

BESTUURSKRACHTMETING RANDSTADPROVINCIES

PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Den Haag, 13 januari 2010

COLOFON

De bestuurskrachtmeting Randstadprovincies is uitgevoerd door een
visitatiecommissie bestaande uit:

- drs. L.M.L.H.A. Hermans (voorzitter)
- prof. mr. J.W.M. Engels
- prof. dr. J. de Vries
- prof. dr. L. van Leeuwen
- mr. E.M. d'Hondt
- mr. H. J.E. Bruins Slot

Het secretariaat van de visitatiecommissie is gevoerd door B&A Consulting B.V. in Den
Haag. Het onderzoeksteam bestond uit:

- drs. O. A. Papa MBA (secretaris visitatiecommissie)
- drs. Y. van den Berg
- drs. M. Gerritsen
- drs. D. Hanemaayer
- drs. C. Knipping
- drs. M. Sinnema
- drs. M. Waaijenberg
- drs. Y. Wever

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2010.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de
uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Deventer en Eindhoven.

INHOUDSOPGAVE

Verslag van bevindingen, conclusies en aanbevelingen	5
Inleiding	5
bevindingen	5
Conclusies	9
Aanbevelingen	10
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Bestuurskrachtmeting	13
1.3 Leeswijzer	14
2 Analyse kader: normen en criteria	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Kwaliteit van de prestaties	15
2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit	15
2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie	16
2.2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren	17
2.3 De provinciale rollen	18
2.4 Provinciale opgaven	19
3 Methoden van onderzoek	21
4 Opgavenprofiel	23
4.1 Selectie van opgaven	23
4.2 Motivering van de selectie	23
4.3 Totstandkoming	24
5 Bestuurskracht naar kwaliteit van de prestaties	25
5.1 Algemeen	25
5.2 Doeltreffendheid	25
5.2.1 Antwoorden op de subvragen	25
5.2.2 Onderliggende criteria	27
5.3 Doelmatigheid	28
5.3.1 Antwoorden op de subvragen	28
5.3.2 Onderliggende criteria	30
5.4 Democratisch functioneren	32
5.4.1 Antwoorden op de subvragen	32
5.4.2 Onderliggende criteria	33
5.5 Democratische legitimiteit	35
5.5.1 Antwoorden op de subvragen	35
5.5.2 Onderliggende criteria	35

5.6	Conclusies	36
6	Bestuurskracht naar type opgave	39
6.1	Wettelijke opgaven	39
6.1.1	Doeltreffendheid	39
6.1.2	Doelmatigheid	39
6.1.3	Democratisch functioneren	40
6.1.4	Democratische legitimiteit	40
6.2	Randstadopgaven	40
6.2.1	Doeltreffendheid	40
6.2.2	Doelmatigheid	41
6.2.3	Democratisch functioneren	42
6.2.4	Democratische legitimiteit	42
6.3	Autonome opgaven	42
6.3.1	Doelmatigheid	42
6.3.2	Doeltreffendheid	42
6.3.3	Democratisch functioneren	42
6.3.4	Democratische legitimiteit	43
6.4	Conclusies	43
7	Bestuurskracht naar type rol	45
7.1	De provincie als beleidsbepaler	45
7.2	De provincie als regisseur	45
7.3	De provincie als stimulator	46
7.4	De provincie als belangenbehartiger	46
7.5	De provincie als uitvoerder	46
7.6	De provincie als toezichthouder	46
7.7	Conclusies	47
8	Epiloog	49
8.1	De overeenkomsten en verschillen	49
8.2	Middenbestuur en bestuurskracht	51
Bijlage 1:	Deelnemers visitatiegesprekken	55
Bijlage 2:	Deelnemers stuur- en werkgroep	59

VERSLAG VAN BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

INLEIDING

De vier Randstadprovincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland hebben een visitatiecommissie ingesteld met de opdracht de bestuurskracht van de vier provincies te meten. In een bestuurskrachtmeting staat de vraag centraal *of de provincies in staat zijn om hun opgaven effectief, efficiënt en democratisch gelegitimeerd te vervullen*. De meting is in eerste instantie een leer- en ontwikkelinstrument voor de provincies zelf. In dit onderhavige rapport rapporteert de visitatiecommissie haar bevindingen over de bestuurskracht van de provincie Noord-Holland.

De visitatiecommissie baseert haar oordeel op feitenonderzoek en gesprekken met betrokkenen van binnen en buiten de organisatie. Hieronder presenteert de visitatiecommissie allereerst haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In de navolgende hoofdstukken worden deze nader onderbouwd en toegelicht.

De commissie heeft de conclusies en aanbevelingen opgesteld met in het achterhoofd het eerste uitgangspunt uit de nota van uitgangspunten van de vier provincies: “... de bestuurskrachtmeting wordt in de eerste plaats gezien en ingezet als een leerinstrument voor de deelnemende provincies ...”. De commissie heeft in de conclusies en aanbevelingen gekozen voor een balans tussen het benoemen van de sterkten en van de kansen en aandachtspunten van de provincie Noord-Holland.

BEVINDINGEN

Context: provincie Noord-Holland in landelijk perspectief

De provincie Noord-Holland is binnen Nederland een grote provincie, zoals blijkt uit onder meer de oppervlakte van het grondgebied (4.091 km²), de bevolkingsomvang (2.646.000 inwoners), een groot aantal gemeenten (60) en de omvang van de provinciale organisatie (1.200 medewerkers).

Noord-Holland bestaat grotendeels uit een kopvormig schiereiland tussen de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeer. In het zuiden grenst de provincie aan Zuid-Holland en Utrecht, in het oosten door middel van de Houtribdijk en Hollandse Brug aan de provincie Flevoland en in het noorden door middel van de Afsluitdijk aan de provincie Friesland.

De provincie kan worden onderverdeeld in een noordelijk en een zuidelijk deel, waarbij het Noordzeekanaal (en vroeger het IJ) als grens fungeert. Ten zuiden van het IJ liggen de stedelijke gebieden van Amsterdam, Haarlem, de Haarlemmermeer met de luchthaven Schiphol en tevens het Gooi, eveneens een dichtbevolkt gebied, maar met een landschappelijk geheel ander karakter (bosrijk en niet geheel vlak).

Ten noorden van het IJ bevinden zich de Zaanstreek en andere, kleinere, delen en dorpen. De dichtstbevolkte zone loopt tot iets voorbij de stad Alkmaar. Er bevinden zich in dit deel van de provincie ook landelijker gebieden: Waterland, de grote droogmakerijen Schermer, Beemster, Wormer en Purmer en geheel in het noorden het uitgestrekte West-Friesland, Wieringermeer, het voormalige eiland Wieringen en het waddeneiland Texel.

Binnen de provincie ligt de Stadsregio Amsterdam (een WGR-plus gebied) die op meerdere beleidsterreinen feitelijk nevensgeschikt aan de provincie Noord-Holland functioneert. De Stadsregio omvat 16 gemeenten en meer dan de helft van het aantal inwoners (1,4 miljoen) van de totale provincie.

Metropoolregio Amsterdam speerpunt

Het zwaartepunt van ondermeer bevolkingsomvang, economische bedrijvigheid en grootschalige ontwikkelingen, ligt in de provincie Noord-Holland binnen de regio Amsterdam. De provincie moet hier als middenbestuur opereren in relatie tot de gemeente Amsterdam, de Metropoolregio Amsterdam en de samenwerking met andere provincies in Randstadverband.

Ten aanzien van de gemeente Amsterdam is de provinciale rol van middenbestuur beperkt. De gemeente opereert zelfstandig richting het Rijk en Europa. Dat levert spanningen op als het gaat om bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening.

Tussen de regio Amsterdam en de provincie is sprake van een mate van vreedzame co-existentie, waarbij de partijen elkaar in elk een eigen rol accepteren en respecteren. Dit komt vooral tot uitdrukking in de nauwe samenwerking met gemeenten in de Metropoolregio Amsterdam (de voormalige Noordvleugel).

Wat daarnaast opvalt is de ambivalente houding van de provincie Noord-Holland ten opzichte van de gezamenlijke provinciale Randstadsamenwerking. Het provinciaal bestuur is wars van de gedachten over nieuwe bestuurlijke arrangementen voor de Randstad. De provincie richt zich op de genoemde Metropoolregio Amsterdam en heeft weinig ambities ten aanzien van de provinciale samenwerking in Randstadverband. Deze bevinding geldt zowel voor het provinciaal bestuur, als voor de ambtelijke organisatie. De benoemde P4-samenwerkingsonderwerpen zijn meer een 'verplichting', dan dat ze worden ervaren als een stap op weg naar Randstedelijke samenwerking op Randstedelijke opgaven. De Randstad Urgentprojecten worden beschouwd als onderdeel van de opgaven in de Metropoolregio Amsterdam. Hiervoor is bestuurlijk bewust gekozen.

Spanning tussen beleidsontwikkeling en uitvoering

De beleidskant is sterk ontwikkeld

De provincie Noord-Holland heeft in de periode 2003-2006 een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd. Daarmee werd zowel een kwaliteitsverbetering, alsmede een personele reductie beoogd. Mede onder invloed van deze reorganisatie, is in Noord-Holland sprake van een sterke beleidsontwikkelingsfunctie. Op nieuwe beleidsdossiers (wettelijke taken en autonome taken) worden de visiebepaling en de doelformulering met slagvaardigheid en kwaliteit ter hand genomen. Zeker op het ruimtelijk beleid is

onder invloed van de Structuurvisie sprake van integraliteit en consistentie in het beleid.

..... maar overdracht naar de uitvoering hapert

De versterking van de beleidsfunctie, lijkt ten koste te zijn gegaan van investeringen in de uitvoeringsfunctie ondanks dat ook daar op onderdelen verbeteringen zichtbaar zijn. Voor de uitvoerende ambtenaren is met de reorganisatie gekozen voor een lagere inschaling en beperking van het takenpakket. Het niet of nauwelijks toelaten van taakverrijking zorgt ervoor dat ambtenaren zich beperken tot het eigen takenpakket en zich vervolgens risicomijdend opstellen bij vraagstukken die op zichzelf een bredere blik vragen. De waarneming van de visitatiecommissie over de risicomijdende cultuur in de ambtelijke organisatie, wordt door externe partners van de provincie bevestigd in de visitatiegesprekken. Zij geven aan de negatieve effecten daarvan te ondervinden in hun contacten met de provincie.

Daarmee staat de noodzakelijke overdracht van beleid naar uitvoering onder druk en komt daarmee de doeltreffendheid van beleid in gevaar. Met name de integraliteit van werken staat daarbij onder druk. De visitatiecommissie neemt waar dat in sommige uitvoeringsopgaven neerwaartse bijstellingen van doelstellingen hebben plaatsgevonden.

Geen takendiscussie geweest

De visitatiecommissie constateert dat reorganisatie en daarmee samenhangende afslanking, niet gepaard is gegaan met een provinciale takendiscussie. In die zin wijkt de provincie Noord-Holland af van de andere Randstadprovincies die vanuit een discussie over de inhoud en het takenpakket van de provincie en/of prioriteitstelling in taken, de ambtelijke organisatie anders hebben ingericht. Het ontbreken van een takendiscussie met bijbehorende keuzes en prioriteitstelling, heeft tot gevolg dat de ambities van het bestuur door de ambtelijke organisatie niet volledig lijken te kunnen worden opgevolgd. Relatief veel geld wordt besteed aan investeringen (28% van de begroting) terwijl tegelijkertijd 23% van de begroting als weerstandsvermogen is gereserveerd, zo blijkt uit de interprovinciale vergelijking over 2009.

De visitatiecommissie constateert samenvattend dat de beleidskwaliteit van de provinciale organisatie is versterkt (onder meer door hogere inschaling en invoering van zwaardere functies) en dat dit ook ten goede is gekomen aan de bestuurskracht en de efficiëntie van de provincie. Ook de reductie van de personele capaciteit is binnen de beleidsontwikkeling geslaagd. De overdracht van beleid naar uitvoering verdient echter meer aandacht. Een risicomijdende cultuur in de uitvoering staat een integrale werkwijze in de weg.

Deze tweezijdige effecten van de reorganisatie hebben hun negatieve invloed op de effectiviteit van de bestuurskracht van de provincie als geheel. Externe partners constateren dat ze er in de uitvoering van beleid last van hebben. De visitatiecommissie is daarom van mening dat er ondanks de geconstateerde verbeteringen in de bestuurskracht als gevolg van de reorganisatie, er meer effectiviteit zou kunnen worden gerealiseerd als de geconstateerde onbalans tussen beleid en uitvoering, alsmede de benoemde negatieve cultuuraspecten, worden weggenomen.

Sturing op maatschappelijk effect beperkt

De visitatiecommissie constateert dat de provincie Noord-Holland in algemene zin haar ambities adequaat weet te vertalen in specifiek en meetbare doelstellingen. Dit geldt met name voor de beleidsontwikkende opgaven. Met betrekking tot deze opgaven zijn de beleidsproducten helder en zijn deze ook duidelijk in planning gezet. Bij de meer uitvoerende opgaven, zoals vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving alsmede beheer en onderhoud van wegen, zijn vooral kwantitatieve doelstellingen geformuleerd. Het totaal aan geprogrammeerde activiteiten wordt in veel uitvoerende opgaven daadwerkelijk uitgevoerd, maar niet in alle opgaven. Zo zijn bijvoorbeeld de doelstellingen bij vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving tussentijds neerwaarts bijgesteld met 20 procent.

De provincie blijkt nog niet altijd in staat om doelstellingen vast te stellen waarin een specifiek en meetbaar maatschappelijk effect (outcome) benoemd wordt. In de programmabegroting en de diverse beleidsnota's staan bepaald niet veel doelstellingen geformuleerd in termen van de gewenste maatschappelijke effecten (outcome). Veel doelen omvatten het uitvoeren van activiteiten. Soms logisch, bijvoorbeeld in het geval van vergunningverlening en handhaving. Echter de verbinding met het effect dat daarmee moet worden bereikt in de maatschappij, is zelden SMART geformuleerd. De ambtelijke top stuurt vooral op het uitvoeren van de programmabegroting en geeft aan vooral energie te steken in de controle van de bedrijfsprocessen die daartoe moeten leiden. Hierdoor is de sturing vanuit de ambtelijke top op maatschappelijk resultaat (de externe gerichtheid) op het tweede plan komen te staan.

De jeugdzorg is een voorbeeld van een lastig dossier als het gaat om de maatschappelijke effecten. De ambitie van Gedeputeerde Staten is om aan het eind van deze bestuursperiode inzicht te hebben in de effectiviteit van de uitgaven aan de jeugdzorg. De provincie onderneemt in al haar geledingen activiteiten om grip te krijgen, maar dat heeft tot op heden, ondanks verbeteringen, niet geleid tot het gewenste inzicht. Het gevolg is dat beperkt kan worden gestuurd op het behaalde maatschappelijk effect.

De visitatiecommissie constateert dat de provincie Noord-Holland gebruik maakt van externe consultatie. Extern bestuurlijk draagvlak wordt daarmee, met name waar het gaat om de opgaven waar sprake is van beleidsontwikkeling en een deel van de autonome opgaven, op adequate wijze verkregen. Daar is ook sprake van goed functionerende samenwerkingsrelaties met gemeenten en externe partners. Echter allianties of gezamenlijke structuren met een contractuele basis zijn nauwelijks aangetroffen. Een positieve uitzondering daarop vormt de Bloemendalerpolder, waar een consortium is ontstaan met publieke en private partijen.

De rolinvulling van de provincie is voor de meeste partners helder, alhoewel de provincie wat meer vanuit een integrale visie zou moeten opereren, met name in de uitvoering.

De drie provinciale gremia

De visitatiecommissie concludeert ten aanzien van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, het directieteam en de ambtelijke organisatie het volgende:

Gedeputeerde Staten: meer eenheid van bestuur

De besluitvorming in Gedeputeerde Staten is verbeterd door een betere ambtelijke beleidsvoorbereiding. Binnen Gedeputeerde Staten is daarmee op een aantal opgaven sprake van een goede onderlinge taakverdeling. Het voorbeeld hiervan is de deelname aan de Stuurgroep Bloemendalerpolder, waar één gedeputeerde het provinciale belang behartigt en de andere gedeputeerde de belangen van de samenwerkende partners bewaakt. Dit werkt positief uit op de bestuurskracht.

De visitatiecommissie neemt waar dat voor de bestuurswisseling van september 2009, de eenheid van bestuur binnen Gedeputeerde Staten niet optimaal was. Uit de visitatiegesprekken neemt de visitatiecommissie waar, dat daarmee de effectiviteit van het gezag van Gedeputeerde Staten als geheel onder druk kwam te staan door verminderd draagvlak voor provinciale doelen.

Provinciale Staten: groeiende in het sturen op hoofdlijnen

Provinciale Staten probeert steeds meer aan de voorkant van het beleidsproces te komen om in zijn kaderstellende rol te groeien. De leden van Provinciale Staten zijn individueel van adequate kwaliteit, maar het in deze rol als eenheid optreden als hoogste bestuursorgaan komt maar mondjesmaat uit de verf. Op de onderzochte opgaven blijkt in een aantal gevallen dat Provinciale Staten via werkgroepen en eigen onderzoeken tot een sturende rol komt. Op het weerbarstige dossier Jeugdzorg krijgt Provinciale Staten naar eigen zeggen weinig grip, anders dan steeds weer meer middelen ter beschikking te stellen. De controlerende rol wordt stevig ingevuld, blijkens ook het debat over de financiële perikelen die hebben geleid tot een bestuurswisseling en het terugtreden van de Commissaris van de Koningin.

Directie: sterk gericht op bedrijfsvoering en doorvoeren organisatiefilosofie

De visitatiecommissie heeft sterk de indruk dat de ambtelijke top strak stuurt op de nieuwe organisatiefilosofie en de bijbehorende bedrijfsvoering. De strakke bedrijfsvoering vertaalt 'sturen op resultaat' in 'het uitvoeren van de programmabegroting', en minder op het behalen van maatschappelijk effect. Uit de visitatiegesprekken komt naar voren dat de organisatie problemen ervaart bij het gemotiveerd houden van het uitvoerend personeel. Door het management wordt erkend dat hier voor haar een opgave ligt, echter dit lijkt geen reden tot aanpassing of reflectie.

CONCLUSIES

De provincie Noord-Holland is bestuurskrachtig waar het gaat om de meeste beleidsontwikkende opgaven: de Structuurvisie is klaar, de beleidsvorming omtrent de Kaderrichtlijn Water is afgerond en beleid voor Duurzame Energie en Cultuureducatie is helder geformuleerd. Een punt van verbetering is de formulering van het te bereiken maatschappelijk effect. Bestuurskracht begint bij een heldere

doelformulering, rolkeuze en daarmee een hoge mate van voorspelbaarheid voor de partners van de provincie.

Echter in de uitvoering moet worden gekomen tot resultaten. Het is juist in de overdracht van beleid naar de uitvoering waar het hapert. Hier wreken zich ten dele de gemaakte keuzes in de provinciale organisatie en de risicomijdende cultuur die door de visitatiecommissie is geconstateerd. Ondanks verbeteringen in de performance bij uitvoerende taken in de afgelopen jaren, worden daar soms doelstellingen fors neerwaarts bijgesteld.

Op de drie bepalende kwaliteiten van de bestuurskracht (doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimatie) kan worden gesteld dat de doelmatigheid gezien de beperkte personele capaciteit in relatie tot de bereikte resultaten relatief groot is. Deze hoge mate van efficiëntie kan worden herleid tot de doorgevoerde veranderingen in de provinciale organisatie. Echter de doeltreffendheid staat onder druk door het hoge ambitieniveau enerzijds en de haperingen in de overdracht tussen beleid en uitvoering anderzijds.

De visitatiecommissie constateert dat de provincie de meeste moeite heeft met de rol van stimulator. Het gaat dan vooral om het zorg dragen dat het effect van stimuleren is dat derden vervolgens op eigen kracht de uitvoering ter hand nemen (zie bijvoorbeeld in de opgave Cultuureducatie). De uitvoerende en toezichhoudende rol staan onder druk vanwege de gemaakte keuzes in de provinciale organisatie. De rol van belangenbehartiger komt weinig uit de verf. Dit wordt in belangrijke mate verklaard door de ambivalente houding ten opzichte van de Randstedelijke samenwerking. De beleidsbepalende rol is sterk te noemen.

Wat betreft de democratische legitimering valt op dat er sinds het aantreden van het nieuwe bestuur er meer eenheid lijkt te zijn binnen Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten zou als hoogste orgaan meer moeten durven eisen en ervoor moeten zorgen dat Gedeputeerde Staten vast op koers blijft.

AANBEVELINGEN

Op basis van haar bevindingen heeft de visitatiecommissie een aantal aanbevelingen voor de provincie.

Koppel beleid en uitvoering sterker aan elkaar

De inkringing van de provinciale organisatie is uitgevoerd zonder een takendiscussie te voeren vanuit een strategische visie op het middenbestuur. De investering in de beleidskant leidt tot een stroom aan ambities die in de uitvoering waargemaakt moeten worden. Met de gemaakte keuzes in de provinciale organisatie is de balans tussen beleid en uitvoering echter scheef komen te liggen. Juist in dat schakelpunt komt er 'zand' in de provinciale machine en staat de doelmatigheid onder druk. Een takendiscussie over wat de provincie nog wel en niet doet, maakt scherper welke beleidsambities er echt bestuurlijk toe doen. Dit voorkomt enerzijds dat op terreinen waar de provincie buiten haar 'erf' treedt (bijvoorbeeld bij de opgave Cultuureducatie)

haar eigen overdrachtsproblemen (naar de gemeenten) creëert. Anderzijds worden de uitvoerende afdelingen, die de meeste moeite hebben met het absorberen van de ambities, ontlast. Betrek hierin ook de partners van de provincie, zodat ook zij weten welke taken en rollen de provincie kan en zal vervullen.

Stuur ook maatschappelijk effect

Bedrijfsvoering lijkt een doel op zich te zijn. De programmabegroting is een dominant sturingsinstrument. Tegelijkertijd heeft de provincie moeite met sturing op maatschappelijke effecten, hetgeen de doeltreffendheid van beleid onder druk zet. Het gaat er om de balans terug te brengen tussen sturen op geprogrammeerde activiteiten en het sturen op de gewenste en beoogde politieke en maatschappelijke effecten.

Investeer in de relaties met de externe omgeving om de legitimiteit te vergroten en te borgen

De provincie Noord-Holland maakt veel werk van het betrekken en consulteren van de externe omgeving. In de visitatiegesprekken met gemeenten en externe partners neemt de commissie echter ook zorg waar over de risicomijdende cultuur en de haperingen van beleid naar uitvoering. Ook neemt de commissie 'pijn' waar over hoe in het verleden soms bestuurlijk werd gehandeld.

Met het actief investeren in een open cultuur van wederzijds samenwerken, wordt naar de mening van de commissie het externe draagvlak voor realisatie van doelen verder vergroot en geborgd. De (externe) legitimiteit van handelen zal hierdoor verbeteren.

1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies hebben op 4 juni 2008 in het bestuursakkoord vastgelegd, dat de provincies “onder regie van het IPO in de periode 2008-2011 onderling vergelijkbare analyses, benchmarks en visitaties uitvoeren die een scherp beeld geven van de bestuurlijke en maatschappelijke resultaten van provincies”. De vier Randstadprovincies (Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) hebben in het voorjaar van 2009 afgesproken gezamenlijk hun *bestuurskracht* te laten onderzoeken.

1.2 BESTUURSKRACHTMETING

In een bestuurskrachtmeting staat de vraag centraal *of de provincies in staat zijn om hun opgaven effectief, efficiënt en democratisch gelegitimeerd te vervullen*. De meting is in eerste instantie een leer- en ontwikkelinstrument voor de provincies zelf. De provincies hebben een onafhankelijke (externe) visitatiecommissie onder leiding van Loek Hermans, voorzitter MKB Nederland, verzocht het onderzoek uit te voeren. Naast de voorzitter hebben oud-burgemeesters Luigi van Leeuwen, Harm Bruins Slot en Ed d’Hondt en de hoogleraren Hans Engels en Jouke de Vries zitting in de commissie. De commissie is in haar werkzaamheden ondersteund door een team onderzoekers van B&A Consulting.

De bestuurskracht is door de visitatiecommissie onderzocht aan de hand van een analysekader en op basis van een selectie van twaalf opgaven: zeven wettelijke taken, twee gezamenlijke Randstadopgaven en drie provinciespecifieke opgaven¹. De conclusies van de visitatiecommissie over de bestuurskracht van de provincie, zijn gebaseerd op een uitgebreid schriftelijk feitenonderzoek (neergelegd in zogenaamde factsheets) en op visitatiegesprekken die door de visitatiecommissie zijn gehouden met vertegenwoordigers van externe partners van de provincie, de ambtelijke top, het college van Gedeputeerde Staten en een afvaardiging van Provinciale Staten. De visitatiecommissie is tot haar oordeel over de bestuurskracht gekomen door in haar vergaderingen de schriftelijk vergaarde feiten en de in de gesprekken waargenomen opvattingen, te beoordelen en in samenhang met elkaar te wegen.

In dit rapport leest u de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek voor de provincie Noord-Holland.

¹ De Provinciale Staten van de provincie Utrecht hebben ervoor gekozen om een vierde provinciespecifieke opgave toe te voegen. Derhalve zijn voor de provincie Utrecht in totaal 13 opgaven onderzocht.

1.3

LEESWIJZER

De hoofdstukken 2 tot en met 4 geven de *verantwoording* weer van de opzet en uitvoering van de bestuurskrachtmeting:

- Hoofdstuk 2 behandelt het *analysekader* met de normen en criteria voor de bestuurskrachtmeting;
- Hoofdstuk 3 geeft de *methodologische verantwoording* van de uitvoering van de bestuurskrachtmeting;
- Hoofdstuk 4 geeft de verantwoording van de specifieke selectie van de onderzochte provinciale opgaven ('opgavenprofielen').

De *bevindingen* van de visitatiecommissie ten aanzien van de bestuurskracht zijn opgenomen in de hoofdstuk 5, 6 en 7:

- Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen gerelateerd aan de *drie hoofdcriteria* van de bestuurskracht: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie), democratische legitimiteit en functioneren;
- Hoofdstuk 6 bevat de bevindingen gerelateerd aan de *type opgaven*: wettelijke, Randstedelijke en provinciespecifieke opgaven;
- Hoofdstuk 7 bevat de bevindingen gerelateerd aan de *type rollen*: beleidsbepaler, regisseur, stimulator, belangenbehartiger, uitvoerder en toezichthouder.

De visitatiecommissie sluit het visitatierapport af met een korte epiloog, waarin zij haar provinciespecifieke bevindingen in een breder perspectief plaatst.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de personen die de visitatiecommissie heeft gesproken.

Het rapport gaat vergezeld van een bijlagenrapport. In het bijlagenrapport is een verkorte weergave opgenomen van het schriftelijke feitenonderzoek, de zogenoemde factsheets² van de opgaven. Het secretariaat van de visitatiecommissie beschikt over de uitgebreide weergave van dit feitenonderzoek. De bevindingen hierin zijn op eventuele feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de ambtelijke opgavenleiders van de provincie.

Daarnaast beschikt het secretariaat van de visitatiecommissie over schriftelijke verslagen van de gehouden visitatiegesprekken. Deze zijn op feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de gesprekspartners. De gesprekspartners zijn zeer open geweest in haar opvattingen ten aanzien van de provincie. De visitatiecommissie heeft er daarom voor gekozen deze verslagen niet openbaar te maken. De visitatiecommissie geeft in voorkomende gevallen de mogelijkheid, in overleg met de voorzitter van de visitatiecommissie, de verslagen in te zien bij het secretariaat.

² Een beschrijving van de feiten en cijfers met betrekking tot elk van de opgaven, waarbij alle criteria, subcriteria en verklarende factoren uit het analysekader zijn opgenomen

2

ANALYSEKADER: NORMEN EN CRITERIA

2.1 INLEIDING

De bestuurskracht van de provincies is beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde normen en criteria, vastgelegd in een analysekader. Dit *analysekader* is richtinggevend voor de wijze waarop de bestuurskracht van de vier provincies gemeten en onderzocht is. Het analysekader is ingericht naar:

- *Kwaliteit van de prestaties*, zijnde effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit,
- *Provinciale rollen*, en
- *Provinciale opgaven(profiel)*.

Daarmee bestaat de bestuurkrachtmeting uit een oordeel op deze drie onderdelen.

We lichten deze drie onderdelen in het navolgende toe.

2.2 KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

De bestuurskrachtmeting geeft allereerst een beeld van de kwaliteit van de prestaties ten aanzien van de bestuurlijke opgaven waar een provincie voor staat. Onder kwaliteit wordt verstaan *doeltreffendheid/effectiviteit, doelmatigheid/efficiëntie en democratische legitimiteit*. Deze drie kwaliteitsaspecten zijn geoperationaliseerd in criteria.

De onderliggende criteria vormen bouwstenen die bijdragen aan doeltreffend, doelmatig en democratische legitiem optreden van provincies en kunnen verklarend zijn voor het oordeel op de te meten criteria. Het specifieke kenmerk van de analyse met behulp van deze bouwstenen is dat deze zal leiden tot leer- en verbeterpunten. Daarmee wordt aangesloten bij de beoogde functie van de bestuurskrachtmeting, namelijk het trekken van lessen die tot verbetering van de bestuurskracht kunnen leiden.

Hierna worden per kwaliteitscriterium de te onderzoeken aspecten benoemd en voorzien van een nadere uitwerking. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen aan de hand van deze criteria met bijbehorende vragen en onderliggende criteria gepresenteerd.

2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit

De doeltreffendheid wordt gemeten aan de hand van criterium doelbereik. Met betrekking tot het doelbereik worden de volgende subvragen beantwoord:

- *Zijn er specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten m.b.t. deze opgave?*
- *Worden/zijn alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd (output)?*
- *Leidt het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie m.b.t. deze opgaven tot het gewenste maatschappelijke effect (outcome)?*
- *In welke mate is/wordt het voorafgestelde doel behaald/ het voorafgestelde kwaliteitsniveau gehaald?*

De onderliggende criteria vormen bouwstenen vormen voor de vraag of de provincie doeltreffend is op een opgave:

- *Visievorming:* Is de doelstelling tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie?
- *Integraliteit:* Zijn de doelstellingen afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties?
- *Consistentie:* Is er bij het vaststellen van het beleid een koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie dan wel andere organisaties/overheden dat gerelateerd is aan de doelstelling?
- *Slagvaardigheid:* Slaagt de provincie er in om maatschappelijke ontwikkelingen m.b.t. deze opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten dan wel in te spelen op interveniërende factoren en voor de uitvoering van de opgave relevante signalen van derden?
- *Belangenbehartiging:* Vindt er door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave door de eigen organisatie te beïnvloeden?

2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie

Bij efficiëntie of doelmatigheid gaat het om de vraag of de provincie haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De doelmatigheid van de provincie op een opgave wordt gemeten aan de hand van de criteria proportionaliteit en adequate organisatie. De proportionaliteit wordt gemeten aan de hand van de vraag:

- *Is het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) m.b.t. deze opgave in balans met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen?*

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

- *Is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd toegesneden op het bereiken van de doelstellingen?*

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

- *Uitvoerbaarheid:* Is vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie en wordt de opgave conform de vastgestelde strategie gerealiseerd?

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

- Budget: Is er voldoende budget om de doelstelling met betrekking tot deze opgave te realiseren?
 - Instrumenten: Is de inzet van instrumenten evenwichtig en in overeenstemming met de beoogde effecten?
 - Capaciteit: Wordt er voldoende capaciteit ingezet (kwalitatief en kwantitatief) om de doelstellingen van deze opgave te kunnen realiseren?
 - Tijdigheid: Verloopt de realisatie van de doelstellingen volgens planning?
 - Rolkeuze: Welke rol heeft de provincie in deze opgave (gekozen) en hanteert zij die rol consequent?
 - Voortgangsbewaking: Wordt regelmatig de voortgang van de realisatie van deze opgave bepaald?
 - Rechtmatigheid: Zijn de werkprocessen m.b.t. deze opgave dusdanig georganiseerd dat de rechtmatigheid m.b.t. deze opgave gewaarborgd kan worden?
- *Organisatorische samenwerking*: Zoeken Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden etc. om het behalen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave te beïnvloeden?

2.2.3

Democratische legitimiteit en democratisch functioneren

De hoofdvraag met betrekking tot de kwaliteit van de provincie in democratisch opzicht valt uiteen in twee onderdelen: het democratisch functioneren en de democratische legitimiteit.

Ten aanzien van het democratisch functioneren ligt de focus op het bestuurlijk proces. De hoofdvraag is:

- *Is de besluitvorming transparant en adequaat, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden?*

Bouwstenen voor de beantwoording van deze hoofdvraag zijn de volgende criteria:

- *Besluitvorming*:
 1. Zijn het besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave voldoende transparant en te volgen voor derden?
 2. Hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het besluitvormingsproces m.b.t. deze opgave elk vanuit hun eigen rol geacteerd
 3. Is er sprake van actieve informatievoorziening vanuit het college, dan wel actieve controlerende activiteit vanuit Provinciale Staten m.b.t. de uitvoering van deze opgave buiten de reguliere P&C-cyclus om?
- *Integriteit*: Is de provincie een betrouwbare partner en wordt belangenverstrengeling vermeden?
- *Verantwoording*: Legt de provincie gedurende de realisatie van deze opgave tussentijds regelmatig verantwoording af aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?

Voor het bepalen van de democratische legitimiteit wordt de legitimiteit van het handelen van de provincie met betrekking tot de gekozen opgaven gemeten. De vraag die centraal staat is:

- *Wordt door de provincie voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van deze opgave?*

De onderliggende criteria zijn:

- *Draagvlak creëren*: Zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie in staat om waar het om deze opgave gaat zogenaamde maatschappelijke coalities aan te gaan, waardoor bij zowel provincies als bij externen, partners en andere overheden “de neuzen dezelfde kant opstaan”?
- *Actieve consultatie*: Hebben Gedeputeerde Staten inwoners, bedrijven, organisaties etc. voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave actief geconsulteerd en is deze consultatie meegewogen in de afwegingen m.b.t. de vaststelling van de doelstellingen?
- *Kenbaarheid*: Is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar welke doelen de provincie met deze opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet?

2.3

DE PROVINCIALE ROLLEN

De provincie vervult verschillende rollen. In de bestuurskrachtmetering is naast de vorengenoemde criteria van effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit, ook elke *provinciale rol* gemeten en beoordeeld. De bevindingen op deze rollen worden in hoofdstuk 7 gepresenteerd.

De rollen die in de bestuurskrachtmetering gehanteerd zijn, betreffen de volgende.

1. Beleidsbepaler

In deze rol bepaalt het provincie wat zij wil bereiken en welke instrumenten zij daarvoor inzet. De provincie formuleert randvoorwaarden en geeft richting aan beleidsontwikkeling van andere actoren.

2. Regisseur

In deze rol zet de provincie zich in om via haar netwerk alle relevante partijen aan tafel te krijgen, coalities te smeden en te activeren om gezamenlijk resultaten te boeken of anderen in staat te stellen resultaten te behalen. De provincie opereert als procesregisseur van beleidsvorming en mogelijk ook van de uitvoering.

3. Stimulator

In deze rol heeft de provincie de functie van aanjager door via haar invloed, netwerk en/of financiële middelen iets van de grond proberen te krijgen.

4. Belangenbehartiger

De provincie heeft toegang tot bepaalde kringen die moeilijk toegankelijk zijn voor particulieren en bedrijven. In de rol van belangenbehartiger kan de provincie lobbyen

voor de regionale belangen, bijvoorbeeld in Den Haag en in Brussel. De provincie kan deze lobby ook samen met haar partners voeren.

5. Uitvoerder

In deze rol voert de provincie zelf taken uit, zelfstandig of in samenwerking met partners, biedt diensten en producten aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden aan en handelt aanvragen en informatieverzoeken af.

6. Toezichthouder

De provincie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van haar eigen regelgeving en van door haar afgegeven vergunningen. Ook houdt de provincie toezicht op andere overheden, zoals gemeenten en waterschappen. Indien in de toezichthoudende rol onregelmatigheden blijken, treedt de provincie handhavend op.

2.4

PROVINCIALE OPGAVEN

In het opgavenprofiel voor de bestuurskrachtmetering dienen de belangrijkste provinciale beleidsvelden te zijn vertegenwoordigd. De kerntaken van de provincie zijn vooraf als volgt benoemd:

- ruimtelijke ordening (structuurvisie);
- integrale ruimtelijke projecten;
- aankoop, inrichting en beheer van natuur- en recreatiegebieden;
- kaderstelling en toezicht water;
- kaderstelling, toezicht, vergunningverlening, handhaving tav milieu;
- beheer en onderhoud provinciale (vaar)wegen;
- regionaal openbaar vervoer (concessieverlening);
- bedrijventerreinen en kantoren (ruimtelijke regionale economie);
- regionaal economisch beleid (innovatie en kenniseconomie);
- jeugdzorg;
- cultuurtaken / cultureel erfgoed (monumentenzorg/archeologie);
- tweedelijns-ondersteuning gemeenten (sociale infrastructuur);
- interbestuurlijk toezicht op gemeenten.

P4-samenwerkingsthema's/portefeuillehoudersoverleggen:

- Programma Randstad Urgent;
- Randstad 2040;
- lobby EU;
- Groene Hart;
- Bedrijventerreinenstrategie;
- lobby China.

Om de bestuurlijke opgaven van een provincie voor de bestuurskrachtmetering te selecteren is gebruik gemaakt van *reikwijdtecriteria*. De reikwijdtecriteria zijn richtinggevend voor de opgaven of beleidsonderwerpen die in de bestuurskrachtmetering aan de orde komen. De essentie is dat de opgaven goed gespreid zijn over beleidsvelden en provinciale rollen (en – impliciet – over externe partners), en

dat het om robuuste onderwerpen gaat in termen van maatschappelijk belang en financiën. Dit algemene uitgangspunt is nader ingevuld met enkele criteria, die zijn opgenomen in onderstaand kader.

Figuur 2.1 **Reikwijdtekader Bestuurskrachtmeting Randstedelijke provincies**

De criteria voor het bepalen van het opgavenprofiel per provincie zijn:

- Het opgavenprofiel bevat medebewindstaken, Randstad/P4-opgaven en autonome taken;
- De verdeling tussen medebewindstaken, Randstad/P4-opgaven en autonome taken is representatief voor de provinciale opgaven;
- Het opgavenprofiel beslaat een belangrijk deel van de provinciale begroting;
- In het opgavenprofiel zijn de belangrijkste beleidsvelden, waarop de provincie actief is, opgenomen;
- Het opgavenprofiel beslaat alle provinciale rollen;
- De verhouding tussen gezamenlijke opgaven en specifieke opgaven per provincie is circa 80/20%;
- De opgaven in het opgavenprofiel vertegenwoordigen een breed maatschappelijk belang;
- Het opgavenprofiel bevat opgaven waarin de provincie samenwerkt met haar belangrijkste maatschappelijke partners, zodat de rol van de provincie als samenwerkingspartner aan de orde komt;
- De opgaven in het opgavenprofiel hebben een zodanige looptijd dat het mogelijk is om de bestuurskracht op deze opgaven te bepalen.

De aldus geselecteerde opgaven vormen samen het opgavenprofiel, dat de basis vormt voor de bestuurskrachtmeting. Deze selectie is grotendeels gelijk voor de vier provincies. Er is enige ruimte voor specifieke opgaven per provincie, die door elk van de provincies is genomen. De selectie van opgaven is zodanig bepaald dat het opgavenprofiel een evenwichtige weergave is van het functioneren van de provincie als geheel.

Op basis van de reikwijdtecriteria en het analysekader is een opgavenprofiel samengesteld. Dit opgavenprofiel wordt behandeld in hoofdstuk 4.

3

METHODEN VAN ONDERZOEK

De bestuurskrachtmeting is opgedeeld in vijf fasen, te weten:

- Fase 1: Vaststellen uitgangspunten, methodiek en opgavenprofielen
- Fase 2: Feitenverzameling
- Fase 3: Uitvoering feitelijke bestuurskrachtmeting
- Fase 4: Analyse
- Fase 5: Rapportage

Fase 1: vaststellen uitgangspunten, methodiek en opgavenprofielen

Voorafgaand aan de bestuurskrachtmeting hebben de Randstedelijke provincies een *Nota van uitgangspunten* vastgesteld, die leidend is voor de uitvoering van de bestuurskrachtmeting. Op basis van de uitgangspunten zijn de reikwijdtecriteria en is het analysekader opgesteld (zie hoofdstuk 2).

Vervolgens is er per provincie een opgavenprofiel opgesteld. Het opgavenprofiel geeft aan over welke opgaven in het provinciaal beleid de bestuurskrachtmeting zal gaan. De opgavenprofielen zijn tot stand gekomen door twee tussenstappen:

1. In de eerste stap is een complete inventarisatie gemaakt van alle opgaven (zowel wettelijke taken, Randstadopgaven en provinciespecifieke provinciale opgaven) die in de vier provincies in de lopende bestuursperiode aan de orde zijn.
2. In de tweede stap is de inventarisatie aan de hand van de reikwijdtecriteria ingedikt tot een groslijst van 25 opgaven per provincie. De selectie van de opgaven in deze groslijst heeft plaatsgevonden op basis van de in de reikwijdtecriteria genoemde aspecten (type taak, aandeel in de begroting, beleidsveld, rol van de provincie, maatschappelijk belang, samenwerkingspartners, looptijd).

Uit de groslijst heeft de visitatiecommissie vervolgens twaalf opgaven per provincie geselecteerd, te weten zeven wettelijke taken, twee Randstadopgaven en drie provinciespecifieke opgaven. Uitgangspunt is dat de zeven wettelijke taken en de twee Randstadopgaven voor de vier provincies dezelfde zijn. De Provinciale Staten van elk van de provincies hebben, op voordracht van de stuurgroep en de visitatiecommissie, het opgavenprofiel van hun provincie vastgesteld.

Fase 2: feitenverzameling

Per opgave zijn voor alle onderdelen van het analysekader de feitelijke gegevens verzameld en vastgelegd in zogenoemde factsheets. Er zijn twee gesprekken met de provinciale 'opgavenleiders'³ gevoerd. In het eerste gesprek is de achtergrond van de bestuurskrachtmeting toegelicht en stond de invulling van de factsheet centraal. Aan opgavenleiders is gevraagd relevante documenten beschikbaar te stellen. Vervolgens heeft het secretariaat van de visitatiecommissie de verkregen informatie beoordeeld

³ Ambtenaren die door de provincie zijn aangewezen als deskundig op de betreffende opgave.

op compleetheid en de hiaten via een eigen documentenstudie ingevuld. In het tweede gesprek is de ingevulde factsheet doorgelopen en aangevuld. Tevens is stilgestaan bij de eerste verklaringen voor de effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit van de provincie op de opgave. De factsheet is na afloop van beide gesprekken teruggelegd ter verificatie en geaccordeerd.

Stap 3: uitvoering feitelijke bestuurskrachtmetering

Op basis van de factsheets per opgave is de feitelijke bestuurskrachtmetering zowel inhoudelijk als organisatorisch voorbereid en uitgevoerd. De bestuurskrachtmetering heeft in hoofdzaak plaatsgevonden in twee rondes (dagen) van visitatiegesprekken. De eerste dag werd ingevuld met gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten, partners uit het ruimtelijk-fysieke domein, partners uit het sociaal-maatschappelijke domein en de ambtelijke top. De tweede dag werd ingevuld met gesprekken Gedeputeerde Staten en een afvaardiging van Provinciale Staten. Tussen de twee visitatiedagen hebben tussenanalyses plaatsgevonden, die input leverden voor de volgende gesprekken. Waar nodig, bijvoorbeeld door verhindering op vorengenoemde dagen, zijn aanvullend bilateraal gesprekken gevoerd. Een verantwoording van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Fase 4: analyse

Op basis van de feitenverzameling en de visitatiegesprekken is een analyse uitgevoerd. De kern van de analyses betreft het confronteren van de verkregen schriftelijke en mondelinge informatie met de normen en criteria. Deze analyse heeft in eerste instantie plaatsgevonden op het niveau van de afzonderlijke opgaven. In tweede instantie zijn er ook analyses uitgevoerd met betrekking tot de hoofdcriteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimiteit, de benoemde rollen en de type opgaven.

Stap 5: rapportage

De uitkomsten van de analyse zijn neergelegd in deze rapportage. Aan de rapportage zijn conclusies en aanbevelingen toegevoegd. De visitatiecommissie heeft het rapport opgesteld en vastgesteld.

4

OPGAVENPROFIEL

In dit hoofdstuk wordt het opgavenprofiel van de provincie Noord-Holland gepresenteerd. De selectie van opgaven is zo gekozen, dat de bestuurskrachtmeting een goed beeld geeft van de bestuurskracht van de provincie als geheel. De bestuurskrachtmeting is geen evaluatie van de geselecteerde opgaven en beleidsterreinen, maar richt zich specifiek op het vermogen van de provincie om haar opgaven te vervullen.

4.1 SELECTIE VAN OPGAVEN

Het opgavenprofiel van de provincie Noord-Holland bestaat uit 12 opgaven, gerubriceerd naar wettelijke opgaven, Randstadopgaven en provinciespecifieke opgaven.

Wettelijke opgaven:

1. nWro: vaststellen structuurvisie/omgevingsplan
2. Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
3. Vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving
4. Beheer en onderhoud provinciale wegen
5. Implementatie Kaderrichtlijn Water
6. Jeugdzorg
7. Financieel toezicht gemeenten

Randstadopgaven:

1. Programma Randstad Urgent
2. Strategische EU-Randstadagenda

Provinciespecifieke opgaven:

1. Bloemendalerpolder
2. Duurzaamheid
3. Cultuureducatie.

4.2 MOTIVERING VAN DE SELECTIE

Wettelijke opgaven

De Visitatiecommissie heeft op het fysieke vlak gekozen om de nWro, de EHS en de Kaderrichtlijn Water op te nemen, omdat dit veelomvattende opgaven zijn voor de provincie, van groot maatschappelijk belang en financieel substantieel (met name de EHS). Met deze opgaven worden de rollen van beleidsbepaler, regisseur en stimulator gedekt.

Het beheer en onderhoud van de provinciale wegen en de is daaraan toegevoegd, omdat dit specifiek een opgave betreft waar de provincie een uitvoerende rol heeft (in tegenstelling tot de eerste drie opgaven) en deze opgave een aanzienlijk deel van de provinciale begroting beslaat.

Jeugdzorg is een dermate bepalende taak van de provincies, van groot maatschappelijk belang en substantieel van financiële omvang, dat deze in het pakket niet mag ontbreken.

De vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving en het financieel toezicht op gemeenten betreffen beide toezichttaken. Op het gebied van milieuwetgeving hebben met name provincies een belangrijke wettelijke taak. Het financieel toezicht op gemeenten is een opgave van kleinere omvang en interessant vanuit de functie van de provincie als middenbestuur.

Randstadopgaven

De visitatiecommissie is ervan overtuigd dat de beide gekozen Randstadopgaven bijzonder interessant zijn om op te nemen in de bestuurskrachtmetering: het zijn majeure opgaven, waarin de provincies zowel samen optrekken, als met andere bestuurslagen en maatschappelijke partners samenwerken.

Provinciespecifieke opgaven

De visitatiecommissie heeft in deze selectie van opgaven per provincie gekozen voor een aanvulling op de wettelijke taken en gekozen voor toevoeging van een sociaal maatschappelijke opgave. Meer in het bijzonder is de keuze als volgt ingegeven:

1. De keuze voor een specifieke opgave op het vlak van gebiedsontwikkeling, waar geen wettelijke taak ligt, maar wel een belangrijke rol is weggelegd voor provincies. In dit geval betreft dat de Bloemendalerpolder.
2. De keuze voor een actuele opgave die bij elk van de provincies terugkomt en voortkomt uit de actuele discussies over duurzaamheid, vaak ook opgenomen in het bestuursakkoord.
3. Voor een sociaal-maatschappelijke opgave die traditioneel niet op het vlak van de provincie ligt, maar waar de provincies – vanuit de ambities van het bestuur – een bijdrage aan willen leveren. In dit geval betreft dat cultuureducatie.

4.3

TOTSTANDKOMING

Het voorstel van de visitatiecommissie voor het opgavenprofiel van de provincie Noord-Holland is vastgesteld in de vergadering van de commissie op 16 juni 2009 op basis van de reikwijdtecriteria. De visitatiecommissie heeft naar aanleiding van de opmerkingen en suggesties van de stuurgroep en de klankbordgroepen op 29 juni jl. de wettelijke opgave *Implementatie Kaderrichtlijn Water* opgenomen in plaats van de eerder voorgestelde wettelijke opgave *Aanbesteding OV*. De stuurgroep, colleges en klankbordgroepen hebben ook andere suggesties gedaan, die echter zouden leiden tot een onevenwichtig opgavenprofiel, gegeven de reikwijdtecriteria. De visitatiecommissie heeft deze suggesties dan ook niet overgenomen. Provinciale Staten van Noord-Holland hebben op 28 september het opgavenprofiel vastgesteld

5

BESTUURSKRACHT NAAR KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

5.1 ALGEMEEN

De bestuurskrachtmeting geeft allereerst een beeld van de kwaliteit van de prestaties op de opgaven waar de provincie voor staat. Onder kwaliteit van de prestaties wordt verstaan doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie) en democratische legitimiteit. De meting heeft plaatsgevonden op basis van de vragen en criteria, zoals benoemd in hoofdstuk 2. De bevindingen worden beschreven aan de hand van de onderzochte opgaven.

5.2 DOELTREFFENDHEID

5.2.1 Antwoorden op de subvragen

Om te komen tot beoordeling van de doeltreffendheid zijn de volgende vier vragen geformuleerd:

- Zijn er specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?
- Worden/zijn alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd (output)?
- Leidt het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie tot het gewenste maatschappelijke effect (outcome)?
- Is/wordt het voorafgestelde doel behaald/het voorafgestelde kwaliteitsniveau gehaald?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Als het gaat om de eerste vraag, of er specifieke en meetbare doelstellingen zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de provincie Noord-Holland voor de meeste opgaven specifieke en meetbare doelstellingen heeft vastgesteld. Bij de beleidsontwikkende opgaven zoals de Structuurvisie en de Kaderrichtlijn Water zijn heldere doelen geformuleerd over het op te leveren beleidsproduct en deze zijn ook in een planning gezet. Bij de meer uitvoerende opgaven zoals vergunningverlening en handhaving en het beheer en onderhoud van wegen geldt dat de doelstellingen kwantitatief zijn geformuleerd.

De provincie blijkt nog niet altijd in staat om doelstellingen vast te stellen waarin een specifiek en meetbaar maatschappelijk effect (outcome) benoemd wordt. Zo wordt in de Jeugdzorg alleen het wegwerken van de wachtlijsten als outcome geformuleerd,

terwijl verwacht kan worden dat er ook andere effecten benoemd kunnen worden. Een andere opgave waaruit dit blijkt is de EU-Randstadagenda, in Noord-Holland gebruikt met alleen het Werkplan 2009 P4-Europa⁴, dat meer het karakter heeft van een aantal uit te voeren acties en waar maatschappelijke effecten (resultaten van de gezamenlijke lobby) nauwelijks benoemd worden. De activiteiten (speerpunten genoemd) in het kader van Randstad Urgent zijn wel door Gedeputeerde Staten vastgesteld, maar alleen ter kennisname aan Provinciale Staten toegestuurd. De provinciespecifieke opgaven, duurzaamheid en cultuureducatie kennen meetbare en specifieke doelstellingen, met outcome-indicatoren.

Wat betreft de tweede vraag betreffende de geprogrammeerde activiteiten kan worden gesteld dat de provincie er grotendeels in slaagt deze uit te voeren. Opvallend is wel dat bij een aantal opgaven de doelstellingen tussentijds neerwaarts zijn bijgesteld. Een in het oog springend voorbeeld hiervan is het feit dat de handhavingsdoelstellingen met 20 procent verlaagd zijn zodat meer diepgang kan worden bereikt in de uitvoering. Het lijkt erop dat met name in de uitvoerende taken de beperkte ambtelijke capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) zich wreekt. Vanuit de ambtelijke top wordt erkend dat in de overdracht van beleid naar uitvoering het soms wringt. Dit wordt ook door de partners van de provincie herkend.

Bij de opgave EHS is de provincie er, mede wegens financiële beperkingen, niet in geslaagd om de doelstellingen rondom verwerving en inrichting van gronden te behalen. Dit is al sinds 2006 bekend en sindsdien loopt een herijkingsoperatie die na verwachting in 2010 zal zijn afgerond.

Een ander voorbeeld waarin het wringt tussen beleid en uitvoering betreft de opgave Cultuureducatie. Het beleidsvoornemen is om alleen tweedelijnsactiviteiten te financieren en wat betreft Cultuureducatie een (financiële) overname van de activiteiten door de gemeenten te realiseren. Echter nadat duidelijk was bij de steunpunten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, welke personele consequenties dit met zich meebracht, is de uitvoering van het plan door de provincie, zonder afbreuk te doen aan het doel van decentralisatie bijgesteld. Hierdoor ontstaat het beeld bij de partners dat de doelstellingen van de provincie wel duidelijk zijn, maar dat de plannen voor de uitvoering vaag blijven.

In antwoord op de vraag of maatschappelijke effecten worden behaald dan is dit bij de beleidsontwikkende opgaven nog niet vast te stellen. Bij de opgaven die tot uitvoering zijn gekomen is het niet altijd eenduidig vast te stellen of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt. De gewenste effecten zijn zoals eerder aangegeven niet of beperkt (P4-opgaven, Jeugdzorg, Vergunningverlening en Handhaving) genoemd. Het gevolg is dat voornamelijk op output wordt verantwoord. Dan blijkt dat bij veel opgaven de doelen behaald worden (antwoord op de laatste vraag). Dit met de kanttekening dat in een aantal gevallen doelen neerwaarts worden bijgesteld (Handhaving) en in andere gevallen worden doelen niet gehaald (EHS).

⁴ De provincie Noord-Holland werkt niet met de Strategische EU-Randstadagenda, i.t.t. de andere Randstadprovincies, en hanteert als uitgangspunt haar eigen Agenda voor de Europese Strategie en werkt vervolgens in Randstadverband met het genoemde Werkplan.

Oordeel doeltreffendheid

De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat de provincie Noord-Holland haar ambities vertaalt in specifiek en meetbare doelstellingen. De provincie blijkt nog niet altijd in staat om doelstellingen vast te stellen waarin een specifiek en meetbaar maatschappelijk effect (outcome) benoemd wordt. De geprogrammeerde activiteiten worden grotendeels uitgevoerd. Opvallend is wel dat bij een aantal opgaven de doelstellingen tussentijds neerwaarts zijn bijgesteld. Bij veel opgaven worden de doelen behaald, met een aantal uitzonderingen. Bij de opgaven die tot uitvoering zijn gekomen is het niet altijd eenduidig vast te stellen of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt. De gewenste effecten zijn zoals eerder aangegeven niet of beperkt benoemd.

5.2.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria, die de bouwstenen vormen voor de vraag of de provincie doeltreffend is:

- Visievorming: Zijn de doelstellingen tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie?
- Integraliteit: Zijn de doelstellingen afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties?
- Consistentie: Is er bij het vaststellen van het beleid een koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie dan wel andere organisaties/ overheden dat gerelateerd is aan de doelstellingen?
- Slagvaardigheid: Slaagt de provincie er in om maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten dan wel in te spelen op interveniërende factoren en voor de uitvoering van de opgaven relevante signalen van derden?
- Belangenbehartiging: Vindt er door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de doelstellingen door de eigen organisatie te beïnvloeden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Visievorming

De doelstellingen op de onderzochte opgaven zijn veelal de uitkomst van een gedegen proces van visievorming. Goede voorbeelden daarvan zijn de Structuurvisie, de Kaderrichtlijn Water en de provinciespecifieke opgaven.

De Randstadopgaven zijn zwak in termen van visievorming, de doelstellingen lijken daar meer op een optelsom van verlanglijstjes, met een positieve uitzondering voor wat de speerpunten betreft die zijn opgesteld voor de Metropoolregio Amsterdam (de voormalige Noordvleugel). Dit geeft overigens meteen aan in welke beperkte mate de provincie zich verbonden voelt met totale programma Randstad Urgent.

Integraliteit

De doelen zijn in het proces van visievorming afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. Dit geldt met name voor die opgaven waar de

inzet van andere organisaties benodigd is. Of zoals bij de Jeugdzorg er afstemming nodig is met het landelijk beleidskader jeugdzorg.

Het financieel toezicht is een opgave die dermate uitvoerend is ingevuld, dat er geen sprake is van een eigen proces van visievorming. Bovendien is hier ook geen inzet vanuit andere organisaties benodigd.

Consistentie

De opgaven Structuurvisie en Kaderrichtlijn Water zijn goede voorbeelden waarbij koppelingen zijn gelegd met ander beleid in de organisatie. Enerzijds zit dat in de aard van de opgave (de Structuurvisie is leidend voor alle ruimtelijke inspanningen van de provincie) anderzijds wordt hier bewust op gestuurd vanuit de provinciale organisatie. Door de partners van de provincie wordt daarentegen ervaren dat het weliswaar op het beleidsniveau bij de provincie op orde is, maar dat in de uitvoering de integraliteit en de consistentie soms ver te zoeken is. Dit wordt geweten aan het feit dat in de overdracht tussen beleid en uitvoering nog wel eens wat mis gaat. Ook wordt meermaals aangegeven dat sinds de reorganisatie veel inhoudelijk deskundigen zijn vertrokken, hier zijn procesdeskundigen voor teruggekomen. Met als gevolg dat inhoudelijke expertise wordt ingehuurd.

Slagvaardigheid

De provincie maakt vooral gebruik van bestaande overlegstructuren om maatschappelijke ontwikkelingen te agenderen. Voorbeelden daarvan doen zich voor bij de Jeugdzorg waar de capaciteit tijdelijk is uitgebreid om de wachtlijsten weg te werken en waar gemeenten zijn ondersteund bij de implementatie van de Verwijsindex. De Bloemendalerpolder is een ander voorbeeld waar de provincie heeft geanticipeerd door het opstellen van een inpassingsplan. De slagvaardigheid van de provincie in deze opgaven wordt ook herkend (soms vanwege botsende belangen niet altijd gewaardeerd) door de partners.

Belangenbehartiging

Belangenbehartiging vindt primair op ambtelijk niveau plaats. Daar worden de contacten gelegd en de beleidsagenda's van de partners in de gaten gehouden. Waar nodig wordt het bestuurlijk niveau (Gedeputeerde Staten) ingezet om de belangenbehartiging kracht bij te zetten (zoals bij de Jeugdzorg, de Bloemendalerpolder, de Kaderrichtlijn Water, de Structuurvisie).

5.3 DOELMATIGHEID

5.3.1 Antwoorden op de subvragen

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de provincie haar doelen op efficiënte wijze realiseert. De doelmatigheid van de provincie op een opgave wordt gemeten aan de hand van de criteria proportionaliteit en adequate organisatie.

De proportionaliteit wordt gemeten aan de hand van de vraag:

- Is het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) in balans met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen?

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

- Is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd toegesneden op het bereiken van de doelstellingen?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Proportionaliteit

De vraag of het totaal van de inspanningen in balans is met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen kan niet met een eenduidig 'ja' worden beantwoord. Het budget is in de meeste gevallen toereikend, in een enkel geval worden tussentijds extra middelen toegekend (Jeugdzorg). Er doen zich geen knelpunten voor in de ambtelijke capaciteit in de beleidsvormende opgaven.

Bij de uitvoerende opgaven zoals Handhaving worden doelstellingen echter niet gehaald en neerwaarts bijgesteld. Bij Financieel Toezicht hebben druk op de capaciteit, verloop van personeel en de implementatie van de reorganisatie, er toe geleid dat de aandacht is gericht op de primaire werkzaamheden.

In de beleidsontwikkeling leidt dat niet tot problemen, anders dan een als hoog ervaren werkdruk. In de uitvoering leidt het in een aantal gevallen tot het neerwaarts aanpassen van doelstellingen. Het betreft onder andere Handhaving en Financieel Toezicht waar de beperkte capaciteit een effect heeft op de te behalen doelen dan wel leidt het tot een inperking van het ambitieniveau.

Adequate organisatie

De provincie Noord-Holland is sterk in de beleidsontwikkeling, mede onder invloed van de reorganisatie in de periode 2003 - 2006. Op nieuwe beleidsdossiers (wettelijke taken en autonome taken) worden de visiebepaling en de doelformulering met slagvaardigheid en kwaliteit ter hand genomen. Zeker op het ruimtelijk beleid is onder invloed van de Structuurvisie sprake van integraliteit en consistentie in het beleid.

De versterking van de beleidsfunctie, is ten koste gegaan van investeren in de uitvoeringsfunctie. Op onderdelen (bijvoorbeeld vergunningverlening) is de uitvoering verbeterd, maar de uitvoerende ambtenaren zijn met de reorganisatie in takenpakket en beloning gekort. Het niet of nauwelijks toelaten van taakverrijking zorgt ervoor dat ambtenaren zich beperken tot het eigen takenpakket en zich vervolgens risicomijdend opstellen bij vraagstukken die op zichzelf een bredere blik vragen. Daarmee staat de beoogde overgang van beleid naar uitvoering onder druk en daarmee de doeltreffendheid van beleid. Met name de integraliteit van werken staat onder druk.

Deze waarneming van de visitatiecommissie over de risicomijdende cultuur in de ambtelijke organisatie, wordt door externe partners van de provincie breed en ongevraagd bevestigd in de visitatiegesprekken. Zij ondervinden de negatieve effecten daarvan in hun contacten met de provincie. Ambtenaren opereren taakbewust en beperken zich ook tot hun eigen sectorale taak, wat de integraliteit in de uitvoering niet ten goede komt. "Het is lastig om afspraken te maken met ambtenaren, ook voor zaken die zij zelf als acuut en nuttig zien", aldus één van de partners van de provincie. De in één van de visitatiegesprekken verkregen evaluatiestudie over de reorganisatie die in 2009 door de Erasmus Universiteit Rotterdam is afgerond, bevestigt zowel de

positieve effecten als een aantal kritische aspecten van de reorganisatie waaronder het hier genoemd cultuuraspect ⁵.

Ook leden van Gedeputeerde Staten hebben gemerkt dat de reorganisatie sporen heeft nagelaten, maar zijn tevens van mening dat inmiddels veel zaken zijn verbeterd, bijvoorbeeld waar het gaat om de ambtelijke voorbereiding (onderlinge afstemming) van besluiten van Gedeputeerde Staten. De verbetering die ook door partners wordt herkend, zit vooral aan de beleidskant. De provincie heeft daar ingezet op minder maar beter gekwalificeerd en hoger beloond personeel en plukt daar de vruchten van. Echter dit draagt mogelijk ook weer bij aan de onveilige sfeer en problemen bij de overdracht van beleid naar uitvoering. Ambtelijk projectleiders op beleidsniveau uiten hun bezorgdheid over de kwaliteit van de uitvoering. Beleidsambtenaren zetten veel in gang, maar hebben niet altijd een goed gevoel bij de follow-up door de uitvoerende ambtenaren. Sommige leden van Gedeputeerde Staten geven aan dat de provincie wellicht toch iets te weinig personele capaciteit heeft voor de ambities die de provincie heeft. De ambtelijke leiding van de provincie erkent dat zich in de organisatie nog problemen voordoen, maar wekt de indruk vooral tevreden te zijn over het functioneren van de provinciale organisatie. Er wordt gestuurd op resultaat ('het halen van de programmabegroting') en de bedrijfsvoering. Geconstateerd kan worden dat het doel van de reorganisatie personeelsreductie en het verbeteren van werkprocessen was en dat er geen takendiscussie heeft plaatsgevonden.

Oordeel doelmatigheid

De visitatiecommissie is van oordeel dat de provincie Noord-Holland in termen van ambtelijke uitvoerende capaciteit in een krappe jas zit, in relatie tot gestelde doelen. Positief is het feit dat aan de beleidskant een kwaliteitsslag is gemaakt, maar het hapert in de overdracht van beleid naar uitvoering. Grote problemen in de uitvoering hebben zich niet voorgedaan, wat bij een beperkte personele capaciteit duidt op efficiëntie, maar de visitatiecommissie beschouwt de krappe capaciteit en de risicomijdende cultuur als een afbreukrisico voor het behalen van doelen in de uitvoering.

5.3.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

Uitvoerbaarheid: Is vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie en worden de opgaven conform de vastgestelde strategie gerealiseerd?

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

- Budget: Is er voldoende budget om de doelstelling met betrekking tot de opgaven te realiseren?
- Instrumenten: Is de inzet van instrumenten evenwichtig en in overeenstemming met de beoogde effecten?

⁵ Reorganisatie van de provincie Noord-Holland van 2003 tot 2006. Verschillende invalshoeken en verschillende verhalen. Prof. dr. W.J.M. Kickert en Dr. F-B van der Meer, 2009.

- Capaciteit: Wordt er voldoende capaciteit ingezet (kwalitatief en kwantitatief) om de doelstellingen van de opgaven te kunnen realiseren?
- Tijdigheid: Verloopt de realisatie van de doelstellingen volgens planning?
- Rolkeuze: Welke rol heeft de provincie in de opgaven (gekozen) en hanteert zij die rol consequent?
- Voortgangsbewaking: Wordt regelmatig de voortgang van de realisatie van de opgaven bepaald?
- Rechtmatigheid: Zijn de werkprocessen dusdanig georganiseerd dat de rechtmatigheid gewaarborgd kan worden?

Organisatorische samenwerking: Zoeken Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden etc. om het behalen van de doelstellingen te beïnvloeden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Budget

De provincie beschikt over voldoende budget om de doelstellingen met betrekking tot de opgaven te realiseren. De provincie heeft blijkens vergelijkingen met andere provincies een goede financiële positie, ondanks de bestuurlijke problemen die hebben geleid tot het aftreden van Gedeputeerde Staten in de zomer van 2009. De provincie investeert veel gelden, maar heeft ook een behoorlijke financiële ruimte die niet wordt benut.

Instrumenten

De provincie aarzelt niet om ook minder gebruikelijke instrumenten in te zetten. Een sprekend voorbeeld is het inpassingsplan voor de Bloemendalerpolder. Ook op het gebied van de andere opgaven heeft de commissie de indruk dat de instrumenten adequaat ingezet worden. Wel is tijdens enkele visitatiegesprekken aan de orde gekomen dat de provincie 'het gouden koord' soms als rigide dreiging inzet. Hiermee wordt bedoeld dat geen financiering wordt verstrekt als er niet precies mee wordt gegaan in de opvatting van de provincie. Het lijkt er op dat dit samen heeft gehangen met de wijze van opereren het vorige college van Gedeputeerde Staten.

Capaciteit

Een mogelijk probleem doet zich voor bij de inzet van ambtelijke capaciteit. Bij de beleidsvormende activiteiten is deze capaciteit beperkt, maar kwalitatief goed. Op de uitvoerende opgaven (Handhaving, Beheer en Onderhoud Wegen, Financieel Toezicht) lijkt de capaciteit soms te beperkt in relatie tot de doelstellingen. Dit is een punt dat ambtelijk en bestuurlijk, maar zeker door partners ervaren wordt. Het gevoel dat veel ambtenaren 'op de tenen lopen' wordt daarbij geschetst. Door meerdere partners van de provincie wordt aangegeven dat zij een hoog personeelsverloop ervaren, bijvoorbeeld bij het Financieel Toezicht, het waterdossier en de EHS. Bij Beheer en Onderhoud Wegen wordt op dit moment een reorganisatie doorgevoerd die moet leiden tot een verbetering van de werkprocessen.

Tijdigheid en voortgangsbewaking

De realisatie van de meeste doelstellingen verloopt volgens planning. Uitzonderingen daarop vormen de opgaven EHS en Handhaving Milieuwetgeving. De provincie beschikt over een instrumentarium dat het mogelijk maakt om de voortgang van de realisatie te bepalen. Hierover wordt ook gerapporteerd.

Rolkeuze

De rolkeuze van de provincie wordt sterk bepaald door de aard van de opgave en de fase waarin rollen toepasselijk zijn. Veelal gebeurt dit op geleide van de fase waarin een opgave zich bevindt; hiermee wordt bedoeld op het achtereenvolgens vervullen van rollen zoals van beleidsbepaler, van regisseur, van stimulator, enzovoort. Dit is vooral aan de orde bij opgaven met een hoge (beleids)ontwikkende component, zoals de Jeugdzorg, de Structuurvisie, de Kaderrichtlijn Water en de provinciespecifieke opgaven.

Rechtmatigheid

De rechtmatigheid van de werkprocessen is geborgd in werkprocesbeschrijvingen (handboeken AO), maar ook via de accountantsverklaring. Verder vindt een juridische toetsing plaats op contracten, overeenkomsten en aanbestedingsprocedures. Wat rechtmatigheid betreft is het functioneren van de provincie Noord-Holland zeker als adequaat te kenschetsen.

Organisatorische samenwerking

Als het gaat om de organisatorische samenwerking, dan gaat het om de vraag of Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden et cetera om het behalen van de doelstellingen te beïnvloeden.

Bij de Structuurvisie is een duidelijke ambitie en bij de Bloemendalerpolder een daadwerkelijk uitgevoerde samenwerking met partners om het behalen van doelstellingen te beïnvloeden. In de Structuurvisie benoemt de provincie de gemeente als belangrijkste uitvoeringspartner. Bij de Bloemendalerpolder is zelfs een consortium met private en publieke partijen gevormd. Bij de opgave Cultuureducatie slaagt de provincie er vooralsnog niet in de voorgenomen plannen (onder andere overdracht naar gemeenten) door te voeren. De provincie trekt nu tot 2013 uit om de plannen uitgevoerd te krijgen. Bij de uitvoerende taken zijn dergelijke vormen van organisatorische samenwerking niet of nauwelijks aangetroffen.

5.4 DEMOCRATISCH FUNCTIONEREN

Democratisch functioneren en democratische legitimiteit zijn vanzelfsprekend één kwaliteitsaspect. Voor de leesbaarheid zijn ze 'uit elkaar gehaald'.

5.4.1 Antwoorden op de subvragen

De vraag met betrekking tot de kwaliteit van de provincie in democratisch opzicht valt uiteen in twee onderdelen: het democratisch functioneren en de democratische

legitimiteit. Ten aanzien van het *democratisch functioneren* ligt de focus op het bestuurlijk proces. De hoofdvraag is:

- Is de besluitvorming transparant en adequaat, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Het besluitvormingsproces op de meeste onderzochte opgaven is transparant en adequaat te noemen. De P4-opgaven (Randstad Urgent en de Strategische EU-agenda) springen er uit omdat de doelstellingen niet ter besluitvorming zijn voorgelegd aan Provinciale Staten. De doelstellingen van de opgave Financieel Toezicht zijn eveneens niet vastgesteld door Provinciale Staten, deze taak is wettelijk opgedragen aan Gedeputeerde Staten. Op alle opgaven wordt gerapporteerd aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Samenvattend kan worden gesteld dat bij deze drie opgaven Provinciale Staten alleen via rapportages geïnformeerd wordt over de behaalde resultaten, de doelstellingen hebben zij niet vastgesteld.

5.4.2 Onderliggende criteria

Bouwstenen voor de beantwoording van de hoofdvraag over het democratisch functioneren zijn de volgende criteria:

Besluitvorming:

- Zijn het besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave voldoende transparant en te volgen voor derden?
- Hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het besluitvormingsproces m.b.t. deze opgave elk vanuit hun eigen rol geacteerd?
- Is er sprake van actieve informatievoorziening vanuit het college, dan wel actieve controlerende activiteit vanuit Provinciale Staten m.b.t. de uitvoering van deze opgave buiten de reguliere P&C-cyclus om?

Integriteit: Is de provincie een betrouwbare partner en wordt belangenverstreming vermeden?

Verantwoording: Legt de provincie gedurende de realisatie van deze opgave tussentijds regelmatig verantwoording af aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Besluitvorming

Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen bepalen verlopen het besluitvormingsproces en het samenspel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten op een goede wijze.

Wat betreft de besluitvorming is op een drietal opgaven (Beide Randstadopgaven en Financieel Toezicht) voor derden niet eenvoudig na te gaan hoe deze is verlopen. Enerzijds heeft dat te maken met de aard van de opgave (dat geldt met name voor Randstad Urgent) en het bestuurlijke arrangement dat is gekozen. Daarnaast geldt voor de Strategische EU-Randstadagenda dat deze niet ter besluitvorming is voorgelegd aan Provinciale Staten, maar wel heeft Provinciale Staten een besluit

genomen over een provinciale *Agenda voor Europese Strategie 2007 – 2011*. In de verantwoording hierover worden ook de resultaten van de P4-samenwerking aan Provinciale Staten voorgelegd.

Rolinvulling en actieve informatievoorziening

Wat betreft de rolinvulling van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kan het volgende worden vastgesteld. Provinciale Staten tonen zich in een aantal dossiers pro-actief (Jeugdzorg en Structuurvisie) in de vorm van werkgroepen en onderzoeken die worden uitgezet (Jeugdzorg). In die zin organiseren Provinciale Staten de eigen actieve informatievoorziening buiten de reguliere P&C-cyclus om. Provinciale Staten geven zelf aan dat de kaderstellende rol nog in ontwikkeling is. Op het kaderstellen proberen Provinciale Staten nog steeds greep te krijgen, bijvoorbeeld met werkgroepen en richtingbepalende stukken. De stukken zijn nog vooral de vertaling van de wens van Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten hebben de wil om de keuzes te kunnen maken. In plaats van de beslissing voorgelegd krijgen, wil men de keuzes en alternatieven goed voor ogen hebben. Provinciale Staten zouden volgens de leden als hoogste orgaan veel meer moeten durven eisen en moeten durven waarmaken. Ze zouden ook minder met de waan van de dag bezig moeten zijn en meer ervoor moeten zorgen dat Gedeputeerde Staten “het kompas op koers houdt”.

Gedeputeerde Staten acteren op diverse momenten in de opgaven. Soms is daar ook sprake van een onderlinge taakverdeling. Het voorbeeld hiervan is het lidmaatschap van de Stuurgroep Bloemendalerpolder, waar één gedeputeerde het provinciale belang behartigt en de andere gedeputeerde de belangen van de samenwerkende partners bewaakt. Door externe partners van de provincie wordt aangegeven dat in de samenstelling van het vorige Gedeputeerde Staten de kleur en attitude van Gedeputeerde Staten bepaalde. Dit leidde in een aantal gevallen tot polariserend optreden. Binnen Gedeputeerde Staten was het mogelijk om zich aan de eenheid van bestuur te onttrekken.

Integriteit

Wat betreft de integriteit (betrouwbaarheid en belangenverstrengeling) zijn geen opvallend negatieve ervaringen aangegeven vanuit de partners van de provincie. Wel wordt in dit verband aangegeven dat de provincie te maken heeft met de valkuilen van het middenbestuur: je bent afhankelijk van de grote broer boven je (Rijk) en van de kleine broer onder je (gemeenten). Als middenbestuur moet de provincie enerzijds de regels toepassen en anderzijds de belangen afwegen. Dit dilemma van het middenbestuur wordt herkend door de partners. Het is daarbij belangrijk dat de provincie ervoor oppast dat ze teveel het erf van anderen (Rijk, gemeenten) betreedt. Ze moet daar beslist geen uitvoering op zich nemen, alleen de regie.

Verantwoording

De provincie legt verantwoording af aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar vooral in formele zin. De verantwoordingsstukken zijn openbaar en worden kenbaar gemaakt, bijvoorbeeld via persberichten. Echter van een actieve doelgroep- of thema gewijze verantwoording zijn weinig voorbeelden aangetroffen.

Vanuit de provinciale organisatie wordt aangegeven dat de provincie beter zou kunnen communiceren wat de provincie doet en bereikt.

5.5 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

5.5.1 Antwoorden op de subvragen

Voor het bepalen van de *democratische legitimiteit* wordt de legitimiteit van het handelen van de provincie met betrekking tot de gekozen opgaven gemeten. De vraag die centraal staat is:

- Wordt door de provincie voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van deze opgave?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

De provincie verricht op meerdere opgaven op het ruimtelijke en het sociale domein inspanningen om draagvlak te creëren voor de realisatie van de doelstellingen. Zo maakt de provincie gebruik van verschillende overlegstructuren en organiseert zij het draagvlak in sessies met stakeholders. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de Jeugdzorg en de Structuurvisie. Dit geldt met name voor de ontwikkelingsopgaven waar de doelstellingen worden bepaald. Bij een aantal meer uitvoerende taken zoals handhaving worden partners niet betrokken bij de doelformulering, wel wil de provincie transparant zijn over de wijze waarop de provincie haar taken uitvoert.

Oordeel democratische legitimiteit

De provincie weet dat zij moet samenwerken met andere overheden en organisaties bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De wijze waarop zij daar andere partijen actief bij betreft verschilt, maar bij beleidsontwikkende opgaven wordt altijd een proces van externe consultatie georganiseerd. De waardering van de maatschappelijke partners over de wijze waarop zij betrokken worden varieert daarmee ook, al zijn er tijdens de gesprekken vooral voorbeelden van negatieve ervaringen over tafel gegaan (herijking EHS, Bloemendalerpolder).

De visitatiecommissie constateert dat de provincie bij vrijwel alle dossiers consultatie pleegt en partijen actief betreft. Wel is er reden voor de provincie om na te gaan waar en op welke wijze de samenwerking verbeterd kan worden.

5.5.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria zijn:

Draagvlak creëren: Zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie in staat om waar het om deze opgave gaat zogenaamde maatschappelijke coalities aan te gaan, waardoor bij zowel provincies als bij externen, partners en andere overheden “de neuzen dezelfde kant opstaan”?

Actieve consultatie: Hebben Gedeputeerde Staten inwoners, bedrijven, organisaties etc. voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave actief geconsulteerd en is deze consultatie meegewogen in de afwegingen m.b.t. de vaststelling van de doelstellingen?

Kenbaarheid: Is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar welke doelen de provincie met deze opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet?

Draagvlak creëren

Het aangaan van maatschappelijke coalities komt duidelijk naar voren in opgaven als Jeugdzorg, Bloemendalerpolder, Cultuureducatie en Duurzame Energie. De provincie zoekt actief haar partners op daar waar deze partners een duidelijke uitvoerende verantwoordelijkheid hebben in de realisatie van de provinciale doelstellingen. De coalitie mondt uit in overlegstructuren (aangetroffen bij veel opgaven) en contracten en overeenkomsten. Overigens hoeft dit niet altijd te leiden tot draagvlak, bijvoorbeeld waar sprake is van tegengestelde belangen en verschil van opvatting over gemaakte afspraken (Bloemendalerpolder) zet de provincie haar doorzettingsmacht (inpassingsplan) in met gebruikmaking van andere partners.

Actieve consultatie

Het is ook bij de eerdergenoemde opgaven dat de provincie actief inwoners, bedrijven en medeoverheden consulteert in het kader van actieve consultatie. Dit wordt ook herkend door de partners, zij het dat deze niet altijd een volledig rendement behalen op de door hen ingebrachte zienswijzen. De provincie maakt kenbaar via inspraakprocedures wat zij met de ingebrachte zienswijzen doet. Inspraak aan het begin van de beleidsvorming en maatschappelijke coalities zijn niet of in beperkte mate aangetroffen bij de meer uitvoerende taken als vergunningverlening, handhaving en beheer en onderhoud van wegen.

Kenbaarheid

De provincie maakt kenbaar welke doelen zij nastreeft en welke instrumenten worden ingezet. Echter dit gaat veelal via de weg van de verantwoording zoals rapportages en de programmabegroting. De vraag is wel of dit een effectieve manier is om de kenbaarheid van de provincie te vergroten. Provinciale Staten geven in meerderheid aan dat burgers weinig zicht hebben op wat de provincie doet. Bij een aantal opgaven (o.a. Jeugdzorg, Structuurvisie) is gekozen voor een meer multimediale benadering met persberichten, bijeenkomsten, e-magazines en een structuurvisiefilm.

5.6

CONCLUSIES

In dit hoofdstuk heeft de visitatiecommissie haar bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de bestuurskracht van de provincie Noord-Holland in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit.

Hieronder gaat de commissie kort in op de conclusies die uit dit hoofdstuk getrokken kunnen worden.

Doeltreffendheid

In het algemeen komt de visitatiecommissie tot het oordeel dat de provincie Noord-Holland haar ambities weliswaar weet te vertalen in specifiek en meetbare

doelstellingen. De provincie blijkt echter nog niet altijd in staat om doelstellingen vast te stellen waarin een specifiek en meetbaar maatschappelijk effect (outcome) benoemd wordt.

De geprogrammeerde activiteiten worden in veel opgaven uitgevoerd, maar niet in alle opgaven. Bij een aantal opgaven zijn de doelstellingen tussentijds neerwaarts bijgesteld.

Bij de opgaven die tot uitvoering zijn gekomen is het niet altijd eenduidig vast te stellen of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt. De gewenste effecten zijn zoals eerder aangegeven niet of beperkt benoemd.

Doelmatigheid

De provincie Noord-Holland heeft met de reorganisatie naast een kwalitatieve verbetering ook zwaar ingezet op vergroting van de doelmatigheid door vermindering van de ambtelijke capaciteit. Daarmee is naar oordeel van de visitatiecommissie dat binnen de provincie wel een onbalans ontstaan tussen de beleidsmatige en uitvoerende functie. Aan de beleidskant is een kwaliteitsslag gemaakt, maar het beperken van het takenpakket van de uitvoerende ambtenaren en het verlagen van salarisschalen heeft de overdracht van beleid naar uitvoering bemoeilijkt. De visitatiecommissie beschouwt vooral de risicomidende cultuur als een afbreukrisico voor het behalen van doelen in de uitvoeringstaken en handhaving- en toezichtstaken.

Democratisch functioneren

Het besluitvormingsproces op de meeste onderzochte opgaven is transparant en adequaat te noemen. De P4-opgaven springen er uit omdat de doelstellingen niet ter besluitvorming zijn voorgelegd aan Provinciale Staten. De doelstellingen van de opgave Financieel Toezicht zijn eveneens niet vastgesteld door Provinciale Staten, de besluitvorming hierover is gemandateerd aan Gedeputeerde Staten.

Op alle opgaven wordt gerapporteerd aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Samenvattend kan worden gesteld dat bij drie opgaven Provinciale Staten alleen via rapportages geïnformeerd wordt over de behaalde resultaten, de doelstellingen hebben zij niet vastgesteld.

Oordeel democratische legitimiteit

De provincie weet dat zij moet samenwerken met andere overheden en organisaties bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De wijze waarop zij daar andere partijen actief bij betrekt verschilt, maar bij beleidsontwikkende opgaven wordt altijd een proces van externe consultatie georganiseerd. De waardering van de maatschappelijke partners over de wijze waarop zij betrokken worden varieert daarmee ook, al zijn er tijdens de gesprekken vooral voorbeelden van negatieve ervaringen over tafel gegaan (herijking EHS, Bloemendalerpolder).

De visitatiecommissie constateert dat de provincie bij vrijwel alle dossiers consultatie pleegt en partijen actief betrekt. Wel is er reden voor de provincie om na te gaan waar en op welke wijze de samenwerking verbeterd kan worden.

6

BESTUURSKRACHT NAAR TYPE OPGAVE

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen *gesorteerd* naar type opgave, i.c. wettelijke, P4 en provinciespecifieke opgaven. Deze beschrijving zal uitspraken doen over de volgende onderwerpen:

- *Kwaliteitsaspecten*: doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit.

6.1 WETTELIJKE OPGAVEN

6.1.1 Doeltreffendheid

Bij de wettelijke opgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen opgaven die zich in een fase van beleidsontwikkeling (Kaderrichtlijn Water, Structuurvisie) bevinden, opgaven die in uitvoering zijn (EHS, Jeugdzorg) en opgaven die vooral uitvoerend van aard zijn (vergunningverlening en handhaving, beheer en onderhoud van wegen en financieel toezicht). In de eerste categorie is sprake van een heldere opdrachtformulering voor het te ontwikkelen beleid met een duidelijke planning. De planning wordt gehaald (bij de Structuurvisie is enige vertraging opgelopen door de bestuurswisseling), er is sprake van een gedegen proces van visievorming en de geprogrammeerde activiteiten komen tot uitvoering.

Bij de opgaven die in uitvoering zijn (Jeugdzorg en EHS) blijkt dat er specifieke en meetbare doelen zijn geformuleerd, maar dat deze of niet gehaald worden (EHS) of dat het moeilijk blijkt om het maatschappelijk effect (Jeugdzorg) vast te stellen. Dit laatste blijkt onder andere uit de ambitie van Gedeputeerde Staten om op het terrein van de jeugdzorg aan het einde van de collegeperiode inzicht te hebben in wat er nu gebeurt in de jeugdzorg en wat de effectiviteit daarvan is. De uitvoerende opgaven verlopen volgens planning, maar deze staan onder druk. Dat heeft geleid tot een neerwaartse aanpassing van doelen (Handhaving). De wettelijke taken beschouwend blijkt dat de provincie meer moeite heeft met het uitvoeren van beleid- en beheertaken, dan met het behalen van de doelen rondom beleidsformulering.

6.1.2 Doelmatigheid

Met name bij de uitvoerende taken zoals de vergunningverlening, beheer en onderhoud van wegen, handhaving en financieel toezicht staat de ambtelijke organisatie onder druk. Dit wordt door partners ook ervaren. Uit het onderzoek dat over de reorganisatie is uitgevoerd, blijkt dat juist in deze delen van de ambtelijke organisatie negatieve gevolgen worden ervaren van de reorganisatie. Risicomijdend gedrag en een defensieve cultuur, worden ook door externe partners als problematisch ervaren. Er zijn, op een paar uitzonderingen na (Beheer en Onderhoud Wegen, EHS), geen problemen met de budgetover- of onderschrijding. Uitvoeringsstrategieën zijn aanwezig en op onderdelen nog in ontwikkeling (Beheer en Onderhoud Wegen en

Financieel Toezicht). De provincie Noord-Holland is wellicht een efficiënte organisatie wat betreft de wettelijke taken, maar de bewuste sturing op een krappe ambtelijke capaciteit in combinatie met de gevolgen van de reorganisatie herbergt potentieel een groot afbreukrisico in zich op het behalen van doelen en het realiseren van maatschappelijke effecten.

6.1.3 Democratisch functioneren

De gebruikmaking van partners bij de realisatie van doelen en het betrekken van partners bij de doelformulering vindt plaats bij de wettelijke opgaven met sterk beleidsmatig karakter zoals de Jeugdzorg, de Structuurvisie en de Kaderrichtlijn Water. Bij meer uitvoeringsgerichte opgaven is de betrokkenheid van inwoners, bedrijven, organisaties en medeoverheden beperkter en vindt veelal incidenteel of via bestaande overlegstructuren plaats.

6.1.4 Democratische legitimiteit

De doelen van wettelijke opgaven zijn, op één (Financieel Toezicht) na, allemaal ter besluitvorming voorgelegd aan Provinciale Staten. Het Financieel Toezicht wordt verantwoord via de Handhavingsrapportage en de besluitvorming is aan Gedeputeerde Staten. Een aantal wettelijke taken hebben de grote belangstelling en betrokkenheid van Provinciale Staten: omdat het een weerbaar dossier is (Jeugdzorg), omdat het tot het hoofddomein van de provincie behoort (Structuurvisie) of omdat burgers daar rechtstreeks mee te maken hebben (Beheer en Onderhoud Wegen). Provinciale Staten onderneemt acties om haar kaderstellende en controlerende rol op deze opgaven in te nemen in de vorm van werkgroepen en onderzoeken. Het financieel toezicht is een opgave die zich grotendeels buiten de waarneming en interesse van Provinciale Staten voltrekt. Op alle wettelijke taken is sprake van een functionerende P&C-cyclus waarin Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten elk hun rol kiezen.

6.2 RANDSTADOPGAVEN

6.2.1 Doeltreffendheid

Wat betreft de opgave Randstad Urgent heeft de provincie nadrukkelijk gekozen voor de Noordvleugel, ofwel de Metropoolregio Amsterdam. Er is ambtelijk en bestuurlijk veel scepsis over het vehikel Randstad Urgent als vorm van Randstedelijke samenwerking. De Randstad Urgentprojecten lopen grotendeels volgens planning. In één project heeft de provincie vanaf het begin af aan weinig fiducia gehad: de OV-Autoriteit. Daar is de provincie Noord-Holland niet de enige in, ook vanuit de Vervoersregio's werd geen noodzaak gevoeld voor dit project. In zijn algemeenheid valt op dat de provincie Noord-Holland tamelijk lauw tegenover samenwerking en andere bestuurlijke arrangementen in de Randstad staat. De provincie koestert de Metropoolregio Amsterdam en de vreedzame co-existent die is bereikt met (de Stadsregio) Amsterdam.

De interprovinciale afstemming vindt op diverse niveaus plaats. Zo treffen de provincies Noord-Holland en Flevoland elkaar bestuurlijk in het samenwerkingsverband "Metropoolregio Amsterdam" (MRA). De conferenties MRA

vinden plaats onder voorzitterschap van de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland. De afstemming met provincies Utrecht en Zuid-Holland vindt op projectbasis plaats. Voorbeelden zijn de doelen ten aanzien van woningbouw, kassen en bereikbaarheid in Haarlemmermeer versus de Rijn- en Bollenstreek en rond de Groene Uitweg en de stuurgroep Groene Hart. Op het niveau van het programma Randstad Urgent is de interprovinciale afstemming beperkt. Ongeveer eens per jaar is er gemeenschappelijk overleg tussen de vier colleges; de laatste keer in april 2009.

De samenwerking in de Strategische EU-agenda is vooral operationeel (output) en weinig strategisch gericht op het behalen van maatschappelijke effecten. De taken tussen de vier provincies zijn verdeeld en samen worden de doelstellingen uit het Werkplan 2009 behaald. Bij de formulering van de doelstellingen van het werkprogramma 2009 is niet met derden afgestemd. Wel zijn de werkprogramma's van P4 en G4 (grote 4 steden) na vaststelling naast elkaar gelegd om te zien waar de raakvlakken lagen. Daar waar mogelijk wordt gestreefd naar samenwerking met de G4 in de lobby in de EU.

6.2.2 Doelmatigheid

De provincie werkt met behulp van koersdocumenten aan de samenhang tussen beleid en uitvoering in de Noordvleugel waaronder de Randstad Urgent-projecten zijn geplaatst. Per koersdocument wordt de scope, de inzet, de werkwijze en de resultaten vastgesteld. Deze uitvoeringsstrategieën worden gevolgd, bewaakt en periodiek bijgesteld. Dit gebeurt samen met het Rijk (op directuurniveau in de Regiegroep Randstad Urgent en de D13 met VROM voor Randstad 2040) en in de regio via het breed regionaal directuurenoverleg. Politiek-bestuurlijk tijdens de Randstad Urgent conferenties en in de regio in de Metropoolregioconferenties. Deze zijn intern leidend voor de uitvoering van het beleid. Er is ambtelijk overleg samen met de G5 en de vier stadsregio's. Hieruit ontstaat het beeld dat tussen de Randstadprovincies zowel ambtelijk als bestuurlijk weinig afstemming en overleg is.

Bijdragen aan beleidsbeïnvloeding in het kader van de Strategische EU-Randstadagenda bestaan vooral uit het opstellen van position papers, contacten op bestuurlijk en ambtelijke niveau om coalities te maken en opinies over te brengen. Met welke externe partners voor welk onderwerp wordt samengewerkt wordt bewust afgewogen. Zo werkt Noord-Holland waar het gaat om de kust samen met de andere kustprovincies, met de regio's verenigd in de North Sea Commission en met de regio's verenigd in de Conference of Peripheral Maritime Regions. Als het gaat om plattelandsbeleid en landbouwbeleid, wordt met name het PURPLE-netwerk benut (samen met andere partijen uit de Randstad). In Randstedelijk verband wordt op het gebied van economie, werkgelegenheid en innovatie samengewerkt met veertien andere Europese regio's in het Lissabon Regions Network, waarvoor Noord-Holland de voorzitter levert. In alle gevallen wordt waar mogelijk met de provincies van buiten de Randstad samengewerkt in IPO/HNP-verband.

6.2.3 Democratisch functioneren

De betrokkenheid van andere partners bij de totstandkoming van de doelstellingen is beperkt zo niet nihil. De besluitvorming over de Randstedelijke samenwerking voltrekt zich dus niet alleen buiten het beeld van Provinciale Staten, maar ook buiten het beeld van de partners van de provincie. De Randstad Urgentprojecten zijn bekend bij de partners, de activiteiten in het kader van Strategische EU-Randstadagenda zijn dat nauwelijks. In de uitvoering wordt waar mogelijk en relevant de samenwerking gezocht met stakeholders (bedrijven en gemeenten).

6.2.4 Democratische legitimiteit

De doelstellingen van Randstad Urgent zijn niet expliciet ter besluitvorming voorgelegd aan Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten neemt wel besluiten over deze opgaven en informeert Provinciale Staten op gezette tijden via rapportages over de uitvoering. In die zin is er sprake van een democratisch gat: geen besluitvorming, maar wel verantwoording. Echter noch vanuit Gedeputeerde Staten noch vanuit Provinciale Staten wordt dit als een probleem ervaren. Bij de opgave Strategische EU-Randstadagenda is via de Agenda voor de Europese Strategie de besluitvorming en verantwoording aan Provinciale Staten geregeld.

6.3 AUTONOME OPGAVEN

6.3.1 Doelmatigheid

De autonome opgaven onderscheiden zich van de meeste andere opgaven met een helder doorlopen proces van beleidsvorming tot en met uitvoering. Het zijn de opgaven waar de provincie eigen ambities heeft en deze ook duidelijk verwoordt en inwoners, bedrijven, organisaties en medeoverheden vanuit een regisserende en stimulerende rol aan zich bindt. Het zijn de opgaven waar de provincie zich op wil profileren en die niet noodzakelijkerwijs geheel tot het provinciale domein (Cultuureducatie, Duurzame Energie) behoren. De plannen en de geprogrammeerde activiteiten worden gehaald en partners zijn overwegend positief over de inzet van de provincie. Kritische kanttekeningen worden gezet bij de financiële haalbaarheid van de plannen met de Bloemendalerpolder. Dit heeft te maken met de huidige woningmarkt en het feit dat alle investeringen in het groen, blauw en grijs uit de opbrengsten van woningbouw moeten worden gefinancierd.

6.3.2 Doeltreffendheid

Op de autonome opgaven opereert de ambtelijke organisatie adequaat en weet ze ook externe partners in de uitvoering te betrekken. De ambtelijke capaciteit en de budgetten zijn toereikend en er is sprake van een goed doordacht instrumentarium.

6.3.3 Democratisch functioneren

Voor twee van de drie opgaven (Cultuureducatie en Duurzame Energie) geldt dat partners positief zijn over de wijze waarop de provincie hen betreft. Hierbij kan wel de kanttekening worden geplaatst dat dit onderwerpen zijn waar de provincie iets komt

brengen (middelen en instrumenten). Bij de Bloemendalerpolder wordt goed begrepen dat de provincie deze opgave naar zich toe heeft getrokken, maar dat neemt niet weg dat de rol en het opereren van de provincie vanzelfsprekend is en altijd gewaardeerd wordt. Er zijn veel tegengestelde belangen die overbrugd moeten worden. Ondanks kritiek die er ook is, slaagt de provincie er tot nu toe in om in termen van draagvlak 'de kikkers redelijk in de kruiwagen' te houden.

6.3.4 Democratische legitimiteit

De autonome opgaven worden weliswaar overwegend geëntameerd door Gedeputeerde Staten, maar er is sprake van een adequate en transparante democratische procesgang van kaderstelling tot verantwoording en controle achteraf. Opvallend is dat Provinciale Staten op deze opgaven weinig aanleiding heeft om extra activiteiten te ondernemen, wat niet wegneemt dat de opgaven, met name de Bloemendalerpolder, goed onder de aandacht zijn van Provinciale Staten. Wel wordt vanuit Provinciale Staten de zorg geuit dat het opgaven betreft die de provincie uiteindelijk zou moeten overdragen aan de partners omdat deze niet als vanzelf behoren tot het provinciale domein. De gedeputeerden spelen op deze opgaven een voor externen zichtbare rol. In het geval van Cultuureducatie en Duurzame Energie wordt die rol positief gewaardeerd, bij de Bloemendalerpolder is de waardering meer gedifferentieerd. Enerzijds komt dit door de bestuursstijl van de vorige gedeputeerde, anderzijds spelen ook inhoudelijke overwegingen en belangentegenstellingen hierbij een rol.

6.4 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit onderscheiden naar wettelijke taken, P4-opgaven en provinciespecifieke opgaven.

De *wettelijke* taken beschouwend blijkt dat de provincie meer moeite heeft met het uitvoeren van taken, dan met de beleidsformulering. Bij de wettelijke opgaven loopt er een onevenwichtige scheidslijn tussen beleid en uitvoering. De kwaliteit van het beleidsvormingsproces is adequaat tot goed te noemen, maar zodra het komt tot de uitvoering ontstaat er spanning en druk. Niet alleen in het behalen van de resultaten, maar ook in de integraliteit van de uitvoering.

De doelen van wettelijke opgaven zijn, op één (Financieel Toezicht) na, allemaal ter besluitvorming voorgelegd aan Provinciale Staten. Een aantal wettelijke taken zoals Jeugdzorg, de Structuurvisie en Beheer en Onderhoud van Wegen hebben de grote belangstelling en betrokkenheid van Provinciale Staten. Provinciale Staten onderneemt acties om haar kaderstellende en controlerende rol op deze opgaven in te nemen in de vorm van werkgroepen en onderzoeken. Op alle wettelijke taken is sprake van een functionerende P en C cyclus waarin Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten elk hun rol kiezen.

De *autonome* opgaven onderscheiden zich van de meeste andere opgaven met een helder doorlopen proces van beleidsvorming tot en met uitvoering. Het zijn de opgaven

waar de provincie eigen ambities heeft en deze ook duidelijk verwoordt. Bij deze opgaven bindt de provincie inwoners, bedrijven, organisaties en medeoverheden vanuit een regisserende en stimulerende rol aan zich. Alleen bij de opgave Cultuureducatie is de uitvoering bijgesteld.

De *Randstadopgaven* daarentegen kenmerken zich hun vrij minimale samenwerkingskarakter gezien vanuit het perspectief van de vier provincies. De democratische legitimiteit en het democratisch functioneren is beperkt te noemen. In zijn algemeenheid valt op dat de provincie Noord-Holland tamelijk lauw tegenover samenwerking en andere bestuurlijke arrangementen in de Randstad staat. De provincie koestert de Metropoolregio Amsterdam en de vreedzame co-existent die is bereikt met (de Stadsregio) Amsterdam.

7

BESTUURSKRACHT NAAR TYPE ROL

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen *gesorteerd* naar type rol. Deze beschrijving zijn een verbijzondering van het onderliggende criterium rolkeuze, zoals besproken in paragraaf 5.3.2 over doelmatigheid.

7.1 DE PROVINCIE ALS BELEIDSBEPALER

De rol van beleidsbepaler wordt goed ingevuld door de provincie. Bij elke onderzochte opgave is bepaald wat de provincie wil bereiken, met de kanttekening dat het benoemen van de maatschappelijke effecten (outcome) in beperkte mate plaatsvindt. De provincie benoemt de instrumenten die zij wil inzetten en geeft op verschillende opgaven richting aan de beleidsontwikkeling van andere actoren. Een treffend voorbeeld daarvan is de Structuurvisie die een duidelijke ambitie heeft om de beleidsagenda van de gemeenten te beïnvloeden. Uit de visitatiegesprekken is meermaals aangegeven dat de provincie ook stuurt met geld, op en buiten het provinciale erf. Bij de Randstedelijke opgaven is de beleidsvorming beperkter, dit wordt vooral veroorzaakt door een gebrek aan urgentie om binnen de P4 tot gezamenlijke visie- en beleidsvorming te komen.

7.2 DE PROVINCIE ALS REGISSEUR

Niet alle opgaven lenen zich voor een regisseursrol. In ruimtelijk-fysieke opgaven is de provincie het meest in haar element als regisseur. Het betreft dan ook het primaire domein van de provincie. Voorbeelden van dergelijke regisseursposities worden aangetroffen in de opgaven Structuurvisie, EHS en Bloemendalerpolder. Bij de autonome opgaven is de provincie als vanzelfsprekend in een regisserende rol vanwege de eigen ambitie die de provincie daar heeft. Bij de Randstedelijke opgaven is nauwelijks sprake van een regisseursrol, zelfs niet gezamenlijk met de andere provincies. Bij de Kaderrichtlijn Water hebben de waterschappen een dominante rol gespeeld in de gebiedsprocessen. De vooraf door de provincies geclaimde regisseursrol is niet veel verder gekomen dan het opstellen van het provinciale Waterbeleid waar de belangrijkste input is geleverd vanuit de gebiedsprocessen georganiseerd door de waterschappen. Bij de opgave Jeugdzorg heeft de provincie een regisseursrol toebedeeld gekregen, maar het dossier blijft weerbarstig in aansturing en doelbereik. De zorgaanbieders zijn autonome organisaties met een eigen bestuur en eigen doelstellingen en het doelbereik is voor de provincie moeilijk in termen van outcome te definiëren.

7.3 DE PROVINCIE ALS STIMULATOR

De provincie komt het meest sterk in de rol van stimulator bij de autonome opgaven. De eigen ambities, los van wettelijke taken, komen daar het meest sterk tot uitdrukking. Bovendien behoren twee van de drie opgaven niet als vanzelfsprekend tot het provinciale 'erf' zoals dat door Provinciale Staten werd genoemd.

De provincie heeft met deze rol soms moeite. Het gaat dan vooral om het zorg dragen dat het effect van het stimuleren is, dat derden vervolgens op eigen kracht de uitvoering verder ter hand nemen. Een voorbeeld daarvan is de opgave Cultuureducatie, waar de provincie er nog niet in is geslaagd om gemeenten hierin verantwoordelijk te krijgen. De rol van aanjager wordt ook opgepakt bij de Jeugdzorg, alhoewel het daar veelal beperkt blijft tot het verstrekken van meer financiële middelen. Het effect van deze inzet is niet altijd te duiden in de zin dat niet altijd duidelijk is of hiermee de maatschappelijke doelstellingen eerder worden behaald.

7.4 DE PROVINCIE ALS BELANGENBEHARTIGER

De provincie als belangenbehartiger van regionale belangen komt weinig uit de verf. Dit komt door de beperkte Randstedelijke samenwerking en ambivalente houding ten aanzien daarvan waardoor gemeenschappelijke belangen in beperkte mate landen in Den Haag. Wat dat betreft is de samenwerking in de beïnvloeding in EU-verband intensiever en valt daar meer effect te verwachten. Sowieso lijkt de provincie meer gericht op het nastreven van de eigen ambities dan op het behartigen van de regionale of Randstedelijke belangen.

7.5 DE PROVINCIE ALS UITVOERDER

Bij de meer uitvoerende taken zoals de vergunningverlening, handhaving, financieel toezicht en het beheer en onderhoud van de wegen zit de provincie als vanzelfsprekend in een uitvoerende rol. De uitvoering van deze opgaven staat onder druk door de ambtelijke capaciteit en de effecten die de reorganisatie nog steeds heeft op dit deel van de ambtelijke organisatie. Bovendien wordt zowel binnen als buiten de provincie erkend dat in de overdracht van beleid naar uitvoering de provincie steken laat vallen. De sterk taakgerichte aansturing van uitvoerders staat soms haaks op de beleidsmatig bedachte en nagestreefde integraliteit.

7.6 DE PROVINCIE ALS TOEZICHTHOUDER

In de opgave Handhaving heeft de provincie de eigen doelstellingen neerwaarts bijgesteld. Weliswaar om een kwaliteitsslag te maken, maar toch wringt het dat de provincie er niet in slaagt om alle de door afgegeven vergunningen zelf te handhaven. Het financieel toezicht dat door de provincie wordt uitgevoerd is tamelijk beleidsarm en is mede bepaald door de ambtelijke capaciteit die de afgelopen jaren aan wisselingen onderhevig is geweest. Aan het eind van elk jaar wordt na de procedure

rondom het bepalen van de toezichtvorm een prioritering binnen de werkvoorraad aangebracht. Deze prioritering wordt per kwartaal in de tijd uitgezet. Het wekt de indruk dat de capaciteit bepaalt welke inzet wordt gepleegd. Andere inspanningen in het kader van het financieel toezicht zoals workshops en dergelijke zijn de afgelopen tijd wegens capaciteitsgebrek niet van de grond gekomen. De gemeenten zijn daarentegen positief over de inzet van de provincie, met name als zij advies vragen aan de provincie bij financiële knelpunten. Samenvattend kan worden gesteld dat de rol van toezichthouder lijdt onder de beperkte ambtelijke capaciteit.

7.7

CONCLUSIES

In dit hoofdstuk geeft de visitatiecommissie haar bevindingen ten aanzien van de rolinvulling van de provincie op een zevental rollen.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de provincie aan alle rollen invulling geeft en dat in de meeste gevallen goed doet. De visitatiecommissie constateert dat de provincie de meeste moeite heeft met de rol van stimulator. Het gaat dan vooral om het zorg dragen dat het effect van het stimuleren is, dat derden vervolgens op eigen kracht de uitvoering verder ter hand nemen.

De beleidsbepalende rol is sterk te noemen. De uitvoerende en toezichhoudende rol staan onder druk vanwege de beperkte ambtelijke capaciteit en de risicomijdende cultuur binnen het uitvoerende deel van de ambtelijke organisatie. De rol van belangenbehartiger komt weinig uit de verf. Dit wordt in belangrijke mate verklaard door de ambivalente houding ten opzichte van de Randstedelijke samenwerking.

8

EPILOOG

De visitatiecommissie heeft in vier afzonderlijke rapporten haar bevindingen opgetekend over de bestuurskracht van elk van de vier Randstadprovincies. De commissie bevindt zich daarmee in de unieke positie om de vier provincies naast elkaar te zetten en de overeenkomsten en verschillen in bestuurskracht te vergelijken. De visitatiecommissie doet dat in deze epiloog, waarbij ze vooral de hoofdlijnen optekent en deze beschouwt binnen het huidige kader van wet- en regelgeving. De epiloog eindigt met een korte beschouwing over de verbeterpunten ten aanzien van de bestuurskracht van het provinciale middenbestuur.

8.1

DE OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

Bestuurskracht in de zin van doeltreffendheid

De visitatiecommissie concludeert dat de vier Randstadprovincies het meest doeltreffend zijn in hun bestuurskracht met betrekking tot de wettelijke opgaven in het *ruimtelijk-fysiek* domein. Doelen en doelbereik zijn in grote mate helder en de provincies weten op deze opgaven ook in de uitvoering doeltreffend te zijn. Het zijn van oudsher provinciale opgaven waar de provincie formele bevoegdheden en instrumenten kent. Ook in provinciespecifieke ruimtelijke *gebiedsprojecten* is de doeltreffendheid groot. De provincies maken gebruik van hun wettelijk instrumentarium op het terrein van de ruimtelijke ordening, maar weten zich ook als gebiedsregisseur goed te positioneren en deze rol goed uit te oefenen. Veel meer moeite hebben de vier Randstadprovincies met de doeltreffendheid in provinciespecifieke opgaven op *sociaal-maatschappelijk terrein*. Op veel van deze opgaven, zoals cultuur, zorg, welzijn, scholing en werk, liggen de primaire bevoegdheden bij de gemeenten en juist de gemeenten zijn zich de laatste jaren nadrukkelijk, ook bovenlokaal, met deze taken bezig gaan houden om hun doeltreffendheid en kwaliteit te verbeteren. Hierdoor slagen de provincies er nauwelijks in om hun toegevoegde waarde als bestuurskrachtig middenbestuur waar te maken. Veel gemeenten ervaren de rol op deze taken van de provincie als bemoeizucht.

Bestuurskracht in de zin van doelmatigheid

De visitatiecommissie constateert dat alle vier de provincies in de afgelopen periode initiatieven hebben genomen om de doelmatigheid te vergroten. Dit betreft veelal aanpassingen in de organisatiestructuur en afslanking van de ambtelijke organisatie. In iedere onderzochte provincie doen zich verschillen in vorm en uitwerking voor. De visitatiecommissie is het meest gecharmeerd van de benadering waarin het provinciebestuur expliciete keuzes heeft gemaakt in wat ze wel en niet doet en vanuit

deze keuzes de organisatiestructuur en ambtelijke capaciteit heeft bepaald. De visitatiecommissie ziet daar de Provincie Nieuwe Stijl, zoals is aangetroffen in Zuid-Holland, als voorbeeld van.

Bestuurskracht in de zin van democratisch functioneren en legitimiteit

De visitatiecommissie valt ten aanzien van het democratisch functioneren en legitimiteit twee aspecten op. Ten eerste is naar de indruk van de visitatiecommissie het individuele kwaliteitsniveau van de Provinciale Staten adequaat. De visitatiecommissie constateert echter dat in alle vier de provincies van deze kwaliteiten onvoldoende gebruik wordt gemaakt om als orgaan effectief op te treden, zoals ook bedoeld met de dualisering van de provincies. Met name heeft Provinciale Staten moeite om de sturende en kaderstellende rol goed in te vullen. In algemene zin is men volgend op wat het college van Gedeputeerde Staten initieert.

Ten tweede valt het de visitatiecommissie op dat de relatie van de provincie met de gemeenten in mindere of meerdere mate een moeizame is. Zo hebben de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Flevoland moeite om hun toegevoegde waarde als middenbestuur in te vullen naar de grote steden en de WGR-plus gebieden waar die van toepassing zijn. In termen van het criterium draagvlak voor provinciaal handelen, schieten de provincies te kort. Tegelijkertijd neemt de visitatiecommissie waar dat de provincie Utrecht de laatste jaren in staat is geweest een vruchtbare samenwerking tot stand te brengen met de stad Utrecht en de BRU (Bestuur Regio Utrecht). De provincie Utrecht doet dat op basis van concrete afspraken met de stad en de omliggende regio over opgaven waarin men gezamenlijk optrekt en afspraken over de rol en bijdragen van de provincie en de stad daarin. De visitatiecommissie ziet, indien de koers van de grote stad de richtinggevende impuls is, dit als een goed voorbeeld.

Daarnaast heeft de visitatiecommissie meer dan eens in de visitatiegesprekken kunnen vaststellen dat de relatie tussen provincie en kleinere en middelgrote gemeenten ook moeizaam kan zijn. Deze relatie komt de visitatiecommissie het meest problematisch voor, indien daadkrachtig en slagvaardig optreden gekoppeld is aan ongepast zwaaien met formele bevoegdheden en/of het dicht treden in (uitvoerings)bevoegdheden die op het terrein van de gemeenten liggen. De visitatiecommissie vindt het vanuit bestuurskrachtig oogpunt sterker, als de provincie vooraf aan regionale partijen kenbaar maakt binnen welke randvoorwaarden zij tot besluiten moeten komen en binnen welke tijdspanne dat moet gebeuren. Indien dat niet lukt is het aan de provincie om bij uitblijven van enig resultaat, bestuurskrachtig zelf een besluit te nemen. De visitatiecommissie is deze variant ook tegen gekomen in haar onderzoek, en geeft aan deze geleide fasering de voorkeur.

Bestuurskracht naar type opgave

De visitatiecommissie stelt vast dat de provinciale bestuurskracht in termen van doeltreffendheid bij alle vier provincies varieert met het type opgave. De commissie constateerde eerder al in dit hoofdstuk dat de doeltreffendheid het sterkst is in de *wettelijke opgaven* en in de provinciespecifieke opgaven die betrekking hebben op *ruimtelijke gebiedsontwikkeling*. De provinciespecifieke opgaven op *sociaal-maatschappelijk terrein* scoren wat doeltreffendheid het minst.

De visitatiecommissie constateert dat de vier Randstadprovincies de gezamenlijk geformuleerde *Randstad opgaven* vooral oppakken waar het gaat om de eigen provinciespecifieke projecten. De visitatiecommissie constateert dat de beoogde provinciale Randstadsamenwerking nauwelijks bestuurlijk leeft bij de provincies, met Zuid-Holland als enige uitzondering. De Strategische EU-Randstadagenda is nauwelijks meer dan een vorm om in Brussel aanwezig te zijn. De gezamenlijke bestuurskracht op deze gezamenlijke Randstadopgave is laag.

Bestuurskracht naar rol

De visitatiecommissie concludeert dat de vier provincies het sterkst zijn in hun *beleidsbepalende* rol, hun *toezichthoudende* rol en in hun rol van met name *gebiedsregisseur*. Veel minder goed zijn de provincies in de uitvoerende rol, de rol van belangenbehartiger en de rol van stimulator. In deze twee laatstgenoemde rollen worstelen de provincies met het aan de gang krijgen van andere partijen. Opgaven inzake cultuur, scholing en arbeidsmarkt, zorg en welzijn, worden door de provincies met veel voortvarendheid en enthousiasme opgepakt, maar deze rol krijgt bij gemeenten en andere externe partners niet of nauwelijks erkenning en opvolging. Geld is dan veelvuldig aangetroffen als middel om 'invloed te kopen', hetgeen de visitatiecommissie niet het meest geëigende instrument vindt om de bestuurskracht op langere termijn te borgen.

De visitatiecommissie ziet bij sommige provincies ook de neiging tot het uitoefenen van een 'onterechte' rol. Deze doet zich voor als onmiddellijk na de beleidsontwikkeling ook de uitvoering zelf ter hand wordt genomen op onderdelen die tot de bevoegdheid van gemeenten kunnen worden gerekend. Bestuurskrachtig middenbestuur dreigt zo te worden misverstaan als zelf de uitvoering ter hand nemen. Ook hier geldt dat het vooraf duidelijk zijn over kaders en tijdpaden waarbinnen partijen gezamenlijk tot uitvoering kunnen komen, alsmede duidelijk te zijn dat bij verstek de provincie doorpakt, beter uitwerkt om draagvlak en daarmee bestuurskracht te borgen.

8.2

MIDDENBESTUUR EN BESTUURSKRACHT

Pak duidelijker door op wat de kerntaken zijn van de provincie

De visitatiecommissie constateert dat met het bestaande provinciale instrumentarium, de onderzochte Randstadprovincies vooral bestuurskrachtig zijn op een deel van hun opgaven. Het betreft vooral die opgaven die van oudsher tot het provinciaal domein behoren: de ruimtelijk fysieke portefeuilles. Daarbij kan men terugvallen op een wettelijk instrumentarium en financiële middelen als die voorhanden zijn. Veel meer moeite hebben de vier Randstadprovincies met de doeltreffendheid en legitimiteit in provinciespecifieke opgaven op *sociaal-maatschappelijk terrein*.

Naar de mening van de visitatiecommissie moet je daar conclusies uittrekken en stoppen met opgaven waar de provincie weinig meer kan bieden dan 'smeergeld'.

De relatie met de grote steden anders vormgeven

In alle Randstadprovincies speelt dezelfde moeizame poging om bestuurskrachtig te zijn naar de grote stad en hun eventuele WGR-plus gebied. Het gaat dan om Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Almere en Utrecht. Ten aanzien van deze laatstgenoemde gemeente merkt de visitatiecommissie op dat deze een bijzondere positie inneemt, omdat van zowel provincie- als gemeentezijde wordt aangegeven dat de relatie is verbeterd door het opstellen van duidelijke samenwerkingsafspraken. De visitatiecommissie constateert dat de provincies in algemene zin naar de genoemde grote steden de rol van bestuurskrachtig middenbestuur amper goed kunnen vervullen. Deze steden hebben veel eigen expertise en menskracht in huis, beschikken bestuurlijk en ambtelijk over uitstekende eigen contacten met het Rijk en de maatschappelijke organisaties, en zijn wat geld betreft toch vooral gericht op Rijksmiddelen. De betrokken provincies lijken zelf ook goed te weten dat zij ten aanzien van de grote steden weinig meerwaarde weten te bieden. Het is voor hen een 'fact of life', waar ze soms wel moeite mee hebben. Het meest doeltreffend lijken de provincies als zij slim mee bewegen met de doelen van de grote steden en daarbij op de achtergrond mee opereren naar het Rijk. Overigens verwoorden de provincies dat anders: 'de steden en wij hebben dezelfde doelen en trekken samen op naar het Rijk om zo sterker te staan'. De grote steden zien dat duidelijk anders. Naar de mening van de visitatiecommissie is op de genoemde relatie provincie en grote steden, de rol en positie van het middenbestuur aan herijking toe. Juist in een gezamenlijke Randstadsamenwerking had dat gekund, maar deze samenwerking is een lege huls gebleken.

De regierol vergt terughoudendheid en voorspelbaarheid

Om tot resultaten te komen, hebben de provincies medewerking nodig van de gemeenten en een verscheidenheid aan maatschappelijke (uitvoerings)organisaties. Daarbij worden de provincies geacht niet te treden in de bevoegdheden van die gemeenten en de maatschappelijke partners. Het komt er voor provincies op aan het proces van besluitvorming en uitvoering zo in te richten dat er adequaat draagvlak ontstaat voor realisatie van gestelde doelen.

De grote toegevoegde waarde van provincies wordt in het tussen het Rijk en de provincies afgesloten Bestuursakkoord, dan ook geduid als *regisseur tussen partijen*. Voor het goed invullen van deze regisseursrol is het zaak dat de provincies wel nadrukkelijk aanwezig zijn, maar niet zelf steeds in de 'spotlights' gaan staan. Provincies moeten zelf in staat zijn iets meer op de *achtergrond* te treden om gemeenten en externe partners in staat te stellen te excelleren. Natuurlijk moeten provincies ook knopen doorhakken als op 'het toneel' niets gebeurt, maar niet door zelf te gaan uitvoeren. Bestuurskracht zien als daadkracht door koste wat kost iets af te dwingen en/of te tenderen naar de rol van 'supergemeente' in het landelijk gebied, is niet de weg om de bestuurskracht te verbeteren. Dan is eerder sprake van 'bestuursmacht' dan van bestuurskracht.

Belangrijk is dat vooraf duidelijk is wat de provincie en gemeenten van elkaar kunnen verwachten. Door er vooraf afspraken over te maken, wordt voorspelbaar wat wel en niet kan worden verwacht van de provincies. De visitatiecommissie vindt met name

een dergelijk verwachtingspatroon goed werken: de voorspelbaarheid van handelen van de provincie vergroot het draagvlak voor het handelen van de provincie, ook als men het niet eens is met de uitkomst van dat handelen. Op zich is dit voor de hand liggend, maar de visitatiecommissie constateert dat op dit punt het nodige kan worden verbeterd.

Effectiviteit van Provinciale Staten kan beter

De commissie is van mening dat de *Provinciale Staten* in ieder van de vier onderzochte provincies de kaderstellende rol te weinig invulling geven. Individuele kwaliteiten vertalen zich in de waarneming van de visitatiecommissie nog onvoldoende in een krachtig bestuurlijk orgaan, dat vooraf sturing geeft met duidelijke kaders voor het bestuur. De controlerende rol is beduidend sterker, zoals voorbeelden ten aanzien van bestuurs- c.q. collegewisselingen laten zien. Naar de mening van de visitatiecommissie kan de dualisering nog wel een duidelijke impuls krijgen.

BIJLAGE 1: DEELNEMERS VISITATIEGESPREKKEN

Gemeenten

Naam	Gemeente
Mevrouw Faber	Burgemeester gemeente Zaanstad
De heer Winnubst	Wethouder gemeente Muiden
De heer Schneider	Burgemeester Haarlem
De heer Vriesman	Burgemeester Den Helder
De heer Cohen	Burgemeester Amsterdam

Sociaal-maatschappelijke partners

Naam	Organisatie
De heer Segers	Ministerie van Binnenlandse Zaken
De heer Bastiaanse	Jeugd-RIAGG
Mevrouw Ouwehand	Pier K
Mevrouw Rienstra	Voorzitter Instellingenberaad Noord-Holland
Mevrouw Schmitz	Bureau Jeugdzorg
De heer Ten Dolle	Huis van de Nederlandse Provincies

Ruimtelijk-fysieke partners

Naam	Organisatie
De heer Pieters	Dienst Landelijk Gebied
De heer Ruiters	LTO-Noord
Mevrouw Korthals Altes	Nuon
Mevrouw Reus	Milieudienst West-Friesland
De heer Kuipers	Noord-Hollands Landschap
De heer Mantel	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
De heer Schrijer	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
De heer De Zeeuw	Neprom en Rabo Vastgoed
De heer Stolte	Ministerie Verkeer & Waterstaat, Randstadgezant

Directieteam

Naam	Functie
De heer Oppenhuis de Jong	Provinciesecretaris
De heer Kampstra	Directeur Beleid
De heer Bot	Directeur Subsidies, Handhaving en Vergunningen
De heer De Vries	Directeur Beheer en Uitvoering

Gedeputeerde Staten

Naam	Portefeuille
De heer Borghouts	Commissaris van de Koningin
Mevrouw Driessen	Ruimtelijke ordening (inclusief bouwen in het water), Grondbeleid, Schiphol inclusief Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) commissie Regionaal, Overleg Schiphol (CROS), Huisvesting ambtelijke organisatie, Strategie en beleidsplanning
Mevrouw Post	(Vaar)wegen inclusief baggeren, Verkeer en vervoer inclusief openbaar vervoer, Zeehavens inclusief masterplan Noordzeekanaalgebied, Regionale Samenwerking Amsterdam, Financiën en Deelnemingen, Levering door derden
Mevrouw Baggerman	Jeugd, Wonen, Stedelijke Vernieuwing (ISV), Stadsontwikkeling Den Helder, Cultuur, Regionale en historische archieven, Provinciale archiefinspectie, Mediabeleid, Communicatie
Mevrouw Kruisinga	Water, Kustvisie, Waddenzee, Stelling van Amsterdam, Europa, Intern provinciaal archief, P& O inclusief facilitaire zaken, Aanbevelingen onderzoeksrapport Triple R
De heer Bond	Economische zaken, Landbouw en visserij, Promotie en Acquisitie, Acquisitie havens buitenland plus economisch deel van de havens zoals RON, Noordzeekanaalgebied, Herinrichting Regionale Bedrijventerreinen (HIRB), Toerisme en vrije tijd, Flora- en faunabeleid.
De heer Meerhof	Zorg, Welzijn, Onderwijs en Arbeidsmarkt, Sport, Emancipatie, Landelijk gebied inclusief Groene Hart, Laag Holland en Goois Natuurreservaat, Provinciaal Overleg Landelijk Gebied, Landinrichting, Recreatieschappen, Nationale Parken, Waddenfonds, Bestuurszaken inclusief stadsregio Amsterdam en Interprovinciaal Overleg (IPO), Financieel toezicht gemeenten, Subsidies, ICT in- en extern

Provinciale Staten

Naam	Partij
De heer Yurdakul	D66
De heer Stevens	CDA
Mevrouw Zeeman	CDA
De heer Binnema	Groenlinks
Mevrouw Akkaya	PvdA
Mevrouw Knook	PvdA
De heer Van der Meché	PvdA
De heer De Graaf	SP
Mevrouw De Bijl-Baerselman	VVD
De heer Van Run	VVD
De heer Wieringa	VVD

BIJLAGE 2: DEELNEMERS STUUR- EN WERKGROEP

De bestuurskrachtmeting in Randstadverband wordt bestuurlijk begeleid door een stuurgroep met daarin de verantwoordelijk bestuurders. De stuurgroep wordt ondersteund door een ambtelijke werkgroep met daarin ambtenaren uit de vier deelnemende provincies. Daarnaast hebben in deze ambtelijke werkgroep functionarissen vanuit het Interprovinciaal overleg (IPO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) plaatsgenomen.

Leden stuurgroep	Provincie
Dhr. Martin van Engelshoven-Huls (voorzitter)	Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Mw. Marjan Haak-Griffioen	Gedeputeerde provincie Utrecht
Dhr. Leen Verbeek	Commissaris van de Koningin, provincie Flevoland
Dhr. Peter Visser (tot september 2009); Dhr Rob Meerhof (vanaf september 2009)	Gedeputeerde provincie Noord-Holland

Leden werkgroep	Organisatie
Dhr. Olger van Dijk	Provincie Zuid-Holland
Mw. Ida Zetstra	Provincie Utrecht
Mw. Judith de Jong	Provincie Flevoland
Dhr. Harry Coerts	Provincie Noord-Holland
Dhr. René Bijlmakers	IPO
Dhr. William Segers	BZK