# Gelderland, een provincie van grenzeloze kansen door wederkerig bestuur

## Rapport van de commissie bestuurskracht provincie Gelderland




18 december 2018

# Voorwoord

“Gelderland heeft mooie streken” is niet alleen een toeristische slogan die veel nieuwsgierige bezoekers naar Gelderland trekt, maar het is tegelijk een goede omschrijving van de Gelderse identiteit zoals wij die de afgelopen maanden hebben leren kennen. In die verscheidenheid is een belangrijke rol weggelegd voor het Gelderse provinciebestuur om de mooie Gelderse streken te verbinden tot een krachtig geheel: de provincie Gelderland!

In alle gesprekken die we hebben gevoerd was grote waardering voor het initiatief van de provincie haar eigen bestuurskracht kritisch onder de loep te laten nemen. Na dat zelf bij gemeenten te hebben gedaan, werd het tijd om als goede partner van gemeenten, maatschappelijke organisaties, onderwijs en bedrijfsleven dat ook zelf te doen.

De uitkomst was zowel verrassend als voorspelbaar.
Verrassend omdat vrijwel alle partners eerder meer van de provincie verwachtten dan minder en zelfs een pleidooi hielden voor minder bescheidenheid. Voorspelbaar vanwege de afstand, bureaucratie, starre politieke kaders en hiërarchie.

Veel is gesproken over het begrip partnerschap en de invulling daarvan. De rode draad in al die gesprekken was het gemis aan wederkerigheid van de zijde van de provincie daarin. Samen doelen bereiken, maatschappelijke opgaven aanpakken, vraagt om een partnerschap waarin zij aan zij wordt opgetrokken en wederkerigheid de norm is. Omdat zowel de opgaven, de middelen en de partners van de provincie steeds verschillen, zal ook de provinciale rolinvulling niet standaard dezelfde kunnen zijn.
Meer maatwerk in partnerschap!
De gewenste veranderingen in de relatie tussen de provincie en haar partners hebben in grote mate betrekking op een andere ‘houding en gedrag’, dan die van de traditionele hiërarchische verhoudingen.

Ieder bedrijf ziet het onderhouden van een goede relatie met zijn klanten als core business. Gemeenten meten hun functioneren en de waardering daarvoor bij hun inwoners. Het is goed dat de provincie Gelderland daar nu ook een begin mee heeft gemaakt. Zonder haar partners staat de provincie met lege handen, komt er weinig van de grond. Maar ook andersom is waar. Alle Gelderse partijen hebben elkaar nodig om van die mooie streken een nog sterker Gelderland te maken.

Helmi Huijbregts-Schiedon, voorzitter
Carry Abbenhues
Kees Jan de Vet
Frans de Vijlder, moderator

# Het advies: wederkerigheid troef!

## Gelderland: sterk door een ongrijpbare identiteit

Gelderland heeft zich in de loop der tijden elke keer moeten verhouden tot veranderende grenzen. In Gelderland zelf lopen overal grenzen en de grenzen van Gelderland zelf zijn nooit strak gedefinieerd geweest. Gelderland heeft zich in zijn geschiedenis steeds moeten verhouden tot andere contexten binnen de eigen grenzen, maar ook naar zijn omgeving toe in alle windstreken. Dit is een wijze les, waarachter ook de kracht van Gelderland in deze tijd schuilgaat.

Met andere woorden: de kracht van Gelderland zit hem in een unieke combinatie van karakteristieken waaraan de komende decennia grote behoefte zal blijken. Gelderland heeft een prachtige natuur. Het heeft een economische potentie juist op strategisch belangrijke terreinen als voedsel, gezondheid en circulaire economie en duurzaamheid. Die potentie wordt mede gedragen door gerenommeerde kennisinstellingen binnen én buiten de provincie. Het is een provincie van rust én economische bedrijvigheid met een gevarieerde, pragmatisch ingestelde en constructieve bevolking. Gelderland schurkt aan tegen de Randstadmetropool, vormt een corridor in de richting van de Eindhovense hightech regio en je wandelt er ongemerkt de grens met Duitsland over. Gelderland is één grote 'cross-over' regio. Gelderlands kracht schuilt juist in een identiteit die ongrijpbaar is, zich niet in één zin laat uitdrukken. Gelderland heeft nog veel meer in huis dan alleen 'mooie streken'!

## Strategische opgaven: wederkerigheid, opener bestuurscultuur, breder repertoire in rollen

Die kracht van Gelderland komt momenteel niet goed uit de verf. De Gelderse streken zitten boordevol energie en kansen en wachten met smart op een provincie die zich opstelt als hun natuurlijke partner bij het verzilveren van die kansen. Ze wachten op een provincie die in wederkerigheid haar rol pakt als 'verder-verbinder' met en tussen de andere partijen in al die streken; een provincie die partijen bij elkaar brengt als een knooppunt van communicatie en actie, die zich daarin beweeglijk, ondernemend en participatief opstelt; een provincie die 'rolvast' is in de zin van 'je kunt erop bouwen als partner-in-business.' De partners van de provincie twijfelen niet aan de goede bedoelingen, maar bovenal missen ze te vaak de wederkerigheid en het 'kunnen bouwen op' in de bestuurlijke omgang.

Het is geen wonder dat de commissie in alle gevoerde gesprekken grote waardering hoorde voor het initiatief van de provincie zelf om de eigen bestuurskracht 'de maat te laten nemen' door een externe commissie. Ze ervaren dit initiatief als een signaal dat de provincie zelf ook op zoek is naar die wederkerigheid. Er is grote bereidheid om de provincie hierin tot steun te zijn. Die constructieve opstelling uit zich onder meer in een veelgehoorde bereidheid om als partner van de provincie ook de eigen rol tegen het licht te houden bij het herdefiniëren van de onderlinge verhoudingen. In de basis is het bestuurlijk klimaat in Gelderland zonder meer 'goed en constructief' te noemen. Van cynisme heeft de commissie niets gemerkt, wel van zorgen over het verandertempo. De urgentie wordt buiten het provinciehuis goed gevoeld. Dat men zich afvraagt of dat ook in het provinciehuis zelf zo beleefd wordt, typeert die zorg.

Het is naar het oordeel van de commissie daarom tijd voor een betekenisvolle verandering in het Huis der Provincie. Een beter moment om die verandering in te zetten is er niet. Er staan provinciale verkiezingen voor de deur, er moet een nieuw coalitieakkoord worden opgesteld en er zullen ongetwijfeld personele veranderingen komen in het provinciebestuur. Een nieuwe periode breekt aan: een gouden kans zich in de bestuurlijke omgang met de partners lerend en zoekend naar nieuwe verhoudingen op te stellen. Het advies van de commissie formuleert daartoe een aantal strategische opgaven en doet in het verlengde daarvan een aantal meer operationele suggesties. De strategische opgaven vat de commissie samen in de drieslag wederkerigheid, opener bestuurscultuur en breder repertoire in rollen.

De volgorde is bewust gekozen: de wederkerigheid staat voorop, de beide andere vloeien daar als noodzakelijke randvoorwaarden uit voort.

## Wederkerigheid

We hebben van gemeenten, regio's, waterschappen, bedrijven en maatschappelijke instellingen de duidelijke boodschap meegekregen dat ze de provincie graag zien als partner om Gelderse kansen te pakken en aan maatschappelijke opgaven te werken. Hoewel we af en toe voorbeelden hebben gehoord, zoals bij de gebiedsopgaven, is de algemene teneur dat de provincie het spel van wederkerig bestuur niet echt in de genen heeft. "De provincie probeert het wel, maar kent het spel van verbinden niet echt. Ze zijn passief controlerend."
Een regiosecretaris: 'De provincie pretendeert samenwerking, maar als puntje bij paaltje komt, moet het telkens weer volgens haar manier. Dat noem ik geen samenwerking.'
Het resulteert in 'eigen provinciaal beleid' dat bij partners weinig herkenning en erkenning oproept en daardoor ook niet verbindend werkt. Iemand in de Achterhoek: "Gemeenten schakelen sneller. Waar vind je de souplesse bij de provincie?" Ze ervaren de provincie te veel en te vaak als een partij die alleen vanuit het eigen perspectief betrokken is en weinig bereid is om zich wendbaar en 'op maat' op te stellen. Ze verwachten van partnerschap dat je samen de lijnen uitzet, 'maar het wordt dan weer dichtgetimmerd via de verordening'.
Meerdere keren was het geluid te horen dat de provincie niet of onvoldoende aansluit bij de actualiteit bij de partners en het tempo van de ontwikkelingen in de maatschappij en bij partners niet kan bijhouden. Het net vastgestelde beleid is dan alweer verouderd en de provincie beschikt dan in onvoldoende mate over het vermogen om zich wendbaar op te stellen en de realiteit tot uitgangspunt te nemen. Een burgemeester: "Ik zou graag willen dat de provincie wat meer handenwrijvend met ons in gesprek gaat over de vraag hoe we vraagstukken gezamenlijk oplossen."

Tot die wederkerigheid hoort ook met de partners die daar belang bij hebben willen meedenken in coalities over de provinciegrenzen heen. Aan de west-, noord- en zuidgrenzen hebben we gehoord dat partners graag met twee provincies willen samenwerken over de provinciegrenzen heen, met als spin-off meerwaarde voor de Gelderse partners, maar dat voor het provinciebestuur Gelderland ophoudt bij Balgoij of Hattem. Uit een van de bijeenkomsten: "We hebben hier in de regio het gevoel dat de provinciegrens keihard is. De provincie blijft zich niet verantwoordelijk voelen voor het nadenken of die grens zo hard moet zijn. Welke dingen gaan we doen in de regio? Provincies ga bij elkaar zitten en stem dat af, wat samen en wat niet." Een voorbeeld waarbij het naar het oordeel van de betrokkenen wel goed ging was Lelystad Airport, met een projectleider die vanuit het belang van de regio dacht, gedeputeerden die met één mond spraken. Vanuit de regio werd aangezwengeld dat Gelderland mee moest doen en dat heeft de provincie opgepakt. Dat voelde ook als samen naar Flevoland optrekken.
Maar ook binnen de provinciegrenzen zelf is er meer behoefte aan netwerkvorming, ook als mogelijkheid om van elkaar te leren en samen opgaven aan te pakken.

Alles overziende komt bij de commissie het beeld naar voren van een provincie met goede bedoelingen, maar die moeite heeft met het loslaten. Iemand trok de vergelijking met volwassen geworden kinderen:
"Als je ze loslaat, komen ze vaker thuis". De strekking is dat het wederzijds vertrouwen en de zin om samen dingen te doen groter wordt als de partners elkaar in gelijkwaardigheid kunnen ontmoeten. De verwachting is dat het beleid van de provincie effectiever wordt, en dat daarmee de kracht van Gelderland groeit, als het in wederkerigheid tot stand komt. De komende periode biedt een prachtkans om daarmee te starten, of ten minste mee te oefenen, door na de verkiezingen met het nieuwe provinciaal bestuur een aantal zaken concreet anders op te pakken.

De commissie doet daar graag een aantal suggesties voor.
Ten eerste, wat als het nieuwe coalitieakkoord niet uitsluitend in het provinciehuis wordt geregeld, maar tot stand komt in nauwe interactie met de partners? Er ontstaat voor iedereen een win-winsituatie als het eigenaarschap voor het akkoord breed wordt gedeeld. Ambtelijk kan er nu al over worden nagedacht hoe zo'n proces eruit zou kunnen zien.
Ten tweede, die wederkerigheid kan vervolgens ook worden voortgezet bij de uitvoering van het akkoord, met ruimte om mee te bewegen met maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen bij degenen voor wie het beleid uiteindelijk bedoeld is. Kies van meet af aan

voor het gesprek, bestuurlijk en ambtelijk, over hoe iedereen vanuit zijn eigen rol aan de maatschappelijke opgaven wil werken. Maak er – letterlijk – werk van om je te verplaatsen in de belangen, denkbeelden en motieven van de samenwerkingspartners.
Ten derde, bouw aan Gelderse beleidsnetwerken, waarin, bestuurlijk en ambtelijk, gezamenlijk wordt opgetrokken en meer in 'wij' dan in 'wij-zij' wordt gedacht. Het werkt vaak ook heel verfrissend om partners met elkaar te verbinden die niet gewoon zijn met elkaar samen te werken, uiteraard mits de bereidheid bestaat om elkaar echt te leren kennen. Formuleer ook gemeenschappelijke ambities in dat kader. Een positief voorbeeld hiervan is GelreStad. Netwerkvorming is geen doel op zich, maar een middel om samen ambities te realiseren en taaie vraagstukken aan te pakken.

Een voorwaarde voor het welslagen is dat operationele uitwerkingen als deze daadwerkelijk 'doorleefd' worden, in plaats van een 'spel voor de bühne' zijn. Houding, gedrag en samenspel, de cultuur en rolopvattingen in het gehele provinciaal apparaat, zullen erin moeten mee veranderen. Dat zal niet van vandaag op morgen gaan, maar zonder concreet te beginnen en zonder de bereidheid om te leren van eerste ervaringen komt het proces niet op gang. Ook de samenwerkingspartners hebben hierin een rol en verantwoordelijkheid.
Hun constructieve opstelling hierin heeft indruk op de commissie gemaakt en biedt goede perspectieven. Twee essentiële randvoorwaarden aan de kant van de provincie zijn volgens de commissie (1) het proces naar een opener bestuurscultuur en (2) verbreding van het repertoire in rollen en instrumenten. Beide punten worden hieronder verder uitgewerkt.

## Opener bestuurscultuur

Aan goede bedoelingen wordt niet getwijfeld, maar de provincie Gelderland staat voor haar partners overwegend op grote afstand, in een deel van de provincie zelfs letterlijk. Partners nodigen de provincie uit om hen meer op te zoeken en echt samen te werken. Een bestuurder van een onderwijsinstelling: 'Er zijn nog nooit gedeputeerden, Statenleden of managers bij mijn instelling op bezoek geweest. Zonde, want wat daar gebeurt is van wereldfaam.'
Alleen door naar buiten te treden leer je je partners kennen. De provincie lijkt te terug–houdend om dit daadwerkelijk te doen. Alles overziend komt de commissie tot het oordeel dat de provincie onvoldoende is ingericht op de behoeftes en dynamiek 'buiten het provincie–huis'. Niet zelden was er in de gesprekken, naast waardering voor de dingen die wel goed gaan, ongezouten geuite ergernis over een stroeve opstelling, afstand tussen zeggen en doen, het (zelf) moeten zoeken naar het juiste loket, bureaucratische of strak juridische opstelling, enzovoort. Partners merken een afstand tussen bestuurders en ambtenaren, tussen bestuurders onderling en tussen ambtenaren onderling. Het kost hen veel tijd en energie om zaken in het provinciehuis geregeld te krijgen. Vanuit het bedrijfsleven begrepen we dat ondernemers regelmatig afhaken, 'omdat ze er niet doorheen komen'.

Bestuurlijke afspraken lopen nogal eens intern in de organisatie spaak, wat de betrouw–baarheid van de provincie niet ten goede komt. Door dit gebrek aan interne verbinding verloopt de samenwerking tussen de provincie en haar partners vaak stroef. Het samenspel binnen en tussen GS, PS en de ambtelijke organisatie heeft een grote invloed op de samenwerkingskracht van de provincie als geheel. Partners zien dat ook. Een van de personen die we als commissie spraken had het over de afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie in Gelderland. "En dat na al die ambtelijke reorganisaties", volgde erop.
Dit laatste citaat vat krachtig samen waar het naar het oordeel van de commissie vooral om draait: houding en gedrag. Partners zitten bepaald niet te wachten op een nieuwe reorganisatie, integendeel. Hoe ook georganiseerd, naar buiten treden vraagt om continue interne samenwerking. 'Je denkt dat je met het bestuur afspraken maakt, daarna moet je allerlei ambtelijke handtekeningen ophalen. Voor je gevoel veranderen dan de spelregels. Organiseer dat bestuurlijke opdracht en ambtelijke uitvoering met elkaar sporen.'
Het gaat in hun ogen mis omdat de organisatie intern niet goed samenwerkt en te veel met zichzelf bezig is. Een treffend voorbeeld daarvan kwam uit de mond van een regiosecretaris: 'Er lopen meer ambtenaren van de provincie met de naam van mijn regio op hun visitekaartje rond, dan ik zelf aan medewerkers op het regiokantoor heb zitten. Kan dit niet slimmer georganiseerd worden?' Met andere woorden: het gebrek aan interne verbinding werkt verkokering en interne gerichtheid in de hand en de buitenwereld voelt zich niet gekend en verstaan. Netwerkvorming intern en netwerkvorming met partijen buiten gaan hand in hand.

Hier ligt volgens de commissie een heldere opdracht voor alle geledingen van de provincie in de nieuwe bestuursperiode. GS, PS en de ambtelijke organisatie worden opgeroepen in de nieuwe bestuursperiode hun eigen cultuur en gedrag vanuit wederkerigheid te overdenken, zowel afzonderlijk als in hun onderlinge verhoudingen en rollen. De commissie kreeg verschillende keren mee dat Provinciale Staten erg strakke kaders stellen en sterk controlerend zijn, wat maakt dat GS en ambtenaren zich niet wendbaar kunnen opstellen. PS is voor veel partners echter een nagenoeg anonieme en onzichtbare entiteit en partners missen dialoog en een ingang om ermee in gesprek te komen. De commissie zelf heeft dat ook zo ervaren in haar pogingen om met PS in gesprek te komen. De commissie vraagt zich hardop af waar PS voor zichzelf in een opener bestuurscultuur hun voornaamste meerwaarde zien. Zien zij zichzelf dan als het hoogste strategische bestuursorgaan? Wat betekent dat voor hun opstelling en zichtbaarheid in de Gelderse (bestuurlijke) gemeenschap?
De vragen maken duidelijk dat een andere opstelling van PS ook raakt aan GS in zijn rol als provinciebestuur. Van de partners horen we terug dat ze PS en GS beide oproepen om zich opener en ondernemender op te stellen. Ook van GS verwachten de partners immers meer duidelijkheid en een opener opstelling van GS als geheel. In de omgang met GS speelt de persoonlijke stijl van de individuele GS-leden een grote rol is de indruk van de commissie. Aan de verhalen die de commissie heeft gehoord houdt de commissie over dat er wel individuele pogingen en praktijken zijn om in wederkerigheid samen te werken, maar dat het geen cultuur van GS als geheel is. Daardoor ontbreekt ook de continuïteit erin en kunnen partners in onvoldoende mate 'bouwen op de provincie'. Deze verhalen leren de commissie bovendien, ook dat heeft de commissie meermaals beluisterd, dat GS-leden te weinig praten met ambtenaren: de inhoudelijke sturing van het ambtelijk apparaat en het benutten van de expertise van het ambtelijk apparaat in het bestuurlijk optreden zouden meer aandacht mogen krijgen. Met andere woorden, bij een opener bestuurscultuur hoort ook een intensievere en minder hiërarchisch getinte dialoog tussen GS en het ambtelijk apparaat, zodat ambtenaren in hun optreden naar buiten toe de kaders kennen en zich omgekeerd geruggesteund voelen in hun professioneel handelen en daarop aanspreekbaar zijn.

Partners zouden de provincie meer als een steun-in-de-rug willen ervaren, een partij die mede aanjager is van het realiseren van kansen en ambities, en minder vaak als een hindermacht. Als dat het geval zou zijn wordt de provincie ook makkelijker een rol gegund op punten die de partners misschien minder welgevallig zijn. Partners ervaren in Gelderland een politiek van verdelende rechtvaardigheid. De wil om iedereen op gelijke voet te bedienen ligt democratisch en politiek gezien voor de hand, maar in zo'n verscheidenheid aan regio's en gemeenten blijkt dat contraproductief te zijn. Het belet namelijk het maken van duidelijke en scherpe keuzes en het grijpen van kansen die er op de ene plek wel liggen en op de andere niet. In plaats van focus op enkele grote en ambitieuze bovenlokale projecten voert de provincie Gelderland eigenlijk van alles een beetje uit. De provincie handelt in de ogen van veel partners voorzichtig en omzichtig, bang om iemand te kort te doen. Dat vertaalt zich ook door in het optreden van de provincie over de provinciegrenzen heen: de lobby in de richting van Den Haag, Brussel en Düsseldorf om bepaalde ambities gerealiseerd te krijgen verloopt stroef. De provincie lijkt het maar eng te vinden. "Gelderland klopt zichzelf niet snel op zijn borst." Gemeenten, regio's, waterschappen, bedrijven en maatschappelijke instellingen dagen de provincie uit om meer voor en via hen te lobbyen. Het lijkt echter alsof de provincie de kracht van zichzelf en haar partners niet kent en ook niet aan elkaar durft te verbinden.

Om de opener bestuurscultuur te bevorderen, doet de commissie de volgende concrete suggesties. Ten eerste, PS, GS en ambtelijke organisatie: ga intensief met elkaar in gesprek over eenieders rollen, verantwoordelijkheden, wenselijke houding en gedrag. Spiegel de uitkomsten met partijen van buiten en beluister hoe ze naar jullie kijken.
Ten tweede, investeer in waarlijk partnerschap intern en extern. Besteed veel tijd aan het opbouwen en onderhouden van netwerken. Trek echt samen op in plaats van uitsluitend formeel te 'vergaderen'. Organiseer besluitvorming en evaluatiekaders samen in plaats van elkaar vooral te zien als (bijvoorbeeld) subsidiegever en –ontvanger.
Ten derde, laat de kracht van Gelderland buiten de provincie zelf zien, door achter de partners te gaan staan, en presenteer hun verbondenheid en gezamenlijk belang helder een volhardend in Den Haag, Brussel, Düsseldorf.
Ten vierde, denk na over mogelijkheden om meer integraal werken te bevorderen, bijvoorbeeld via een projectorganisatie onder één verantwoordelijk contactpersoon, door te werken met gebieds- of casusgedeputeerden en door eens scherp te kijken naar de portefeuilleverdelingen van Statenleden en het functioneren van Statencommissies.

## Breder repertoire in rollen en instrumenten

Bij wederkerigheid en een open bestuurscultuur hoort ook een ander en breder repertoire aan rollen en andere werkwijzen. Het veranderend maatschappelijk klimaat en ook bestuurlijke veranderingen -bijvoorbeeld de drijvende krachten achter de omgevingswet - vragen ander handelen en een andere inzet van het beleidsinstrumentarium. De vraag is of de provincie Gelderland datgene uitstraalt wat ze in de kern wil zijn. Hoewel de provincie een netwerkende en participatieve bestuursstijl voorstaat, ervaren partners haar nog als sterk regulerend en presterend. De regelgeving wordt van tevoren stevig dichtgetimmerd, met als gevolg dat aanvankelijke intenties en het uiteindelijke beleid bij de provincie vaak uiteenlopen. Bij de gewenste verschuiving hoort ook het kunnen combineren van meerdere rollen, het schakelen tussen die rollen en bovenal lerend vermogen. Partners merken op dat de provincie daar moeite mee heeft en geven daarvan ook voorbeelden. Ze ervaren de provincie als een sterk juridisch gedreven organisatie die de eigen regels boven de maatschappelijke bedoelingen en kansen stelt en de uitvoering van de eigen plannen boven de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Het juridisch handelen van de provincie wordt sterk gevoeld bij het verstrekken van subsidies. De provincie neemt het dan over en legt dan weer normerend eigen beleid en uitvoering op. Subsidiegelden zijn er om ontwikkelingen in gang te brengen, maar de provincie ontmoedigt mensen met haar manier van doen. In de Achterhoek werd ervaren dat de provincie vasthoudt aan cijfers over de krimp, die niet meer actueel waren of te weinig detail hadden om oog te krijgen voor de korte termijn-knelpunten. ‘De provincie leeft tien jaar achter de werkelijkheid. Krimp is veel minder aan de orde.’
De regio had daardoor het gevoel dat er geen oog was voor de problemen en knelpunten op het gebied van onder meer huisvesting waar zij zelf mee omhoog zaten. Ook op andere plekken kregen we dergelijke voorbeelden te horen, onder meer dat het vervullen van rollen niet kan zonder dat er een duidelijke ambitie is. ‘De provincie moet duidelijk maken waar ze naar toe wil. Er wordt door de provincie heel snel gekeken naar rollen. Daardoor komen bepaalde dingen niet van de grond.’ Het viel de commissie op dat de provincie terughoudend is in het oppakken van nieuwe rollen, die mogelijk kunnen botsen met de klassieke toezichthoudende rol van de provincie. We kregen het voorbeeld van de Economic Board in de regio Arnhem-Nijmegen, waar de provincie met dit argument geen zitting nam in het bestuur. Ook elders kwamen we dat patroon tegen. Een citaat: ‘De provincie is heel rolbewust. Maar hun rolinvulling moet anders: meer stimuleren, meer anticiperen. Er zit nog wel een angst in die rolinvulling: kunnen we dan nog wel ‘nee’ zeggen?’
In de gesprekken klonk de roep om creativiteit en flexibiliteit, ook in het optreden van ambtenaren. Door het strakke handelen ontbreekt het aan schakelkracht om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Partners voelen bij de provincie een bepaalde argwaan dat zij alleen maar uit zouden zijn op het geld van de provincie. De provincie doet zichzelf daarmee te kort, want partners zien veel meer kracht bij haar. Zij vragen daarom vaak iets anders dan geld, zoals kennis, meedenkkracht, creativiteit, lobby, verbindende rol. De provincie geeft hier in onvoldoende mate antwoord op en laat op deze punten kansen in de samenwerking liggen.

Bij partners is veel draagvlak voor een provincie die actief een rol neemt in samenwerkings–verbanden. Zij verwachten dat de provincie meer aan de voorkant mee doet en helder over haar rollen communiceert. Partners hebben ook veel behoefte aan een verbindende en regisserende provincie, zoals dat bijvoorbeeld gedaan is bij Regionaal Programma Werklocaties voor de regio Arnhem-Nijmegen.
De adviescommissie merkt dat gemeenten en regio’s vaak naar de provincie kijken omdat ze er zelf niet uitkomen. In een van de gesprekken merkte iemand op: “Ik zou graag een scherpe brief van de provincie krijgen. Dat helpt me in de raad. Dat steunt je in een ingewikkeld proces.” Het is voor de provincie een gevoelig evenwicht tussen interveniëren enerzijds en partners aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid anderzijds. De provincie moet oppassen zich niet te laten verleiden om een gezagsrol aan te laten meten, wanneer de regio zelf niet in staat is tot een oplossing te komen. Een verbindende of regisserende rol mag partners nooit van hun eigen verantwoordelijkheden ontslaan.

De concrete suggesties die de commissie op grond van het voorafgaande doet zijn de volgende. Ten eerste vindt de commissie het belangrijk om het instrumentarium en het bestuurlijk en ambtelijk handelen wendbaarder te maken met ‘lerend vermogen’. Provinciale Staten kunnen daaraan bijdragen door meer nadruk te leggen op ‘de goede dingen doen’ in plaats van de nadruk te leggen op ‘uitvoering volgens plan’. Geef bestuurders en ambtenaren de ruimte om ondernemender met partners op te trekken.

Ten tweede, zorg dat er ruimte is voor variëteit en creatieve oplossingen, voor 'tegendraadse ideeën'. Creëer experimenteerruimte. Werk samen met kennisinstituten op het vlak van kennisontwikkeling en informatieverspreiding en het versterken van lerend vermogen. Denk na over nieuwe manieren voor begroten, plannen en verantwoorden, waardoor je beter in staat bent om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij.

## Tenslotte

Het is nu aan het provinciebestuur om werk te maken van wederkerigheid, een opener bestuurscultuur en meer repertoire in rollen en instrumenten. Het zal moeten investeren in een fitte, meer beweeglijke organisatie. De commissie beseft dat het niet van vandaag op morgen zal gaan en dus de komende jaren permanente aandacht vergt. 'Vreemde ogen' laten meedenken en meekijken kan daarbij helpen. Desgewenst is de commissie bereid daar in een vervolg een bescheiden rol in te vervullen.

# Bijlage 1: Doel en werkwijze van de commissie

De provincie Gelderland wil als betrouwbare partner daadkrachtig werken aan maatschappelijke opgaven. Daarvoor is het van belang dat de provincie waarnemingen op haar eigen functioneren toelaat. De opgaven waar Gelderland voor staat vragen immers om een zelfbewuste en lerende overheid.
Het college van Gedeputeerde Staten heeft daarom een adviescommissie ingesteld om de bestuurskracht van de provincie nader te onderzoeken.

## Doel: leren en verbeteren

Het doel van dit onderzoek is het ophalen van waarnemingen op het functioneren van de provincie om aan de hand daarvan concrete aanbevelingen te formuleren voor een leer- en ontwikkeltraject, zodat de betekenis van het partnerschap van de provincie in waarde toeneemt.

In deze bestuurskrachtmeting beperkt de adviescommissie zich daarom tot de volgende vragen:
1. hoe partners de samenwerking met de provincie aan maatschappelijke opgaven hebben ervaren;
2. aan welke eisen goed provinciaal partnerschap in de toekomst moet voldoen;
3. hoe de provincie de samenwerking met haar partners verder kan ontwikkelen.

Dit rapport komt uit niet lang voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2019.
De adviescommissie ziet deze timing als een kans. De commissie beoogt met dit rapport het na de verkiezingen te vormen bestuur praktische handvatten mee te geven voor een adequate bestuurlijke omgang met zijn partners in de nieuwe periode, zodat ze sturing kunnen geven aan een vruchtbare samenwerking met haar partners.

## Werkwijze adviescommissie

Om een oordeel te kunnen vormen heeft de adviescommissie gesprekken gevoerd met diverse externe partners die de afgelopen jaren vanuit hun werkzaamheden ervaring hebben opgedaan in de samenwerking met de provincie. Bij elk gesprek is ook gevraagd hoe partners zelf het partnerschap met de provincie zouden kunnen versterken.

De adviescommissie heeft daarvoor de volgende werkwijze gehanteerd:
1. In september en oktober zijn zes rondetafelgesprekken gehouden met diverse partners van de provincie. De commissie heeft daarbij partners uit velerlei geledingen gesproken: burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, adviseurs, project- en programmaleiders, managers van bedrijven en bestuurders van maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen.

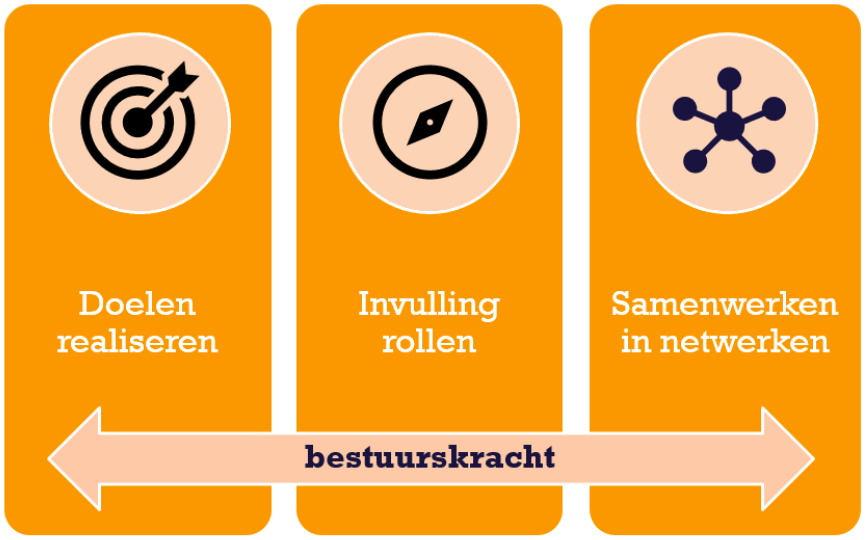
2. De adviescommissie heeft daarnaast individuele gesprekken gevoerd met enkele bestuurders. De adviescommissie heeft deze gesprekken aangegrepen om ervaringen, waarnemingen en tips die voortkwamen uit de rondetafelgesprekken te toetsen.

3. In november heeft de adviescommissie interne gesprekken gevoerd met de Staten–commissie Algemeen Bestuur en Financiën en met drie leden van het directieteam van de provincie. In deze gesprekken heeft de adviescommissie tevens gesproken over het vervolgtraject na de oplevering van dit rapport.

## Analysemodel

De adviescommissie wil in dit onderzoek voornamelijk beelden ophalen over hoe partners de samenwerking met de provincie hebben ervaren. Zij heeft daarvoor een analysemodel gebruikt dat aansluit op de huidige bestuurlijke context. De ontwikkelingen van vandaag de dag dwingen je als bestuur continu af te vragen: wat doe je, vanuit welke rol, samen met wie? Aan bestuurskracht onderscheidt de adviescommissie daarom drie verschillende aspecten, die onderling sterk met elkaar in wisselwerking staan:

1. Doelen realiseren: doet de provincie de goede dingen?
2. Rolinvulling: pakt de provincie de juiste rol?
3. Samenwerken in netwerken: hoe springt de provincie met andere partijen om?



# Bijlage 2: samenstelling adviescommissie

| *Lid adviescommissie* | *Achtergrond (niet limitatief)* |
|---|---|
| **Helmi Huijbregts-Schiedon** *(Voorzitter)* | Lid Eerste Kamer, voormalig gedeputeerde Noord-Brabant, voormalig burgemeester Oosterhout, Bronckhorst (wnd) en Lochem (wnd) |
| **Kees Jan de Vet** | Dijkgraaf Brabantse Delta, voormalig burgemeester Prinsenbeek, Leusden en Culemborg (wnd), lid directieraad Vereniging Nederlandse Gemeenten |
| **Carry Abbenhues** | Voormalig gedeputeerde Overijssel, voormalig burgemeester Hattem, Assen (wnd) en Zutphen (wnd) |
| **Frans de Vijlder** *(Moderator)* | Lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties en leading lector Organisaties en leading lector van het Kenniscentrum Publieke Zaak, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen |

# Bijlage 3: deelnemers gesprekken

| | |
|---|---|
| Paul van den Anker | *projectleider Nijmegen* |
| Tessa Baars | *strategisch adviseur Doetinchem* |
| John Berends | *burgemeester van Apeldoorn, tevens voorzitter van VNG afdeling Gelderland* |
| Henk van den Berg | *regiosecretaris Regio Arnhem Nijmegen* |
| Marianne Besselink | *burgemeester Bronckhorst* |
| Marc Bijlsma | *programmadirecteur Regionale Lijnen ProRail* |
| Wam Bless | *organisatieadviseur Arengo* |
| Pieter de Boer | *regiomanager Arnhem-Nijmegen VNO NCW* |
| Gert Boeve | *regiosecretaris Regio FoodValley* |
| Frank Brouwer | *voormalig projectleider Waterfront Harderwijk* |
| Hans Brouwer | *hoofd Service-Unit, namens het bestuur van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen* |
| Hubert Bruls | *burgemeester Nijmegen* |
| Ferdinand Contant | *gemeentesecretaris Putten* |
| Detlev Cziesso | *wethouder Apeldoorn* |
| Ed van Dam | *vertegenwoordiger Wijkraad in Participatieteam Eerbeek-Loenen 2030* |
| Otwin van Dijk | *burgemeester Oude IJsselstreek* |
| Marcel Doyer | *strategisch omgevingsmanager Alliander* |
| Julie Fijnje | *ambtelijk coördinator Regio Rivierenland* |
| Marieke Frank | *wethouder Oost Gelre* |
| Ivo Gelsing | *accountmanager Gelderland Recron* |
| Mathieu Gremmen | *loco-dijkgraaf Waterschap Rivierenland* |
| Gerdo van Grootheest | *burgemeester Culemborg* |
| Marijke van Haaren | *wethouder Berkelland* |
| Wout van Hees | *projectleider Nijmegen* |
| Sigrid Helbig | *directeur Economic Board Arnhem Nijmegen* |
| Arne van Hout | *gemeentesecretaris Nijmegen* |
| Marieke Hulsink | *manager organisatie en ontwikkeling Hattem* |
| Annelies de Jonge | *wethouder Zutphen* |
| Marianne Kallen-Morren | *voorzitter Klankbordgroepen Varik-Heesselt en Tiel-Waardenburg* |
| Pascal Kamperman | *projectleider Achterhoek in beweging* |
| Tanja Klip | *dijkgraaf Vallei en Veluwe* |
| Henk Knip | *algemeen directeur Circulus-Berkel* |
| Wilma de Koning | *vice-voorzitter raad van bestuur Radboud Universiteit* |
| Heleen Koornberg | *strateeg Harderwijk* |
| Paul Loermans | *wethouder Wijchen* |
| Ahmed Marcouch | *burgemeester Arnhem* |
| Robert Mathlener | *programmadirecteur Cleantech Regio* |
| Wolbert Meijer | *wethouder Heerde* |
| Tjeerd van Middelkoop | *adviseur logistiek Middelkoop adviesgroep* |
| Piet Mosterd | *managing director AWL Techniek* |
| Peter Oosterhof | *beleidsontwikkelaar Openbaar Bestuur Provincie Overijssel* |
| Jos Penninx | *burgemeester Voorst* |
| Peter Salet | *projectleider Regio Rivierenland* |
| Harm-Jan van Schaik | *burgemeester Harderwijk* |
| Jochem Schellens | *directeur Nationaal Trainingscentrum Papendal* |
| Monique Stam | *secretaris college van bestuur Saxion Hogeschool* |
| Ineke Stel | *coördinator programma overheids- en burgerparticipatie Tiel* |
| Annemieke Traag | *gedeputeerde Overijssel* |
| Saar Veneman | *regiosecretaris/directeur Regio Achterhoek* |
| Carine Verheggen | *regiosecretaris Cleantech Regio* |
| René Verhulst | *burgemeester Ede* |
| Gilbert Verschilling | *directeur R&D Unilever* |
| Ilona van Wamel | *gemeentesecretaris Buren* |
| Jan Willem Wiggers | *burgemeester Hattem* |
| Helga Witjes | *wethouder Lingewaard* |

