



17014178

REKENKAMER ZEELAND

Provinciale Staten
t.a.v. de voorzitter
p/a Statengriffie

uw kenmerk:

ons kenmerk: REK 17014502

bijlagen: 1

behandeld door: A. Maas

doorkiesnummer: (0118) 63 11 13

Middelburg 29-06-2017

onderwerp: Rekenkamerbrief Netwerksturing

Geachte heer Polman,

Hierbij bieden wij u een rapportage in de vorm van een Rekenkamerbrief aan. Deze brief bevat onze onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen (handvatten) uit het onderzoek dat wij uitvoerden naar het onderwerp Netwerksturing. De brief bevat tevens het bestuurlijk commentaar van het college van gedeputeerde Staten van Zeeland.

Op vrijdag 23 juni presenteerden wij onze onderzoeksbevindingen al tijdens een themabijeenkomst. Voor deze bijeenkomst waren de leden van Provinciale Staten en de burgercommissieleden uitgenodigd en tevens de gedeputeerden, ambtenaren en betrokkenen van buiten de Provinciale organisatie. Wij kijken met voldoening terug op deze bijeenkomst.

Wat de Rekenkamer betreft is de Rekenkamerbrief, samen met de themabijeenkomst vooral een startpunt voor een verdere dialoog tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, de ambtelijke organisatie en de omgeving, over het werken en sturen in netwerkverbanden.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze brief en het door ons uitgevoerde onderzoek dan kunt u die vanzelfsprekend stellen aan de medewerkers van de Rekenkamer.

Hoogachtend,

Mr. C.M. De Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

PROVINCIE ZEELAND	
AFD. 56	AMBT.
AFD. TERMIJN	pb - sta
DATUM 30 JUNI 2017	
DGC.NR.	
ZAAK.NR.	
CLASS.	

Werken in netwerken

I Krachten Bundelen

Het coalitieakkoord voor het provinciaal bestuur van Zeeland voor de periode 2015-2019 heet 'Krachten bundelen, perspectief voor Zeeland'. De keuze van deze naam is veelbetekenend. Het geeft aan dat Provinciale Staten in dialoog en samenwerking met publieke en private netwerkpartners aan haar doelstellingen wil werken.

De nieuwe werkwijze die Provinciale Staten voor ogen staat is niet uniek voor Zeeland. Steeds vaker zien we dat overheden en publieke en private partners samen optrekken. Soms is de reden dat de financiën en de menskracht bij dat overheidsorgaan niet toereikend is. Vaak ook is het argument dat het onwenselijk is om projecten en taken vanuit een overheid top-down aan te pakken. Het samen optrekken in een netwerk zou het draagvlak in de maatschappij vergroten en daarmee de effectiviteit van het gezamenlijke beleid. Gangbare termen waarmee deze nieuwe ontwikkeling wordt aangeduid zijn 'netwerksturing of –samenwerking', 'opgavegericht werken', 'co-creatie' en 'interactieve beleidsvorming'. De literatuur over de betekenis van 'werken binnen een netwerkopgave' voor democratische organen en verhoudingen is nog relatief beperkt.

In klankbordgesprekken met Statenleden over mogelijke onderzoeksonderwerpen komt dit onderwerp breed naar voren. Meer specifiek vragen Statenleden dan hoe Provinciale Staten, haar kaderstellende en controlerende rol in die trajecten vorm kan geven. Dit heeft het bestuur van de Rekenkamer Zeeland doen besluiten om een onderzoek uit te voeren naar dit thema. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Wat is de betekenis van netwerksturing voor de rolinvulling van Provinciale Staten?

Deze Rekenkamerbrief bevat de kern van ons onderzoek en onze bevindingen die we gebaseerd hebben op document- en literatuurstudie en interviewgesprekken met ambtenaren, extern betrokkenen en deskundigen. Zoals gebruikelijk bij rekenkameronderzoek beschouwen we de gespreksverslagen uit die interviews als betrouwbaar. De gebruikte documenten en literatuur zijn echter wel als bijlage opgenomen.

Met deze brief wil de Rekenkamer bijdragen aan bewustwording bij Provinciale Staten over de veranderende rollen die het gevolg zijn van deze samenwerkingsvormen en daarbij tevens handvatten aanreiken. Daarnaast kan deze brief het startpunt zijn voor een gesprek over dit onderwerp tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie .

In deze brief wordt soms gerefereerd aan concrete casuïstiek in de provincie. Dit wordt weergegeven in blauwe cursieve tekstvakken.

II Een andere rolopvatting van Provinciale Staten

In een netwerk zijn de actoren gelijkwaardig en kunnen niet hun wil aan anderen opleggen. Directieve pretenties en hiërarchische relaties moeten daarom worden losgelaten. Daarmee valt er dan eigenlijk niet zoveel meer directief te sturen. Sturen in een netwerk betekent daarom vooral zoeken naar de juiste partners om samen met hen de gemeenschappelijke belangen en doelen te bepalen. Dit vereist dienstbaarheid van de provinciale politiek. Een politiek die ruimte geeft, zaken mogelijk maakt, die verbindt en soms fungeert als smeerolie. Interactie en wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen staat daarbij centraal en niet langer het model waarbij de Provincie de portemonnee trekt en boven de andere partijen staat en deze aanstuurt. De inzet van enkel de

REKENKAMER ZEELAND

klassieke sturingsinstrumenten zoals de stok (regelgeving), de wortel (geld) en de preek (communicatie) is dan onvoldoende.

Inzicht in de betekenis van netwerksturing voor de rol van Provinciale Staten ontstaat dan wanneer de netwerkbenadering afgezet wordt tegen de traditionele hiërarchische benadering. In de hiernavolgende tabel wordt kernachtig het verschil tussen beide benaderingen voor Provinciale Staten weergegeven, uitgewerkt naar de kaderstellende rol, de controlerende rol en de betekenis voor de informatievoorziening, inclusief instrumentarium voor beide benaderingen. De tabel wordt vervolgens per onderdeel nader toegelicht.

Betekenis	Traditionele sturing	Netwerk-benadering	Kernpunten van verschil
Kaderstelling	SMART-afspraken, meetbare output, taakstellend budget.	Procesdoelen zijn fluïde en afhankelijk van de doelen van de partners. Budget is indicatief. Diagonaal organiseren.	Beperk de kaderstelling, geef ruimte aan de netwerkpartners en de professionals, betrek de omgeving.
Controle	PDCA (Plan, Do, Check, Act) en P&C (Planning & Control)	Controle op procesdoelen en kwaliteit van het netwerk en de samenwerking.	Niet de input en de output controleren maar de kwaliteit van de samenwerking.
Instrumenten en Informatievoorziening	De informatie wordt volgens vast (P&C) stramien aangeleverd.	Situationeel bepaald.	PS definieert haar eigen informatiebehoefte en organiseert haar eigen informatievoorziening.

Beperk de kaderstelling, geef ruimte

Traditionele sturing gaat uit van een provincie die aan de knoppen zit. Het denken en communiceren in termen van meetbare output, taakstellende budgetten en de bijbehorende SMART-afspraken past daar prima bij. Bij het realiseren van beleidsdoelstellingen in een netwerk is de provincie afhankelijk van de inzet, bereidwilligheid en creativiteit van anderen. Dan werken deze traditionele instrumenten niet meer. Al was het maar omdat een te veel aan regels fnuikend is voor de maatschappelijke betrokkenheid van de andere partijen.

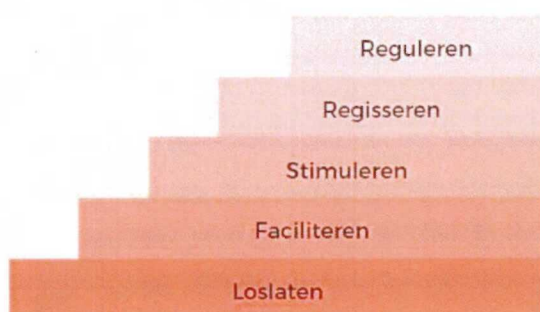
Een gevaar bij netwerksturing is dat, op zoek naar de grootste gemene deler, alle scherpe kantjes voor alle deelnemers eraf gevild worden en slechts een voorstel over blijft waar niemand op tegen is maar waar tegelijkertijd ook niemand warm voor loopt.

Ervaringen bij netwerkopgave Campus Zeeland tonen aan dat het werken in een netwerk vraagt om flexibiliteit en handelingsnelheid van de uitvoeringsorganisatie die namens de Provincie bestaat uit de gedeputeerden, ambtenaren en extern aangetrokken functionarissen. Samenwerkingspartners, zeker wanneer het geen overheden betreft, zijn gewend snel in te spelen op gewijzigde omstandigheden en ontstane nieuwe inzichten. Wanneer de Provincie een volwaardige speler in een netwerk wil zijn dan zal zij mee moeten in dat hogere tempo. De traditionele besluitvormingsprocessen werken dan belemmerend.

REKENKAMER ZEELAND

Wanneer Provinciale Staten haar kaderstellende rol op de traditionele thema's als meetbare output, taakstellende budgetten en de bijbehorende SMART-afspraken beperkt, ontstaat er automatisch meer ruimte voor haar volksvertegenwoordigende rol. Daarbij dient dan nagedacht te worden over de invulling van het begrip 'omgeving' en de wijze waarop deze omgeving betrokken wordt. Welke partijen en organisaties worden uitgenodigd om mee te denken of zelfs om mede het beleid te bepalen? En, hoe krijgt het maatschappelijke draagvlak vorm?

Een hulpmiddel hierbij kan de zogenaamde overheidsparticipatietrap zijn, die de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) in 2012 introduceerde als tegenhanger van de maatschappelijke participatietrap.



Bij elke trede van de trap hoort een andere opstelling en inzet en daarmee een ander beleidsinstrument. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten expliciteren welke rol zij voor zichzelf zien weggelegd en welke trede op deze trap gekozen wordt. Daarbij spreekt het voor zich dat de netwerkbenadering vooral op de onderste treden thuishoort waar vooral procesmatige kaders gesteld worden. Bij de bovenste treden hoort de meer inhoudelijke kaderstelling van de traditionele benadering.

Het bijeenbrengen van een grote diversiteit aan mensen vanuit diverse achtergronden en met uiteenlopende kennis en opvattingen kan daarbij de creativiteit vergroten. Deze creativiteit kan dan leiden tot effectievere en snellere oplossingen. Oplossingen waar dan tevens een groter maatschappelijk draagvlak voor zal bestaan. Het kan daarbij verfrissend werken als de Provincie met de grote P de provincie met de kleine p intrekt. Het Abdijcomplex 'uit' dus en de participatie in de eigen omgeving organiseren met als doel, de deelname aan het debat breder te laten zijn dan wanneer dit min of meer traditioneel in het Provinciehuis plaats zou vinden. Door het opzoeken van de 'biotoop' van de partijen, waarvan Provinciale Staten het belangrijk vinden dat zij actief deelnemen aan het debat, worden deze partijen in positieve zin verleid tot participeren. Het organiseren van het debat is daarmee ook een vorm van kaderstelling, gezien vanuit de volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten.

Controleer het proces en de kwaliteit van de samenwerking

Wanneer geen meetbare output, taakstellende budgetten en SMART-afspraken worden vastgesteld, dan kan daar door Provinciale Staten ook niet op gecontroleerd worden. Voor een controlerende functie die past bij het samenwerken in netwerken, kan Provinciale Staten dan de beweging terug maken naar de procesdoelen, terug naar de oorspronkelijke maatschappelijke opgave dus. In haar controlerende rol is het voor Provinciale Staten dan van belang steeds in het oog te houden wat ook al weer de maatschappelijke opgave was. Er is immers steeds een risico dat het middel gezien gaat worden als een doel op zich.

REKENKAMER ZEELAND

Dat zou het geval kunnen zijn wanneer bijvoorbeeld Campus Zeeland wordt verengd tot het realiseren van een Bèta College. Een project dat tastbaar, zichtbaar en concreet is. Het is dan aan Provinciale Staten om de einddoelen die zijn vastgesteld bij het begin van het proces in het zicht te houden en Gedeputeerde Staten in haar uitvoering hierop steeds bij de les te houden. Daarbij is het wel denkbaar om op enig moment iets concreets als het realiseren van het Bèta College uit de netwerkaanpak te isoleren en met een traditionele vorm van sturing als deelproject uit te voeren.

Voor Provinciale Staten is het ook van belang om zicht te blijven houden op de kwaliteit van het netwerk. Bewaakt moet worden dat de voorziene omgevingspartijen en organisaties, in voldoende mate betrokken werden en vooral ook betrokken zijn en blijven. Hoe is het nu met het maatschappelijke draagvlak gesteld en voelen alle betrokken partijen zich gekend en gehoord en zijn zij tevreden over het lopende of gelopen proces? De meer traditionele werkwijze biedt comfort aan de traditionele beleidspartners en een vaste kern van insprekers en bezwaarmakers. Het is bij netwerksturing van belang dat niet alleen deze 'usual suspects' maar ook de andere en minder voor de hand liggende actoren worden benaderd om te participeren. Hier hoort de inzet van niet-traditionele instrumenten zoals social media, internet en andere eigentijdse online-mogelijkheden zeker bij. In die zin kan Provinciale Staten ook kaderstellend zijn en in termen van proceskwaliteit controleren of de mate van participatie inderdaad het reguliere circuit overstijgt.

Wat die 'juiste partners' betreft geeft het project Waterdunen een interessant leerpunt: In de beleving van velen trekken de Provincie, de Gemeente Sluis en Waterschap Scheldestromen daarin gezamenlijk op. Als ware er hier sprake van vorm van netwerksamenwerking. In termen van de eerdergenoemde participatieladder zou die samenwerking zich dan op de laagste treden moeten bevinden. De rol van de Provincie zou dan vooral loslaten en faciliteren moeten zijn. De vraag kan daarbij echter gesteld worden of hier niet toch hoger op de participatieladder geacteerd wordt. Treedt het waterschap echt op als een netwerkpartner of is het meer een deskundige aannemer. Een aannemer met toevallig de juiste kennis en competenties in huis om een dergelijk project te begeleiden.

Organiseer de eigen informatievoorziening

Bij de traditionele benadering is Provinciale Staten voor de uitoefening van haar controlerende taak afhankelijk van de formele rapportages vanuit de ambtelijke organisatie die via het college van Gedeputeerde Staten worden aangeboden. Denk daarbij aan de vaak erg financieel ingestoken P&C-documenten zoals jaarrekeningen, de voor- en najaarsnota's en de projectvoortgangsrapportages. Om aan haar controlerende taak invulling te geven binnen het concept van netwerksturing kan Provinciale Staten zich daarin actiever opstellen. Bijvoorbeeld door het laten organiseren van hoorzittingen, bedrijfsbezoeken en de zogenaamde BOB-bijeenkomsten.

Provinciale Staten debatteert doorgaans alleen met zichzelf en met het college van Gedeputeerde Staten. De volksvertegenwoordigende- en ook de controlerende rol van Provinciale Staten krijgt meer betekenis als niet alleen het College ter verantwoording wordt geroepen, maar ook bijvoorbeeld de instellingen, belangenorganisaties en andere overheden die bij het project betrokken zijn. Dan kan uit de eerste hand vernomen worden hoe zij hun publieke taak vervullen. Provinciale Staten kan zich op die manier ontpoppen tot een, door de Provincie reizende politieke arena waar bewoners, bedrijven, politici en andere belanghebbenden elkaar ontmoeten en in dialoog met elkaar, vormgeven aan Zeeland.

III Handvatten voor de rolinvulling van Provinciale Staten

In de bovenstaande onderdelen van deze Rekenkamerbrief is inzichtelijk gemaakt wat de betekenis is van netwerksturing voor de rolopvatting van Provinciale Staten. Deze betekenis is vertaald naar de volgende vijf concrete aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Maak een expliciete keuze voor Netwerksamenwerking

In geval van netwerksturing stap je als organisatie in afhankelijkheid en geef je voor een deel je mandaat en veelal ook je budget weg. Provinciale Staten moeten zich ervan vergewissen dat de expliciete keuze voor netwerksturing in een besluit is opgenomen en dat in dit besluit tevens de consequenties voor de rol van Provinciale Staten benoemd zijn.

Aanbeveling 2: Bewaak de eigen ambities

In geval van netwerksturing kan de situatie zich voordoen dat de ambities uit de oorspronkelijke maatschappelijke opgave uit het oog verloren raken en het project zich verengt. Provinciale Staten moeten daarom deze oorspronkelijke maatschappelijke opgave steeds in de volle breedte voor ogen houden. Daartoe moeten zij voor de start van de netwerksamenwerking deze eigen ambities expliciteren, zodat ruimte en richting aan het samenwerkingsproces gegeven kan worden.

Aanbeveling 3: Bepaal de mate van participatie, maak daarin een expliciete keus!

Hoe meer werken in een netwerk, hoe meer procesmatige en hoe minder inhoudelijke kaderstelling en controle. Alleen bij 'volledig loslaten', de laagste trede op de geïntroduceerde overheidsparticipatietrap is er sprake van volledige procesmatige kaderstelling en controle door Provinciale Staten. Bij de andere vormen van netwerksturing is er nog steeds sprake van een inhoudelijke rol. De Provincie en de netwerkpartners moeten zich hier nadrukkelijk van bewust zijn en dit aan de voorkant van het proces met elkaar delen en vastleggen.

Aanbeveling 4: Formuleer kaders op het proces en de kwaliteit van het netwerk

Netwerksamenwerking maakt dat kaderstelling en sturing op alleen de traditionele thema's als meetbare output, taakstellende budgetten en SMART-afspraken niet werkt. Sturen in een netwerk is sturen op het proces en de kwaliteit van het netwerk. Het is daarbij van belang dat Provinciale Staten:

- I. Niet alleen de usual suspects tot deelname verleiden maar ook de niet-traditionele partijen betrekken.
- II. De provincie intrekken en op zoek gaan naar de 'biotoop' van de participanten.
- III. Actief sturen op het gebruik van innovatieve technieken voor samenwerking en participatie waaronder het gebruik social media en internet.

Aanbeveling 5: Organiseer het debat en vraag om publiek rekenschap, blijf ijken

Netwerksamenwerking brengt met zich mee dat Provinciale Staten niet alleen reageren op voorstellen van GS, maar zichzelf ook actief informeert op de ontwikkelingen in de maatschappij en de rol en meerwaarde die de provincie daarin kan hebben. Voor een volledig beeld van die ontwikkelingen bevelen we aan dat Provinciale Staten daarom ook het debat in het netwerk organiseren en publiek betrokkenheid van de netwerkpartners vragen. Daar hoort bij dat Provinciale Staten voor het agenderen en organiseren van dat debat de ondersteuning krijgen die daarvoor nodig is. Daar is een rol weggelegd voor de Statengriffie

IV En nu in de praktijk.....

Netwerksturing is een vorm van sturing die, mits passend bij de maatschappelijke opgave, de financiële situatie en de omgeving doeltreffend kan zijn. Het is echter ook een vorm die risico's en nadelen met zich mee brengt. De handvatten en het inzicht in de betekenis van netwerksturing die wij u in deze brief aanreiken kunnen u in uw rol als volksvertegenwoordiger helpen. De inzet van deze sturingsvorm is immers iets waarvoor bewust gekozen moet worden. Een keuze die wellicht nu wat te vaak en te gemakkelijk vanuit een hype of mode ingezet wordt.

Met de vijf gegeven aanbevelingen reikt de Rekenkamer Zeeland concrete 'knoppen' aan om aan te draaien bij zich aandienende samenwerkingsprocessen. In praktische zin is het daarbij dan van belang dat, in het Statenvoorstel in een expliciete paragraaf wordt opgenomen op welke wijze uitwerking wordt gegeven aan deze knoppen: welk doel staat ons voor ogen, welke mate van participatie is wenselijk, wie moeten daarbij betrokken worden, wat vragen deze doelgroepen in termen van sociale innovatie en het gebruik van nieuwe mediatechnieken, hoe borgen we dat dit ook gerealiseerd wordt en hoe organiseren we het publieke rekenschap. Een praktische vorm van kaderstelling die Provinciale Staten ook in een netwerkconcept nadrukkelijk in positie brengt en houdt.

Middelburg, 20 juni 2017.

Interviews

In het kader van dit onderzoek werd onder andere met de volgende personen gesproken:

- Drs. J.G.I. (Jeroen) Bosch, Provincie Zeeland
- Dr. L. (Linze) Schaap, Universiteit Tilburg
- Prof. Dr. M. (Marcel) Boogers, Universiteit Twente
- Mr. Drs. M. (Marcel) de Theije, Provincie Zeeland
- Drs. P. (Paul) Bleumink, Campus Zeeland
- Mr. M.J.H.M. (Margriet) van Groeningen, Provincie Zeeland
- Dr. Ir. T.J.N.M (Theo) de Bruijn, Hogeschool Saxion Hogeschool
- E.(Eddy) de Serrano MBA, www.samenwerkingskunde.nl

Documenten en literatuur

Dankbaar gebruik werd gemaakt van o.a. de volgende publicaties:

- | | |
|--------------------------------------|--|
| Rekenkamer Oost-Nederland , 2016 | Handvatten PS voor netwerksturing |
| Rekenkamer Oost-Nederland, 2016 | Democratische legitimiteit van netwerksturing |
| Drs. Rien Fraanje, 2015 | Sturen in een netwerk (Tijdschrift TPC) |
| Drs. Rien Fraanje, 2015 | Sturen in dienstbaarheid |
| Raad voor het openbaar bestuur, 2015 | Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. |
| Raad voor het openbaar bestuur, 2015 | Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden |

Bestuurlijke reactie

Op 20 juni ontvingen wij de volgende bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten op onze Rekenkamerbrief:

Geachte heer Maas,

Bij mail van 19 mei jl. heeft u ons de Rekenkamerbrief Netwerksturing voor ambtelijk wederhoor aangeboden. U heeft daarbij aangegeven dat wat de Rekenkamer betreft het ambtelijk wederhoor gecombineerd kan worden met ons bestuurlijk commentaar.

Het betreft hier een beknopte Rekenkamerbrief die op vrijdag 23 juni in een werkconferentie met Statenleden, gedeputeerden, ambtenaren en andere betrokkenen wordt besproken. Wij hebben de brief met veel interesse tot ons genomen en ondersteunen de geadviseerde lijn.

Graag geven wij hierbij onze eerste reactie. Helaas is het voor ons college niet mogelijk om voltallig aanwezig te zijn op die datum, maar wij denken dat de brief een uitstekende start is voor de dialoog die op gang moet komen tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie.

Deze dialoog is belangrijk omdat 'netwerksturing' een werkwijze is die zowel rollen van Provinciale Staten (de volks-vertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende) raakt als die van Gedeputeerde Staten (beleidsvoorbereiding en uitvoering). Daarmee heeft het dus ook belangrijke invloed op de werkwijze van de gehele ambtelijke organisatie.

De consequenties van netwerkbenadering voor de sturing en de ladder van overheidsparticipatie, met van boven naar beneden afnemende inhoudelijke en toenemende processturing, is dat PS (en dus soms ook GS) eigenlijk een paar treden die trap moet afdalen.

Terzijde merken wij op dat strikt genomen de laagste trede 'loslaten' volgens het door u aangehaalde rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) betekent dat de overheid inhoudelijk noch in het proces nog enige bemoeienis heeft. Ter ondersteuning van uw brief geeft onderstaande tabel een beeld van de ontwikkelingen in het openbaar bestuur in de afgelopen decennia.

Aspect	Voor 1980	Jaren 1980-2005	Jaren 2005 e.v.
Concepten publieke sector	<i>Verzorgingsstaat, nationale overheid, beleid en bureaucratie</i>	<i>Governance, new public management, interactief beleid</i>	<i>Big society, sociaal ondernemen, participatie-samenleving</i>
Rol maatschappij	<i>Object</i>	<i>Participant</i>	<i>Initiator</i>
Rol publieke organisatie	<i>Producent</i>	<i>Coproducent</i>	<i>Partner</i>
Ordening	<i>Hiërarchie</i>	<i>Netwerk</i>	<i>Rizoom*</i>
Verenigingsprincipe	<i>Groepen rondom levensovertuiging</i>	<i>Groepen rondom belangen</i>	<i>Groepen rondom passies</i>

REKENKAMER ZEELAND

Verhouding	Gezagsverhouding	Samenwerking	In staat stellen ('enabling')
Focus van de overheid	Inhoud en wet	Proces en regie	Beweging en verandering
Sturingsparadigma	Maken	Stimuleren	Faciliteren

Een rizoom is in letterlijke zin een veelal horizontaal vertakte wortelstructuur, die niet te herleiden is tot één hoofdtak of tot één plant aan de oppervlakte, maar bestaat uit ondergronds voortwoekerende worteltakken waartussen steeds nieuwe verbindingen kunnen ontstaan. Als we de samenleving voorstellen als een rizoom, begrijpen we hoe lastig het is voor overheden om samenlevingen te sturen of te ontwerpen.

Deze ontwikkelingen, samen met de consequenties van netwerksturing die in de brief zijn genoemd, hebben grote betekenis voor het samenspel tussen PS, GS en ambtelijke organisatie en geven direct ook de uitdaging aan. Netwerksturing vraagt immers dat de relatieve eenvoud van het controleren op concrete resultaten wordt vervangen door het – veel lastiger – sturen aan de voorkant, via samenspraak met en invloed op andere partijen. Dat vraagt om mechanismen waarbij het primaat van de politiek wordt verenigd met het primaat van de problematiek, en om opnieuw te bepalen welke informatie nodig is en welke besluitvorming nodig is. Het gewicht van de politieke besluitvorming komt immers meer te liggen op de voorkant, het definiëren van het probleem, globale kaders voor inhoud en proces en minder op de controle op de eigen inspanningen.

Natuurlijk zijn er verschillende benaderingen bij verschillende typen onderwerpen. Het realiseren van een fietspad in eigen beheer vraagt een andere benadering dan het definiëren van problemen op het gebied van leefbaarheid. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur - van provincie (PS en GS) maar ook van de medeoverheden - moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor zichzelf zien.

Wij ondersteunen de vijf aanbevelingen uit uw brief:

1. Maak een expliciete keuze voor Netwerksamenwerking.
2. Bewaak de eigen ambities
3. Bepaal de mate van participatie, maak daarin een expliciete keus! (schep daarbij ook ruimte voor initiatief vanuit de samenleving).
4. Formuleer kaders op het proces en de kwaliteit van het netwerk.
5. Organiseer het debat en vraag om publiek rekenschap (assemblee rol).

In het vervolgproces zullen we gezamenlijk invulling moeten geven aan het verdere bewustwordingsproces. Het gaat hierbij om vragen (en antwoorden) als: wat spreken we van te voren af, hoe luidt de probleemstelling, wie bepaalt de probleemstelling, welke belangen spelen er, wie zijn stakeholder, wat is het juiste proces, wanneer zijn de terugkoppelmomenten, hoe regelen we de informatievoorziening.

Verder is het belangrijk te realiseren dat bij netwerksturing de expertise en realisatie van de oplossing vooral ook buiten zit en dat samen optrekken ook een andere houding betekent, dat we elkaar in het netwerk iets moeten gunnen. Enkele ervaringen hiermee hebben we inmiddels opgedaan bij de totstandkoming van de kustvisie, de natuurvisie, Campus Zeeland, het actieplan Balkenende en de Oosterschelde visie. Opgaven waar veel partners van medeoverheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven vanaf het begin intensief bij betrokken waren. Elk vanuit een eigen rol en achterban, met een eigen inbreng en verantwoordelijkheid en door te geven en te nemen, samen werken naar een voor een ieder best passende invulling.

De brief gaat niet in op wat de inhoudelijke agenda zou kunnen zijn. Wellicht dat de Strategische Visie Zeeland 2040 hiervoor een startpunt kan zijn. Daarin is een "Zeeuws Verlangen" voor 2040 geschetst van een florerende netwerksamenleving en netwerkeconomie met een sterke sociale samenhang, ondersteund door een faciliterende overheid. De visie schetst 8 thema's die in de komende jaren aan de orde zullen komen. Die thema's zijn: Actief en gezond, Vestigingskwaliteiten, Zeeland zonder

REKENKAMER ZEELAND

grenzen, Open innovatie 4.0, Technologische ontwikkelingen, Delta in beweging, Samenleving centraal en Anders samenwerken.

Voor PS zouden die thema's aangrijpingspunten kunnen zijn om zich op te oriënteren, samen met partners verkennen hoe we daar in staan, en de kaderstelling bijvoorbeeld invullen door maatschappelijke opgaven te benoemen. Dit in aansluiting op de vier al benoemde maatschappelijke opgaven (Aantrekkelijk Zeeland: leefbaarheidsagenda, Beleef Zeeland, Zichtbaar Zeeland en Circulaire Economie en Energietransitie), Campus Zeeland, het actieplan Balkenende, de Omgevingsvisie en op termijn de Implementatie van de Omgevingswet. Bij deze onderwerpen praktiseren we de mogelijkheden om meer netwerk gestuurd te werken reeds.

Wij hebben de overtuiging, zoals beschreven in het coalitie akkoord, dat we in dialoog en samenwerking met publieke en private netwerkpartners aan een beter Zeeland moeten werken.

We zien de brief van de rekenkamer daarin als een mooie stap in bewustwording. We stellen voor om ter voorbereiding van een nog te plannen vervolgbijeenkomst dit najaar een gespreksnotitie op basis van reeds opgedane ervaringen op te laten stellen door een gezamenlijke werkgroep van GS/PS, ondersteund vanuit griffie en ambtelijk apparaat.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Nawoord

Voor ons als Rekenkamer was dit een bijzonder onderzoek. Waar Rekenkamers vaak achteruit kijken en daarbij hun bevindingen toetsen aan vastgestelde normen kon daar hier geen sprake van zijn. Het betreft hier immers een grotendeels onontgonnen gebied in de wereld van het openbaar bestuur. Daarbij hebben we ook gekozen voor een beknopte Rekenkamerbrief in plaats van de gebruikelijke uitgebreide rapportage.

Het doet dan ook goed te lezen dat het college van Gedeputeerde Staten onze bevindingen deelt en door ons voorgestelde vijf handvatten wil overnemen. De door ons te organiseren werkconferentie op vrijdag 23 juni 2017 is daarom een mooie start. Tegelijkertijd kunnen die bijeenkomst en deze Rekenkamerbrief ook niet meer dan dat zijn. De (netwerk)samenwerking op, rondom en ver buiten de Middelburgse Abdij moet daarna echt op gang komen.

De Rekenkamer Zeeland zal die samenwerking met belangstelling volgen. Mogelijkerwijze kan onze Rekenkamer een rol spelen wanneer in de komende jaren, het goed samenwerken in projecten en aan de maatschappelijke opgaven, in Provinciale Staten aan de orde komt. Een interessant aspect daarbij zal ook het effect van Netwerksturing op ons eigen rekenkamerwerk zijn. Wanneer het werkkerrein en de werkwijze van de Provincie verandert dan verandert ons onderzoeksterrein immers mee.

De Rekenkamer Zeeland gaat graag mee in die beweging en zal u als Provinciale Staten van Zeeland blijven bijstaan door het doen van gedegen onderzoek en met een eigentijdse presentatie van de resultaten daarvan!

Mr. C.M de Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland