

BESTUURSKRACHTMETING RANDSTADPROVINCIES

PROVINCIE UTRECHT

Den Haag, 13 januari 2010

COLOFON

Projectnummer: 26170

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	11
Aanbevelingen	12
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Bestuurskrachtmeting	15
1.3 Leeswijzer	16
2 Analyse kader: normen en criteria	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Kwaliteit van de prestaties	17
2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit	17
2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie	18
2.2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren	19
2.3 De provinciale rollen	20
2.4 Provinciale opgaven	21
3 Methoden van onderzoek	23
4 Opgavenprofiel	25
4.1 Selectie van opgaven	25
4.2 Motivering van de selectie	25
4.3 Totstandkoming	26
5 Bestuurskracht naar kwaliteit van de prestaties	29
5.1 Algemeen	29
5.2 Doeltreffendheid	29
5.2.1 Antwoorden op de subvragen	29
5.2.2 Onderliggende criteria	31
5.3 Doelmatigheid	33
5.3.1 Antwoorden op de subvragen	33
5.3.2 Onderliggende criteria	35
5.4 Democratisch functioneren	37
5.4.1 Antwoorden op de subvragen	37
5.4.2 Onderliggende criteria	37
5.5 Democratische legitimiteit	39
5.5.1 Antwoorden op de subvragen	39
5.5.2 Onderliggende criteria	40

5.6	Conclusies	41
6	Bestuurskracht naar type opgave	43
6.1	Wettelijke opgaven	43
6.1.1	Doeltreffendheid	43
6.1.2	Doelmatigheid	44
6.1.3	Democratisch functioneren	44
6.1.4	Democratische legitimiteit	44
6.2	Randstadopgaven	45
6.2.1	Doeltreffendheid	45
6.2.2	Doelmatigheid	46
6.2.3	Democratisch functioneren	46
6.2.4	Democratische legitimiteit	47
6.3	Provinciespecifieke opgaven	47
6.3.1	Doeltreffendheid	47
6.3.2	Doelmatigheid	48
6.3.3	Democratisch functioneren	49
6.3.4	Democratische legitimiteit	50
6.4	Conclusie	50
7	Bestuurskracht naar type rol	53
7.1	De provincie als beleidsbepaler	53
7.2	De provincie als regisseur	53
7.3	De provincie als stimulator	54
7.4	De provincie als belangenbehartiger	54
7.5	De provincie als uitvoerder	55
7.6	De provincie als toezichthouder	55
7.7	Conclusies	55
8	Epiloog	57
8.1	De overeenkomsten en verschillen	57
8.2	Middenbestuur en bestuurskracht	59
Bijlage 1:	Deelnemers visitatiegesprekken	63
Bijlage 2:	Deelnemers stuur- en werkgroep	65

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 Utrecht.

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

De commissie heeft de bevindingen, 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 Utrecht.

BEVINDINGEN

Context: provincie Utrecht in landelijk perspectief

Utrecht is met een oppervlakte van 1.450 km² de kleinste provincie van Nederland. De provincie Utrecht is te typeren als een *overdrukgebied* door haar centrale ligging binnen Nederland. De provincie heeft te kampen met een toenemende bevolkingsdruk (bijna 1,2 miljoen mensen) en een enorme verstedelijkingsopgave: het kent de sterkst groeiende woningvoorraad van Nederland.

De provincie heeft dagelijks te maken met een enorme toestroom aan auto- en vrachtverkeer: het is de draaischijf van Nederland. Daarnaast is Utrecht voor veel reizigers een tussen- of eindstation in het openbaar vervoer. Utrecht kent – na Amsterdam – de sterkste economische groei van Nederland. De grote dichtheid aan zorginstellingen draagt voor een belangrijke mate bij aan de economie van de regio. Naast de druk op het gebied, is het bovenal een aantrekkelijke regio met als troeven het aanbod aan kennis, cultuur en de vijf nationale landschappen. Mensen wonen en werken er graag. Rode en groene contouren wisselen elkaar in hoog tempo af: er bestaan scherpe contrasten tussen bebouwde gebieden en natuurgebieden van hoge kwaliteit.

De provincie opereert als middenbestuur binnen een grote bestuurlijke drukte. Op een relatief klein grond gebied zijn 29 gemeenten, vier waterschappen, 24 gemeenschappelijke regelingen, het Bestuur Regio Utrecht (BRU) en de Noordvleugel Utrecht (NV Utrecht) actief.

De provincie werkt met een (te abstracte) visie 2040

Het provinciaal bestuur geeft zelf aan het concept van de 'Poort van de Randstad' te hanteren. Daarmee wil zij aangeven dat de provincie hoort bij de Randstad, maar anderzijds als poort naar de rest van Nederland nog veel kenmerken van de ontspannen stedelijkheid van Oost-Nederland kent. Utrecht kent in dat opzicht twee zielen in één borst. De visitatiecommissie is van mening dat de provincie dit concept nog onvoldoende inhoudelijk concreet weet te vertalen, zodanig dat gemeenten en externe partners ook intrinsiek te binden zijn aan de realisatie van de bijbehorende provinciale doelen. Gemeenten en externe partners herkennen het concept niet als een inhoudelijke provinciale visie. Zij geven juist aan dat de provincie vaak stuurt met geld. Hierdoor heeft de provincie bij externen als bestuursorgaan een 'flets' karakter.

Het provinciaal bestuur hanteert ook de visie Utrecht 2040. Uit de visitatiegesprekken blijkt dat het jaar 2040 politiek en bestuurlijk een te ver punt in de toekomst is. Gemeenten, externe partners, alsmede Provinciale Staten, vinden deze visie te abstract om te kunnen vertalen naar een tactische agenda met een termijn van vijf tot tien jaar. Een recent voorbeeld. De provincie streeft er naar in 2040 klimaatneutraal te zijn, maar Provinciale Staten en externe partners hebben er geen gevoel bij wat dat op de middellange termijn betekent. Inmiddels hebben Gedeputeerde Staten ook onderkend dat tot voor kort de provincie onvoldoende over de middellange termijn heeft nagedacht. De politieke druk op uitvoering is daar debet aan. Het provinciaal bestuur geeft aan dat ze is gestart met de vertaling naar meer middellange termijndoelen. In deze vertaling wordt de hiervoor benoemde tweeledigheid (enerzijds de drukke Randstad, anderzijds rust en natuur) benoemt als toekomstig te beschermen kernkwaliteit. Deze tweezijdige oriëntatie is inmiddels een keuze van Gedeputeerde Staten, maar nog niet expliciet gecommuniceerd richting gemeenten en externe partners en wordt dan ook nog niet herkend als provinciale visie.

De visitatiecommissie heeft van de uitwerking van Utrecht 2040 kennis genomen, maar het is nu nog te vroeg om concrete resultaten waar te nemen. In 2010 moet dat zijn beslag krijgen. Binnen het directieteam is daar veel aandacht voor, zo blijkt uit de visitatiegesprekken. De uitwerking moeten een eigen profilering opleveren, meer zichtbaarheid naar buiten toe en een eigen positie in het Nederlandse middenbestuur. Het uitbrengen van 'De Staat van Utrecht' ('waar staan we nu?') is een eerste voorbeeld van een instrument om tot concretisering te komen.

Gedeputeerde Staten hebben eveneens een sturingsfilosofie voor haar handelen bepaald. De provincie wil strategische allianties aangaan met partners, daar waar nodig en daar waar passend bij de realisatie van de gekozen provinciale maatschappelijke opgaven. Van de filosofie elke keer samen te werken met dezelfde partner is de provincie afgestapt. Deze manier van handelen wordt vooral binnen de ruimtelijke ontwikkeling waargenomen.

De visitatiecommissie stelt vast dat een eenduidig en samenbindend strategisch concept nog ontbreekt (“*Wat voor provincie wil Utrecht zijn?*”). Hiermee wordt bedoeld op een positionering waarmee organisaties, gemeenten en provincie gezamenlijk hun positie en daarmee de punten van samenwerking duidelijk kunnen aangeven. Wel zijn de (genoemde) aanzetten daartoe aanwezig.

De provincie is streng in haar rol in de ruimtelijke ontwikkeling

De visitatiecommissie constateert dat de provincie in de zoektocht naar een eigen herkenbare visie, een eigen positie en meer zichtbaarheid, zich nu vooral laat gelden op ruimtelijk-fysieke opgaven. Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten én ambtelijke organisatie, voelen allen een sterk verantwoordelijkheidsgevoel voor het behoud van de ruimtelijke (natuur)kwaliteiten. De provincie wil een halt toeroepen aan de neiging om de bebouwing verder uit te breiden ten koste van natuur. Economische ontwikkelingen mogen niet ten koste gaan van de natuur en het landschap. Deze provinciale overtuiging vertaalt zich direct in haar ‘strengere’ handelen en opereren in de dagelijkse praktijk.

De provincie wordt daarmee door partners gezien als ‘ouderwets’ en ‘degelijk’ in de positieve zin van het woord (namelijk het behouden van de kernkwaliteiten in natuur en landschap). De provincie houdt voet bij stuk en handelt op een strikte en strenge manier. Externe partners geven aan dat de provincie oprecht betrokken is bij het ruimtelijk beleid en daar effectief in is. De toegevoegde waarde van de provincie zit in het feit dat de provincie in staat is de waarden die er zijn, te handhaven. Eén van de gesprekspartners verwoordde dat als “houderschap van het ‘oude bisdom’”.

De provincie schiet regelmatig door naar het ‘gemeentelijk erf’

De keerzijde van het ontbreken van een samenbindende visie voor de middellange termijn en tegelijkertijd de overtuiging om tot sterke doelrealisatie te komen op met name ruimtelijk-fysieke dossiers, is dat er regelmatig sprake is van flinke bestuurlijke spanning met vooral de kleinere en middelgrote gemeenten.

Uit de visitatiegesprekken komt naar voren dat de neiging aanwezig is om als provinciaal bestuur te ver door te schieten naar bevoegdheden die tot het gemeentelijk domein behoren. Karakteriserende voorbeelden zijn projecten binnen de opgave Hart van de Heuvelrug en de implementatie van de nWro. In het kader van Hart van de Heuvelrug bepaalt de provincie in hoge mate de ruimtelijke invulling van het gebied. Ongevraagd geven gemeenten en externe partners als voorbeeld de herontwikkeling van de voormalige militaire vliegbasis Soesterberg. Daarin wordt de provinciale regierol in de aankoop van de gronden en de ontwikkeling van natuur zeer gewaardeerd. Tegelijkertijd ervaren zij ook dat de provincie te lang en te dominant aanwezig blijft als het gaat om de invulling van de gemeentelijke woningbouw in het plan. De provincie is dus sterk in het aankopen van gronden, stuurt sterk op de planologie, maar heeft de neiging ook nog de woningbouwplannen te gaan maken en deze uit te voeren. Zo wordt het ook bijna letterlijk bestuurlijk en ambtelijk uitgedrukt: “wij gaan daar woningen bouwen”. De provincie heeft meerdere rollen zoals die van toezichthouder,

beleidsbepaler en uitvoerder in het plangebied. Gemeenten voelen zich hierdoor overvleugeld.

Ook de nWro wordt als een typerend voorbeeld genoemd. De provincie heeft het Streekplan beleidsneutraal omgezet en daarin haar provinciaal belang ruim betiteld. De manier waarop de provincie is omgegaan met de nWro wordt door gemeenten gezien als een machtsgreep van de provincie op de lokale ruimtelijke ordening.

De provincie is zich ervan bewust dat het in de uitvoering krachtig opereert. Hiervoor kiest het bewust, omdat het overtuigd is van deze rol die ze moet spelen. De visitatiecommissie constateert dat regie op de waarden van het gebied een juiste provinciale rol is, juist omdat de provincie Utrecht als gebied sterk onder sterke verstedelijkingsdruk staat en er daarvoor weinig ruimte is voor allerhande uitbreiding van bebouwing. Tegelijkertijd neemt de visitatiecommissie waar dat de provincie in deze rol regelmatig in conflict komt met gemeenten, mede op grond van de neiging om met provinciaal handelen ver door te schieten op terreinen die tot de gemeentelijke bevoegdheden horen. Overvleugeling van gemeenten moet echter als middenbestuur worden voorkomen.

Des te opvallender is de constatering dat de provincie op een andere ruimtelijke opgave, de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), tot voor kort een zeer terughoudende rol in nam. Juist hier wordt een sterk sturende rol van de provincie verwacht, maar de provincie heeft er voor gekozen de verantwoordelijkheden voor de verwerving van de gronden te decentraliseren naar gebiedscommissies. De regie is daarmee uit handen gegeven. Deze commissies, die bestaan uit betrokkenen in het gebied van gemeenten tot grondeigenaren, boeken onvoldoende resultaten. Daarmee loopt Utrecht achter op de doelrealisatie van de EHS. De provincie heeft dit inmiddels onderkend en zijn de eerste tekenen van een meer beleidsbepalende rol neergezet: de eerste prioritaire gebieden zijn door Provinciale Staten aangewezen, waardoor de provincie gronden ook onvrijwillig kan verwerven.

De provincie maakt werk van samenwerken, maar laat ook kansen liggen

De Samenwerkingsagenda's als gemiste kans

De visitatiecommissie stelt daarmee vast dat de relatie tussen de provincie en de gemeenten speciale aandacht vraagt. De visitatiecommissie constateert dat het huidige college Gedeputeerde Staten dat ook hebben onderkend en sterke intenties hebben om te investeren in de samenwerking met gemeenten en het creëren van draagvlak bij haar externe partners. Een belangrijk instrument dat daarbij is gehanteerd, zijn de zogenoemde Samenwerkingsagenda's met gemeenten. Bij de start van haar bestuursperiode heeft de provincie de gemeenten uitgenodigd aan te geven 'welke projecten open stonden voor realisatie'. Dit heeft uiteindelijk een lijst van circa 200 projecten opgeleverd. Binnen de Samenwerkingsagenda's is gestreefd naar een betere horizontale relatie met de gemeenten, maar in de ogen van de gemeenten zijn de beloftes van de provincie in de praktijk niet waargemaakt. Gemeenten hadden de verwachting dat de provincie een selectie in de voorgestelde projecten zou maken en de projecten zou (mee)financieren. De provincie had daar andere beelden bij, wat heeft geleid tot teleurstellingen bij gemeenten en tot verstoorde verhoudingen. Diverse

projecten van de Samenwerkingsagenda's zijn door Gedeputeerde Staten alsnog in de provinciale 'lijn' gebracht, maar voor zover gemeenten dat weten, vindt men dat vanuit de intenties van de Samenwerkingsagenda's ongepast. Ook sommige externe partners vindt het instrument Samenwerkingsagenda's een voorbeeld van hoe je het niet zou moeten doen.

Deze valse start in de bestuurlijke verhoudingen is recent weer rechtgetrokken, aldus Gedeputeerde Staten. Gemeenten herkennen dat echter nog onvoldoende. De visitatiecommissie vindt dat de provincie hier een kans heeft laten liggen in de rol van middenbestuur. De intenties zijn goed, maar de uitwerking had anders gekund.

Goede voorbeelden zijn er echter ook. De provincie staat open voor haar omgeving en gaat op verscheidende opgaven proactief te werk. Goede voorbeelden zijn te vinden binnen de opgaven vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, jeugdzorg, financieel toezicht, duurzaamheid en de Sociale Agenda.

Wat dat betreft biedt de jeugdzorg een karakteriserend voorbeeld: na een periode van provinciale afwezigheid, heeft de provincie weer nadrukkelijk de regierol opgepakt. Partners waarderen de manier waarop de hele provinciale organisatie in gezamenlijkheid tracht de jeugdzorg weer op de kaart te zetten, ook al komt men in de uitvoeringspraktijk tal van problemen tegen. De grote steden binnen de provincie wensen echter veel meer slagvaardigheid in voorkomende gevallen en meer eigen handelingsruimte.

Wel verbeterde verhoudingen met de grote steden, de BRU en de NV Utrecht

De provincie kende in het verleden een geschiedenis van gespannen bestuurlijke verhoudingen met de grote steden. In de huidige bestuursperiode zijn de verhoudingen met de gemeenten Utrecht en Amersfoort sterk verbeterd. De provincie boekt bijvoorbeeld succes in de samenwerking met de stad Utrecht en de universiteit. De bieding die de provincie in een consortium van partijen heeft neergelegd bij de Europese Unie om het centrum van kennis op het gebied van klimaat te worden, is een goed voorbeeld, evenals het binnenhalen van Danone.

De relatie van de provincie met de BRU en NV Utrecht is de laatste jaren sterk verbeterd na een in eerdere colleges fel gevoerde strijd. Het resultaat is één gemeenschappelijke ruimtelijke visie (2030) tussen de provincie, NV Utrecht en de BRU. Ten slotte wordt ook in het kader van de Utrechtse projecten uit de agenda Randstad Urgent, adequaat samen richting Den Haag opgetrokken.

Minder goede relaties met kleinere gemeenten

De provinciale inzet op de relaties met de grote steden, de BRU en de NV Utrecht, maar ook de sterke regie op de ruimtelijke ontwikkeling, lijkt ten koste te zijn gegaan van de relaties met de kleinere en middelgrote gemeenten. De provincie is 'machtig' via het ruimtelijk beleid en haar opstelling in grote ruimtelijke projecten. Vooral kleinere gemeenten moeten dikwijls dossiers bevechten om iets voor elkaar te krijgen. De visitatiecommissie stelt vast dat de belangen van de kleinere en middelgrote gemeenten te weinig worden onderkend.

De provincie wordt door de kleinere gemeenten niet gezien als de samenbindende factor tussen de gemeenten in een regio. Gemeenten en externe partners ervaren dat de provincie op lokale dossiers te dichtbij is, terwijl het bij regionale overleggen in

afwezigheid uitblinkt. In projecten waarin samen wordt gewerkt met de provincie, ontbreekt het bij de provincie aan het kiezen van een positie. Geld is dan de enige manier waarop de provincie de gemeenten en maatschappelijke organisaties tevreden houdt. De provincie schiet hier soms in door, door zich ver op gemeentelijk bevoegd terrein te begeven, onder het motto: “wie betaalt, bepaalt”. De eerder genoemde herontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg is hier een voorbeeld van, maar ook de herontwikkeling van het stationsgebied Driebergen-Zeist is door gesprekspartners genoemd.

De drie provinciale gremia

Gedeputeerde Staten: bestuurderskracht gaat ten koste van bestuurskracht

Gedeputeerde Staten stellen zich strikt en streng op jegens gemeenten. Vooral op de ruimtelijk-fysieke dossiers is dat het geval. Gedeputeerde Staten erkennen dat in het verleden de verhoudingen met gemeenten niet optimaal zijn geweest. Met name met de grote steden Utrecht, Amersfoort en de bijbehorende stadsgewesten BRU en NV Utrecht, zijn de bestuurlijke verhoudingen zichtbaar verbeterd. Maar tegelijkertijd constateert de visitatiecommissie weinig samenspel met de kleinere en middelgrote gemeenten. Het instrument van de Samenwerkingsagenda's dat het college heeft ingezet, is hierin niet effectief gebleken. In de ogen van gemeenten gewekte verwachtingen zijn niet waargemaakt en de communicatie over de uitvoering verloopt volgens hen niet optimaal. De visitatiecommissie constateert dat dit ten koste gaat van de voorspelbaarheid van de provincie als middenbestuur. Uit de visitatiegesprekken komen duidelijke bestuurlijke spanningen naar voren.

Provinciale Staten: dualisme nog onvoldoende van de grond

De provincie zoekt naar een goede invoering van het dualisme, te meer omdat de provincie een sterke monistische traditie kent. Het dualisme wordt door Provinciale Staten nog te vaak vertaald in oppositie voeren. Provinciale Staten zijn nog weinig proactief, kent een vrij afwachtende houding, maar probeert op een aantal opgaven meer grip te krijgen (zoals Randstad Urgent, de Samenwerkingsagenda's, de Strategische EU-Randstadagenda, de jeugdzorg). Naar de mening van de visitatiecommissie is Provinciale Staten is nog te vaak volgend ten opzichte van Gedeputeerde Staten en zou zichzelf kritischer kunnen opstellen en een meer initiërende rol kunnen aannemen. Een typerend voorbeeld hierin is het feit dat de ambities van Gedeputeerde Staten op het terrein van duurzaamheid (“in 2040 klimaatneutraal”) niet zijn gedeeld met Provinciale Staten.

Hierdoor kennen Gedeputeerde Staten veel vrijheid in haar handelen. Provinciale Staten kunnen haar rol effectiever maken door in de toekomst meer aan de voorkant van de besluitvorming te komen en meer te sturen op hoofdlijnen.

Ambtelijke organisatie

De provinciale organisatie heeft in 2007 een kanteling in de organisatie gemaakt. In het nieuwe organisatiemodel is ervoor gekozen om de (21) afdelingshoofden verregaande verantwoordelijkheden te geven op de beleidsvelden. Alleen de concernprojecten als Hart van de Heuvelrug liggen bij de directie. In de praktijk ontstaat er daardoor een innige samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en de verschillende

afdelingshoofden. Als gevolg hiervan is de directie onvoldoende zichtbaar in de strategische integrale sturing van grote dossiers. Uit visitatiegesprekken blijkt tevens dat de directie hierdoor op Rijksniveau in Den Haag ook te weinig zichtbaar is, hetgeen doorwerkt in de effectiviteit van de ambtelijke belangenbehartiging.

Sturing is nodig omdat het de ambtelijke organisatie zelf onvoldoende lukt om te komen tot integrale beleidsvorming. Gemeenten en externe partners nemen waar dat ambtenaren van verschillende afdelingen tegengestelde belangen hebben en daarmee verschillende boodschappen doen uitgaan namens de provincie. Voor externe partners is soms onduidelijk waar een dossier zich bevindt, omdat meerdere ambtenaren daar iets over moeten zeggen. Binnen de ambtelijke organisatie wordt gewerkt met verschillende snelheden. Het lijkt er op dat daar waar het goed gaat, dit voor een belangrijk deel terug te voeren is op individuele excellent opererende ambtenaren. Als deze ambtenaren van beleidsterrein of dossier wisselen, is dat direct merkbaar. Opmerkelijk is dat verschillende gesprekspartners opmerken dat het ambtelijk apparaat te weinig politiek-bestuurlijke gevoeligheid heeft.

CONCLUSIES

De visitatiecommissie stelt vast dat provincie op haar traditionele provinciale wettelijke uitvoering- en handhavingstaken, goed scoort als het om bestuurskracht gaat. Dit is van toepassing op de onderzochte opgaven vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, het beheer en onderhoud van wegen, KRW en financieel toezicht. Ook ten aanzien van de projecten van de agenda Randstad Urgent, scoort de provincie goed. Op de provinciespecifieke taken is het beeld wisselend: met name op de opgave Hart van de Heuvelrug scoort de provincie naar verhouding goed. Aandachtspunten ziet de visitatiecommissie bij de nWro, de jeugdzorg en de Sociale Agenda. De bestuurskracht is zwak op de opgaven EHS, Strategische EU-Randstadagenda en de Samenwerkingsagenda's. Een algemeen aandachtspunt is volgens de visitatiecommissie de verbetering van de sturing op integraliteit van dossiers in de ambtelijke organisatie.

Duidelijker is het beeld op de onderliggende beleidsvelden. De provincie functioneert in haar bestuurskracht beter op de ruimtelijke-fysieke taken, dan op de sociaal-maatschappelijke taken. Op ruimtelijk-fysiek terrein beschikt ze over sterke instrumenten en wordt haar 'strengere' visie op de ruimtelijke kwaliteiten herkend en daarmee ook de strenge rol als beschermheer van de natuurwaarden erkend. Op de sociaal-maatschappelijke opgaven zijn de provinciale rollen onduidelijker. De provincie beschikt hier over weinig echte sturingsmiddelen en doorzettingsmacht. Met name gemeenten ervaren dat de provincie medewerking van gemeenten lijkt te kopen met de inzet van financiële middelen.

Binnen de drie onderzochte kwaliteiten van de bestuurskracht (doeltreffend, doelmatig en democratisch handelen en legitimiteit), is op de laatste het meeste aan te merken. Het betreft dan vooral het aspect van verwerven van draagvlak. Vooral bij kleinere en middelgrote gemeenten is er veel weerstand en wrevel over de dominante aanwezigheid van de provincie op terreinen waar gemeenten bevoegdheden hebben.

In ruimtelijke projecten heeft men de neiging door te schieten naar bevoegdheden die der gemeente zijn. Het lijkt er nu soms op dat bestuurskracht wordt omgezet in koste wat het kost moeten scoren. Deze handelwijze miskent de rol van het middenbestuur.

De rol als van het middenbestuur als samenbindende factor in een regio wordt gemist. De Samenwerkingsagenda's hebben niet gewerkt zoals beoogd. Op het moment dat projecten worden geagendeerd die uiteindelijk niet tot uitvoering komen, leidt dat tot een verstoorde verhouding met gemeenten. De voorspelbaarheid van de provincie komt daarmee onder druk te staan.

De provincie doet het wel goed in haar relatie met de grote stad en de stadsregio. Hier heeft de provincie Utrecht als enige Randstadprovincie een bestuurovereenkomst gesloten. Deze werkwijze is enerzijds illustratief voor de relatie tussen provincies en stadsregio's in het algemeen, maar anderzijds heeft de provincie Utrecht hiermee gezorgd voor een meer werkbare coëxistentie. De visitatiecommissie vindt dit een voorbeeld van hoe het goed kan.

AANBEVELINGEN

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

Versterk de rol van middenbestuur naar kleinere en middelgrote gemeenten

De visitatiecommissie constateert dat het huidige college met de juiste intenties heeft geïnvesteerd in de samenwerking met gemeenten om daarmee draagvlak te creëren bij haar partners. In de uitwerking van met name de Samenwerkingsagenda's zijn de intenties niet waargemaakt. De relaties met de grotere stedelijke gemeenten (Utrecht, Amersfoort) zijn wel aanzienlijk aangehaald.

De aandacht voor de relaties met de grote steden lijkt ten koste te zijn gegaan van de relaties met de kleinere en middelgrote gemeenten. Kleinere gemeenten voelen dat hun belangen te weinig worden onderkend. De provincie zal in de toekomst meer aandacht moeten hebben voor deze gemeenten. De effectiviteit van haar handelen zal verder toenemen wanneer meer in gelijkwaardige coalities wordt samengewerkt in opgaven en projecten.

Laat geld niet de bestuurlijke verhoudingen domineren

De provinciale overtuiging om sterk te sturen in de uitvoering van ruimtelijk-fysieke opgaven, is mede gebaseerd op opvatting dat 'wie betaalt, bepaalt'. Dit motto 'wie betaalt, bepaalt' is binnen de visitatiegesprekken vaak gevallen, zowel bij bestuur als bij gemeenten en externe partners. Het handelen inzake de woningbouwopgave op de voormalige vliegbasis Soesterberg is daar het karakteriserende voorbeeld van.

Hoewel er tot op heden nog steeds voldoende draagvlak bestaat voor de (beleidsbepalende en uitvoerende) rol van de provincie, begint dit draagvlak langzaam maar weg te vloeien bij gemeenten. De provincie zal, nadat het bestuurlijk platform de kaders heeft geschapen, een stapje terug moeten doen en het ruimtelijk-fysiek beleid meer over moeten laten aan gemeenten daar waar hun bevoegdheden

reiken. De rol van middenbestuur vergt dat stapje terug. Nu lijkt het soms een 'wethoudersbestuur op provinciaal niveau'.

Ontwikkel een tactische middellange termijnagenda die partners bindt

De provincie Utrecht kent als bestuursorgaan een 'flets' karakter, doordat het geen duidelijk herkenbaar strategisch concept heeft voor de provincie als geheel. De 'Poort van de Randstad', met aan de ene kant de drukke Randstad en aan de andere kant de ontspannen stedelijkheid van het oosten van Nederland, heeft potentie. Deze visie wordt nog niet direct herkend bij gemeenten en externe partners. De provincie zal meer werk moeten maken van het communiceren hiervan.

In het verlengde hiervan is het ook zaak de sturing op integraliteit te verbeteren, met name in de ambtelijke organisatie. Dit komt het draagvlak voor provinciale doelen bij externen ten goede.

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 Utrecht.

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 belangenverstremgeling 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 bestuurskrachtmeting 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 bestuurskrachtmeting 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 bestuurskrachtmeting 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 bestuurskrachtmeting te selecteren is gebruik gemaakt van *reikwijdtecriteria*. De reikwijdtecriteria zijn

richtinggevend voor de opgaven of beleidsonderwerpen die in de bestuurskrachtmeting 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 op

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

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 bestuurskrachtmeting

Op basis van de factsheets per opgave is de feitelijke bestuurskrachtmeting zowel inhoudelijk als organisatorisch voorbereid en uitgevoerd. De bestuurskrachtmeting 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 Utrecht 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 Utrecht bestaat uit 13 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

Randstad-opgaven:

1. Programma Randstad Urgent
2. Strategische EU-Randstadagenda

Provinciespecifieke opgaven:

1. Hart van de Heuvelrug
2. Duurzaamheid
3. Sociale Agenda
4. Samenwerkingsagenda's.

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 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 bestuurskrachtmeting: 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 Hart voor de Heuvelrug.
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 het de Sociale Agenda.
4. Op voorspraak van Provinciale Staten is er in Utrecht een dertiende opgave toegevoegd: de Samenwerkingsagenda's.

4.3

TOTSTANDKOMING

Het voorstel van de visitatiecommissie voor het opgavenprofiel van de provincie Utrecht 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. De

visitatiecommissie heeft deze suggesties niet overgenomen. Provinciale Staten van Utrecht hebben op 21 september 2009 het opgavenprofiel vastgesteld. Op voorpraak van Provinciale Staten is er in Utrecht tevens een dertiende opgave toegevoegd: de Samenwerkingsagenda's.

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

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

- 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*.

Specifiek en meetbaar geformuleerde doelstellingen

Het eerste criterium betreft de vraag of er specifieke en meetbare doelstellingen zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. De visitatiecommissie constateert binnen de opgaven een sterk wisselend beeld. Op een aantal wettelijke taken, zoals vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving en de opgave EHS, slaagt de provincie erin specifieke en meetbare doelstellingen op te stellen. Veelal worden er hier kwantitatieve aantallen (percentages, hectares) of uiterlijke termijnen aan gekoppeld.

In andere gevallen, bijvoorbeeld de nWro en Hart van de Heuvelrug, zijn wel doelstellingen bepaald, maar zijn deze minder specifiek en meetbaar te noemen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om “een toereikende oriëntatie ten aanzien van de benodigde

juridische instrumenten” (nWro) of “de ruimtelijke kwaliteit in het gebied tussen Utrecht en Amersfoort verbeteren” (Hart van de Heuvelrug). Op het gebied van de Samenwerkingsagenda’s wordt geen specifieke inhoudelijke doelstelling gehanteerd.

Output

Het tweede criterium betreft de vraag of alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie Utrecht over het geheel gezien, goed in staat is haar geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten uit te voeren. De provincie houdt zich aan de gemaakte planningen.

Alleen in het kader van de EHS en (zij het in mindere mate) de jeugdzorg slaagt de provincie daar niet in. De provincie heeft grote moeite om in het kader van de EHS gronden te verwerven, doordat de gebiedscommissies waaraan deze verantwoordelijkheid is gedelegeerd, wisselend functioneren. Gedeputeerde Staten hebben zichzelf met deze commissies qua sturing op afstand gezet en afhankelijk gemaakt van het soms moeizame functioneren van deze gebiedscommissies. Wat betreft jeugdzorg heeft de provincie moeite om te schakelen van aanbod naar vraaggericht werken. In het kader van het programma ‘Utrechtse Jeugd Centraal’ heeft de provincie een achterstand opgelopen in de geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten voor onderwijs en kwaliteit/zorgvernieuwing en poogt het een versnelling in de geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten te bewerkstelligen.

Outcome

Het derde criterium gaat in op de vraag of het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie leidt tot het gewenste maatschappelijke effect. De visitatiecommissie constateert dat de provincie er bij de ruimtelijk-fysieke opgaven goed in slaagt de outcome te benoemen en te bereiken.

Bij de handavings- en beheertaken benoemt de provincie vooral activiteiten en procesdoelen, hetgeen iets anders is dan gewenste maatschappelijke effecten. Een positief voorbeeld op dit algemene beeld, vormt het financieel toezicht gemeenten. Door proactief in gesprek te gaan met de gemeenten en tussentijdse controles uit te voeren, zorgt de provincie ervoor dat gemeenten geen verzoek hoeven te doen voor een aanvullende financiële bijdrage. Ook anticipeert de provincie goed op de economische crisis, vanuit de gedachte dat gemeenten ondanks bezuinigingen goed in staat moeten zijn hun rol te blijven vervullen.

Als het gaat om de sociaal-maatschappelijke taken, slaagt de provincie er nog onvoldoende in de gewenste maatschappelijke effecten te benoemen. In een aantal opgaven kan de outcome niet worden bepaald, omdat hiervoor niet of onvoldoende gemonitord wordt. Een voorbeeld hiervan is de jeugdzorg, waar alleen op individuele activiteiten de voortgang wordt bewaakt. Op andere sociaal-maatschappelijke opgaven, stelt de visitatiecommissie vast dat de provincie haar maatschappelijke effecten met name in procesopgaven formuleert. De Samenwerkingsagenda’s zijn daar een voorbeeld van. Bij de Sociale Agenda zijn de effecten op een hoog abstractieniveau geformuleerd: “meer duurzame contacten tussen etnische bevolkingsgroepen tot stand brengen”. Hierbij gaat het om de uitvoering van een groot aantal projecten.

Doelbereik

Het vierde criterium gaat in op de vraag of het voorafgestelde doel of kwaliteitsniveau wordt behaald. Uiteraard hangt dit criterium nauw samen met de output, echter het feit dat alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten al dan niet worden behaald, zegt nog niets over het bereik van het oorspronkelijk doel.

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie Utrecht op de meerderheid van de opgaven haar doelen of kwaliteitsniveau behaalt. Goede voorbeelden zijn te vinden op de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, financieel toezicht gemeenten en het beheer en onderhoud van wegen. De provincie verleent haar vergunningen tijdig en controleert bedrijven adequaat. De provincie is in staat de wegen te onderhouden aan de hand van een hogere CROW-normen (kwaliteitsnorm) dan landelijk vastgesteld. Ook in het kader van de KRW, Hart van de Heuvelrug en duurzaamheid wordt het voorafgestelde doel behaald. Binnen de EHS en de Sociale Agenda wordt, zoals eerder gesteld, het doelbereik niet gehaald.

Oordeel doeltreffendheid

De visitatiecommissie is van oordeel dat de provincie haar doelen op een aantal terreinen meer specifiek en meer meetbaar kan formuleren. De provincie Utrecht is over het geheel gezien, goed in staat haar geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten uit te voeren. De provincie houdt zich veelal aan de gemaakte plannings. Wat betreft het bereiken van maatschappelijk effect neemt de visitatiecommissie een wisselend beeld waar. De visitatiecommissie constateert dat de provincie er bij de ruimtelijk-fysieke opgaven goed in slaagt de outcome te benoemen en te bereiken, echter als het gaat om de sociaal-maatschappelijke taken, slaagt de provincie er nog onvoldoende in. In een aantal opgaven kan de outcome niet worden bepaald, omdat hiervoor niet of onvoldoende gemonitord wordt. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie Utrecht op de meerderheid van de opgaven haar doelen of kwaliteitsniveau behaalt. Alleen binnen de EHS en de Sociale Agenda wordt het doelbereik niet gehaald.

5.2.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria, die de bouwstenen vormen voor de vraag of de provincie doeltreffend is, komen in deze paragraaf aan de orde:

- 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

Het eerste criterium gaat in op de vraag of de doelstellingen tot stand zijn gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie. De visitatiecommissie constateert hierin een wisselend beeld. Op de opgaven waar de provincie in de uitvoering samenwerkt met partners, is er meestentijds ook gezamenlijk een visie geformuleerd. Zo zijn er in het kader van de jeugdzorg, Sociale Agenda, KRW en Hart van de Heuvelrug conferenties en werkbijeenkomsten georganiseerd.

Opvallend is dat een visievorming binnen de nWro en de Samenwerkingsagenda's is gemist, juist omdat dit opgaven betreffen waarop de provinciale relatie met de gemeenten groot is. Er bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop de projecten op de Samenwerkingsagenda's zijn beland. Ook is de uiteindelijke wijze waarop het Streekplan beleidsneutraal is omgezet, onvoldoende gedeeld met gemeenten. Het betreffen hier ambtelijke (nWro) of bestuurlijke (Samenwerkingsagenda's) voorstellen die overigens wel door zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten zijn geaccordeerd. In het kader van de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving en duurzaamheid bestaat er wel een interne visievorming, maar wordt deze visie niet gedeeld met externe partners.

Integraliteit

Het tweede criterium gaat in op de vraag of de doelstellingen afgestemd zijn op activiteiten en inspanningen van gemeenten en externe partners. De visitatiecommissie constateert dat de provincie hierin goed slaagt. Alleen in het kader van enkele wettelijke taken (vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, financieel toezicht) zijn de doelen niet afgestemd. Dit betreffen autonome opgaven waarbij de provincie een toezichhoudende rol kent. Voor deze opgaven is het wenselijk dat de provincie haar doelen solitair opstelt. Opvallend is dat externe partners aangeven dat de integraliteit binnen de provincie niet altijd geborgd is. Een voorbeeld hiervan is de samenhang van het beheer en onderhoud van wegen met natuur. Op veel thema's krijgt de aanleg van wegen voorrang op de natuur, terwijl daar meer wisselwerking tussen zou kunnen bestaan.

Consistentie

Het derde criterium gaat in op de vraag of er bij het vaststellen van het beleid een koppeling en/of relatie is gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie. De visitatiecommissie constateert dat de provincie hierin goed slaagt. Zo wordt bijvoorbeeld in het kader van de tweede Sociale Agenda een koppeling gelegd met de evaluatieresultaten van de eerste Sociale Agenda. In het kader van de jeugdzorg bouwt het provinciale beleidskader 2009-2012 voort op het vorige beleidskader en in het programma "Utrechtse Jeugd Centraal" is een duidelijke koppeling gelegd met het eerdere stimuleringsprogramma "Samenhang op Scherp".

In twee opgaven (Randstad Urgent, Samenwerkingsagenda's) is geen koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. Dit betreffen echter nieuwe programma's waardoor een koppeling niet mogelijk is.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt er goed in om maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. De provincie heeft bijvoorbeeld in het kader van de Sociale Agenda en duurzaamheid ingezet op een Versnellingsagenda. De economische crisis maakt dat de provincie snel haar accenten verlegt. Zo wordt er bijvoorbeeld in het kader van de Sociale Agenda sterker ingezet op het behoud van leerlingen op scholen en wordt er meer budget gereserveerd voor duurzaamheid (energie). Deze slagvaardigheid wordt door externe partners herkend. In het kader van Hart van de Heuvelrug zijn de aankoop van de vliegbasis Soesterberg en het landgoed De Paltz voorbeelden waarin de provincie haar slagvaardigheid toont.

Belangenbehartiging

Het vijfde criterium gaat in op de vraag of er door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie sturing en controle plaatsvindt op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de doelstellingen. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie haar sturing en controle op andere beleidsagenda's sterk georganiseerd heeft. Provinciale Staten trachten meestal in het kader van werkbezoeken en contacten met fracties haar sturing en controle uit te oefenen, bijvoorbeeld in het kader van Hart van de Heuvelrug. Gedeputeerde Staten grijpen bestuurlijke bijeenkomsten en bilaterale gesprekken met wethouders en andere bestuurders aan om sturing te geven aan andere overheden. Een voorbeeld hiervan is de lobby richting de Europese Unie om Utrecht te ontwikkelen tot Europees kenniscluster (KIC) op het gebied van klimaat en innovatie. In het kader van de EHS (gebiedscommissies) en de Samenwerkingsagenda's vindt nog onvoldoende sturing en controle plaats. In het eerste geval heeft de provincie juist haar eigen sturingsverantwoordelijkheid op afstand gezet naar de gebiedscommissies. In het tweede geval wordt enkel een ambtelijke lijst opgesteld met de stand van zaken van projecten, maar zijn Gedeputeerde Staten minimaal betrokken bij de uitvoering van de projecten. Gedeputeerde Staten geven aan dat veel projecten inmiddels in de 'lijn' zijn gebracht, doch voor veel gemeenten is dat onduidelijk.

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

Het criterium proportionaliteit gaat in op de vraag of het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) in balans is met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen. De visitatiecommissie stelt vast dat dit per opgave sterk verschilt. De meest negatieve uitschieters betreffen de EHS, de jeugdzorg en de Samenwerkingsagenda's. Zo is het totaal van inspanningen in het kader van de EHS niet in balans met de te verwachten maatschappelijke effecten. Hoewel de provincie vele instrumenten inzet om de noodzakelijke gronden te verwerven, blijken deze instrumenten onvoldoende effectief. De provincie stuurt onvoldoende zelf op het doel. In het kader van de jeugdzorg is er sprake van een overschrijding van het budget en hebben Provinciale Staten meerdere malen moeten besluiten om extra geld ter beschikking te stellen in verband met de wachtlijstproblematiek en knelpunten bij Bureau Jeugdzorg (BJZ) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). De Samenwerkingsagenda's kent als programma geen budget, naast de budgetten voor de projecten die al in een eerder stadium beschikbaar waren gesteld. De provincie publiceert twee keer per jaar een voortgangsrapportage, maar daarmee wordt de samenwerking tussen de provincie en de gemeenten niet automatisch verbeterd.

Adequate organisatie

Het criterium adequate organisatie gaat in op de vraag of de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd, is toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie op belangrijke opgaven vooral intern onvoldoende adequaat is georganiseerd. De integraliteit van beleid wordt gemist. Externe partners geven aan geconfronteerd te worden met verschillende, tegengestelde opvattingen van betrokken provinciale afdelingen. Zo is in het kader van de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving nog onvoldoende samenwerking tot stand gebracht tussen de twee verschillende afdelingen. De verbinding tussen de programmabegroting en het uitvoeringsprogramma voor handhaven kan beter worden bewerkstelligd en de aantallen controles kunnen nog een stuk concreter worden gemaakt. In het kader van het beheer en onderhoud wegen vindt het doorvertalen van kleine aanpassingen in de infrastructuur in voorzieningen tussen de afdeling mobiliteit en afdeling wegen niet altijd consequent plaats. In het kader van de KRW, maar ook de EU-Randstadagenda heeft de provincie veel moeite moeten doen om de medewerkers uit de verschillende afdelingen bij deze opgaven te betrekken.

De provincie zet daar tegenover dat voor gemeenten een afzonderlijk aanspreekpunt is georganiseerd om 'de stroperigheid' die in de provinciale organisatie wordt ervaren, te melden (de zogenoemde 'accounthouder gemeenten').

In algemene zin valt op dat het directieteam veel bevoegdheden heeft doorgemandateerd naar de 21 afdelingshoofden. Het directieteam stuurt feitelijk niet op de inhoudelijke integraliteit van dossiers en binnen de afdelingen gebeurt dat eveneens onvoldoende. Externe partners geven aan dat de mate van gezamenlijk optrekken van afdelingen, afhankelijk is van personen. Gevolg is dat externe partners en gemeenten regelmatig ervaren dat goedkeuring van de ene afdeling van de provincie wordt tegengewerkt door een andere afdeling van de provincie. De afdelingen in de organisatie gaan daarmee nog redelijk geïsoleerd te werk, wat als gevolg heeft dat de ambtelijke organisatie soms tegengestelde belangen of verschillende boodschappen ventileert. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de KRW (ambtelijke inspraak op het Waterplan, terwijl het document bestuurlijk al was geaccordeerd), maar ook als het gaat om de relaties tussen RO, water, groen en bouwen.

In Utrecht worden de directeuren en de afdelingshoofden tezamen geschaard onder de directie. Dat betekent dat afdelingshoofden ook directeuren kunnen vervangen. Externe partners geven aan dat dit soms tot niet adequate vertegenwoordigingen leidt in overleggen met de Haagse departementen.

Oordeel doelmatigheid

De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat de provincie Utrecht binnen de opgaven wisselend doelmatig werkt. Het totaal van inspanningen in het kader van de EHS en de Samenwerkingsagenda's is nog onvoldoende in balans met de te verwachten maatschappelijke effecten. In het kader van de nWro en de KRW zijn de processen efficiënt verlopen. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie op belangrijke opgaven intern onvoldoende adequaat is georganiseerd. Dit betreft met name de integraliteit van beleid die wordt gemist, alsmede dat in het naar buiten treden van de provincie soms verschillende en tegengestelde opvattingen uit betrokken provinciale afdelingen worden gecommuniceerd.

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?
- 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*.

Uitvoerbaarheid

Het criterium van de uitvoerbaarheid gaat in op de vraag of er vooraf een uitvoeringsstrategie is bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie en of de opgaven conform de vastgestelde strategie wordt gerealiseerd. De visitatiecommissie constateert dat de provincie in bijna alle gevallen vooraf een uitvoeringsstrategie bepaalt en de provincie conform deze strategie werkt. In het kader van de nWro en de KRW zijn de processen erg efficiënt verlopen, zeker gezien de tijdsdruk die op beide opgaven werd uitgeoefend. De producten zijn conform de planning opgeleverd en de voortgang van de realisatie is bewaakt door zeer strak te sturen op de planning.

Organisatorische samenwerking

Het criterium van de organisatorische samenwerking gaat in op de vraag of Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners en andere overheden zoeken om het behalen van de doelstellingen te beïnvloeden.

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie vooral op de sociaal-maatschappelijke opgaven goed haar partners weet te bereiken. Op de ruimtelijke dossiers (nWro, EHS en Hart van de Heuvelrug) wordt door externe partners aangegeven dat de provincie minder adequaat de samenwerking opzoekt. De provincie kent een ruim verantwoordelijkheidsgevoel voor ruimtelijke ontwikkeling en stelt scherpe grenzen aan de beleids- of bewegingsvrijheid van gemeenten. De provincie gaat echter in deze dossiers regelmatig een stap verder door zich te begeven in bevoegdheden van gemeenten en komt dan in aanvaring met de gemeenten. Bijvoorbeeld in de uitvoering van projecten in de Hart van de Heuvelrug. Gemeenten ervaren dit niet meer als samenwerken, maar als 'overnemen'. Gemeenten geven aan dat de provincie zich te sterk bezig houdt met de uitvoering.

In het kader van de Samenwerkingsagenda's wordt vanuit de externe partners ook meer van de provincie verwacht. Het instrument van de Samenwerkingsagenda's wordt door gemeenten gewaardeerd, maar niet op de manier waarop deze nu is georganiseerd. In feite is een projectenmachine opgezet, waarbij iedere gemeente eigen projecten kon aandragen. De in de ogen van de gemeenten vervolgens gedane beloftes van de provincie over de uitvoering daarvan, heeft de provincie niet kunnen waarmaken. Gedeputeerde Staten hebben aangegeven dat veel projecten inmiddels in de reguliere lijn zijn ondergebracht, omdat daar de realisatie beter kan worden

gewaarborgd. Voor zover gemeenten zich al hier van bewust zijn, vinden zij dat vanuit de startpositie van de Samenwerkingsagenda's een onduidelijke gang van zaken. Overigens staan de twee grote gemeenten binnen de provincie positiever in de organisatorische samenwerking met de provincie, dan de kleinere en middelgrote gemeenten.

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*.

De visitatiecommissie constateert dat de provincie haar besluitvorming in zijn algemeenheid transparant en adequaat heeft georganiseerd. In de meeste gevallen wordt de planning- en controlcyclus doorlopen en wordt er consequent en adequaat verantwoording over de voortgang afgelegd. Op drie opgaven constateert de visitatiecommissie onvoldoende transparante besluitvorming, namelijk de KRW, Randstad Urgent en de Samenwerkingsagenda's. De visitatiecommissie constateert voorts geen aanwijzingen die duiden op een gebrek aan integriteit. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden verder veelal via de provinciale website en nieuwsbrieven op de hoogte gehouden over de voortgang op dossiers.

Oordeel democratisch functioneren

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie haar besluitvorming transparant en adequaat heeft georganiseerd, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaats vinden. De provincie is een voldoende betrouwbare partner en probeert belangenverstrengeling te vermijden: externe partners geven aan dat de provincie inzake ruimtelijke ontwikkeling voet bij stuk houdt en op een strenge, maar strikte manier handelt.

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 belangenverstremming vermeden?

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

Besluitvorming

De visitatiecommissie constateert dat de provincie haar besluitvorming in zijn algemeenheid transparant en adequaat heeft georganiseerd. Op drie opgaven constateert de visitatiecommissie onvoldoende transparante besluitvorming. Zo was er in het kader van het vaststellen van de plannen van de KRW (december 2009) geen mogelijkheid om ingrijpende inhoudelijke aanpassingen te doen, omdat de plannen dan niet konden worden vastgesteld voor het eind van het jaar. De wijze waarop projecten zijn opgevoerd in Randstad Urgent en de Samenwerkingsagenda's is niet transparant. In het kader van de Samenwerkingsagenda's bestaat er bij zowel het ambtelijk apparaat, Provinciale Staten als gemeenten onduidelijkheid hoe de projecten op de Samenwerkingsagenda's zijn gekomen. Het toetsingscriterium (het gaat om bovenlokale activiteiten met een meerwaarde van/voor de provincie) is aangevuld met het criterium of het binnen een reeds vastgesteld kader past.

Integriteit

Wat betreft de integriteit (betrouwbaarheid en belangenverstremming) zijn geen aanwijzingen die duiden op een gebrek aan integriteit. Externe partners geven aan dat de provincie inzake ruimtelijke ontwikkeling voet bij stuk houdt en op een strenge, maar strikte manier handelt.

Verantwoording

Bij het criterium verantwoording gaat het om de vraag of de provincie gedurende de realisatie van haar opgaven tussentijds regelmatig verantwoording aflegt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In de meeste gevallen wordt de planning- en controlcyclus doorlopen en wordt er consequent en adequaat verantwoording over de voortgang afgelegd. Provinciale Staten worden op het dossier van Randstad Urgent sporadisch betrokken en zijn van mening dat zij gebrekkig van informatie worden voorzien over het programma. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden verder veelal via de provinciale website en nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van de voortgang op dossiers.

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 weet over het algemeen voldoende draagvlak te creëren voor de realisatie van de opgaven. Goede voorbeelden zijn te vinden in het beheer en onderhoud van wegen, financieel toezicht en de jeugdzorg. In het laatste geval wordt door externe partners herkend dat de provincie (Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en ambtelijke organisatie) gezamenlijk met haar partners probeert een betere jeugdzorg te bewerkstelligen.

Onvoldoende draagvlak bestaat er bij de externe partners voor de keuze om het Streekplan beleidsneutraal (nWro) om te zetten. Ook voor de Samenwerkingsagenda's wordt onvoldoende draagvlak waargenomen. Externe partners geven aan dat de provincie haar beloftes niet heeft waar kunnen maken en dat dit een 'valse start' betrof van het college. Voor de realisatie van de EHS wordt draagvlak gecreëerd door te werken met gebiedscommissies. Het verwerven van draagvlak gaat hier echter ten koste van de doelrealisatie.

Oordeel democratische legitimiteit

Wat betreft het criterium democratische legitimiteit neemt de commissie een wisselend beeld waar. Binnen de sociale opgaven (jeugdzorg, Sociale Agenda) is de provincie goed in staat maatschappelijke coalities aan te gaan. Maar bij bijvoorbeeld de opgave nWro en de Samenwerkingsagenda's weet de provincie onvoldoende draagvlak te creëren. De weerstanden van gemeenten tegen de handelwijze van de provincie bij de beleidsneutrale omzetting van het Streekplan zijn groot en de Samenwerkingsagenda's werken niet zoals beoogd. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie heeft geïnvesteerd in de relatie met de grote steden. Bij kleinere en middelgrote gemeenten is er echter weerstand en wrevel over de dominante aanwezigheid van de provincie op terreinen waar gemeenten bevoegdheden hebben. Dat ervaart de visitatiecommissie vooral in de realisatie van een aantal grote ruimtelijke projecten: de kleinere en middelgrote gemeenten voelen zich 'overvleugeld' door een dominante provincie die zich in hun ogen bezighoudt met bevoegdheden die tot de gemeenten behoren.

5.5.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria zijn:

- Draagvlak creëren: Zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie in staat om 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?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Draagvlak creëren

Het eerste criterium gaat in op de vraag of Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie in staat zijn om maatschappelijke coalities aan te gaan. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie er in slaagt maatschappelijke coalities aan te gaan en draagvlak te creëren voor de opgaven. De provincie is hier bij de grotere gemeenten beter in staat dan bij de kleinere en middelgrote gemeenten. In het kader van de EHS wordt draagvlak gecreëerd door te werken met gebiedscommissies, wat overigens ten koste gaat van de sturing op de doelen. Voor andere opgaven geldt dat de provincie proactief met de ‘doelgroep’ de wensen en eisen van de provincie doorneemt, waardoor wederzijdse verwachtingen bekend zijn. Zo wordt wat betreft de vergunningverlening voorafgaand in overleg getreden met bedrijven. De provincie is er in geslaagd de jeugdzorg buiten de politiek te plaatsen: Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de ambtelijke organisatie proberen samen met het veld te komen tot een verbetering van de jeugdzorg. De provincie staat open voor discussie. De grote steden wensen echter ten aanzien van de jeugdzorg wel een slagvaardiger optreden van de provincie en meer eigen ruimte als dat nodig is.

Op twee opgaven is het draagvlak minimaal. In het kader van de nWro geven ruimtelijk-fysieke partners aan dat er een kans is gemist. Gemeenten zijn van mening dat de provincie teveel vast houdt aan haar eigen Streekplan en zij het provinciaal belang te groot heeft gemaakt. Ook ten aanzien van de Samenwerkingsagenda's zijn er beloftes die de provincie heeft gedaan, niet waargemaakt. Hoewel gemeenten de idee van een Samenwerkingsagenda waarderen, zijn zij ontevreden over de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan de Samenwerkingsagenda's.

Actieve consultatie

Het tweede criterium gaat in op de vraag of Gedeputeerde Staten inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen actief hebben geconsulteerd en of de consultatie is meegewogen in de afweging ten aanzien van het vaststellen van de doelstellingen.

De visitatiecommissie neemt goede en minder goede voorbeelden waar. Zo zijn de plannen voor de EHS en Hart van de Heuvelrug vastgesteld via workshops, inspraak en informatieavonden. Het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU) voor het beheer en onderhoud wegen is ook via bewonersavonden ter inspraak neergelegd. Soortgelijke initiatieven worden gevonden binnen de KRW, jeugdzorg en Sociale Agenda.

In een enkele opgave is actieve consultatie gemist. In het kader van de nWro heeft de provincie haar eigen koers gevaren en heeft zij niet stil gestaan bij de wensen en eisen van gemeenten. In dat geval was het Streekplan naar alle waarschijnlijkheid niet beleidsneutraal omgezet.

Kenbaarheid

Het derde criterium gaat in op de vraag of voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar wordt gemaakt welke doelen de provincie met de opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie duidelijk kenbaar maakt welke doelen de provincie met de opgaven nastreeft. De provinciale website is voor de meeste opgaven de primaire bron waar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties informatie vandaan kunnen halen. Voor Hart van de Heuvelrug is een uitgebreid communicatieplan opgesteld. Informatie over Hart van de Heuvelrug wordt naast website en nieuwsbrieven, gegeven via een informatiecentrum, bouwboarden en rondleidingen. Alleen in het geval van Randstad Urgent wordt het publiek niet actief geïnformeerd.

5.6

CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is de doeltreffendheid, doelmatigheid, het democratisch functioneren en de democratische legitimiteit ten aanzien van de dertien opgaven beschreven.

Doeltreffendheid

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie Utrecht vooral op de ruimtelijk-fysieke opgaven doeltreffend werkt. Zij slaagt er goed in de door haar geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten uit te voeren en haar doelbereik te bewerkstelligen. De EHS vormt hierin de enige uitzondering. De doeltreffendheid op deze opgave schiet tot op heden duidelijk te kort.

De visitatiecommissie heeft bij deze doeltreffendheid het voorgaande wel een kanttekening. Vooral bij de kleinere en middelgrote gemeenten, komt de provincie dicht op het 'erf' van de gemeenten. De slagvaardigheid wordt in sommige projecten wel erg ver doorgetrokken, zodanig dat gemeenten het soms als ongewenste 'overvleugeling' ervaren. Daarnaast stuurt de provincie in enkele dossiers via 'gouden koorden': wie betaalt, bepaalt. In beide gevallen vindt de visitatiecommissie dat een disbalans qua inzet van positie en specifieke instrumenten om provinciale doelen te bereiken.

Kritischer is de visitatiecommissie over de doeltreffendheid van de provincie bij de sociaal-maatschappelijke opgaven als de jeugdzorg, de Sociale Agenda en de Samenwerkingsagenda's. Het doelbereik is niet altijd in maatschappelijke termen ingevuld, of het gaat om procesdoelen of om doelen op een hoog abstractieniveau.

Doelmatigheid

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie haar doelmatigheid kan verbeteren. Het totaal aan inspanningen is niet altijd in balans met het te verwachten maatschappelijk effect (proportionaliteit). Dit is het geval bij de EHS, de jeugdzorg en de Samenwerkingsagenda's. Belangrijkste punt van verbetering betreft echter een betere sturing van de top op de integraliteit van beleid en uitvoering. De 21 afdelingen lijken nu vooral te sturen op hun sectorbelang, waardoor externe partners en gemeenten tegengestelde opvattingen ervaren in hun contacten met de provincie.

Democratisch functioneren

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie Utrecht voldoende democratisch functioneert: de besluitvorming is in zijn algemeenheid transparant en adequaat. De planning- en controlcyclus wordt doorlopen en er wordt consequent en adequaat verantwoording over de voortgang afgelegd. De visitatiecommissie concludeert dat de provincie een betrouwbare partner is, die inzake de ruimtelijke ontwikkeling voet bij stuk houdt. Het informeert burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties voldoende over de voortgang van dossiers via de provinciale website en nieuwsbrieven.

Democratische legitimiteit

Als het gaat om het criterium 'democratische legitimiteit', neemt de visitatiecommissie een wisselend beeld waar. De provincie maakt in zijn algemeenheid veel werk van actieve consultatie. Binnen de sociale opgaven (jeugdzorg, Sociale Agenda) is de provincie goed in staat maatschappelijke coalities aan te gaan. Maar bij bijvoorbeeld de opgave nWro en de Samenwerkingsagenda's, weet de provincie onvoldoende draagvlak te creëren. De weerstanden van gemeenten tegen de handelwijze van de provincie bij de beleidsneutrale omzetting van het Streekplan en de selectie van projecten voor de Samenwerkingsagenda's zijn opmerkelijk groot. De provincie heeft veel geïnvesteerd in de relatie met de grote steden en de stadsgewesten. De contacten zijn goed te noemen. Met de kleinere en middelgrote gemeenten ervaart de commissie een slechtere relatie. Dat ervaart de visitatiecommissie vooral in de realisatie van een aantal grote ruimtelijke projecten: de gemeenten voelen zich 'overvleugeld' door een dominante provincie die zich in hun ogen bezighoudt met bevoegdheden die tot de gemeenten behoren. De provincie verweert zich soms, onterecht naar oordeel van de visitatiecommissie, met het motto 'wie betaalt, bepaalt'. De rol van een middenbestuur kan nooit zodanig zijn dat deze 'bepaalt' uitsluitend omdat zij 'betaalt'. Juist overtuigingskracht en samenbindend vermogen zou het middenbestuur moeten kenmerken.

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

De visitatiecommissie heeft de volgende zeven wettelijke opgaven geselecteerd:

- nWro
- EHS
- Vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving
- Beheer en onderhoud wegen
- KRW
- Jeugdzorg
- Financieel toezicht.

Hierna wordt ingegaan op de doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit op deze zeven wettelijke opgaven.

6.1.1 Doeltreffendheid

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie Utrecht haar wettelijke taken in grote mate effectief weet op te pakken. Het doelbereik binnen de nWro, vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, het beheer en onderhoud wegen, KRW en financieel toezicht wordt gehaald.

Twee wettelijke taken vallen in negatieve zin op: de EHS en (hoewel in mindere mate) de jeugdzorg. De provincie blijft achter op het verwerven van de gronden voor de EHS. Daardoor worden de doelen voor de inrichting en het beheer van de hectares natuur ook niet gehaald.

De provincie heeft sinds twee jaar weer meer regie op de jeugdzorg. Er bestaat een gezamenlijke visie en partners herkennen een saamhorig gevoel. In de uitvoeringspraktijk komt de provincie echter nog veel problematiek tegen, zoals vraag in plaats van aanbodgericht werken en de intersectorale samenwerking. Ook geven de grote gemeenten aan dat in voorkomende (acute) gevallen, slagvaardiger optreden soms gewenst is van de provincie. Dat knelt soms te meer omdat deze gemeenten geen eigen ruimte hebben om snel te kunnen opereren.

De provincie weet consistent te werken binnen de wettelijke opgaven. Binnen alle wettelijke opgaven wordt bij het vaststellen van het beleid een koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid. De visitatiecommissie waardeert ook de

integraliteit positief, al zijn er twee opgaven (vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, financieel toezicht) waarbij aan integraliteit kan worden gewonnen. De provincie heeft moeite om de outcome (maatschappelijke effecten) binnen de wettelijke taken te bewerkstelligen. In sommige gevallen kan de outcome niet worden vastgesteld (beheer en onderhoud wegen, nWro) of wordt de outcome (nog) niet gehaald (EHS, jeugdzorg).

6.1.2 Doelmatigheid

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie haar wettelijke taken efficiënter kan inrichten. In het kader van de nWro en het financieel toezicht is de organisatie adequaat ingericht. De vooraf opgestelde uitvoeringsstrategie strookt met de praktijk en de planning is gehaald.

Op de andere opgaven is de provincie nog onvoldoende in staat haar organisatie adequaat in te richten. In het kader van de EHS heeft de provincie onvoldoende zicht op de actuele grondsituatie. Gebiedscommissies boeken wisselende resultaten en de provincie staat te ver van de gebiedscommissies af. Probleem is dat in de gebiedscommissies draagvlakverwerving voorop staat, wat ten koste gaat van slagvaardigheid in besluitvorming.

De provincie is in het kader van het beheer en onderhoud van wegen een personeelsplan aan het opstellen, omdat medewerkers met een hogere schaal werkzaamheden doen voor een lagere schaal. Dit duidt op een ondoelmatige personele inzet. Daarnaast wordt voor kleine aanpassingen bij de aanleg van wegen geen budget gereserveerd. Wanneer de wegen van de afdeling Beleid naar de afdeling Beheer en Onderhoud worden overgedragen, leidt het grote aantal kleine aanpassingen op het einde van het jaar tot een behoorlijke overschrijving van het budget van Beheer en Onderhoud. Ten slotte is er in het kader van de jeugdzorg een vertrek aan deskundige ambtenaren waar te nemen.

6.1.3 Democratisch functioneren

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie haar eigen besluitvorming binnen de wettelijke taken goed heeft georganiseerd. Opvallend is dat de provincie voor zowel de nWro als de jeugdzorg een speciale Statencommissie heeft ingericht. In het kader van de nWro heeft de provincie gezamenlijk het provinciaal belang benoemd. Het provinciale beleidskader jeugdzorg, maar ook het programma van de Utrechtse Jeugd Centraal (UJC) is in samenwerking met partners opgesteld en verder uitgewerkt. Partners nemen deel aan de stuurgroep UJC en zijn trekkers van de diverse programmalijnen. Met betrekking tot de EHS zijn de beheerders en partners samengevoegd in een gebiedscommissie. De verantwoordelijkheid voor beslissingen over gronden wordt binnen de gebiedscommissie neergelegd. Verder wordt de gebruikelijke planning- en controlcyclus gehanteerd.

6.1.4 Democratische legitimiteit

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie voldoende draagvlak weet te creëren voor de wettelijke opgaven. Zij weet maatschappelijke coalities aan te gaan. Voorbeelden hiervan zijn de EHS (door te werken met gebiedscommissies), het verkeer

en onderhoud van de wegen (waar het ‘Wegbeheer beter in beeld’ een grote rol speelt) en het proactief in contact treden met gemeenten (financieel toezicht) en bedrijven (vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving). Ook in het kader van meer ‘procesmatige’ wettelijke opgaven (KRW, jeugdzorg) weet de provincies haar partners aan zich te binden.

Negatieve uitzondering is de nWro. Gemeenten zijn van mening dat de provincie teveel vast houdt aan haar eigen provinciaal belang en gemeenten geen onderhandelingspositie gunt. De grotere gemeenten zijn kritischer over de uitvoering van de jeugdzorg.

In het kader van de wettelijke taken worden inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen van de opgave niet altijd actief geconsulteerd. Bij de wettelijke taken nWro, vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving en het financieel toezicht vindt geen actieve consultatie plaats. Dit betreffen dan ook traditionele uitvoeringstaken, waarbij een actieve consultatie minder voor de hand ligt. De provincie maakt aan burgers en bedrijven duidelijk wat de doelstellingen en welke regelingen van toepassing zijn. Meestentijds worden hiervoor de provinciale website of nieuwsbrieven gebruikt.

6.2 RANDSTADOPGAVEN

De visitatiecommissie heeft de twee Randstadopgaven geselecteerd:

- Randstad Urgent
- Strategische EU-Randstadagenda

Hierna wordt ingegaan op de doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit op deze twee Randstadopgaven.

6.2.1 Doeltreffendheid

De visitatiecommissie constateert dat de provincie Utrecht wisselend effectief is op de Randstadopgaven. Op de opgave Randstad Urgent is de provincie doeltreffend. De provincie bereikt met Randstad Urgent voor de Utrechtse projecten snellere besluitvorming. De projecten die vallen onder Randstad Urgent worden door zowel het Rijk als de regio erkend en van belang gevonden. Als gevolg daarvan raken projecten in een stroomversnelling. De projecten duurzaam bouwen in de Utrechtse regio, de Groene Ruggengraat en Groot Mijdrecht Noord liggen op schema. Het project Draaischijf Nederland voldoet als project wel aan haar mijlpalen, echter één van de onderdelen (de pakketstudies ring Utrecht) loopt achter op schema.

De doeltreffendheid op de Strategische EU-Randstadagenda is minder goed. Door de manier van werken (lobby, belangenbehartiging) binnen de EU-Randstadagenda kunnen concrete resultaten niet zonder meer eenvoudig benoemd worden. Samenwerking met de G4 in Brussel is niet aan de orde. Daarnaast ligt er voor het landbouwdossier een gemeenschappelijk standpunt. Externe partners merken nog te weinig van de lobby richting de Europese Unie. Provinciale Staten en Gedeputeerde

Staten herkennen dit beeld en zijn van mening dat de provincie hierop effectiever kan opereren, zeker in vergelijking met andere provincies.

6.2.2 Doelmatigheid

De visitatiecommissie constateert een wisselend beeld ten aanzien van de efficiëntie van de Randstadopgaven. De instrumenten voor Randstad Urgent (bestuurlijke duo's, ambassadeurs, gele en rode kaarten) voldoen goed om versnelling in de besluitvorming te bewerkstelligen. Als uiterste middel kunnen projecten uit Randstad Urgent worden gehaald. Intern heeft de regio haar organisatie goed toegerust. De Utrechtse regio werkt met het UVVB en NV Utrecht als voorportaal voor het bestuurlijke duo. Standpunten worden alvorens in beide gremia regionaal afgekaart. Hierdoor is de regionale bestuurder gedekt en kan het bestuurlijke duo goed worden neergezet. De positie van Randstad Urgent zou sterker worden als het over eigen middelen beschikt.

Ook binnen de EU-Randstadagenda worden wisselende bevindingen ten aanzien van de efficiëntie geconstateerd. De informatiestroom is met de komst van een secretaris verbeterd. De organisatie van de EU-Randstadagenda is redelijk slank vormgegeven, waardoor taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd. Binnen de provinciale organisatie is de aandacht van de vakexperts uit de provincie bij de Europese ontwikkelingen matig. Het bij elkaar zetten van de vier vakexperts uit de verschillende provincies vindt veelal ad hoc en incidenteel plaats.

6.2.3 Democratisch functioneren

De visitatiecommissie stelt een wisselend democratisch functioneren vast van de provincie op de Randstadopgaven. De wijze waarop projecten binnen Randstad Urgent worden opgenomen is ondoorzichtig. Het overgrote deel van de projecten betreffen bestaande projecten, die door middel van lobby zijn ingebracht. Daarmee is de besluitvorming over projecten niet transparant. Ook tijdens de uitvoering van projecten is de besluitvorming minder adequaat. Provinciale Staten voelen zich gebrekkig geïnformeerd over de voortgang van Randstad Urgent en wordt alleen op de hoogte gebracht over de Utrechtse projecten. Provinciale Staten proberen meer grip te krijgen op het dossier door ook voorstellen te doen van projecten die in Randstad Urgent moeten worden opgenomen. De ambtelijke organisatie is van mening dat zij daar geen bevoegdheden voor heeft.

De Strategische EU-Randstadagenda en het werkprogramma zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen de vertegenwoordigers van de provincies in Brussel, de Europa-coördinatoren van de vier provincies, de afdelingshoofden EU, inhoudelijke deskundigen, de gedeputeerden en de Randstadcoördinator. Daarnaast is met externe partijen gesproken om het programma nader af te stemmen. De agenda is ter informatie in Provinciale Staten geweest en vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Het werkprogramma en de voortgangsrapportages worden ter informatie aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gestuurd. De Randstadcoördinator bewaakt de verdere voortgang en bespreekt deze met de afdelingshoofden en de bestuurders. Daarmee is de besluitvorming over de Strategische EU-Randstadagenda transparant en adequaat.

6.2.4 Democratische legitimiteit

De visitatiecommissie constateert dat de democratische legitimiteit op de Randstadopgaven wisselend is. Enerzijds heeft de provincie voldoende draagvlak weten te creëren voor Randstad Urgent. Externe partners geven aan dat de provincie positief functioneert op het dossier. De provincie maakt duidelijke keuzes en ziet dat er wat moet gebeuren. De invulling van het voorzitterschap bij het project van de ring Utrecht wordt gewaardeerd. Er is sprake van provinciale regie en het bestuurlijke duo functioneert naar behoren.

Anderzijds wordt er in het kader van Strategische EU-Randstadagenda minder draagvlak gecreëerd. Doelen worden globaal gesteld, omdat het lastig is overeenstemming te bereiken als concrete resultaten worden benoemd. Provinciale Staten vragen meer focus aan te brengen, wil meer zicht op dossiers en wil actiever betrokken worden. De interesse voor de Europese ontwikkelingen door ambtenaren is binnen het provinciehuis nog onvoldoende van de grond gekomen, waardoor zij nauwelijks betrokken zijn. Gemeenten merken nog te weinig van de provincie op het gebied van lobby richting de Europese Unie.

In beide opgaven worden weinig maatschappelijke coalities aangegaan, behoudens de samenwerking tussen de provincies zelf. Ook zijn inwoners, bedrijven en organisaties niet actief geconsulteerd voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen. Ten slotte wordt er over Randstad Urgent en de EU-Randstadagenda te weinig gecommuniceerd richting de externe partners van de provincie.

6.3 PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN

De visitatiecommissie heeft vier provinciespecifieke opgaven geselecteerd:

- Hart van de Heuvelrug
- Duurzaamheid
- Sociale Agenda
- Samenwerkingsagenda's

Hierna wordt ingegaan op de doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch functioneren en democratische legitimiteit op deze vier provincie specifieke opgaven.

6.3.1 Doeltreffendheid

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie op twee van de vier opgaven doeltreffend te werk gaat.

Binnen Hart van de Heuvelrug worden concrete resultaten geboekt. Er zijn twee ecologische corridors aangelegd en in totaal zijn 26 ruimtelijke projecten in ontwikkeling. Zeven van deze projecten zijn uitgevoerd en afgerond. Er is 16 hectare aan extra groen gecreëerd. Externe partners geven aan tevreden te zijn over realisatie van doelen. Ook in het kader van duurzaamheid worden de doelen behaald. De provincie heeft diverse subsidieregelingen en fondsen opgezet. Er is een

zogenaamde duurzaamheidsladder (afwegingskader) opgesteld die binnen de provincie, maar ook andere gemeenten wordt toegepast.

Opmerkelijk is dat de provincie op projecten er negatief uit kan springen. Dat gaat bijvoorbeeld over de woningbouwopgave op de voormalige vliegbasis Soesterberg. De provincie laat hier weinig ruimte aan gemeenten om zelf een invulling te geven. Ongevraagd is door externe partners ook de herontwikkeling van het stationsgebied Driebergen-Zeist genoemd. Eenzelfde reden wordt hier benoemd. De doeltreffendheid van de provinciale inzet lijkt zich hier te laten overvleugelen door de drang naar slagvaardigheid.

De doeltreffendheid op de opgave Sociale Agenda en Samenwerkingsagenda's is minder sterk. In het kader van de Sociale Agenda is een aantal lijnen uitgezet, waarvan er drie achterblijven op doelrealisatie. Gedeputeerde Staten hebben recent vastgesteld een nadere focus aan te brengen om meer effectiviteit te bewerkstelligen en willen meer inzet op jongeren plegen.

De doelrealisatie van de Samenwerkingsagenda's kan niet worden vastgesteld, omdat de doelstelling in te algemene bewoordingen is vastgesteld. Uit een evaluatie blijkt dat het overgrote deel van de projecten binnen de Samenwerkingsagenda's wordt uitgevoerd, echter daarmee is nog niet een vernieuwde vorm van samenwerken bewerkstelligd door maatwerk per gemeente te leveren, de meerwaarde van de provincie te benutten en een nieuwe start in de relaties te markeren. Er was door de Samenwerkingsagenda's juist eerder sprake van een 'valse start' zo geven gemeenten aan. Een start die later door het college weer is rechtgetrokken. Tevens zijn diverse projecten weer in de 'lijn' getrokken door de provincie, wat niet altijd duidelijk is bij gemeenten of als onwenselijk wordt gezien vanuit de intenties van de Samenwerkingsagenda's.

De Samenwerkingsagenda's daargelaten, valt verder op dat de overige drie provinciespecifieke taken goed scoren op de criteria visievorming, integraliteit, consistentie, slagvaardigheid en belangenbehartiging. In het kader van de Utrechtse Versnellingsagenda wordt aan duurzaamheid en de Sociale Agenda (Wajong) een extra financiële stimulans gegeven. De provincie weet op deze twee opgaven goed om te gaan met maatschappelijke ontwikkelingen (klimaat, economische recessie) en deze om te zetten in concrete activiteiten.

6.3.2 Doelmatigheid

De visitatiecommissie merkt op dat de provincie de provinciespecifieke opgaven nog onvoldoende doelmatig weet te organiseren. Positieve uitzondering daarop is de Sociale Agenda waar de organisatie via handige instrumenten en proactief overleg met projectleiders in staat is meer dan 60 projecten op te zetten en daar het (financieel) overzicht van weet te bewaken.

In het kader van duurzaamheid gaat de provincie proactief in overleg. De manier waarop de provincie probeert bedrijven en organisaties aan te zetten tot meer duurzaamheid wordt gewaardeerd. De provincie heeft zichzelf een stimulerende rol naar de interne organisatie aangemeten en laat de uitvoering over aan andere partijen.

De provinciale organisatie slaagt er zelf nog onvoldoende in om efficiënt met duurzaamheid aan de slag te gaan. Provinciale Staten zijn bijvoorbeeld afwachtend ten aanzien van duurzaamheid. En niet alle gedeputeerden en afdelingshoofden zijn duurzaam 'minded', waardoor sommige provinciale projecten niet duurzaam worden ingestoken. Het budget van het interne duurzaamheidsfonds wordt nauwelijks besteed, terwijl van iedereen verwacht wordt duurzaam te handelen.

Ook op de Samenwerkingsagenda's is de provincie onvoldoende doelmatig. Het totaal van inspanningen is niet in balans met het te verwachten maatschappelijk effect. Om echt werk te maken van een samenwerking tussen provincie en gemeenten is het opstellen van een projectenboek en het bijhouden van de voortgang op projecten onvoldoende.

Hart van de Heuvelrug biedt wel een goed voorbeeld waarop de provincie haar middelen op een slimme manier inzet. Door te werken met een schaakbordmethodiek (de geïnvesteerde middelen voor groen worden weer terugverdiend met de ontwikkeling van rode locaties) is de provincie in staat om het gebied opnieuw te ontwikkelen. De provincie gebruikt het instrument van clustercontracten om de balans rood en groen te behouden. Het project kent een grote bestuurlijke prioriteit waardoor de programmaorganisatie goed en snel in staat is resultaten te boeken.

6.3.3 Democratisch functioneren

De visitatiecommissie constateert dat de provincie voldoende democratisch functioneert op de provinciespecifieke taken.

In het kader van de Sociale Agenda stellen Provinciale Staten de thema's, het budget en de subsidieregeling vast. Zij controleren via rapportages, de jaarrekening en de begroting. Gedeputeerde Staten stellen voor hoe de gelden worden verdeeld over de thema's. Zij controleren via rapportages en werkoverleggen. Voor duurzaamheid wordt eenzelfde stramien waar genomen. Met uitzondering van de uitvoeringsregels zijn alle stukken vastgesteld door Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden verder geïnformeerd via de gebruikelijke planning- en controlcyclus. Het besluitvormingsproces van de Hart van de Heuvelrug wordt geborgd door het bestuurlijk platform Hart van de Heuvelrug waarin 17 partijen deelnemen. Er is een raamovereenkomst getekend waarin is vastgelegd dat projecten de uitvoering ingaan na het vaststellen van een clustercontract. De clustercontracten worden ter goedkeuring voorgelegd aan Provinciale Staten en de raden van de gemeenten. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden geïnformeerd over de uitvoering via de reguliere begrotingscyclus.

Negatieve uitzondering op het democratisch functioneren vormt de opgave Samenwerkingsagenda's. Provinciale Staten hebben de financiële en beleidsmatige kaders van de Samenwerkingsagenda's vastgesteld, maar er bestaat bij Provinciale Staten, gemeenten en de ambtelijke organisatie onduidelijkheid hoe de projecten op de Samenwerkingsagenda's zijn gekomen. Toetsingscriteria zijn aangevuld, projecten zijn afgevoerd, weer opgevoerd, om vervolgens weer afgevoerd te worden. Daarmee is het

besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave onvoldoende transparant en te volgen voor derden.

6.3.4 Democratische legitimiteit

De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie nog onvoldoende democratische legitimiteit in haar handelen bewerkstelligd wat betreft de provinciespecifieke taken Hart van de Heuvelrug en de Samenwerkingsagenda's. In het kader van Hart van de Heuvelrug hebben externe partners moeite met de rol die de provincie speelt in een aantal specifieke projecten die gemeenten direct aangaan. Na het gezamenlijk vaststellen van het programma Hart van de Heuvelrug heeft de provincie de uitvoering sterk naar zichzelf toegetrokken. Gemeenten geven aan dat de provincie zich te sterk bezig houdt met de uitvoering en vragen zich af waar de 'bemoeienis' van de provincie ophoudt.

Ten aanzien van de uitvoering van de Samenwerkingsagenda's bestaat er onvoldoende draagvlak. Gemeenten hadden hiervan een andere verwachting. Sommige gemeenten vragen zich af of er wel een prioritering ten aanzien van de projecten is gemaakt.

Wat betreft de Sociale Agenda vragen gemeenten zich af of de provincie zich moet begeven op dit terrein, omdat het primair gemeentelijke problematiek betreft.

Gemeenten vinden het prettig dat de provincie stimuleert en geld beschikbaar heeft, maar ervaren het ook als een risico dat de provincie zich bezig houdt met vraagstukken waar ze verder vanaf staat.

Wat betreft duurzaamheid staan externe partners positiever tegenover de democratische legitimiteit van het provinciaal handelen. De gemeenten waarderen de diverse fondsen en financiële regelingen. Ook van de 'duurzaamheidsladder' wordt door gemeenten gebruik gemaakt.

6.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de doeltreffendheid, doelmatigheid, het democratisch functioneren en de democratische legitimiteit naar de type opgaven beschreven.

Op de *wettelijke* taken weet de provincie over het algemeen doeltreffend en doelmatig te werken. De provincie doet verder aan actieve consultatie. De EHS springt er als aanwijsbaar onvoldoende uit. De visitatiecommissie concludeert dat de provincie aan doelmatigheid kan winnen. Bijvoorbeeld bij de EHS is het kaartmateriaal niet up to date, waardoor onderhandelingen en gebiedsafbakeningen moeizaam gaan. Bij vergunningverlening kan een betere koppeling worden gesteld tussen de begroting en het uitvoeringsprogramma. Bij beheer en onderhoud en wegen kan de koppeling tussen nieuwe investeringen in kleine infrastructurele aanpassingen (rotondes, fietspaden) en voorzieningen in de begroting voor onderhoud beter, waardoor aan het eind van het jaar geen onverwachte tekorten ontstaan.

Op de *Randstadopgaven* is het beeld wisselender. De provincie bereikt in de Utrechtse projecten van Randstad Urgent haar doelen goed. Middelen worden goed ingezet en de samenwerking is eveneens goed. Dit in tegenstelling tot de Strategische EU-Randstadagenda, waar doelen onduidelijk zijn en derhalve ook de doeltreffendheid.

De effectiviteit op de *provinciespecifieke taken* is niet altijd gewaarborgd. Kritisch is de visitatiecommissie over de Sociale Agenda en de Samenwerkingsagenda's. Vooral procesdoelen en doelen op hoog abstractieniveau, bevorderen niet de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De doelen ten aanzien van Hart van de Heuvelrug worden gerealiseerd. Deze opgave springt er ten positieve uit, met als kanttekening de eerder gemaakte opmerkingen over de moeizame relatie met gemeenten door dominante opstelling van de provincie.

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 provincie Utrecht neemt een sterke beleidsbepalende rol aan. Zo bepaalt de provincie, weliswaar in samenwerking met haar partners, het beleid voor de jeugdzorg, duurzaamheid, financieel toezicht en de Sociale Agenda. Voor de laatste opgave gelden strenge eisen om aan een projectsubsidie te voldoen. Ook bij de komst van de nWro heeft de provincie haar eigen keuze bepaald, namelijk de keuze voor een beleidsneutrale omzetting van het Streekplan.

De provincie probeert daar waar mogelijk een provinciale 'plus' op het beleid te zetten. Een voorbeeld hierbij is het beheer en onderhoud van wegen waarbij de provincie een hogere kwaliteitsnorm van zichzelf eist dan landelijk is geaccepteerd. Ook wat betreft het financieel toezicht gemeenten heeft de provincie er bewust voor gekozen om zelf een beleidskader financieel toezicht (2004) op te stellen. Binnen de jeugdzorg zet de provincie voor 40 miljoen aan extra eigen middelen in en voert de provincie een vernieuwingsimpuls uit samen met het jeugdzorgveld (programma Utrechtse Jeugd Centraal).

Op twee opgaven heeft de provincie Utrecht een minder pregnante beleidsbepalende rol gespeeld. Voor wat betreft de EHS is het beleid tot voor kort vooral bepaald binnen de gebiedscommissies. De provincie is zich bewust dat het een sterkere beleidsbepalende rol moet aannemen dan in het verleden, omdat het ver achter loopt op de realisatie van de EHS. De provincie heeft recent haar beleidsbepalende rol meer opgepakt door voor de EHS prioritaire gebieden aan te wijzen, zodat eventueel tot onteigening kan worden overgegaan. Ook inzake de Kaderrichtlijn Water heeft de provincie een minder beleidsbepalende rol gespeeld. Het was voor de invulling van de maatregelen en het stellen van doelstellingen voor een grote mate afhankelijk van het waterschap.

7.2 DE PROVINCIE ALS REGISSEUR

In de rol van regisseur wordt door de visitatiecommissie een verschil in regie op lokaal en regionaal niveau opgemerkt. De provincie is als regisseur op lokaal niveau meer aanwezig dan op regionaal niveau. Goede voorbeelden van de provincie Utrecht als regisseur zijn te vinden op het gebied van de jeugdzorg, Hart van de Heuvelrug en Sociale Agenda. Wat betreft de jeugdzorg was de provincie de regierol tot 2007 kwijt,

maar heeft men acties ondernomen om weer meer regie op het proces te krijgen. De provincie heeft de regie in het kader van Hart van de Heuvelrug sterk in handen en voert projecten ook uit. Wat betreft de Sociale Agenda wordt de uitvoering overgelaten aan derden, maar wordt middels monitoring en evaluatie de regie op het te behalen eindresultaat behaald. De provincie probeert in het kader van het beheer en onderhoud wegen meer regie te gaan voeren. De provincie voert alleen nog maar de schouwing uit en laat de uitvoering van kleinschalige mankementen aan het wegdek over aan derden.

Er zijn ook voorbeelden te vinden waarin de provincie haar regisseursrol minder goed invult. Inzake de Kaderrichtlijn Water is de provincie onvoldoende in staat gebleken de regierol te vervullen daar het in grote mate afhankelijk was van de kennis en expertise van het waterschap. Ook wat betreft de EHS heeft de provincie onvoldoende sturing gegeven aan de gebiedscommissies om hen in staat te stellen concrete resultaten te boeken.

7.3 DE PROVINCIE ALS STIMULATOR

In twee van de vier provinciespecifieke opgaven neemt de provincie een sterk stimulerende houding aan. Inzake duurzaamheid probeert de provincie door middel van slimme instrumenten (o.a. de duurzaamheidsladder) en financiële regelingen, duurzaamheid binnen gemeenten en het bedrijfsleven van de grond te krijgen. Ook wat betreft de Sociale Agenda zoekt de provincie partners actief op en stimuleert hen een projectsubsidie in te dienen op het gebied van integratie en participatie, en onderwijs en arbeidsmarkt. Meest in het oog springende voorbeeld van de provincie als stimulator wordt echter gevonden op het terrein van het financieel toezicht gemeenten. De provincie werkt proactief en geeft veel advies om de goede financiële positie van gemeenten te behouden dan wel te verbeteren.

Wat betreft de Samenwerkingsagenda's zou de provincie een sterkere rol als stimulator kunnen spelen. Op dit moment worden projecten alleen gemonitord, maar wordt onvoldoende vervolgd gegeven aan het stimuleren van de gemeentelijke projecten.

7.4 DE PROVINCIE ALS BELANGENBEHARTIGER

De visitatiecommissie merkt op dat provincie onvoldoende invulling geeft aan de rol van belangenbehartiger. De provincie maakt de gang naar 'Den Haag' onvoldoende, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Doordat de provincie na de kanteling (2007) vergaande bevoegdheden heeft gedecentraliseerd naar afdelingshoofden, wordt de directie soms op het niveau van het Rijk gemist. Dit wordt door de departementen, zo blijkt uit de visitatiegesprekken, niet altijd begrepen en gewaardeerd. Wel is er een lobby richting de Europese Unie gestart om Utrecht te ontwikkelen tot Europees kenniscluster (KIC) op het gebied van klimaat en innovatie.

Wat betreft de EU-Randstadagenda kan onvoldoende worden vastgesteld of de lobby richting Europa bijdraagt aan de belangen van de provincie Utrecht. Wel is door Gedeputeerde Staten besloten een nadere focus aan te brengen in prioritaire dossiers

(regionaal beleid, klimaat en landbouw) om de effectiviteit te verhogen. Gemeenten merken te weinig van de lobby van de provincie richting Europa. Ook Provinciale Staten verwachten meer van de lobby richting de EU.

7.5 DE PROVINCIE ALS UITVOERDER

Hoewel de provincie maar op een beperkt aantal terreinen een uitvoerende taak heeft, werkt zij behoorlijk effectief daar waar de provincie die bevoegdheden wel heeft. In het kader van de vergunningverlening van de milieuwetgeving zijn de laatste jaren goede stappen gezet. De provincie heeft in 2007 en 2008 80% van haar vergunningen tijdig verleend (2006: 65%). Daarmee behaalt ze niet haar doel (90% tijdig verlenen), wel is de laatste jaren een duidelijke verbetering zichtbaar.

Inzake het beheer en onderhoud wegen worden de doelstellingen behaald. De provincie stelt daarbij de landelijk gehanteerde kwaliteitsnorm hoger dan andere provincies. Echter, op deze opgave ziet de provincie voor zichzelf steeds minder een uitvoerende rol voor zichzelf weggelegd en wil zij meer de regie gaan voeren op het beheer en onderhoud van wegen.

7.6 DE PROVINCIE ALS TOEZICHTHOUDER

De provincie ziet daar waar haar bevoegdheden reiken, scherp toe. De doelstelling voor de handhaving van de milieuwetgeving (90 procent van de bedrijven controleren) is in de eerste helft van 2009 gehaald. Inzake het doelbereik van de kwaliteit (percentage handhavingsbeschikkingen conform handhavingstrategie) is deze doelstelling in de eerste helft van 2009 net niet gehaald (doel: 95%, realisatie 90%). Op het gebied van het financieel toezicht van gemeenten zijn er geen verzoeken van gemeenten voor een aanvullende financiële bijdrage ontvangen. De provincie houdt scherp toezicht door ook tussentijdse controles in te voeren en jaarlijks een benchmark van de financiële posities van Utrechtse gemeenten te publiceren.

Ten slotte houdt de provincie wat betreft ruimtelijke ontwikkeling de grenzen tussen rode en groene contouren scherp in de gaten. De provincie wil een halt roepen aan de uitbreiding woonwijken, infrastructuur ten koste van de natuur. In het kader van de Structuurvisie heeft de provincie veel thema's benoemd tot provinciaal belang.

7.7 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is de bestuurkracht naar de rollen van de provincie beschreven. De visitatiecommissie concludeert dat de provincie Utrecht met name voor haar ruimtelijk-fysieke opgaven (zoals de nWro en Hart van de Heuvelrug) kiest voor een sterk beleidsbepalende en regisserende rol. In deze rollen is de provincie op zijn best. De provincie moet hier wel oppassen dat ze soms haar doel niet voorbij schiet, door in deze rollen de betrokken gemeenten te overvleugelen. Dit geldt vooral voor beleidsonderdelen waar de gemeentelijke bevoegdheden aan de orde zijn, zoals de

woningbouwopgave. Externe partners en gemeenten waarderen wel de 'strengere rol' van de provincie als het gaat om het bewaken van de natuur- en landschapswaarden.

De provincie probeert met budget te stimuleren daar waar nodig: duurzaamheid en de Sociale Agenda. Omdat deze taken niet tot haar wettelijke opgaven behoren, moet de provincie (zeker in het geval van de Sociale Agenda) goed opletten waar haar rol als stimulator ophoudt. Gemeenten krijgen namelijk het idee dat de provincie een stuk invloed wil 'kopen' waar ze die niet (meer) heeft. Beleidsuitvoering via 'gouden koorden' wordt als knellend ervaren door gemeenten. Overigens vinden dezelfde gemeenten het geld van de provincie ook wel weer prettig.

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie als belangenbehartiger nog te wisselend functioneert. De lobby naar Den Haag en de Europese Unie wordt onvoldoende gemaakt. Ten slotte stelt de visitatiecommissie vast dat de provincie Utrecht haar rol als uitvoerder en toezichthouder adequaat vervult.

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 hebben 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 tijdsperiode 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 *toezichhoudende* 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 verwoordden 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
R. Waltmann	Utrechtse Heuvelrug
J. Salverda	Utrechtse Heuvelrug
G. Boeve	Amersfoort
W.W.M. Wagenmans	Houten
C.M.W. Berkhout	Zeist
J. Dekker	De Ronde Venen
H. Zoetman	Eemnes
A Noordergraaf	Soest
H. Bosch	Utrecht

Sociaal-maatschappelijke partners

Naam	Organisatie
P. J. Laanen	Bureau Jeugdzorg Utrecht
M. Dorenbusch	Veiligheidshuis Amersfoort
N. Peelen	Zorginstelling Abrona
T. de Jong	SenterNovem
R. Burger	Technocentrum Utrecht

Ruimtelijk-fysieke partners

Naam	Organisatie
J. Reerink	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
M. J. Glastra	Het Utrechts Landschap
V. Pieters	Dienst Landelijk Gebied (DLG), regio West
R.J.M. Splitthoff	Rijkswaterstaat (RWS)
H. K. Wierenga	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), directie regionale zaken West
F. de Zeeuw	Bouwfonds Ontwikkeling

Directieteam

Naam	Functie
H.H. Sietsma	Provinciesecretaris/algemeen directeur
J.H. de Baas	Directielid (ad interim)
K. Wisotzky	Directielid
C. de Boer	Directielid

Gedeputeerde Staten

Naam	Portefeuille
R.C. Robbertsen	Commissaris van de Koningin
J.H. Ekkers	Mobiliteit, economische zaken
A.H. Raven	Financiën, samenleving, cultuur
M. Haak-Griffioen	Zorg, jeugd, onderwijs, bestuurlijke organisatie
R.W. Krol	Ruimtelijke ontwikkeling, stedelijke vernieuwing, landelijk gebied
J. Binnekamp	Water, europa, organisatie, communicatie
W.M. de Jong	Wonen, milieu, duurzaamheid, strategie

Provinciale Staten

Naam	Partij
G.J. van der Werff	VVD
C.J.J. van Ee	CDA
B. Nugteren	GroenLinks
H.R.A.L. Klein Kranenburg	CDA
R.E. de Vries	D'66

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)	Gedeputeerde provincie Noord-Holland
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. William Segers	BZK
Dhr. René Bijlmakers	IPO