

Provinciale Staten van Overijssel

Deventer, 7 maart 2019

Kenmerk: 201903/01

Betreft: Rapportage adaptieve bestuursstijl Overijssel

Geachte leden van Provinciale Staten,

Inleiding

De overheid pakt steeds meer thema's op in samenwerking met anderen, andere overheden, maar ook bedrijven en organisaties. Ook vanuit de maatschappij ontstaan andere verwachtingen en wensen in relatie tot de overheid. Dat is ook in de provincie Overijssel opgemerkt en opgenomen in het coalitieakkoord 2015-2019:

'De veranderende samenleving vraagt om een interactieve en participatieve overheid die dichtbij en bereikbaar is en die ruimte geeft aan initiatieven van inwoners en bedrijfsleven. Een modern bestuur dat goed aangesloten is op de samenleving. Aan de hand van onze Participatiecode gaan wij actief aan de slag met de vraag hoe hier vorm aan te geven. Deze veranderende werkwijze heeft ook gevolgen voor het samenspel tussen PS, GS en ambtelijke organisatie. Wij streven naar een moderne bestuursstijl waarbij de interactie kan variëren in vorm, tijdstip en aard. Wij stimuleren experimenten met nieuwe vormen van samenwerking.'

In deze brief reflecteren wij op de wijze waarop PS haar rol heeft gepakt in dit gewijzigde samenspel. Dit doen we allereerst door kort te schetsen welke route de provincie Overijssel hierin heeft bewandeld. Dit deel heeft een meer beschrijvend karakter. Daarnaast kijken we naar de rol van PS bij de Stadsbeweging. Voor het deel over de Stadsbeweging vormen de resultaten van het onderzoek naar de rol van PS Gelderland in netwerksturing ons referentiekader. Samengevat komen de lessen daaruit neer op:

1. Maak een expliciete keuze voor netwerksturing;
2. Bepaal het speelveld;
3. Bepaal de spelregels.

Deze lessen worden in bijlage 1 nader toegelicht. De lessen zijn eveneens opgepakt door de provincies Noord-Brabant en Zeeland en sluiten aan bij de adviezen van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur ([NSOB](#)). Ook sluiten de lessen aan bij de bevindingen van Studio Vers Bestuur tot nu toe (bijlage 1). Studio Vers Bestuur is een initiatief van de provincie Overijssel, waar later in deze brief op in wordt gegaan.

Er worden diverse termen gebruikt voor de processen waarbij de provincie samen met andere partijen een nadere invulling geeft aan het beleid en de uitvoering daarvan, wij kozen de term netwerksturing. In de provincie Overijssel wordt onder meer de term moderne bestuursstijl of voorkantsturing gebruikt. In deze brief leest u onze reflectie op de rol van de Staten bij de doorontwikkeling van de moderne bestuursstijl. Als er -na de verkiezingen- behoefte is om hiervoor door te praten, dan pakken wij die handschoen graag op.

Route die geleid heeft tot Studio Vers Bestuur

In 2016 spraken PS en GS over politieke regie op strategische processen. Van de bijeenkomst is een verslag gemaakt. Het verslag met een voorstel voor een vervolg is vervolgens onderwerp van briefwisseling geweest tussen het presidium en GS¹. Aan een ontwikkeltraject met externe begeleiding, waarover in de briefwisseling tussen presidium en GS wordt gesproken, is geen vervolg gegeven. Wel is eind 2016 een vervolg gegeven door het vaststellen van strategische onderwerpen voor PS en het dashboard zoals dat inmiddels bij Statenvoorstellen wordt gebruikt. PS stelden in november 2016 zes strategische onderwerpen vast². Daarbij werd de afspraak gemaakt dat de lijst jaarlijks in december kan worden geactualiseerd door PS, op voorspraak van het presidium. Afgesproken werd dat de strategische onderwerpen een prominente/leidende rol hebben bij de agendering van stukken, de organisatie van informatiesessies en werkbezoeken, gesprek/dialog met burgers etc. Een update van de lijst heeft, bij gebrek aan belangstelling van de kant van de Staten, de afgelopen jaren niet plaats gevonden. In het statenvoorstel³ over de strategische onderwerpen voor PS wordt onder andere verslag gedaan van de activiteiten van de initiatiefgroep participatie bestaande uit Statenleden. De initiatiefgroep werkte -eveneens in 2016- aan een verkenning van verschillende werkvormen en de wijze waarop het besluitvormingsproces vorm krijgt. Zij gaf aan dat PS -bij werkvormen waar een verbinding met de inwoners van Overijssel wordt gemaakt- uitgedaagd wordt om na te denken over hun volksvertegenwoordigende rol en deze meer op vernieuwende wijze in te vullen. De initiatiefgroep heeft geïntervenieerd in het inspraakproces voor de Cultuurnota in 2016. Zij heeft ervoor gezorgd dat ook PS aan de voorkant konden meepraten. Ook heeft de initiatiefgroep een routekaart ontwikkeld. In het statenvoorstel werden tevens bijeenkomsten aangekondigd om leerervaringen uit evaluaties van o.a. de cultuurnota, het OV koersdocument, het sociaal beleid en eventueel de Stadsbeweging te delen. Er is in de daarop volgende jaren geen vervolg aan gegeven in de vorm van een overkoepelende notitie of bijeenkomst waarin de tips en trucs voor Statenleden werden gedeeld.

De benoeming van strategische onderwerpen voor PS, de aandacht voor de veranderende rol van PS en de wens om van ervaringen met nieuwe werkvormen te leren is in 2016 voortvarend gestart. De aandacht van PS voor haar eigen rol bij het gewijzigde samenspel is daarna wat meer op de achtergrond geraakt.

¹ PS/2016/169 en PS/2016/428

² Het gaat hierbij om de volgende thema's: revisie omgevingsvisie, werkgelegenheid, innovatie en duurzame energie, cultuurbeleid, ontwikkelopgave EHS/Natura 2000 en PAS en de herijking OV-tactiek

³ PS/2016/346

Ondertussen werd in mei 2016 -aansluitend bij de ambitie in het coalitieakkoord 2015-2019- het statenvoorstel 'Experimenten bestuursstijl'⁴ aan PS voorgelegd. De kernvraag daarin is 'hoe geven we concreet vorm aan de relatie tussen overheid en samenleving in de netwerksamenleving'. Uit het Statenvoorstel wordt duidelijk dat de provincie zich vanuit de doelstelling 'een kwalitatief goed eigen bestuur' hierin wil bekwamen. In verband met de systeemverantwoordelijkheid is het voorstel om die kennis en kunde ook bij partners en inwoners te vergroten.

Daarvoor worden drie actielijnen uitgezet:

- Aan de slag met 'experimenteren' met bestuursstijlen
- Voeden, verzamelen, waarderen en delen van kennis en kunde
- Betrokkenheid Provinciale Staten

In Overijssel is het experimenteren met bestuursstijlen grotendeels ondergebracht in wat nu Studio Vers Bestuur heet. Evaluatie en reflectie hebben een duidelijke plek gekregen binnen de werkwijze van Studio Vers Bestuur. Veel van de experimenten vinden plaats bij gemeenten. De mogelijkheid om een serious game voor volksvertegenwoordigers te spelen, waarmee in een veilige setting geoefend kan worden met een andere bestuursstijl, is één van de producten van Studio Vers Bestuur. De game is ontwikkeld in samenwerking met enkele raadsleden en Statenleden en is in 2018 aangeboden aan de net verkozen gemeenteraden van Overijssel. De game is inmiddels vijf keer onder begeleiding van Studio Vers Bestuur gespeeld door gemeenteraden. PS hebben de game nog niet gespeeld.

Ten aanzien van de betrokkenheid van PS (de derde actielijn) wordt in het statenvoorstel 'Experimenten bestuursstijl' gerefereerd aan de initiatiefgroep 'Verbinding met buiten' (participatie). Ook werd gerefereerd aan de bijeenkomst en daarna volgende briefwisseling over politieke regie. Zoals eerder is opgenomen in deze brief zijn deze elementen in de daarop volgende jaren wat op de achtergrond geraakt.

Op verzoek van PS informeerden GS hen in de zomer van 2018 met een brief⁵ over de voortgang van het programma Experimenten Bestuursstijl. Daarnaast hebben PS-leden kennis kunnen nemen van de producten van Studio Vers Bestuur via het boek 'Eerste hulp bij (participatie)gedoe' en is er op 28 november 2018 en 6 maart 2019 een bijeenkomst gewijd aan de experimenten bestuursstijl.

Studio Vers Bestuur is vooralsnog met name gericht op gemeenten/gemeenteraden, terwijl de provincie zelf ook experimenteert met de bestuursstijl en daarvan wil leren. Overweeg de focus van Studio Vers Bestuur te verbreden en de kennis en ervaring van Studio Vers Bestuur ook voor de eigen organisatie en de eigen volksvertegenwoordigers te benutten.

⁴ PS/2016/345

⁵ PS/2018/581

Stadsbeweging

De Stadsbeweging is een provinciaal programma dat geen onderdeel uitmaakt van Studio Vers Bestuur, maar waarbinnen het vernieuwend karakter ten aanzien van de bestuursstijl wel centraal staat. Het is één van de leertrajecten in het experimenteren met bestuursstijlen⁶. In totaal is € 9,7 mln. beschikbaar gesteld voor de periode 2016-2019.

In het investeringsvoorstel⁷ is de volgende definitie van de Stadsbeweging opgenomen. 'De Stadsbeweging is de beweging in Overijsselse (binnen)steden waarbij actieve inwoners en ondernemers hun tijd en energie inzetten omdat ze hun eigen stad en omgeving willen verbeteren. Zij ontwikkelen goede oplossingen voor braakliggende gebieden en leegstaande gebouwen, zodat een plek nu en in de toekomst beter gebruikt kan worden. Daarmee dragen zij bij aan de (economische) vitaliteit, leefbaarheid en identiteit van de (binnen)stad.'

Afbakening speelveld en vaststellen spelregels

De kaders voor de Stadsbeweging worden gevormd door de Omgevingsvisie en de Agenda Stad. De provincie Overijssel zet in op 'het versterken van de complementariteit van bruisende steden en het vitaal platteland als ruimtelijk, cultureel, sociaal en economisch samenhangend geheel'. Leegstand, zo staat in het voorstel, heeft een negatief effect op de vitaliteit, identiteit, leefbaarheid en economische concurrentiekracht van steden en stedelijke netwerken. In de PS-vergadering waarin het voorstel Stadsbeweging wordt behandeld, wordt een amendement ingediend om concrete doelen toe te voegen aan het voorstel en zo als PS kaders te stellen. Dit amendement haalt het met 22 stemmen voor en 24 tegen nét niet.

Het totale budget voor de Stadsbeweging (€ 9,7 mln.) is indicatief onderverdeeld over de periode 2016-2017 (€ 4,7 mln.) en 2018-2019 (€5 mln.). Midden 2017 hebben PS GS met een motie opgeroepen om het accent te verschuiven van inspireren naar investeren en tevens gevraagd om de evaluatie te vervroegen. Eind 2017 zijn PS via een brief⁸ geïnformeerd over deze evaluatie en de wijze waarop de resultaten ervan doorwerken in het uitvoeringsprogramma 2018-2019. Tevens werd in de brief een infosessie aangekondigd voor 17 januari 2018. GS hebben PS in de brief daarnaast laten weten dat de overgebleven € 5 mln. via drie lijnen zal worden ingezet:

- Investeren/participeren via de HMO⁹ (€ 1 mln.)
- Investeren/participeren in stadsarrangementen (€ 3 mln.)
- Investeren/participeren in regionale netwerken (€ 1 mln.)

Op verzoek van PS zijn de budgettaire kaders daarmee verduidelijkt en is de evaluatie vervroegd. Voor de stadsarrangementen heeft de provincie een subsidieregeling ingesteld, met bijbehorende spelregels. Ook de HMO kent spelregels rondom de investeringen.

De belangrijkste spelregel die bij de Stadsbeweging richting betrokkenen wordt meegegeven is dat de provincie wel wil meedenken, -praten en -doen, maar niet de probleemeigenaar is. De nadruk ligt daardoor vooral op het bieden van menskracht en expertise.

⁶ In PS/2016/345 wordt de Stadsbeweging genoemd naast programma Fiets, Mobiliteitslab/herijking OV, duurzaamheid, circulaire economie, asbestparticipatie, duurzaam wonen en zorgen, bijeen voor de bij, betrokkenheid gemeenteraadsleden bij Regio Twente, Cultuurvisie gemeente Hellendoorn. Daarbij is aangegeven dat het om een dynamische lijst gaat.

⁷ PS/2016/716

⁸ PS/2017/976

⁹ De Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) zet zich in voor het revitaliseren van bedrijventerreinen, kantoren en binnensteden.

Het speelveld is -door het vaststellen van de Omgevingsvisie en de agenda Stad- door PS afgebakend. Een nadere inhoudelijke afbakening op initiatief van een deel van PS, haalde het niet. De budgettaire kaders zijn op verzoek van PS verduidelijkt. De spelregels voor het spel provincie-partners zijn vastgesteld.

Rol van PS

Het is een bewuste keuze geweest van de provincie om doelen op het gebied van vitale steden samen met partners/ via netwerksturing aan te pakken; gebruik te maken van de energie en de ideeën die aanwezig zijn. Bij de behandeling van het voorstel in de commissie en in de Staten is de worsteling van PS met hun eigen rol zichtbaar; diverse partijen geven aan dat zij graag concreter willen weten waarvoor zij de middelen beschikbaar stellen. Door GS wordt aangegeven dat de Stadsbeweging een nieuwe manier van werken is, waar binnen de kaders van de omgevingsvisie de nadere invulling plaats vindt met partners. Op vragen van PS geven GS aan dat de nieuwe manier van werken niet op de 'oude manier' gecontroleerd kan worden. GS geven aan met PS in gesprek te zullen blijven over de resultaten en de wijze van monitoring. De consequenties van de nieuwe manier van werken voor de rol van PS kwamen in de bespreking aan de orde; wat past/kan niet. PS hebben vervolgens ingestemd met het voorstel. Dit was een mooie aanleiding geweest om te bespreken wat PS wél zouden kunnen/moeten doen om invulling te geven aan hun rol bij de nieuwe manier van werken.

Bespreek expliciet wat de gevolgen van netwerksturing zijn voor de rol van PS, bespreek met elkaar op welke manier PS wél hun rol kunnen invullen; de spelregels voor het spel PS-GS.

Op basis van ons onderzoek in Gelderland zien wij een actievere rol voor PS in het proces. Omdat PS niet meer als enige 'aan de knoppen draait', kan het gevoel bij PS ontstaan dat zij grip verliezen. Veelal is de reflex om dan om (extra) voortgangsrapportages te vragen. De oplossing zit echter niet zozeer daarin, maar meer in het volgen van wat er gebeurt, om te bepalen of alle relevante partijen betrokken zijn en kunnen meepraten. Met andere woorden om te bepalen of er voldoende vertrouwd kan worden op een goed resultaat uit het gezamenlijke proces. PS kunnen hiervoor het instrument werkbezoeken gebruiken, maar ook deelnemen aan de gesprekken met de samenwerkingspartners.

Informatiebijeenkomsten en werkbezoeken

GS zijn zich zeer bewust geweest van de noodzaak om PS 'aangehaakt' te houden. PS zijn de afgelopen jaren uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten, werkbezoeken en bijeenkomsten zoals de stadscafés. Voor informatiebijeenkomsten en werkbezoeken wordt een ondergrens gehanteerd. Tenminste vijf Statenleden van verschillende fracties dienen zich aan te melden om de bijeenkomst door te laten gaan. Voor de Stadsbeweging geldt dat niet alle bijeenkomsten zijn doorgegaan, omdat er te weinig aanmeldingen waren. Omdat werkbezoeken en informatiebijeenkomsten noodzakelijk zijn om als Statenlid vinger aan de pols te kunnen houden bij onderwerpen die in samenspraak met partners tot stand komen, ligt het voor de hand om daar als Staten prioriteit aan te geven. Zoals destijds ook werd beoogd bij het benoemen van strategische onderwerpen voor PS. Wanneer de provincie vaker met netwerksturing aan de slag gaat, is het niet ondenkbaar dat er een te groot beslag wordt gelegd op de tijd van Statenleden om alles te kunnen volgen. Het is het overwegen waard om te werken met een rapporteurschap door enkele Statenleden, samengesteld uit coalitiepartijen én oppositiepartijen.

Bij netwerksturing waarbij één of meer gemeenten een samenwerkingspartner van de provincie vormen, zitten raadsleden in dezelfde positie als PS. Ook zij moeten, na het richting geven en beschikbaar stellen van middelen, in vertrouwen loslaten. Het is het overwegen waard om in die gevallen samen op te trekken met raadsleden. De ervaringen die gemeenteraden en hun griffiers in Noord-Brabant opdoen met het vergroten van de grip op regionale samenwerkingsverbanden kan wellicht als [inspiratie](#) dienen.

Benut de instrumenten infosessies/werkbezoeken maximaal want het is een noodzakelijk onderdeel van de rol van PS bij netwerksturing. Dit kan door als PS prioriteit te geven aan deze bijeenkomsten, of door via een rapporteurschap als collectief voeling te houden met deze trajecten.

Actief deelnemen

Bij de stadscafés zijn altijd enkele (veelal bij de stad betrokken) Statenleden aanwezig geweest, zo blijkt uit de gesprekken die voor deze reflectie zijn gevoerd. Zij hebben deelgenomen aan de discussie. Als PS besluiten om bij netwerksturing vinger aan de pols te willen houden ten aanzien van het proces (loopt het goed, kan ik vertrouwen op een goede uitkomst) dan ligt het voor de hand dat dit wordt gedaan door niet direct betrokkenen. Ook hier geldt dat er, in verband met het beslag op de beschikbare tijd, gebruik gemaakt kan worden van een rapporteurschap.

Neem in overweging om, bijvoorbeeld via een rapporteurschap van Statenleden uit coalitie en oppositie, het proces te volgen bij de bijeenkomsten die in het kader van de Stadsbeweging worden georganiseerd. Dit staat los van de actieve betrokkenheid van Statenleden die als direct belanghebbenden (want inwoner of ondernemer) zich mengen in de gesprekken.

Tot slot

De noodzaak om samen met anderen op te trekken om ambities te realiseren op het gebied van wonen, energie, water, etc. wordt in de toekomst alleen maar groter. Dit heeft consequenties voor de rol van PS en GS zoals aangegeven. Het is goed om hierbij met regelmaat stil te staan. Met deze reflectie willen we daaraan een bijdrage leveren.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Bijlage 1; Lessen voor volksvertegenwoordigers

De leerervaringen uit **Studio Vers Bestuur**¹⁰ die van doen hebben met volksvertegenwoordigers zijn hieronder weergegeven:

- Wees als volksvertegenwoordiger alert op je rol. Maak duidelijke afspraken over je betrokkenheid en rol gedurende het proces. Die rol kan op verschillende momenten anders zijn.
- Bespreek als volksvertegenwoordiging onderling wat je concreet bedoelt met termen die behoren bij een participatieve bestuursstijl zoals participatie/overlaten aan/eigenaarschap etc. (les vanuit de serious game)

De lessen uit het onderzoek '[Handvatten PS voor netwerksturing](#)', een onderzoek bij de provincie Gelderland uitgevoerd door de Rekenkamer Oost-Nederland:

Samenwerken brengt verschillende uitdagingen met zich mee. Verschillende 'culturen', verschillende gewoontes, verschillende beleidscycli, verschillende termen en verschillende snelheden. Maar ook de rol van PS verandert. PS zijn niet de enige die aan de knoppen 'ambitieniveau' en 'middelen' kan draaien. Ook de gemeenteraad/raden van deelnemende gemeenten doen dat, evenals de directies van bijvoorbeeld participerende bedrijven en organisaties. Netwerksturing maakt het er niet eenvoudiger op; bezint eer ge begint! Dat heeft geleid tot de eerste les die wij in 2016 formuleerden:

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 keuze voor netwerksturing maakt dat GS PS tijdig moeten betrekken en open het gesprek moeten aangaan, om PS in de gelegenheid te stellen om te sturen. Wanneer PS te laat worden betrokken, dat wil zeggen als GS het traject met partners al grotendeels achter de rug heeft, stellen GS PS voor een voldongen feit. PS kunnen dan nog besluiten om niet in te stemmen met het voorstel, maar gezien het vele werk en het onderhandelen met de partners dat er aan vooraf is gegaan zal dit niet door iedereen als reële optie worden gezien. Voor PS betekent dit dat zij bij de start van het proces aan moeten geven wat zij willen bereiken, waarbij er voldoende ruimte wordt gelaten voor de inbreng van anderen. Dat betekent dat een SMART-doelstelling niet past. Als u echter te weinig specifiek bent in wat u wilt bereiken, stuurt u feitelijk niet. Het is zoeken naar een evenwicht tussen teveel en te weinig sturen.

Bij ons kwam daarbij het beeld van een speelveld naar boven; een bandbreedte waarbinnen u vindt dat de doelstelling moet worden vastgesteld en het budget dat u daarvoor over heeft. Dat bracht ons tot de volgende les:

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

¹⁰ *Lessen Studio Vers Bestuur, door de rekenkamer gefilterd op aspecten ten aanzien van de volksvertegenwoordigers*

Een iteratief proces waarbij in meerdere ronden, op elkaar reagerend tot een doelstelling wordt gekomen is daarbij mogelijk een werkbare vorm.

Vervolgens zijn GS en partners aan zet voor de uitvoering. Veelal gaat het bij netwerksturing, gezien de complexe problemen, om langdurige processen, waarbij resultaten en zeker effecten op zich laten wachten. Niet zelden zal een gezamenlijk traject een langere periode betreffen dan de zittingsperiode van de Staten. De mogelijkheden die PS hebben om gedurende het proces bij te sturen zijn relatief beperkt; de gezamenlijke kaders zijn gesteld, het is nu werk in uitvoering. Dit betekent echter niet dat PS moeten afwachten wat er van terecht gaat komen. De controlerende rol van PS verschuift van inhoud naar proces. Wie praten ermee? Zitten alle relevante partners aan tafel? Voelen alle partners zich gehoord? Gaat het er democratisch aan toe? Door gedurende het proces een oogje in het zeil te houden, voorziet u in voorwaarden om te kunnen vertrouwen op een goede uitkomst. Daarnaast is het van belang om afspraken met GS te maken over de informatie die u van GS wilt ontvangen gedurende het proces en de wijze waarop u die informatie verkrijgt. De volgende les hoort daarbij:

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.