

Evaluatie Gebiedsgericht Werken

Provincie Noord-Brabant



Rapport

11 februari 2016

Marco van Lente
Marieke Blekemolen
Robert Boom

Samenvatting

Inleiding

Twynstra Gudde heeft in opdracht van de provincie Noord-Brabant een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar gebiedsgericht werken. Het evalueren van het gebiedsgericht werken (dit onderzoek) is door de provincie opgenomen als een voorgenomen actie in het Programma Gebiedsgericht Werken 2015-2016.

Onderzoek

In het onderzoek staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

- zijn wij er volgens onze partners in de streeknetwerken en de gebiedsopgaven samen in geslaagd om meer integraal, meer samen, de provincie minder en de streek meer sturend te gaan werken?
- is voor onze partners in de streeknetwerken en de gebiedsopgaven de veranderende rol van de 4 O's zichtbaar?
- is hierbij verschil te ontdekken tussen de streeknetwerken en de gebiedsopgaven?

Daarbij is aan Twynstra Gudde gevraagd tevens aandacht te besteden aan de vraag 'wat gaat goed en wat kan beter'. Het is niet de bedoeling van dit onderzoek om uitspraken voor ieder gebied of streeknetwerk afzonderlijk te doen. De gehanteerde aanpak is gebaseerd op het onderzoeksplan Evaluatie Gebiedsgericht Werken van 16 juli 2015. Het onderzoek is uitgevoerd in vijf fasen: 1) deskstudy, 2) samenwerkingsscan, 3) (groeps)interviews, 4) analyse en spiegelbijeenkomst en 5) synthese en integrale rapportage.

In totaal hebben 121 respondenten de samenwerkingsscan ingevuld en zijn er 51 personen geïnterviewd vanuit alle 4 de O's¹ en uit geheel Brabant. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat sprake was van beperkte deelname van partners betrokken bij gebiedsopgaven en partners uit het onderwijs. Resultaten moeten vanuit deze notie met enige terughoudendheid worden geïnterpreteerd.

Bevindingen

Op gang brengen vier bewegingen:

- de provincie krijgt veel lof voor haar initiatief de top-down georiënteerde reconstructiecommissies te vervangen door bottom-up georiënteerde streeknetwerken. Het heeft veel energie los gemaakt bij burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Veel partners zien streeknetwerken bij uitstek als hét gremium om opgaven aan te pakken op het grensvlak van stad en platteland
- binnen de streeknetwerken onderschrijven partners dat andere partijen meer en de provincie minder sturend is en dat er meer integraliteit ontstaat. Diverse respondenten geven echter aan dat het lastig bleek de economische overheidsbelangen te incorporeren in de streeknetwerken
- breed gedeeld wordt ook dat de streeknetwerken uitvoeringsgerichter moeten worden
- netwerkvorming is veelal afhankelijk van de aanwezigheid en inzet van verbindende leiders en alliantiemakelaars. De potentie van de netwerken wordt volgens diverse partners door de overheden onvoldoende benut
- uit de groepsinterviews komt naar voren dat zuiver top-down noch zuiver bottom-up tot bevredigende resultaten leidt. De succesvolle praktijk ligt vaak in het midden: richting én ruimte geven
- een gezamenlijke ambitie (stip op de horizon) is voorwaarde voor succes (zie kader).

¹ Overheid, Ondernemers, Onderwijs & Onderzoek, Maatschappelijke Organisaties

Toelichting bevinding 'Gezamenlijke ambitie voorwaarde voor succes'

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn vele netwerken op verschillende schaalniveaus actief op het gebied van economie, ecologie en leefbaarheid. Voorwaarde voor succes is dat elk relevant netwerk een duidelijke gemeenschappelijke ambitie heeft en door andere netwerken wordt erkend als hét netwerk voor de opgaven waar het netwerk zich aan verbonden heeft. De mate waarin hier sprake van is verschilt per netwerk.

Veranderende rol van de 4 O's:

- het overgrote deel van de betrokkenen onderschrijft de aanname van de provincie dat duurzame oplossingen alleen mogelijk zijn door samenwerking van de 4 O's
- betrokkenen zien ook dat de betrokkenheid van niet-overheden is toegenomen
- de betrokkenheid van onderwijs en van jongeren bij streeknetwerken en gebiedsopgaven blijft echter sterk achter. Een sterkere focus op inhoud en uitvoering biedt kansen voor grotere betrokkenheid; de betrokkenheid van ondernemers en onderwijs wordt naar verwachting groter naarmate opgaven concreter worden
- er wordt regelmatig frictie ervaren tussen de representatieve en de directe democratie. Voorwaarde voor succes van gebiedsgericht werken is het hanteerbaar maken van eventuele spanningen (zie kader).

Toelichting bevinding 'Spanningen representatieve en directe democratie hanteerbaar maken'

Wanneer meer ruimte wordt gegeven aan energie in de samenleving, ontstaan bottom-up processen waar belangenafwegingen plaatsvinden in netwerken buiten de raads- en statenzaal. Wanneer overheden ambtelijk of bestuurlijk participeren in netwerken, is het van belang dat deze vertegenwoordigers nauw contact onderhouden met gemeenteraden en provinciale staten over de relevante ontwikkelingen in deze netwerken. We hebben enkele belangrijke verbinders gesproken die dreigen af te haken omdat de representatieve democratie zich niet committeert aan het proces en uiteindelijk 'toch beslist wat haar goed dunkt'. Ook komt het voor dat wethouders, die niet direct bij de streeknetwerken zijn betrokken, claimen dat besluitvorming over opgaven die betrekking hebben op hun portefeuille aan 'een andere tafel' plaats dient te vinden. Het hanteerbaarder maken van spanningen tussen de representatieve en de directe democratie zal bijdragen aan succesvoller streeknetwerken.

Verschillen streeknetwerken en gebiedsopgaven:

- bij streeknetwerken is men het duidelijk meer eens met de stellingen:
 - . dat de samenwerking is gebaseerd op een gezamenlijke ambitie (75% versus 63%)
 - . dat alle deelnemende partijen zeggenschap hebben (60% versus 40%)
 - . dat andere partijen meer en de provincie minder sturend is (63% versus 44 %)
- dat er bij de gebiedsopgaven in mindere mate sprake is van een gezamenlijke ambitie, partners in mindere mate zeggenschap hebben en de provincie meer sturend is, is in lijn met de oorspronkelijke uitgangspunten
- bij gebiedsopgaven is men het duidelijk meer eens met de stelling:
 - . dat er voldoende aandacht is voor het waarom van de samenwerking (88% versus 60%)
 - . dat partijen openlijk hun belang uitspreken (81% versus 66%)

- er is soms verwarring over niet eenduidige rolopvattingen van de provincie. Illustratief voorbeeld gebiedsopgave is infraopgave waar besluitvorming na interactief planvormingsproces uiteindelijk toch top-down plaatsvindt (met de nodige frustraties) en aangrenzende gebiedsopgave welke bottom-up is georganiseerd vervolgens wegens gebrek aan regie verzandt in discussie tussen gemeenten over verdeling van middelen
- er is soms verwarring over sectorale insteek overheden. Illustratief voorbeeld streeknetwerken is streek waar 3 O's (exclusief overheid!) initiatief hebben genomen voor integrale visie (zonder sectorale inbreng van overheid) en vervolgens overheden vraagt dit te faciliteren.

Toelichting bevinding 'Beperk verwarring over meervoudige rollen overheid'

De overheid heeft meerdere gedaanten. De rechtmatige en presterende overheid is van nature aanwezig. De samenwerkende en responsieve overheid is in ontwikkeling. Dit levert binnen de overheid spanningen op. Wat vanuit samenwerking wenselijk is, is vanuit rechtmatigheid niet altijd (eenvoudig) waar te maken. Het is van groot belang het probleemoplossend vermogen van de interne organisatie op dit punt te vergroten en eventuele dilemma's open te communiceren met de netwerkpartners.

Aanbevelingen van netwerkpartners voor provincie:

- wordt als provincie gelijkwaardig partner in streeknetwerken en breng dus ook je eigen belangen in.
- zorg voor integrale belangenvertegenwoordiging door goede interne afstemming binnen de provincie (met één mond praten, met mandaat). Communiceer met provinciale staten over de voortgang van voor de provincie relevante ontwikkelingen in netwerken, zodat zij onderdeel worden van het proces en tussentijds aanbevelingen kunnen doen voor provinciale inbreng
- draag bij aan adaptieve netwerkvorming. Netwerken moeten kunnen veranderen (samenstelling, focus). Dat maakt het overbodig om voor elke nieuwe opgave een nieuw netwerk te vormen
- kies ten aanzien van provinciale opgaven voor een hybride model tussen top-down en bottom-up in (geef richting én ruimte). Wees duidelijk over de gewenste richting (eigen ambitie) en beschikbare middelen, geef ruimte aan mogelijke oplossingsrichtingen en neem actief deel aan het met partners construeren van de meest optimale oplossing
- geef streeknetwerken de kans (en tijd!) om uit te groeien tot lerende adaptieve netwerken gericht op het creëren van waarde voor alle netwerkpartners
- het vormgeven van provinciaal partnership in streeknetwerken is maatwerk (zie kader).

Toelichting bevinding 'Het belang van lerende adaptieve netwerken'

Integrale oplossingen voor majeure vraagstukken bouw je niet met steeds wisselende kortstondige coalities, maar met lerende adaptieve netwerken. De vierjarige politieke cyclus is een risico voor overheden om participatie in netwerken te bestendigen en deze netwerken te laten uitgroeien tot lerende adaptieve netwerken met toegevoegde waarde voor de netwerkpartners.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en vraagstelling evaluatieonderzoek	1
1.2 Onderzoeksmethodiek, verantwoording en representativiteit	2
2. Hoofdconclusies van het onderzoek	4
2.1 Belang en beoordeling van de samenwerking	4
2.2 Op gang brengen vier bewegingen	4
2.3 Veranderende rol 4 O's	5
2.4 Verschillen streeknetwerken en gebiedsopgaven	6
2.5 Aanbevelingen van netwerkpartners aan de provincie	7
3. Verdieping: bevindingenrapportage	8
3.1 Bevindingen vooronderzoek	8
3.2 Bevindingen samenwerkingsscan en interviews	8
3.2.1 Bevindingen 'samenwerking overall'	9
3.2.2 Bevindingen 'waarom van de samenwerking'	9
3.2.3 Bevindingen 'hoe van de samenwerking'	11
3.2.4 Bevindingen 'resultaat van de samenwerking'	15
3.3 Spiegelbijeenkomst	16

Bijlagen

1. Beknopte literatuurlijst deskstudy

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling evaluatieonderzoek

Twynstra Gudde heeft in opdracht van de provincie Noord-Brabant een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar gebiedsgericht werken. Het evalueren van het gebiedsgericht werken (dit onderzoek) is door de provincie opgenomen als een voorgenomen actie in het Programma Gebiedsgericht Werken 2015-2016. Zowel streeknetwerken als gebiedsopgaven maken onderdeel uit van dit programma.

Streeknetwerken:	De Kempen, Peelnetwerk, Boven-Dommel, De Biesbosch, Hart van Brabant, De Baronie, Noordoost/Agrifood Capital, Het Groene Woud
Gebiedsopgaven:	Brabantse Wal, Waterpoort, Oostelijke Langstraat, Het Groene Woud, N65, Levende Beerze, Grenscorridor N69, Brainport-Oost, De Peelhorst

De opdracht luidde:

Voer een evaluatie uit welke antwoord geeft op de volgende drie centrale onderzoeksvragen:

- zijn wij er volgens onze partners in de streeknetwerken en de gebiedsopgaven samen in geslaagd om de gewenste vier bewegingen op gang te krijgen (zie onderstaand kader), onder andere meer integraal, meer samen, de provincie minder en de streek meer sturend? Waar is verbetering mogelijk?
- is voor onze partners in de streeknetwerken en de gebiedsopgaven de veranderende rol van de 4 O's (Overheid, Ondernemers, Onderwijs en Omgeving) zichtbaar? Op welke wijze zorgen we ervoor dat deze rollen nog meer in de juiste richting gaan bewegen?
- is hierbij verschil te ontdekken tussen de streeknetwerken (regie streek) en de gebiedsopgaven (regie provincie). Zo ja, welke? Hierbij kan worden gedacht aan thema's als de energie en uitvoeringskracht in de netwerken, gedeeld eigenaarschap, het innovatieve of zelf organiserend vermogen.

Principes gebiedsgericht werken (uit 'koersdokument stad en platteland'):

1. Versterking samenhang in de Telos-driehoek: meer balans tussen economie, ecologie en leefbaarheid.
2. Meer participatie en betrokkenheid: het centraal stellen van het denken en handelen van ondernemers en burgers.
3. Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.
4. Het genereren van lokaal maatwerk; ruimte voor initiatieven van particulieren en bedrijfsleven (de zogenaamde meerwaarde-benadering).

Daarbij is aan de onderzoekers meegegeven dat de evaluatie gaat over het functioneren van de gebiedsopgaven en streeknetwerken volgens de partners van de provincie. Deze dienen te worden beschreven vanuit drie dimensies:

- bovenstaande vier beoogde bewegingen (transitieprincipes)
- de rol van de 4 O's
- verschillen tussen de streeknetwerken enerzijds en de gebiedsopgaven anderzijds.

Het is niet de bedoeling om uitspraken voor ieder gebied of streeknetwerk afzonderlijk te doen.

1.2 Onderzoeksmethodiek, verantwoording en representativiteit

Afbakening onderzoek

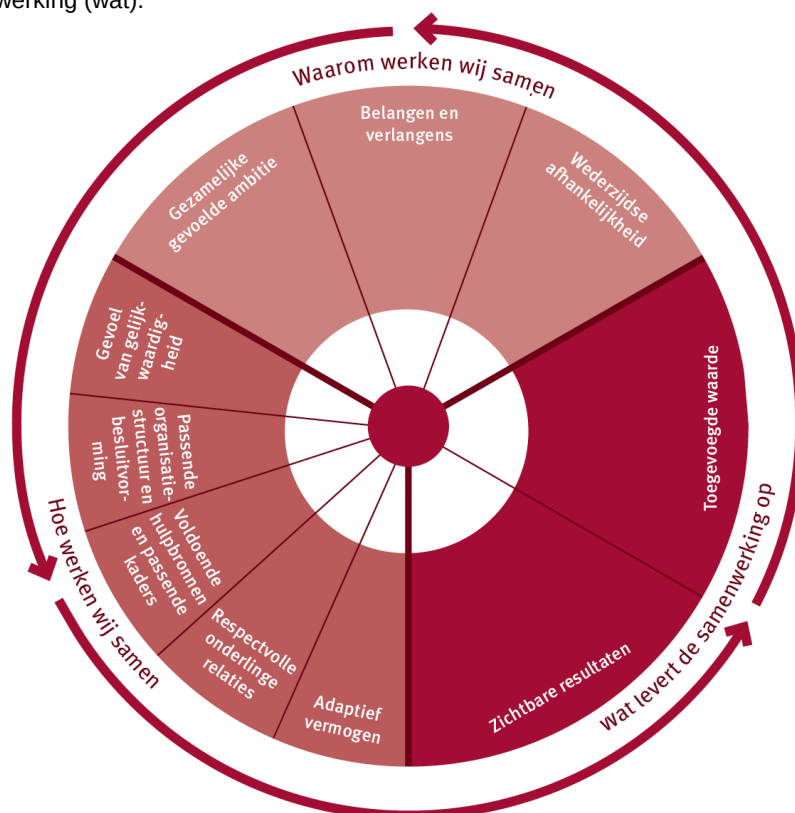
Op verzoek van de opdrachtgever zijn de partners in de gebiedsopgaven Brainport-Oost en Waterpoort niet benaderd voor dit evaluatieonderzoek. Wel zijn relevante bevindingen uit het evaluatierapport Waterpoort betrokken bij dit evaluatierapport.

Deskstudy

Gestart is met een documentenanalyse bestaande uit relevante beleidsdocumenten, biedingen streeknetwerken (2011), samenwerkingsovereenkomsten streeknetwerken (2012) en voortgangsrapportages. Hiermee is een goed beeld verkregen van de diversiteit van gebiedsopgaven en streeknetwerken. Een literatuurlijst is opgenomen als bijlage 1.

Samenwerkingsscan

Om meer inzicht te krijgen in het functioneren van de streeknetwerken heeft Twynstra Gudde een samenwerkingsscan uitgezet, waarbij aandacht wordt besteed aan het nut en de noodzaak van de samenwerking (waarom), de organisatie van de samenwerking (hoe) en de resultaten van de samenwerking (wat).



In totaal hebben 121 respondenten de samenwerkingsscan ingevuld (respons van 35%). Hierbij dienen de volgende kanttekeningen te worden gemaakt:

- er is sprake van een dominante vertegenwoordiging van partners in streeknetwerken: streeknetwerken N=105 (respons van 38 %), gebiedsopgaven N=16 (respons van 25 %)
- er is een lage vertegenwoordiging vanuit de groep onderwijs (N=4) en een relatief hoge vertegenwoordiging vanuit de overheid (gemeenten: N=47, waterschappen N=12).

Het is daarom van belang de resultaten van de samenwerkingsscan met enige terughoudendheid te interpreteren.

Interviews

De veldwerkronde van het evaluatieonderzoek bestond uit een vijftiental (groeps)interviews. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden hebben we gekozen voor een combinatie van homogene groepsinterviews (provinciebreed, gelijksoortige actoren) en heterogene groepsinterviews (drie clusters van elk drie streeknetwerken, gemengde samenstelling). Ten aanzien van de gebiedsopgaven met een focus op vitaal platteland (Peelhorst, Levende Beerze, Groene Woud en Brabantse Wal) hebben we er, vanwege de verwevenheid, voor gekozen deze te integreren met de groepsinterviews met de streeknetwerken.

In de (groeps)interviews is de mening van de deelnemers gevraagd over: nut en noodzaak van gebiedsgericht werken, de verworvenheden van gebiedsgericht werken, de verbeteropgaven van gebiedsgericht werken. En, uiteraard, het toekomstperspectief: hoe zien de deelnemers de gebiedsgerichte samenwerking in de toekomst en welke rol ziet u weggelegd voor de provincie (ambtelijk en bestuurlijk)?

In totaal hebben we 51 personen geïnterviewd uit geheel Brabant, met ook hier de kanttekening dat sprake was van beperkte deelname van partners betrokken bij gebiedsopgaven en partners uit het onderwijs. De conclusies op hoofdlijnen van dit evaluatieonderzoek zijn in een spiegelbijeenkomst teruggelegd bij vertegenwoordigers van de streeknetwerken.

2. Hoofdconclusies van het onderzoek

Dit hoofdstuk geeft de hoofdconclusies van deze evaluatie weer. Hierbij wordt antwoord gegeven op de drie centrale onderzoeksvragen. Per centrale onderzoeksvraag vatten we eerst de resultaten van de samenwerkingsscan samen, vervolgens gaan we in op de bevindingen uit de interviews. Voor nadere toelichting en verdieping wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

2.1 Belang en beoordeling van de samenwerking

Samenwerkingsscan (algemeen)

De respondenten hechten veel belang aan de samenwerking in streeknetwerken en gebiedsopgaven, getuige de vrij hoge scores: gemiddeld circa 8 voor zowel streeknetwerken als voor gebiedsopgaven (1 = van zeer beperkt belang, 10 = van zeer groot belang). We hebben de respondenten ook gevraagd de samenwerking een cijfer te geven, dit resulteert in een gemiddelde score van circa 6,8 voor zowel streeknetwerken als gebiedsopgaven.

Interviews (algemeen)

De provincie krijgt veel lof voor haar initiatief de top-down georiënteerde reconstructiecommissies te vervangen door bottom-up georiënteerde streeknetwerken. Dit heeft écht impact gehad op de manier van samenwerken in de streek, is het beeld. Het heeft veel energie los gemaakt bij burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Veel partners zien streeknetwerken bij uitstek als hét gremium om opgaven aan te pakken op het grensvlak van stad en platteland. Deze andere manier van samenwerken vergt echter wel een lange adem en de bereidheid om te leren. Breed gedeeld wordt dat de netwerken uitvoeringsgericht moeten worden. Met vallen en opstaan wordt hier aan gewerkt (met wisselende snelheden). Ook stellen partners dat er qua ambitie in de streeknetwerken meer focus moet worden aangebracht: bij welke urgente vraagstukken kan het streeknetwerk daadwerkelijk het verschil maken?

2.2 Op gang brengen vier bewegingen

Samenwerkingsscan

De respondenten scoren de mate waarin de vier bewegingen op gang zijn gekomen voldoende, maar aan de lage kant (zo rond de 6 á 6,5). Het hoogst scoort het genereren van lokaal maatwerk bij streeknetwerken met gemiddeld 7,1.

Meer balans tussen economie, ecologie en leefbaarheid

Het merendeel van de respondenten onderschrijft dat er actief een integrale aanpak van economie, ecologie en leefbaarheid binnen de streeknetwerken en gebiedsopgaven wordt nagestreefd. Diverse respondenten geven echter aan dat het lastig blijkt de economische overheidsbelangen te incorporeren in de streeknetwerken. De economische belangen worden vaak buiten de streeknetwerken om georganiseerd zonder directe communicatie met de streeknetwerken (zie ook 2.3 'spanningen representatieve en directe democratie').

Meer participatie en betrokkenheid van ondernemers en burgers

Hierin zijn grote stappen gezet qua netwerkvorming. De mate van participatie is veelal afhankelijk van de aanwezigheid en inzet van verbindende leiders en alliantiemakelaars. De potentie van de netwerken wordt door de overheden onvoldoende benut, aldus diverse respondenten.

Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie

In algemene zin kan worden gesteld dat uit het onderzoek naar voren komt dat zuiver top-down noch zuiver bottom-up tot bevredigende resultaten leidt. De succesvolle praktijk ligt vaak in het midden: richting én ruimte geven. Alle ingrediënten lijken aanwezig om deze volgende stap met elkaar te gaan maken.

Genereren van lokaal maatwerk

Uit de interviews komt het signaal dat er gewaakt moet worden voor gevoel van rechtsongelijkheid. Zo kan er frustratie ontstaan over verschillen in bereidheid tot maatwerk aan weerszijden van een gemeentegrens, terwijl sprake is van vergelijkbare casuïstiek op korte afstand van elkaar.

Gezamenlijke ambitie voorwaarde voor succes

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn vele netwerken op verschillende schaalniveaus actief op het gebied van economie, ecologie en leefbaarheid. Voorwaarde voor succes is dat elk relevant netwerk een duidelijke gemeenschappelijke ambitie heeft en door andere netwerken wordt erkend als hét netwerk voor de opgaven waar het netwerk zich aan verbonden heeft. De mate waarin hier sprake van is verschilt per netwerk.

2.3 Veranderende rol 4 O's

Samenwerkingsscan

Slechts 50% van de respondenten vindt dat er sprake is van gedeeld eigenaarschap en dat alle deelnemende partijen naar vermogen bijdragen.

Duurzame oplossingen vergt betrokkenheid 4 O's

Het overgrote deel van de betrokkenen onderschrijft de aanname van de provincie dat duurzame oplossingen alleen mogelijk zijn door samenwerking van de 4 O's. Betrokkenen zien ook dat de betrokkenheid van niet-overheden is toegenomen.

Zijn alle 4 O's voldoende betrokken?

De betrokkenheid van het onderwijs en jongeren bij streeknetwerken en gebiedsopgaven blijft sterk achter. Sterkere focus op inhoud en uitvoering biedt kansen voor grotere betrokkenheid; de betrokkenheid van ondernemers en onderwijs wordt naar verwachting groter naarmate opgaven concreter zijn.

Spanningen representatieve en directe democratie hanteerbaar maken

Wanneer meer ruimte wordt gegeven aan energie in de samenleving, ontstaan bottom-up processen waar belangenafwegingen plaatsvinden in netwerken buiten de raads- en statenzaal. Wanneer overheden ambtelijk of bestuurlijk participeren in netwerken, is het van belang dat deze vertegenwoordigers nauw contact onderhouden met gemeenteraden en provinciale staten over de relevante ontwikkelingen in deze netwerken. We hebben enkele belangrijke verbinders gesproken die dreigen af te haken omdat de representatieve democratie zich 'niet committeert aan het proces' en uiteindelijk 'toch beslist wat haar goed dunkt'. Ook komt het voor dat wethouders, die niet direct bij de streeknetwerken zijn betrokken, claimen dat besluitvorming over opgaven die betrekking hebben op hun portefeuille aan 'een andere tafel' plaats dient te vinden. Het hanteerbaarder maken van spanningen tussen de representatieve en de directe democratie zal bijdragen aan succesvollere streeknetwerken.

2.4 Verschillen streeknetwerken en gebiedsopgaven

Samenwerkingsscan

Bij streeknetwerken is men het meer eens met de stellingen:

- . dat de samenwerking is gebaseerd op een gezamenlijke ambitie (75% versus 63%)*
- . dat alle deelnemende partijen zeggenschap hebben (60% versus 40%)*
- . dat andere partijen meer en de provincie minder sturend is (63% versus 44 %)*

Bij gebiedsopgaven is men het meer eens met de stelling:

- . dat er voldoende aandacht is voor het waarom van de samenwerking (88% versus 60%)*
- . dat partijen openlijk hun belang uitspreken (81% versus 66%).*

Blijkbaar is de aandacht voor het 'waarom werken wij samen' bij de streeknetwerken wat minder onderwerp van gesprek. Iets wat in de interviews is bevestigd.

Verschillen gebiedsopgaven en streeknetwerken in lijn der verwachting

Bij de gebiedsopgaven heeft de provincie de regierol op zich genomen wat zich vertaalt in een stevige provinciale inzet in die gebieden (mensen en middelen). Bij streeknetwerken gaat het om een regionaal vrijwillig samenwerkingsverband tussen partners. In deze netwerken is het uitgangspunt dat de desbetreffende regio zelf het initiatief neemt en afspraken maakt over gezamenlijke ambities. De regio heeft de 'trekkende rol'. Dat uit dit onderzoek naar voren komt dat er bij de gebiedsopgaven in mindere mate sprake is van een gezamenlijke ambitie, partners in mindere mate zeggenschap hebben en de provincie meer sturend is, is dus in lijn met de uitgangspunten.

Verwarring over meervoudige rollen overheid

De overheid heeft meerdere gedaanten. De rechtmatige en presterende overheid is van nature aanwezig. De samenwerkende en responsieve overheid is in ontwikkeling. Dit levert binnen de overheid spanningen op. Wat vanuit samenwerking wenselijk is, is vanuit rechtmatigheid niet altijd (eenvoudig) waar te maken. Het is van groot belang het probleemoplossend vermogen van de interne organisatie op dit punt te vergroten en eventuele dilemma's open te communiceren met de netwerkpartners.

Gebiedsopgaven

Er is soms verwarring over niet eenduidige rolopvattingen van de provincie. Illustratief voorbeeld van de verschillen in rolopvatting en –invulling door de provincie is een infraopgave waar besluitvorming na interactief planvormingsproces uiteindelijk toch top-down plaatsvindt (de dominante provincie) en een aangrenzende gebiedsopgave welke bottom-up is georganiseerd maar wegens gebrek aan regie verzandt in discussies tussen gemeenten over verdeling van middelen (de afwezige provincie).

Streeknetwerken

Er is soms verwarring over sectorale in steek overheden. Illustratief voorbeeld is streek waar 3 O's exclusief overheid initiatief hebben genomen voor integrale visie (zonder sectorale inbreng van overheid) en vervolgens overheden vraagt dit te faciliteren.

2.5 Aanbevelingen van netwerkpartners aan de provincie

Wordt gelijkwaardig partner in streeknetwerken en breng dus ook je eigen belangen in.

Daar waar provinciale belangen middels compromissen verenigbaar zijn met belangen van de netwerkpartners continueer je je partnership. Daar waar provinciale belangen niet middels compromissen verenigbaar zijn met belangen van de netwerkpartners verlaat je het netwerk.

Zorg voor integrale belangenvertegenwoordiging door goede interne afstemming binnen de provincie (uit één mond praten, met mandaat).

Communiceer met provinciale staten over de voortgang van voor de provincie relevante ontwikkelingen in netwerken, zodat zij onderdeel worden van het proces en tussentijds aanbevelingen kunnen doen voor provinciale inbreng. Op deze wijze is de kans het grootst dat zij zich uiteindelijk ook zullen committeren aan de output en outcome van de netwerken.

Hybride model tussen top-down en bottom-up in (geef richting én ruimte).

Wees duidelijk in de gewenste richting en beschikbare middelen, geef ruimte aan mogelijke oplossingsrichtingen en neem actief deel aan het met partners construeren van de meest optimale oplossing.

Draag bij aan lerende adaptieve netwerkvorming

Integrale oplossingen voor majeure vraagstukken bouw je niet met steeds wisselende kortstondige coalities, maar met lerende adaptieve netwerken. De vierjarige politieke cyclus is een risico om participatie in netwerken te bestendigen en deze netwerken te laten uitgroeien tot lerende adaptieve netwerken met toegevoegde waarde voor de netwerkpartners.

Geef streeknetwerken de kans uit te groeien tot duurzame adaptieve netwerken.

Draag bij aan de (kwalitatieve) ontwikkeling van het netwerk.

Draag bij aan goede kennis- en informatiedeling binnen en tussen netwerken.

Draag bij aan het hanteerbaar maken van spanningen tussen representatieve en directe democratie

Een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen van succesvolle lerende adaptieve netwerken met betrokkenheid van de 4 O's is het hanteerbaar maken van spanningen tussen directe en representatieve democratie.

Vormgeven provinciaal partnership in streeknetwerken is maatwerk.

De provincie heeft met de initiatie van de streeknetwerken een waardevolle transitie in gang gezet voor het benutten van de energie in de samenleving. Het is tijd voor een volgende ontwikkelstap. In dit onderzoek worden vele mogelijke ingrediënten voor deze stap aangedragen. Hoe deze stap per netwerk eruit ziet is maatwerk, elk netwerk is immers anders.

3. Verdieping: bevindingenrapportage

3.1 Bevindingen vooronderzoek

Ten aanzien van de deskstudy verwijzen we naar de literatuurlijst in bijlage 1. De in de deskstudy aangetroffen context en begrippen hebben we geverifieerd middels een beperkt aantal voorgesprekken met provinciale direct betrokkenen.

Belangrijke noties:

- gebiedsgericht werken middels netwerken met energie (bottom-up) was in 2008 een reactie op het stoppen met reconstructiecommissies en gebiedscommissies (top-down). Sommige gebieden hebben onmiddellijk de bottom-up aanpak gevolgd (met gedeeld eigenaarschap), andere gebieden zijn nog enkele jaren op de oude voet doorgedaan en hebben pas later deze omslag gemaakt. Enkele streken hebben een identiteitscrisis doorgemaakt. Er bestaan nog steeds grote verschillen: dé streeknetwerken bestaan niet
- de provincie heeft meerdere gedaanten. De rechtmatige en presterende overheid is van nature aanwezig. De samenwerkende en responsieve overheid is in ontwikkeling. Dit levert binnen de provincie spanningen op. Wat vanuit samenwerking wenselijk is, is vanuit rechtmatigheid niet altijd (eenvoudig) waar te maken
- binnen de provincie speelt de vraag of je als provincie wel moet investeren in netwerken die achter blijven. Voorstanders wijzen op de successen (regionaal gedragen streeknetwerken), tegenstanders wijzen op gebrek aan aantoonbaar resultaat
- geïnterviewden gaven aan dat de provincie de streeknetwerken beter dan nu het geval is, kan benutten voor het realiseren van haar eigen beleidsdoelstellingen. Daarbij is het onder meer nodig de hiervoor benodigde competenties en rollen van provinciale medewerkers expliciet te maken
- de geïnterviewden adviseren om bij het inventariseren van de mening van partners over de rol van de provincie onderscheid te maken tussen c.q. door te vragen naar de verschillende verschijningsvormen van de provincie (de provincie als organisatie, de alliantiemakelaar, de bestuurder etc.)
- aanbevolen wordt bij partners te informeren welke partners worden gemist in de netwerken.

3.2 Bevindingen samenwerkingsscan en interviews

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de evaluatie van het gebiedsgericht werken. Achtereenvolgens gaat het hoofdstuk in op de *algemene waardering* voor de streeknetwerken en gebiedsopgaven, op het *waarom* van de samenwerking, op het *hoe* van de samenwerking en op het *resultaat*.

Elke paragraaf begint met de resultaten van de samenwerkingsscan en vervolgens de belangrijkste bevindingen van de (groeps)interviews. Het gaat daarbij om de ervaringen en percepties van de respondenten respectievelijk geïnterviewden.

3.2.1 Bevindingen 'samenwerking overall'

Uit zowel de scan als uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking binnen de streeknetwerken en de gebiedsopgaven positief gewaardeerd wordt: gemiddeld geven respondenten de samenwerking een kleine 7. De mate waarin respondenten belang hechten aan de samenwerking wordt aanmerkelijk hoger ingeschat: 7,9 voor de streeknetwerken en 8,1 voor de gebiedsopgaven (1 = van zeer beperkt belang, 10 = van zeer groot belang).

RESULTATEN SAMENWERKINGSSCAN	Geb.	Streek
Cijfer samenwerking	6,9	6,7
Belang van de samenwerking	8,1	7,9

In algemene zin wordt de in 2011/2012 door de provincie ingezette omslag van top-down reconstructiecommissies naar streeknetwerken gericht op samenwerking tussen partijen als zeer positief en waardevol gezien, zo blijkt ook uit de interviews. Hoewel tussen de streeknetwerken sprake is van verschillende snelheden hebben de streeknetwerken volgens respondenten zeker geleid tot een omslag in denken en doen die past bij de transitie die de samenleving thans doormaakt: het benutten van de energie in de samenleving.

3.2.2 Bevindingen 'waarom van de samenwerking'

Resultaten scan

RESULTATEN SAMENWERKINGSSCAN	Geb.	Streek
Stellingen waarom samenwerken		
Cijfer belang van de samenwerking	8,1	7,9
<i>Ambitie</i>		
Samenwerking is gebaseerd op een gezamenlijke ambitie	63%	75%
Voldoende aandacht voor het waarom van de samenwerking	88%	60%
<i>Belangen</i>		
Deelnemende partijen hebben belang hebben bij samenwerking	81%	91%
Deelnemende partijen spreken hun belang open uit	81%	66%
<i>Afhankelijkheid</i>		
Duurzame oplossingen zijn alleen mogelijk door samenwerking van de 4 O's	81%	89%
Deelnemende partijen zijn bereid een deel van hun autonomie op te geven	31%	38%

Ambitie: het merendeel ervaart dat de samenwerking binnen de streeknetwerken en de gebiedsopgaven gebaseerd is op een gezamenlijk gevoelde ambitie

Dit percentage ligt wat lager voor de gebiedsopgaven (63%) dan voor de streeknetwerken (75%). Dit verschil is in lijn der verwachting, aangezien de gebiedsopgaven meer ten dienste staan van de ambities van de provincie. Het merendeel (geldt voor alle O's) vindt ook dat er voldoende aandacht is voor het waarom van de samenwerking. Bij de gebiedsopgaven ligt dit percentage echter een stuk hoger: blijkbaar is de aandacht voor het 'waarom werken wij samen' bij de streeknetwerken wat minder onderwerp van gesprek. Iets wat ook uit de interviews naar voren is gekomen (zie verder). Wel blijkt dat het merendeel van de respondenten (circa 60%) een positieve ontwikkeling signaleert wanneer het gaat om de gezamenlijk gevoelde ambitie.

Belangen: aan zowel de gebiedsopgaven als de streeknetwerken wordt veel belang gehecht...

...getuige het cijfer dat respondenten aan het belang toekennen (8,1 resp. 7,9). Het overgrote deel van de respondenten binnen zowel de gebiedsopgaven als de streeknetwerken is van mening dat de deelnemende partijen belang hebben bij de samenwerking. Dit is een belangrijke constatering, want wanneer dit niet het geval is loop je het risico dat de samenwerking geen stand houdt of dat deelnemers freerider-gedrag gaan vertonen. Wel lijken deelnemers hun belang openlijker uit te spreken binnen de gebiedsopgaven dan binnen de streeknetwerken.

Afhankelijkheid: noodzaak samenwerking 4 O's wordt onderschreven

Verder komt uit de scan naar voren dat het overgrote deel van de respondenten (geldt voor alle O's) de aanname van de provincie onderschrijft dat duurzame oplossingen alleen mogelijk zijn door samenwerking van de 4 O's. Het overgrote deel is het niet eens met de stelling dat deelnemende partijen bereid zijn een deel van hun autonomie op te geven. In de interviews is nagegaan wat de reden hiervan is (zie verder).

Interviewresultaten

Ambitie en belangen: kunnen, met name bij streeknetwerken, sterker geëxpliciteerd worden

In de meeste interviews wordt bevestigd dat betrokkenen het belang van het bestaan van streeknetwerken onderschrijven. Door de streeknetwerken komt samenwerking tussen de 4 O's op gang, zo wordt aangegeven, iets wat volgens de geïnterviewden nodig is om de maatschappelijk urgente vraagstukken aan te pakken. Ook stellen vele geïnterviewden dat vraagstukken die spelen op het vlak van regionale samenhang tussen stad en platteland bij uitstek passen bij het schaalniveau van de streeknetwerken. Ook is er volgens geïnterviewden sprake van wederzijdse afhankelijkheid: stad en platteland zijn op het gebied van planet, people als profit onlosmakelijk met elkaar verbonden. De streeknetwerken hebben nadrukkelijk bijgedragen aan dit besef, zo wordt aangegeven.

Tegelijkertijd 'zijn we er nog niet', aldus veel geïnterviewden. Aangegeven is dat er binnen de streeknetwerken meer aandacht zou mogen zijn voor 'het waarom' van de samenwerking (iets dat ook 40% van de respondenten van de scan aangeeft). Veel respondenten stellen dat er qua ambitie meer focus moet worden gebracht: bij welke urgente vraagstukken kan het streeknetwerk daadwerkelijk het verschil maken? Betrokken partijen moeten zich niet blind staren op de samenwerkingsovereenkomst, maar zich richten op gedeelde inhoud en ambitie. Enkele geïnterviewden hebben de indruk dat de aanhaking van partijen bij de streeknetwerken nu nog wat ad hoc is: 'We haken aan als er iets te halen valt' (belangen). Wel wijzen partners erop dat het creëren van een gezamenlijke basis tijd kost. De oproep is daarom om hiervoor ook echt de tijd te nemen.

Hierin past ook dat de provincie haar eigen belangen kenbaar maakt, en in het netwerk wordt bepaald op welke wijze deze belangen met de belangen van andere netwerkpartners kunnen worden verenigd. Een belangrijke vraag die geïnterviewden graag beantwoord zou willen zien is: ziet de provincie de streeknetwerken als waardevol samenwerkingsverband om streekgebonden provinciale belangen in te brengen en gezamenlijk met de netwerkpartners te realiseren? Vele geïnterviewden zouden hier voorstander van zijn. Op deze wijze zou de provincie de omslag die ook vanuit de netwerkpartners gewenst is (focus op inhoud en uitvoering) kunnen steunen en versterken.

Afhankelijkheid: spanning tussen directe en representatieve democratie

Gemeenteraden vinden het volgens diverse geïnterviewden soms moeilijk te accepteren dat er dossiers zijn waar de integrale belangenafweging plaatsvindt buiten de raadzaal. Ook komt het volgens enkele geïnterviewden voor dat wethouders, die niet direct bij de streeknetwerken zijn betrokken, claimen dat besluitvorming over opgaven die betrekking hebben op hun portefeuille aan 'een andere tafel' plaats dient te vinden. Dit leidt, zo wordt aangegeven, in enkele gevallen tot het afhaken van partijen omdat 'het streeknetwerk zich niet met de essentiële vraagstukken mag bemoeien'.

Bij gebiedsopgaven, zeker de infrastructurele, heeft de provincie een duidelijk belang. Omdat het gaat om langjarige trajecten, is het volgens betrokken respondenten voor de provincie en betrokken gemeenten niet gemakkelijk om de belangen en vooral de wijze waarop die worden behartigd consistent te houden. De vierjaarlijkse wisseling van bestuurders en collegeprogramma's is hier volgens geïnterviewden mede debet aan. Door nieuwe verwachtingen te wekken over het moment waarop besluiten moeten worden genomen, ontstaat er volgens een geïnterviewde tijdsdruk met als gevolg dat sommige belangen in de knel komen. Aan de voorkant hierover goede afspraken maken en elkaar hierop aanspreken voorkomt het risico dat de lokale achterbannen, de gemeenteraden, zich niet serieus genomen voelen.

3.2.3 Bevindingen 'hoe van de samenwerking'

Resultaten scan

RESULTATEN SAMENWERKINGSSCAN	Geb.	Streek
Stellingen hoe samenwerken		
<i>Organisatie</i>		
Rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen zijn helder	56%	60%
Andere partijen zijn meer en de provincie is minder sturend	44%	63%
<i>Hulpbronnen en kaders</i>		
Er zijn voldoende hulpbronnen beschikbaar om uitvoeringskracht te ontwikkelen	56%	50%
Provinciale kaders stellen andere partijen in staat initiatieven te nemen met ruimte voor innovatie	56%	56%
<i>Relaties</i>		
Deelnemende partijen bouwen aan onderling vertrouwen	69%	81%
Deelnemende partijen vragen door om elkaar te begrijpen en spreken elkaar aan op gedrag	56%	51%
<i>Gelijkwaardigheid</i>		
Machtsverhoudingen zijn in balans en alle deelnemende partijen hebben zeggenschap	44%	60%
Er is sprake van gedeeld eigenaarschap en alle deelnemende partijen dragen naar vermogen bij	50%	50%
<i>Adaptiviteit</i>		
Er is ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden en voorbijkomende kansen	75%	76%
Er is tijd voor reflectie om te leren en waar nodig bij te sturen	63%	67%

Organisatie: rollen/verantwoordelijkheden voor meerderheid helder, maar voor substantieel deel niet

Hoewel de meerderheid aangeeft de rollen en verantwoordelijkheden binnen de gebiedsopgaven en de streeknetwerken helder te vinden, geeft ook een substantieel deel (van zowel de gebiedsopgaven als de streeknetwerken) aan dat dit niet het geval is.

Verder komt uit de scan naar voren dat, in lijn der verwachting, de provincie binnen de streeknetwerken als minder sturend wordt ervaren dan bij de gebiedsopgaven.

Hulpbronnen en kaders: *circa de helft vindt niet dat er voldoende hulpbronnen beschikbaar zijn*

Vooral bij de streeknetwerken is dit het geval: slechts de helft van de respondenten van de streeknetwerken is het eens met de stelling dat er voldoende hulpbronnen zijn om uitvoeringskracht te ontwikkelen. Met de stelling dat de provinciale kaders andere partijen in staat stellen initiatieven te nemen met ruimte voor innovatie, is een kleine meerderheid het eens.

Relaties: *er wordt gebouwd aan vertrouwen, maar elkaar aanspreken kan beter*

Het merendeel van de respondenten (van alle O's) van zowel de gebiedsopgaven als de streeknetwerken ervaart dat er gebouwd wordt aan vertrouwen. Een groot deel ziet dan ook een positieve ontwikkeling als het gaat om de onderlinge relaties.

Lager zijn de scores op de vraag of partijen doorvragen om elkaar te begrijpen en elkaar aanspreken op gedrag (gebiedsopgaven 56%, streeknetwerken 51%). Hierop lijkt dus nog verbetering mogelijk. Overigens zijn met name respondenten uit het onderwijs en ondernemers hier kritisch op².

Gelijkwaardigheid: *relatief lage score op gedeeld eigenaarschap bij streeknetwerken*

Opvallend is verder dat slechts de helft van de respondenten vindt dat er sprake is van gedeeld eigenaarschap en dat alle deelnemende partijen naar vermogen bijdragen. Voor de gebiedsopgaven is dit logisch; hier ligt het eigenaarschap vooral bij de provincie. Maar ook de streeknetwerken scoren relatief laag. Dit terwijl 60% van de respondenten van de streeknetwerken wel vindt dat de machtsverhoudingen in balans zijn.

Adaptief vermogen: *is volgens meerderheid aanwezig*

Zowel de streeknetwerken als de gebiedsopgaven scoren redelijk hoog op adaptief vermogen. Driekwart is van mening dat er ruimte is om in te spelen op veranderende omstandigheden en voorbijkomende kansen en ook vindt de meerderheid dat er tijd is voor reflectie. Gebiedsopgaven en streeknetwerken scoren vergelijkbaar op deze aspecten.

Interviewresultaten

Organisatie: *het belang van verbinders*

De wijze waarop de streeknetwerken zijn georganiseerd, verschilt sterk van streek tot streek. In de meeste gevallen is de vitaliteit van de streeknetwerken volgens respondenten afhankelijk van een beperkt aantal bepalende personen. Zo is het opbouwen en onderhouden van netwerken van betrokken ondernemers alsook van betrokken burgers veelal afhankelijk van de vasthoudende inzet van enkele verbinders, is de ervaring. Ook wordt vaak de rol van de alliantiemakelaar genoemd als verbindende factor.

Veel respondenten maken zich zorgen over de inzet van de 'verbinders'. De netwerken zijn in veel gevallen nog te pril om te kunnen functioneren zonder deze verbinders. Tegelijkertijd dreigen verbinders af te haken omdat zij zich onvoldoende erkend voelen als volwaardige partij om regionale opgaven écht aan te pakken. Daarbij komt dat ook de financiering van de alliantiemakelaars wegvalt per 1 januari 2017. Het risico is volgens een aantal respondenten groot dat gemeenten geen kans zien dit gat op te vullen en (ook) afhaken.

²) Merendeel respondenten overheid (62%) en omgeving (64%) vindt dat vertegenwoordigers van de deelnemende partijen doorvragen om elkaar te begrijpen en durven elkaar durven aanspreken op gedrag - zoals het niet nakomen van afspraken, terwijl het merendeel van de vertegenwoordigers uit het onderwijs en ondernemers dit niet vindt (slechts 50% respectievelijk 42% onderschrijft de stelling)

Organisatie: aanhaking 4 O's afhankelijk van mate waarin opgaven eigen werkveld raken

De wijze waarop de 4 O's met elkaar verbonden zijn verschilt van netwerk tot netwerk. Wel is het beeld dat de drijvende kracht nog vooral bij de overheid zit, en nog wat minder bij de andere 3 O's.

- de aanhaking van ondernemers varieert, soms is sprake van een sterk ondernemersnetwerk met vertegenwoordiging in het streeknetwerk, soms is meer sprake van aanhaking van ondernemers op projectniveau
- het (beroeps)onderwijs kan intensiever betrokken worden. De mate waarin onderwijsinstellingen aanhaken heeft onder meer te maken met de beschikbare infrastructuur om netwerken te kunnen faciliteren. De verbinding met onderwijs in de visieontwikkelingsfase is volgens enkele geïnterviewden veelal afhankelijk van persoonlijke contacten. Ook moet het voor een opleiding duidelijk zijn welke ondersteuning zij kan bieden. Zodra het streeknetwerk zich profileert aan de hand van concrete opgaven wordt het voor onderwijsinstellingen duidelijker waar ze verbindingen kunnen leggen met hun onderwijsprogramma. Onderwijsinstellingen haken daarom in een aantal gevallen pas in een later stadium aan
- voor maatschappelijke organisaties geldt volgens geïnterviewden hetzelfde. Het is qua capaciteit ondoenlijk bij elk streeknetwerk aan de voorkant aanwezig te zijn bij de visieontwikkeling. Zodra echter sprake is van specifieke opgaven die het werkveld van de maatschappelijke organisaties rechtstreeks raken wordt samenwerking interessant, zo is aangegeven. Vanwege beperkte capaciteit wordt wel altijd de vraag gesteld of de streeknetwerken er wel écht toe doen als het gaat om het aanpakken van de majeure opgaven. *'Als de gemeenteraad zich niets aantrekt van de directe democratie waarom zouden wij daar dan in investeren, dan kunnen we beter na het gemeenteraadsbesluit indien nodig de juridische route volgen'*, aldus een geïnterviewde.

Verder is aangegeven dat het goed zou zijn meer jonge mensen actief bij de streeknetwerken en gebiedsopgaven te betrekken.

Organisatie: aanjaagfunctie, regie op samenhang en uitvoeringskracht

De rol van de provincie als aanjager wordt als belangrijk gezien voor het voortbestaan van de streeknetwerken, zo blijkt uit de interviews. Verder moet er volgens partners meer uitvoeringskracht worden ontwikkeld. *'Het moet niet blijven bij plannen maken alleen'*.

Verder is aangegeven dat er sprake is van een overlap binnen bepaalde streeknetwerken (genoemd zijn Agrifood Capital en Groenewoud). Van de provincie wordt verwacht meer regie te voeren op de onderlinge samenhang.

Organisatie: eenduidigheid in optreden provincie wordt gemist

Veel respondenten zien een belangrijke opgave voor de provincie om meer synergie na te streven binnen haar interne organisatie. Zowel bestuurlijk als ambtelijk spreekt de provincie volgens respondenten niet altijd met één mond. Als de provincie zich als belanghebbende opstelt binnen een streeknetwerk, zal de provincie binnen dat netwerk haar belang integraal moeten verkondigen, aldus betrokkenen. Iets wat vraagt om zorgvuldige interne afstemming binnen de provincie.

Wat ook uit de interviews naar voren komt is dat het bestuurlijk commitment bij de provincie belangrijk wordt gevonden, maar op het moment onvoldoende wordt ervaren (zie hierna).

Hulpbronnen en passen kaders: van procesbijdrage naar inhoudelijke bijdrage?

De inbreng van de provincie in de vorm van procesgeld en procedures was volgens vele geïnterviewden de afgelopen jaren cruciaal om een bottom-up organisatie op te kunnen zetten.

De provincie heeft in haar statenmededeling van 6 oktober 2015 aangegeven een omslag te willen maken van een procesbijdrage voor elk streeknetwerk naar een bijdrage aan inhoudelijke opgaven van de provincie. Veel geïnterviewden hebben moeite met de wijze waarop dit door de provincie wordt gecommuniceerd.

In het vorig College van Gedeputeerde Staten was nog sprake van zogenaamde gebiedsgedeputeerden, waarbij in meerdere gevallen sprake was van goede bestuurlijke samenwerking op gebiedsniveau. Sinds het nieuwe College is aangetreden ontbreekt volgens vele respondenten de bestuurlijke dialoog met de streeknetwerken. Bij vele geïnterviewden bestaat het idee dat het huidige College al heeft besloten over de provinciale rol in streeknetwerken zonder hierover het echte gesprek aan te gaan met de streeknetwerken.

Tegelijkertijd wordt de omslag van procesbijdrage naar opgavenbijdrage door veel geïnterviewden als logisch en wenselijk ervaren. Er zijn ook geïnterviewden die erop wijzen dat basisprocesgeld nodig blijft om de streeknetwerken te faciliteren.

Hulpbronnen en kaders: richting én ruimte geven

Hulpbronnen dienen ten dienste te staan van de gezamenlijke ambitie. De provincie heeft voor diverse opgaven subsidiemiddelen ter beschikking. In het kader van minder sturing vanuit de provincie laat zij de operationele invulling van besteding van de middelen in toenemende mate over aan de lagere overheden (voorwaarde is dat de provinciale doelen worden gerealiseerd, de wijze waarop is aan de lagere overheden). In de praktijk blijkt dit geen garantie voor een vlekkeloze bottom-up aanpak. Diverse geïnterviewden pleiten, in plaats van een top-down of bottom-up aanpak, voor een tussenvorm (richting én ruimte geven) waarin de provincie als gelijkwaardige partner én belanghebbende met de netwerkpartners actief werkt aan een voor alle partijen meest optimaal uitvoeringsprogramma. Hierbij is aangegeven dat het goed zou zijn als de provincie oog heeft voor de verschillende fasen waar de netwerken zich in begeven en per fase kijken wat er nodig is om de volgende stap te zetten.

Relaties: het belang van continuïteit en vertrouwen

Bouwen aan vertrouwen is een kwetsbaar proces, zo komt uit de interviews naar voren. Het opbouwen van relaties heeft tijd nodig en is gebaad bij een zekere continuïteit en consistentie. Integrale oplossingen voor majeure vraagstukken bouw je niet met steeds wisselende kortstondige coalities, maar met duurzame adaptieve netwerken. De vierjaarlijkse politieke cyclus maakt de overheid een onzekere netwerkpartner voor de overige 3 O's, aldus enkele geïnterviewden.

Diverse geïnterviewden geven hiernaast aan dat het moeilijk blijkt een constructieve samenwerking te smeden tussen de netwerken enerzijds (directe democratie) en de politiek met haar bestuurders (representatieve democratie) anderzijds. Gemeenteraad en provinciale staten moeten beter worden meegenomen in de ontwikkelingen zodat voorkomen wordt dat zij pas aan zet zijn bij de finale besluitvorming en worden geconfronteerd met een voldongen feit dan wel besluiten nemen die volledig indruisen tegen hetgeen de integrale belangenafweging binnen het netwerk heeft opgeleverd, aldus enkele geïnterviewden.

Ook is aangegeven dat bestuurlijke conflicten op regionale schaal (ook als deze zich afspelen op dossiers die geen relatie hebben met de streeknetwerken) veelal impact hebben op het vertrouwen in regionale samenwerking binnen streeknetwerken.

Gelijkwaardigheid: de provincie als gelijkwaardige partner

Bij aanvang van de streeknetwerken had de provincie geen ambitie geformuleerd; pas in een later stadium kwam een inhoudelijke reactie op wat de streeknetwerken agendeerden. Bij gebiedsopgaven is de provincie expliciet over haar belang, bij streeknetwerken neemt zij een meer afwachtende houding aan, is het beeld. Veel respondenten zouden het waarderen als de provincie als gelijkwaardige partner binnen het streeknetwerk explicieter zou zijn over de belangen die zij binnen dat netwerk wil behartigen. Er ontstaat meer gelijkwaardigheid wanneer de provincie vervolgens ook accepteert dat de geformuleerde ambitie van het streeknetwerk niet geheel parallel loopt met dat provinciale belang.

Dat de mate waarin het streeknetwerk deze belangen kan verenigen met andere belangen, mede bepaalt hoeveel de provincie wil investeren, is volgens diverse respondenten logisch.

Adaptief vermogen

De gemengde groepsinterviews met meerdere streeknetwerken tegelijk aan tafel, zijn door de meeste geïnterviewden als leerzaam en waardevol ervaren. Geïnterviewden geven aan dat er duidelijk onbenutte kansen liggen om als streeknetwerken ook van elkaar te leren. Men zou elkaar meer op kunnen zoeken en ook ICT zou beter kunnen worden benut voor het delen van informatie, kennis en leerervaringen binnen en tussen de netwerken.

3.2.4 Bevindingen 'resultaat van de samenwerking'

Resultaten scan

RESULTATEN SAMENWERKINGSSCAN	Geb.	Streek
Stellingen resultaat samenwerking		
<i>Zichtbare resultaten</i>		
Er worden zichtbare resultaten geboekt	69%	82%
De kracht van de samenleving wordt beter benut	63%	67%
<i>Toegevoegde waarde</i>		
De samenwerking leidt tot beter verbinden van duurzaamheid, economie, ecologie en leefbaarheid & gezondheid	69%	74%
De samenwerking leidt tot meer in geografische samenhang aanpakken van maatschappelijke opgaven en het beter verbinden van stad en platteland	63%	70%
Waardering gewenste bewegingen koersdocument		
Cijfer integrale aanpak telos (economie, ecologie en leefbaarheid)	5,8	6,6
Cijfer actieve participatie netwerkpartners	6,2	6,6
Cijfer sturen op proces vanuit visie en randvoorwaarden	5,7	6,4
Cijfer ruimte bieden voor lokaal maatwerk	6,2	7,1

Zichtbare resultaten; merendeel positief over resultaten

Ook vindt het merendeel dat de kracht van de samenleving beter wordt benut. De streeknetwerken scoren gemiddeld wat hoger dan de gebiedsopgaven.

Toegevoegde waarde; voor verbinding aanpak opgaven en stad en platteland wordt onderschreven

Het merendeel van de respondenten onderschrijft dat de samenwerking leidt tot het beter verbinden van duurzaamheid, economie, ecologie en leefbaarheid & gezondheid en tot het meer in geografische samenhang aanpakken van maatschappelijke opgaven en het beter verbinden van stad en platteland.

Waardering gewenste bewegingen; voldoende, maar aan de lage kant

De provincie heeft een viertal principes gedefinieerd als basis voor haar aanpak:

- integrale aanpak van economie, ecologie en leefbaarheid
- actieve participatie en betrokkenheid van netwerkpartners
- overheid stuurt op samenwerkingsproces; vanuit richtinggevende visie en randvoorwaarden
- voldoende ruimte bieden voor lokaal maatwerk door initiatieven van particulieren en bedrijfsleven te faciliteren.

Respondenten is gevraagd in welke mate elk van deze principes volgens hen actief worden nagestreefd binnen de streeknetwerken/gebiedsopgave. De beoordeling is in het algemeen voldoende, maar aan de lage kant.

Met name de gebiedsopgaven scoren laag als het gaat om de integrale aanpak en de sturing op het samenwerkingsproces. De scores zijn het hoogst (voor zowel streeknetwerken als gebiedsopgaven) als het gaat om de ruimte voor maatwerk.

Interviewresultaten

Zichtbare resultaten; niet alleen uitmuntende projecten

De mate waarin concrete resultaten worden geboekt, verschilt van netwerk tot netwerk.

Qua uitvoering wordt door meerdere geïnterviewden aangegeven dat de neiging bestaat gelijk te gaan voor uitmuntende voorbeeldprojecten, hetgeen vaak te hoog gegrepen blijkt waardoor er vervolgens niets gebeurt. Enkele geïnterviewden pleiten voor een pragmatischer insteek voor de eerste projecten, waarbij een 'zeven' ook acceptabel zou moeten zijn om tot uitvoering te brengen.

Toegevoegde waarde; voor verbinding aanpak opgaven en stad en platteland wordt onderschreven

Als de belangrijkste toegevoegde waarde wordt gezien: het toenemend gedeeld eigenaarschap van de 4 O's om regionale vraagstukken op het grensvlak van stad en land gezamenlijk bij de kop te pakken.

Waardering gewenste bewegingen

Geïnterviewden zien dat de gebiedsopgaven en streeknetwerken de gewenste bewegingen ondersteunen. Aandachtspunten cq. kanttekeningen die hierbij zijn gemaakt:

- als het gaat om de beweging 'meer balans tussen economie, ecologie en leefbaarheid', zien betrokkenen dat het feit dat overheden sectoraal georganiseerd zijn de praktijk weerbarstig maken
- als het gaat om de beweging 'meer participatie en betrokkenheid van ondernemers en burgers' zien betrokkenen dat deze inderdaad toeneemt, maar dat het daadkrachtig ondersteunen van burgerinitiatieven in kleine kernen beter kan
- als het gaat om de beweging 'van toelatings- naar uitnodigingsplanologie' zien betrokkenen dat de bestemmingsplannen nog wel eens in de weg zitten
- als het gaat om de beweging 'meer ruimte voor lokaal maatwerk' zien betrokkenen dat er sprake is van frictie tussen de netwerkende en rechtmatige overheid.

3.3 Spiegelbijeenkomst

De conclusies op hoofdlijnen van dit evaluatieonderzoek zijn in een spiegelbijeenkomst teruggelegd bij vertegenwoordigers van de streeknetwerken. Belangrijkste constatering van de spiegelbijeenkomst was dat de diversiteit van de gebiedsopgaven en streeknetwerken het moeilijk maakt om generieke conclusies te trekken voor alle streeknetwerken en gebiedsopgaven en dat qua vervolgstappen maatwerk per netwerk en/of opgave noodzakelijk is.

Bijlagen

Beknopte literatuurlijst deskstudy

Datum	Titel	Door
2010-07	Agenda van Brabant	Brabant
2010-10	Structuurvisie Ruimtelijke Ordening	Brabant
2011-12	Koersdokument 'De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers'	Brabant
2011-09	Biedingen streeknetwerken (9)	Streeknetwerken
2012-06	Statenvoorstel 'Uitvoering Transitie stad en platteland; een nieuwe koers. Onderdeel externe organisatie'	Brabant
2012-06	PS-besluit: - Intrekking instellingsbesluit reconstructiecommissies - Opdracht GS aangaan samenwerkingsovereenkomsten met netwerken met energie - Middelen vrij te maken voor procesondersteuning netwerken met energie	Brabant
2012-09/10	Samenwerkingsovereenkomsten streeknetwerken (8)	Provincie en streeknetwerken
2013-12	Intern eindadvies 'Gebiedsgericht werken, samen aan de slag!'	Brabant (intern)
2014-07	Rapportages 2013-2014 streeknetwerken (9)	Streeknetwerken
2014-07	Voortgangsrapportage gebiedsopgaven	Brabant
2014-11	Rapportage Voortgang Streeknetwerken	Brabant
2015-02	Voortgangsrapportage Meerwaardebenadering	Buys /Apotheker
2015-03	Reflectie Waterpoort	De Ruimtemaker
2015-03	Intern Programma Gebiedsgericht Werken	Brabant (intern)
2015-05	Bestuursakkoord 2015-2019	Brabant
2015-07	Rapportages 2014-2015 streeknetwerken (9)	Streeknetwerken
2015-10	Statenmededeling Voortgang Streeknetwerken 2014-2015	Brabant