

DECISIO



**DE KOP
WERKT!**



Provincie Noord-Holland

Evaluatie samenwerking en governance De Kop Werkt!

Eindrapportage

Amsterdam, 5 juli 2021

TITEL

Evaluatie samenwerking en governance De Kop Werkt!
Eindrapportage

DATUM

5 juli 2021

STATUS RAPPORT

Definitief

OPDRACHTGEVER

Provincie Noord-Holland

PROJECTTEAM DECISIO

Jaap Broer
Daan van Gent
Suzanne Steegman

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 – 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie	1
1.3 Aanpak	2
1.4 Analyse kader	4
1.5 Leeswijzer	4
2. Achtergrond en opzet samenwerking	6
2.1 Achtergrond samenwerking	6
2.1.1 Aanloop samenwerking	6
2.1.2 Het Regionaal Ambitiedocument	7
2.1.3 Regionale Investeringsagenda De Kop Werkt!	9
2.1.4 Samenwerkingsovereenkomst (2017)	11
2.1.5 Doelstellingen van de samenwerking	13
2.2 Organisatiestructuur	14
2.2.1 Investeringsprogramma De Kop Werkt!	15
2.2.2 Rollen en taken	15
2.2.3 Netwerkanalyse programma De Kop Werkt! breder	18
2.2.4 Rollen en taken van enkele specifieke gremia	19
3. Uitkomsten gesprekken	21
3.1 Doelen en verwachtingen	21
3.2 Governance en samenwerkingsstructuur (organisatie)	23
3.3 Commitment, randvoorwaarden, zachte factoren	25
3.4 Resultaten en effectiviteit	28
4. Analyse	30
4.1 Doelen en afspraken	30
4.2 Commitment / randvoorwaarden / zachte factoren	31
4.3 Organisatie	32

4.4	Effectiviteit	34
5.	Conclusie en aanbevelingen	36
5.1	Conclusie	36
5.2	Aanbevelingen	37
Bijlage 1. Bronnen		40

Managementsamenvatting

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie van de governance en samenwerking in het programma De Kop Werkt! (DKW!). Decisio voerde deze evaluatie uit in opdracht van de provincie Noord-Holland in de eerste helft van 2021. Hoofdvraag van het onderzoek was of de governance (oftewel aan- of besturing) en samenwerkingsopzet beantwoordden aan de gestelde procesdoelen en of deze bijdroegen aan het bereiken van de inhoudelijke doelen van De Kop Werkt!.

In het kader van de evaluatie is met ruim dertig bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen gesproken en zijn project- en programmadocumenten bestudeerd. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie en het programmamanagement. De uitkomsten zijn daarnaast besproken met het regioteam, de gemeentesecretarissen en de stuurgroep.

De voornaamste uitkomst van de evaluatie is dat dankzij de samenwerking het vertrouwen, de dialoog en de synergie in de Kop van Noord-Holland zijn gegroeid en dat het een bruikbare structuur was om projecten in onder te brengen. De betrokkenheid, kwaliteiten en inzet van het programmamanagement, de bestuurders, het kernteam en de project- en programmaleiders zijn in grote mate bepalend voor de bereikte resultaten.

De governance droeg niet bij aan het procesdoel om projecten en procedures te versnellen. Capaciteitsgebrek, personele wisselingen, complexiteit van projecten en beperkte sturing op voortgang zorgen er voor dat 27 van de 38 projecten nog lopen of moeten worden opgestart en dat er sprake is van onderuitputting.

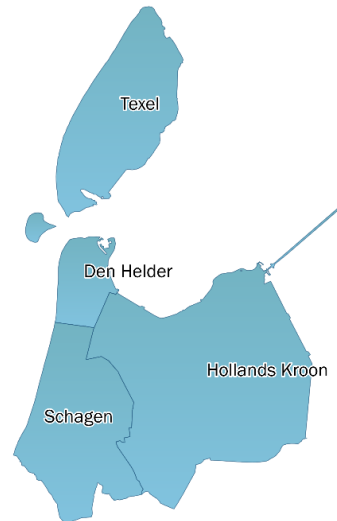
Naast sturing op voortgang is de samenhang tussen deelprogramma's, thema's en projecten een aandachtspunt. Meer samenhang zou de integraliteit en gebieds-gerichte benadering ten goede komen. Verder is er sprake van verschillende governancestructuren en komen bepaalde onderwerpen in verschillende gremia aan de orde, waardoor de overzichtelijkheid en efficiëntie minder zijn dan zou kunnen.

In lijn met deze uitkomsten richten de aanbevelingen voor een toekomstige samenwerking zich op 1) scherpere in procesdoelen, 2) vertaling hiervan in de juiste randvoorwaarden en een daarop passend organisatiemodel (met expliciet aandacht voor rollen, criteria en prikkels) en 3) het aanbrengen van voldoende samenhang om het programmatische karakter en daarmee de effectiviteit van een nieuwe samenwerking te versterken.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In het regionale stimuleringsprogramma De Kop Werkt! (DKW) werken zich sinds 2017 de provincie Noord-Holland en de vier gemeenten in de Kop van Noord-Holland samen bij de uitvoering van projecten op het gebied van economie, ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en leefbaarheid. Het centrale doel is *'het creëren van een optimaal klimaat om te wonen, werken, recreëren en voor bedrijven om zich in de Kop van Noord-Holland te vestigen'*. In april 2017 ondertekenden de gemeenten en provincie daartoe de *'Samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoering van het programma De Kop Werkt!'* (in het vervolg SOK).



Regio De Kop Werkt!

Het programma van De Kop Werkt! liep oorspronkelijk tot en met 2020. Een aantal projecten is echter nog in uitvoering of moeten nog worden opgestart. Om die reden is de samenwerking verlengd tot en met 2021. Daarbij hebben de betrokken gemeenten en de stuurgroep de wens uitgesproken ook na 2021 verder te willen met het programma en de samenwerking.

Tegen deze achtergrond besloot de stuurgroep De Kop Werkt! in het najaar van 2020 om de samenwerking en governance te evalueren. De stuurgroep heeft aan Decisio de opdracht te geven om deze evaluatie uit te voeren. Voorliggend document is de concept-eindrapportage van de evaluatie.

1.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie

Doelstelling

De evaluatie is een terugblik op de werking van de regionale samenwerking en aansturing (governance) in het huidige investeringsprogramma, met als doel daarvan te leren en vooruit te kijken. Praktische en uitvoerbare aanbevelingen kunnen dienen als bouwstenen voor een eventuele nieuwe samenwerkingsstructuur vanaf 2022.

Vraagstelling

In de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is de aansturing en governance binnen het uitvoeringsprogramma DKW! georganiseerd?
2. Waarom is gekozen voor deze vorm van samenwerking en governance? Welke verwachtingen had men van de eigen rol en die van de anderen? Welke procesdoelstellingen zijn daarbij geformuleerd? Ook in relatie tot het ingestoken proces?
3. Hoe heeft de samenwerking en governance uiteindelijk vorm gekregen, is eea uitgewerkt in concrete uitvoeringsplannen? Welke overlegstructuren zijn ontstaan en wat is daarin de verdeling van rollen-taken-verantwoordelijkheden van organisaties en personen?
4. Hoe heeft de samenwerking en governance bijgedragen aan of is deze hinderlijk geweest bij het behalen van de procesdoelen?
5. Wat is de effectiviteit van de samenwerking? Is het gelukt om samen projecten te realiseren binnen de huidige samenwerkingsvorm.
6. Welke lessen en wensen zijn er voor een toekomstige samenwerking?

1.3 Aanpak

In het kader van de evaluatie hebben de adviseurs van Decisio gesprekken gevoerd met ambtelijk betrokkenen van de provincie (in twee groepsgesprekken), de projectleiders en ambtelijk betrokkenen van de gemeenten (vier gesprekken), de vier gemeentesecretarissen en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord en met de leden van de stuurgroep DKW! (in de stuurgroep zijn per gemeente twee wethouders en is een gedeputeerde van de provincie vertegenwoordigd). Ook is met het kernteam en het regioteam gesproken over hun ervaringen. Daarnaast zijn programmaplannen, vergaderstukken, beleidsdocumenten e.d. bekeken. Ook is het onderzoek van de provincie Noord-Holland naar de samenwerkingsrelaties in de provincie Noord-Holland in de evaluatie betrokken.

Gespreksonderwerpen evaluatie samenwerking De Kop Werkt!

- Op welke doelen moet de samenwerking en governance in De Kop Werkt! zijn gericht in uw visie? Hoe beoordeelt u de opzet, de werkwijze en het functioneren van de samenwerking? Draagt dat bij aan het bereiken van deze doelen?
- Hoe heeft u de samenwerking tot dusverre ervaren? Wat ging goed, wat kon beter? Welke meerwaarde heeft de samenwerking in het algemeen, zowel voor uw gemeente als voor de regio als geheel?
- In hoeverre zorgt de opzet van de samenwerking ervoor dat regionale en lokale belangen ten opzichte van elkaar kunnen worden afgewogen?

- Hoe kijkt u naar uw eigen rol en welke verwachtingen heeft u van de partners? Zijn naar uw mening rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk en goed belegd? Zitten de juiste personen met het juiste mandaat aan tafel?
- Welke belangrijke resultaten zijn in de regio geboekt in de periode 2017 tot nu, wat was het belang van de samenwerking daarbij?
- Wat is de invloed van de coronamaatregelen op de samenwerking?
- Zijn de meer zachte factoren (ook wel 'het weefsel') op orde, dat wil zeggen is er vertrouwen, positieve energie en een open cultuur, zijn betrokkenen gemotiveerd, worden afspraken nagekomen?
- Houdt de samenwerking zich bezig met de juiste onderwerpen en komt de samenwerking goed tot uiting in (realisatie van) projecten? Is er sprake van de juiste balans in het aantal projecten per gemeente? Zowel binnen de SOK als in relatie tot andere gemeenschappelijke en lokale regelingen?
- Hoe kijkt u naar de regionale samenwerking in de komende periode, zowel wat betreft inhoudelijke focus en schaal als wat betreft organisatie, partners, rollen en verantwoordelijkheden? Wat zou u anders doen als u de mogelijkheid krijgt om een nieuwe governance vorm te geven vanaf 2021? Welke (andere) aanbevelingen heeft u voor een vervolg?

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter verificatie en aanvulling zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

De gesprekken vormden een voorname basis van het onderzoek, het gaat er immers om hoe bestuurders, beleidsadviseur en projectleiders de samenwerking en governance in de praktijk ervaren. We hebben de hoofduitkomsten van de gesprekken per onderzoeksvraag en criterium uit het analysekader (zie paragraaf hierna) in een schema gezet en daar de rode draden uit gedestilleerd. Deze rode draden zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Daarnaast is gebruik gemaakt van verschillende documenten om:

1. Een reconstructie van de oorspronkelijke ambities en doelstellingen van de samenwerking op te stellen (zo is gebruik gemaakt van het ambitiedocument en de SOK), dit is een belangrijk startpunt van de evaluatie en vormt de basis voor de analyse van welslagen en effectiviteit van de samenwerking.
2. Inzicht te krijgen in de uitwerking van voorgenomen beleid in plannen en de voortgang daarvan (gebruik is gemaakt van jaarprogramma's, projectplannen, bestuursopdrachten en voortgangsrapportages).
3. Inzicht te krijgen in de afspraken die zijn gemaakt en overleggen die zijn geweest in verschillende gremia (daarvoor is gebruik gemaakt van verslagen van de stuurgroep).

1.4 Analysekader

De evaluatie is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen. Met behulp van de criteria in het analysekader is hieraan verdieping gegeven door de samenwerking en governance te toetsen op gestelde doelen, randvoorwaarden en organisatie, zie schema 1.1. Het analysehoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van deze toetsing.

Schema 1.1 Analyse kader evaluatie samenwerking en governance DKW!

Onderwerp	Toetsingscriterium
Doelen en afspraken	- De ambities en procesdoelen van de samenwerking zijn 'SMART' en worden gedragen - Het afsprakenkader en de governance- en samenwerkingsstructuur zijn helder
Commitment, randvoorwaarden, 'zachte factoren'	- Er is voldoende commitment en urgentie voor de betrokken partijen om samen te werken - Afspraken worden nagekomen, iedereen 'pakt' zijn rol, partijen houden elkaar daar ook aan - De randvoorwaarden (mensen, middelen, kennis) zijn op orde - Communicatie tussen de partijen is helder - Partijen hebben voldoende sturingsmogelijkheden - Er is bij en tussen de partijen voldoende vertrouwen, 'drive' en positieve energie
Organisatie	- De juiste organisaties en personen zitten op de juiste plekken aan tafel - Bestuurders worden van goede informatie voorzien om besluiten op te nemen - Het mandaat voor beslissingen ligt op de juiste plek in de organisatie - De verschillende overlegmomenten worden op logische momenten in de tijd gepland

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond (reconstructie van het ontstaan van de samenwerking) en opzet van de samenwerkingsstructuur. In hoofdstuk 3 zijn de uitkomsten van de verschillende gesprekken opgenomen. Daarbij wordt ingegaan op de resultaten en meerwaarde van de regionale samenwerking en op de knelpunten en kansen die betrokken partijen ervaren, zowel inhoudelijk als wat betreft organisatie, rollen, verwachtingen, uitvoering en structuur. In hoofdstuk 4

wordt een koppeling gelegd tussen de resultaten van de samenwerking en de beoogde ambities en doelstellingen. Dat gebeurt aan de hand van de onderzoeksvragen en het analysekader. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen voor de toekomstige samenwerking in de Kop opgenomen.

2. Achtergrond en opzet samenwerking

Dit hoofdstuk gaat in op de achtergrond en aanleiding van de samenwerking in het Uitvoeringsprogramma DKW!. De basis hiervan vormen de beleids-, visie- en ambitiedocumenten en de bestuursopdrachten van DKW!. Daarnaast is de opgezette organisatiestructuur van het programma DKW! beschreven, met een beknopte analyse van de bredere samenwerkingsstructuur in De Kop Werkt!.

2.1 Achtergrond samenwerking

2.1.1 Aanloop samenwerking

In de *Samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoering van het programma De Kop Werkt!* (2016) staat dat de rapporten *Krimp of niet*, (Deetman / Mans, 2010), *De Kop op de kaart* (Leemhuis/Dwarshuis, jaartal onbekend) en *Ruimte voor Vraag, Vraag naar Ruimte* (Stuurgroep De Kop Werkt!, 2013) aanleiding waren voor “partijen om samen te werken aan het versterken van het ruimtelijk-economisch klimaat van de Kop van Noord-Holland”.

De aanleiding voor de rapporten *Krimp of niet* en *De Kop op de kaart* uit 2010 zijn “de negatieve demografische ontwikkelingen in Den Helder en de omliggende regio”. Onderzocht moest worden waar de dreigende bevolkingskrimp en afname van werkgelegenheid door veroorzaakt werden en wat daaraan gedaan kon worden. Het rapport *Krimp of niet* richt zich op de gemeente Den Helder en de potenties van de haven van Den Helder. Geconstateerd wordt dat doorgaan op de huidige weg ervoor zou zorgen dat de leefbaarheid in de regio verder onder druk komt te staan. Inzet op de economische potenties van de regio was nodig om in samenhang en daarmee de leefbaarheid in de regio op peil te houden, of mogelijk zelfs een stijging van de bevolkingsomvang te realiseren.

Uit de gesprekken in het kader van deze evaluatie komt naar voren dat het de regio in de jaren na publicatie van deze onderzoeken niet is gelukt om samen te werken om de richting van krimp om te buigen of om het eens te worden over een strategie om met krimp om te gaan. De provincie Noord-Holland deed toen in samenwerking met de gemeenten uit de Kop met het rapport *Ruimte voor Vraag, Vraag naar Ruimte* een ‘handreiking aan de regio’. Na oplevering van dit rapport is de uitdaging bij de regio neergelegd om samen te werken.

Deze context is in de studie *Verkenning samenwerkingsrelaties* (provincie Noord-Holland, 2020)¹ als volgt beschreven: *“De samenwerking tussen de gemeenten kwam wat moeizaam tot stand. De gemeenten geven aan dat de bijdrage van de provincie van € 15 miljoen nodig was als stok achter de deur om daadwerkelijk de stap naar samenwerking te zetten. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zijn een aantal bestuurders een sleutelrol gaan spelen, waardoor de samenwerking op projectniveau tot stand kwam. De gemeenten hebben vervolgens bij de provincie aangeklopt om te helpen om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen en om als volwaardige partner mee te doen in de uitvoering van het programma.”*

Vervolgens zijn in het voorjaar van 2015 verschillende studies gedaan om een beeld te schetsen hoe de regio De Kop er op dat moment voor stond op het gebied van demografie en economie in algemene zin en op bepaalde thema's (zoals landbouw, toerisme, energietransitie, klimaat en veiligheid) in meer specifieke zin². De conclusies uit deze onderzoeken en uit het rapport *'Ruimte voor Vraag, Vraag naar Ruimte'* kregen een plek in het *'Regionaal Ambitiedocument Kop van Noord-Holland'* (december 2015). De verschillende betrokken partijen spreken in dat document uit van de Kop een *'vitale regio te [willen] maken waar de economie bloeit, interessante woonlocaties te vinden zijn en de leefomgeving van hoge kwaliteit is'*.

2.1.2 Het Regionaal Ambitiedocument

Het *Regionaal Ambitiedocument* bevat de regionaal-ruimtelijke ambities waarmee gemeenten en provincie *“makkelijker aan kunnen geven welk type ontwikkelingen ze op welk type plekken wenselijk vinden”*. Het document heeft een gezamenlijk toekomstbeeld, zodat de regio beter kan *“inspelen op ontwikkelingen initiatieven van derden en hier ruimte aan [kan] geven”*. Het doel van de gezamenlijke aanpak is *'versnelling van ontwikkelingen en procedures en het creëren van draagvlak en enthousiasme'*. Over de samenwerking in de regio zegt het Regionaal Ambitiedocument vervolgens dat dit moet leiden tot *'het prioriteren van ontwikkelingen, tot het benoemen van strategische projecten en daarmee tot meer focus (capaciteit, geld en tijd) en meer synergie tussen projecten en partijen'*. Die

¹ In deze studie is onderzocht de sector Onderzoek en Informatie van de provincie Noord-Holland een aantal samenwerkingsrelaties met als doel 'een bijdrage te leveren aan de verdere professionalisering van de provinciale organisatie'. De Kop Werkt! was een van de casussen, er is met diverse betrokkenen bij het programma gesproken, als basis voor een aantal conclusies over de samenwerkingsrelatie van de provincie met DKW!.

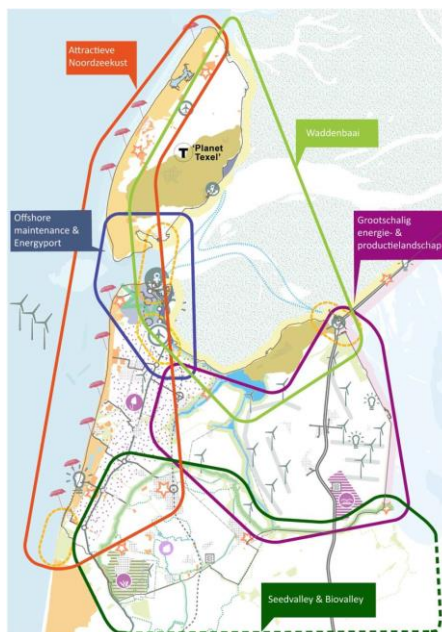
² Onder meer een economische foto, transitieatlas en transformatiemonitor.

ontwikkelingen, strategische projecten en synergie zijn vertaald in een regionale uitvoeringsagenda en investeringsprogramma.

Het *Regionaal Ambitiedocument* bevat per 'frame' een toekomstbeeld "op basis van (bestaande of nieuwe) kansrijke ruimtelijke ontwikkelmogelijkheden en (lopende) projecten". Een frame is een samenhangend gebied in de regio, waar ook sprake is van samenhangende uitdagingen of ambities. Zes frames hebben een plek in het *Ambitiedocument* (zie ook figuur 2.1):

- Attractieve Noordzeekust
- Offshore maintenance & Energyport
- Waddenbaai
- Grootschalig energie- en productielandschap
- Seed Valley & Biovalley
- Algemene regionale opgaven

Figuur 1.1 Vijf frames op kaart. Bron: *Regionaal Ambitiedocument* (2015)



In de frames wordt een mogelijk toekomstbeeld voor 2040 geschetst, met bijpassende ambities per frame. Dat geeft inzicht in de opgaven en acties die in het "hier en nu" aangepakt moeten worden om "bij te dragen aan de realisatie van het geschetste toekomstbeeld". De frames dekken de hele Kop van Noord-Holland af, waarmee voor alle gebieden in de Kop een toekomstbeeld is geschetst.

Het toekomstbeeld en de ambities zijn uiteraard sterk inhoudelijk, waarbij ook diverse concrete locaties worden genoemd waar de regio graag iets wil bereiken. De opgaven zijn vervolgens weer meer integraal en regionaal ingestoken, zoals 'integrale ontwikkeling attractieve Noordzeekust'. Per opgave volgen puntsgewijs enkele acties die regionaal opgepakt moeten worden en bijdragen aan het doel om de leefbaarheid en economie in de Kop te versterken. Het kan gaan om het opstellen van een strategie of beleid voor een bepaalde opgave, over het uitvoeren van onderzoek naar een bepaald thema of over het treffen / uitvoeren van meer concrete projecten, zoals het "investeren in evenementen met een bovenregionale / regionale uitstraling" onder de opgave destinationmarketing.

2.1.3 Regionale Investeringsagenda De Kop Werkt!

De verschillende acties uit het regionale ambitiedocument zijn eerst in een regionale investeringsagenda vertaald en daarna in een regionaal investeringsprogramma. Voor het regionale investeringsprogramma is door de gemeenteraden van de vier gemeenten in de Kop 15 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de periode 2017-2020 (naar rato van het aantal inwoners per gemeente). Daar is een provinciale cofinanciering van 15 miljoen euro aan gekoppeld. Voor het regionale investeringsprogramma was dus in totaal 30 miljoen euro beschikbaar. Op basis van dat gegeven zijn projecten uit de investeringsagenda geselecteerd. Daarmee is prioritering (focus) gegeven aan de te financieren regionale opgaven.

Doordat de plannen voor het Wieringerrandmeer in 2010 niet doorgingen was het hiervoor gereserveerde geld snel beschikbaar. Vanuit die gedachte heeft de provincie Noord-Holland met de gemeenten afgesproken dat wanneer de gemeenten gezamenlijk 15 miljoen euro beschikbaar zouden stellen voor regionale samenwerking, de provincie een cofinanciering van 15 miljoen euro zou verstrekken. Dat is gelukt, waarmee in totaal 30 miljoen euro beschikbaar kwam voor het investeringsprogramma en uitvoering van projecten uit de investeringsagenda De Kop Werkt!.

Het regionale investeringsprogramma DKW! bestaat uit een investeringsoverzicht van 37 projecten en 3 bestuursopdrachten. De projecten komen voort uit, en vallen onder de 6 frames in het *Regionaal Ambitiedocument*. Dat geldt ook voor de drie bestuursopdrachten (Arbeidsmarkt en onderwijs, Destinatiemarketing en Havens). De drie bestuursopdrachten bestaan weer uit diverse individuele projecten. Het gaat om 5 projecten onder de bestuursopdracht Havens, 7 onder Arbeidsmarkt en onderwijs en 1 project onder Destinatiemarketing.

Bestuursopdrachten (2015)

De volgende vier bestuursopdrachten zijn onderdeel van de regionale samenwerking in De Kop Werkt.

- *Havensontwikkeling*: elkaar versterkende gebiedsontwikkelingen op de in het gebied van de vier gemeenten aanwezige havens en de luchthaven en daaraan verbonden bedrijfsterreinen en infrastructuur;
- *Aansluiting arbeidsmarkt en onderwijs*: een betere balans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en een verbeterde dialoog tussen arbeidsmarkt en het onderwijsveld om die balans te verbeteren;
- *Destinatiemarketing*: een verbeterde vindbaarheid van de regio als toeristische trekpleister om zo het aantal toeristische bezoeken te verhogen;

- *Regionaal ambitiedocument Kop van Noord-Holland*: de regionale ambities en opgaven en de daaraan gekoppelde acties.

Opvallend is dat het *Regionaal ambitiedocument* zelf ook als een bestuursopdracht wordt gezien, terwijl de overige drie bestuursopdrachten nadrukkelijk de link moeten leggen met de ambities en opgaven uit het *Regionaal ambitiedocument* zelf, dat je toch kunt lezen als een overkoepelend stuk. Wel staan in het *Regionaal ambitiedocument* ook nog enkele losse opgaven / projecten die ook op de investeringslijst staan.

Per project en bestuursopdracht is in het investeringsoverzicht het gevraagde budget, is een korte projectomschrijving en toelichting op het investeringsbedrag opgenomen. Ook is per project en bestuursopdracht de relatie met het regionaal ambitiedocument gegeven. Daarbij wordt met name de link gelegd met de geïdentificeerde opgaven.

Verder valt op dat elk van de bestuursopdrachten zijn eigen governancestructuur en verbinding met DKW! heeft:

In de Bestuursopdracht Aansluiting Arbeidsmarkt en onderwijs staat:

“Er is een bestuurlijk platform ingericht, waarin onderwijs en ondernemers zijn vertegenwoordigd en waarin daarnaast portefeuillehouders Sociaal Domein (SD) en Economische Zaken (EZ) zitting hebben; het bestuurlijk overleg kernpartners. (...) De wethouders EZ die zitting hebben in het bestuurlijk overleg kernpartners vormen de schakel naar de Stuurgroep De Kop Werkt. Zij zorgen voor afstemming tussen de twee gremia. Hierdoor is de inhoudelijke samenhang tussen het programma Aansluiting Onderwijs Arbeidsmarkt en de bestuursopdrachten van De Kop Werkt geborgd. (...) Als ambtelijk opdrachtgever en adviseur van het bestuurlijk overleg kernpartners fungeert het managementoverleg (MO) SD, aangevuld met de programmamanager (PM) van De Kop Werkt. De leden van het MO vertegenwoordigen ieder hun eigen gemeente op zowel sociaal als economisch terrein.”

Uit de Bestuursopdracht Destinatiemarketing:

“Na vaststelling van het definitieve profiel en de daaraan gekoppelde acties door de stuurgroep De Kop Werkt! heeft de projectgroep aan de opdracht voldaan en beëindigt daarmee zijn werkzaamheden. Projectorganisatie: In de Kop werken wij bij diverse toeristische projecten samen in een werkgroep. Deze groep heeft geen officiële status maar het is wenselijk deze mensen ook voor deze BO in te zetten vanwege de al aanwezige kennis.”

De Bestuursopdracht Havensontwikkeling:

Geeft aan dat ieder (deel)project dat onder de bestuursopdracht valt zijn eigen overlegstructuur kent en dat die is ingericht door de Port of Den Helder of Den Helder Airport. Wel is een bestuurlijke klankbordgroep ingericht waarin rijksdiensten, provincie en het hoogheemraadschap zijn vertegenwoordigd onder roulerend voorzitterschap van wethouders uit de regio. Daarnaast wordt op regelmatige basis afgestemd met het bedrijfsleven via de Port of Den Helder en Den Helder Airport.

Projectformats

De verschillende projecten zijn verder uitgewerkt aan de hand van projectformats die specifiek voor het investeringsprogramma DKW! zijn gemaakt. De formats bevatten de volgende informatie:

- Een meer uitgebreide projectomschrijving (met de mogelijkheid projectplannen als extra bijlage toe te voegen).
- Beschrijving van het doel van het project.
- Beoogde resultaat van het project.
- Nadere toelichting op de relatie met het regionaal ambitiedocument
- Het benodigde budget per deelproject en per jaar.
- Projectfasering (eventueel per deelgebied).
- Beslismomenten.
- Beschrijving van projectbeheersing op de elementen tijd, capaciteit, financiën, kwaliteit, projectorganisatie, informatie, burger-/overheidsparticipatie, communicatie, risico's en raakvlakken.

Voor de bestuursopdrachten zijn dezelfde formats uitgewerkt. Onder de bestuursopdrachten vallen meerdere projecten waarvoor in zijn geheel de organisatie- en overlegstructuur is uitgewerkt.

2.1.4 Samenwerkingsovereenkomst (2017)

In navolging op het uitwerken van de bestuursopdrachten Regionaal Ambitiedocument, Havensontwikkeling, Aansluiting arbeidsmarkt en onderwijs en Destinatiemarketing en de toezegging van de vier gemeenten en de provincie om gezamenlijk 30 miljoen euro te reserveren voor het uitvoeren van de projecten die terugkomen in het investeringsprogramma DKW! is de 'Samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoering van het programma De Kop Werkt!' opgesteld voor de periode 2017-2020.

Figuur 2.2 Deelnemende partijen aan de samenwerkingsovereenkomst van DKW!



De Samenwerkingsovereenkomst (SOK) herhaalt het centrale doel en accent van de regionale samenwerking. Het gaat om *“het creëren van een optimaal klimaat om te wonen, werken, recreëren en voor bedrijven om zich in de Kop van Noord-Holland te vestigen. Het accent van de regionale samenwerking ligt primair op het gebied van economie, ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en leefbaarheid”*. De samenwerking is gebaseerd op de vier bestuursopdrachten. In de SOK wordt afgesproken de projecten die op de investeringslijst staan voor gezamenlijke rekening uit te voeren. Ten aanzien van de uitvoering van de projecten wordt het volgende over de organisatie en verantwoordelijkheid vermeld (artikel 1.4): *“De partij die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een project draagt zorg voor de afstemming met de bevoegde gezagen, het verkrijgen van de benodigde vergunningen, voor de eventuele aanbesteding en voor de opdrachtverlening”*.

Ook wordt in artikel 1.2 gesteld dat *“deze overeenkomst [...] besluitvorming door de bevoegde gezagen en bevoegdhedenverdeling tussen de betrokken portefeuillehouders ten aanzien van de voorbereiding en realisatie van de projecten onverlet”* laat.

Uit deze twee passages is op te maken dat de partij (of partijen) die projecten uitvoeren hun eigen verantwoordelijkheid hebben om de projecten uit te voeren en zorg te dragen voor te doorlopen procedures (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningen). In artikel 3.11 staat verder dat de projectverantwoordelijke partijen tweemaal per jaar verantwoording afleggen aan de stuurgroep over *“de voortgang van voorbereiding en uitvoering van de projecten”*. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op de rol- en taakverdeling van de verschillende gremia in de samenwerking (organisatiestructuur).

Verlenging samenwerkingsovereenkomst in 2020

In juni 2020 besloot de Stuurgroep tot verlenging van de samenwerkingsovereenkomst met de duur van een jaar. Reden was dat nog niet alle projecten zijn afgerond of opgestart. Begin 2020 waren 11 projecten afgerond en was in totaal 11,6 miljoen van het totaal beschikbare budget van 30 miljoen euro besteed. 27 projecten liepen nog of moesten nog worden opgestart (het betrof ook een aantal nieuwe projecten die later zijn toegevoegd aan de projectenlijst, ter vervanging van andere projecten). Gezien de omvang in aantal projecten en het nog beschikbare budget is besloten tot verlenging van de samenwerking in DKW!. Het verlengingsbesluit is in de colleges van alle gemeenten en in Gedeputeerde Staten besproken en unaniem genomen.

2.1.5 Doelstellingen van de samenwerking

Tot slot van de reconstructie van de samenwerking beschrijven we in deze paragraaf de doelen van de samenwerking en governance, zowel inhoudelijk als procesmatig, dit in aansluiting op de vraag die hierover in het analysekader is opgenomen onder het thema 'doelen'.

De SOK beschrijft de feitelijke afspraken over onder manier waarop de samenwerking wordt georganiseerd, hoe en aan wie verantwoording over de projecten wordt afgelegd en hoe de rekening wordt verdeeld tussen de verschillende betrokken organisaties. Bij het opstellen van de SOK is een andere, bestaande overeenkomst als voorbeeld gehanteerd en is gebruik gemaakt van de deskundigheid bij de provincie. In de SOK worden geen specifieke procesdoelen uitgewerkt of doelstellingen geformuleerd voor de samenwerking, organisatiestructuur of governance zelf.

Het Regionaal Ambitiedocument benoemt de doelstellingen voor de samenwerking wel concreter. Eerst wordt in het document ingegaan op de urgentie voor de samenwerking: *“vooruitkijken en samenwerken op regionale schaal is noodzakelijk om in te kunnen spelen op de transities op het gebied van energie en klimaat en op ontwikkelingen binnen de economische clusters”*. Ook wordt gesteld dat de stuurgroep pleit voor regionale samenwerking *“zodat gemeenten kansen gezamenlijk optimaal kunnen verzilveren”*. Dit geeft aan dat samenwerking tussen de gemeenten op zich als doelstelling van De Kop Werkt! is te zien. Voor de evaluatie van de samenwerking gaan we wel een stap verder en zoeken we naar de operationalisering van de doelstellingen die in de samenwerking zijn geformuleerd. Die vinden we deels het kopje 'Doelstelling ambitiedocument', waar over het doel van de gezamenlijke aanpak wordt vermeld dat deze *“moet leiden tot versnelling van ontwikkelingen en procedures en het creëren van draagvlak en enthousiasme”*.

De samenwerking leidt tot het prioriteren van ontwikkelingen, tot het benoemen van strategische projecten en daarmee tot meer focus (capaciteit, geld en tijd) en meer synergie tussen projecten en partijen". Het document geeft vervolgens direct daarna aan dat deze doelstellingen zijn vertaald in "een nieuwe regionale uitvoeringsagenda en investeringsprogramma". Daarmee zijn de doelstellingen gedeeltelijk al behaald door de concrete uitwerking van het regionaal ambitiedocument in een uitvoeringsagenda en een investeringsprogramma.

Het investeringsprogramma zelf, in voorliggende evaluatie ligt daar de focus op, kent geen expliciete doelstellingen op het gebied van samenwerking en governance. Deze zouden mogelijk wel te vinden zijn in de bestuursopdrachten en projectformats. Echter, ook daar worden vooral programma- en projectdoelstellingen op inhoud benoemd en geen concrete doelstellingen op het gebied van samenwerking en governance. Wel zijn door verschillende projecten in de formats stappenplannen opgenomen met tussentijdse mijlpalen, doelstellingen en beslistmomenten. Deze zijn te lezen als procesdoelen om het eindresultaat van projecten te behalen.

Wij hebben in totaal 5 projectformats ingezien (in totaal zijn oorspronkelijk 37 projecten voorgedragen op de projectenlijst), in elk van deze formats is een aantal processtappen SMART geformuleerd. Dat wil zeggen dat verschillende stappen of fases in de tijd zijn uitgezet, met daarbij de beslistmomenten. Bij een aantal projecten is dit wel abstract gedaan, zo worden in het projectformat 'Uitvoeringsstrategie Haven Oude Zeug' de beslistmomenten aan de hand van fases uitgewerkt (initiatiefase, definitiefase, voorbereidingsfase), maar wordt beperkt duidelijk wat in die fases precies gebeurt. Bij elke fase wordt aangegeven welk gremium een beslissing neemt: publiek of privaat, onduidelijk is welke partijen dat precies zijn. Bij de toelichting staat dat een go/ no go beslissing wordt genomen, maar waarover wordt niet duidelijk.

2.2 Organisatiestructuur

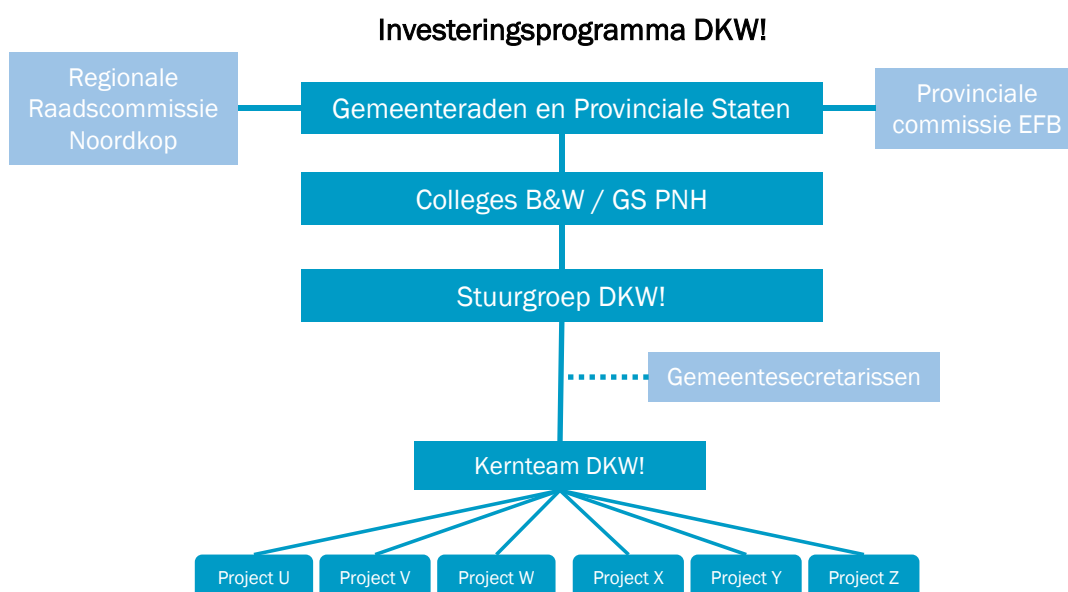
In de verschillende stukken is geen eenduidige organisatiestructuur uitgewerkt. In de Samenwerkingsovereenkomst wordt wel de samenstelling en rol van de stuurgroep toegelicht. Ook is de relatie met, en rol van de vier colleges, Gedeputeerde Staten en de vier gemeenteraden en Provinciale Staten toegelicht. Niet uitgewerkt is hoe het investeringsprogramma ambtelijk is georganiseerd in bijvoorbeeld kernteam, regioteam en werk/projectgroepen. Wel wordt duidelijk dat de partijen die betrokken zijn bij uitvoering van de projecten tweemaal per jaar aan de stuurgroep verantwoording moeten afleggen.

Om de organisatiestructuur van het investeringsprogramma DKW! te duiden is een netwerkanalyse uitgewerkt (zie 2.2.1) met daarbij een beschrijving van de rollen en taken van de verschillende betrokken gremia (zie 2.2.2). Deze analyse is tot stand gekomen na gesprekken met de verschillende betrokkenen. Uit die gesprekken blijkt dat er naast de organisatiestructuur van het investeringsprogramma ook een bredere organisatiestructuur is binnen het programma De Kop Werkt! die raakvlakken hebben met de projecten die uitgevoerd worden onder de vlag van het investeringsprogramma. Deze aanvullende netwerkanalyse is in paragraaf 2.2.3 opgenomen, met beschrijving van rollen en taken van enkele specifieke gremia in paragraaf 2.2.4.

2.2.1 Investeringsprogramma De Kop Werkt!

Netwerkanalyse

Onderstaand schema geeft de structuur weer van het Investeringsprogramma De Kop Werkt!.



2.2.2 Rollen en taken

Stuurgroep

De rol en invulling van de stuurgroep wordt in de SOK als volgt beschreven. De stuurgroep van het Investeringsprogramma DKW! bestaat uit een of maximaal twee bestuurlijk vertegenwoordigers van iedere gemeente en van de provincie. De stuurgroep komt onder roulerend voorzitterschap minimaal twee keer per jaar bijeen en heeft als voornaamste rol om toe te zien op de uitvoering van de

projecten uit het investeringsprogramma. Ook de bestuurlijke coördinatie en afstemming omtrent de vier bestuursopdrachten gebeurt in de stuurgroep.

Daarnaast stelt de stuurgroep jaarlijks (of indien nodig maximaal twee keer per jaar) een jaarprogramma op '*van de uitvoerbare projecten*'. In het jaarprogramma wordt per project de doelstelling van het project herhaald en wordt beschreven wat de voortgang en werkzaamheden binnen het project zijn. Daarbij wordt het doel beschreven wat betreft voortgang en werkzaamheden in het daarop volgende jaar.

Colleges, GS, gemeenteraden en PS

Het jaarprogramma wordt ter advisering voorgelegd aan de vier colleges van B&W en aan GS, zo blijkt uit artikel 3.6. De gemeenteraden en de provinciale commissie EFB (die Provinciale Staten in deze vertegenwoordigd) wordt 'de mogelijkheid geboden om wensen en bedenkingen in te dienen'.

De *Regionale Raadscommissie Noordkop* heeft een adviserende rol. In de regionale raadscommissie zitten namens de vier gemeenten vertegenwoordigers van de vier gemeenteraden. De regionale raadscommissie fungeert als een adviesorgaan van de individuele gemeenteraden over onderwerpen die betrekking hebben op de samenwerking in de Kop van Noord-Holland, ook breder dan het programma DKW!.

Uit de SOK blijkt verder dat de stuurgroep door de betrokken partijen gemachtigd is om te beslissen over afwijkingen in ramingen van projecten, over eventuele wijzigingen in uit te voeren activiteiten en de planning hiervan en over een eventuele vervanging van een project dat oorspronkelijk in het Investeringsprogramma was opgenomen. Daarbij worden wel de '*bevoegdheden van de raden in acht genomen*' staat niet beschreven in de SO. Ook wordt Provinciale Staten hier niet genoemd. Daarbij wordt bovendien aangegeven dat als het om '*politiek gevoelige wijzigingen en wijzigingen groter dan € 500.000,-*' gaat dat de adviesprocedure uit artikel 3.6 wordt doorlopen.

De rol van de verschillende colleges en GS is dus adviserend van aard, aangezien de Stuurgroep DKW! is gemachtigd om te beslissen over wijzigingen die zich in projecten voordoen. Bij politiek gevoelige wijzigingen en wijzigingen groter dan € 500.000 euro geldt ook dat de colleges en GS enkel 'de mogelijkheid [wordt] geboden om wensen en bedenkingen in te dienen'.

Gemeentesecretarissen

Een van de vier gemeentesecretarissen treedt op als ambtelijk opdrachtgever voor het uitvoeren van het Investeringsprogramma DKW!. Daarbij overleggen de gemeentesecretarissen uit de vier gemeenten in een eigen overlegstructuur ook

onderling op regelmatige basis. In die overleggen is het Investeringsprogramma DKW! een van de onderwerpen. Daar wordt vooral de aanhechting tussen ambtelijke werkzaamheden en bestuur (college en raad) besproken, ook gaat het over de manier waarop de werkzaamheden intern binnen de gemeenten in relatie tot het investeringsprogramma DKW! georganiseerd worden.

Kernteam

Het kernteam DKW! fungeert als dagelijks uitvoeringsteam om de projecten uit het Investeringsprogramma in goede banen te leiden. De rol van het kernteam is niet expliciet uitgewerkt of vastgelegd in de SOK, in het Regionaal Ambitiedocument of in het Investeringsprogramma. Op basis van gesprekken hebben wij ons het volgende beeld van de disciplines en rollen en taken van het kernteam gevormd. In het kernteam zijn de volgende disciplines vertegenwoordigd:

- Een programmamanager die toeziet op uitvoering van het gehele programma.
- Een programmacontroller die toeziet op de financiële verantwoording van de projecten en het investeringsprogramma.
- Communicatieadviseur.
- Projectondersteuner.
- Provinciale adviseur die ook fungeert als ambtelijk opdrachtgever.

De communicatieadviseur (via gemeente Den Helder) en projectondersteuner (via gemeente Schagen) worden extern ingehuurd, de overige rollen in het kernteam worden ingevuld door ambtenaren vanuit de gemeenten Schagen en Den Helder en vanuit de provincie. In het kernteam zijn geen ambtenaren vanuit Hollands Kroon en Texel vertegenwoordigd.

Het kernteam is verantwoordelijk voor het programmamanagement, de financiële controle, de voortgangs- en verantwoordingsrapportages van alle projecten die uitgevoerd worden binnen het Investeringsprogramma. In feite verzorgt het kernteam de ambtelijke voorbereidingen van de stuurgroepvergaderingen. De verschillende kernteamleden combineren dit met hun andere werkzaamheden voor de eigen gemeente of provincie.

Projecten

In de SOK is in artikel 3.11 vastgelegd dat de *“partijen [...] die belast zijn met de uitvoering van de projecten tweemaal per jaar aan de stuurgroep verantwoording”* afleggen. In de praktijk is het zo dat de verschillende projectleiders van alle individuele projecten rechtstreeks rapporteren aan het kernteam van DKW!. Het kernteam bereidt met behulp van deze input de tweejaarlijkse bijeenkomsten van de Stuurgroep voor. Verder is ieder project op zijn eigen manier georganiseerd wat

betreft bemensing, rollen en taken en financiering. Dit is vastgelegd in de verschillende projectformats.

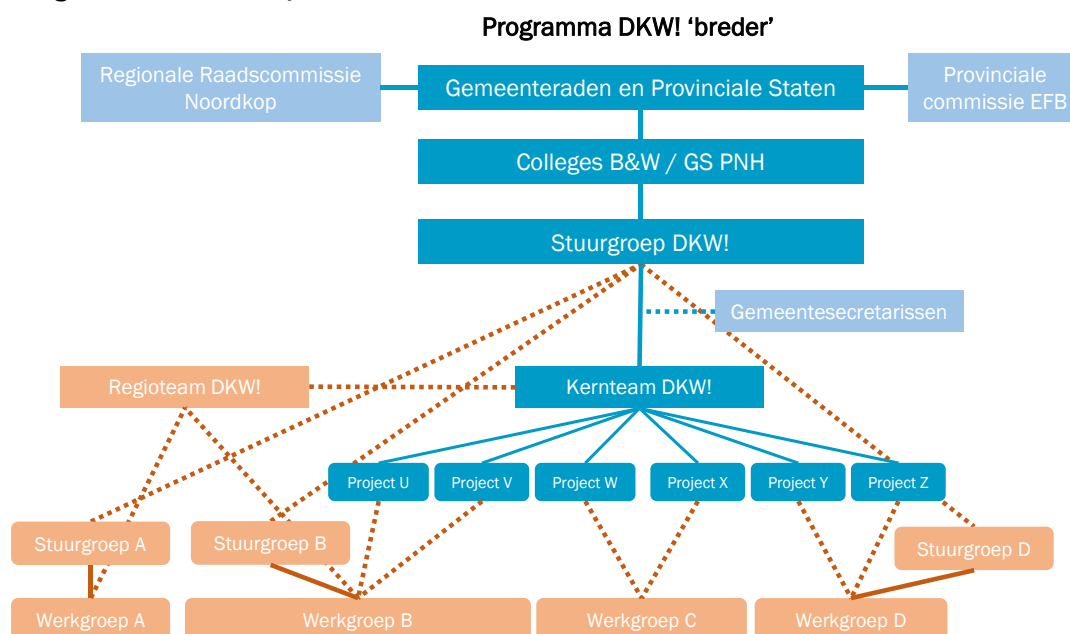
Rol provincie

Uit de verkenning van de provincie Noord-Holland naar de samenwerkingsrelaties komt naar voren dat de provincie bij de uitvoering van de projecten op enige afstand staat. Ook wordt daarin aangegeven dat dit een bewuste keuze was. Verder blijkt dat de provincie zich opstelt als gelijkwaardig partner, zowel in projecten op ambtelijk niveau als bestuurlijk in de stuurgroep. Daarbij zijn de gemeenten altijd trekker van projecten. Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van de gevoerde gesprekken in het kader van deze evaluatie.

2.2.3 Netwerkanalyse programma De Kop Werkt! breder

De organisatiestructuur van het investeringsprogramma DKW! is in zijn oorspronkelijke opzet compact, helder en eenvoudig. In de verschillende gesprekken komt echter naar voren dat er rond de individuele projecten, bestuursopdrachten en naast het kernteam in de loop der tijd andere gremia zijn ontstaan (thematische werkgroepen, stuurgroepen en regioteam). Deze gremia hebben geen formele status binnen het Investeringsprogramma DKW! en lijken die formele status ook niet te hebben in het bredere programma van De Kop Werkt!, bijvoorbeeld vanuit het *Regionaal ambitiedocument* of de bestuursopdrachten. Voor de duiding van de resultaten en ervaringen van gesprekspartners (die in hoofdstuk 3 volgen) is het wel van belang deze meer informele organisatiestructuur kort toe te lichten. Dat is in deze paragraaf gedaan aan de hand van een aangevulde netwerkanalyse en korte beschrijving van de verschillende gremia. In de onderstaande aangevulde netwerkanalyse zijn de aanvullende gremia in de oranje kleur weergegeven.

Aangevulde netwerkanalyse



2.2.4 Rollen en taken van enkele specifieke gremia

Thematische werkgroepen

Uit de aanvullende netwerkanalyse blijkt dat onder of eigenlijk meer tussen de projecten onderling verschillende thematische werkgroepen bestaan. Deze zijn in de loop der tijd ontstaan. Binnen de verschillende thematische werkgroepen (rond thema's als bereikbaarheid & infrastructuur, recreatie & toerisme, onderwijs & arbeidsmarkt en havens) wordt onder meer over de individuele projecten gesproken / afgestemd. In de werkgroepen zijn vaak ook de verschillende projectleiders van de projecten vertegenwoordigd (en daarmee vaak ook uit de verschillende gemeenten). Daarnaast sluiten bij de werkgroepen leden van het kernteam en van het regioteam aan, net als dat vaak een provinciale vertegenwoordiger is betrokken.

In de werkgroepen wordt enerzijds afgestemd en gewerkt aan de projecten en anderzijds breder en strategischer nagedacht over de toekomst op een bepaald thema. Dat maakt dat diverse werkgroepen een bredere blik hebben dan alleen de projecten die direct onder het Uitvoeringsprogramma DKW! vallen. Er zijn in de regio bovendien werkgroepen rond thema's die niet onder het Investeringsprogramma DKW! vallen.

Zoals gezegd is de rol van de werkgroepen niet formeel vastgelegd. Dit blijkt ook uit het feit dat aan ons geen eenduidig totaalbeeld is verstrekt over welke werkgroepen er precies zijn. Daarbij valt op dat in het programma De Kop Werkt! (dus breder dan

alleen het investeringsprogramma) een aanzienlijk aantal uiteenlopende thema's wordt besproken. Daardoor zijn er veel werkgroepen, hetgeen niet bijdraagt aan de overzichtelijkheid van de samenwerking.

Thematische Stuurgroepen

Daar komt bij dat een aantal werkgroepen ook nog zijn eigen stuurgroep met wethouders en gedeputeerde heeft. Het gaat in ieder geval om de werkgroepen bereikbaarheid en toerisme. In de stuurgroep van het thema bereikbaarheid zitten de wethouders en gedeputeerde die zich bezig houden met verkeer en vervoer (of mobiliteit). Deze stuurgroep fungeert als extra voorportaal naar de Stuurgroep DKW!. Dit aspect komt de overzichtelijkheid in de samenwerking niet ten goede, zo is niet duidelijk wat de rol en bevoegdheid van deze stuurgroep precies is ten opzichte van de stuurgroep DKW!.

Regioteam

Vanuit "de samenwerking op de agendapunten uit het Regioakkoord Kop van NH en Holland boven Amsterdam" is een Regioteam voor de Kop van Noord-Holland samengesteld (zo blijkt uit het document *Contract Regio Team*, datum onbekend). Het regioteam bestaat uit ambtelijk vertegenwoordigers van de vier gemeenten en de provincie. Het regioteam heeft vooral een aansturende en aanjagende rol voor de gemeenten op het gebied van ruimtelijk economisch beleid, daarbij legt zij 'verbindingen' (bijvoorbeeld om gaten in capaciteit en middelen inzichtelijk te maken, interventies op ambtelijk/bestuurlijk niveau te plegen en relaties te onderhouden met partners in de regio). Het team is daarnaast betrokken bij het voorbereiden van bestuurlijke overleggen.

Daarnaast is een van de kerntaken dat het regioteam grote regionale projecten coördineert en aanstuurt. Specifiek wordt daarin het investeringsprogramma De Kop Werkt! benoemd. Uit het genoemde document *Contract Regio Team* blijkt dat een van de teamleden een trekkersrol heeft bij de uitvoering van het programma DKW!. Wat verder de precieze rol is van het regioteam ten opzichte van het kernteam en wat de relatie is met het investeringsprogramma DKW! wordt uit dit stuk, andere stukken en de gesprekken niet geheel duidelijk.

3. Uitkomsten gesprekken

Dit hoofdstuk geeft de uitkomsten van de verschillende gesprekken met de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij De Kop Werkt!. We gaan achtereenvolgens in op de doelen en afspraken binnen de samenwerking, de governance- en samenwerkingsstructuur, de randvoorwaarden en 'zachte factoren' en tot slot de effectiviteit van de samenwerking. Hoofdstuk 3 is een weergave van de verschillende gedachten, ideeën en meningen van de gesprekspartners over zaken die ook in hoofdstuk 2 aan de orde zijn geweest. Hierdoor is er soms een dubbeling in beide hoofdstukken in de aangesneden thema's.

3.1 Doelen en verwachtingen

De doelstelling van de samenwerking was volgens betrokkenen het uitvoeren van projecten, waarbij provinciaal geld op een democratische en rechtmatige manier besteed zou worden. De projectenlijst van de investeringsagenda was bij aanvang van het programma reeds vastgesteld. Men heeft de afspraken rondom samenwerking later vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK), van waaruit een mandaat voor besluitvorming volgde. Het doel van de SOK was in de ogen van de betrokkenen het komen tot een goede structuur en een kader voor de projecten.

Verwachtingen van het programma en de samenwerking

De verwachtingen van het programma DKW! liepen voorafgaand en gedurende het programma wat uiteen, zowel inhoudelijk als programmatisch.

Verwachtingen van het programma

Bij de opzet van het investeringsprogramma DKW! is volgens gesprekspartners vooral gefocust op het opstellen van een projectenlijst om de gevraagde investeringsimpuls van de provincie tegemoet te treden. Deze komt onder meer voort uit het Regionaal Ambitiedocument waarin ook op meer strategisch niveau een toekomstbeeld is geschetst. Vervolgens is het programma 'gaan lopen' en zijn de gemeenten aan de slag gegaan met de uitvoering van projecten. Een deel van de betrokkenen had meer verwacht van het 'strategische karakter' van de samenwerking. Daarmee wordt bedoeld op het in meer samenhang (integraal) beschouwen van regionale opgaven en gezamenlijk nadenken over toekomstige regionale ontwikkelingen, ook op de wat langere termijn (dus voorbij de projecten). Dat is in het algemeen beperkt tot stand gekomen, op onderdelen is het wel gelukt, zoals het programma 'Match 2020'.

Daarnaast zijn verschillende partijen, waaronder Provinciale Staten, kritisch over het (soms beperkte) regionale karakter van projecten, terwijl dat voor hen een belangrijk argument is om bij de samenwerking betrokken te zijn.

Bij opzet van het investeringsprogramma had meer aandacht besteed kunnen worden aan de samenhang tussen projecten en de gedeelde regionale opgave en ambitie. De focus van het programma lag nu op de uitvoering van projecten. Later is in werkgroepen wel meer strategisch nagedacht over de samenwerking en kwam men tot de conclusie dat een goede basis en organisatie daarvoor ontbrak. Als meer boven de projecten uitgestegen had kunnen worden, dan had dat de samenwerking meer body en betekenis kunnen geven.

“Er is weinig contact met de andere thema’s die onderdeel uitmaken van het programma DKW. Op dat aspect lijkt de overall sturing niet goed van de grond gekomen”

Citaat uit een van de gesprekken

Verwachtingen van eigen rol en rol van anderen

Er zijn geen verwachtingen op papier gezet over de onderlinge rollen en verhoudingen. Daardoor liep de verwachting van de eigen rol en rol van anderen bij partijen uiteen, zowel tussen gemeenten onderling als in de relatie tussen de provincie en gemeenten. Vanuit de provincie wilde men vooral een faciliterende (zowel financieel als in menskracht) en onafhankelijke rol bij de uitvoering en monitoring van projecten. De provincie ziet het niet als haar taak om op capaciteitsproblemen in te spelen bij de gemeenten bij de uitvoering van projecten. Tegelijkertijd was de mate van betrokkenheid van de provincie afhankelijk van de vraag vanuit werkgroepen: een grotere hulpvraag zorgde voor meer betrokkenheid.

In verschillende gesprekken kwam naar voren dat er relatief weinig contact was tussen de verschillende thema’s / werkgroepen die onderdeel zijn van het uitvoeringsprogramma DKW!. Dat blijkt op onderdelen een gemis, zo kan het bij (fysieke) bereikbaarheid van nut zijn om ook meer inzicht te hebben in de sociale bereikbaarheid. Daar is potentieel een link te leggen tussen de werkgroepen mobiliteit en arbeidsmarkt & onderwijs. Die link komt voor een deel op gang via de Agenda 2040, maar dus niet direct binnen het programma DKW!. De link hadden de werkgroepen zelf kunnen initiëren, dat is niet gebeurd. De overall sturing hierop is in ieder geval niet goed van de grond gekomen en hier ook niet op gericht.

3.2 Governance en samenwerkingsstructuur (organisatie)

Bij de start van het investeringsprogramma is een formele organisatie- (of governance)structuur opgezet (zie ook figuur 2.1). Gesprekspartners geven aan dat deze structuur, waarin op de betreffende thema's uit het uitvoeringsprogramma zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau wordt samengewerkt tussen de vier gemeenten en de provincie, voorheen niet bestond in de regio. De structuur van de samenwerking is aanvankelijk goed en duidelijk opgezet. DKW! wordt benoemd als een 'fijn vehikel' omdat er geld in zit vanuit de regio; daardoor is het niet noodzakelijk om langs alle gemeenteraden te gaan om een project uit te kunnen voeren.

Rondom de formele organisatiestructuur zijn daarmee verschillende nieuwe constructies ontstaan, zoals de thematische werkgroepen en het regioteam.

“Lastig is het profiel van DKW!: is het een bestuurlijk programma waarin men wil samenwerken, of is het sec een investeringsprogramma?”

Citaat uit een van de gesprekken

Voor de thematische werkgroepen was geen organisatiestructuur vastgelegd, omdat deze niet bij de formele organisatiestructuur hoort. Uit de gesprekken blijkt dat de governance verschilt per werkgroep. Die governancestructuur ontstond voor een deel 'vanuit praktisch oogpunt' omdat er overlap zat in bestaande plannen en ambities, zoals bij bereikbaarheid. Toen het programma DKW! van start ging, was de aanpak van de bereikbaarheid van Den Helder een speerpunt in het coalitieakkoord van de provincie. Vanwege de overlap zijn deze toen samengekomen. Toen de governancestructuur binnen het thema werd opgezet, is bij deze werkgroep niet alleen iemand van het kernteam en de provincie aangehaakt, maar ook van Rijkswaterstaat. Daarnaast is vanuit deze werkgroep een aparte bestuurlijke adviesgroep gecreëerd. Reden was dat de Gedeputeerde Verkeer en Vervoer van de provincie geen zitting had in de stuurgroep DKW!, maar het vanuit de werkgroep toch van belang werd gevonden om op de grotere bereikbaarheidsvraagstukken bestuurlijk draagvlak te creëren. Voor een aantal andere werkgroepen is dit ook gedaan. De adviezen van de bestuurlijke adviescommissies wegen zwaar mee, maar de uiteindelijke beslissingen worden alleen in de stuurgroep DKW! gemaakt.

Hoewel DKW! in opzet sec een investeringsprogramma is met specifieke projecten die uitgevoerd moeten worden, gaan de thematische werkgroepen niet alleen over projecten maar wordt ook ‘verder gekeken’, zowel inhoudelijk als strategisch naar de samenwerking op deze thema’s. Dat lukt op bepaalde thema’s / onderdelen beter dan op andere. Zo is de samenwerking binnen de werkgroepen bereikbaarheid en onderwijs & arbeidsmarkt wat intensiever en lukt het om breder strategisch van gedachten te wisselen over ontwikkelingen, naast focus op uitvoering van projecten. Bij het thema onderwijs & arbeidsmarkt geldt bijvoorbeeld dat een triple helix-samenwerking (waarin overheid, onderwijs en ondernemers samenwerken) is opgezet in sectorplannen voor vier subthema’s (Agri, Zorg, Leisure en Tech Connect).

De nieuwe constructies rond de oorspronkelijke organisatiestructuur maken dat het niet voor iedereen duidelijk is wie welke rol precies vervult en wie waaraan verantwoording af legt. Dat is niet het geval voor direct betrokkenen bij het investeringsprogramma, maar wel als het gaat om de totale overlegstructuren in DKW!.

Sturingsmogelijkheden

De stuurgroep heeft in de structuur van DKW! een vrij prominente rol en bij bepaalde projecten (politiek gevoelig of groter dan 500.000 euro) spelen ook de raden en staten een rol. Dit beperkt volgens gesprekspartners de slagvaardigheid van het programma, omdat de voortgang en goedkeuring van elk project ‘door de politieke molen’ moet. Betrokkenen zeggen dat het goed en democratisch is dat unaniem over projecten beslist wordt, maar dat het soms wel tot vertraging leidt. Bovendien geldt dat in de stuurgroep ook wordt besloten over projecten met een lokaal karakter. Dit houdt bijvoorbeeld concreet in dat de gemeente Texel meebeslist over een fietsroute in Hollands Kroon, omdat dit binnen het thema Waddenbaai valt. Aan de ene kant vergroot dit de gezamenlijke betrokkenheid bij de projecten die uitgevoerd worden binnen DKW!, maar aan de andere kant wordt het wel als iets vreemds beschouwd dat de ene gemeente beslist over een lokaal project in een andere gemeente, bij reguliere projecten is dat niet gebruikelijk.

“Lokale zaken kunnen gemeenten beter zelf oppakken. Sterker nog, door het in regionaal verband op te pakken werkt het vertragend, omdat het betekent dat iedereen er dan ook naar moet kijken”

Citaat uit een van de gesprekken

3.3 Commitment, randvoorwaarden, zachte factoren

Commitment en urgentie voor samenwerking

Over de urgentie en het belang van regionale samenwerking was bij aanvang van het programma, met het oog op de verwachte krimp en economische terugloop van de regio, consensus onder betrokkenen. Verschillende gesprekspartners stellen dat voorafgaand aan de samenwerking diverse pogingen om samen te werken niet van de grond kwamen. De raadsbetrokkenheid was belangrijk bij de start van DKWI, onder andere door het bestaan van de RRN. Het investeringsprogramma (met de financiële bijdrage van de provincie) zorgde voor commitment om er ook echt samen aan te gaan werken.

Hoewel gemeenten het belang van de samenwerking zien, hebben zij niet altijd voldoende ambtelijke capaciteit om voldoende prioriteit te geven aan de uitvoering van projecten. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren veel wisselingen geweest in functies of konden posities tijdelijk niet worden ingevuld. Daardoor waren plekken binnen werkgroepen (tijdelijk) leeg en soms niet duidelijk wie waarvoor het aanspreekpunt was. Het ontbreken van ambtelijke capaciteit en de wisselingen in functies hebben ervoor gezorgd dat gedurende de looptijd van het programma de urgentie en commitment voor samenwerking wat is weggeëbd.

“In de regio ziet men altijd de positieve kant van de samenwerking in. Dat is soms iets te optimistisch, maar ook erg mooi. Men gaat er echt voor”

Citaat uit een van de gesprekken

De regionale samenwerking wordt in de gevoerde gesprekken vrijwel altijd benoemd als iets positiefs. Men benadrukt het belang van samenwerken in een volgende periode. Er zijn veel zaken die nu pas goed in beweging komen, er is een goede basis gelegd om op door te investeren.

Rol- en taakverdeling

Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn in beginsel goed belegd, volgens de geïnterviewden. De versnippering van het programma (vier bestuursopdrachten plus tal van projecten) en de verantwoordelijkheden maakt het wel onoverzichtelijk (ook voor de direct betrokkenen zelf), met als gevolg dat er een aantal dubbelingen zijn. Zo zitten zowel ambtelijk als bestuurlijk meerdere personen in werk- en stuurgroepen, waar deels dezelfde onderwerpen en projecten worden besproken.

Randvoorwaarden

Financieel

De financiële middelen in het programma zijn op orde. De 30 miljoen euro wordt gezien als waardevol bij de realisatie van projecten. Zonder de financiële bijdrage waren projecten deels of niet gerealiseerd.

Mensen en kennis

De beschikbare capaciteit voor het uitvoeringsprogramma DKW! is een veelvuldig genoemd knelpunt. Niet alleen in uren (kwantiteit), maar ook in het strategisch denken en de beschikbare competenties van mensen (kwaliteit). Daarbij is sprake van veel wisselingen in functies, waardoor het niet altijd duidelijk is geweest wie waarvoor het aanspreekpunt is. Specifiek gevolg van het gebrek aan capaciteit is dat nog niet alle projecten zijn uitgevoerd en dat daardoor nog niet al het beschikbare budget voor de projecten is besteed.

De organisatiestructuur waarin rond individuele projecten, bestuursopdrachten en het kernteam andere gremia zijn ontstaan (zie ook paragraaf 2.2.3) heeft er mede voor gezorgd dat het lastig en niet altijd mogelijk is om voldoende capaciteit te organiseren. Dat hangt samen met het feit dat geen van de ambtelijk betrokkenen een voltijds aanstelling heeft voor het uitvoeren van projecten of voor de betrokkenheid bij het (investerings)programma DKW!.

Bewust is gekozen voor bemensing vanuit de gemeenten zelf. Dat zorgt er aan de ene kant voor dat er binding blijft met wat er lokaal speelt en wat lokaal belangrijk is. Aan de andere kant zorgt het ervoor dat er soms te weinig focus is op het regionale karakter van het programma en de regionale samenwerking. Dat wordt dus veroorzaakt doordat gemeentelijke beleidsmedewerkers of projectleiders gevraagd worden om regionale projecten uit te voeren die niet altijd raken aan dat wat in de eigen gemeente speelt of wat in de eigen gemeente belangrijk is.

“De bemensing vanuit gemeenten zelf om voeding te houden is een goede keuze. Tegelijkertijd zie je dat het soms ‘woekeren’ is: het is niet eenvoudig om lokale, regionale en provinciale belangen aan elkaar te knopen. Dat is een complex krachtenveld”

Citaat uit een van de gesprekken

Communicatie

Binnen het investeringsprogramma verloopt de communicatie tussen partijen goed. Daarbuiten wordt het soms wat onduidelijk hoe verhoudingen liggen, wie waaraan verantwoording aflegt en is er ook geen duidelijke structuur, waar of aan wie leggen bijvoorbeeld de werkgroepen verantwoording aan af? Ook is er weinig communicatie tussen de verschillende inhoudelijke werkgroepen, terwijl die interactie wel gewenst is.

Vertrouwen, 'drive' en positieve energie

Er is sprake van voldoende vertrouwen, 'drive' om samen te werken en positieve energie binnen het programma DKW!. De ambities zijn hoog, de dynamiek tussen personen is goed en discussies zijn constructief. Tegelijkertijd kan in discussies nog wat agendavorming zitten, met focus op lokale belangen. Het vertrouwen, de 'drive' en positieve energie kan verder ondersteund worden door meer ambtelijke capaciteit vrij te maken in De Kop ten behoeve van het uitvoeren van projecten binnen de DKW! of voor deelname aan werkgroepen binnen het programma.

“De sfeer binnen DKW! is aangenaam en positief, de betrokkenheid groot: bij vergaderingen zijn vaak alle bestuurders aanwezig. Dat was bij de start van DKW! minder en iets wat in de afgelopen jaren is gegroeid.”

Citaat uit een van de gesprekken

Invloed van corona op de samenwerking

Specifiek onderdeel van de evaluatie is het benoemen van de impact van corona en de verschillende lockdowns op de samenwerking binnen het programma DKW!. Door verschillende gesprekspartners is die invloed wisselend positief en negatief ervaren.

In meer praktische zin worden verschillende voordelen genoemd van de corona. Er is namelijk minder / geen discussie meer over waar vergaderingen / overleggen plaats moeten vinden. Het scheelt voor betrokkenen veel reistijd en dat maakt ook dat meer mensen aan kunnen sluiten bij de verschillende overleggen. Daarbij komt dat de overleggen efficiënter en effectiever georganiseerd en geleid kunnen worden; men komt sneller *to the point* in overleggen.

“De rek en flexibiliteit wordt als gevolg van corona steeds minder. Aan de ene kant scheelt het een hoop (reis)tijd en levert het capaciteitswinst op. Aan de andere kant kraakt en piept het wel. De samenwerking is niet hechter geworden; daar heb je ook informele bijeenkomsten voor nodig”

Citaat uit een van de gesprekken

Tegelijkertijd vallen de ‘zachte voordelen’ van het fysiek bij elkaar komen weg. Wanneer in een overleg sprake is van bepaalde scherpheid in discussies, kon dat normaliter na afloop van het overleg met wat meer informeel napraten weer weg worden genomen. Het digitale overleggen maakt daarmee dat de contacten harder, zakelijker zijn geworden, met soms wat minder begrip voor elkaar. Dat maakt dat de samenwerking er niet hechter door is geworden, daar zijn wel degelijk informele bijeenkomsten of nazitten voor nodig. Daarbij is voor bepaalde samenwerkingsverbanden / -overlegstructuren binnen DKW! simpelweg geen alternatief, zoals voor de overleggen waarin alle colleges bij elkaar komen.

3.4 Resultaten en effectiviteit

De samenwerking binnen en de (organisatie)opzet van het investeringsprogramma DKW! was op verschillende aspecten effectief en/of had meerwaarde.

Het belangrijkste doel van het programma DKW! is om de projecten uit het investeringsprogramma uit te voeren. Dat gebeurt op dit moment en is gedeeltelijk geslaagd.

Op verschillende thema's zijn projecten gebundeld in werkgroepen. Die worden daar besproken en daar wordt ook breder nagedacht over de toekomst van de regio. Het nut en daarmee de effectiviteit van de werkgroepen in relatie tot het investeringsprogramma van DKW! verschilt per werkgroep. Zo zijn bijvoorbeeld in de werkgroep Bereikbaarheid eerst de projecten van de investeringslijst nog eens kritisch tegen het licht gehouden, waarna besloten is om een aantal projecten toch anders in te richten of andere projecten op te voeren. Dat heeft tot vertraging van uitvoering van de projecten geleid. In dat opzicht is de samenwerking niet effectief gebleken.

De gesprekspartners zijn van mening dat er meerwaarde zit in de extra middelen die naar de regio zijn gekomen om projecten te realiseren. Zonder deze extra middelen waren de projecten niet of mogelijk slechts deels gerealiseerd. Via uitvoering van de projecten is samenwerking in de regio bovendien sterker tot stand gekomen. Zo is er aan de ene kant meer samenhang tussen de gemeenten gekomen en is het contact met de provincie aan de andere kant geïntensiveerd, onder meer via de verschillende werkgroepen, maar ook via de stuurgroep.

In dat perspectief zeggen verschillende betrokkenen dat de positie van de regio binnen de provincie is versterkt. Waar bij start van het programma de regio vooral te kampen had met een negatieve economische en maatschappelijke (demografische) tendens, is dat in de afgelopen jaren gekeerd. Niet alleen door het programma DKWI, maar ook hebben de samenwerking en de uitvoering van de verschillende projecten er aan bijgedragen dat er meer sprake is van positivisme over de ontwikkelingen in de regio op economisch en maatschappelijk vlak.

“Inzicht in de grote opgaven van alle gemeenten zorgt voor meer begrip, zowel ‘voor de buurman’ als voor het regionale belang.”

Citaat uit een van de gesprekken.

Verder wordt gezegd dat de verschillende gemeenten nu beter op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de individuele gemeenten. Dat op zichzelf wordt gezien als een meerwaarde van het programma.

4. Analyse

Dit hoofdstuk confronteert de uitkomsten van de beleidsreconstructie en de gesprekken met de gestelde onderzoeksvragen en het analysekader. NB: alle onderzoeksvragen en criteria komen aan de orde, maar wel in een andere volgorde. Voor de structuur in dit hoofdstuk zijn de hoofdthema's uit het analysekader aangehouden: doelen en afspraken (paragraaf 4.1), commitment/randvoorwaarden/zachte factoren (paragraaf 4.2), organisatie (paragraaf 4.3) en tot slot effectiviteit (paragraaf 4.4). In hoofdstuk 5 trekken we de hoofdconclusie en doen we enkele aanbevelingen.

4.1 Doelen en afspraken

Uit de beleidsreconstructie en de gesprekken komt naar voren dat de inhoudelijke doelen scherp op het netvlies stonden, maar de procesdoelen minder. Het ambitiedocument verwoordt het procesdoel het meest duidelijk (zie schema 4.1).

De verwachtingen bij, en procesdoelen van individuele organisaties (en personen) liepen en lopen daarbij uiteen. Aan het ene uiterste van het spectrum zien betrokkenen DKW! als een vehikel om met elkaar in gesprek te zijn, om de eigen projecten in onder te brengen en deze te laten medefinancieren. Het andere uiterste is de intentie bij een deel van de geïnterviewden om intensiever programmatisch en op regioschaal projecten en programma's op te zetten. In de huidige vorm is het een hybride model tussen deze twee ideaaltypen. Kijkend naar het procesdoel uit het *Ambitiedocument* moet worden geconstateerd dat de samenwerking en aansturing (governance) niet op alle punten was ingericht op focus, versnelling en strategische projecten.

De rol van de stuurgroep en de betrokkenheid van raden en staten zijn helder. De rol van het kernteam ook, hoe die zich verhoudt tot het regioteam is dat niet helemaal. Ook heeft elke bestuursopdracht zijn eigen dynamiek, aansturing en werkgroepen. Het thema bereikbaarheid heeft een aparte stuurgroep. Contacten zijn beperkt tussen de thema's die onderdeel zijn van het programma DKW.

De provincie speelt een sleutelrol in het ontstaan en in de huidige samenwerking van de DKW!, zowel bestuurlijk als met het ter beschikking stellen van middelen en mensen. De provincie levert geld en menskracht, maar stelt zich terughoudend op vanuit de overweging dat het een samenwerking is waarbij de regio - en daarbinnen de gemeenten - primair zelf aan zet is.

Schema 4.1 Vragen/criteria doelen en afspraken

Vraag/criterium	Analyse
Wat waren de doelen van de samenwerking en governance, zowel inhoudelijk als procesmatig?	Het inhoudelijke doel van de Kop Werkt! was: “het creëren van een optimaal klimaat om te wonen, werken, recreëren en voor bedrijven om zich in de Kop van Noord-Holland te vestigen”. De documenten noemen diverse doelen en ambities. Meest treffend is de verwoording in het <i>Ambitiedocument</i> : “versnelling van ontwikkelingen en procedures en het creëren van draagvlak en enthousiasme. De samenwerking leidt tot het prioriteren van ontwikkelingen, benoemen van strategische projecten en daarmee tot meer focus (capaciteit, geld en tijd) en meer synergie tussen projecten en partijen.”
De ambities en (proces) doelen van de samenwerking zijn ‘SMART’ en worden gedragen	De procesdoelen zijn niet smart, doelen en motieven lopen ook uiteen. Zie ook schema 4.4 over effectiviteit.
De afspraken en de governance- en samenwerkingsstructuur zijn helder	De opzet is helder wat betreft rol stuurgroep, betrekken raden en Staten, en de aansturing van projecten en besluiten over middelen. Rollen kernteam, regioteam en werkgroepen zijn dat minder of niet. Ook loopt de governance van de deelprogramma's uiteen, waardoor de governance als geheel niet wint aan helderheid.

4.2 Commitment / randvoorwaarden / zachte factoren

Partijen in de Kop werken met veel ambitie en inzet aan versterking van de regio. Mede door de inzet en betrokkenheid van de programma- en projectleiders, en de constructieve en positieve discussie in de stuurgroep zijn de verhoudingen verbeterd en willen de partijen de samenwerking voortzetten.

Door DKW! zijn er extra financiële middelen voor de regio beschikbaar gekomen, waardoor projecten eerder in uitvoering konden worden gebracht. Knelpunt is de beschikbare ambtelijke capaciteit in een aantal gemeenten, waardoor de voortgang wordt bemoeilijkt. Personele wisselingen helpen daar niet bij.

Schema 4.2 Vragen/criteria randvoorwaarden

Vraag/criterium	Analyse
Er is voldoende commitment en urgentie voor de betrokken partijen om samen te werken	Bestuurders van gemeenten en provincie zijn positief over de samenwerking in DKW!. Ondanks de verschillen tussen de gemeenten en de afgenomen urgentie rond krimp wil men doorgaan met een vorm van samenwerking. Over het financiële commitment lopen de meningen daarbij uiteen.
Afspraken worden nagekomen, iedereen 'pakt' zijn rol, partijen houden elkaar daar ook aan	Vertrouwen is gegroeid, concurrentie is verminderd, verhoudingen zijn mede dankzij DKW! verbeterd. Iedereen staat volop in de 'meewerkstand'.
De randvoorwaarden (mensen, middelen, kennis) zijn op orde	Met de financiële inbreng van de provincie zijn aanzienlijke middelen gegenereerd voor projecten in de regio. Het is echter lastig voor de gemeenten om voldoende menskracht te organiseren voor de benodigde inzet voor de uitvoering. Er is behoefte aan projectleiders met de juiste bagage om meer vaart in een deel van de projecten te krijgen.
Communicatie is helder	De lijnen zijn kort en is er sprake van een open communicatie
Partijen hebben voldoende sturingsmogelijkheden	Mede door de open discussie en doordat gemeenten zelf over hun projecten gaan, hebben ze sturingsmogelijkheden. Daarbij is de besluitvorming over echt lokale projecten wel eens bijzonder, omdat de ene gemeente dan (mee)besluit over een project in een andere gemeente.
Er is bij en tussen de partijen voldoende vertrouwen, 'drive' en positieve energie	Uit de gesprekken komt het beeld dat bestuurders op een constructieve en prettige manier met elkaar optrekken en dat het vertrouwen mede dankzij DKW! is gegroeid. Waarbij er uiteraard op punten verschillen van inzicht kunnen bestaan, bestuurders ook voor hun eigen belangen staan en zij rekening moeten houden met hun gemeenteraad of Provinciale Staten.

4.3 Organisatie

De structuur van DKW! werkt om projecten een plek te geven. De opzet faciliteert gemeenten om projecten in onder te brengen. De aanpak zonder programmabureau met een eigen begroting en ambtenaren die het 'er voor een deel bij moeten doen' sluit hierop aan. De binding met de gemeenten is hierdoor sterker dan wanneer projecten en programma's met een uitvoeringsorganisatie op een afstand zouden zijn gezet.

Schema 4.3 Vragen/criteria organisatie DKW!

Vraag/criterium	Analyse
Hoe zijn aansturing en governance DKW! georganiseerd?	De stuurgroep gaat over de projecten en middelen, ondersteund door het kernteam. Projecten worden getrokken door de individuele gemeenten. Raden en Staten (RRN adviseert) kunnen wensen en bedenkingen indienen bij de jaarprogramma's en wordt gevraagd mee te denken bij politiek gevoelige projecten en projecten > € 500.000
Hoe heeft de samenwerking en governance uiteindelijk vorm gekregen, is e.e.a. uitgewerkt in concrete uitvoeringsplannen?	Er zijn bestuursopdrachten, een investeringsprogramma, jaarprogramma's en projectplannen. Verantwoordelijken voor projecten rapporteren via het kernteam aan de stuurgroep.
Welke overlegstructuren zijn ontstaan en wat is daarin de verdeling van rollen-taken-verantwoordelijkheden van organisaties en personen?	Voor het investeringsprogramma is er een stuurgroep en kernteam. De projecten worden door de gemeenten uitgevoerd, zij rapporteren aan de stuurgroep. De bestuursopdrachten hebben elk een eigen, afwijkende governance. Daarnaast is er een regioteam en er zijn werkgroepen ontstaan. Deze gremia hangen deels met het investeringsprogramma van DKW! samen. Deze gremia kennen ook een eigen governance, met bestuurlijke en ambtelijke trekkers.
Criterium: "De juiste organisaties en personen zitten op de juiste plekken aan tafel"	Dit is het geval voor gemeenten en provincie, zowel bestuurlijk als ambtelijk is de betrokkenheid groot. In programma's en projecten worden waar relevant bedrijfsleven en kennisinstellingen betrokken
Criterium: "Bestuurders worden van goede informatie voorzien om besluiten op te nemen"	De stuurgroep wordt door het kernteam voorzien van bruikbare informatie over projecten (voortgang, projectvoorstellen) en financiën voor de besluitvorming
Criterium: "Het mandaat voor beslissingen ligt op de juiste plek in de organisatie"	Bestuurders besluiten conform de SOK-afspraken, gemeentesecretarissen treden op als intern opdrachtgever. Project- en programmaleiders gaan over hun project/programma. De stuurgroep besluit in voorkomende gevallen over projecten met een echt lokaal karakter, waardoor de ene wethouder (mee)besluit over een project in een andere gemeente
Criterium: "Overlegmomenten worden op logische momenten in de tijd gepland"	Zowel stuurgroep als kern- en regioteam zitten frequent bij elkaar om af te stemmen, waarbij de planning mede wordt afgestemd op de vergaderdata van de stuurgroep. Dit is een afgesproken proces met colleges, gemeentesecretarissen en voorzitter stuurgroep. Er is een vaste procedure van 2x per jaar naar RRN, Statencommissie en raden.

Vooraf aan DKW! was er geen expliciete procesafweging bij de keuze voor de samenwerkingsvorm. Zo is na het opstellen van het regionaal ambitiedocument eerst een investeringslijst opgesteld en zijn bestuursopdrachten geformuleerd met een eigen governance- en samenwerkingsstructuur. Daarna is een samenwerkings-overeenkomst uitgewerkt met vooral een beschrijving van de rol van de stuurgroep en raden en Staten. De rollen en taken van overige gremia zijn in de SOK niet uitgewerkt. De samenwerkingsopzet binnen en rond DKW! is voor buitenstaanders en ook voor veel direct betrokkenen - mede om deze redenen - diffuus.

4.4 Effectiviteit

Zoals eerder gezegd draagt de samenwerking bij aan het vertrouwen, de afstemming en de dialoog over versterking van de regio. Als het doel is om echt programmatisch op de schaal van de Kop projecten te ondersteunen, dan sluit de opzet daar beperkt op aan. Het gebrek aan capaciteit, personele wisselingen, de complexiteit van projecten en de beperkte sturing op voortgang van projecten dragen bij aan de onderuitputting van de gelden.

Schema 4.4 Vragen/criteria effectiviteit

Vraag/criterium	Analyse
Hoe heeft de samenwerking en governance bijgedragen aan, of is deze hinderlijk geweest bij het behalen van de procesdoelen?	De (opzet van de) samenwerking heeft bijgedragen aan vertrouwen, dialoog en afstemming in de Kop. Ook zijn projecten sneller tot stand gekomen. Tot snellere realisatie / afronding heeft de governance niet geleid. Zie hieronder.
Wat is de effectiviteit van de samenwerking?	De samenwerking heeft de verhoudingen tussen de gemeenten verbeterd. DKW! vormt een structuur om projecten onder te brengen en besluiten te nemen over nieuwe initiatieven en voortgang van projecten. Waar sprake was van versnelling van projecten en procedures, en meer focus, is dit niet per se dankzij de samenwerkingsopzet, kijkend naar de verdeling over deelprogramma's, de verschillen in governance en de capaciteitsproblemen in DKW!. Er zijn diverse overleggremia binnen en rond DKW! waarvan de positie niet altijd duidelijk is, hetgeen niet bijdraagt aan doelmatigheid en helderheid van het programma.

(Vervolg schema 4.4 Vragen/criteria effectiviteit)

Vraag/criterium	Analyse
Is het gelukt om samen projecten te realiseren binnen de huidige samenwerkingsvorm?	Er is in korte tijd een investeringsprogramma opgezet en diverse projecten zijn in gang gezet. Door capaciteitsproblemen en personele wisselingen, de aard van een deel van de projecten, en omdat er 'beperkt op wordt gestuurd', is 18,5 miljoen euro nog niet uitgegeven (maart 2021). De governance is er niet primair op gericht om projecten samen te doen, uitgezonderd destiniatiemarketing en arbeidsmarkt en onderwijs. Voor een deel van de projecten is DKW! eerder een structuur of kader dan een programmatische samenwerking.

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

In deze evaluatie is onderzocht hoe de samenwerking en governance (oftewel aan- of besturing) in het uitvoeringsprogramma De Kop Werkt! is opgezet en of deze aanpak heeft bijgedragen aan de gestelde doelen. De focus van deze evaluatie ligt daarmee niet op de inhoudelijke resultaten, hoewel die niet los kunnen worden gezien van de procesdoelen. Het gaat er immers om dat de samenwerking op een zodanige manier is opgezet dat inhoudelijke doelen kunnen worden bereikt.

Procesdoelen deels behaald, versnelling/voortgang aandachtspunt

Het procesdoel is in het *Ambitiedocument* geformuleerd als “versnelling van ontwikkelingen en procedures en het creëren van draagvlak en enthousiasme. De samenwerking leidde tot het prioriteren van ontwikkelingen, benoemen van strategische projecten en daarmee tot meer focus (capaciteit, geld en tijd) en meer synergie tussen projecten en partijen”. Deze doelen zijn behaald wat betreft enthousiasme, synergie, opzetten van projecten en ook wat betreft prioritering binnen het programma. Door capaciteitsgebrek, personele wisselingen, complexiteit van projecten en dat er in beperkte mate op werd gestuurd (onder andere vanwege de beperkte capaciteit), was de voortgang van projecten minder dan had gekund.

Organisatie is complex, samenhang kan beter

Uit de beleidsreconstructie (hoofdstuk 2) en de gevoerde gesprekken (hoofdstuk 3) blijkt dat de samenwerkingsstructuur en governance op onderdelen complex zijn en dat er niet altijd samenhang is tussen de deelprogramma's, thema's en projecten. Het organogram dat Decisio heeft gemaakt, leverde veel discussie op met betrokkenen hoe een en ander precies in elkaar zit, met name wat betreft de relatie met andere thema's en programma's in de Kop. Het investeringsprogramma is thematisch georganiseerd, de samenhang tussen de thema's en daarmee de integraliteit en gebiedsgerichte benadering zijn minder dan zou kunnen.

Randvoorwaarden: kracht DKW! ligt in zachte factoren

Het succes van het programma leunt sterk op de betrokkenheid, kwaliteiten en inzet van het programmamanagement, de bestuurders, het kernteam en de projecten en programmaleiders. Hierover is geen enkele discussie of twijfel. In de stuurgroep worden prettige, constructieve maar ook kritische discussies gevoerd. Het kernteam voorziet de stuurgroep daartoe van bruikbare informatie. De verhoudingen zijn goed, er is drive, het vertrouwen is gegroeid. De vergaderfrequentie is naar tevredenheid, de juiste mensen zitten aan tafel. Alle betrokken bestuurders staan

positief tegenover het voortzetten van de samenwerking, waarbij er wel discussie is over de inzet van middelen en de manier waarop de samenwerking moet worden voortgezet.

Organisatie en rollen niet helder, gebrek aan capaciteit

Een meer kritische conclusie is dat een helderder en eenvoudiger organisatie, een duidelijke omschrijving van rollen en meer capaciteit om vaart in projecten te brengen / houden het programma ten goede zouden zijn gekomen. Hiermee zou ook het inhoudelijke doel meer zijn gediend om een 'optimaal klimaat te creëren om te wonen, werken, recreëren en voor bedrijven om zich te vestigen'.

Tot slot: het programmatische karakter van DKW!

Over het programmatische karakter van de Kop Werkt! lopen de meningen uiteen. Het ene perspectief is dat het goed werkt zoals het nu is, projecten kunnen worden ondergebracht en er is een overlegstructuur om met elkaar van gedachten te wisselen over de programma's en project(idee)en. Aan de andere kant staat de opvatting van een deel van de betrokkenen dat er weinig samenhang is en dat het programma meer echt regionaal en programmatisch ingestoken had moeten worden. Het was nu een mengvorm, deels waren het projecten die lokaal van karakter waren (die wel een bovenlokaal belang kunnen hebben), deels ging het om programma's die gemeente- (en soms zelfs regio)overstijgend waren.

In regionale samenwerkingsprogramma's als DKW! zal overigens altijd geschakeld moeten worden op meerdere schaalniveaus. Aan de ene kant om gemeenteraden te bedienen met hun vraag wat er van de gelden in de eigen gemeente terecht komt. Aan de andere kant zijn er tal van kwesties die gemeenten met elkaar en vaak ook met de provincie moeten oppakken om tot resultaten te komen. Dit blijft maatwerk.

5.2 Aanbevelingen

Voortvloeiend uit de conclusies zijn de aanbevelingen voor een eventuele nieuwe samenwerking: 1) zorg voor scherpheid in procesdoelen van een samenwerking, 2) vertaal deze naar de juiste randvoorwaarden en een daarop passend organisatiemodel (met expliciet aandacht voor rollen, criteria en prikkels) en 3) breng voldoende samenhang om het programmatische karakter en daarmee de effectiviteit van de beoogde samenwerking te versterken.

- Ad1. Explicitering procesdoelen.** Uit de evaluatie blijkt dat de procesdoelen deels zijn behaald, maar dat deze niet bij iedereen scherp op het netvlies stonden en dat de governance niet op alle onderdelen was ingericht op het behalen

van deze doelen. Aanbeveling is om voor een eventuele nieuwe samenwerking naast de inhoudelijke ook de procesdoelen expliciet te maken en om deze zo smart mogelijk te formuleren. Wat is bijvoorbeeld een 'strategisch project', hoe bewaak je de voortgang, hoe te zorgen voor voldoende capaciteit? Hier moet uiteraard consensus over zijn. Deze zaken kunnen worden opgenomen in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst of in een samenwerkingsagenda.

- Ad2. **Randvoorwaarden, rollen en helder organisatiemodel.** De gekozen procesdoelen moeten vervolgens worden vertaald in 1) rollen en verantwoordelijkheden voor de verschillende gremia en de samenhang tussen gremia en thema's, 2) toetsingscriteria voor projecten (welke projecten horen thuis in de samenwerking, inhoudelijk en qua schaal en werking) en 3) prikkels om voortgang te stimuleren. Deze randvoorwaarden kunnen in een organisatiemodel worden vervat en geregeld worden in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst (SOK). Het is daarbij zaak om tot een overzichtelijke, heldere structuur te komen en om aan te sluiten bij bestaande structuren, zie kader.

Organisatiestructuur en programmteam

Een meer overzichtelijke en eenvoudiger organisatiestructuur van een nieuwe samenwerking kan leiden tot minder overlap van werkzaamheden en daarmee ook tot een efficiëntere inzet van mensen. Aanbeveling hierbij is om voor het regionale programma zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande structuren en om deze te stroomlijnen. Een 'programmteam' kan de rol op zich nemen om de samenhang en de integrale, gebiedsgerichte werkwijze te bewaken. Dit programmteam fungeert als schakel tussen bestuurders en inhoudelijke werkgroepen en heeft als voornaamste taak de integraliteit, voortgang en regionale samenhang tussen de verschillende werksporen te borgen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Ook verzorgt het programmteam de voorbereiding van bestuurlijke overleggen. Trekkers van werkgroepen, programma's en projecten schuiven aan als er relevante zaken op hun terrein spelen. Het programmteam heeft verder een sleutelrol om opgave- en toekomstgericht te werken.

- Ad3. **Samenhang en een programmatisch karakter.** Om verschillende redenen was de voortgang van de DKW!-projecten minder dan wat mogelijk is. Op dit punt wordt veel verwezen naar gebrek aan capaciteit en personele wisselingen. Relevant op dit punt is het geven van prioriteit aan en het vrijmaken van mensen voor regionale samenwerking. Zie kader.

De kracht van regionale samenwerking ligt voor een voornaam deel in de 'zachte' factoren. Capaciteitsgebrek en personele wisselingen brengen dit in gevaar, wat ook invloed kan hebben op de voortgang van de projecten. De zachte factoren zijn daarmee mede bepalend voor de 'harde' resultaten. Hier moet voldoende aandacht voor zijn, anders gaan de prestaties achteruit. Aanbeveling is om dit in een nieuwe samenwerking te onderkennen en vast te houden.

Het opzetten van een separaat programmabureau of uitvoeringsorganisatie om de slagkracht van een nieuwe samenwerking te vergroten, zoals een aantal geïnterviewden suggereerden, lijkt op beperkt draagvlak te kunnen rekenen. Om de samenhang en het programmatische karakter van de samenwerking te versterken is een gebiedsgerichte aanpak opportuun. Hiervan zijn er al enkele zijn in Kop, zoals rond het maritiem cluster in Den Helder en de IJsselmeerkust. Aanvullend daarop kan worden gedacht aan andere thema's waarop meer programmatisch en regionaal kan worden samengewerkt.

Bijlage 1. Bronnen

Geïnterviewden

Stuurgroep (wethouders zijn per gemeente samen geïnterviewd)

Hennie Huisman	Wethouder Texel
Edo Kooiman	Wethouder Texel
Jelle Beemsterboer	Wethouder Schagen
Hans Heddes	Wethouder Schagen
Kees Visser	Wethouder Den Helder
Heleen Keur	Wethouder Den Helder
Theo Meskers	Wethouder Hollands Kroon
Theo Groot	Wethouder Hollands Kroon
Ilse Zaal	Gedeputeerde PNH

Gemeentesecretarissen (groepsinterview)

Robert Reus	Gemeentesecretaris Den Helder
Wim Eppinga	Gemeentesecretaris Hollands Kroon
Nico Swellengrebel	Gemeentesecretaris Schagen
Eva van der Bruggen	Gemeentesecretaris Texel

Kernteam (groepsinterview)

Bo-Anne van Egmond	Gemeente Den Helder
Patricia van Leerdam	Gemeente Den Helder
Jan Paasman	Gemeente Schagen
Ivon Soldaat	Provincie Noord-Holland

Regioteam (groepsinterview)

Ragna Walraven-Kroes	Provincie Noord-Holland
Hans Meijer	gemeente Texel
Karst Ketelaar	Gemeente Hollands Kroon
Jan Paasman	Gemeente Schagen
Sale Wiersma	Gemeente Den Helder

Duo-interviews over thema's

Marjolein Schutz	Recreatie en toerisme	Gemeente Schagen
Joris Pieter Neuteboom	Recreatie en toerisme	Provincie Noord-Holland
Desire Peters	Arbeidsmarkt en Onderwijs	Gemeente Hollands Kroon
Irmgard Noordhoek	Arbeidsmarkt en Onderwijs	Provincie Noord-Holland
Henny Kaag	Bestuursopdracht Havens	Gemeente Den Helder
Mathea Mevissen	Bestuursopdracht Havens	Provincie Noord-Holland
Ronald Bon	Mobiliteit	Gemeente Den Helder
Diederik Schrama	Mobiliteit	Provincie Noord-Holland

Individuele interviews

Mark Eker	Landschapsarchitect	Provincie Noord-Holland
Thijs Pennink	Directeur	ONHN
Annelies van t Hof	Sectormanager	Provincie Noord-Holland

Geraadpleegde documenten

- *Samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoering van het programma De Kop Werkt* (2017)
- *Bestuursopdracht Havenontwikkeling* (augustus 2015)
- *Regionaal ambitiedocument Kop van Noord-Holland* (december 2015)
- *Programma Aansluiting Onderwijs Arbeidsmarkt: integrale opdracht arbeidsmarkt Kop van Noord-Holland* (Bestuursopdracht, 2015)
- *Bestuursopdracht Destinatiemarketing* (2015)
- *Investeringslijst voor de periode 2017-2020*
- *Jaarrapportage 2020*
- *Regioteam Kop van Noord-Holland - 'Ruimtelijke en economische samenwerking voor Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel.'*
- *Formatboek jaarplannen 2017*
- *Projectplannen: Offshore Maintenance & Energyport* (2018), *Waddenbaai* (2018), *Dorpsontwikkelingsplan Herstructurering Wieringerwerf* (2018), *Revitaliseringsprogramma voor de verblijfsrecreatie* (2018), *Uitvoeringsstrategie Haven Oude Zeug* (2019)
- *Verslagen stuurgroep De kop Werkt!* periode februari 2017 - oktober 2020
- *Team Deetman/Mans Jaarprogramma* (2010), *Krimp of Niet; Advies betreffende demografische ontwikkeling Den Helder*
- *Regioakkoord De Kop Groeit!*
- *Provincie Noord-Holland* (2020), *Verkenning samenwerkingsrelaties*