

BESTUURSKRACHTMETING RANDSTADPROVINCIES

BIJLAGENRAPPORT PROVINCIE UTRECHT

Den Haag, 13 januari 2010

COLOFON

De bestuurskrachtmeting Randstadprovincies is uitgevoerd door een
visitatiecommissie bestaande uit:

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

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

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

B&A Consulting bv
Leeuwenbrug 115a
verdieping 8
7411 TH Deventer

t 0570 - 750620
f 0570 - 750621

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

Inleiding		5
1	Wettelijke opgave 1: nWro: vaststellen structuurvisie / omgevingsplan	7
2	Wettelijke opgave 2: Ecologische hoofdstructuur	11
3	Wettelijke opgave 3: Vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving	15
4	Wettelijke opgave 4: Beheer en onderhoud provinciale wegen	19
5	Wettelijke opgave 5: Implementatie Kaderrichtlijn Water	23
6	Wettelijke opgave 6: Jeugdzorg	27
7	Wettelijke opgave 7: Financieel toezicht gemeenten	33
8	Randstadopgaven: Programma Randstad Urgent	39
9	Randstadopgaven: Strategische EU-Randstadagenda	43
10	Provinciespecifieke opgaven: Hart van de Heuvelrug	49
11	Provinciespecifieke opgaven: Duurzaamheid	55
12	Provinciespecifieke opgaven: Sociale agenda	61
13	Provinciespecifieke opgaven: Samenwerkingsagenda's	67

INLEIDING

Deze bijlage bevat een beschrijving van de individuele opgaven op basis van het analysekader (zie hoofdstuk 5). Dezelfde onderwerpen als in hoofdstuk 5 komen aan de orde, maar nu toegespitst op de individuele opgaven. De basis voor deze bijlage is de factsheet van de opgave, aangevuld/verrijkt met de meningen en opvattingen die in de visitatiegesprekken aan de orde zijn gekomen voor de betreffende opgave. De beschrijving van deze onderwerpen kan per definitie niet meer gegevens bevatten dan wat in de factsheets en de verslagen is opgenomen.

Wettelijke opgaven:

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

Randstadopgaven:

1. Programma Randstad Urgent
2. Strategische EU-Randstadagenda

Provinciespecifieke opgaven:

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

1

WETTELIJKE OPGAVE 1: nWRO: VASTSTELLEN STRUCTUURVISIE / OMGEVINGSPLAN

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) ingevoerd. Ten behoeve van omzetting van het Streekplan (2005-2015) naar een provinciale structuurvisie heeft de provincie Utrecht een beleidslijn opgesteld. In deze beleidslijn wordt aangegeven hoe de provincie het provinciaal belang zal dienen met de instrumenten die de wet biedt. Om de ruimtelijke kwaliteiten in de provincie te borgen moet en wil de provincie samen met gemeenten zoeken naar goede ruimtelijke invullingen.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

Met de komst van de nWro heeft de provincie zichzelf tot doel gesteld het Streekplan Utrecht 2005-2015 en de bijbehorende Handleiding Bestemmingsplannen 2006 nWro-proof te maken. De provincie Utrecht heeft de onderstaande doelstellingen in het projectplan invoering nieuwe Wro (november 2007) opgenomen:

- vastgestelde Beleidslijn nieuwe Wro (Provinciale Staten) en Uitvoering Beleidslijn nieuwe Wro (Gedeputeerde Staten);
- toereikende oriëntatie t.a.v. de benodigde (juridische) instrumenten;
- provinciale organisatie is in staat om de taken op basis van de nieuwe Wro op een adequate wijze uit te voeren: investering in mensen, interne afstemmingsprocedures en het op digitale manier opstellen, vaststellen en beschikbaar stellen van provinciale ruimtelijke producten;
- afspraken met gemeenten en waterschappen over de afstemming en samenwerking.

De Visitatiecommissie merkt op dat deze doelstellingen afzonderlijk weinig specifiek en meetbaar zijn.

Output

Het Streekplan en de handleiding bestemmingsplannen zijn nWro-proof gemaakt. Dit heeft geresulteerd in een Beleidslijn nieuwe Wro (vastgesteld door Provinciale Staten op 23 juni 2008) en een Uitvoering Beleidslijn nieuwe Wro (vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 11 november 2008). De provincie is van mening dat er een behoorlijke oriëntatie op de benodigde juridische instrumenten heeft plaatsgevonden en zij in staat is om de taken van de nWro op een adequate wijze uit te voeren. Ten slotte zijn er gesprekken gevoerd met gemeenten en waterschappen over de afstemming en samenwerking. Daarmee is het grootste deel van de geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

Binnen de provincie bestaat er helderheid over wat, na de invoering van de nWro per 1 juli 2008, van provinciaal belang is. Gemeenten geven daarbij aan dat de provincie haar provinciaal belang (erg) ruim heeft geformuleerd. De provincie erkent dat zij een vrij beschermende manier van ruimtelijke ontwikkeling kent. De provincie erkent dat het beleid van oudsher gericht is op de bescherming van waarden en kenmerken (natuur, landschap en cultuurhistorie) tegen ombeheerste groei van het stedelijk gebied. Door de beleidsneutrale omzetting is de strakke regie op de ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied met de nWro niet veranderd. Er ontstaan daar dus niet meer mogelijkheden. Binnen bestaand stedelijk gebied is de vrijheid van gemeenten wel toegenomen, onder andere doordat de provincie niet meer toetst aan wettelijke normen (bijvoorbeeld op milieugebied). Het is de vraag of gemeenten en provincie hetzelfde maatschappelijk effect nastreven. De Visitatiecommissie kan daarom niet bepalen of het gewenste maatschappelijk effect wordt behaald.

Doelbereik

Het voorafgestelde doel is behaald. De provincie heeft het Streekplan Utrecht 2005-2015 en de Handleiding Bestemmingsplannen 2006 nWro-proof gemaakt, met als resultaat een Beleidslijn nieuwe Wro en een Uitvoering Beleidslijn nieuwe Wro.

Visievorming

Er heeft geen visievorming ten aanzien van de doelstellingen plaatsgevonden met gemeenten. Het voorstel om de nWro beleidsneutraal om te zetten is voortgekomen via een benoeming van een ad hoc commissie uit Provinciale Staten. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een voorstel tot vaststelling van de beleidslijn en verordening. De kaderstelling van Provinciale Staten in samenwerking met Gedeputeerde Staten is beperkt gebleven tot een provinciale aangelegenheid.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. Er zijn verschillende bestuurlijke en ambtelijke informatiebijeenkomsten gehouden.

Consistentie

Er is bij het vaststellen van het beleid een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. De omzetting is beleidsneutraal doorgevoerd. Dat wil zeggen dat de beleidslijn en uitvoering Beleidslijn voortbouwt op het Streekplan 2005-2015.

Slagvaardigheid

De Visitatiecommissie heeft geen voorbeelden gevonden waaruit blijkt dat de provincie erin slaagt om maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. De verordening geeft hier wel ruimte voor. Op basis van de verordening zijn ontheffingen mogelijk waardoor er ruimte blijft voor maatwerk. Maatschappelijke ontwikkelingen, die in de ruimtelijke kaders passen, kunnen derhalve worden geagendeerd.

Belangenbehartiging

In het kader van de nWro vindt er een duidelijke sturing en controle plaats op de beleidsagenda's (hier: ruimtelijk beleid) van gemeenten. Doordat de provincie duidelijk haar provinciaal belang heeft benoemd, kan zij sturen op de invulling van ruimtelijke ordening binnen de provincie.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie heeft €600.000 gereserveerd voor het beleidsneutraal omzetten van het Streekplan. Het project blijkt achteraf te ruim begroot. Daarnaast is er 30 fte aan ambtelijke capaciteit ingezet om de doelstellingen te realiseren. De Beleidslijn moest voor 1 juli 2008 geaccordeerd zijn. Door strak te sturen op de voortgang van de realisatie is de Beleidslijn op 23 juni 2008 vastgesteld. Daarmee is het totaal van inspanningen in balans met de te verwachten behalen doelstellingen.

Adequate organisatie

De provincie heeft geen gebruik gemaakt van externe expertise en het project is conform planning verlopen. De provincie heeft een projectteam geformeerd van medewerkers uit alle (relevante) afdelingen. Hierdoor zijn de implicaties van de nWro goed in beeld gebracht en kunnen medewerkers zich een voorstelling maken bij 'provinciaal belang'. Er is een kernteam, interne werkgroep en een managementgroep geformeerd. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zijn nauw betrokken in het proces doordat er een speciale commissie van Statenleden is het leven is geroepen die in werksessies en vergaderingen deelnamen. De griffier van de 'ad hoc commissie nWro' nam deel aan ambtelijke werkgroepen, de projectleider nam deel aan commissievergaderingen. Met de externe partners van de provincie (gemeenten, waterschap) is uiteengezet waarom is gekozen voor een beleidsneutrale omzetting. Daarmee is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

De provincie heeft vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. Het projectplan invoering nieuwe Wro is daar het uitvloeisel van. De uitvoering van het project is effectief verlopen. 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

De provincie heeft op voldoende adequate wijze de samenwerking met andere overheden ingericht. De directie geeft aan dat er veel gecommuniceerd is met gemeenten over de keuze om het Streekplan beleidsneutraal om te zetten. Gemeenten herkennen dat zij bij bijeenkomsten zijn betrokken en hebben aangegeven dat zij het met deze strategie oneens waren.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

De provincie heeft de interne besluitvorming adequaat georganiseerd door de nauwe betrokkenheid van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten middels een 'ad hoc commissie nWro'. Provinciale Staten voelt zich verantwoordelijk voor het gebied. Utrecht is een kostbaar gebied en staat sterk onder de druk. De provincie handhaaft daarom strikt het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening en ziet voor zichzelf een brede taak op ruimtelijk gebied weggelegd. Aan de gemeenten in de regio is uiteengezet waarom de provincie de keuze heeft gemaakt voor een beleidsneutrale omzetting. De provincie wilde het proces van de invoering (met een andere rol voor de provincie) niet vermengen met een verandering in de inhoud van het beleid. De provincie is van mening dat de contouren van het Streekplan nog actueel zijn. Ruimtelijk-fysieke partners zijn onvoldoende op de hoogte hoe het besluit is genomen om te komen tot een beleidsneutrale omzetting.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Door de provincie is onvoldoende draagvlak gecreëerd bij gemeenten voor de realisatie van de opgave. Ruimtelijk-fysieke partners geven aan dat er een kans is gemist. Gemeenten zijn van mening dat de provincie teveel vast houdt aan haar eigen Streekplan en zij geen onderhandelingspositie kennen. De provincie is halsstarrig en er zit weinig beweging in: binnen de omzetting is het provinciaal belang te groot gemaakt. De provincie zal een cultuuromslag moeten maken in haar handelen, waarbij het meer participeert in plaats van toetst. Gedeputeerde Staten verwacht dat gemeenten moeite hebben met de beleidsneutrale omzetting, omdat gemeenten geen grotere beleidsvrijheid hebben gekregen. De provincie heeft toegezegd tot een integrale herziening te komen van het Streekplan in 2010.

Actieve consultatie

De provincie heeft medeoverheden voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen niet actief geconsulteerd. Ruimtelijk-fysieke partners zijn onvoldoende bekend met de wijze waarop het besluit tot stand is gekomen om te kiezen voor een beleidsneutrale omzetting. Gemeenten geven aan dat de geest van de nWro niet één op één is vertaald: het oude toetsende model is nog steeds overheersend. Een enkele gemeente begrijpt de overweging om beleidsneutraal om te zetten wel.

Kenbaarheid

De provincie maakt via bekendmakingen in kranten en op de provinciale internetsite kenbaar welke doelen de provincie met de opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet.

2

WETTELIJKE OPGAVE 2: ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden in Nederland. Het vormt de basis voor het Nederlandse natuurbeleid dat tot doel heeft de natuurwaarden in Nederland te stabiliseren. Ten behoeve van realisatie van de EHS dient de provincie gronden te verwerven, in te richten en te beheren. De einddatum voor het hele programma staat op 2018.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

Met het rijk zijn de volgende afspraken gemaakt over realisatie EHS in 2018:

- bestaande bos- en natuurgebieden: 25.300 ha (hierover is geen formele afspraak gemaakt met het Ministerie van LNV);
- heideherstel (in bestaand bos): 350 ha;
- nieuwe natuur (incl. ecologische verbindingen): 10.110 ha;
- nieuwe natuur in robuuste verbindingen: 1120 ha;
- agrarisch natuurbeheer: 7053ha totaal binnen en buiten EHS.

Getallen zijn geconcretiseerd in de natuurgebiedsplannen. In de bestuursovereenkomst ILG zijn afspraken gemaakt over het aandeel van de EHS dat tot 2013 gerealiseerd wordt en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Deze afspraken zijn uitgewerkt in de Agenda Vitaal platteland. De provincie wil ervoor zorgen dat de EHS tenminste binnen de planning wordt gerealiseerd. De Visitatiecommissie concludeert dat de doelstellingen specifiek en meetbaar zijn opgesteld.

Output

De provincie heeft de volgende uitvoeringsactiviteiten uitgevoerd:

- 162 ha grond verworven in 2008: 98 ha nieuwe natuur, 17 ha bestaande natuur, 46 ha ruilgrond en 0,4 ha aan RodS;
- 189 ha verworven in 2007;
- 6164 ha nieuwe natuur verworven tot 2007;
- De provincie geeft subsidie voor het beheer van 13.394 ha particuliere natuur en 3.551 ha agrarische natuur.

In de loop der jaren loopt de verwerving van het aantal hectares terug. Ook de inrichting van gronden voldoet niet aan de doelstelling. Als gevolg van voorstaande loopt ook het beheer achter op de doelstelling, omdat de provincie voor het beheer afhankelijk is van grondverwerving en inrichting. Daarmee worden niet alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

Het (niet) behalen van de doelstellingen en de inspanning van de provincie leidt tot op heden nog niet tot het gewenste maatschappelijk effect. Waar gronden versnipperd zijn verworven, kan vaak nog niet gestart worden met de inrichting. Met de tot nu toe behaalde resultaten is er wel op lokaal niveau een impuls gegeven aan de biodiversiteit en de recreatiemogelijkheden zijn door openstelling van de gebieden vergroot.

Doelbereik

Utrecht is bijna halverwege de realisatie van de opgave, maar loopt sterk achter op de doelstellingen die zowel voor aankoop, inrichting en beheer zijn geformuleerd. Daardoor is de verwachting dat de provincie het voorafgestelde doel niet haalt. Verklaringen liggen in het feit dat er een geringe grondmobiliteit is, de kosten voor kleine complexe aankopen hoog zijn en Utrecht relatief weinig grote gebieden aaneengesloten landbouwgrond kent. De opgave is daardoor voor de provincie relatief lastig te realiseren in vergelijking met andere provincies.

Visievorming

De doelstelling is tot stand gekomen naar aanleiding van visievorming. De provincie heeft in de jaren negentig haar eigen visie (BNLU) geformuleerd op basis van de rijkvisie. De hoofdlijnen zijn neergelegd in het beleidsplan natuur en landschap. Vervolgens is er een gebiedsvisie gekomen: tot 2000 begrenzingenplannen met locatie en hectares en vervolgens vanaf 2000 de relatie naar doelen in de natuurgebiedsplannen.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op de activiteiten en inspanningen van andere organisaties. Met LNV is een bestuursovereenkomst getekend. In IPO-verband zijn afspraken met provincies gemaakt. Gemeenten en betrokken belangenorganisaties zijn betrokken bij gebiedscommissies en bij het proces van uitwerking natuurgebiedsplannen. Daarnaast hebben alle belanghebbenden inspraak.

Consistentie

Er is bij een het vaststellen van het beleid een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. Het beleid wordt doorvertaald van landelijk naar provinciaal en projectniveau. De provinciale visie (BNLU) is een doorvertaling van de rijkvisie.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt erin maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. De provincie heeft snel gehandeld toen het terrein van de vliegbasis Soesterberg vrij kwam. Projecten als Hart van de Heuvelrug en de verwerving van landgoed de Paltz zouden niet zijn gerealiseerd zonder de bijdrage van externe contacten en dragen bij aan de realisatie van de EHS. Voor de uitvoering zijn gebiedscommissies ingesteld. Deze commissies kennen de kansen in het gebied.

Belangenbehartiging

Door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie vindt onvoldoende sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden

met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Sturing en controle zal vooral op de gebiedscommissies moeten plaatsvinden. Deze functioneren wisselend. Provinciale Staten is van mening dat de provincie zich teveel op afstand heeft geplaatst.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie heeft ruim € 50 miljoen voor de verwerving, ruim € 19 miljoen voor de inrichting en ruim € 60 miljoen voor het beheer van de EHS beschikbaar. Een exacte toedeling in fte's is onhaalbaar gebleken, omdat er twee afdelingen (beleid en uitvoering) zijn betrokken en de EHS meeloopt met andere doelen. Doelen worden gerealiseerd via het gebiedsgericht werken en zijn integraal in een afdeling meegenomen. De provincie heeft ervoor gekozen om als regisseur op te treden en de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de EHS te delegeren aan zogenaamde gebiedscommissies waarin relevante stakeholders deelnemen. De provincie zet een aantal aanvullende instrumenten in om haar doel te bereiken, waaronder een grondstrategieplan, revolving fund, opbouw van grondvoorraad, aanwijzing prioritaire gebieden, particulier natuurbeheer en wijzigen begrenzing EHS gronden. Omdat mogelijk meer nodig is om de doelstellingen te bereiken is aan de gebiedscommissies gevraagd welke knelpunten zij in de aankoop, inrichting en beheer van de EHS ervaren. Gemeenten vragen een sterkere rol richting de gebiedscommissies. Daarmee is het totaal van inspanning met betrekking tot deze opgave niet in balans met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen.

Adequate organisatie

De wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd is onvoldoende toegesneden op het bereiken van de doelstellingen. Het werken met gebiedscommissies kent een historie en wordt door de provincie gezien als een bestuurlijk gegeven. Gebiedscommissies boeken echter wisselende resultaten en sommige gebiedscommissies zijn assertiever dan anderen. Daarnaast is het kaartmateriaal van de provincie onvoldoende ondersteunend, waardoor onduidelijk is wat de actuele grondsituatie is. Ook is de EHS enkele jaren niet gemonitord en heeft men hier in 2009 weer een aanvang mee gemaakt. De interne bestuurlijke urgentie voor het niet halen van de doelen is groot. Gedeputeerde Staten is nauw betrokken bij de opgave en streeft naar afronding van de EHS binnen de gestelde periode. Provinciale Staten heeft als eerste provincie prioritaire gebieden aangewezen waar (uiteindelijk) op onvrijwillige basis grondeigenaren mogen worden onteigend.

Uitvoerbaarheid

De provincie heeft vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. De provincie wil de gronden verwerven op basis van vrijwilligheid en landinrichting. Kavelruil en schadeloosstelling zijn alternatieven die kunnen worden geboden. Als uiterste middel kan er sprake zijn van onteigening in prioritaire gebieden. De provincie werkt conform bovenstaande vastgestelde strategie, echter op deze wijze wordt de opgave niet gerealiseerd. De provincie geeft aan dat er voldoende budget is voor de realisatie, maar onvoldoende budget is om alle ambities te realiseren. De realisatie van de doelstellingen verloopt niet volgens de planning.

Organisatorische samenwerking

De provincie heeft gebiedscommissies ingesteld die de opgave moeten realiseren. Provinciale Staten is van mening dat de samenwerking met gebiedscommissies onvoldoende verloopt. De gebiedscommissies werken op een te vrijwillige basis en zijn teveel op afstand geplaatst van de provincie. Ruimtelijk-fysieke partners merken op dat de provincie als opdrachtgever te vaak afwezig is in de gebiedscommissies. Gemeenten ervaren dat de grenzen van de EHS niet vaststaan. Provinciale Staten herkent dit probleem en wil zich niet teveel binden aan de grenzen van de EHS, omdat de provincie dan geen bewegingsvrijheid meer heeft. Zij erkennen wel dat het goed zou zijn om meer helderheid hierover te verschaffen.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Partners zijn betrokken in de gebiedscommissies. Het Beleidsplan Natuur en Landschap Utrecht (BNLU) is vastgesteld door Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten stelt de uitvoeringsplannen en het natuurbeheerplan vast. Daarnaast hebben beheerders inspraak op plannen en wordt voorafgaand in gesprek gegaan met organisaties. Daarmee is de besluitvorming transparant en adequaat, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Er is politiek gekozen om te zorgen voor grondverwerving met draagvlak en niet onvrijwillig gronden te verwerven. De provincie creëert door te werken met gebiedscommissies voldoende draagvlak voor de realisatie van de opgave, maar door te werken met gebiedscommissies worden echter onvoldoende concrete stappen gezet. Bij niet-prioritaire gebieden wordt door de provincie thans op vrijwillige basis gewerkt. Het aanwijzen van de prioritaire gebieden is bedoeld als interventie in het bestaande realisatie instrumentarium, waarbij ook instrumenten als volledige schadeloosstelling en onvrijwillige realisatie ingezet kunnen worden. Deze beslissing kent draagvlak onder de externe partners. De toekomst zal uitwijzen of dit voldoende is gebleken.

Actieve consultatie

De provincie heeft inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen actief geconsulteerd. De natuurgebiedsplannen zijn vastgesteld via workshops, inspraak en informatieavonden. Dit heeft geleid tot meer draagvlak en een verbetering van de planvorming.

Kenbaarheid

Aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties wordt via de website, inspraak en nieuwsbrieven kenbaar gemaakt welke doelen de provincie heeft en welke regelingen van toepassing zijn.

3

WETTELIJKE OPGAVE 3: VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING MILIEUWETGEVING

De provincie Utrecht zet zich in voor een gezonde en veilige leefomgeving. Ze ziet er op toe dat burgers en bedrijven de milieuwetgeving naleven. De provincie beschikt over middelen om iedereen te dwingen zich te houden aan de regels als het gaat om lucht, bodem, geluid, stank, afval, gevaarlijke stoffen en duurzaamheid (de grijze wet- en regelgeving). Datzelfde geldt voor natuur en landschap (groene wet- en regelgeving).

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De provincie heeft specifieke en meetbare doelstellingen vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. In verband met de leesbaarheid worden hierna alleen de belangrijkste doelen met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving van de milieuwetgeving benoemd.

Vergunningverlening:

- 90% van de binnenkomende ontheffing- en vergunningaanvragen en meldingen is afgehandeld binnen de wettelijke termijn;
- 100% van de verleende vergunningen is volgens het kwaliteitssystem verleend.

Handhaving:

- 90% van de controlebezoeken bij bedrijven wordt gerealiseerd;
- 95% van het percentage handhavingsbeschikkingen wordt uitgevoerd conform de vastgestelde handhavingstrategie.

Output

Voor de vergunningverlening en handhaving van de milieuwetgeving zijn de uitvoeringsactiviteiten geprogrammeerd in diverse plannen en programma's¹. Behoudens de vertraging in de implementatie van de Wabo, zijn alle uitvoeringsactiviteiten uitgevoerd of nog in uitvoering.

Outcome

Het behalen van de doelstellingen en de inspanning van de provincie op de opgave leiden tot het gewenste maatschappelijk effect. Het naleefgedrag vertoont een (langzaam) stijgende lijn en burgers weten de provincie als handhavende instantie beter te vinden. Ook wordt de provincie wat betreft handhaving minder als hindermacht ervaren.

Wat betreft de vergunningverlening worden de meeste vergunningen tijdig afgegeven conform het gecertificeerde kwaliteitssysteem en de wettelijke bepalingen. Hierdoor

¹ Zie de factsheet voor een volledig overzicht van programma's en plannen.

worden maatregelen voorgeschreven waarmee hinder door de desbetreffende bedrijven afdoende kan worden beperkt en Europese en landelijke wettelijke normen op het gebied van ondermeer veiligheid en emissies mede kunnen worden nageleefd. Door middel van enquêtes onder vergunningplichtige bedrijven is vastgesteld dat de dienstverlening bij vergunningverlening door de provincie in het algemeen tot tevredenheid strekt.

Doelbereik

De doelen wat betreft de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving worden niet gehaald, maar de provincie slaagt erin een acceptabel niveau te behalen. De provincie heeft in 2007 en 2008 80% van haar vergunningen tijdig verleend en in de eerste helft van 2009, 90% (2006: 65%). Daarmee behaalt ze (nog) niet haar doel (90% tijdig verlenen), wel is de laatste jaren een duidelijke verbetering zichtbaar. De doelstelling voor de handhaving van de milieuwetgeving (90 procent van de bedrijven controleren) is in de eerste helft van 2009 gehaald. Het doel inzake de kwaliteit (percentage handhavingsbeschikkingen conform handhavingstrategie) is in de eerste helft van 2009 net niet gehaald (doel: 95%, realisatie 90%).

Visievorming

De interne visie op vergunningverlening en handhaving heeft intern op interactieve wijze door alle betrokken medewerk(st)ers van de afdelingen plaatsgevonden.

Integraliteit

De doelstellingen, afdelingsplan of jaarplan zijn als zodanig niet afgestemd op de activiteiten en inspanningen van andere organisaties. In het reguliere werkproces vindt er vrijwel altijd overleg plaats met externe partijen zoals bedrijven, waterschappen, gemeenten, milieudiensten of brandweer. De programmering van activiteiten ten aanzien van de handhavingsamenwerking is wel afgestemd met de betrokken externe partijen.

Consistentie

In alle nieuwe jaardocumenten van vergunningverlening en handhaving wordt via de evaluatieresultaten van het daaraan voorafgaande jaar een koppeling gelegd met het eerder vastgesteld beleid.

Slagvaardigheid

Nieuwe ontwikkelingen worden geagendeerd in de verschillende interprovinciale overleggen en bestuurlijk via ad-hoc te beleggen provinciebrede bestuurlijke bijeenkomsten, dan wel drie- of vierjaarlijks via het bestuurlijk Provinciaal Milieu Overleg. Actuele voorbeelden zijn het als provincie (ambtelijk/bestuurlijk) adequaat inspelen op ontwikkelingen rond de beoogde robuustere uitvoeringsorganisaties en de implementatie van de Wabo en het Barim. Daarmee is de provincie goed in staat maatschappelijke ontwikkelingen te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten.

Belangenbehartiging

Wat betreft de vergunningverlening en handhaving heeft Gedeputeerde Staten de provinciale regierol bij de implementatie van de Wabo, de professionalisering milieuwethandhaving en de voorbereiding van de robuustere uitvoeringsstructuur. Ambtelijk tracht men via structurele (o.a. Kernoverleg Handhaving) en ad-hoc bijeenkomsten in relatie tot de implementatie van de Wabo en de voorbereiding van de robuustere uitvoeringsstructuur te sturen en controleren.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De afdelingen vergunningverlening en handhaving zijn afzonderlijk georganiseerd. De afdelingen proberen steeds meer samenwerking te zoeken. Zo is het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2009 een coproductie tussen beide afdelingen. Het budget voor de vergunningverlening bedraagt bijna € 2 miljoen (apparaatskosten en materieel budget). Het budget voor de handhaving bedraagt € 2,8 miljoen. Voor het Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, meer specifiek het team Milieubeheer, wordt 18,35 fte ingezet (waaronder 5 fte aan inhuur). Voor het Jaarprogramma Handhaving en Afdelingsplan Handhaving 2009 is 37 fte ingezet. Behoudens het niet opvullen van tijdelijke vacatureruimte is het aantal ingezette fte conform de planning. De afdelingen kennen een workflowsysteem dat voorziet in een beleids- en een juridisch toetsmoment. De afdelingen zijn (ISO 9001) gecertificeerd. Voor de Visitatiecommissie is het onduidelijk of het totaal van inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) in balans is met het te verwachten maatschappelijk effect.

Adequate organisatie

De Visitatiecommissie merkt op dat de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd nog onvoldoende toegesneden is op het bereiken van de doelstellingen. De Visitatiecommissie heeft daarvoor enkele aanwijzingen gevonden. De provincie werkt dit jaar voor het eerst met een risicoanalyse voor bedrijven. Deze risicoanalyse moet nog nader geïntegreerd worden binnen de afdeling handhaving. De provincie zet sterk in op het verbeteren van de interne bedrijfsvoering (o.a. projectmatig werken, opleiden) en het gebruik van ICT (mobiel handhaven en digitale vergunningverlening). De afdeling handhaving heeft enkele keren extra budget moeten aanvragen. Ook wil handhaving in de toekomst meer de verbinding bewerkstelligen tussen de programmabegroting en het uitvoeringsprogramma voor handhaven. De aantallen controles kunnen nog een stuk concreter worden gemaakt. De directie geeft aan dat de aspecten dienstverlening en vakdiscipline al wel beter naar voren komen.

Uitvoerbaarheid

De uitvoeringsstrategie wordt uiteengezet via het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving en de afdelingsplannen. De provincie werkt conform deze uitvoeringsstrategie. De voortgang wordt bewaakt door middel van halfjaarrapportages en maandelijks managementrapportages.

Organisatorische samenwerking

De provincie zet sterk in op het voortraject met bedrijven waarin samen met het bedrijf wordt verkend wat de wensen en eisen ten aanzien van de vergunning zijn. De provincie is de laatste jaren meer gericht op het halen van termijnen. Wanneer de aanvraag niet volledig is en door het bedrijf geen of onvoldoende aanvullende gegevens worden geleverd, wordt de procedure stopgezet. De provincie is daar consequenter in geworden. Ook wat betreft de handhaving trekt de provincie graag gezamenlijk op met het bedrijfsleven om wederzijdse verwachtingen ten aanzien van handhaven naar elkaar duidelijk te maken.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Intern hebben de jaar- en samenwerkingsprogramma's de goedkeuring van Gedeputeerde Staten verkregen. Met de afdelingsplannen is op directieniveau ingestemd. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden verder over de uitvoering geïnformeerd via de reguliere P&C-cyclus. Overigens zijn Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten alleen betrokken bij incidenten. Provinciale Staten geeft aan dat er weinig discussie in Provinciale Staten plaatsvindt over de opgave. De besluitvorming is transparant en adequaat.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Door in het reguliere werkproces vrijwel altijd overleg te voeren met externe partijen zoals bedrijven, waterschappen, gemeenten, milieudiensten of de brandweer wordt er door de provincie voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van de opgave. Externe partners zijn tevreden over de manier waarop de provincie functioneert op de opgave vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving. In het verleden werd alleen gekeken naar de kwantiteit en liep de provincie achter op de kwaliteit. Als gevolg daarvan neemt het aantal incidenten af.

Actieve consultatie

De doelstellingen voor vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving zijn niet expliciet met inwoners, bedrijven en organisaties vastgesteld.

Kenbaarheid

Via reguliere kanalen (o.a. website en publicaties) en op ad-hoc basis gerealiseerde communicatietrajecten wordt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar gemaakt welke doelen de provincie met de opgave nastreeft en welke regelingen van toepassing zijn.

4

WETTELIJKE OPGAVE 4: BEHEER EN ONDERHOUD PROVINCIALE WEGEN

De provincie Utrecht beheert en onderhoudt 300 kilometer provinciale weg en is als wegbeheerder verplicht deze wegen goed te onderhouden.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De provincie Utrecht heeft de onderstaande specifieke en meetbare doelstellingen ten aanzien van de wettelijke opgave beheer en onderhoud provinciale wegen opgenomen:

- In 2009 voldoet 80% van de provinciale wegen aan de criteria voor duurzaam veilig;
- In 2009 is het aantal onveilige uitritten op de provinciale wegen door belemmering van het zicht door bomen en struiken kleiner dan 5;
- In 2009 ligt het percentage van alle geluidsreducerende asfalt projecten op 92%;
- De ambitie is om in 2010 het percentage wegdek met onvoldoende kwaliteit terug te brengen tot 5% (ten opzichte van 11% in 2005);

Output

De programmeerde uitvoeringsactiviteiten worden daadwerkelijk uitgevoerd. Bij de aanleg en reconstructie van wegen wordt sinds 2005 rekening gehouden met de duurzame veilige inrichting van wegen. De verkeersveiligheid van de uitritten op provinciale wegen wordt verbeterd en jaarlijks worden de wegen geïnspecteerd en regulier onderhoud gepleegd.

Outcome

Het gewenste maatschappelijk effect (veilige wegen met betrouwbare doorstroming en leefbaar) kan door de Visitatiecommissie niet worden vastgesteld, aangezien er niet op het niveau van outcome gemeten wordt.

Doelbereik

De doelstellingen voor het beheer en onderhoud van de provinciale wegen worden, met uitzondering van het aantal onveilige uitritten in verband met een jaar vertraging, gehaald. De provincie Utrecht heeft er daarbij voor gekozen om de CROW norm hoger te leggen dan het landelijk gemiddelde.

Visievorming

De doelstelling is tot stand gekomen naar aanleiding van visievorming. Door gebruik te maken van de CROW normen en door in overleg te treden met de verschillende partners is het SMPU opgesteld en is het een en ander bestuurlijk vastgelegd.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. De regionale afstemming wegwerkzaamheden (RWS, gemeenten en overige wegbeheerders) is belegd in het WBIB (Wegbeheer beter in beeld). Dit leidt tot een geïntegreerde onderhoudsprogramma. In de projecten zelf wordt de afstemming geregeld met andere wegbeheerders ten aanzien van Weginrichting.

Consistentie

In het SMPU is een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie. Het SMPU is afgestemd met de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Economie en Milieu van de provincie.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt erin maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. Zo heeft het de kredietcrisis aangehaald om investeringen in de wegen naar voren te halen.

Belangenbehartiging

Er vindt door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie geen sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de eigen doelstellingen te beïnvloeden.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie heeft jaarlijks een budget van € 8,8 miljoen beschikbaar voor het onderhoud van de verhardingen, vervanging van verkeersinstallaties, onderhoud wegverlichting, vervanging rollend materieel en het onderhoud groenvoorziening. Omdat het een voorziening betreft, kan er geen sprake zijn van onder- of overschrijding van het budget. Wel verwacht de provincie door het realiseren van de doelstellingen met betrekking tot het geluidreducerend asfalt en duurzaam veilig dat het budget de komende jaren niet toereikend zal zijn. Een audit moet hier uitsluitsel over geven. In totaal is 70,16 fte voor de afdeling werkzaam met inbegrip van de gladheidsbestrijding, kunstwerken en vaarwegen. Exacte toedeling van de fte's is onmogelijk aangezien bij de reconstructie wegen tegelijkertijd het onderhoud van wegen wordt gepleegd. Ten aanzien van de instrumenten werkt de provincie met een planning in Excel. De provincie is in staat plannings naar voren te halen in verband met de kredietcrisis. Het totaal van inspanning is in balans met de te verwachten maatschappelijke effecten.

Adequate organisatie

De organisatie heeft ingezet op een aantal verbeteringen om de uitvoering meer toe te snijden op het bereiken van de doelen. Zo worden er op dit moment overdrachtsdocumenten geproduceerd tussen de afdeling mobiliteit en de afdeling wegen, omdat het doorvertalen van infrastructurele wegen in voorzieningen niet altijd consequent plaatsvond. De organisatie is intern bezig de fte's kwalitatief aan te passen. Kantonniërs zijn opgeplust tot inspecteurs die regie voeren over de uitvoering. Deze inspecteurs schouwen de wegen en laten de uitvoering over aan derde partijen. Daarnaast is uit efficiëntie overwegingen het schouwen in 2008 teruggebracht van drie

naar twee keer per week. De afdeling is redelijk vergrijsd. Medewerkers met een hogere schaal doen werkzaamheden voor een lagere schaal. Er wordt op dit moment een personeelsplan opgesteld om dit probleem op te lossen. Externe partners merken op dat zij de wisselwerking tussen de afdeling natuur en verkeer missen. Op veel thema's krijgt verkeer voorrang op de natuur. De provincie is op dit punt verkokert en zou meer integraal moeten werken.

Uitvoerbaarheid

Voor het beheer en onderhoud van de wegen is in het afdelingsplan 2009 een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. Er wordt conform de uitvoeringsstrategie gewerkt.

Organisatorische samenwerking

De regionale afstemming van de wegwerkzaamheden is belegd in het Wegbeheer beter in beeld (WBIB). Dit leidt tot een geïntegreerd onderhoudsprogramma. Externe partners (gemeenten, Rijkswaterstaat) waarderen de samenwerking met de provincie. In het vakberaad worden duidelijke afspraken gemaakt over de aan te pakken knelpunten.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Door in overleg te treden met de verschillende partners is het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU) opgesteld. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden geïnformeerd over de uitvoering door middel van de najaarsrapportage en de jaarrekening. Daarmee is de besluitvorming transparant en adequaat. De provincie heeft tot op heden een visie of beleidsnotitie op het beheer en onderhoud van de wegen gemist. De provincie is op dit moment dat beleidsstuk te schrijven en zal de basis vormen voor het jaarplan van 2010. De directie is van mening dat het missen van een dergelijk document geen afbreuk doet aan de uitvoering.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Partners merken op dat in het programma regionaal verkeersmanagement goede stappen worden gezet. Er wordt door de provincie voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van de opgave.

Actieve consultatie

Via het ter visie leggen van het SMPU en via bewonersavonden en persberichten voor specifieke projecten zijn inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

De provincie hanteert een aantal kanalen om aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar te maken welke doelen de provincie met de opgave nastreeft. Voorbeelden hiervan zijn de wegenkrant, bewonersbrieven, internet, persberichten en de website.

5

WETTELIJKE OPGAVE 5: IMPLEMENTATIE KADERRICHTLIJN WATER

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is gericht op de chemische en ecologische kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. De provincie is als gebiedsregisseur verantwoordelijk voor het bepalen van de kaders: het vaststellen van (een deel van de) chemische en ecologische doelen en maatregelen voor water die in het Omgevingsplan en het landelijke stroomgebiedbeheersplan worden opgenomen. De provincie houdt toezicht op de uitvoering van deze maatregelen door het waterschap.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De provincie Utrecht heeft de onderstaande doelstellingen ten aanzien van de wettelijke opgave Kaderrichtlijn water opgenomen:

- Bijdrage opstelling Stroomgebiedbeheerplan;
- Vaststelling Waterplan;
- Uitvoering inrichtingsmaatregelen KRW en emissie en beheermaatregelen ten behoeve van het grondwater;
- Implementatie KRW in relatie tot bodembescherming;
- Uitvoering KRW maatregelen door waterschappen en gemeenten uit Stroomgebiedbeheerplan.

De Visitatiecommissie merkt op dat deze weinig specifiek en meetbaar zijn met uitzondering van de eigen provinciale maatregelen (vastgelegd in het Waterplan).

Output

Alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten zijn daadwerkelijk uitgevoerd. De provincie heeft een bijdrage geleverd aan het Stroomgebiedbeheerplan. Het Waterplan (inclusief inspraak) en Programma Uitvoering KRW maatregelen 2008 zijn opgesteld. Er is gestart met de uitvoering van de inrichtingsmaatregelen KRW om een versnelling van de uitvoering KRW te realiseren.

Outcome

Burgers en organisaties waren in het traject van opstelling en door de inspraak in de gelegenheid om actief te participeren. Op deze manier zou het draagvlak voor de maatregelen moeten worden verhoogd. Externe partners wijzen op het feit dat de provincie zelf de meeste inspraak op het plan hebben ingediend, ook toen het plan al bestuurlijk was afgekaart.

Doelbereik

Het doel in termen van het opstellen en vaststellen van de diverse documenten (Stroomgebiedbeheerplan, Waterplan) in 2009 is gehaald. De regie op het proces was

zeer strak en de druk van de tijd verplichtte de partners tot besluitvorming te komen. De provinciale ambities zijn echter in de plannen naar beneden bijgesteld, omdat bestuurders vreesden afgerekend te worden op te hoge doelen. Daarnaast vreesden waterschappen dat het belastingtarief omhoog zou moeten als alle maatregelen uitgevoerd zouden moeten worden om aan de doelstellingen te voldoen. ‘Haalbaar en betaalbaar’ luidde het credo.

Visievorming

De doelstelling is tot stand gekomen naar aanleiding van visievorming. De filosofie van de implementatie van de Europese richtlijn is geweest dat de inhoud vanuit de regio moet worden ontwikkeld. Daarvoor zijn regionale bestuurlijke overleggen in het leven geroepen. De uitgangspunten zijn door het Rijk en de Staatssecretaris aan het begin van het inhoudelijke proces meegegeven in overleg met de Tweede Kamer. Binnen dit kader is in de regio uitwerking gegeven aan de KRW. Er is gekozen om gebruik te maken van de mogelijkheden die de KRW biedt om de doelen op een haalbaar niveau te stellen en de uitvoering daarvan te faseren en pas in 2021 de doelen, indien onhaalbaar blijken, te verlagen. Ook wordt de maximale termijn om het bereiken van de doelen benut.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties via de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's) en Regionale Ambtelijke overleggen (RAO's). De Adviesnota's van Rijn West en Rijn Midden bieden voor alle overheden de inhoud die als basis dient voor de waterplannen. Daarnaast is de integraliteit gewaarborgd via gebiedsprocessen door waterschappen voor oppervlaktewateren en door provincies voor grondwater.

Consistentie

In het vaststellen van het beleid is een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. Door de provincie Utrecht is begin 2007 een notitie (inputdocument) opgesteld ten behoeve van het proces. In deze notitie is opgenomen dat het vigerende beleid op verschillende beleidsterreinen als uitgangspunt/kader moet worden gehanteerd.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt erin om maatschappelijke ontwikkelingen te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. Via de verschillende bestuurlijke en ambtelijke overleggen is mogelijk om snel onderwerpen te agenderen en met andere partijen tot uitvoering te komen. Zo heeft Provinciale Staten een budget van € 1 miljoen beschikbaar gesteld om een versnelling van de uitvoering te realiseren.

Belangenbehartiging

Door de provincie vindt er door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Gedeputeerde Staten benut het Waterbeheerdersoverleg en een jaarlijks voortgangsoverleg hiervoor. Op ambtelijk niveau is er met de waterbeheerders een

regulier overleg over de voortgang van de uitvoering. De provincie stuurt op de voortgang van de uitvoering van de maatregelen.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

In het collegeprogramma zijn twee budgetten beschikbaar gesteld voor de realisatie van de opgave van in totaal € 1,46 miljoen. Dit budget is verdeeld in twee brokken. Eén miljoen voor de uitvoering KRW-maatregelen en 0,46 miljoen voor het proces van het vaststellen van de doelen. Er heeft geen overschrijding van het budget plaatsgevonden. Onderzoek heeft uitgewezen dat er nog voor € 100.000 aan activiteiten aan het programma KRW maatregelen kan worden toegevoegd. De KRW is verder in de lijn uitgevoerd en er is geen aparte projectorganisatie opgezet. Een intern projectplan ontbreekt. Op stroomgebiedniveau wordt er gewerkt met een jaarlijks werkprogramma. Het proces inzake de KRW is volgens de planning, zoals met het Rijk afgesproken, verlopen. Dit proces is incrementeel ingezet. Aan het begin van het proces was onduidelijk welke doelen de provincie moest vaststellen. De provincie heeft met de partners daarom gekeken naar de problematiek in het gebied en daarop maatregelen ontwikkeld. De maatregelen zijn aan haalbaarheid getoetst. Toen men duidelijkheid kreeg in de effectiviteit van de maatregelen, zijn de doelen definitief bepaald. Mede in het licht van de gehaalde doelen is het totaal van inspanningen in balans met het te verwachten maatschappelijk effect.

Adequate organisatie

Op landelijk niveau is ten aanzien van de KRW afgesproken dat voor het opstellen van de doelen de expertise van de waterschappen wordt benut. Doordat de inhoudelijke expertise bij de waterschappen lag, was de provincie in grote mate afhankelijk van de waterschappen. De provincie heeft getracht waterschappen scherp te houden om niet te lage doelen op te stellen. De provincie heeft kennis vergaard door zelf actief deel te nemen aan sessies, en expertise in te huren. De provincie heeft veel moeite moeten doen om de medewerkers uit de verschillende afdelingen erbij te betrekken. Voor Provinciale Staten is de KRW een bijzonder technisch dossier gebleken. De wijze waarop de uitvoering intern is georganiseerd is onvoldoende toegesneden gebleken op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

De provincie heeft vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. De provincie hanteert daarbij de planning zoals die is afgesproken met het Rijk. Dat wil zeggen dat het waterplan wordt opgesteld conform het tijdpad dat gezamenlijk is afgesproken. De provincie werkt conform de planning.

Organisatorische samenwerking

De provincie heeft de samenwerking met partners als prettig ervaren, hoewel het proces wordt gezien als een gezamenlijke zoektocht, omdat de inhoud ontwikkeld moest worden tijdens het proces. Partners hebben daardoor met elkaar leren samenwerken. Externe partners zijn positief over de rol van de provincie inzake de KRW en zien het overleg als constructief.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Via de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's) en Regionale Ambtelijke Overleggen (RAO's) is de besluitvorming georganiseerd. Daarnaast is besluitvorming verlopen via gebiedsprocessen door waterschappen (oppervlaktewateren) en provincies (grondwater). Er heeft een participatietraject plaatsgevonden met belangenorganisaties en drinkwaterbedrijven. De periode voor de opstelling van de plannen door alle organisaties was erg kort doordat de interne besluitvorming bij alle partijen veel doorlooptijd eiste. Externe partners wijze op het feit dat de provincie zelf de meeste inspraak op het plan hebben ingediend, ook toen het plan al bestuurlijk was afgekaart. Het een en ander had tot gevolg dat bestuurders bij de vaststelling van de plannen (december 2009) geen mogelijkheid hadden om ingrijpende inhoudelijke aanpassingen te doen. De plannen moeten namelijk inhoudelijk op elkaar zijn afgestemd en wijzigingen gevolgen kunnen hebben voor andere plannen. Ook Provinciale Staten had moeite met de rol die zij hadden. In het begin van het proces kon door het ambtelijk apparaat nog weinig zicht worden gegeven op de uiteindelijke resultaten, omdat de inhoud tijdens het proces is ontwikkeld. Provinciale Staten kwam daardoor alleen aan het eind van het traject in beeld. Het voorgaande maakt dat de besluitvorming minder transparant en adequaat.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

In het gehele traject zijn partijen nauw betrokken geweest door inspraak, participatie en consultaties via allerlei overleggremia. De provincie heeft hierdoor voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van de opgave in de toekomst.

Actieve consultatie

Inwoners, bedrijven en organisaties zijn voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen actief geconsulteerd via klankbordgroepen van de RBO's en eigen overleg met maatschappelijke organisaties. De organisaties hebben hun optiek kunnen geven in een vroeg stadium en met deze input is rekening gehouden. Verder zijn in het traject pilots georganiseerd om maatschappelijke organisaties onderling tot samenwerking te laten komen bij tegengestelde belangen, zoals de natuurorganisaties en de agrarische sector. Hierdoor is er een meer integraal beeld ontstaan van de problematiek en de mogelijke oplossingen die bij verschillende partijen draagvlak kunnen hebben.

Kenbaarheid

Via de websites van de provincie en diverse nieuwsbrieven wordt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties duidelijk gemaakt welke doelen de provincie met de opgave nastreeft.

6

WETTELIJKE OPGAVE 6: JEUGDZORG

Voor de provincie Utrecht is jeugdzorg één van de belangrijkste aandachtspunten. Als financier van Bureau Jeugdzorg Utrecht en de jeugdzorgaanbieders wordt het recht op jeugdzorg gewaarborgd en zien zij erop toe dat de Wet op de jeugdzorg adequaat wordt uitgevoerd. Vanuit de regierol zorgt de provincie ervoor dat alle betrokken partijen in de jeugdzorg op elkaar aangesloten zijn. Daarnaast heeft de provincie als vernieuwingsimpuls samen met het jeugdzorgveld het programma 'Utrechtse Jeugd Centraal' (UJC) in uitvoering.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

Voor de periode 2009-2012 heeft de provincie het provinciale beleidskader opgesteld, mede op basis van het landelijke beleidskader en het programma "Alle kansen voor alle kinderen" van het ministerie van Jeugd en Gezin. De doelen in het provinciale beleidskader liggen in het verlengde van de doelstellingen van het programma Utrechtse Jeugd Centraal:

1. meer nadruk op preventie en vroegsignalering;
2. verbetering van de toegang en toeleiding tot geïndiceerde hulp en het volgen van de cliënt tijdens de hulp;
3. van aanbod naar vraaggerichte zorg, verkorten van de wachttijden en doorlooptijden;
4. het verbeteren van de professionaliteit en effectiviteit van het aanbod;
5. versterking van de positie van de cliënt.

De Visitatiecommissie merkt op dat deze doelen weinig specifiek en meetbaar zijn.

Output

De bovenstaande doelstellingen vinden hun uitwerking in een jaarlijks uitvoeringsprogramma (inclusief het programma UJC), waarin wordt teruggeblikt op datgene wat gerealiseerd is en een vooruitblik wordt gegeven van de activiteiten in het jaar opvolgend. Sommige doelstelling worden dus in het programma UJC gerealiseerd, terwijl andere het onderwerp van regulier beleid zijn. De prestatieafspraken met bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders op de terreinen doorlooptijden, wachttijden en cliënttevredenheid worden jaarlijks gemonitord, op basis waarvan nieuwe afspraken worden gemaakt. Tevens worden afspraken in de beschikking zoals: betrouwbare beleidsinformatie, stand van zaken wachtlijsten, invoering Deltaplan methode, verbetering indicatiestelling en invoering nieuwe financieringssysteem (PXQ) per kwartaal gemonitord. De provincie heeft diverse uitvoeringsactiviteiten ondernomen om dichter bij bovenstaande doelen te komen. In het kader van de eerste doelstelling is een gezamenlijke aanbesteding ten behoeve van het Elektronisch kinddossier uitgevoerd. De provincie heeft 'aanjagers' ingesteld voor de oprichting voor de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). Ook bestaat er nu een provinciebreed systeem van

risicosignalering door middel van de lokale verwijsindex. Wat betreft de tweede doelstelling is er één centrale aanmelding voor cliënten beschikbaar gekomen en zijn er afspraken gemaakt over de tijdsduur voor de toeleiding tot geïndiceerde hulp (doorlooptijden). Resultaten binnen de derde doelstelling (van aanbod naar vraaggerichte zorg) zijn nog niet te benoemen: deze zijn in ontwikkeling. De verwachting is dat de wachtlijsten bij het zorgaanbod (langer dan 9 weken) op 1 januari 2010 zo veel mogelijk zijn weggewerkt. In het kader van het verbeteren van de professionaliteit en effectiviteit van het aanbod (doelstelling 4) hebben instellingen hun aanbod uniform beschreven. Het verbeteren van de professionalisering is in ontwikkeling. Wat betreft de vijfde doelstelling is de cliënttevredenheidstoets bij alle instellingen afgenomen, en is een cliëntenparticipatiemeter ontwikkeld. Het algemene beeld ten aanzien van de uitvoering van het provinciespecifieke programma UJC in 2008 is die van een opbouwjaar. Sommige activiteiten en projecten zijn met enige vertraging gestart. Inmiddels zijn de nodige acties in gang gezet om snelheid in de uitvoering van het programma te krijgen.

Outcome

De Visitatiecommissie kan het gewenste maatschappelijke effect (outcome) van het beleid niet bepalen.

Doelbereik

De Visitatiecommissie kan nog onvoldoende een inschatting maken of de voorafgestelde doelen in 2012 (het einde van de beleidsperiode) zullen worden gehaald. Hoewel bovengenoemde resultaten al wel zijn behaald, zijn er ook nog acties in het uitvoeringsprogramma in ontwikkeling, die uiteindelijk een bijdrage moeten leveren voor het bereiken van de resultaten in 2012. Vooral het vraaggericht werken (doelstelling 3) en het verbeteren van de professionaliteit en effectiviteit van het aanbod (doelstelling 5) is tot dusver lastig realiseerbaar gebleken. Ook op de doelstelling wat betreft de intersectorale samenwerking (samen zoeken naar oplossingen) is veel in ontwikkeling.

In het kader van de Utrechtse Jeugd Centraal zijn met name de activiteiten binnen de kolom onderwijs en de kolom kwaliteit/zorgvernieuwing in ontwikkeling. De provincie heeft echter weinig middelen om de actoren in deze velden aan te sturen.

Visievorming

In het provinciale beleidskader 2009-2012 dat voor inspraak is aangeboden aan alle relevante partijen uit het veld en door Provinciale Staten is vastgesteld, wordt de gemeenschappelijke visie verwoord en verder uitgewerkt. Daarmee zijn de doelstellingen tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming.

Integraliteit

De doelstellingen zijn (en worden) afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties onder meer via het Interprovinciaal Overleg (IPO) en met het Rijk. Daarnaast is er een rechtstreeks overleg met Rijk en andere provincies. De resultaten van de afstemming leiden tot een gezamenlijke koers, betrokkenheid en gezamenlijke resultaatverantwoordelijkheid.

Consistentie

Het provinciale beleidskader 2009-2012 bouwt voort op de ontwikkelingen die met het vorige beleidskader in gang zijn gezet. De vernieuwingsagenda voor de jeugdzorg vindt zijn beslag in het programmaplan Utrechtse Jeugd Centraal, dat op haar beurt een voortzetting is van het eerdere stimuleringsprogramma Samenhang op Scherp (SOS). Ook wordt er aangesloten op de beleidskaders van het ministerie van Jeugd en Gezin. In het beleid wordt daarmee een duidelijke koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid.

Slagvaardigheid

De provincie houdt constant relevante maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten en deelt deze met diverse gremia (bureau jeugdzorg, zorgaanbieders, wethoudersoverleg, stuurgroep UJC). Daarnaast fungeert JIJ Utrecht (Jij In Jeugdzorg Utrecht) voor de provincie als klankbord en adviesorgaan om versterking van de positie van de cliënt op beleids- en uitvoerend niveau verder vorm te geven. De provincie reikt echter geen concrete voorbeelden aan waaruit blijkt dat het in staat is maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten.

Belangenbehartiging

Door de provincie vindt er sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Zo vindt er op belangrijke dossiers, zoals Bureau jeugdzorg, AMK en inzet gelden specifiek overleg plaats met Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

Doelmatigheid

Proportionaliteit

Voor de jeugdzorg is in totaal € 109 miljoen beschikbaar, inclusief doeluitkering van het Rijk, eigen provinciale middelen en een budget voor het programma UJC. Er is sprake van een tekort aan budget door onder andere de autonome groei van de vraag naar jeugdzorg. Provinciale Staten heeft 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 provincie verwacht dat het budget in 2010 verder wordt teruggeschroefd wat zal leiden tot problemen. Op dit moment is er te weinig budget om de doelen te realiseren. Door de provincie wordt ongeveer 6,5 fte structureel voor de jeugdzorg ingezet en 3,5 fte voor de uitvoering van het programma UJC. De provincie erkent dat het onvoldoende middelen heeft om goed te kunnen sturen, bijvoorbeeld in het kader van het zorgaanbod. Daarmee is het totaal van inspanningen niet in balans met het te verwachten maatschappelijk effect.

Adequate organisatie

Intern binnen de provincie en extern (binnen BJZ) hebben er de laatste jaren veel bestuurswisselingen plaatsgevonden. Zo is de directeur BJZ in 2007 op non-actief gesteld en is de huidige directeur (na tussenkomst van een interim) sinds januari 2009 aangesteld. Ook de portefeuille jeugdzorg is binnen het huidige college gewisseld door

het opstappen van de PvdA. Deze vele bestuurswisselingen kennen zijn weerslag in de praktijk doordat elke partij zoekt naar haar rol in de samenwerking. Het verloop van de mensen binnen de provincie op het dossier jeugdzorg is hoog. De oorzaak hiervoor is onbekend. De sturing op BJZ vindt sinds een aantal jaren een stuk strakker plaats. De provincie verwacht dat BJZ betere managementinformatie aanlevert. Vanuit BJZ wordt aan de provincie gevraagd meer verantwoordelijkheid over te laten aan BJZ. De provincie staat hiervoor open. Concluderend is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd nog onvoldoende toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

De provincie heeft vooraf een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. Om de doelen gesteld in het beleids- en uitvoeringsprogramma te realiseren heeft de provincie door middel van beschikkingen afspraken vastgelegd met bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders omtrent taken, beschikbaar budget, prestatieafspraken en verantwoordingafspraken. In de reguliere kwartaaloverleggen worden deze afspraken gemonitord.

Organisatorische samenwerking

Zowel provincie als externe partners (gemeenten, Bureau Jeugdzorg, zorginstellingen) geven aan dat de samenwerking erg constructief is. De jeugdzorg wordt ondersteund door een auditcommissie, de cliëntenorganisatie JIJ Utrecht en een expertgroep waarin wetenschappers en professionals deel uit maken. Er heerst een gedragen gevoel er samen wat van te maken. Externe partners waarderen de sfeer van saamhorigheid in de diverse overleggen.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden jaarlijks geïnformeerd over de uitvoering door middel van de Kaderbrief Jeugdzorg en het uitvoeringsprogramma jeugdzorg. Daarnaast wordt de reguliere planning en controlcyclus doorlopen en wordt Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ad hoc geïnformeerd bij afwijkingen of majeure ontwikkelingen en initiatieven. Provinciale Staten is zeer actief betrokken bij de ontwikkelingen in de jeugdzorg: het is een continu item in de commissie. Er is een werkgroep van Statenleden ingesteld die nauwlettend de ontwikkelingen in de provincie in de gaten houdt. Daarmee is de besluitvorming transparant en adequaat: democratische processen vinden in de volle breedte plaats.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Door de provincie wordt voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van de opgave. Gemeenten geven aan dat het landelijk gezien teleurstellend is wat er gebeurt, maar dat dit niet alleen op het bordje van de provincie is te schuiven. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn sterk betrokken en staan behulpzaam tegenover de provincie. De jeugdzorg is in Utrecht buiten de politiek geplaatst en er worden stevige stappen gezet, nadat de regie in 2006 uit beeld was geraakt. Gemeenten merken op dat de provincie een goede rol speelt. De provincie staat open

voor discussie en is erin geslaagd één systeem van risicosignalering te ontwikkelen door middel van de lokale verwijsindex risicosignalering. Ook inzake de CJG's heeft de provincie een goede aanjagende rol gespeeld. De aanjaagfunctie heeft geleid tot meer intergemeentelijke samenwerking. Een enkele gemeente ziet de jeugdzorg liever onder de stad Utrecht of WGR vallen, omdat zij met de jongerenproblematiek kampen en het voor de stad optimaler is zelf regie en sturing te kunnen geven.

Actieve consultatie

Inwoners, bedrijven en organisaties zijn voorafgaand aan het vaststellen van het beleidskader actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

Via de website, maar ook JIJ Utrecht en de betrokkenheid van professionals wordt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen kenbaar gemaakt welke doelen de provincie heeft.

7

WETTELIJKE OPGAVE 7: FINANCIËEL TOEZICHT GEMEENTEN

Het financieel toezicht op lokale overheden is geregeld in de Gemeentewet en Waterschapswet. De Gemeentewet stelt de lokale overheden zelf verantwoordelijk voor een gezonde financiële situatie. Gedeputeerde Staten letten op het materiële evenwicht op de begroting door te kijken of de structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Toezicht vindt achteraf plaats. Vanaf begrotingsjaar 2009 wordt de (meerjaren)begroting van de gemeenten óók beoordeeld aan de hand van het nieuwe (nog niet in de wet vastgelegde) criterium 'Duurzaam Financieel Evenwicht'.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De provincie Utrecht heeft de onderstaande specifiek en meetbare doelstellingen ten aanzien van de wettelijke opgave financieel toezicht op gemeenten opgenomen:

- Behoud gezonde financiële positie van de Utrechtse gemeenten en gemeenschappelijke regelingen;
- Jaarlijkse toezichtbeslissing gemeenten en gemeenschappelijke regelingen genomen vóór 1 januari van het begrotingsjaar;
- Financieel toezicht op grond van bijzondere wetten (deelnemingsbesluiten, ontheffing op verboden handelingen);
- Vaststelling jaarlijkse nota begrotingspositie gemeenten vóór 1 juni door Gedeputeerde Staten;
- ARHI-toezicht: beoordeling ingezonden besluiten door gemeenten en nemen van een besluit hierop binnen 13 weken na ontvangst.

Output

De geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten worden in een jaarlijks terugkerende cyclus uitgevoerd. Het gaat hierbij om:

- De beoordeling van de jaarrekening/meerjarenbegroting van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen;
- De beoordeling van bestuursrapportages, kadernota's en begrotingswijzigingen van gemeenten;
- Het opstellen van een jaarlijkse nota begrotingspositie gemeenten;
- De beoordeling van ontvangen verzoeken om goedkeuring van gemeenten.

De uitvoering vindt gespreid in het jaar plaats. Deze activiteiten worden daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

Het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie met betrekking tot het financieel toezicht leidt tot het gewenste maatschappelijke effect: er zijn geen

verzoeken van gemeenten voor een aanvullende bijdrage op grond van de Financiële verhoudingswet (artikel 12) (zie eerste doelstelling).

Doelbereik

De provincie is in staat om alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uit te voeren. De jaarlijkse toezichtbeslissing wordt genomen binnen de wettelijke termijn. Besluiten over ontvangen verzoeken om goedkeuring worden afgedaan binnen 13 weken.

Visievorming

De doelstellingen zijn niet tot stand gekomen naar aanleiding van een gedegen visievorming. Het betreft een wettelijke taak.

Integraliteit

De doelstellingen zijn niet afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties buiten de provincie.

Consistentie

De provincie legt bij het vaststellen van het beleid een koppeling en relatie met eerder vastgesteld beleid. Het nieuwe gemeenschappelijk financieel toezichtkader van het Rijk 'Zichtbaar toezicht' (2008) is verspreid onder de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Aan hen is duidelijk gemaakt wat de verschillen zijn met het oude beleidskader financieel toezicht (2004). De effecten en gevolgen van het nieuwe kader worden inzichtelijk gemaakt door de provincie.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt erin maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. De provincie probeert de gemeenten voor te bereiden op de effecten van de economische recessie op de begroting. In brieven aan en gesprekken met de gemeenten wordt het beleid (sluitende begroting) uiteengezet en worden de punten waarop de provincie specifiek toeziet toegelicht. In reactie daarop wordt op verzoek van de gemeenten geadviseerd over wat wel en niet begrotingstechnisch als verantwoord wordt beoordeeld.

Belangenbehartiging

Er vindt door de provincie beoordeling van de beleidsagenda's plaats met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Zo vindt er een extra (niet-wettelijke) beoordeling plaats van de gemeentelijke kadernota en bestuursrapportages en worden bezoeken bij de gemeenten afgelegd. Ook worden er twee keer per jaar regio-overleggen georganiseerd.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie zet jaarlijks bijna € 400.000 in om de doelstellingen te behalen, exclusief de overheadkosten van de afdeling financiën. Voor de reguliere taken (beoordeling van 29 gemeenten en 24 gemeenschappelijke regelingen) is 5 fte aan formatie beschikbaar, exclusief secretariële ondersteuning. Door de uitvoering van drie herindelingen is de

provincie, op basis van de ARHI, verplicht om elk (financieel) besluit van de zeven te herindelen gemeenten te beoordelen binnen dertien weken na ontvangst. Voor deze extra taken is aan de formatie incidenteel 0,55 fte toegevoegd.

De provincie neemt een proactieve rol aan. Het ziet zichzelf niet enkel als toezichthouder met concretisering van deze rol door middel van het vaststellen van een eigen provinciaal beleidskader financieel toezicht. Zij is ook stimulator van een gezonde financiële positie van gemeenten. De provincie beoordeelt niet alleen de jaarlijkse (begrotings)stukken, maar geeft ook concreet advies en verwijst gemeenten naar goede voorbeelden van collega-gemeenten onder meer in de regiobijeenkomsten die twee maal per jaar voor de hoofden financiën worden georganiseerd. De gemeenten waarderen deze proactieve houding van de provincie.

Aangezien de provincie geen zware interventiemiddelen heeft om een verzoek van een gemeente voor een aanvullende bijdrage te voorkomen, anders dan het plaatsen onder preventief toezicht, investeert de provincie sterk in het voortraject en een goede relatie om te komen tot een beoordeling van de begroting. De extra (niet-wettelijke) tussentijdse beoordelingen maken daar een belangrijk onderdeel vanuit. De provincie werkt alleen in noodgevallen met preventief toezicht om zo het (afschrikkend) effect van het instrument te behouden. Daarnaast publiceert de provincie jaarlijks de begrotingsposities van gemeenten in een benchmark. Concluderend is het totaal van inspanningen in balans met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen.

Adequate organisatie

Binnen de afdeling heeft elke adviseur een mix van grote en kleine gemeenten in zijn of haar portefeuille. Om de drie à vier jaar rouleren de adviseurs van gemeenten om de objectiviteit in stand te houden en de kennis te spreiden, ook met het oog op het verminderen van de kwetsbaarheid van het team. De planning van de afdoening van de (werk)voorraad vindt plaats op basis van ervaringscijfers over voorgaande jaren. De provincie heeft sinds 2005 de werkwijze gestandaardiseerd door gebruik te maken van checklists en een 'stoplichtmodel'. De wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd is toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

Werkzaamheden worden in een jaarplanning gezet. Doordat het een wettelijke taak betreft met stringente termijnen, is de werkvoorraad concreet. Getracht wordt pieken in het werk (met name de periode tussen 15 november en 15 december) te spreiden, al zijn deze niet geheel te vermijden. Dit probeert men aan de ene kant door de beoordeling van de (meerjaren)begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen (die in een afwijkende P&C-cyclus t.o.v. de gemeenten lopen) eerder te beoordelen. Aan de andere kant werkt men voor de beoordeling van de gemeentelijke (meerjaren)begrotingen met ontwerpbegrotingen. Eventuele aanpassingen op de ontwerpen worden aanvullend beoordeeld. Het team haalt haar planning en werkt conform de vastgestelde strategie.

Organisatorische samenwerking

De provincie Utrecht heeft er expliciet voor gekozen om nog tot 2011 te werken met het beleidskader uit 2004, aangezien het criterium 'duurzaam financieel evenwicht' pas in 2011 van kracht wordt. Desalniettemin maakt het al wel aan haar gemeenten en gemeenschappelijke regelingen duidelijk wat de gevolgen zijn in termen van het nieuwe toezichtproces. De provincie probeert daarmee de gemeenten optimaal voor te bereiden op het nieuwe toezichtkader. De provincie voert daarmee in 2009 en 2010 een aanvullende beoordeling uit. De provincie zoekt op een adequate wijze de samenwerking met gemeenten op.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

De besluitvorming over de doelstellingen heeft plaatsgevonden door Gedeputeerde Staten op basis van ambtelijke adviezen. Op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen wordt toezicht uitgeoefend conform het eigen provinciaal beleidskader. Toezichtbeslissingen worden door Gedeputeerde Staten genomen. Uitvoeringsbesluiten worden ambtelijk genomen, voor zover deze zijn gemandateerd via de mandaatregeling. Jaarlijks wordt informatie verstrekt aan het ministerie van Binnenlandse Zaken over de invulling van het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Provinciale Staten wordt geïnformeerd door middel van een bestuursrapportage en jaarverslaglegging. Daarmee is de besluitvorming transparant en adequaat.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provincies op het gebied van het financieel toezicht op gemeenten is bij gemeenten bekend. De provincie besteedt specifieke aandacht aan de relatie met de gemeenten, bijvoorbeeld bij nieuwe ontwikkelingen als het criterium 'duurzaam financieel evenwicht' en de gevolgen van de economische crisis. De beoordeling van de begrotingspositie wordt door de provincie aan de gemeenteraad gepresenteerd. Het nieuwe beleidskader dat uitgaat van 'duurzaam financieel evenwicht' is breed gecommuniceerd richting gemeenten en gemeenschappelijke regelingen door middel van bijeenkomsten. Op deze manier worden de besturen voorbereid op het nieuwe toezichtkader. Het voorbereiden van de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen slaat aan. Naast deze bijeenkomsten is er circa 7 keer per jaar vakberaad bestaande uit de toezichthouders van de 12 provincies en de toezichthouder van het ministerie van BZK op de provincies. In het vakberaad vindt afstemming van het provinciaal toezicht op de lokale overheden plaats. Gemeenten geven aan dat de accountmanager met de gemeenten meedenkt. Door de provincie wordt op deze manier voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van de opgave.

Actieve consultatie

De provincie heeft inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen niet actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

Aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is door middel van publicatie van het provinciaal beleidskader financieel toezicht 2004 op de website van de provincie en het nieuwe beleidskader financieel toezicht ("Zichtbaar Toezicht") kenbaar gemaakt welke doelen de provincie heeft en op welke wijze invulling van het financieel toezicht op de lokale overheden wordt ingevuld. Ook de jaarlijkse nota begrotingspositie wordt op de website geplaatst en daarnaast op grote schaal verspreid onder de doelgroepen. De beleidskaders financieel toezicht zijn ter kennisneming toegezonden aan de besturen van de lokale overheden.

8

RANDSTADOPGAVEN: PROGRAMMA RANDSTAD URGENT

Randstad Urgent heeft als doel het verminderen van bestuurlijke drukte en het versnellen van besluitvorming. Om dat te bereiken zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over 33 projecten in de Randstad. Het Rijk en de betrokken provincies, stadsregio's en gemeenten in de Randstad werken hierin nauw samen. Op deze manier moet de Randstad weer internationaal een economisch sterke regio worden, waar het aantrekkelijk is om te wonen, te werken en te leven. Bij de opgave gaat het om de vraag of de vier provincies in samenwerking met het Rijk en gemeenten in staat zijn om in gezamenlijkheid een breed programma uit te voeren.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

Binnen het programma wordt de aandacht gericht op de programmalijn 'één goed verbonden Randstad'. Binnen het programma is de provincie Utrecht is betrokken bij de volgende projecten:

- korte termijnmaatregelen openbaar vervoer;
- één Openbaar Vervoersautoriteit;
- Duurzaam bouwen in de Utrechtse regio;
- Groene Ruggengraat;
- Groot Mijdrecht Noord;
- Draaischijf Nederland.

Op programmaniveau zijn geen specifiek en meetbare doelstellingen vastgesteld. Op projectniveau kunnen de mijlpalen benoemd worden als zijnde de doelstellingen.

Output

Alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten zijn in uitvoering of daadwerkelijk uitgevoerd.

- Het project korte termijn maatregelen ketenmobiliteit is afgerond: er is een projectmap met maatregelen aangeboden. Er is echter geen budget om de maatregelen uit te voeren en daarom zijn de maatregelen onder het project één OV-autoriteit geschoven;
- Het project één Openbaar Vervoersautoriteit wordt voortgezet in een samenwerkingsverband. Daarmee komt er niet één autoriteit. Het project heeft eind 2008, begin 2009 stilgelegen. Een projectmanager is aangesteld om nadere invulling te geven aan de samenwerking;
- Het project duurzaam bouwen in de Utrechtse regio ligt op schema, de ontwikkelingsvisie is definitief. De uitvoering wordt echter spannend, aangezien er geen geld vanuit het Rijk beschikbaar wordt gesteld voor de woningen;

- De Groene Ruggengraat ligt nog op schema, maar bevindt zich in een spannende fase. Er bestaat maar een beperkt budget voor de ontsnipperingsopgave. Het project heeft even op 'neutraal' gestaan, omdat de vraag was of de mijlpaal wel of niet was gehaald. Uiteindelijk was dit wel het geval. Het is een uitdaging om het proces langs drie provincies (en 3 Gedeputeerde Staten) te leiden. Vanuit het BO MIRT wordt er meer druk opgezet om de mijlpalen te behalen;
- Het project Groot Mijdrecht Noord ligt op schema. Besluitvorming heeft plaatsgevonden over plan en het project is 17 november 2009 uit RU gehaald;
- Het project Draaischijf Nederland voldoet als totaalproject wel aan haar mijlpalen, echter binnen de projecten in Draaischijf Nederland loopt de ring Utrecht achter op schema. Er is een tussenfase benoemd waarin varianten opnieuw wordt doorgerekend.

Daarmee zijn alle geprogrammeerde doelstellingen daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

In termen van outcome staat de vraag centraal of de vier provincies in samenwerking met het Rijk en gemeenten in staat zijn om in gezamenlijkheid een breed programma uit te voeren. De provincie en externe partners geven aan dat Randstad Urgent een versnipperd geheel is van projecten. Elke regio voert zijn projecten op, wat leidt tot concurrentie tussen de Noord- en Zuid-Vleugel in plaats van samenwerking of verbondenheid. Randstad Urgent zorgt niet voor meer samenhang. Daarmee leidt het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie niet tot het gewenste maatschappelijke effect.

Doelbereik

Op programmaniveau geven gesprekspartners aan dat er snellere besluitvorming wordt bereikt. Projecten in Randstad Urgent zijn prioritair en bevinden zich in een stroomversnelling, doordat Rijk en regio het belang van het project erkennen. Ook heeft Randstad Urgent bijgedragen aan een discussie over daadkracht en bestuurlijke stroperigheid. Op projectniveau worden de mijlpalen behaald. De Visitatiecommissie stelt vast dat het vooraf gesteld doel wordt behaald.

Visievorming

De doelstelling is niet tot stand gekomen naar aanleiding van een gedegen visievorming. Alle projecten waren al bestaande projecten, waarover visievorming al ruim daarvoor heeft plaatsgevonden. Randstad Urgent heeft daaraan niet bijgedragen.

Integraliteit

De projecten die vallen onder Randstad Urgent betreffen allemaal regionale samenwerkingsprojecten. De doelstellingen van deze projecten worden per definitie afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties.

Consistentie

Er is bij het vaststellen van beleid geen koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. Het programma Randstad Urgent is nieuw.

Slagvaardigheid

De provincie kan geen voorbeelden noemen waaruit blijkt dat de provincie er in slaagt maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten.

Belangenbehartiging

Op programmaniveau worden partners van de provincie niet ingezet om doelstellingen voor de opgave te bereiken. Op projectniveau worden er wel partners ingezet om de doelstellingen voor de opgave te bereiken.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie is van mening dat Randstad Urgent op projectniveau te weinig middelen kent. Zo is er voor Duurzaam Bouwen en Draaischijf Nederland te weinig budget beschikbaar. De positie van Randstad Urgent zou sterker worden als het over eigen middelen beschikt. In Randstad Urgent wordt door middel van een aantal instrumenten getracht het doel te bereiken. Ten eerste bestaan er bestuurlijke duo's (bewindspersoon en regiobestuurder) die verantwoordelijk worden gehouden voor het bestuurlijke proces en de versnelling van de besluitvorming. Ten tweede kent elk project een ambassadeur. De ambassadeur is een toezichthouder op het project en het bestuurlijk duo. Ten derde worden er gele en rode kaarten uitgedeeld indien de uitvoering niet loopt volgens de planning. Als uiterste middel kunnen projecten uit Randstad Urgent worden gehaald. Daarmee is het totaal van inspanningen in balans met de te verwachten maatschappelijk effect.

Adequate organisatie

De wijze waarop programma Randstad Urgent is georganiseerd lijkt onvoldoende toegesneden op het bereiken van de doelstellingen. Regionale partijen hebben geen verantwoordelijkheid over de inhoud van het programma. Er bestaat beperkte kennisuitwisseling op projectniveau. Binnen het breddirecteurenoverleg tussen de managers van de Randstedelijke overheden bestaat er wel de behoefte om meer samen te werken. Intern heeft de regio haar organisatie beter toegerust. De regio werkt namelijk met het UVVB en NV Utrecht als voorportaal voor het bestuurlijke duo. Standpunten worden alvorens in beide gremia afgestemd en afgekaart, waardoor er regionale afstemming bestaat. Hiermee is de bestuurder gedekt en kan het bestuurlijke duo goed worden neergezet. Beide gremia kennen een essentiële rol.

Uitvoerbaarheid

Er is geen uitvoeringsstrategie op programmaniveau. Randstad Urgent is een programma waar een provincie al dan niet aan mee doet.

Organisatorische samenwerking

Op het niveau van Randstad Urgent is er een coördinatiegroep en een regiegroep waarin de Utrechtse regio is vertegenwoordigd. In de regiegroep vertegenwoordigen de stad Utrecht, BRU en de provincie om beurten de belangen van de regio. Externe partners geven aan dat dit naar alle tevredenheid verloopt.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

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 ontransparant. Provinciale Staten wordt alleen over de Utrechtse projecten geïnformeerd en heeft weinig zicht op de voortgang en samenhang van het totale programma. Provinciale Staten probeert meer grip te krijgen op Randstad Urgent door projecten op te voeren. De ambtelijke organisatie is echter van mening dat hier niet haar verantwoordelijkheden liggen.

Democratische legitimiteit

Creëren van draagvlak

Provinciale Staten is nauw betrokken bij Randstad Urgent, stelt vragen en probeert grip te krijgen op de inhoud van de projecten. Ook doen zij voorstellen om projecten in het programma op te voeren. Daar ligt echter niet hun verantwoordelijkheid. Doordat standpunten in het UVVB en de NV Utrecht regionaal worden afgekaart, kent het bestuurlijk duo legitimiteit in haar handelen. 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. Daarmee creëert de provincie voldoende draagvlak om aan de realisatie van de opgave te voldoen.

Actieve consultatie

De provincie heeft inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen voor deze opgave niet actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

Aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties wordt niet kenbaar gemaakt welke doelen de provincie heeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet.

9

RANDSTADOPGAVEN: STRATEGISCHE EU-RANDSTADAGENDA

De samenwerking van de provincies met betrekking tot Europa richt zich op het versterken van de internationale concurrentiepositie en de leefbaarheid van het gebied. De specifieke uitdagingen van het gebied vertalen zich naar een samenwerkingsagenda gericht op de beïnvloeding van beleid van de Europese Unie. Eind november 2007 hebben de colleges van Gedeputeerde Staten van de vier Randstadprovincies de Strategische EU-Randstadagenda 2007-2011 vastgesteld. De opgave gaat over de vraag hoe de vier provincies in gezamenlijkheid dit programma ten uitvoer brengen.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De provincie Utrecht heeft de onderstaande doelstellingen ten aanzien van de P4-opgave Strategische EU-Randstadagenda opgenomen:

- Positionering: het presenteren van de Randstad/P4 bij de EU-instellingen, regionale vertegenwoordigingen en maatschappelijke organisaties in Brussel;
- Kenniseconomie en Lissabonstrategie: de erkenning van de rol van (grootstedelijke) regio's bij het behalen van de Europese doelstellingen op het gebied van economische groei en werkgelegenheid;
- Bereikbaarheid: het monitoren van Europees beleid en regelgeving op het gebied van vervoer en transport;
- Stad-land: het beschermen van de belangen van het platteland onder stedelijke druk in het kader van de discussie over de toekomst van het Europese landbouwbeleid (GLB);
- Regionaal beleid: het veiligstellen van middelen uit de Europese structuurfondsen voor de periode na afloop van de huidige programmaperiode (2007-2013);
- Energie: het monitoren van de gevolgen van Europese initiatieven op het gebied van energie op het provinciale energiebeleid;
- Klimaat: inspelen op de gevolgen van de EU-doelstellingen en –initiatieven op het gebied van klimaatverandering;
- Water: beïnvloeden van het EU-besluitvormingsproces op het gebied van de Hoogwaterrichtlijn en de Thematische strategie voor het mariene milieu;
- Natuur en milieu: beïnvloeden van het EU-besluitvormingsproces van die wetgevingsvoorstellen die in het bijzonder de Randstad treffen.

De Visitatiecommissie merkt op dat de geformuleerde doelstellingen weinig specifiek en meetbaar zijn.

Output

De provincie is van mening dat aan alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten wordt gewerkt. De Visitatiecommissie heeft onvoldoende zicht gekregen op het feit of alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Outcome

De provincie is van mening dat de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt. Zij geven daarbij aan dat er sprake is van een versterkte profilering van de Randstadprovincies in Brussel. De lobby voor stad/land heeft tot erkenning van de problematiek bij de EU-instellingen geleid, waardoor het vraagstuk meegenomen wordt bij de ontwikkeling van het nieuwe plattelandsontwikkelingsbeleid. Ten slotte ligt er een positie inzake Regionaal Beleid. De Visitatiecommissie kan op basis van deze feiten niet bepalen of de samenwerking van de provincies met betrekking tot Europa heeft geleid tot het versterken van de internationale concurrentiepositie en de leefbaarheid van het gebied.

Doelbereik

De Visitatiecommissie heeft onvoldoende zicht gekregen op het feit of het voorafgestelde doel en/of kwaliteitsniveau is behaald. De provincie is van mening dat de P4 beter bekend is in Brussel en in PURPLE-verband concrete lobbyresultaten zijn behaald, waardoor de financiële belangen voor de huidige programmaperiode zijn veiliggesteld. Ook ligt er voor het landbouwdossier een gemeenschappelijk standpunt. Op dit moment werkt de provincie aan een position paper ten aanzien van de toekomst van transport. De provincie erkent dat de effectiviteit van de EU-Randstadagenda lastig valt te meten. De provincies trachten steeds concretere resultaten op te leveren, maar de manier van werken (lobby, belangenbehartiging) zorgt ervoor dat concrete resultaten niet zonder meer eenvoudig zijn te benoemen. Het college is van mening dat de lobby richting de EU beter kan. Ook Provinciale Staten vindt het functioneren van de provincie inzake de Strategische EU-agenda minder goed, zeker in vergelijking met de andere Randstadprovincies.

Visievorming

De Strategische Agenda 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. Ook is gesproken met betrokkenen van onder meer de G4, het IPO, het HNP, de PV en de Brusselse vertegenwoordiging van VNO/NCW. Daarmee is de doelstelling tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. Zo wordt de Strategische EU-Randstadagenda en het werkprogramma P4 EU afgestemd met het werkprogramma Europese Commissie en het jaarlijkse werkprogramma van het IPO/HNP.

Consistentie

Binnen de Strategische EU-Randstadagenda is een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. Er is gekeken naar de Randstad EU Agenda van vóór 2007, naar de Randstad Monitor, naar Randstad Urgent én naar de collegeprogramma's van de Randstadprovincies zelf.

Slagvaardigheid

De provincies slagen er in om maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. De Europese Commissie komt met wet- en beleidsvoorstellen, die relevant kunnen zijn voor het provinciale beleid, waardoor het voor de provincie(s) noodzakelijk is om zich op de ontwikkelingen in Brussel en Straatsburg te richten. Zo hebben de Randstedelijke provincies gereageerd op het Groenboek Territoriale cohesie.

Belangenbehartiging

De Strategische EU-Randstadagenda wordt gebruikt om door de provincies te sturen op de beleidsagenda van andere overheden, namelijk Europa.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

Voor de EU-Randstadagenda is jaarlijks een budget van € 586.902,18 beschikbaar. De provincie draagt daaraan iets meer dan 15% bij, namelijk € 88.892,18. In 2008 heeft er onderschrijding van het budget plaatsgevonden, omdat er met een nieuwe coördinator en werkwijze is gestart. De activiteiten worden verder conform de begroting uitgevoerd. Voor de vier Randstadprovincies wordt er een Randstadcoördinator en een assistent ingezet. Daarnaast zijn er van de Randstadprovincies in totaal vijf mensen in Brussel voor ongeveer 0,35 fte per persoon ten behoeven van de Randstad actief. Er is een secretaris vanuit Flevoland voor ongeveer 0,5 fte beschikbaar. Ten slotte zijn er per provincie de Europa coördinatoren, de vakexperts, de afdelingshoofden en de bestuurders voor een bepaald deel van hun werkzaamheden beschikbaar voor de Agenda. De inzet hiervan verschilt per provincie. De provincie geeft aan dat de middelen voldoende toereikend zijn om aan de doelen te voldoen. Daarmee is het totaal van inspanningen in balans met de te verwachten maatschappelijke effecten.

Adequate organisatie

In 2007 hebben de Randstedelijke provincies hernieuwde samenwerking gezocht wat betreft de Europese Unie. De EU-Randstadagenda is opgezet, maar kreeg korte tijd later een nadere prioritering door de focus te leggen op een aantal thema's of dossiers. Voor de provincie Utrecht betreft dit het regionaal beleid, klimaat en landbouw. Het beleidsdocument Strategische EU-Randstadagenda is minder leidend dan de jaarlijkse werkprogramma's door de introductie van een nieuwe coördinator. De provincies proberen gezamenlijk meer effectiviteit te bewerkstelligen. Intern is de aandacht van vakexperts uit de provincie bij de Europese ontwikkelingen matig. Het bij elkaar zetten van de vier vakexperts uit de verschillende provincies vindt nauwelijks plaats, veelal ad hoc en incidenteel. Provinciale Staten geeft aan dat de EU-strategie maar bij een klein deel van de ambtenaren bekend is. Daarmee is de wijze waarop de uitvoering intern en

extern is georganiseerd onvoldoende toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

De provincies hebben hun uitvoeringsstrategie vooraf bepaald aan de hand van het werkprogramma. In 2009 wordt in grote lijnen conform het uitvoeringsprogramma gewerkt. Het leggen van prioriteiten in de werkprogramma's werkt goed. De middelen (budget, fte's) zijn toereikend om aan de doelen te voldoen.

Organisatorische samenwerking

Behoudens de samenwerking tussen de provincies zelf, zoeken Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/of de ambtelijke organisatie geen samenwerking met externen, partners en andere overheden om het behalen van de doelstellingen tot beïnvloeden. Gemeenten verwachten meer van de provincie op het gebied van lobby richting de Europese Unie. Tot nog toe merken de gemeenten te weinig van de ingezette strategie. Een van de gemeente trekt in de lobby op met de G4, omdat in deze samenwerking de effectiviteit groter is.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

De Strategische Agenda 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. Ook is gesproken met betrokkenen van onder meer de G4, het IPO en de Brusselse vertegenwoordiging van VNO/NCW. Het programma is afgestemd met het werkprogramma van de Europese Commissie. De Strategische EU-Randstadagenda is ter informatie in Provinciale Staten geweest en vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Het werkprogramma en de voortgangsrapportages worden ook 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.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Door de provincie wordt onvoldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van de opgave. Het bereiken van één Randstadpositie gaat gemakkelijk af als doelen globaal worden gesteld. Hoe puntiger producten/resultaten worden benoemd, hoe lastiger het is overeenstemming te bereiken. Provinciale Staten wil actiever betrokken worden en meer zicht op de dossiers krijgen, maar kent nog geen formele rol. Wel bestaat er een Statenwerkgroep Europa en zijn er informatieve bijeenkomsten voor de Statenleden georganiseerd. De interesse voor de Europese ontwikkelingen door ambtenaren is binnen het provinciehuis nog onvoldoende van de grond gekomen, doordat er te weinig van bovenaf wordt gestuurd. Gemeenten merken nog te weinig van de provincie op het gebied van lobby richting de Europese Unie.

Actieve consultatie

De provincies hebben inwoners, bedrijven en organisaties niet actief geconsulteerd voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen.

Kenbaarheid

Via de website wordt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar gemaakt welke doelen de provincie heeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet.

10

PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN: HART VAN DE HEUVELRUG

Samen met de zestien partners binnen het programma Hart van de Heuvelrug wil de provincie voortvarend verder met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit op de Utrechtse Heuvelrug. Ontsnippering en de ontwikkeling van twee groene corridors staan daarbij centraal. Uitgangspunt is dat de kosten van verwerving en inrichting van het gebied worden opgebracht uit de ontwikkeling van woningbouw in het gebied. Dit proces wordt samen met de gemeenten Soest en Zeist in het bestuurlijk platform Hart van de Heuvelrug vormgegeven.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

Het doel van Hart van de Heuvelrug is de ruimtelijke kwaliteit in het gebied tussen Utrecht en Amersfoort te verbeteren, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de aanleg van robuuste natuur door middel van de aanleg van twee ecologische corridors, en waar tevens ruimte wordt gecreëerd voor wonen, werken, zorg en recreatie. De Visitatiecommissie merkt op dat deze geformuleerde doelstelling onvoldoende specifiek en meetbaar is.

Output

In totaal zijn 26 ruimtelijke projecten in ontwikkeling, onderverdeeld in een aantal clustercontracten². Van de 26 projecten zijn zeven projecten uitgevoerd (Kodakterrein, Fornhese, Salz, Aegongronden, Ecoduct A28/Leuserheide, landgoed De Paltz, ecoduct Beukbergen). De overige projecten zijn in verschillende stadia van uitvoering. Voor sommige projecten zijn de procedures voor ruimtelijke ontwikkeling nog niet afgerond, andere worden nu aanbesteed. In een aantal gevallen zijn de bouwactiviteiten in gang gezet. Daarmee worden alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

De provincie is van mening dat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied is versterkt. Door de aanleg van de ecoducten worden de natuurgebieden met elkaar verbonden en ontstaan er ecologische verbindingen voor planten en dieren. Tevens is er ruimte gecreëerd voor wonen, werken, zorg en recreatie. Door de visie worden ongewenste ontwikkelingen in het gebied tegengegaan. Daarmee leidt het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie tot het gewenste maatschappelijke effect.

² Zie de factsheet voor het totaaloverzicht van clustercontracten en onderliggende projecten.

Doelbereik

Het doel was het aantal hectaren natuur gelijk te houden en zo mogelijk te vergroten via bestemmingswijzigingen. De balans rood-groen staat nu op 16 hectares extra groen. Tevens is er een aantal projecten gestart waar de omgekeerde integratie van zorg plaats vindt, door middel van reguliere woningbouw in de buurt van een zorginstelling te plaatsen. Er is kwalitatief ingezet op hoogwaardige stedenbouw en landschapsarchitectuur. Er zijn twee ecoducten gerealiseerd. Daarmee wordt binnen Hart van de Heuvelrug het voorafgestelde doel en kwaliteitsniveau gehaald.

Visievorming

Doelstellingen zijn tot stand gekomen naar aanleiding van een gedegen visievorming. Hart van de Heuvelrug is één van de projecten van Agenda 2010. In de Agenda 2010 zijn projecten opgevoerd die door de bevolking via een iteratief proces zijn geselecteerd. De (17) samenwerkingspartijen in Hart van de Heuvelrug hebben in het begin hun wensen en ideeën kenbaar gemaakt. Deze zijn vastgelegd in een gebiedsvisie.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. In clustercontracten worden de wensen en ideeën van de partijen nader uitgewerkt.

Consistentie

Er is bij het vaststellen van het beleid een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. De doelstellingen van Hart van de Heuvelrug zijn één op één verankerd in het Streekplan.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt er goed in om maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. Ontwikkelingen binnen het gebied worden snel kenbaar gemaakt en opgepakt op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Een voorbeeld hiervan is de bestuurlijke bemiddeling van de bodemsaneringsproblematiek bij Sterrenberg, de ondertunneling van de N237 en de aankoop van de vliegbasis Soesterberg.

Belangenbehartiging

Door de provincie vindt er sturing en controle plaats op andere beleidsagenda's met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Provinciale Staten overleggen regelmatig met de fracties van de gemeenteraden van Soest en Zeist. Lobby en bemiddeling van vrijwel alle gedeputeerden vindt plaats op verschillende dossiers en niveaus. Ambtelijk is er veelvuldig overleg met de 17 partners.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De proceskosten van het programmabureau bedragen € 11 miljoen over acht jaar. Het totale budget voor de mastergrondexploitatie en clustercontracten bedraagt € 290 miljoen. Het grootste deel van de geïnvesteerde middelen voor groen wordt weer

terugverdiend met de ontwikkeling van rode locaties. De mastergrondexploitatie geeft nu een te verwachten tekort van € 12,5 miljoen. Dit tekort wordt met name veroorzaakt doordat de groene projecten al gerealiseerd worden (zodat de kosten al worden gemaakt) terwijl de rode locaties vertraging oplopen (met name door Raad van State procedures) zodat de inkomsten nog niet binnen komen. Dit renteverlies zorgt voor het tekort. Er is eenmaal een nieuw budget (€ 750.000) aangevraagd bij Provinciale Staten, omdat de provincie de kosten voor het plan voorfinancierde.

De provincie gebruikt het instrument van clustercontracten om de balans rood en groen te behouden. Het programmabureau bestaat uit 8,2 fte. De provincie Utrecht zelf besteedt 1,5 fte aan het programma. Dit team is groter geworden, omdat er meer voortgang moest worden geboekt en de provincie een aantal projecten zelf trok. De provincie heeft in Hart van de Heuvelrug diverse rollen op zich genomen. Het is zowel uitvoerder als beleidsbepaler. Het programmabureau is regisseur van het programma Hart van de Heuvelrug. Daarmee is het totaal van inspanningen in balans met het te verwachten maatschappelijk effect.

Adequate organisatie

Hart van de Heuvelrug is door Provinciale Staten geselecteerd als één van de projecten van Agenda 2010 en heeft hiervoor budget beschikbaar gesteld. Het kent een grote bestuurlijke prioriteit. De Commissaris van de Koningin is voorzitter van het bestuurlijk platform waardoor ook andere burgemeesters aanhaken. Doordat de projectgedeputeerde het belang van Hart van de Heuvelrug ziet en de directie opdrachtgever is van het project, is er intern veel draagvlak om resultaten te behalen. Kort na de totstandkoming van de visie heeft het programmabureau ervoor gezorgd dat er is begonnen aan de uitvoering. De provincie en de partners hebben daarmee laten zien dat zij meteen aan de slag willen. Het programmabureau zorgt er daarnaast voor dat afspraken zoveel mogelijk vastgelegd zijn, zodat de cyclus van verkiezingen (en daarmee wellicht een andere koers) wordt doorbroken. Daarmee is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd, toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

Het programmabureau heeft haar uitvoeringsstrategie vastgelegd in de raamovereenkomst en clustercontracten. In de raamovereenkomst is vastgelegd dat projecten worden uitgevoerd nadat een clusterovereenkomst is vastgesteld. Een cluster is een verzameling van rode en groene projecten. In de clusterovereenkomst worden concrete afspraken gemaakt over voorfinanciering, trekkerschap en procedures ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling. De provincie werkt conform deze overeenkomsten.

Organisatorische samenwerking

De provincie houdt zich met de uitvoering bezig, doordat de provincie het projectleiderschap van een tiental projecten op zich neemt. Externe partners vragen zich af waar de verantwoordelijkheid van de provincie ophoudt. De gemeenten ervaren dat de provincie aan de ene kant regisseur is, terwijl het aan de andere kant ook belanghebbende is of partner in de uitvoering. Het programmabureau heeft dit willen

scheiden door de Commissaris van de Koningin regisseur van het proces te maken en de projectgedeputeerde als belanghebbende. Het blijft echter in de praktijk één provincie. De visitatiecommissie stelt vast dat de provincie op onvoldoende adequate wijze haar verschillende rollen kenbaar heeft gemaakt richting haar partners. Gemeenten ervaren dat de provincie zoekende is in het proces. In het begin heeft de provincie aangegeven dat ze graag met partners samenwerkt aan de vliegbasis Soesterberg. In een volgende fase heeft ze meer verantwoordelijkheid naar zichzelf toe getrokken door ook het projectleiderschap van projecten op zich te nemen. Gemeenten ervaren dat ze het verkrijgen van verantwoordelijkheid moeten bevechten en dat de provincie zich te sterk bezig houdt met de uitvoering.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Het vaststellen van het programma Hart van de Heuvelrug heeft plaatsgevonden via een interactief proces. Alle partijen hebben hun wensen en ideeën kenbaar kunnen maken en deze zijn vastgelegd in de gebiedsvisie. 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 betrokken gemeenten. Daarnaast zijn de streekplanuitwerkingen en het ruimtelijk plan voor de vliegbasis Soesterberg voorgelegd aan Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden geïnformeerd over de uitvoering via de reguliere begrotingscyclus. Er zijn voor het ruimtelijk plan van de vliegbasis met Provinciale Staten werksessies gehouden. Door het programmabureau wordt incidenteel informatie gegeven op fractiebijeenkomsten.

De democratische legitimiteit wordt bestuurlijk geborgd door het bestuurlijk platform Hart van de Heuvelrug waarin zeventien partijen deelnemen die vijf keer per jaar bijeenkomen. Deelnemers zijn gemeenten, provincie, rijksoverheid en maatschappelijke organisaties. Deze overlegstructuur wordt vanaf 2010 anders opgezet: enkele partners hebben een minder grote rol en zullen nog maar twee keer per jaar bij elkaar komen. Daarmee is de besluitvorming transparant en adequaat, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

De provincie zet het proces onder hoge druk in en wil graag tempo maken. Er wordt een goede afstemming met Provinciale Staten bereikt over het nemen van besluiten. De provincie zorgt ervoor dat ruimtelijke plannen ruim voor (gemeenteraads)verkiezingen worden vastgesteld, zodat deze geen onderdeel verworden van politieke strijd. Er is een aantal bestuurlijke interventies gepleegd. Externe partners hebben moeite met de verschillende rollen (beleidsbepaler, uitvoerder) die de provincie binnen Hart van de Heuvelrug speelt. Gemeenten geven aan dat de provincie zich te sterk bezig houdt met de uitvoering. Concluderend bestaat er op dit moment voldoende draagvlak voor de realisatie van de opgave, maar is de verwachting dat de provincie haar rol zal moeten aanpassen, wil het ook in de toekomst deze legitimatie behouden.

Actieve consultatie

De provincie heeft samen met de partners van Hart van de Heuvelrug inwoners, bedrijven en organisaties actief geconsulteerd voorafgaand aan het vaststellen van de doelen. Het programma is vastgesteld via een interactief proces (bijvoorbeeld inspraakavonden). Ook zijn er twee hoorzitting gehouden voor het vaststellen van het ruimtelijk plan van de vliegbasis Soesterberg. Als resultaat daarvan is het ruimtelijk plan van de vliegbasis nog groener geworden.

Kenbaarheid

De provincie en de partners van Hart van de Heuvelrug hebben een uitgebreid communicatieplan geschreven zodat het voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar is welke doelen de provincie nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet. Zo is er een speciaal ingestelde website, een informatiecentrum (om de zaterdag open voor het publiek), zijn er bouwboarden, bewonersavonden en – cafés, nieuwsbrieven en rondleidingen. Af en toe wordt ook de lokale omroep en krant gebruikt om burgers van informatie te voorzien.

11

PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN: DUURZAAMHEID

De provincie wil een duurzame provincie naderbij brengen. Daarbij kiest zij voor de beleidsspeerpunten duurzaamheid, energie, klimaatverandering en leefbaarheid.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De provincie Utrecht heeft de onderstaande specifiek en meetbare doelstellingen ten aanzien van de beleidsspeerpunten duurzaamheid en energie opgesteld:

- In 2008 tot en met 2011 elk jaar 1 beleidsterrein dat een significante stap voorwaarts zet op de duurzaamheidsladder;
- In 2008 tot en met 2011 elk jaar 10 nieuwe installaties voor duurzame energie;
- Programma energiebesparing in de gebouwde omgeving: een subsidieregeling voor energiebesparende maatregelen en duurzame energieopwekking, gericht op particuliere woningeigenaren en op het MKB;
- Een "revolving fund" voor de realisering van (gemeenschappelijke) installaties voor opwekking van duurzame energie.

Output

De provincie heeft een aantal activiteiten geprogrammeerd om bovenstaande doelstellingen te bewerkstelligen. Ten aanzien van duurzaamheid is een subsidieregeling duurzaamheid voor duurzame projecten van externen opgezet en een fonds voor verduurzaming van provinciale projecten ingesteld. Er is een afwegingskader opgesteld (duurzaamheidsladder) en toegepast. Ook is er een monitoring-systeem van duurzame(re) projecten opgezet. Ten aanzien van energie is er een subsidieregeling en een garantieregeling (revolving fund) duurzame energie en energiebesparing opgezet. Daarnaast worden er kennisdelende en verbindende activiteiten rond duurzame energie (wind, biomassa etc.) opgezet. Alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten zijn daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

Duurzame en energieprojecten zijn in uitvoering bij partners, echter het gewenste maatschappelijk effect kan door de Visitatiecommissie niet worden vastgesteld, omdat monitoring alleen op individuele projecten plaatsvindt.

Doelbereik

Het doelbereik van de provincie is als volgt:

- Er heeft elk jaar één beleidsterrein een stap voorwaarts gezet op de duurzaamheidsladder. De provincie is van start gegaan met 10 projecten die hun projectplan hebben aangepast aan de criteria van de duurzaamheidsladder;
- In 2008 tot en met 2009 zijn er elk jaar 10 nieuwe installaties voor duurzame energie gebouwd, gerealiseerd via de energiesubsidies;

- Het programma energiebesparing in de gebouwde omgeving is van start en de eerste tranche van subsidies (€2,5 miljoen) is uitgezet;
- Het “revolving fund” voor de realisering van installaties voor opwekking van duurzame energie is aangepast. Het bleek voor de provinciale organisatie onuitvoerbaar en te ingewikkeld om te realiseren. Het betreft nu een garantieregeling, waar sinds oktober 2009, twee a drie aanvragen binnen zijn gekomen.

Daarmee is het voorafgestelde doel behaald.

Visievorming

De totstandkoming van de doelstellingen van het Actieplan duurzaamheid heeft intern binnen de afdeling Milieu plaatsgevonden. De essentie van de visie is dat er geen ingewikkelde, lange rapportages moeten worden geproduceerd, maar dat duurzaamheid extern wordt gestimuleerd en intern het goede voorbeeld wordt gegeven. Daarmee wil de provincie uiteindelijk scherp krijgen wat duurzaamheid betekent voor de (rol van de) provincie Utrecht. Een overkoepelende visie of structuur op duurzaamheid met alle elementen (energie, klimaat e.d.) wordt gemist evenals de koppeling tussen alle programma's, projecten en activiteiten. Op het gebied van energie is wel nadrukkelijk nagedacht over de doelgroepen die de provincie wil faciliteren en de instrumenten die het tot haar beschikking heeft. Met externen heeft er geen visievorming plaatsgevonden.

Integraliteit

De doelen zijn afgestemd op de activiteiten en inspanningen van andere organisaties. Het Garantiefonds is in overleg met SenterNovem en de Rabobank tot stand gekomen. Met aanvragers van subsidies wordt een gesprek aangegaan om het project nog verder te verduurzamen. In dergelijke projecten komen dan uiteindelijk zowel people, planet als profit aspecten.

Consistentie

In het beleid is een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid en evaluaties. Ten aanzien van duurzaamheid sluit het systeem van de subsidie aan bij de eerdere ervaring met ‘Leren voor Duurzame ontwikkeling’. Ten aanzien van energie is de nieuwe regeling (2007) gebaseerd op de evaluatie van de oude regelingen en ervaringen in de rest van het land.

Slagvaardigheid

De provincie Utrecht slaagt er inzake duurzaamheid goed in om maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. De provincie heeft, als één van de eerste provincies in Nederland, de kredietcrisis aangegrepen om investeringen naar voren te halen in de Versnellingsagenda. Voor Energiek Utrecht en het Duurzaam Dakenplan Utrecht trekt de provincie € 20,6 miljoen uit.

Belangenbehartiging

In zijn algemeenheid vindt er door Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Gedeputeerde Staten probeert dit via contacten met gemeentelijke bestuurders, IPO en bestuurlijke overleggen met het Rijk te bewerkstelligen. Ambtelijk probeert men dit via de gemeentelijke organisaties, IPO, overleggen met het Rijk en schriftelijke informatie uit de EU. Beïnvloeding door Provinciale Staten vindt niet plaats.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie heeft € 15,517 miljoen beschikbaar voor de realisatie van de opgave. Het zet daar circa 5 fte's voor in. De provincie heeft zichzelf een duidelijk stimulerende rol aangemeten: zowel naar externen als de interne organisatie. Het stelt ten aanzien van de subsidie duurzaamheid weinig specifieke eisen, aangezien de provincie alle (nieuwe) technieken een kans wil geven. Duurzaamheid staat nadrukkelijk op de agenda. Daarmee is het totaal van inspanningen in balans met het te verwachten maatschappelijk effect: het laat de uitvoering over aan externe partners.

Adequate organisatie

De provincie geeft aan dat het voldoende middelen (fte's, budget) heeft om de doelstellingen te bereiken, er is zelfs 1 a 2 fte's minder ingezet dan begroot. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten stelt zich flexibel op om voortvarend te werk te gaan. Zo zijn de eerste ideeën voor Energiek Utrecht verwoord in een memo van 16 december 2008 en is op 1 oktober 2009 de regeling opengegaan. Provinciale Staten is echter afwachtend ten aanzien van duurzaamheid, functioneert weinig strategisch, waardoor Gedeputeerde Staten een grotere rol heeft. Niet alle gedeputeerden en afdelingshoofden zijn duurzaam 'minded'. Het succes van de opgave is erg afhankelijk van enkele personen. Sommige projecten worden niet duurzaam ingestoken. Het budget voor het interne fonds werd nauwelijks besteed, terwijl van iedereen verwacht wordt duurzaam te handelen.

Invoering van duurzaamheid intern was (tot voor kort) afhankelijk van de persoonlijke behoefte of motivatie van de leiding. Sommige mensen zijn minder ambitieus en niet iedereen is intrinsiek gemotiveerd. Eind 2009 is een tweedaagse gehouden die een goede basis moet bieden voor het vervolg. Daarmee is de wijze waarop de uitvoering intern is georganiseerd onvoldoende toereikend op het bereiken van de doelstellingen. De wijze waarop de uitvoering extern is georganiseerd (subsidies, fondsen) is beter toegesneden op het bereiken van de doelstellingen. Gemeenten geven aan dat het doorschuiven van budgetten eenvoudig gaat en de subsidies sterk op stimuleren zijn gericht.

Uitvoerbaarheid

Vooraf is een uitvoeringsstrategie bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie. Er wordt conform de vooraf vastgestelde strategie gewerkt. Via de maandelijkse (financiële) ambtelijke rapportages en voortgangsrapportages aan

Provinciale Staten wordt de voortgang van de realisatie bewaakt. Door een check van de afdeling subsidies en inkoop vindt rechtmatigheid in de werkprocessen plaats.

Organisatorische samenwerking

De ambtelijke organisatie zoekt op een adequate wijze de samenwerking met externen om het behalen van de doelstellingen te beïnvloeden. De provincie gaat het gesprek met de aanvrager van de subsidie aan om het betreffende project nog verder te verduurzamen. Het Garantiefonds is in overleg met SenterNovem en Rabobank tot stand gekomen. Externe partners geven aan de provincie de verbindingen weet te bewerkstelligen, bijvoorbeeld in het kader van klimaat Rijnenburg, zuivering Utrecht.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Externe partners herkennen een duidelijke keuze van de provincie voor duurzaamheid. Het besluitvormingsproces over de doelstellingen is verlopen via het coalitieakkoord, college- en uitvoeringsprogramma, diverse beleidsnota's (Actieplan Duurzaamheid, Energievisie) naar uitvoeringsregels. Met uitzondering van de uitvoeringsregels zijn alle stukken vastgesteld door Provinciale Staten. Het besluitvormingsproces is daarmee voldoende transparant en te volgen voor derden. De afdeling heeft op eigen initiatief een presentatie gegeven over duurzaamheid in de provincie en de samenhang tussen de verschillende projecten aan Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden verder geïnformeerd via de gebruikelijke planning- en controlcyclus. De kwartaalrapportage duurzaamheid en klimaat wordt incidenteel in de commissie milieu, mobiliteit en economie geagendeerd. Provinciale Staten is van mening dat er beter moet worden gemonitord.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

De provincie is met betrekking tot de opgave duurzaamheid goed in staat maatschappelijke coalities aan te gaan. Zo heeft de provincie in samenwerking met de Rabobank en SenterNovem gezorgd voor een uitvoerbare subsidieregeling waar behoefte aan is. Daarnaast heeft de provincie een aanvraag gedaan voor een subsidie bij de EU om het grootste kenniscluster te worden van Nederland op het gebied van klimaat. Daarbij heeft zij een consortium gevormd met onder andere de Universiteit Utrecht, Delft en TNO. Externe partners geven aan dat Gedeputeerde Staten goed op het dossier functioneert. Vooral op projectniveau werkt de provincie mee en creëert het draagvlak in haar handelen. Gemeenten zijn enthousiast over de duurzaamheidsladder en gebruiken het instrument binnen de eigen gemeente.

Actieve consultatie

Bedrijven (Rabobank, SenterNovem) zijn voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen voor de opgave actief geconsulteerd. Het garantiefonds is nu zo ingericht dat het aan de behoeften van het veld voldoet en toch uitvoerbaar blijft. Zo is het revolving fund nu verworden tot een fonds met garantstellingen. Inwoners zijn voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen niet actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

Aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties wordt via het eigen netwerk en de website van de provincie kenbaar gemaakt welke doelen de provincie heeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet. De door de provincie geproduceerde duurzaamheidsladder heeft een voorbeeldfunctie voor andere overheden. Daarnaast wordt in de Staat van Utrecht een algemene indruk gegeven van het duurzame karakter van de provincie.

12

PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN: SOCIALE AGENDA

Urgente maatschappelijke problemen oplossen en aandacht voor kwetsbare groepen. Daar maakt de provincie Utrecht zich samen met gemeenten, onderwijs en maatschappelijke organisaties hard voor met het programma Sociale Agenda. Elke vier jaar stelt de provincie een nieuwe agenda op. Op de Sociale Agenda 2008-2011 staan de onderwerpen integratie en participatie, en onderwijs en arbeidsmarkt.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

Het doel van de Sociale Agenda is het bevorderen van de sociale samenhang, het voorkomen van uitsluiting en het verbeteren van de sociale infrastructuur. Dit doet de provincie door projecten te laten uitvoeren op de door de burgers en het veld gekozen en door Provinciale Staten vastgestelde thema's:

1. Integratie & Participatie, met de sublijnen:
 - meer sociale cohesie, ontmoeting en actief burgerschap;
 - betere integratie in het onderwijs.
2. Onderwijs & Arbeidsmarkt, met de sublijnen:
 - samenhangende aanpak voortijdig schoolverlaten;
 - aanpak jeugdwerkloosheid;
 - stimuleren regionaal arbeidsmarktbeleid;
 - verminderen van laaggeletterdheid.

De Visitatiecommissie merkt op dat bovenstaande doelstellingen weinig specifiek en meetbaar zijn. De provincie benoemt verder per sublijn maatschappelijke effecten. Elke sublijn kent activiteiten en indicatoren. Deze zijn wel specifiek en meetbaar.

Output

Alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten en indicatoren worden daadwerkelijk uitgevoerd.

Outcome

De Visitatiecommissie kan het gewenste maatschappelijk effect niet vaststellen. In de voortgangsrapportage wordt een beeld geschetst van de stand van zaken van het programma. De provincie heeft ervoor gekozen om doelen niet te kwantificeren, omdat er veel externen factoren zijn waarop de provincie geen invloed heeft, maar die wel van invloed zijn op het behalen van de doelen (onder andere de economische crisis).

Doelbereik

Het doelbereik wordt gemeten aan de hand van output (uitgaven/verplichtingen en uitvoering van projecten). Kwantitatief zijn 100 projecten aangekondigd. De provincie heeft aan 68 projecten een subsidie toegekend. Er zijn vijf projecten afgerond.

Meer specifiek over de individuele sublijnen, kan het volgende worden gesteld:

- meer sociale cohesie, ontmoeting en actief burgerschap

Binnen het eerste doel zijn enkele projecten opgezet (voornamelijk buurthuizen, ander gebruik van bestaande ruimtes etc.) om in 2011 meer (duurzame) contacten tussen verschillende etnische bevolkingsgroepen tot stand te brengen. De provincie geeft aan dat deze projecten goed lopen.

- betere integratie in het onderwijs

Het tweede doel blijft achter op de doelrealisatie. De provincie zet in op een kleine inhaalslag, maar geeft aan dat het weinig sturingsmogelijkheden op het onderwijs heeft.

- samenhangende aanpak voortijdig schoolverlaten

Het derde doel wordt niet gerealiseerd. De economische crisis is van grote invloed op het aantal jongeren dat een startkwalificatie behaalt. De doelstelling is verschoven naar het op school houden van leerlingen.

- aanpak jeugdwerkloosheid

Het vierde doel wordt niet gehaald, mede dankzij de economische crisis. De focus is verlegd op jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.

- stimuleren regionaal arbeidsmarktbeleid

De doelstelling wordt gerealiseerd. Er wordt vooral op jongeren ingezet, in plaats van kwetsbare groepen.

- verminderen van laaggeletterdheid

Het doelbereik is onbekend. In 2009 is een conferentie over laaggeletterdheid gehouden. Door een scan van de situatie wordt handen en voeten gegeven aan laaggeletterdheid. Het aantal gemeenten dat zich aansluit en aanvalsplannen ontwikkelt, groeit.

Daarmee concludeert dat Visitatiecommissie dat de voorafgestelde doelen gedeeltelijk worden behaald.

Visievorming

Doelstellingen zijn tot stand gekomen naar aanleiding van een gedegen visievorming. Er zijn publiciteits- en ketendebatten georganiseerd en werkconferenties gehouden. De Sociale Agenda stoelt voor een belangrijk deel op het rapport van de Sociale Monitor. Er bestaat een gedragen uitvoeringsprogramma waarin gemeenten en het maatschappelijk veld aan mee hebben 'geschreven'. Zij hebben hun steun gegeven op de doelstellingen.

Integraliteit

De doelstellingen zijn afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. De provincie inventariseert wat Rijk en gemeenten doen/moeten doen op sociaal beleid. De provincie biedt op de 'witte vlekken' of delen daarvan waar niet

voldoende geld, kennis of uitvoeringskracht zit, ondersteuning. De provincie wil bijdragen aan deelterreinen en urgente problemen waar het veld en mede overheden actief zijn en hulp kunnen gebruiken.

Consistentie

Er is bij het vaststellen van het beleid een koppeling gelegd met eerder vastgesteld beleid. Binnen de tweede Sociale Agenda (2007-2011) wordt met dezelfde methodiek gewerkt als de eerste Sociale Agenda (2003-2007), afkomstig van de commissie Simons. De provincie maakt daarnaast gebruik van dezelfde bestaande netwerken.

Slagvaardigheid

De provincie slaagt er goed in om maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. Zo is naar aanleiding van de economische crisis ingezet op een verschuiving van doelen. Zo wordt het doel om het aantal jongeren met een startkwalificatie gewijzigd in het op school houden van leerlingen. Ook in het kader van de Versnellingsagenda heeft de provincie speciaal ingezet op jongeren die aanspraak maken op de Wajong en jongeren in de bouw. In het eerste geval wordt extra geld gereserveerd voor projecten. In het tweede geval is er op een conferentie tijd en gelegenheid geboden om een samenwerking van de betrokken partners tot stand te brengen. Het organiseren van een conferentie is door de betrokken partners goed ontvangen en zal door de provincie worden herhaald.

Belangenbehartiging

Door de provincie vindt er sturing en controle plaats op andere beleidsagenda's met als doel het behalen van de eigen doelstellingen. Het belangrijkste sturingsmiddel hiervoor is de subsidieverordening. Provinciale Staten heeft verder contacten met het veld en gaat op werkbezoeken. Gedeputeerde Staten voert gesprekken met andere bestuurders (wethouders, burgemeesters) en het maatschappelijk veld. Het ambtelijk apparaat heeft intensief contact met het veld en tracht via push en pull stijlen invloed uit te oefenen.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

De provincie heeft ruim € 11 miljoen beschikbaar gesteld voor de Sociale Agenda 2007-2011. Er is 7 fte op jaarbasis beschikbaar voor de Sociale Agenda. Daarnaast heeft de provincie een onderzoeksbureau ingehuurd voorafgaand aan het uitvoeringsprogramma. De provincie ziet zichzelf vooral als samenbinder, innovator en als procesondersteuner. De subsidieregeling en -verordening wordt als belangrijkste middel gezien om te sturen op projectvoorstellen. Daarmee is het totaal aan inspanningen in balans met de te verwachten maatschappelijke effecten.

Adequate organisatie

De provincie heeft voldoende budget voor de realisatie van de doelstelling. De Sociale Agenda heeft het gevoel haar bestaansrecht te moeten bewijzen binnen de ambtelijke organisatie. De inhoudelijke kennis en contacten in netwerken zijn in voldoende mate aanwezig. De provincie legt de projecten een format op voor het indienen van projecten en de wijze waarop zij moeten rapporteren. Dit zorgt voor de projecten tot

minder administratieve lasten en de provincie ontvangt zodoende alleen de noodzakelijke informatie. Projecten worden beoordeeld aan de hand van een scorelijst. Deze eindbeoordeling wordt tevens gebruikt voor de toe- of afwijzing van subsidies. Elk project kent een provinciale projectleider (/coördinator). Via push en pullstijlen bemoeien zij zich tegen de voortgang aan. De stand van zaken wordt bewaakt via een monitor waarin de stand van zaken van de projecten en een financieel overzicht te vinden is. Dit bestand is gekoppeld aan de financiële afdeling. Ervaringen tussen projecten over het provinciale subsidieproces worden geëvalueerd en uitgewisseld. Hiermee is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd toegesneden op het bereiken van de doelstellingen.

Uitvoerbaarheid

De voortgang van de Sociale Agenda wordt bepaald via een monitor, rapportages en via overleggen. De rechtmatigheid in het werkproces wordt gewaarborgd door het beschikkingsproces. De afdeling werkt samen met de afdelingen Subsidies en Inkoop. Projecten moeten voldoen aan een vastgestelde set van criteria die door twee mensen wordt beoordeeld. Het programmaplan, de verordening en subsidieregeling biedt de voorafgestelde uitvoeringsstrategie. De provincie houdt zich aan deze verordening en de uitvoering verloopt volgens de planning. Daarmee wordt de opgave conform de vastgestelde strategie gerealiseerd.

Organisatorische samenwerking

Voorafgaand aan de projectaanvragen wordt op het aanbod gestuurd door projecten voor te bespreken en een proactieve insteek van de provincie. Het maatschappelijk veld wordt uitgenodigd plannen in te dienen. Daarmee zoekt de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met partners om het behalen van de doelstellingen te beïnvloeden.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Het besluitvormingsproces is voldoende transparant en te volgen voor derden. Provinciale Staten stelt de thema's, het budget en de subsidieregeling vast. Zij controleert via rapportages, de jaarrekening en de begroting. Gedeputeerde Staten stelt de thema's vast en stelt voor hoe de gelden worden verdeeld over de thema's. Zij controleert via rapportages en werkoverleggen. Provinciale Staten onderneemt buiten de reguliere planning en control cyclus om controlerende activiteiten, waaronder werkbezoeken en sprekerstijd van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

Ten aanzien van het draagvlak bestaat een wisselend beeld. Het is voor de Visitatiecommissie onduidelijk of de provincie in het kader van de Sociale Agenda in staat is om maatschappelijke coalities aan te gaan. De provincie voert zelf geen projecten uit. Bij de maatschappelijke partners bestaat voldoende draagvlak voor de realisatie van de opgave. Een enkele gemeente merkt op dat de Sociale Agenda een terrein is waar de provincie eigenlijk weg van zou moeten blijven. Het betreft veelal gemeentelijke problematiek, die daar ook het eerst aangepakt moet worden. De

gemeenten vinden het prettig dat de provincie stimuleert en een budget beschikbaar heeft, maar het risico is dat de provincie zich bezig houdt met vraagstukken waar ze verder vanaf staat. De gemeente voelt dit als sturen met geld: ze koopt met budget een positie, waar ze die bestuurlijk niet heeft.

Actieve consultatie

Voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen zijn werkconferenties, publieksdebatten en ketendebatten georganiseerd. De werkconferenties met gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben een gedragen uitvoeringsprogramma opgeleverd. Daarmee heeft de provincie medeoverheden en organisaties actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

De provincie maakt via de verschillende instrumenten aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar welke doelen de provincie met de opgave nastreeft. Hierbij kan worden gedacht aan de provinciale website, conferenties, een pagina in de weekkrant, de nieuwsbrief en werkbezoeken.

13

PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN: SAMENWERKINGSAGENDA'S

Opereren als één overheid; de krachten bundelen bij complexe of kansrijke situaties: kortom, sámen werken aan een mooier Utrecht. Dit zijn voor de provincie de redenen geweest om een nieuw instrument te ontwikkelen: een samenwerkingsagenda met Utrechtse gemeenten. Agenda's waarin ruimte is voor maatwerk per gemeente en waarin de deelname van de provincie een duidelijke meerwaarde heeft. Die dynamisch van aard zijn en een nieuwe start in de relatie tussen provincie en gemeenten markeren.

Doeltreffendheid

Geformuleerde doelstellingen

De volgende doelstelling is door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vastgesteld voor de Samenwerkingsagenda's:

- Opereren als één overheid; de krachten bundelen bij complexe of kansrijke situaties.

De Visitatiecommissie merkt op dat deze doelstelling niet specifiek en meetbaar is.

Output

De provincie heeft met alle (29) gemeenten, samenwerkingsverbanden en de VNG-afdeling Utrecht een Samenwerkingsagenda opgesteld. Uit de evaluatie van de Samenwerkingsagenda's blijkt dat het overgrote deel van de projecten wordt uitgewerkt en uitgevoerd, zoals is afgesproken tussen gemeenten en provincie. Een enkele gemeente krijgt de indruk dat er geen uitvoering wordt gegeven aan de Samenwerkingsagenda's.

Outcome

De Visitatiecommissie concludeert dat het gewenste maatschappelijk effect niet is behaald. De provincie wilde met de Samenwerkingsagenda's een vernieuwde vorm van samenwerken bewerkstelligen door maatwerk per gemeente te leveren, de meerwaarde van de provincie te benutten en een nieuwe start in de relaties te markeren. De provincie is van mening dat de onderlinge verhoudingen tussen provincie, gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn verbeterd. Gemeenten zijn van mening dat de provincie een 'valse start' heeft gemaakt en dat het de beloftes niet kon waarmaken.

Doelbereik

Het doelbereik kan niet worden vastgesteld. De projecten die vallen onder de Samenwerkingsagenda's worden alleen gemonitord en krijgen een kleur toebedeeld (groen: de afspraken worden uitgevoerd, oranje: het project verloopt gestaag met

enige vertraging, rood: het project kan niet uitgevoerd worden en goud: de afspraken zijn gerealiseerd).

Visievorming

Er heeft geen visievorming voorafgaand aan het bepalen van de doelstellingen plaatsgevonden. De inhoud van de agenda's is wel tot stand gekomen samen met de gemeenten en samenwerkingsverbanden. Ambtelijk is een rondgang langs de gemeentesecretarissen gemaakt en de vraag gesteld welke projecten 'open' stonden. Van een groslijst van meer dan 300 projecten is men teruggegaan naar 270, 220 en uiteindelijk een kleine 200. Dit proces heeft zich van september tot en met januari voltrokken. Het bestuur heeft uiteindelijk de selectie van projecten gemaakt.

Integraliteit

De doelstellingen (hier: projecten) zijn afgestemd op de activiteiten en inspanningen van andere overheden, namelijk gemeenten, samenwerkingsverbanden en de VNG afdeling Utrecht.

Consistentie

Er is bij het vaststellen van het beleid geen koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid. De Samenwerkingsagenda's bestond als instrument als zodanig niet eerder en is ontwikkeld door het college 2007-2008. Alleen de projecten die in 2008 op de Samenwerkingsagenda's zijn gezet, worden uitgevoerd.

Slagvaardigheid

Binnen het instrument van de Samenwerkingsagenda's worden geen maatschappelijke ontwikkelingen geagendeerd en omgezet in concrete activiteiten.

Belangenbehartiging

Er vindt door de provincie geen sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden met als doel het behalen van de eigen doelstellingen.

Doelmatigheid

Proportionaliteit

Er is geen budget beschikbaar gesteld voor de realisatie van de opgave. Er zijn alleen personele kosten (1 fte en twee mensen parttime voor het secretariaat) beschikbaar gesteld. De provincie ziet zichzelf vooral als toezichthouder. Er wordt twee keer per jaar een voortgangsrapportage gepubliceerd. Daarmee is het totaal van inspanningen niet in balans met het te verwachten maatschappelijk effect.

Adequate organisatie

De wijze waarop de uitvoering is georganiseerd is onvoldoende toegesneden op het bereiken van de doelstellingen. Hoewel er voldoende middelen (budget, fte's) beschikbaar zijn om de stand van zaken van de projecten in kaart te brengen en twee voortgangsrapportages per jaar op te leveren, is de provincie er onvoldoende in geslaagd om een instrument te ontwikkelen waarin ruimte is voor maatwerk per gemeente en waarin de deelname van de provincie een duidelijke meerwaarde heeft. In de eerste opzet van de Samenwerkingsagenda's was het de bedoeling om te gaan

werken met een programmabureau en was de opzet breder, maar daarvoor ontbrak interne draagvlak. In het kader van de effectiviteit zijn de projecten toch weer in de lijn van de organisatie geplaatst. Het huidige college voldoet aan de minimale verplichtingen.

Uitvoerbaarheid

Er is vooraf een uitvoeringsstrategie met middelen en instrumenten bepaald. Daarbij is niet gekeken naar de organisatie. Het beleid moet passen binnen de bestaande kaders en de financiën moeten uit bestaande budgetten gefinancierd worden. Voor de uitvoering van projecten worden Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapportages geïnformeerd. Er wordt conform de vooraf vastgestelde strategie gewerkt.

Organisatorische samenwerking

De Visitatiecommissie concludeert dat de provincie op onvoldoende adequate wijze de samenwerking met externe partners zoekt. Enkele gemeenten krijgen de indruk dat er geen uitvoering wordt gegeven aan de Samenwerkingsagenda's, terwijl andere gemeenten de verwachting hadden dat de provincie budget zou toevoegen aan de projecten en een keuze zou maken in de projecten die werden opgevoerd. Gemeenten geven aan dat de provincie vooral de inhoud wil bepalen, terwijl het meer complementair zou moeten zijn. Vooral enkele kleinere gemeenten geven aan dat de provincie haar eigen koers vaart en zich niet altijd houdt aan de gemaakte afspraken. Ambtelijk is het vaak zoeken wie het ambtelijk aanspreekpunt is voor bepaalde projecten. Provinciale Staten geeft aan dat er veel klachten zijn ontstaan met de komst van de Samenwerkingsagenda's. De provincie wilde teveel projecten van de grond tillen, maar kent de dynamiek van de uitvoering onvoldoende. De ambtelijke afstemming tussen de provincie en gemeenten is wel verbeterd.

Democratisch functioneren

Besluitvorming

Provinciale Staten heeft de financiële en beleidsmatige kaders van de Samenwerkingsagenda's vastgesteld. Er bestaat bij het ambtelijk apparaat, gemeenten en Provinciale Staten onduidelijkheid hoe de projecten op de Samenwerkingsagenda's zijn gekomen. De Samenwerkingsagenda's is vooral een bestuurlijke lijst. Het vierde toetsingscriterium (het gaat om bovenlokale activiteiten met een meerwaarde van/voor de provincie) is aangevuld met het criterium dat het binnen een reeds vastgesteld kader moet passen. Het provinciale belang is bij bepaalde projecten niet altijd evident. Gedeputeerde Staten erkent dat het een nadere prioritering had moeten maken. Daarmee is het besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave onvoldoende transparant en te volgen voor derden. Provinciale Staten hebben drie moties ingediend om meer grip te krijgen op de Samenwerkingsagenda's.

Democratische legitimiteit

Draagvlak creëren

De intentie om meer samen te werken wordt door de gemeenten gewaardeerd. Over de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan de Agenda's, bestaat bij de gemeenten minder tevredenheid. Gemeenten krijgen de indruk dat er een nietje is

geslagen door de projectvoorstellen en dat het daarna erg stil is geworden aan de kant van de provincie. Provinciale Staten waarderen het idee dat ten grondslag ligt aan de Samenwerkingsagenda's, maar kunnen zich niet vinden in de uitvoering. Er zijn te weinig selecties gemaakt, waardoor projecten als 'eenzame ouderen in Veenendaal' ook als project naar voren werden geschoven. Gedeputeerde Staten is onvoldoende in staat gebleken om maatschappelijke coalities aan te gaan in het kader van de Samenwerkingsagenda's.

Actieve consultatie

De provincie heeft inwoners, bedrijven en organisaties voorafgaand aan het vaststellen van de doelstellingen niet actief geconsulteerd.

Kenbaarheid

Via de website wordt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar gemaakt welke doelen de provincie met de opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet.