

# VERKENNING SAMENWERKINGS- RELATIES

Sector Onderzoek  
& Informatie

Augustus 2020

Sanne Faessen & Jolijn den Bouwmeester  
Sector Onderzoek & Informatie, Directie Beleid

## Inhoudsopgave Verkenning Samenwerkingsrelaties

1. Samenvatting .....	4
2. Inleiding .....	6
Aanleiding.....	6
Doel .....	7
Onderzoeksvragen.....	7
Afbakening .....	7
Onderzoeksaanpak.....	8
Leeswijzer .....	8
3. Perspectieven op samenwerkingsrelaties .....	10
Welke samenwerkingsvormen met beperkt juridische binding worden gehanteerd door de provincie?.....	10
Hoe onderscheiden de samenwerkingsvormen zich?.....	10
Sturingsparadigma's.....	15
Kijken naar samenwerking vanuit het perspectief van warm en koud organiseren .....	17
Kijken naar samenwerking vanuit de drie essentiële pijlers structuur, individu en weefsel .....	18
4. Profiel Onderzoekscasussen .....	21
Profiel De Kop Werkt!.....	21
Profiel Kennemerlijn .....	23
Profiel Oostelijke Vechtplassen .....	25
Terugkerende thema's in de drie onderzochte casussen.....	26
5. De lens van warm en koud organiseren .....	28
Warm en koud organiseren .....	28
Energie.....	29
6. De lens van werkende samenwerking.....	31
Structuur.....	31
Individen.....	32
Weefsel .....	34
7. Reflectie op de provincie in samenwerkingsrelaties.....	36
Rol of taak provincie.....	36
Uitvoering .....	37
Interne werkwijze .....	38
8. Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen.....	40
Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden en samenstelling begeleidingsgroep.....	45
Bijlage 2. Lijst van geraadpleegde documenten .....	46
Bijlage 3. Leeswijzer Perspectieven op Samenwerking .....	47
Bijlage 4. Routekaart naar werkende samenwerking .....	50

# 1. Samenvatting verkenning samenwerkingsrelaties

## Aanleiding

De veranderende wereld zorgt voor maatschappelijke opgaven met een grote complexiteit. Deze opgaven vragen om een samenwerking tussen overheid en maatschappij, waarbij de verschillende overheidslagen zowel met elkaar als andere partners samenwerken. Dat stelt andere eisen aan de provinciale organisatie. Onder de noemer Samen Noord-Holland is een visie gemaakt hoe wij werken in 2025 en hoe dat te realiseren. De kernwaarden die daarbij horen: zelfbewust, ruimte, van buiten naar binnen en samen passen bij samenwerking. Samenwerking kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Binnen de provinciale organisatie is behoefte ontstaan aan inzichten over samenwerkingsrelaties.

## Doel en uitvoering verkenning

Deze verkenning heeft tot doel om inzichten over samenwerkingsrelaties op te halen. De handvatten over samenwerkingsrelaties uit deze verkenning zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan de verdere professionalisering van de provinciale organisatie. Daartoe is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die hebben geleid tot de volgende hoofdvraag: **Hoe kan de organisatie zich verder professionaliseren bij het inrichten van samenwerkingsrelaties?** De bevindingen in deze verkenning zijn behalve op interviews (30) ook gebaseerd op literatuuronderzoek, casus onderzoek, documentenonderzoek, gesprekken met de begeleidingscommissie en een aantal 'voelsprietgesprekken' van betrokkenen uit de organisatie (6).

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is er gekeken naar de verschillende **I. samenwerkingsvormen** die door de provincie gehanteerd worden en hoe deze worden ingezet. Daarnaast worden de theoretische perspectieven van **II. koud en warm organiseren** en **III. werkende samenwerking** geïntroduceerd en gebruikt als lens voor de verdere verkenning. Verder worden er een drietal casussen; **De Kop werkt!**, **Kennemerlijn** en **Oostelijke Vechtplassen** beschreven en uitgewerkt om van te leren en te reflecteren op de provincie in samenwerkingsrelaties.

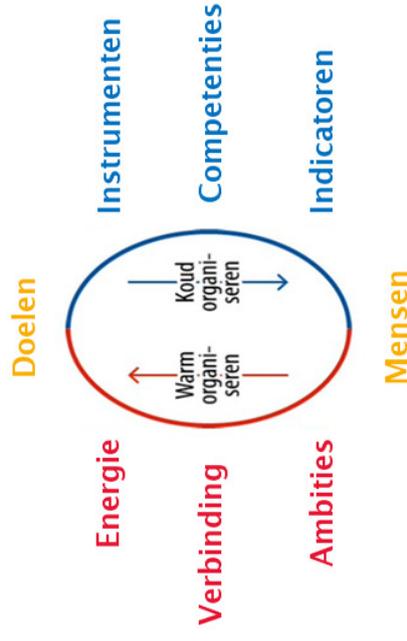
## I. Samenwerkingsvormen

De volgende samenwerkingsvormen zonder sterke juridische binding komen het meest voor binnen de organisatie:

- **samenwerkingsovereenkomsten;**
- **samenwerkingsprogramma's;**
- **bestuursovereenkomsten;**
- **convenanten;**
- **intentieverklaringen;**
- **manifesten;**
- **deals;**
- **platformen;**
- **gezamenlijke visies of perspectieven;**
- **tafels;**
- **dialogen;**
- **akkoorden;**
- **pacten.**

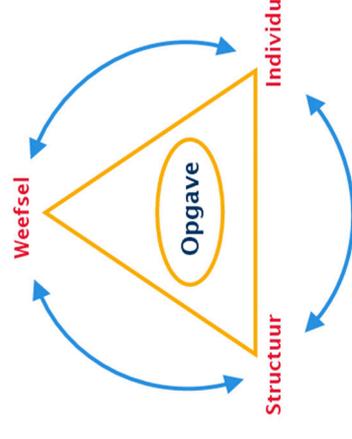
## II. koud en warm organiseren

Bij de totstandkoming van een succesvolle nieuwe samenwerking wisselen de processen van het warm en koud organiseren zich volgens deze theorie af. Warm organiseren start bij mensen die elkaar vinden en energie genereren om aan de slag te gaan. Bij koud organiseren zijn doelen het vertrekpunt. Beide hebben elkaar nodig om tot een goed eindresultaat te komen.



## III. werkende samenwerking

Een samenwerking en de totstandkoming daarvan kan ook bekijken worden aan de hand van drie pijlers en de samenwerking daartussen. De pijlers zijn: **structuur, rol van individuen en het weefsel van samenwerking.** Samenwerkingsverbanden kunnen verschillende invullingen van deze drie elementen bevatten. De wisselwerking tussen de pijlers kan positief en negatief zijn. Een structuur kan samenwerking in de weg staan en weefsel kan ervoor zorgen dat partijen juist wel of niet tot samenwerking weten te komen.



## Aanbevelingen

Deze aanbevelingen zijn gericht op de verdere professionalisering van de organisatie bij het inrichten van samenwerkingsrelaties.

- I. Wordt professioneler met het inzetten van **samenwerkingsvormen**.
- II. Vervlecht **warm en koud organiseren** in de ambtelijke organisatie.
- III. Hanteer **'weefsel'** als leidend principe bij het aangaan van samenwerkingsrelaties.
- IV. **Borg** de uitvoering in samenwerkingsrelaties.

Aanvullende aanbevelingen met richtingen om de uitdagingen waar de organisatie voor staat op te pakken. De precieze invulling van deze voorstellen vallen buiten de scope van deze verkenning.

- V. Experimenteer met Pilot Samenwerkingslab als vervolg op het Instrumentenlab
- VI. Laat de inzichten uit deze verkenning neerslaan in de *Communities of Practice*, Proces-, Programma-, en Projectmanagement.
- VII. Besteed expliciet aandacht aan samenwerking in 'het goede gesprek'.

### I. Samenwerkingsvormen

Vaak wordt een vorm gekozen op basis van eerdere positieve ervaringen, maar niet op basis van een afweging van het hele palet aan mogelijke vormen in het licht van context en proces. Bij het kiezen van een samenwerkingsvorm is het wenselijk om niet onnodig te juridificeren. Daarnaast verdient het aanbeveling om alle opties met bijbehorende risico's voor te leggen aan beslissers. Twee basiscondities zijn belangrijk voor het ontstaan van samenwerking:

- 1- **Urgentie** als katalysator voor het bij elkaar brengen van partijen rondom een opgaven;
- 2- **Opstelling** als partner, de provincie moet zich echt als partner opstellen en niet het veld in gaan met de oplossing vanuit inhoud, noch vanuit vorm al bij zich.

### II. Warm en koud organiseren

Het warm en koud organiseren wordt nog onvoldoende afgewisseld binnen samenwerkingsrelaties. Door het beter vervlechten van warm en koud organiseren kunnen samenwerkingsinitiatieven in een positieve spiraal terecht komen waarbij beide manieren van organiseren tijdig bij elkaar komen of worden afgewisseld. Dat zorgt ervoor dat de energie in de samenwerking blijft én dat er genoeg aandacht is voor structuur en voortgang.

### III. Weefsel

**Met weefsel wordt een gedeelde manier van denken, doen en voelen bedoeld.** Als er weefsel is binnen de samenwerking, is er een eigen identiteit, een manier van denken en doen, los van de identiteit van de samenwerkende partijen ontstaan. Binnen dit weefsel vertrouwen partijen elkaar en weten wat ze aan elkaar hebben. Het ontstaan van weefsel kost tijd en vraagt bijzondere vaardigheden, commitment en doorzettingsvermogen van de individuen betrokken bij samenwerking. Daar is soms te weinig oog voor bij de provincie, een samenwerkingsrelatie wordt niet gezien als resultaat. Dit is in strijd met de tijd en commitment die samenwerking vraagt. De aanbeveling is om weefsel explicieter als leidend principe te hanteren binnen de organisatie.

### IV. Borging

Om een ambitie voor een maatschappelijke opgave te borgen kan de provincie een aantal zaken beter doen.

- 1- Maak goed onderscheid tussen de processen van visievorming en uitvoering in samenwerking. Beide processen vragen iets anders.

- 2- Draag zorg voor een soepele overgang van visie naar uitvoering. Dat betekent ook expliciet oog hebben voor de mechanismen die uitvoering borgen bij de inrichting van een samenwerkingsvorm. Van de individuen betrokken bij de uitvoering vraagt het om de gezamenlijke opgave in beeld te blijven houden.

- 3- De provincie kan overwegen om soms zelf een rol in de uitvoering op te pakken of daaraan bij te dragen als dit in de praktijk stukt.

## 2. Inleiding

### Aanleiding

*“De besluitvorming en uitoefening van overheidsmacht zijn (...) steeds minder als hiërarchische piramide van bevoegdheden en verantwoordelijkheden georganiseerd, maar meer als netwerk en systeem. (...) Overheden zijn daarmee acteurs in een systeem geworden, in plaats van autonome entiteiten. Het is uitdrukking van een werkelijkheid waarin verwevenheid en afhankelijkheid toenemen.”<sup>1</sup>*

De maatschappelijke opgaven van de laatste jaren kenmerken zich door een grote complexiteit en vragen om een samenwerking tussen overheid en maatschappij. Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als overheid samenwerken met partners, maar ook met elkaar.<sup>2</sup> De perspectieven van de rechtmatige en presterende overheid zijn niet langer alleen toereikend. De provincie zal zich verder moeten ontwikkelen binnen het perspectief van de netwerkende en responsieve overheid.<sup>3</sup> Dat vraagt een andere werkwijze naast de werkwijzen die de provincie van oudsher gewend is.

Ook in het huidige coalitieakkoord wordt het belang van nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking benoemd:

*“Democratische waarden vormen het hart van onze samenleving en vragen een integer, transparant en inclusief openbaar bestuur. Een eigentijds bestuur waarbij iedereen gehoord wordt en zijn inbreng kan leveren. Samenwerking met onze partners – overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners – is dus vanzelfsprekend. Immers, alle provinciale opgaven raken meerdere beleidsvelden en kennen vele betrokkenen. Bovendien vragen maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving, zoals de invoering van de Omgevingswet, om nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking. De rol die de provincie speelt kan per vraagstuk verschillen.”<sup>4</sup>*

“Samen” is ook het uitgangspunt in het uitwerken van de opgaves uit de provinciale omgevingsvisie, die in 2018 is vastgesteld. De provincie geeft aan vaker in te willen zetten op een manier van sturen die past bij een netwerkende- en responsieve overheid. Daarbij kiest zij voor de rol als partner of bemiddelaar met instrumenten als convenanten, kennisoverdracht, (interbestuurlijke) programma's of co-creatie. De maatschappij weet zich daarnaast steeds beter te organiseren en komt zelf ook met initiatieven en ideeën. Partijen zijn niet meer alleen langs traditionele wegen verenigd. Er is sprake van een maatschappelijke verandering waarin logischerwijs een andere rol van de overheid gevraagd wordt.

De veranderende wereld stelt ook andere eisen aan de provinciale organisatie. Onder de noemer Samen Noord-Holland is een visie gemaakt hoe wij werken in 2025 en hoe dat te realiseren. De kernwaarden die daarbij horen: zelfbewust, ruimte, van buiten naar binnen en samen passen bij samenwerking. Samenwerking kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Binnen de provinciale organisatie is behoefte ontstaan aan inzichten over samenwerkingsrelaties. De directie heeft daarom gevraagd naar een verkenning waarin de volgende vragen worden geadresseerd: Welke elementen spelen een rol bij de inrichting van samenwerkingsrelaties? Hoe maak je daarin goede keuzes? Welke vormen lenen zich voor een samenwerkingsrelatie in een bepaalde context? Met deze verkenning naar samenwerkingsrelaties wil de Sector Onderzoek & Informatie meer houvast bieden aan de organisatie om bewust met het thema samenwerkingsrelaties om te gaan richting de toekomst en passend bij Samen Noord-Holland.

<sup>1</sup> Raad van State, Jaarverslag 2013, Den Haag, april 2014, p. 18 en 19.

<sup>2</sup> Zie ook Interbestuurlijk programma en gezamenlijke agenda Rijk, IPO, VNG en UvW.

<sup>3</sup> Zie voor meer informatie over de genoemde perspectieven: NSOB - Sedimentatie in sturing.

<sup>4</sup> Coalitieakkoord provincie Noord-Holland 'Duurzaam Doorpakken', p23.

## Doel

Deze verkenning heeft als doel om inzichten over samenwerkingsrelaties op te halen. Deze inzichten worden waar mogelijk vertaald naar handvatten en kunnen bijdragen aan het verder professionaliseren van de organisatie. Het stelt de organisatie in staat om weloverwogen en effectief te werken aan complexe maatschappelijke opgaven die om samenwerking vragen. Daarvoor wordt onderzocht wat voor effectieve samenwerkingsrelaties bepalende elementen zijn zodat optimaal bijgedragen kan worden aan de provinciale inzet op opgabegericht en regionaal werken middels bewust gekozen samenwerkingsrelaties.

## Onderzoeksvragen

### Hoofdvraag:

Hoe kan de organisatie zich verder professionaliseren bij het inrichten van samenwerkingsrelaties?

### Onderzoeksvragen:

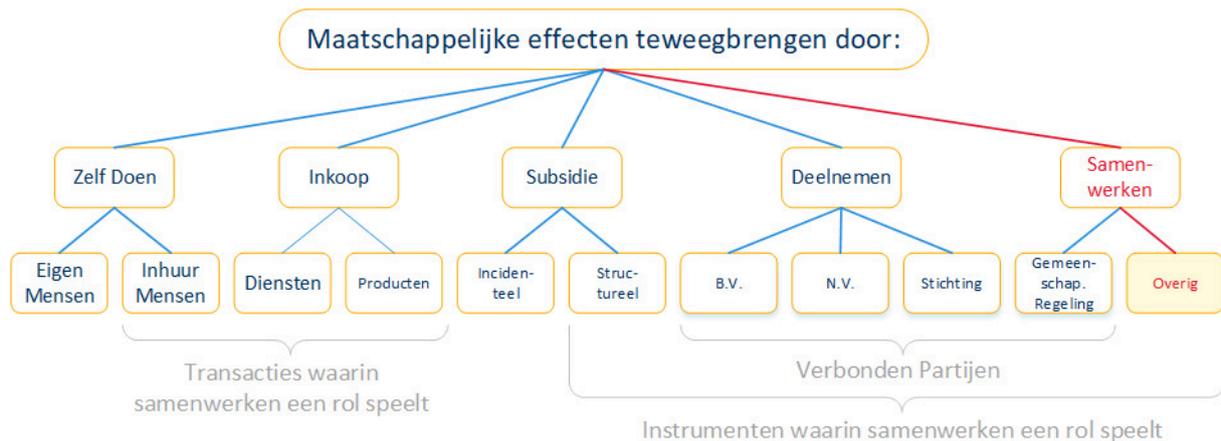
1. Welke typologie van samenwerkingsvormen bestaat er?
2. Welke samenwerkingsvormen gebruiken we binnen de provincie en hoe vallen die binnen de typologie?
3. Waarom hanteren we met name die vormen?
4. Wat weerhoudt ons om andere samenwerkingsvormen in te zetten (vanuit de typologie)?
5. Welke ervaringen hebben we met die samenwerkingsvormen en wat kan daarvan geleerd worden?
6. Welke aspecten zijn belangrijk bij de keuze en inrichting van de samenwerkingsrelaties voor opgabegericht en regionaal werken?
7. Voor welke uitdagingen worden we als organisatie gesteld als we naar nieuwe samenwerkingsvormen gaan rond regionaal en opgabegericht werken?

## Afbakening

Dit onderzoek richt zich op samenwerkingsvormen waar de provincie deel van uitmaakt. Het gaat daarbij om vormen waarin samenwerking voor kortere of langere tijd geborgd wordt. De eerste focus in dit onderzoek ligt daarbij op samenwerkingsvormen met een beperkte juridische binding (zie figuur 1 – het vak ‘overig’). Dat wil zeggen dat er wel een juridische basis is of kan zijn voor de samenwerkingsvorm, maar dat deze in de praktijk beperkt juridisch afdwingbaar is. Denk daarbij aan bijvoorbeeld convenanten, allianties, akkoorden, samenwerkingsovereenkomsten, pacts, tafels en gezamenlijke agenda’s, etc. De volgende typen samenwerking vallen buiten deze verkenning:

- Samenwerking via een zelfstandige organisatie, zoals verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen, stichtingen en verenigingen.
- Samenwerken in transacties zoals, inhuur, inkoop diensten en producten.

Over de inzet van verbonden partijen worden inzichten opgehaald via de vijfjaarlijkse evaluatie verbonden partijen. In 2019 is deze evaluatie voor het laatste uitgevoerd. Waar relevant zijn inzichten uit de evaluatie verbonden partijen wel meegenomen.



*Figuur 1. Samenwerken en het tweebrenge van maatschappelijke effecten.*

Samenwerken speelt ook een grote rol in de transacties die de provincie doet. Het werken met gebiedscontracten bij Beheer & Uitvoering is een voorbeeld waarbij beheer en onderhoud gebiedsgericht op langjarige basis wordt ingekocht, die een samenwerkingsrelatie beoogd met de partij die de aanbesteding wint. In andere aanbestedingen is samenwerking ook een belangrijk onderdeel (b.v. de aanbesteding van ICT-diensten). In raamcontracten worden mechanismen gebouwd waarin aspecten van samenwerking zitten. Bij het inkopen van producten speelt samenwerking een belangrijke rol om bijvoorbeeld innovaties op weg te helpen (b.v. samenwerking met TU Delft rondom proeftuin innovatief beton). Dit onderzoek richt zich niet op aspecten van samenwerking in transacties. Het onderzoek richt zich ook niet op structurele subsidierelaties. Deze worden elk jaar steekproefsgewijs geëvalueerd.

Het onderzoek heeft de vorm van een verkenning met als doel een nader uitgewerkt beeld van het thema samenwerkingsrelaties. Dit beeld wordt gegeven door een aantal richtingen te beschrijven. Deze worden nog niet uitgewerkt met deze verkenning. Wel wordt zo scherp mogelijk aangegeven waar verdere uitwerking nodig is of uitgediept kan worden.

## Onderzoeksanpak

Deze verkenning is gebaseerd op literatuuronderzoek, gesprekken, interviews en documentenanalyse. De lijst van geïnterviewden is bijgevoegd in Bijlage 1. De lijst van geraadpleegde documenten is bijgevoegd in Bijlage 2. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van januari 2020 tot en met juli 2020. Voor dit onderzoek zijn interviews gevoerd met interne en externe contactpersonen met expertise op het gebied van samenwerken en/of directe betrokken bij de drie geselecteerde voorbeeldsamenwerkingen. De voorbeeldsamenwerkingen zijn geselecteerd op basis van vooronderzoek (analyse GS-verslagen, voelsprietgesprekken in de organisatie) en in overleg met de begeleidingsgroep van het onderzoek. Belangrijk criterium voor de keuze van de voorbeeldsamenwerkingen is dat deze naar verwachting voldoende inzicht kon bieden in de onderzoeksvragen en specifiek daarbij voldoende inzicht kon bieden in de afwegingen die en rol spelen bij het aangaan van een samenwerking. Samenwerkingsrelaties die korter dan 2 jaar geleden zijn aangegaan hebben we uitgesloten van selectie, vanwege het beperkte inzicht dat een korte bestaansduur mogelijk zou opleveren. De profielschetsen zijn ter verificatie voorgelegd aan de interne accounthouders. Verslagen van de interviews met externen zijn (indien dit gewenst werd) ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden.

## Leeswijzer

In hoofdstuk drie worden een aantal perspectieven op samenwerkingsrelaties belicht. Daarbij kijken we naar de vormen die door de provincie gehanteerd worden. Ook introduceren we een tweetal theoretische perspectieven die we in het onderzoek hebben gebruikt. De perspectieven samen vormen een denkkader en lens voor de verdere verkenning. In hoofdstuk vier geven we per voorbeeldsamenwerking een profielschets, waarbij we een beschrijving geven van de context en het proces waarbinnen de samenwerking tot stand is gekomen, de opgave en de provinciale rol en wordt kort ingaan op de inrichting van de samenwerking. In hoofdstuk vijf geven we een analyse van de bevindingen op basis van de lens van warm en koud organiseren, één van de twee

theoretische perspectieven. In hoofdstuk zes worden de bevindingen in het licht van de lens van werkende samenwerking geplaatst, het tweede theoretische perspectief. In hoofdstuk zeven reflecteren we op de verdere terugkerende thematiek in de drie voorbeeldcasussen en de gesprekken die we over het thema samenwerken gevoerd hebben. In hoofdstuk acht wordt de hoofdvraag beantwoord en worden aanbevelingen gedaan voor de organisatie.

De verschillende deelvragen worden door de verkenning heen beantwoord:

Vraag	Hoofdstuk
Welke typologie van samenwerkingsvormen bestaat er?	Hfst 3
Welke samenwerkingsvormen gebruiken we binnen de provincie en hoe vallen die binnen de typologie?	Hfst 3
Waarom hanteren we met name die vormen?	Hfst 7
Wat weerhoudt ons om andere samenwerkingsvormen in te zetten (vanuit de typologie)?	Hfst 7
Welke ervaringen hebben we met die samenwerkingsvormen en wat kan daarvan geleerd worden?	Hfst 3 en 4
Welke aspecten zijn belangrijk bij de keuze en inrichting van de samenwerkingsrelaties voor opgavegericht en regionaal werken?	Hfst 7
Voor welke uitdagingen worden we als organisatie gesteld als we naar nieuwe samenwerkingsvormen gaan rond regionaal en opgavegericht werken?	Hfst 8

### 3. Perspectieven op samenwerkingsrelaties

In dit hoofdstuk wordt een aantal perspectieven op samenwerkingsrelaties belicht. Eerst kijken we naar de vormen die de provincie hanteert. Vervolgens trekken we deze vormen iets meer uit elkaar door te kijken naar de juridische grondslag, de framing en procesaspecten waarop de vormen verschillen. Ten slotte behandelen we twee theoretische perspectieven om te kijken naar samenwerkingsrelaties. We gebruiken die lenzen later om naar de provinciale praktijk te kijken. In bijlage 3 is ter aanvulling een leeswijzer met voor het onderwerp relevante literatuur opgenomen.

#### Welke samenwerkingsvormen met beperkt juridische binding worden gehanteerd door de provincie?

Het uitgangspunt van deze verkenning is samenwerkingsrelaties met een beperkte juridische binding.<sup>5</sup> Om een beeld te krijgen van dit type samenwerkingsvormen in de provinciale context, is een analyse gemaakt van samenwerkingsvormen waarin de provincie deelneemt. Daarvoor zijn alle GS-verslagen over de periode 2017-2019 bekeken. Op basis daarvan komen de volgende instrumenten naar voren:

- samenwerkingsovereenkomsten;
- samenwerkingsprogramma's;
- bestuursovereenkomsten;
- convenanten;
- intentieverklaringen;
- manifesten;
- deals;
- platformen;
- gezamenlijke visies of perspectieven;
- tafels;
- dialogen;
- akkoorden;
- pacten.

Daarbij merken we op dat er soms overlap en samenhang tussen de instrumenten zit. Onder de samenwerking via een platform zit bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst. Een dialoog kan leiden tot een pact of een samenwerkingsovereenkomst. Of een samenwerkingsovereenkomst volgt een intentieverklaring op.

#### Hoe onderscheiden de samenwerkingsvormen zich?

Zo'n lange lijst aan mogelijke instrumenten wekt de suggestie dat het gaat om verschillende instrumenten die elk onder specifieke omstandigheden worden ingezet. Als je echter kijkt naar de juridische basis van veel van deze instrumenten, blijkt er veel overlap te zijn en hangt de keuze voor een instrument met name af van het samenwerkingsproces en de functie en framing die aan een middel meegegeven wordt. Een keuze wordt soms ook per toeval gemaakt of op basis van eerdere ervaring.

In de tabel 1 hebben we de juridische grondslag, framing en procesaspecten per samenwerkingsvorm uit elkaar getrokken. Hierdoor worden de (eventuele) verschillen tussen de samenwerkingsvormen geïllustreerd. Ook worden er voorbeelden uit de provinciale praktijk benoemd. Ten slotte, hebben we telkens aangegeven binnen welk sturingsparadigma de samenwerkingsvorm passend is. Het gaat hierbij om de sturingsparadigma's zoals door de NSOB geïdentificeerd: rechtmatige (Traditional Public Management - TPM), presterende (New Public Management - NPM), samenwerkende (Network Governance - NG) en responsieve (Societal Resilience - SR) overheid. Over de sturingsparadigma's en de samenwerkingsvormen binnen de sturingsparadigma's volgt na onderstaande tabel meer toelichting.

---

<sup>5</sup> Er bestaan ook samenwerkingsvormen met een sterke juridische binding, de zogenoemde verbonden partijen. Dat zijn vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen. Een van de overwegingen die een rol speelt om te kiezen voor een verbonden partij is de wenselijkheid van rechtspersoonlijkheid. Als rechtspersoonlijkheid gewenst is, is een convenant of overeenkomst niet geschikt. Of rechtspersoonlijkheid gewenst is hangt ook af van verhoudingen tussen partijen en of partijen durven loslaten dan wel verantwoordelijkheid durven nemen.

Samenwerkings- vorm		Juridische grondslag	Procesaspecten en framing	Voorbeelden Provincie	TPM	NPM	NC	SR
overeenkomst	<p>Een overeenkomst is een meezijdige rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens één of meer andere partijen een verbintenis aangaan. Het is een afspraak tussen één of meer partijen, waaruit over en weer rechten en plichten voortvloeien.</p> <p>De juridische status is afhankelijk van de precieze inhoud van een overeenkomst. Vaak voorkomende onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• een beschrijving van de partijen die de overeenkomst aangaan;</li> <li>• een beschrijving van de verplichtingen over en weer;</li> <li>• een manier van beëindiging van de overeenkomst dan wel de duur waarvoor de overeenkomst wordt aangegaan;</li> <li>• afspraken over zeggenschap;</li> <li>• afspraken over conflicten en de beslechting daarvan;</li> <li>• afspraken over aansprakelijkheid.</li> </ul>	<p><u>Proces:</u> Een <i>intentieovereenkomst</i> (ook wel: <i>intentieverklaring</i>) is een overeenkomst waarin twee of meer partijen de intentie uitspreken om samen een bepaald doel te bereiken. Dit doel is in veel gevallen het komen tot een definitieve overeenkomst. Een <i>samenwerkingsovereenkomst</i> is een overeenkomst tussen twee of meer partijen die willen samenwerken. In een <i>uitvoeringsovereenkomst</i> ligt de nadruk op de uitvoering van beleid.</p> <p><u>Framing:</u> De basis is dat het over afspraken gaat waaruit rechten en plichten voortvloeien. De bovenstaande toevoegingen geven aan waar de overeenkomst zich op richt. Sommige partijen (zoals het Rijk) maken nooit afdwingbare afspraken. Dan kan het voor het proces van samenwerking beter zijn om een andere naamgeving te kiezen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Kop Werkt, <i>samenwerkingsovereenkomst</i></li> <li>• HOV in 't Gooi, <i>samenwerkingsovereenkomst</i></li> <li>• CO2 Smart Grid, <i>intentieverklaring</i></li> <li>• SolaRoad, <i>Letter of Intent</i></li> </ul>	✓	✓	✓	✓	✓
convenant of bestuurs- overeenkomst	<p>Een convenant (ook wel bestuursovereenkomst genoemd) is een overeenkomst, met zowel een privaot- als een bestuursrechtelijk karakter. In een convenant worden afspraken gemaakt die mede betrekking hebben op de uitvoering van publiekrechtelijke bevoegdheden of op een ander wijze gericht is op de verwezenlijking van</p>	<p><u>Proces:</u> Een convenant of bestuursovereenkomst is gericht op de verwezenlijking van overheidsbeleid en heeft betrekking op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden.</p> <p><u>Framing:</u> Door voor de termen convenant of bestuursovereenkomst te kiezen wordt een lading meegegeven dat de samenwerking</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MRA Governance, convenant</li> <li>• Toegankelijke Elektrische Laadinfrastructuur, Elektrisch Vervoer, <i>bestuursovereenkomst</i></li> <li>• Toekomst Afsluitdijk, <i>bestuursovereenkomst</i></li> </ul>	✓	✓	✓	-	-

Samenwerkings-vorm		Juridische grondslag		Procesaspecten en framing		Voorbeelden Provincie		TPM	NPM	NC	SR
		(rijks)overheidsbeleid. Bij een convenant is één van de partijen een overheid.	Een akkoord is een overeenkomst die we de laatste jaren vaak terugzien in de vorm van het breed maatschappelijk akkoord. Bijvoorbeeld: het Energieakkoord, het Klimaatakkoord en het Nationaal Preventieakkoord. Een akkoord tussen alleen overheidspartijen wordt soms een bestuursakkoord genoemd. Akkoorden bestaan vooral uit inspanningsverplichtingen en zijn (moreel) bindend voor betrokkenen.	juridisch gedekt is. Het heeft een zware lading, waarbij gereedeneerd wordt vanuit de overheid richting de samenleving.	<p><i>Proces:</i> Het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden kan gezien worden als een brede maatschappelijke verkenning van relevante belangen, aspecten, perspectieven en feiten (<i>Joint fact finding</i>), idealiter uitmondend in breed gedragen, tegen elkaar afgewogen voorstellen. In akkoordprocessen wordt toegewerkt naar een breed gedeelde probleemdefinitie. Brede maatschappelijke akkoorden geven idealiter een aanzet tot co-creatie, innovatie en vergroting van uitvoeringsmogelijkheden.</p> <p><i>Framing:</i> De nadruk van de term akkoord ligt op overeenstemming die bereikt is. Men is het eens over iets. Dat is ook de mijlpaal waar naartoe gewerkt wordt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oostelijke Vechtplassen, gebiedsakkoord</li> <li>• Zero Emissie Busvervoer, akkoord</li> </ul>	✓	✓	✓	✓	
<b>deal</b>	Een overeenkomst die betekenis heeft gekregen in een specifieke werkwijze van het Rijk. Voorbeelden zijn Green Deals, Health Deals, Regiodeals, City-deals, Woondeals, Innovation Deals en Safety Deals. Bij deals zijn meerdere departementen – in wisselende samenstelling, afhankelijk van de aard van de opgave – decentrale overheden, en vaak ook maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken. Juridisch gezien is een deal gewoon een convenant. Bij regiodeals of andere samenwerkingsovereenkomsten	Een overeenkomst die betekenis heeft gekregen in een specifieke werkwijze van het Rijk. Voorbeelden zijn Green Deals, Health Deals, Regiodeals, City-deals, Woondeals, Innovation Deals en Safety Deals. Bij deals zijn meerdere departementen – in wisselende samenstelling, afhankelijk van de aard van de opgave – decentrale overheden, en vaak ook maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken. Juridisch gezien is een deal gewoon een convenant.	<p><i>Proces:</i> Deals zijn gericht op het faciliteren van dynamiek in de samenleving. Vaak is er sprake van cofinanciering door het Rijk. Deals zijn daarmee gericht op bottom-up initiatieven die eerder niet in aanmerking kwamen voor een ‘individueel’ convenant met het Rijk. De nadruk ligt op de succesvolle mijlpaal in de tijd: de deal. Wat er over een deal op papier wordt gezet is (bewust) beperkt. Volgens de Deal-aanpak gaat het er juist om dat partijen tijd en ruimte creëren voor een werkwijze waarbij de inzet gaandeweg ontdekt kan worden. Er is veel vrijheid voor de betrokken partijen om er samen eigen invulling aan te geven.</p> <p><i>Framing:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Green Deal Infraatuur</li> <li>• Green Deal Duurzaam Grond, Weg, en Waterbouw 2.0</li> <li>• Green Deal Alkmaar</li> <li>• Woondeal</li> </ul>	✓	✓	✓	✓			

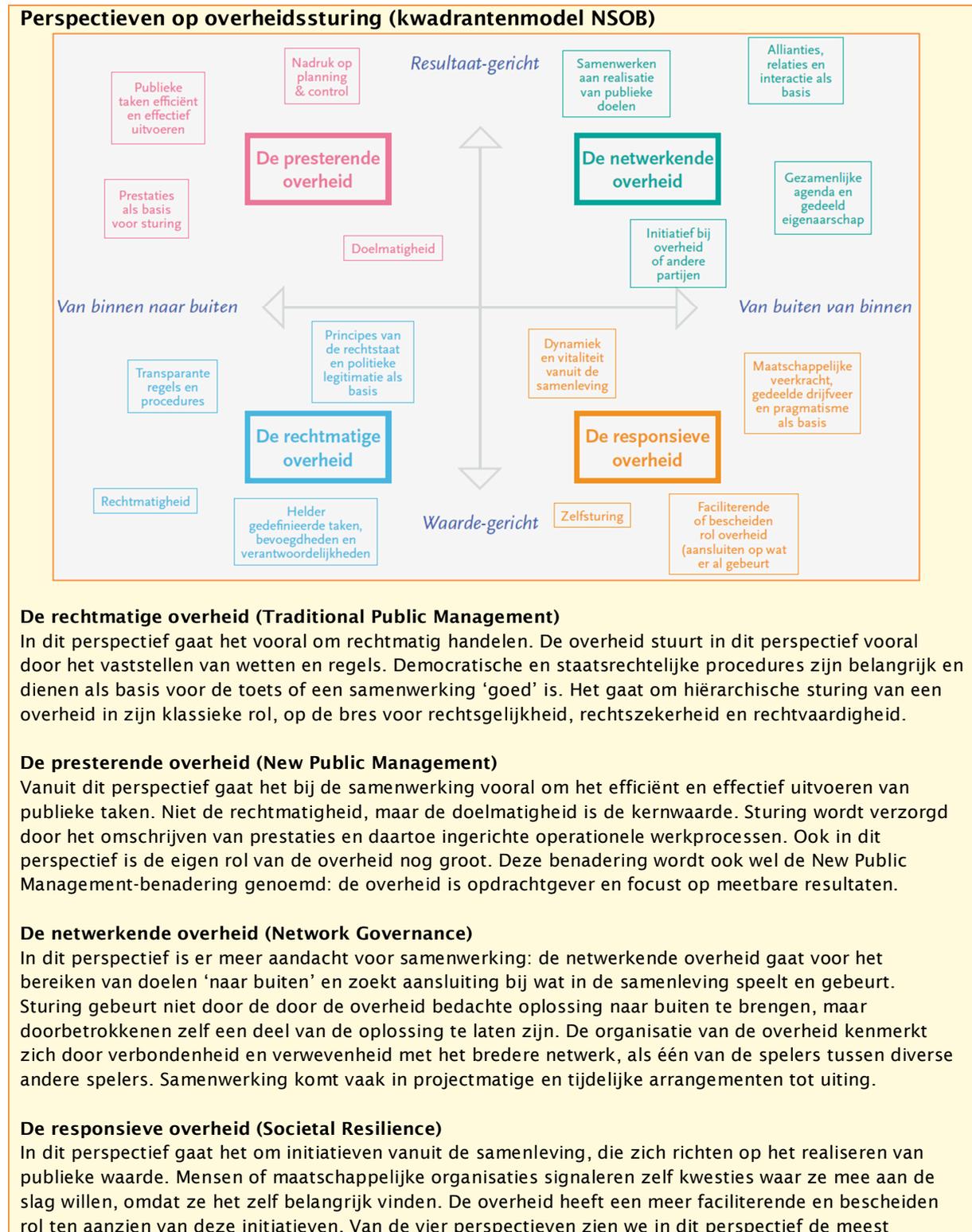


Samenwerkings- vorm		Juridische grondslag	Procesaspecten en framing	Voorbeelden Provincie	TPM	NPM	NC	SR
			naar kaarten te kijken, of samen zaken uit te tekenen). Een keuze voor de term tafel benadrukt een zekere openheid en of onzekerheid over het te volgen proces. We gaan het gesprek met elkaar aan, we zoeken naar oplossingen. Uit een tafel volgt vooral een gesprek, niet per se concrete acties.					
<b>platform</b>	Onder een samenwerking via een platform kan wel weer een samenwerkingsovereenkomst liggen.	<u>Proces en framing:</u> Een platform lijkt qua framing op een tafel, maar benadrukt de structuur of het instrument dat uitwisseling mogelijk maakt. Vaak is dat een structuur die digitaal is ingericht. De nadruk ligt op de structuur en minder op het proces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groen Kapitaal</li> <li>• Open Research Amsterdam</li> </ul>	-	-	✓	✓	
<b>dialogoog</b>	Geen juridische grondslag.	<u>Proces en framing:</u> Benadrukt de handeling van het met elkaar in gesprek zijn. Er zit nog veel openheid in, er is nog niet bekend waar het gesprek toe moet leiden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Corridor dialoog</i> Kennemerlijn</li> </ul>	-	-	✓	✓	
<b>netwerk</b>	Geen juridische grondslag.	<u>Proces en framing:</u> Een netwerk is een stelsel van gelijkgestemde energie. Iets een netwerk noemen benadrukt de onderlinge verbondenheid, afhankelijkheid en complexiteit. Het onderstreept dat er nog openheid is in het te volgen proces.						
<b>gezamenlijke visie, gezamenlijk perspectief, gezamenlijke ambitie</b>	Geen juridische grondslag.	<u>Proces en framing:</u> Benadrukt overeenstemming over een beweging op een langere termijn. Concretisering van hoe daarnaartoe gewerkt moet worden in een proces heeft nog niet per se plaatsgevonden. Het onderschrijven van een gezamenlijke visie, perspectief of ambitie is vaak een eerste stap in een proces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Visie Waterrecreatie</i></li> <li>• <i>Toekomstperspectief Noord-Hollandse Noordzeekust</i></li> <li>• <i>Visie NZKG 2040</i></li> </ul>	-	-	✓	✓	

Tabel 1. Overzicht Samenwerkingsvormen

## Sturingsparadigma's

Een veel gehanteerd model om naar overheidssturing te kijken is het kwadrantenmodel van de NSOB. De kern daarbij is dat er vier perspectieven op overheidssturing zijn, waarbinnen andere waarden en principes naar de voorgrond treden. Het model is een belangrijk denkkader voor deze verkenning en vormt een basis van de aanleiding voor dit onderzoek, waarbij de achterliggende vraag was hoe de provincie de perspectieven van de netwerkende en responsieve overheid verder kan ontwikkelen. In het onderstaande kader wordt het kwadrantenmodel toegelicht en gaan we in op de relevantie van dit model voor de verkenning.



uitgesproken invloed van maatschappelijke spelers zoals werkgevers en opleidingsinstituten om vorm te geven aan de aanpak van kwesties.

### Relevantie voor de verkenning

Met de perspectieven van de rechtmatige overheid en de presterende overheid zijn we als overheid goed bekend. Dat zijn de perspectieven waarin de overheid van oudsher opereert en daarmee zijn deze perspectieven verankerd in de organisatie. Zoals in de aanleiding werd geschreven zijn deze perspectieven niet langer alleen toereikend en moet de provincie zich ook het perspectief van de samenwerkende en netwerkende overheid meer eigen maken. Deze verkenning kan gezien worden als een onderzoek naar samenwerkingsvormen in deze context.

De meeste van de beschreven instrumenten zijn volgens de NSOB op te vatten als uitwerkingen en interpretaties van overeenkomsten in verschillende contexten.<sup>6</sup> Leidend is niet de samenwerkingsvorm, maar de manier waarop de samenwerking bijeengehouden wordt. De manier waarop de afspraken zijn vastgelegd zijn steeds een uitdrukking van een bepaalde context en daarmee ook van een sturingsopvatting. De betekenis die een overeenkomst in de praktijk van de samenwerking krijgt en daarmee de status is afhankelijk van het sturingsparadigma van waaruit ernaar wordt gekeken. Dit wordt weergegeven in de onderstaande tabel. In de overzichtstabel op pagina's 11-14 hebben we telkens aangegeven binnen welk sturingsparadigma de samenwerkingsvorm passend is. In onderstaande tabel is dat samengevat in de kolom 'passende samenwerkingsvorm'. Belangrijk daarbij is om te benadrukken dat er binnen een samenwerkingsproces nooit sprake is van slechts één sturingsparadigma. Wat we als passend benoemen is dus geen wetmatigheid, maar geeft een richting. De tabel maakt op deze manier duidelijk dat de klassieke instrumenten binnen de rechtmatige en presterende overheid ook in het licht kunnen worden gezien van de netwerkende en responsieve overheid. De instrumenten hebben hier een andere functie in het proces, afhankelijk van het moment in het proces.

Perspectief	Vastleggen in document	Passende samenwerkingsvorm
Traditional Public Management	Rechten en plichten, juridisch bindend	Overeenkomsten, convenanten en bestuursakkoorden
New Public Management	Concrete doelen en mijlpalen, afrekenbare resultaatafspraken	Overeenkomsten, convenanten, akkoorden, samenwerkingsagenda's en programma's, andere vormen kunnen een startpunt zijn
Netwerk Governance	Consolidatie van bereikte afspraken en compromissen	Alle vormen geschikt m.u.v. convenant (vanwege de richting "van overheid naar maatschappij" die hiervan uitgaat). Framing laten aansluiten bij kenmerken proces.
Societal Resilience	Responsief proces om lokale initiatieven te stimuleren en bekrachtigen	Alle vormen geschikt m.u.v. convenant (vanwege de richting "van overheid naar maatschappij" die hiervan uitgaat). Framing laten aansluiten bij kenmerken proces.

Tabel 2. Functie van Samenwerkingsvormen in de verschillende perspectieven van overheidssturing.

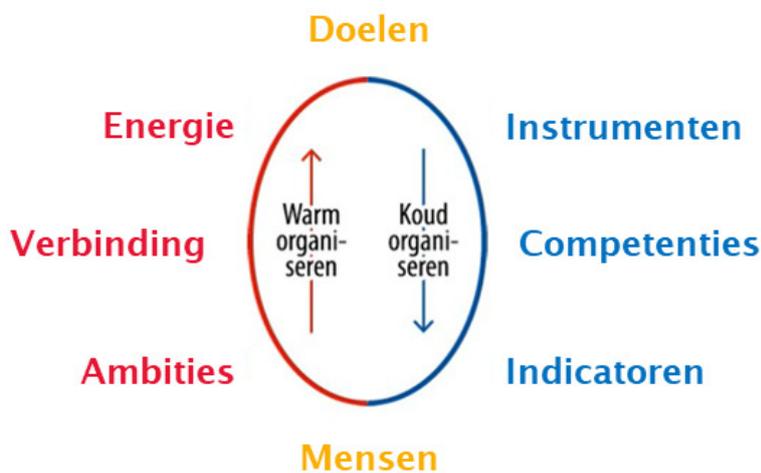
Ook wordt zo duidelijk dat er een breed spectrum van instrumenten is dat ingezet kan worden binnen de netwerkende en responsieve overheid. En daarbij maakt de framing die vanuit het instrument meegegeven wordt uit voor het proces. Dit wordt door de ROB ook wel symbolische representatie genoemd.<sup>7</sup> Het gaat om hoe de representatie door de buitenwacht wordt ervaren. De naam van een instrument, akkoord of pact, maakt niet alleen uit voor mensen buiten het proces, maar ook voor degene die hebben meegedaan. Voor een gemeente kan een gesloten *pact* bijvoorbeeld ervoor zorgen dat de samenwerking of uitvoering van een project een extra zetje krijgt.

<sup>6</sup> Sedimentatie in sturing, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, NSOB, 2015.

<sup>7</sup> Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst, advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020.

## Kijken naar samenwerking vanuit het perspectief van warm en koud organiseren

Het eerste theoretisch perspectief dat we voor de verkenning gebruiken is er één waarbij de nadruk ligt op het proces waarin samenwerking tot stand komt. De auteurs Wielinga en Robijn kijken naar een samenwerking of netwerk als een levend systeem.<sup>8</sup> Zij betogen dat de ordende principes die van toepassing zijn op levende systemen dat ook zijn op netwerken en samenwerkingsvormen. Zo gebruiken levende systemen energie om zichzelf te ordenen en op te bouwen, ontwikkelen levende systemen een identiteit waarin de condities voor vitaliteit worden beschermd en levert samenwerking door specialisatie en taakverdeling binnen een levend systeem voordeel op. De auteurs pleiten ervoor om het ecologisch perspectief mee te nemen in het kijken naar samenwerking en bewust met energie rekening te houden in de manier waarop met netwerken en samenwerking wordt omgegaan. Een belangrijk onderscheid dat zij daarbij maken is het onderscheid tussen warm organiseren van koud organiseren (zie figuur 2).

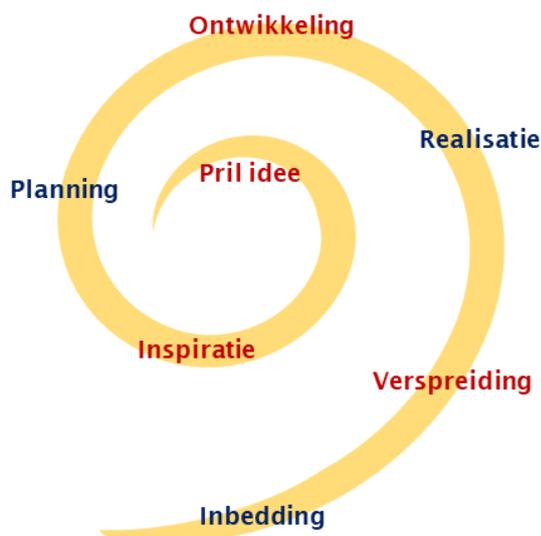


*Figuur 2. Warm en koud organiseren*

Warm organiseren start bij mensen. Mensen vinden elkaar en genereren de energie om aan de slag te gaan. Bij koud organiseren zijn doelen het vertrekpunt. In het koude proces wordt aan een structuur gebouwd om het proces efficiënt en beheersbaar te maken. Bij het tot stand komen van een samenwerking kunnen het warme en het koude proces niet zonder elkaar. Warm organiseren levert energie op en koud organiseren kost doorgaans energie. Binnen een organisatie is er meestal veel aandacht en instrumentarium ontwikkeld voor de koude kant van het organiseren en relatief weinig voor de warme kant. In elk proces speelt warm organiseren een belangrijke rol. Het is wel zo dat die warme processen zich meestal informeel afspelen: onder de radar, aan de keukentafel.

Bij het tot stand komen van een succesvolle nieuwe samenwerking wisselen processen van warm en koud organiseren zich af: ze hebben elkaar nodig om tot een succesvol eindresultaat te komen. Wielinga en Robijn illustreren dat met de zogenoemde initiatievenspiraal (zie figuur 3). De kern hierbij is dat na een fase waarin mensen elkaar vinden en energie ontstaat, een fase nodig is waarin vanuit doelen gedacht wordt en aan structuur gebouwd wordt. Sturen op energie in samenwerkingsrelaties kan door aandacht te hebben voor de fase waarin een initiatief zich bevindt en rekening te houden met specifieke valkuilen in die fase.

<sup>8</sup> Netwerken met energie, Eelke Wielinga en Sjoerd Robijn, 2018.



*Figuur 3. De initiatievenspiraal*

### Relevantie voor deze verkenning

Wij herkennen als onderzoekers het beeld van Wielinga en Robijn dat er in organisaties veel aandacht is voor de koude kant van organiseren. Beslissers, zoals bestuurders of managers, zien vaak alleen de beslismomenten die hen vanuit de koude kant worden voorgelegd. De warme kant is wat minder zichtbaar. Ook voor de provincie is dat een herkenbaar beeld; aspecten van warm organiseren spelen zich vaak onder de radar af en zijn daarmee dus minder grijpbaar. Collega's die zich op succesvolle wijze met samenwerking bezighouden, hebben hier "gevoel voor", maar kan dat scherper gemaakt worden? Hoe heb je aandacht voor die warme kant? Wat vraagt dat van de organisatie en wat vraagt dat van betrokkenen? Maar ook: Hoe komen samenwerkingsrelaties nou tot stand? Welke rol speelt die menselijke kant daarin? Een aantal vraagstukken hebben we in de interviews terug laten komen en we reflecteren hier ook op in de analyse.

### Kijken naar samenwerking vanuit de drie essentiële pijlers structuur, individu en weefsel

Het tweede perspectief dat we voor de verkenning gebruiken richt zich op de pijlers van samenwerking en de wisselwerking binnen deze pijlers waarbinnen samenwerking tot stand komt. In opdracht van de VNG hebben Van der Steen et. al (2020) handelingsopties in beeld gebracht voor het versterken van de regionale economie en arbeidsmarkt.<sup>9</sup> De auteurs doen dit op basis van een analyse van de literatuur over samenwerking en portretten van een groot aantal samenwerkingsrelaties met betrekking tot regionale economie en arbeidsmarkt. Op basis hiervan hebben zij een routekaart naar werkende samenwerking opgesteld (zie bijlage 4).

Inzichten uit de literatuur zijn volgens het rapport in te delen op basis van drie pijlers:

1. De structuur;
2. De rol van individuen;
3. Het weefsel van de samenwerking.

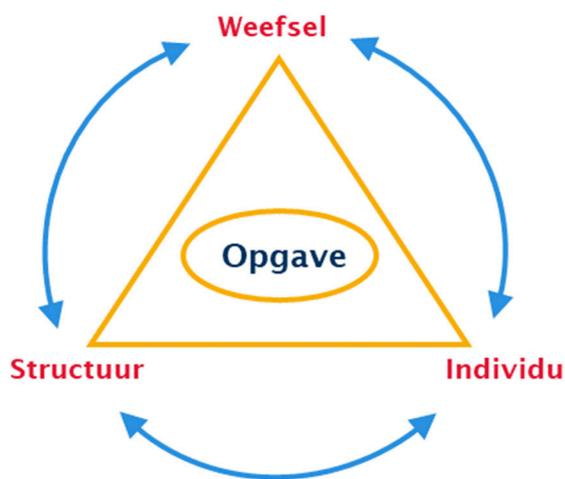
Met betrekking tot structuur is de belangrijkste conclusie dat elke samenwerkingsrelatie maatwerk vraagt. De opgave bepaalt de structuur van de samenwerking. De auteurs laten zien dat dit een lastig punt is: Want opgaven zijn niet eenduidig en betrokken partijen bezien de opgave vanuit hun eigen perspectieven, kennis en informatie. Met betrekking tot structuur zijn interessante afwegingen te maken, waarvoor de context een van de belangrijkste factoren is. Zo kan vrijwilligheid van de samenwerking zowel een kracht als een zwakte zijn en kan een samenwerking met een groot aantal partijen een nadeel opleveren vanwege de complexiteit, maar ook een voordeel omdat het kansen biedt voor het beïnvloeden van maatschappelijke dynamiek.

<sup>9</sup> Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt, Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk, Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld, VNG, 2020.

Aandachtspunten die in de literatuur naar voren komen zijn institutionele verkokering, en de democratische en financiële structuren van een samenwerking.

Van individuen die bij samenwerkingsrelaties betrokken zijn worden specifieke capaciteiten en vaardigheden gevraagd zoals verbinding zoeken, relaties opbouwen, vertrouwen creëren en over eigen de schaduw heen kunnen stappen om een ander succes te gunnen. “Het zijn netwerkers, altruïsten, trekkers en aanhouders – enthousiast en mondig. Personen die zich progressief, daadkrachtig en als echte groepsdieren gedragen, die belang hechten aan harmonie, openheid, lange termijn doen en denken, reflectie en bescheidenheid”.<sup>10</sup> Het vraagt empathie voor de verschillende manieren van werken binnen overheid, bedrijven en onderwijsinstellingen.

Ten slotte is het belangrijk dat er weefsel binnen de samenwerking ontstaat. Met weefsel wordt bedoeld een gedeelde manier van denken, doen en voelen. Daarbij gaat het erom dat partijen elkaar onderling vertrouwen, elkaar iets gunnen en de juiste rol ten opzichte van elkaar pakken. Partijen moeten inzien dat ze elkaar nodig hebben. Een gevoel van urgentie is hierbij belangrijk.



Figuur 4. Elementen van samenwerking

Samenwerkingsverbanden kunnen uit verschillende combinaties van deze drie elementen bestaan. Het is goed mogelijk om zonder formele structuur samen te werken, bijvoorbeeld als individuen vanuit het weefsel dat er is ‘gewoon’ samenwerken. Zo beginnen volgens de auteurs veel samenwerkingsverbanden: vanuit een gevoel dat partijen iets met elkaar hebben en samen meer kunnen bereiken. Dan gaan ze aan de slag, ontwikkelt het weefsel zich verder en komt er een moment dat het handig lijkt om een en ander te bekrachtigen in een formele structuur. Dat laatste is belangrijk: het tijdig consolideren van het weefsel, zodat terugval wordt vermeden. Andersom kan ook. Er is een formele structuur die partijen bij elkaar brengt, of ze dat nu willen of niet. Vanuit de formele structuur worden ze met elkaar geconfronteerd en ontstaat er in de interactie die volgt een zeker weefsel. Structuur kan ‘weefselvorming’ op gang brengen. Lastiger is het met individuen. Samenwerking vereist altijd het handelen van mensen. Tegelijkertijd heeft elke samenwerking toonaangevende mensen nodig die vooropgaan, het goede voorbeeld geven, of als individu heel bepalend zijn. De wisselwerking tussen de elementen is dus niet per definitie positief. Een structuur kan samenwerking in de weg staan en er zijn talrijke verhalen van weefsel waardoor partijen juist niet tot samenwerking weten te komen.

Uit de opgetekende portretten van samenwerkingsrelaties trekken de auteurs vier generieke lessen:

1. De attractieve agenda.

<sup>10</sup> Citaat van Ebbink et al (2015) in Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt. Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk, Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld, VNG, 2020

De eerste les is dat samenwerking alleen werkt als er een attractieve agenda is. Attractief wil daarbij zeggen dat er een agenda is die individuele belangen gedeeld maakt. Een attractieve agenda is per definitie specifiek voor de opgave, het gebied of de deelnemende partijen. Een agenda is dus ook veranderlijk.

2. Er bestaat geen standaardvorm die werkt.

De tweede les is dat er geen standaardvorm is die werkt. De vorm moet aansluiten bij de opgave. Het moet passen. De gekozen vorm doet er terdege toe.

3. De drie pijlers zijn van belang.

De derde les is dat voor het ontstaan van goede samenwerking de drie elementen structuur, individuen en weefsel van belang zijn. In goed werkende samenwerkingen is gaandeweg weefsel ontstaan.

4. Blijf verbinding zoeken met alle perspectieven op overheidssturing.

De laatste les heeft betrekking op de perspectieven van overheidssturing die eerder beschreven zijn. Meestal is een van de perspectieven dominant in een samenwerkingsrelatie. Het is belangrijk om verbinding te blijven zoeken met de andere perspectieven van overheidssturing.

### **Relevantie voor de verkenning**

Het interessante aan het perspectief van Van der Steen et al. zijn de drie pijlers op zich, maar ook de wisselwerking tussen deze drie pijlers. De pijlerstructuur sluit aan bij de onderzoeksvragen die gaan over vorm en ervaring. De pijler individu sluit aan bij de vraag wat dit van de organisatie en betrokkenen vraagt. Het idee van weefsel is interessant als verklarende factor voor het al dan niet beklijven van een samenwerking. Door naar de wisselwerking tussen deze drie pijlers te kijken, leren we iets over het proces van hoe samenwerking in de drie voorbeeldcases tot stand is gekomen. In de interviews hebben we vragen gesteld over de pijlers, maar ook over de wisselwerking tussen de pijlers.

Over het fenomeen samenwerken is vanuit vele perspectieven geschreven. Voor dit hoofdstuk hebben we ervoor gekozen om twee perspectieven uit te lichten die daadwerkelijk zijn gebruikt in het onderzoek en ons inziens goed toepasbaar kunnen zijn binnen de provinciale organisatie en binnen de vraagstelling van dit onderzoek. We denken dat het perspectief van warm en koud organiseren goed aansluit bij de beleving van zowel beleidsadviseurs als specialistisch adviseurs in de organisatie. Het mooie van dit model is dat warm en koud organiseren elkaar nodig hebben en elkaar kunnen versterken. Het perspectief van de drie essentiële pijlers structuur, individu en weefsel geeft hele heldere en overzichtelijke structuur om bij samenwerking stil te staan en deze wat verder te ontrafelen. Het sluit enerzijds aan bij de onderzoeksvragen die over vorm (structuur) gaan. Anderzijds biedt de pijler individuen de mogelijkheid om nader te onderzoeken wat het van hen vraagt binnen de organisatie. Met de pijler 'weefsel' wordt een wat ongrijpbaar maar heel belangrijk aspect van samenwerken gevat. In het literatuuronderzoek zijn nog veel meer perspectieven bestudeerd. In bijlage 3 zijn deze perspectieven samengevat. Dit is geen uitputtend overzicht van alle literatuur over samenwerken, maar biedt een mooi startpunt voor de lezer die hier meer over wil weten.

## 4. Profiel Onderzoekscasussen

Voor de verkenning hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen bij drie samenwerkingsvormen. De Kop Werkt!, de Kennemerlijn binnen het OV-knooppuntenbeleid en Gebiedsprogramma Oostelijke Vechtplassen. In dit hoofdstuk geven we een korte profielschets van de samenwerkingsvormen, zodat een context en beeld ontstaat waarin de ervaringen beter begrepen kunnen worden.

### Profiel De Kop Werkt!



#### Context en proces

De gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel werken met de provincie Noord-Holland samen aan het regionale programma De Kop Werkt! 2017-2020. Aanleiding voor deze samenwerking is formeel terug te vinden in de rapporten 'Krimp of niet' van Deetman/Mans, 'De Kop op de kaart' van Leemhuis/Dwarshuis en 'Ruimte voor Vraag, Vraag naar Ruimte'. Informeel wordt de bijdrage die de provincie in het programma stopt gezien als een *wiedergutmachung* voor het niet doorgaan van het project Wieringerrandmeer.

De samenwerking tussen de gemeenten kwam wat moeizaam tot stand. De gemeenten geven aan dat de bijdrage van de provincie €15 miljoen nodig was als stok achter de deur om daadwerkelijk de stap naar samenwerking te zetten. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zijn een aantal bestuurders een sleutelrol gaan spelen, waardoor de samenwerking op projectniveau tot stand kwam. De gemeenten hebben vervolgens bij de provincie aangeklopt om te helpen om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen en om als volwaardige partner mee te doen in de uitvoering van het programma. Oud-gedeputeerde Jaap Bond heeft als kartrekker met statuur een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de definitieve samenwerkingsovereenkomst.

#### Opgave en provinciale rol

In de samenwerkingsbijeenkomst is als centrale doel gedefinieerd '*het creëren van een optimaal klimaat om te wonen, werken, recreëren en voor bedrijven om zich in de Kop van Noord-Holland te vestigen*' gedefinieerd. Het accent van de samenwerking ligt op het gebied van leefbaarheid en economie. Daarbij zijn bereikbaarheid en de arbeidsmarkt als twee andere belangrijke accenten genoemd. Deze zijn uitgewerkt in zogenaamde bestuursopdrachten. In totaal zijn er vier bestuursopdrachten. Deze worden gezien als gezamenlijke opgave voor het gebied. De bestuurders van gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de bestuursopdrachten

De provincie voert projecten niet zelf uit, de betrokken gemeenten trekken alle projecten. De provincie staat hierdoor bij de uitvoering van de projecten wat meer op afstand. Vanwege de aanloop en historie van het proces is dit een bewuste keuze geweest. De provincie stelt zich wel op als gelijkwaardig partner in de samenwerking tussen partijen en is zowel ambtelijk als bestuurlijk partner in de totstandkoming van de projecten. Het verschil met gemeenten is dat zij daadwerkelijk trekker zijn van projecten en de provincie niet.

De verhoudingen tussen de partijen zijn volgens betrokkenen verbeterd ten opzichte van een paar jaar eerder. Betrokkenen ervaren minder het wij/zij gevoel en vinden de provincie beter

benaderbaar. Er wordt meer gezamenlijkheid en vertrouwen ervaren. Elkaar leren vertrouwen is onderdeel geweest van het proces in de samenwerking.

## Inrichting

### *Juridisch*

De provincie heeft samen met de vier gemeenten gewerkt aan het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst. Daarvoor is het voorbeeld de SOK van het programma 'Ruimtelijke Kwaliteit Zwakke Schakels' gebruikt. In de SOK zijn de juridische, financiële en procesmatige aspecten van de samenwerking vastgelegd. In de onderstaande tabel zijn de kenmerkende elementen uit de samenwerkingsovereenkomst samengevat. De gemeenten hebben bij de totstandkoming van de SOK gevaren op de juridische en procesmatige kennis van de provincie. Zowel de juridische als financiële afdelingen van concernzaken zijn hierbij betrokken geweest.

Kenmerkende elementen van de samenwerkingsovereenkomst	
<ul style="list-style-type: none"><li>• De afspraak om voor gezamenlijke rekening projecten uit te voeren;</li><li>• Bijdragen aan het programma (€ 30 miljoen) wordt gestort op een gezamenlijke rekening in beheer bij de gemeente Den Helder;</li><li>• De systematiek voor stortingen;</li><li>• Hoe die gezamenlijke rekening eruitziet;</li><li>• Organisatie van de stuurgroep;</li><li>• De systematiek voor betalingen;</li><li>• Inspanningsverplichting m.b.t. planologie en vergunningen;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projecten dienen binnen geraamd budget te worden gerealiseerd;</li><li>• Mogelijkheid om alternatieve projecten aan te dragen;</li><li>• Mogelijkheid om te schuiven met budgetten na goedkeuring van de stuurgroep;</li><li>• Hoe worden bedragen verrekend die niet geheel tot besteding zijn gekomen;</li><li>• Duur van de overeenkomst;</li><li>• Overdracht van rechten en plichten;</li><li>• Hoe om te gaan met onvoorziene omstandigheden;</li><li>• Hoe om te gaan met geschillen;</li></ul>

Tabel 3. Kenmerkende elementen van de SOK De Kop Werkt!

### *Financieel*

De raden van de vier gemeenten in de Kop hebben voor de uitvoering van concrete projecten €15 miljoen beschikbaar gesteld. De provincie heeft een onbelaste bijdrage van hetzelfde bedrag beschikbaar gesteld. Bijdragen zijn overgemaakt naar gemeente Den Helder die verantwoordelijk is voor het beheer van het geld van het gezamenlijke programma. De gemeenten hebben van tevoren afgesproken dat de inleg van gemeenten is vastgesteld op basis van inwonertal. De 4 bestuursopdrachten zijn uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma/ investeringsprogramma met 50 projecten. Deze projecten worden in het jaarprogramma per jaar uitgewerkt. Formeel is er geen verdeling van projecten naar rato van inleg. Informeel speelt dit wel een rol in de samenwerking. De gemeenten hebben ervoor gezorgd dat iedere gemeenten ongeveer zijn eigen ingelegde geld weer terugkrijgt door middel van de projecten. Het geld wordt pas uitbetaald als projecten concreet genoeg zijn, dat houdt in dat er sprake is van start uitvoering van een project (doormiddel van een factuur of opdrachtverlening). De voorbereiding van een project behoort hier niet toe. Dat zorgt voor een stok achter de deur, maar niet voor sturing op realisatie van de projecten. Dat is een moeilijk punt in de samenwerking waardoor de uitvoering van de projecten niet altijd snel verloopt.

### *Governance*

De sturing van De Kop Werkt! is belegd bij een stuurgroep die als taak heeft toe te zien op de uitvoering van de projecten, bestuurlijke coördinatie en zorgt voor de afstemming tussen de partijen. Besluiten vinden alleen op basis van unanimititeit plaats. In de stuurgroep zijn zowel de gemeenten als de provinciale organisatie vertegenwoordigd. Twee keer per jaar wordt er verantwoording afgelegd aan zowel de gemeenteraden als Provinciale Staten. De vier gemeenteraden adviseren via de Regionale Raadscommissie Noordkop over de voorgelegde rapportages. De stuurgroep behandelt alle onderwerpen op één uitzondering na. Bereikbaarheid bleek een gevoelig onderwerp in het proces. Er is voor gekozen om daarvoor een aparte stuurgroep te organiseren.

In het begin van het programma was er sprake van zowel een regio- als kernteam die beide de stuurgroep ondersteunde. Vanwege de overlap is besloten om regio- en kernteam in elkaar te schuiven.

## Profiel Kennemerlijn

### Context en voorgeschiedenis

De gemeenten Haarlem, Bloemendaal, Velsen, Beverwijk, Heemskerk en Uitgeest werken samen met de provincie om alle stationsomgevingen langs deze lijn te versterken en in samenhang te ontwikkelen. Dat doen ze samen met de NS en ProRail. Om dit voor elkaar te krijgen is gebruik gemaakt van de Corridordialoog.<sup>11</sup> De provincie ziet voor haarzelf een initiërende en coördinerende rol weggelegd vanuit het provinciale programma OV-Knooppunten. De Kennemerlijn is een van die corridors. Ook gemeenten zagen bij de ontwikkeling van de Kennemerlijn een rol voor de provincie weggelegd. Aanleiding waren de opgaven die gemeentegrenzen overstegen (OV-systeem, stedelijke ontwikkeling, kwaliteit stationsomgevingen en buitenpoorten) en de toenmalige versoering van de dienstregeling op de Kennemerlijn. Dit vroeg om samenwerking en een gezamenlijke visie op corridorniveau. Bovendien wilden enkele gemeenten uitwerking geven aan de resultaten van de in 2014 uitgevoerde Taskforce Ruimtwinst. De provincie kan vanuit het hogere schaalniveau en integrale beleid van OV-knooppuntenkennis en procesbegeleiding bieden. Bovendien is een investeringsbudget beschikbaar wat zij kan inzetten bij de uitvoering van maatregelen op knooppuntniveau. Tijdens de Corridordialoog Kennemerlijn is er eerst ingezet op samenwerking en strategieontwikkeling (op proces niveau). Hierna zijn de afzonderlijke knooppunten aan de slag gegaan met visievorming op gebiedsniveau en uitvoering.



### Huidige opgave en provinciale rol

Het doel van het corridor-overleg was vooral om een alliantie te smeden en commitment te krijgen. Dat is volgens de betrokken gelukt. Het doel was ook te kijken wat de beste strategie was om de hele lijn te versterken, zodat de dienstregeling uiteindelijk zou verbeteren. Na alle bestuurlijke en ambtelijke wisselingen is het gevoel van een gedeelde opgave (deels) verdwenen. De meeste nieuwe betrokkenen geven aan dat er geen sprake is van een specifiek doel en de huidige deelnemers op ambtelijk niveau hebben niet meer scherp waarvoor ze elkaar nodig hebben. Oudgedienden geven aan dat ze anderen moeten overtuigen van de corridoraanpak op de Kennemerlijn. Er liggen wel veel ambities in het gebied en de gezamenlijkheid wordt door de deelnemers gezien maar niet meer zo gevoeld als in het begin van het traject<sup>12</sup>. Dat is op dit moment hard werken, het ontbreekt aan energie op ambtelijk niveau bij een aantal partijen. Dat heeft ook te maken met een gebrek aan capaciteit bij bijvoorbeeld gemeenten. Momenteel worden de regionale strategie en het actieprogramma Kennemerlijn herijkt en wordt samen met NS gewerkt aan een regionale ontwikkelagenda. De strategieën voor de verschillende corridors zullen hiervan onderdeel zijn. Aan deze ontwikkelagenda is ook budget verbonden. Zowel het ambtelijk als bestuurlijk overleg is weer nieuw leven ingeblazen. De Spoor-partijen zijn de afgelopen jaren een constante factor geweest. Het vertrouwen tussen de partijen die al langer samenwerken is goed.

<sup>11</sup> De corridordialoog is een bottom-up aanpak op het niveau van een spoorcorridor. De aanpak is gebaseerd op het gedachtegoed van Alliantiegesprekken. Het is een interactief en mobiliserend gesprek op regionaal niveau met een brede samenstelling van partijen. Niet alleen de betrokken overheden, de vervoerregio, ProRail, de NS en mogelijk andere vervoerders, maar ook het bedrijfsleven, natuurorganisaties, recreatieve en culturele voorzieningen, onderwijs- en zorginstellingen en andere relevante publieke en private partijen worden betrokken. Tripel Helix vormt hiervoor de grondslag. (bron: brochure instrument corridordialoog)

<sup>12</sup> Op deze constatering gaan we dieper in bij het hoofdstuk 7.

De provincie heeft een coördinerende en verbindende rol opgepakt in dit corridortraject. Deze rol wordt door externe betrokkenen gezien als grote meerwaarde. De provincie zorgt ervoor dat de opgaven integraal en op regionaal niveau worden gezien. Daarbij wordt de provincie gezien als onafhankelijk waardoor zij gemakkelijk de verbinding kan blijven zoeken. Ook wordt gewaardeerd dat de provincie het speelveld inzichtelijk maakt en ruimte creëert waardoor partijen met elkaar mee kunnen praten. De provincie treedt soms ook op als verbinder tussen partijen onderling. Met een externe procesbegeleider zijn alliantiegesprekken gevoerd met alle relevante partijen. Het proces stond in het teken van het begrijpen van elkaars perspectief en het uiteindelijk toewerken naar een gemeenschappelijk belang, een regionale strategie die als doel had dat niet alleen de afzonderlijke knooppunten, maar ook de hele corridor te versterken.

Onderdeel van de corridordialoog was het opstellen van een alliantie-pact. Het pact toont het commitment van de betrokken partijen, maar heeft geen juridische status. Het idee is dat door het samen formuleren van de opgaven het ook echt een gezamenlijk verhaal van alle partijen wordt. Het onderliggende actieprogramma is bewust beperkt gehouden, maximaal vijf acties per station. Het gaat om urgente en realistische maatregelen. Bovendien is zo beter de energie vast te houden. Dit was een van de lessen die is meegenomen uit de zaanecorridor.

De geïnterviewden ervaren OV-Knooppuntontwikkeling als iets positiefs voor de interne provinciale organisatie. De aanpak leidt tot het samenkomen van RO en Mobiliteit, maar ook andere sectoren zijn betrokken (economie en groen). Niet alleen extern maar ook intern wordt dat zo beleefd. De provincie is opener geworden de afgelopen jaren. Er is (daardoor) sprake van meer gelijkwaardigheid van de verschillende disciplines. Dit maakt een integrale afweging in het proces mogelijk.

## **Inrichting**

### *Juridisch*

Er is sprake van een getekend alliantie-pact zonder juridische status. Hierna is de Regionale Strategie en het actieprogramma Kennemerlijn ondertekend door de 6 gemeenten en de provincie. Samenwerkingspartners NS en ProRail hebben zich gecommitteerd aan het Actieprogramma, waarin hun betrokkenheid bij de acties is opgenomen. De samenwerking vindt voornamelijk plaats op procesniveau. Als een project tot uitvoering komt wordt door de betreffende gemeente gezocht naar dekking, al dan niet samen met de samenwerkingspartners.

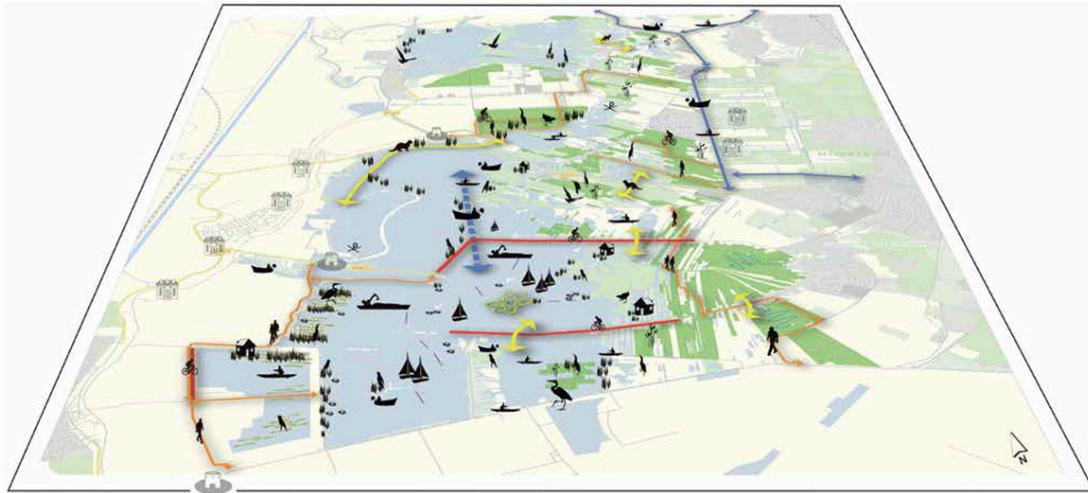
### *Financieel*

De provincie heeft zowel procesmiddelen als investeringsbudget beschikbaar. Er is een flexibel bestedingsplan opgesteld, waarin een investeringslijst met potentiële projecten is opgenomen. Randvoorwaarden voor het financieren van dergelijke projecten zijn onder andere dat er wordt voldaan aan de doelstellingen van het programma, dat er sprake moet zijn van een onrendabele top en cofinanciering door de betreffende gemeente. Ook wordt vanuit het programma OV-knooppunten gekeken naar andere subsidiemogelijkheden binnen de provincie. Er is geen prioritering gemaakt, waardoor altijd op de actuele situatie ingespeeld kan worden en in concrete projecten geïnvesteerd kan worden.

### *Governance*

Er is voor het traject weinig verantwoording en governance ingericht. Er zijn wel afspraken gemaakt over de frequentie van ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Verantwoording en voortgang zijn nu met name geborgd in de (bestuurlijke) overleggen voor de corridor en op knooppuntniveau. Het is voor betrokkenen niet duidelijk waar welke beslissingen worden genomen. Er zijn in het algemeen veel overleggen op deze thema's waar overlap op bestaat.

## Profiel Oostelijke Vechtplassen



### Context en proces

De Oostelijke Vechtplassen is een natuurgebied dat al jaren met gecompliceerde problemen kampt. Het oplossen daarvan vormt een uitdaging voor de 21 betrokkenen in het gebied. Het proces van de Oostelijke Vechtplassen had al een lange voorgeschiedenis voor het tot een gebiedsakkoord is gekomen. Het idee om samen te gaan werken aan de opgave is ontstaan na een zogenoemde 'schetsschuit' in 2016.<sup>13</sup> De samenwerking is vervolgens opgestart als proces om te kijken of tot afspraken kon worden gekomen om meerdere belangen met elkaar te verbinden. De keuze voor de vorm van een gebiedsakkoord is spontaan ontstaan. De provincie heeft een externe procesbegeleider ingeschakeld die een belangrijke rol had binnen het traject. Dit is gegaan volgens de zogenaamde *Mutual Gains Approach* (MGA)-aanpak<sup>14</sup>. Verder hebben ook enkele bestuurders een sleutelrol gespeeld in dit proces.

Intern bij de provincie is de ontwikkeling van de Oostelijke Vechtplassen als pilot voor gebiedsontwikkeling benoemd. Dit stempel van pilot creëerde ruimte om vrijheden te nemen bij de voorbereidingen van het gebiedsakkoord.

### Opgave en provinciale rol

In het begin was er een gezamenlijk gedeelde overtuiging dat je zonder elkaar niet verder komt. Dat is een belangrijke randvoorwaarde geweest in de samenwerking. De MGA-aanpak heeft een belangrijke rol gespeeld in het inzichtelijk maken van de verschillende belangen. Daardoor is vertrouwen tussen partijen ontstaan. Alle partijen steunen het gebiedsakkoord en zien het belang van het uitvoeringsprogramma waarin de doelen met pijlers concreet worden uitgewerkt. De algemene doelen staan nog overeind, maar doordat projecten in uitvoering worden gebracht komen zaken scherper op tafel te liggen en worden belangen opnieuw ter discussie gesteld. Wat daarbij ook een rol speelt is dat de personen die het MGA-proces hebben doorlopen inmiddels niet meer op het dossier zitten. Er is volgens de betrokkenen nog voldoende vertrouwen om met elkaar te kunnen werken, maar het vertrouwen van het begin begint af te nemen waardoor oude valkuilen weer opspelen. De dynamiek wordt soms als uitdagend beschreven. Hoe houd je de MGA-filosofie overeind? Continuïteit en commitment worden als aandachtspunten genoemd.

Bij Oostelijke Vechtplassen is sprake van wederkerigheid in de verschillende bestuurlijke rollen. Waar de wethouder de klappen opvangt voor de natuurontwikkeling (provinciaal belang) steekt de provincie op haar beurt de nek uit voor meer gemeentelijke belangen.

<sup>13</sup> De schetsschuit is een werkwijze in de ruimtelijke ordening die door de Dienst Landelijk Gebied werd gehanteerd.

<sup>14</sup> MGA is een systematische aanpak die zowel de kwaliteit van besluitvorming als de besluiten zelf verbetert. De kern is dat er zoveel mogelijk belanghebbende worden betrokken bij onderhandelingen over bepaalde besluiten en dat aan hun belangen tegemoet wordt gekomen bij het vormen van oplossingen. In plaats van energie te steken in het bij elkaar brengen van de verschillende standpunten gaat MGA uit van het creëren van begrip voor elkaars belangen. Het is de bedoeling dat iedereen voordeel heeft bij deze benadering, het zogenaamde 'win-win'.  
[http://www.mga-netwerk.nl/mga/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=70&lang=nl](http://www.mga-netwerk.nl/mga/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=70&lang=nl)

## Inrichting

### *Juridisch*

Het idee voor een gebiedsakkoord is tijdens de MGA-aanpak ontstaan. Alternatieve ideeën, zoals een gebiedsregisseur of het maken van een visie, zijn intern overwogen. Zowel juridische zaken als de financiële sector zijn hierbij betrokken geweest. Het is belangrijk om de samenwerking een vorm te geven waarin financiële verplichtingen een plek konden krijgen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kenmerkende elementen van het gebiedsakkoord.

Kenmerkende elementen in het gebiedsakkoord	
<ul style="list-style-type: none"><li>• De gezamenlijke ambitie en doelstellingen;</li><li>• Het uitvoeringsprogramma is integraal onderdeel is van het akkoord;</li><li>• Afspraken over monitoring en evaluatie;</li><li>• De taken en verantwoordelijkheden, waaronder financiële bijdragen van partijen;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Afspraken over de organisatie van stuurgroep, regiegroep, programmamanager, projectleiders en betrokken belanghebbenden;</li><li>• Hoe om te gaan met gewijzigde omstandigheden;</li><li>• Een geschillenregeling;</li><li>• Duur van het akkoord</li></ul>

Tabel 4. Kenmerkende elementen van het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen

### *Financieel*

De verschillende partijen leveren verschillende bijdragen in grote van geld of natura. Overheden financieren met geld, andere partijen met tijd en kennis. Er is gekozen om de bijdrage van de partijen in een extern Groenfonds te storten, ook al is dit voor de provincie geen gebruikelijke werkwijze. Dit voorkomt subsidietrajecten of het bij vijf partijen apart langs moeten gaan. Daarnaast geeft deze manier van betalen zekerheid dat iedereen zijn bijdrage aan de voorkant levert. In verschillende termijnen vinden de stortingen in het fonds plaats. Voor deze constructie is gekozen om te stellen het neutrale karakter van een Groenfonds. De optie om de bijdragen bij de provincie te stallen en door de provincie te laten beheren werd niet als evenwichtig gezien. De provincie draagt ruim €35 miljoen bij van totaal ruim €65 miljoen die begroot is voor de projecten in het gebiedsakkoord.

### *Governance*

De kern van de samenwerking is dat meerdere partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de resultaten. Daarvoor is een stuurgroep, waarin alle partijen deelnemen, opgericht alsmede een ambtelijke regiegroep die de besluitvorming van de stuurgroep voorbereidt. In de stuurgroep is een scheiding gemaakt tussen de grootste financiers en de belangenvertegenwoordigers van de pijlers van het programma. De laatste genoemde zijn agendalid en stemmen alleen mee als de eigen stukken behandeld worden. Beslissingen in de stuurgroep moeten unaniem gemaakt worden. Mocht de stuurgroep er niet uitkomen is er een geschillenprocedure ingericht. De stuurgroep komt vier keer per jaar bij elkaar. Jaarlijks (uitgebreid) en halfjaarlijks (stoplicht) wordt er een voortgangsrapportage gemaakt waarin naast de voortgang op projecten wordt aangegeven of er sprake is van een scopeverandering waar eventueel stuurgroepbesluiten voor nodig zijn.

Voor individuele projecten wordt gewerkt met een startformulier waarna per fase van het project een plan van aanpak wordt gemaakt. Deze plannen van aanpak worden in principe allemaal in de stuurgroep behandeld, tenzij het gaat over een heel klein project.

## Terugkerende thema's in de drie onderzochte casussen

### Rol provincie

De provincie wordt vaak de rol van verbinder en procesbegeleider toegekend. De provincie wordt als partij gezien die wat meer op afstand staat en daardoor (meer) overzicht over het geheel van belangen van de samenwerkingspartners. Een dienende en faciliterende houding richting de andere partners is daarbij van belang. De provincie kan deze rol alleen pakken of toebedeeld krijgen als er sprake is van een gevoel van urgentie.

### Uitvoering

De overgang van het formuleren van de opgave of visievorming en het vastleggen van een samenwerkingsvorm naar de daadwerkelijk uitvoering is vaak nog lastig. Dat is zichtbaar bij zowel De Kop werkt! als de Oostelijke Vechtplassen. Voor de Kennemerlijn geldt dat de

uitvoeringsfase nog moet gaan lopen. Uitvoering vraagt om iets andere uitwerking met mijlpalen en een governance met een stuurgroep en ritme van planning en verantwoording. Een juridische basis kan daarin helpen, maar is niet noodzakelijk. Uit de analyse komen vier punten naar voren die, onafhankelijk van de gekozen structuur, belangrijk zijn tijdens de uitvoeringsfase.

- De kunst is om de gezamenlijke opgave in beeld te houden en te voorkomen dat de opgave uiteenvalt in een verzameling losse projecten.
- Het bewust inrichten van een governance die zicht richt op het ritme, voorgang en sturingsmogelijkheden op de uitvoering.
- Ook kan ambtelijke capaciteit bij samenwerkingspartijen een probleem zijn om tot uitvoering over te gaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij De Kop Werkt! en de Kennemerlijn. De governance moet hier zo op worden ingericht dat erop gestuurd kan worden en de provincie kan overwegen om een rol te pakken om de uitvoering vlot te trekken.
- Het laatste punt betreft de monitoring. Vaak is daar te beperkt over nagedacht, terwijl het een belangrijk mechanisme kan zijn om op uitvoering te sturen.

#### Interne werkwijze

Geconcludeerd kan worden dat de provincie sterk georiënteerd is op procedures en instrumenten en daarbij vaak risicomijdend handelt zonder dat deze risico's aan bestuurders worden voorgelegd. De organisatie handelt daarbij weinig flexibel. Als initiatieven van buiten komen, kan de organisatie daar soms moeilijk op inspelen. Adviseurs bij de directie Beleid leunen vaak sterk op de (sectorale) kennis. Dat kan deels doorbroken worden door opgavegericht werken. Financiële en juridische kennis wordt nu ingebracht op basis van toeval of eerdere contacten, wat gevolgen kan hebben voor het ingezette instrumentarium. Ook dat berust vaak op toeval. Dit geldt ook voor de onderzochte casussen, waarbij de gekozen vormen overigens goed bij de opgaven lijken te passen. In de concrete uitvoering knellen de algemene (beleids)lijnen soms in de onderzocht casussen. In het oplossen van die spanning, wordt een strakke lijn ervaren en zou meer flexibiliteit kunnen bijdragen aan het samenwerken met de buitenwereld. Andere elementen in de interne werkwijze die negatief bijdragen aan samenwerken zijn frequente personele wisselingen en sectoraal gealloceerde budgetten.

## 5. De lens van warm en koud organiseren

In dit hoofdstuk beschrijven we de thematiek van het warm en koud organiseren. We gebruiken hiervoor de rode draden uit zowel de expertgesprekken als de casussen. Hoe doet de provincie het als we met deze lens naar de onderzochte samenwerkingsrelaties kijken? Een belangrijk principe bij warm en koud organiseren is dat rekenschap wordt gegeven van energie. Vandaar dat dit ook nog apart aan de orde komt. We concluderen met wat dit voor de provinciale organisatie betekent.

### Warm en koud organiseren

De gedachte achter warm en koud organiseren is dat het om twee verschillende oriëntaties gaat op samenwerking. Zij hebben elkaar nodig. In het tot stand komen van een succesvolle samenwerking wisselen de twee oriëntaties zich af volgens de theorie. Het is dus niet zo dat de termen warm of koud iets normatief in zich dragen. Het één is niet beter dan het ander, ook al beoordelen veel mensen intuïtief de term warm positiever dan koud.

Het begin van samenwerking begint vaak bij warm organiseren en speelt zich soms ‘onder de radar’ of ‘aan de keukentafel’ af. Dit zien we terug in alle drie de casussen. Ze kennen alle drie een langere aanloop en een voorgeschiedenis waarin sleutelfiguren een rol spelen en waarbij ‘de keukentafel’ een belangrijk voorportaal is geweest voor de samenwerking. Bij Oostelijke Vechtplassen en de Kennemerlijn was die keukentafel een eerder ingezet proces (respectievelijk de Schetsschuit en Maak Plaats!) waarbij partijen al bij elkaar aan tafel zaten. Bij De Kop Werkt! is duidelijk dat de voorgeschiedenis van het stopzetten van het programma Wieringerrandmeer een rol speelt in het tot stand komen van samenwerking. Betrokkenen hebben geen inzicht in wat er precies aan de keukentafel besproken is, maar de gesprekken maken wel duidelijk dat die keukentafel er was.

Het programma Oostelijke Vechtplassen illustreert de denkwijze van warm en koud organiseren op verschillende manieren. Nadat het idee voor een samenwerking ontstaan was in informele gesprekken tussen stakeholders in het kader van Schetsschuit (warm organiseren), is gekeken of het mogelijk was om tot afspraken te komen. Dat ging zo goed dat er besloten is om een gebiedsakkoord op te stellen (koud organiseren). Betrokkenen geven aan dat het van groot belang is geweest dat bestuurders er lol in hadden om informeel in overleg te treden en te praten met andere bestuurders en zo de samenwerking verder te brengen (warm organiseren). Op dit moment speelt er een dilemma rondom omgaan met weerstand waarbij de keuze gemaakt moet worden of warm organiseren (ruimte bieden, maar oorspronkelijk beleid op het spel zetten) of koud organiseren (onteigenen) de weg is om in te slaan. Bij de Kennemerlijn krijgt het warm organiseren de meeste nadruk. De koude kant wordt minder belicht. Dat wordt door sommige betrokkenen ook als kwetsbaarheid genoemd. Zo wordt het alliantiepact dat door partijen gesloten is niet meer door alle geïnterviewden herkend.

Er worden verschillende effecten genoemd van warm en koud organiseren in de interviews. Zo geven betrokkenen bij de Kennemerlijn aan dat er door de langdurige samenwerking echt vertrouwen ontstaan is tussen betrokkenen van verschillende organisaties. Dit vertrouwen werkt ook door in andere dossiers waarin de organisaties elkaar tegen komen. Bij personele wisselingen, iets wat nu erg speelt in deze casus, zie je dat het nodig is om meer aandacht te besteden aan de warme kant. Als effect van koud organiseren is genoemd dat het een proces kan uitlijnen en een moment in de tijd kan creëren waar alle partijen naar toe werken. Die focus brengt ook voortgang in het proces. Zo had het werken naar een gebiedsakkoord bij de Oostelijke Vechtplassen volgens betrokkenen een mijlpaalfunctie in het proces. Een ander effect van koud organiseren kan het sluiten van een convenant of pact zijn. Sommige partijen hebben zo’n soort resultaat nodig om binnen de eigen organisatie te zorgen voor geld, urgentie of commitment.

In de praktijk blijkt vaak dat het de warme kant van organiseren is die er bij in schiet.<sup>15</sup> Ook Provincie Noord-Holland wordt door geïnterviewden beschreven als een organisatie waarin we de koude kant van procedures en processen goed op orde hebben, maar de warme kant soms lastig is. Zo is het vaak niet mogelijk een team binnen de provincie in te richten op basis van talenten

en kwaliteiten. Laat staan dat daar in de samenstelling van een team vanuit verschillende organisaties aandacht voor is. In de gesprekken zijn een aantal randvoorwaarden en werkwijzen genoemd die helpen bij warm organiseren. Zo was het bij Oostelijke Vechtplassen volgens betrokkenen belangrijk dat bestuurders de afspraak met elkaar hadden gemaakt dat ze er koste wat kost met elkaar uit wilden komen. Dat vraagt dat bestuurders elkaar wat gunnen. Over warm organiseren wordt verder gezegd dat het vraagt om écht te luisteren, elkaars belangen echt te horen en vanuit daar op zoek te gaan naar een groter belang en daarbij de nadruk leggen op waar je het wel over eens bent. Een onafhankelijke voorzitter kan de rol toebedeeld krijgen van het bewaken van de warme kant van samenwerken.

#### Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?

Voor de provinciale organisatie is het van belang om beide manieren van organiseren te waarderen in hun functie in het proces. We verliezen warm organiseren nog wel eens uit het oog. Het hangt nu heel erg af van wie er bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen is of hier aandacht voor is in het proces. Dit is iets om meer bewust van te zijn en ruimte voor te geven. Het past goed binnen Samen Noord-Holland. Daarnaast kunnen we nadenken over hoe warm organiseren beter verankerd kan worden in de organisatie. Dat er een sector Integrale Opgaven en Transitie ontstaan is, is in dit licht natuurlijk positief. Ook de *Communities of Practice* kunnen hier een bijdrage aan leveren. Er kan gedacht worden aan inzet op kennisuitwisseling, binnen deze *Communities of Practice*, bijvoorbeeld door samenwerkingsprocessen te monitoren en te evalueren of door leermomenten te organiseren waarbij er tussen projecten onderling kennis uitgewisseld wordt. Daarnaast moet er aandacht zijn voor het sturen op talenten, kwaliteiten en vaardigheden die passen bij het opereren in samenwerkingsrelaties (zie paragraaf Lens Werkende Samenwerking - Individuen voor specifieke voorbeelden hiervan). In processen die uitgaan van warm organiseren kan de provincie zich meer bewust zijn van een tijdige overstap naar koud organiseren. In de praktijk betekent dat het tijdig betrekken van specialistisch adviseurs die meedenken over vorm en structuraspecten.

Bestuurders krijgen vaak vooral de uitkomsten van koud organiseren voorgelegd (bv. het akkoord, de overeenkomst, de stuurgroepagenda), terwijl ze een cruciale rol spelen in het warm organiseren van samenwerking. Samenwerken vraagt van bestuurders dan ook een oog voor de warme kant van organiseren, daar waar de besluitvorming vaak over de koude kant gaat. De ambtelijke advisering kan hier zo goed mogelijk in faciliteren door voorgeschiedenis en de proceskeuzes van de samenwerking expliciet onderdeel van de advisering te maken.

#### Energie

In het perspectief van warm en koud organiseren is energie een belangrijke drager van samenwerking. Energie is nodig om een samenwerkingsproces verder te brengen. Om een beter beeld te krijgen van de rol van energie hebben we in de interviews specifiek gevraagd naar wat energie geeft en kost in de samenwerking.

Geïnterviewden geven aan dat het samenwerken op zich energie geeft. Betrokkenen van de inhoudelijke casussen merken op dat er enthousiaste teams met veelal een open houding aan de opgave werken. Er is vertrouwen tussen mensen van verschillende organisaties. Bij De Kop Werkt! geven betrokkenen aan dat dit ook geldt tussen bestuurders onderling. Wethouders vervangen elkaar in het kernteam, bestaande uit betrokkenen van verschillende organisatie adviseert meerdere wethouders. Wat het samenwerken leuk maakt, is ook het kijkje in elkaars keuken. Betrokkenen hebben het idee dat wat ze doen beter wordt door gezamenlijkheid. De bredere afweging van belangen leidt volgens een aantal van de geïnterviewden tot iets mooiers dan wat je alleen kan bedenken. Het geeft energie om daar je best voor te doen. Deze elementen passen erg bij de warme kant van organiseren, maar geïnterviewden geven aan dat ook de koude kant energie oplevert. Het proces van de vormgeving van de samenwerking is daar bij uitstek een voorbeeld van. Aspecten die daarbij worden genoemd zijn het *gaandeweg* vormgeven: midden in het proces staan en aanvoelen wat er op dat moment in die omgeving tussen partijen nodig is en dat inrichten. Één van de betrokkenen bij De Kop Werkt! beschrijft dat het leuk is om te pionieren in het zoeken naar een lichte (juridische) vorm voor een brede samenwerking. Betrokkenen bij de Kennemerlijn hebben het over de bottom-up aanpak die energie geeft. Daarbij staat eigenlijk hetzelfde principe centraal; dat partijen in gezamenlijkheid de opgave definiëren, bepalen hoe

aan die opgave gewerkt wordt en kijken welk proces en welke vorm daar bij past. Ten slotte geeft het energie om concrete projecten tot uitvoering te brengen, of in ieder geval richting uitvoering te gaan. Dit wordt door betrokkenen in alle drie de casussen genoemd. Een belangrijke randvoorwaarde die genoemd wordt voor het ontstaan van energie is gedeeld gevoel van urgentie om samen te werken.

Aspecten die energie kosten zijn traagheid en stroperigheid in processen en uitvoering. Samenwerken is een proces van de lange adem. Externe betrokkenen geven daarbij aan dat er, ook door de provincie, niet altijd efficiënt gebruik wordt gemaakt van hun beschikbare tijd. Bij stakeholders is het bijvoorbeeld vaak één contactpersoon die op meerdere dossiers overleg voert met de provincie. Een ander aspect dat energie kost is het verliezen van gezamenlijkheid door (vele) personele wisselingen.<sup>16</sup> Dit geldt vooral voor gemeenten en de provincie, bij stakeholders wordt er minder vaak gewisseld. Doelen of afspraken worden daardoor soms opnieuw ter discussie gesteld. Oudgedienden kunnen het als energieverlies zien dat het collectieve geheugen beperkt is. Ook voor het energieverlies geldt dus dat dit zowel aan de warme kant, zoals het wisselen van contactpersonen, als de koude kant, traagheid in het proces, voorkomt.

Verder is aangegeven dat communicatie en participatie-aspecten aan de voorkant nog wel eens worden onderschat, waardoor ze later in het proces veel tijd en energie kosten. Op het doorzettingsvermogen dat samenwerken vraagt en het onderschatten van communicatieaspecten komen we later dit rapport nog terug. Deze aspecten komen als breder thema naar voren in de verkenning.

#### **Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?**

Samenwerken met anderen kan echt leiden tot enthousiasme en energie bij betrokkenen. Het is belangrijk om te beseffen dat dat proces van samenwerken tijd kost en dat de vruchten daarvan soms pas na langere tijd te plukken zijn. Dat vraagt erom dat de organisatie ruimte gunt aan dit proces. Het vraagt ook een manier van sturen die zich niet alleen op resultaten richt. "Het goede gesprek" dat nu gevoerd wordt past hier bijvoorbeeld beter bij dan het strakkere werkplan-format dat hiervoor gehanteerd werd. Het opzetten en inrichten van een goed lopende samenwerking en daar samen in leren is immers ook een 'resultaat'. Zowel bestuurders als de provinciale organisatie moeten daar ook ruimte voor geven. Voor bestuurders is het van belang om rekenschap te geven van de tijd die samenwerkingsprocessen kosten. De duur van een samenwerkingsproces zal niet altijd één op één aansluiten bij de vierjaarlijkse termijn die gekoppeld is aan een bestuursperiode. Concrete tastbare resultaten van een samenwerking volgens soms pas op een langere termijn, ook al zijn er cruciale stappen gezet in vier jaar.

De opmerking dat we efficiënter met de tijd van anderen om zouden kunnen gaan is er één om ter harte te nemen. Dat vraagt dat we het gesprek hierover met betrokkenen voeren en ons verplaatsen in hun perspectief, ook in globale lijnen zicht hebben op de andere provinciale dossiers waar er contacten bestaan en hier zoveel mogelijk het contact in uitlijnen.

Het thema van personele wisselingen wordt ook benoemd in de Omgevingsscan 2020 en is een belangrijk aandachtspunt. Goede kennisoverdracht (zowel op inhoudelijk als procesniveau) bij personele wisseling is van belang voor de overige partijen, daar ontbreekt het nu soms aan.

De provincie kan beter worden in het bewust inzetten en afwisselen van warm en koud organiseren. Daarbij moet ze minder gericht zijn op alleen het behalen van doelen in of van samenwerkingsrelaties, maar juist ook de kant van de energie en verbinding waarderen. Daar hoort bewustwording van het feit dat die kant tijd kost bij. Beide kanten kunnen niet zonder elkaar.

---

<sup>16</sup> Het thema 'wisselingen' is ook als rode draad geïdentificeerd in de Omgevingsscan die de provincie in 2020 heeft laten uitvoeren. "De ervaren hoge mate van wisselingen in contactpersonen bij de provincie resulteert regelmatig in een breuk in continuïteit van de relatie en het proces. Ook veroorzaakt het een kennislek. Bij wisselingen moet vaak (deels) overnieuw begonnen worden met 'optuigen van het samenwerkingsproces', maken van afspraken en opbouwen van de relatie."

## 6. De lens van werkende samenwerking

In dit hoofdstuk beschrijven we de lens van werkende samenwerking. We gebruiken hiervoor wederom de rode draden uit zowel de expertgesprekken als de casussen. Hoe doet de provincie het als we met deze lens naar de onderzochte samenwerkingsrelaties kijken? Onderdeel van deze lens zijn: structuur, individuen en weefsel. Alle drie de thema's komen in dit hoofdstuk aan de orde. We concluderen met wat dit voor de provinciale organisatie betekent.

### Structuur

Met betrekking tot structuur is de belangrijkste conclusie dat elke samenwerkingsrelatie maatwerk vraagt. Dat is wat we heel duidelijk terugzien in de casussen. Daarnaast blijkt uit de casussen dat de structuur gaandeweg in het proces is ontstaan. Structuur kan ook als eerste komen, maar voor de onderzochte casussen was het belangrijk dat structuur in het proces, gaandeweg en op basis van maatwerk kon ontstaan. We hebben tijdens de interviews specifiek gevraagd naar de betekenis van structuur in de samenwerking. We zien in de casussen dat de gekozen structuur van de samenwerking in ieder geval op de volgende vier manieren een rol speelt in de samenwerking:

1. Het legt de verhoudingen tussen partijen vast.

Bij zowel Oostelijke Vechtplassen als bij De Kop Werkt! geven betrokkenen aan dat respectievelijk het gebiedsakkoord als de samenwerkingsovereenkomst van belang is geweest omdat het duidelijkheid creëert over de onderlinge verhoudingen. Bij de Kop Werkt! co-financiert de provincie projecten van de regio. De provincie heeft geen eigen projecten ingebracht en trekt geen projecten in de uitvoering. Deze keuze is bewust en hangt samen met de voorgeschiedenis van het programma, maar leidt er in de praktijk wel toe dat de provincie meer op afstand staat. Dat geldt voor Provinciale Staten, maar ook voor de verhoudingen binnen de samenwerking.

2. Het concretiseert het werken aan de gezamenlijke opgave en lijnt traject hiernaartoe uit.

Daarmee wordt dus ook concreter wat er in de tijd op welk moment (naar verwachting) gaat gebeuren. Er worden afspraken gemaakt over de inrichting van het proces. Hoe lang duurt de samenwerking en wanneer is er dus een natuurlijk moment om te reflecteren en na te denken over het vervolg? In welk tijdsframe wordt aan de opgave gewerkt? Hoe zijn de cycli daarbinnen ingericht? Welke projecten worden binnen de scope van het programma opgepakt? Is er een jaarlijkse projectenlijst? Hoe flexibel is die? Dit soort vragen worden beantwoord bij het vormgeven van een samenwerking. En dat borgt een zekere voortgang in het werken aan de maatschappelijke opgave. De keerzijde is dat structuur na een tijd kan knellen of schuren. Bij De Kop Werkt! geven betrokkenen aan dat er op sommige onderdelen geen goede match is tussen de duur van het programma (2017-2020) en de lange termijn aard van sommige (met name infrastructurele) projecten, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid in de Kop van Noord-Holland. Bij Oostelijke Vechtplassen speelt het dilemma hoe om te gaan met projecten die gaandeweg ontstaan. Binnen het huidige gebiedsakkoord is er weinig flexibiliteit om die alsnog op te nemen in het programma.

3. Het lijnt de financiering van de samenwerking uit.

Budgetten binnen de provinciale organisatie zijn vaak niet opgavegericht of gebiedsgericht. Door binnen een samenwerking afspraken te maken en de gezamenlijke bijdragen op één plek bij elkaar te brengen en bijvoorbeeld een stuurgroep te laten beslissen over de uitgaven, worden drempels in de uitvoering weggenomen. Projectleiders hebben dan alleen te maken met de stuurgroep en controller van het programma en hoeven niet alle partijen langs om uitvoeringsbudget te organiseren. We zien dit zowel bij De Kop Werkt! als bij Oostelijke Vechtplassen. De Kennemerlijn bevond zich in de afgelopen jaren meer in een visievormende fase. Hier is dit aspect van de samenwerking niet op deze manier uitgelijnd. Als in de samenwerking een bepaald project met urgentie naar voren komt, gaan partijen dekking zoeken voor een bijdrage. Geïnterviewden geven aan dat dat proactief handelen vraagt van betrokkenen

op het dossier om in de pas te blijven lopen met de tijd. Begrotingscycli kennen nu eenmaal sleutelmomenten in het jaar en als zo'n moment gemist wordt betekent dat iets voor de voortgang van projecten.

Bij het uitlijnen van de financiering aan de voorkant zijn de volgende vragen belangrijk: Wie beheert het gezamenlijk budget? Onder welke voorwaarden komt projectfinanciering beschikbaar? Maar ook: welk type kosten mogen uit het budget gefinancierd worden? Gaat dat alleen om uitvoeringskosten of maken proceskosten of kosten voor monitoring en evaluatie ook deel uit van het budget? Algemene aandachtspunten bij het financieren van samenwerkingsrelaties zijn: staatssteun, (subsidie)grondslag, penvoerderschap, verhoudingen, verantwoording en control en het businessplan bij investeringen.

#### 4. Het bestendigt de gemeenschappelijkheid en daarmee relatie.

Structuurelementen kunnen een rol spelen in de relatie tussen partijen. Hoewel het alliantiepact bij de Kennemerlijn geen juridische status heeft, is het volgens één van de geïnterviewden een waardevol document om dat je gezamenlijk onderkend hebt dat je elkaar nodig hebt. Bij Oostelijke Vechtplassen zorgt het gebiedsakkoord ervoor dat partijen elkaar vasthouden en dat creëert commitment. Ook het Groenfonds heeft een functie in de samenwerking. Het geeft een signaal af dat je elkaar vertrouwt en dat iedereen bereid is om geld te investeren in het programma. Het is daarmee volgens betrokkenen een bevestiging van een goede samenwerking.

Het structuurelement communicatie willen we graag apart benoemen omdat het in twee van de drie casussen naar voren kwam als element dat onderschat is en waarin te weinig geïnvesteerd is aan de voorkant. Bij De Kop Werkt! is de benodigde capaciteit op communicatie in het kernteam onderschat. Waardoor communicatie-aspecten niet altijd soepel verliepen. Dit heeft overigens niet tot grote aanwijsbare problemen geleid. Hier is later een medewerker voor aangetrokken. Bij Oostelijke Vechtplassen geven betrokkenen aan dat een brede campagne waarin betrokkenheid van bewoners aan de voorkant ingebed werd, eigenlijk goed zou zijn geweest voor het proces. Het idee is dat er meer betrokkenheid bij en draagvlak voor de uitvoering van het traject wordt gevoeld als de betreffende inwoners meer betrokken zijn geweest.

#### Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?

Vanuit de ervaringen in deze verkenning, maar ook vanuit de principes van Samen Noord-Holland ('van buiten naar binnen') en het perspectief van overheidssturing waarbinnen de provincie zich wil ontwikkelen (samenwerkende overheid en responsieve overheid), is het van belang om structuur midden in de samenwerking te laten ontstaan. Gaandeweg en in een gezamenlijk proces moeten keuzes duidelijk worden en ontstaat maatwerk toegespitst op de situatie. Standaard samenwerkingsvormen passen daar niet bij, maar het in de context toepassen van eerdere of bestaande aanpakken (bv. zoals *De Kop Werkt!* geleerd heeft van *Zwakke Schakels* en *alliantiegesprekken een basis waren voor de Kennemerlijn* en de *Mutual Gains Approach* een belangrijke rol heeft gespeeld bij *Oostelijke Vechtplassen*) kan wel verrijkend zijn. De vorm moet bij de groep stakeholders en de dynamiek passen en volgt de gewenste functie. De knoppen waaraan gedraaid kan worden, zijn de juridische verankering, de financiële structuur en de governance. Een bijzonder aandachtspunt aan de voorkant blijft het inrichten van communicatie.

Van bestuurders vraagt het dat ze ruimte bieden aan dit bovenstaande proces van maatwerk en daarbij niet bij voorbaat te sturend zijn op de vorm. Dat komt de samenwerking uiteindelijk ten goede.

#### Individueel

Van individuen die bij samenwerkingsrelaties betrokken zijn, worden volgens Van der Steen en collega's specifieke capaciteiten en vaardigheden gevraagd zoals verbinding zoeken, relaties opbouwen, vertrouwen creëren en over de eigen schaduw heen kunnen stappen en een ander succes gunnen. De volgende beschrijvingen worden daarbij gebruikt: netwerklers, altruïsten, trekkers, aanhouders, enthousiast, mondig, daadkrachtig, echte groepsdieren, belang hechten

aan harmonie, openheid, lange termijn doen en denken, reflectie en bescheidenheid.<sup>17</sup> Voor samenwerking is dienend en situationeel leiderschap heel belangrijk. Het vraagt empathie voor de verschillende manieren van werken binnen de betrokken partijen.

Wij hebben tijdens de gesprekken gevraagd wat samenwerken van individuen vraagt en herkennen het hierboven geschetste beeld. Geïnterviewden geven daarbij aan dat samenwerking sterk afhangt van de personen op dossiers. In de volgende tabel hebben we het beeld uit de gesprekken samengevat.

Kenmerken op Samenwerkingsrelaties gerichte Beleidsadviseur	Toelichting
Is altijd op zoek naar het grotere belang.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richt zich daarbij op het verkleinen van tegenstellingen.</li> <li>• Kan een zekere afstand behouden tot de inhoudelijke problematiek.</li> <li>• Is breed georiënteerd en wil meedenken op veel terreinen.</li> <li>• Denkt vanuit de samenwerking, maar handelt vanuit het kader en de spelregels van de eigen organisatie. Kan in dat spanningsveld opereren.</li> </ul>
Heeft een oriëntatie op het proces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weet de bovenstaande oriëntatie op belangen te combineren met resultaten in de samenwerking behalen.</li> <li>• Op inhoud vasthouden en in werkwijze meebewegen.</li> <li>• Heeft een proactieve houding in het proces: kan de volgende stappen voorzien en daarnaar handelen. Betreft vanuit dat oogpunt ook vroegtijdig specialistisch adviseurs.</li> <li>• Kan goed schakelen tussen niveaus en daarbij als verbinder en vertaler optreden (bv. de structuur en keuzes hier uitleggen en uitdragen aan anderen, of een vertaling maken van ambities van Rijksniveau naar lokaal niveau).</li> </ul>
Heeft externe antennes afgestemd op samenwerken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is omgevingsgevoelig en politiek sensitief.</li> <li>• Heeft gevoel met de praktijk en kan de vertaling van beleid naar uitvoering aanvoelen. Kan zich daarbij verplaatsen in de denkwereld van betrokkenen.</li> <li>• Voelt aan waar ruimte zit om mee te bewegen.</li> <li>• Heeft oog voor de verschillende (gelijktijdige) rollen van de provincie en eigen positie daarin: wat kun je als verbinder naar externe partners zeggen en wat niet?</li> </ul>
Heeft doorzettingsvermogen en kan en wil in de wind staan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De praktijk is weerbarstig. Samenwerken is hard werken, een wedstrijd zonder finish, waarbij permanent relaties moeten worden onderhouden. Dat vraagt doorzettingsvermogen en een dosis enthousiasme.</li> <li>• Snapt dat door omstandigheden dat enthousiasme bij anderen even weg kan zijn.</li> <li>• Samenwerken vraagt ook durf. Paden zijn vaak niet gebaand. Pionieren en vernieuwen vragen er soms om (intern) de confrontatie aan te durven gaan en ook daar is doorzettingsvermogen voor nodig.</li> </ul>
Beschikt over een aantal specifieke interpersoonlijke vaardigheden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De op samenwerking gerichte beleidsadviseur kan heel goed luisteren zonder te oordelen. Kan écht de belangen van een ander horen en misschien wel voelen.</li> <li>• Kan verbinden en weet hoe je ruimte kan creëren in de samenwerking tussen mensen en krijgt daar energie van.</li> <li>• Houdt van het spel, heeft lol in informeel contact, en vindt het daarbij niet erg om te trekken en te sleuren. Heeft gevoel voor omgaan met (moeilijke) mensen.</li> <li>• Is als verbinder goed in staat om lijnen te leggen die nodig zijn en deze lijnen kort te houden.</li> <li>• Maakt concrete afspraken en spreekt anderen hierop aan, gaat samen zitten om zaken op te lossen als dat nodig is.</li> </ul>

Tabel 5. Kenmerken van de op samenwerkingsrelaties gericht beleidsadviseur

Omdat we voor de verkenning gesprekken op ambtelijk niveau hebben gevoerd, richten de geschetste kenmerken zich in eerste instantie op wat het vraagt van een beleidsadviseur. We verwachten dat bestuurlijk dezelfde vijf kenmerken van toepassing zijn. Specifiek in de interviews

<sup>17</sup> We constateren een opvallende parallel tussen de kernwaarden van Samen Noord-Holland, namelijk zelfbewust, ruimte, van buiten naar binnen en samen) en wat samenwerken van individuen vraagt. Samen Noord-Holland is de naam van het interne programma gericht op organisatieontwikkeling.

is genoemd dat het belangrijk is dat er bestuurlijk iemand zich hard maakt voor een programma, proces of project. Dat zien we ook terug als we naar de rol van bestuurlijke sleutelfiguren in het tot stand komen van samenwerking kijken. Ook lol hebben in het contact en spel is specifiek genoemd als kenmerk van bestuurders die echt op samenwerking gericht zijn.

Ook van een adviseur concernzaken vraagt een oriëntatie op samenwerkingsrelaties iets. Genoemd tijdens de gesprekken is dat de specialistisch adviseur oog heeft voor de politieke werkelijkheid en het proces. Juridisch gezien is er misschien weinig verschil tussen een aantal instrumenten die in de verkenning aan de orde zijn gekomen, maar de framing heeft een belangrijke rol in het proces. Hierin is het belangrijk om mee te kunnen bewegen. Of zoals een van de geïnterviewden het noemt: “voor een jurist maakt het niet uit hoe je het noemt of wat de framing is, als je het maar goed regelt.” Daarnaast is genoemd dat het belangrijk is dat adviseurs concernzaken de overstap durven maken van het ‘waterdicht regelen’ (bv. financieel en/of juridisch) naar de consequenties of risico’s in beeld brengen met het doel van de samenwerking als uitgangspunt.

Samenwerken vraagt ook iets van bestuurders. We hebben geen bestuurders geïnterviewd voor deze verkenning. We kunnen dus hier alleen reflecteren op de bestuurlijke rol vanuit extern en ambtelijk perspectief. In de besproken casussen werden bestuurders vaak als sleutelfiguren genoemd. Sleutelfiguren hebben gemeen dat ze enthousiast zijn over een gebied of opgave. Enthousiasme en overtuiging bij een bestuurder hebben vaak een groot effect. Zowel bij de casussen van de Kop Werkt! als de Kennemerlijn wordt dat door betrokken opgemerkt. Bij de Kop Werkt! was de betrokken bestuurder in staat om boven te partijen te staan en daardoor een verbindende rol te spelen. Zijn betrokkenheid bij het gebied stelde hem in staat om deze rol niet alleen met de betrokken gemeenten, maar ook binnen Gedeputeerde Staten, goed uit te voeren. Een bestuurder moet daarvoor ook in staat zijn om verder te kijken dan zijn eigen portefeuille én zelfs verder te kijken dan alleen het provinciale belang. Een belangrijke eigenschap die door meerdere geïnterviewden genoemd wordt is dat een bestuurder over zijn of haar schaduw heen moet kunnen stappen. Daarmee wordt bedoeld dat een bestuurder een collega iets moet kunnen gunnen, of soms zelfs een ander in de schijnwerpers zet als dat voor het proces beter is.

#### **Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?**

Zoveel mogelijk rekening houden met het bovenstaande profiel bij de inzet van medewerkers op samenwerkingsrelaties. Daarbij is het natuurlijk de vraag of het volledige profiel vindbaar is in één persoon. Belangrijk is wel dat deze elementen in een team vertegenwoordigd zijn. Met betrekking tot het programmamanagement of projectleiderschap kan ook gedacht worden aan een trekkerschap in een duo dat elkaar aanvult. Daar zijn bijvoorbeeld bij de Omgevingsvisie goede ervaringen mee opgedaan.

Voor specialistisch adviseurs van concernzaken is het van belang om oog te blijven houden voor de politieke werkelijkheid en het proces. Onderdeel daarvan is dat voor een samenwerkingsrelatie het beter kan zijn om een lichte, adaptieve vorm in te richten, ook als daarmee niet alle juridische en/of financiële risico’s helemaal afgedekt zijn. Advisering over mogelijke opties en de voor- en nadelen is een belangrijk onderdeel van de klantgerichtheid die de directie voorstaat.

Voor bestuurders is enthousiasme over een opgave of gebied onontbeerlijk om succesvol aan samenwerking bij te kunnen dragen. Hij of zij is daarbij in staat om andere partijen te verbinden. Daarbij is een oog voor portefeuille-overstijgende oplossingen belangrijk. Het vraagt een kijk op het provinciale belang in combinatie met een houding die verder gaat dan alleen dat provinciale belang. Een samenwerkende bestuurder is in staat om de eigen rol even opzij te zetten ten faveure van het grotere geheel of een andere bestuurder in relatie tot de opgave of het gebied. Daarbij beseffend dat processen van samenwerking vaak een lange adem nodig hebben en vaak een langere termijn dan vier jaar overspannen.

#### **Weefsel**

Met weefsel wordt bedoeld een gedeelde manier van denken, doen en voelen. Daarbij gaat het erom dat partijen elkaar onderling vertrouwen, elkaar iets gunnen en de juiste rol ten opzichte van elkaar pakken. We reflecteren op alle drie de casussen in het licht van weefsel.

Bij De Kop Werkt! wordt er door samen te werken gezamenlijkheid en vertrouwen ervaren. In het verleden was er meer een wij/zij gevoel. Betrokkenen geven aan dat de provincie benaderbaarder is geworden. Dat elkaar leren vertrouwen is een proces wat tijd gekost heeft. Toch is de samenwerking daardoor naar een hoger plan getild. De financiële middelen die de provincie beschikbaar heeft gesteld aan projecten die écht van de regio waren hebben daarbij wel een niet te onderschatten rol gespeeld. Ook dat heeft vertrouwen gegeven. De ter beschikkingstelling van het geld is meerdere malen genoemd als de 'smeerolie voor samenwerking'. Er is een voorzichtig vertrouwen in de toekomst van de samenwerking, maar de robuustheid (het weefsel) moet zich nog wel bewijzen. Aandachtspunt is dat veel geïnterviewden betwijfelen of er echt aan een gezamenlijke regionale opgave gewerkt wordt. Dat komt omdat veel projecten op de projectenlijst een lokaal karakter hebben en lokaal getrokken worden. Geld dat overblijft bij niet uitvoeren vloeit niet automatisch terug naar de gezamenlijke pot, maar wordt doorgaans gebruikt voor een ander project binnen dezelfde gemeente. Elke gemeente wil zijn eigen 'investering' eruit halen.

Bij de Kennemerlijn geven betrokkenen aan dat samenwerken geleid heeft tot een bredere afweging van belangen die leidt tot iets mooiers dan je zelf kan bedenken. Sommige partijen zijn al heel lang betrokken. Dit team van meerdere betrokken organisaties houdt de boel stabiel ook al zijn er veel bestuurlijke wisselingen. De continuïteit in de samenwerking wordt gezien als gevolg van de gehanteerde bottom-up werkwijze gericht op alliantievorming. De samenwerking heeft een doorwerking op meerdere niveaus. Het samenwerken op corridorniveau van de Kennemerlijn heeft geleid tot goede samenwerkingen op knooppuntniveau in bijvoorbeeld Haarlem. Die samenwerkingen op knooppuntniveau hebben vervolgens geleid tot uitbreiden van de knooppuntenaanpak met Haarlem Oost. Samenwerken heeft geleid tot meer begrip voor elkaar en een betere sfeer onderling. Dat vertrouwen werkt ook door in andere dossiers waar dezelfde partijen elkaar tegen komen. Het werken aan de corridor is meer dan een optelsom van losse projecten op de verschillende knooppunten. Betrokkenen spreken zelfs van grenzen die tussen organisaties vervagen. Dat levert ook praktische voordelen op. Men denkt mee op elkaars dossiers, maakt gebruik van elkaars kracht (bv. de gemeente is sterk in bewonersparticipatie, de provincie vormt een makkelijke schakel richting het Rijk). Daardoor is het mogelijk om concrete stappen te zetten.

Ook bij Oostelijke Vechtplassen heeft de gehanteerde Mutual Gains aanpak geleid tot een gezamenlijkheid, die vooral in de beginfase werd gevoeld. In het gebiedsakkoord is er bewust voor gekozen om alle partijen op basis van gelijkwaardigheid verantwoordelijk te maken voor een reeks aan resultaten. Het programma bevindt zich nu in een spannende fase waarbij de overgang naar uitvoering zaken concreet maakt. Hierdoor begint het ook af en toe te schuren. Het laat zien dat het weefsel permanent onderhouden moet worden. Betrokken spreken over het voorkomen dat het programma uiteenvalt in losse projecten door de oorspronkelijke pijlers te blijven vasthouden. Het behouden van weefsel is een van de belangrijkste uitdagingen waar het programma nu voor staat.

#### **Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?**

Het ontstaan van weefsel, hoe vaag de term misschien ook lijkt, kan een belangrijke maatstaf zijn voor het beoordelen van samenwerkingsrelaties. Bij het aangaan van samenwerkingsrelaties is het dan ook belangrijk om na te gaan en vast te leggen of het ontstaan van weefsel een aanvullend doel is van de samenwerking, naast het bijdragen aan een inhoudelijke opgave. Dat kan behulpzaam zijn bij beslissingen over de voortgang van samenwerking. Zeker als daarbij het besef in het achterhoofd wordt gehouden dat het ontstaan van weefsel een langdurig proces is en dat weefsel permanent onderhoud vraagt. We zien dat weefsel de grote kwetsbaarheid is bij twee van de onderzochte samenwerkingsrelaties. Wat daarbij niet helpt is dat bij een samenwerking tussen overheidspartijen er hoe dan ook wisselingen van personen op sleutelposities plaatsvinden. Elke paar jaar kan met verkiezingen het speelveld weer helemaal veranderen. Daarom is het belangrijk dat samenwerkingen zo zijn ingericht dat ze kunnen meebewegen. Van bestuurders vraagt dit oog voor de lange termijn vitaliteit van samenwerkingsrelaties.

## 7. Reflectie op de provincie in samenwerkingsrelaties

In dit hoofdstuk beschrijven we de thematiek die los van de twee lenzen als rode draad naar voren komt in de verkenning. De thema's zijn de rol van de provincie, uitvoering en de interne werkwijze. We gebruiken hiervoor wederom de expertgesprekken en de casussen als basis voor de analyse. Wat verwachten anderen van de provinciale rol en wat verwachten we van onszelf?

### Rol of taak provincie

De rol van de provincie in samenwerkingsrelaties is een terugkerend onderwerp in de gesprekken. Zo zijn er volgens betrokkenen een aantal randvoorwaarden om überhaupt een rol te pakken in de samenwerking. Het is belangrijk dat er een urgente opgave is, dat in gezamenlijkheid aan de opgave wordt gewerkt en dat de samenwerking over gemeentelijke of regio-grenzen heen gaat en meerdere schaalniveaus samenbrengt. Krapte in capaciteit op een onderwerp en een gebrek aan geld creëren daarbij vaak ook een deel van de urgentie om samen te werken.

Vanuit haar positie is de provincie goed in staat om het hele plaatje te blijven zien en boven de belangen van verschillende partijen te staan. De rol van verbinder en procesbegeleider (tussen niveaus, tussen partijen) wordt door betrokkenen zeer gewaardeerd. De provincie staat vaak iets meer op afstand en is daardoor wat meer onafhankelijk. Daarbij is een dienende en faciliterende houding belangrijk, waarbij alle partijen zoveel mogelijk in hun kracht worden gezet. Een genoemde valkuil is dat de provincie eigenaarschap te veel bij zich houdt. Traditioneel levert de provincie vaak kennis<sup>18</sup> en investeert mee, maar de uitvoering ligt bij andere partijen. Toch is de rol van bestuurlijk voorzitter (van bijvoorbeeld een stuurgroep in een samenwerking) er één die de provincie van nature naar zich toe trekt. Dit kan leiden tot achteroverleunen bij andere partijen. Volgens één van de geïnterviewden oefen je juist invloed uit door aan de voorkant goede afspraken te maken en vervolgens te sturen op een aanspreekcultuur waarin die afspraken nageleefd worden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de provincie echt een rol kan pakken in het inrichten van de samenwerking en het maken van afspraken. De provincie heeft kennis en ervaring met het opzetten van een goede structuur en goede organisatie en kan met partijen samen oplopen om de praktische vertaling van die structuur samen uit te lijnen of te laten ontstaan. Die expertise wordt in de gesprekken door externen herkend en gewaardeerd. Daarbij is het ook van belang om sturing op het bereiken van de doelen van samenwerking in te richten. Als het doel van de samenwerking is om aan een regionale opgave bij te dragen, kan de provincie waarborgen inbouwen in de structuur die ervoor zorgen dat projecten bijdragen aan een overstijgend regionaal belang. Als het ontstaan van weefsel een belangrijk principe is, is het belangrijk om aan de voorkant na te denken op welke wijze de provincie daar een rol in kan spelen, door bijvoorbeeld voor reflectiemomenten te zorgen of deze te agenderen.

Het is van belang om goed na te denken over de aansluiting tussen de financiële inrichting en de rol die de provincie wil nemen in een samenwerkingsrelatie. Mogelijke aspecten om te financieren in de samenwerking zijn: de uitvoering van projecten, proceskosten in de samenwerking, maar ook de monitoring en evaluatie van voortgang. De rol van timing kan hier ook in meegenomen worden. Betrokkenen bij gemeenten geven aan dat het voor een gemeente vaak ingewikkeld is om startbudget voor een project te organiseren, omdat de gemeenteraad voornamelijk op concrete uitvoering stuurt. Voor de provincie ligt het financieren van deze fase soms minder gevoelig. Daarin kunnen partijen elkaar soms helpen. Alle keuzes die hierin gemaakt worden vertalen zich naar een rol. Het is belangrijk om daar goed aan de voorkant over na te denken en om je daar bewust van te zijn.

---

<sup>18</sup> Zie ook rode draden Omgevingsscan 2020. In de rode draad 'samenwerken' wordt specifiek de uitdaging genoemd om te herkennen wanneer de rol van partner aan de orde is en wanneer die van regisseur.

### Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?

De provincie heeft in veel samenwerkingsrelaties een natuurlijke positie met meer afstand en zij kan wat meer boven de belangen van andere partijen staan. Vanuit die positie kan de provincie een rol pakken als verbinder en coördinator. Daar hoort een dienende en faciliterende houding bij. Bestuurlijk voorzitterschap van een stuurgroep kan daarbij soms ook averechts werken. De provincie heeft in veel samenwerkingsrelaties ook een natuurlijke positie om te sturen op de inrichting, om het bordspel als het ware op te zetten. Zij heeft hier kennis en ervaring mee of kan als het nodig is deze expertise extern inschakelen. Die rol wordt gewaardeerd.

### Uitvoering

Het daadwerkelijk tot uitvoering brengen van concrete projecten is in alle drie de casussen een terugkerend thema. Bij De Kop Werkt! geven betrokkenen aan dat uitvoering soms minder snel gaat dan gehoopt. Dat komt omdat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten bij de gemeenten ligt. Die er bijvoorbeeld niet altijd prioriteit aan (kunnen) geven vanwege een gebrek aan capaciteit. Soms blijkt er ook een langere aanlooptijd nodig en zorgt dat voor vertraging in de uitvoering. De projectgroep heeft geen middelen om hierop te sturen. De Kennemerlijn heeft tot nu toe vooral een visievormende functie gehad. Op dit moment worden per OV-knooppunt handelingsperspectieven uitgewerkt, maar de daadwerkelijke uitvoering van de acties die daarop volgen moet nog opgezet worden. Deze fase gaat nu lopen. Bij Oostelijke Vechtplassen wordt vooral duidelijk dat in de uitvoeringsfase zaken concreet worden; hier worden eerdere misschien wat impliciet gebleven keuzes expliciet gemaakt. Dit levert soms spanning op, ook in de samenwerking.

In de gesprekken komt duidelijk naar voren dat visievorming en uitvoering twee verschillende fases zijn. Aan de ene kant vraagt dat duidelijke inrichtingskeuzes met misschien wel een totaal verschillende uitwerking per fase. Een goed visievormend proces en team, hoeft niet sterk te zijn in het concreet realiseren van een opgave. Uitvoering vraagt specifieke inrichting met mijlpalen, specifieke governance van onder andere een stuurgroep, een bepaald type voorzitter, een ritme van planning en verantwoording en bijvoorbeeld jaarlijkse uitvoeringsplannen om vrijblijvendheid te doorbreken. Soms helpt een juridische basis in de samenwerking ook. Aan de andere kant is het volgens betrokkenen belangrijk dat er een goede geleidelijke overgang tussen die twee verschillende fases is met goed omgevingsmanagement als stabiele factor. Daarbij is het belangrijk dat een visievormend team oog blijft houden voor uitvoerbaarheid. In de uitvoeringsfase is het een aandachtspunt om de gezamenlijke opgave in beeld te houden en zo te voorkomen dat het programma uiteenvalt in een verzameling losse projecten. Dit aspect van uitvoering moet concreet worden gemaakt, anders raakt de gezamenlijke opgave uit beeld en wordt er met name gekeken naar de *eigen* projecten of uitvoering.

Twee specifieke aandachtspunten komen naar voren tijdens de gesprekken. In de eerste plaats geven geïnterviewden aan dat (ambtelijke) capaciteit bij samenwerkingspartijen vaak een *bottleneck* is bij visievorming en uitvoering. Dit speelt zeker bij gemeenten en heeft z'n weerslag op de bereidheid om deel te nemen aan samenwerkingstrajecten en om de uitvoering daadwerkelijk verder te brengen. Dit punt wordt door betrokkenen van zowel De Kop Werkt! als de Kennemerlijn genoemd. Het tweede punt dat naar voren komt is dat beperkt wordt nagedacht over het inrichten van monitoring van de uitvoering, terwijl dit volgens betrokkenen wel een belangrijk mechanisme is om te kunnen sturen op de uitvoering.

### Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?

Van belang is om visievorming en uitvoering als twee aparte fases te zien, met daarin de juiste mensen in de juiste fase en de juiste inrichting in de juiste fase. Tegelijkertijd is het belangrijk om zorg te dragen voor een soepele overgang met voldoende overlap in mensen die in beide fases betrokken zijn. Het helpt niet dat Beleid en Uitvoering bij de provincie zo'n duidelijke scheiding kennen. Een 'koude knip' tussen beleid en uitvoering is volgens betrokkenen echt onwenselijk.

Met betrekking tot de uitvoering is het belangrijk om ritme, voortgang en sturingsmogelijkheden op de uitvoering écht bewust in te richten. Een tweede uitdaging is om de gedeelde opgave scherp te houden in de fase van uitvoering en te voorkomen dat het programma uiteenvalt in een

verzameling losse projecten. Of zoals een van de geïnterviewden het beschreef: “Het is belangrijk dat projectleiders blijven beseffen dat ze een onderdeel van een auto bouwen.” Ten derde is belangrijk om rekenschap te geven van capaciteitsissues bij partners en na te denken over welke rol de provincie hierin wil nemen. Hoe kan je daarin faciliteren zonder op de stoel van partners te gaan zitten of juist weer te veel afstand te creëren? Wanneer is het gepast of noodzakelijk om een rol te pakken om de uitvoering vlot te trekken als dat nodig is voor de opgave?

## Interne werkwijze

In het licht van samenwerken zijn er verschillende relevante opmerkingen gemaakt over de werkwijze en cultuur in de organisatie. Provincie Noord-Holland wordt door geïnterviewden getypeerd als een organisatie gericht op instrumenten en procedures. “Het op inhoud elkaar vasthouden en flexibel opstellen in onze werkwijze” is niet onze forte. Ook lopen initiatieven van buiten soms tegen moeilijkheden aan omdat ze op dat moment niet passen binnen in het raamwerk van procedures van de organisatie. De provincie heeft daar nog stappen in te zetten. We denken dat de onderzochte casussen voorbeelden zijn van waar dit in het proces van inrichten van de samenwerking wél goed is gegaan. Toch lopen betrokkenen ook hier tegen de procedurele oriëntatie van de provincie aan. Over Directie Beleid zegt één van de geïnterviewden dat er een sterke neiging is om op kennis te varen en minder oog is voor het belang van een netwerk en een goed proces. Ook maakt de voorgeschiedenis de organisatie risicomijdend.<sup>19</sup> Daardoor leggen ambtenaren weinig risico's voor aan bestuurders. Ten slotte wordt genoemd dat de provincie van oudsher een sterk sectoraal ingedeelde organisatie is.<sup>20</sup> Dat wordt volgens betrokkenen doorbroken door opgavegericht werken.

Eerder is opgemerkt dat het in het proces van totstandkoming van samenwerkingsrelaties belangrijk is om tijdig juridische en financiële expertise in te schakelen. De ervaring van betrokkenen is nu dat contact met juridisch en financieel adviseurs tot stand komt op basis van eerdere contacten of soms ook op basis van toeval. Adviseurs signaleren zelf of een ander specialisme mee zou moeten kijken. Bij Provincie Zuid-Holland was het de ervaring dat het specialisme waarmee het eerste contact is, een stempel kan drukken op de uiteindelijke vorm van financiering die in een samenwerking gekozen wordt. Een eerste contact met een subsidie-adviseur leidt tot een subsidie, een eerste contact met een inkoop-adviseur leidt tot een opdracht. Hoewel er strikt gezien weinig verschillende financiële inrichtingen mogelijk zijn (subsidie, opdracht, verbonden partij, lidmaatschap), is er een 'groot grijs gebied' tussen de financiële specialismen. Overleg en maatwerk zijn nodig om bij de juiste oplossing bij een vraagstuk te komen. Provincie Zuid-Holland heeft daarom een multidisciplinair expertteam opgezet met daarin financieel, juridisch en bestuurskundig experts om de advisering rondom netwerkende samenwerkingen beter te stroomlijnen en minder van toeval afhankelijk te laten zijn. Bij de Provincie Noord-Holland is dit denken aan de voorkant (nog) geen gemeengoed. Met het Instrumentenlab is dit, zij het op andere wijze (meer ingegeven vanuit instrumentkeuze in de brede zin) wel geprobeerd in het verleden.

In de concrete uitvoering van een programma kunnen algemene (beleids)lijnen soms knellen. Dat komt op twee manieren naar voren in de casus Oostelijke Vechtplassen. Betrokkenen geven aan dat de interne communicatieregels knellen in het programmatisch werken. Zo loopt de communicatie vanuit het programma via de provinciale website en niet vanuit de eigen identiteit van het programma. De uitstraling van de website maakt dat het programma voelt als een provinciaal programma. Het voelt niet alsof de projecten van de verschillende partijen zijn. Dit werkt negatief door in de verantwoordelijkheid die gevoeld wordt door partijen in de samenwerking. Dit draagt niet bij aan het gevoel van gelijkwaardigheid. In een specifiek gebied in de concrete uitvoering kunnen algemene beleidslijnen soms knellen bij de uitvoering van een opgave. Hoe ga je die spanning oplossen?

Verder is een opvallend punt met betrekking tot de interne werkwijze dat we in het onderzoek geen eenduidige vastgelegde afweging voor instrumentkeuze (waarom specifieke lichte juridische vorm?) en instrumentinrichting (waarom juridische, financiële en governance aspecten zoals ze gekozen zijn?) hebben aangetroffen. Dat wil overigens niet zeggen dat dit niet 'aan de

<sup>19</sup> 'Risicomijdend gedrag' is één van de rode draden uit de Omgevingsscan 2020. Daarin wordt opgemerkt dat risicomijdend gedrag minder wordt naarmate de relatie tussen de contactpersonen langer bestaat.

<sup>20</sup> 'Verkokering' is ook één van de rode draden uit de Omgevingsscan 2020.

keukentafel' informeel is meegenomen. Daar hebben we vanuit de insteek van dit onderzoek beperkt zicht op. Op basis van de interviews hebben we wel het beeld dat in de onderzochte casussen, ondanks het ontbreken van een expliciete afweging, wel een passende vorm tot stand is gekomen. Het beeld op basis van de gevoerde gesprekken is zoals eerder beschreven dat de keuze voor een instrument nu vaak gaandeweg wordt gemaakt. De samenwerkingsvorm ontstaat 'organisch' en soms op basis van toeval. Uit de in deze verkenning bestudeerde documenten (zoals toelichtingen op de GS nota bij het voorstel tot ondertekening akkoord of overeenkomst, en bijbehorende juridische bijlage) blijkt niet dat instrumenten expliciet tegen elkaar zijn afgewogen. Aanwijzingen voor de onderbouwing van vorm en inrichting vinden we enigszins terug in juridische bijlage.<sup>21</sup>

### Wat betekent dit voor de provinciale organisatie?

Met opgavegericht en gebiedsgericht werken lijkt een beweging ingezet te zijn waarmee een aantal typering (weinig procesgericht, gericht op procedures en regels, risicomijdend, sectoraal) doorbroken kunnen worden. Het is daarom, denken wij, belangrijk om goed stil te staan bij waar het schuurt en gaat knellen als we verdere stappen nemen in het gebiedsgericht en opgavegericht werken. Dilemma's die aan het licht komen in het kader van opgavegericht en gebiedsgericht werken zouden volgens ons juist gezien moeten worden als een kans om onze traditionele patronen te doorbreken.

Idealiter vindt er een onderbouwde instrumentafweging plaats die ook bestuurlijk wordt voorgelegd (in een stuurgroep van de samenwerking of in de betreffende colleges/ directies betrokken bij de samenwerking), zodat voor en nadelen van verschillende vormen tegen elkaar af kunnen worden gewogen.

De werkwijze van Provincie Zuid-Holland met een multidisciplinair team dat adviseert over samenwerkingsvraagstukken kan ook interessant zijn voor Provincie Noord-Holland. Belangrijk is om een goede afweging en inrichting te borgen. Op dit moment lijken vooral eerdere ervaringen (bv. Zwakke Schakels bij De Kop Werkt! of Mutual Gains Approach bij Oostelijke Vechtplassen) en soms ook toeval een rol te spelen in het tot stand komen van samenwerkingsvormen. Dat zou je bewuster kunnen stroomlijnen.

Kortom de belangrijkste aspect bij de keuze en inrichting van de samenwerkingsrelatie voor opgave en regionaal werken is maatwerk: een adaptief proces en een structuur die aansluiten bij de dynamiek, en de context van de partijen die een samenwerking willen aangaan. Er bestaan geen 'one size fits all' samenwerkingsvormen die overal inzetbaar zijn. Dat betekent dus ook dat samenwerken specifieke vaardigheden vraagt van de mensen die samenwerking verder brengen en hierover adviseren. De nadruk zou meer moeten liggen op het faciliteren van de omstandigheden waarin samenwerking zich kan ontwikkelen en ontvouwen, dan op een exact recept of stappenplan richting samenwerking, zonder dat het gevoel ontstaat dat het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden. Het vormgeven van samenwerkingsprocessen kost bovenal tijd.

Met het perspectief van maatwerk in het achterhoofd zijn er vanuit de structuur van samenwerkingsvormen wel een aantal aspecten te benoemen die altijd meegenomen zouden moeten worden bij de inrichting van een samenwerking. Concreet gaat het om:

- Juridische aspecten (uit welke opties kiezen we de meest passende vorm, governance, risico's, bevoegdheden, duur van de samenwerking, taken en verantwoordelijkheden, hoe omgaan met geschillen, eventuele exit). Specifiek aandachtspunt daarbij: afdwingbaarheid en sturingsmogelijkheden in de uitvoering.
- Financiële inrichting (wat brengen partijen in?, wie beheert het budget?, onder welke voorwaarden komt financiering beschikbaar voor projecten?).
- Communicatie en participatie (is een participatietraject gewenst en hoe wordt dat ingericht en georganiseerd, hoe wordt interne en externe communicatie georganiseerd?).
- Monitoring en evaluatie (om te kunnen bijsturen in de samenwerking in het algemeen en de uitvoering)

<sup>21</sup> In het onderzoek is geen volledige analyse uitgevoerd van de advisering rondom samenwerkingsrelaties. Stafnota's voorafgaand aan GS besluitvorming zijn bijvoorbeeld niet onderzocht. Ook zijn geen analyses gemaakt van stuurgroepstukken. Het geschetste beeld is gebaseerd op basis van de perceptie van betrokkenen.

## 8. Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen

De hoofdvraag in deze verkenning luidt als volgt:

### **Hoe kan de organisatie zich verder professionaliseren bij het inrichten van samenwerkingsrelaties?**

We beantwoorden de hoofdvraag aan de hand van zeven aanbevelingen. De eerste vier aanbevelingen zijn gebaseerd op de uitdagingen waarvoor de organisatie zich ziet gesteld in de verdere professionalisering bij het inrichten van samenwerkingsrelaties. We noemen de vier aanbevelingen en werken deze kort uit. Daarnaast maken we de uitdagingen concreet aan de hand van tabellen met verder uitgewerkte beschrijvingen voor bestuurlijke beslissers, ambtelijke leidinggevende, beleidsadviseur en specialistische adviseur binnen de provinciale organisatie. De laatste drie aanbevelingen hebben betrekking op concrete handelingsrichtingen waarin de uitdagingen aangepakt kunnen worden.

#### **Aanbeveling 1: Wordt professioneler met het inzetten van samenwerkingsvormen.**

Samenwerkingsrelaties komen op verschillende manieren tot stand in een open proces, afhankelijk van de opgave, de regio, de dynamiek tussen partijen en de voorgeschiedenis. Er is geen stappenplan en dat past ook niet bij het maatwerk nodig is. Toch is er wel ruimte voor een bewustere afweging met betrekking tot samenwerkingsrelaties. Nu wordt een vorm wordt wel gekozen op basis van eerdere positieve ervaringen, maar niet op basis van een afweging van het hele palet aan mogelijke vormen in het licht van context en proces. Ook de keuzes in de inrichting kunnen explicieter gemaakt worden en niet risicomijdend worden voorgelegd aan beslissers. Daarmee bedoelen we dat alle opties met bijbehorende risico's inzichtelijk worden gemaakt en daarmee ook navolgbaar zijn in de toekomst. Bij het inrichten van samenwerkingsvormen is het voorkomen van 'onnodige juridificering' wenselijk. Om samenwerkingsvormen mee te kunnen laten bewegen hoe de opgave en betrokken partijen zich ontwikkelen in de tijd is het van belang dat ze adaptief zijn; dat 'het spel' tussen partijen niet tot in oneindigheid dichtgeremd is en dat er met regelmaat gereflecteerd wordt op de samenwerking en de structuur van de samenwerking. De provincie moet hier professioneler in worden.

Twee basiscondities zijn belangrijk voor het ontstaan van samenwerking.

1. Urgentie: urgentie is een belangrijke katalysator voor het bij elkaar brengen van partijen rondom een opgave;
2. Opstelling als partner: de provincie zich echt als partner opstellen en niet het veld in gaan met de oplossing vanuit inhoud, noch vanuit vorm. Het is belangrijk om van 'buiten naar binnen' te handelen en samen met andere partijen de opgave te benoemen en deze niet zelf te verzinnen. Dat vraagt dat de provincie het eigen beleid soms even 'loslaat'. Ook voor de vorm van samenwerking is het belangrijk om van 'buiten naar binnen te gaan' en niet met standaard-samenwerkingsvormen de buitenwereld toe te treden. Ook met betrekking tot deze condities kan de provincie professioneler handelen.

#### **Aanbeveling 2: Vervlecht warm en koud organiseren in de ambtelijke organisatie.**

Warm en koud organiseren zijn twee verschillende manieren van organiseren die beide hun functie hebben in een samenwerkingsproces en waartussen tijdig moet worden afgewisseld. Die manieren van organiseren kunnen meer gewaardeerd worden op hun specifieke rol in het proces. Warm organiseren zorgt ervoor dat er energie blijft in de samenwerking. Koud organiseren zorgt voor structuur en voortgang. Met name voor het proces van warm organiseren wordt door betrokkenen weinig waardering gevoeld. Het wordt dan ook nog (te) weinig ingezet. De provinciale organisatie moet daar beter in worden. Maar ook het koud organiseren wordt soms te laat ingezet. Warm en koud organiseren kunnen beter vervlochten worden in de organisatie zodat samenwerkingsinitiatieven ook echt in een spiraal terecht komen waarin beide manieren van organiseren tijdig bij elkaar komen of worden afgewisseld.

### Aanbeveling 3: Hanteer 'weefsel' als leidend principe bij het aangaan van samenwerkingsrelaties.

Bij samenwerkingsrelaties is het de uitdaging om een gezamenlijk gevoelde opgave leven te houden in de tijd en daarbij tot resultaten te komen. Na enige tijd kan weefsel ontstaan (of weefsel is aanwezig vanuit de voorgeschiedenis). Als er weefsel is binnen de samenwerking, is er een eigen identiteit, een manier van denken en doen, los van de identiteit van de samenwerkende partijen. Er is een gezamenlijke manier van denken en doen ontstaan, waarin partijen elkaar vertrouwen en weten wat ze aan elkaar hebben. Het ontstaan van weefsel kost tijd en vraagt bijzondere vaardigheden, commitment en doorzettingsvermogen van de individuen betrokken bij samenwerking. Op basis van de gesprekken kunnen we concluderen dat daar soms te weinig oog voor is bij de provincie. Een samenwerkingsrelatie wordt niet gezien als resultaat; immers je hebt geen project afgerond of visie geschreven. Dat staat in tegenstelling tot de tijd en commitment wat samenwerken vergt. Ook voor de waarde van weefsel in de samenwerking is volgens betrokkenen te weinig oog. Weefsel kan explicieter als leidend principe (ondersteunend aan de opgave) worden gehanteerd in de organisatie.

### Aanbeveling 4: Borg de uitvoering in samenwerkingsrelaties.

Een visie of formulering van een beleidsdoelstelling is geen resultaat. Om daadwerkelijk bij te dragen aan een maatschappelijke opgave, is het tot uitvoering brengen van een ambitie onontbeerlijk. Om die uitvoering beter te borgen kan de provincie een aantal zaken beter doen. Allereerst is het belangrijk om goed onderscheid te maken tussen de processen van visievorming en uitvoering. Beide processen vragen iets anders: een andere structuur en inrichting, een andere bemensing met andere vaardigheden, een andere monitoring van de voortgang. Vervolgens is het van belang om zorg te dragen voor een soepele overgang van visie naar uitvoering. Daarbij is het van belang dat de individuen betrokken bij de visievorming, oog hebben voor de uitvoering en de latere uitvoering al zoveel mogelijk borgen in de inrichting. Dat betekent expliciet oog hebben voor mechanismen die uitvoering borgen bij de inrichting van een samenwerkingsvorm. Van de individuen betrokken bij de uitvoering vraagt het om de gezamenlijk opgave in beeld te blijven houden. Ten slotte, kan de provincie overwegen zelf een rol in de uitvoering op te pakken of daaraan bij te dragen als dit in de praktijk stukt.

#### *Praktische doorvertaling aanbevelingen 1 tot en met 4*

In onderstaande tabellen hebben we inzichtelijk gemaakt hoe verschillende individuen betrokken bij samenwerking concreet kunnen bijdragen. Zo wordt de praktische vertaling van de verschillende aanbevelingen duidelijk.

Aanbevelingen uitgewerkt voor bestuurlijke beslissers	
<b>1. Bewust handelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geef ruimte aan de ambtelijke organisatie(s) met betrekking tot structuur en vorm van samenwerkingsrelaties. Wees daarin beperkt sturend.</li><li>• Sta op volledige advisering met betrekking tot mogelijk samenwerkingsvormen en de voor- en nadelen van die vormen.</li><li>• Omarm de rol van verbinder en procesbegeleider die boven de partijen kan staan. Zet daarbij een stap opzij als dat nodig voor het proces.</li><li>• Overweeg een rol in de uitvoering als dat nodig is om aan de opgave bij te dragen.</li></ul>
<b>2. Warm en koud organiseren</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zet energie en enthousiasme in om belangrijke samenwerkingsprocessen verder te brengen. De bestuurder heeft een sleutelrol in het tot stand brengen en levend houden van samenwerking. Dit aspect kan samenwerking echt maken of breken</li><li>• Betrek warm organiseren in de overweging van voorgelegde besluitvorming. Besluitvorming wordt meestal voorgelegd op koude beslismomenten en is qua structuur vaker inhoudelijk opgezet en van meer koude perspectieven voorzien.</li></ul>
<b>3. Weefsel als leidend principe</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Besef dat samenwerkingsprocessen tijd kosten en niet altijd een concreet resultaat opleveren in een afgebakende periode van vier jaar.</li><li>• Kies een rol dienende rol in de samenwerking (over de eigen schaduw heen stappen) als dat nodig is voor het weefsel.</li><li>• Kijk naar de doelen van andere betrokken partijen een samenwerking. Wat willen zij bereiken en wat hebben ze daarvoor nodig?</li></ul>
<b>4. Sturen op uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Blijf energie zetten op samenwerkingsrelaties waarin aan prioritaire maatschappelijke opgaves wordt gewerkt, ook in de uitvoeringsfase. Het tot uitvoering laten komen van projecten in samenwerkingsrelaties is een kwetsbaar punt, mede door de vierjaarlijkse cyclus van verkiezingen.</li></ul>

Tabel 6. Aanbevelingen uitgewerkt voor bestuurlijke beslissers.

Aanbevelingen uitgewerkt voor leidinggevenden in de organisatie	
<b>1. Bewust handelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stuur op het niet risicomijdend voorleggen van geschikte samenwerkingsvormen aan bestuurlijke beslissers. Risicomijdend gedrag hangt vaak samen met aandachtspunten in de relatie. Zorg ervoor dat proceskeuzes navolgbaar zijn.</li> <li>• Hou de rol van verbinder en procesbegeleider voor ogen in samenwerkingsprocessen. Hier heeft de provincie een duidelijke meerwaarde.</li> <li>• Stuur op de aanwezigheid van de vaardigheden bij medewerkers nodig voor samenwerking. Zorg dat alle vaardigheden in een team gebundeld zijn. Een duo-projectleiderschap kan daar ook bij helpen.</li> <li>• Hou elkaar op inhoud vast in een samenwerking, maar wees flexibel in eigen werkwijze.</li> <li>• Stuur op kennisuitwisseling over lichtere vormen van samenwerking. Zoek actief naar mogelijkheden om ervaringen uit (te laten) wisselen.</li> <li>• Overweeg een rol in de uitvoering als dat nodig is om aan de opgave bij te dragen.</li> </ul>
<b>2. Warm en koud organiseren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëer ruimte voor warm organiseren aanvullend op de procedurele oriëntatie van de organisatie. De koude kant van organiseren is automatisch zichtbaar voor leidinggevenden door de parafenroute in de besluitvorming. De warme kant vraagt bewuste inspanning, ook richting bestuurlijke beslissers.</li> <li>• Ga bewust het gesprek aan met medewerkers over de warme kant van organiseren. Zorg dat medewerkers zich daarbij gewaardeerd voelen in deze manier van werken. De kernwaarden van Samen Noord-Holland zijn sterk van toepassing op warm organiseren en kunnen hier versterkend werken.</li> <li>• Coach medewerkers vanuit de initiatievenpiraal. Help medewerkers te anticiperen op de overgang naar een andere manier van organiseren (door bijvoorbeeld tijdig koud organiseren in te schakelen).</li> </ul>
<b>3. Weefsel als leidend principe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stuur op (bewustwording van) weefsel naast de inhoudelijke opgave. Bespreek weefsel in gesprekken met medewerkers.</li> <li>• Waardeer inspanningen die gericht zijn op het weefsel van de samenwerking. Besef dat samenwerkingsprocessen veel tijd en energie kosten, dat medewerkers zich in een spanningsveld begeven "tussen" organisatie en samenwerkingsrelatie en dat inspanningen op dit vlak niet altijd direct leiden tot concrete resultaten.</li> <li>• Hou het overstijgend belang in de samenwerking voor ogen. Soms kan iets wat voor de provincie niet relevant is, de sleutel zijn tot een succesvolle samenwerking.</li> <li>• Stuur op personele continuïteit in samenwerkingsrelaties. Zorg dat er bij personele wisselingen goed wordt overgedragen, niet alleen op inhoud maar ook op proces en relatie. Zorg dat voor mensen die nieuw instromen in een samenwerking de gemaakte proceskeuzes navolgbaar zijn.</li> </ul>
<b>4. Sturen op uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak een onderscheid tussen visievormende samenwerkingsprocessen en samenwerking in de uitvoering. Deze fases kunnen verschillende vaardigheden vragen in teams. De overgang naar uitvoering kan een moment zijn om de structuur van samenwerkingsvorm opnieuw te herzien. Wees hier scherp op.</li> <li>• Stuur tegelijkertijd op een soepele overgang tussen visievorming en uitvoering: geen koude knip.</li> <li>• Uitvoering in de praktijk kan alles op scherp zetten. Zorg dat er in de visievorming oog is voor de uitvoerbaarheid en dat tijdens de uitvoering de opgave niet uit beeld verloren raakt.</li> </ul>

Tabel 7. Aanbevelingen uitgewerkt voor leidinggevenden in de organisatie.

Aanbevelingen uitgewerkt voor beleidsadviseurs	
<b>1. Bewust handelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leg besluitvorming over samenwerkingsrelaties niet risicomijdend voor aan beslissers, maak risico's inzichtelijk en leg ze voor. Risicomijdend gedrag hangt vaak samen met aandachtspunten in de relatie.</li> <li>• Wees alert bij samenwerkingen die vanuit de vorm starten. Is het mogelijk om eerst naar de gezamenlijke opgave te gaan en vanuit daar een passende vorm te kiezen?</li> <li>• Onderbouw de keuze voor een vorm, de nadere inrichting van een gekozen instrument en de inrichting van een proces in de besluitvorming. Durf te experimenteren met nieuwe vormen, zodat hier ervaring mee opgedaan kan worden.</li> <li>• Hou de rol van verbinder en procesbegeleider voor ogen in samenwerkingsprocessen. Hier heeft de provincie een duidelijke meerwaarde. Doorzettingsvermogen als individu betrokken bij samenwerkingsrelaties loont.</li> </ul>
<b>2. Warm en koud organiseren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrek specialistisch adviseurs tijdig.</li> <li>• Neem ambtelijke en bestuurlijke beslissers mee in zowel de koude kant van samenwerken als de warme kant.</li> </ul>

<b>3. Weefsel als leidend principe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wees bewust van het weefsel van samenwerkingsrelaties. Besef dat het ontstaan van weefsel tijd, energie en doorzettingsvermogen vraagt. Dat is onderdeel van werken in samenwerkingsrelaties.</li> <li>• Ga op zoek naar het overstijgende belang in een samenwerking. Wat andere partijen bereiken en wat hebben ze daarvoor nodig.</li> </ul>
<b>4. Sturen op uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richt sturing op de voortgang en uitvoering zo vroeg mogelijk in het proces in.</li> <li>• Heroverweeg of de inrichting en structuur nog voldoen op het moment dat een samenwerking tot uitvoering overgaan. Betrek specialistisch adviseurs tijdig hierbij.</li> <li>• Adviseurs betrokken bij visievorming: hou oog voor de uitvoering in visietrajecten.</li> <li>• Adviseurs in de uitvoering: wees bewust van de opgave waaraan een deelproject bij draagt. Samen wordt aan een auto gebouwd, niet alleen aan de verschillende onderdelen van die auto.</li> </ul>

Tabel 8. Aanbevelingen uitgewerkt voor beleidsadviseurs.

<b>Aanbevelingen uitgewerkt voor specialistisch adviseurs</b>	
<b>1. Bewust handelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel het doel van de samenwerking boven de vorm. Houd daarbij ruimte voor lichtere vormen van samenwerking die adaptief zijn.</li> <li>• Probeer ambtelijk niet alle risico's voor te zijn, maar maak ze inzichtelijk en leg ze voor.</li> <li>• Blijf oog houden voor de bestuurlijke werkelijkheid bij verschillende samenwerkingsvormen. Juridisch gezien zijn er soms weinig verschillen, maar in de functie in het proces kan heel anders zijn.</li> </ul>
<b>2. Warm en koud organiseren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neem ambtelijke en bestuurlijke beslissers mee in zowel de koude kant van samenwerken als de warme kant.</li> <li>• Denk mee over de consequenties van koud organiseren: welke gevolgen hebben structuurkeuzes in het proces?</li> </ul>
<b>3. Weefsel als leidend principe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denk mee over hoe structuur kan bijdragen aan het ontstaan van weefsel. Hanteer weefsel en de mogelijke behoefte aan flexibiliteit als achterliggende principes in de advisering over samenwerkingsrelaties.</li> </ul>
<b>4. Sturen op uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neem de financiële en juridische aspecten van sturing op de uitvoering expliciet mee in de advisering over de governance in verschillende fasen van de samenwerking. Bijvoorbeeld het op tijd beschikbaar zijn van geld, aansturingsmogelijkheden als projecten niet worden uitgevoerd etc.</li> </ul>

Tabel 9. Aanbevelingen uitgewerkt voor specialistisch adviseurs.

Daarnaast hebben we een drietal aanvullende aanbevelingen, waarin richtingen worden genoemd om de uitdagingen waar de organisatie voor staat aan te pakken. De precieze invulling van deze voorstellen valt buiten de scope van de verkenning. De voorstellen kunnen naar aanleiding van de bespreking van deze verkenning verder uitgewerkt worden.

#### **Aanbeveling 5: Experimenteer met een Pilot Samenwerkingslab als vervolg op het Instrumentenlab.**

In het verleden heeft concernbreed een pilot Instrumentenlab plaatsgevonden. Het idee daarbij was om in een vroegtijdig stadium vanuit verschillende expertises mee te denken over instrumentkeuze bij een maatschappelijke opgave. Vanuit een vergelijkbare werkwijze zou vanuit verschillende expertises meegedacht kunnen worden over samenwerkingsvraagstukken. Op deze manier kan worden bijgedragen aan bewuster handelen, het vervlechten van warm en koud organiseren en het borgen van de uitvoering.

#### **Aanbeveling 6: Laat de inzichten uit de verkenning neerslaan in de *Communities of Practice* Proces-, Programma- en Projectmanagement.**

Gebruik de *Communities of Practice* als platform om kennis en ervaringen uit te wisselen met betrekking tot samenwerkingsvraagstukken en kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van een gezamenlijk referentiekader met betrekking tot het onderwerp.

#### **Aanbeveling 7: Besteed expliciet aandacht aan samenwerking in 'het goede gesprek'.**

Reflecteer op onderwerpen als warm en koud organiseren, energie en weefsel, als dit van toepassing is in het werkpakket. Stuur daarbij op inzet in plaats van op doelen. Het opzetten van een samenwerking en het begeleiden van een proces moet ook gewaardeerd worden en kan ook

gezien worden als resultaat. Toon begrip voor het feit dat het opbouwen van relaties tijd vergt in het goede gesprek (en in andere overleggen met medewerkers). Faciliteer medewerkers hierin en vraag naar reflecties op ervaringen.

### **Afsluitende reflecties op organisatieontwikkeling in het licht van de perspectieven op overheidssturing**

Met het oppakken van de aanbevelingen kan de provincie zich verder ontwikkelen binnen de perspectieven van de netwerkende en responsieve overheid. Daarbij is het belangrijk dat de perspectieven van de rechtmatige en presterende overheid niet uit het oog verloren raken. Wij spreken daarom bewust van het verder ontwikkelen van de rechterkwadranten en niet van een beweging van de linkerkant van het kwadrantenmodel naar de rechterkant. Met organisatieontwikkelingen als Samen Noord-Holland en het aanstellen van regiomanagers richt de provincie zich steeds meer op de condities waarbinnen samenwerking floreert.

De netwerkende en responsieve overheid gaat uit van een meer gelijk speelveld waar ieder vanuit zijn eigen rol een bijdrage levert aan een opgave. Uit de gesprekken blijkt dat de provincie door andere, maar ook door zichzelf, nog vaak wordt gezien als 'boven de partijen staand'. Dat conflicteert met de rol van een evenwaardige samenwerkingspartner. We zien dat in samenwerkingsrelaties er wisselende rollen van de provincie wordt gevraagd; het ene moment meer faciliterend en verbinden waarbij er het andere moment juist sturing wordt verwacht. Dat vraagt niet alleen bewustwording van de verschillende rollen, maar ook transparantie en duidelijkheid daarover naar de buitenwereld.

### **Slotakkoord: Democratische legitimatie samenwerkingsrelaties en rol controlerende macht**

Deze verkenning is gebaseerd op gesprekken vanuit het ambtelijk perspectief. Daarin is ook expliciet gevraagd wat samenwerking vraagt van bestuurlijke beslissers. We hebben voor deze verkenning geen volksvertegenwoordigers geïnterviewd. De rol van Provinciale Staten (of gemeenteraden) is daarom slechts zijdelings aan de orde gekomen. Het beeld dat door geïnterviewden wordt beschreven is dat er bij de volksvertegenwoordiging vaak zorgen bestaan over de democratische legitimiteit van samenwerkingsrelaties. Ook in eerdere evaluaties zoals de Evaluatie van het proces van de totstandkoming van de Provinciale Omgevingsvisie in 2019, kwam dit geluid naar voren. Ter afsluiting gaan we daarom nog kort in op dit thema.

De rol van de volksvertegenwoordiging vraagt speciale aandacht in samenwerkingsrelaties met veel externe partners. De democratische legitimiteit is vaak te vinden in het algemeen belang.<sup>22</sup> Maar de vraag is hoe Provinciale Staten in staat is het algemene belang te vertegenwoordigen binnen een samenwerkingsrelatie. In een samenwerkingsproces ben je aan de samenwerking gebonden. Die gebondenheid bestaat overal en kan Statenleden het gevoel geven dat zij er geen zicht meer op hebben of niet meer in kunnen sturen. Provinciale Staten mogen natuurlijk zelf bepalen in welke mate en vorm het betrokken wil zijn in samenwerkingsprocessen. Maar, aansluitend bij het ROB-advies<sup>23</sup>, door hier vooraf bij stil te staan en expliciet te bespreken met de Staten kan hier wel wat aan worden gedaan. In overleg kan er een heldere kader of doelstelling worden geformuleerd waarbij expliciet wordt besproken hoe de Staten kunnen worden meegenomen.

---

<sup>22</sup> Talkshow ROB nav Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst

<sup>23</sup> Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst, ROB.

## Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden en samenstelling begeleidingsgroep

### Voelsprietgesprekken provincie Noord-Holland

- Harry van der Pijl, Sector Ruimtelijk Ontwikkeling
- Paul Lensink, Sector Integrale Opgaven en Transities
- Anne Weike Noorman, Sector Bestuur en Strategie
- Marloes Gankema, Sector Bestuur en Strategie
- Jeroen Pistor, Sector Bestuur en Strategie
- Herman Schartman, Directeur Beleid

### Expertgesprekken

- Cynthia Bockstart, Provincie Zuid-Holland
- Catrien van Dam, Provincie Zuid-Holland
- Gerben van der Veen, Sector Juridische Zaken Provincie Noord-Holland
- Marit van der Toorn, Integraal Afwegingskader Rijk
- Mirjam Hendriks, Sector Subsidies en Inkoop Provincie Noord-Holland
- Pieter de Jong, Raad voor de Openbaarheid van Bestuur

### De Kop Werkt

- Jan Paasman, Gemeente Schagen
- Patricia van Leerdam, Gemeente Den Helder
- Hans Meijer, Gemeente Texel
- Ragna Walraven, Sector Bestuur en Strategie, Provincie Noord-Holland
- Ivon Soldaat, Sector Regionale Economie en Erfgoed, Provincie Noord-Holland
- Joris Pieter Neuteboom, Sector Regionale Economie en Erfgoed, Provincie Noord-Holland

### Oostelijke Vechtplassen

- Ronald Louwman, Sector Groen, Provincie Noord-Holland
- Dion Ket, Sector Groen, Provincie Noord-Holland
- Mildred Hendrix, Sector Groen, Provincie Noord-Holland
- Hil Kuijpers, Sector Groen, Provincie Noord-Holland

### OV-knooppunten Kennemerlijn

- René Windhouwer, NS
- Luna Taglioni, Prorail
- Wendy Dieben, Gemeente Haarlem
- Martijn Dekker, Gemeente Haarlem
- Clive Ceder, Vervoerregio Amsterdam
- Corine Meijer, Sector Integrale Opgaven en Transities, Provincie Noord-Holland
- Maaïke Alles, Sector Integrale Opgaven en Transities, Provincie Noord-Holland
- Miriam den Boer, Sector Ruimtelijke Ontwikkeling, Provincie Noord-Holland

### Begeleidingsgroep verkenning

- Noor Bouwens, voorzitter, sector onderzoek en informatie, directie beleid
- Bon Uiting, sector ingenieursdiensten, geodata en innovatie, directie beheer en uitvoering
- Caroline Smook, sector bestuur en strategie, directie beleid
- Gerben van der Veen, sector juridische zaken, directie concernzaken
- Peter Herreman, sector financiën, directie concernzaken
- Suzanne van den Noort, sector integrale opgaven en transities, directie beleid
- Ton Bossink, sector omgevingsbeleid, directie beleid

## Bijlage 2. Lijst van geraadpleegde documenten

- Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst, advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020.
- Interbestuurlijk programma en gezamenlijke agenda Rijk, IPO, VNG en UvW.
- Mutual Gains Approach, [http://www.mga-netwerk.nl/mga/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=70&lang=nl](http://www.mga-netwerk.nl/mga/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=70&lang=nl)
- Netwerken met energie, Eelke Wielinga en Sjoerd Robijn, 2018.
- Omgevingsscan, provincie Noord-Holland, 2020.
- Omgevingsvisie NH20250, 2018.
- Procevaluatie van de totstandkoming van de omgevingsvisie, provincie Noord-Holland, 2020.
- Raad van State jaarverslag 2013, 2014.
- Samenwerkingsleidraad, provincie Noord-Holland
- Sedimentatie in sturing, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, NSOB, 2015.
- De Superpromotor, over de kracht van enthousiasme, Rijn Vogelaar, 2009.
- Talkshow: Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst, 2020.
- Tijd voor een interventie, interventie strategieën, provincie Zuid-Holland, <file:///C:/Users/bouwmeesterj/Downloads/interventiestrategieen.pdf>.
- Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt, 2020. Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk, Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld, VNG.

### De Kop Werkt!

- GS Nota's en besluiten De Kop Werkt! 2017-2019.
- Impact programma De Kop Werkt!, maatschappelijke en economische effectrapportage programma De Kop Werkt! voor de regio Kop van Noord-Holland, 2018.
- Jaarprogramma De Kop Werkt! 2017.
- Jaarrapportage De Kop Werkt! 2019.
- Samenwerkingsovereenkomst De Kop Werkt! 2017-2020.

### Kennemerlijn

- Brochure instrument corriordialoog, 2019.
- Beleidsdocumenten van de provincie Noord-Holland [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke\\_inrichting/Projecten/OV\\_Knooppunten/Kennemerlijn](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/OV_Knooppunten/Kennemerlijn)
- Eindrapport Corriordialoog Kennemerlijn, 2018.
- Lessons learned zaanecorridor, Arcadis, 2016.

### Oostelijke Vechtplassen

- Beleidsdocumenten van de provincie Noord-Holland [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Projecten/Oostelijke\\_Vechtplassen](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Projecten/Oostelijke_Vechtplassen)
- Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen, 2017.
- Voortgangsrapportage gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen, 2018.
- Uitvoeringsprogramma Oostelijke Vechtplassen, 2017.

## Bijlage 3. Leeswijzer Perspectieven op Samenwerking

### Samenwerking in het licht van perspectief van participatieve en responsieve overheid

- **Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.** Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist, NSOB, 2015. Gebaseerd op het programma van de Provincie Zuid-Holland om netwerkend werken systematisch in de organisatie in te richten, verkent dit essay de mogelijkheden voor meervoudig organiseren: een organisatie die meerdere systemen en manieren van werken naast elkaar aankan. ([link](#))
- **Meervoudig verbonden: de provincie in opgavegerichte allianties.** Jasper de Wit, Marcel Boogers en Renate Tempelaars. Evaluatieonderzoek naar de rol, samenwerkingsvaardigheid en impact van de provincie Zuid-Holland in de bestuursperiode 2015-2019. ([link](#))
- **Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.** Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012. Adviesrapport met waarin gesteld wordt dat de overheid moet veranderen. In de oude situatie hanteert de overheid een participatieladder voor burgers, waarin de overheid aangeeft hoeveel inspraak burgers mogen hebben. In de nieuwe situatie moet er een participatietrap voor de overheid komen. Loslaten is volgens de auteurs de belangrijkste trede. Het advies is om alleen iets te reguleren, wanneer dat echt nodig is. ([link](#))

### Algemene perspectieven op samenwerking

- **Netwerken met Energie, Eelke Wielinga en Sjoerd Robijn, 2018**  
Boek waarin de auteurs hun visie op netwerken beschrijven. De auteurs zien netwerken als levende organismen. De energie die mensen erin ervaren wordt heel concreet gefundeerd verklaard. Ook presenteren de auteurs een methodiek om met die energie te kunnen sturen in de praktijk van alledag.
- **Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt.** Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk, Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld, VNG, 2020  
Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De auteurs presenteren een literatuuranalyse van rapporten over samenwerking. Het rapport portretteert een [aantal] samenwerkingsrelaties met betrekking tot regionale economie en arbeidsmarkt opgenomen op basis. Op basis hiervan worden conclusies getrokken en wordt een routekaart voor werkende samenwerking gepresenteerd (zie ook bijlage X). ([link](#))
- **Leren samenwerken tussen organisaties. Allianties, netwerken, ketens, partnerships.** Edwin Kaats en Wilfried Opheij, 2011  
Boek dat is bedoeld als hulpmiddel voor professionals die samenwerkingsverbanden tot stand brengen en hun functioneren daarin willen verbeteren of evalueren. Het boek biedt een referentiekader om naar samenwerkingsverbanden te kijken. In het boek worden verschillende soorten samenwerking beschreven, wordt toegelicht waarom organisatie samenwerkingsverbanden aangaan. Er wordt een model geboden om samenwerkingsverbanden te kunnen analyseren en beoordelen. Daarbij worden ook interventies beschreven om de samenwerking te verbeteren.

### Het inrichten en beoordelen van samenwerking

- **Het 'Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving' van de Rijksoverheid** ([link](#))  
Een werkwijze en informatiebron en toe te passen op elk moment in het beleidsproces. In het IAK zijn aan de hand van zeven centrale vragen alle relevante kwaliteitsaspecten opgenomen die bij een voorstel een rol kunnen spelen: 1. Wat is de aanleiding? 2. Wie zijn betrokken? 3. Wat is het probleem? 4. Wat is het doel? 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? 6. Wat is het beste instrument? 7. Wat zijn de gevolgen?
  - IAK-waaijer: korte en praktische handreiking ([link](#))
  - Fact sheet convenanten. ([link](#))
  - Aanwijzingen voor convenanten ([link](#))
- **Instrumentenlab Provincie Noord-Holland**  
Werkruimte op Intranet waarin veel informatie verzameld is met betrekking tot instrumentkeuze. ([link](#) – alleen toegankelijk voor provinciale medewerkers)

- **Een passende governance bij samenwerking - handelingsrepertoire voor provincie Utrecht. Onderzoek in opdracht van Provincie Utrecht door Berenschot, 2019.**  
Onderzoek in opdracht van Provincie Utrecht waarin een handelingsrepertoire wordt geboden voor keuzes bij de inrichting van een passende governance (doeltreffend, doelmatig en rechtmatig) bij samenwerking. ([link](#))
- **Gepast geregeld. Tijdig financieren in netwerken, Jorren Scherpenisse en Martijn van der Steen, NSOB, 2018.**  
Essay waarin gereflecteerd wordt op passende vormen van financiering in netwerken, waarbij het de kunst is om tot juridisch geborgde financieringsvormen te komen die in staat zijn om daadwerkelijk de maatschappelijke dynamiek te faciliteren en vergroten. Een belangrijke uitdaging daarbij is dat het ritme van de straat niet vanzelf aansluit bij het ritme van de staat. ([link](#))
- **Netwerkvitaliteitsmeter Provincie Zuid-Holland**  
Meetinstrument ontwikkeld door provincie Zuid-Holland dat inzicht biedt in de vitaliteit van samenwerking en opbrengsten die een netwerk is een meetinstrument. ([link](#))

#### Werkwijze in (samenwerkings)processen

- **Draagvlak en draagkracht, besturen van complexe vraagstukken met procesmanagement, Gert van der Kol en Marie-Josée Dries, 2015.**  
De benadering van Arrangeren, Combineren en Effecturen (ACE) wordt als doel- en resultaatgerichte benadering neergezet. Vanuit deze filosofie doet een procesmanager het goed als hij of zij draagvlak en draagkracht weet te organiseren voor de inhoud van de doelen en resultaten die hij of zij wil realiseren.
- **Handboek Strategisch Omgevings Management, Marc Wesselink, 2010.**  
In dit boek wordt de Strategisch Omgevingsmanagement (SOM)-aanpak beschreven. Deze aanpak gaat ervanuit dat er een oplossing is die voor alle partijen acceptabel is. De Mutual Gains Approach dient hiervoor als inspiratie.
- Het probleem Samenwerken (Sanne)

#### Reflecties op een specifieke samenwerkingsvormen

- **Werken met City Deals. Invulling geven aan multi-temporal governance. Jorren Scherpenisse Martin Schulz Mark van Twist, NSOB, 2017.**  
Essay waarin gereflecteerd wordt op het instrument City Deals. In dit essay wordt belicht dat sturing in samenwerking óók gaat om sturen op en in de tijd: multi-temporal governance. Alle partijen hebben hun eigen kritieke momenten, urgente thema's, stippen op de horizon en begrotings- of verkiezingscycli die maken dat wat voor de ene partij een goed moment is voor de andere niet uitkomt en dat wat voor de ene partij de opstartfase is voor de andere partij moet bijdragen aan de afronding. ([link](#))
- **Evaluatie Green Deals. B.J.F. Gooskens, B.P.A. van Mil en P. Modderman, Evaluatie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken door Kwink Groep, 2016.**  
Evaluatie van de Green Deals waarin de effectiviteit van het instrument, de context waarin het instrument ingezet wordt, de effecten van het instrument in het proces en de toegevoegde waarde worden beschreven. Er zijn aanbevelingen opgenomen voor de doorontwikkeling van het instrument. ([link](#))
- **Akkoord?! Besturen met akkoorden, advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur**  
Advies van de Raad van het Openbaar Bestuur over besturen met akkoorden. De ROB stelt dat er van de Rijksoverheid evenwichtskunst wordt verlangd als het gaat om besturen middels akkoorden. De overheid moet een balans vinden tussen onderhandelen en verbinden, tussen een flexibele opstelling, afspraken op hoofdlijnen en de uitwerking van deze afspraken. Daarbij moet een akkoord altijd passen binnen de kaders van goed openbaar bestuur. ([link](#))

#### Rol controlerende macht bij samenwerkingsrelaties

- **Grip op Regionale Samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Vereniging van griffiers, 2015**  
Handreiking waarin de rol van gemeenteraden bij de oprichting en inrichting van verbonden partijen wordt uitgewerkt. De handreiking heeft als doel steun te bieden bij het verankeren van rol en keuzes bij de invulling van de democratische kaderstelling en controle. ([link](#))
- **Sturen op samenwerkingsrelaties. Onderzoek rekenkamercommissie en een Handreiking voor de raad. Rapport Pre Facto in opdracht van gemeente Tytsjerksteradiel, 2013.**

Rapport waarin o.a. sturingsmogelijkheden, voor- en nadelen van samenwerkingsvormen en . De nadruk ligt op wat de raad kan doen om te kunnen blijven sturen op verbonden partijen. ([link](#))

### **Opgavegericht (samen)werken**

- **De opgave aan tafel. Martijn van der Steen, Myrthe van Delden en Eline van Schaik, NSOB, 2020.**  
Essay waarin gereflecteerd wordt op de uitdagingen van opgavegericht werken. Bureaucratische organisaties zijn meestal niet zo flexibel ingericht dat zij zich kunnen plooiën naar de maatschappelijke vraag. De inrichting is gebaseerd op de principes van taakspecialisatie en functiescheiding. Opgavegericht werken vraagt volgens de auteurs om een omkering in denken en organiseren. Het is een fundamenteel andere vraag die wordt gesteld en welke vergaande consequenties heeft. ([link](#))

## Bijlage 4. Routekaart naar werkende samenwerking

Uit: VNG. Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt. (2020) Martijn van der Steen, Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk, Petra Ophoff, Arwin van Buuren, Astrid Molenveld

Op basis van het onderzoek stellen de auteurs een routekaart naar werkende samenwerking voor.

*Stap 1. Willen weten hoe het zit: met welk vraagstuk hebben we hier te maken?*

Het vinden van de attractieve agenda is óók een proces van interactie, waarbij partijen zelf beelden hebben van wat de uitdagingen zijn, op basis van échte ervaringen in de markt. In gesprek kunnen partijen samen de agenda vinden die én klopt én gevoeld wordt.

1.1 Benut de feitelijke informatie die beschikbaar is.

1.2 In gesprek gaan over wat er nodig is, op basis van die informatie.

1.3 is dus het komen tot een attractieve agenda. Let wel: dat gaat niet vanzelf, iemand moet hier regie voeren.

1.4 Gebruik concepten als ecosysteem en DNA, omdat die de ogen ook openen voor wat er mist en wat er mogelijk is. Dat koppelt de discussie los van mogelijk al bestaande regio's of vroegere samenwerking.

1.5 Weet dat het vraagstuk van kleur verandert. Pas dus de opgave en de attractieve agenda regelmatig aan.

*Stap 2. Willen weten hoe het zit: in welk netwerk speelt het vraagstuk?*

2.1 Analyseer als stap 2.1 wat de aard van het netwerk is waarin de opgave speelt. Welke partijen doen er mee, welke verbanden zijn er al, waar zijn de relaties 'warm' en waar is vanuit het verleden of om andere redenen vooral sprake van veel 'kou'.

2.2 Onderzoek vervolgens, als stap 2.2, wat de positie van de gemeente(n) in dat netwerk is. Waar staat de gemeente eigenlijk ten aanzien van de verschillende partijen en verbanden die er al zijn?

*Stap 3. Perspectief kiezen: welke nadruk leggen we in de aanpak van het vraagstuk?*

Hoe gaat de regionale samenwerking eruit zien? Hiervoor liggen strategische keuzes op tafel. Vanuit de vier perspectieven op overheidssturing ziet regionale samenwerking er steeds anders uit. In deze stap moeten gemeenten bepalen op welk perspectief ze de nadruk willen leggen: via welk perspectief is de kans het grootst dat we voor *deze opgave in dit netwerk* tot regionale samenwerking komen?

Speciale aandacht vragen wij daarbij voor de strategie van 'rechtsboven'. Hier gaat het om een 'georganiseerde samenwerking', waarbij rondom concrete doelen samenwerkingspartners met elkaar een formele samenwerking aangaan. Die strategie wordt heel veel gekozen. Dat is ook wel begrijpelijk, want het lijkt het perfecte midden tussen 'helemaal zelf doen' en 'overlaten aan de samenleving'. Belangrijk is dat hier twee vormen mogelijk zijn: de georganiseerde samenwerking die vanuit anderen komt en de georganiseerde samenwerking die door een gemeente zelf georganiseerd wordt. Dat zijn twee varianten in de 'rechtsboven-aanpak' die allebei op tafel moeten komen.

Stap 3.1 is om de opgave en het netwerk 'op tafel te leggen' en oprecht vanuit elk van de vier perspectieven te analyseren hoe een samenwerking er uit zou kunnen zien en wat de kansen op succes dan zijn.

Stap 3.2 is om vervolgens een strategisch gesprek te hebben over de sterke en zwakte punten van elk van de opties en daarbij vanuit het gewenste resultaat de strategie te bepalen.

*Stap 4. Tot leven wekken: welke route richting gedeeld denken, doen en voelen?*

Stap 4.1 is het in beeld brengen van de aard van de bestaande netwerken en arrangementen. Hoe functioneren die in termen van structuur, individu en weefsel? Is die werking voldoende om de attractieve agenda te realiseren en bij het gekozen strategische perspectief op regionale samenwerking te komen?

Stap 4.2 is het bepalen van de gewenste route. Dat is afhankelijk van wat er in de regio al is, de voorgeschiedenis en de omstandigheden, en van de opgave. De route kan zijn om bepaalde mensen bij elkaar te brengen om via de individuen en eventueel de structuren tot weefsel te komen. De route kan ook zijn om vanuit structuren en individuen weefsel te laten groeien. Het kan echter ook zo zijn dat er wel krachtig weefsel is, op basis van inzet van individuen, maar dat het tijd is om meer structuur te brengen in de samenwerking – zonder daarmee het weefsel stuk te maken.

Stap 4.3 is reflectie op de aanpak

Stap 4.4 wordt pas later actueel, maar we noemen hem hier vast. Samenwerkingen zijn dynamisch. Wat er is, wat ontbreekt en wat nodig is verandert met de tijd. Daarom vereisen de elementen structuur, individu en weefsel onderhoud. Het is belangrijk dat gemeenten zich regelmatig (alleen, of met het netwerk) afvragen of de constellatie nog goed past en of het allemaal nog vitaal is en 'werkt'.

Met de keuze voor nadruk op één perspectief zijn de andere kwadranten niet weg. Succesvolle samenwerking als netwerkende overheid vereist nog steeds het geven van rekenschap (rechtmatige overheid), en succesvolle samenwerking als presterende overheid vereist nog steeds een goede positie in het netwerk (netwerkende overheid).

*Stap 5. Borgen en verbinden: wat is er nodig om de verbinding met de waarden uit de andere kwadranten goed vorm te geven?*

Stap 5.1: inventariseer de vragen die vanuit de andere perspectieven beantwoord moeten worden.

Stap 5.2: ga op een ontwerpende manier aan de slag met de beantwoording van de vragen. Op welke manieren kunnen we bijvoorbeeld verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, terwijl we toch ook werken vanuit het tempo en het ritme van de samenwerking? En hoe kunnen we de financiële lijnen goed organiseren, zonder dat we beperkt zijn door bestaande subsidieregelingen of aanbestedingsvormen? Zijn er andere deugdelijke financiële constructies te vinden, bijvoorbeeld bij collega-gemeenten, die op geborgde wijze mogelijk maken wat wij voor onze samenwerking ook nodig hebben?

Stap 5.3: ga na welke expertise nodig is om dat ontwerp goed te maken en zorg dat die expertise dan ook vroegtijdig aan de ontwerptafel aanwezig is om mee te ontwerpen.

Stap 5.4: investeer in gedeelde kennis en expertise. Alle gemeenten worstelen met dezelfde vragen en overall worden antwoorden ontwikkeld. Maak gebruik van elkaars worsteling en van de voortgang die anderen hierin maken.