



# PARTNERS VAN GELDERLAND

De staat en versterking van de  
bestuurskracht van Gelderland

[www.partnersvangelderland.nl](http://www.partnersvangelderland.nl)

16 juni 2022



# PARTNERS VAN GELDERLAND

De staat en versterking van de  
bestuurskracht van Gelderland



**Partners van  
Gelderland**

[www.partnersvangelderland.nl](http://www.partnersvangelderland.nl)

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD BEGELEIDINGSGROEP</b>	<b>6</b>
<b>1. KANSEN PAKKEN VOOR GELDERLAND</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 De geboekte vooruitgang en wat meer vaart mag krijgen	10
1.3 Opties om verder te werken	13
1.4 Samen steeds beter worden	14
<b>2. WAAROM EN HOE 'PARTNERS VAN GELDERLAND'</b>	<b>15</b>
2.1 Het begin	15
2.2 Doel en vraagstelling	16
2.3 Aanpak en organisatie	16
2.4 Verdere opbouw van het rapport	18
<b>3. WEDERKERIGHEID</b>	<b>19</b>
3.1 Wat is er gebeurd na 2018?	19
3.2 Bevindingen tot nu toe in de lopende onderzoeken	20
<b>4. OPENER BESTUURSCULTUUR</b>	<b>22</b>
4.1 Wat is er gebeurd na 2018?	22
4.2 Bevindingen tot nu in de lopende onderzoeken	24
<b>5. REPERTOIRE IN ROLLEN EN INSTRUMENTEN</b>	<b>25</b>
5.1 Wat is er gebeurd na 2018?	25
5.2 Bevindingen tot nu toe in de lopende onderzoeken	26
<b>6. DRIE NABESCHOUWINGEN</b>	<b>28</b>
6.1 Het draait om samenwerking	28
6.2 Wederkerigheid en gelijkwaardigheid	29
6.3 Het huis van Thorbecke en democratische legitimiteit	31

<b>EERSTE CASUS: VELUWE OP 1</b>	<b>32</b>
Samenwerking	33
Context	33
Vraagstelling	33
Procesverloop tot nu toe	34
Verwachte vervolgstappen	34
<b>TWEEDE CASUS: DE NIEUWE HOLLANDSE WATERLINIE</b>	<b>35</b>
Samenwerking	36
Context	36
Vraagstelling	36
Procesverloop tot nu toe	36
Verwachte vervolgstappen	37
<b>DERDE CASUS: DE REGIO ARNHEM-NIJMEGEN</b>	<b>38</b>
Samenwerking	39
Context	39
Vraagstelling	40
Procesverloop tot nu toe	40
Verwachte vervolgstappen	41
<b>VIERDE CASUS: ACHTERHOEK – EUREGIO – PROVINCIE</b>	<b>42</b>
Samenwerking	43
Context	43
Vraagstelling	43
Procesverloop tot nu toe	43
Verwachte vervolgstappen	44
<b>VIJFDE CASUS: REGIO ZWOLLE</b>	<b>45</b>
Samenwerking	46
Context	46
Vraagstelling	46
Procesverloop tot nu toe	46
Verwachte vervolgstappen	46
<b>BIJLAGE 1: AANLEIDING EN METHODIEK</b>	<b>47</b>
<b>BIJLAGE 2: BEGELEIDINGSGROEP, KERNGROEP, ONDERZOEKSGROEPEN</b>	<b>49</b>
<b>BIJLAGE 3: CASUSSELECTIE</b>	<b>51</b>

# VOORWOORD

## BEGELEIDINGSGROEP

Samenwerken, over grenzen heen kijken en werken, afhankelijk durven zijn, verschillen respecteren, loslaten, inspringen of inschikken zitten historisch gezien niet in het DNA van ons binnenlands bestuur en haar dienaren. Binnen het huis van Thorbecke lopen de kamers van de verschillende bestuurslagen niet als vanzelfsprekend in elkaar over.

Maar schaalvergroting door samenwerking is op dit moment met de huidige (wereld-) problematiek noodzakelijk en allerm minst vrijblijvend. Een betere samenwerking tussen alle bewoners past daarom in deze tijd en vraagt om inspanning en aanpassing van alle betrokken partijen.

Het mooie en gevarieerde Gelderland voelt die urgentie: alleen in gezamenlijkheid kunnen de grote uitdagingen, zoals klimaat, infrastructuur, woningbouw, energietransitie, etc. effectief worden aangepakt. Door een slagvaardige samenwerking, waarin partijen elkaar aanvullen, versterken en respecteren, waar alle betrokken partijen baat bij hebben en die uiteindelijk resulteert in een positief effect voor de inwoners van Gelderland.

In 2013 stelde de Provincie Gelderland de commissie Sterk Bestuur in met als doel signalen af te geven over de stand van Bestuurlijk Gelderland. In 2018 verscheen het rapport van de Commissie Bestuurskracht met een samenwerkingsagenda voor de provincie. 'Partners van Gelderland' gaat over de praktijk van de samenwerking. De belangrijkste boodschap daarvan is: samen leren doen.

Anders dan in de twee vorige rapporten staat in Partners van Gelderland niet de bestuurlijke component van de samenwerking centraal, maar die van de werkvloer, van de praktijk.

Aan deze aanpak, waarin de gemeenten naast de provincie een belangrijke rol hadden, hebben uiteindelijk alle betrokkenen enthousiast en opbouwend meegewerkt. Zonder hen was dit niet gelukt. Dank daarvoor. Om de bestuurlijke betrokkenheid te versterken en het beeld te complementeren is er daarnaast door mij per project met een of meerdere bestuurders en partners gesproken.

Al met al is het beeld positief, maar ook breekbaar. Positief vanwege de stapjes die zijn gezet, breekbaar omdat de effecten nog niet echt zijn te meten en te voelen. Partijen zijn positief over het feit dat de provincie via dit traject duidelijk aangeeft te willen blijven leren hoe de samenwerking beter kan en daartoe eveneens de andere partners aan te moedigen.

De provincie heeft daarin een bijzondere positie: als aanjager van een goede en effectieve samenwerking met en tussen de Gelderse partners, maar daarnaast vooral zelf met een consistente samenwerkingscultuur het goede voorbeeld geven.

Maar ook gemeenten kunnen nog wel een paar slagen maken. De regionale samenwerking loopt niet altijd even soepel. Dat maakt het op hun beurt voor externe partners, waaronder de provincie, niet altijd eenvoudig om daarbij aan te sluiten.

Voor alle partners is er dus 'thuis' werk aan de winkel en parallel daaraan voor de partners samen. Communicatie – naar elkaar en binnen de eigen organisatie – is op alle fronten het sleutelbegrip. Over verwachtingen, voorwaarden, kansen en grenzen, etc. Genoeg te doen dus!

Daarom is het verschijnen van dit rapport geen einde, maar een tussenstation op de reis van ontwikkeling naar een meer effectieve samenwerking in Gelderland. Het laat zien waar de kansen op verbetering liggen. In de regio's wordt het onderzoeks- en leerproces rondom de casussen voortgezet.

Om die gezamenlijke verantwoordelijkheid en inspanning te onderstrepen is een actieve rol van de gemeenten bij het opzetten van een Platform voor Partners van Gelderland noodzakelijk. Een samenwerking om de samenwerking te verbeteren en te ondersteunen!

De leden van de begeleidingsgroep hebben met veel positieve belangstelling de werkzaamheden van de projectgroepen gevolgd en zijn op basis daarvan optimistisch over de toekomstige samenwerking in Gelderland.

Zij zijn – evenals het onderzoeksteam - van harte bereid om met betrokkenen bij de casussen het rapport toe te lichten, te reflecteren en te kijken hoe de ervaringen kunnen worden omgezet in daadkracht en vervolgstappen.

Met dit rapport is het beeld van de samenwerking in Gelderland en van aanbevelingen voor de toekomst voorzien. Het is nu aan alle samenwerkingspartners om die op te pakken en om te zetten in actie. Vooral samen, niemand kan dit alleen.

Namens de Begeleidingsgroep Partners van Gelderland  
Helmi Huijbregts-Schiedon, voorzitter

Leden:

René Verhulst

Arne van Hout

Katinka Oldenburger-Top





# 1. KANSEN PAKKEN VOOR GELDERLAND

## 1.1 Inleiding

Kansen pakken voor Gelderland en de uitdagingen aanpakken waar Gelderland als geheel voor staat is een zaak van samenspel tussen alle soorten partners: gemeenten, belangenorganisaties, triple helix partners, samenwerkingsverbanden, waterschappen tot zelfs vele partijen over de grenzen van Gelderland heen. Dit zijn allemaal partners van Gelderland. Het rapport van de Commissie Bestuurskracht uit december 2018 stelde vast dat de kracht van Gelderland niet goed uit de verf komt en dat hier een uitdaging lag voor het provinciaal bestuur.<sup>1</sup>

Partners verlangden naar een meer wederkerige opstelling van de provincie: samen werken aan maatschappelijke opgaven en daarin kansen pakken. Het bracht de commissie in het eindrapport van 18 december 2018 tot een drieluik van onderling verbonden strategische opgaven: wederkerigheid, opener bestuurscultuur en breder repertoire in rollen en instrumenten. Er is de afgelopen jaren het nodige in gang gezet op basis van het rapport uit 2018, zowel in het provinciehuis als in de interactie met de partners. Toch ontstond in de afgelopen jaren het gevoel dat er intensiever, gestructureerder en met een meer actieve en participatieve betrokkenheid van de partners zelf aan het bestuurlijk veranderproces gewerkt zou moeten worden.

De provincie Gelderland heeft het initiatief genomen en faciliteiten beschikbaar gesteld om de beweging Partners van Gelderland in gang te zetten en regio's, gemeenten, waterschappen en andere organisaties in Gelderland opgeroepen hierin actief en zoveel mogelijk in gelijkwaardigheid deel te nemen. Het doel is om in gezamenlijkheid aandacht besteden aan beter bestuur, daardoor meer bestuurskracht ontwikkelen en beter in staat zijn kansen en uitdagingen voor Gelderland te realiseren.

In dat kader hebben vijf samenwerkingsverbanden van partners – in dit rapport met name gemeenten – met de provincie rondom een gezamenlijke uitdaging onderzocht hoe ze daarin samenwerkten en hoe die samenwerking verbeterd zou kunnen worden:

1. Veluwe op 1;
2. Nieuwe Hollandse Waterlinie;
3. Regio Arnhem-Nijmegen;
4. Achterhoek – EUREGIO - Provincie;
5. Regio Zwolle.

De HAN heeft deze onderzoeken gevolgd en begeleid en in een kerngroep samen met de sleutelpersonen uit deze vijf trajecten geprobeerd de patronen hierin op tafel te brengen. Dit onder regie van een onafhankelijke begeleidingsgroep. In dit rapport doen we daarvan verslag en in de volgende paragrafen van dit eerste hoofdstuk presenteren we de hoofdlijn van de bevindingen en de aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> Commissie Bestuurskracht provincie Gelderland (2018). *Gelderland, een provincie van grenzeloze kansen door wederkerig bestuur*.

Aan het begin van dit traject zijn de volgende vraagstellingen voor deze rapportage geformuleerd.

1. Op welke punten is er voortgang geboekt in de ontwikkeling van wederkerig bestuur sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Bestuurskracht? Wat kan beter/zou meer vaart mogen krijgen? Deze vraag behandelen we in de volgende paragraaf.
2. Wat zijn op korte en langere termijn concrete en richtinggevende opties op de aspecten wederkerigheid, opener bestuurscultuur en repertoire in rollen en instrumenten om de gewenste omslag verder aan te jagen? Deze vraag behandelen we in paragraaf 1.3.
3. Hoe komen we tot een bestendig proces van samen steeds beter worden in en leren over wederkerig bestuur? Deze vraag behandelen we in paragraaf 1.4.

## 1.2 De geboekte vooruitgang en wat meer vaart mag krijgen

Er is de afgelopen jaren ontegenzeggelijk in het provinciehuis op een aantal punten opvolging gegeven aan het rapport van de Commissie Bestuurskracht eind 2018. In de vervolghoofdstukken wordt dat uitvoeriger toegelicht, maar voorbeelden daarvan zijn het betrekken van partners bij de totstandkoming van het coalitieakkoord en een aantal andere plannen, op meer integraliteit gerichte wijzigingen in de manier van werken in het provinciehuis en de introductie van meer participatieve evaluatiepraktijken. De provincie heeft aantoonbaar op een aantal punten haar best gedaan om responsiever en opener te worden; dit bovendien in weerwil van de coronacrisis. Maar, ‘goed je best doen is niet voldoende’. Er mogen een paar tandjes bij! Dit onderzoek laat zien dat dit zowel voor de provincie als voor de partners geldt.

Het gaat immers om het uiteindelijke resultaat. Wat merken de partners van de inspanningen van de provincie? En wat doen de partners zelf aan verbetering van de samenwerking? Hoe staat het nu met de bestuurskracht in Gelderland? Waar moeten we nog aan werken? Bij het opmaken van dit rapport en daarmee het inventariseren van wat er sinds 2018 is gebeurd, bleek er vanuit de provincie geen systematische monitoring plaats te vinden van wat er met het rapport gedaan is en hoe de partners die acties hebben ervaren. Het zou voor het leerproces van de provincie zelf dienstbaar zijn geweest als dit systematischer was gevolgd.

Een belangrijk inzicht – hoe triviaal het ook klinkt – is dat bestuurskracht voor een belangrijk deel tot stand komt door een gezond samenspel tussen betrokken partners. In het rapport uit 2018 werd eerst en vooral naar de provincie als organisatie gekeken, in dit onderzoek kregen we meer inzicht in het samenspel tussen de partners en de provincie. De bestuurskracht van Gelderland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie én de partners.

Dit aspect van bestuurskracht wordt belangrijker naarmate er in het openbaar bestuur meer wordt samengewerkt om maatschappelijke opgaven te realiseren. Samenwerking tussen overheden en andere maatschappelijke partners is noodzakelijk geworden, zo niet afgedwongen in bepaalde gevallen. Er is geen ontkomen aan. En als er niet goed wordt samengewerkt, dan worden de maatschappelijke opgaven niet of in onvoldoende mate gerealiseerd. En dan staan de geloofwaardigheid en legitimiteit van publiek handelen op het spel.

*We hebben op basis van de ervaringen en bevindingen die in de volgende hoofdstukken worden beschreven kunnen vaststellen dat er nog een wereld te winnen is...*

Een belangrijke bevinding is dat er bij de partners vaak onduidelijkheid bestaat over wat ze van de provincie kunnen verwachten. De indruk bestaat dat daar in het provinciehuis zelf geen uitgesproken visie over bestaat; deze wordt althans expliciet niet uitgedragen. Partners hebben behoefte aan die duidelijkheid en die stuurt hen bovendien in hun bestuurlijk gedrag. De taken en de rollen die men in het ‘huis van Thorbecke’ toegedeeld heeft gekregen zijn hierbij een baken, maar de inkleuring daarvan moet passen bij de huidige tijd en ontwikkelingen. Meer druk op de gemeenten, meer behoefte aan participatie in bestuur, grote maatschappelijke uitdagingen die op Gelderland afkomen zijn daarin relevante dimensies. Hier ligt voor de provincie en de partners een ontwikkelpunt. Eenheid vanuit het provinciehuis is een aandachtspunt. Met elkaar in gesprek gaan over hoe de gemeenten en waterschappen hun verantwoordelijkheid oppakken en hoe deze bestuurslagen elkaar kunnen versterken is daarvan het complement.

Door een sterkere, eigentijdse visie op de eigen rol kan de provincie als ‘middenbestuur’ richtinggevend zijn in het ontwikkelen van de bestuurskracht van Gelderland. Dat geldt met name in de richting van gemeenten en waterschappen, naast minder gouvernementele partijen, zoals belangenorganisaties, triple-helix partners, bewonersinitiatieven, etc. Provincie laat je nadrukkelijker zien in Gelderland als empathisch hoeder van Gelderland.

Als grote organisatie beschikt de provincie immers over een ‘ordenende macht’ die bij gemeenten soms ontbreekt. Ze kan daarmee een rol nemen in grote, zo niet ‘mondiale’ uitdagingen, die tot in de lokale gemeenschappen indringend gevoeld worden, zoals klimaatverandering, energietransitie, migratie- en vluchtelingenproblematiek. Voor veel gemeenten kan de provincie een ‘paraplu’ en ‘strategisch baken’ zijn, terwijl de gemeente ‘dichter bij de burger’ de focus heeft op de uitvoering. Elk vanuit een eigen verantwoordelijkheidsbesef. Waar nodig en te verantwoorden is maatwerk op zijn plaats.

Bij de partners – in dit onderzoek hebben we vooral de gemeenten gezien – kan het echt veel beter. De onderlinge samenwerking verdient – met alle excuses en ingewikkeldheden die er te bedenken zijn – geen schoonheidsprijs. In de samenwerking eenheid uitstralen, slagkracht in de samenwerking en onderlinge communicatie zijn nadrukkelijke aandachtspunten. In het onderzoek zijn we vele voorbeelden tegengekomen van gebrekkige communicatie tussen de samenwerkingspartners op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Of sterker nog, men heeft heel verschillende visies op wat de samenwerking inhoudt en hoe deze georganiseerd is. Dit soort zaken spelen in vrijwel alle casussen. En daarmee wordt de provincie met een ingewikkelde opgave opgezadeld als die juist wel gebiedsgericht integraal wil besturen. Moeten ze nu zakendoen met een regio(-organisatie) of met afzonderlijke gemeenten?

Als gemeenten onderling daarover geen eenduidige visie en geen duidelijk aanspreekpunt hebben, dan wordt het voor de provincie wel erg lastig om tegemoet te komen aan de wens om invulling te geven aan één investeringsbudget voor de regio in plaats van subsidierelaties met afzonderlijke gemeenten. Regelmatig de vraag stellen of de vorm en procedures in de samenwerking nog passen bij de actuele situatie en opgave is geen overbodige luxe.

Een aantal van de voorgaande punten rond samenwerking in het openbaar bestuur raakt direct aan de autonomie van het gemeentelijke bestuur en de democratische legitimiteit van de samenwerking. In het onderzoek is dit meermaals ter sprake gekomen, ook in relatie tot de rol van Provinciale

Staten bij samenwerkingen waarin de provincie participeert. De spanning die dan kan ontstaan is dat het beleid en de besluiten van een samenwerkingsverband dat slagvaardig wil opereren niet te controleren zouden zijn door de gemeenteraden of niet in overeenstemming zijn met de voorkeuren van een gemeenteraad.

Partijen en hun achterban zouden de belangen en zelfstandigheid van de eigen gemeente voorop kunnen willen stellen en intergemeentelijke samenwerking ervaren als strijdig met de gemeentelijke belangen en zelfstandigheid. Een uitspraak van iemand uit de Regio Arnhem-Nijmegen illustreert die spanning treffend: "Ik hoop dat de provincie oog blijft houden voor individuele gemeenten en sterk aanwezig blijft in onze regio en er alles aan doet om samen met de gemeenten de grote maatschappelijke opgaven met elkaar te blijven aanpakken." Het hele verlanglijstje in één uitspraak.

Samenwerkingsverbanden worden niet zelden als op grote afstand van de gemeenteraad ervaren, zijn voor politieke profilering niet altijd interessant en dat voelt soms ongemakkelijk. Terwijl die samenwerking voor de gemeente in veel gevallen onontkoombaar is en duidelijke voordelen kan hebben. Voor gemeentebesturen ligt hier een uitdaging om scherper te zijn op het informeren over wat er in samenwerkingsverbanden gebeurt. Voor gemeenteraden om er scherper op te zijn geïnformeerd te worden en hoe de gemeenteraad passend haar rol kan nemen in democratische controle op samenwerkingsverbanden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het provinciaal bestuur.

Het bovenstaande bij elkaar opgeteld: als verwachtingen over en weer niet duidelijk zijn, hindert dat de samenwerking en daarmee de bestuurskracht van misschien wel de prachtigste provincie van Nederland. In een periode waarin dit mooie Gelderland voor grote maatschappelijke en infrastructurele uitdagingen staat en de financiële middelen beperkter worden, is dat een groot risico. Grote uitdagingen kunnen alleen worden opgepakt door goede samenwerking, kennis, communicatie en een gezamenlijk beeld over de rollen die alle verschillende partners hierin het beste kunnen nemen.

In deze dynamiek speelt zeker mee dat gemeenten door de taakuitbreiding van de afgelopen jaren en de grote opgaven waarmee zij geconfronteerd worden behoorlijk onder druk staan. Samenwerking wordt voor hen in toenemende mate belangrijk om de grote opgaven het hoofd te bieden. Als je meer gaat samenwerken, is het goed om regelmatig en meer systematisch bij die samenwerking stil te staan, te bespreken hoe het gaat en te onderzoeken hoe het beter kan. In dit onderzoek hebben we kunnen waarnemen dat het te weinig (en te weinig als 'tweede natuur') gebeurt. We hebben bovendien gezien hoe louterend het kan werken om het wel te doen.

Resumerend is de boodschap die uit onze bevindingen spreekt:

- Provincie toon je nog responsiever naar de partners en beweeg in je optreden, taakopvatting en instrumentarium nadrukkelijker mee met de ontwikkelingen in de samenleving.
- Provincie wees duidelijker over wat partners van je kunnen verwachten en over de rollen die je wilt vervullen. Vraag die duidelijkheid ook van je partners. Het Huis van Thorbecke is hierin een baken, maar de invulling moet aansluiten op de eisen van deze tijd.
- Partners en provincie besteed meer tijd en aandacht aan de samenwerkingsrelaties en de ontwikkeling daarvan. Vergeet daarbij niet gemeenteraden en Provinciale Staten te betrekken.

- Gemeenten en andere partners ga meer slagkracht tonen en wees duidelijker over de aard en intenties van je samenwerkingsrelaties, hoe je die organiseert en besteed aandacht aan goede communicatie en verantwoording in de samenwerking.

Met de aanbevelingen in de volgende twee paragrafen hopen we de provincie en partners op weg te helpen om werk te maken van samenwerking.

### 1.3 Opties om verder te werken

Als antwoord op de tweede onderzoeksvraag, namelijk wat op korte en langere termijn concrete en richtinggevend opties zijn om de gewenste omslag verder aan te jagen, een aantal aanbevelingen aan zowel de provincie als partners van de provincie.

*Provincie* ontwikkel een duidelijke visie over de rol die je wilt vervullen, praat daarover met de partners en zorg ervoor dat voor partners duidelijker wordt wat ze wel en niet van je kunnen verwachten. Wees daarin duidelijk over wat er dan van de gemeenten en andere partners verwacht mag worden. Daarmee wordt gelijktijdig een kader geschapen waarin de samenwerking verder kan worden vormgegeven.

*Gemeenten en andere partners* ga meer slagkracht tonen in samenwerkingsverbanden. Mat slagkracht bedoelen we de competentie om doortastend te handelen en daarmee een grote impact te hebben. Praat er ambtelijk en bestuurlijk over hoe je die slagkracht gezamenlijk kunt versterken. Organiseer dat gesprek met elkaar. Kom met goede en innovatieve voorbeelden uit de praktijk. Maak concrete voorstellen voor een efficiënte en vernieuwende vorm van samenwerking vanuit de opgaven waar je voor staat. Wacht niet totdat iemand (anders) die oppakt, wees zelf proactief en gezond zelfkritisch richting de provincie en overige samenwerkende partners.

*Gemeenteraden en Provinciale Staten* praat onderling en met het bestuur over jullie rolname in samenwerkingsverbanden. Maak duidelijke afspraken over informatievoorziening en verantwoordingslijnen. Ga een aantal keer per jaar met de samenwerkingsverbanden in gesprek, toon betrokkenheid, investeer in vertrouwen en luister naar de praktijkvraagstukken.

*Provincie*, monitor beter en systematischer hoe je partners je ervaren. Door het meer systematisch ophalen van signalen en kennisontwikkeling hierover wordt de basis gelegd om als provinciale organisatie en de bestuurskracht van Gelderland in de breedte te ontwikkelen en hierover onderbouwd het gesprek met elkaar te voeren.

*Gedeputeerde Staten* ga door met de provincie intrekken en 'het echte gras te snuiven'. Verdiep je nog nadrukkelijker in je partners en de behoeften die ze hebben. Werk en denk meer vanuit een verantwoordelijkheid voor de samenleving, actuele maatschappelijke opgaven, maak meer cross-overs en werk minder vanuit portefeuilles, taken en bevoegdheden. Verdeel evenredig tijd en energie voor alle onderwerpen: een minder actueel onderwerp kan morgen net zo actueel en urgent worden.

*Ambtenaren en leidinggevendenden van gemeenten, provincie, waterschappen en andere partners* probeer op een minder formele manier samen te werken en aan vraagstukken te werken. Minder als ambtenaar vanachter de vergadertafel, meer als analist, ontwerper, onderzoeker en innovator. De kennis, passie en potentie zijn bij jullie aanwezig, de formele bureaucratische kramp is soms

tenenkrommend. Met andere woorden: bouw een breder repertoire op in werkwijze en omgangsvormen binnen en tussen ambtelijke organisaties. Jaag op de publieke waarde, het maatschappelijk belang! Toon lef, wees kritisch en toon tegenspel, zowel op de inhoud als op het proces. Maar altijd vanuit een loyale grondhouding jegens bestuurlijk verantwoordelijken.

*Aan iedereen die meedoet in gezamenlijke projecten:* zorg ervoor dat er geregeld stil wordt gestaan bij de manier van samenwerking in het project. Doen we het goed of moet het beter? Zo ja, waar en hoe dan?

## 1.4 Samen steeds beter worden

Als antwoord op de derde onderzoeksvraag, namelijk hoe we komen tot een bestendig proces van samen steeds beter worden in en leren over wederkerig bestuur is in de gevoerde gesprekken in de afgelopen periode draagvlak gevonden om langdurige leerprocessen op gang te brengen. Het tot stand brengen van daadwerkelijke veranderingen in een bestuurlijke cultuur is een kwestie van lange adem en permanente aandacht. Dat zou kunnen worden bereikt langs de volgende lijn, in aanvulling op de aanbevelingen die al in de vorige paragraaf zijn gedaan.

*Aan alle partijen die zich 'Partner van Gelderland' voelen,* wordt aanbevolen om gezamenlijk Partners van Gelderland voort te zetten, en initiatieven te ontplooiën om hieraan bij te dragen. Partners van Gelderland heeft daarvoor inmiddels ook een website gereserveerd: [www.partnersvangelderland.nl](http://www.partnersvangelderland.nl). Laat dit platform een zogeheten 'hub' worden voor bestuurlijke krachtenbundeling en kennisdeling gericht op een sterk Gelderland, dat de grote uitdagingen van deze tijd aankan en steeds beter wordt in het pakken van kansen. Partners en de provincie kunnen de organisatie van dit platform samen oppakken. Hierin kunnen bovendien instrumenten, handreikingen, goede voorbeelden en dergelijke een plek krijgen.

De eerste ronde van casuïsonderzoeken is om voornamelijk praktische redenen eerst en vooral gericht geweest op organisaties in het Gelderse openbaar bestuur. Maar dit is slechts een beperkt deel van de partners waarmee de provincie in wederkerigheid zou moeten samenwerken. De oproep aan deze andere partners is nadrukkelijk om zich te laten horen en kenbaar te maken dat ze in het kader van Partners van Gelderland aan de slag willen.

*Alle partners* wordt aanbevolen om minder vaak de klassieke 'vergadertafel' op te zoeken en in plaats daarvan met een breder repertoire concrete vraagstukken en uitdagingen te verkennen en lijf te gaan. Voor goed bestuur zijn ordentelijke, democratisch gelegitimeerde besluitvorming en procedures blijvend noodzakelijk, maar minstens zo belangrijk zijn leervermogen, ruimte voor creativiteit en 'tegendraadse ideeën' en het vermogen om over de grenzen van formele bevoegdheden en portefeuilles heen te durven kijken in het maatschappelijk belang.

De bovenstaande aanbeveling is in iets andere bewoordingen al terug te vinden in het rapport van de Commissie Bestuurskracht, met daarbij de suggestie om hierin de *Gelderse kennisinstellingen* te betrekken. De in Gelderland aanwezige universiteiten en hogescholen kunnen een actieve bijdrage leveren in de analyse van samenwerkingsprocessen, kennisdeling en hedendaagse methoden en technieken om beleid te ontwerpen en te evalueren en vraagstukken te verkennen. Ze willen hun bijdrage leveren aan maatschappelijke innovaties en dat geldt ook voor de ontwikkeling en innovatie van het openbaar bestuur.

## 2. WAAROM EN HOE 'PARTNERS VAN GELDERLAND'

### 2.1 Het begin

In het najaar van 2018 voerde de Commissie Bestuurskracht provincie Gelderland onder leiding van Helmi Huijbregts-Schiedon gesprekken met vele partners van de provincie Gelderland over de onderlinge bestuurlijke omgang. Veel partners van de provincie toonden hun waardering voor het initiatief van de provincie om haar eigen bestuurskracht tegen het licht te houden.

Rode draden in die gesprekken waren dat partners meer van de provincie verwachtten, maar ervoeren dat deze te veel 'in de eigen schulp' bleef; met andere woorden, te strak in de klassieke rol bleef zitten. Partners verlangden naar een meer wederkerige opstelling van de provincie: samen werken aan maatschappelijke opgaven en daarin kansen pakken. Het bracht de commissie in het eindrapport van 18 december 2018 tot een drieluik van onderling verbonden strategische opgaven: wederkerigheid, opener bestuurscultuur en breder repertoire in rollen en instrumenten.

In het vroege voorjaar van 2019 volgden een wisseling van de Commissaris van de Koning, de statenverkiezingen en coalitieonderhandelingen. In het nieuwe coalitieakkoord kreeg de vernieuwing van de bestuursstijl een belangrijke plek. Er is de afgelopen jaren het nodige in gang gezet op basis van het rapport uit 2018, zowel in het provinciehuis als in de interactie met de partners. Toch ontstond in de afgelopen jaren het gevoel dat er intensiever, gestructureerder en met een meer actieve en participatieve betrokkenheid van de partners zelf aan het bestuurlijk veranderproces gewerkt zou kunnen, zo niet moeten, worden.

Cultuurverandering in het openbaar bestuur is immers een taai proces dat niet door éézijdige interventies tot stand kan komen. Dus toen het gesprek op gang kwam over een soort tussenbalans, is er welbewust gezocht naar een vorm die niet alleen een stand van zaken zou 'ophalen', maar vooral het veranderproces een nieuwe impuls zou kunnen geven. Dus minder het karakter van een 'tussentijdse meting', maar een actieve bijdrage aan de bestendiging en doorontwikkeling van wat tot nu toe bereikt is. Daarom heeft de provincie Gelderland het initiatief genomen en faciliteiten beschikbaar gesteld om de beweging Partners van Gelderland in gang te zetten en haarzelf, regio's, gemeenten, waterschappen en andere organisaties opgeroepen hierin actief en zoveel mogelijk in gelijkwaardigheid deel te nemen.

Kansen pakken voor Gelderland en de uitdagingen aanpakken waar de provincie als geheel voor staat is een zaak van samenspel tussen alle soorten partners: gemeenten, belangenorganisaties, triple helix partners, samenwerkingsverbanden, waterschappen tot zelfs vele partijen over de grenzen van Gelderland heen. Dit zijn allemaal partners van Gelderland. Daarbij de aantekening dat als in dit rapport over 'partners' wordt gesproken in veel gevallen op met name de gemeenten wordt gedoeld.



## 2.2 Doel en vraagstelling

Partners van Gelderland heeft tot doel uit te groeien tot een langduriger traject waarin partners en provincie leren en met elkaar reflecteren over hun onderlinge verhoudingen en bestuursstijlen met als oogmerk een ‘sterk Gelderland’, een Gelderland dat door krachtige bestuurlijke samenwerking kansen weet te pakken en ambities weet te realiseren.

Dit doel komt niet uit de lucht vallen. Van 2013 tot 2015 onderzocht de adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, onder voorzitterschap van Fred de Graaf, de bestuurskracht van de Gelderse gemeenten. Hierna kon de provinciale organisatie zelf niet achterblijven en vond men het tijd om zichzelf een spiegel voor te houden. Dit resulteerde in de bestuurskrachtmeting van 2018.

Partners van Gelderland is het volgende hoofdstuk in deze ontwikkeling. Na het signaleren en agenderen van de vorige onderzoeken, is het doel van dit onderzoek om te beproeven hoe de samenwerking zich heeft ontwikkeld en wat er te verbeteren valt. Als vervolg zien wij voor ons dat de Partners van Gelderland verder gaan met het samen leren met samendoen.

Het zou in onze ogen geen (eindig) ‘project’ moeten zijn, maar een ‘traject’ met een open eind, waarin voortdurend in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan sterk bestuur, met respect voor ieders rol en belangen. In dit rapport proberen we een eerste inventarisatie op te maken van wat er tot nu toe bereikt is en te verkennen hoe provincie en partners dit proces op een vruchtbare manier kunnen voortzetten.

Dat doen we op basis van de volgende vragenstellingen.

1. Op welke punten is er voortgang geboekt in de ontwikkeling van wederkerig bestuur sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Bestuurskracht? Wat kan beter/zou meer vaart mogen krijgen?
2. Wat zijn op korte en langere termijn concrete en richtinggevende opties op de aspecten wederkerigheid, opener bestuurscultuur en repertoire in rollen en instrumenten om de gewenste omslag verder aan te jagen?
3. Hoe komen we tot een bestendig proces van samen steeds beter worden in en leren over wederkerig bestuur?

## 2.3 Aanpak en organisatie

Het idee achter Partners van Gelderland is dat partners, zoveel mogelijk zelf, onderzoeken (1) hoe het nu gesteld is met de onderlinge omgangsvormen, (2) samen voorstellen ontwikkelen hoe hierin verdere vooruitgang geboekt kan worden en (3) gezamenlijk reflecteren op de onderlinge relaties. Dat lukt het beste aan de hand van concrete casussen.

Deze aanpak heeft de volgende voordelen.

1. Het concreet in de dagelijkse uitvoerings- en bestuurspraktijk vormgeven aan wederkerig bestuur wordt gecombineerd met monitoring van de voortgang ervan, doordat degenen die het met elkaar moeten doen ‘mede-eigenaren’ en ‘mede-onderzoekers’ van het – gezamenlijke – proces worden.
2. Tegelijkertijd wordt het gedachtegoed en de betrokkenheid bij de partners van de provincie onder de aandacht gebracht, waarmee hun eigen rol in het proces naar wederkerig bestuur manifester wordt. Er ontstaat een beter zicht op wat partners over en weer van elkaar nodig hebben.



3. Door in een gezamenlijk arrangement telkens nieuwe ‘doorbraakprojecten’ te starten komen provincie en partners terecht in een gezamenlijk proces van ‘steeds beter en sterker worden in wederkerig bestuur’ en reflectie op de onderlinge verhoudingen.
4. Door het betrekken van een kennispartner als actie- en ontwerpgericht onderzoeker(s) is er een partij die kan optreden als aanjager en ‘critical friend’ tussen de partners.

Om dit proces op gang te brengen is er een opzet bedacht om de gelijkwaardigheid van het partnerschap zo veel mogelijk tot uitdrukking te laten komen. Op 25 mei 2021 heeft GS de bestuurlijke begeleidingsgroep ingesteld. De begeleidingsgroep geeft sturing aan het onderzoeksproject Partners van Gelderland en fungeert als klankbord voor de onderzoekers. De Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) is als kennispartner betrokken bij dit onderzoek en verantwoordelijk voor de vormgeving en begeleiding van het actie- en ontwerpgerichte onderzoek.

Deze vorm van onderzoek houdt in dat betrokken partijen zelf (mede-)onderzoeker zijn. Het onderzoek is gericht op het tot stand brengen van concrete veranderingen in combinatie met het ontwikkelen van kennis over dat veranderproces en het op gang brengen van gezamenlijke leerprocessen.<sup>2</sup> Dus in elke casus hebben de betrokkenen samen een onderzoeksgroep geformeerd van mensen uit hun organisaties die, het onderzoek onder begeleiding en met medewerking van een HAN-onderzoeker uitvoeren.<sup>3</sup>

**Figuur 1: Organisatie van het onderzoeksproject Partners van Gelderland**



In overleg met de bestuurlijke begeleidingsgroep is er uit, vooral praktische overwegingen voor gekozen, om in deze eerste ronde met name de gemeenten en waterschappen suggesties te laten aandragen voor de casussen van dit onderzoek. De casussen zijn ook allemaal afkomstig uit de overheidscontext. De provincie is vaak de partner in subsidierelaties. Bij een eventueel vervolg van dit onderzoek kunnen er andere samenwerkingsrelaties gekozen worden.

De Commissaris van de Koning heeft op 7 juni 2021 in een video-oproep aan alle Gelderse gemeenten, regio's en waterschappen aandacht gevraagd voor Partners van Gelderland. Daarbij heeft hij hen

2 Zie voor een meer uitgebreide toelichting op participatief actieonderzoek bijvoorbeeld: F. van Lieshout, G. Jacobs & S. Cardiff (2021). Actieonderzoek. *Principes en onderzoeksmethoden voor participatief veranderen*. Assen.

3 Zie voor een overzicht van de onderzoeksgroepen bijlage 2. Tevens de kanttekening dat voor Veluwe op 1 een afwijkende structuur geldt.

opgeroepen om mee te doen en suggesties te doen. Dit heeft geresulteerd in twaalf reacties waarin vierentwintig suggesties werden gedaan. De hoofdonderzoeker en de begeleidingsgroep hebben vastgesteld op welke criteria zij de suggesties wilden beoordelen.<sup>4</sup> Vervolgens hebben de hoofdonderzoeker en de secretaris op basis van deze criteria een long list opgesteld, aanvullende informatie over deze suggesties verkregen en op basis daarvan een advies voor een short list aan de begeleidingsgroep uitgebracht. De begeleidingsgroep heeft de short list vastgesteld, waarna oriënterende gesprekken hebben plaatsgevonden met deze betrokkenen. Op basis van de informatie uit die gesprekken en de vastgestelde criteria heeft de begeleidingsgroep uiteindelijk gekozen voor de volgende vijf casussen:

1. Veluwe op 1;
2. Nieuwe Hollandse Waterlinie;
3. Regio Arnhem-Nijmegen;
4. Achterhoek – EUREGIO – Provincie;
5. Regio Zwolle.

Dit rapport is onder verantwoordelijkheid van de HAN geschreven in nauwe interactie met de kerngroep onderzoek en de onafhankelijke bestuurlijke begeleidingsgroep. Databronnen voor het rapport zijn (1) gevoerde gesprekken in het kader van de totstandkoming en uitvoering van dit traject; (2) informatie verzameld in het provinciehuis; (3) documenten en rapporten, (4) de waarnemingen en gesprekken in de vijf casussen afzonderlijk en (5) de gezamenlijke reflecties en analyses in de kerngroep onderzoek.

## 2.4 Verdere opbouw van het rapport

Het rapport van de commissie Huijbregts uit 2018 formuleerde drie – onderling verbonden – strategische perspectieven met betrekking tot bestuurskracht, namelijk wederkerigheid, opener bestuurscultuur, breder repertoire in rollen en instrumenten. Aangezien dit rapport een stand van zaken weergeeft ten opzichte van het vorige rapport, hebben we gemeend deze driedeling hier te handhaven om in drie opeenvolgende hoofdstukken te rapporteren over onze bevindingen. In elk van de drie hoofdstukken rapporteren we wat er vanuit de provincie sinds 2018 in gang is gezet, vervolgens wat we zijn tegengekomen in de vijf casussen, gevolgd door een beschouwing over de bevindingen in het licht van bestuurskracht van Gelderland (dus niet alleen van de provinciale organisatie). Daarmee doen we recht aan de drie perspectieven waarmee dit proces in 2018 begonnen is. Tegelijkertijd staan de drie invalshoeken niet los van elkaar. De vijf casussen die we in het kader van dit traject hebben onderzocht kenmerken zich allen door samenwerking tussen meerdere partners en de provincie. Het thema samenwerken is een thema dat dwars door de drie perspectieven heen snijdt.

Na deze hoofdstukken presenteren we de vijf casussen die zijn onderzocht. Voor elk project schetsen we achtereenvolgens het samenwerkingsverband, de context, het vraagstuk/de ambitie die in dit onderzoek centraal staat, het procesverloop en de verwachte vervolgstappen.

---

<sup>4</sup> Zie voor deze criteria bijlage 1.

## 3. WEDERKERIGHEID

### 3.1 Wat is er gebeurd na 2018?

In het eerdere rapport kreeg de provincie van de partners de boodschap mee dat ze haar graag zien als partner om samen mee op te trekken in het pakken van kansen en het werken aan maatschappelijke opgaven: meer verbindend en minder eenzijdig vanuit haar eigen perspectief denkend en handelend. Hoe aan deze punten te werken, was en is voor de provincie een zoekproces. De provincie betrad hier namelijk geen platgetreden pad, maar is proces- en ontwikkelgericht aan de slag gegaan.

De provincie heeft daar kort na de verkiezingen van maart 2019 op een aantal punten zichtbaar opvolging aan gegeven. Zo had de commissie Huijbregts de suggestie gedaan om de totstandkoming van het nieuw op te stellen coalitieakkoord meer interactief met de partners tot stand te brengen. En zo is geschied: de beoogde coalitiepartijen organiseerden op 11 mei 2019 een inspiratiebijeenkomst, waarbij inwoners en andere partners van Gelderland mee konden praten over de onderhandelingen voor het coalitieakkoord. Deze bijeenkomst heeft in oktober 2019 een vervolg gekregen met interactieve werksessies met partners over voelbare dilemma's rond energietransitie, klimaat, landbouw, economie en sociale ongelijkheid. Daarnaast is over de instrumenten en in het bijzonder de omgevingsverordening, eenzelfde soort bijeenkomst georganiseerd in februari 2020. Tot slot hebben Provinciale Staten op 10 april 2021 een digitale conferentie georganiseerd, waarin partners en inwoners werden uitgenodigd om met hen het gesprek aan te gaan over de Kadernota Midterm Review (halverwege de bestuursperiode).

Een actueel voorbeeld is dat de provincie haar provinciale rol en begroting in 2022 herijkt. Om dit proces te sturen is de begeleidingsgroep provinciale rol en begroting in het leven geroepen, waarin GS, PS en de ambtelijke organisatie vertegenwoordigd worden. In de begeleidingsgroep geeft men onder andere het participatietraject voor de partners vorm. Een onderdeel van dit traject is bijvoorbeeld dat GS verdiepende gesprekken met partners zal voeren om die input te betrekken in het uitwerken van de herijking van de provinciale rol en begroting. Als er meer duidelijk is over de concrete voorstellen van GS, zullen PS in een participatiebijeenkomst in gesprek gaan met een grotere groep partners en inwoners.

GS had de wens om deze coalitieperiode op bezoek te gaan bij alle colleges van de Gelderse gemeenten om elkaar te ontmoeten en open het gesprek met elkaar aan te gaan over de opgaven die spelen in de gemeenten en de provincie. Deze 'lunchgesprekken' hebben door corona grotendeels digitaal plaatsgevonden. Deze gesprekken met de colleges van B&W ontwikkelden zich van een overleg zonder agenda naar een overleg met agenda. Al snel bleek namelijk dat gemeenten het moment wilden benutten om concrete vragen en onderwerpen met GS te bespreken.

De indrukken van betrokkenen in het provinciehuis zijn dat de gesprekken over het algemeen goed zijn bevallen. Sommige colleges van B&W waren vanzelfsprekend teleurgesteld als ze van GS een heldere nee kregen op bepaalde vragen. De gesprekken resulteerden regelmatig in vervolgspraken tussen de portefeuillehouders. Andere signalen die tijdens het onderzoek zijn opgevangen weerspreken dat niet, maar krijgen de inkleuring dat het er in veel contacten nogal formeel aan toegaat: "Dat hoeft dan weer niet een strak georganiseerd regiobezoek van het gehele college te zijn,

waar alleen de provincie het woord voert over zichzelf...” Het citaat brengt tot uitdrukking dat er meer aandacht zou mogen zijn voor de behoeften, ontwikkelingen en zorgen die er bij de gemeenten zelf en andere maatschappelijke partners leven. Overigens zal het werkbezoek achter een beeldscherm in coronatijd niet erg hebben geholpen in het creëren van een informele, ontspannen sfeer...

Dat die intentie tot aandacht en empathie er wel is, spreekt onder meer uit een nieuw type bezoeken, waartoe de Commissaris van de Koning is overgegaan: ‘Eropuit’. Naast bezoeken die gedeputeerden vanuit hun portefeuille altijd al afleggen, hebben de informele bezoeken ‘Eropuit’ van de commissaris de intentie het verhaal te leren kennen van bijzondere Gelderlanders. Bij deze bezoeken staan de thema’s jeugd, eenzaamheid of armoede centraal. Daarnaast gaat de commissaris in gesprek met inwoners van Gelderland die zich niet gehoord voelen. De commissaris wil weten wat inwoners van Gelderland beweegt en op welke manier zij het verschil maken voor anderen. Dat levert bijzondere inzichten en persoonlijke verhalen op. Deze gesprekken vinden plaats los van zijn portefeuille of van de formele taken van de provincie om zo een breder beeld te krijgen van wat er speelt in Gelderland.

Hoe ingewikkeld het ‘in balans houden’ van wederkerige verhoudingen voor zowel provincie als de partners is, wordt geïllustreerd door de omstandigheid dat tijdens de coronacrisis de provincie de gemeenten ondersteund heeft met geld, capaciteit en kennis. Dit gebeurt nog steeds bij complexe opgaven zoals de energietransitie en gebiedsprojecten. De vraag die hierbij in het provinciehuis leeft is of er nog steeds sprake is van wederkerig samen optrekken of dat de provincie op enig moment is doorgeschoten in – of te lang is doorgegaan met – ondersteunen, terwijl dat niet (meer) nodig of wenselijk is, of de opgave zelfs helemaal heeft overgenomen. Dit blijft voor de provincie een ingewikkelde vraag, die op basis van de ervaringen regelmatig tegen het licht moet worden gehouden.

Tegelijkertijd is het een ‘teken aan de wand’ dat bij de navraag wat er gebeurd is sinds het rapport van 2018, is gebleken dat de ontwikkeling daarvan niet systematisch gemonitord is. Er is niet systematisch gedocumenteerd welke vervolgacties er op basis van het eerdere rapport in gang zijn gezet. En van de in gang gezette activiteiten is weinig bekend en onderzocht wat de partners daarvan merken; of die meer wederkerigheid ervaren. De intentie om daar meer over te weten en van te leren is er uiteraard wel, gezien het initiatief tot dit Partners van Gelderland-traject en de daarin gestarte casussen in het afgelopen jaar.

### 3.2 Bevindingen tot nu toe in de lopende onderzoeken

In de casussen zien we de bereidheid en intentie van de provincie en de partners terug om in wederkerigheid aan de slag te gaan, mits het gesprek niet gaat over het abstracte begrip ‘wederkerigheid’, maar over hoe partners zich het beste tot elkaar kunnen verhouden in een concrete context. Met andere woorden, het helpt als er in een bepaald dossier of rondom een gezamenlijke ambitie of vraagstuk vaker en gericht met elkaar wordt gepraat over de onderlinge relatie en de wensen die erover en weer leven over de verdere ontwikkeling daarvan. Dat helpt bovendien om de relatie te herijken als de omstandigheden veranderen en als gevolg daarvan verantwoordelijkheden beter anders belegd kunnen worden.

Zo hebben we gezien dat *Veluwe op 1* in het provinciehuis als een wederkerig project wordt gezien en uitdrukkelijk gepoogd wordt om de lessen uit het rapport uit 2018 serieus te nemen. In het onderzoek merken we dat die wederkerigheid niet zo vanzelfsprekend is, maar vooral dat er al snel

verwarring ontstaat over wat er met wederkerigheid bedoeld wordt. Wederkerigheid is immers niet gelijk te stellen aan gelijkwaardigheid. De provincie kan uit het oogpunt van wederkerigheid oprecht proberen de partners zoveel mogelijk te betrekken bij, zo niet een trekkende rol te geven in het te ontwerpen beleid, maar gelijkwaardig wordt de relatie niet vanzelf als één van de veertig partners, de provincie, de halve begroting voor haar rekening neemt.

Binnen *Veluwe op 1* vinden meerdere deelonderzoeken plaats. Het eerste onderzoek ging over de samenwerking in het proces van de totstandkoming tot en met de afronding van de samenwerkingsovereenkomst 2018-2020 en de uitvoeringsovereenkomsten. Dit is intensief besproken met de mensen die er direct bij betrokken waren en met de ambtelijke opdrachtgevers en de bestuurders. De provincie en de partners hebben het 'leren' als doelstelling van de samenwerking uitdrukkelijk benoemd. Maar in het kader van Partners van Gelderland hebben we kunnen waarnemen dat er nog veel te winnen is in termen van communicatie, elkaar informeren. Verder hebben we bij *Veluwe op 1* gezien dat de politieke realiteit een wederkerige samenwerking in de weg kan zitten. Als tweede onderzoek binnen *Veluwe op 1* gaat er namelijk een procesevaluatie uitgevoerd worden over het participatieproces rondom het thema 'recreatiezonering'. Dit is door PS gevraagd en toegezegd door GS, terwijl dit eigenlijk nog met de partners afgestemd had moeten worden.

Iets dergelijks speelt bij de *Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Daar zien we van twee kanten de neiging om elkaar onderling – provincie en overige partners - in de rol te koesteren die men over en weer altijd al had, terwijl de erkenning van Nieuwe Hollandse Waterlinie als werelderfgoed aanleiding geeft om die rollen te herijken. Tot nu toe is de provincie een soort 'bovenliggende partij' geweest. Gemeenten, waterschap en andere partners zouden nu zelf een grotere rol moeten (willen) pakken, maar dat komt niet zo makkelijk van de grond. De partners zouden in onderlinge samenwerking een trekkende rol kunnen nemen, maar missen daarvoor alle afzonderlijk de kritische massa en expertise die wel bij de provincie aanwezig en in het ambtelijk apparaat gevestigd is. Aan beide kanten bestaan er dus psychologische en institutionele drempels om tot andere verhoudingen te komen, hoewel dat strikt genomen wel voor de hand zou liggen.

Om in de *Regio Arnhem-Nijmegen* vorm te geven aan versterkte regionale samenwerking is de Groene Metropoolregio opgericht. Hierin participeren de achttien regiogemeenten en The Economic Board. Deze nieuwe opzet heeft veel voordelen waarover betrokkenen zich tevreden tonen: "Het bestuursakkoord is belangrijk. De Provincie is partner geworden, dat is grote winst voor de krachtenbundeling." Gelijktijdig is de samenwerking nog complexer geworden. In het onderzoek zien we dat terug. Betrokken respondenten geven aan dat door de samenvoeging van de investeringsagenda met de agenda van The Economic Board de samenwerking complexer werd. Een sterkere procesbegeleiding vanuit de provincie had hierin kunnen helpen. De provincie werkt samen met al deze partners. Men waardeert het feit dat het Bestuursakkoord er ligt en dat er gezamenlijke opgaven gedefinieerd zijn.

Verder komt naar voren dat er nu meer gelijkwaardigheid is dan voorheen, zowel in de samenwerking met de provincie, als tussen de gemeenten onderling. Respondenten zijn vooral positief over het feit dat kleine gemeenten nu hun stem kunnen laten horen. Eenvoudig is het desondanks allerminst. De Groene Metropoolregio is enerzijds op te vatten als een 'entiteit', met een eigen directie en ambtelijke organisatie (hetgeen een zekere verhouding in de relatie impliceert), maar anderzijds als een netwerkorganisatie waarin alle partners op basis van gelijkwaardigheid samenwerken.

Het lopende onderzoek heeft tot nu toe laten zien dat er in de samenwerking in de regio – in ieder geval qua rollen en instrumenten – nog weinig veranderd is. Die samenwerking verloopt dus, vanzelfsprekend, niet vlekkeloos en dat speelt een rol in de relatie van het netwerk met de provincie. En dat maakt het voor de provincie ingewikkeld om het beleidsinstrumentarium anders in te richten dan in de veronderstelling dat er een enkelvoudige relatie bestaat tussen de provincie en de achttien afzonderlijke gemeenten.

De verbeterpunten bij casus van de *Achterhoek - EUREGIO* zitten vooral in onderlinge communicatie. Daarbij lijkt er sprake van een cultuurverschil waarbij de EUREGIO erg formeel is georganiseerd en de Regio Achterhoek liever op een meer informele manier zou willen samenwerken. Hierover zijn inmiddels afspraken gemaakt die een basis zijn voor betere samenwerking. Besloten is het onderzoek een vervolg te geven in de vorm van een reflectiebijeenkomst waarin onder meer de vraag aan de orde zal komen wat de provincie kan bijdragen aan de gemaakte afspraken tussen de Achterhoek en de EUREGIO, dus hoe alle drie elkaar meer kunnen versterken.

In de *Regio Zwolle* is de samenwerking in de Kop van de Veluwe mede tot stand gekomen nadat de adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, in opdracht van de provincie, de bestuurskracht van de Gelderse gemeenten heeft onderzocht. Daarnaast was er vanuit de gemeenten de wens dat de provincie Gelderland zich nadrukkelijker zou verbinden aan de Regio Zwolle, de bestuurlijke en economische samenwerking waar de Gelderse gemeenten onderdeel van uitmaken (naast 17 andere gemeenten in 3 provincies).

De samenwerking op de Kop van de Veluwe met de provincie Gelderland en de Regio Zwolle is afgelopen periode gegroeid en versterkt. De provincie draagt nu actief bij aan de plannen van deze gemeenten. Deze aanpak wordt in de regio erg gewaardeerd. Het vertrouwen tussen de partners is daarmee gegroeid, maar is tevens iets om in te blijven investeren.

## 4. OPENER BESTUURSCULTUUR

### 4.1 Wat is er gebeurd na 2018?

Het rapport van de Commissie Bestuurskracht benoemde als een van de essentiële randvoorwaarden om tot meer partnerschap te komen een opener bestuurscultuur. Partners proefden een terughoudendheid om echt naar buiten te treden en met meer enthousiasme de behoeftes en de dynamiek buiten het provinciehuis op te zoeken. De commissie nam waar dat de provincie daar toen niet voldoende op was ingericht, benoemde daarin met name het samenspel binnen en tussen GS, PS en de ambtelijke organisatie, ‘integraal werken’ en ‘houding en gedrag’ in plaats van (re)organisatie. Dit perspectief en de boodschap van de commissie hebben op meerdere punten hun vertaling gekregen.

Een zeer in het oog springende vertaling is de introductie van de zogeheten ‘trialoog’ geworden: een interactieve sessie tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie. De aanleiding voor deze trialoog was het kritiekpunt uit de bestuurskrachtmeting dat de interne samenwerking tussen GS, PS en de ambtelijke organisatie nogal eens haperde. Om dit interne samenspel te verbeteren is de trialoog geïntroduceerd, waarin men gezamenlijk verkent en afstemt hoe men als één provincie (met behoud van eigen rollen) wil acteren. De eerste trialogen werden door sommigen als best onwennig ervaren. Men was niet gewend om een dergelijk gesprek met elkaar te voeren.

Inmiddels zijn er zes trialogen georganiseerd en een zevende staat later dit jaar gepland.<sup>5</sup> Ondanks dat niet alle fracties aanwezig zijn bij de trialoog, is de afdrank van de meeste deelnemers dat het goed is om regelmatig in deze setting het gesprek met elkaar aan te gaan. Volgens de deelnemers draagt de trialoog bij aan het vergroten van het wederzijds begrip. Onbekend maakt onbemind en doordat men elkaar via de trialoog leert kennen, staat men meer ontspannen tegenover elkaar. Weten hoe het voor de ander is, maakt het makkelijker om het eigen werk goed te doen. Een concreet resultaat van de trialoog in 2021 is dat men de kritiek die alle gremia hadden over de Statenbrieven heeft opgepakt. Dit heeft geresulteerd in een nieuw format, waarbij het duidelijker is voor alle partijen of de brief een informerend, consulterend of besluitvormend doel heeft.

Provinciale Staten hebben hun werkwijze grondig vernieuwd en er is gekozen voor een integrale vergaderstructuur. De sectorale commissies zoals die voorheen werden gehanteerd, zijn met ingang van de nieuwe Statenperiode vervangen door een nieuw vergadermodel. De besluitvorming in PS wordt niet meer voorbereid in commissies met een afgebakende portefeuille, maar door middel van thematische bijeenkomsten op basis van beeldvorming en oordeelsvorming. Eén van de belangrijkste redenen voor deze verandering is het feit dat de provincie steeds integraler ging werken. Waar men eerst werkte met afgekaderde beleidsafdelingen, gingen afdelingen steeds meer samenwerken aan integrale voorstellen. Deze voorstellen sloten steeds minder aan bij de thematische commissiestructuur. Het scherp kijken naar de portefeuillevredelingen van Statenleden en het functioneren van de Statencommissies, was één van de aanbevelingen uit de bestuurskrachtmeting van 2018 om de opener bestuurscultuur te bevorderen.

Het is verder de bedoeling dat de opener bestuurscultuur wordt bevorderd door te werken met gebiedsgedeputeerden. GS wil daarmee steeds integraler besturen. De gebiedsgedeputeerde is voor gemeenten en andere partners het eerste, coördinerende, aanspreekpunt bij het provinciebestuur. Het is de bedoeling dat het voor de partners daarmee eenvoudiger wordt om contact met het provinciebestuur te zoeken en te onderhouden zonder van het spreekwoordelijke kastje naar de muur te worden gestuurd of in een doolhof van verantwoordelijkheden terecht te komen. Dus elke gedeputeerde is gebiedsgedeputeerde van één of meerdere regio's. Dat heeft tot gevolg dat gedeputeerden vaker en intensiever op elkaars werkterreinen moeten kunnen acteren. Waar daarin precies de mogelijkheden en grenzen liggen is voor de GS-leden onderling nog zoeken en leren; dat gaat niet vanzelf. Mede hierdoor worden opgaven en dossiers met meerdere dimensies in een bestuursteam van meerdere gedeputeerden opgepakt. Hier wordt tussen bestuurders inhoudelijk afgestemd om de integraliteit te versterken.

---

<sup>5</sup> Deze zes zijn: 1. Maart 2019 Gaan voor gaaf; 2. Augustus 2019 Coalitieakkoord; 3. Februari 2020 Evaluatie bob-model; 4. November 2020 Sturing en samenspel; 5. September 2021 Gelderse kijk op sturing; 6. Mei 2022 Rol van de provincie.



## 4.2 Bevindingen tot nu in de lopende onderzoeken

Een belangrijke bevinding naar aanleiding van het proces in de vijf casussen is dat die opener bestuurscultuur van twee kanten moet komen. Met andere woorden, bij de partners die onderling willen samenwerken in de verschillende casussen – en daarin de provincie betrokken willen zien – verloopt het samenspel evenmin vlekkeloos. De kwaliteit van de onderlinge relaties – bestuurlijk, ambtelijk en tussen bestuurlijke en ambtelijke organisatie – tussen partners die met de provincie willen samenwerken (en omgekeerd) is net zo belangrijk als de handel en wandel tussen de drie geledingen in het provinciehuis zelf. “It takes two to tango”.

Bij *Veluwe op 1* gaat dit vooral over de cultuur van de samenwerking: kun je het met elkaar opbrengen om het gesprek te voeren over hoe wij ons tot elkaar verhouden en wat we van elkaar vinden? Dat is gemakkelijk om uit te spreken in een onderzoek zoals Partners van Gelderland, maar om daar onderling echt het gesprek over aan te gaan wordt als ingewikkelder ervaren. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat zaken bespreekbaar worden gemaakt. Wat niet meehelpt is dat in een netwerksamenwerking met tientallen samenwerkingspartners het collectief geheugen van groot belang is, maar moeilijk te realiseren door het personele verloop.

De provincie Gelderland werkt al vele jaren samen aan behoud en ontwikkeling van de *Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Ze doet dat op interprovinciaal niveau met de provincies Noord-Brabant, Utrecht en Noord-Holland. Op regionaal niveau is de samenwerking georganiseerd in het Pact van Loevestein. Uit de analyse blijkt dat de provincie Gelderland een relatief hoge financiële bijdrage levert ten opzichte van de overige partners. Bovendien levert ze een ambtelijke secretaris. De partners herkennen de noodzaak tot onderlinge samenwerking om van daaruit gezamenlijk met de provincie op te trekken.

Aan de wil om dat te doen ontbreekt het niet, maar de randvoorwaarden om dat in de praktijk te realiseren zijn moeilijk te vervullen. Alle partijen zien in dat ze een rol in de bescherming hebben van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Zeker nu het vanaf juli 2021 de status van werelderfgoed heeft verkregen. Die rol is niet overal makkelijk in te vullen als capaciteit, tijd en expertise krap is. Van de provincie wordt gevraagd om daar een rol in te spelen. Zeker nu de provincies samen formeel de ‘siteholder’ zijn geworden. De rol van siteholder houdt immers in dat zij een regisserende en faciliterende rol hebben, maar geen uitvoerder zijn van ruimtelijke projecten. Er bestaat bij partners een wens om meer duidelijkheid te krijgen hoe die rol van siteholder ingevuld gaat worden en hoe die rol zich verhoudt tot de regionale samenwerking binnen het Pact van Loevestein.

In de aanloopfase van het onderzoek in de *Regio Arnhem-Nijmegen* is er sprake geweest van discussie met verschillende partners over de precieze focus van het uit te voeren onderzoek en wat dit betekende voor de vragen die aan respondenten in het breed uitgezette surveyonderzoek gesteld zouden moeten worden. Uit de antwoorden die uiteindelijk gegeven zijn door deelnemers aan het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking door respondenten zowel constructief als moeizaam is ervaren (totstandkoming Bestuursakkoord en Investeringsagenda). Enkele deelnemers verwijzen bij ‘moeizaam’ vooral naar het begin van de samenwerking, anderen juist naar de tweede fase. Cruciaal hierin blijkt onderling vertrouwen, zo kwam in het onderzoek naar voren.

Met de oprichting van de Groene Metropoolregio lijkt er een stap in de goede richting te zijn gezet. Tegelijkertijd werken er mensen aan die samenwerking die, vanzelfsprekend, hun eigen ervaringen en beelden van de eerdere samenwerking meenemen. Dit zit de samenwerking in de regio Arnhem-



Nijmegen op sommige momenten in de weg. Waar de blokkades precies zitten en wat daarvan de achtergronden zijn is op dit moment niet helemaal tot klaarheid gebracht. Dat beter in kaart brengen zou een eerste stap kunnen zijn richting het vinden van een weg om tot structurele verbetering en sterkere bestuurskracht aan de kant van de regio Arnhem-Nijmegen te komen. Eigenlijk is dat een randvoorwaarde voor een meer vruchtbare relatie tussen regio en provincie.

De ambtenaren van de *Regio Achterhoek*, de *EUREGIO* en de provincie weten elkaar inmiddels goed te vinden. Dat is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Er bestaan immers meerdere netwerken naast elkaar, waaronder een netwerk van Duitsland-coördinatoren voor de samenwerking met Duitsland en de *EUREGIO*. De Achterhoek participeerde in Partners van Gelderland met de vraagstelling: ‘Hoe kunnen de Regio Achterhoek en de Provincie Gelderland zo optimaal mogelijk profiteren van de relatie met de *EUREGIO*?’ Tijdens het onderzoek is veel op tafel gekomen over de achterliggende problematiek in de samenwerking. Dat heeft het onderzoek naar de vraagstelling als zodanig in de weg gezeten. Nu zijn alle betrokkenen het erover eens dat het geen zin heeft om hiermee in die vorm verder te gaan. Dit geldt temeer omdat de Achterhoek en de *EUREGIO* al afspraken hebben gemaakt over hoe ze in de toekomst tot een meer vruchtbare samenwerking kunnen komen.

Partijen in de samenwerking in het Gelders deel van de *Regio Zwolle* zijn open over hun eigen belangen. Hier is terecht ruimte voor. Men ervaart daarnaast duidelijk een gezamenlijk belang. Aandachtspunt is eenduidigheid te krijgen over de doelen van de samenwerking en welke thema's daar onderdeel van uit moeten maken.

## 5. REPERTOIRE IN ROLLEN EN INSTRUMENTEN

### 5.1 Wat is er gebeurd na 2018?

In het rapport van de commissie Huijbregts is als derde perspectief het repertoire in rollen en instrumenten benoemd. Het betoog hierover kwam erop neer dat een goede intentie alleen geloofwaardig is als je er steeds meer naar gaat gedragen en dat oprecht ‘doorleeft’. Zoals het rapport aangaf: “Hoewel de provincie een netwerkende en participatieve bestuursstijl voorstaat, ervaren partners haar nog als sterk regulerend en presterend”. Aanvankelijke intenties en uiteindelijk beleid lopen daardoor nogal uiteen. De commissie hield toen een pleidooi voor een instrumentarium en een bestuurlijk en ambtelijk handelen waarin meer de nadruk ligt op wendbaarheid en lerend vermogen; voor ruimte voor variëteit, creatieve oplossingen en tegendraadse ideeën, experimenteerruimte. Dit aspect heeft de afgelopen jaren – soms ondanks, misschien soms dankzij, de coronacrisis - een zekere opvolging gekregen.

Er is in 2019 een evaluatie gedaan van het gebiedsproces Varik Heesselt, waarbij men samen met de partijen heeft teruggekeken op de rol, samenwerking en uitvoering. Van 2015 tot 2018 werkte de provincie samen met verschillende partners aan de verkenning van de mogelijkheden voor hoogwaterveiligheidsmaatregelen rondom de Waal in het gebied rondom de kernen Varik en Heesselt. De betrokken overheden hebben deze verkenning laten evalueren. Dit heeft inzichten opgeleverd over de samenwerking door overheden aan een complexe ruimtelijke opgave en de manier waarop de omgeving daarbij wordt betrokken. Denk hierbij aan de noodzaak van transparantie met betrekking tot de belangen: deze kunnen en mogen per overheid verschillen evenals de bereidheid van deze overheden om vanuit de leefwereld van belanghebbenden te redeneren.

In de evaluatiepraktijk van de provincie is het niet meer vanzelfsprekend om dat op de klassieke manier te doen, namelijk eenzijdig vanuit de provincie kijken of een project volgens de regels rechtmatig en doelmatig is uitgevoerd. Beter bij deze tijd en de beoogde repertoireverbreding passend worden nu waar dit past zogeheten ‘behavioural audits’ uitgevoerd.<sup>6</sup> Hierbij wordt meer participatief met alle betrokkenen gezamenlijk volgens een bepaalde werkwijze gereflecteerd en geleerd van elkaars handelen. Door regelmatig stil te staan en terug te blikken, hoopt de provincie haar rollen en instrumenten te verscherpen en te verbeteren. Deze methode is ingezet bij de Gelderse stikstofaanpak en heeft met het Veluwe op 1-onderzoek een plek gekregen in Partners van Gelderland; de opzet van het Vo1-onderzoek wijkt daarom af van die van de andere projecten.

De activiteiten in het kader van dit rapport passen goed in deze beoogde repertoireverbreding. In plaats van een klassieke ‘mid-term review’ door een commissie en/of een onderzoeksbureau heeft de provincie de keuze gemaakt om juist samen met de partners, die onderzoekers van de eigen praktijk zijn geworden, na te gaan hoe de relatie zich ontwikkelt en hoe men het met elkaar steeds beter kan doen. Het traject is bij uitstek bedoeld om het leervermogen en het repertoire in omgangsvormen te vergroten. Gelet op het profiel en takenpakket van de provincie heeft zij van huis uit weinig instrumenten voor partnerschap. Deze tijd en de onvermijdelijke noodzakelijkheid van bestuurlijke samenwerking vereisen – spreekwoordelijk gezegd – dat de deur wel wat vaker open mag staan voor een goed gesprek tussendoor.<sup>7</sup> Sterker nog: stilstaan bij de samenwerking, reflecteren en ervan leren zijn van belang voor de ontwikkeling van nieuwe rollen en repertoire.

## 5.2 Bevindingen tot nu toe in de lopende onderzoeken

De casuïstieken in het kader van Partners van Gelderland laten de worsteling met rollen en repertoire bij uitstek zien, evenals de onwennigheid om het op een andere manier met elkaar te proberen. Dat is op zichzelf begrijpelijk. We zien dat rollen en repertoire zowel aan de kant van de provincie als aan de kant van de samenwerkingspartners aandacht vergen.

Het is aan beide kanten moeilijk om af te wijken van de gebruikelijke gang van zaken. Het moet vaak in de vergaderstand, vaak volgens formele procedures en geijkte subsidieregelingen. Terwijl zaken juist gebaat kunnen zijn bij een lossere werkwijze en ruimte voor meer creativiteit en reflectie in plaats van beleid maken op de ‘automatische, taakgerichte, piloot’. Hoezeer dat speelt bleek al tijdens het voortraject bij Partners van Gelderland. Het heeft veel tijd in beslag genomen voordat voor iedereen duidelijk was wat de bedoeling en ieders rol in dit traject was.

6 Voor een verdere toelichting op deze werkwijze bijvoorbeeld: I. van der Meulen en J. Otten (2014) Behavioural Auditing: het onderzoeken van het gedrag in organisaties. *Audit Magazine*, nr 1, 37-38.

7 Daar komt bij: recent is de Wet Open Overheid in werking getreden en op 1 januari treedt de Omgevingswet in werking; beide vereisen een andere invulling van de rollen van de overheid.

Tijdens en na het voeren van intakegesprekken sloegen aanvankelijke interesse en enthousiasme soms om in twijfel, nog meer vragen over de opzet en de bedoelingen en – in een iets later stadium – moeite om de gevraagde inzet van menskracht te organiseren. Het duurde maanden voordat in elke casus een onderzoeksgroep was geformeerd en men echt aan de slag kon. Eenmaal aan de slag deden zich in vrijwel alle gevallen nieuwe hobbels voor, bijvoorbeeld omdat niet alle betrokkenen voldoende waren geïnformeerd en plooiën daaromtrent gladgestreken moesten worden. En dat zegt ook wel iets over de partners: op het punt van slagkracht is ook aan die kant nog wat te winnen...

Onder veel van de meest betrokkenen bij de onderzoeksgroepen is er werkendeweg de overtuiging gegroeid dat bewuster omgaan met rollen en relaties en regelmatig reflecteren op de samenwerking ten goede komt aan het resultaat en de effectiviteit van het beleidsproces.

De intenties om met elkaar samen te werken in *Veluwe op 1* zijn goed, maar de vraag rijst wel in hoeverre je gelijkwaardig partnerschap kunt realiseren als je instrumenten moet inzetten die per definitie een ongelijke positie veronderstellen. Bij *Veluwe op 1* wordt er immers op basis van subsidies gewerkt. In een subsidierelatie geeft de één en ontvangt de ander; vraagt de één verantwoording die de ander moet geven. Daarnaast is een dergelijke subsidierelatie sterk gericht op individuele gemeenten, terwijl de samenwerking bij *Veluwe op 1*, met veertig partijen, juist veronderstelt dat je op een andere manier met die subsidie om zou moeten kunnen gaan.

Het feit dat men met *Nieuwe Hollandse Waterlinie* Werelderfgoedstatus heeft verworven resulteert in een herbezinning. Wat gaan we nu doen? En wie gaat wat doen? De blik is erg gericht op de provincie, terwijl de gemeenten eigenlijk veel meer zelf aan de slag zouden moeten gaan. Daar hebben ze nog geen repertoire in en dat moet worden opgebouwd door de klassieke rollen af te breken en te praten over hoe de betrokken partijen zich onder die Werelderfgoedstatus met elkaar gaan verhouden, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Om hier als ambtenaar invulling aan te geven zijn strategisch vernuft en tijd nodig. En waarom zou je als er in het provinciehuis gepassioneerde ambtenaren met expertise en contacten zitten die die rol al vervullen en in die dienstbaarheid een zinvolle publieke taakuitvoering ervaren?

In de *Regio Arnhem-Nijmegen* kunnen veel opgehaalde resultaten gelinkt worden aan de rol van de provincie als subsidieverstrekker. Deze rol geeft de provincie een zekere macht en zit een wederkerige samenwerking soms in de weg – in ieder geval in de ogen van de partners. Zeker omdat ervaringen uit het verleden op dit gebied nu nog een rol spelen bij de betrokken organisaties. “Het zou een gemiste kans zijn wanneer gemeenten de provincie slechts zien als een subsidiepot... Het gaat juist om benutten van elkaars kennis en krachten bundelen”, hoorden we iemand zeggen. Uit de antwoorden die gegeven zijn in de uitgezette online survey onder betrokkenen wordt duidelijk dat de samenwerking op de schaal van de regio Arnhem-Nijmegen nog in ontwikkeling is.

Niet vreemd, zo wordt door meerdere deelnemers expliciet aangegeven, deze samenwerking is immers nog pril. “Wat nog moet groeien, en dat is in deze fase niet vreemd, is het formaliseren van samenwerkingsstructuren, het tijdig en gericht informeren van elkaar en het gezamenlijk optrekken”, benoemt één respondent expliciet. Een enkeling geeft aan nog te weinig slagkracht te ervaren van de Groene Metropoolregio. In dit kader wijzen deelnemers vooral op het belang van het samen optrekken en elkaar informeren; zodat gemeenten geen concurrent meer van elkaar zijn, maar juist complementair aan elkaar. Een heldere structuur van samenwerking helpt hierbij, en die ontbreekt nog voor een deel.

Dit samen optrekken omvat het zetten van een gezamenlijke stip op de horizon, inclusief concrete verwachtingen over de te leveren prestaties uit de opgaven. Dit vereist integraal denken en handelen, en dat ontbreekt nog voor een deel zo geven diverse respondenten aan. Aspecten die door deelnemers aan het online surveyonderzoek als ‘zeer belangrijk’ worden genoemd in regionale samenwerking zijn, naast het eerdergenoemde onderling vertrouwen concrete resultaten en producten en heldere rollen, taken en werkafspraken.

Vanuit de *Regio Achterhoek-EUREGIO* houden diverse Duitsland-coördinatoren zich bezig met de samenwerking tussen de Regio Achterhoek, provincie en de EUREGIO. Zij hebben tot op heden geen duidelijke rolomschrijving vanuit de Achterhoek gehad, waardoor iedereen dat op zijn eigen manier invulde en het voor hen onduidelijk is hoe zij in de samenwerking kunnen acteren. Verwacht wordt dat de recent gemaakte afspraken tussen de Achterhoek en de EUREGIO een kader bieden voor een goede rolname.

In het Gelders deel van de *Regio Zwolle* wordt momenteel gewerkt aan een gezamenlijke Investeringsagenda. Als het gaat om rollen en repertoire zijn aandachtspunten daarbij nog wel de gewenste duidelijkheid waar het gaat om besluitvormingsprocessen en verantwoordelijkheden. Samengevat: wie doet wat? Een ander aandachtspunt is de gewenste integrale benadering van complexe opgaven. Vanuit de regionale samenwerking is de wens om integraal en gebiedsgericht te werken, terwijl bijvoorbeeld de provincie nog veelal vanuit bestaande programma’s en structuren opereert. Dit thema wil de Kop van de Veluwe graag in partnerschap met de provincie oppakken.

## 6. DRIE NABESCHOUWINGEN

### 6.1 Het draait om samenwerking

In het rapport van de Commissie Bestuurskracht uit 2018 waren de spreekwoordelijke pijlen gericht op het provinciehuis. In de periode eraan voorafgaand waren bestuurskrachtmetingen uitgevoerd bij de afzonderlijke gemeenten<sup>8</sup>. Waarom dan niet ook de eigen bestuurskracht de maat laten nemen? Wat het traject met de vijf casussen in dit rapport laat zien is dat bestuurskracht niet zozeer een eigenschap van afzonderlijke bestuurlijke entiteiten is, maar ontstaat bestuurlijke relaties en netwerken.

In die relaties en relatiernetwerken in het openbaar bestuur spelen drie aspecten een belangrijke rol, namelijk de structuur van samenwerking, de rol die individuen in samenwerking spelen, en het zogeheten ‘weefsel’, datgene wat samenwerking tot leven brengt.<sup>9</sup>

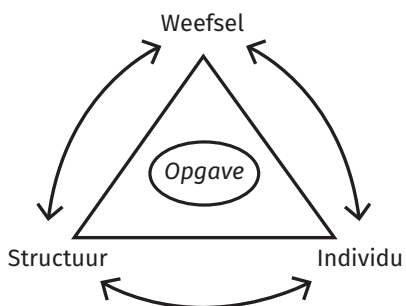
<sup>8</sup> Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland (2015) *Sterk Bestuur in Gelderland: Verbinden, vernieuwen, versterken! Eindrapport*.

<sup>9</sup> M. van der Steen, G. Teisman, J. van Popering-Verkerk, P. Ophoff, A. van Buuren & A. Molenveld (2018) *Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*. Jaarbericht 2018, VNG-denktank.

*Structuur van de samenwerking:* hierbij gaat het om de formele organisatie van de samenwerking, hoeveel partijen er betrokken zijn, wat hun kenmerken zijn, formele verantwoordingslijnen over bereikte resultaten. De structuur van de samenwerking geeft houvast aan de betrokkenen en behoort duidelijkheid en zekerheden te geven aan externe actoren die zich tot de samenwerking moeten verhouden. Onderdeel hiervan is hoe de democratische legitimiteit geborgd kan worden.

*De rol die individuen in de samenwerking spelen:* samenwerking staat of valt met mensen en de manier waarop ze met elkaar omgaan, emoties die ze hebben en vertrouwen. Waardegericht (kunnen) communiceren is hierbij van groot belang: de bereidheid om elkaar echt te begrijpen en 'de plek der moeite' op te zoeken; de bereidheid en de condities creëren om een streep te kunnen trekken onder 'oud zeer' en dit niet te laten 'doorzien' in de relatie.

*Weefsel:* is een nogal abstract begrip, maar heeft betrekking op de verbinding tussen de structuren en de individuen. Het wordt wel omschreven als 'gedeelde manieren van denken, doen en voelen' en heeft daarmee iets weg van cultuur, gezamenlijke geschiedenis en opgave die verbindend werkt in het gedrag en denken van de betrokkenen en hen betekenis, identiteit en motivatie geeft.



Bron: M. van der Steen et al.

De drie elementen komen samen in en zijn 'op maat' verbonden met de opgave die in de samenwerking centraal staat. Bij de samenwerking tussen gemeenten in regio's of rondom specifieke regio-overschrijdende thema's zien we regelmatig meerdere onderling verbonden netwerken ontstaan: netwerken van netwerken, die door personele unies en overlappende structuren met elkaar verbonden zijn.

Wie de casusbeschrijvingen en de bevindingen op drie perspectieven terugleest, kan deze drie elementen meteen herkennen. Vanuit dit soort perspectieven wat vaker naar de samenwerkingsrelaties te kijken en daarover onderling gesprekken te voeren, biedt kansen om de samenwerking bewuster verder te ontwikkelen.

## 6.2 Wederkerigheid en gelijkwaardigheid

In samenwerkingen waarin de provincie participeert, speelt de positie van de provincie als een andere bestuurslaag en eigen taken en bevoegdheden altijd een rol. Zelfs als de provincie zich eerst en vooral als gelijkwaardige partner wil opstellen, speelt die andere positie op de achtergrond altijd een rol.

Daarom kan niet genoeg benadrukt worden dat de provincie duidelijk moet zijn over hoe ze haar rol ziet en de partners duidelijk moeten zijn over wat ze wel en niet van de provincie verwachten in de relatie. Is dat niet het geval, dan is er een groot risico op 'double bind'; het verschijnsel dat een individu of orgaan meerdere onderling niet op elkaar aansluitende boodschappen communiceert met als gevolg dat de relatie in het ergste geval perverteert en in het beste geval de verwarring regeert.

Het benadrukt het belang dat partijen 'met één mond' spreken, respect tonen voor elkaars positie en het evenwicht in de onderlinge betrekkingen bewaken. Zijn de partijen in de samenwerking in staat elkaars kwaliteiten te benoemen, te waarderen en elkaar vanuit de kwaliteiten te versterken? In de casussen en andere gesprekken daaromheen is dat vaak ter sprake gekomen. Sterke punten van de provincie zijn dan bijvoorbeeld strategische kritische massa, tijd en capaciteit om het langetermijnperspectief te bewaken. Sterk aan de kant van de gemeenten is dat ze dicht bij de burger staan en over uitvoeringscapaciteit midden in de maatschappij beschikken.

In die complementariteit kunnen ze elkaar versterken en zien betrokkenen potentie voor verdere versterking, bijvoorbeeld door in bepaalde situaties gebruik te maken van een doorzettingmacht en de gemeenten uit de wind te houden als de druk te groot wordt. "Laat mensen maar eens boos worden op de provincie. Daar help je de gemeente mee.", merkte iemand op. De provincie wordt hierin ingeschat als te terughoudend en te aarzelend om uit haar rol of bevoegdheid te vallen: "De provincie mag wel wat minder laf zijn."

De provincie kan nodig zijn en in de weg zitten tegelijkertijd. Een thema dat in dat kader steeds weer terugkomt in gesprekken en al een lange geschiedenis kent, is dat van de provinciale subsidies in de context van samenwerkingsverbanden. In die context wordt de provincie verweten te rolvast, zo niet star, te zijn en te weinig het gesprek te willen voeren over sturingsprincipes. Het gevolg is dat de subsidievoorwaarden van de provincie leidend worden in de projecten van de partners.

Wat het voor de provincie aan de andere kant lastig maakt is dat de partners allemaal verschillende opvattingen hebben en niet met één mond spreken. Het leidt tot een patstelling of een soort rolgevangenis, terwijl de provincie haar positie wellicht beter kan benutten om de partners tot een meer eenduidige en transparante samenwerking te bewegen. Daarmee wordt de relatie tussen de provincie en het samenwerkingsverband misschien niet gelijkwaardiger, maar wel wederkeriger in de zin dat er een onderling gesprek gevoerd kan worden over sturingsprincipes en kaders in plaats van het eenzijdig opleggen van voorwaarden.

Iemand merkte op dat bij veel gemeenten het gevoel leeft van een afhankelijkheidsrelatie met de provincie: "De provincie dwingt mij in die afhankelijke positie en ik moet dat wel laten gebeuren." Omgekeerd vereist dit wel dat de partners hun nek durven uitsteken. Een ander citaat: "Ik wil graag dat de provincie de kar trekt, de richting bepaalt. Ik wil zelf niet in positie komen". Door duidelijker te zijn over haar eigen positie en wat ze van de partners verwacht is de provincie meer in staat om op de relatie te sturen dan de individuele gemeenten. In die zin heeft de provincie een stuk 'ordende macht' die ze wellicht wat vaker en bewuster zou kunnen aanwenden om de bestuurskracht van Gelderland als geheel een zetje in de goede richting te geven...

### 6.3 Het huis van Thorbecke en democratische legitimiteit

Om als overheid vandaag de dag resultaten te behalen is samenwerking steeds belangrijker. Niet alleen met publieke partners, maar in toenemende mate met andere maatschappelijke en private partijen. Die ontwikkeling raakt vooral gemeenten. Zij vormen de eerste overheid en staan in direct contact met inwoners. Juist om die reden zijn veel overheidstaken de afgelopen jaren gedecentraliseerd naar gemeenten.

De hoeveelheid en complexiteit van deze taken zorgen er echter voor dat gemeenten het niet meer alleen kunnen en ze de samenwerking moeten aangaan met andere gemeenten. Decentralisatie heeft zo geleid tot de zogenaamde decentralisatieparadox: waar door decentralisatie de uitvoering van taken dichterbij de inwoner zou moeten plaatsvinden, blijkt in de praktijk dat decentralisatie juist gepaard gaat met schaalvergroting (via regionalisering of herindeling) en het bestuur weer wat verder van inwoners af komt te staan.<sup>10</sup>

In dit onderzoek komt naar voren dat betrokkenen zich zorgen maken over de decentralisatieparadox en de democratische legitimiteit van de samenwerkingsverbanden. Het beeld bestaat dat de politieke zeggenschap van de gemeente op wat er in regio's gebeurt afneemt, terwijl de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid blijft. Verder ontberen regio's een heldere democratische legitimatie en is er sprake van een democratisch tekort. Ten slotte ontbreekt een centrale visie op regiovorming, wat leidt tot een mismatch tussen opgaven/taken, schaal en bevoegdheden. De regio wordt door de Raad voor het Openbaar Bestuur daarom bestempeld als niemandsland.<sup>11</sup>

Hoe bevredigend is die vaststelling in een tijd waarin samenwerking onontkoombaar is om maatschappelijke opgaven te realiseren? Beter is het om er met elkaar over in gesprek te gaan en er binnen de kaders van huis van Thorbecke op een zo constructief mogelijke manier mee om te gaan. Goede regionale samenwerking moet gedragen worden door de bestuurlijke partners die in de regio actief zijn. Zowel bestuur als gemeenteraden/Provinciale Staten hebben hier een verantwoordelijkheid vanuit hun rol in het openbaar bestuur. Voor gemeentebesturen ligt hier een uitdaging om scherper te zijn op het informeren en verantwoorden en voor de raden op het geïnformeerd worden over wat er in samenwerkingsverbanden gebeurt. En te bepalen hoe de gemeenteraad hierin met respect voor de samenwerking haar essentiële rol kan nemen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het provinciaal bestuur.

---

10 Provincie Noord-Brabant (2022) *Startnotitie toekomstbestendig bestuur*.

11 Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*.



**EERSTE CASUS**

# VELUWE OP 1



Foto: Zonsondergang op de Veluwe



## Samenwerking

Veluwe Alliantie en provincie Gelderland

### Context

Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland heeft het initiatief genomen om onderzoek te doen naar de uitvoeringskracht van netwerkverbanden en specifiek de eigen rol daarin.<sup>12</sup> De provincie koos voor één samenwerkingsverband om mee te beginnen: de samenwerking Veluwe op 1. De VeluweBoard (het dagelijks bestuur van de VeluweAlliantie) heeft dit onderzoek 'geadopteerd' en heeft opdracht gegeven aan het Veluweteam om dit onderzoek samen met de provincie uit te voeren. Op deze manier is het een onderzoek dat de VeluweAlliantie zelf draagt. De provincie faciliteert de feitelijke uitvoering en helpt het Veluwenetwerk om al lerend de uitvoering robuust te maken.

De samenwerking op de Veluwe is een netwerksamenwerking tussen ongeveer veertig Veluwse partijen. Niet de hiërarchie bepaalt hoe zaken verlopen, partijen binden zich vrijwillig aan een gemeenschappelijke ambitie en streven naar een gezamenlijke probleemoplossing. Er ligt een samenwerkingsovereenkomst en de betrokken partijen beschouwen de VeluweAlliantie als het gemeenschappelijke bestuurlijke adviesorgaan. De VeluweAlliantie kiest uit haar midden de VeluweBoard, die verantwoording aflegt aan de VeluweAlliantie. Gedeputeerde Peter van 't Hoog is namens de provincie lid van de VeluweAlliantie, niet van de VeluweBoard.

### Vraagstelling

Met het onderzoek naar de samenwerking willen de partners de volgende doelen bereiken:

1. Onderzoeken wat we kunnen leren van de samenwerking binnen het netwerk Veluwe op 1. Wat hebben we geleerd in de periode dat het netwerk zich vormde, dat de regiodeal gesloten werd? Wat gaat er op dit moment goed en waarom? Wat kan er beter en hoe kan dat worden gedaan?
2. De bijdragen concretiseren van de verschillende netwerkpartners aan de uitvoering van de diverse onderwerpen op de uitvoeringsagenda. Wat zijn de eventuele belemmeringen hierin en hoe kunnen die worden weggenomen?
3. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek (c.q. diverse deelonderzoeken) acties in gang zetten om verbeteringen door te voeren over de effectiviteit/uitvoeringskracht van het netwerk Veluwe op 1, om de huidige Veluweagenda uit te kunnen voeren. Daaronder valt tevens naar zoeken naar en uitproberen van (nieuwe) instrumenten om de uitvoering te kunnen borgen. Dit met het oog op legitimering, kaderstelling, sturing, verantwoording, informatievoorziening etc. Let wel: zonder de netwerkdynamiek te verlammen.
4. Uit bovenstaande onderdelen *lessons learned* destilleren die gebruikt kunnen worden in andere samenwerkingsverbanden/netwerksamenwerkingen, bijvoorbeeld de andere gebiedsagenda's. Niet alleen voor de provincie Gelderland, maar ook de andere partners in netwerken.

---

<sup>12</sup> Formeel betreft dit een zogeheten artikel 217a-onderzoek (betreffende doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid), maar in lijn met de intenties tot wederkerigheid is er in dit geval gekozen voor een minder 'klassieke' vorm van onderzoek: meer samen met de partners.

## Procesverloop tot nu toe

Het eerste thema is in 2021 onderzocht. Die tussentijdse evaluatie, in de vorm van een *behavioral audit*, was gericht op de vraag: 'Wat kan Veluwe op 1 leren van de samenwerking in het proces van totstandkoming tot en met de afronding van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) 2018-2020 en uitvoeringsovereenkomsten (UOK) Veluwe op 1? De resultaten bieden aanknopingspunten voor Partners van Gelderland.

De behavioral audit leverde verschillende leerpunten op.

- Hoewel het samenwerkingsverband een informele organisatie is kan het helpen om Veluwe op 1 te bezien alsof het één organisatie is en de actoren te beschouwen als collega's/teamleden.
- Bespreek hoe regelmatig in het leerproces stil gestaan gaat worden om te evalueren.
- Organiseer een collectief geheugen. Nieuw betrokkenen zal verteld moeten worden hoe e.e.a. bij Veluwe op 1 geregeld is. De afspraken die nu gelden en die in de toekomst gemaakt worden, zullen op één of andere wijze beschikbaar moeten kunnen gesteld als naslagwerk.
- Specifiek voor de provincie:
  - Bekijk of provinciale collega's voldoende capaciteit hebben voor hun rol bij Veluwe op 1;
  - Richt in hoe de integrale gebiedsopgave en sectorale opgaven wordt afgewogen;
  - Onderzoek of het instrumentarium voor samenwerkingsverbanden zoals Veluwe op 1 toereikend is. Betrek daar onder meer de volgende aspecten bij: eenvoud, korte doorlooptijd, vertrouwen, verantwoordelijkheid, rechtmatigheid.

## Verwachte vervolgstappen

Het volledige Veluwe op 1 onderzoek bestaat uit vier thema's. Momenteel loopt het onderzoek naar het tweede thema, te weten Recreatiezonering. De onderwerpen voor de twee laatste thema-onderzoeken moeten nog worden vastgesteld. Die rapportages bieden een mooie kans om een overkoepelend document of samenvatting te schrijven over de geleerde lessen in alle vier de onderzoeken.

## TWEEDE CASUS

# DE NIEUWE HOLLANDSE WATERLINIE

Foto: Fort Asperen - Jessica de Korte





## Samenwerking

Deelnemers Pact van Loevestein en provincie Gelderland

### Context

De regionale samenwerking binnen het Pact bestaat al sinds 2002. In het Pact werken we samen aan behoud, beheer, uitdragen en ontwikkeling van de historische Nieuwe Hollandse Waterlinie (hierna: de NHW). In het Pact werken de partijen samen aan behoud, beheer, uitdragen en ontwikkeling van de historische Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het gaat om het gebied net onder de Lek bij fort Everdingen tot aan het zuidelijkste fort Steurgat. De waterlinie loopt hier door de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Na recente gemeentelijke herindelingen zijn de partners per 2019: de gemeenten Culemborg, Lingewaard, Vijfheerenlanden, Zaltbommel, Gorinchem, Tiel, Altena, West Betuwe, de eigenaren Staatsbosbeheer en Brabants Landschap, Waterschap Rivierenland en de provincies Noord-Brabant en Gelderland. Co Verdaas, dijkgraaf Waterschap Rivierenland, is de bestuurlijke voorzitter van het Pact en de provincie Gelderland is trekker van deze regionale samenwerking.

Op 5 december 2018 stelden bestuurders van het Pact het programma voor 2019 t/m 2022 vast. Binnen vier jaar wilde het Pact:

- dat de bekendheid en beleefbaarheid van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als werelderfgoed voor bezoekers – van lokaal tot internationaal- is toegenomen;
- dat de planologische bescherming op orde en omgevingswet-proof is;
- dat het ‘water-verhaal’ van de linie uitgewerkt en verteld wordt, in het bijzonder aan kinderen van de basisschool;
- dat er nieuwe ideeën en aanpakken zijn uitgedacht en ontwikkeld die een duurzaam gebruik van de waterlinie ondersteunen;
- dat het bestaande waterlinienetwerk breder is geworden en partnerschappen zijn ontstaan waarin overheden, ondernemers, vrijwilligers, eigenaren, beheerders e.a. samen werken.<sup>13</sup>

Op 21 juli 2021 heeft de Nieuwe Hollandse Waterlinie het UNESCO Werelderfgoed status gekregen.

### Vraagstelling

Hoe kunnen we als samenwerkingsverband onze samenwerking na de toekenning van Werelderfgoed het beste vorm gaan geven? Wat gaat nu goed? En wat kan beter?

### Procesverloop tot nu toe

Vanuit de partners van het pact vormen medewerkers van gemeenten, Staatsbosbeheer, waterschap en de provincie de onderzoeksgroep. Gezamenlijk is een plan van aanpak gemaakt met een vraagstelling en drie fases. In de eerste fase is verkend wat goed ging en wat beter kan. Op basis daarvan zijn zes deelvragen geformuleerd. Te weten:

- Waarom is het belangrijk om partner van het Pact te zijn?
- Wat zijn de belangrijkste organisatorische ontwikkelingen geweest in het Pact op het gebied van deelname partners?

<sup>13</sup> <https://www.programmanieuwehollandsewaterlinie.nl/pact-van-loevestein/>

- Wat wordt door betrokken partijen gezien als de belangrijkste resultaten van het Pact vanaf het programma Doelgericht Uitvoeren 2011-2020?
- Wat wordt door betrokken partijen gezien als de belangrijkste knelpunten in de organisatie en uitvoering van het programma Doelgericht Uitvoeren 2011-2020?
- Welke ideeën (van abstract tot concreet) hebben de partners voor toekomstige doelen en organisatie van het Pact?
- Welke ideeën over de toekomst willen partners prioriteit geven op korte en middellange termijn en vastleggen in een nieuw programma vanaf 2023 en verder?

Vanuit de onderzoeksgroep zijn deze vragen beantwoord door verschillende partners. Dit heeft eind februari geresulteerd in de eerste bevindingen. Deze zijn breder met partners besproken zijn. Daarna startte de ontwerpfase, waarin de bevindingen van de eerste fase besproken werden en er werd gezocht naar een manier om de ontwikkelmogelijkheden concreter te maken. Dit resulteerde medio mei in eindrapport met conclusies en aanbevelingen en in al ingezette vervolgstappen. Staccato ziet dat er als volgt uit.

- Behoeft is aan het behoud van het huidige samenwerkingsverband voor de komende vijf jaar. De trekkersrol van de provincie Gelderland blijft zeer wenselijk.
- Constante aandacht van de provincie Gelderland voor het Pact is essentieel (geld en uren) voor het behoud van de Waterlinie.
- Het behouden van de ambtelijke werkgroep en beschikbaar stellen van de benodigde capaciteit voor deze samenwerking blijft essentieel van belang, alsmede de eigen jaarlijkse financiële bijdrage om de projecten en activiteiten van het Pact mogelijk te kunnen maken. Capaciteit en middelen staan echter onder druk, bestuurlijke aandacht nodig.
- Bestuurlijke samenwerking blijft belangrijk in de rol van ambassadeurs in de regio's (uitdragen en verbinden) en bij het nemen van besluiten bij complexe maatschappelijke vraagstukken.

## Verwachte vervolgstappen

Op initiatief van de onderzoeksgroep is voorgesteld om concreet inzichtelijk te maken hoe de structuren van de samenwerking er uitzien. Dit wordt gedaan door het gesprek te blijven aangaan over de samenwerking en grip krijgen op de grijze gebieden in de taken, rollen en verwachtingen. In de vorm van een visualisatie (stroomdiagram) wil de onderzoeksgroep de structuur van de samenwerking inzichtelijk maken. Daarnaast willen ze op bestuurlijk niveau het gesprek aangaan over hoe de samenwerking verloopt en wat er nodig is in de toekomst.

## DERDE CASUS

# DE REGIO ARNHEM-NIJMEGEN





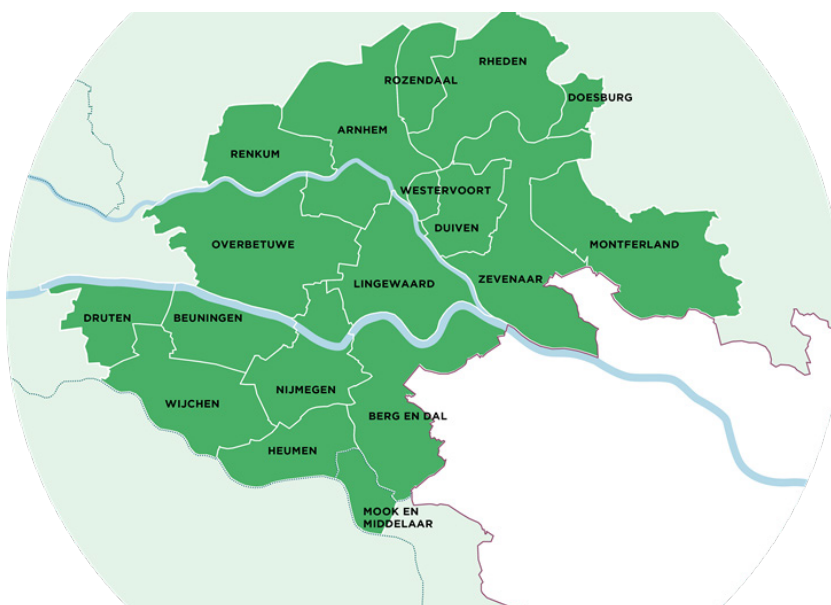
## Samenwerking

Achttien gemeenten van de Regio Arnhem-Nijmegen, The Economic Board, de Groene Metropoolregio en provincie Gelderland

## Context

De samenwerking in de regio Arnhem-Nijmegen tussen de gezamenlijke gemeenten, The Economic Board en de Provincie Gelderland kent een langjarige traditie. Met de start van de Groene Metropoolregio op 1 januari 2021, als opvolger van het Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem-Nijmegen (GOAN), kreeg deze samenwerking een nieuwe impuls en nieuw elan.

Afbeelding 1: De achttien gemeenten van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen



De achttien gemeenten van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, provincie Gelderland en The Economic Board willen de kracht van de regio beter benutten. De partijen hebben een Bestuursakkoord en een Investeringsagenda opgesteld, waarmee zij zich langdurig inzetten om de regio te versterken.

Vanuit de regio is het voorstel gedaan om het proces van de totstandkoming van het Bestuursakkoord en de gezamenlijke Investeringsagenda van Groene Metropoolregio, The Economic Board en de Provincie Gelderland als casus voor te dragen voor het onderzoek Partners van Gelderland. De casus die binnen de regio Arnhem-Nijmegen onderzocht wordt gaat over het versterken van de relatie met en het verbeteren van het samenspel tussen provincie en partners. De Groene Metropoolregio bestaat echter nog maar kort. Toch is het zinvol om terug te kijken op hoe de samenwerking in het verleden is verlopen, welke beelden en ervaringen hierover leven bij betrokkenen en daarbij in te zoomen op de totstandkoming van het Bestuursakkoord en de Investeringsagenda. Daarnaast wordt er opgehaald welke verwachtingen en kansen betrokkenen zien om de samenwerking in de toekomst te verbeteren. Concreet gaat het dan over zaken als een gezamenlijke ambitie, wederkerigheid en gelijkwaardigheid in de relatie en onderling vertrouwen.

## Vraagstelling

Hoe kunnen de provincie, de achttien gemeenten van de Groene Metropoolregio en The Economic Board de samenwerking verder versterken? Wat is er nodig om als netwerk goed te kunnen samenwerken?

## Procesverloop tot nu toe

Vanuit de regio en de daarbij aangesloten gemeenten is een onderzoeksgroep samengesteld die verantwoordelijk is voor de opzet en uitvoering van het onderzoek. Deze bestaat uit medewerkers van de gemeenten: Duiven/Westervoort, Arnhem, Berg en Dal, Lingewaard, Renkum en de Provincie Gelderland. Met de onderzoeksgroep heeft er een verkenning plaatsgevonden naar de voorgestelde thema's: de relatie met de Provincie versterken en samenspel op basis van vertrouwen.

In de *oriëntatiefase* zijn de elementen besproken die volgens de onderzoeksgroep aan de orde moeten komen in het onderzoek: hoe partners op dit moment aankijken tegen de samenwerking, wat zijn verwachtingen, wat verstaan we onder vertrouwen, wat er nodig is voor vruchtbare samenwerking naar de toekomst en wat betekent dit voor het lerend vermogen? We beschouwen de regio Arnhem-Nijmegen daarbij als een netwerksamenwerking. Maatschappelijke opgaven worden immers niet gerealiseerd vanuit de eigen organisatie, maar in bredere arrangementen waarin naast de overheid andere partners kunnen participeren en er wordt samengewerkt vanuit gelijkwaardigheid.

De oriëntatiefase is afgerond met het opstellen van een definitieve vraagstelling, die gericht is op verdere doorontwikkeling van de samenwerking, bijdraagt aan de verdere uitbouw van wat tot nu toe bereikt is en daarmee recht doet aan het karakter van de werkwijze van het onderzoek Partners van Gelderland.

Na de oriëntatiefase zijn we gestart met de diagnosefase.

De vraag die in de *diagnosefase* centraal staat is: *Welk beeld hebben partners van de samenwerking, verleden-heden-toekomst? Welke ontwikkelmogelijkheden zien zij?*

Het doel van de diagnosefase is het inzichtelijk maken welke beelden over het verleden en verwachtingen er ten aanzien van de toekomst leven over de samenwerking onder partners. Het resultaat is inzicht in ontwikkelmogelijkheden. De diagnosefase hanteert hiermee een evaluerende en ontwikkelingsgerichte insteek.

### Eerste resultaten online surveyonderzoek

We stelden aan alle veertig deelnemers de vraag: *“Hoe tevreden bent u over de huidige samenwerking tussen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, de Provincie en The Economic Board? Wat gaat goed en geeft energie?”* Over het algemeen zijn deelnemers tevreden over de huidige samenwerking. Men waardeert het feit dat het Bestuursakkoord er ligt en dat er gezamenlijke opgaven gedefinieerd zijn. Verder komt naar voren dat er nu meer gelijkwaardigheid is dan voorheen in de samenwerking met de provincie en tussen de gemeenten onderling. Deelnemers zijn vooral positief over het feit dat kleine gemeenten nu hun stem kunnen laten horen. Alle samenwerkingspartners zijn even betrokken, en dat geeft energie – zo komt meerdere malen terug.



We stelden verder de vraag "Wat gaat er volgens u minder goed in de samenwerking tussen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, de Provincie en The Economic Board? Wat zou u graag willen veranderen?" Uit de antwoorden die gegeven zijn wordt duidelijk dat de samenwerking op de schaal van de regio Arnhem-Nijmegen nog in ontwikkeling is. Niet vreemd, zo wordt door meerdere deelnemers expliciet aangegeven, deze samenwerking is immers nog pril. Een enkeling geeft aan nog te weinig slagkracht te ervaren van de Groene Metropoolregio.

### **Expertmeeting**

In juni staat een bijeenkomst (focusgroep) gepland waarin er met partners, die betrokken zijn geweest bij de oprichting van de versterkte regionale samenwerking en de totstandkoming van het Bestuursakkoord en de Investeringsagenda, gericht wordt teruggekeken op het proces en samenwerking van de totstandkoming van de agenda. Focus van de bijeenkomst: hoe wordt er teruggekeken op de samenwerking, wat zijn factoren die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de agenda, wat kunnen we hiervan leren voor de toekomst? Opbrengst: beeld van ervaringen, factoren en ontwikkelmogelijkheden.

### **Opbrengsten delen**

De opbrengsten (beeld en ervaringen van de samenwerking en ontwikkelmogelijkheden) uit de diagnosefase delen met betrokkenen in een compacte tussenrapportage. Deze rapportage moet inzichtelijk maken wat er volgens betrokkenen al goed gaat in de samenwerking, en wat er nog versterkt/verbeterd kan worden. Op zowel organisatorisch en financieel gebied als op de onderlinge relatie waarop de samenwerking gebouwd is (dit omvat aspecten als: vertrouwen, communicatie, wederkerigheid, cultuur, patronen e.d.).

## **Verwachte vervolgstappen**

Na de diagnosefase volgt de *ontwerpfase*. Deze staat voor zomer-najaar van 2022 gepland. In deze fase zullen op basis van een praktijkcasus (een opgave) Groene Metropoolregio verbeterkansen ontworpen worden voor de samenwerking in de toekomst. In de ontwerpfase gaan we gericht aan de slag met ontwikkelmogelijkheden in de samenwerking. Het doel hiervan is inzicht in wat het netwerk nodig heeft om de samenwerking verder te versterken en het ontwerpen van verbeteracties.

### **Ontwerpsessies**

Als (voorlopig) 'sluitstuk' van het project wordt een tweetal ontwerpsessies rondom een opgave van Groene Metropoolregio georganiseerd. In deze sessies ligt de focus op het bedenken en toepassen van verbetermogelijkheden in de samenwerking. Deze verbetermogelijkheden zijn gericht op het in kaart brengen van handelingsmogelijkheden met betrekking tot repertoire en rollen. Er is aandacht voor reflectie op onderlinge verhoudingen.

De verwachte opbrengst is: inzicht in en toepassen van verbetermogelijkheden, verandering in de samenwerking op gang brengen aan de hand van een concrete praktijkcasus.

Na afloop van de ontwerpsessies wordt er een eindrapportage met conclusies en aanbevelingen opgesteld.

## VIERDE CASUS

# ACHTERHOEK – EUREGIO – PROVINCIE





## Samenwerking

EUREGIO (Gronau), Regio Achterhoek en provincie Gelderland

### Context

In deze casus staat de samenwerking tussen de EUREGIO (Gronau), Regio Achterhoek en de provincie Gelderland centraal. Het is een bestuurlijke en ambtelijke samenwerking ten behoeve van de inwoners van de Achterhoek zodat die zo optimaal mogelijk kunnen profiteren van de mogelijkheden van de EUREGIO.

De Regio Achterhoek is een samenwerkingsverband van onder andere de zeven Achterhoekse gemeenten: Aalten, Bronckhorst, Berkelland, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. Er is een algemeen bestuur, met daarin de burgemeester van alle gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit een drietal burgermeesters.<sup>14</sup> Als het gaat om Duitse aangelegenheden en de EUREGIO, dan heeft elke gemeente een Duitslandcoördinator. Zij werken in regio Achterhoek ambtelijk onderling samen en met de provincie en de EUREGIO.

De EUREGIO is een Nederlands-Duitse publiekrechtelijke Gemeenschappelijke regeling met een speciale binationale structuur. Bij de EUREGIO zijn in totaal 129 gemeenten, steden, (Land-)Kreise en Waterschappen aangesloten. De zeven Achterhoekse gemeenten zijn alle lid. De provincie is geen lid en heeft voornamelijk een partnerrol, verleent subsidie en heeft bijvoorbeeld een toezichhoudende rol bij INTERREG-projecten.

Aan Duitse zijde beslaat de regio delen van de deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. Aan Nederlandse kant delen van de provincies Gelderland, Overijssel en Drenthe. In het Algemeen Bestuur (AB) zijn alle leden van de EUREGIO vertegenwoordigd. Het AB bestaat vooral uit burgemeesters en bestuurders. De EUREGIO-Raad is het hoogste politieke orgaan. De EUREGIO heeft een secretariaat met 45 medewerkers.<sup>15</sup>

### Vraagstelling

Hoe kunnen de provincie Gelderland en de Regio Achterhoek zo optimaal mogelijk profiteren van de samenwerking met de EUREGIO? Wat gaat er goed en wat kan er nog beter?

### Procesverloop tot nu toe

Vanuit de Regio Achterhoek hebben de Duitslandcoördinatoren, en medewerkers van de provincie Gelderland en de EUREGIO een onderzoeksgroep gevormd. Er zijn twee bijeenkomsten geweest met deze groep. Hierbij is ingegaan op wat goed gaat, wat beter kan en wat concrete oplossingen zouden zijn om de samenwerking te verbeteren. Na een voorspoedig begin van het onderzoek nam de voortgang af. Hierbij leek het dat de betrokken partijen toch minder overtuigd waren van de toegevoegde waarde van het onderzoek dan aan het begin en er bleken verschillende opvattingen over de aanpak van het onderzoek. Tijdens het onderzoek is veel op tafel gekomen over de achterliggende problematiek in de samenwerking en dat zijn gezien de vraagstelling relevante bevindingen. Echter, de achterliggende problematiek heeft het onderzoek naar de vraagstelling als

<sup>14</sup> <https://8rhk.nl/regio-achterhoek/?msclkid=4668601ed08f11ec91ec482779f29992>

<sup>15</sup> <https://www.euregio.eu/wie-we-zijn/organisatie/>

zodanig in de weg gezeten. Eind april was de conclusie van alle betrokkenen dat het geen zin had om verder te gaan met het onderzoek. Dit geldt temeer omdat de Achterhoek en de EUREGIO al afspraken hebben gemaakt over hoe ze in de toekomst tot een meer vruchtbare samenwerking kunnen komen.

## Verwachte vervolgstappen

In de bredere context van de omgang tussen provincie en de Regio Achterhoek ervaren partners aan beide kanten de relatie als doorgaans goed. Toch kunnen de opgedane ervaringen in het onderzoek leerzaam zijn voor de onderlinge samenwerking in de Regio Achterhoek en vanuit de Regio Achterhoek met de provincie, maar ook voor de andere casuïstieken die in dit onderzoek participeren. Het wordt zowel van de kant van 'Partners van Gelderland' als van de kant van de Achterhoek op prijs gesteld om het onderzoek een vervolg te geven in de vorm van een reflectiebijeenkomst waarin de vraag aan de orde komt hoe in bredere zin de relatie tussen de regio Achterhoek en de provincie wordt ervaren. Als onderdeel daarvan kan de vraag aan de orde komen wat de provincie kan bijdragen aan de gemaakte afspraken tussen de Achterhoek en de EUREGIO, dus hoe alle drie elkaar onderling kunnen versterken.

## VIJFDE CASUS

# REGIO ZWOLLE

Foto: Zicht op Oldebroek – Henri van der Beek



## Samenwerking

Gemeenten Hattem, Heerde, Oldebroek, Elburg en Nunspeet (Kop van de Veluwe), Regio Zwolle en provincie Gelderland.

## Context

Regio Zwolle is een samenwerkingsverband van 22 gemeenten en 4 provincies. Vijf Gelderse gemeenten in de kop van de Veluwe vormen onderdeel van dit samenwerkingsverband. In Regio Zwolle wordt er bestuurlijk en ambtelijk samen gewerkt op basis van regionale opgaven (Economie, Menselijk kapitaal, Leefomgeving, Bereikbaarheid en Energie) in een netwerk van ondernemers, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties.

In 2019 is de Investeringsagenda voor de Kop van de Veluwe opgesteld. Met deze agenda wil men de samenwerking tussen de vijf Gelderse gemeenten, de provincie Gelderland, de Regio Zwolle en de ondernemers en onderwijsinstellingen te intensiveren.<sup>16</sup> Nu deze samenwerking enkele jaren loopt vonden partners het tijd om deze te herijken, zowel op inhoud als op de wijze van samenwerken. Op de inhoud is met name de woningbouwopgave (en daarmee verwante uitdagingen, zoals mobiliteit en stikstof) een 'nieuw' element. Qua wijze van samenwerken zoeken partners antwoord op de vraag hoe dat het beste te doen om in gezamenlijkheid brede maatschappelijke opgaven succesvol op te kunnen pakken. In 2022 is gestart met het opstellen van een Investeringsagenda 2.0 waarin zowel de geactualiseerde inhoud als werkwijze wordt voorgelegd aan de partners.

## Vraagstelling

Hoe moeten we samenwerken om in gezamenlijkheid brede maatschappelijke opgaven succesvol op te kunnen pakken?

## Procesverloop tot nu toe

Nadat de onderzoeksgroep is samengesteld heeft deze zich eerste georiënteerd op welk vraagstuk het meest voor de hand lag om te onderzoeken. De inhoudelijke herijking van de Investeringsagenda was al in volle gang, onder andere door het uitvoeren van een Gebiedsverkenning (LINK). De onderzoeksgroep besloot daarom in haar onderzoek te focussen op de werkwijze (de 'hoe-vraag') van de samenwerking Kop van de Veluwe-partners. We constateerden uit eerste gesprekken dat er op onderdelen sprake was van 'onduidelijkheid', bijvoorbeeld rond besluitvormingsprocessen. Door gebruik te maken van de zogeheten 'Common-Eye Model'<sup>17</sup> heeft de onderzoeksgroep langs vijf thema's (Ambities, Belangen, Proces, Organisatie en Relatie) de samenwerkingspartners bevraagd. Dat is in eerste instantie gebeurd met een vragenlijst, waarvan de resultaten vervolgens in groepsverband zijn besproken en nader geduid.

## Verwachte vervolgstappen

De resultaten van de groeps gesprekken moeten leiden tot aanbevelingen over de werkwijze van samenwerken. Deze aanbevelingen worden onder andere verwerkt in de organisatie-paragraaf van de Investeringsagenda 2.0.

<sup>16</sup> Investeringsagenda Kop van de Veluwe: gebiedsgerichte samenwerking en uitvoeringskracht in de kop van de Veluwe voor de regio Zwolle agenda 2020-2024

<sup>17</sup> Het zogeheten Common-Eye Model verwijst naar een visie op samenwerken tussen organisaties en hoe hieraan te werken, beschreven in E. Kaats en W. Opheij (2014) *Leren samenwerken tussen Organisaties*. Deventer.



# BIJLAGE 1: AANLEIDING EN METHODIEK

## Aanleiding

In het najaar van 2018 voerde de Commissie Bestuurskracht provincie Gelderland, onder voorzitterschap van Helmi Huijbregts-Schiedon, gesprekken met vele partners van de provincie Gelderland over de onderlinge bestuurlijke omgang. Het eindrapport leverde drie strategische opgaven op: wederkerigheid, een opener bestuurscultuur en een breder repertoire in rollen en instrumenten. Rode draden in die gesprekken waren dat partners meer van de provincie verwachtten, maar ervoeren dat de provincie te veel ‘in de eigen schulp’ bleef; met andere woorden, te strak in haar klassieke rol bleef zitten. Partners verlangden naar een meer wederkerige opstelling van de provincie: samen werken aan maatschappelijke opgaven en daarin kansen pakken.

Veel partners toonden wel hun waardering voor het initiatief van de provincie om haar eigen bestuurskracht tegen het licht te houden. Met het onderzoek Partners van Gelderland zal er onderzocht worden hoe de samenwerking met de partners momenteel verloopt, welke vooruitgang er gezamenlijk bereikt is ten aanzien van de bovenstaande opgaven en suggesties, en waar de kansen liggen om de samenwerking verder te ontwikkelen. De provincie neemt hierbij het initiatief en faciliteert het project, maar zal als deelnemer aan het onderzoek gedurende de uitvoering ervan dezelfde positie innemen als haar partners. Partners van Gelderland is geen tweede bestuurskrachtonderzoek van de provincie, maar een onderzoek naar wederkerige samenwerking onder de provincie en haar partners. Van een herhaling van de gespreksronde die twee jaar geleden heeft plaatsgevonden werd door de meeste betrokkenen te weinig meerwaarde verwacht. Om die reden is gezocht naar een vorm die het veranderproces een nieuwe impuls kan geven, minder het karakter heeft van een ‘tussentijdse meting’ en juist ontwikkelingsgericht bijdraagt aan de verdere uitbouw van wat tot nu toe bereikt is.

## Participatief actieonderzoek

De gedachte bij Partners van Gelderland was dat niet ‘een commissie’, maar de provincie en partners zoveel mogelijk zelf zouden onderzoeken hoe het nu gesteld is met de onderlinge omgangsvormen en hoe men hier samen vooruitgang in zou kunnen boeken.

Er is gekozen voor deze methode van ‘participatief actieonderzoek’ vanwege de volgende redenen:

1. Het concreet in de dagelijkse uitvoerings- en bestuurspraktijk vormgeven aan wederkerig bestuur wordt gecombineerd met zicht op de voortgang ervan doordat degenen die het met elkaar moeten doen ‘mede-eigenaren’ en ‘mede-onderzoekers’ van het – gezamenlijk – proces worden.
2. De drieslag wederkerigheid, opener bestuurscultuur en repertoire in rollen wordt ermee bij de partners van de provincie onder de aandacht gebracht. Daarmee wordt hun eigen rol in de gewenste veranderingen manifester en concreter en ontstaat een beter zicht op wat partners over en weer van elkaar nodig hebben, bestuurlijk en ambtelijk (ofwel ‘op de werkvloer’, ‘in de dagelijkse omgang’).

3. Door niet éénmalig, maar terugkerend de relatie in nieuwe projecten onder de loep te nemen, komen provincie en partners terecht in een proces van 'steeds beter en sterker worden in wederkerigheid, opener bestuurscultuur en repertoire in rollen' en reflectie op de onderlinge verhoudingen.
4. Door het betrekken van een kennispartner als actie- en ontwerpgericht onderzoeker(s) is er een partij die kan optreden als aanjager en 'critical friend' tussen de partners.

De onderzoeksgroepen hebben vervolgens de vrijheid gekregen om zelf te bepalen hoe zij hun onderzoek wilden inrichten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het opstellen en versturen van een enquête, het interviewen van bestuurders en ambtenaren of een brainstormsessie met deelnemers van de samenwerking. Onder begeleiding van de HAN is er gekeken naar welke methodiek het beste aansloot op de onderzoeksvragen, en wat qua haalbaarheid (is er genoeg tijd en menskracht?) de meest realistische onderzoeksmogelijkheden waren.

# BIJLAGE 2: BEGELEIDINGSGROEP, KERNGROEP, ONDERZOEKSGROEPEN

## Begeleidingsgroep

De begeleidingsgroep bestaat uit Helmi Huijbregts-Schiedon (voorzitter), René Verhulst, Arne van Hout en Katinka Oldenburger-Top. Zij participeren allen op persoonlijke titel.

Frans de Vijlder (Emeritus HAN-lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties) heeft in de rol van moderator deelgenomen aan de vergaderingen van de begeleidingsgroep. Mitchell Kortboyer is de secretaris van de begeleidingsgroep.

### *Taken*

- Instemming geven aan het proces en aan de keuze van de te onderzoeken casuïstiek;
- Bestuurlijk klankbord voor de onderzoekers;
- Bewaking van de voortgang;
- Vaststelling en aanbieding eindrapport aan initiatiefnemer provincie en deelnemende partijen.

## Kerngroep onderzoek

De kerngroep onderzoek bestaat uit Frans de Vijlder (Hoofdonderzoeker), Wenne Bergman en Korrie Melis (Senior onderzoekers HAN), Myriam Bergervoet, Sjoerd van der Meer/Renée van Os, Anya van Beek, Claudia ter Veen, Ron Theunissen/Jenneke Hollebrandse (Trekken van de onderzoeksgroepen). Mitchell Kortboyer is de secretaris van de kerngroep.

### *Taken*

- Opstellen van een analysekader voor de vergelijkende analyse van de vijf casussen;
- Bewaken van voldoende voortgang;
- Onderlinge afstemming, consultatie, onderkennen en oplossen van knelpunten in het onderzoeksproces;
- Vergelijkende analyse van de deelprojecten, opsporen van patronen en verschillen;
- Tussentijdse en eindrapportage aan de bestuurlijke begeleidingsgroep.

## Onderzoeksgroepen

*Taken van alle onderzoeksgroepen*

- Uitvoeren van het onderzoek (per casus)
- Vertegenwoordiging van de Partners in het onderzoekstraject
- Rapportages per casus

### **Veluwe op 1<sup>8</sup>**

Cynthia Hubner (provincie Gelderland), Sietske Beiboer (provincie Gelderland) en Marcel Koghee (provincie Gelderland).

Na het onderzoek is er door de volgende groep gereflecteerd op het onderzoek rond thema 1: Willem Bijleveld (VeluweBoard), Luc Berris (VeluweBoard), Peter van 't Hoog (provincie Gelderland), Jan Markink (provincie Gelderland), René Groen (gemeente Ede), Willem Wieseman (provincie Gelderland), Richard Moolenaar (provincie Gelderland), Floris Gerritsen (gemeente Ede), Matthijs Bouwman (gemeente Ede), Bas Nijenhuis (provincie Gelderland), Jenneke Hollebrandse (provincie Gelderland) en Ron Theunissen (provincie Gelderland).

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Anya van Beek (provincie Gelderland), Lotte Rippen (Staatsbosbeheer), Sander Booms (gemeente Culemborg) en Daan Willems (Waterschap Rivierenland).

*HAN-begeleider:* Korrie Melis

### **Regio Arnhem-Nijmegen**

Sjoerd van der Meer (gemeente Renkum), Renée van Os (gemeente Arnhem), Walter van der Veen (1stroom), Marc Wijnen (gemeente Berg en Dal), Karolijn van Ginneken (gemeente Lingewaard), Renée van Os (gemeente Arnhem) en Babine Scholten (provincie Gelderland).

*HAN-begeleider:* Wenne Bergman

### **Achterhoek-EUREGIO-Provincie**

Myriam Bergervoet (gemeente Oude IJsselstreek), Alexandra Arens (gemeente Aalten), Han Teunissen (gemeente Doetinchem), Colin Rijmers (gemeente Bronckhorst), Winny Scheringa (gemeente Bronckhorst), Bernou Wagenaar (gemeente Oost Gelre), Nicky Eppich (gemeente Winterswijk), Katharina Kampmann (provincie Gelderland), Gerd Reuter (EUREGIO) en Dinand de Jong (EUREGIO).

*HAN-begeleider:* Korrie Melis

### **Regio Zwolle**

Claudia ter Veen (gemeente Hattem), Ellard de Vries (gemeente Hattem), Willem Wieseman (provincie Gelderland), Jean Paul Lamers (gemeente Elburg), Marieke Tangenberg (gemeente Oldebroek) en Daniël van der Weerd (gemeente Hattem).

*HAN-begeleider:* Wenne Bergman

---

18 In dit project heeft geen begeleiding vanuit de HAN plaatsgevonden, wel participatie in de kerngroep onderzoek.

# BIJLAGE 3: CASUSSELECTIE

In dit onderzoek stonden vijf casussen centraal. Deze casussen zijn door de begeleidingsgroep geselecteerd, op basis van de onderstaande criteria:

- diversiteit in onderwerpen
- regionale spreiding
- spreiding over (soorten) partners van de provincie
- rolbetrokkenheid van zowel de bestuurlijke als de ambtelijke lagen
- overzienbare omvang (in enkele maanden zinvol te onderzoeken)
- verscheidenheid aan soorten vraagstukken/provincietaken met inbegrip van de uitvoering
- ambitie bij partners om met elkaar verder/tot een doorbraak te komen
- ten minste één artikel 217a-onderzoek.

Bij de opdrachtverlening aan de HAN is er afgesproken dat Veluwe op 1 als 217a onderzoek onderdeel uit zou maken van Partners van Gelderland. Voor de andere vier casussen heeft de begeleidingsgroep suggesties voor casussen opgehaald bij de partners. Dit gebeurde middels de oproep van de commissaris van de Koning op 7 juni 2021 aan alle Gelderse gemeenten, regio's en waterschappen. Dit resulteerde in twaalf reacties, waarin vierentwintig suggesties zijn gedaan. Deze suggesties zijn teruggebracht naar een short list van acht potentiële casussen waarover meer informatie is opgezocht en waarbij de hoofdonderzoeker verkennende gesprekken heeft gevoerd met de indieners. Daarnaast is er gepeild of er animo was onder de andere betrokkenen van het samenwerkingsverband om te participeren in dit onderzoek. De begeleidingsgroep heeft uiteindelijk gekozen voor:

- de samenwerking tussen de Regio Achterhoek, provincie Gelderland en de EUREGIO;
- de samenwerking tussen de Groene Metropoolregio, de gemeenten uit de regio Arnhem-Nijmegen, provincie Gelderland en The Economic Board;
- de samenwerking tussen de Kop van de Veluwe, provincie Gelderland en Regio Zwolle;
- de samenwerking in het Pact van Loevestein, als onderdeel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

# COLOFON

## **Partners van Gelderland**

*De staat en versterking van de bestuurskracht van Gelderland*

Deze publicatie is onder verantwoordelijkheid van HAN\_University of Applied Sciences geschreven in nauwe interactie met de kerngroep onderzoek en de onafhankelijke bestuurlijke begeleidingsgroep 'Partners van Gelderland'.

## **HAN-onderzoekers:**

Frans de Vijlder (hoofdonderzoeker), Wenne Bergman, Korrie Melis.

## **Overige leden kerngroep onderzoek:**

Myriam Bergervoet, Anya van Beek-Korotkova, Sjoerd van der Meer/  
Renée van Os, Ron Theunissen/Jenneke Hollebrandse, Claudia ter Veen.

## **Onafhankelijke bestuurlijke begeleidingsgroep:**

Helmi Huijbregts-Schiedon (voorzitter), Arne van Hout, Katinka Oldenburger-Top, René Verhulst.

## **Onafhankelijk secretaris Partners van Gelderland:**

Mitchell Kortboyer.

## **Vormgeving en Druk:**

Univorm

## **Communicatie:**

George Meurders

## **Partners van Gelderland**

Meer over Partners van Gelderland: [www.partnersvangelderland.nl](http://www.partnersvangelderland.nl)

Correspondentie: [partnersvan@gelderland.nl](mailto:partnersvan@gelderland.nl)











**HAN\_ UNIVERSITY  
OF APPLIED SCIENCES**

