

Beste volksvertegenwoordiger,

Afgelopen periode hebben de provincie Utrecht, gemeenten en waterschappen samen gewerkt aan het programma Sterk Utrechts Bestuur. Doel van het programma is gezamenlijk werken aan een slagvaardige regionale samenwerking. Op 14 april hebben de Provinciale Staten van Utrecht het programma Sterk Utrechts Bestuur vastgesteld. Dit is een belangrijke stap voor het verder verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie. Om zicht te houden op wat er met het programma wordt bereikt, wordt het programma geëvalueerd. Daarom zal in 2021 een nulmeting plaatsvinden, en in 2023, aan het eind van de collegeperiode, een vervolgevaluatie.

U bent van harte uitgenodigd om deel te nemen aan [de nulmeting](#). Dit betreft een anonieme online vragenlijst met een tijdsduur van ongeveer 10 minuten. U kunt de vragenlijst invullen vanaf 26 mei tot 18 juni. Met deze evaluatie bekijken wij of het programmaplan bijdraagt aan een verbetering in de samenwerking en is aandacht voor wat er nodig is om het programma na 2023 voort te zetten. In de nulmeting wordt onder andere gekeken of er meer rolduidelijkheid is in samenwerkingen, of er betere relaties zijn op strategisch niveau en in hoeverre er kennis met elkaar gedeeld is.

### **Programma Sterk Utrechts Bestuur**

Het programmaplan kent een vijftal programmalijnen en een instrumentenkoffer. Uit literatuuronderzoek en gesprekken met gemeenten en waterschappen blijkt dat er grofweg drie belangrijke voorwaarden zijn om tot een goede samenwerking te komen. Deze zijn (1) helderheid over rollen, verantwoordelijkheden en rolveranderingen, (2) het opbouwen van een duurzame, persoonlijke relatie vanuit een gedeeld vertrouwen en (3) beschikking tot voldoende kennis en inzicht, zodat men effectief deel kan nemen aan een samenwerkingsverband. Deze drie voorwaarden zijn in het programma Sterk Utrechts Bestuur vertaald in vijf programmalijnen, om zo te werken aan een succesvolle samenwerking.

- Rollen, houding en gemeenschappelijke afspraken
- Relatie en ontmoeten
- Versterken kennispositie overheden
- Doorontwikkelen Interbestuurlijk Toezicht
- Overzicht samenwerkingsverbanden

Tijdens het opstellen van dit programma is de Covid-19 pandemie uitgebroken. We hebben gemerkt dat gemeenten en waterschappen voor het verbeteren van de samenwerking daardoor ook behoefte hebben aan een aantal korte termijn instrumenten die direct aan de slagvaardigheid kunnen werken.

Naast de vijf programmalijnen biedt de provincie daarom een drietal instrumenten aan:

- Financiële scan (de pilot is reeds gestart)
- Stimulans in samenwerking
- Belangenbehartiging richting Rijksoverheid op het gebied van Covid-19

Bijgevoegd vindt u het definitieve programmaplan met daarin een verdere uitwerking van de programmalijnen en instrumenten.

Mocht u vragen hebben over deze nulmeting dan kunt u contact opnemen met [sterkutrechtsbestuur@provincie-utrecht.nl](mailto:sterkutrechtsbestuur@provincie-utrecht.nl).

Bij voorbaat dank voor het meewerken en invullen van de nulmeting Sterk Utrechts Bestuur.

Met vriendelijke groet,  
Programmteam Sterk Utrechts Bestuur



PROVINCIE  UTRECHT

# Sterk Utrechts Bestuur

Een slagvaardige samenwerking in het openbaar bestuur

Bestuurs- en directieondersteuning  
Bestuur, Europa en interbestuurlijk toezicht

## Voorwoord

Voldoende woningen voor iedereen, realiseren van voldoende groen en het invoeren van de Omgevingswet. Een willekeurige greep uit de actuele vraagstukken laat zien dat gemeenten, waterschappen en provincie aan de lat staan voor grote, veelzijdige regionale maatschappelijke opgaven.

Gelukkig staat niemand hier alleen voor. Het realiseren van opgaven gaat in samenspraak met inwoners, maatschappelijke partners en de verschillende overheidsorganisaties. De provincie Utrecht wil bij gezamenlijke opgaven graag vanuit een open houding vroegtijdig de samenwerking zoeken met haar partners, zoals ook beschreven in het coalitieakkoord.

Om die reden is het college van Gedeputeerde Staten gestart met dit programma. Een Sterk Utrechts Bestuur bestaat alleen als we het samen doen. Daarvoor moeten we als samenwerkingspartners op elkaar kunnen bouwen, elkaar kennen en samen aan opgaven werken. De provincie Utrecht wil daarom, samen met gemeenten en waterschappen, kijken waar de samenwerking verbeterd kan worden.

Samenwerken doen we als overheden altijd al. Het vraagstuk is dan ook niet nieuw. In dit programma wordt dit integraal en zo praktisch mogelijk benaderd. De samenwerking krijgt vorm op basis van praktijkervaringen en de menselijke maat.

Net als elke samenwerking heeft ook dit programma een ontwikkeling doorgaan. Daarbij hebben we als provincie veel hulp gehad van de gemeenten en waterschappen. Ik wil de statenleden, colleges, heemraden en hun ambtelijke ondersteuning dan ook bedanken voor de tijd die zij genomen hebben om mee te denken om dit programma gezamenlijk verder te brengen. Met dit programma kunnen we een stap voorwaarts zetten in de kwaliteit van het openbaar bestuur in provincie Utrecht.

Hanke Bruins Slot  
Gedeputeerde provincie Utrecht

Utrecht, 9 maart 2021

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Positionering en afbakening	3
<b>2. Wat willen we bereiken?</b>	5
2.1 Waarom dit programma?	5
2.2 Doel	5
<b>3. Programmalijnen Sterk Utrechts Bestuur</b>	6
Programmalijn: Rollen, houding en gemeenschappelijke afspraken	7
Programmalijn: Relatie en ontmoeten	9
Programmalijn: Versterken kennispositie overheden	10
Programmalijn: Doorontwikkelen Interbestuurlijk Toezicht	11
Programmalijn: Overzicht samenwerkingsverbanden	12
<b>4. Instrumentenkoffer</b>	13
<b>5. Conclusie en vervolg</b>	14
5.1 Conclusie	14
5.2 Vervolg	14
Bijlage: Geraadpleegde onderzoeken	15

# 1. Inleiding

**Veel opgaven worden gerealiseerd op regionale schaal, waarbij een goede samenwerking en de één overheidsgedachte steeds belangrijker zijn. Het programma Sterk Utrechts Bestuur wil bijdragen aan succesvol samenwerken, om zo opgaven verder te brengen.**

## 1.1 Aanleiding

De samenleving is continue in verandering. Er spelen grote maatschappelijke opgaven die overheidslagen en regio's overstijgen, zoals de woningbouwopgave, stikstofproblematiek en de decentralisaties in het sociaal domein.

Dit is terug te zien in de één overheidsgedachte. De complexe opgaven vragen om een integrale en krachtige aanpak. De provincie heeft haar medeoverheden nodig om maatschappelijke opgaven te realiseren. Ook gemeenten en andere partijen geven aan dat ze dit graag gezamenlijk doen. De opgaven worden dan ook steeds vaker op regionale schaal opgepakt. Zo ook bij de Omgevingswet, Regionale Energie Strategie en het Utrechts aanbod aan het kabinet. Deze processen vragen een verandering in de manier van werken en denken; integraal, samen, gelijkwaardig en flexibel.

De overheden in de provincie Utrecht hebben hierbij een belangrijke gemene deler: de wil om regionaal samen te werken en tot resultaten te komen. Botsende beelden en verschillende culturen horen daarbij. We werken met elkaar om de centrale krachtige positie en aantrekkelijkheid van de provincie te versterken voor onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Door goed samen te werken zijn we in staat om maatschappelijke opgaven te realiseren, ten dienste van de samenleving.

Met het programma Sterk Utrechts Bestuur wil de provincie Utrecht de samenwerking met gemeenten en waterschappen verbeteren en de gezamenlijke slagkracht vergroten. Een goede samenwerking komt de kwaliteit van het openbaar bestuur ten goede. Dit sluit aan bij het coalitieakkoord 2019-2023, waarin ambities staan voor een sterk openbaar bestuur, en het Manifest van de Utrechtse gemeenten – voor de Staten van Utrecht 2019-2023 van de VNG afdeling Utrecht.

## 1.2 Positionering en afbakening

Het programma Sterk Utrechts Bestuur is geïnitieerd door het college van Gedeputeerde Staten. Tegelijkertijd kan het programma alleen samen met gemeenten en waterschappen tot ontwikkeling worden gebracht. Het programma is dan ook opgesteld in overleg met de primaire partners.

Voor een sterk bestuur moeten alle lagen solide zijn. Dit programma is dan ook bedoeld voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren van zowel gemeenten, waterschappen als provincie. Vanuit deze verschillende functies heeft men ook specifieke behoeftes en voorkeuren. Met de verschillende activiteiten in dit programma is gezocht naar een mix die aansluit bij de verschillende behoeftes.

Het bestuurlijk speelveld strekt zich uit over samenwerkingsverbanden waar naast provincie, gemeenten en waterschappen ook andere partners een rol innemen. Ook gaat de samenwerking over (provincie)grenzen heen (FoodValley, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) en speelt samenwerking op verschillende niveaus en snelheden (G4, U10). De provincie is zich bewust van deze verschillen en erkent dat hier aandacht voor dient te zijn. Voor een goede start focust het programma zich in eerste instantie op de primaire partners; de gemeenten en waterschappen. Vanuit daar kan verbreed worden naar andere partners en naar de (verbindingen tussen) samenwerkingsverbanden.

Tijdens diverse overleggen is de vraag gesteld of herindeling onderdeel is van dit programma. Daar gaat dit programma niet over. Het programma Sterk Utrechts Bestuur is uitsluitend gericht op het versterken van het bestuur door het verbeteren van de samenwerking tussen overheden.

Naast Sterk Utrechts Bestuur kent de provincie Utrecht andere programma's en projecten die bijdragen aan het openbaar bestuur. De onderwerpen die daar behandeld worden, worden niet verder meegenomen in dit programma. De programma's worden onderling afgestemd.

- *Participatie voor en door de Provincie Utrecht*: Het betrekken van inwoners is van belang voor een sterk bestuur. Dit programma richt zich op het aanbrengen van meer lijn, eenduidigheid en inzicht in de beschikbare instrumenten m.b.t. burgerparticipatie en -initiatieven. Zo is de provincie beter in staat om (groepen van) inwoners te betrekken bij de werkzaamheden en besluiten van de provincie Utrecht. Daarnaast wordt bekeken hoe bestaande kennis rondom participatie gebundeld en beschikbaar gemaakt kan worden voor overheden binnen de provincie Utrecht.
- *Public affairs*: De provincie Utrecht neemt een actieve rol om belangen te bundelen en verder te brengen richting Den Haag en Brussel. Een voorbeeld is het Utrechts aanbod aan het nieuwe kabinet.
- *Nota Verbonden partijen*: In de geactualiseerde nota verbonden partijen die in 2021 het licht zal zien, zal naast een geactualiseerd handelingskader ook aandacht worden geschonken aan een visie op regionale samenwerking in diverse (in)formele samenwerkingsverbanden. Dit betreft samenwerkingsverbanden van de provincie Utrecht met een breed scala aan verschillende partners, terwijl dit programmaplan in eerste instantie enkel gericht is op gemeenten en waterschappen. De geactualiseerde nota is in lijn met dit programmaplan.

## 2. Wat willen we bereiken?

**Goede samenwerking kent een gezamenlijke opgave, een gedeeld beeld van de governance en aandacht voor een solide relatie. Het programma is geslaagd als men elkaar beter kent, er beter zicht is op de rollen, verantwoordelijkheden en doelen en kennis met elkaar wordt gedeeld.**

### 2.1 Waarom dit programma?

De samenleving verandert. Overheden werken veel samen op een regionale schaal. Samenwerken op deze schaal en de gedeelde verantwoordelijkheden tussen partners vraagt een op samenspel gerichte houding en attitude van zowel de provincie als middenbestuur als van gemeenten en waterschappen. Tegelijkertijd vraagt het om stilstaan bij ieders individuele taken en bevoegdheden.

Overheden werken samen in allerlei verbanden en constructen vanuit een gemeenschappelijk vraagstuk. De samenwerking krijgt vaak werkende weg vorm. Daarbij kan men er tegenaan lopen dat er over zaken geen afspraken zijn gemaakt of dat onduidelijk is wie welke rol neemt. Deze samenwerkingen verlopen soms goed, soms minder goed. Uit literatuuronderzoek en gesprekken met gemeenten en waterschappen blijkt dat één van de belangrijkste voorwaarden om tot een goede samenwerking te komen het opbouwen van een persoonlijke relatie is. Vanuit een gedeeld vertrouwen worden duurzame verbindingen gebouwd. Om als overheden succesvol te zijn in verschillende samenwerkingsverbanden is het daarnaast nodig om voldoende kennis en inzicht ter beschikking te hebben, zodat men effectief deel kan nemen aan een samenwerkingsverband.

Daarbij is het van belang om te beseffen dat inwoners en andere partijen 'de overheid' als één geheel zien. Dit vraagt om samen optrekken, open staan voor elkaars belangen en verschillen bespreken. Bestuurlijke samenwerking vraagt ook aandacht voor de rol van de volksvertegenwoordigers. Zo verschuift de besluitvorming soms naar een ander gremium, of is er soms onvoldoende aandacht voor de rol van de volksvertegenwoordigers in een samenwerkingsverband. Gemeenten, waterschappen en provincie zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen democratische legitimiteit. Overheden kunnen verschillend in eenzelfde onderwerp staan. Het bewustzijn van eventuele gevolgen van samenwerkingsafspraken voor de democratische legitimatie is van belang.

De situatie die in 2020 ontstaan is rondom COVID-19 komt hier als extra moeilijkheid bij. Financiële problemen en drukte door andere werkzaamheden bemoeilijken het behouden van een individueel krachtige organisatie en maakt het actief deelnemen in verschillende samenwerkingsverbanden lastig. Daarom zal dit programma ook proberen een bijdrage te leveren aan die specifieke problematiek.

### 2.2 Doel

Samenwerken komt tot stand vanuit de inhoud, vanuit een gemeenschappelijke opgave. De uitvoering van die maatschappelijke opgave verloopt beter als men naast de inhoud ook kijkt naar de hoe de samenwerking verloopt. Oog voor elkaar, de onderlinge verhoudingen en de governance dragen bij aan een goede samenwerking.

Het doel van het programma Sterk Utrechts Bestuur is het verbeteren van de slagvaardigheid van de samenwerkingen tussen gemeenten, waterschappen en provincie (primaire partners). Voor een goede samenwerking zijn een duurzame en open relatie tussen partijen, het verkennen van rollen in samenwerkingsverbanden en kennisdeling van belang. Zo kunnen samenwerkingspartners de gemeenschappelijke opgaven voor de inwoners in de provincie Utrecht als één overheid realiseren. Een goede samenwerking levert daarmee een belangrijke bijdrage aan een kwalitatief goed openbaar bestuur. Sleutelwoorden zijn daarbij: praktisch, openheid en vertrouwen.

# 3. Programmaliijnen Sterk Utrechts Bestuur

Om goed samen te werken, moeten de zaken op orde zijn. Er worden vijf projecten opgestart die invulling geven aan het verbeteren van de kwaliteit van de regionale samenwerking, en daarmee aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Uit verschillende onderzoeken en rapporten en in overleg met bestuurders en ambtenaren is geïnventariseerd waar men tegenaan loopt bij regionale samenwerking en hoe de samenwerking verder verbeterd kan worden. Hier zijn een vijftal programmaliijnen uit gekomen:

- Rollen, houding en gemeenschappelijke afspraken;
- Relatie en ontmoeten;
- Versterken kennispositie overheden;
- Doorontwikkelen Interbestuurlijk Toezicht;
- Overzicht samenwerkingsverbanden.

## STERK UTRECHTS BESTUUR



PROVINCIE :: UTRECHT

### 5 programmaliijnen voor een slagvaardige samenwerking in het openbaar bestuur

**Instrumentenkoffer**

- Financiële scan
- Stimulans in Samenwerking
- Belangenbehartiging Richting Rijksoverheid

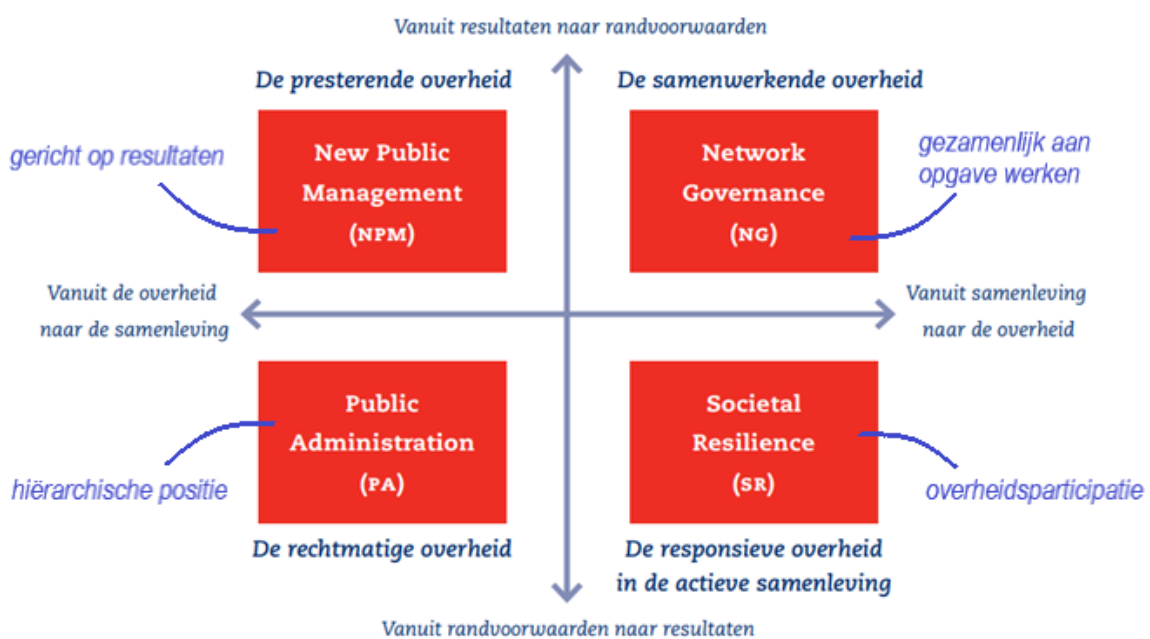


In 2021 vindt per programmaliijn een verdere uitwerking plaats. De door gemeenten en waterschappen gegeven input wordt daarbij meegenomen en er wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande initiatieven. In de loop van 2021 zullen de programmaliijnen concreet worden opgepakt.





Partijen organiseren zich in eerste instantie met de focus op de te realiseren opgave (initiatiefase). Vaak vormt zich daar een samenwerkingsstructuur daaromheen (groeifase). In veel gevallen transformeert de focus van de opgave gedurende de looptijd, of krijgt deze een andere dynamiek als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. De vorm van de samenwerking past zich daar niet altijd tijdig op aan. De stabilisatiefase van een samenwerking kan dan problemen ondervinden. Dit kan leiden tot verschillende percepties over het doel of het stadium waarin de samenwerking zich bevindt, wat de samenwerking kan frustreren. In de regel kost het veel tijd en energie om partijen weer op een gelijk uitgangspunt te krijgen. Door tijdig aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheden en deze te koppelen aan de governance kan veel tijdwinst geboekt worden. Dit komt de slagkracht van de samenwerking ten goede.



Eén van de mogelijke manieren om de rollen en verantwoordelijkheden zichtbaar te maken is met het bovenstaande model van Van der Steen. Het model moet flexibel geïnterpreteerd worden en wordt gebruikt ter illustratie. De kwadranten geven op hoofdlijnen aan hoe een samenwerking vorm kan krijgen.

Afhankelijk van het soort samenwerking of het stadium van een samenwerking, kan een samenwerking iets anders nodig hebben om sterker te worden. Daarbij spelen zachte elementen als cultuur ook een rol. Het is dan ook essentieel dat verschillende samenwerkingsverbanden ook verschillend benaderd worden.

**Voorbeeldcasus: Provinciale Omgevingsvisie**

De provincie Utrecht is samen met haar partners gestart in het kwadrant van samenwerkende overheid, om te komen tot een gezamenlijke en gedragen Omgevingsvisie en verordening. Nadat de ontwerp Omgevingsvisie gereed was, is deze het traject van terinzagelegging ingegaan. De rollen van de samenwerkingspartners veranderen daarmee. Gemeenten kunnen nu formeel een reactie geven op het plan. Na vaststelling zal de provincie met de visie en verordening ook een rechtmatige rol kunnen hebben.

Opgaven en projecten worden waar mogelijk meer in samenwerking opgepakt. De samenwerkende overheid en de responsieve overheid worden daarmee steeds belangrijker. Uit gesprekken tussen gemeenten, waterschappen en provincie kwam naar voren dat er behoefte is aan meer duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden bij partijen in een samenwerkingsverband. Rolwijzigingen en dubbelrollen hebben in de praktijk vaak een impliciet karakter, die niet voor alle partijen die aan de opgave werken even helder is. Dit kan onenigheid en ongenoegen met zich meebrengen. Spraakverwarring tussen de deelnemende partijen is één van de grote problemen bij het omgaan met samenwerkingsvraagstukken (Bremekamp, Kaats en Opheij, 2009). Weten welke rol een partij inneemt en herkennen wanneer een rol wijzigt, draagt bij aan een betere samenwerking.

Er is daarbij verschil in de behoeften van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. Zo willen bestuurders graag weten wie welke rol pakt. Ambtenaren hebben meer behoefte aan gezamenlijke afspraken over rolinvulling. Voor volksvertegenwoordigers is de democratische legitimering van een samenwerkingsverband een aandachtspunt. Het onderwerp democratische legitimering zal aan bod komen in de Nota verbonden partijen. Binnen het programma Sterk Utrechts Bestuur wordt hier aandacht besteed in relatie tot regionale samenwerking.

#### Inspiratie: Governance U10

De U10 heeft geconstateerd dat zij als netwerksamenwerking in een fase komt waarbij daadwerkelijk projecten uitgevoerd en gerealiseerd worden. Dit vraagt om een bijpassende governance, met mogelijkheden tot kleine allianties en (financierings)ruimte voor de projecten. Het afgelopen jaar heeft de U10 daarom een nieuwe governance vastgesteld, met nieuwe samenwerkingsafspraken passend bij de doelen van de komende jaren.

#### Beoogd resultaat

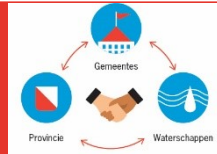
Meer bekendheid en inzicht in rollen en rolwisseling bij samenwerking. Hierdoor zullen gemeenten, waterschappen en provincie elkaar makkelijker begrijpen, wat de slagvaardigheid ten goede komt.

#### Wat gaan we daarvoor doen?

- Reflectieve sessies met bestuurders van de primaire partners waarin rollen en verantwoordelijkheden in samenwerkingen verder worden verkend aan de hand van dilemma's en getoetst aan wetenschappelijke inzichten.
- Reflectieve sessies met ambtenaren van de primaire partners waarin de rol in samenwerkingsverbanden verder wordt verkend. Ook zal gekeken worden of het belangrijk is om een set van afspraken toe te voegen bij dergelijke gemeenschappelijke opgaven.
- Reflectieve sessies met volksvertegenwoordigers van de primaire partners over een relevant samenwerkingsthema, zoals democratische legitimatie in relatie tot regionale samenwerking. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het uitwisselen van kennis en ervaringen. Iedere gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de invulling van de democratische legitimatie.

Dit doen wij aan de hand van concrete casussen zoals het REP, RES of Omgevingswet. De casussen worden geselecteerd op basis van behoeften van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren.

Hierbij wordt aangesloten bij bestaande programma's en cursussen van bijvoorbeeld NGB, VGS en VNG. Ook zullen er gemixte sessies met bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers plaatsvinden. Door het kruisen van de lijnen ontstaan nieuwe interacties, ideeën en begrip voor elkaars positie. Bijvoorbeeld middels serious gaming of een regio governance lab, om in een vrije setting tot oplossingen komen.



Bij een goede onderlinge relatie en als partijen elkaar voldoende kennen, blijkt dat zij meer vertrouwen hebben in elkaar. Uit verschillende rapporten blijkt dat het versterken van de relatie een bevorderend effect heeft op het functioneren van samenwerkingen en de te behalen resultaten. Vertrouwen in elkaar en verbinding zijn van belang. Een belangrijke voorwaarde voor goede samenwerking is dan ook de persoonlijke relatie die partners opbouwen.

Er zijn veel verbindingen tussen primaire partners. Binnen de provincie ontmoeten de Commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten en de provinciesecretaris geregeld de colleges van de primaire partners. De bestuurders geven aan de contacten, de open bestuurscultuur en de wil tot samenwerking te waarderen. Ambtelijk zijn er vanuit de inhoud veel onderlinge verbanden tussen provincie en samenwerkingspartners. Op uitvoerings- en projectniveau zijn er voldoende contacten.

Er blijkt echter een lacune te zitten in de contacten: Er wordt vanuit de uitvoering vaak direct bestuurlijk opgeschaald. Er is daarom, zowel binnen gemeenten en waterschappen als binnen de provincie, behoefte aan een versterkte relatie op ambtelijk en (hoger) managementniveau als het gaat om het bredere strategisch belang, integraliteit, rolinvulling en bestuurlijke zaken. Door de relatie op deze onderdelen te verstevigen, is er sprake van een aanvulling op bestaande contacten. Afhankelijk van het vraagstuk wordt gekeken met wie en op welke laag contact wordt gezocht. In lijn hiermee zal ook contact onderhouden worden met belangrijke regionale overlegorganen zoals de U10, regio Amersfoort en Foodvalley.

#### Inspiratie: jaarlijkse netwerkdag

De provincie Utrecht neemt deel aan een ambtelijk netwerk met de overige 11 provincies. Tijdens deze twee jaarlijkse netwerkdag komen verschillende actuele thema's aan bod, waarbij ook ruimte is voor discussie en informeel netwerken. Een soortgelijke dag zal samen met gemeenten en waterschappen worden georganiseerd.

#### Beoogd resultaat

Het opbouwen van een duurzame relatie op strategisch niveau tussen provincie, gemeenten en waterschappen ter ondersteuning van het bestuur en de inhoudelijke domeinen.

Door meer vertrouwen en verbinding komen kortere lijntjes tot stand en wordt de onderlinge relatie verbeterd. Men is goed op de hoogte van elkaar, er ontstaat ruimte om proactief in te spelen op ontwikkelingen en snel verbindingen te leggen, waardoor de rol en positie van partners als constructiever wordt ervaren.

#### Wat gaan we daarvoor doen?

- Regelmatig netwerkdagen organiseren. Om elkaar te ontmoeten, maar tegelijkertijd om aan te haken op inhoudelijke opgaven. De agenda komt in samenspraak met gemeenten en waterschappen tot stand. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij bestaande overlegstructuren.
- Accounthouderschap bestuurlijke zaken invoeren richting gemeenten en waterschappen. Voor het verbeteren van de relatie, informatie-uitwisseling, meer focus op strategie en integraliteit, en als provincie, gemeenten of waterschappen hick-ups ervaren in samenwerkingen. Er is sprake van maatwerk; er wordt aangesloten bij waar de partners behoefte aan hebben. De rol van de accounthouder is die van verbinder, makelaar en oliemannetje. De accounthouder heeft daarbij een proactieve houding. Dit draagt onder andere bij aan het werken als één overheid.



Binnen de provincie Utrecht beschikken enkele gemeenten over een eigen onderzoeksafdeling of specialistische medewerkers die bedreven zijn in het ontsluiten van specifieke data. Veel gemeenten beschikken hier echter niet over. Hetzelfde geldt voor kennis en capaciteit voor lobbyactiviteiten. Uit verschillende rapporten komt naar voren dat de provincie haar positie als 'kennishebber' en 'kennismakelaar' uit kan bouwen ten behoeve van haar samenwerkingspartners. Deze trend komt onder andere voort uit het feit dat met de decentralisaties de (bijbehorende) kenniscentra - op rijksniveau - niet mee zijn gedecentraliseerd. De centrale kenniscentra zijn in het leven geroepen om de regering en het parlement te adviseren, en worden vaak beperkt door wetgeving om onderzoek te kunnen verrichten voor het decentrale niveau. Onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur doet een oproep aan provincies om als kennisintermediair op te treden voor gemeenten en regio's. Ook de provincie Utrecht ziet voor haar zelf hier een rol in weggelegd.

De provincie beschikt al over veel data, kennis en onderzoeken. Voorbeelden zijn de Staat van Utrecht (databank met analyse over woon-, werk- en leefklimaat van de 26 Utrechtse gemeenten, en een jaarlijkse special met verdiepend onderzoek naar een actueel thema), de data binnen het Geografisch Informatie Systeem en de kennis binnen de inhoudelijke domeinen en afdelingen. De provincie wil deze kennis graag delen met haar partners. Daarnaast is er bij de verschillende gemeenten kennis beschikbaar, die van nut kan zijn voor andere gemeenten. De provincie kijkt of zij een rol kan spelen in het bijeenbrengen en ontsluiten daarvan.

### Beoogd resultaat

Door primaire partners te ondersteunen met aanvullende kennis en data, wordt de slagkracht versterkt. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

### Wat gaan we hiervoor doen?

- Bekijken hoe de data, analyses en de publicaties van de Staat van Utrecht en de data uit het Geografisch Informatie Systeem van de provincie beter zichtbaar en bruikbaar gemaakt kan worden voor gemeenten en waterschappen.
- Gezamenlijk verkennen hoe de provincie regionale belangen kan bundelen en behartigen bij het Rijk en in de Europese Unie. Daarnaast kan de provincie gemeenten en waterschappen als het gaat om generieke en particuliere vragen in contact brengen met de juiste personen van hun respectievelijke koepels met eigen vertegenwoordigers in Den Haag en Brussel.
- Helpen het kennisniveau met betrekking tot Europese financieringskansen bij gemeenten en waterschappen te verhogen.
- Een verbindende rol spelen in de beschikbaarheid van gemeentelijke informatie onderling.
- Een nadere verkenning uitvoeren naar de kennisbehoeften van gemeenten en waterschappen en de manieren waarop de kennis ontsloten kan worden. Voorbeelden zijn het inrichten van een provinciaal onderzoeksbureau, en een gezamenlijke opleiding 'regionaal samenwerken'.

#### Inspiratie: Trendbureau Overijssel

Het trendbureau Overijssel is een inhoudelijk onafhankelijk bureau gericht op het uitvoeren van toekomstverkenningen. Zij verkennen trends en leveren een inhoudelijke bijdrage aan het debat over relevante beleidsonderwerpen. Daarbij wordt samenwerking gezocht met kennisinstellingen binnen Overijssel. Het trendbureau is tot stand gekomen op initiatief van de provincie Overijssel.



Het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) is al geruime tijd volop in beweging. De vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein: ‘En nu verder!’ benadrukt een doorontwikkeling van het IBT. Daarnaast is landelijk het actieplan Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht opgesteld. Hierin is beschreven hoe de komende jaren de interbestuurlijke toezichtrol zich verder ontwikkelt zodat deze nog meer bijdraagt aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarbij staan samenwerking en dialoog tussen toezichthouder en toezichtontvanger centraal. Er is naast oog voor regelgeving ook meer ruimte voor maatwerk, rekening houdend met de specifieke situatie en de opgaven van gemeenten en waterschappen.

Daarnaast zal het IBT zich meer richten op aanvullende thema-onderzoeken, kennisbijeenkomsten en “reality checks” naar maatschappelijk relevante (risicogerichte) onderwerpen. Zo komt IBT meer in dienst te staan van de gezamenlijke opgaven.

Het IBT binnen de provincie Utrecht zal zich in lijn met de landelijke agenda door ontwikkelen. Het gaat hierbij om de IBT taken waarvoor de provincie verantwoordelijk is om toezicht te houden richting gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

#### Voorbeeldcasus: Regionale kennisbijeenkomst informatie- en archiefbeheer

In samenwerking met het Kennisplatform Informatie en Archief (KIA) heeft een bijeenkomst over informatie- en archiefbeheer binnen de Utrechtse gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden plaatsgevonden. Aan de hand van informatiesessies en workshops zijn kennis en ervaringen over actuele relevante onderwerpen met elkaar gedeeld. Hierbij is breder gekeken dan de specialistische kennis, en zijn partijen met elkaar in contact gekomen.

#### Beoogd resultaat

Samen met onze primaire partners in dialoog over de vijf thema’s van het IBT, en het aan de voorkant organiseren van kennissessies.

#### Wat gaan we hiervoor doen?

- Het IBT wordt meer in dialoog opgepakt. Dit krijgt vorm in het Uitvoeringsprogramma IBT 2021-2023.
- Er zullen regionale en provinciale kennisdelingsbijeenkomsten worden georganiseerd, waarbij meer dan nu toezicht met andere onderwerpen wordt gecombineerd.
- Voorafgaand aan verdere concrete uitvoering worden de wensen en behoeften getoetst bij de partners. Meegegeven suggesties zoals het ontwikkelen van een horizontaal traject; visitaties of peer reviews tussen gemeenten onderling, worden daarmee meegenomen.



Gemeenten, waterschappen en provincie komen elkaar tegen in vele verschillende netwerken, gemeenschappelijke regelingen en overlegplatformen. Dit heeft geleid tot een complex geheel aan samenwerkingsverbanden. Vaak is onderling niet goed bekend wie (welke bestuurder en welk college) in welk samenwerkingsverband zit en wat de onderlinge verwevenheid is.

Zowel vanuit gemeenten en waterschappen als uit het rapport 'Zelfbewust Zichtbaar' komt naar voren dat het in kaart brengen van het overleg-landschap en de fasen waarin deze samenwerkingen verkeren inzicht kan bieden voor alle betrokkenen.

#### Beoogd resultaat

Een overzicht van alle samenwerkingen biedt inzicht in welke partijen in welk samenwerkingsverband een rol hebben. Dit overzicht kan worden ingezet om te kijken waar overlap zit om zo samenwerkingen effectiever in te richten.

#### Inspiratie: Kaartviewer intergemeentelijke samenwerking

Provincie Overijssel beschikt over een [kaartviewer intergemeentelijke samenwerking](#). Op deze interactieve kaart is een overzicht te zien van de samenwerkingsverbanden die er zijn binnen het gebied van de provincie, en welke partijen eraan deelnemen. Om snel te vinden wat men zoekt kan gefilterd worden op onderwerp en juridische vorm van het samenwerkingsverband.

#### Wat gaan we hiervoor doen?

- Een overzicht maken van de verschillende bestuurlijke samenwerkingsverbanden binnen de provincie Utrecht waarin de primaire partners een rol hebben. Hierbij gaat het zowel om Wgr samenwerkingsverbanden als om netwerksamenwerkingen.
- Via reflectie en behoefte wordt gekeken of het overzicht uitgebreid kan worden met samenwerkingsverbanden waar de overheid niet of minder bij betrokken is (energiecoöperaties, sociale ondernemers, etc.).
- Om het overzicht actueel te houden kan gekozen worden voor een digitaal platform waarbij gemakkelijk wijzigingen kunnen worden aangebracht.

## 4. Instrumentenkoffer

**De gevolgen van COVID-19 zijn wereldwijd voelbaar. Dit heeft ook effect op de slagkracht en effectiviteit van gemeenten. De provincie biedt een aantal instrumenten aan, gericht op de korte termijn behoeften van gemeenten.**

In de tweede helft van 2020 is duidelijk geworden dat er aanzienlijke effecten zijn op de financiële positie van verschillende decentrale overheden. Veel gemeenten hadden in 2019 al tekorten op het sociaal domein. De COVID-19 crisis versterkt deze tekorten. Samen met de drukte door andere werkzaamheden heeft dit effect op de slagkracht van de gemeenten.

Om te ondersteunen op het gebied van deze slagkracht en het openbaar bestuur, biedt de provincie Utrecht gedurende de COVID-19 crisis en de nasleep daarvan onderstaande instrumenten aan. De instrumentenkoffer is in dialoog met de gemeenten gevuld met bruikbare instrumenten. Er is daarbij gekeken naar de actuele behoefte. Als de behoefte verandert, kan ook de inhoud van de instrumentenkoffer wijzigen. Gemeenten en waterschappen kunnen zelf kiezen of zij gebruik willen maken van de instrumenten.

- Financiële scan;

Met een onderzoek wordt inzichtelijk waar pijnpunten zich voordoen binnen een organisatie en hoe een gemeente ervoor staat ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Deze scan geeft inzicht in de lasten, baten, kengetallen, toont aan of tekorten overbrugbaar zijn en waar een organisatie efficiënter kan werken. Op basis van de uitkomsten kan gericht gewerkt worden aan oplossingen. De provincie biedt hiervoor onderzoeksmogelijkheden aan. Om te zien of de financiële scan de gewenste resultaten oplevert, wordt op dit moment een pilot uitgevoerd bij drie gemeenten.

- Stimulans in samenwerking

Voor (kwetsbare) gemeenten kan het een effectiviteits- en/of efficiëntieslag opleveren wanneer de samenwerking met buurgemeenten op gemeenschappelijke opgaven wordt geïntensiveerd. De provincie Utrecht stimuleert deze intergemeentelijke samenwerking en biedt een tijdelijke bijdrage aan in de vorm van een subsidie of ondersteuning om partijen bij elkaar te brengen. Deze bestaande rol van de provincie wordt beter onder de aandacht gebracht en uitgebreid.

### Voorbeeldcases: Regionale Omgevingsagenda Lopikerwaard

De gemeenten in de Lopikerwaard hebben gezamenlijk een Regionale Omgevingsagenda opgesteld. De provincie Utrecht heeft op verzoek van de gemeenten ondersteuning door partners te verbinden en een subsidie te verstrekken.

- Belangenbehartiging richting Rijksoverheid

Een groot aantal gemeenten hebben minder mogelijkheden om hun belangen goed te positioneren bij het Rijk. De provincie heeft directere ingangen bij het Rijk en kan de stem van meerdere gemeenten tegelijk weergeven, waardoor het een zwaardere wegging meekrijgt. De gemeenten vragen dan ook of de provincie deze rol waar nodig op kan pakken met betrekking tot de gevolgen van COVID-19.

## 5. Conclusie en vervolg

**De benoemde programmalijnen krijgen een verdere uitwerking. Om te bezien of de gestelde doelen daadwerkelijk behaald worden, wordt in 2023 een evaluatie uitgevoerd. Het tussentijds bijstellen van de lijnen blijft ook altijd mogelijk.**

### 5.1 Conclusie

We gaan de slagkracht van de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie verbeteren. Dit doen we door middel van onderstaande acties.

Rollen, houding en gemeenschappelijke afspraken	Sessies bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers m.b.t. rollen, houding en gemeenschappelijke afspraken
Relatie en ontmoeten	Netwerkdagen
	Accounthouderschap
Versterken kennispositie overheden	Beschikbare data en analyses beter zichtbaar en bruikbaar maken
	Belangenbehartiging bij Rijk en EU
	Kennisniveau Europese financieringskansen vergroten
Doorontwikkelen IBT	IBT meer in dialoog oppakken
	Kennisdelingsbijeenkomsten organiseren
Overzicht samenwerkingsverbanden	Samenwerkingsverbanden in kaart brengen
Instrumentenkoffer	Financiële scan
	Stimulans in samenwerking
	Belangenbehartiging richting Rijk m.b.t. Covid-19

Om zicht te houden op wat er met het programma wordt bereikt, wordt het programma geëvalueerd. Hiervoor zal in 2021 een nulmeting plaatsvinden, en in 2023, aan het eind van de collegeperiode, een vervolgevaluatie. Met deze evaluatie bekijken wij wat er nodig is om het programma na 2023 voort te zetten. Hierbij wordt onder andere gekeken of er meer rolduidelijkheid is in samenwerkingen, of er betere relaties zijn op strategisch niveau en in hoeverre er kennis met elkaar gedeeld is.

### 5.2 Vervolg

Provinciale Staten kent de bevoegdheid om dit programmaplan vast te stellen. Na deze vaststelling zullen de vijf programmalijnen verder worden uitgewerkt. De input van gemeenten, waterschappen en Provinciale Staten wordt hierin meegenomen. Ook de instrumenten uit de instrumentenkoffer worden verder uitgerold en waar nodig bijgesteld. Bij de concrete uitvoering van de programmalijnen en de instrumenten uit de koffer, worden de activiteiten uitgevoerd binnen de ruimte die mogelijk is binnen de op dat moment geldende COVID-19 maatregelen.

Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat Sterk Utrechts Bestuur een dynamisch programma is. Besturen vraagt om flexibiliteit. Dit programma daarmee ook. Koerswijzigingen binnen de programmalijnen zijn mogelijk bij wijzigende behoeften vanuit provincie, waterschappen en gemeenten. Bij wijzigingen zal getoetst worden of de algemene doelstelling van het programma; een verbetering van de slagkracht van een samenwerking, nog steeds wordt nagestreefd.



## Bijlage: Geraadpleegde onderzoeken

De volgende onderzoeken en rapporten zijn geraadpleegd tijdens de inventarisatie. Deze onderzoeken en rapporten liggen ten grondslag aan het programma SUB.

- **Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht en het bijbehorende Actieplan**  
VNG, IPO, Staatssecretaris van Financiën, Minister van BZK, december 2018
- **Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet.**  
Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, september 2020
- **Anders sturen op publieke waarden. Leren van netwerksamenwerking in de NHW en USP.**  
Think Public, januari 2017
- **De netwerksamenleving als provinciale uitdaging**  
Provinciale commissie Leefomgeving Utrecht, april 2017
- **Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken**  
Robin Bremekamp, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, Holland Management review, nr. 127 - 2009
- **En nu Verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.**  
Raad van State, oktober 2016
- **Essaybundel Ruimte in Regels**  
Ministerie van BZK, september 2020
- **Inventarisatie regionale samenwerking decentrale overheden**  
Kwink groep en Proof adviseurs, mei 2020
- **IPO-reactie rapport-Oosting over interbestuurlijk toezicht**  
Brief van 21 december 2007
- **Kennis Delen**  
Raad voor het Openbaar Bestuur, maart 2020
- **Leren samenwerken tussen Organisaties. Allianties netwerken ketens partnerships.**  
Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2012, Management Impact
- **Leren van Doen. *Ervaringen met samenwerken in het IBP.***  
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, september 2020
- **Maak verschil**  
Studiegroep Openbaar Bestuur, maart 2016
- **Model Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen**  
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2015
- **Ontwikkelingen in het openbaar bestuur ("Thorbecke brief")**  
Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, K.H. Ollongren, oktober 2019
- **Programmastart IBP. Samen meer bereiken als één overheid.**  
Overhedenoverleg, februari 2018
- **Waarom moeilijk doen als het samen kan. Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma**  
Andersson Elffers Felix, januari 2020
- **Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking.**  
Raad voor het openbaar bestuur, december 2015
- **Zelfbewust Zichtbaar. Verkenning naar de rol van de provincie bij de aanpak van regionale opgaven en ambities.**  
BMC, augustus 2018