren van de publieke doelstellingen en in ruil daarvoor laat de gemeente het realiseren van commerciële doelstellingen van de marktpartijen toe. Duidelijke en goed vastgelegde afspraken plus een evenwichtige verdeling van taken en risico's zijn van essentieel belang. De partijen hebben gedeelde belangen, maar ze ontmoeten bij de uitvoering ook tegenstellingen.

Hoe Amersfoort omgaat met de verschillende marktpartijen staat beschreven in de uitgave over deelnemingen.

### **Ambtelijke en politieke sturing**

De markt centraal stellen, betekent niet dat de gemeente verder alles overlaat aan het vrije spel van krachten. De overheid blijft in veel gevallen eindverantwoordelijk voor de uitvoering. Soms zijn zakelijke afspraken over het ‘wat’ toereikend om die verantwoordelijkheid inhoud te geven. Maar in veel gevallen hebben burgers en bedrijven geen keuzevrijheid en moeten zij overheidsdiensten afnemen van een monopolist. In die gevallen scherpt Amersfoort contracten aan om het ‘hoe’ specifiek te omschrijven..

Om de kwaliteit van alle uitbestede taken te garanderen is sturing nodig. Dit legt Amersfoort bij voorkeur vast in een meerjarige dienstverleningsovereenkomst. Hierin staan prestatieafspraken inclusief spelregels voor afwijking en bijstelling. Afhankelijk van het soort product of dienst kunnen er ook bepalingen worden opgenomen over integriteit, transparantie, klantbehandeling, klachtenafhandeling en rapportages.

De beleidsdoelstellingen van de gemeenteraad zijn het startpunt voor prestatieafspraken. De formulering vergt nauwgezette afweging: bijstellingen na het afsluiten van het contract zijn in de regel prijzig. De realiteit is ook dat dit type uitbestedingen niet eenvoudig is terug te draaien. Het is daarom wenselijk manoeuvreerruimte in een contract op te nemen.

Als politieke opvattingen wijzigen, hoeft dan niet direct het hele contract te worden opgebroken.

Om de voordelen van de marktwerking te behalen, is het de kunst om het bedrijf zo veel mogelijk ruimte te laten in de manier waarop het de resultaten behaalt. Wanneer de overheid detaileert en specificiert, verschijnen er beperkende bepalingen in het contract die minder ruimte voor eigen bedrijfsvoering overlaten. De kosten stijgen, niet alleen voor het bedrijf, maar ook voor de controle door de gemeente. Als het voor een bepaalde taak toch de bedoeling is om zeer nauwgezet en gedetailleerd te sturen en verantwoording te vragen, dan is het bedrijfseconomisch goedkoper om de uitvoering toch aan eigen ambtenaren op te dragen.

### **Maatschappelijke aspecten**

Het op grote schaal benutten van de markt voor het realiseren van publieke doelstellingen is niet onomstreden. Landelijk klonk er de eerste jaren van de 21e eeuw veel publicitaire onvrede over verzelfstandigingen, vooral van die van de rijksoverheid. Onder invloed hiervan heeft ook de Amersfoortse gemeenteraad het onderwerp kritisch benaderd, met als centrale vraag: Hebben wij nog wel invloed op wat er gebeurt?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, laat Amersfoort doorlichtingen en evaluaties uitvoeren. Over het algemeen zijn de conclusies positief. Toch voelen veel bestuurders zich niet gerust op het veelvuldig uitbesteden van overheidstaken en het vergroten van de rol van marktpartijen. Dat zit minder in de argumentatie als wel in de beleving. Inmiddels is een ervaringsgegeven dat elke nieuw verkozen gemeenteraad de typische kenmerken van de Amersfoortse regiewerkwijze weer ter discussie stelt. Toelichting en onderzoek blijft daarom noodzakelijk. Voor individuele burgers heeft de keuze voor een regiemodel geen directe voor- of nadelen, als er maar goede afspraken zijn gemaakt over voorlichting en klantcontacten. De burger krijgt immers voor verschillende diensten te maken met uitvoering door bedrijven in plaats van door de gemeente. Aanvankelijk was in Amersfoort het uitgangspunt dat contacten over de uitvoering inclusief klachten en vragen maximaal via de nieuwe ondernemingen moesten lopen. Met goede voorlichting en een paar jaar gewenningstijd blijkt dat goed te gaan bij zaken als reiniging, sport, of parkeren. Maar bij kwesties rond de leefomgeving en over de openbare ruimte werkt dat niet, omdat er geen herkenbare externe partij is. De logica van de burger leidt ertoe dat die zich toch bij de gemeente meldt. Daarom heeft Amersfoort voor de openbare ruimte een gemeentelijk meldpunt (frontoffice) ingesteld dat de informatie doorleidt naar de externe organisatie die klacht of melding moet oplossen. Het meldpunt verzorgt ook de terugkoppeling naar de beller. Bij een peiling onder bedrijven die veel met en voor de gemeente werken, eind 2004, blijkt dat zij grote waardering uiten voor de regiewerkwijze. (...)