

Boombestuurkundetijdschriften

DOI: 10.5553/BO/221335502019000003001

Netwerksturing

Karen IJssels en *Suzan Mathijssen*

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Karen IJssels en Suzan Mathijssen, 'Netwerksturing', *Beleidsonderzoek Online* maart 2019, DOI: 10.5553/BO/221335502019000003001

Inleiding

Eind 2018 wonnen we de Goudvink met ons onderzoek naar netwerksturing bij het programma Stad en Regio van de provincie Gelderland. Een hele eer om van de vakjury deze prijs voor het beste rekenkameronderzoek te mogen ontvangen. De Goudvink is een initiatief van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) om van elkaar te leren en elkaar enthousiast te maken over een bepaalde aanpak of wijze van werken. In het juryrapport is te lezen dat we de Goudvink kregen omdat we een onderwerp dat de potentie heeft complex te zijn, hebben weten terug te brengen tot overzichtelijke en hanteerbare proporties. Bovendien hebben de lessen voor netwerksturing, aldus het juryrapport, een bredere impact dan alleen op de provincie en zijn ze ook waardevol voor gemeenten.

Maar laten we dit artikel met een bekentenis beginnen. In eerste instantie zagen we eerlijk gezegd niet meteen waar wij nog iets konden toevoegen met onderzoek naar het programma Stad en Regio. Een onderzoek naar Provinciale Staten (PS) van Gelderland om vroegen. De omvang van het aantal voortgangsrapportages en de overige informatie die aan de Staten was verstrekt, was aanzienlijk. Wat konden wij daar nog aan toevoegen? Het einde van het programma was bovendien in zicht en een eventueel vervolg zou niet op dezelfde manier worden aangepakt. Wat was dan nog de meerwaarde van terugkijken naar dit programma?

Vraagstelling

Om die vraag te beantwoorden zijn we het gesprek met PS aangegaan. Uit dat gesprek bleek dat zij wilden weten of het programma, dat in netwerksturing samen met partners tot stand was gekomen, wel democratisch legitiem was. Ofwel, hebben PS wel kunnen sturen en controleren op het programma? Die vraag namen wij vervolgens als uitgangspunt voor ons onderzoek. We werkten daarmee met een andere vraagstelling dan gebruikelijk is in rekenkameronderzoek, waar veelal de focus ligt op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

Programma Stad en Regio

Voordat we ingaan op de wijze waarop wij het onderzoek hebben aangepakt, eerst een korte toelichting op het programma Stad en Regio. Met het programma Stad en Regio streefde de provincie Gelderland naar 'dynamische steden en vitale regio's'. Het programma Stad en Regio bestond uit meerjarige contracten die de provincie Gelderland in april 2012 en juni 2013 afsloot met zes regio's, acht grote steden en vijf kleine steden. Om te komen tot de contracten werden een uitvoeringsprogramma per stad en regio opgesteld. De inhoud van de uitvoeringsprogramma's zijn in samenwerking met de steden en regio's tot stand gekomen. De steden en regio's hadden hierbij het voortouw; zij kunnen tenslotte het beste aangeven wat er nodig is om tot dynamische steden en vitale regio's te komen.

De financiële bijdrage van de provincie aan het programma Stad en Regio was ongeveer € 245 miljoen, de beoogde bijdrage van gemeenten, regio's en derden lag op € 913 miljoen. De contracten liepen eind 2015 af en de eindafrekening vond plaats in het najaar van 2016.

Aanpak van het onderzoek

Bij rekenkameronderzoek is het gebruikelijk om een normenkader op te stellen om de bevindingen aan te kunnen toetsen. In de bestuurskundige literatuur was echter nauwelijks aandacht voor de rol van de volksvertegenwoordigers bij netwerksturing. Gevolg daarvan is dat er maar in beperkte mate normatiek beschikbaar was om de bevindingen uit de praktijk tegen af te zetten. Wel had de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) niet lang voor de start van het onderzoek de publicatie 'Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden' uitgebracht. Mede op basis van deze publicatie ontwikkelden we een normenkader aan de hand waarvan we konden toetsen of het programma democratisch legitiem was.

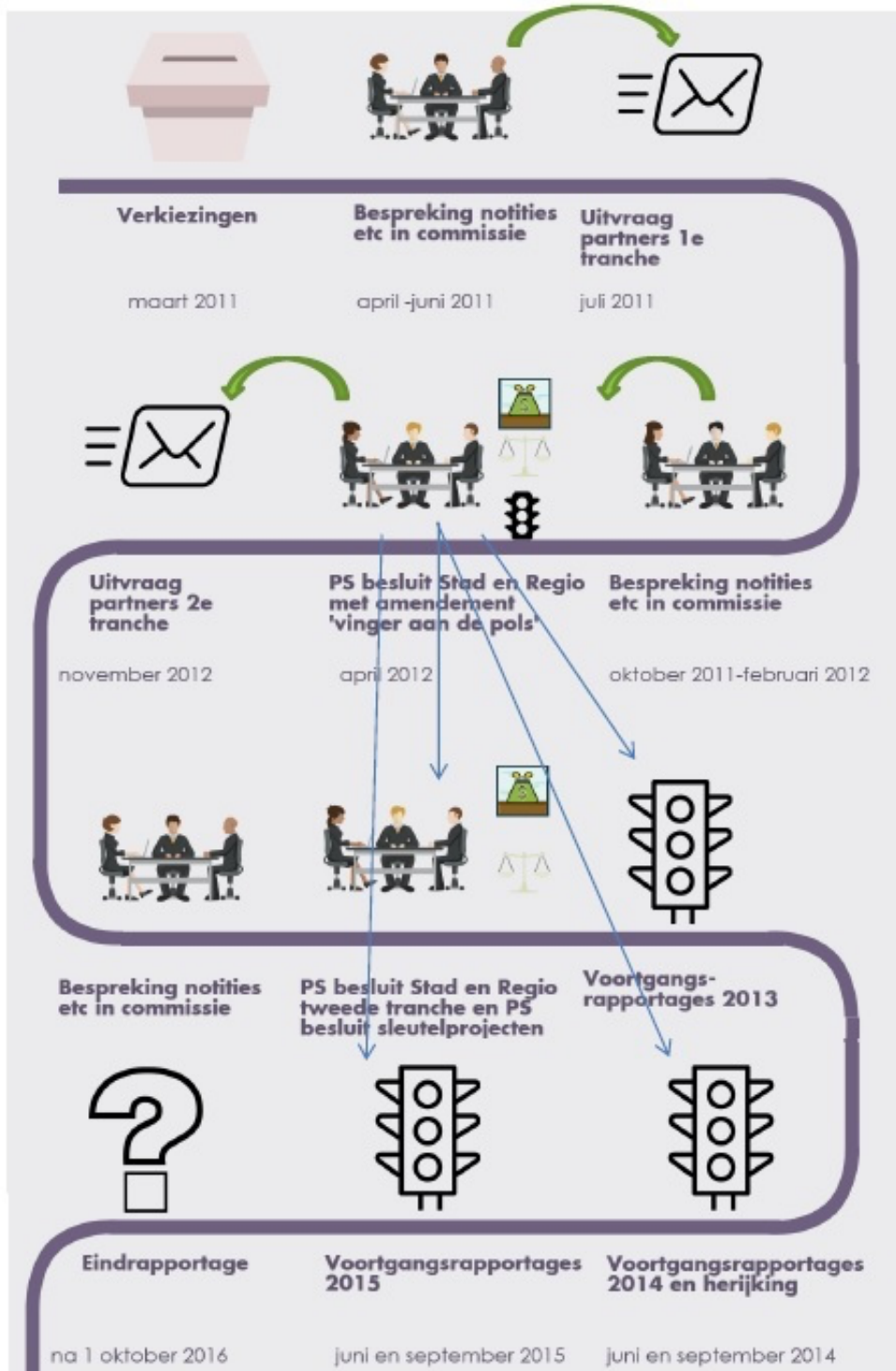
Met documentenanalyse (de stapel was inderdaad gigantisch) en interviews verzamelden we vervolgens het materiaal om de vraag naar de democratische legitimiteit van het programma Stad en Regio te

kunnen beantwoorden.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen was er maar één conclusie mogelijk: het programma Stad en Regio was democratisch legitiem. Dat PS hebben kunnen sturen en controleren, komt tot uitdrukking in figuur 1 en wordt onder de figuur kort toegelicht.

Figuur 1 Democratische legitimiteit Stad en Regio



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

PS konden op meerdere momenten hun input leveren voor de

voorstellen die Gedeputeerde Staten (GS) uiteindelijk aan hen hebben voorgelegd en voor de uitvraag richting partners. In april 2012 hebben PS niet alleen een besluit genomen over het programma Stad en Regio. Zij hebben afgedwongen dat zij ook over de tweede tranche konden besluiten en dat zij van extra voortgangsrapportages werden voorzien, waarmee zij konden controleren.

Traditionele sturing en controle passen echter niet goed bij netwerksturing

Tegelijkertijd constateerden we dat PS hebben gestuurd en gecontroleerd vanuit de traditionele sturingsfilosofie, met focus op doelen en middelen. Bij programma's die in netwerksturing tot stand komen, past dit niet goed. Dat komt doordat ook andere partijen hun inbreng hebben en de uitkomst in 'samenspraak' tot stand komt in een proces waar Statenleden geen invloed meer op hebben. Zij bespraken daaraan voorafgaand weliswaar een ambitiedocument, maar hebben verder geen inhoudelijke betrokkenheid. Op het moment dat GS een voorstel voor het programma Stad en Regio aan PS voorlegden, was daar een dusdanig uitgebreide ambtelijke en bestuurlijke consultatieronde aan voorafgegaan dat PS eigenlijk geen 'nee' meer konden zeggen. PS hebben op het moment dat zij 'ja' zeiden tegen het programma Stad en Regio, met een amendement gepoogd meer grip te krijgen op het programma. Met als gevolg dat naast het jaarverslag nog twee keer per jaar verantwoordingsinformatie aan de Staten moest worden opgeleverd. Dit leidde tot een overmaat aan verantwoordingsactiviteiten en daarmee tot veel werk voor partners en ambtenaren. Ondanks al deze informatie hadden PS tóch het gevoel dat zij weinig grip hadden op het programma Stad en Regio. En dat klopt ook wel. PS konden in deze fase kennisnemen van de voortgangsinformatie, maar daarmee nauwelijks sturen of controleren. De uitvoering is immers in handen van GS en partners en is op dat moment niet meer te beïnvloeden door PS. Maar wat hadden PS dan anders kunnen doen, zodat zij wel grip zouden ervaren?

Handvatten netwerksturing voor volksvertegenwoordigers

Op basis van het onderzoek naar het programma Stad en Regio gaven wij PS drie handvatten mee voor hun rol. Deze handvatten zijn echter ook bruikbaar voor gemeenteraadsleden die in het geval van netwerksturing in hetzelfde schuitje zitten als de Statenleden. De handvatten voor volksvertegenwoordigers hebben wij voor dit artikel aangevuld met een toetsingskader. Dit toetsingskader kan worden gebruikt om netwerksturing mee te beoordelen, maar kan ook als leidraad dienen bij het vormgeven van netwerksturing. Het toetsingskader wordt aan het einde van dit artikel samengevat weergegeven.

1 Expliciete keuze voor netwerksturing

De consequentie van netwerksturing is dat het beoogde doel en de bijbehorende prestaties in 'samenspraak' tot stand komen. Andere partijen hebben ook hun inbreng en in de loop der tijd kunnen er veranderingen optreden in de beoogde uitkomst. Dit vereist een andere rolinvulling van volksvertegenwoordigers: betrokken, maar met een grotere afstand van de inhoud, daarbij ruimte latend aan anderen ten aanzien van de inhoud en met méér aandacht voor het samenwerkingsproces. Het is van belang om deze keuze expliciet te maken en de gevolgen van de keuze consistent door te voeren. Daarnaast is het belangrijk om te waken voor de valkuil van de traditionele sturingsfilosofie: het vragen om nog meer verantwoordingsinformatie in een poging om meer grip te krijgen op het proces.

Voor het toetsingskader kunnen de volgende normen worden gehanteerd:

- De expliciete keuze voor netwerksturing is in een besluit opgenomen.
- In het voorstel is aandacht besteed aan de consequenties van netwerksturing voor de rol van de volksvertegenwoordigers.

2 Bepaal het 'speelveld'; maak de eigen ambitie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk

Het gegeven dat je bij netwerksturing niet de 'alleenbepaler' bent, wil niet zeggen dat volksvertegenwoordigers moeten loslaten. Het vraagt vooral om een andere rolopvatting. Die begint bij het bepalen van het speelveld: wat willen de volksvertegenwoordigers bereiken? Het is van belang om de koppeling met de eigen doelen voor ogen te houden. Maak de eigen ambitie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk. Wanneer volksvertegenwoordigers te weinig richting meegeven, verliezen zij de democratische legitimiteit. Zij stellen dan immers wel middelen beschikbaar, maar sturen te weinig op inhoud om democratisch legitiem te zijn. Een voorbeeld ter verduidelijking. Mag het vervangen van de riolering in een wijk als project worden opgevoerd in het kader van het provinciale programma voor dynamische steden en vitale regio's? Wanneer volksvertegenwoordigers te veel richting meegeven, blijft er onvoldoende ruimte over voor partners. Dit is en blijft een lastig evenwicht.

Voor het toetsingskader levert dit de volgende normen op:

- Voor de start van het samenwerkingsproces hebben

volksvertegenwoordigers zich uitgesproken over de eigen ambitie voor het samenwerkingsproces.

- Deze ambitie geeft zowel voldoende richting als voldoende ruimte aan het proces.

3 Bepaal de ‘spelregels’

De uitvoering zullen volksvertegenwoordigers zoals gebruikelijk moeten overlaten aan de colleges, die dit samen met andere overheden en maatschappelijke partners verzorgen. Dit wil niet zeggen dat de volksvertegenwoordigers na het formuleren van de ambitie maar moeten afwachten wat ervan terechtkomt. Het betekent wel dat volksvertegenwoordigers moeten gaan sturen op de kwaliteit en de borging van het gezamenlijke proces. Hoe wordt het proces vormgegeven? Welke partijen kunnen hun inbreng leveren? Zijn dat naar hun mening alle relevante partijen? Hoe bewaken zij dat deze partijen hun inbreng kunnen leveren in het proces? Op welke onderdelen verwachten zij terugkoppeling van het college? Op welke momenten houden zij zelf vinger aan de pols om zo nodig het gesprek met het college aan te kunnen gaan? Met het sturen op de kwaliteit en borging van het gezamenlijke proces wordt voorzien in de voorwaarden om te kunnen vertrouwen op een goede uitkomst. Dit betekent dat volksvertegenwoordigers zelf informatie moeten gaan ophalen, bijvoorbeeld via werkbezoeken. Ondersteuning bij het organiseren daarvan mogen volksvertegenwoordigers verwachten van hun griffie. Het betekent ook dat in de samenwerkingsprocessen tijd en ruimte voor dergelijke werkbezoeken en andere contacten moet zijn ingeruimd. De colleges zijn aan zet om die ruimte te bieden, het is aan de volksvertegenwoordigers om die ruimte dan ook te pakken.

Voor het toetsingskader levert dit de volgende normen op:

- In het samenwerkingsproces is het moment gemarkeerd waarop volksvertegenwoordigers de spelregels bepalen.
- In het samenwerkingsproces is (zo vaak als nodig is) ruimte ingebouwd waarin volksvertegenwoordigers de gelegenheid hebben om de kwaliteit van het samenwerkingsproces te beoordelen.
- Volksvertegenwoordigers krijgen de ondersteuning die zij nodig achten voor het kunnen bewaken van de kwaliteit van het samenwerkingsproces.
- Volksvertegenwoordigers bewaken de kwaliteit van het samenwerkingsproces en geven hun bevindingen weer in een openbare bijeenkomst.

Netwerksturing heeft ook gevolgen voor colleges en organisatie

Netwerksturing heeft uiteraard ook consequenties voor de werkwijze van het college en de ambtelijke organisatie. De eerste betreft de rol van de colleges. De volksvertegenwoordigers kunnen hun rol bij netwerksturing alleen goed invullen wanneer de colleges hen in de gelegenheid stellen om op relevante momenten wezenlijke afwegingen te maken. Voorwaarde daarvoor is dat colleges het ook als hun verantwoordelijkheid zien om de volksvertegenwoordigers ‘mee te nemen’ in het besluitvormingsproces en ook de tijd en ruimte bieden om hun rol als bewaker van het samenwerkingsproces goed in te kunnen vullen.

Aanvullend op de eerdere normen leidt dit tot de volgende norm voor het toetsingskader:

- Het college zorgt voor tijd en ruimte in het samenwerkingsproces, zodat volksvertegenwoordigers hun rol kunnen invullen.

Ambtelijk heeft netwerksturing consequenties voor de werkwijze. Naast de vele contacten met partners is het van belang om ook intern de afstemming te zoeken om te voorkomen dat de plannen die in samenwerking worden gesmeed, niet aansluiten op het eigen beleid van de organisatie. De provincie Gelderland gaf daar invulling aan door accountmanagers in te zetten die hun eigen backoffice organiseerden voor de inhoudelijke kennis uit de andere provinciale sectoren. Maar ook de interne controleprocessen zijn aan een herijking toe bij netwerksturing. Zo constateerden wij dat de rol van de subsidieafdeling bij de subsidies in het kader van het programma Stad en Regio kleiner is dan bij andere subsidieregelingen. Een oordeel over de aanvragen nadat er ambtelijk en bestuurlijk al een akkoord ligt, is als mosterd na de maaltijd. Het is daarom van belang om ook binnen de organisatie de processen te herijken, bijvoorbeeld door de subsidieafdeling al eerder in het proces te betrekken.

Voor het toetsingskader levert dit de volgende norm op:

- De interne werkwijze van de organisatie, waaronder de interne controle, is in het kader van netwerksturing herijkt.

Bijdrage aan het openbaar bestuur en de bestuurskunde

Met dit onderzoek hebben wij volksvertegenwoordigers willen ondersteunen in hun zoektocht naar hun rol in het geval van netwerksturing. Daarnaast verwachten wij, gezien het gegeven dat netwerksturing groeiende is, dat de aandacht in de bestuurskunde

voor dit thema toeneemt. Met de in het hieronder opgenomen kader waarin de lessen zijn samengevat en zijn voorzien van een bijbehorend toetsingskader, verwachten wij ook hier een bijdrage aan te leveren. Dit toetsingskader kan worden gebruikt bij het borgen van de rol van volksvertegenwoordigers, maar ook bij het evalueren van hun rol bij beleid dat in netwerksturing tot stand komt, bijvoorbeeld door een rekenkamer. Tevens zijn enkele aandachtspunten opgenomen voor het college en de ambtenaren. Het toetsingskader ziet er als volgt uit:

Handvatten voor volksvertegenwoordigers	Uitwerking in normen / toetsingskader
<p>Expliciete keuze voor netwerksturing</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De expliciete keuze voor netwerksturing is in een besluit opgenomen. - In het voorstel is aandacht besteed aan de consequenties van netwerksturing voor de rol van de volksvertegenwoordigers.
<p>Bepaal het ‘speelveld’; maak de eigen ambitie voor de start van het samenwerkingsproces duidelijk</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de start van het samenwerkingsproces hebben volksvertegenwoordigers zich uitgesproken over de eigen ambitie voor het samenwerkingsproces. - Deze ambitie geeft zowel voldoende richting als voldoende ruimte aan het proces.
	<ul style="list-style-type: none"> - In het samenwerkingsproces is het moment gemarkeerd waarop volksvertegenwoordigers de spelregels bepalen. - In het

<p>Bepaal de spelregels</p>	<p>samenwerkingsproces is (zo vaak als nodig is) ruimte ingebouwd waarin volksvertegenwoordigers de gelegenheid hebben om de kwaliteit van het samenwerkingsproces te beoordelen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Volksvertegenwoordigers krijgen de ondersteuning die zij nodig achten voor het kunnen bewaken van de kwaliteit van het samenwerkingsproces. - Volksvertegenwoordigers bewaken de kwaliteit van het samenwerkingsproces en geven hun bevindingen weer in een openbare bijeenkomst.
<p>Aandachtspunten voor colleges en ambtenaren</p>	
<p>Stel volksvertegenwoordigers in de gelegenheid hun rol in te vullen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Het college zorgt voor tijd en ruimte in het samenwerkingsproces, zodat volksvertegenwoordigers hun rol kunnen invullen.
<p>De werkwijze binnen de organisatie moet aansluiten op netwerksturing</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De interne werkwijze van de organisatie, waaronder de interne controle, is in het kader van netwerksturing herijkt.

Het vervolg; doorwerking van een onderzoek

Na de publicatie van het rapport organiseerden wij in overleg met GS een bijeenkomst om de handvatten/lessen die uit het onderzoek kwamen toe te passen op een ander thema waar de provincie samen met een netwerk doelen wil bereiken. Ook werd in oktober 2016 een workshop op het IPO-congres gewijd aan netwerksturing en de lessen voor PS. De lessen kregen vervolgens aandacht in andere provincies, zoals Zeeland en Noord-Brabant. Er volgde een artikel in Binnenlands Bestuur en we schreven een artikel in TPC. We vroegen een stagiaire in 2017 haar scriptie te wijden aan verantwoording binnen netwerksturing. In januari 2018 spraken PS Gelderland nogmaals onderling over netwerksturing en de gevolgen daarvan voor hun rol. Geïnspireerd door het onderzoek en de afstudeerscriptie publiceerden we een artikel voor platform O¹ over het onderwerp, waarbij we het maken van een (groeps)reis als metafoor gebruikten voor netwerksturing. Recent hebben we op verzoek van PS Gelderland gereflecteerd op de wijze waarop zij met de lessen zijn omgegaan bij de (eveneens via netwerksturing tot stand komende) gebiedsopgaven en reflecteerden we op de wijze waarop PS Overijssel invulling geven aan een vernieuwde bestuursstijl. En tussendoor wonnen we, juist vanwege de doorwerking van het onderzoek, de Goudvink. Met een onderzoek waarvan we in eerste instantie de meerwaarde niet meteen zagen. Het kan verkeren!

Noten

* Het rapport over de lessen voor volksvertegenwoordigers bij netwerksturing is te vinden op de website van de Rekenkamer Oost-Nederland: <https://rekenkameroost.nl>.

¹ Platform O staat voor platformoverheid.nl, een online platform dat een brug slaat tussen de praktijk van het openbaar bestuur en de wetenschap.

Het rapport over de lessen voor volksvertegenwoordigers bij netwerksturing is te vinden op de website van de Rekenkamer Oost-Nederland: <https://rekenkameroost.nl>.