

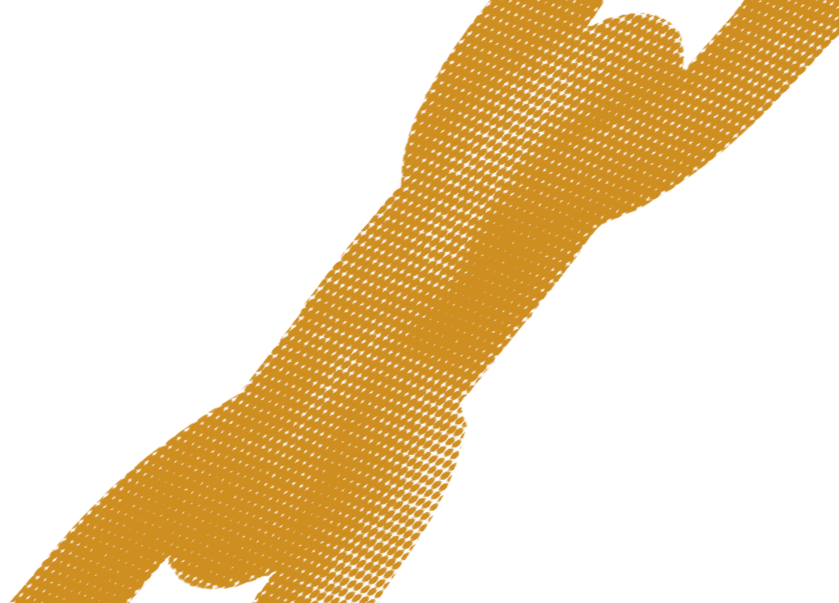
A stylized golden hand, rendered with a halftone dot pattern, is shown holding a white dotted line that curves across the top and bottom of the page. The background is a solid blue color.

Tussen kunnen, willen en mogen

Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede

Froukje Boonstra
Robert Jan Fontein

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 12



Tussen kunnen, willen en mogen

Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede

Froukje Boonstra
Robert Jan Fontein



REFERAAT

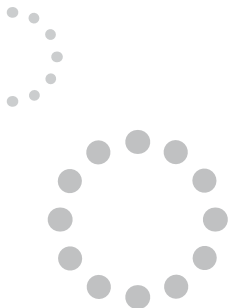
Boonstra, F.G. en R.J. Fontein, 2011. *Tussen kunnen, willen en mogen. Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2125. 72 blz.

In de gemeente Enschede is van 1 januari 2009 tot juli 2010 geëxperimenteerd met de overdracht van bestuurlijke verantwoordelijkheden van de provincie naar de gemeente voor de inrichting van het landelijk gebied. Van een sterkere gemeentelijke regie werd een versnelling van de beleidsuitvoering voor het landelijk gebied, meer samenhang en meer draagvlak onder bewoners verwacht. Deze studie analyseert of deze verwachtingen uitgekomen zijn en wat de leerervaringen van betrokkenen zijn. Belangrijke conclusie is dat gemeente en Dienst Landelijk Gebied meer zijn gaan samenwerken in de herinrichtingen Enschede-Noord en -Zuid en dat de gemeentelijke regie is versterkt. Minder resultaten zijn geboekt op het vlak van draagvlak onder bewoners en versnelling. Op basis van de ervaren slaag- en faalfactoren in de pilot formuleert de studie aanbevelingen voor andere processen van doorgaande decentralisatie.

Trefwoorden:

Decentralisatie, landelijk gebied, regie, ILG, pMUP, provincie Overijssel, gemeente Enschede, Dienst Landelijk Gebied, samenhang, projectmatig werken, draagvlak, versnelling, herinrichting, stadsrand.

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD SAMENVATTING

1	Inleiding	16
	1.1 Aanleiding	17
	1.2 Achtergrond pilot Enschede	18
	1.3 Decentralisatie	20
	1.4 Probleemstelling	22
	1.5 Aanpak	24
	1.6 Leeswijzer.....	25
2	Uitvoeringsproces pilot.....	26
	2.1 Inleiding	27
	2.2 Organisatie en betrokkenen.....	27
	2.3 Proces.....	28
	2.4 Afronding	39
3	Resultaten en leerervaringen.....	42
	3.1 Inleiding	43
	3.2 Gemeentelijke regie	43
	3.3 Samenhang in de uitvoering.....	47
	3.4 Versterking projectmatige aanpak.....	50
	3.5 Draagvlak onder bewoners.....	54
	3.6 Versnelling van de uitvoering	55
4	Slotsom	58
	4.1 Inleiding	59
	4.2 Resultaten en leerervaringen.....	59
	4.3 Aanbevelingen.....	61

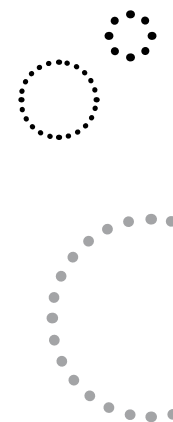
LITERATUUR

BIJLAGE I GEÏNTERVIEWDEN

BIJLAGE II AFKORTINGEN

BIJLAGE III RAPPORTEN IN DEZE REEK

COLOFON



A stylized golden hand, rendered with a halftone dot pattern, is shown in a reaching gesture. It holds a white dotted arc that spans across the top and bottom of the page. The background is a solid blue color.

VOORWOORD

Enschede heeft een prachtig buitengebied. Daar zijn we trots en zuinig op. Het biedt volop weide- en akkerland, bos, veen en water waar bewoners, ondernemers en bezoekers terecht veel waarde aan hechten. Maar liefst ruim 9.000 van de in totaal 14.000 ha die de gemeente beslaat is landbouw, bos en natuur.

Om de vitaliteit en beleefbaarheid van het buitengebied te versterken wordt hard gewerkt. De gemeente werkt daartoe met veel partijen samen in het kader van de herinrichtingen en via overige investeringen in het landelijk gebied. Het gaat daarbij ook om aanzienlijke investeringsbedragen. De herinrichtingsprocessen Enschede-Noord en Enschede-Zuid alleen al beslaan bijvoorbeeld een investeringsvolume van ruim 35 miljoen euro.

De veelvoud aan partijen en activiteiten maakt dat er ook behoefte bestaat aan enige stroomlijning. Deze behoefte heeft geresulteerd in een pilot op het gebied van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van investeringen in het landelijk gebied. De provincie Overijssel, het Waterschap Regge en Dinkel, de Dienst Landelijk Gebied en de gemeente Enschede hebben in de periode 2009-2010 geëxperimenteerd met een andere rolverdeling, waarbij de gemeente een meer opdrachtgevende rol kreeg en de provincie zich

uit die rol terugtrok. Dit heeft geleid tot een voor alle partijen interessante, leerzame ervaring. Voor de gemeente ligt de winst vooral in de verbeterde samenwerking en afstemming met de Dienst Landelijk Gebied en andere uitvoerende partijen.

De feitelijkheden van deze pilot staan beschreven in een door de betrokken partijen gezamenlijk opgesteld rapport. In aanvulling daarop heeft Alterra een evaluatie uitgevoerd van het leerproces rondom de pilot. Deze evaluatie ligt nu voor u. Froukje Boonstra en Robert Jan Fontein hebben met een scherpe blik de pilot vanaf de start gevolgd en kritisch gekeken naar proces en resultaten. Dit heeft een interessante rapportage opgeleverd die voor samenwerkende partijen in het buitengebied naar mijn idee ook in een bredere context prima aanknopingspunten biedt voor de toekomst.

Ik wil het voormalige Ministerie van LNV bedanken voor de financiering van deze evaluatie en Froukje en Robert Jan voor hun energie en inzet. Ik wens de lezer veel plezier bij het lezen van de bevindingen.

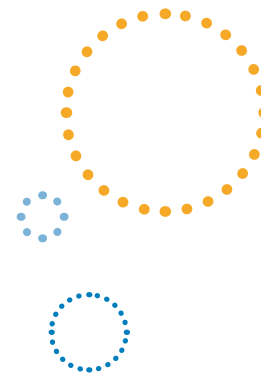
Hans Koier

opdrachtgever fysieke projecten
gemeente Enschede



SAMENVATTING





Aanleiding en doelstelling

Dit rapport bevat de resultaten van een lerende evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede. In de periode 1 januari 2009 tot 1 juli 2010 nam de gemeente Enschede verantwoordelijkheden voor de inrichting van haar buitengebied over van de provincie Overijssel met het oog op het versterken van haar regierol. Op basis van een documentenanalyse, participatieve observatie en interviews bij aanvang en na afloop van de pilot is geanalyseerd welke resultaten en leerervaringen de pilot heeft opgeleverd. Ook schenkt het rapport aandacht aan de context waarbinnen deze resultaten al dan niet tot stand zijn gekomen: wat zijn de faal- en slaagfactoren? Op basis van deze analyse geeft het rapport aanbevelingen voor andere processen van doorgaande decentralisatie in het landelijk gebied.


Directe aanleiding voor de pilot was het vermoeden van de gemeente Enschede, provincie Overijssel, waterschap Regge en Dinkel en Dienst Landelijk Gebied (DLG) dat er winst te halen valt uit meer onderlinge samenwerking en een sterke sturing van de gemeente. De diverse projecten en programma's in het buitengebied van Enschede, waaronder twee herinrichtingen, zouden hierdoor meer in samenhang en versneld kunnen worden uitgevoerd, met meer draagvlak onder bewoners en gebruikers. De ambities van

de pilot zijn daarmee hoog; de pilot krijgt de steekwoorden samenhangend, slagvaardig, soepel, sneller en slimmer mee.

De pilot past ook in de provinciale sturingsfilosofie gericht op versnelling van de uitvoering en het nemen van verantwoordelijkheden op alle niveaus van besturen. De provincie wil gemeenten en waterschappen meer verantwoordelijkheid geven voor integrale projecten omdat ze in een goede positie zijn om de provinciale wensen te verbinden met andere projecten en programma's in het landelijk gebied en meer kennis hebben van de lokale omstandigheden.

De pilot kent de volgende hoofdonderdelen:

- De gemeente treedt namens de provincie op als gedelegeerd opdrachtgever van de DLG voor de uitvoering van de herinrichtingen Enschede-Noord en -Zuid en stuurt nadrukkelijk op programmering en werkzaamheden.
- De uitvoerende organisaties (gemeente, DLG, waterschap) gaan meer en beter samenwerken rond drie concrete uitvoeringsopgaven.
- Financieringsstromen worden gecombineerd voor een integrale en versnelde uitvoering.
- Er komt een onafhankelijke voorzitter voor de herinrichtingen.

- 
- Lokale bewoners worden meer betrokken bij de genoemde uitvoeringsopgaven.

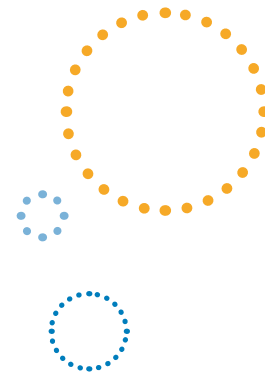
Spil in de uitvoering is een projectteam met vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties onder leiding van een projectcoördinator van het projectmanagementbureau van de gemeente. Een ambtelijke opdrachtgever stuurt de projectcoördinator aan en is tevens voorzitter van een monitorgroep, bestaande uit de initiatiefnemers van de pilot en externe adviseurs. Deze monitorgroep houdt zich bezig met het volgen van de voortgang van de pilot en geeft advies aan de ambtelijke opdrachtgever. Bestuurlijk trekker is de wethouder van de gemeente Enschede met de portefeuille buitengebied. Hij vormt samen met de direct betrokkenen uit het Bestuurlijk Gebiedsoverleg Zuidwest Twente (BGO-ZWT), de gedeputeerde van de provincie en een dagelijks bestuurslid van het waterschap Regge en Dinkel, een zogenaamde bestuurlijke kopgroep die de voortgang van de pilot in de gaten houdt en eventuele knelpunten of kansen snel kan oppakken.

Proces

De pilot kent een moeizame aanloop van ongeveer anderhalf jaar. Oorzaak zijn de verschillende ambities van provincie en gemeente en de scepsis over het nut van de pilot bij het waterschap. De gemeente wil met de pilot vooral meerjarige

programmafinanciering voor haar stad-land opgaven voor elkaar krijgen. Voor de provincie staat het vergroten van de gemeentelijke sturing op de provinciale doelen en versnelling centraal. Het waterschap vraagt zich af of het vergroten van de regierol van de gemeente wel de sleutel is voor versnelling. Gevolg is veelvuldig overleg over de reikwijdte van de overdracht en de condities vooraf. De gemeente vraagt hierin om meer bevoegdheden, maar de provincie is daarin terughoudend. Ook is er discussie over wie de pilot moet betalen.

Uiteindelijk ligt er pas in augustus 2009 een plan van aanpak waarmee betrokkenen kunnen instemmen. Er wordt een projectteam geformeerd en de DLG gaat een dag per twee weken vanuit het stadskantoor in Enschede werken. De wethouder van Enschede treedt terug als voorzitter van de uitvoeringscommissies Enschede-Noord en -Zuid ten gunste van een onafhankelijk voorzitter. De wethouder verwacht hiermee zijn regierol te kunnen versterken. De provinciaal adviseur treedt terug uit de uitvoeringscommissies en ambtelijke projectteams en draagt de dagelijkse aansturing van de DLG over aan de gemeentelijk opdrachtgever. Toch blijft de overdracht in deze fase redelijk abstract en zijn de veranderingen nog niet in alle lagen van de betrokken organisaties doorgedrongen.




De uitvoering van de pilot krijgt een impuls met vier werkateliers rond de thema's plannen en ontwikkelingen in het buitengebied, grond, procedures en financiering. Betrokkenen werken voorstellen uit om de uitvoering slimmer en sneller op te pakken. Er worden nieuwe verbindingen gelegd tussen personen van de verschillende organisaties en er ontstaat een grotere betrokkenheid van het gemeentelijk apparaat bij de herinrichtingen. Betrokkenen leggen echter geen verbindingen tussen de herinrichtingen en de meer sectorale projecten uit het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP-projecten). Deze blijken veelal op zichzelf te staan en men ziet geen aanleiding om ze meer met elkaar af te stemmen.

Terwijl de banden tussen vooral de DLG en de gemeente worden aangehaald, gaat het moeizamer met de versterking van de gemeentelijke regierol. Zo komen diverse gemeentelijke wensen niet in aanmerking voor provinciale financiering omdat ze niet passen in het provinciale uitvoeringsbesluit subsidies (UBS). Daarnaast maakt het feit dat de gemeente formeel niet over de herinrichtingscommissies gaat, het lastig om aan het stuur te komen. Ook heeft de gemeente problemen met de aansturing van DLG omdat ze hiervoor de formele positie en kennis van de herinrichtingspraktijk mist. Eind 2009 verandert deze formele positie

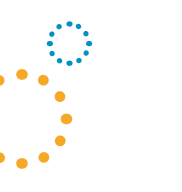
plotseling doordat de provincie het opdrachtgeverschap van DLG voor een jaar ook formeel aan de gemeente overdraagt. Voor gemeente en DLG komt dit als een verrassing en de gemeente bedingt een termijn van twee maanden om de overdracht te regelen. Na moeizame onderhandelingen komt er een overeenkomst met DLG tot stand waarin sprake is van inzet in vier modules: Stadsrand Vaneker, Lonnekermarke, Kristalbad en Tweekelo Boekelo inclusief de afronding van de module Broekheurne. De gemeente levert zelf de projectleider van de Stadsrand Vaneker. Verder spreken beide partijen af waar mogelijk gemeentelijk personeel in te zetten bij de uitvoering. De provincie geeft op basis hiervan een zogenaamde betaalde opdracht aan de gemeente voor de uitvoering van de herinrichtingen.

De besprekingen vragen zoveel energie van gemeente en DLG, dat men aan de eerder beoogde pilotactiviteiten voor deze fase nauwelijks toe komt. Ook de monitorgroep komt niet meer bijeen. Bovendien komt er minder geld voor projectcoördinatie. Al met al bekoelt het enthousiasme voor de pilot bij betrokkenen. Ook beïnvloeden externe gebeurtenissen als de bezuinigingen op de gemeentebegroting en de opschorting van grondaankopen de voortgang van de pilot negatief.



Ondertussen concluderen de voorzitter van de herinrichtingscommissies en de gemeente dat naast de ambtelijke overdracht ook de bestuurlijke overdracht goed geregeld moet worden. Zij stellen voor dat GS het bestuurlijke opdrachtgeverschap van de commissies delegeert aan B&W van Enschede met de benodigde bevoegdheden zoals inzet van wettelijke instrumenten, aansturing DLG, verwerving en inzet van grond en het inzetten van financiën. Hoewel de provincie de logica van het model onderschrijft is ze huiverig voor het verder overdragen van de bestuurlijke regie. Belangrijk argument zijn mogelijke juridische hobbels. Ook helpt het niet dat de gemeente tot nu toe geen versnellingsresultaten heeft laten zien die haar claim ondersteunen.

Resultaten

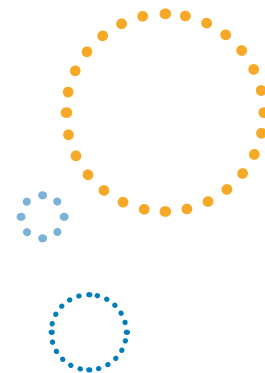


Om de pilot te kunnen monitoren en evalueren is door de betrokken partijen een beoordelingskader opgesteld op basis van de doelen van de pilot: versterking gemeentelijke regie, meer samenhang in de uitvoering, versterking projectmatige aanpak, meer draagvlak onder bewoners en versnelling van de uitvoering.

Pilot Enschede heeft beperkt bijgedragen aan *versterking van de gemeentelijke regierol*. In het gemeentelijke ambtelijk apparaat is een sterkere betrokkenheid bij en meer kennis

ontstaan van het buitengebied en de daar lopende herinrichtingen. Verder zijn de samenwerkingsrelaties tussen gemeente en DLG aangehaald en rechtstreekse verbindingen op de werkvloer gelegd. De gemeente heeft echter niet genoeg geïnvesteerd in verdere versterking van de regierol, bijvoorbeeld door er meer menskracht voor vrij te maken. Ook heeft de pilot niet geleid tot duurzame overdracht van bevoegdheden van provincie naar gemeente. Wel is tijdelijk het opdrachtgeverschap van de DLG overgedragen aan de gemeente, maar dit wordt niet gecontinueerd. De provincie wil regie over het landelijk gebied houden en heeft in de pilot en ervaringen met de betaalde opdracht geen argumenten gevonden om hiervan af te wijken. De gemeente is er achter gekomen dat de opdrachtgeversrol in de uitvoerings- en afrondingsfase van herinrichtingen voor haar weinig toegevoegde waarde heeft.

De *samenhang in de uitvoering* is toegenomen door de verbeterde samenwerking tussen DLG en gemeente. Op operationeel niveau worden procedures en werkzaamheden beter op elkaar afgestemd dan voorheen. Op tactisch niveau is echter nog geen integraal uitvoeringsprogramma voor het buitengebied ontwikkeld, waarin de verschillende initiatieven en projecten met elkaar worden verbonden en wat als basis kan dienen voor de gemeentelijke wens voor meerjarige programmafianciering.



De *projectmatige aanpak* is enigszins versterkt door de betaalde opdracht van provincie aan gemeente voor de herinrichtingen. De gemeente heeft geprobeerd meer te sturen op het tijdig behalen van prestaties. Deze mogelijkheden werden echter beperkt door een gebrek aan bevoegdheden en middelen, de onbekendheid met en de aard van het landinrichtingswerk en de cultuur van de betrokken organisaties. Ook de opdrachtgever-opdrachtnemer relaties in de herinrichtingen zijn door de pilot en de betaalde opdracht niet verhelderd. In feite kwam er een opdrachtgever bij (de gemeente) terwijl de bestaande opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties grotendeels bleven bestaan (provincie -DLG, uitvoeringscommissie -DLG).

Er zijn geen aanwijzingen dat het *draagvlak onder bewoners* voor de herinrichtingen en andere projecten in het buitengebied van Enschede is toegenomen door de pilot. Draagvlakontwikkeling begint met het vergroten van de bekendheid onder bewoners en raadsleden. Hierop zijn nauwelijks initiatieven ontplooid in pilot verband.

De versterkte regie, samenhang en projectmatige aanpak hebben nog niet geleid tot *versnelling van de planning en uitvoering* van de herinrichtingen en andere projecten in het buitengebied van Enschede. Betrokken partijen zijn er ach-


ter gekomen dat factoren als veranderingen in het aankoopbeleid van de provincie, wettelijke procedures en draagvlak bij grondeigenaren op korte termijn bepalender zijn voor het tempo van de herinrichtingen dan de veranderde werkwijzen in de pilot. Bovendien is de gemeente voor meer ingrijpende veranderingen in de setting sterk afhankelijk van andere partijen. Wel zijn risico's op vertraging voorkomen door de verbeterde afstemming tussen uitvoeringscommissie en gemeente en DLG en gemeente.

Aanbevelingen

De verwachtingen van de pilot bij de verschillende partijen liepen uiteen. Partijen respecteerden deze verschillen, maar er ontstond geen gemeenschappelijke verwachting. Ook werden de diverse verwachtingen vooraf slecht geoperationaliseerd. Direct betrokkenen stelden bovendien verwachtingen bij gedurende de pilot; niet-direct betrokkenen werden in dat proces onvoldoende meegenomen waardoor teleurstelling in de hand werd gewerkt.

Aanbeveling 1: Stem verwachtingen vooraf af, operationaliseer ze en stel ze zonedig gezamenlijk bij.


Decentralisatie is een vraagstuk van kunnen, willen en mogen. Er zijn sterke aanwijzingen dat kunnen, willen en



mogen onvoldoende in balans waren in de pilot. Enschede heeft weliswaar een groot en professioneel ambtelijke apparaat maar had moeite de benodigde menskracht, kennis en kunde in te zetten voor de pilot. Ook was er aanvankelijk een gebrek aan eigenaarschap bij verschillende deelnemers wat de vraag opriep wie de pilot nu eigenlijk wilde. Dit leidde tot weinig vruchtbare discussies over wie de kosten van de pilot moest dragen. De gemeente had tenslotte moeite met de ruimte die zij van de provincie kreeg om haar rol waar te maken (mogen). Ze zag meer bevoegdheden als voorwaarde voor het kunnen en willen.

Aanbeveling 2: Zorg voor balans tussen kunnen, willen en mogen.

Aanbeveling 3: Werk aan gedeeld eigenaarschap bij alle betrokken overheidslagen.



Gezien de hoge ambities was het belangrijk de pilot bestuurlijk goed in te bedden. De oplossing werd gevonden in een bestuurlijke kopgroep, waarin de bestuurders van de betrokken organisaties zonnig knopen konden doorhakken. Ondanks deze constructie is de pilot vooral ambtelijk vormgegeven. De bestuurders ondersteunden de pilot maar gingen er niet zelf mee aan de haal. Het technisch-operationele karakter van de pilot, de moeizame aanloop en de

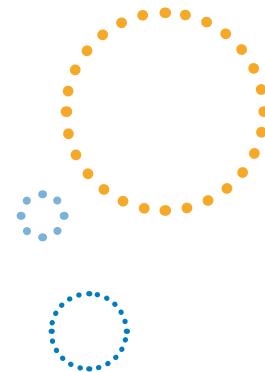
bestuurswissel bij de gemeente speelden hierbij ongetwijfeld een rol. Bovendien schortte het aan verdere inbedding van de pilot in de betrokken organisaties. Hierdoor bleef de pilot vooral iets van een kleine groep enthousiaste ambtenaren.

Aanbeveling 4: Ontwikkel draagvlak op alle niveaus van de betrokken organisaties en organiseer voldoende bestuurlijke trekkracht.

De gemeente stak na de atelierfase veel energie in de discussie over het mogen en kwam met een voorstel voor overdracht van het bestuurlijk opdrachtgeverschap van de uitvoeringscommissies. De provincie zou dit opdrachtgeverschap moeten delegeren en daarmee een taak kwijtraken. Dit voorstel lag gevoelig bij de provincie omdat het leek op 'bestuurlijk landje pik' en er onvoldoende aandacht was voor de vraag wat de gemeente met die bevoegdheid wilde en welke mogelijkheden zij zag om resultaten te boeken.

Aanbeveling 5: Voorkom strijd om de regie, erken wederzijdse afhankelijkheid en investeer in vertrouwen.

Basisveronderstelling van de pilot was dat meer gemeentelijke regie zou bijdragen aan meer samenhang, draagvlak



en versnelling omdat de gemeente dichterbij de uitvoeringspraktijk zit. Deze veronderstelling is te simpel gebleken. Voor het bereiken van deze doelen is meer nodig, dan het in positie brengen van één van de spelers. De aard van de problematiek is immers complex: er zijn uiteenlopende spelers die een rol spelen met verschillende opvattingen over het 'wat' en het 'hoe' en verschillende kennis. De pilot wijst uit dat er ook veranderingen nodig zijn in de relaties met andere partijen en in formele en informele instituties zoals wetten, regelingen, afspraken, gewoonten en overtuigingen. Een dergelijke 'herschikking van het institutionele arrangement' kost al gauw enkele jaren.

Aanbeveling 6: Overdracht van verantwoordelijkheden naar een lagere overheid is geen wondermiddel. Voor het bereiken van de doelen van decentralisatie zijn meestal ook veranderingen nodig in de relatie met andere partijen, wetten, regelingen, afspraken, gewoonten, werkwijzen en overtuigingen.

De gemeente legde in de pilot veel nadruk op het versterken van de verticale sturing. Bij deze sturingsvorm stelt de overheid de doelstellingen eenzijdig vast en probeert die te bereiken door het beïnvloeden van neven- of ondergeschikte actoren binnen of buiten de overheid. Bij horizontale stu-

ring, daarentegen, plaatst de overheid zich in een gelijkwaardige positie ten opzicht van neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid en probeert via samenwerking haar doelen te bereiken. Deze sturingsvorm komt bijvoorbeeld tot uiting in de uitvoeringscommissies van de herinrichtingen. De gemeente erkende het belang van goede samenwerking met grondeigenaren, maar wilde wel haar grip op deze commissies versterken en meer zelf bepalen. Door de nadruk op het versterken van de eigen regie kwam het aanhalen van de horizontale relatie met bijvoorbeeld bewoners en maatschappelijke organisaties in de pilot minder uit de verf.

Aanbeveling 7: Door de nadruk op verticale relaties in decentralisatie processen bestaat het gevaar dat horizontale relaties met burgers, private partijen en maatschappelijke organisaties onvoldoende worden benut. Investeer in en benut samenwerking met burgers, private partijen en maatschappelijke organisaties.

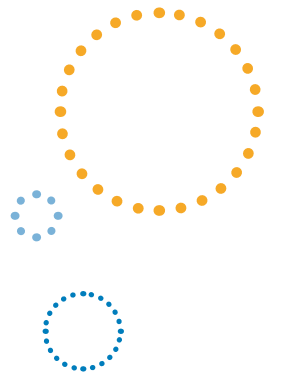
Achtergrond van het overhevelen van taken naar de gemeente was dat de gemeente meer kennis van het buitengebied zou hebben dan de provincie. Gebleken is dat de kennis van de gemeente zich vooral concentreert op de stadsrand en de verbinding met stedelijke opgaven



terwijl de kennis van het echte verkavelingswerk bij DLG en de uitvoeringscommissies zit. Maar ook de provinciale kennis over wet- en regelgeving kon niet worden gemist. Voor succesvolle decentralisatie is het belangrijk te erkennen dat er verschillende soorten kennis zijn die verspreid zitten over verschillende organisaties. Dit maakt processen van kennisdelen noodzakelijk. Bovendien zullen zich steeds nieuwe vraagstukken voordoen die vragen om gezamenlijke kennisontwikkeling.

Aanbeveling 8: Organiseer doorgaande decentralisatie als proces van kennisdelen en kennisproductie.







1 INLEIDING



1.1 Aanleiding


Het is druk in het buitengebied van de gemeente Enschede. Overheden en particulieren ontplooiën diverse initiatieven voor de ontwikkeling van het platteland en de stadsrand. Zo lopen er twee wettelijke herinrichtingen in opdracht van provincie Overijssel, worden er projecten uitgevoerd in het kader van het bestuursconvenant tussen gemeente en provincie bijvoorbeeld op het gebied van landschapsbeheer en recreatie, voert de gemeente eigen projecten uit zoals de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Vaneker en nemen bewoners en ondernemers allerlei initiatieven. Gemeente, provincie Overijssel, waterschap Regge en Dinkel en Dienst Landelijk Gebied (DLG) vermoeden dat er winst te behalen valt uit meer samenwerking tussen betrokken partijen en een grotere rol van de gemeente Enschede in de aansturing van de diverse processen en projecten.

Om dit te onderzoeken zijn provincie, gemeente, waterschap en DLG een pilot begonnen gericht op het ontwikkelen, toepassen en leren van een nieuwe werkwijze waarbij de gemeente Enschede verantwoordelijkheden overneemt van de provincie Overijssel en daardoor meer regie krijgt op de inrichting van haar buitengebied. Gedachte hierachter is dat door een sterkere gemeentelijke regie de diverse

projecten en programma's in het buitengebied van Enschede meer in samenhang en versneld kunnen worden uitgevoerd, met meer draagvlak onder bewoners en gebruikers. De ambities zijn hoog en de pilot krijgt de steekwoorden samenhangend, slagvaardig, soepel, sneller en slimmer mee. De looptijd van de pilot is van 1 januari 2009 tot 1 juli 2010.


De nieuwe werkwijze kent de volgende hoofdonderdelen:

- De gemeente treedt namens de provincie op als gedelegeerd opdrachtgever van de DLG voor de uitvoering van de herinrichtingen Enschede-Noord en -Zuid en stuurt nadrukkelijk op programmering en werkzaamheden.
- De uitvoerende organisaties (gemeente, DLG, waterschap Regge en Dinkel) gaan meer en beter samenwerken rond drie concrete uitvoeringsopgaven.
- Financieringsstromen worden gecombineerd voor een integrale en versnelde uitvoering.
- Er komt een onafhankelijk voorzitter voor beide herinrichtingen.
- Lokale bewoners worden meer betrokken bij de genoemde uitvoeringsopgaven.



Voor het ondersteunen van het leerproces wordt verder een lerende evaluatie en monitoring uitgevoerd. Behalve voor de uitvoerende organisaties is deze evaluatie van belang voor andere betrokkenen bij gebiedsgericht werken in Overijssel en daarbuiten. De pilot is immers een vernieuwend experiment met doorgaande decentralisatie die met belangstelling wordt gevolgd door andere partijen. De lerende evaluatie geeft hiertoe inzicht op de resultaten van de pilot, de slaag- en faalfactoren en leerervaringen en schept mogelijkheden voor tussentijds bijsturen. Er is dus sprake van verantwoord en én (tussentijds) leren. Gebruikers van de evaluatie en externe onderzoekers geven hiertoe in nauwe onderlinge interactie en samenspraak vorm en uitvoering aan de evaluatie (Edelenbos en Van Buuren, 2005; Boonstra en Kuindersma, 2008). Dit rapport doet verslag van de uitkomsten.

1.2 Achtergrond pilot Enschede



In de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede komen twee agenda's samen. Provincie Overijssel voert in de periode 2007-2013 een zogenaamd provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) voor het landelijk gebied uit in samenwerking met haar partners (gemeenten en waterschappen) in zes gebieden. Hierin zijn naast rijksdoelen ook provinciale

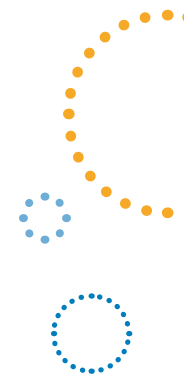
doelen meegenomen. Dit resulteert in vijf programmalijnen: (1) perspectievolle landbouw; (2) behoud en versterking van de kwaliteit van natuur en (cultuur)landschap; (3) economische vitaliteit; (4) sociale vitaliteit en leefbaarheid en (5) een veerkrachtig watersysteem. De bestuurlijke gebiedsoverleggen (BGO's), bestaande uit gemeenten, waterschappen en provincie, in de verschillende gebieden stellen voor de uitvoering van het provinciale programma zogenaamde meerjarige gebiedsprogramma's op waarin wensen uit het gebied geïntegreerd worden met de provinciale doelen. Gemeenten en waterschappen maken met de provincie verder prestatie-afspraken over de uitvoering van hun aandeel in het gebiedsprogramma, vastgelegd in een bestuursconvenant. De nadruk bij de gemeentelijke inspanningen ligt op lokale en sectorale projecten op het gebied van groene en blauwe diensten, routegebonden recreatie en multifunctionele voorzieningen. In het gebiedsprogramma voor Zuidwest-Twente, waarbinnen Enschede valt, staan echter ook dertien integrale inrichtingsprojecten, waaronder de twee wettelijke herinrichtingen in Enschede. Deze integrale inrichtingsprojecten zijn van groot belang voor de provincie omdat daarin veel doelen uit de bestuurs-overeenkomst over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) tussen provincie en rijk worden gerealiseerd op het gebied van natuur, water en landbouw. Ze worden onder

aansturing van lokale gebiedscommissies veelal uitgevoerd door DLG en maakten aanvankelijk geen deel uit van het bestuursconvenant met gemeenten en waterschappen. Eind 2007 zint de provincie echter op mogelijkheden gemeenten en waterschappen meer verantwoordelijkheid te geven voor de integrale projecten en ze te verbinden met de andere projecten en programma's in het landelijk gebied tot brede gebiedsontwikkelingen (Kuindersma et al., 2010). In haar sturingsfilosofie ILG beschrijft ze een wijze van samenwerken die is gericht op de versnelling van de uitvoering en het nemen van verantwoordelijkheden op alle niveaus van besturen. Gedachte hierachter is dat gemeenten en waterschappen dichter op de gebiedspraktijk staan, daardoor beter kunnen inspelen op de kansen en knelpunten die zich daar voor doen en zodoende kunnen zorgen voor versnelling van en meer samenhang in de uitvoering. De provincie wil daarom afspraken maken met de BGO-partners over wie welk integraal inrichtingsplan trekt en daarvoor bestuurlijk verantwoordelijk is en deze partner dan uren van DLG en financiële middelen ter beschikking stellen.

De gemeente Enschede wil op haar beurt meer zeggenschap over onder meer de herinrichtingsprojecten in haar buitengebied in ruil voor meer beleids- en uitvoeringsruimte. De gemeente voelt zich beknelt in het bestuursconvenant

met de provincie en de daarin gehanteerde systematiek van prestatiesturing. Ze wil af van het grote aantal provinciale prestatie-eigenaren waar ze afspraken mee moet maken en streeft naar een vorm van meerjarige programmafinanciering, vergelijkbaar met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Hiermee verwacht ze op een beperkt aantal doelen te kunnen sturen, wat meer flexibiliteit geeft en ruimte om zelf de weg naar het doel te bepalen. In een dergelijk programma kunnen ook de behoeften van de stad en van het landelijk gebied beter met elkaar worden verbonden tot een integrale opgave, verwacht de gemeente.

Hoewel de ambities en wensen van provincie en gemeente raakvlakken hebben komen ze niet volledig overeen. De nadruk voor de gemeente ligt op programmafinanciering voor stad-land opgaven, die van provincie op het vergroten van de gemeentelijke sturing op de pMJP-opgaven en versnelling. De oplossing wordt gevonden in het starten van een pilot waarin de gemeente en provincie gaan ervaren wat er voor nodig is om meer verantwoordelijkheden over te dragen naar het lokale bestuur. Waterschap Regge en Dinkel en de DLG sluiten zich bij de pilot aan.



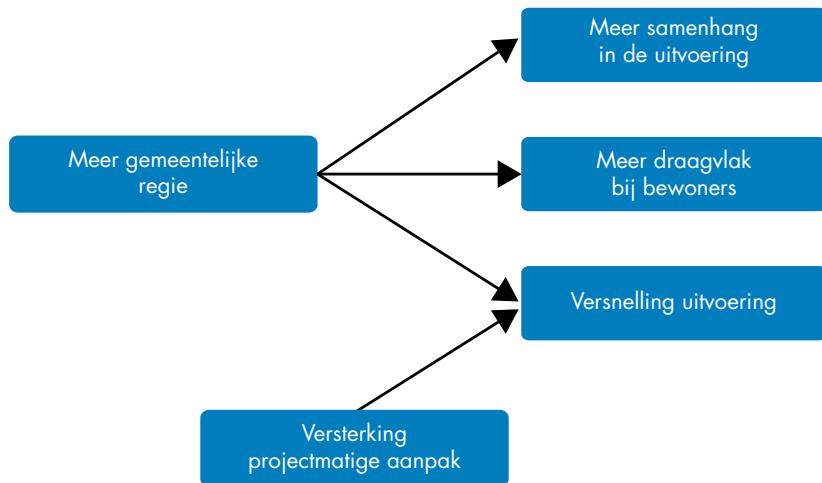
1.3 Decentralisatie

Hoewel er geen formele overdracht van bevoegdheden van provincie naar gemeente plaatsvindt, past de pilot wel in een bredere decentralisatietrend. In het ILG zijn verantwoordelijkheden en geld voor de inrichting van het landelijk gebied gedecentraliseerd van rijk naar provincies. Het huidige regeerakkoord gaat uit van verdere decentralisatie van het ILG en natuurbeleid naar provincies. Ook in andere beleidsvelden is sprake van decentralisatie van rijkstaken naar provincies of gemeenten, denk aan ruimtelijke ordening, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Ook deden diverse commissies voorstellen voor verdergaande decentralisatie (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008 en Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008).


Decentralisatie is gericht op een beter presterende overheid. Zo zou het helpen om tot een slagvaardiger optreden van de overheid te komen, maatwerk mogelijk maken, bijdragen aan betere mogelijkheden voor afstemming, een integrale aanpak van maatschappelijke problemen bevorderen, leiden tot efficiencyvoordelen, de lokale democratie versterken en leiden tot een betere benutting van de praktijkkennis van decentrale overheden (Schilder et al., 2008). Opvallend is

dat de doelen van de pilot grotendeels overeenkomen met deze argumenten voor decentralisatie (zie kader 1). Versneling van de uitvoering vinden we echter niet terug onder de gebruikelijke argumenten voor decentralisatie. Wel kan het natuurlijk volgen uit een slagvaardiger optreden van de decentrale overheid.


Er zijn ook argumenten tegen decentralisatie. Zo kan de schaal waarop een maatschappelijk vraagstuk zich manifesteert uitstijgen boven de bestuurlijke schaal van een decentrale overheid. Decentralisatie leidt in dergelijke gevallen tot hogere coördinatiekosten. Aan het maken en uitvoeren van beleid kunnen schaalvoordelen verbonden zijn die kunnen pleiten voor een centrale in plaats van een decentrale overheid. Decentralisatie vraagt om capaciteit en financiële reserves bij de decentrale overheid om de nieuwe taken, bevoegdheden en middelen te kunnen uitvoeren en aanwenden. Het is de vraag of die aanwezig zijn. En decentralisatie kan leiden tot verschillen in beleidsuitvoering die ten koste kan gaan van de gelijkheid van burgers onderling (Schilder et al., 2008). Of deze argumenten een rol hebben gespeeld in de besluitvorming van de pilot is niet onderzocht. In ieder geval zijn het voor de initiatiefnemers geen doorslaggevende redenen geweest om niet aan de pilot te beginnen.



Maar wat verstaan we onder decentralisatie? Volgens de smalle definitie gaat het om het overhevelen van taken en bevoegdheden naar een lagere overheid (Boogers et al., 2008, p. 9). Zoals gezegd is hiervan in de pilot nauwelijks sprake: de gemeente krijgt er wel taken bij maar geen formele bevoegdheden. Dit verandert trouwens gedurende de pilot als de gemeente gedurende een jaar ook de beschikking krijgt over de procesgelden van de herinrichting in de vorm van een betaalde opdracht voor de provincie (zie 2.3). Bovendien gaat het in de pilot niet alleen over verschuiving van taken maar vooral ook over anders (samen) werken en het leggen van nieuwe relaties. De pilot sluit hierdoor beter aan bij een bredere definitie van decentralisatie. Hierin behelst decentralisatie een herschikking van het institutionele arrangement tussen hogere en lagere overheden en andere maatschappelijke partijen. Het begrip institutioneel arrangement verwijst naar het geheel aan instituties dat vorm, inhoud en richting geeft aan de interacties tussen overheden en andere partijen, zoals maatschappelijke en private partijen. Bij instituties kan het gaan om formele instituties zoals wetten, regelingen en vastgelegde afspraken over taken, bevoegdheden en financiële middelen maar ook om informele instituties zoals gewoonten, overtuigingen,



gedragsregels etc.). Deze instituties bepalen de mogelijkheden van organisaties om te handelen. Het gaat hierbij niet alleen om mogen, maar ook om kunnen en willen. Andersom worden de instituties beïnvloedt en veranderd door het handelen van en de interacties tussen organisaties (Schilder et al., 2008).



De pilot kan gezien worden als experiment met doorgaande decentralisatie volgens deze brede definitie: vooral door anders te doen en daarop te reflecteren, wordt onderzocht welke aanpassingen in instituties nodig zijn. Hierbij wordt aan drie knoppen gedraaid: de gemeente wordt gedelegeerd opdrachtgever van de DLG in de twee herinrichtingen, ze gaat meer samenwerken met andere uitvoerders en ze gaat lokale bewoners en democratie meer betrekken. De werkwijze moet zich verder vooral gaandeweg ontwikkelen: In ateliers worden, samen met betrokkenen, rond belangrijke onderwerpen zoals grond, procedures en financieringsmogelijkheden vernieuwingen ontworpen die vervolgens in drie uitvoeringstrajecten kunnen worden toegepast.

1.4 Probleemstelling

Het doel van een lerende evaluatie is verantwoord en én bijdragen aan een leerproces bij betrokkenen. Hiertoe beoogt dit onderzoek op de eerste plaats inzicht te geven in het resultaten van de pilot en de leerervaringen van betrokkenen. Op de tweede plaats wil het aandacht schenken aan de context waarbinnen deze resultaten al dan niet tot stand zijn gekomen: wat zijn de faal- en slaagfactoren? Op de derde plaats wil het onderzoek deze inzichten vertalen naar lessen en aandachtspunten voor processen van doorgaande decentralisatie in het landelijk gebied. De pilot staat immers niet op zichzelf maar is als experiment met doorgaande decentralisatie ook interessant voor andere overheden en maatschappelijke partijen die zich bezig houden met het verbeteren van de beleidsuitvoering in het landelijk gebied.

Deze doelen kunnen worden uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de pilot georganiseerd, wie zijn betrokken, welke fasen kunnen worden onderscheiden en hoe verloopt het proces?
2. In hoeverre draagt de pilot bij aan meer gemeentelijke regie, meer samenhang in de uitvoering, versterking

van de projectmatige aanpak, meer draagvlak onder bewoners en versnelling van de uitvoering en welke leerervaringen doen betrokkenen op?

3. Hoe kunnen deze resultaten worden verklaard (slaagen faalfactoren)?
4. Welke aanbevelingen kunnen we formuleren op basis van de antwoorden op de bovenstaande vragen voor processen van doorgaande decentralisatie?

Om inzicht te krijgen in de resultaten van de pilot (onderzoeksvraag 2) is met de betrokken partijen (provincie, gemeente, waterschap en DLG) een beoordelingsperspectief opgesteld. Wat telt als een resultaat is immers afhankelijk van wat belangrijk wordt geacht. Dit beoordelingsperspectief is een verdere operationalisatie van de verschillende doelen van de pilot en bestaat per doel uit een aantal nader gespecificeerde verwachtingen. De ambitie is dat de pilot deze verwachtingen waarmaakt. Het zijn:

Gemeentelijke regie

- De gemeente heeft een duidelijke visie op de ontwikkeling van het buitengebied en bijbehorend uitvoeringsprogramma van waaruit zij de uitvoering aanstuurt (bestuurlijk en ambtelijk).

- De gemeente beschikt over voldoende hulpbronnen (geld, bevoegdheden, capaciteit, beleidsruimte) om de uitvoering aan te sturen.
- De provincie ondersteunt de gemeente voldoende in haar regierol en draagt een deel van haar verantwoordelijkheden over.
- De gemeentelijke clusters werken voldoende samen voor de het waarmaken van de regierol en de uitvoering van projecten.
- Uitvoerders van de pilot (gemeente, waterschap en DLG) en stakeholders percipiëren de gemeente als invloedrijke actor bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten en programma's in het buitengebied.

Samenhang in de uitvoering

- Er is sprake van gemeenschappelijke doelen in het uitvoeringsnetwerk.
- Er is onder uitvoerders een besef van onderlinge afhankelijkheid.
- Er is sprake van wederzijds vertrouwen onder de uitvoerders.
- Er is sprake van actieve afstemming op het niveau van programma's en projecten.

Versterking projectmatige aanpak

- De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de uitvoeringsprojecten zijn helder benoemd.
- Er vindt actieve sturing plaats vanuit de opdrachtgever en opdrachtnemer, gericht op het tijdig behalen van prestaties (sturing op tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie).

Draagvlak voor uitvoering onder bewoners

- Bewoners hebben zicht op de programma's en projecten in het buitengebied en de effecten voor hun leefomgeving.

Versnelling van de uitvoering

- In de planning en uitvoering van uitvoeringsmodules en projecten zijn versnellingen opgetreden waardoor prestaties eerder worden opgeleverd.

1.5 Aanpak

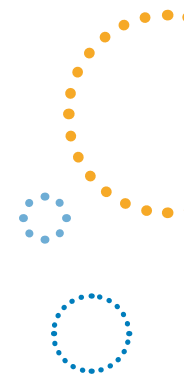
Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is de volgende aanpak gevolgd. In de beginfase van de uitvoering van de pilot (najaar 2009) is een zogenaamde nulmeting uitgevoerd. Via interviews met de belangrijkste stakeholders en uitvoeringsorganisaties (zie bijlage 1) zijn de bestaande werkwijzen en onderlinge verhoudingen gereconstrueerd in de periode voordat de pilot van start ging. De focus lag hierbij op het plangebied van herinrichting Enschede-Noord, omdat daar de meeste aandacht van de pilot naar uit ging. Het beoordelingsperspectief vormde de leidraad voor de gesprekken. Deze meting is herhaald na afloop van de pilot (najaar 2010). Door de eindmeting af te zetten tegen de nulmeting werd inzicht verkregen in de vraag of de pilot aan de geformuleerde verwachtingen heeft voldaan (resultaten) en welke leerervaringen betrokken daarbij opdeden (onderzoeksvraag 2). Bovendien werden de interviews benut voor het vinden van verklaringen voor de mate van resultaat (onderzoeksvraag 3). De uitkomsten van de nul- en eindmeting zijn teruggekoppeld naar de geïnterviewden en naar de monitorgroep van de pilot. Het verloop van de pilot is tussentijds gevolgd door participatieve observatie van belangrijke bijeenkomsten (ateliers), deelname van de onderzoekers aan de monitorgroep van de pilot en tussentijdse gesprekken met de projectcoördinator van

de pilot. In de monitorgroep zaten de initiatiefnemers van de pilot (provincie, gemeente, waterschap, DLG); de groep was belast met het monitoren van de voortgang van de pilot en het geven van adviezen over bijsturing. De deelname aan dit soort overleggen droeg bij aan de beantwoording van onderzoeksvraag 1.

Andere bronnen die benut zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn: vergaderverslagen van uitvoeringscommissies van de herinrichtingen, verslagen van het projectteam van de pilot, tussenrapportages van de pilot, gemeentelijke beleidsdocumenten, inrichtingsplannen etc.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het pilotproces. We schetsen de organisatie, de aanloop en uitvoering van de pilot. In hoofdstuk 3 beschrijven we de resultaten en leerervaringen van de pilot aan de hand van de verschillende dimensies van het beoordelingsperspectief: gemeentelijke regie, samenhang in de uitvoering, versterking projectmatige aanpak, draagvlak voor uitvoering onder bewoners en versnelling van de uitvoering. In hoofdstuk 4 maken we de slotsom op en doen we aanbevelingen voor het implementeren van doorgaande decentralisatie in het landelijk gebied.





2 UITVOERINGSproces PILOT



2.1 Inleiding

Om de resultaten van de pilot op waarde te kunnen schatten is het belangrijk inzicht te krijgen in het uitvoeringsproces van de pilot. Dit hoofdstuk beantwoordt hiertoe de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is de pilot georganiseerd, wie zijn betrokken, welke fasen kunnen worden onderscheiden en hoe verloopt het proces?

De meeste aandacht gaat hierbij uit naar de periode waarin de pilot uitgevoerd werd (1 augustus 2009 - 1 juli 2010). Ook staan we kort stil bij de aanloop van de pilot, die al met al anderhalf jaar in beslag nam, en bij de uitdagingen voor de toekomst.


We beginnen in paragraaf 2.2 met een korte beschrijving van de organisatie van en betrokkenen bij de pilot. In paragraaf 2.3 wordt per fase van de pilot het proces beschreven aan de hand van de belangrijkste gebeurtenissen. In paragraaf 2.4 wordt het hoofdstuk afgesloten met een blik op de toekomst.

2.2 Organisatie en betrokkenen

De pilot is vormgegeven als een project met een effectieve looptijd van ongeveer een jaar (augustus 2009 - juli 2010). Voor de uitvoering van de pilot is een projectteam gevormd uit de medewerkers buitengebied van de gemeente, betrokkenen bij de herinrichtingen van de DLG, de accountmanager voor Enschede van het waterschap en de ambtelijk adviseur van de herinrichtingen van de provincie. Dit projectteam staat het eerste half jaar van de uitvoeringsperiode van de pilot onder leiding van een projectcoördinator afkomstig van het projectmanagementbureau van de gemeente. Het projectteam richt zich op uitvoering van de integrale opgave voor het buitengebied van Enschede en werkt één dag in de twee weken vanuit één locatie op het Stadskantoor van Enschede. De projectcoördinator bewaakt de voortgang en doelen van de pilot, organiseert bestuurlijke en ambtelijke overleggen en ateliers, ondersteunt de bestuurlijk trekker en rapporteert over de pilot.

De werkzaamheden van de projectcoördinator worden op hun beurt aangestuurd door de ambtelijke opdrachtgever van de gemeente. Deze ambtelijke opdrachtgever is tevens voorzitter van een monitorgroep. Deze groep bestaat uit de initiatiefnemers van de pilot (provincie, gemeente, DLG en waterschap) en externe adviseurs en houdt zich bezig met






het volgen van de voortgang van de pilot en het geven van advies aan de ambtelijke opdrachtgever.

De portefeuillehouder buitengebied van de gemeente Enschede is de bestuurlijke trekker van de pilot. Hij vormt samen met de direct betrokkenen uit het Bestuurlijk Gebiedsoverleg Zuidwest Twente (BGO-ZWT), de gedeputeerde van de provincie en het dagelijks bestuurslid van het waterschap Regge en Dinkel, een zogenaamde bestuurlijke kopgroep die de voortgang van de pilot in de gaten houdt en eventuele knelpunten of kansen snel kan oppakken (zie verder kader 2).

2.3 Proces

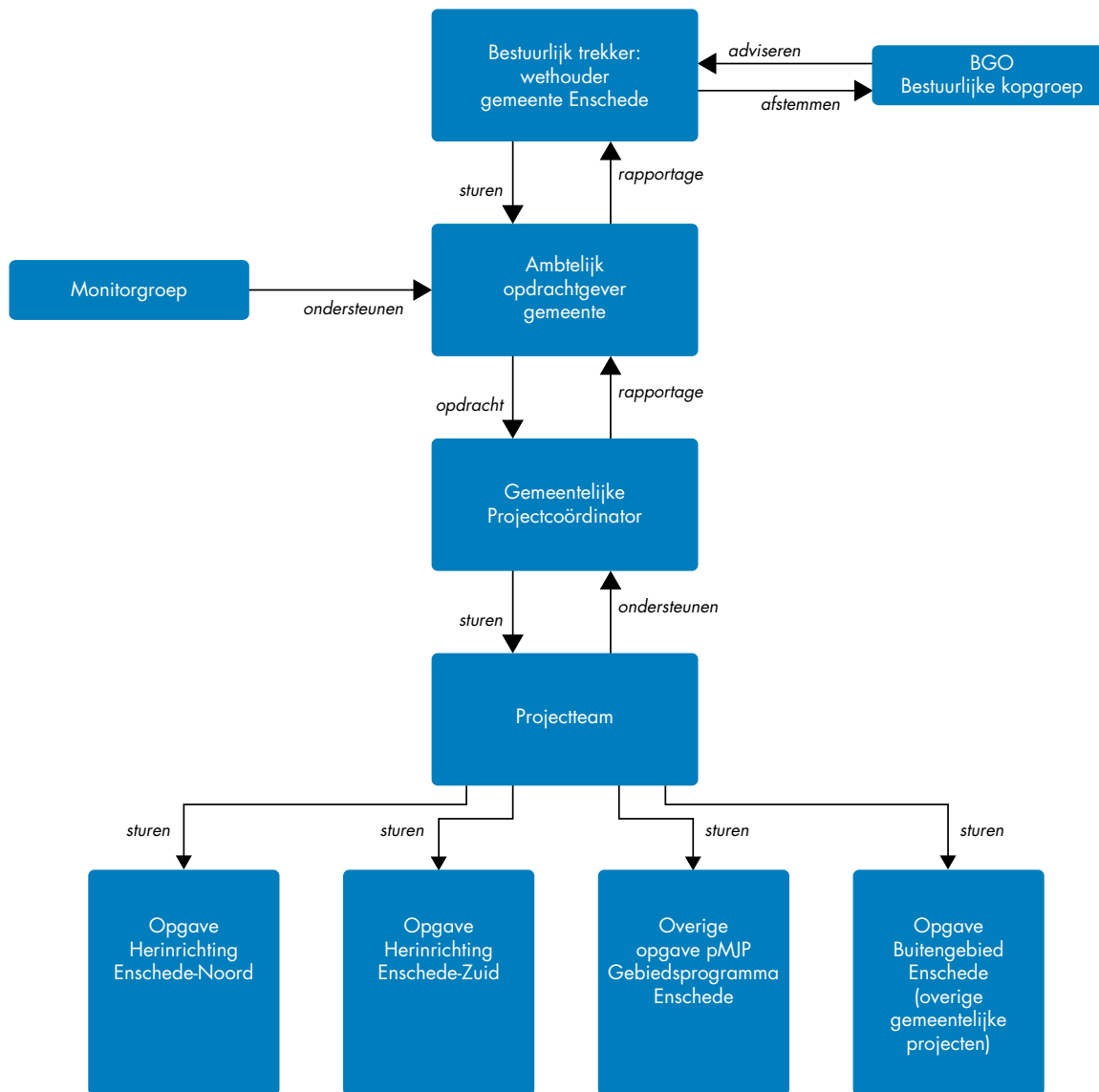
Aanloop




Aanleiding voor de pilot is de aanscherping van de provinciale sturingsfilosofie eind 2007. De provincie wil dat de gemeenten meer verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van de ILG-opgaven, zoals de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De provincie staat op te grote afstand van de gebiedspraktijk om goed in te kunnen spelen op de kansen en knelpunten die zich daar voordoen. Een stevige rol van gemeenten zou moeten leiden tot

versnelling van de uitvoering. Een provinciaal betrokkene motiveert: *“De hele gedachte is dat als je de uitvoering dicht bij het veld brengt, dus lager wegzet, van het rijk naar de provincie en vervolgens van de provincie naar gemeente, dat het daarmee sneller gaat. Dat het op die manier beter en effectiever in contact wordt gebracht met andere lopende zaken. Dat je daardoor uiteindelijk sneller resultaat krijgt.”* Een ander: *“Ook de fysieke, sociale en economische detailkennis van een gebied is bij collega’s en bestuurders die in het gebied opereren groter.”* De provincie verwacht verder dat gemeenten beter in staat zijn bewoners te betrekken bij de uitvoeringsopgaven.


De gemeente Enschede is geïnteresseerd. De voormalig wethouder buitengebied hamert al sinds zijn aantreden in 2006 op het gebrek aan gemeentelijke zeggenschap over het buitengebied: *“Ik wil graag meer verantwoordelijkheid nemen voor mijn eigen buitengebied, want ik vind het raar dat de provincie zegt wat er hier moet gebeuren terwijl ik in dat gebied ook eigen belangen heb.”* De gemeente wil het liefst meerjarige programmafinanciering voor de uitvoering van de integrale stad-land opgave. Verder speelt bij de wethouder en buitengebied ambtenaren de wens om binnen het eigen gemeentelijk apparaat en de gemeentelijke politiek meer aandacht te krijgen voor het buitengebied en meer



Kader 2 Organisatieschema pilot



gemeentelijke mensen in te zetten voor de uitvoering van de herinrichtingen. De voormalig wethouder buitengebied: *“Eén van de redenen waarom ik die pilot wilde, is dat we onszelf daarmee ook dwingen dat beter te organiseren in onze club. In de landinrichting willen wij graag verbreding. Dus niet meer alleen maar agrarisch, niet alleen maar fysiek, maar ook sociaal, recreatief enzovoort. Eigenlijk zie je dat de mensen die er bij ons in de gemeente aan werken telkens minder uren krijgen en tegelijkertijd ook Ruimtelijke Ordenings-mensen zijn. Dat betekent dus dat je vanuit de gemeente heel moeilijk de belangen van andere dingen kunt behartigen.”*



Deze wensen en vooral het verschil aan insteek leiden tot veelvuldig ambtelijk overleg tussen provincie, gemeente, waterschap en DLG over de mogelijkheden voor en vormgeving van een bestuurlijke overdracht. Discussiepunten zijn vooral de reikwijdte van de overdracht en de condities vooraf. De gemeente wil graag dat de provincie aan de overdracht van taken ook bevoegdheden koppelt. Bovendien wil ze bij aanvang afspraken maken over meerjarige programmafinanciering. Deze wensen gaan de provincie echter te ver: ze wil in de pilot juist onderzoeken wat ervoor nodig is om de gemeente *“in positie te brengen”* zodat zij beter kan sturen op versnelling. Ook de relatie met andere partijen is een issue.

Het waterschap is sceptisch over de bijdrage van de pilot aan versnelling. Het begrijpt de gemeentelijke behoefte aan zeggenschap, maar betwijfelt of daar de sleutel ligt voor versnelling: *“Wij vinden dat de provincie [...] een stuk specialisme in huis heeft om decentralisatietaken van het ILG op zich te nemen. Ik zie dat men daarmee worstelt. Ik denk dat Enschede daar ook ongelofelijk mee gaat worstelen. [...] Dat het door de pilot slagvaardiger wordt en dat de kwaliteit van het proces verbetert c.q. versnelt, daarvan zijn wij dus nog niet overtuigd.”* Vergelijkbare twijfels leven er bij de DLG. Men wijst op factoren als de lage grondmobiliteit en de wettelijke procedures die het tempo in de herinrichtingen grotendeels bepalen. En ook de samenwerkingspartners in het BGO staan aanvankelijk niet te juichten over de uitzonderingspositie die Enschede door de pilot inneemt.

Toch ligt er uiteindelijk eind 2008 een startnotitie voor de pilot waarmee de direct betrokkenen én het BGO Zuidwest Twente instemmen en de pilot per 1 januari formeel van start kan gaan. De precieze financiering en bemensing van de pilot is dan echter nog niet geregeld. De gemeente vindt dat de provincie moet opdraaien voor de kosten van de pilot; de provincie vindt dat kosten gedeeld moeten worden wegens het gezamenlijke belang. Ook heeft de gemeente moeite intern een projectcoördinator vrij te maken voor de pilot.

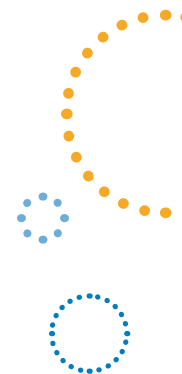
Start

Begin 2009 vinden de nodige bestuurlijke overleggen plaats tussen gedeputeerde en wethouder waarin een compromis wordt bereikt over de financiering. De gemeente trekt verder per 1 maart een extern projectleider aan die in de maanden daarna samen met de andere deelnemers in de pilot (provincie, DLG, waterschap) en externe adviseurs een plan van aanpak uitwerkt.

Partijen hebben aanvankelijk moeite met het formuleren van een heldere aanpak. Hierbij spelen een aantal factoren een rol. Op de eerste plaats moeten de doelen van de pilot nog verder worden uitgewerkt, waarbij de verschillende verwachtingen weer opspelen. Op de tweede plaats is het moeilijk grip te krijgen op wat nu eigenlijk de pilot is. Sommige betrokkenen zien de pilot vooral als leer- en onderzoeksproces, anderen vinden het een middel om snel resultaten te boeken. Op de derde plaats spelen er afbakeningsvragen: gaan we ons richten op alle initiatieven in het buitengebied of concentreren we ons op enkele en zo ja, welke dan? Op de vierde plaats blijven financiële kwesties opspelen: wie moet wat betalen? Tenslotte is de verankering van de pilot binnen de deelnemende organisaties nog onvoldoende.

Hoewel het uiteindelijke plan niet op al deze vragen antwoord geeft, leidt de opstelling ervan wel tot een intensivering van de contacten tussen de direct betrokkenen van gemeente, DLG, waterschap en provincie Overijssel. Er ontstaat begrip voor elkaars standpunten en speelruimte. Hiermee wordt de basis wordt gelegd voor constructieve samenwerking in de vervolgfases. Ook benoemt het plan leervragen en concrete activiteiten, scherpt het de projectorganisatie uit de startnotitie aan en maakt het duidelijk op welke concrete uitvoeringsopgaven de pilot zich concentreert. Deze uitvoeringsopgaven zijn: de uitvoeringsmodules Stadsrand Vaneker en Lonnekermarke (beide Enschede-Noord) en de afronding van de herinrichting Zuid (zie ook kader 3). Vooral rond deze opgaven willen partijen intensiever gaan samenwerken en kijken wat dat oplevert aan kansen en knelpunten.

Ondertussen wordt in deze periode al één actie uit het plan van aanpak gerealiseerd. De wethouder van Enschede geeft zijn rol als voorzitter van de uitvoeringscommissies Enschede-Noord en -Zuid op, ten gunste van een onafhankelijk voorzitter. Hij verwacht hiermee de regierol van Enschede te kunnen versterken: *"Ik vind het logisch dat je, als je meer regie wilt voeren, niet zelf voorzitter bent van het overleg tussen die belangen. Omdat ik ons belang duidelijker wil*



Herinrichting Enschede-Zuid

Vorbereiding gestart in 1990

Vaststelling plan en start uitvoering: 2000

Oppervlakte: 5000 ha

Grondbehoefte: 404 ha waarvan 35 ha korting

Investering: 13,6 mln euro

Modules:

- Broekheurne, grotendeels uitgevoerd
- Stadsrand, gedeeltelijk uitgevoerd
- Twekkelo/Boekelo, uitvoering is gestart

Herinrichting Enschede-Noord

Vorbereiding gestart in 1994

Oponthoud wegens opstellen reconstructieplan van 2000 tot 2005

Vaststelling plan en start uitvoering: oktober 2008

Oppervlakte: 4600 ha (4 blokken)

Grondbehoefte: 182 ha waarvan 34,5 ha korting

Investering: 21,7 mln euro

Drie modules in uitvoering:

- Lonnekermarke, (blok 4)
- Stadsrand 1
- Kristalbad, werken worden uitgevoerd
- Blokken 1 t/m3 wachten op uitvoering (uiterlijk 2020)

Bron: Eindrapportage pilot Enschede, 2010

neerzetten, wil ik zelf die voorzitter niet zijn." De nieuwe voorzitter voert meteen een aantal vernieuwingen door. Hij bekort de vergaderingen en schuift in Enschede-Noord meer zaken door naar de grondcommissie. Ook zorgt hij ervoor dat er op de reguliere openbare vergaderingen van de uitvoeringscommissies alleen nog bij hoge uitzondering een besloten vergadering volgt.

De provinciaal adviseur treedt verder terug uit de uitvoeringscommissies en ambtelijke projectteams en draagt de dagelijkse aansturing van de DLG over aan de gemeentelijk opdrachtgever. Toch blijft dit opdrachtgeverschap en ook de bestuurlijke overdracht in deze fase tamelijk abstract. Wat betekent het nu concreet, waar kun je op sturen, met welke middelen en wat ligt al vast? Ook speelt mee dat bestaande werkwijzen en relaties niet zomaar veranderen.

Zo werken directe contacten tussen DLG en provinciaal adviseur, bijvoorbeeld bij provinciale beleidswijzigingen, vaak sneller, dan via de gemeentelijk opdrachtgever. De provinciaal adviseur vertelt: *“Het is toch vaak de weg van de minste weerstand kiezen, want hoe getrapter je het doet hoe meer ruis en vertraging er kan ontstaan. Dus kleine vragen waar ik min of meer zo antwoord op kan geven werden steeds direct door DLG aan mij gesteld. Omgekeerd benaderde ik ook wel rechtstreeks DLG. Daarbij heb ik wel steeds Enschede op de hoogte gehouden.”*


Ook blijkt de speciale status van Enschede nog onvoldoende doorgedrongen in het verdere provinciale apparaat. In september 2009 besluiten Gedeputeerde Staten de DLG-inzet te concentreren op gebiedsprocessen waarin de natuur, landbouw en waterprestaties binnen de ILG-periode haalbaar zijn. Uit een analyse van provincie en DLG (provinciaal) van de verschillende integrale gebiedsprocessen blijkt dat Enschede-Noord in de categorie projecten valt waarin de resultaten niet haalbaar zijn binnen de gestelde termijn. Daarom wil de provincie de inzet van DLG er fors verminderen. In Enschede is de verbazing groot: in het licht van de versnellingsdoelstelling van de pilot kunnen betrokkenen niet begrijpen dat één van hun herinrichtingsprojecten vrijwel wordt stilgelegd. Na overleg tussen de gedeputeerde

en de wethouder wordt de zaak uiteindelijk gesust en blijft de DLG-inzet op peil, maar het voorval schetst wel de beperkingen van de bestuurlijke overdracht.


Al met al treedt in deze fase ongeveer een half jaar vertraging op ten opzichte van de eerdere planning uit de startnotitie. Omdat de provincie vasthoudt aan de einddatum van de pilot van 1 juli 2010 in verband met de Mid Term Review van het ILG waarin zij de pilotervaringen wil meenemen, wordt de effectieve uitvoeringsduur van de pilot hierdoor verkort tot krap een jaar.

Ateliers en verbeteren samenwerking

De uitvoering van de pilot krijgt een impuls met het aantreden van een nieuwe projectcoördinator in augustus 2009, afkomstig van het projectmanagementbureau van de gemeente. Zij gaat aan de slag met het organiseren van ateliers en projectteamoverleggen. In de periode augustus tot en met oktober vinden vier ateliers plaats rond de thema's plannen en ontwikkelingen in het buitengebied, grond, procedures en financiering. De ateliers richten zich op het ontwikkelen van voorstellen en het maken van afspraken om de uitvoering slimmer en sneller op te pakken. Cruciaal hierbij is het creëren van overzicht over wat er in het buitengebied allemaal speelt en wie daarbij betrokken is.



Bij het eerste atelier blijkt dat veel inhoudelijk specialisten van verschillende afdelingen van de gemeente, de leden van de uitvoeringscommissies, de mensen van het waterschap en de DLG elkaar voor het eerst ontmoeten. Een deelnemer blikt terug: *“Toen heeft men elkaar leren kennen. In de ateliers waren mensen die in hetzelfde gebied bezig waren, maar die hadden elkaar nog nooit gezien. Als je iets wilt doen, een houtwal moet aanleggen en er moet een bestemmingsplan gewijzigd worden, dan kun je in de ontwerpfase al met het bestemmingsplan bezig gaan en niet op het moment dat het ontwerp klaar is en dan pas met de procedures beginnen. Dat soort lijntjes ontdek je dan.”*



Naast het leggen van nieuwe verbindingen ontstaat er ook een ander soort gesprek. Een betrokkene zegt: *“Mensen gingen echt met elkaar in discussie. Normaal zijn het partijen die in vergaderingen tegenover elkaar zitten en dan vertegenwoordig je een organisatie. Dus dan laat je ook niet altijd de achterste van de tong zien of je gaat niet diep in op waarom doen we dit eigenlijk. Dat was in die ateliers dus wel, dat vond ik heel zinvol.”*

In de ateliers wordt zo de basis gelegd voor een bredere betrokkenheid bij en meer bewustzijn van de herinrichtingen in het ambtelijk apparaat van de gemeente. Gemeente-

mensen ontdekken bijvoorbeeld dat de plannen voor 500 nieuwe woningen in het buitengebied en de onzekerheid rond de vliegveldontwikkeling het verkavelingsproces kunnen bemoeilijken. Een gemeentelijk betrokkene: *“Door allerlei ‘rode’ ontwikkelingen komt er heel veel druk op de grondmarkt. Er zijn veel plekken waar de gemeente de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) heeft gevestigd. Dat heeft ook tot gevolg dat er een verwachtingswaarde op de gronden komt te liggen. Dat drijft de prijs op.”* Dit inzicht leidt er toe dat de gemeente kritischer wordt bij het toepassen van de WVG en bekijkt of die er op bepaalde plekken ook af kan.

Andere partijen krijgen door de ateliers zicht op welke expertise er bij de gemeente aanwezig is, waardoor zij die in het vervolg beter kunnen benutten. Er worden ook afspraken gemaakt tussen DLG en gemeente over samenwerking bijvoorbeeld rond de inpassing van de N 18 en bij de ontwikkeling van de stadsrand Vaneker. Ook spreken de grondverwerfers van gemeente en DLG af dat zij hun aankoopstrategieën meer gaan afstemmen. Een vertegenwoordiger van het gemeentelijk grondbedrijf treedt toe tot de grondcommissie van Enschede-Noord. En de gemeente stelt één vergunningenmanager en -team aan die de juridische procedures voor beide herinrichtingen moeten stroomlijnen.

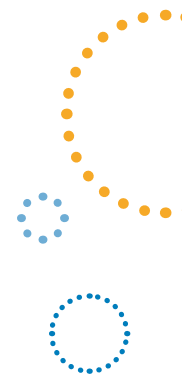
Er zijn echter ook terreinen waarmee geen verbindingen worden gelegd. De meer sectorale pMJP-projecten blijken veelal op zichzelf te staan en betrokkenen zien geen aanleiding ze meer af te stemmen met bijvoorbeeld de herinrichtingen. Ook vormen de ateliers geen aanzet om te komen tot een integraal programma voor het hele buitengebied van Enschede.


Het projectteam van de pilot werkt de voorstellen en ideeën uit de ateliers verder uit en past ze toe op de drie centrale uitvoeringsopgaven. De DLG-ers uit het projectteam werken gemiddeld eens in de twee weken vanuit het stadskantoor. Dit bevordert de samenwerking en maakt het voor de DLG-ers makkelijker om tussendoor binnen te lopen bij de diverse beleidsafdelingen van de gemeente. Waar in het verleden de contacten meestal via de gemeentelijke landinrichtingsmensen verliepen ontstaan er nu rechtstreekse lijnen. Het waterschap is sporadisch aanwezig bij de projectteamoverleggen; ditzelfde geldt voor de provincie.

Worden de banden tussen DLG en gemeente dus aangehaald, moeizamer gaat het met een andere doelstelling van de pilot. Het lukt de gemeente niet goed echt aan het stuur te komen in het buitengebied. Diverse gemeentelijke wensen komen niet voor provinciale financiering in aanmerking

omdat zij niet in het provinciale Uitvoeringsbesluit subsidies (UBS) passen. Enschede heeft moeite met de daarin gehanteerde systematiek van gedetailleerde prestaties en de hoogte van de normbedragen. Hieraan verandert de pilot weinig. Een betrokkene vertelt: *“Aan de andere kant heb ik bij de provincie wel gemerkt dat er een bepaalde druk is om niet meteen nee te zeggen.”* Dit leidt echter niet tot succes vanuit het perspectief van de gemeente. De bestuurlijke kopgroep vraagt de gemeente hierop de grenzen van het UBS te verkennen en daar in een volgende bijeenkomst over te rapporteren. Dit mondt uit in een overzicht van knelpunten en oplossingsrichtingen binnen en buiten de kaders van het UBS.

Ook heeft de gemeente moeite met de aansturing van DLG. Ze mist de formele positie om te sturen op de ureninzet van DLG. Gedeputeerde Staten is opdrachtgever voor wettelijke herinrichtingsprojecten. De uitvoeringscommissies zijn bestuurscommissies van de provincie en moeten de uitvoeringsplannen realiseren. DLG ondersteunt de commissies en voert vaak ook uit onder aansturing van de commissies. Voor de DLG-inzet sluit de provincie jaarlijkse prestatieovereenkomsten met DLG en beschikt zij de benodigde financiën aan de DLG. Verder laat de DLG zich volgens sommige respondenten sowieso moeilijk aansturen: *“DLG is van*






oudsher geen uitvoeringsclub die zich laat aansturen” en “DLG bepaalt zelf hoe ze de dingen doet.” Het ontbreekt de gemeente ook aan kennis van de herinrichtingspraktijk om deze rol goed te vervullen.

Tenslotte is het oppakken van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de herinrichtingen lastig omdat er al zoveel vastligt en de bestuurlijk trekker van de gemeente formeel niet over de uitvoeringscommissies gaat. Ook op dit punt vraagt de bestuurlijke kopgroep de gemeente om de mogelijkheden voor het versterken van het bestuurlijke regie te verkennen.

Betaalde opdracht



Eind 2009 besluit de provincie vrij plotseling het opdrachtgeverschap van de DLG per 1 januari 2010 ook formeel over te dragen aan de gemeente voor de duur van een jaar. De daarvoor benodigde uren zijn uit de prestatieovereenkomst gehaald en apart gefinancierd om zo meer ruimte over te houden voor de inzet van DLG in andere projecten in Overijssel.

Gemeente en DLG zijn verrast over deze wending. Zij zagen de formele overdracht als mogelijk resultaat van de pilot onderbouwd door de opgedane ervaringen in de pilot-

periode. Toch nemen zij de handschoen op. Wel bedingt de gemeente een overgangsfase van twee maanden om de overdracht te kunnen regelen. De gemeente zou de klus of delen daarvan graag aanbesteden maar loopt vast op de korte periode waarin de aanbesteding gestalte zou moeten krijgen en het probleem dat de DLG als overheidsdienst niet mee mag doen in openbare aanbestedingen. Daarnaast ontbreekt de tijd om de overgang aan een juridische toets te onderwerpen. DLG wordt dus gevraagd een offerte op te stellen voor haar werk in de herinrichtingen noord en zuid.

Dit blijkt geen sinecure. Het herinrichtingswerk heeft vele facetten, van het ondersteunen van de uitvoeringscommissies en het maken van plannen tot verkavelingswerkzaamheden. Integrale landinrichting kent verder veel betrokkenen zoals grondeigenaren en daarmee mogelijkheden voor beïnvloeding, met gevolgen voor aanpak en doorlooptijden. DLG heeft hierdoor moeite de resultaten en planning van de typische proceswerkzaamheden scherp neer te zetten. Dit leidt tot discussie met de gemeentelijk betrokkenen die juist willen sturen op het tijdig behalen van prestaties en zich niet teveel willen bemoeien met de wijze waarop prestaties of producten tot stand worden gebracht. Toch worden ze hier volgens een gemeentelijk betrokkene bij de offertesbesprekingen *“helemaal in mee gezogen”*. Hierbij speelt mee dat de

provincie een reductie van 15% op de uren van DLG eist als voorwaarde voor de overdracht. Om deze besparingen te kunnen vinden moet de gemeente zich, eigenlijk tegen haar zin, in detail verdiepen in de werkzaamheden van DLG.


Hierbij blijkt dat de gemeente onvoldoende kennis heeft van het herinrichtingswerk en ook vergelijkingsmateriaal ontbeert. De gemeentelijke opdrachtgever zegt: *“Het was voor ons als opdrachtgever lastig om op stel en sprong te moeten bedenken voor een proces waar je nog helemaal niet zo goed in zit, wat daar allemaal precies voor moet gebeuren. Daar heb je geen goed beeld van, terwijl dat een van de vereisten is als je iets vraagt moet je wel weten wat je vraagt. [...] En je hebt tegenover je [ook nog eens] een partij zitten die dat al jarenlang doet. Dat is dan lastig. [...] Het is zoeken geweest waar nu de belangrijkste kostendrijvers zaten en waar zou het wat minder kunnen. Daar zijn we aan de voorkant ook niet helemaal uitgekomen. Dat heeft er toe geleid dat we een algemene prikkel hebben ingebouwd: een inspanningsverplichting om het toch wat goedkoper te doen.”*

Uiteindelijk komt er een overeenkomst met DLG tot stand waarin sprake is van inzet in vier modules: Stadsrand Vaneker, Lonnekermarke, Kristalbad en Tweekelo Boekelo

inclusief afronding van de module Broekheurne. De gemeente levert zelf de projectleider van de Stadsrand Vaneker. Verder spreken beide partijen af waar mogelijk gemeentelijk personeel, zoals ontwerpers en planeconomen, in te zetten bij de uitvoering. De provincie geeft op basis hiervan een zogenaamde betaalde opdracht aan de gemeente voor de uitvoering van de herinrichtingen.

De besprekingen over de betaalde opdracht hebben zoveel energie opgeslurpt van gemeente en DLG dat men aan de eerder beoogde pilotactiviteiten voor deze fase nauwelijks toekomt. Ook de monitorgroep komt niet meer bijeen en de gemeente stelt minder uren beschikbaar voor het projectcoördinatorschap, waarna de projectcoördinator er mee stopt. Al met al bekoelt het enthousiasme voor de pilot bij betrokkenen enigszins. De materie blijkt weerbarstiger dan gedacht, duidelijke versnellingsresultaten blijven uit en de reguliere uitvoeringspraktijk vraagt veel aandacht. Externe gebeurtenissen als de bezuinigingen op de gemeentebegroting en de opschorting van grondaankopen hebben een negatieve impact op de voortgang. Ook vinden er gemeenteraadsverkiezingen plaats waardoor één van de bestuurlijke initiatiefnemers van de pilot, de wethouder van Enschede, het veld moet ruimen en er een nieuwe wethouder buitengebied komt die minder affiniteit heeft met het gedachtegoed





van de pilot. Wel worden de in de vorige fase gelegde directe contacten tussen DLG en gemeente volop benut en zet de ambtelijke opdrachtgever binnen zijn eigen gemeentelijk apparaat delen van het herinrichtingswerk van de DLG uit.

Ook neemt de voorzitter van de uitvoeringscommissies het voortouw om ook de bestuurlijke kant van de overdracht onder de loep te nemen. Zoals gezegd komt die niet erg uit de verf omdat de uitvoeringscommissies als opdrachtnemer van GS blijven opereren en burgemeester en wethouders (B&W) van Enschede (en die van de andere betrokken gemeenten) geen zeggenschap hebben over de uitvoeringscommissies. De gemeente stuurt ambtelijk echter wel de herinrichting aan. De voorzitter: *“Op het moment dat je als commissie niet duidelijk hebt aan wie moet ik nou rapporteren of wie benoemt me nu eigenlijk, of wat hebben die met elkaar te maken, dan heb je een probleem. Als je dat vasthoudt en je wilt het probleem niet oplossen met een zuivere bestuurlijke constructie dan ben je niet echt aan het delegeren, maar dan ben je met rommelwerk bezig.”*

De voorzitter en de gemeente komen met een voorstel waarin het bestuurlijke opdrachtgeverschap van de commissies wordt gedelegeerd van GS naar B&W van Enschede met de benodigde bevoegdheden zoals inzet van wettelijke

instrumenten, aansturing DLG, verwerving en inzet van grond en het inzetten van financiën. Bovendien zou de gemeente voorzitter moeten worden van het ambtelijke projectteam van de uitvoering waarin de vergaderingen van de uitvoeringscommissies wordt voorbereid en de coördinatie van de diverse modules en projecten plaatsvindt.

Opmerkelijk is dat er geen duidelijke beleidsinhoudelijke redenen ten grondslag liggen aan deze wens van de gemeente om de structuur te verhelderen. Aan de bestaande plannen en prioriteiten voor Enschede-Noord en -Zuid lijkt de gemeente niet te willen tornen. Wel denkt de gemeente erover uitvoeringscommissies om te vormen tot werkeenheden onder aansturing van een gemeentelijke projectmanager. De uitvoeringscommissies zouden bovendien meer op hoofdlijnen moeten sturen en de inbreng van de streek zou moeten plaatsvinden in projectgroepen die onder aansturing van de projectmanager het uitvoerende werk verzorgen. Hiermee verwacht de gemeente versnelling en meer integraliteit van de uitvoering te kunnen realiseren (Tussenrapportage, 2010).


Hoewel de provincie de logica van het model onderschrijft is ze huiverig voor het verder overdragen van de bestuurlijke regie. Een provinciale betrokkene zegt: *“Je raakt daarbij*

een heel gevoelig punt. De vraag is wie nu eigenlijk regisseur is. Wij als provincie beschouwen ons als regisseur van het landelijke gebied. Het gaat ons bestuur veel te ver om heel Enschede maar op te geven en aan de gemeente over te laten. Wij vinden dat we daar provinciale belangen, beleidsdoelen hebben. We willen daar zelf ook de regie op kunnen uitoefenen. Wat Enschede vroeg was 'geef ons alles maar, dan regelen wij het wel.' Dat hebben we zeker niet gewild, zeker niet in zo'n pilotfase."


In de vergadering van de bestuurlijke kopgroep begin juni blijkt dan ook dat de gedeputeerde het opdrachtgeverschap aan de uitvoeringscommissies niet wil delegeren. Het helpt daarbij niet dat de gemeente nog geen concrete versnelingsresultaten heeft laten zien die een argument kunnen vormen voor de gevraagde verdere overdracht. Ook zijn er de nodige juridische hobbels.

2.4 Afronding

Op 1 juli 2010 loopt de pilot officieel af. De gemeente probeert de pilot nog te verlengen, maar de provincie houdt vast aan de eerder vastgelegde einddatum. De gemeente rondt de pilot vervolgens in september af met een uitgebreide rapportage aan de provincie waarin ze ingaat op het proces en de leerpunten uit de pilot. De gemeente concludeert dat de samenhang is vergroot en er slagvaardiger en slimmer wordt gewerkt door ook gemeentelijke medewerkers nadrukkelijker in te zetten in de uitvoering van projecten. Ook de verhoudingen tussen de partijen zijn versoepeld. De gemeente erkent dat de beoogde versnelling niet is bereikt maar verwacht dat dit door de sterk verbeterde werkverhoudingen zeker zal plaatsvinden (Eindrapportage pilot Enschede, 2010). De gemeente wil haar opdrachtgeverschap van DLG niet voortzetten. Het is al met al een tijdrovend proces geweest, waarvan de winst onvoldoende zichtbaar is geworden, ook bestuurlijk. Een betrokkene vertelt: *"In die aansturing van DLG hebben we in de praktijk ook niet ervaren dat we heel andere keuzes kunnen maken of andere prioriteiten kunnen stellen. Daarvoor leent het zich eigenlijk ook niet zo. [...] Het programma ligt er wat uitgevoerd moet worden. Zoveel valt daarover niet tegen zeggen, zeker als je het hebt over bestuurlijke aansturing. Het is vrij technisch van aard."*



Wel wil de gemeente betrokken blijven bij de aanbesteding van herinrichtingswerken en het projectleiderschap van de stadsrandmodule blijven vervullen. Maar het procesmatige werk, bijvoorbeeld rond de verkaveling, staat te ver af van de gemeente. Met het niet continueren van het ambtelijk opdrachtgeverschap vervalt voor de gemeente ook de noodzaak om het bestuurlijke opdrachtgeverschap op zich te nemen. De reactie van de provincie op de conclusies is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend. Wel is duidelijk dat ook de provincie het betaald opdrachtgeverschap niet wil continueren en de oude aansturingrelatie met de DLG weer wordt hersteld.



Verder staat de gemeente voor de uitdaging de verworvenheden van de pilot verder te verankeren in de eigen organisatie. Sommige gemeentelijk betrokkenen denken door de uitvoering te blijven doen van grote delen van de herinrichting de betrokkenheid op peil te kunnen houden. Dit kan nog worden versterkt door ook de financiële verantwoordelijkheid voor deze onderdelen op zich te nemen. Anderen denken dat er meer nodig is. Zij vinden dat het loket buitengebied moet worden uitgebreid, mogelijk uitmondend in een stadsdeel buitengebied. Ook de bestuurlijke aandacht zou daarmee versterkt kunnen worden.

Voor de provincie zal de pilot effect hebben op de eigen sturingsfilosofie. Maar in welke richting dat gaat is nog onduidelijk. Inmiddels zijn er ook andere invloedrijke factoren die zich doen gelden, zoals de doorgaande decentralisatie van het ILG, de bezuinigingen op de EHS en komende Statenverkiezingen. De DLG hecht tenslotte aan continuering van de verbeterde samenwerkingsrelaties met de gemeente.





3 RESULTATEN EN LEERERVARINGEN



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en verklaart in hoeverre en op welke wijze aan de verwachtingen van de pilot is voldaan. We beantwoorden daartoe de volgende onderzoeksvragen:

- *In hoeverre draagt de pilot bij aan meer gemeentelijke regie, meer samenhang in de uitvoering, versterking van de projectmatige aanpak, meer draagvlak onder bewoners en versnelling van de uitvoering en welke leerervaringen doen betrokkenen op?*
- *Hoe kunnen deze resultaten worden verklaard (slaagen faalfactoren)?*


De verwachtingen over gemeentelijke regie, samenhang, projectmatige aanpak, draagvlak en versnelling van de uitvoering zijn beschreven in hoofdstuk 1. In paragraaf 3.2 tot en met 3.6 toetsen we aan deze verwachtingen. Hierbij komen ook de belangrijkste leerervaringen van betrokkenen aan bod. Per onderdeel zoeken we bovendien naar verklaringen voor het al dan niet waarmaken van de verwachtingen.

3.2 Gemeentelijke regie

Belangrijk doel van de pilot was om de gemeente Enschede 'in positie te brengen' zodat ze een regierol kon vervullen in het buitengebied. De vraag die hier beantwoord wordt is of de pilot hieraan heeft bijgedragen en welke factoren daarbij een rol speelden. Voor het uitoefenen van gemeentelijke regie is het belangrijk dat voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: de gemeente heeft een duidelijke visie op en uitvoeringsprogramma voor het buitengebied, ze heeft de beschikking over voldoende hulpbronnen, ze wordt voldoende ondersteund door de provincie en er bestaat een goede intern-gemeentelijke samenwerking. Meer gemeentelijke regie leidt er tenslotte toe dat actoren de gemeente meer invloed toedichten bij de inrichting van het buitengebied, dan voorheen.


Visie en uitvoeringsprogramma

De gemeentelijke visie op het buitengebied staat beschreven in de Ontwikkelingsvisie buitengebied (2001) en de Gids Buitenkans (2008). Centraal hierin staan begrippen als ruimtelijke kwaliteit, beleefbaarheid voor de stedeling en perspectief voor de landbouw. De gemeente kiest ervoor particuliere initiatieven in het buitengebied niet te star te benaderen, maar juist als kans te zien voor ontwikkeling.



Daarnaast heeft de gemeente ingestemd met het herinrichtingsplan Enschede-Zuid, het inrichtingsplan Enschede-Noord en bijbehorende uitvoeringsmodules. Er is verder een bijgestelde gemeentelijk ruimtelijke ontwikkelingsvisie (2009), vooral van belang voor rode ontwikkelingen in het buitengebied. Dit zijn overwegend ruimtelijke visies. Daarnaast is er het ILG-programma en diverse projecten zoals Rondje Enschede en bijbehorende visiedocumenten. Deze visies, plannen en uitvoeringsdocumenten waren dus al beschikbaar voor de pilot. De pilot heeft niet bijgedragen aan een integratieslag, bijvoorbeeld in de vorm van een integraal uitvoeringsprogramma en bijbehorende organisatie waarmee de gemeente processen en projecten in het buitengebied aanstuurt.

Hulpbronnen



Bij hulpbronnen gaat het bijvoorbeeld om geld, bevoegdheden, capaciteit, kennis en beleidsruimte om de uitvoering aan te sturen. Door de pilot zijn hierin de volgende verschuivingen opgetreden:

- De bekendheid met en kennis van de herinrichting is toegenomen in het ambtelijk apparaat van de gemeente. Voorheen was de expertise voor en betrokkenheid bij het buitengebied geconcentreerd bij drie à vier medewerkers van het cluster ruimtelijke ontwikkeling. Vooral door de ateliers zijn meer mensen binnen het gemeentelijk appa-

raat zich bewust van de processen die zich in het buitengebied voordoen. Bovendien wordt gemeentelijke capaciteit en expertise nu meer ingeschakeld voor de uitvoering van de herinrichtingen. Zo levert de gemeente Enschede de projectleider voor de module stadsrand Vaneker en worden ontwerpers, planeconomen etc. ingeschakeld bij diverse projecten. Ook is het makkelijker specifieke gemeentelijke expertise in te zetten voor de uitvoeringscommissies. Deze toegenomen betrokkenheid vergroot de kennis binnen het gemeentelijk apparaat over de herinrichting. De grotere ambtelijke aandacht ging echter niet gepaard met een grotere politiek-bestuurlijke aandacht voor het buitengebied.


- De gemeente heeft het opdrachtgeverschap van de DLG voor de uitvoering van de herinrichtingen Enschede-Noord en -Zuid overgenomen van de provincie en functioneert tijdelijk als gedelegeerd opdrachtgever. Aanvankelijk was dit vooral een overdracht in naam; het ontbrak de gemeente aan formele bevoegdheden, middelen en inzicht in de DLG-werkwijze om deze organisatie daadwerkelijk aan te sturen. Nadat de provincie eind 2009 besloot de gemeente ook de beschikking te geven over de financiële middelen corresponderend met de DLG-ureninzet via een zogenaamde betaalde opdracht, kreeg de gemeente tijdelijk ook de bevoegdheid om te sturen op de DLG-inzet.

Verder moeten we constateren dat een belangrijke, door de gemeente gewenste verschuiving in beschikbare hulpbronnen niet is gerealiseerd in de pilotperiode. De gemeente verwachtte veel van versoepeling van de systematiek van prestatieovereenkomsten en het UBS waardoor deze middelen flexibeler inzetbaar zouden worden en beter voor de stad-land opgaven benut konden worden. De gemeente heeft de voorkeur voor programmafinanciering en zou liever afgerekend worden op geleverde outcome dan op output. Bij aanvang van de pilot was echter al duidelijk dat dit voor de provincie een brug te ver was. De gemeente zou eerst moeten aantonen op basis van concrete voorbeelden waar het UBS versnelling in de weg staat. De bestuurlijke kopgroep zou benut moeten worden om dit soort knelpunten te bespreken en naar oplossingen te zoeken. Dit is gedurende de pilot echter nauwelijks gebeurd. Gemeentelijke voorstellen voor aanpassing van het UBS bij de tussenrapportage hebben het verder niet gehaald. Wel heeft de provincie de gemeentelijke wens om ontschotting opgenomen in haar rapportage voor de Mid Term Review aan het rijk. Ook heeft de gemeente geen integraal, meerjarig uitvoeringsprogramma ontwikkeld om haar wens kracht bij te zetten.

Provinciale ondersteuning


Voor het versterken van de gemeentelijke regie zou de provincie verantwoordelijkheden moeten overdragen aan de gemeente. De pilot leidde aanvankelijk niet tot overdracht van bevoegdheden. Wel kreeg de gemeente er taken bij die eerder door de provincie werden uitgeoefend, zoals de dagelijkse aansturing van DLG. Hierin deed de provincie een stapje terug. De provincie trad ook terug uit de ambtelijke projectteams die de uitvoeringscommissies ondersteunden. Het bleek echter vaak omslachtig om via de ambtelijk opdrachtgever van de gemeente de DLG aan te sturen, waardoor directe lijntjes tussen provincie en DLG bleven bestaan. Door de betaalde opdracht kreeg de gemeente later ook de middelen om de DLG aan te sturen en werd de directe aansturing versterkt.

Gemeente Enschede kwam er gedurende de pilot echter achter dat de overdracht van verantwoordelijkheden onvolledig was en wilde ook het bestuurlijke opdrachtgeverschap van de uitvoeringscommissies verder onderzoeken. Naast overdracht van verantwoordelijkheden zou de provincie de gemeente ook moeten ondersteunen in haar regierol. De provincie stelde hiervoor onder meer geld beschikbaar voor procesmanagement van de pilot, nam deel aan de monitorgroep en bestuurlijke kopgroep,



ondersteunde de gemeente bij het vormgeven van het betaald opdrachtgeverschap en leverde input voor rapportages. Andere acties van de provincie beperkten echter de mogelijkheden voor gemeentelijke regie. Zo hield de provincie bij de versnelling van de EHS-realiserings- en het beleid voor grondaankopen het stuur stevig in handen. De gemeente had hierop geen invloed en werd aanvankelijk niet anders behandeld dan gemeenten zonder pilot.

Interne gemeentelijke samenwerking



De pilot heeft gezorgd voor meer interne gemeentelijke samenwerking, bijvoorbeeld in het loket Buitengebied dat vergunningaanvragen behandelt, het ambtelijke projectteam voor de herinrichting Enschede-Noord en het projectteam voor stadsrand Vaneker. De buitengebied ambtenaren kunnen, onder meer door de betaalde opdracht, makkelijker ontwerpers, grondverwerwers, planeconomen etc. inschakelen bij herinrichtingskwesties. Ze hebben het gevoel er minder alleen voor te staan. Naast de pilot speelt hierbij een rol dat herinrichting Noord nu in uitvoering is, waardoor het concreter is en de uitvoeringsprojecten gemeentebreed aan status hebben gewonnen. Wel is er zorg over hoe je deze verbeterde interne samenwerking vasthoudt en verder versterkt. Het is nu erg gebonden aan uitvoeringsprojecten en nauwelijks verankerd in de organisatiestructuur van de gemeente.

Invloed gemeente

De pilot heeft niet bijgedragen aan meer zichtbare invloed van de gemeente op de programma's en projecten in het buitengebied volgens uitvoerders en andere stakeholders. Hierbij moet worden aangetekend dat veel respondenten vinden dat de gemeente al veel invloed had en dat de pilotperiode relatief kort was om veranderingen waar te kunnen nemen. Vooral wat betreft de ontwikkeling van de stadsrand en bij projecten waarin ze zelf investeert heeft de gemeente een forse vinger in de pap. In de andere modules van de herinrichtingen is de invloed minder en zelfs afgenomen volgens sommigen. Aanvankelijk was de gemeente namelijk voorzitter van de uitvoeringscommissies en had daarmee een stevige positie. De wethouder wilde echter zijn beide petten scheiden en trad terug als voorzitter, ten gunste van een onafhankelijk voorzitter. Hoewel dit de positie van de wethouder heeft verhelderd, leidt dit volgens betrokkenen niet tot meer invloed.

Concluderend kunnen we stellen dat aan de voorwaarden voor meer gemeentelijke regie slechts gedeeltelijk is voldaan. De bekendheid en interesse voor het buitengebied en de lopende herinrichtingen in het gemeentelijk ambtelijk apparaat is toegenomen. Ook de interne samenwerking bijvoorbeeld rond projecten in de stadsrand is toegenomen.

Succesfactoren hiervoor waren de georganiseerde ateliers in de beginfase van de pilot en de gemeentelijke aansturing van DLG waardoor afspraken konden worden gemaakt over inzet gemeentelijke expertise in de uitvoering. Maar over andere mogelijke hulpbronnen heeft de gemeente geen beschikking gekregen. Zo is de bestuurlijke aansturing van de uitvoeringscommissies bijvoorbeeld niet verschoven van provincie naar gemeente. Ook zeggenschap over het grondbezit van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en de uitvoeringsmiddelen zijn niet gedelegeerd aan de gemeente en het betaald opdrachtgeverschap wordt niet doorgezet. Gebleken is dat de provincie op de beleidsterreinen natuur, landschap en landbouw de regie wil houden.

Maar de gemeente investeert zelf ook niet stevig in versterking van de regierol. Zo heeft de gemeente soms wel de beschikking over hulpbronnen maar zet ze deze niet in voor versterking van de eigen regie op het buitengebied. Een voorbeeld zijn de gemeentelijke grondposities: de gemeente is niet erg geneigd grond in te zetten in de herinrichting. Ook heeft ze weinig eigen middelen (geld en menskracht) vrijgemaakt voor versterking van haar regierol. De bestuurlijke kopgroep is onvoldoende benut om beleidsruimte te verwerven en de gemeente heeft haar wensen voor programmafinanciering geen kracht bij kunnen zetten door de

formulering van een integraal, meerjarig uitvoeringsprogramma. Belangrijke verklaring hiervoor is dat het buitengebied van oudsher minder politiek-bestuurlijke aandacht krijgt dan de stad. De pilot ontbeerde ook een krachtige bestuurlijke trekker, leefde bij de ambtelijke top onvoldoende en kreeg bovendien te maken met een bestuurswisseling. Ook de bezuinigingen bij de gemeente verkleinden de mogelijkheden voor extra investeringen en aandacht voor het buitengebied.

3.3 Samenhang in de uitvoering

Een ander doel van de pilot was meer samenhang creëren in de diverse projecten en programma's voor het buitengebied. Hiervoor is het onder meer belangrijk dat uitvoerders werken aan gemeenschappelijke doelen, dat ze beseffen dat ze elkaar daarvoor nodig hebben, dat er voldoende wederzijds vertrouwen is en dat ze programma's en projecten actief afstemmen. De vraag die hier wordt beantwoord is welke verschuivingen de pilot heeft veroorzaakt in deze voorwaarden voor meer samenhang.





Gemeenschappelijke doelen

Er is voldoende overlap in de doelen van partijen in het uitvoeringsnetwerk voor effectieve samenwerking. Overeenstemming is er over het feit dat het Enschedese buitengebied mooi is en moet blijven en ruimte moet bieden voor verschillende functies. De gemeente legt daarbij de nadruk op de landschappelijke en recreatieve waarde, maar heeft ook oog voor de landbouw als drager van het cultuurhistorisch landschap. De prioriteit van de gemeente is de ontwikkeling van de stadsrand, als directe achtertuin van de stedeling. De agrariërs zelf willen voldoende perspectief houden: grond bij huis en ruimte voor bedrijfsontwikkeling. Het draagvlak voor een goede verkaveling neemt volgens een respondent overigens wel af. Boeren die willen stoppen houden vaak meer over aan verspreid gelegen kavels. De provincie legt sterk de nadruk op de realisatie van de EHS in het hele gebied en het waterschap staat voor het belang van een goede waterhuishouding. Via de herinrichtingen worden deze doelen met elkaar verbonden. Spanningen zijn er tussen het belang van de uitvoeringscommissies om de huidige opdracht, uitgewerkt in door GS vastgestelde plannen, integraal uit te voeren en nieuwe provinciale wensen op het gebied van EHS-realisatie. De pilot heeft deze spanning niet verminderd. Ook is er een blijvende spanning met rode ontwikkelingen. Deze hebben hun eigen dynamiek

en leiden tot druk op de grondmarkt. Hoewel de pilot er toe heeft bijgedragen dat het gemeentelijk grondbedrijf meer feeling heeft gekregen met de herinrichtingsdoelen, leidt dit er nog niet toe dat de gemeente eigen grond in zet in de herinrichting bijvoorbeeld voor de aanleg van recreatiepaden. Reden is het boekwaardeverlies dat dan zou ontstaan omdat de grond voor rode doelen tegen een hogere prijs is aangekocht, dan de agrarische waarde die geldt binnen de herinrichting. Wel is de gemeente kritischer geworden met de toepassing van de WVG op agrarische percelen, zodat deze makkelijker ingezet kunnen worden voor ruiling.

Wederzijdse afhankelijkheid

Tussen gemeente en DLG is het besef van wederzijdse afhankelijkheid toegenomen in de pilot. Door de gezamenlijke ateliers, de samenwerking in ambtelijke projectteams en de betaalde opdracht is het inzicht in waar ze elkaar voor nodig hebben toegenomen. Er is een zakelijker benadering ontstaan: de partij met de geschikte expertise moet de klus klaren en niet de partij die het altijd al deed. Zo is de gemeente er achter gekomen dat ze de expertise van de DLG op het gebied van verkaveling en kortingsinstrumentarium nodig heeft en dat ze andere taken in principe zelf kan doen of kan uitbesteden. De proceswerkzaamheden van DLG zijn een discussiepunt: de gemeente vond het moeilijk

hier inzicht in te krijgen, ze te beoordelen en hierop te sturen. Op haar beurt heeft de DLG meer zicht gekregen op de aanwezige expertise bij de gemeente; de lijntjes zijn verkort.

Het besef van wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente en de uitvoeringscommissies is niet toegenomen door de pilot. De gemeente zou haar afhankelijkheid van de uitvoeringscommissies juist willen verminderen door als gedelegeerd opdrachtgever op te treden namens de provincie. Ook tussen provincie en gemeente is het besef van wederzijdse afhankelijkheid niet toegenomen. Doordat de pilot geen duidelijke versnelling heeft opgeleverd is de provincie niet geneigd de gemeente verder in haar regierol te versterken. De gemeente heeft op haar beurt ervaren sterk afhankelijk te zijn van de provincie maar zou deze afhankelijkheid liefst willen verminderen door overdracht van bevoegdheden en financiële middelen. In de relatie met het waterschap zijn geen veranderingen opgetreden.

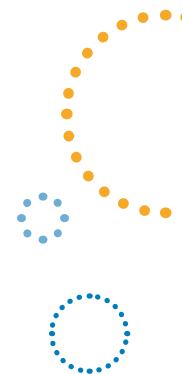
Wederzijds vertrouwen


Bij wederzijds vertrouwen houden partijen rekening met elkaars centrale belangen en durven zij zich kwetsbaar op te stellen. Over het algemeen is er sprake van goede relaties tussen de uitvoerende partijen DLG, waterschap

en gemeente. Door de pilot is het contact tussen DLG en gemeente geïntensiveerd en het vertrouwen toegenomen. De moeilijke offertebesprekingen hebben hieraan geen afbreuk gedaan. Tussen gemeente en provincie is geen sprake van toegenomen vertrouwen: de pilot heeft er niet toe geleid dat de provincie meer vertrouwen heeft gekregen in de uitvoeringskracht van de gemeente. Bij sommigen is dat vertrouwen zelfs afgenomen. Zij hadden verwacht dat de gemeentelijke betrokkenen door hun gebiedskennis sneller zouden kunnen inspelen op kansen en daardoor versnelling kunnen realiseren. Bij de gemeente bestond wantrouwen over de intenties van de provincie met de pilot, resulterend in voortdurende discussies over geld. Pas tegen het eind van de pilot trad hierin enige verbetering op. Het vertrouwen tussen gemeente en andere leden van de uitvoeringscommissie Enschede-Noord is verbeterd, onder meer door het onafhankelijk voorzitterschap en de deelname van een vertegenwoordiger van het grondbedrijf aan de grondcommissie.


Actieve afstemming

De pilot heeft bijgedragen aan meer afstemming tussen vooral gemeente en DLG in de herinrichtingen. Gemeente en DLG namen deel aan het projectteam van de pilot, DLG-ers zaten tweewekelijks op het stadskantoor, en beide





partijen werkten samen in de projectteams van de herinrichting Noord. Vooral de directe contacten tussen betrokken DLG-ers en diverse gemeente-ambtenaren hebben volgens diverse respondenten geleid tot efficiencywinst: waar in het verleden vragen uit de herinrichting via de gemeentelijk vertegenwoordigers in de commissies uitgezet werden in het gemeentelijk apparaat kon nu veel directer geschakeld worden. Ook de contacten tussen de grondverwerwers van DLG en die van de gemeente zijn aangehaald. Dit heeft echter nog niet geleid tot structureel overleg of een gezamenlijke grondstrategie. Een vertegenwoordiger van het grondbedrijf is toegetreden tot de grondcommissie van herinrichting Noord. Ook dit leidt tot sneller schakelen. De relaties met het waterschap zijn niet gewijzigd door de pilot. Het waterschap participeerde ook niet actief in de pilot. Tussen de herinrichtingen en de meer sectorale pMJP-projecten is niet meer meer afstemming ontstaan door de pilot. Er is ook geen integraal programma tot stand gekomen.



Concluderend kunnen we stellen dat de pilot heeft bijgedragen aan het vervullen van de voorwaarden voor meer samenhang in de uitvoering. Vooral de samenwerking tussen DLG en gemeente (breed) is verbeterd en dit komt de herinrichtingen ten goede. Aan de verbinding van de herinrichting met andere projecten en ontwikkelingen in

het buitengebied is echter nog weinig gedaan. Slaagfactor voor de verbeterde samenwerking zijn de intensivering van de contacten en de uitvoeringsfase van de herinrichting Enschede-Noord. Faalfactor voor meer samenhang tussen de herinrichtingen en de andere pMJP-projecten is de sterke focus op de herinrichtingen. Kansen voor bredere samenhang zijn hierdoor onvoldoende geëxploreerd. Hierbij speelt ook een verschil in benadering tussen provincie en gemeente: de gemeente vond dat voor het benutten van synergie tussen herinrichtingen en andere pMJP-projecten de UBS-systematiek versoepeld zou moeten worden terwijl de provincie vond dat de gemeente eerst, aan de hand van concrete voorbeelden, moest aantonen waar het UBS versnelling in de weg stond.

3.4 Versterking projectmatige aanpak

Om versnelling te bereiken zou de pilot ook moeten bijdragen aan versterking van een projectmatige aanpak. Hier concentreren we ons op de vraag of de pilot heeft bijgedragen aan het verhelderen van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer en actieve sturing door opdrachtgever en opdrachtnemer op het tijdig behalen van prestaties.

Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

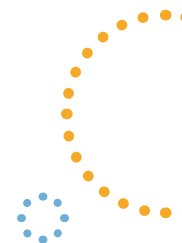
Provincie Overijssel is opdrachtgever van beide herinrichtingen. Beide uitvoeringscommissies zijn gedelegeerd opdrachtgever namens GS en verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de herinrichtingsplannen. Provincie Overijssel zorgt voor middelen (DLG-capaciteit en geld) voor een belangrijk deel van de uitvoering van de herinrichtingen. DLG ondersteunt de commissies en voert vaak ook uit. Hiertoe sluit de provincie jaarlijkse prestatieovereenkomsten met DLG en beschikt zij de benodigde financiën aan de DLG (of andere uitvoerders). Voor de DLG als uitvoeringsdienst is er sprake van een dubbele aansturing. Enerzijds werkt DLG voor de uitvoeringscommissies, anderzijds moeten zij voldoen aan de prestatieovereenkomst met de provincie en is zij voor de uitvoering sterk afhankelijk van provinciale besluiten over middelen, grondverwerving etc.


De bedoeling van de pilot was dat de gemeente als gedelegeerd opdrachtgever van DLG zou opereren, namens de provincie. De prestatieovereenkomst met de provincie bleef echter in stand, dus de DLG kreeg er *de facto* nog een opdrachtgever bij. Door de betaalde opdracht kreeg het opdrachtgeverschap van de gemeente meer gestalte: de gemeente kreeg een jaar lang de beschikking over de

middelen gemoeid met de DLG-inzet en kon als opdrachtgever sturen op de inzet van DLG, eigen mensen of anderen. De ambtelijk opdrachtgever van de gemeente werd hierdoor als het ware tussen de provincie en de DLG of andere opdrachtnemers geschoven. Dit zorgde op korte termijn niet voor verheldering van de relaties: in feite was er een oude situatie en een nieuwe situatie die in de beleving van betrokkenen nog enige tijd naast elkaar bestonden, wat ruis veroorzaakte.


In de bestuurlijke lijn van GS naar de uitvoeringscommissies veranderde niets. Dit veroorzaakte twee nieuwe onduidelikheden:

- De provincie delegeert middelen naar de gemeente voor haar opdrachtgeverschap van de ambtelijke inzet, maar de provincie delegeert niet het bestuurlijke opdrachtgeverschap van de uitvoeringscommissies naar de gemeente.
- De ambtelijke opdrachtgever van de gemeente stuurde de DLG projectleider aan, maar diezelfde DLG-er stuurde in zijn rol als secretaris van de uitvoeringscommissie weer de gemeente aan als één van de uitvoerende partijen in de herinrichting.





De gemeente en voorzitter van de uitvoeringscommissies kwamen tot de conclusie dat om de eerste onduidelijkheid op te heffen ook de bestuurlijke aansturing zou moeten veranderen. GS zou een opdracht met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiële middelen moeten delegeren naar het College van B&W van Enschede die op zijn beurt een uitvoeringsopdracht zou moeten geven aan de uitvoeringscommissie(s). Hoewel de provincie de logica van het model onderschreef gaat zij tot nu toe niet mee in de bestuurlijke overdracht van het opdrachtgeverschap van de uitvoeringscommissies. De provincie wil de regie niet uit handen geven. Vooruitlopend op de overdracht kon de gemeente vast het projectleiderschap van de DLG overnemen voor de uitvoering van de herinrichtingen, zodat er een scheiding ontstond tussen secretariaat en uitvoering en de tweede onduidelijkheid werd weggenomen. De gemeente kon dit echter niet rondzetten en verloor ook haar motivatie omdat de bestuurlijke kant van het verhaal niet geregeld was.



In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties bij de andere projecten in het buitengebied van Enschede zijn geen veranderingen opgetreden. De provincie is opdrachtgever van het pMJP-programma en gemeente Enschede stuurt uitvoering aan.

Actieve sturing

Heldere opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties zijn een noodzakelijke voorwaarde voor actieve sturing op het tijdig behalen van prestaties, maar volstaan hiervoor niet. Vooral het betaald opdrachtgeverschap was voor de gemeente een stimulans om zich in de werkwijze van DLG te verdiepen en hierop te sturen. DLG moest een offerte opleveren voor de geplande werkzaamheden en hierin duidelijke prestaties benoemen. Omdat bovendien een besparing bereikt moest worden van 15% heeft de gemeente zich veel meer in detail bemoeit met de werkwijze van DLG dan de provincie vóór haar. Het offertetraject is de gemeente echter tegengevallen. De gemeente heeft geprobeerd projectmatig te sturen maar dit is niet op alle vlakken gelukt. Sommige werkzaamheden van DLG bleken een meer procesmatig dan projectmatig karakter hebben, waardoor ze zich moeilijk in concrete projectbeschrijvingen lieten vatten. Bovendien redeneerde DLG vooral vanuit haar bestaande werkwijze en rollen en zag geen mogelijkheden daar grote veranderingen in aan te brengen. De gemeente had verder weinig vergelijkingsmateriaal en kon dat niet creëren door bijvoorbeeld de klus openbaar aan te besteden. Ook de beperkte periode van twee maanden waarin de overdracht gestalte moest krijgen, speelde de betrokkenen parten. Wel kon de gemeente delen van de klus binnen de eigen organisatie

wegzetten en ook binnen door DLG getrokken modules sturen op de inzet van eigen mensen. Of dit geleid heeft tot actievere sturing op het tijdig behalen van prestaties is zeer de vraag. De DLG geeft aan niet wezenlijk anders te werken dan voorheen. Ook betrokkenen in de uitvoeringscommissies merken weinig van de verandering in het ambtelijk opdrachtgeverschap.

Binnen het gemeentelijk apparaat levert het offerteprocess, naast inzichten in de werkwijze van DLG, verschillende leerervaringen op. Om echt te kunnen sturen op het tijdig behalen van prestaties moet ook de aansturing van de grondverwerving bij de gemeente liggen, moet de gemeente de beschikking hebben over de uitvoeringsbudgetten van de herinrichting en bestuurlijke verantwoordelijk zijn. Eén jaar is bovendien te kort om de baten van een dergelijke verandering voldoende te kunnen benutten. Er zijn wel twijfels of de gemeente haar opdrachtgeversrol echt kan waarmaken met de huidige capaciteit en kennis. Bovendien vergt de beoogde projectmatige en zakelijke benadering volgens een betrokkene een cultuuromslag bij alle betrokken organisaties. Zolang er geen breed gedragen verandering komt in overtuigingen over en werkwijzen voor inrichting van het buitengebied kan de gemeente beter alleen gaan voor zogenaamde 'grote brokken' waarvoor zij de expertise

heeft, zoals de stadsrandprojecten. Hiervoor is opdrachtgeverschap van DLG niet noodzakelijk.

In de andere projecten in het buitengebied van Enschede zijn door de pilot geen veranderingen opgetreden in de wijze van sturing.

Concluderend kunnen we stellen dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties er tijdens de pilot niet helderder op geworden zijn. Dit leidde tot voorstellen om ook het bestuurlijk opdrachtgeverschap van de herinrichtingen te delegeren van provincie naar gemeente en de gemeente projectleider te maken van de herinrichtingen. Het eerste stuitte op bezwaren van de provincie, het tweede kreeg de gemeente niet rondgezet. De betaalde opdracht heeft vooral in de offertefase geleid tot actievere sturing op de inzet van DLG maar de sturing op prestaties kan nog worden versterkt door te investeren in overdracht van bevoegdheden, capaciteit en expertise en cultuurverandering bij de betrokken organisaties.



3.5 Draagvlak onder bewoners

Door een sterkere gemeentelijke regie zou ook het draagvlak voor de uitvoering onder bewoners moeten toenemen. Hier is gekeken naar een belangrijke voorwaarde voor dat draagvlak, namelijk, of bewoners door de pilot meer zicht hebben gekregen op de de programma's en projecten in het buitengebied en de effecten op hun leefomgeving.

Er is in het kader van deze evaluatie geen uitgebreid onderzoek uitgevoerd onder bewoners. Wel is onderzocht of de gemeente of andere partijen initiatieven hebben ondernomen om bewoners anders of beter te informeren over de programma's en projecten in het buitengebied dan voorheen. Dat is niet het geval. Op het versterken van de betrokkenheid van bewoners is niet ingezet in de pilot. De zichtbaarheid is wel vergroot door de uitvoeringsfase van de herinrichtingen. De commissievergaderingen zijn openbaar en de stukken zijn beschikbaar via de website van de gemeente. Ook hebben beide herinrichtingen inmiddels een eigen website. Herinrichtingsprocessen hebben verder vaste momenten om bewoners te informeren, er zijn wenszittingen en wettelijke inspraakmogelijkheden. Er zijn afspraken gemaakt om in Enschede-Noord eerder met het ruilplan naar buiten te komen. STAWEL ondersteunt en begeleidt

plattelandsontwikkelingsinitiatieven van boeren en andere particulieren. De geïnterviewde sleutelactoren schatten in dat direct belanghebbenden en bewoners van het buitengebied beter op de hoogte zijn dan stedelingen. Hierin is allemaal geen verandering opgetreden door de pilot.

In de stadsdeelcommissies zitten verder drie raadsleden die het buitengebied in hun pakket hebben. De raad is verder niet erg betrokken bij het buitengebied, de herinrichtingen staan alleen bij formele besluitvormingsmomenten zoals de vaststelling van de inrichtingsplannen op de agenda. Ook de pilot heeft weinig aandacht gekregen in de raad.

Concluderend kunnen we stellen dat aan een belangrijke voorwaarde voor meer draagvlak voor de uitvoering onder bewoners niet is voldaan in de pilot. Er zijn geen extra initiatieven ontplooid om bewoners meer of anders te informeren.

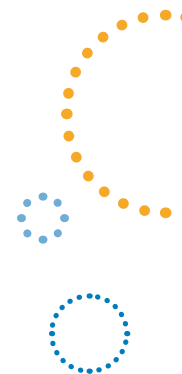
3.6 Versnelling van de uitvoering


Via en sterkere regie van de gemeente, meer samenhang en verbetering van de condities voor projectmatig werken zou de uitvoering kunnen worden versneld. Hier wordt de vraag beantwoord of de planning en uitvoering van projecten en uitvoeringsmodules is verkort als gevolg van de pilot.

Noch in de planning, noch in de uitvoering van projecten en uitvoeringsmodules is een aantoonbare versnelling opgetreden. In de stadsrandmodule was zelfs sprake van een lichte vertraging op omdat de gemeente het overnam, een geschikte projectleider moest vinden die zich vervolgens moest inwerken in de landinrichtingsmaterie. Ook de offer-tesprekingen tussen DLG en gemeente vroegen veel tijd die niet in het primaire proces gestoken kon worden. Het is opmerkelijk dat de meeste betrokken partijen, in tegenstelling tot de provincie, vrij sceptisch zijn over de haalbaarheid versnellingsdoelstelling. Andere factoren zijn volgens hen bepalender voor de voortgang van de herinrichting dan wie er aan het stuur zit. Genoemd worden: de tijdige beschikbaarheid van geld, capaciteit en instrumentarium, wettelijke procedures en enthousiasme bij de mensen die er aan werken. Ontwikkelingen als de veranderingen in het aankoopbeleid van grond, de recente opschorting van

grondaankopen en de gang van zaken rond het vliegveld hadden verder een negatieve invloed op de voortgang. Wel zijn betrokkenen het er over eens dat door een betere samenwerking en de kortere lijntjes binnen het gemeentelijk apparaat het risico op vertraging is verkleind. Zo worden potentiële conflicten tussen de projecten van de gemeente in het buitengebied en de herinrichting voorkomen door betere afstemming. Vergunningentrajecten volgend uit de herinrichting kunnen worden verkort door eerdere gemeentelijke betrokkenheid en meer onderlinge afstemming.

Uit koppeling tussen de herinrichtingen met andere pMJP-projecten is geen versnelling ontstaan: de gemeente wijt dit aan de beperkte ruimte die het UBS biedt, de provincie aan het feit dat de gemeente geen concrete kansen heeft gesignaleerd. Van koppeling van de herinrichting Noord aan de luchthavenontwikkeling wordt verder veel verwacht, vooral als daardoor grond beschikbaar komt dit ingezet kan worden voor de herinrichting. Maar de gesprekken hierover zijn nog maar net gestart en hebben dus nog geen versnelling opgeleverd.





Concluderend kunnen we stellen dat de planning en uitvoering van de herinrichtingen en andere projecten in het buitengebied van Enschede niet versneld zijn. Wel zijn risico's op vertraging voorkomen. Dit heeft niet zozeer te maken met de versterking van de gemeentelijke regie maar meer met de verbeterde afstemming tussen vooral de DLG en de gemeente.





4 SLOTSOM



4.1 Inleiding

Pilot Enschede is enerzijds een uniek experiment in een unieke setting. Er zijn weinig grote steden met zo'n groot buitengebied. En twee wettelijke herinrichtingen in een gemeente, waar vind je dat? Anderzijds is het ook een praktijkvoorbeeld van een bredere bestuurlijke trend. Andere gemeenten, provincies, waterschappen en maatschappelijke organisaties maar ook het rijk kunnen leren van de ervaringen die in Enschede zijn opgedaan met doorgaande decentralisatie. In dit hoofdstuk worden deze specifieke ervaringen daarom opgeschaald tot aandachtspunten voor doorgaande decentralisatie. Hiermee wordt de laatste onderzoeksvraag beantwoord:


Welke aanbevelingen kunnen we formuleren op basis van de resultaten, leerervaringen en slaag- en faalfactoren van pilot Enschede op voor processen van doorgaande decentralisatie?

In paragraaf 4.2 vatten we kort de belangrijkste resultaten en leerervaringen van de pilot samen. Vervolgens komen in 4.3 de belangrijkste overkoepelende slaag- en faalfactoren aan bod. Deze vormen de basis voor de formulering van aanbevelingen voor doorgaande decentralisatie.


4.2 Resultaten en leerervaringen

Pilot Enschede heeft beperkt bijgedragen aan versterking van de gemeentelijke regierol. In het gemeentelijke ambtelijk apparaat is een sterkere betrokkenheid bij en meer kennis ontstaan van het buitengebied en de daar lopende herinrichtingen. Verder zijn de samenwerkingsrelaties tussen gemeente en DLG aangehaald en rechtstreekse verbindingen op de werkvloer gelegd. De gemeente heeft echter niet genoeg geïnvesteerd in verdere versterking van de regierol, bijvoorbeeld door er meer menskracht voor vrij te maken. Ook heeft de pilot niet geleid tot duurzame overdracht van bevoegdheden van provincie naar gemeente. Wel is tijdelijk het opdrachtgeverschap van de DLG overgedragen aan de gemeente, maar dit wordt niet gecontinueerd. De provincie wil de regie over de voor haar belangrijke beleidsterreinen natuur, landschap en landbouw houden en heeft in de pilot en ervaringen met de betaalde opdracht geen argumenten gevonden om hiervan af te wijken. De gemeente is er achter gekomen dat de opdrachtgeversrol in de uitvoerings- en afrondingsfase van herinrichtingen voor haar weinig toegevoegde waarde heeft.

De samenhang in de uitvoering is toegenomen door de verbeterde samenwerking tussen vooral de DLG en de



gemeente. Op operationeel niveau worden procedures en werkzaamheden beter op elkaar afgestemd dan voorheen. Op tactisch niveau is echter nog geen integraal uitvoeringsprogramma voor het buitengebied ontwikkeld, waarin de verschillende initiatieven en projecten met elkaar worden verbonden en wat als basis kan dienen voor de gemeentelijke wens voor meerjarige programmafinanciering.



De projectmatige aanpak is enigszins versterkt door de betaalde opdracht van provincie aan gemeente voor de herinrichtingen. De gemeente heeft geprobeerd meer te sturen op het tijdig behalen van prestaties. Deze mogelijkheden werden echter beperkt door een gebrek aan bevoegdheden en middelen, de onbekendheid met en de aard van het landinrichtingswerk en de cultuur van de betrokken organisaties. Ook de opdrachtgever - opdrachtnemer relaties in de herinrichtingen zijn door de pilot en de betaalde opdracht niet verhelderd. In feite kwam er een opdrachtgever bij (de gemeente) terwijl de bestaande opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties grotendeels bleven bestaan (provincie-DLG, uitvoeringscommissie-DLG). De gemeente kwam hierdoor tot het inzicht dat er ook iets in de bestuurlijke aansturing van de uitvoeringscommissies moest veranderen. Zij stelde voor het opdrachtgeverschap van de uitvoeringscommissies te delegeren van GS naar B&W.

Er zijn geen aanwijzingen dat het draagvlak voor de herinrichtingen en andere projecten in het buitengebied van Enschede onder bewoners en lokale democratie is toegenomen door de pilot. Draagvlakontwikkeling begint met het vergroten van de bekendheid onder bewoners en raadsleden. Hierop zijn nauwelijks initiatieven ontplooid in pilotverband.

De versterkte regie, samenhang en projectmatige aanpak hebben nog niet geleid tot versnelling van de planning en uitvoering van de herinrichtingen en andere projecten in het buitengebied van Enschede. Betrokken partijen zijn er achter gekomen dat factoren als veranderingen in het aankoopbeleid van de provincie, wettelijke procedures en draagvlak bij grondeigenaren op korte termijn bepalender zijn voor het tempo van de herinrichtingen dan de veranderde werkwijze in de pilot. Bovendien is de gemeente voor meer ingrijpende veranderingen in de setting sterk afhankelijk van andere partijen. Wel zijn risico's op vertraging voorkomen door de verbeterde afstemming tussen gemeente en DLG.

4.3 Aanbevelingen

De ambities met pilot Enschede, samengevat met de woorden samenhangend, slagvaardig, soepel, sneller en slimmer, waren hoog. Afgezet tegen deze hoge ambities vallen de concrete resultaten misschien wat tegen. De pilot was echter ook een leerproces. Juist doordat de initiatiefnemers van de pilot hun nek uitstaken en anderen lieten meekijken, kunnen we leren van dit experiment met bestuurlijke vernieuwing. Hierbij is het belangrijk te kijken naar de verklarende factoren voor de bereikte resultaten. We beperken ons hier tot de slaag- en faalfactoren die ook voor andere overheden en maatschappelijke organisaties interessant zijn en vertalen die naar aanbevelingen.

Verwachtingen


De verwachtingen van de pilot bij de verschillende partijen liepen uiteen. Partijen respecteerden deze verschillen, maar er ontstond geen gemeenschappelijke verwachting. Ook werden de diverse verwachtingen vooraf slecht geoperationaliseerd: wat betekent nu 'in positie brengen' en wanneer spreken we van versnelling? Hierover bestonden verschillende opvattingen. Ook de combinatie van een leer- en een resultaatdoelstelling schiep verwarring. Was de pilot nu vooral een onderzoek naar wat er nodig was om concrete

versnellingsresultaten te boeken of moesten die resultaten al gedurende de pilotperiode worden geboekt? En hoe realistisch was dat laatste? Direct betrokkenen stelden bovendien verwachtingen bij gedurende de pilot: niet-direct betrokkenen werden in dat proces onvoldoende meegenomen waardoor teleurstelling met het resultaat in de hand werd gewerkt.

Aanbeveling 1: Stem verwachtingen vooraf af, operationaliseer ze en stel ze zonodig gezamenlijk bij.

Kunnen, willen en mogen

Decentralisatie is een vraagstuk van kunnen, willen en mogen. Bij kunnen gaat het om de vraag of de gemeente haar verantwoordelijkheid kan waarmaken; heeft ze hierdoor voldoende mensen, middelen en kennis? Bij mogen gaat het om de vraag of de gemeente door formele in informele instituties in staat is gesteld en gestimuleerd om te doen wat ze kan en wil. Krijgt ze voldoende ruimte en wordt ze niet overmatig op haar verantwoordelijkheid aangesproken? Bij willen gaat het om de vraag of de gemeente ook haar verantwoordelijkheid wil waarmaken: toont ze initiatief, leiderschap en is ze intrinsiek gemotiveerd? Tussen deze aspecten zit een sterk onderling verband, maar geen eenduidige causaliteit of hiërarchie. Alle drie zijn nodig voor een succesvolle decentralisatie (Schilder et al., 2008).



Er zijn sterke aanwijzingen dat kunnen, willen en mogen onvoldoende in balans waren in de pilot. Enschede heeft weliswaar een groot en professioneel ambtelijk apparaat, maar had moeite buiten de reeds betrokken buitengebied ambtenaren, de benodigde menskracht, kennis en kunde in te zetten voor de pilot. Hierdoor ontstonden er bij de provincie twijfels over het kunnen van de gemeente. Ook was er een gebrek aan eigenaarschap bij verschillende deelnemers wat de vraag oproep wie de pilot nu eigenlijk wilde. Aanvankelijk zagen gemeente, waterschap en DLG de pilot vooral als een experiment van de provincie. Sommige betrokkenen bij de gemeente vonden zelfs dat de provincie haar uitvoeringsproblemen over de schutting gooide. Dit leidde tot weinig vruchtbare discussies over wie de kosten van de pilot moest dragen. Tegen het eind van de pilot verbeterde dit overigens en ontstond er een sterker gevoel van eigenaarschap bij de betrokken partijen. De gemeente had tenslotte moeite met de ruimte die zij van de provincie kreeg om haar rol waar te maken (mogen). Ze zag meer bevoegdheden als voorwaarde voor het kunnen en willen.

Aanbeveling 2: Zorg voor balans tussen kunnen, willen en mogen.

Aanbeveling 3: Werk aan gedeeld eigenaarschap bij alle betrokken overheidslagen.

Bestuurlijke trekkerschap en draagvlak

Gezien de hoge ambities was het belangrijk de pilot bestuurlijk goed in te bedden. De oplossing werd gevonden in een bestuurlijke kopgroep, waarin de bestuurders van de betrokken organisaties zonedig knopen konden doorhakken. Ondanks deze constructie is de pilot vooral ambtelijk vormgegeven. De bestuurders ondersteunden de pilot maar gingen er niet zelf mee aan de haal. Het technisch-operationele karakter van de pilot, de moeizame aanloop en de bestuurswissel bij de gemeente speelden hierbij ongetwijfeld een rol. Bovendien schortte het aan verdere inbedding van de pilot in de betrokken organisaties. Hierdoor bleef de pilot vooral iets van een kleine groep enthousiaste ambtenaren.

Aanbeveling 4: Ontwikkel draagvlak op alle niveaus van de betrokken organisaties en organiseer voldoende bestuurlijke trekkracht.

Erkenning wederzijdse afhankelijkheid

De gemeente stak na de atelierfase veel energie in de discussie over het mogen en kwam met een voorstel voor overdracht van het bestuurlijk opdrachtgeverschap van de uitvoeringscommissies. De provincie zou dit opdrachtgeverschap moeten delegeren en daarmee een taak kwijtraken.

Dit voorstel lag gevoelig bij de provincie omdat het leek op 'bestuurlijk landje pik' en er onvoldoende aandacht was voor de vraag wat de gemeente met die bevoegdheid wilde en welke mogelijkheden zij zag om resultaten te boeken.

Aanbeveling 5: Voorkom strijd om de regie, erken wederzijdse afhankelijkheid en investeer in vertrouwen.


Afstemming doelen en middelen

Basisveronderstelling van de pilot was dat meer gemeentelijke regie zou bijdragen aan meer samenhang en draagvlak en versnelling van de uitvoering omdat de gemeente dichter op de uitvoeringspraktijk zit. Deze veronderstelling is te simpel gebleken. Voor het bereiken van deze doelen is meer nodig, dan het in positie brengen van één van de spelers. De aard van de problematiek is immers complex: er zijn uiteenlopende spelers die een rol spelen met verschillende opvattingen over het 'wat' en het 'hoe' en verschillende kennis. De pilot wijst uit dat er ook veranderingen nodig zijn in de relaties met andere partijen en in formele en informele instituties zoals wetten, regelingen, afspraken, gewoonten en overtuigingen. Een dergelijke 'herschikking van het institutionele arrangement' kost al gauw enkele jaren.

Aanbeveling 6: Overdracht van verantwoordelijkheden naar een lagere overheid is geen wondermiddel. Voor het bereiken van de doelen van decentralisatie zijn meestal ook veranderingen nodig in de relatie met andere partijen, wetten, regelingen, afspraken, gewoonten, werkwijzen en overtuigingen.

Balans verticale en horizontale sturing


De gemeente legde in de pilot veel nadruk op het versterken van de verticale sturing. Bij deze sturingsvorm is de sturingsrelatie hiërarchisch en eenzijdig bepaald: de overheid stelt de doelstellingen eenzijdig vast en probeert die te bereiken door het beïnvloeden van neven- of ondergeschikte actoren binnen of buiten de overheid. Bij horizontale sturing, daarentegen, plaatst de overheid zich in een gelijkwaardige positie ten opzicht van neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid. Ze probeert via samenwerking met andere overheden, belangenorganisaties, burgers etc. haar doelen te bereiken. Deze sturingsvorm komt bijvoorbeeld tot uiting in de uitvoeringscommissies van de herinrichtingen. De gemeente erkende het belang van goede samenwerking met grondeigenaren, maar wilde wel haar grip op deze commissies versterken en meer zelf bepalen. Door de nadruk op het versterken van de eigen regie kwam het aanhalen van de horizontale relatie met bijvoorbeeld



bewoners en maatschappelijke organisaties in de pilot minder uit de verf. Dichterbij in fysieke zin betekent dus niet automatisch dat burgers en maatschappelijke organisaties ook meer betrokken wordt.

Aanbeveling 7: Door de nadruk op verticale relaties in decentralisatie processen bestaat het gevaar dat horizontale relaties met burgers, private partijen en maatschappelijke organisaties onvoldoende worden benut. Investeer in en benut samenwerking met burgers, private partijen en maatschappelijke organisaties.

Kennis



Achtergrond van het overhevelen van taken naar de gemeente was dat de gemeente meer kennis van het buitengebied zou hebben dan de provincie. Gebleken is dat de kennis van de gemeente zich vooral concentreert op de stadsrand en de verbinding met stedelijke opgaven terwijl de kennis van het echte verkavelingswerk bij DLG en de uitvoeringscommissies zit. Maar ook de provinciale kennis over wet- en regelgeving kon niet worden gemist. Voor succesvolle decentralisatie is het belangrijk te erkennen dat er verschillende soorten kennis zijn, verspreid over verschillende organisaties. Dit maakt processen van kennisdelen noodzakelijk. Bovendien zullen zich steeds nieuwe vraagstukken

aandienen die vragen om kennisontwikkeling. Het was de bedoeling om in de monitorgroep de pilot op de voet te volgen en te reflecteren op concrete praktijkervaringen met de nieuwe werkwijze, om op basis hiervan voorstellen te kunnen doen voor bijsturing. Na de atelierfase in de pilot is de aandacht echter verschoven naar quick wins en de aansturing van DLG. Hiermee kwam het beoogde leerproces minder uit de verf en is het onvoldoende benut om voorstellen te doen voor tussentijdse bijsturing of het vervolg.

Aanbeveling 8: Organiseer doorgaande decentralisatie als proces van kennisdelen en kennisproductie.





LITERATUUR

Boogers, M. et al. (2008), **Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008.** Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008), **Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding.** Alterra-rapport 1691.

Edelenbos J. en A. van Buuren (2005), Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. In: **Bestuurskunde**, 14/6, pp. 2-12.

Eindrapportage pilot Enschede (2010).

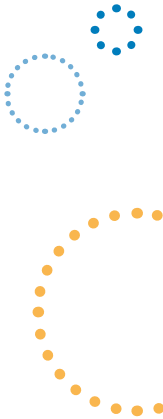
Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Ladders) (2008), **Ruimte, regie en rekenschap.**

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Commissie D'Hondt) (2008), **Vertrouwen en verantwoorden; voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht.**

Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Arnouts, R., Stuiver, M. en R.J. Fontein (2010), **Met vereende krachten. Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente.** Alterra-rapport 2073.

Schilder, A., Halff, A., Riezebos, K. en W. van Miltenburg (2008), **Decentralisatie in perspectief,** BMC.

Tussenrapportage Pilot Enschede ten behoeve van de Mid Term Review (2010).



BIJLAGE I GEÏNTERVIEWDEN

Dhr. Jelmer van der Zee

Dhr. Gerrit Meutstege

Mevr. Marianne Rauhé-Meijer

Dhr. Gerrit-Jan van der Veen

Dhr. Henk Kiewik

Dhr. Gert-Jan Takkenkamp

Dhr. Sander Uiterwijk

Dhr. Jan Henk Schutte

Dhr. Ben van Veenen

Dhr. Ester Aldenberg

Dhr. Herman Arentsen

Dhr. Henri Slijkhuis

Dhr. Boudewijn Rip

Dhr. Hans Koier

Dhr. Hans van Agteren

Mevr. Ina van Dijk

Dhr. Freddy Hulleman

Mevr. Alice Kuil

Dhr. Rolf Oldejans

Dhr. Wim van Egmond

Dhr. Rob Olde Riekerink

Gemeente Enschede, oud-wethouder

STAWEL

Gemeente Enschede, raadslid

Gemeente Enschede, raadslid

Uitvoeringscommissie Enschede-Noord, agrarisch lid

Uitvoeringscommissie Enschede-Noord, vertegenwoordiger landgoedeigenaren

Dienst Landelijk Gebied

Dienst Landelijk Gebied

Waterschap Regge & Dinkel

Provincie Overijssel

Provincie Overijssel

Provincie Overijssel

Gemeente Enschede

Gemeente Enschede

Gemeente Enschede, wethouder

Gemeente Enschede

Gemeente Enschede

Gemeente Enschede

Gemeente Enschede

Uitvoeringscommissie Enschede-Noord en Enschede-Zuid, voorzitter


Gemeente Enschede

BIJLAGE II AFKORTINGEN

BGO	Bestuurlijke Gebiedsoverleg
BO	Beleidsondersteunend Onderzoek
B&W	Burgemeester en Wethouders
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
pMJP	Provinciale meerjarenprogramma
UBS	Uitvoeringsbesluit Subsidie
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten



BIJLAGE III RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 
- 1 Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008), De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies**, Alterra-rapport 1688, Wageningen.
 - 2 Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008), Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord**, Alterra-rapport 1689, Wageningen.
 - 3 Kamphorst, D.A. (2008), Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1690, Wageningen.
 - 4 Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008), Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding**, Alterra-rapport 1691, Wageningen.
 - 5 Kruit, J. en H. Bleumink (2008), Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze**, Alterra-rapport 1779, Wageningen.
 - 6 Roza, P. en F.G. Boonstra (2009), Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal**, Alterra-rapport 1825, Wageningen.
 - 7 Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009), Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG**, Alterra-rapport 1969, Wageningen.
 - 8 Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt (2010), Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen**, Alterra-rapport 2056, Wageningen.
 - 9 Fontein, R.J. (2009), Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1973, Wageningen.
 - 10 Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Arnouts, R., Stuiver M. en R.J. Fontein (2010), Met vereende krachten; Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente**, Alterra-rapport 2073, Wageningen.
 - 11 Stuiver, M., Kamphorst, D., Borgstein, M., Van Mil, E. en R. Arnouts (2011), De praktijk en verankering van regionale kennisarrangementen, lessen uit Greenport Venlo, het Overijsselse Vechtdal, Enschede, Twente, Westerkwartier en de Veenkoloniën**, Alterra-rapport 2111, Wageningen.

12 Boonstra, F.G. en R.J. Fonteijn (2011), Tussen kunnen, willen en mogen. Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede,
Alterra-rapport 2125, Wageningen.



COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 2125.

In opdracht van het Ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het domein Natuur, Landschap en Platteland, thema gebiedsprocessen, gebiedsontwikkeling en plattelandontwikkeling (BO-11-004).

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Druk

Digigrafi, Veenendaal

© 2011, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

email info.alterra@wur.nl





Gemeente Enschede, Provincie Overijssel, Waterschap Regge en Dinkel en de Dienst Landelijk Gebied hebben gedurende ruim een jaar geëxperimenteerd met doorgaande decentralisatie van verantwoordelijkheden voor het landelijk gebied van de provincie naar de gemeente. Deze studie concludeert dat de gemeente en de Dienst Landelijk Gebied hierdoor meer zijn gaan samenwerken en dat de gemeentelijke regie over de beleidsuitvoering is versterkt. De tevens beoogde versnelling van de beleidsuitvoering is echter niet gerealiseerd. Hiervoor is meer nodig dan het in positie brengen van de gemeente.

