PROVINCIALE COMMISSIE LEEFOMGEVING (PCL) UTRECHT

PROVINCIE UTRECHT

DE NETWERKSAMENLEVING ALS PROVINCIALE UITDAGING

PCL ADVIES, APRIL 2017

PROVINCIE-UTRECHT.NL

De uitdaging

“De overheid wordt steeds minder een alles van bovenaf bepalende spelverdeler en steeds meer een gelijkwaardige speler tussen andere maatschappelijke spelers in netwerken van bedrijven en kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en inwoners”. Zo kenmerkt het Utrechtse college van Gedeputeerde Staten in het coalitieakkoord ‘In Verbinding’ haar positie in wat alom de netwerksamenleving wordt genoemd. De netwerksamenleving vraagt dus een nieuwe rolopvatting van de provincie, nieuwe uitdagingen, nieuwe spelregels. Wat zijn die uitdagingen precies en hoe hierop in te spelen? De Provinciale Commissie voor de Leefomgeving is door GS gevraagd hierover advies uit te brengen. PS ondersteunde dit verzoek. De PCL doet dit graag in de vorm van dit magazine, digitaal en in een gedrukte oplage, om mee te netwerken, inspireren, aan het denken te zetten, een spiegel voor te houden en uit te dagen. Wij hebben ons licht opgestoken bij bestuurskundigen en mensen uit de praktijk, we keken naar nieuwe manieren van netwerken en samenwerken en beschouwden nieuwe rollen van de provincie.

Volgens bestuurskundigen

We hebben vier bestuurskundigen en netwerk-experts gesproken op zoek naar de essentie van de netwerksamenleving en hoe daarmee om te gaan. We belichten hun belangrijkste punten.

Dr. Tamara Metze-Burghouts *(universitair hoofddocent Public Administration & Policy, Universiteit Wageningen)* benadrukt de toenemende gelijkheid van diverse partijen en hun wederzijdse afhankelijkheden: *“Er groeit een groter besef dan 20 jaar geleden dat het gaat om samenwerken en het niet meer werkt vanuit een machtpositie van bestuurders bij overheid en grote bedrijven. Er is ook meer herkenning dat de oude hiërarchische structuren bepaalde innovaties in de weg staan en de verkeerde prikkels geven, bijvoorbeeld in de uitvoering.”*

Een netwerksamenleving betekent dat de aloude positie van betaler en bepaler voor de provincie verleden tijd wordt. De provincie is speler op een speelveld met verschillende medespelers, burgers, belangenorganisaties, ondernemers, wetenschap, andere overheden, etc.

Volgens dr. Harmen Binnema *(Bestuurs- en Organisatie wetenschap, UU)* is dat noodzaak. *“Je hebt kennis en deskundigheid nodig die niet alleen bij de overheid aanwezig is, maar op heel veel plekken in de samenleving. En we moeten een intelligente manier vinden om dit allemaal bij elkaar te brengen.”*

Prof. dr. Martijn Groenleer *(directeur van het Tilburg Center for Regional Law and Governance)* daarover: *“Probeer te verbinden met alle actoren van verschillend pluimage; vrijwilligers, commons, professionals, deskundigen. Wees je als overheid ervan bewust dat je alle belangen gelijk meeweegt, want sommigen zijn niet in staat zich te organiseren.”* Groenleer stelt dat je daarvoor ‘empathisch procesmanagement’ moet gebruiken. Acteer als provincie als de verbinder. Dat zou ook kunnen betekenen dat er meer aandacht is voor relatiebeheer en minder voor juridische haarkloverij. Voor de provincie is het van het grootste belang om bewust niet in oude gewoontes te stappen, oude reflexen te volgen. Dus bezie maatschappelijke vraagstukken ruim, niet vanuit één bepaald beleidsdomein, maar als brede opgave. *“Doe maar subsidie”* is zo’n reflex, terwijl de opgave misschien een hele andere bijdrage vraagt, bijvoorbeeld minder regels, of het bijeenbrengen van partijen. Voor de provincie kunnen er verschillende rollen zijn binnen de verschillende ’arrangementen’ die ontstaan tussen partijen. In het Utrechtse vormt de Economic Board zo’n netwerkarrangement, of de Utrechtse Heuvelrug.

Prof. dr. Tine de Moor *(hoogleraar instituties voor politieke actie en historisch perspectief, UU)* wijst op nog een taak van de provincie binnen de netwerken: *"De provincie kan een rol vervullen om dingen van de grond te krijgen, die een gemeentegrens overstijgen. Zij kan sector overschrijdend werken en best practices in de regio's laten zien, en dan bijvoorbeeld opschalen".*

Maar, aldus **dr. Harmen Binnema**, ook de klassieke taak van de overheid blijft overeind en dat is zorgen voor rechtmatigheid en rechtvaardigheid. Daaronder valt ook het stem geven aan die partijen die niet zo snel gehoord worden. *"Bijvoorbeeld bij de nieuwe Omgevingswet, om de burger die de effecten gaat ervaren ook meer te betrekken bij ruimtelijke ingrepen, en vooral vooraf in een informele sfeer."* Van de provincie vraagt het een mindshift, een andere houding. Maar het vraagt ook andere vaardigheden van de provinciaal medewerkers, zoals dialoog en onderhandelingsvaardigheden. Sommige ambtenaren zijn beter in het goed overwegen van inhoudelijke keuzes, en anderen zijn beter om anderen te enthousiasmeren en te kijken wie welke rol kan spelen. Kwaliteit is belangrijk! Daarnaast kan provincie ook als scheidsrechter optreden. Het gaat om effectief schakelen in die verschillende rollen, zo stellen de wetenschappers.

Tot slot benadrukken de geïnterviewden het belang van de provincie als democratisch orgaan: *"Het is wel prettig als er enige democratische legitimatie is in een netwerk en dat er een overheidspartij bij is die een sturende, leidende rol op zich neemt of op de achtergrond een meer ondersteunende, faciliterende rol. Een overheidspartij draagt ook de publieke waarden en de publieke kant van de zaak. Dat het ook rechtmatig gebeurt; dat is belangrijk voor het vertrouwen van burgers".*

Oude gewoontes laten vallen, nieuwe patronen introduceren; het is niet makkelijk. **Tamara Metze-Burghouts** adviseert daarom regelmatig reflectietrajecten te organiseren, waarbij de vraag aan de orde komt: doen we het anders, werken we op een netwerk manier?

Ervaringen met de netwerksamenleving uit de praktijk

De samenleving verandert in snel tempo, de netwerksamenleving bestaat al: gemeenten, instellingen, maatschappelijke organisaties en burgers werken in de praktijk op allerlei niveaus samen met de provincie, ambtelijk en bestuurlijk. We spraken met een paar professionals, die in de praktijk op verschillende manieren met de provincie te maken hebben. Hoe kijken zij tegen de rol van de provincie aan in de netwerksamenleving, wat is die rol?

Friso Smit, *new business development manager Utrecht Science Park -USP*

Hij onderschrijft het belang van de netwerksamenleving en de nieuwe rol die de provincie daar in kan spelen. Centraal staat volgens hem dienstbaarheid en het faciliteren van innovatie, onder andere door ook een rol als 'launching customer' (katalysator) te nemen. Het USP is een van de belangrijkste economische gebieden in de provincie voor innovatie en werk. De provincie kan het USP op veel niveaus (landelijk en in Europa) ondersteunen, bijvoorbeeld door een goede lobby en er mede voor zorgen dat het gebied zich verder kan ontwikkelen. Een gezamenlijke strategie van de twee grote gemeenten Utrecht en Amersfoort, de provincie en het USP is daarin een noodzakelijke voorwaarde. Hierin kan het provinciebestuur (Gedeputeerde Staten) een positieve rol hebben, maar ook Provinciale Staten(leden) kunnen daar actief in zijn. Zichtbare resultaten kunnen de rol van de politiek daarbij weer versterken.

Een belangrijke rol voor de provincie ligt van oudsher in de ruimtelijke ordening. Friso Smit ziet daar vooral mogelijkheden in het bewaken van de gebieds- of leefkwaliteit (healthy urban living). Een verschil met vroeger is dat nu veel meer partijen data leveren die gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld luchtkwaliteit of verkeerslawaai te monitoren, waardoor actie ondernomen kan worden. Naast instituten als TNO en de Universiteit, verzamelen ook burgers data. De provincie zou dit moeten faciliteren en in dit netwerk de rol kunnen hebben om gezamenlijk ontbrekende data te verzamelen of innovatie aan te jagen daar waar kennis nog ontbreekt. Een voorbeeld is Maarssen-(broek), een kleinere gemeente die geconfronteerd wordt met veel lawaai en fijn stof (A2) en zelf niet in staat is om zo'n probleem aan te pakken. Door de ondersteunende rol die de provincie daar kan spelen, kan ze zowel het contact met burgers versterken als ook kleine gemeenten helpen.

Een andere en nieuwe rol is het veel meer uit het provinciehuis komen en participeren in verschillende maatschappelijk processen. Friso Smit geeft als voorbeeld dat een medewerker van de provincie voor een paar dagen per week is gedetacheerd bij het USP. Dat kan op meer gebieden, waardoor de provincie veel meer onderdeel gaat vormen van maatschappelijke ontwikkelingen en processen en ook veel meer gaat weten wat er buiten het provinciehuis speelt. Dit kan de inhoud en doeltreffendheid van het beleid versterken.

Koos Janssen, *burgemeester van Zeist sinds 2006 en o.a. voorzitter burgemeesterskring Utrecht*

Koos Janssen onderkent de maatschappelijke veranderingen in de richting van de netwerksamenleving. Hij stelt als eerste dat iedereen, elke partij die een rol wil spelen in deze nieuwe constellatie waarde moet inbrengen. Partijen moeten iets aan elkaar hebben in de samenwerking, ze moeten gezamenlijk meer kunnen bereiken, beter gemeenschappelijke doelen kunnen realiseren. Hij komt de provincie vooral tegen in de relatie tussen overheden en dan specifiek in de relatie met de bestuurders van de provincie en minder in die van provincie-burgers. Hij is positief over de bestuurders van de provincie. Ze komen wel degelijk uit het provinciehuis en laten zich op allerlei bijeenkomsten zien en spelen een belangrijke rol in het ondersteunen van culturele en maatschappelijke bijeenkomsten, door niet standpunten of besluiten van de provincie voorop te stellen maar ook te luisteren en te adviseren. De burgemeester benadrukt dat juist luisteren naar wat er leeft, vragen stellen en verbinden een belangrijke rol van overheidspartijen kan zijn in de netwerksamenleving. Dit kan alleen als bestuurders een belangrijk deel van hun tijd stoppen in ontmoeting. Natuurlijk is er ook de rol van besluiten en beslissingen nemen over zaken waar de provincie haar wettelijke taken heeft. De kwaliteit van die besluitvorming wordt alleen maar beter als die andere rol ook beter uit de verf komt. Koos Janssen benadrukt dat het gaat om een veranderingsproces waar we midden in zitten en dat

onontkoombaar is. We worden door de maatschappij en de burgers in die richting geduwd en de overheid kan maar beter mee bewegen op die stroom en daar een positieve rol in spelen. Dat geldt ook voor Provinciale Staten die nog op zoek zijn naar hun rol. Vaak gaan zij onderling met elkaar in discussie, waar juist gevraagd wordt de blik naar buiten te richten, geen meningen te geven maar vragen te stellen, het gesprek aan te gaan en te verbinden. Natuurlijk moeten de Staten hun rol ten opzichte van Gedeputeerde Staten spelen, en dat kan bij de besluitvorming in de Staten. Maar in de hele voorbereiding daarvan is die andere rol essentieel om een relatie met de samenleving te hebben en kennis op te halen en te delen. Samengevat: iets minder debat; meer ontmoeting en gesprek.

Ir. Joris Hogenboom, *directeur Natuur- en Milieufederatie Utrecht*

Joris Hogenboom vraagt zich af, net als de bestuurskundigen, wat de netwerksamenleving precies is. Als kern ziet hij vooral een goede samenwerking. De provincie is er zeker mee bezig en pakt steeds vaker een goede rol in de samenwerking. Het is echter nog teveel afhankelijk van personen binnen bestuur en organisatie die echt willen opereren vanuit het idee van de netwerksamenleving. Het veranderingsproces is gaande maar er zou meer energie in gestoken kunnen worden, om politici en medewerkers te begeleiden en te ondersteunen om ook echt te kunnen functioneren in de nieuwe omgeving en werkwijze. Wat Joris daar heel belangrijk in vindt is consistentie. Als de provincie bijvoorbeeld een samenwerking aangaat en daar voor de rol kiest om te ondersteunen en te faciliteren, moet zij niet halverwege of aan het slot van dat project toch alleen willen beslissen, of een standpunt innemen terwijl dat aan het begin niet afgesproken was. Goede voorbeelden vindt hij het project de Staat van Utrecht (duurzaamheidsmonitor voor de provincie) en de gebiedscommissies. De Staat van Utrecht is in eerste instantie opgezet vanuit de provincie, werd daarna door de provincie losgelaten, en werd opnieuw vorm gegeven nadat netwerkpartijen in de provincie het belang daarvan benadrukten, in een nauwe samenwerking tussen die partijen en de provincie. Het proces laat zien hoe in samenwerking wordt geleerd en ontwikkeld, en iets ontstaat dat voor alle partijen echte meerwaarde heeft. Bij de gebiedscommissies laat de provincie veel uitvoering over aan de andere partijen die hierin samenwerken. Dat is goed, maar het blijkt toch regelmatig lastig voor de provincie en haar medewerkers om beslissingen van de gebiedscommissies of afgesproken procedures te volgen. Hier moet goed onderscheid gemaakt worden tussen het WAT (provincie geeft als opdrachtgever aan de gebiedscommissies een aantal doelen mee) en het HOE (gebiedscommissies bepalen de concrete invulling van gebiedsplannen en sturen op de uitvoering). In de praktijk wordt dit onderscheid niet altijd goed gevolgd.
Op een algemener niveau benadrukt Joris dat de provincie in netwerksamenwerking ook duidelijke eigen doelen en ambities mag en zelfs moet benoemen, en tegelijkertijd goed open moet staan voor de ambities van samenwerkingspartners. Zonder eigen doelen is het beleid stuurloos, zonder open houding komt samenwerking niet tot stand. Het gaat Joris vooral om de samenleving (dat zagen we ook al terug bij de burgemeester van Zeist). Hier ziet hij bijvoorbeeld bij PS nog te veel het benadrukken van eigen standpunten en vooral het op elkaar gericht zijn van de partijen in het debat. Het zou meerwaarde leveren wanneer de partijen meer echt zouden luisteren naar voorstellen vanuit de samenleving, die ook zouden opzoeken en uitlokken, en daar echt mee in gesprek zouden gaan. Joris benadrukt opnieuw dat het veranderingsproces nog volop bezig is, waarbij hij heel goede voorbeelden ziet en koplopers binnen de provincie die deze rol heel erg opzoeken en ook erg vaardig zijn in het werken in deze nieuwe rol. En dat het belangrijk is voor alle betrokken politici, ambtenaren en burgers om zich bewust te zijn van hun rol afhankelijk van de situatie. Coaching van medewerkers van de provincie op hun rol in de netwerksamenleving op dit punt vindt hij cruciaal, zodat we ook verder komen.

Volgens de PCL - 7 aanbevelingen om meerwaarde te creëren

De PCL is een enthousiaste waarnemer van de netwerksamenleving: er komen zowel nieuwe rollen als tal van kansen uit voort waar de provincie haar meerwaarde in kan manifesteren. Dit kan zowel vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheden als vanuit de mogelijkheden zinvol bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Om die kansen te verzilveren is openheid en beweeglijkheid nodig, in combinatie met vaardig en zelfbewust optreden. Zo blijkt onder meer uit interviews met bestuurskundigen en met professionals uit de praktijk. De PCL beveelt de provincie van harte aan om expliciet positie te kiezen en zich bij elke maatschappelijke opgave opnieuw te verhouden tot de netwerksamenleving.

1. Benut én ontwikkel een **palet aan samenwerkingsarrangementen** dat past bij de netwerksamenleving. Stel bij elke maatschappelijke opgave vast hoe, gezien de aard van de opgave en de netwerkpartners, de meest passende governance eruit ziet. Daarmee wordt recht gedaan aan de wens en ambitie van verschillende partijen om naast hun eigen belang ook het publieke belang mee vorm te geven.

Bestaande arrangementen:

- Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschappelijk kennis - de zogenaamde 'triple helix'- vindt bij de provincie o.a. plaats bij De Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug Nieuwe Stijl. De provincie zorgt voor een evenwichtige betrokkenheid van alle partijen, kijkt over gemeentegrenzen heen, verbindt partijen op een gezamenlijk regionaal belang en biedt maatoplossingen en ondersteuning daar waar partijen er zelf niet uitkomen.
- In het samenwerkingsverband U10 werken tien gemeenten rond de stad Utrecht samen aan een gezamenlijke ruimtelijk economische koers. Waar het beleidsterrein economie in elk van deze gemeenten en regio's klein is, hebben ze samen meer capaciteit om de opgaven aan te pakken.
- Utrecht werkt ook met Kennislabs, bijvoorbeeld Living Lab Utrecht waarin overheden (gemeente Utrecht is initiatiefnemer), maatschappelijke organisaties en kennisinstituten hun kennis en inzichten samenvoegen en in een verkenning tot nieuwe inzichten en oplossingen komen.
- Allianties of stuurgroepen waarin verschillende overheden en/of andere organisaties rond een (gebieds)opgave een koers uitzetten, soms ook provincie overstijgend, zoals Stuurgroep Het Groene Hart.

2. Beschrijf helder met welke **verschillende rollen en verantwoordelijkheden** de provincie optreedt. Naast de klassieke provinciale rollen van de toezichthoudende, beschermende, opdrachtgevende en presterende provincie, zijn dat bijvoorbeeld ook de samenwerkende, faciliterende, bemiddelende en inspirerende provincie. Zorg ervoor dat de provincie altijd rolbewust en overtuigend kan optreden, zowel in situaties waarin de provincie een leidende rol heeft, als in verbanden waar de provincie een andere rol heeft. De mogelijkheden en instrumenten die zij daarin ter beschikking heeft, zoals het RO-instrumentarium, kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren.

3. Neem verantwoordelijkheid voor en bewaak de **kwaliteit van het samenspel** tussen de netwerkpartners. De provincie bevordert een effectieve netwerksamenleving door heldere kaders en een heldere visie uit te dragen, maar ook door een meer procesmatige rol te pakken ('empathisch procesmanagement'). Zo kan de provincie bijdragen aan gelijkwaardigheid van de partners door kennis en informatie te delen, aan transparantie over rollen en procedures en aan zorgvuldige procesvoering. Ook kan de provincie de opbrengsten van de netwerksamenwerking vergroten door best practices te verspreiden, innovatie te stimuleren en kleinere gemeenten en andere partners in het netwerk te ondersteunen.

4. Zorg dat de **juiste partners aan tafel** zitten. Bij veel opgaven zullen de meest voor de hand liggende netwerkpartners zich vanzelf manifesteren. De provincie kan vanuit haar overzicht en relaties het speelveld in kaart brengen en ook 'andere' partners aan tafel brengen. Het gaat er niet om dat er altijd zoveel mogelijk partners betrokken moeten worden; wel is relevant dat omwille van de democratische en inhoudelijke kwaliteit soms extra en meer diverse partners aan tafel gevraagd worden.

Met wie?

- Denk - naast overheden, bedrijfsleven en wetenschap - aan burgers en maatschappelijke organisaties. In een recente bijeenkomst van Provinciale Staten over cocreatie en inwonersparticipatie werden als uitdagingen geformuleerd: uitproberen, communiceren, leren van fouten, ruimte geven. Bijzonder aandachtspunt was leren heldere kaders te stellen, de uitvoering deels over te laten aan netwerkende partijen, en een controlerende rol die past bij de (soms bescheiden) rol van de provincie.
- Kijk ook naar demografische categorieën: jongeren, ouderen, mannen, vrouwen, mensen/organisaties met gevestigde belangen en mensen/organisaties met nieuwe en innovatieve initiatieven.

Bij Omgevingsvisies staat participatie expliciet op de agenda. De onafhankelijke Adviseur voor Ruimtelijke Kwaliteit van de provincie Utrecht beschrijft ervaringen en aanbevelingen voor 'Burgerbetrokkenheid bij omgevingsvisies' http://bit.ly/2mJqwyh

5. Vertaal samenwerking met netwerkpartners aan maatschappelijke opgaven naar **adequate bestuurlijke en ambtelijke aandacht** en organisatie. Opgaven waar netwerkpartners bij zijn betrokken zijn niet 'opgesloten' in een bepaald beleidsdomein, maar sector overstijgend, thematisch en/of gebiedsgericht.
   Opgavegericht werken in een gebied betekent integraal werken, dat wil zeggen inclusief alle sectoren, deelbelangen, deelwaarden en met alle partijen. Omdat dit niet aansluit op de structuur en werkwijze van de provincie, vraagt het extra aandacht en inzet.

Voor het ontwikkelen van het PCL advies over De Gezonde leefomgeving zijn bestuurders, statenleden, raadsleden, ambtenaren en burgers aanwezig geweest bij een breed opgezette bijeenkomst over wat een gezonde leefomgeving is. Dit leverde inzicht in nieuwe verbindingen en 'laaghangend fruit'. Zo is het PCL-advies ontstaan om de 'Gezonde Leefomgeving' leidend te maken in de Omgevingswet. Het is een thema waar alle partijen verbinding mee kunnen maken, dat een stip op de horizon kan vormen en waarvoor elke partij zich mede- eigenaar kan voelen en er dus aan mee wil werken.

6. **Ontwikkel vaardigheid** in het werken in de netwerksamenleving. Zoals verbindende capaciteiten en luisteren, ontvankelijk zijn, organiseren van en omgaan met tegenspraak en partnerschap. Voor statenleden is het relevant om te bepalen hoe zij hun contacten met inwoners en organisaties benutten in het licht van de netwerksamenleving, omdat ook de rol van de Staten beïnvloed kan worden door de netwerk-werkelijkheid en -werkwijze.

7. **Experimenteer en leer** van ervaringen. Benut de ruimte voor experimenten, die onder andere is vastgelegd in het Innovatieprogramma Fysieke Leefomgeving, ook voor het werken met andere partners en in andere governance structuren. Organiseer monitoring van de uitvoering van dit programma en van de lopende experimenten en benut de uitkomsten voor reflectie in het provinciale bestuur.

COLOFON

Provinciale Commissie Leefomgeving, april 2017

Website:
http://bit.ly/2n6wJXr

Mailadres:
PCL@provincie-utrecht.nl

Telefoon:
030 - 258 2449

Twitteraccount:
pcl@pclutrecht