

BMC

YACHT GROUP

Zelfbewust zichtbaar

Verkenning naar de rol van de provincie bij de aanpak van regionale opgaven en ambities



augustus 2018

Partners in verbetering

Zelfbewust zichtbaar

Verkenning naar de rol van de provincie bij de aanpak van regionale opgaven en ambities

Inhoudsopgave

| | |
|---------------------------------|----|
| Inhoud | 6 |
| Inleiding | 7 |
| 1 Opgaven | 11 |
| 2 Gemeenten | 15 |
| 3 Regio's | 17 |
| 4 Provincie | 21 |
| 5 Handelingsperspectief | 23 |
| Colofon..... | 30 |

Inleiding

Opgaven en samenspel: de context van deze verkenning

Nederland staat voor een aantal grote opgaven op het gebied van wonen, werken, leefbaarheid, energie en klimaat die geen enkele overheid alleen kan aanpakken. In het Interbestuurlijk Programma (IBP) hebben de Rijksoverheid, VNG, IPO en UvW een gezamenlijke agenda bepaald voor de aanpak van deze opgaven. Om hier op een passende wijze invulling aan te geven, beraadt ook de provincie Utrecht zich op haar toekomstige rol bij de gezamenlijke aanpak van deze grote opgaven en ambities.

Het tweejaarlijkse belevingsonderzoek naar de interbestuurlijke verhoudingen in opdracht van het ministerie van BZK laat zien dat de beoordeling hiervan in de meest recente editie (2016) hoger is dan voorheen: een 6,4 ten opzichte van een 5,2 in 2014. Uit de antwoorden blijkt verder dat ontevredenheid ontstaat wanneer bestuurslagen zich als concurrenten gedragen en de rolverdeling onduidelijk is. De meerderheid (zestig procent) van de overheden geeft aan dat de schaal en kwaliteit van het bestuur en de organisatie passend zijn voor de opgaven; dat betekent dat veertig procent een hulpvraag heeft. De (deels) nieuwe grote maatschappelijke opgaven die het IBP centraal stelt, zullen dat beeld waarschijnlijk versterken.

Tegen deze achtergrond heeft het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht een verkenning laten uitvoeren naar de manier waarop Utrechtse overheden deze grote opgaven aanpakken en hoe de provincie hen hier het best bij kan ondersteunen.

Het onderzoek is uitgevoerd door BMC met een adviserende rol voor een onafhankelijke adviescommissie van vier personen bestaande uit oud-bestuurders, een vertegenwoordiger van kennis- en onderwijsinstellingen en een vertegenwoordiger uit het bedrijfsleven. De adviescommissie was als volgt samengesteld:

- Renate Westerlaken, oud-burgemeester Lopik, thans directeur/bestuurder van het Ronald McDonald Kinderfonds;
- Patrick van den Brink, oud-burgemeester IJsselstein, thans directeur-bestuurder bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV);
- Henk Brinksma, onderzoeker/docent aan de Hogeschool Utrecht, teamlid van het Centre of Expertise Smart Sustainable Cities, gepromoveerd op het onderwerp Toekomstbestendig renoveren;
- Robert Keus, bestuurslid Jong Management kring Utrecht en (jonge) ondernemer op het gebied van digitale en sociale vraagstukken.

De 10 opgaves



De rol van de adviescommissie was om vanuit een brede samenstelling (onderwijs, ondernemers en overheden) te reflecteren op de grote maatschappelijke opgaven en rol die overheden, maatschappelijke organisaties, onderwijs en bedrijfsleven hierin (dienen te) vervullen. De adviescommissie heeft zodoende met een frisse blik advies gegeven over de inhoud en duiding van de opbrengsten van de gesprekken. Daarbij heeft de commissie BMC ondersteund bij de verdiepende gesprekken en analyse van de onderzoeksresultaten vanuit verschillende perspectieven en bijgedragen aan het formuleren van de waarnemingen, conclusies en aanbevelingen.

Aanpak en onderzoeksmethodiek: actiegerichte verkenning

In deze verkenning staan de volgende vragen centraal:

Wat zijn de opgaven van Utrechtse gemeenten, hoe geven zij hier individueel of samen met anderen invulling aan en hoe kan de provincie hen hierbij ondersteunen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn meerdere informatiebronnen gecombineerd:

- **Deskresearch**

Er zijn gegevens geanalyseerd over demografische, maatschappelijke, economische en ecologische ontwikkelingen en alle gemeentelijke bestuursakkoorden zijn geanalyseerd. Verder is een analyse gemaakt van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (netwerkkaart). Op basis hiervan zijn van iedere gemeente factsheets gemaakt. Ook is er gebruik gemaakt van het onderzoek van student-stagiair Martijn Heutinck, die een verkenning heeft uitgevoerd naar de

gemeentelijke samenwerkingen in Utrecht en de kansen en bedreigingen van diverse samenwerkingsvarianten.

- **Interviews**

Aanvullend zijn verdiepende gesprekken gevoerd met een representatieve Utrechtse gemeenten, gemeenten uit aangrenzende provincies, regiobesturen en maatschappelijke organisaties. Er is gesproken met de burgemeester en gemeentesecretaris van Amersfoort, Baarn, De Ronde Venen, Gouda, Oudewater, Utrecht, Veenendaal, Vianen, Wijk bij Duurstede en Zeist, en met vertegenwoordigers van Regio U10, Regio Amersfoort, ODRU en de Utrechtse Natuur- en Milieufederatie. Bij de selectie van gemeenten is gelet op een evenwichtige verdeling naar regio, grootte en profiel (stedelijk, landelijk, minderkernig, meerkernig). Vanwege het provinciegrensoverschrijdende karakter van opgaven en samenwerkingsverbanden zijn ook enkele grote gemeenten rondom Utrecht benaderd; de gemeente Gouda heeft meegewerkt aan een interview.

- **Werksessie**

Op 2 juli 2018 heeft een oriënterende werksessie plaatsgevonden met leden van Provinciale Staten. Zij mochten een gemeenteraadslid als introducté meenemen. De werksessie is bijgewoond door ongeveer 20 PS-leden en 7 raadsleden.

Deze gegevens tezamen leiden tot tien bevindingen (waarnemingen) en handelingsperspectieven (aanbevelingen en acties) die in deze verkenning beschreven worden. Het voorliggend advies is gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Door middel van documentenonderzoek en interviews met een vertegenwoordiging van stakeholders is een expertoordeel gegeven.

Deze verkenning bouwt voort op het advies van de Provinciale Commissie Leefomgeving (*De netwerksamenleving als provinciale uitdaging*) en het daaropvolgende onderzoek van ThinkPublic over de rol van de provincie in netwerksamenwerking (*Anders sturen op publieke waarden*: zie voor de diverse rollen de afbeelding hieronder).

| Rol | Omschrijving |
|--------------|---|
| Mobiliseren | Losmaken van innovatieve krachten |
| Improviseren | Experimenteren met nieuwe oplossingen |
| Vitaliseren | Opschalen, inbedden en routiniseren van innovaties |
| Balanceren | Afwegen van belangen en waarden |
| Coördineren | Afstemmen van de functies in het innovatie-ecosysteem |

Kijkvenster: verbinding tussen samenleving, strategie en structuur

Om een logisch verband te kunnen leggen tussen de opgaven van Utrechtse gemeenten en de bestuurlijke aanpak ervan, is een kijkvenster gehanteerd dat drie onderdelen kent: **Strategie**, **Samenleving** en **Structuur**. Dit theoretisch model (het 3S-model) is afgeleid van een groot aantal wetenschappelijke onderzoeken en praktijkevaluaties naar de succesfactoren van regionale samenwerking.

- **Strategie:** voor samenwerkingskracht is het allereerst nodig dat overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en inwoners een gezamenlijk beeld hebben van hun opgaven: wat is de definitie van de opgaven en welke collectieve ambities zijn er?
- **Samenleving:** Voor het ontwikkelen van samenwerkingskracht moeten

samenwerkingsrelaties goed zijn ingebed in de samenleving. Niet alleen omdat maatschappelijke opgaven zich hier manifesteren, maar ook omdat de aanpak van die opgaven gemakkelijker is wanneer overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en inwoners zich hiervoor willen inzetten.

- **Structuur:** Samenwerkingskracht moet tot slot worden ondersteund door een organisatiestructuur waarbinnen besluiten kunnen worden genomen, uitvoering kan worden gerealiseerd en verantwoording kan worden afgelegd. Met een balans tussen voortvarendheid en doorzettingskracht enerzijds, en anderzijds het bieden van ruimte voor verschillen en belangen.

Samenwerkingskracht hangt niet alleen af van de kwaliteit van bovengenoemde componenten, maar nog meer van de manier waarop ze met elkaar verbonden zijn. In deze verkenning is daarom nagegaan hoe sterk de verbindingen zijn tussen samenleving, strategie en structuur en hoe de provincie een bijdrage kan leveren aan de versterking hiervan.

Leeswijzer van deze verkenning: van inhoud naar schaal

In hoofdstuk 1 wordt beschreven wat de inhoudelijke opgaven zijn zoals die worden beschreven in de gemeentelijke documenten en tijdens de verdiepende gesprekken nader zijn besproken. Vervolgens kijken we naar wijze waarop overheden deze opgaven aanpakken: gemeenten (hoofdstuk 2), regio's (hoofdstuk 3) en de provincie (hoofdstuk 4). Dit leidt tot 10 waarnemingen (wat hebben we gezien, gehoord, gelezen).

We sluiten af met wat er moet gebeuren: verschillende handelingsperspectieven worden beschreven en verkend (hoofdstuk 5).



H1 | Opgaven

1. Opgaven komen niet uit de lucht vallen

Wat hebben we gezien?

- Er bestaat bij Utrechtse gemeenten een grote overeenstemming over de opgaven die de komende jaren met voorrang moeten worden aangepakt. Volgens alle gemeenten - groot en klein - zijn dit opgaven op het gebied van wonen, werken, leefbaarheid, mobiliteit, energie en klimaat. Het Interbestuurlijk Programma (IBP) waarin gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries als één overheid samenwerken bij de aanpak van grote opgaven, wordt in de basis breed gedeeld door Utrechtse gemeenten. Over het hoe is echter nog veel onduidelijk.
- De genoemde maatschappelijke opgaven komen niet uit de lucht vallen: ze zijn de uitkomst van politieke keuzeprocessen. Allereerst omdat met het benoemen van deze opgaven een keuze is gemaakt uit een veel groter geheel aan urgente problemen. Als gevolg hiervan staan vraagstukken op het gebied van onderwijs, cultuur of sport nu minder centraal. Ten tweede is ook de omschrijving van deze opgaven de uitkomst van politieke keuzes. De precieze invulling van de mobiliteitsopgave vraagt om afwegingen tussen fiets, auto en openbaar vervoer, net zoals de uitwerking van de energieopgave keuzes met zich meebrengt tussen zonne- en windenergie, warmtenetten, geothermie of biomassa.
- In deze fase zijn de opgaven voornamelijk nog ambities in de bestuurlijke programma's. Over de keuze voor de opgaven en over de invulling hiervan is nog geen breed maatschappelijk of politiek debat gevoerd. Een aantal gemeenten gaat hier de komende tijd wel mee aan de slag of heeft hier middels een raadsbreed (proces) akkoord al wel een eerste aanzet toe gedaan.
- Voor een succesvolle aanpak van deze maatschappelijke opgaven is de inzet van inwoners, organisaties, bedrijven en instellingen onontbeerlijk. Ook als zij hier niet actief bij betrokken zijn, zal de aanpak van deze vraagstukken immers ingrijpende gevolgen voor hen hebben. Dat is op sommige thema's ook noodzakelijk en verplicht: het rijk verplicht gemeenten bijvoorbeeld om voor 2021 wijkenergieplannen op te stellen, waarbij elke gemeente per wijk met inwoners en ondernemers in kaart moet brengen wat het beste alternatief is voor gas en wanneer dat kan worden gerealiseerd.



2. Er zijn verschillende soorten en maten opgaven

Wat hebben we gezien?

- Hoewel er grote overeenstemming is over de maatschappelijke opgaven die met voorrang moeten worden aangepakt, verschillen gemeenten in de mate waarin en de schaal waarop deze opgaven spelen. Zo is de woningbouwopgave van Amersfoort van een heel andere orde dan die van Bunschoten of Eemnes, net zoals de mobiliteitsopgave van Houten een andere dynamiek kent dan die van Veenendaal.
- Tegelijkertijd zijn de grote en kleine opgaven van alle gemeenten sterk met elkaar verbonden. Zo zijn de Amersfoortse woningbouwopgaven nauw gerelateerd aan die in Bunschoten of Eemnes, zoals de mobiliteitsopgaven van de Bilt niet los kunnen worden gezien van die in Zeist.
- Ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen gemeenten (en soms ook de provincie en waterschap) focussen zich sterk op afzonderlijke opgaven (deelprojecten). Verbindingen tussen afzonderlijke opgaven worden weinig gelegd. Het ontbreekt nog aan samenhangende en collectieve ambities (en uitvoeringskracht) op deze opgaven. De U10 heeft hier met 'gezond stedelijk leven' een betekenisvol begin mee gemaakt, maar dat geldt veel minder voor de rest van de provincie.

3. Opgaven worden veelal vanuit een lokaal perspectief gezien

Wat hebben we gezien?

- In gemeentelijke raads- of collegeakkoorden worden de genoemde maatschappelijke opgaven vooral vanuit een lokaal perspectief gezien. Dit terwijl alle opgaven duidelijke regionale dimensies kennen. In de verdiepende gesprekken is hier bevestigend op geantwoord: de opgaven kennen zowel een lokale als bovenlokale component.
- Hoewel regionale oplossingen noodzakelijk zijn voor een effectieve aanpak van grote maatschappelijke opgaven, lijkt het zicht hierop te worden belemmerd door lokale blikvernaauwing.
- In de bestaande regionale overleggen wordt in beperkte mate vanuit regionale opgaven en oplossingen gedacht. In plaats daarvan worden vooral lokale belangen afgewogen, hetgeen leidt tot een zero-sum game. We zien ook een zoektocht naar hoe het anders of beter kan, bijvoorbeeld in de U10 of Regio Amersfoort. Het is en blijft een worsteling om verschillende belangen af te wegen omdat samenwerken mensenwerk is.

4. Aanpak van grote maatschappelijke opgaven vraagt om snelheid, slagvaardigheid en samenwerkingskracht

Wat hebben we gezien?

- De bouw van nieuwe energieneutrale wijken en het energieneutraal maken van de bestaande bebouwing en vraagt om een grote inzet van overheden, en datzelfde geldt ook voor opgaven op het gebied van werken, leefbaarheid, mobiliteit en energie. Gemeenten hebben in hun collegeprogramma's ambitieuze doelstellingen op deze terreinen geformuleerd ('energie-neutraal in 2030'). Deze vereisen snelheid en slagvaardig handelen in het hier en nu.
- Deze benodigde snelheid en slagvaardigheid stelt ook hoge eisen aan het vermogen (van

provincie en gemeenten) om regionaal keuzes te maken over de aanpak van de opgaven. Zoals gezegd is dat vermogen niet erg sterk ontwikkeld.

- De gevraagde snelheid en slagvaardigheid (vanuit maatschappelijke en technologische ontwikkelingen nodig) brengt verder de gelimiteerde mogelijkheden van individuele gemeenten duidelijk in beeld. Na jarenlange bezuinigingen op de ambtelijke capaciteit van gemeenten, dient er nu weer te worden geïnvesteerd in het personeel, zowel kwantitatief als kwalitatief. De krappe arbeidsmarkt, ook in Utrecht, vormt een reële bedreiging voor veel gemeentelijke organisaties.
- In de verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen wordt vooral beleid afgestemd en beleid ontwikkeld. Het gezamenlijk ontwikkelen van uitvoeringscapaciteit blijft hierbij achter.





5. Gemeenten hebben behoefte aan een versterking van hun strategische- en uitvoeringskracht

Wat hebben we gezien?

- Utrechtse gemeenten werken soms al succesvol samen binnen het sociaal domein of op het gebied van bedrijfsvoeringstaken. Met name kleinere gemeenten hebben de afgelopen jaren pogingen ondernomen om eigen kwetsbaarheden op te vangen, om nieuwe taken en opgaven aan te kunnen, om kwaliteit van beleid en uitvoering te behouden of verhogen. Die (hulp)vraag is actueel en voor sommige gemeenten nog steeds urgent zo wordt aangegeven in de gesprekken en diverse bestuurlijke akkoorden.
- Gemeenten zijn zich bewust van de extra eisen die de nieuwe grote opgaven en een andere manier van samenwerking met samenlevingspartners (lokaal en in de regio) stellen aan hun functioneren. Een collectieve ambitie over de wijze waarop aan die nieuwe eisen tegemoet moet worden gekomen, ontbreekt vooralsnog.
- In tegenstelling tot de meeste andere provincies, heeft provincie Utrecht geen zichtbaar beleid (gehad) dat zich richt op de versterking van het lokaal bestuur. De verantwoordelijkheid hiervoor is bij gemeenten zelf gelaten. Dat wordt door gemeenten gewaardeerd omdat interventies van bovenaf in veel gevallen leiden tot weerstand. Bij een behoefte van een of meerdere gemeenten (Montfoort-IJsselstein, Eemnes-Baarn) gaat de provincie op basis van maatwerk en gelijkwaardigheid in gesprek. Overigens is ook dit een vorm van een beleidslijn, die past in het Utrechtse.
- Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om intensiever samen te werken zonder veel succes opgepakt. Pogingen om de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten hebben nog niet veel opgeleverd, behoudens een herindeling (zoals recent de vorming van Vijfheerenlanden) en een aantal andere voorbeelden van subregionale bedrijfsvoeringssamenwerking en (kennis) uitwisseling. Ambtelijke samenwerking (lichter en zwaarder) komt over het algemeen moeilijk van de grond, de totstandkoming van de omgevingsdiensten was daar een voorbeeld van. Enkele bestaande ambtelijke samenwerkingsverbanden worden mogelijk zelfs ontvlochten.
- 'Samen' is een veelgebruikte term in de nieuwe bestuurlijke akkoorden. Dat gaat dan met name om samenwerking (participatie) op lokaal niveau met inwoners, bedrijven en organisaties. Ambtelijke samenwerking wordt sterk gehinderd door de angst van bestuurders en ambtenaren om zeggenschap te verliezen. Daarbij speelt ook de vrees dat intensieve samenwerking uiteindelijk leidt tot herindeling. Daarin is Utrecht overigens niet uniek.



6. Samenwerking richt zich op gezamenlijke visievorming maar mist uitvoeringskracht

Wat hebben we gezien?

- Gemeenten in Utrecht zijn via een groot aantal samenwerkingsverbanden met elkaar verbonden. Deze samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om bovenlokale vraagstukken krachtig aan te kunnen pakken (strategische samenwerking), om lokaal beleid beter en goedkoper te kunnen uitvoeren (tactische samenwerking) en om organisatorische schaalvoordelen te kunnen realiseren (operationele samenwerking/ bedrijfsvoering t.b.v. verminderen kwetsbaarheid en verlagen kosten).
- Samenwerking focust zich vooral op strategische vraagstukken. Dat gebeurt in de U10 (waarin inmiddels 12 gemeenten samenwerken) en in de regio Amersfoort. Veenendaal, Rhenen en Renswoude participeren hiervoor in de (grotendeels Gelderse) regio Food Valley.
- De U10 heeft een helder strategisch profiel, in de regio Amersfoort wordt deze ontwikkeld. Over hoe beide regio's elkaar kunnen aanvullen en versterken, ontbreekt (nog) een duidelijke visie. Er vindt wel onderlinge uitwisseling plaats. De strategische thema's zijn grotendeels hetzelfde, de governance-structuren verschillen.
- Hoewel gemeenten hier wel behoefte aan hebben (zie 4 en 5), komt tactische en operationele samenwerking moeilijker van de grond. Het gevaar hiervan is dat er regionaal onvoldoende uitvoeringscapaciteit is om de gezamenlijke strategische doelen te kunnen realiseren. Ook missen gemeenten hierdoor de uitvoeringscapaciteit die nodig is voor andere taken.

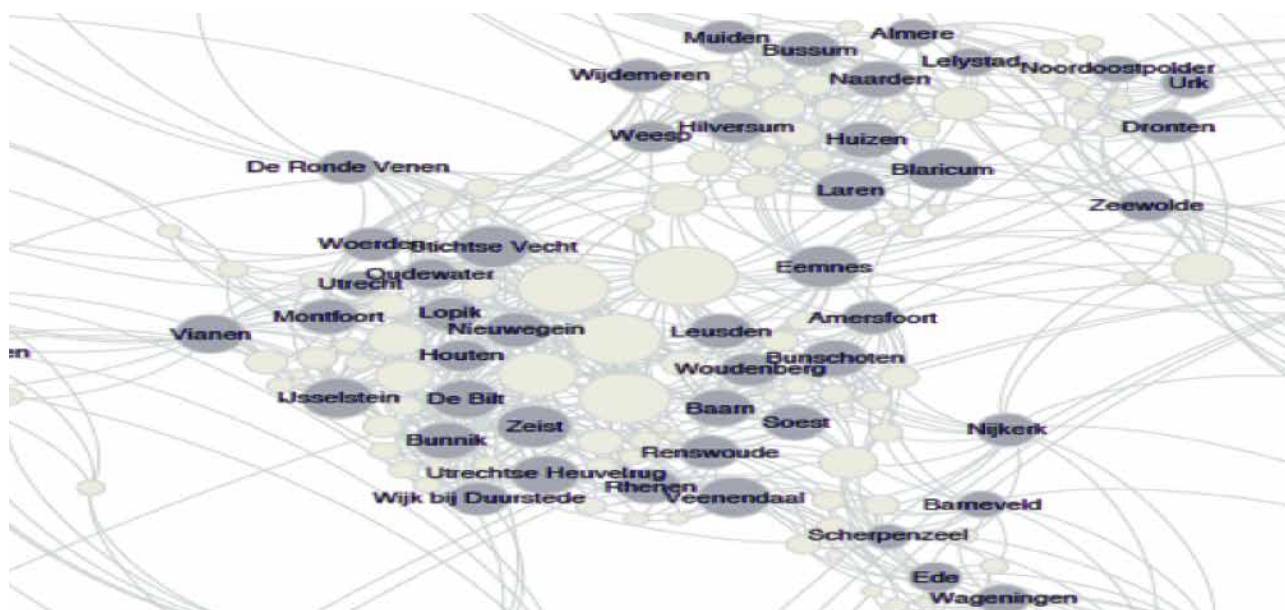
7. Er zijn geen clusters van gemeenten op basis van gedeelde opgaven

Wat hebben we gezien?

- Onderzoek van de Universiteit Twente wijst uit dat iedere Utrechtse gemeente met gemiddeld 43 verschillende gemeenten samenwerkt in gemiddeld 17 samenwerkingsverbanden. Dat is vergelijkbaar met gemeenten in andere provincies.
- De congruentie van de samenwerking - de mate waarin in verschillende samenwerkingsverbanden met steeds dezelfde gemeenten wordt samengewerkt - is in Utrecht lager dan in de meeste andere provincies. Dat betekent dat Utrechtse gemeenten relatief vaak met wisselende partners samenwerken. De 'luxe' van de Utrechtse gemeenten is dat zij vele kanten op kunnen kijken en ze niet tot elkaar veroordeeld zijn: leidt samenwerking binnen Utrecht niet tot het gewenste resultaat, kan snel een andere kant op worden gekeken.
- Er zijn geen vaste clusters van gemeenten (vaste regio's) die op basis van gedeelde opgaven samenwerken. Het voordeel hiervan is de grote flexibiliteit van de samenwerking. Als nadeel wordt vaak genoemd dat samenwerking hierdoor wat vrijblijvend is en veel bestuurlijke drukte met zich meebrengt als strategische keuzes en uitvoeringskracht moeten worden georganiseerd.
- Een ander nadeel is dat de samenstelling van samenwerkingsverbanden hierdoor erg afhankelijk is van ervaringen uit het verleden. Opgaven voor de toekomst dreigen hierdoor soms naar de achtergrond te verdwijnen. Als gevolg hiervan kent de provincie een aantal gemeenten die (in meer of mindere mate) buiten de bestaande netwerken vallen en die

geen sterke verbinding hebben met strategische samenwerkingsverbanden. Dit terwijl de toekomstige opgaven van deze gemeenten in sterke mate verbonden zijn met die van andere gemeenten, binnen of buiten de provincie.

Overzicht van samenwerkingsrelaties tussen Utrechtse gemeenten en daarbuiten. ¹



¹ Boogers, M., P-J. Klok, B. Denters, M. Sanders, Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit, Universiteit Twente, 2016

8. Het ontbreekt aan (regionale) samenwerkingsvaardigheden en regionaal perspectief

Wat hebben we gezien?

- In de collegeakkoorden/raadsprogramma's van de Utrechtse gemeenten wordt beperkt aandacht besteed aan de regio, regionale samenwerking en positionering. Dit terwijl veel gemeentelijke ambities, opgaven en acties niet zonder medewerking van andere gemeenten (en andere stakeholders) kunnen worden gerealiseerd (zie 5). Een aantal gemeenten ziet samenwerking vooral als middel om zelfstandig te blijven. Er is bij hen geen perspectief op de positionering van de gemeenten in de regio (welke meerwaarde of bijdrage leveren we) en andersom (vertaling van regionale ontwikkelingen naar lokaal niveau).
- Gemeenten zijn over het algemeen vooral gericht op hun lokale belangen. Dit staat het realiseren van gezamenlijke regionale doelen vaak in de weg. Dit leidt soms tot suboptimale keuzes (woningbouw, infrastructuur, kantoren, bedrijventerreinen). Het feit dat raadsleden indirect betrokken zijn bij regionale besluitvorming draagt hieraan bij.



9. De provincie lijkt altijd op weg naar de uitgang

Wat hebben we gezien?

- De moderne en toegankelijke bestuursstijl van de provincie wordt gewaardeerd. De titel van het collegeprogramma 2015-2019 '*In verbinding!*' en bijbehorende bestuurlijke ambitie om steeds meer een gelijkwaardige speler tussen andere maatschappelijke spelers in netwerken van bedrijven en kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en inwoners te worden doen recht aan de werkelijkheid zoals die door veel samenwerkingspartners ervaren wordt.
- De provincie is op sommige onderdelen in staat om rondom inhoudelijke thema's netwerken te organiseren en faciliteren, partijen bij elkaar te brengen. Toch ontbreekt het daarbij in sommige gevallen aan strategische kwaliteit, doorzettingskracht en richtinggevend vermogen. De provincie is soms iets te bescheiden in haar handelen, door een aantal partners omschreven als een vorm van handelingsverlegenheid.
- In de interbestuurlijke verhoudingen is veel afhankelijk van mensen en hun onderlinge relatie. De provincie wil graag aardig gevonden worden, zo is het oordeel van veel betrokkenen. Het blijft voor de provincie lastig om te bepalen wanneer ze richting moet geven (besluitvorming, sturing, regie) en wanneer ze gas terug moet nemen (proces faciliteren, ruimte bieden aan netwerk). Gemeenten zitten hier ook ambivalent in. De publieke boodschap luidt soms dat de provincie zich 'er niet mee moet bemoeien' maar achter de schermen wordt gezegd dat een interventie (keuze voor A of B) zou worden toegejuicht.

10. (H)erkenning van de verschillende profielen van de gemeenten en regio's: over het evenwicht tussen afstand en nabijheid

Wat hebben we gezien?

- Maatschappelijke opgaven zijn ingewikkelder geworden, waardoor ze steeds minder door één bestuurslaag (of organisatie) aangepakt kunnen worden. Ook omdat dezelfde opgaven overall een wat ander karakter hebben. Utrecht is een provincie van verschillende snelheden, van stedelijke en landelijke gemeenten, van maatschappelijke opgaven die spelen in op (sub-) lokaal en (boven-) provinciaal niveau.
- De keuze van de provincie om haar economisch beleid grotendeels te beleggen bij de Economic Board Utrecht (EBU) wordt als vernieuwend en eigentijds gezien. Tegelijkertijd is er vanuit sommige deelnemers (vooral in de regio Amersfoort) enige kritiek op de toegevoegde waarde van de EBU voor hun gemeente en het lokale vestigingsklimaat. Een aantal gemeenten is voornemens haar bijdrage aan de EBU stop te zetten. Een aantal gemeenten werpt de vraag op: wat ziet de provincie als haar eigen verantwoordelijkheid om de regionale economie te stimuleren, wat wordt waarom bij de EBU belegd?
- De regio's en gemeenten worden door de provincie graag (h)erkend vanuit hun eigen identiteit, kwaliteit en (deels unieke) opgaven. De provincie werkt eraan om hieraan tegemoet te komen met vormen van gebiedsgericht werken. Daarbij kan worden gedacht aan O-gen, Agenda Vitaal Platteland, Regiodeals (o.a. Food Valley, Groene Hart), Regionaal ambitiedocument Lopikerwaard en de Uitvoeringsagenda Gezonde lucht. Deze manier van werken wordt erg gewaardeerd omdat ze voorziet in een behoefte: Gelijkwaardigheid, erkenning van het unieke en dialoog.



Wat zijn de opgaven van Utrechtse gemeenten, hoe geven zij hier individueel of samen met anderen invulling aan en hoe kan de provincie hen hierbij ondersteunen?

Het antwoord op de centrale vraag van deze verkenning is meervoudig. Op basis van deze verkenning kan gesteld worden dat de opgaven duidelijk in beeld zijn, met name vanuit een lokaal perspectief gezien worden en dat hetzelfde geldt voor samenwerking. Hoe logisch en verklaarbaar dat ook is, effectieve oplossingen ten aanzien van de opgaven op het gebied van wonen, werken, leefbaarheid, mobiliteit en duurzaamheid vragen om meerschalligheid (en niet per se schaalvergroting).. En dat vereist dus ook roldifferentiatie van de provincie: bij problemen die op lokaal niveau worden aangepakt past een andere rol dan bij vraagstukken die om een regionale of provinciale aanpak vragen. Een belangrijke rol ligt in de beantwoording van de hoe-vraag: van opgaven benoemen naar het realiseren en mobiliseren van urgentie en uitvoerings- en realisatiekracht.

Door de gemeenten, samenwerkingsverbanden en maatschappelijke organisaties die we gesproken hebben is dit onderzoek van de provincie zeer positief ontvangen. Ook de wedervraag 'wat verwacht de provincie eigenlijk van ons als het gaat om het aanpakken van de maatschappelijke opgaven?' is veelvuldig gesteld. Dat dwingt ten aanzien van de opgaven ook vanuit de provincie voor de komende jaren tot een heldere ambitie: een horizon tot 2050 is daarbij wel erg veilig, wat staat er de komende 5-10 jaar op de agenda, wat moet er gebeuren en wie gaan bijdragen?

De provincie Utrecht heeft nooit een visie op regiovorming gehad vanuit het adagium; laat 1000 bloemen bloeien. Dat past in deze tijd. Het openbaar bestuur is continu in verandering en dat vraagt periodiek om een herijking van de kaders waarbinnen het bestuur is vormgegeven. Dat

speelt nu ook binnen de provincie Utrecht, de diverse regio's en gemeenten. In de vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen zegt de Raad van State onder meer: 'De noodzaak en het belang van regionale samenwerking zullen de komende jaren naar verwachting toenemen'. Gecombineerd met de maatschappelijke opgaven betekent dat ook iets voor de handelingsperspectieven van de provincie Utrecht.

Op weg naar het 'tussenbestuur' van de toekomst: zelfbewust zichtbaar.

Aanbeveling 1: verbreed en verdiep deze verkenning

Deze verkenning verdient een verbreding en verdieping. Op basis van (openbare) documenten en enkele verdiepende gesprekken is een eerste beeld en beschouwing gegeven. De komende periode (najaar 2018) kan worden gebruikt om met de vervolgcities aan de slag te gaan. Faciliteer een politiek en maatschappelijk debat over de aanpak van opgaven op het gebied van wonen, werken, leefbaarheid, mobiliteit, energie en klimaat. Het is nodig dat de belangrijkste dilemma's en keuzeopties helder zijn uitgewerkt en dat belanghebbenden hierover in een vroeg stadium kunnen meepraten.

Acties voor de provincie

- Met de opbrengsten van deze verkenning kan de provincie **verdiepende regionale (thematische) tafels** organiseren (over rol en inhoud), waarin telkens een andere opgave en rol van de provincie centraal staat. Daarbij kan

vanzelfsprekend gebruik worden gemaakt van bestaande overlegtafels, maar om te reflecteren helpt het om ook 'onverwachte smaakmakers' en andere stakeholders uit te nodigen. Denk aan maatschappelijke partners, (jonge) ondernemers, gemeenteraadsleden. Leer daarbij van de (proces)ervaringen die veel gemeenten al hebben opgedaan daar waar het gaat om participatietrajecten. Geef ook PS-leden daarbij een rol, zij zijn immers volksvertegenwoordigers.

- Ten aanzien van de volgende bestuursperiode: volg het voorbeeld van de gemeentelijke bestuurlijke programma's 2018-2022: **werk met een PS-akkoord op hoofdlijnen of maatschappelijke provincieakkoord, leg bestuurlijke ambities op hoofdlijnen vast en maak afspraken over het proces** over hoe te komen tot samenwerkingskracht (met gemeenten, andere provincies, waterschappen, bedrijven, instellingen) redenerend vanuit de opgave.
- Werk in de tussenliggende periode (tot de nieuwe bestuurstermijn) bestuurlijk en ambtelijk verder aan de **ontwikkeling van samenwerkingsvaardigheden**, waarbij het kunnen voeren van de dialoog en vaardigheden op het gebied van processen (rolbewustzijn en rolflexibiliteit, communicatie, bijsturen, belangenafweging, duiden, conflictvaardigheden, sturen op overzicht en samenhang) onmisbaar zijn.
- **Organiseer jaarlijks een provinciebrede reflectiedag** waarin met bestuurders en ambtenaren wordt gewerkt aan lessen ten aanzien van succes- en faalfactoren en de wijze waarop samenhang en integraliteit bevorderd wordt op basis van casuïstiek. Stel per thema netwerkkaarten op; bepaal de spelers (welk belang en welke urgentie hebben ze) en bepaal de fase van het netwerk (beginnen, volgroei). Dit interne beeld,

gecombineerd met de bovengenoemde externe spiegel, levert een compleet beeld op ten aanzien van het functioneren van de provincie (en is deels een terugblik op/evaluatie van de afgelopen bestuursperiode). Formuleer succesfactoren en ontwikkelpunten (bestuurlijk en ambtelijk) in voorbereiding op de nieuwe bestuursperiode: wat gaat de provincie beter, anders of niet meer doen?

- **Bespreek in het management ook wat dit voor de doorontwikkeling van de organisatie betekent** (opgavegericht werken, competenties, structuren, cultuur, integraliteit, strategisch vermogen, omgaan met weerstand, creëren van draagvlak). Leg in de organisatievisie vast (bijvoorbeeld met behulp van het kwadrantenmodel van de NSOB) voor welke taken welke rol het uitgangspunt is en welke twee kwadranten voor nieuwe opgaven de basis vormen.

Aanbeveling 2: help gemeenten collectieve (regionale) ambities te formuleren en verbind deze

De verschillen in schaal en intensiteit van maatschappelijke opgaven vragen om een aanpak die tegemoet komt aan de gemeentelijke variëteit op dit punt: differentiatievermogen. Tegelijkertijd is het van groot belang dat de regionale samenhang tussen de opgaven - met inachtneming van lokale verschillen - niet uit het oog verloren wordt. Er is een verbindend gremium nodig dat de samenhang bewaakt. Gemeenten bezien de opgaven vooral vanuit lokaal perspectief. Hier ligt een coördinerende en verbindende rol voor de provincie. Daarvoor moet haar informatiepositie sterk ontwikkeld zijn.

Om actieve steun (meewerken) en passieve steun (acceptatie) te verwerven voor de aanpak van maatschappelijke opgaven, is het noodzakelijk dat de uitwerking en de aanpak van maatschappelijke opgaven niet een exclusieve bestuurlijke

aangelegenheid blijft. Leer van de participatie-ervaringen van gemeenten op lokaal niveau. Dat geeft inzicht in de wijze waarop gemeenten ook zelf graag betrokken willen zijn bij visievorming, beleidsvoorbereiding- en uitvoering.

Acties voor de provincie

- Om de maatschappelijke opgaven meer centraal te stellen is het nodig om **andere belanghebbenden - bedrijven, instellingen, belangenorganisaties - een grotere rol te geven in de regionale besluitvorming**. Dit helpt om de lokale blikvernaauwing bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven te verminderen. Ook kunnen intergemeentelijke belangenconflicten op die manier wat naar de achtergrond verdwijnen. Hiervoor is het wel nodig dat het regionaal overleg over de aanpak van maatschappelijke opgaven wordt geïntensiveerd. Het vermogen om opgaven vanuit een regionaal perspectief te bezien kan worden versterkt door middel van uitwisseling, ontmoeting en externe druk (Klimaatwet, Omgevingsvisie, agenda van bedrijfsleven, instellingen en inwoners).
- Hoewel hier voor alle overheden een eigen verantwoordelijkheid ligt, kan de provincie hier een belangrijke mobiliserende rol kunnen vervullen. Benut de cijferdatabank van 'De staat van Utrecht' en ga in gesprek over de gevolgen op regionaal en lokaal niveau. Het gaat om het organiseren van de eigen informatiestromen, bestuurlijk en ambtelijk. Hierbij stelt de provincie zich op als **kennismakelaar die inhoudelijke expertise over opgaven bijeenbrengt** en op basis hiervan dilemma's in kaart brengt en keuzescenario's uitwerkt. Daarnaast biedt de provincie **gelegenheid tot ontmoeting en debat tussen verschillende belanghebbenden**: inwoners, volksvertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en instellingen. Op die manier ondersteunt de provincie politieke en

maatschappelijke debatten zonder er zelf stelling in te nemen.

- Daarnaast kan het proces van Horizon Utrecht 2050 (Omgevingsvisie en voor gemeenten: de implementatie van de Omgevingswet) gebruikt worden om bovengemeentelijk denken en doen te versterken.
- Ook instrumenten zoals Regiodeals en regionale gelden (voorbeeld: gebiedsgelden en gebiedsopgaven van de provincie Gelderland) **vitaliseren het regionaal denken**. De provincie kan bijvoorbeeld regio's die met een regionale visie op woningbouw komen belonen door deze een-op-een over te nemen in haar Omgevingsvisie. Dit stimuleert het bovengemeentelijk denken en doen.

Aanbeveling 3: voer het goede gesprek met medeoverheden over ontwikkel- en samenwerkingskracht

Gemeenten dienen zich actiever in te zetten voor de versterking van hun uitvoeringskracht. De grote maatschappelijke opgaven vragen daarom. Bij back-office taken (en beleid en ondersteuning die inwoners niet direct raken) liggen voor gemeenten kansen om de uitvoeringskracht te versterken, mede gelet op de krapper wordende arbeidsmarkt die gemeenten voor forse uitdagingen stelt. Gemeenten moeten nadenken over de wijze waarop ze hun rol als rechtmatige overheid (voorspelbaar, beheersbaar, handhaafbaar: basis op orde) en ontwikkelende overheid (netwerken, samenwerking, cocreatie, participatie: vernieuwen) in samenhang doorontwikkelen. Sommige gemeenten willen en moeten daarbij geholpen worden.

Acties voor de provincie

- **Breng de huidige samenwerkingsverbanden en hun fase van samenwerking in kaart en ga als overheden in gesprek over hoe het slimmer en slagvaardiger kan,**

waar verbindingen wenselijk zijn. Doe dit vanuit de IBP-doelstelling *Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving*. De provincie zou hier een vitaliserende rol in kunnen vervullen. Vraag wat er van de provincie verwacht wordt.

- Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur **continueert de provincie haar ondersteuning voor gemeenten die behoefte hebben aan een sterkere uitvoerings- en ontwikkelkracht.** Daarbij zouden gemeenten kunnen worden uitgenodigd om met voorstellen te komen voor de versterking van hun uitvoeringskracht, op basis waarvan vervolgens een gespreksronde wordt gehouden over de kracht en kwetsbaarheid van de (individuele) gemeenten. Die dialoog moet in alle openheid met de provincie gevoerd kunnen worden, zonder angst van 'herindeling van bovenaf'. Als het ergens kan, is dat in Utrecht. Het gaat dan ook om concrete afspraken over de te leveren capaciteit, waarbij ook kennis en expertise van de provincie ingezet kan worden.

- De opgaven voor de toekomst vragen om een verdieping en verbreding van de intergemeentelijke samenwerking. Dat betekent dat opnieuw moet worden nagedacht over de vraag met welke gemeenten en op welke taken er moet worden samenwerkt: **een gemeentelijke visie op hun plek in de regio.** Wat draagt de gemeente bij vanuit haar dna en profiel, wat heeft zij omgekeerd juist nodig van de regio, waar hebben lokale opgaven een regionale aanpak nodig?
- Samenwerking is vanzelfsprekend geen doel op zich, het dient bij te dragen aan wederzijdse belangen en collectieve ambities. Dat gaat verder dan business cases; het vergt een gezamenlijk verhaal en urgentiebesef. Een regionale strategie is hiervoor nodig, evenals het leveren van realisatiekracht (mensen en middelen). **De provincie kan in dialoog met gemeenten in gesprek over de mate waarin zij ambities en opgaven menen aan te kunnen, en op welke wijze samenwerking hier een bijdrage aan levert.** Dat mag best een kritisch en stevig gesprek zijn.



- Om ervoor te zorgen dat deze regionale opgaven ook vanuit regionaal perspectief worden gezien, is het noodzakelijk dat gemeenteraadsleden van verschillende gemeenten vaker en intensiever met elkaar hierover van gedachten wisselen. Ook PS-leden zouden moeten worden betrokken in de netwerken. Hiermee kan er meer samenhang ontstaan in hetgeen in verschillende raads- en PS-debatten over de regionale opgaven en ambities wordt besproken en besloten. **Met de bestaande samenwerkingsplatforms kan de provincie in gesprek over hoe dit concreet vorm en inhoud te geven.**



Tot slot: reflectie

Het gaat erg goed in Utrecht: er kiezen steeds meer bedrijven voor Utrecht, het aantal arbeidsplaatsen stijgt bovengemiddeld, de regio is een van de meest concurrerende in Europa. De provincie ligt centraal, biedt prachtige (historische) steden en een weids landschap. De woningmarkt vertoont hoogconjunctuur.

Wat is eigenlijk de urgentie om meer samen te werken en voor welk probleem (opgave) is het een oplossing?

De economische ontwikkeling is slechts één aspect van de welvaart van een gebied. Onlangs heeft het CBS de 'brede welvaart' bepaald voor Nederland. Deze is niet alleen gebaseerd op materiële welvaart, maar tevens op thema's als gezondheid,



milieu & natuur, samenleving (sociale cohesie), veiligheid, kansen op werk & leren en wonen & woonomgeving. De scores van de Utrechtse gemeenten op het gebied van brede welvaart vertonen een meer diffuus beeld: er staan negen Utrechtse gemeenten in de top 100. Grote maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, werken, leefbaarheid, energie en klimaat zetten deze brede welvaart onder druk en vragen daarom om een krachtige aanpak van overheden.

Bestuurlijke blauwdrukken of standaardoplossingen passen niet langer in een tijd waarin opgaven en netwerken zich razendsnel ontwikkelen. De provincie zal van geval tot geval moeten nagaan hoe ze naast gemeenten en hun samenwerkingsverbanden meerwaarde kan leveren bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Deze verkenning heeft daartoe een eerste aanzet gegeven.

De provincie mag af en toe best 'functioneel ruziemaken' door leiderschap te tonen en een krachtige positie in te nemen, op onderdelen soms best wat steviger positie pakken zonder de angst vanuit andere partners om als directief te worden bestempeld. De provincie Utrecht biedt op een relatief klein grondgebied ruimte aan 1,2 miljoen inwoners en duizenden bedrijven en organisaties. Bij noodzakelijke inhoudelijke en ruimtelijke keuzes op het gebied van wonen, werken, energievoorzieningen, leefbaarheid en voorzieningen moeten na een zorgvuldige belangenafweging knopen worden doorgehakt. Soms moet de provincie dan maar even de gebeten hond of gezamenlijke vijand zijn, vanuit haar formele bevoegdheden een bestuurslaag zijn waar noodzakelijke keuzes gelegitimeerd worden die het (langetermijn)belang van de provincie als geheel dienen. De provincie mag aan gemeenten *professioneel ongemakkelijke vragen* stellen, daar is ze immers ook toezichthouder voor.

Interbestuurlijk Programma (IBP)



Hoe doen we dat?



² CBS, Monitor Brede Welvaart 2018, Een toelichting. Heerlen, 2018

Waar de provincies in Nederland in hun rolafbakening in het verleden zich sterk oriënteerden op hun kerntaken ('je gaat erover of niet') is nu de ontwikkeling zichtbaar naar meer roldifferentiatie en opgavegericht werken: waarde toevoegen waar dat nodig is en kan. De kern van opgavegericht werken is dat steeds per situatie gekeken wordt welke waarde kan worden toegevoegd aan oplossingen met impact en welke andere partijen kunnen bijdragen vanuit kennis en rol. Dat is noodzakelijk in de provincie Utrecht waar stad en land verweven zijn geraakt, net als natuur en recreatie, verstedelijking, bodemdaling, verduurzaming en economie.

In vervolg op het advies van de Provinciale Commissie Leefomgeving en het onderzoek naar de ervaringen van de netwerksamenwerking in de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Utrecht Science Park, is het aan de provincie om in gesprek te gaan om nog bewuster een rol kiezen in de huidige maatschappelijke opgaven (bestuurlijk en ambtelijk) en vanuit een bewuste rolafweging (mobiliseren, improviseren, vitaliseren, balanceren, coördineren) aan de voorkant met andere stakeholders te contracteren wat de provincie wel en niet doet en

waarom, wat er gedaan wordt bij verschil van inzicht en belangenconflicten. Communicatie en integraliteit als noodzakelijke randvoorwaarden. Te beantwoorden kernvraag: wanneer en hoe bemoei je je er mee? Wat is de (integrale) opvatting van de provincie over het voorliggende vraagstuk? Soms kunnen optreden als boeman (financieel toezicht), soms als olieman (Regionaal ambitiedocument Lopikerwaard).

Voorgaande aanbevelingen betekenen ook iets voor de doorontwikkeling van de besturings- en managementfilosofie van de provincie zelf. De provincie kan bijvoorbeeld regio's uitnodigen om met een gezamenlijke visie op de belangrijkste thema's te komen of juist (procesmatig) te helpen die collectieve ambitie vorm te geven. Het ontwikkelen en versterken van de samenwerkingsvaardigheid van provincie, regio's, gemeenten, maatschappelijke organisaties en ondernemers helpt ook in de positionering van de provincie als (niet-bedreigende) partner in het netwerk. Ook verbindingen rondom Regiodeals met buurprovincies (Groene Hart, FoodValley, regio Amersfoort) en afstemming over strategie en (ruimtelijk) beleid helpt om de meerwaarde van de provincie te versterken en zichtbaar te maken.

Een effectieve aanpak van de (grotendeels) gedeelde maatschappelijke opgaven vergt het vermogen om te kunnen schakelen tussen schalen: van het niveau van de wijk, het dorp of de gemeente naar de schaal van de regio of de provincie. Boodschap voor de provincie: ken de lokale context, maar houd voldoende afstand om het grotere geheel te blijven overzien. Vanuit de (hulp)vraag van gemeenten kan de provincie een stevigere rol pakken als het gaat om gemeenten te helpen zichzelf en elkaar te helpen. Het instellen van interbestuurlijke regietafels rondom opgaven en projecten zou in die behoefte kunnen voorzien. Daarbij hoort mogelijk ook het loslaten van klassieke bestuurlijke portefeuilledelingen voor de nieuwe bestuursperiode 2019-2023.

Wenkend perspectief: gebiedsgericht besturen vanuit opgaven en vooraf afspraken over de rol van de provincie. Zelfbewust zichtbaar. Met als ambitie een 8,0 voor de score op de Utrechtse interbestuurlijke verhoudingen in 2020.



Colofon

Zelfbewust Zichtbaar

Verkenning naar de rol van de provincie bij de aanpak van regionale opgaven en ambities

Augustus 2018

Auteur: Jasper de Wit en Marcel Boogers

Productie: PR & Marketing, BMC

Vormgeving: Flair Design, Wijk bij Duurstede

Druk: Randstand Groep Nederland

BMC
Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website www.bmc.nl