

Meervoudig verbonden: de provincie in opgavegerichte allianties

Evaluatieonderzoek naar de rol, samenwerkingsvaardigheid en impact van de provincie Zuid-Holland in de bestuursperiode 2015-2019: spiegelen en vooruitblikken



december 2018

Meervoudig verbonden: de provincie in opgavegerichte allianties

Evaluatieonderzoek naar de rol, samenwerkingsvaardigheid en impact van de provincie Zuid-Holland in de bestuursperiode 2015-2019: spiegelen en vooruitblikken

BMC
December 2018
Jasper de Wit MSc
Prof. dr. Marcel Boogers
Renate Tempelaars MSc
Projectnummer: P0004022

Inhoudsopgave

1 Inleiding: terugblikkend vooruitkijken	7
2 Onderzoeksverantwoording	9
3 Kijkvenster: de schakelfunctie van de provincie	11
4 Opgavegerichte allianties	15
5 De rol van de provincie in opgavegerichte allianties.....	17
6 Alliantievaardigheden van bestuur en organisatie	21
7 Handig handelen: wat kan de provincie leren?	25
Bijlage 1: Kernpunten uit de cases	33
Bijlage 2: Geïnterviewde personen	37
Colofon	38

H1 | Inleiding: terugblikkend vooruitkijken

1.1 Opgaven en samenspel: de context van deze verkenning

In het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 *'Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker'* heeft de provincie haar ambities geformuleerd op het gebied van mobiliteit, groen & water, wonen & werken en (goed) bestuur. Ambities die gaan over inhoudelijke doelen (de *wat*-vraag), maar ook over een eigentijdse rolinvulling, samenwerken in netwerken en het vermogen om daarin te differentiëren per opgave en regio (de *hoe*-vraag). Bij de aanpak van veel opgaven, nu en de komende jaren, is sprake van vele wederzijdse afhankelijkheden in bestaande en in nieuwe netwerken. Die complexe maatschappelijke vraagstukken zijn boeiend en ingewikkeld tegelijk. Dit vraagt om reflectie en leren, juist ook van de provincie als 'middenbestuur' of 'tussenbestuur'. In een tijd waarin de provincie telkens haar rol en haar positie moet verdienen, een tijd waarin door de jaren heen gegroeide vanzelfsprekendheden fors aan het veranderen zijn.



In de laatste fase van zijn bestuursperiode wil het college van Gedeputeerde Staten kwalitatief evalueren: terugblikken op de afgelopen bestuursperiode en van daaruit lessen trekken voor de komende bestuursperiode: *wat moet de provincie blijven doen, meer doen, anders doen of niet meer doen?*

1.2 Perspectief op het middenbestuur van de toekomst

De provincie doet ertoe, maar geen provincie is hetzelfde, ook omdat de aard van verhoudingen van de provincie met gemeenten, inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers nooit hetzelfde is. De provincie vervult meerdere rollen tegelijkertijd. Aan de ene kant is de provincie soms bevoegd gezag en toezichthouder. Op andere domeinen is de provincie aanjager van een netwerk, brengt ze partijen bij elkaar rondom opgaven. De provincie is uitvoerder, subsidieverlener, toezichthouder, regisseur, facilitator, verleider en initiator tegelijkertijd. En dat kan best ingewikkeld zijn.

Binnen de provincie Zuid-Holland is de afgelopen jaren geleerd te werken vanuit bewustzijn over verschillende en soms gestapelde rollen vanuit het kwadrantenmodel van de NSOB waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de presterende, rechtmatige, responsieve en samenwerkende provincie. De leidende vraag hierachter is: hoe geeft de provincie op een goede manier invulling aan haar (wettelijke) basistaken, welke verwachtingen wekt ze daarbij richting samenwerkingspartners en hoe creëert ze tegelijkertijd meerwaarde vanuit een eigentijdse rolinvulling en vernieuwing? Is ze daartoe in staat?

Lenigheid is gewenst en noodzakelijk, ook voor de provincie. Aan de ene kant moet de provincie zorgen dat haar basis op orde is, dat alles wat ze

moet doen ook op een efficiënte en effectieve manier gebeurt. Organisatieonderdelen die meer intern gericht zijn (denk aan bedrijfsvoering) en zorgen dat de organisatie draait. Aan de andere kant is het noodzakelijk dat de provincie ontwikkelt en innoveert, meebeweegt in de dynamiek buiten de organisatie. Dat heeft te maken met de onmiskenbare trend van groeiende afhankelijkheidsrelaties binnen steeds veranderende netwerken. Dit vraagt van de provincie om meer en andere vaardigheden op het gebied van samenwerking: procesbegeleiding, duiding, belangenafweging, onderhandelen en (bij)leren. Het gaat om het definiëren en verbinden van strategie (inhoud, ambities, opgaven) en relaties (sociale en organisatorische infrastructuur).

Het draait om voorspel, samenspel en tegenspel.

Zuid-Holland staat net als de rest van het land voor een aantal grote maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, werken, leefbaarheid, energie en klimaat die geen enkele overheid alleen kan aanpakken. Kennis, kunde en kracht van maatschappelijke partners, kennisinstellingen en bedrijven zijn daarbij onmisbaar.

Om aan deze gezamenlijke aanpak invulling te geven, is recent het Interbestuurlijk Programma (IBP) ondertekend door het kabinet en de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Het belangrijkste doel daarvan is een optimale samenwerking tussen de overheden, zodat er rond belangrijke maatschappelijke opgaven een gezamenlijke en effectieve aanpak tot stand komt. Daarbij horen bestuurlijke verhoudingen waarin men elkaar respecteert in inbreng, positie en verantwoordelijkheid. Waarbij men elkaar tegemoet treedt als gelijkwaardige partners. Randvoorwaarde: wat de specifieke en prioritaire opgaven zijn voor Zuid-Holland en hoe deze dient bepaald te worden met samenwerkingspartners.

De 10 opgaven



De tien opgaven uit het Interbestuurlijk Programma

H2 | Onderzoeksverantwoording

2.1 Klankbordgroep: meervoudige perspectieven

Het onderzoek is uitgevoerd door BMC met een adviserende rol voor een onafhankelijke klankbordgroep die als volgt is samengesteld:



Marja van Bijsterveldt
burgemeester van Delft



Ana Duskov
Jong Haventalent
Rotterdam



Véronique Timmerhuis
algemeen secretaris
van de SER



Hamit Karakus
oud-wethouder
Rotterdam, nu directeur
van Platform31 en
bestuurslid VNO-NCW
Regio Rotterdam



Robert Strijk
oud-wethouder Leiden

De rol van de klankbordgroep was om vanuit onderwijs, ondernemers en overheden te reflecteren op de rol van de provincie bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven en de wijze waarop het samenspel met overheden, maatschappelijke organisaties, onderwijs en bedrijfsleven vorm en inhoud gegeven wordt.

Aanpak en onderzoeksmethodiek: 360-gradenfeedbackevaluatie

In deze verkenning staan de volgende vragen centraal: *Wat is de impact geweest van het optreden van de provincie Zuid-Holland de afgelopen bestuursperiode, op welke wijze heeft dit geleid tot de gewenste bestuurlijke resultaten en welke lessen vallen hieruit te trekken voor de toekomst?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een casestudy van opgavegerichte allianties uitgevoerd. Dit zijn provinciale projecten of programma's waarin de provincie intensief heeft samengewerkt met andere partners: gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen. De selectie van cases is tot stand gekomen in afstemming met de provincie. Daarbij is gelet op een goede verdeling over de verschillende opgaven uit het provinciale hoofdlijnenakkoord, de fasering van het project (beginperiode of richting afronding), het onderwerp en de voortgang. Uiteindelijk is gekomen tot de volgende selectie:

Kortom: wat moet de provincie meer, minder, anders of niet meer doen?

Mobiliteit: voor een bereikbaar en verbonden Zuid-Holland

1. DAV-concessie
2. Weg van de energietransitie - energiezuinige wegen

Groen & Water: voor een groen, waterrijk en schoon Zuid-Holland

3. Energy Island Goeree Overflakke
4. CLINSH - verduurzaming van de binnenvaart

Werken & Wonen: voor een aantrekkelijk en concurrerend Zuid-Holland

5. Slim Ruimtegebruik Goudse Poort
6. MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT)

Bestuur: voor een goed bestuur, gezonde financiën en een toekomstbestendige organisatie

7. Bestuurlijke samenwerking Leidse regio

• Interviews met betrokken ambtenaar bij casuïstiek

Als voorbereiding op de casusbijeenkomsten is gesproken met de betrokken ambtenaren. Op basis van de interviews is een feitenrelaas gemaakt over de verschillende cases. Het feitenrelaas geeft de achtergrond weer van enkele opgaven die spelen in de provincie.

• Casusbijeenkomsten

In groeps gesprekken met betrokkenen is teruggeblikt op de resultaten en het functioneren van iedere opgavegerichte alliantie. Hierbij is vooral ingegaan op de rol van de provincie, haar effectiviteit en op de kwaliteit van het samenspel met de provincie.

• Gesprekken andere partners

Op initiatief van de klankbordgroep is er aanvullend hierop een aantal verdiepende gesprekken gevoerd met sleutelpersonen van bedrijven, instellingen en gemeenten die in andere gezichtsbepalende beleidsontwikkelingen een rol hebben gespeeld.

• Werksessies met Gedeputeerde Staten en centraal management team

De spiegel is ook een interne, zowel vanuit bestuurlijk als ambtelijk perspectief. Daarom is gesproken met het centraal managementteam (CMT) van de provincie. In dat gesprek is gekeken naar de kenmerken van de bestuursstijl vanuit ambtelijk perspectief, het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en naar aanbevelingen voor de toekomst. In de sessie met het college van GS zijn de hoofdlijnen van de analyse gepresenteerd ter toetsing en duiding.

Tezamen leidt de input vanuit praktijkcasussen (externe spiegel) en de input vanuit bestuur en organisatie (interne spiegel) tot bevindingen (waarnemingen) en handelingsperspectieven (aanbevelingen en acties) over de rolinvulling van de provincie en de mate waarin de bestuurlijke ambities in deze bestuursperiode zijn bereikt. Het voorliggende onderzoek is grotendeels gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Op grond van verdiepende gesprekken met een vertegenwoordiging van stakeholders is een expertoordeel gegeven.

Naast het onderzoek Externe Spiegel Zuid-Holland is er een Reputatieonderzoek en een Klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Tussen de onderzoeken bestaat samenhang. Deze Externe Spiegel vormt een meer diepgaande analyse op basis van zeven cases waarbij we abstraheren naar een bredere, bestuurlijke analyse (inductief onderzoek).

H3 | Kijkvenster: de schakelfunctie van de provincie

3.1 Bestuurslaag tussen Rijk en gemeenten: besturen in de tussenruimte

De rol van de provincie kent een minder duidelijke omschrijving dan die van gemeenten of de Rijksoverheid. Dat is inherent aan de positie die de provincie als middenbestuur inneemt, waarbij afhankelijkheden van andere spelers de eigen positionering medebepalen. Er zit een bovengrens aan de autonomie (denk aan regelgeving vanuit het Rijk), maar er zit tevens een ondergrens aan de invloedssfeer (daar waar de gemeentelijke autonomie begint). Dat vraagt van de provincie dus een zekere vorm van evenwichtskunst.

Ambities Zuid-Holland: kerntaken

Zuid-Holland werkt ambitieus aan haar kerntaken en zet in op goede bereikbaarheid, optimale verdeling van de schaarse ruimte, natuurontwikkeling, behoud van erfgoed, een schoon milieu, hoge kwaliteit van het (lokaal) bestuur en kansen voor bedrijven.

Om die reden zijn er op gezette tijden debatten over de (kern)taken, schaal en rol van de provincie. Binnen IPO-verband hebben die onder andere geresulteerd in het Kompas 2020 ('Samen werken aan een sterke regio'). Op basis van dit koersdocument, wetgeving en andere literatuur¹ kunnen grofweg de volgende functies van de provincie worden onderscheiden.

- schakel tussen Rijk en gemeenten met een uitvoerende functie;
- waker over de kwaliteit van het lokaal bestuur;
- kennis- en informatiecentrum voor gemeenten en andere partners (servicefunctie);
- lobbyist: belangenbehartiger en pleitbezorger bij hogere overheden (Rijk, EU);
- regionaal investeerder, regisseur en belangenassembleur.

	Uitvoering Rijkstaken	Toezichthouder lokaal bestuur	Kennis en informatiecentrum	Lobby	Regionaal beleid
DAV-concessie					
Energiezuinige wegen					
Energy Island Goeree Overflakkee					
Duurzame binnenvaart					
Goudse Poort					
MIT-regeling					
Leidse regio					

¹ Van Oeven, R.D. (2016), De provincie in het nauw: hoe een gebrek aan betekenis, aandacht en samenhangende visie het middenbestuur in problemen brengt. Weert: Celsus.

Al deze functies zijn op verschillende manieren met elkaar verbonden, afhankelijk van de context waarin de provincie opereert. Binnen de context van een bepaald vraagstuk kunnen overigens ook verschillende functies (rollen) worden gecombineerd. Duidelijk is wel dat het vermogen om verbindingen te leggen met het Rijk, gemeenten, inwoners, bedrijven en instellingen en daarbij actief verwachtingen te managen essentiële onderdelen zijn van alle genoemde functies. In zijn *Hoofdlijnenakkoord 2015-2019* spreekt het provinciebestuur op dit punt een duidelijke ambitie uit:

“Als middenbestuur moeten wij nog sterker anticiperen op de veranderingen in maatschappij, economie en bestuur. Een energieke en ondernemende samenleving vraagt van ons om eenzelfde houding: een partner die open staat voor vernieuwing, samenwerkt en zich dienstbaar opstelt en waar nodig zijn verantwoordelijkheid neemt. (...) De provincie moet (...) alert en leidend zijn in samenwerking met andere overheden om vanuit de kerntaken bij te dragen aan het oplossen van problemen.”

3.2 De inhoud, het spel en de spelers: opgavegericht werken

De provincie zet al een aantal jaren in op opgavegericht werken. Hierbij staat niet de vastgestelde taak en de daaraan gekoppelde taakorganisatie centraal, maar de opgave. Daarbij hangt de rolinvulling van de provincie af van wat de opgave is en in welk soort omgeving die opgave speelt. In de provinciale organisatieregeling ‘*Opgavegericht werken*’ (2017) staat geschreven:

“De kern van opgavegericht werken is dat we in iedere situatie bezien welke waarde wij kunnen toevoegen aan werkelijke oplossingen. We beperken ons niet tot het volgens de regels uitvoeren van onze wettelijke taken. We houden niet onwrikbaar vast aan door onszelf geformuleerde standpunten. Dit geldt in al ons werk. In al ons werk dienen we bestuur en samenleving. In al ons werk werken we opgavegericht. Of het nu gaat om een netwerk van belanghebbenden of een individuele aanvrager. Of het gaat om een grote maatschappelijke opgave, of een kleine (interne) opgave. In al ons werk dragen we bij aan de gezamenlijke doelstellingen van de provincie.”

Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel wordt in Zuid-Holland vormgegeven door de aanwezigheid van een bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever voor elke opgave.

De meeste overheidsorganisaties beogen met opgavegericht werken af te stappen van een sectorale indeling (waarbij op basis van disciplines

wordt georganiseerd) en gaan over naar een organisatie waarin de verantwoordelijkheden op basis van opgaven zijn belegd.

Kijkend naar het verschil met de klassieke bureaucratische overheidsorganisatie en projectmatig werken, valt het volgende onderscheid te maken:²

Definitie	Interactie	Organisatie
Organisatie	Definitie en realisatie doelstellingen in samenwerking met externen	Positionering en aansturing op basis van opgaven.
Projectmatig werken	Definitie en realisatie doelstellingen primair intern	Positionering en aansturing op basis van opgaven (projecten).
Klassiek	Definitie en realisatie doelstellingen primair intern	Positionering en aansturing op basis van vakinhoudelijke indeling (monodisciplinair).

² Anderson, R., De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 92(5/6): 167-175

Gesteld kan worden dat afdelingsgericht werken (met een scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden) past in een tijd waarin ontwikkelingen voorspelbaar zijn en elkaar niet in rap tempo opvolgen. Integraal of opgavegericht werken past beter in een tijd waarin veranderingen zich steeds sneller, vaker en onvoorspelbaarder voordoen. Een tijd waarin wendbaarheid en schakelkracht noodzakelijk is.

**Regiodeal Groene Hart toegekend:
voorbeeld van wendbaarheid**

Een treffend voorbeeld in deze bestuursperiode was de mogelijkheid om bij het Ministerie van LNV een Regiodeal in te dienen. In diverse regio's in de provincie heeft het college van GS zijn steun uitgesproken. Voor 1 september 2018 moest er een bod liggen vanuit de regio's. De provincie heeft in een aantal gevallen actief bijgedragen, waar daar om verzocht werd actief haar bestuurlijke steun uitgesproken. Ook heeft de provincie aangegeven in de uitwerking bestuurlijk en ambtelijk bij te willen dragen aan de uitwerking.

In november 2018 is bekend geworden dat de acht (provinciegrensoverschrijdend) samenwerkende overheden, waaronder de provincie Zuid-Holland en provincie Utrecht, tien miljoen euro ontvangen om in het Groene Hart te werken aan oplossingen tegen bodemdaling. Een voorbeeld van opgavegericht (samen)werken.



H4 | Opgavegerichte allianties

4.1 Strategisch handelen in allianties

Om na te kunnen gaan in hoeverre de provincie erin is geslaagd de gewenste opgavegerichte bestuursstijl tot ontwikkeling te brengen, hanteren we een kijkvenster dat *het strategisch handelen in allianties* centraal stelt.³ Op die manier kunnen we ons een beeld vormen van de rol, samenwerkingsvaardigheid en impact van de provincie Zuid-Holland in de afgelopen bestuursperiode. We definiëren een alliantie als een duurzaam patroon van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rond maatschappelijke opgaven of middelen. In een alliantie is sprake van:

- actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven,
- die met elkaar structurele relaties onderhouden,
- waarbij het gaat om het verdelen, ruilen of ontwikkelen van kennis en middelen,
- hetgeen volgens vaste spelregels verloopt maar waarbij ook wederzijdse beeldvorming een rol speelt.

De onderlinge verhoudingen tussen de samenwerkingspartners in een alliantie zijn geen vaststaand gegeven. De doelen van de partners kunnen veranderen, net zoals hun middelen om die samen met anderen te realiseren of de wederzijdse beeldvorming en de kwaliteit van de onderlinge relaties. Allianties zijn dus steeds in ontwikkeling. Voor het strategisch handelen in allianties is het dus noodzakelijk dat de provincie een goed beeld heeft van het dynamische krachtenveld van een alliantie en hierop adequaat weet te anticiperen of reageren.

Door in te gaan op het strategisch handelen in allianties kunnen we de rol van de provincie analyseren in de bestudeerde cases en op basis daarvan algemene uitspraken doen. We gaan hier na:

- a) op welke wijze de provincie haar beleidsdoelstellingen in samenwerking met andere partners heeft kunnen realiseren (*sturing in allianties*).
- b) of en hoe de provincie hiertoe samenwerkingsrelaties heeft versterkt of anderszins veranderd (*management van allianties*).
- c) of de provincie strategisch heeft gekozen voor een bepaalde rol en positie in een alliantie en effectief hiernaar heeft gehandeld (*strategisch handelen in allianties*).
- d) of het strategisch handelen in allianties wordt ondersteund door het bestuur en de organisatie van de provincie (*alliantievaardigheid*).

4.2 Sturing in allianties

Bij het sturen in allianties gaat het om de vraag of en hoe de provincie haar beleidsdoelstellingen samen met anderen heeft weten te realiseren. Van belang hierbij is allereerst of beleidsdoelen zijn bereikt. Ten tweede is van belang of de provincie de alliantie hiervoor effectief heeft kunnen benutten: welke positie en rol de provincie heeft ingenomen en hoe denken samenwerkingspartners hierover? Het gaat hierbij om de volgende vragen:

³ Gebaseerd op: Klijn, E.H, B. Steijn, J. Edelenbos (2010), 'The impact of network management strategies on the outcomes in governance network's, in Public Administration 88 (4), pg 1063-1082.

- *Inhoudelijke doelbereiking:* Wat zijn de inspanningen geweest van de provincie, wat is de impact daarvan (zijn bestuurlijke ambities bereikt) en welke mogelijke externe factoren hebben bijgedragen?
- *Rolvervulling:* Was de rol van de provincie (toezichthouder, belangenbehartiger, regisseur, etc.) voor alle partijen duidelijk en is daar ook naar gehandeld? Droeg die rolvervulling bij aan het realiseren van het gestelde doel?

4.3 Management van allianties

Bij alliantie-management heeft de provincie ook een strategische rol. De provincie versterkt hier de structuur en het functioneren van een alliantie om gezamenlijke doelen (ook die van de provincie) beter te kunnen realiseren. De provincie neemt hiermee een (mede- of eind-) verantwoordelijkheid voor de alliantie als geheel. Alliantie-management kan bijdragen aan een effectieve sturing in allianties (zie boven), maar past ook bij een bestuursstijl die belang hecht aan partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid. Relevante vragen hierbij zijn:

- *Alliantievorming:* Met wie zijn de opgaven gedefinieerd en hoe zijn samenwerkingspartners geselecteerd? Welke rol heeft de provincie hierin gespeeld en hoe is die door anderen ervaren?
- *Alliantie-ontwikkeling:* Heeft de provincie acties ondernomen om de structuur en het functioneren van een alliantie te versterken? Tot welke effecten heeft dat geleid en hoe worden die door anderen beoordeeld?

4.4 Strategisch handelen in allianties

Strategisch handelen in allianties gaat over de wijze waarop de provincie omgaat met het dynamisch krachtenveld van een alliantie. Op grond van welke overwegingen kiest de provincie voor een bepaalde rol in een alliantie en weet de provincie hier effectief naar te handelen? Relevante vragen hierbij zijn:

- *Alliantiebewustzijn:* heeft de provincie een duidelijk beeld van het krachtenveld en de rol en de positie die de provincie daarin wil innemen? is de provincie bewust van de manier waarop andere partners tegen haar rol en positie aankijken?
- *Lerend vermogen:* Is de provincie in staat zich aan te passen aan een veranderend krachtenveld in een alliantie? In hoeverre wordt er geleerd (politiek, bestuurlijk, ambtelijk) en hoe worden leerervaringen gedeeld?

4.5 Alliantievaardigheden

Alliantievaardigheden hebben betrekking op de kennis en vaardigheden die nodig zijn om strategisch te handelen in allianties, waarbij de provincie afhankelijk van het krachtenveld stuurt in allianties of het management van allianties ter hand neemt. Hierbij spelen vier vragen:

- *Alliantievaardigheid:* hoe ervaren samenwerkingspartners de kwaliteit van het samenspel en de samenwerkingsvaardigheid van de provincie? Wat zijn succes- en faalfactoren?
- *Alliantiebewustzijn:* wat is het alliantiebewustzijn van het bestuur en de organisatie?
- *Lerend vermogen:* wat is het lerend vermogen van het bestuur en de organisatie?
- *Samenspel bestuur en organisatie:* In welke mate wordt alliantiebewustzijn en lerend vermogen ontwikkeld in het samenspel tussen bestuur en organisatie?

H5 | De rol van de provincie in opgavegerichte allianties

5.1 Doelen en rollen

In de verschillende opgavegerichte allianties die we hebben bestudeerd en de gesprekken die we daarover hebben gevoerd, had de provincie steeds een andere verantwoordelijkheid en positie. Ook het beeld dat samenwerkingspartners van de provincie hebben, bepaalde de positie van de provincie in de alliantie. Het provinciebestuur heeft de afgelopen bestuursperiode vanuit al deze - en andere - rollen en verantwoordelijkheden een andere bestuursstijl gehanteerd die minder directief is en meer op samenwerking gericht. De partners van de provincie kenmerken de bestuursstijl als uitnodigend, participatief en verbindend.

- Dat de verhoudingen met het beleidsveld hierdoor zijn veranderd wordt toegejuicht. Tegelijkertijd valt op dat externe partners van de provincie hier ook wat aan moeten wennen: oude beelden van de provincie en verwachtingen over haar rol ijlen nog lang na.
- Zo hebben alliantiepartners vaak de onuitgesproken verwachting dat de provincie een leidende rol gaat nemen in het samenwerkingsproces, terwijl de provincie met een bescheiden opstelling juist meer ruimte aan hen wil geven. Dat levert - zeker in het begin - wel eens wat onduidelijkheden op.
- Ook voor de provincie is deze nieuwe bestuursstijl wat wennen. Door de nieuwe verhoudingen met het beleidsveld wordt de provincie onderdeel van een dynamisch krachtenveld, dat om strategisch opereren en wendbaarheid vraagt. De provincie is hier nog niet helemaal op ingericht, wat de externe partners van de provincie meestal niet ontgaat.
- Deze externe spiegel wordt door de externe partners van de provincie toegejuicht als een onderzoek dat goed aansluit bij de gekozen bestuursstijl. Maar toch: "Knap dat de provincie zich zo kwetsbaar opstelt."

5.2 Doelbereiking

In de bestudeerde allianties handelde de provincie vanuit een andere rol, taak en bijbehorend doel. Vanuit haar wettelijke taak op het gebied van concessieverlening voor het openbaar vervoer wenste zij betrouwbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer te versterken. Op grond van haar wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokale en regionale bestuur beoogde de provincie een versterking van de gezamenlijke aanpak door gemeenten van regionale vraagstukken. Vanuit haar taak op het gebied van wegenbeheer wenste de provincie het onderhoud aan wegen te combineren met het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. Met het uitvoeren en extra financieren van een landelijke subsidieregeling beoogde de provincie het innovatieklimaat in Zuid-Holland te versterken. Soms opereerde de provincie vanuit minder duidelijk omschreven wettelijke taken, maar had zij wel een belang bij de aanpak van een probleem of had ze hier een beleidsdoelstelling over geformuleerd.

- Vastgesteld moet worden dat veel van de beleidsdoelen van de provincie zijn gerealiseerd. Dankzij de gezamenlijke aanpak met gemeenten, bedrijven en instellingen in opgavegerichte allianties konden aanpakken worden gerealiseerd die breder ondersteund worden en beter aansluiten bij de specifieke opgaven van de verschillende Zuid-Hollandse regio's.
- De provincie heeft in veel cases voor een bescheiden en afwachtende rol gekozen. Dit sluit ook het best aan bij de open en uitnodigende houding waarmee de provincie haar partners tegemoet wenste te treden. Die bescheidenheid heeft voor een deel ook wat te maken met onwennigheid: de provincie wist niet altijd hoe positie te kiezen in de alliantie en welke rol van haar verlangd werd.

- Ook voor samenwerkingspartners was deze nieuwe relatie met de provincie wat onwennig. Verder waren hun onderlinge rollen voor hen zelf ook vaak nog onduidelijk: ze waren vaak op uitnodiging van de provincie bij elkaar gebracht en waren voor elkaar meestal onbekend. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden kostte daarom enige tijd en leverde zeker bij de start van alliantie wat onduidelijkheden op. De alliantiepartners hadden daarom behoefte aan kaders en regie, die ze verwachtten van de provincie. Dit heeft ervoor gezorgd dat het vaak even duurde voordat de samenwerking in een alliantie goed van de grond kwam. In niet alle cases is het gekomen van visievorming naar uitvoering. Die volgende stap ontbreekt soms omdat in die nieuwe fase binnen de bestaande alliantie opnieuw afspraken moeten worden gemaakt over rollen en bijdragen. Meedenken vraagt immers om een andere inzet van partners dan meedoen.
- Het ontbreken van regie had in veel gevallen uiteindelijk een positief effect: het versterkte het gevoel van gedeeld eigenaarschap in een alliantie en creëerde ruimte voor alliantiepartners om met vernieuwende en vaak betere oplossingen te komen. In sommige gevallen werd regie door de provincie gemist: vooral als alliantiepartners geen overeenstemming konden bereiken over doelen en middelen.



5.3 Versterking allianties

Veel opgavegerichte allianties zijn op initiatief van de provincie tot stand gekomen. Gemeenten, bedrijven en/of instellingen zijn door de provincie uitgenodigd om op enige manier een bijdrage te leveren aan de aanpak van provinciale opgaven. In andere gevallen heeft de provincie deelgenomen aan een al bestaande alliantie. In alle gevallen hebben opgavegerichte allianties zichzelf versterkt, vaak door toedoen van de provincie.

- Door het bijeenbrengen van partners in een alliantie zijn de onderlinge contacten versterkt en is er na verloop van tijd een gevoel van gedeeld eigenaarschap ontstaan.
- In sommige gevallen nam de provincie deel aan aan al bestaande alliantie. Met haar kennis, expertise en middelen heeft de provincie zo extra impulsen kunnen geven aan het functioneren van de alliantie.
- Een belangrijk voordeel van de versterking of vorming van allianties is dat partners hun ideeën, expertise en (geld-) middelen bijeenbrengen en zo vaak tot innovatieve en effectieve aanpakken komen voor provinciale opgaven. Innovatief omdat deze aanpakken anders niet bedacht en ook niet mogelijk zouden zijn; effectief omdat door de inzet van alle partners beter inspelen op (regionale verschillen in) de aard van de opgaven.
- De versterking van allianties lijkt voor de provincie vooral een bijproduct van de gezamenlijke aanpak van provinciale opgaven. Als er allianties worden gevormd of versterkt, staat dit altijd in het teken van aanpak van provinciale opgaven op de korte termijn. De duurzame versterking van allianties krijgt hierdoor minder aandacht. Omdat dit essentieel is voor de aanpak van provinciale opgaven op de langere termijn en voor het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheden op andere opgaven, wordt dit door samenwerkingspartners gemist. Zij wensen dat de provincie een steviger rol speelt bij het versterken van allianties.

5.4 Strategisch opereren in opgavegerichte allianties

Alle bestudeerde opgavegerichte allianties kennen een eigen dynamiek. Relaties tussen de deelnemende partners en tussen partners en de provincie veranderen, naar gelang de fase waarin de aanpak van een opgave zich bevindt, veranderingen in de doelen en middelen van alliantiepartners of externe factoren. Het blijkt de provincie veel moeite te kosten om goed op die dynamiek in het krachtenveld in te spelen, bijvoorbeeld door van rol te wisselen

- De provincie heeft net als andere partners een duidelijke rol en positie in de alliantie. De provincie blijkt weinig bewust van eigen rol en de gevolgen hiervan voor het functioneren van een alliantie. De provincie kiest om inhoudelijke redenen, uit gewoonte, of omdat samenwerkingspartners dat verwachten, voor een bepaalde rol, zonder daar lang over na te denken. De positiebepaling en rolvulling van de provincie in opgavegerichte allianties is daarmee niet altijd even doordacht.
- Als de provincie niet weet welke rol zij speelt of hoort te spelen, is dat voor de alliantiepartners ook onduidelijk. Dat leidt soms tot misverstanden. Er is behoefte aan een grotere transparantie over de rol en positie van de provincie in een opgavegerichte alliantie.
- Het opereren in een dynamisch krachtenveld en de wens om zich op een andere manier tot het beleidsveld te verhouden, is zoals gezegd voor de provincie nog wat onwennig. Dat is inherent aan elke nieuwe manier van werken. Wat hiervoor wel nodig is, is dat er geregeld (zelf-) reflectie plaatsvindt op de rol van de provincie in opgavegerichte allianties. Er wordt weinig geleerd of tussentijds bijgestuurd.



H6 | Alliantievaardigheden van bestuur en organisatie

6.1 Bestuur

In alle opgavegerichte allianties die bestudeerd zijn, zijn de samenwerkingspartners van de provincie erg te spreken over de wijze waarop de provincie hen tegemoet treedt. Men merkt dat de bestuursstijl van de provincie minder top-down sturend is, en juist meer regisserend verbindend en participatief. De 'uitgestoken hand' van het provinciebestuur naar maatschappelijke partners wordt gezien en gewaardeerd. Ook omdat men ziet dat de aanpak van maatschappelijke opgaven erdoor wordt versterkt. Met soms als startpunt een 'klassieke' provincietaak of rol, soms ook veel meer vanuit wat meer een kennispartnerrol.

Individuele alliantievaardigheden, taken en doelstellingen

- Samenwerkingspartners geven aan dat de inspanningen en de inzet van individuele gedeputeerden soms van doorslaggevend belang waren voor het functioneren van de opgavegerichte alliantie. Zonder hun enthousiasme en verbindend vermogen was er minder bereikt, zeggen betrokkenen. Ook bij andere cases, waar gedeputeerden een minder centrale rol speelden, wordt het belang van individuele alliantievaardigheden door externe betrokkenen gezien.
- De nieuwe - meer participatieve - manier van werken heeft van het college van GS veel zichtbaarder gemaakt bij maatschappelijke partners en in de opgavegerichte allianties waarin de collegeleden actief zijn. Ook omdat dit op de voor hen relevante beleidsdomeinen extra kennis en kennissen oplevert. Dit alles heeft het maatschappelijke gezag van GS duidelijk versterkt.

- Samenwerkingspartners constateren wel dat de rol van gedeputeerden in opgavegerichte allianties erg persoonsafhankelijk is. Vanwege het onzekere politieke lot van bestuurders - vooral na verkiezingen - maken samenwerkingspartners zich zorgen over de continuïteit van de alliantie en de rol van de provincie daarin.
- De constatering dat de rol van gedeputeerden in opgavegerichte allianties erg persoonsafhankelijk is, houdt verband met een ander punt: provinciebestuurders lijken niet duidelijk te kiezen voor een bepaalde rol in een alliantie. Zij laten zich vooral leiden door wettelijke taken of beleidsdoelstellingen uit het coalitieakkoord. Over de manier waarop die het best samen met partners in een (nieuwe) alliantie kunnen worden aangepakt, wordt niet erg strategisch nagedacht.
- In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat provinciebestuurders weinig blijken te reflecteren op en te leren van hun rol in allianties (en daarmee het deel van de organisatie waar zij direct verantwoordelijk voor zijn), waardoor het niet mogelijk is om tussentijds bij te sturen als dat nodig is.

Resultaatgerichtheid GS staat alliantievaardigheden soms in de weg

Het college van GS kan de afgelopen bestuursperiode worden gekarakteriseerd als pragmatisch en resultaatgericht, met een sterke focus op wettelijke taken en de beleidsdoelstellingen uit het hoofdlijnenakkoord. Dit heeft de alliantievaardigheid van het provinciebestuur op een aantal punten versterkt, maar soms juist ook niet.

- De resultaatgerichtheid van het college heeft het provinciebestuur op veel onderwerpen duidelijk 'smoel' gegeven, waardoor het voor een samenwerkingspartners sterker dan voorheen duidelijk was waar de provincie voor stond en wat ze van de provincie konden verwachten. Door de 'uitgestoken hand' van de provincie hebben zich zo min of meer spontaan opgavegerichte coalities gevormd rondom beleidsprogramma's van de provincie.
- Door de sterke resultaatgerichtheid van GS bestaat de neiging om soms wat pragmatisch en instrumenteel om te gaan met samenwerkingsrelaties. Er is hierdoor wat minder aandacht voor het eigen perspectief van samenwerkingspartners, waardoor de opgave van de provincie niet altijd helemaal als een gedeelde opgave wordt ervaren. Een ander gevaar van het pragmatisch en instrumenteel omgaan met allianties, is dat hiermee de alliantie als een gegeven wordt beschouwd en er minder wordt nagedacht over de manier waarop de provincie de alliantie kan versterken. In termen van het in hoofdstuk 4 uiteengezette theoretische kader: GS focust vooral op het sturen in allianties en richt zich minder op het management van allianties.
- De resultaatgerichtheid van GS lijkt wat ten koste te gaan van het vermogen om strategisch in te spelen op (nieuwe) ontwikkelingen in de samenleving, vooral op terreinen waar de provincie minder duidelijke kerntaken of uitgewerkte beleidsdoelen heeft, maar wel een verantwoordelijkheid (zelf geformuleerd of op basis van wensen vanuit partners). Toch hebben de partners van de provincie wel behoefte aan een visie van de provincie op opgaven die de provincie minder centraal stelt. Zeker omdat ze vaak duidelijke opvattingen en belangen hebben bij de aanpak van die opgaven en bereid zijn zich daarvoor in te zetten, willen ze graag weten of ze hierbij ook op de provincie kunnen rekenen. Een provinciebestuur dat wil openstaan voor de 'energieke en ondernemende samenleving' zou hier duidelijkheid over moeten kunnen verschaffen: hoe gaan we om met nieuwe, onverwachte ontwikkelingen, hoe vormen we een visie en organiseren we bestuurlijke en ambtelijke capaciteit?
- Alliantievaardig en opgavegericht werken vraagt om een integrale aanpak waarbij de sectorale portefeuilleverdeling van gedeputeerden niet centraal staat. Het is daarom goed dat binnen GS doorgaans sprake is van een sterke mate van collegiaal bestuur. Toch blijkt dit collegiale bestuur wat onder druk komt te staan als zich in allianties of rondom beleidsprogramma's problemen voordoen. Gedeputeerden trekken zich dan wat terug in hun eigen beleidssector, wat een integrale aanpak belemmert.
- Wat hierboven al is opgemerkt over het vermogen tot de reflectie en leren van individuele bestuurders, geldt nog meer voor het college van GS als geheel. Leerervaringen van bestuurders met hun rol in opgavegerichte allianties worden niet of nauwelijks met elkaar gedeeld, waardoor een reflectie op de opgavegerichte bestuursstijl van GS niet van de grond komt. Dit onderzoek geeft zo'n reflectie aan het eind van de bestuursperiode, maar tussentijdse reflecties zijn nog waardevoller (waarbij niet alleen de inhoudelijke voortgang centraal staat zoals in veel voortgangsrapportages/ videoboodschappen nu).

6.2 Organisatie

We hebben geen diepgaande organisatiediagnose of breed organisatieonderzoek gedaan. In het gesprek met het centraal management team, onze dialoog met het college van GS en de feedback vanuit samenwerkingspartners zien we toch een aantal significante punten terugkomen die kunnen helpen energie en focus aan te brengen voor de komende jaren.

Alliantievaardigheid en alliantiebewustzijn: onderweg van een klassieke sectorale manier van werken naar werken vanuit de opgave

- We zien binnen de organisatie een aantal waardevolle voorbeelden van ambtenaren die sterke procesmatige kwaliteiten leveren. Die in staat zijn om partijen bij elkaar te brengen, interactie tot stand te brengen en soms wat sneller, soms wat trager, voortgang te bereiken.
- De provincie als (vernieuwende) kennispartner wordt in veel cases gemist. Soms is juist ook heel bewust gekozen om kennis extern te borgen (denk aan IQ bij de MIT-regeling), soms lijkt de organisatie zelf ook wat te bescheiden wordt aangegeven door partners: er zit best heel veel kennis bij de provincie, maar die wordt niet altijd volledig benut. Externe bureaus worden dan ingehuurd als een soort van legitimatie.
- Over het geheel genomen kan gesteld worden dat de gewenste en beoogde besturings- en managementfilosofie (opgavengericht waarde toevoegen) herkend en gedeeld wordt in de organisatie.

Lerend vermogen: fouten maken mag

- In meerdere cases kregen we terug: bestuurders lopen wat voor de troepen uit, de organisatie blijft wat achter. Op zich is dat

geenszins uniek en op zichzelf vanuit ons professionele oordeel een gezonde situatie. Dat gaat namelijk ook over goed bestuurlijk-ambtelijk samen- en tegenspel. Daaronder ligt wel iets wezenlijks: de organisatie heeft jarenlang gewerkt in een context waarin opgavengericht werken en fouten mogen maken niet tot de basale besturings- en managementfilosofie en organisatiecultuur behoorden. Deze nieuwe manier van werken vergt dus een majeure veranderopgave waar de afgelopen jaren de eerste ervaringen mee op zijn gedaan. Daarin heeft het college van GS ook zijn bewust geïnvesteerd.

- De noodzakelijke wendbaarheid om maatschappelijke en technologische ontwikkelingen bij te benen versus de bestaande ambtelijke structuur en werkwijzen, vormt een belangrijke bouwsteen voor verbetering. De organisatie moet zich dus de komende jaren nog echt verder ontwikkelen als het gaat om opgavegericht werken, denken en doen. De organisatieverandering is zichtbaar en merkbaar ingezet, maar komt van ver. De bijpassende metafoor die in een van de cases genoemd werd is treffend: "De provincie is een olietanker, maar verdient een aantal speedboten om de gewenste wendbaar te vergroten."
- De strategische positionering in allianties is geen vanzelfsprekend onderwerp van gesprek. Op dit punt vindt er relatief ook weinig beleidsadvisering plaats richting bestuur en tussen de organisatieonderdelen.
- Het lerend vermogen wordt verder gehinderd door de inzet van externen: leerervaringen kunnen zo niet worden gedeeld in de organisatie. De provincie doet een groot beroep op externe bureaus als zij opereert in opgavegerichte allianties.



H7 | Handig handelen: wat kan de provincie leren?

Aanbevelingen en handelingsperspectieven: wat geven we mee?

Wie de provincie Zuid-Holland van bovenaf bekijkt, ziet een zeer divers landschap. Stedelijke industrie, de onmiskenbare groei van steden en innovatiehotspots, prachtige wateren en weidse landschappen. Ze zijn verbonden door verbindingen over weg, water en spoor. De provincie Zuid-Holland maakt als middenbestuur onlosmakelijk onderdeel uit van die meervoudige verbinding in een gebied vol van contrasten. In de organisatievisie staat niet voor niets: *“Zuid-Holland is in feite één stad-land-weefsel”*.



In het filmpje dat gemaakt werd een jaar na de start van deze bestuursperiode valt op hoeveel ambitie op verschillende thema's de provincie heeft. Of het nu gaat om het ontwikkelen van een innovatief tuinbouwcluster, betere benutting van bestaande bebouwing, versterken van het culturele en landschappelijke landschap of de aanbesteding van openbaar vervoer. De eindfilm van deze bestuursperiode is positief. De uitgestoken hand van het provinciebestuur heeft de relaties met verschillende beleidsvelden aanzienlijk verbeterd en heeft geleid tot aansprekende beleidsresultaten. Verder heeft de provincie met deze nieuwe manier van werken veel de leerervaringen opgedaan (bestuurlijk en ambtelijk) waar in de volgende bestuursperiode op kan worden voortgebouwd.

In dat opzicht is deze evaluatie ook geen foto, maar meer een film. Hoe hebben zich de afgelopen jaren zaken ontwikkeld, hoe is dat te verklaren en op welke wijze kan daar op worden voortgebouwd? In ieder geval vanuit de grondhouding dat de provincie als middenbestuur telkens haar rol en positie moet verdienen, dat die nooit vanzelfsprekend zijn. In dit afsluitende deel wordt ingegaan op de vooruitblik richting volgende bestuursperiode: welke thema's horen op de agenda om de ingezette ontwikkeling met energie, binnen en buiten, opvolging te geven en te gaan borgen?

Samengevat

Wat moet de provincie blijven doen?

- de uitgestoken hand als bestuurlijke grondhouding voortzetten en daarbij blijven inzetten op het versterken en onderhouden van relaties binnen en buiten het openbaar bestuur
- fungeren als kennis- en informatiecentrum voor partners in de provincie
- gebiedsgericht werken, denken en doen
- resultaten boeken ten aanzien van bestuurlijke en maatschappelijke ambities

Wat moet de provincie anders of meer doen?

- borgen toegankelijke en proactieve bestuursstijl middels een overdrachtdossier (op inhoud en rol in en status van allianties)
- doorontwikkelen van samenwerkingsvaardige, lenige organisatie waarin politiek, bestuur en organisatie in gelijke snelheden ontwikkelen. Afspraken maken tussen PS, GS en organisatie over rollen, taken, verantwoordelijkheden en de veiligheid om fouten

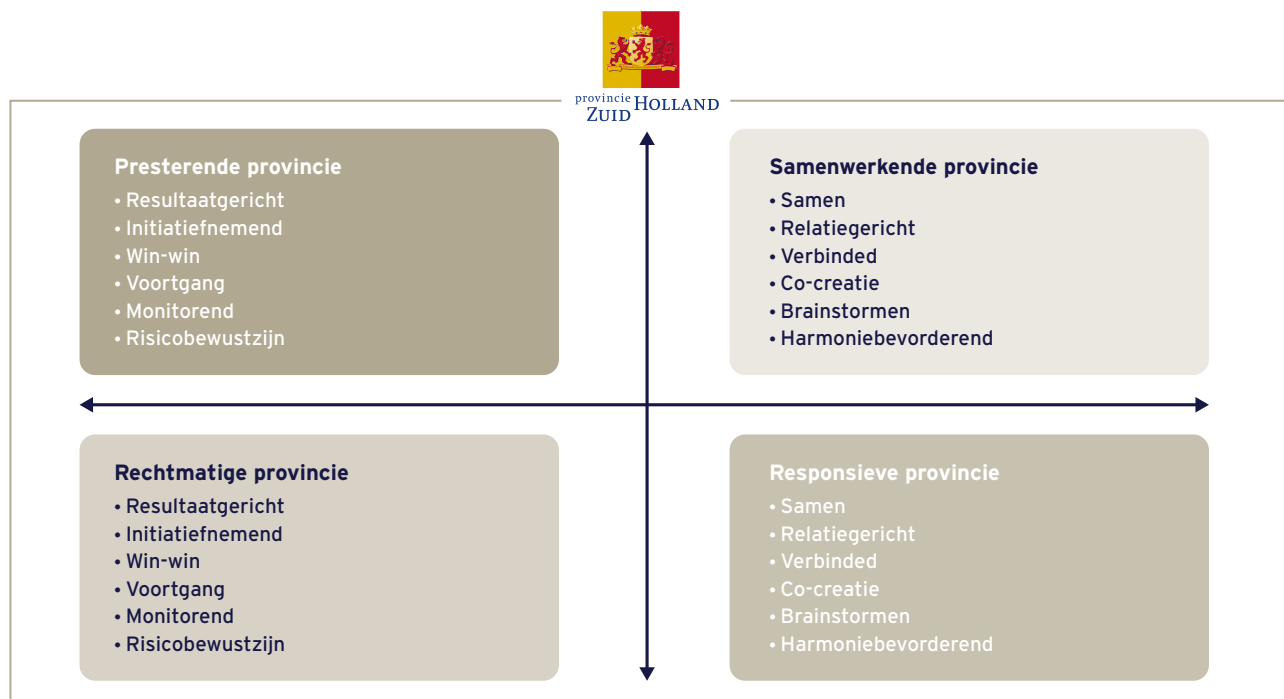
te maken en te leren (en welke kennis en capaciteit dan in de organisatie aanwezig moet zijn)

- gebiedsgerichte 'regiodeals' sluiten waarin meerdere ambities en opgaven verbonden worden, met een strategische keuze voor dynamiek volgen en/of dynamiek maken en daarbij gebruik maken van een goed gevulde gereedschapskist aan werkvormen.
- inzetten op de ontwikkeling van een gevarieerd handelingsrepertoire in allianties: na de uitgestoken hand moet de provincie nagaan welke andere handen nodig zijn om opgavegerichte allianties goed te laten functioneren. Soms is dat een helpende hand, soms een hand die richting wijst, soms een straffe hand.
- acteren als launching customer voor innovatie producten en diensten, waar het 'ontwikkelbeen' en 'beheersbeen' elkaar niet in de weg zitten bij bijvoorbeeld een aanbesteding.

1. Opgavegericht werken en doen: politieke, bestuurlijke en ambtelijke contractering over rollen, verwachtingen en ontwikkelen in gelijke snelheden

De kentering van een kerntakengerichte roloppvatting (“je gaat erover of niet”) naar een situatie waarin per opgave afgewogen wordt welke waarde kan worden toegevoegd, betekent nogal iets voor politiek, bestuur en organisatie. Het door de provincie gehanteerde kwadrantenmodel (NSOB/Bourgon, zie figuur) met daarin de te onderscheiden rollen van rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve overheid doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de praktijk van de provincie.

De rollen vullen elkaar aan en kunnen gestapeld worden. Wisselen ook per samenwerkingsfase van de alliantie. Deze verschuiving is meer dan een accentverschuiving.⁴ Vanuit de casebijeenkomsten wordt aangegeven: “We zien de provincie soms aarzelen”. Dat is juist een mooie basis om met partijen in gesprek te komen die ook past bij opgavengericht werken en (periodieke her)contractering over wat partijen van elkaar mogen verwachten. De Regionale Energiestrategieën die de komende tijd moeten worden opgesteld vormen een mooie case om met de aanbevelingen van deze evaluatie aan de slag te gaan: binnen en buiten, strategisch te handelen in en op allianties.



Figuur: verschillende rollen van de overheid in het: kwadrantenmodel” gevat (NSOB, Bourgon)

⁴ Meun, A., Van der Lans-Gossen, L., Houtkamp, B., Den Heijer, I. en Van der Steen, M., Overheidsrollen in de opgave, Platform O.

Acties

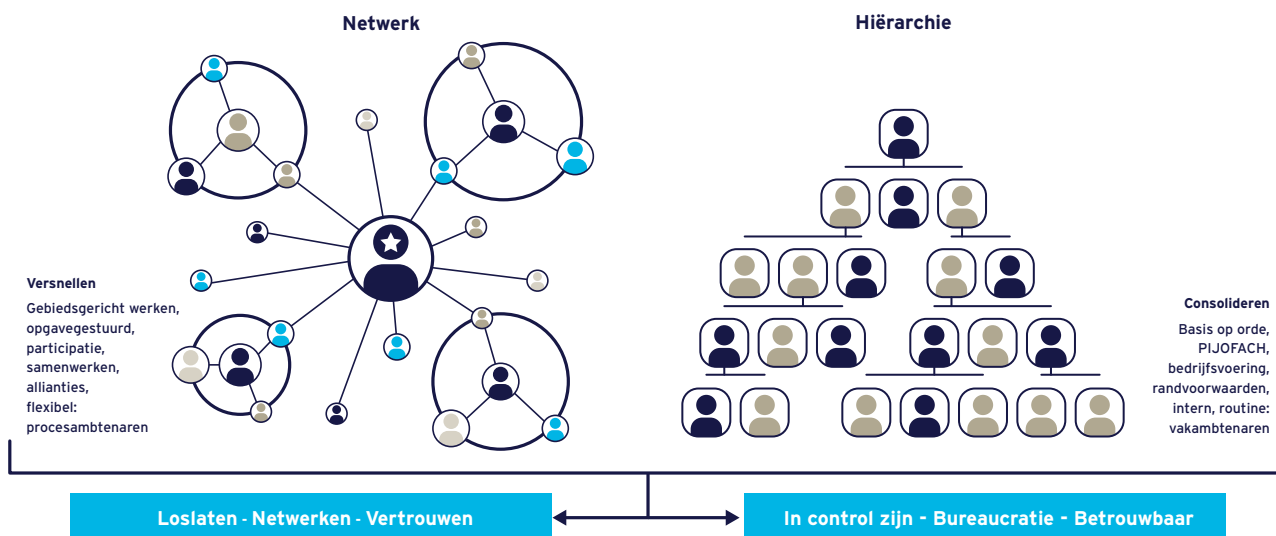
- Een netwerkende, opgavegerichte overheid is ook een experimenterende overheid. In de kern is de concrete aanbeveling aan het provinciebestuur: ga zo door, wees wat minder bescheiden soms en toon wat meer (zelfbewust) lef en fierheid. Visievorming helpt, uitvoeringskracht is noodzakelijk. Het vinden van de juiste maatvoering is daarbij belangrijk: er moet voldoende ruimte blijven om doelen samen met alliantiepartners te bereiken. Wat daarbij kan helpen, ook om de alliantie te versterken, is het opknippen en weer verbinden van opgaven. Concreet: we zien een aantal grote maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld de energietransitie) die zo veelomvattend zijn en die in sterke mate meerschallig (diverse overheidslagen) en multil-actor (veelheid aan publieke en private partijen, maatschappelijke organisaties, inwoners) zijn, dat opknippen (wat is de concrete actie voor wie en in welke volgorde) kan helpen om het voor alliantiepartners, dus ook voor de provincie zelf, overzichtelijk en behapbaar te maken.
- Tot slot is het goed als er tussen PS, GS en organisatie per opgave wordt gezien welke rol- en taakverdeling werkbaar is en wat er van elkaar verwacht mag worden, ook en misschien wel juist als het spannend wordt en belangen wat uiteen gaan lopen. Dit om te voorkomen dat er verschillende snelheden ontstaan en opgavegericht werken en waarde toevoegen de dominante sturingsstijl wordt in slechts een deel van de provinciale organen. Wat daarbij bijvoorbeeld kan helpen is een bestuurlijke portefeuilledverdeling langs opgaven in plaats van de klassieke sectorale indeling. Benoem in de nieuwe bestuurlijke visie een aantal impactvolle maatschappelijke opgaven voor de komende bestuursperiode en zorg voor een slimme bestuurlijke verdeling (en ambtelijke capaciteit) en contracteer de wijze waarop PS in dit het proces betrokken wordt en mede vormgever kan worden waar gewenst.

2. Werken aan en in allianties: tussen dynamiek maken en volgen

Dat de klassieke 'bureaucratische' werkwijze zich soms maar moeizaam verhoudt tot de snelheid en dynamiek van initiatieven in de samenleving, is geen verrassing. Om tot goede sturing te komen is dan ook afstemming nodig tussen die twee verschillende werelden, tussen de 'leefwereld' van bedrijven, instellingen en inwoners en de 'systeemwereld' van de provinciale organisatie. Dat vangen wij onder de term 'een lenige organisatie'.

Lenigheid vraagt veel van bestuurders en ambtenaren, die in staat moeten zijn om de verbinding te maken tussen die twee werelden. Enerzijds zijn er aan de linkerkant van het NSOB-kwadrantenmodel de zaken die gewoon op orde moeten zijn: de procedures en processen, de systeemwereld, basis op orde in de organisatie. Ook de overheid wordt, vanuit het perspectief van sturen met maatschappelijke energie, van 'buiten naar binnen' veranderd. In een aantal gemeenten staan vacatures open die erg ingaan op rollen in plaats van functies. Gemeenten zoeken bijvoorbeeld een 'acrobaat' of 'spelverdeler'.

Het gaat niet alleen om nieuwe vormen van sturing, maar ook om de interne procedures en processen en hoe die afgestemd zijn op het sturen met maatschappelijke energie. Ook de organisatie moet zich aanpassen en ruimte maken voor wat 'meervoudig organiseren' kan worden genoemd: de organisatie moet slimmer, handiger en vaardiger worden om het bestaande instrumentarium aan te passen of in te passen in een context van netwerkend werken, waardoor ook de geldende principes in de 'systeemwereld' van de organisatie met een andere manier van werken te maken krijgen. Dat geldt tevens voor de structuren van financiering, van verantwoording en procedures van audit en control.



Figuur: De lenige organisatie, tussen consolideren en vernieuwen. Gebaseerd op het duaal sturingsstelsel van John Kotter

Acties

- De provincie heeft voldoende overzicht om regionale ontwikkelingen en kennis rondom oplossingen te verbinden (rol van kennismakelaar). Alleen al de website van de provincie biedt veel waardevolle open data waar partijen in de provincie gebruik van kunnen maken. De provincie beschikt over veel onderzoeken op vele terreinen, waarmee ze haar partners in diverse fasen van visie- en beleidsontwikkeling kan helpen: de provincie in de functie van kennis- en informatiecentrum. Daar moet wel actief mee gewerkt worden en past binnen de verdergaande informatisering- en digitaliseringsagenda van provincies en gemeenten: daar ligt bestuurlijk en ambtelijk onbenut potentieel.
- Ook kan de provincie, met haar ervaringen van de afgelopen jaren, helpen bij het versterken van alliantievaardigheden van andere partners. Zij kan bijvoorbeeld andere partners aan het begin van het proces wijzen op hun verantwoordelijkheid in het plannen en terugkoppelen en opbouwen van draagvlak bij de achterban. Denk aan wijze waarop gemeenten hun gemeenteraden kunnen betrekken in een vroeg stadium en afspraken maken over concrete (tussentijdse) mijlpalen.
- De provincie kan gemeenten helpen discipline aan te brengen in het proces, zonder eigenaar van het vraagstuk te worden.
- Om te kunnen opereren in het dynamische krachtenveld van opgavegerichte allianties zijn strategische alliantievaardigheden nodig: sturen *in* netwerken en managen *van* netwerken. Soms vraagt een regio om een rol of ondersteuning van de provincie, in dat geval kan de provincie er voor zorgen die dynamiek te volgen. Initiatieven niet doodknuffelen, platdrukken of overnemen. Wel: vanuit een wederkerige relatie een podium bieden aan een mooi, aansprekend initiatief (bestuurlijk bezoek, media-aandacht). Als het gaat om dynamiek *maken* wordt er vanuit de provincie bewust voor gekozen om iets te doen (dan wel inhoudelijk, dan wel procesmatig). De provincie agendaert, interenieert en levert haar bijdrage. Contracteert met de alliantiepartners over rol en doel. In beide gevallen geldt dat het bestuurlijk-ambtelijk gesprek geholpen wordt met een blik op de praktijk: hoe ziet het speelveld eruit, wie zijn de *key players* en welke issues zijn er (een vorm van stakeholderanalyse waardoor gerichte alliantiesturing met passende interventies mogelijk wordt).

- Een opgavegerichte, samenwerkingsvaardige organisatie als centrale besturings- en managementfilosofie vaststellen en borgen (leren en evalueren). Samenwerkingsvaardigheid kan strategisch het verschil maken. Er zijn drie bouwstenen met bestuurlijke en ambtelijke vraagstukken. Concreet:⁵

Bouwsteen 1

Een heldere samenwerkingsstrategie: wat willen we bereiken, welke rol vervult samenwerking in allianties daarin, met welke partners werken we in welke prioriteitsvolgorde en onder welke condities samen?

Bouwsteen 2

Succesvol acteren in samenwerkingsprocessen: hoe ontwikkelen en onderhouden we betekenisvolle en effectieve samenwerkingsrelaties (alliantiemangement)?

Bouwsteen 3

Een organisatie die op samenwerking is ingesteld: kunnen we de samenwerkingsrelaties die we echt noodzakelijk vinden realiseren, en hoe borgen we dat we onze ervaring met samenwerken vasthouden en delen (vergroten van lenigheid)?

⁵ Van Wendel, R., Kaats, E.A.P. en Opheij, W., Bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie (2013), Holland/Belgium Management Review, nr. 147



3. De handige provincie met handelingsperspectief: merkbare impact creëren vanuit zelfbewust alliantie management

Geconstateerd is dat de rol van provincie in samenwerkingsverbanden met gemeenten, bedrijven en instellingen niet altijd even doordacht is geweest de afgelopen periode. Bij sommige cases is er bijna toevallig een rol voor de provincie ontstaan. Bijvoorbeeld omdat er deze periode manifeeste bestuurlijke ambities waren op dat thema of omdat er door het vorige college van GS al op was ingezet.

We zien ook dat de provincie de afgelopen jaren, komend uit een periode waarin 'top down' en regie pakken vanuit de klassiek provincietaken vanzelfsprekend was, de afgelopen jaren in heeft gezet op een forse transitie. Waar de provincie zelf aan moest wennen (uitnodigen, participatie, gelijkwaardig), maar waar ook de samenwerkingspartners aan moesten wennen. Die wel past in deze tijd, waarin zich ook een zekere paradoxale situatie voordoet: we zijn allergisch voor leiding, maar willen wel sturing. Dat vraagt om evenwichtskunst.

Aan iedere boodschap van de provincie zit een inhoudelijke en een relatiekant. Dat vraagt om handigheid in handelingsperspectieven en om een duidelijke legitimatie van de rol van de provincie, op ieder thema en in iedere fase opnieuw. Waarbij ook bestaande allianties kunnen worden doorontwikkeld (nieuwe partners, aanpassing van inhoud). De handen die dit handelingsrepertoire versterken:

- **de uitgestoken hand:** is effectief in de beginfase van een proces of bij een nieuwe opgave. De provincie treedt op als gelijkwaardige partner, brengt in beeld wie de relevante netwerkspelers zijn en definieert samen met hen binnen welke kaders het proces plaatsvindt. Daarbij hoort ook: leg concrete doelen vast (inhoud) en maak vooraf duidelijk welke rol van elkaar verwacht wordt.
- **de helpende hand:** de provincie heeft een goed beeld van de verschillende opgaven die in de diverse regio's van de provincie spelen. Wat daarbij opvalt is dat samenwerkende partners er soms zelf niet uitkomen. Omdat belangen tegenstrijdig zijn, de probleemperceptie of gevoelde urgentie anders is, of omdat simpelweg de alliantie vastloopt omdat partijen niet nader tot elkaar willen komen. Dan kan de helpende hand van provincie welkom zijn. Soms door (beleids)aandacht, soms door een inhoudelijke interventie (een onderzoek of studie, inbrengen van het beleidsstandpunt van de provincie) en soms door een procesinterventie (denk aan het aanstellen van een externe procesbegeleider)
- **de wijzende hand:** van de provincie wordt in sommige fases binnen de alliantie ook wat meer regie en sturing verwacht. In een aantal onderzochte opgavegerichte allianties heeft visievorming plaatsgevonden. Die volgende fase van keuzes maken, daar kan de wijzende hand als richtingbepaler het meest effectief zijn. In sommige allianties is die behoefte manifest, in andere wat meer latent. Daar gevoel voor krijgen en leerervaringen delen helpt om gezamenlijke doelen te bereiken.
- **de straffe hand:** soms helpt het als de provincie een helder beschreven (wettelijke) taak heeft om uiteindelijk iets te kunnen afdwingen of als er een deadline nadert. Wanneer de wortel en preek niet helpen, kan de stok uitkomst bieden. In deze fase kan niet iedereen te vriend worden gehouden, wanneer de provincie vanuit een heldere visie uiteenzet waarom iets toch gaat gebeuren (langetermijneffect, maatschappelijke opgave die urgent is, breder belang dient). Het gaat ook om alliantiepartners niet te laten 'ontsnappen': het vermogen om richting partners druk uit te oefenen en gemaakte afspraken te bewaken. Afspreken en aanspreken.

- tot slot: zorg voor een stevige overdracht richting de nieuwe bestuursperiode. Doe dat niet alleen op inhoudelijke thema's (wat is bereikt en wat moet er nog gebeuren?), maar vooral ook op de rol en leerervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan en hoe tijd en ruimte te creëren om ook in de volgende bestuursperiode te leren en spiegelen. Breng de status van de alliantie in beeld: waar staan partijen, welke interventies (en rol) van de provincie is effectief om verder te komen?

Open Space: collectieve ambitiebijeenkomst bij de start van de nieuwe bestuursperiode

Een waardevolle manier om de kennis en ervaringen van de afgelopen bestuursperiode over te dragen en met elkaar een gezamenlijke basis te creëren voor de volgende, is om een collectieve ambitiebijeenkomst in de vorm van een Open Space met PS-leden, GS-leden en een vertegenwoordiging vanuit de organisatie te organiseren met als thema: 'opgavegericht besturen en werken in allianties'. Deze werkvorm gaat uit van de volgende principes:

- Betrek het hele systeem (insiders en outsiders);
- Verken de hele werkelijkheid, niet die alleen van jezelf;
- Denk toekomst- en actiegericht (opgaven), focus op gemeenschappelijke basis;
- Creëer ruimte voor zelfmanagement en verantwoordelijkheid.

De filosofie van een Open Space bijeenkomst is dat een grote groep mensen samenkomt rondom een complex probleem of vraagstelling. Het doel is om de kennis en expertise van deze mensen te mobiliseren zodat er oplossingen bedacht worden, die uiteindelijk resulteren in concrete actieplannen (vanuit cocreatie en toekomstgerichtheid).

Het is een mix van netwerken en informeel leren, waarbij tevens eigenaarschap gecreëerd wordt voor de afgesproken vervolgacties.

Vanzelfsprekend is deze vorm ook heel geschikt voor het gesprek met partners van buiten de provincie. Bijvoorbeeld in regio's waarin met alliantiepartners een aantal prioritaire thema's spelen of bepaald moeten worden (richting van de alliantie) en afspraken gemaakt worden over de wederzijdse rolverwachting (sturing en positionering binnen de alliantie). Opgavegericht werken en doen is immers het organisatieprincipe waarbij maatschappelijke opgaven in samenwerking met externe actoren worden gedefinieerd en gerealiseerd, met behulp van de genoemde handen.



Bijlage 1 | Kernpunten uit de cases

Bestuurlijke samenwerking Leidse regio

- Bij de start in 2014 was er tussen de 5 gemeenten nauwelijks samenwerking of sprake van een 'vanzelfsprekende' tafel voor het goede gesprek. Het traject visievorming en samenwerking Leidse regio heeft eraan bijgedragen dat er inmiddels wèl meer ontmoeting is. Er is gezamenlijkheid gevonden op bepaalde dossiers (visievorming) en er bestaat onderling begrip.
- Ondanks dat er een goede basis lag is het niet gelukt om de resultaten over te hevelen naar de nieuwe coalitie/nieuwe bestuursperiode.
- Tegen de initiële rol van de provincie wordt positief aan gekeken: op afstand blijven. De rol van de provincie was o.a. subsidieverstrekker voor diverse onderzoeken.
- Inmiddels wordt van de provincie een actievere rol gevraagd, waarbij gemeenten aangeven het belangrijk te vinden dat de provincie druk houdt op het proces.
- Lessen voor de provincie zijn om meer focus te leggen op urgente dossiers, beloftes nakomen, steviger optreden in bepaalde dossiers, creëer bondgenootschap en gebruik de Leidse samenwerking als instrument, maak bewuste keuzes en pak stevig verantwoordelijkheid als het eigen proces van de gemeenten vastloopt.

MKB innovatiestimulering topsectoren (MIT)

- Er bestaat een positief oordeel over het bestaan van de regeling. Dankzij de MIT-regeling zijn innovaties ontwikkeld die er anders niet geweest zouden zijn.
- Er bestaat een grote afstand tussen ontwikkeling van een innovatie en het werkelijk in praktijk brengen van een innovatie. Het op de markt brengen draagt vaak een hoog risico met zich mee.
- De provincie zou innovatie kunnen stimuleren door zich bijvoorbeeld op te stellen als launching customer.
- Ondernemers geven aan dat zij projecten meer zouden willen verantwoorden richting de provincie. Hierin moet wel een balans bestaan tussen verantwoording en belasting van de deelnemer. Het geven van verantwoording is daarbij een instrument om meer aandacht te genereren voor Zuid-Hollandse innovaties.
- De provincie kan meer betrokkenheid tonen. Doordat IQ uitvoering geeft aan de regeling staat de provincie op een grotere afstand. De rol van IQ wordt positief beoordeeld, maar de ondernemers zien graag dat de provincie betrokken blijft en podium geeft aan resultaten. Op die manier kan er ook verbinding gemaakt worden tussen ondernemers om zodoende het netwerk te versterken.

DAV-concessie

- Het enthousiasme van de betrokken Gedeputeerde is bepalend geweest voor het succes.
- De concessie heeft een cultuurverandering teweeg gebracht. Gemeenten en maatschappelijke instellingen voelden zich door de gezamenlijke aanpak mede-eigenaar van het OV-vraagstuk. De gezamenlijke betrokkenheid heeft bovendien het gebruik van innovaties op het gebied van mobiliteit vergroot.
- Lessen in het traject: gemeenten hadden vooraf graag duidelijkheid gehad over hun rol en verantwoordelijkheid in relatie tot andere stakeholders in het proces. Dit was nu een zoektocht. Daarnaast is een verbetering in verwachtingsmanagement mogelijk.

CLINSH

- De rol van de provincie in CLINSH wordt als positief en onmisbaar beoordeeld. Als de provincie zijn rol niet had gepakt in het project was het niet verder gekomen. De provincie Zuid-Holland wordt omschreven als een van de meest actieve regionale overheden. Ook het toevoegen van nieuwe partners in de alliantie heeft positief uitgewerkt voor de doorontwikkeling.
- De betrokkenheid en actieve houding van Gedeputeerde is van belang voor het succes, ook in de vorm van lobby richting hogere overheden (Den Haag, Brussel).
- Verbetering is mogelijk in de communicatie en de informatie in het netwerk. De verantwoordelijkheid hiervoor is nu verspreid over de netwerkpartners. De provincie is als lead partner procesbegeleider, geen kennispartner.

Die rol vult ze sterk in. Bedrijven en kennisinstellingen zijn minder in staat om op deze wijze tijd en geld te investeren (subsidieaanvragen, administratie). Om die reden zou het effectiever kunnen zijn om de communicatie door de lead partners te laten coördineren.

Energy Island

- Het oordeel over de rol van de provincie is gematigd positief. De start was moeizaam, omdat de provincie kwam met de boodschap inzake de plaatsing van windmolens. Het eiland heeft daarop zelf de inhoudelijke regie gepakt en duurzaamheid als leidraad gekozen voor eigen ontwikkelingen.
- Er is een sterke mate van betrokkenheid van de provincie, onder andere door capaciteit in te zetten. Soms had het ook geholpen als ervoor was gekozen om als provincie meer 'op zijn handen was gaan zitten'. De worsteling van de rol van de provincie is zichtbaar geweest.
- In het kader van visievorming is de rol van de provincie helder, de uitvoering blijft op onderdelen achter. Daarnaast was een wens van de partijen op het eiland om ook de N59 veiliger te maken. De provincie wilde die weg gaan framen als 'energie highway', in het teken van duurzaamheid. Daar liepen ambities uiteen.
- Toon bestuurlijk lef, wees niet bang om fouten te maken. Het draait om wederkerigheid. Ook tussen de verschillende bestuurslagen, zonder dat je je rol uit het oog verliest.

Energiezuinige wegen

- Er werd een nieuwe manier van aanbesteding toegepast die erg aansloeg. De gekozen vorm: aanbesteding middels een concurrentiegerichte dialoog. De num fee korting die van toepassing was maakte dat er ruimte was voor innovatie en ontwikkeling binnen de deelnemende organisaties.
- Het traject werd door ondernemers gezien als kans om ook binnen de organisatie te ontwikkelen op duurzaamheid. Het redelijk handzame traject en de manier van aanbesteding gaven hier ook ruimte voor.
- De verdiensten van de projectleider worden als positief ervaren.
- De stevige voorbereiding van het traject door de provincie heeft bijgedragen aan het succes van het traject. Tijdens het traject heeft de provincie er goed aan gedaan om in gesprek te gaan en zich op te stellen als deelnemer van een gezamenlijke zoektocht.
- De les voor de toekomst zou moeten zijn dat men niet meer om duurzaamheid heen kan. Het bieden van mogelijkheden of aandacht vragen voor de ontwikkeling rondom duurzaamheid en echt impact maken, daar is de provincie echt voor nodig.

Slim Ruimtegebruik: Goudse Poort

- De provincie is van 'boeman' een partij geworden die op praktisch niveau meedoet en meedenkt.
- Er is sprake van een cultuurverandering en de provincie heeft ervoor gezorgd dat het gesprek met stakeholders niet is geëscaleerd. Toch is er nog geen sprake van mede-eigenaarschap.
- Door inmenging van de provincie is de versnellingskamer gerealiseerd; er is een convenant gesloten met ondernemers van Goudse Poort.
- Al betreft het een complex vraagstuk wordt er gesteld dat de gemeente en de provincie nog een slag kan maken in de werkelijke realisatie van plannen. Wat positief opvalt is dat de gemeente en provincie als één overheid acteren richting het bedrijfsleven.



Bijlage 2 | Geïnterviewde personen

F. ten Have

Voorzitter Ondernemersvereniging Voorschoten

J. Versteegh

TeekensKarstens advocaten notarissen

P. Bouvy-Koene

wn. Burgemeester Voorschoten

E.R. Jaensch

Burgemeester gemeente Oegstgeest

E. Peters

x-projectleider toekomstvisie Leidse regio

R. Strijk

Ex-wethouder Leiderdorp

E. Brinkman

Voormalig voorzitter stuurgroep toekomstvisie

M.N. Cramwinckel

wethouder gemeente Voorschoten

T. de Gans

Wethouder Zoeterwoude

G. van der Wal

Innovation Quarter

B. Sanders

Rocketberry

C. Versteegt

Macomi

E. Volbeda

NETICS

A. Jongbloed

Scalene-europe

D. Binder

Textileplastic

A. de Jong

Delftdynamics

J.K. Buitink

Beleidsambtenaar gemeente Dordrecht
voor regio Drechtsteden

A. Donker

Wethouder gemeente Zederik

R. van der Linden

Wethouder gemeente Dordrecht

J. Oskam

Adviesbureau Alignment House

B. Pietersen

Adviesbureau Alignment House

H. Tanis

Wethouder gemeente Sliedrecht

S. Veerman

Programmacoördinator
Verkeer en Vervoer,
gemeente Gorinchem

H. Kuijpers

BKS online, duurzaamheid

N. Bijlsma

Rijkswaterstaat

M. Geleijnse

Aannemer BAM

F. Verwoerd

Sweco

L. Seriese

Flexsolutions

L. Vokurka

Gemeentesecretaris Lansingerland

B. van Welie

Belangenvereniging Goudse Poort

K.J. Bals

Green estate

B. Spiering

Rijkswaterstaat - getijdencentrale

J.W. Eijkenduin

Raadslid Goerree-Overflakkee

L. Seriese

Stedin

E. Roeland

Gemeente Goerreee overflakkee

L. Winters

Partners in mobiliteit

J. Beumer

Voorzitter reizigersorganisatie

D. Baars

Jadeholding

H. Beekman

ABB Bouwgroep, directeur stadsontwikkeling
Rotterdam

A. Aulinger

Helmholtz - Zentrum Geesthacht Zentrum für
Material- und Küstenforschung GmbH

K. Schlame

Shell Global Solutions International B.V.

M. Otten

CE Onderzoek, Advies en Consultancy voor
duurzaamheid B.V.

S. Powell

Marine South East Limited

O. Hattab

EE Energy Engineers GmbH

A. Murphy

University of Newcastle Upon Tyne

A. Snijder

DCMR

S. Davison

DCMR

B. Kelderman

Stichting projecten Binnenvaart

L. van Espen

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen



BMC
Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

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

Colofon

Meervoudig verbonden: de provincie in opgavegerichte allianties

Evaluatieonderzoek naar de rol, samenwerkingsvaardigheid en impact van de provincie Zuid-Holland in de bestuursperiode 2015-2019: spiegelen en vooruitblikken

December 2018

Auteur: Jasper de Wit, Marcel Boogers en Renate Tempelaars

Productie: PR & Marketing, BMC

Vormgeving: Flair Design, Wijk bij Duurstede

Druk: Randstand Groep Nederland

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