



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Handvatten PS voor netwerksturing

lessen uit het programma Stad en Regio

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mw. S. Spenkelink MSc en mw. drs. K. IJssels. Het onderzoeksteam is ondersteund door dhr. drs. P. Houtsma.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Handvatten PS voor netwerksturing

lessen uit het programma Stad en Regio

Deventer, juni 2016

Voorwoord

Tijdens de fractiegesprekken voor het onderzoeksprogramma 2016 kwam het programma Stad & Regio op als onderwerp voor onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland. Statenleden hadden vragen over de sturing en controle op het programma. Ook het zicht op de totstandkoming van programma's en projecten was – ondanks de veelheid aan informatie – voor Statenleden een aandachtspunt. Anno 2016 is het programma Stad & Regio bijna afgerond: de eindrapportages volgen in het najaar. Ons onderzoek richt zich vooral op de lessen die uit het programma getrokken kunnen worden voor de controlerende en kaderstellende rol van de Staten. Lessen die een handreiking vormen voor toekomstige programma's die in samenwerking met anderen worden opgestart. Zoals bijvoorbeeld de Gebiedsopgaven.

De handreiking heeft niet het karakter van een blauwdruk. Er bestaat immers niet één ideaaltypisch sturingsmodel dat past op alle vormen van beleidsuitvoering. Wel zijn er volgens ons drie thema's die Staten en College langs zouden moeten willen lopen als ervoor wordt gekozen om in samenwerking met partners aan de slag te gaan: de gevolgen van netwerksturing voor de rolinvulling, de afbakening van het speelveld en de regels van het spel.

Omdat in juni 2016 de Uitvoeringsstrategie Aanpak en uitvoering Gelderse Gebiedsopgaven door Provinciale Staten (PS) worden besproken, hebben we een eindspurt ingezet voor dit onderzoek. We denken namelijk dat bij de behandeling van de uitvoeringsstrategie het onderzoek van de rekenkamer van nut kan zijn. Dat we het onderzoeksrapport nu kunnen presenteren is dankzij de medewerking van het College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie, wij zijn hen daar zeer erkentelijk voor. Daarnaast danken wij de experts die met ons mee hebben gedacht bij het trekken van lessen uit het programma Stad en Regio. En wij vertrouwen erop dat PS hun voordeel doen met dit onderzoek bij toekomstige samenwerking van de provincie met partners.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Leeswijzer	6
1 Conclusie en aandachtspunten	8
2 Democratische legitimiteit bij netwerksturing; de lessen ...	14
3 Reactie GS en nawoord	20
3.1 Reactie GS Gelderland.....	20
3.2 Nawoord Rekenkamer	23

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een nota van bevindingen en een bestuurlijke nota.

In deel 1, de bestuurlijke nota presenteren wij onze bestuurlijke boodschap.

In deel 2, de nota van bevindingen, beschrijven we uitgebreid de resultaten van het onderzoek. De nota van bevindingen fungeert als onderbouwing voor de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen treft u ook de onderzoeksaanpak en een bronnenlijst aan.

De [nota van bevindingen](#) kunt u vinden op onze website. In de bestuurlijke nota hebben wij verwijzingen naar de nota van bevindingen als volgt weergegeven [voor meer informatie zie hoofdstuk x van de nota van bevindingen].

DEEL 1

Bestuurlijke nota

1 Conclusie en aandachtspunten

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de resultaten van haar onderzoek naar de democratische legitimiteit van het programma Stad en Regio. De focus ligt daarbij op de lessen die ten aanzien van de democratische legitimiteit getrokken kunnen worden uit dit programma, ten behoeve van toekomstige programma's die samen met partners worden uitgevoerd.

1.1 Inleiding

In de voorbereiding op dit onderzoek gaven Statenleden aan dat het voor hen moeilijk is (geweest) om - ondanks veel informatie over het onderwerp - goed zicht te krijgen op de totstandkoming van en de besluitvorming over het programma Stad en Regio. Hierbij werd de term "democratische legitimiteit" aangehaald. Statenleden gaven aan dat zij voor de invulling van hun rol bij de gebiedsopgaven graag willen beschikken over de lessen die uit de sturing en controle op Stad en Regio kunnen worden getrokken. Statenleden zouden de onderzoeksresultaten graag willen ontvangen voordat de eerstvolgende begroting behandeld wordt. Omdat de uitvoeringsstrategie Gebiedsopgaven in juni 2016 in de commissie wordt behandeld, bieden we het rapport voor die tijd aan.

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de ervaringen met Stad- en Regiocontracten ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de Staten bij de gebiedsopgaven?

In de volgende paragraaf geven we de conclusie uit dit onderzoek weer, gevolgd door een aantal aandachtspunten. Voordat we de conclusie presenteren geven we een korte schets van het programma Stad en Regio en ook van het begrip netwerksturing; de sturing bij een programma dat in samenwerking met partners wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 2 wordt vanuit het thema netwerksturing nader ingegaan op de aandachtspunten en worden de lessen voor toekomstige programma's die in

samenwerking met partners worden uitgevoerd meegegeven. De lessen kunnen daarmee breder toegepast worden dan de gebiedsopgaven.

Programma Stad en Regio

Het programma Stad en Regio bestaat uit meerjarige contracten die de provincie Gelderland in april 2012 en juni 2013 heeft afgesloten met zes regio's, acht grote steden en vijf kleine steden. De overkoepelende doelstelling voor deze contracten is 'dynamische steden en vitale regio's'. De inhoud van de uitvoeringsprogramma's die aan de contracten ten grondslag liggen, is in samenwerking met de steden en regio's tot stand gekomen. De steden en regio's hadden hierbij het voortouw; zij kunnen immers het beste aangeven wat er nodig is om te komen tot dynamische steden en vitale regio's. Onderdeel van de contracten met de grote steden zijn Sleutelprojecten. Sleutelprojecten zijn gebiedsontwikkelingsprojecten die belangrijk zijn voor de stad en die een regionale uitstraling hebben. De provincie Gelderland heeft zich in 2007 gecommitteerd aan deze Sleutelprojecten met een looptijd tot en met 2017.

De financiële bijdrage van de provincie aan het programma Stad en Regio is ongeveer € 245 mln., de beoogde bijdrage van gemeenten, regio's en derden lag op € 913 mln¹. De contracten liepen eind 2015 af en de eindafrekening vindt in het najaar van 2016 plaats. De Sleutelprojecten lopen nog door tot en met 2017 en de eindafrekening vindt plaats in het najaar van 2018.

Vanuit de Omgevingsvisie gaat de provincie Gelderland nu verder werken met zes gebiedsopgaven. Deze zijn benoemd vanwege hun economische en maatschappelijke belang voor de provincie. Voor elke gebiedsopgave worden de ambitie en thema's met - voor de betreffende regio relevante- partners geformuleerd.

Netwerksturing

Steeds duidelijker wordt dat de (provinciale, regionale en lokale) overheid niet (meer) in staat is om complexe maatschappelijke vraagstukken alleen op te lossen. Zij zal daarvoor samenwerking moeten zoeken met partners die ook belang hebben bij de oplossing ervan. Voor het programma Stad en Regio heeft de provincie de samenwerking gezocht en gevonden met andere overheden en met derden. Voor de werkwijze waarbij de invulling van beleid tot stand komt samen met partners worden diverse termen gebruikt, waaronder cocreatie en netwerksturing. Cocreatie is door de provincie Gelderland ingezet voor de totstandkoming van de omgevingsvisie. Voor de sturing rond het programma Stad en Regio heeft de provincie geen specifieke term gebruikt. Wij hanteren in dit onderzoek de term netwerksturing. Het is een bewuste keuze om niet de term cocreatie te gebruiken omdat dit -in onze ogen- onlosmakelijk verbonden is aan de omgevingsvisie waarbij in tegenstelling tot het programma Stad en Regio ook (niet gekozen) burgers mee konden praten. In het volgende hoofdstuk komt de term netwerksturing nader aan de orde.

¹ Beleidsrekening 2014

1.2 Conclusie

De conclusie van dit onderzoek luidt als volgt:

Het programma Stad en Regio is democratisch legitiem; Provinciale Staten hebben kaders gesteld en hebben kunnen controleren. PS hebben dit echter gedaan vanuit de traditionele sturingsfilosofie (met focus op doelen en middelen). Bij programma's die in samenwerking met andere overheden en derden tot stand komen (netwerksturing) past dit niet. Het gevolg is een overmaat aan verantwoordingsactiviteiten en daarmee frustratie en ondanks al deze informatie het gevoel bij PS dat zij weinig grip hebben op het programma Stad en Regio. De lessen hebben dan ook betrekking op de wijze van sturing en controle binnen netwerksturing en zijn daarmee relevant voor alle programma's die in samenwerking met anderen worden opgepakt:

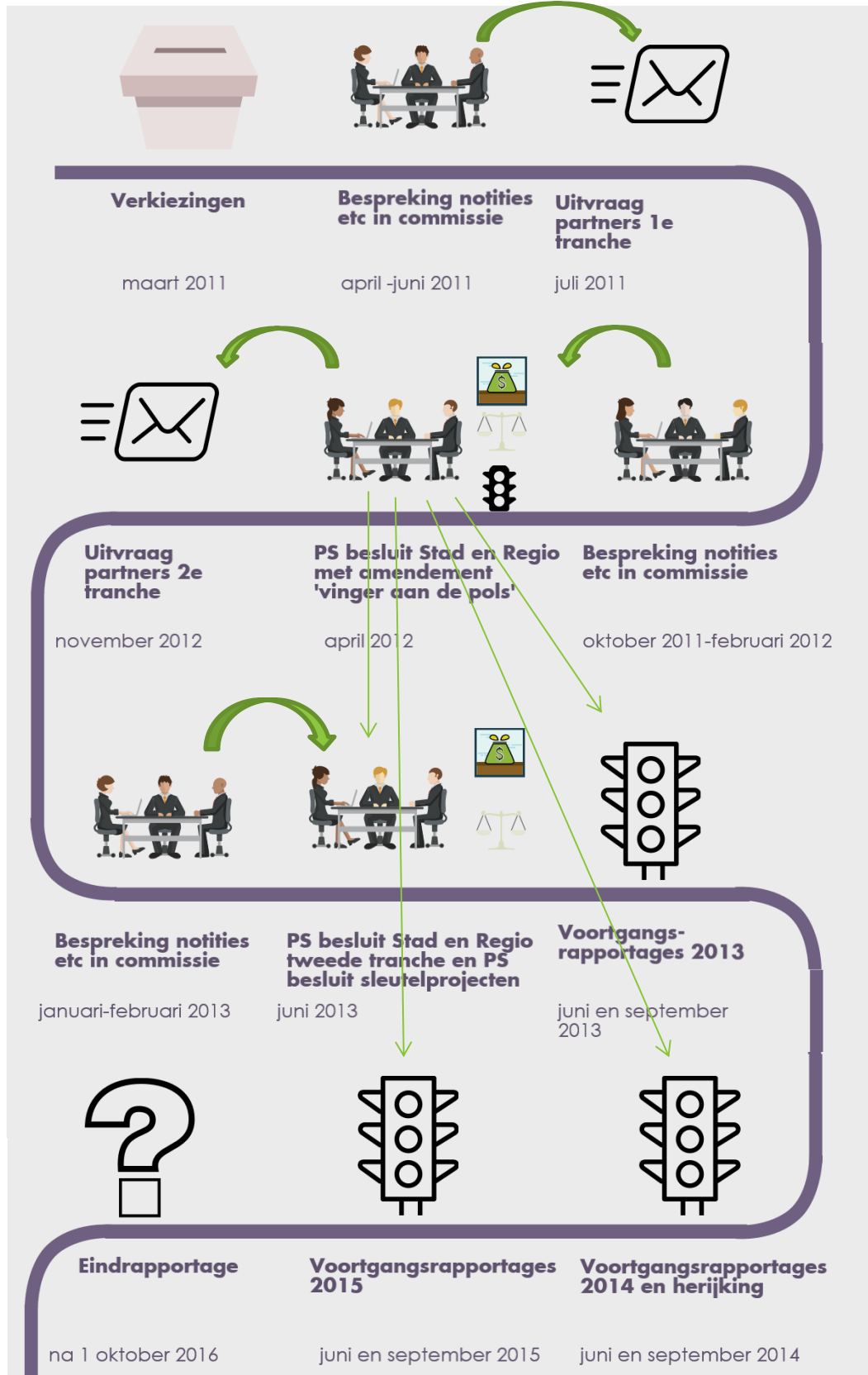
1. Maak een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en accepteer de consequenties voor de rol van PS en GS
2. Bepaal het 'speelveld': maak de eigen ambitie van de provincie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk
3. Bepaal de 'spelregels': wie doen er mee, wat zijn de go/no go-momenten in het proces, wat zijn voor u belangrijke aspecten in het proces, hoe gaat u deze bewaken, hoe en wanneer wilt u geïnformeerd worden over de resultaten in relatie tot de door u geformuleerde ambities

Hierna lichten we onze conclusie toe en komen we tot een aantal aandachtspunten die we in het volgende hoofdstuk hebben uitgewerkt tot de lessen voor sturing en controle binnen netwerksturing.

1.2.1 Programma Stad en Regio is democratisch legitiem

In de volgende figuur zijn de momenten aangegeven waarop PS kaders hebben gesteld en controle hebben uitgeoefend, buiten de P&C-documenten om.

Figuur 1: Democratische legitimiteit Stad en Regio



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

De figuur laat het proces zien vanaf de verkiezingen in maart 2011 tot de eindrapportage die na 1 oktober 2016 wordt verwacht. De input van de Staten is betrokken in zowel de uitvraag aan de partners als in de voorstellen die aan PS worden voorgelegd. Bij de besluitvorming in april 2012 hebben de Staten met een amendement meer grip op het programma Stad en Regio proberen te krijgen. [Voor meer informatie zie hoofdstuk 4 en 5 van de nota van bevindingen]

Expliciete keuze voor netwerksturing inclusief de rolverdeling daarbij ontbreekt

Uit het onderzoek blijkt dat de keuze om in samenwerking met partners maatschappelijke vraagstukken aan te pakken inclusief de consequenties daarvan voor de rolverdeling tussen PS en GS in de periode van het programma Stad en Regio niet expliciet gemaakt is. Het programma Stad en Regio is de logische opvolger geweest van het Grote en Kleine Stedenbeleid en het Regionaal Samenwerkingsprogramma, zonder dat er tussen GS en PS aanvullende afspraken zijn gemaakt over de rolverdeling. [Voor meer informatie zie hoofdstuk 4.1 van de nota van bevindingen] Het is van belang dat PS zich realiseren dat de keuze voor netwerksturing vraagt om een andere rolinvulling en bespreken wat die andere rolinvulling dan is.

Kaderstellende rol PS; ruimte kaders versus sturing door PS

PS hebben door het stellen van inhoudelijke en financiële kaders richting kunnen geven aan de doelen die de provincie beoogt met de uitvoering van het programma Stad en Regio. Deze kaders betreffen zowel de inhoud als de financiën. Daarnaast hebben PS extra verantwoordingsmomenten 'afgedwongen' en zich zelf een grotere rol toebedeeld bij het accorderen van eventuele wijzigingen in de programma's van partners dan GS hadden beoogd.

De ambitie om tot dynamische steden en vitale regio's te komen met behulp van economische structuurversterkende projecten, de leefbaarheid in de wijken te versterken en de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen is ruim omschreven. Dit maakt dat nagenoeg alle programma- en projectvoorstellen van de steden en regio's hierin te passen zijn. In de uitvraag aan partners hebben GS en PS suggesties voor thema's meegegeven en daarnaast ruimte gelaten voor eventuele andere thema's die bestuurlijk gezien prioriteit hebben. De vraag kan worden gesteld of PS zelf voldoende richting hebben gegeven aan het programma Stad en Regio met een financieel kader van € 245 mln. Uit het onderzoek blijkt overigens dat voor alle onderzochte contracten geldt dat er een koppeling gemaakt kan worden met één of meer sectorale doelen van de provincie Gelderland naast de doelen van het programma Stad en Regio. [Voor meer informatie zie hoofdstuk 7 van de nota van bevindingen] Accountmanagers van de provincie hadden al overleg met steden en regio's gevoerd en ook bestuurlijk overleg had al plaats gevonden voor de formele indiening van de subsidieaanvraag. Daarmee bleef de rol van de subsidieafdeling bij de beoordeling van de aanvragen in vergelijking met andere regelingen beperkt. [Voor meer informatie zie hoofdstuk 6.3 van de nota van bevindingen] Hieruit blijkt dat netwerksturing ook consequenties heeft voor de interne bedrijfsvoering, waaronder de interne checks & balances.

Controlerende rol; controle en bijsturing op inhoud door PS beperkt mogelijk, instrument werkbezoeken niet ten volle benut

PS hebben hun controlerende rol op de uitvoering van het programma Stad en Regio via o.m. het amendement 'Vinger aan de Pols' scherp aangezet. [Voor meer informatie zie hoofdstuk 4.2.3 van de nota van bevindingen] Dit resulteerde in een omvangrijk aantal

voortgangsrapportages en daarmee informatiemomenten over de uitvoering. Ondanks de veelheid aan informatie, of mogelijk juist daardoor, hebben PS het gevoel weinig grip te hebben op het programma Stad en Regio.

De boodschap uit de voortgangsrapportages kan samengevat worden als ‘het loopt over het algemeen goed en waar dat nog niet het geval is, daar houden we het in de gaten’.

De rapportages bieden PS informatie over de voortgang, maar geen bijsturingmogelijkheden; de uitvoering is in handen van partners en GS. Met effectrapportages zouden PS meer inzicht hebben gekregen in de noodzaak om bij te sturen. Deze ontbraken echter in de jaarrekeningen van de afgelopen jaren, overigens zijn effecten over het algemeen niet zo snel zichtbaar. [Voor meer informatie zie hoofdstuk 5.1 van de nota van bevindingen] Tegelijkertijd is het van belang dat de Staten zich realiseren dat de uitkomst van een gezamenlijk proces lopende de rit niet of nauwelijks meer te beïnvloeden is door PS. Dat neemt niet weg dat PS gedurende de uitvoering van het programma vinger aan de pols hadden kunnen houden. Het middel werkbezoeken door PS om actief zicht te krijgen op de voortgang van de uitvoering is na een eerste opstart niet verder ingezet.

Voor 1 oktober 2016 moeten partners een eindverantwoording inleveren, PS krijgen daar naar verwachting een terugkoppeling over. Uit ons onderzoek is gebleken dat niet alle effecten door partners meetbaar zijn geformuleerd dan wel zijn voorzien van referentiewaarden. [Zie voor meer informatie hoofdstuk 6.2 van de nota van bevindingen] Dit maakt een beoordeling van de gerealiseerde effecten voor PS niet eenvoudig. Daarnaast worden niet alle bijdragen van derden aan een accountantscontrole onderworpen². [Zie voor meer informatie hoofdstuk 6.4 van de nota van bevindingen] PS dienen zich hiervan bewust te zijn bij de beoordeling van de eindverantwoording.

Deze aandachtspunten worden in het volgende hoofdstuk in het perspectief van netwerksturing geplaatst.

² Omdat het beoordelen van de bijdragen van derden lastig bleek, is in het controleprotocol (Provinciaal Blad 2012 nr. 181) afgesproken dat de omvang van de controle beperkt kan blijven tot 2x de bijdrage van de provincie. Dit betekent dat wanneer de bijdrage van de gemeente net zo groot is als die van de provincie dat derden-middelen in principe buiten beschouwing kunnen worden gelaten in de controle. Wanneer de bijdrage van de gemeente lager is dan de bijdrage van de provincie, dient ook (een deel van) de bijdrage van derden in de controle te worden betrokken.

2 Democratische legitimiteit bij netwerksturing; de lessen

In dit hoofdstuk leggen we de bevindingen uit ons onderzoek naast netwerksturing. Dit leidt tot lessen voor sturing en controle binnen netwerksturing.

2.1 Inleiding

Uit het onderzoek zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen:

- Expliciete keuze voor netwerksturing plus de daarbij behorende rolverdeling tussen GS en PS
- Ruime kaders versus sturing PS
- Controle en bijsturing op inhoud beperkt mogelijk, instrument werkbezoeken niet ten volle benut

Deze aandachtspunten komen in dit hoofdstuk terug afgezet tegen netwerksturing en monden uit in drie lessen:

1. Maak een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en accepteer de consequenties voor de rol van PS en GS
2. Bepaal het 'speelveld': maak de eigen ambitie van de provincie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk
3. Bepaal de 'spelregels': wie doen er mee, wat zijn de go/no go-momenten in het proces, wat zijn voor u belangrijke aspecten in het proces, hoe gaat u deze bewaken, hoe en wanneer wilt u geïnformeerd worden over de resultaten in relatie tot de door u geformuleerde ambities

We maken voor dit hoofdstuk gebruik van inzichten uit de literatuur³ en de input van externe deskundigen die wij bij ons onderzoek hebben betrokken. We vullen dit hoofdstuk aan met bevindingen uit het onderzoek. Deze zijn als volgt weergegeven:

Bevinding: in een groen blok vindt u bevindingen die illustreren op welke manier binnen het programma Stad en Regio / de provincie Gelderland hieraan invulling is gegeven.

2.2 Netwerksturing vraagt om een expliciete keuze

Wat is eigenlijk netwerksturing? En wat zijn de gevolgen van netwerksturing voor de positie van PS?

Wij hanteren in dit onderzoek de volgende definitie van netwerksturing als beschrijving van de samenwerkingsrelatie tussen provincie en steden en regio's: *"het vermogen om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen of kansen te benutten. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerken maar ook om het bewerkstelligen van zichtbaar resultaat"*⁴.

Hierna gaan we in op redenen om te kiezen voor netwerksturing en vervolgens op de consequenties van netwerksturing voor de rol van PS.

15

Handvatten PS voor netwerksturing

Keuze voor netwerksturing

Er zijn drie redenen aan te geven waarom een overheidsorganisatie kan kiezen voor samenwerking in de vorm van netwerksturing⁵:

1. Om draagvlak te verkrijgen
2. Omdat je zelf onvoldoende geld of kennis hebt voor de ambitie die er ligt
3. Omdat de oplossing vooral bij derden ligt

Als geen van deze redenen geldt, is er geen reden om te kiezen voor netwerksturing en kan de provincie het eenvoudiger (en waarschijnlijk sneller) zelf doen.

³ Overigens is er in de wetenschap nog weinig aandacht voor de rol van volksvertegenwoordigers in netwerksturing.

⁴ Provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving; Kiezen, verbinden én doorzetten. Drs. C.P.A. Zoon; masterscriptie Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

⁵ Samenwerken in beleidsnetwerken. T.J.N.M. de Bruijn, in Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap", redactie: A. Hoogerwerf, Michiel Herweijer; 8e druk.

Zowel in het Coalitieakkoord 2007 als dat uit 2011 wordt aangegeven dat de werkwijze van samenwerking met stedelijke en regionale partners een succesvolle is om bij te dragen aan de leefbaarheid in steden en regio's. Er wordt veel belang gehecht aan het partnerschap om economische en sociale doelen, programma's en projecten in steden en regio's na te streven.

Consequenties van netwerksturing voor rol PS: andere rolinvulling

De consequentie van netwerksturing is dat de uitkomst in 'samenspraak' tot stand komt. Dit betekent dat de uitkomst niet van te voren vast staat omdat ook de andere partijen hun aandeel hebben. In de loop der tijd kunnen er daarnaast veranderingen in de beoogde uitkomst optreden. Dit vereist een andere rolinvulling van PS; betrokken maar op grotere afstand van de inhoud. Wanneer PS dat niet (kunnen) accepteren is netwerksturing geen optie. Wanneer gekozen wordt voor netwerksturing is het van belang om deze keuze consistent en coherent door te voeren en te waken voor de valkuil van de traditionele sturingsfilosofie.

Bij het programma Stad en Regio is de keuze niet expliciet gemaakt. PS hebben in eerste instantie vooral impliciet kaders meegegeven en zijn op het moment van expliciete kaderstelling (april 2012) in de controle-reflex geschoten; zij hebben gevraagd om meer voortgangsrapportages en meer invloed op wijzigingen in de programma's van steden en regio's.

16

Handvatten PS voor netwerksturing

Netwerksturing ofwel het in samenwerking met andere betrokken partners vanuit een gezamenlijke ambitie nastreven van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, is bij het programma Stad en Regio en voorlopers een succesvolle werkwijze gebleken. Netwerksturing heeft echter consequenties voor de positie van de Staten in het besluitvormingsproces; het vraagt om een andere rolopvatting. Meer aandacht voor het proces en meer ruimte laten aan anderen ten aanzien van de inhoud. Dat vraagt (ook) van PS dialoog voorafgaand, tijdens en na afloop van de netwerksturing. Het is daarom van belang om de keuze voor netwerksturing expliciet te maken en de consequenties daarvan door te voeren. Deze consequenties komen in de volgende paragrafen aan bod.

Les 1: maak een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en accepteer de consequenties voor de rol van PS en GS

De rolinvulling van PS kan niet los worden gezien van de rol die GS invult. De keuze voor netwerksturing en de consequenties die hieraan vastzitten voor PS, leggen een dure plicht bij GS om politiek-bestuurlijke besluitvorming die gaandeweg plaatsvindt in een open houding voor te leggen aan PS en daarover een betekenisvolle dialoog te voeren.

2.3 Bepaal het speelveld

Eén van de gevolgen van netwerksturing is dat je niet de ‘alleen-bepaler’ bent. Dat betekent dat PS ruimte en vertrouwen moeten geven aan GS en maatschappelijke partners. In een Statenbrief uit januari 2015 over de doorontwikkeling van de bestuursstijl in Gelderland⁶ formuleerden GS dit als volgt: *‘Per opgave bepaalt de provincie haar inzet en ambitie en kiest bewust een aanpak. In de relatie tussen PS en GS betekent dit dat PS vaker op doelen stuurt en minder op middelen. Dat vraagt moed van u, om vertrouwen aan het college en aan maatschappelijke partners te geven. Dat vraagt op bepaalde momenten een andere rol van u, afhankelijk van de opgave en de fase in het proces’.*

Dat wil niet zeggen dat PS moeten loslaten, het vraagt om een andere rolopvatting van PS. Die begint bij het bepalen van het speelveld: wat wilt u als Staten bereiken? Het is van belang om de koppeling met de eigen doelen voor ogen te houden. Wanneer u te weinig richting meegeeft, verliest u de democratische legitimiteit want dan stuurt u te weinig terwijl u wel de middelen beschikbaar stelt. Als u teveel richting meegeeft, dan blijft er geen ruimte over voor partners. Dit blijft een lastig evenwicht. Hierbij is het van belang dat GS het ook als hun taak zien dat in PS op de relevante momenten wezenlijke afwegingen kunnen worden gemaakt en zij PS als het ware zo ‘meenemen’ in de besluitvormingsprocessen.

Bij het programma Stad en Regio kan de vraag gesteld worden of PS zelf voldoende richting hebben gegeven aan het programma Stad en Regio met een financieel kader van € 245 mln. De kaders waren zodanig ruim geformuleerd dat nagenoeg alle programma’s van steden en regio’s passen.

⁶ PS2015-07 Over Bloedsomloop: bestuursstijl doorontwikkeling in Gelderland.

Uit de evaluatie van de Sleutelprojecten komt de consequentie van (te) veel ruimte laten duidelijk naar voren:*

Bij de evaluatie van Sleutelprojecten wordt de principiële vraag gesteld of de Sleutelprojecten na alle bijstellingen nog steeds voldoen aan de ambitie en de doelstellingen vanuit de provincie. "Fasere (uitvoeringstermijn verlengen) en dus programma later en in kleinere volumes realiseren, of meer organische ontwikkelen en inspelen op transitie door tijdelijk anders te bestemmen worden steeds meer als realistische optie beschouwd door partijen. Een risico kan zijn dat het realiseren van de totale ambitie niet gehaald wordt [...] Belangrijk is dat, indien projecten vanuit de provincie (financieel) ondersteund worden, de motivatie daarvoor helder is" Over de rol van de provincie als subsidievertrekker wordt gesteld "de voorwaarden waaronder zij dit doet zijn in de beschikkingen globaal gehouden. Daar was een motivatie voor. Het vrijer laten van gemeenten betekende meer flexibiliteit [...]. Deze keuze van de provincie legt meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten omdat zij kunnen schuiven met middelen binnen het programma, mits de beoogde resultaten worden gehaald [...]. Keerzijde van het niet formuleren van toetsbare voorwaarden is dat het voor de provincie lastiger te beoordelen is in hoeverre resultaten nog bijdragen aan de eigen ambities en doelstellingen".

* PS2013-520 AT Osborne in opdracht van de provincie Gelderland 2013

Les 2: Bepaal het 'speelveld': maak de eigen ambitie van de provincie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk

2.4 Bepaal de spelregels

Netwerksturing betekent dat PS meer afstand hebben ten opzichte van de inhoud van het beleid; u moet de nadere invulling van een programma en de uitvoering overlaten aan GS en maatschappelijke partners. Netwerksturing wil niet zeggen dat de Staten na het formuleren van de ambitie maar moeten afwachten wat er van terecht komt. Het betekent wel dat u moet sturen op de kwaliteit en de borging van het gezamenlijke proces. Hoe wordt het proces vormgegeven? Wie doen er mee? Zijn dat naar uw mening alle relevante partijen? Hoe bewaakt u dat al deze partijen hun inbreng kunnen leveren in het proces?

Om ook tijdens het proces van netwerksturing de kwaliteit ervan te kunnen bewaken is het goed om bij de start afspraken te maken over de manier waarop u informatie kunt verkrijgen. Hoe wilt u worden geïnformeerd over de resultaten van het proces afgezet tegen de door u geformuleerde ambities? Op welke aspecten (in relatie tot het proces) verlangt u terugkoppeling door GS? Maar ook op welke momenten en hoe houdt u zelf vinger aan de pols om zo nodig het gesprek met GS aan te gaan? En wat heeft u daarvoor nodig? Naast de organisatie van werkbezoeken kan gedacht worden aan

informatie die PS desgewenst zelf moet kunnen verzamelen bijvoorbeeld via een project-website. Dit vraagt om actuele, relevante en raadpleegbare informatie, waarover u bij de start van het proces afspraken kunt maken.

Met het sturen op de kwaliteit en de borging van het gezamenlijke proces voorziet u in de voorwaarden om te kunnen vertrouwen op een goede uitkomst. Daarbij past de opmerking dat het 'goede' van de uitkomst niet altijd in meetbare termen kan worden gedefinieerd. Voor PS is het van belang zich daar bewust van te zijn en -bij de start- met partners het gesprek aan te gaan over wat er aan effecten beoogd wordt.

Het borgen van de kwaliteit van het proces vraagt tijd. Een langere tijdshorizon (dan 4 jaar) ligt dan ook voor de hand, ook omdat netwerksturing zal worden toegepast op complexe maatschappelijke problemen die niet binnen een periode van vier jaar zullen zijn opgelost. Dit betekent ook dat na verkiezingen door de 'nieuwe' Staten stil moet worden gestaan bij de keuze voor netwerksturing.

Niet alleen de rolinvulling van PS verandert bij netwerksturing, ook die van gemeenteraden. Dat biedt mogelijkheden om samen op te trekken en bijvoorbeeld gezamenlijke werkbezoeken te (laten) organiseren.

Les 3: Bepaal de 'spelregels': wie doen er mee, wat zijn de go/no go momenten in het proces, wat zijn voor u belangrijke aspecten in het proces en hoe gaat u deze bewaken, hoe en wanneer wilt u geïnformeerd worden over de resultaten in relatie tot de door u geformuleerde ambities?

2.5 Nabeschuiving: netwerksturing en democratische legitimiteit

Zoals hiervoor betoogt, vraag netwerksturing om een andere rolinvulling door PS. Het primaat van de politieke besluitvorming ligt immers niet alléén bij het provinciebestuur. In het netwerk sturen ook anderen, zoals gemeentebesturen en bedrijven. Voor de democratische legitimiteit betekent dit dat transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid belangrijke waarden vormen voor PS om de aandacht op te vestigen. Transparantie over de 'deals' die tot stand komen. Kenbaarheid dat partners van elkaar weten hoe ze in het proces opereren (PS en gemeenteraad samen bijvoorbeeld). Voorspelbaarheid dat in de uitwerking en uitvoering van kaders en de besteding van middelen een zekere logica zit die voor de partners te herkennen is en dat het spel 'leesbaar' is voor iedereen; er is geen blackbox (of die is in ieder geval zo klein mogelijk). Voorspelbaar ook dat de resultaten logisch voortvloeien uit besluiten en dat alle belangen aan bod komen. Wanneer we netwerksturing en democratische legitimiteit over elkaar heen leggen, dan gaat het met name om het borgen van de throughput-legitimiteit. De legitimiteit van het samenwerkingsproces staat daarbij centraal.

3 Reactie GS en nawoord

In dit hoofdstuk leest u de reactie van GS op het rapport. Daarnaast is het nawoord van de Rekenkamer in dit hoofdstuk opgenomen.

3.1 Reactie GS Gelderland

Geachte heer Mekel,

Op 30 mei heeft u ons het rapport 'Handvatten PS voor netwerksturing; lessen uit het programma Stad en Regio' toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 8 juni een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota.

De gebruikelijke reactietermijn voor bestuurlijk hoor en wederhoor is 3 weken. Na overleg bleek dat het van grote toegevoegde waarde is als het rapport betrokken kan worden bij de behandeling van de Uitvoeringsstrategie gebiedsopgave in PS op 15 of 22 juni. Om dit te kunnen realiseren, hebben wij binnen deze korte termijn onze reactie gegeven.

Algemeen

U heeft in uw nota van bevindingen een goed en volledig beeld gegeven van de werkwijze van het programma Stad en Regio. Wij kunnen ons vinden in deze nota van bevindingen. De conclusies in de bestuurlijke nota die uit deze nota van bevindingen voortvloeien, onderschrijven wij. In deze brief geven wij onze reactie op uw conclusie met lessen en uw aandachtspunten.

Conclusie

Het programma Stad en Regio is democratisch legitiem; Provinciale Staten hebben kaders gesteld en hebben kunnen controleren. PS hebben dit echter gedaan vanuit de traditionele sturingsfilosofie (met focus op doelen en middelen). Bij programma's die in samenwerking met andere overheden en derden tot stand komen (netwerksturing) past dit niet. Het gevolg is een overmaat aan verantwoordingsactiviteiten en daarmee frustratie en ondanks al deze informatie het gevoel bij PS dat zij weinig grip hebben op het programma Stad en Regio. De lessen hebben dan ook betrekking op de wijze van

sturing en controle binnen netwerksturing en zijn daarmee relevant voor alle programma's die in samenwerking met anderen worden opgepakt:

- 1. Maak een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en accepteer de consequenties voor de rol van PS en GS*
- 2. Bepaal het 'speelveld': maak de eigen ambitie van de provincie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk*
- 3. Bepaal de 'spelregels': wie doen er mee, wat zijn de go/no go-momenten in het proces, wat zijn voor u belangrijke aspecten in het proces, hoe gaat u deze bewaken, hoe en wanneer wilt u geïnformeerd worden over de resultaten in relatie tot de door u geformuleerde ambities.*

Wij herkennen ons in deze conclusie. Het is goed het thema netwerksturing en de vertaling naar de rollen van PS en GS nu met elkaar te bespreken aan de hand van concrete situaties. Dit is nu bij de Uitvoeringsstrategie van de gebiedsopgaven aan de orde. Bij meerdere kerntaken/programma's passen we een dergelijke aanpak toe bijvoorbeeld door te werken met een start- en kadernotitie. Dit is bijvoorbeeld al het geval bij Steengoed, Sterk Bestuur en Economie.

Co-creatie is als werkwijze verbonden aan de omgevingsvisie, maar is niet exclusief voor de aanpak van de omgevingsvisie, wij zetten het breder in.

De Aandachtspunten

Uw aandachtspunten luiden:

- Expliciete keuze voor netwerksturing plus de daarbij behorende rolverdeling tussen GS en PS;
- Ruime kaders versus sturing PS;
- Controle en bijsturing op inhoud beperkt mogelijk, instrument werkbezoeken niet ten volle benut.

Wij leggen deze bestuursperiode PS expliciet de keus voor over te gaan tot netwerksturing dan wel co-creatie.

Ten aanzien van de gebiedsopgaven leggen wij u met de Voorjaarsnota 2016 de Uitvoeringsstrategie voor de gebiedsopgaven aan PS voor. We bespreken hierbij vooraf de consequenties voor de rolverdeling tussen GS en PS, de formulering van provinciale doelen en ambities. We maken afspraken over het proces en de wijze waarop de Staten over de voortgang geïnformeerd willen worden. We gaan na welke eisen dit stelt aan onze interne bedrijfsvoering en passen dit waar nodig aan.

Les 1

Maak een expliciete keuze om een maatschappelijk vraagstuk al dan niet via netwerksturing aan te pakken en accepteer de consequenties voor de rol van PS en GS.

Wij onderschrijven dit.

Bij de gebiedsopgaven kiezen wij nadrukkelijk voor netwerksturing/co-creatie vanuit het besef dat we alleen samen met vele partners deze opgaven verder kunnen brengen.

In de Uitvoeringsstrategie Gelderse Gebiedsopgaven die wij bij de Voorjaarsnota aan PS voorleggen willen wij de rolverdeling tussen GS en PS – die deze keus met zich meebrengt - aan de orde stellen.

Schematisch ziet dit besluitvormingsproces voor elke gebiedsopgave er als volgt uit:



Ook stellen wij, voor de programma's van de kerntaken waar wij kiezen voor netwerksturing/co-creatie, dit vooraf expliciet met PS aan de orde en komen wij hierbij met een voorstel tot een heldere rolverdeling.

Les 2

Bepaal het 'speelveld': maak de eigen ambitie van de provincie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk.

In het coalitieakkoord 'Ruimte voor Gelderland' is hierover het volgende opgenomen: 'De coalitie realiseert zich dat de provinciale overheid alleen samen met gemeenten, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en mensen knelpunten kan oplossen en kansen kan grijpen. Samen met alle partijen in Provinciale Staten wil deze coalitie hieraan bijdragen. (...) Centraal staat het formuleren van een gemeenschappelijk doel en ambitie.

Vervolgens wordt samen gezocht naar een concretisering van deze doelstellingen in programma's, projecten en plannen. Dat zal onder andere tot uitdrukking komen bij de omgevingsagenda met haar gebiedsopgaven.'

Wij vinden het van groot belang de Staten goed mee te nemen in dit proces; dat is wat we bij de Gebiedsopgaven tot nu toe ook gedaan hebben. Zo hebben wij met de Routekaart Gebiedsopgaven de focus per gebied aan de Staten voorgelegd, is met de Opmaat naast de uitgangspunten voor de werkwijze ook de governance en inhoud van de opgaven besproken. Met de Uitvoeringsstrategie leggen wij de doelen per opgave

aan PS voor, samen met de aangepaste uitgangspunten. Ook de rolverdeling tussen GS en PS wordt aan de Staten voorgelegd.

Les 3

Bepaal de 'spelregels': wie doen er mee, wat zijn de go/no go-momenten in het proces, wat zijn voor u belangrijke aspecten in het proces, hoe gaat u deze bewaken, hoe en wanneer wilt u geïnformeerd worden over de resultaten in relatie tot de door u geformuleerde ambities.

Wij zien het belang van het met elkaar bespreken van de spelregels die wij als provincie aan het proces stellen. Ook is het goed van tevoren met PS afspraken te maken over informatie met betrekking tot de voortgang van het proces in relatie tot onze eigen ambities en doelen en over de gewenste effecten die wij beogen.

Bij de gebiedsopgaven leggen wij de Staten de 15 uitgangspunten voor waarlangs wij met elkaar en met partners willen werken. Ook zijn wij in gesprek met PS over het proces van de opgaven en over monitoring.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Commissaris
van de Koning

secretaris

23

Handvatten PS voor netwerksturing

3.2 Nawoord Rekenkamer

In zijn reactie geeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) aan de conclusies van het onderzoek van de Rekenkamer te herkennen en de lessen van belang te vinden en te willen bespreken aan de hand van concrete situaties zoals nu de uitvoeringsstrategie Gebiedsopgaven. Samengevat komt de reactie van GS er op neer dat zij de lessen wil gaan toepassen bij de Uitvoeringsstrategie Gelderse Gebiedsopgaven, voor zover deze niet al zijn toegepast tot nu toe.

De Rekenkamer vindt het een goede zaak dat GS de lessen voor netwerksturing en cocreatie omarmd en op die manier vorm wil geven aan invulling van de rol van het provinciebestuur in samenwerkings situaties met maatschappelijke partners, bedrijven en andere overheden om gemeenschappelijke doelen te bereiken, met gemeenschappelijke middelen. Wij realiseren ons goed dat zo'n proces, bijvoorbeeld rondom de Gebiedsopgaven, niet van de ene op andere dag is te realiseren. Maar, gegeven deze positieve houding van GS, is de boodschap van de Rekenkamer gericht aan

Provinciale Staten (PS) dat zij de rolverdeling tussen PS en GS bij de spreekwoordelijke horens vatten nu bij de uitvoeringsstrategie Gebiedsopgaven een uitgelezen moment voor herijking zich voordoet. Als aandachtspunt willen wij daarbij meegeven dat bij de voorliggende uitvoeringsstrategie Gelderse Gebiedsopgaven naar ons inzicht de meer traditionele vorm van sturing en controle - net als het programma Stad en Regio - een grote rol lijkt te spelen. Dit leiden we af uit het besluitvormingsproces zoals dat in de uitvoeringsstrategie en de reactie van GS is opgenomen; PS zijn aan zet voor het accorderen van de hoofdlijn en van doelen, nemen besluiten over middelen en kunnen tussendoor vinger aan de pols houden en kennisnemen van door GS verschaft informatie. Er kunnen goede redenen zijn om daarvoor te kiezen, maar onze oproep aan PS is stil te staan bij de vraag: "Hoe kunnen wij na het formuleren van onze ambitie voor de gebiedsopgaven een actieve houding gericht op het samenwerkingsproces aannemen?" Dan gaat het om vraagstukken als: zitten de goede partijen aan tafel? Kunnen die allemaal in voldoende mate meepraten? Hoe gaan PS dit bewaken? Is voor partners en voor PS het proces helder? Welke informatie over de voortgang van het proces hebben we nodig? Welke go/no go momenten vinden we van belang? Dit zijn allemaal aspecten waarmee PS kunnen zorgen voor waarborgen in het samenwerkingsproces zodat zij kunnen vertrouwen op een goede uitkomst.

De inzet en aanzet voor deze rolinvulling lijkt aanwezig te zijn, maar komt in de uitvoeringsstrategie naar onze smaak nog onvoldoende tot uitdrukking. "Daar is het misschien te vroeg voor", of: "de uitvoeringsstrategie is al in een te ver gevorderd stadium". Toch denken wij dat dit het moment is voor PS om met het speelveld en de spelregels van netwerksturing aan de slag te gaan.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur