

Gebiedsgericht werken in Overijssel

RUIMTE

VOOR RESULTAATGERICHT LEREN

Verslag van de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in de provincie Overijssel

Colofon

Enschede, januari 2007.

Dit rapport is samengesteld door de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in de provincie Overijssel. De leden van de visitatiecommissie zijn:

- Mevr. G.W. van Montfrans, voorzitter stichting Nationaal Landschap Laag Holland (voorzitter)
- Dhr. prof. dr. C.W.A.M. Aarts, hoogleraar politicologie Universiteit Twente
- Dhr. ir. H. Leeftang, plv. DG Andere Overheid ministerie van Binnenlandse Zaken
- Dhr. ir. W.J. Licht, gemeentesecretaris Hengelo
- Dhr. dr. ing. M. Verbeek, consultant en oud-wethouder Hof van Twente
- Dhr. dr. G.H. Reussing, universitair docent politicologie Universiteit Twente (secretaris)

Voorwoord

De visitatiecommissie gebiedsgericht werken wil bij het aanbieden van haar rapport graag haar waardering uitspreken voor de medewerking die zij in de provincie Overijssel heeft ondervonden bij de uitvoering van haar werkzaamheden. Deze waardering geldt de open en plezierige manier waarin de gesprekken zijn verlopen met de verschillende gespreksdeelnemers. Deze waardering geldt ook de voortreffelijke organisatie en ambtelijke ondersteuning van de gesprekken door de provincie Overijssel. Ook de gemeente Deventer (waar een aantal gespreksronden is gehouden) willen we graag bedanken voor haar gastvrijheid.

De visitatiecommissie heeft bij haar werkzaamheden vooral gekeken naar de algemene systematiek van het gebiedsgerichte werken en meer in het bijzonder naar het gebiedsgericht werken in de landelijke gebieden. De stedelijke gebieden zijn met name in de visitatie betrokken om te kijken naar de relatie met het gebiedsgericht werken in de landelijke gebieden. Naar de toekomst van het grote stedenbeleid (GSB) en het gebiedsgericht werken in de stedelijke gebieden is een afzonderlijk onderzoek verricht door drie wetenschappers (Boogers, Denters en Van Twist). Naar de interne ambtelijke organisatie van de provincie Overijssel wordt eveneens een afzonderlijk onderzoek ingesteld.

1. Inleiding

Vragen vanuit de zelfevaluatie

De provincie Overijssel heeft voor het tussentijds evalueren van het gebiedsgericht werken in de provincie gekozen voor een systeem van zelfevaluatie en visitatie. De provincie stelt zichzelf zeven vragen over bijna drie jaar gebiedsgerichte samenwerking in stad en platteland.

- 1) Hoe is de feitelijke invoering van gebiedsgericht werken verlopen?
- 2) Hoe heeft de gebiedsgerichte overlegstructuur in de praktijk gefunctioneerd? (voorbereiding, agenda, frequentie, verloop en opbrengst vergaderingen, waardering door en wensen van de partners?)
- 3) Hoe zijn de gebiedsprogramma's voor stad en platteland ingevuld (breedte, integraliteit, uitvoerbaarheid, resultaatgerichtheid) en welke opbrengst hebben zij gehad?
- 4) Hoe heeft de gekozen gebiedsindeling gewerkt?
- 5) Hoe heeft het systeem van gebieds- en aanjaagteams gefunctioneerd?
- 6) Hoe is betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij gebiedsgericht werken geweest?
- 7) Welke betekenis heeft het gebiedsgericht werken voor het functioneren van het Overijssels middenbestuur?

Een punt dat in de *presentatie* van de provincie Overijssel bij de start van de werkzaamheden van de visitatiecommissie nog apart wordt genoemd is de samenwerking tussen de gebiedsorganisatie (front-office) en de lijnorganisatie (back-office).

Werkwijze van de visitatiecommissie

De visitatiecommissie heeft zich breed op het onderwerp willen oriënteren en daarom in verschillende sessies gesproken met ambtenaren en bestuurders van de verschillende overheden (provincie, gemeenten en waterschappen) evenals met vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke organisaties (zie bijlage). De sessies hadden het karakter van een groepsgesprek waarbij de aanwezigen is gevraagd in een open en vertrouwelijke sfeer op elkaar te reageren. Bij het stellen van de vragen heeft de visitatiecommissie speciaal gelet op de drie criteria van de provincie.

- het systeem van gebiedsgericht werken moet *laagdrempe*l zijn;
- het systeem van gebiedsgericht werken moet de *flexibiliteit vergroten*;
- het systeem van gebiedsgericht werken moet *resultaatgericht* zijn.

Een vierde (achterliggend) criterium is dat het *voor de burger merkbare resultaten* moet opleveren.

De commissie vond dat ze in de externe visitatieronde niet alle vragen uit de zelfevaluatie van de provincie even uitgebreid kan behandelen, maar zich moest concentreren op een aantal *thema's*. De vragen vanuit de visitatiecommissie zijn onderverdeeld in drie gespreksronden:

Ronde 1 is bedoeld als een open ronde. Wat ging er goed, waar liggen de *successen* en wat is daarbij de rol van personen?

In ronde 2 ligt de nadruk op de *verbeterpunten*. Wat zijn de weerstanden voor de laagdrempeligheid, resultaatgerichtheid en flexibiliteit?

In ronde 3 gaat het vooral om de *aanbevelingen* voor de toekomst. Wat is daarbij de rol van de maatschappelijke organisaties en de burgers?

In dit rapport van de visitatiecommissie sluiten we aan bij de onderverdeling van de vragen in drie rondes die ook in de groepsgesprekken is aangehouden. In paragraaf 2 gaan we in op de successen van het gebiedsgericht werken tot nu toe, in paragraaf 3 op de verbeterpunten en in paragraaf 4 op de aanbevelingen voor de toekomst. In de paragrafen 2, 3 en 4 proberen we een zo evenwichtig mogelijk beeld te geven van de successen, verbeterpunten en aanbevelingen die in de gesprekken naar voren zijn gekomen. Paragraaf 5 bevat onze eigen conclusies. De bijlage bij dit rapport bevat een overzicht van de gespreksdeelnemers en de documenten die de visitatiecommissie bij haar werk heeft betrokken.

2. Successen volgens de gespreksdeelnemers

De belangrijkste successen liggen op het gebied van de *cultuur*: de omgang en de samenwerking tussen de verschillende personen, afkomstig uit de bestuurlijke partijen die zijn betrokken bij het gebiedsgericht werken. Het gebiedsgericht werken maakt het mogelijk aan de voorzijde van het beleidsproces feiten en standpunten uit te wisselen, vaart te maken en elkaar te stimuleren en scherp te houden. Het is vooral een bestuurlijk concept, het leidt tot een grotere samenhang tussen de bestuursorganen. De meerwaarde zit in de mogelijkheid voor bestuurders om elkaar in en buiten vergaderingen te ontmoeten. De provincie Overijssel laat de gebieden uitdrukkelijk meer ruimte in haar aansturing en bij de beleidsuitvoering. En dat wordt als positief ervaren.

De reden van het succes ligt dus mede in de opstelling van het huidige college van Gedeputeerde Staten van de provincie. Er is sprake van een open opstelling. Dat wordt als plezierig ervaren door de betrokken partijen. De verantwoordelijke wethouders kunnen daardoor bijvoorbeeld gemakkelijker zonder ambtelijke tussenschakel met een gedeputeerde bellen. In het Bestuurlijk Gebiedsoverleg (maar ook in de ambtelijke aanjaagteams) is het mogelijk rechtstreeks zaken te doen met de provincie en met de betreffende gemeenten en waterschappen.

Het gebiedsgericht werken versterkt de omslag van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie: aan de voorkant samen concrete projecten ontwikkelen, uitvoeringsgericht. Op het punt van *concrete resultaten* tot nu toe zijn de bestuurlijke partners in de gemeenten en de waterschappen over het algemeen nog minder enthousiast. Het systeem werkt volgens de meeste partijen nog te kort om concrete resultaten te melden. De concrete resultaten verschillen ook sterk per gebied. De ervaring leert dat in gebieden met meer onderwerpen van overleg (en ook een langere geschiedenis van overleg) de samenwerking tussen bijvoorbeeld landbouw en natuur beter verloopt en effectiever is. Het loopt meestal ook soepeler in gebieden met een kleiner aantal partners en gebieden waarin de grenzen van het gebiedsgericht werken samenvallen met de grenzen van andere vormen van samenwerking, zoals een Nationaal Landschap. Waar deze grenzen niet samenvallen, geeft dat aanleiding tot problemen. Als in een gebied de partners van de verschillende grootte zijn (bijvoorbeeld de gemeenten Zwolle en Kampen) kan dit leiden tot extra problemen in de samenwerking (een kleinere stad heeft een andere dynamiek dan een grote stad), maar ook tot nieuwe mogelijkheden (Deventer en haar buurgemeenten). Samenwerking is ook gemakkelijker in gebieden met dezelfde economische structuur en maatschappelijke identiteit. Die gebieden kunnen ook meer voorbeelden noemen van concrete projecten en resultaten.

In één van de gespreksessies is gesproken met een aantal vertegenwoordigers van een bepaald gebied (het landelijke gebied Salland) om meer inzicht te krijgen in de succesfactoren van het gebiedsgericht werken. Een positieve factor was dat in dit gebied de reconstructie en het gebiedsgericht werken naadloos in elkaar konden overlopen. Het gebiedsgerichte werken is in het gebied aanleiding geweest om samen een landschapsonwikkelingsplan (LOP) en een bestemmingsplan buitengebied te maken. In het gebied is een natuurlijk samenwerkingsverband tussen provincie en gemeenten. De samenwerking in het gebied maakt het mogelijk om plattelandsprojecten aan te kaarten, daarvoor subsidie te krijgen en ze verder te ontwikkelen. De provincie geeft volgens de gesproken vertegenwoordigers van dit gebied (ook andere gebieden ervaren dat zo) veel meer ruimte dan in het verleden voor de inbreng van de lagere overheden en andere partijen. De rol van de provincie bestaat vooral uit stimulering en financiële ondersteuning.

Het landschapsonwikkelingsplan in Salland sluit aan bij thema's van de provincie en leidt tot concrete projecten. Dat geeft focus en versnelling aan het proces. In dit gebied is ook een goede relatie tussen stad en platteland. De stedelijke gemeente had een voortrekkersrol mede door het niveau en de specialistische expertise van haar medewerkers. Wat goed werkte was dat iedere partner een bepaald traject moest trekken. Daardoor leerde men het proces ook van een andere kant kennen. Het aanjaagteam werkte goed in het gebied Salland en had een positief effect op de eigen organisatie. Met het aanjaagteam waren korte lijnen: omdat men ze persoonlijk kent pakt men eerder de telefoon.

Het gebiedsgericht werken in de *stedelijke gebieden* is verder gevorderd dan het gebiedsgericht werken in de landelijke gebieden. Het heeft een langere voorgeschiedenis, omdat het aansluit bij het grote stedenbeleid (GSB). De opstartproblemen en kinderziektes bij het gebiedsgericht werken hebben zich daar al eerder voorgedaan. Het GSB is eigenlijk geen provinciale taak, maar het afzonderlijke provinciale GSB-beleid van de provincie Overijssel wordt door de gemeenten wel gewaardeerd. De goede elementen van het gebiedsgericht werken in de landelijke gebieden (elkaar leren kennen, goede contacten en duidelijkheid over het budget) worden ook onderkend in de stedelijke gebieden.

Ook de bestuurders (gedeputeerden) en ambtenaren van de provincie Overijssel zien het gebiedsgericht werken als een positieve ontwikkeling waarover successen en concrete resultaten (vooral in de stedelijke gebieden en de reconstructiegebieden) zijn te melden. De betrokken ambtenaren vinden het leuk werk, omdat het werk spannender en uitdagender is geworden en er door het gebiedsgericht werken een andere belevingswereld in het provinciehuis komt. De provincie Overijssel krijgt daardoor een beter beeld van de gebieden, maar andersom wordt de provincie ook zichtbaarder voor de gebieden (ook voor de grote steden). Verder ontwikkelt de provincie daardoor een groter netwerk van personen en organisaties.

Andere positieve aspecten en succesfactoren zijn:

- Het gebiedsgericht werken leidt tot een versteviging van de contacten en tot een meer integrale benadering van de problematiek in de gebieden. Daarbij leren de partijen in het proces om over de gemeentegrenzen heen te kijken. Dat levert een meerwaarde op voor de regio.
- Het flankerende beleid van de provincie en de filosofie van het gebiedsgericht werken op regionaal niveau vormt ook een stimulans voor het gebiedsgericht werken op lokaal niveau.
- Het gebiedsgericht werken biedt een plaats waar bestuurders elkaar ontmoeten. Op die manier kunnen ze dingen van elkaar horen en van elkaar leren. Dit is ook positief voor de gemeenten die na de herindeling een groter buitengebied hebben gekregen.
- Positief (maar die mening wordt niet door iedereen gedeeld) vinden de meeste bestuurders de mogelijkheid om in de Bestuurlijke Gebiedsoverleggen alleen met de overheden op bestuurlijk niveau te overleggen. Daarin vindt het overleg tussen de bestuurders van provincie, gemeenten en waterschap(pen) plaats die de beleidskeuzes moeten maken en moeten beslissen over de inzet en de besteding van budgetten voor gebiedsgericht werken. Dit werkt beter dan de oude situatie waarin de maatschappelijke organisaties ook bij het reguliere overleg zaten. Dit mede omdat zij een andere (beperkte) verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van te nemen besluiten. Ook werd de groep door velen als te groot ervaren. Het is wel belangrijk dat er naast het bestuurlijke overleg een overleg is met de maatschappelijke organisaties.
- Een positieve factor is als (zoals in de netwerkstad Zwolle-Kampen) wordt gekozen voor een duidelijke structuur met concrete projecten (boegbeelden) die elk door een projectmanager

(account) worden getrokken. Het is wel belangrijk dat die projectmanager een groot oplossingsgericht vermogen heeft. Naast de structuur blijft dus ook de persoonlijke factor belangrijk. Ook de koppeling van het gebiedsgericht werken aan een duidelijke 'kapstok' (zoals bijvoorbeeld de reconstructie in enkele landelijke gebieden) is bevorderlijk voor het bereiken van goede resultaten.

- Het gebiedsgericht werken is meer dan plattelandontwikkeling. Een belangrijk neveneffect van het gebiedsgericht werken is de emancipatie van het platteland. Het plattelandsbeleid (niet alleen in de fysieke, maar ook in de economische en de sociale pijler) krijgt een prominentere plaats in het beleid van de provincie en de gemeenten. Er is ook meer ruimte voor maatschappelijke organisaties om economische en sociale projecten in te brengen.
- Door de steden wordt ook gewezen op de successen in de bilaterale contacten met de provincie. De aanwezigheid in de stad van een 'voorpost' van de provincie wordt positief gewaardeerd. De lijnen worden korter en de communicatie verbetert. Met de provincie wordt in bilateraal overleg (tweemaal per jaar) een gemeenschappelijke agenda opgesteld.
- Een laatste (maar zeker niet de minste belangrijke) positieve factor is dat via het systeem van gebiedsgericht werken een leerproces op gang komt waar de partijen van elkaars inzichten en ervaringen kunnen profiteren. De visitatiecommissie heeft dat zelf ook gemerkt tijdens de gesprekken in de verschillende sessies. Door de open en vertrouwelijke werkwijze kreeg de visitatiecommissie een completer en evenwichtiger beeld van het gebiedsgericht werken.

3. Verbeterpunten volgens de gespreksdeelnemers

Een complicerende factor bij de *gebiedsindeling* is dat de gebieden vooral een administratieve begrenzing lijken te vormen in plaats van gebieden die zijn gevormd om problemen op te lossen. Het is de taak van de gemeenten en de waterschappen om in deze gebieden via gebiedsgericht werken te zoeken naar een gezamenlijke aanpak en de taak van de provincie dit proces te faciliteren. Het gevolg is echter dat in de Bestuurlijke Gebiedsoverleggen ook zaken worden besproken waarover de provincie of het waterschap niets te zeggen heeft. Voor de waterschappen zijn de gebieden onnatuurlijk, omdat de waterschappen andere grenzen hebben. Daardoor zijn er vaak twee waterschappen betrokken bij een gebied of is juist sprake van overlap in het werkterrein van een waterschap met andere gebieden. Een verwant probleem is dat het onderwerp 'water' een aparte en onduidelijke status heeft in het gebiedsgericht werken, omdat de autonome middelen van de provincie voor het water niet in de systematiek zijn ingebracht. Ook voor de maatschappelijke organisaties is de gebiedsindeling niet altijd natuurlijk.

De knelpunten van het gebiedsgericht werken zijn mede een gevolg van haar eigen succes. Het gebiedsgericht werken is gestart als een methode om specifieke problemen op te lossen. Omdat deze methode goed is bevallen heeft de provincie er een provinciedekkend stelsel van gemaakt. Dit heeft geleid tot een aantal *inherente knelpunten* van het stelsel. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze knelpunten niet door alle partijen als zodanig of als even ernstig worden ervaren.

- Een eerste inherent knelpunt is het gevolg van de *verbreding* van het gebiedsgericht werken. De verbreding leidt tot een grotere complexiteit van de besluitvorming. Daar staat tegenover dat de verbreding juist een goede balans in een gebied mogelijk maakt tussen saneren en ontwikkelen, door de bewoners een samenhangend perspectief te bieden. Daarvoor is een koppeling nodig tussen het fysieke programma en de sociaal-culturele en sociaal-economische programma's.
- Een tweede inherent knelpunt is het gevolg van de *institutionele scheiding* tussen het bestuurlijke overleg en het overleg met de maatschappelijke organisaties. Tegenover de grotere slagvaardigheid in de besluitvorming door het bestuur staat een geringer vermogen om draagvlak te krijgen voor de besluiten bij de maatschappelijke organisaties. De frequentie van het overleg met de maatschappelijke organisaties (één of twee keer per jaar) is daarvoor te gering.

Overigens worden de nadelen van de institutionele scheiding tussen het bestuurlijke overleg en het overleg met de maatschappelijke organisaties eerder ervaren door sommige bestuurders zelf dan door de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties die we hebben gesproken. Bij hen bestaat er op gebiedsniveau minder behoefte aan een algemeen bestuurlijk overleg met alle betrokken partijen, maar wel behoefte aan samenwerking en overleg rond bepaalde thema's en projecten. Op uitvoeringsniveau is behoefte aan overleg met de specifieke partijen die nodig zijn voor de uitvoering van concrete projecten. Een probleem van het gebiedsgericht werken voor maatschappelijke organisaties is ook dat het nog te weinig integraal is. Er worden te weinig prioriteiten gesteld en de echte keuzes (bijvoorbeeld over water en natuur, zie ook hierna) worden buiten het gebiedsgericht werken om genomen. Ook is er in hun ogen een te strakke scheiding tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering en is er te weinig verbinding tussen het bestuurlijke overleg en de uitvoering.

In de gesprekken kwam naar voren dat sommige keuzes op gebied van bijvoorbeeld water en natuur (bijvoorbeeld robuuste verbindingzones) buiten het gebiedsgericht werken om worden gemaakt. In sommige gevallen kan dat leiden tot verstoring van het proces van gebiedsgericht werken, doordat men het idee krijgt dat zaken van bovenaf worden opgelegd en/of dat bovenop de bestaande afspraken (alweer) nieuwe opgaven en claims in een gebied worden neergelegd. Die verstoring geldt voor het werkproces, maar zeker ook voor het verkrijgen draagvlak en de medewerking van burgers en ondernemers die nodig is om het gebiedsgericht werken tot een succes te maken.

Een belemmerende factor voor het gebiedsgericht werken is ook dat achter het bestuurlijke overleg en de aanjaagteams een grote ambtelijke organisatie zit die (volgens de partners) nog niet voldoende is toegerust op de nieuwe manier van werken. Dit geldt zowel voor de provinciale organisatie als voor de gemeentelijke organisatie. De staande lijnorganisatie ('back-office') kan nieuwe initiatieven tegenhouden door te zeggen dat ze niet passen in het huidige beleid en belemmeringen opwerpen die voortvloeien uit de regelgeving. Ook komt het regelmatig voor dat afspraken die worden gemaakt met de ene ambtelijke afdeling niet worden gehonoreerd door een andere ambtelijke afdeling. Het gevoel bestaat zelfs (vooral bij ambtenaren en maatschappelijke organisaties, maar ook bij bestuurders) dat men te maken heeft met twee verschillende provincies: een provincie binnen en buiten het gebiedsgericht werken. Verder vinden veel bestuurlijke partners (ondanks de waardering die zij hebben voor het systeem van gebiedsgericht werken als zodanig) dat de prioriteit nog teveel bij het provinciehuis ligt (top-down) en er nog te weinig worden overgelaten aan en rekening gehouden met het lokale niveau. Ondanks deze vraag om meer ruimte beseffen de gemeenten ook dat er situaties zijn waarin de provincie (terecht) van bovenaf moet optreden.

De gesproken bestuurders bij de gemeenten en de waterschappen zijn over het algemeen enthousiast over de aanjaagteams. Een kritisch punt is wel dat ze te weinig mandaat hebben. Ze zijn te veel volgend en te weinig initiërend. De ambtenaren die lid zijn van de aanjaagteams zijn zelf veel kritischer over hun mogelijkheden dan de bestuurders. Plannen uit het gebiedsoverleg en de aanjaagteams worden steeds sectoraal getoetst door de provinciale ambtenaren uit de 'back-office'. Dat kan er toe leiden dat plannen niet worden goedgekeurd, ondanks dat ze goed zijn doorgesproken met de provinciale ambtenaren in het aanjaagteam. Soms zoekt een wethouder dan contact met de gedeputeerde, en kunnen ze de schade samen weer repareren via het klassieke bestuurlijke één-tweetje. Ook de maatschappelijke organisaties zijn kritisch over het mandaat van de aanjaagteams. Als voor hen belangrijke onderwerpen echt geregeld moeten worden, dan doen ze (ondanks de kanteling) bij voorkeur zaken met de ambtelijke 'back-office'. De provinciale ambtenaren in de aanjaagteams beperken zich ook teveel tot het proces, voor de inhoud moeten de maatschappelijke organisaties en de ambtenaren van de gemeenten vaak bij de 'back-office' van de provincie zijn.

De problemen tussen 'back-office' en 'front-office' worden overigens ook erkend binnen de provinciale organisatie zelf. In feite is het een inherent probleem voor elke organisatie die rond twee inrichtingsprincipes (de lijnorganisatie en de gebiedsorganisatie) is opgebouwd. Het gevoel bestaat (overigens sterker bij de 'back-office' dan bij de 'front-office') wel dat de samenwerking binnen de provinciale organisatie nu beter loopt dan bij de start van het gebiedsgericht werken, toen er eindeloze discussies over de gewenste structuren werden gevoerd. De provinciale ambtenaren zijn het er wel over eens dat er nog belangrijke problemen zijn bij de samenwerking tussen de 'front-office' en de 'back-office'. Een eerste probleem is de mogelijke spanning tussen voorgenomen plannen in de gebieden en

het (staande) provinciaal beleid. De grenzen binnen het provinciale beleid (de 'bandbreedte') moeten daarom van tevoren worden bepaald. De 'back-office' moet in een eerdere fase meekijken naar de voorgenomen plannen en projecten. Een tweede probleem is de snelheid van de besluitvorming. De klacht van gemeenten is dat ze te maken hebben met een te lang 'peloton' van besluitvormingsniveaus. De besluitvorming kan sneller verlopen door conflicten eerder in te steken (opschalen, escaleren) op een hoger besluitvormingsniveau.

Een apart probleem is dat het gebiedsgericht werken het laatste halve jaar is doorkruist door het opstellen van gebiedsprogramma's in het kader van de Wet ILG. Dit moet onder grote tijdsdruk gebeuren en heeft geleid tot veel papierwerk en minder flexibele plannen. Er moesten ook plannen worden gemaakt voor een onmogelijk lange termijn (tot 2013) in de ogen van veel partners. De Wet ILG was een apart traject, maar wel heel bepalend voor de beeldvorming. De indruk bestaat dat dit vooral heeft te maken met de werkwijze die de provincie heeft gekozen dan met de Wet ILG zelf, omdat een vergroting van de flexibiliteit juist een doel van de Wet ILG is. In principe biedt de nieuwe systematiek voldoende ruimte voor flexibiliteit door de ontschotting van de beschikbare gelden. Het is voor de provincie zaak om op een aantal hoofdlijnen te sturen, maar daarbinnen de ruimte te laten voor maatwerk, want anders dreigt de provincie een stap terug te doen bij het gebiedsgericht werken.

Ook los van de invoering van de wet ILG wordt (vooral door de ambtenaren en de maatschappelijke organisaties) geklaagd over de bureaucratie en de bestuurlijke drukte die het gebiedsgericht werken met zich mee brengt. De BGO's en de aanjaagteams zijn in hun ogen een extra laag tussen de provincie en de gemeente die veel papierwerk oplevert, waardoor ze te weinig toekomen aan hun eigenlijke inhoudelijke taak: het op gang brengen van ideeën en het initiëren van projecten. Deze klacht wordt overigens niet in alle gebieden even sterk gehoord. Bijvoorbeeld in het gebied Salland werkte het op bestuurlijke en ambtelijke niveau wel goed. Daar ziet men de bureaucratie vooral als gerelateerd aan de wijze waarop de provincie is omgegaan met de Wet ILG.

De tevredenheid bij de steden over de rol van de provincie Overijssel in het grote stedenbeleid neemt niet weg dat de *stedelijke gebieden* ook knelpunten ervaren bij het gebiedsgericht werken. Deze knelpunten hebben aan de ene kant te maken met het gebrek aan integraliteit van het beleid bij de aanpak van de problemen en de besteding van de budgetten. Aan de andere kant hebben deze knelpunten te maken met de verkokering van het provinciale apparaat (het niet gebiedsgericht denken en de stroperigheid van de besluitvorming). Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze knelpunten in het ene stedelijke gebied veel sterker worden ervaren dan in het andere stedelijke gebied.

Knelpunten zijn er ook in de *relatie tussen stad en platteland* bij het gebiedsgericht werken. De provincie heeft geprobeerd de relaties tussen de stad en haar omgeving in kaart te brengen, maar dat viel

niet mee. Het zou goed zijn om meer aandacht te besteden aan de relatie tussen stad en platteland, bijvoorbeeld aan de stadsrandzones die zeer bepalend zijn voor het landschap. Een oorzaak is dat het gebiedsgericht werken pas later is ontwikkeld dan het grote stedenbeleid. Een andere oorzaak is dat de bestuurlijke verhoudingen (hoewel niet iedereen die mening deelt) in de landelijke gebieden veel ingewikkelder liggen dan in de steden. In de landelijke gebieden is in deze optiek veel meer sprake van een zich eigenstandig ontwikkelend (autonoom) krachtenveld. Ook de rol van de provincie verschilt in de relatie tussen stad en platteland. Voor de landelijke gebieden maakt de provincie echte beleidsafwegingen en daar zijn de gemeenten meer afhankelijk van de provincie, bijvoorbeeld voor het budget.

Andere verbeterpunten zijn:

- Op gemeentelijk niveau wordt het proces vooral getrokken door verantwoordelijke wethouders. Vanuit de raad is er minder belangstelling. De raadsleden hebben ook minder de neiging om over de gemeentegrenzen heen te krijgen en denken vooral vanuit het gemeentebelang. Op de inloopavonden die de provincie organiseert is een bedroevende opkomst van raadsleden.
- Met de provincie worden meerjarenafspraken gemaakt over de financiering van projecten voor het hele gebied. Dat kan een probleem opleveren als het beleid van een afzonderlijke gemeente verandert, omdat de raad van die gemeente de besteding van gelden wel moet goedkeuren.
- Er is te weinig aandacht voor de bekendheid van de onderwerpen van het gebiedsgericht werken bij burgers en voor hun participatie in het proces. De communicatie is meer gericht op de maatschappelijke organisaties dan op de individuele burgers. Maatschappelijke organisaties zijn echter niet altijd representatief voor individuele burgers. Burgerparticipatie zit bijvoorbeeld al in het stramien van de Nationale Landschappen, maar heeft geen duidelijke plaats in het gebiedsgericht werken van de provincie Overijssel.
- Bij de individuele burgers is ook behoefte aan duidelijkheid en bestendigheid in het gebiedsbeleid. Teveel nieuwe opgaven ieder jaar in de plannen is niet bevorderlijk voor het vertrouwen in gebiedsgericht werken en voor het draagvlak voor de plannen bij boeren en grondeigenaren. Sommige ambtenaren vinden het ook een probleem dat er geen duidelijk aanspreekpunt is voor individuele burgers bij het aanjaagteam, anderen vinden het juist goed dat burgers zich tot de eigen gemeente wenden. Allen vinden het overigens wel belangrijk dat de burgers iets merken van de maatschappelijke effecten van het gebiedsgericht werken bij de uitvoering van concrete projecten.
- De provincie zoekt nog naar een eigen rol bij het gebiedsgericht werken. De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor de besteding van gelden in het kader van de Wet ILG richting het Rijk. De gemeenten moeten ook nadenken over hun eigen rol en verantwoordelijkheid in relatie tot de rol en verantwoordelijkheid van de provincie.
- Vooral de kleinere gemeenten hebben een probleem met de ambtelijke capaciteit die ze kunnen inzetten voor het gebiedsgericht werken. In een kleine gemeente doet vaak één ambtenaar

al het werk, terwijl grotere gemeenten meerdere specialisten kunnen inzetten. In sommige gebieden is ook het grote verloop onder de ambtenaren als factor genoemd bij stagnatie in het gebiedsgericht werken.

- Een gebrek aan capaciteit speelt ook bij de maatschappelijke organisaties. Veel organisaties hebben alleen op provinciaal niveau professionals in dienst. Daardoor heeft men weinig zich op wat er speelt op het lokale niveau. De vrijwilligers in de organisaties hebben vaak onvoldoende kennis in huis om een goede inbreng te hebben in de gebieden. Niet alle maatschappelijke organisaties zijn in staat hun vrijwilligers daarin te begeleiden

4. Aanbevelingen van de gespreksdeelnemers

De *aansluiting* tussen de gebiedsorganisatie en de lijnorganisatie (zowel bij de provincie als bij de gemeenten) is een knelpunt voor echt gebiedsgericht werken. De schotten tussen de afdelingen binnen de provincie (en de gemeenten) moeten worden geslecht. Dat vereist een verdergaande interne kanteeling waarbij de verkokering wordt opgeheven en veel projectmatiger wordt gewerkt. Dat kan bijvoorbeeld door veel meer ambtenaren dan nu gebiedsgericht te laten werken en te werken met gebiedsge-deputeerden. Voor het gebiedsgericht werken is ook een cultuuromslag nodig in de ambtelijke organisatie. Omdat de provincie een veel grotere organisatie heeft, is het bij de provincie waarschijnlijk nog lastiger dan bij de gemeenten om de organisatie mee te krijgen.

Bij de kleinere gemeenten is vooral de *ambtelijke capaciteit* voor het gebiedsgericht werken een knelpunt. Een ruimer gebruik van detachering van bijvoorbeeld provinciale ambtenaren (via een pool) bij gemeenten is een interessante optie. Ook zouden kleinere gemeenten vaker een beroep kunnen doen op de hulp en de expertise van grote gemeenten. Hierbij dient wel overwogen te worden dat het gaat om een structurele taak, ook bij de kleinere gemeenten. Wellicht kan het overleg tussen de gemeentesecretarissen hierbij een nuttige functie vervullen.

Het functioneren van de *aanjaagteams* kan worden verbeterd door de provinciale ambtenaren een sterker mandaat te geven: zowel inhoudelijk als een procesmatig. De nadruk moet daarbij minder liggen op het proces en de bureaucratie en meer op de inhoud. Daardoor kan er een groter teamgevoel ontstaan, meer vertrouwen in elkaar en een grotere gerichtheid van de aanjaagteams op de uitvoering van projecten. De doorzettingsmacht van de programmaleider in de provinciale ambtelijke organisatie kan worden vergroot door hem/haar meer status en bevoegdheden te geven.

Het *bestuurlijke gebiedsoverleg* (BGO) heeft op dit moment slechts een adviserende stem, maar in de praktijk worden vaak besluiten gevraagd. Dit is een onheldere positie volgens een aantal gesprekspartners. Het is te overwegen om bij meer beleidsmatige onderwerpen het BGO (binnen het afgesproken

programma, de financiële kaders van de Wet ILG en de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten) besluiten te laten nemen of in ieder geval een zwaarwegender advies te laten geven. Dit mag er echter niet toe leiden dat er een extra bestuurslaag ontstaat tussen de provincie en de gemeenten.

Een aandachtspunt is ook de *rolverdeling* tussen provincie en gemeenten bij het gebiedsgericht werken. De provincie zou een meer concrete invulling moeten geven aan haar regierol, zodat de integraliteit van het gebiedsgericht werken niet verloren gaat. De provincie zou ook in haar partnerrol meer verantwoordelijkheid moeten nemen bij lastige problemen en meer moeten werken vanuit een gedeelde visie binnen het provinciale apparaat.

Een duidelijke rolverdeling tussen de verschillende partijen moet ook gepaard gaan met een heldere *aanpak* van het proces van gebiedsgericht werken. Het is het beste om duidelijke prioriteiten te stellen, projectmatig vanaf de basis te werken en op tijd helderheid te krijgen over de budgetten die voor de projecten beschikbaar zijn. Om de bestuurlijke drukte te verminderen moeten de verschillende beleidsprocessen binnen het gebied ook beter op elkaar worden afgestemd. In het kader van de Wet ILG moet het gebiedsgericht werken veel meer toe naar prestatieafspraken per gebied, maar binnen die afspraken moet er wel voldoende ruimte zijn de plannen aan te passen aan veranderende omstandigheden. Daarbij moet worden gestreefd naar maatwerk per gebied, omdat de gebieden zeer sterk van elkaar verschillen. Dat maatwerk is ook mogelijk binnen de systematiek van de Wet ILG.

Een ander belangrijk knelpunt is de *betrokkenheid van maatschappelijke organisaties* bij het gebiedsgericht werken. Aan de ene kant is er oog voor het feit dat een bestuurlijk overleg tussen overheden slagvaardig werkt en tot een effectieve besluitvorming leidt. Aan de andere kant is de inbreng van maatschappelijke organisaties nodig om voldoende draagvlak te krijgen voor de uitvoering van het beleid. Een uitweg uit dit dilemma is om periodiek op gebiedsniveau het overleg en de samenwerking tussen BGO en maatschappelijke organisaties te organiseren rond thema's uit het gebiedsprogramma. Maatschappelijke organisaties kunnen dan zelf aangeven bij welke thema's zij willen aansluiten. Een andere uitweg dit dilemma (die ook goed aansluit bij andere aanbevelingen) is de inbreng van maatschappelijke organisaties meer te koppelen aan concrete projecten in specifieke gebieden en daarbij steeds wisselende combinaties van relevante organisaties te betrekken. Een andere mogelijkheid is de aanjaagteams per thema te laten praten met de betrokken partijen.

Naast de inbreng van de maatschappelijke organisaties is ook de *communicatie met de bevolking* belangrijk. Onderwerpen die de burgers aangaan moeten bespreekbaar zijn, bijvoorbeeld op inloopavonden. Overijssels Buiten is ook een goed communicatiemiddel, zij het dat soms wordt ervaren dat alleen bijzondere projecten er een plek in krijgen en er wat weinig aandacht is voor de ook belangrijke doorontwikkeling van al bestaande activiteiten. Ook instrumenten als een persoonlijke folder (met op individuele burgers toegesneden informatie) werken goed. Om het draagvlak onder de bevolking overeind

te houden is het belangrijk dat er voldoende zichtbare resultaten zijn. Communicatie kan het beste op kleinere schaal dan het gebied worden georganiseerd en per project worden opgepakt. Hiervoor moet ook geld beschikbaar worden gesteld door provincie, gemeenten en waterschappen.

De *gemeenteraad* mag ook niet worden vergeten. Hun inbreng moet worden opgenomen in de planning van het proces van gebiedsgericht werken. Om draagvlak te krijgen bij de raad en het democratische proces een kans te geven moet voldoende tijd worden uitgetrokken. In plaats van provinciale inloopavonden (die ze toch niet bezoeken) kunnen voor hen informatieavonden per gemeente worden georganiseerd, waarbij de gemeente zelf initiatief neemt en het voortouw heeft.

Specifieke aanbevelingen van de gesprekspartners richten zich ten slotte ook op het vergroten van de integraliteit van het gebiedsgericht beleid en het tegengaan van de verkokering in het ambtelijke apparaat. De *integraliteit van het beleid* kan worden bevorderd door te werken met een strategische agenda en op basis daarvan strategische afspraken te maken over het totale beleid. Verder zouden de provinciale gebiedsteams moeten beschikken over gebiedsbudgetten (ontwikkelingsbudgetten). Deze gebiedsbudgetten moeten substantieel zijn en de gebiedsteams moeten ook beschikken over het mandaat over de gebiedsbudgetten, zodat ze slagvaardig kunnen optreden en gezag kunnen ontwikkelen.

Een manier om de verbinding te regelen tussen het gebiedsteam en de reguliere eenheden in de provinciale organisatie, is het instellen van provinciale gebiedsteams die bestaan uit de leden van het aanjaagteam (de ambtelijke voorpost van de provincie) en de meest relevante programmamanagers met mandaat over een beleidsprogramma uit de provinciale begroting. De teams hebben drie functies bij het leggen van verbindingen tussen vragen uit de samenleving en de mogelijkheden van de provincie:

- het vinden van praktische oplossingen voor vragen, wensen, ideeën van burgers en maatschappelijke organisaties uit het gebied;
- het afstemmen van de reguliere programma's op het gebiedsprogramma;
- het signaleren en agenderen van structurele vragen ten aanzien van beleid en uitvoering.

De *ambtelijke verkokering* kan overigens niet alleen worden tegengegaan door de 'front-office' (de gebiedsteams) te versterken en meer bevoegdheden te geven, maar ook door ambtenaren uit de 'back-office' te laten participeren in (het ontwikkelen en uitvoeren van) gebiedsgerichte projecten.

samenvattende conclusie

De gespreksdeelnemers zijn unaniem van mening dat gebiedsgericht werken binnen de provincie een goede zaak is en de provincie Overijssel daarmee moet doorgaan. Ook is vrijwel unaniem oog voor het feit dat aanpassingen nodig zijn om het functioneren van het stelsel te verbeteren. Over de mate waarin aanpassingen nodig zijn wordt verschillend gedacht. Sommige gespreksdeelnemers denken dat relatief beperkte veranderingen (zoals een betere aansluiting tussen 'front-office' en 'back-office' en meer prestatiegericht werken) voldoende zijn voor betere resultaten. Andere gespreksdeelnemers vinden dat

het gebiedsgerichte werken op een meer integrale manier in de provincie zou moeten worden doorgevoerd, gekoppeld aan een verdere kanteling van de ambtelijke organisatie en de invoering een systeem van gebiedsgedeputeerden (waarvan de door ons gesproken gedeputeerden zelf geen voorstander zijn).

5. Conclusies van de visitatiecommissie

In de voorafgaande paragrafen hebben we geprobeerd een evenwichtig beeld te schetsen van de successen, verbeterpunten en aanbevelingen die naar voren zijn gekomen in de verschillende (intensieve) gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd. In deze slotparagraaf presenteren we onze eigen conclusies. De visitatiecommissie geeft eerst haar eindoordeel in het licht van de vier criteria van de provincie en komt daarna met het haar advies voor de toekomst van het gebiedsgericht werken.

eindoordeel

De visitatiecommissie is van oordeel dat de provincie een goede start heeft gemaakt met het gebiedsgericht werken. Op dit punt loopt de provincie Overijssel voor op de meeste andere provincies en verdient de provincie alle waardering. Ook het samen met de betrokken partijen het ontwikkelingsproces doormaken van het invoeren van het gebiedsgericht werken, met daarin ruimte voor evalueren en leren, verdient alle lof. Het gebiedsgericht werken loopt echter nog niet overal over soepel en levert ook nog verschillende knelpunten op die verder succes in de weg staan. Dat blijkt uit onze toepassing van de vier criteria van de provincie.

- a) De provincie scoort het best op het criterium *laagdrempeligheid*. Vooral op bestuurlijk (maar ook op ambtelijk) niveau leidt gebiedsgericht werken tot betere contacten en kortere lijnen tussen de bestuurders van de provincie, de gemeenten en de waterschappen. De partijen kunnen zo van elkaar leren en over de eigen grenzen heen kijken. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en individuele burgers bij het gebiedsgericht werken laat echter nog te wensen over en verdient daarom extra aandacht. Ook de aansluiting tussen de 'front-office' (gebiedsorganisatie) en de 'back-office' (lijnorganisatie) in het provinciale ambtelijk apparaat en de snelheid van de besluitvorming zijn belangrijke knelpunten.
- b) Bij het criterium *flexibiliteit* heeft visitatiecommissie waardering voor de ruimte die de provincie via het gebiedsgericht werken biedt aan de verschillende partijen om hun ideeën in te brengen in de gebiedsplannen. Op verschillende punten worden de mogelijkheden voor flexibiliteit echter nog onvoldoende benut. Een eerste punt betreft de thematiek waarop het ge-

biedgericht werken betrekking heeft. Bij een ruimere thematiek is het mogelijk om meer integrale afwegingen te maken en meer maatwerk te leveren. Een tweede punt betreft de gebiedsindeling. De provincie heeft gekozen voor een provinciedekkend stelsel van gebiedsgericht werken. De gebieden verschillen echter qua grootte en problematiek. Bovendien lopen de verbindingen van de diverse bestuurlijke partners over de gebiedsgrenzen heen. Ook op dit punt is dus maatwerk geboden. Een derde punt betreft de verhouding tussen 'front-office' en 'back-office' in het provinciehuis. Nog te vaak wordt ervaren dat de gewenste en soms noodzakelijke flexibiliteit voor gebiedsgerichte (integrale) oplossingen in de besluitvormingsfase teniet wordt gedaan door toetsing aan bestaand (sectoraal) beleid en regels.

- c) Bij de toepassing van het criterium *resultaatgerichtheid* valt op dat de concrete resultaten vaak nog moeten worden bereikt en sterk per gebied verschillen. De samenwerking heeft het meeste succes in gebieden waar er sprake is van gedeelde uitgangspunten die leiden tot concrete doelen. De visitatiecommissie vindt dat de nadruk in de samenwerking nog teveel ligt op de instituties en nog te weinig op de resultaten. De inhoud en het doel moeten daarom in het proces van gebiedsgericht werken meer centraal staan (dat vereist onder meer het maken van duidelijke politiek-bestuurlijke keuzes) en er moet meer prestatiegericht worden gewerkt.
- d) Uiteindelijk moet het gebiedsgericht werken *voor de burger merkbare resultaten* opleveren. Het gevolg van de knelpunten op de drie andere criteria is dat burgers nog te weinig merken van de mogelijkheden van het gebiedsgericht werken. De onderwerpen en de mogelijkheden van het gebiedsgericht werken zijn nog niet voldoende bekend bij de burger. Ook worden veel beslissingen buiten het gebiedsgericht werken om gemaakt en worden burgers te vaak met nieuwe opgaven geconfronteerd. Dat gaat ten koste van het vertrouwen in gebiedsgericht werken en van het draagvlak onder en de medewerking van de burgers. (Dit alles geldt niet voor de maatschappelijke organisaties die bij de processen worden betrokken).

advies

De visitatiecommissie adviseert de provincie Overijssel door te gaan met gebiedsgericht werken en daarbij aan te sluiten op de successen, maar ook goed te letten op de volgende aandachtspunten.

- Het is nodig meer aandacht te besteden aan resultaatgericht en prestatiegericht werken. De provincie en de gebieden moeten daarom meer aandacht besteden aan het vaststellen (naast een strategische visie) van een gezamenlijke strategische agenda (wat en hoe) en concrete doelen voor het gebiedsgericht werken in de verschillende gebieden. Dit, zowel op korte (één jaar) als op middellange termijn (vier jaar). Daarbij moet een integrale afweging plaatsvinden

tussen de verschillende wensen en belangen, maar bij de vaststelling van de doelen moet men wel selectief zijn.

- Om een integrale afweging te maken en strategische doelen te kunnen vaststellen is een verbreding van de onderwerpen en een verruiming van de thematiek nodig die bij het gebiedsgericht werken worden betrokken. Tegelijk is het nodig meer flexibiliteit in te bouwen in het gebiedsgericht werken. Dat kan in de eerste plaats door gebruik te maken van de mogelijkheden de Wet ILG biedt om flexibele meerjarenafspraken te maken. Dat kan in de tweede plaats door de partijen de gebieden (gebiedsteams) een eigen bescheiden budget te laten geven waarover zij vrij kunnen beschikken en dat ze (als 'smeerolie') kunnen inzetten om nieuwe initiatieven in gang te zetten en te stimuleren.
- Een heldere aanpak is niet alleen nodig bij het vaststellen van de doelen, maar ook bij de uitvoering van het gebiedsgericht werken. In het kader van de Wet ILG moet de provincie de flexibele meerjarenafspraken per gebied veel meer het karakter geven van prestatieafspraken. Bij het realiseren van de prestatieafspraken moeten de gebieden duidelijke prioriteiten stellen, projectmatig vanaf de basis werken en op tijd helderheid krijgen over de budgetten die voor de projecten beschikbaar zijn. Per project moet vervolgens een keuze worden gemaakt van de relevante partijen die zich bezighouden met het ontwikkelen en uitvoeren van dat specifieke project. Er kunnen dus ook projecten zijn waarbij de provincie niet zelf betrokken is.
- Voor het verder uitbouwen van het gebiedsgericht werken is het belangrijk de status en de bevoegdheden van de organen die zich bezighouden met het gebiedsgericht werken te versterken. Daarbij gaat het om het bestuurlijke gebiedsoverleg (BGO), het aanjaagteam en het gebiedsteam. Deze organen moeten een groter mandaat en een hogere status hebben. Het provinciale gebiedsteam (de 'front-office') kan ook worden versterkt door meer ambtenaren uit de provinciale organisatie gebiedsgericht te laten denken en werken. Dat kan bijvoorbeeld door ambtenaren uit de 'back-office' (de lijnorganisatie) naar de 'front-office' (de gebiedsorganisatie) te verplaatsen, maar ook door ambtenaren uit de 'back-office' te laten participeren in gebiedsgerichte projecten.
- Voor een betere samenwerking tussen de 'back-office' en de 'front-office' moet binnen de provincie ook in eerder stadium overleg plaatsvinden over mogelijke spanningen tussen voorgenomen plannen en het staande provinciale beleid en conflicten eerder op een hoger besluitvormingsniveau in de provinciale organisatie worden ingestoken. Dit moet leiden tot een snellere besluitvorming. Daarvoor is zowel op bestuurlijk niveau (college van GS) als op ambte-

lijk niveau (managementteam) een verantwoordelijke voor het gebiedsgericht werken nodig, een bestuurder en een directeur waar de sectorale lijnen en de gebiedslijnen bij elkaar komen.

- Er is meer aandacht nodig voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, individuele burgers en raadsleden bij de onderwerpen van het gebiedsgericht werken. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de capaciteit en specifieke deskundigheid van de maatschappelijke organisaties. Dat betekent dat er een slimme differentiatie nodig is tussen organisaties die bij het opstellen van de meerjarenplannen en bij het ontwikkelen en uitvoeren van projecten worden betrokken. Communicatie met individuele burgers kan het best kleinschalig of op projectniveau plaatsvinden. De maatschappelijke organisaties zouden een explicietere rol kunnen krijgen voor het versterken van de participatie van betrokken burgers en bedrijven. Voor het vergroten van de betrokkenheid van de gemeenteraad kunnen voor de gemeenteraadsleden (door de gemeenten zelf) informatieavonden per gemeente worden georganiseerd.
- Het advies van de visitatiecommissie richt zich vooral op het gebiedsgericht werken in de landelijke gebieden. Ook voor de stedelijke gebieden bepleiten we (met de drie wetenschappers die daarnaar afzonderlijk onderzoek hebben verricht) echter een voorzetting van het gebiedsgericht werken en het provinciaal grotesteden beleid, inclusief de wenselijke aanscherpingen om meer inhoudelijke focus aan dat beleid te kunnen geven. Tot die aanscherpingen behoort wat ons betreft de invoering per stedelijk gebied van een regionale gebiedsagenda die de provincie, in samenspraak met de steden en hun randgemeenten, dient te ontwikkelen.
- Gebiedsgericht werken vereist per definitie een indeling van de provincie in gebieden. Iedere indeling heeft zijn voordelen en nadelen. Het is ons niet gebleken (wellicht met uitzondering van de positie van de gemeenten in Noordwest Overijssel en van de waterschappen) dat de gekozen gebiedsindeling als zodanig grote problemen oplevert. Het komt er juist op aan om in de gebieden op basis van concrete projecten op een flexibele manier te werken en steeds opnieuw de juiste bestuurlijke en maatschappelijke partners te kiezen.

Tot besluit willen we (met de provincie) benadrukken dat het bij gebiedsgericht werken gaat om een *groeimodel*. Een eerste stap in de goede richting is gezet. Het komt er nu op aan een goede vervolgstap te zetten die het gebiedsgericht werken steviger verankert in de gebieden en de provinciale organisatie en leidt tot meer zichtbaarheid voor de burgers. Via dit rapport en haar advies heeft de visitatiecommissie de *richting* aangegeven waarin het gebiedsgerichte werken zich zou moeten ontwikkelen. Ook de aanbevelingen van de gesprekspartners kunnen hierbij een rol spelen. De *mate* waarin die ontwikkeling verder wordt doorgezet is een politieke keuze die de provincie zelf voor de komende statenperiode moet maken. Die keuze is medebepalend voor de invulling van de rol van de provincie Overijssel

in het Bestuurlijk Gebiedsoverleg en voor de wijze waarop de provinciale organisatie aanpassing behoeft. Daarover zal het provinciaal bestuur een uitspraak moeten doen. Die uitspraak moet passen in haar eigen visie op het middenbestuur (die de visitatiecommissie onderschrijft), waarin het de functie is van de provincie verschillende beleidsterreinen te integreren en diverse partijen te verbinden tot vitale coalities. Zo ontstaan steeds netwerken die samen een maatschappelijk vraagstuk kunnen aanpakken.

BIJLAGE

Overzicht van bijeenkomsten en gesprekken

Maandag 4 december 2006 in Hotel Wientjes te Zwolle

- Startbijeenkomst van de visitatiecommissie in aanwezigheid van:
 - Dhr. J.H. de Baas, Directeur strategie van de provincie Overijssel
 - Dhr. P.E. Scheffer, Adviseur Bestuurlijke aangelegenheden provincie Overijssel

Maandag 18 december 2006 in het Stadhuis te Deventer

- 1^e gespreksronde met diverse bestuurders uit verschillende landelijke gebieden:
 - Mevr. G. Wijffels, lid DB waterschap Groot-Salland (gebied NOO)
 - Mevr. M. Kool, dijkgraaf waterschap Reest en Wieden (gebied NWO)
 - Dhr. B. Kuiper, wethouder van de gemeente Almelo (gebied ZWT)
 - Dhr. P. J. van der Vinne, wethouder van de gemeente Tubbergen (gebied NOT)
 - Dhr. W. Stegeman, wethouder van de gemeente Rijssen-Holtten (gebied ZWT)
 - Dhr. H. Boxum, wethouder van de gemeente Steenwijkerland (gebied NWO)

Woensdag 20 december 2006 in het Stadhuis te Deventer

- 2^e gespreksronde met diverse bestuurders uit verschillende landelijke gebieden:
 - Mevr. D. Laarman, wethouder van de gemeente Dalfsen (gebied NOO)
 - Dhr. J.D. Alssema, burgemeester van de gemeente Staphorst (gebied NOO)
 - Dhr. J.W. Wiggers, wethouder van de gemeente Zwartewaterland (gebied NWO)
 - Dhr. M. Mulder, lid DB waterschap Regge en Dinkel (gebied NOT)
 - Dhr. A. Winkelman, wethouder van de gemeente Losser (gebied NOT)
- Gespreksronde met diverse bestuurders van het landelijke gebied BGO Salland:
 - Dhr. G. Hiemstra, wethouder van de gemeente Deventer
 - Dhr. C. van den Berg, wethouder van de gemeente Olst-Wijhe
 - Dhr. B. Haarman, wethouder van de gemeente Raalte
 - Dhr. J. Jonkman, lid DB waterschap Groot-Salland

Maandag 8 januari 2007 in het Stadhuis te Deventer

- 1^e gespreksronde met leden van de ambtelijke aanjaagteams uit verschillende gebieden:
 - Dhr. C.J. Praamstra, ambtenaar van de gemeente Zwolle (netwerkstad Zwolle-Kampen)
 - Mevr. H. Hofsink, ambtenaar van de gemeente Steenwijkerland (gebied NWO)
 - Dhr. J. van de Giessen, ambtenaar van de gemeente Hardenberg (gebied NOO)en met:
 - Dhr. J. Smit, gemeentesecretaris van de gemeente Staphorst (gebied NOO)

- 2^e gespreksronde met leden van de ambtelijke aanjaagteams uit verschillende gebieden:
 - Dhr. J.W. Beijen, ambtenaar van de gemeente Tubbergen (gebied NWT)
 - Dhr. A. Rodenburg, gedetacheerd ambtenaar bij de gemeente Lossler (gebied NWT)
 - Dhr. B. Rip, ambtenaar bij de gemeente Enschede (gebied ZWT)
 - Mevr. M. Jansen, ambtenaar bij de gemeente Deventer (gebied Salland)en met:
 - Dhr. A. Oeseburg, gemeentesecretaris van de gemeente Olst-Wijhe (gebied Salland)

- Gespreksronde met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties:
 - Dhr. J. Bisschops, Overijssels Landschap
 - Dhr. L.D.M.T. Von Bönninghausen, voorzitter Overijssels Particulier Grondbezit
 - Mevr. J. Bosch, stafmedewerker Overijssels Particulier Grondbezit
 - Dhr. J.B.M. de Vrieze, Natuur en Milieu Overijssel
 - Dhr. Seinen, Natuur en Milieu Overijssel
 - Dhr. H. Brummelman, LTO Noord
 - Dhr. W. van Dalzen, Kamer van Koophandel Oost-Nederland
 - Mevr. M. Tomasini, steunfunctie Equivalent voor de sociale pijler reconstructie

Maandag 15 januari 2007 in Hotel Wientjes te Zwolle

- Individueel gesprek met dhr. P. Jansen, gedeputeerde van de provincie Overijssel (verantwoordelijk voor de *landelijke* gebieden)
- Individueel gesprek met dhr. G.J. Kristen, gedeputeerde van de provincie Overijssel (verantwoordelijk voor de *stedelijke* gebieden)
- Individueel gesprek met mevr. C. Abbenhues (als gedeputeerde verantwoordelijk voor het *proces* van gebiedsgericht werken)

- Gespreksronde over het provinciaal GSB als onderdeel van gebiedsgericht werken:
 - Dhr. J. van Lidth de Jeude, burgemeester van de gemeente Deventer
 - Dhr. M. Schuttert, ambtenaar van de gemeente Deventer
 - Mevr. M.G.E. Koomen, wethouder van de gemeente Enschede
 - Dhr. H.J. Meijer, burgemeester van de gemeente Zwolle
 - Dhr. J. Schings, ambtenaar van de gemeente Zwolle
 - Dhr. M. Veldman, ambtenaar van de gemeente Almelo

- Gespreksronde met provinciale ambtenaren over het gebiedsgericht werken:
 - Dhr. A. Potze, programmaleider van het landelijke gebied NOT en de netwerkstad Twente bij de eenheid Economie, Milieu en Toerisme (EMT)
 - Dhr. N. Beukema, (vertrekkend) programmaleider van het landelijke gebied Salland en het stedelijk netwerk Stedendriehoek bij de eenheid Zorg en Cultuur (ZC)
 - Dhr. H.G. Slijkhuis, programmaleider van het landelijke gebied ZWT bij de eenheid Landbouw, Natuur en Landschap (LNL)
 - Dhr. T. de Groot, hoofd van de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid (RWB)
 - Mevr. T.H.B.M. Hofs, hoofd van de eenheid LNL
 - Mevr. L. Meijer, teamleider bij de eenheid LNL
 - Dhr. L.J.W. Hendriks, hoofd van de eenheid Water en Bodem (WB)

- Individueel gesprek met Dhr. J.H. de Baas, Directeur strategie van de provincie Overijssel

Overzicht van aan de visitatiecommissie aangedragen documenten

- Verslag van de GGW-jamsessie 'De dynamiek van het samenspel' op 14 februari 2006 in Hotel Restaurant Dalzicht in Nijverdal, provincie Overijssel, maart 2006
- De vitale coalitie van de provincie Overijssel; verkenning naar de toekomst van het middenbestuur, provincie Overijssel, september 2006
- Sheets van de presentatie gebiedsgericht werken in de provincie Overijssel, 4 december 2006
- Gebiedsgericht werken in Overijssel; de balans na bijna drie jaar, Zelfevaluatie door Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, vastgesteld op 11 december 2006
- Eindvoorstel verdeling uitvoering pMJP over gebieden, 14 december 2006
- Schriftelijk commentaar van LTO Noord, 8 januari 2007
- Schriftelijk commentaar van het Waterschap Reest en Wieden, 8 januari 2007
- Schriftelijk commentaar van de gemeente Deventer, 15 januari 2007