

# **BESTUURSKRACHTMETING RANDSTADPROVINCIES**

PROVINCIE ZUID-HOLLAND

Den Haag, 13 januari 2010

# COLOFON

Projectnummer: 26170

De bestuurskrachtmeting Randstadprovincies is uitgevoerd door een  
visitatiecommissie bestaande uit:

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

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

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

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

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: [info@bagroep.nl](mailto:info@bagroep.nl)

http: [www.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

<b>Verslag van bevindingen, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
Inleiding	5
Bevindingen	5
Conclusies	9
Aanbevelingen	10
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Bestuurskrachtmeting	13
1.3 Leeswijzer	14
<b>2 Analyse kader: normen en criteria</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Kwaliteit van de prestaties	17
2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit	17
2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie	18
2.2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren	19
2.3 De provinciale rollen	20
2.4 Provinciale opgaven	21
<b>3 Methoden van onderzoek</b>	<b>23</b>
<b>4 Opgavenprofiel Zuid-Holland</b>	<b>25</b>
4.1 Selectie van opgaven	25
4.2 Motivering van de selectie	25
4.3 Totstandkoming	26
<b>5 Bestuurskracht naar kwaliteit van de prestaties</b>	<b>27</b>
5.1 Algemeen	27
5.2 Doeltreffendheid	27
5.2.1 Antwoorden op de subvragen	27
5.2.2 Onderliggende criteria	29
5.3 Doelmatigheid	32
5.3.1 Antwoorden op de subvragen	32
5.3.2 Onderliggende criteria	33
5.4 Democratisch functioneren	37
5.4.1 Antwoorden op de subvragen	37
5.4.2 Onderliggende criteria	37
5.5 Democratische legitimiteit	39
5.5.1 Antwoorden op de subvragen	39

5.5.2	Onderliggende criteria	40
5.6	Conclusies	41
<b>6</b>	<b>Bestuurskracht naar type opgave</b>	<b>43</b>
6.1	Wettelijke opgaven	43
6.1.1	Doeltreffendheid	43
6.1.2	Doelmatigheid	44
6.1.3	Democratisch functioneren	44
6.1.4	Democratische legitimiteit	44
6.2	Randstadopgaven	45
6.2.1	Doeltreffendheid	45
6.2.2	Doelmatigheid	46
6.2.3	Democratisch functioneren	46
6.2.4	Democratische legitimiteit	46
6.3	Provinciespecifieke opgaven	46
6.3.1	Doeltreffendheid	46
6.3.2	Doelmatigheid	47
6.3.3	Democratisch functioneren	47
6.3.4	Democratische legitimiteit	48
6.4	Conclusies	48
<b>7</b>	<b>Bestuurskracht naar type rol</b>	<b>49</b>
7.1	De provincie als beleidsbepaler	49
7.2	De provincie als regisseur	49
7.3	De provincie als stimulator	50
7.4	De provincie als belangenbehartiger	50
7.5	De provincie als uitvoerder	51
7.6	De provincie als toezichthouder	51
7.7	Conclusies	51
<b>8</b>	<b>Epiloog</b>	<b>53</b>
8.1	De overeenkomsten en verschillen	53
8.2	Middenbestuur en bestuurskracht	55
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Gesprekspartners</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Deelnemers stuur- en werkgroep</b>	<b>61</b>

# VERSLAG VAN BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## INLEIDING

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

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

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

## BEVINDINGEN

### ***Context: provincie Zuid-Holland in landelijk perspectief***

De provincie Zuid-Holland is binnen Nederland een grote provincie, zoals blijkt uit onder meer de oppervlakte van het grondgebied (3403 km<sup>2</sup>), de bevolkingsomvang (3.487.673 inwoners), een groot aantal gemeenten (77, per 1-1-2010 zijn dat er 75) en de omvang van de provinciale organisatie (1.600 medewerkers). Zuid-Holland is, afgezien van de duinen aan de Noordzeekust, zo goed als vlak en bestaat grotendeels uit polderland. Het zuidwesten van de provincie maakt deel uit van de Rijn-Maasdelta. Het meest verstedelijkte gebied wordt gevormd door de zuidelijke stedenring van de Randstad. Deze ring loopt vanaf Dordrecht via Rotterdam, Delft en Den Haag naar Leiden, en buigt via Alphen aan den Rijn en Gouda terug naar Rotterdam. Dit zijn ook de meest dichtstbevolkte gebieden. In het oostelijke gedeelte bevindt zich het grotendeels landelijke Groene Hart met grote plassen en gebieden in het noordoosten. Meer naar het zuiden liggen twee uitgestrekte poldergebieden welke begrensd worden door grote rivieren. Tussen de Hollandse IJssel, de Lek en de provincie Utrecht ligt de Krimpenerwaard. Tussen de Lek, de Merwede en de Noord ligt de Alblasserwaard. Unieke natuurgebieden zijn de duinen, die zich langs de gehele kust uitstrekken en de Hollandse Biesbosch op het Eiland van Dordrecht. De provincie kenmerkt zich in

bestuurlijk opzicht door het grote aantal gemeenten en de aanwezigheid van twee stadsregio's.

***Provincie Nieuwe Stijl richtinggevend en herkenbaar***

De visitatiecommissie constateert dat de invoering van het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl in Zuid-Holland haar vruchten heeft afgeworpen. Vanuit een kerntakendiscussie over de inhoud en het takenpakket van de provincie, zijn keuzes gemaakt. De beleidsontwikkeling, de aansturing van de uitvoering en in het verlengde daarvan de ambtelijke organisatie, zijn anders ingericht. De provincie heeft haar kerntaken voor een belangrijk deel teruggebracht en output doelstellingen worden thans vaker behaald dan in voorgaande jaren. Door de toepassing van nieuwe kwaliteitsmanagementsystemen zijn de prestaties van de provincie nu beter zichtbaar en zijn op dossiers waar dat nodig was, zoals beheer en onderhoud wegen, verbeterprogramma's ingesteld.

De provincie lijkt dankzij het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl goed aan haar wettelijke taken te voldoen en hetzelfde geldt voor de autonome/specifieke provinciale taken die de provincie nog tot haar kerntaken rekent, zoals de zes ruimtelijke projecten waaronder de Zuidplaspolder. Het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl heeft er op een enkel dossier toe geleid dat het ambitieniveau is verlaagd, volgens het devies dat de provincie alleen die doelstellingen opneemt die het kan realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het Waterplan.

Volgens gemeenten en externe partners is een keerzijde, dat door het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl ambtenaren een minder brede, meer sectorale blik hebben gekregen. Het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl zou leiden tot een smallere taakuitvoering door de provincie. Volgens een aantal externe partners op het ruimtelijk-fysieke domein heeft Provincie Nieuwe Stijl weliswaar geleid tot een krachtiger optreden, maar zou de provincie haar regierol nog beter kunnen oppakken. Dat zou bijvoorbeeld gelden voor leefomgeving en milieu, alsmede gemeentelijke herindeling.

Verder geven enkele externe partners aan dat de provincie met het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl nog een stapje verder had kunnen gaan met afbouwen van niet-kerntaken. Dossiers als arbeidsmarkt en onderwijs, alsmede duurzaamheid, leiden nu tot te weinig toegevoegde waarde door onduidelijke maatschappelijke doelen en een veelheid aan verschillende projecten.

De doelmatigheid van de provincie Zuid-Holland is op de meeste opgaven proportioneel. Daar waar de personele inzet significant hoger is, zoals beheer en onderhoud wegen, ligt daar een duidelijke reden aan ten grondslag zoals een omvangrijk inhaalprogramma. Ook op andere opgaven worden meer efficiënte werkwijzen toegepast, zoals de risicogerichte benadering bij milieuwetgeving. Hierdoor worden bijna negen van de tien vergunningen tijdig verleend waar dit aantal in 2005 minder dan zes op de tien bedroeg. Hetzelfde geldt voor Financieel Toezicht gemeenten waar nieuwe werkwijzen worden toegepast.

Ten aanzien van de relatie met de twee grote steden Rotterdam en Den Haag, zet de visitatiecommissie vraagtekens bij de bestuurskracht van de provincie. Hier is de provincie, ondanks het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl, nog onduidelijk over haar toegevoegde waarde. Deze grote steden beschikken over eigen expertise, voldoende ambtelijke capaciteit en directe toegang tot het Rijk. Tevens hebben deze steden een eigen positie binnen de WGRplus-gebieden. Dit vraagstuk van toegevoegde waarde in de bestuurskracht, wordt des te dringender nu deze twee steden aangeven steeds meer elkaar op te zoeken op onderwerpen die hen direct samen aangaan. Daarbij worden de ruimtelijke dossiers genoemd, de kennis-infrastructuur in relatie tot de universiteiten en de Randstad Urgent opgaven. Het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl geeft hier geen antwoord op.

### ***Pro-actieve houding***

Zoals hiervoor is aangegeven, heeft het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl op meerdere opgaven geleid tot een beduidend hoger doelbereik in vergelijking tot voorgaande jaren. Daarnaast neemt de provincie ook haar beleidsbepalende rol op een aantal opgaven duidelijk op. De provincie acteert daarmee op sommige dossiers proactief, zoals de herijking van de EHS en het wegenonderhoud. Zo heeft de provincie als eerste met het Rijk afspraken gemaakt ten aanzien van de inzet van extra instrumenten in de aankoop van gronden ten behoeve van de EHS. De provincie Zuid-Holland heeft bij het Rijk aangedrongen om beleid te ontwikkelen rondom de sanering van verspreide glastuinbouw. Bij wegenonderhoud is gekozen voor een trajectgewijze aanpak.

Ondanks het feit dat het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl de provincie dwingt zich te houden aan de kerntaken, blijft er ruimte voor de provincie om zich te richten op belangwekkende maatschappelijke opgaven zoals diverse ruimtelijke projecten, duurzaamheid en arbeidsmarktbeleid. De vraag is of de selectie van autonome opgaven vooraf is gegaan door een gedegen nut en noodzaakdiscussie, zeker op dossiers waarvan van te voren wordt verwacht dat provinciale inbreng op de maatschappelijke outcome gering zal zijn, zoals bij het arbeidsmarktbeleid. Voor zover externe partners en gemeenten opgaven benoemen die zeker door de provincie dienen te worden opgepakt, betreft het vooral ruimtelijke projecten. Op deze opgaven ziet men voor de provincie een duidelijke toegevoegde waarde.

### ***Positie als middenbestuur***

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie een beperkte positie in het middenbestuur ten aanzien van de stadsregio's heeft. De twee gemeenten Rotterdam en Den Haag zien weinig toegevoegde waarde en veel bestuurlijke drukte. Deze steden beschikken zelf over ambtelijke organisaties met kennis van zaken en directe ingangen bij het Rijk. Dit vraagstuk wordt nog nadrukkelijker in de komende periode, nu Rotterdam en Den Haag elkaar steeds meer opzoeken in dossiers als ruimtelijke ontwikkeling, kennisinfrastructuur en de Randstadopgaven. De visitatiecommissie ziet dit ook weerspiegeld in een aantal opgaven. De rol van beleidsbepaler en regisseur is wisselend toegepast. Bij de ontwikkeling van de Structuurvisie heeft de provincie de eerder door de stadsregio Rotterdam vastgestelde visie RR2020, nadat Provinciale Staten amenderingen had aangebracht, overgenomen in de provinciale structuurvisie.

Dit is één van de belangrijkste provinciale taken van de afgelopen jaren. Opvallend is dat de structuurvisie van Haaglanden, met veel draagvlak tot stand gekomen binnen Haaglanden, juist door de provincie is afgewezen, en dat de provincie deze onder eigen regie wilde opstellen. Hier tracht de provincie blijkbaar met haar bevoegdheden op ruimtelijk terrein, toch grip te krijgen. Ook op uitvoerende taken als vergunningverlening heeft de provincie zich teruggetrokken uit de stadsregio's. Voor wat betreft de jeugdzorg is wettelijk geregeld dat er ten aanzien van de stadsregio's geen taak voor de provincie ligt.

Op enkele opgaven, zoals onderhoud wegen, het glasdossier en EHS, is de invloed van de provincie in de WGR-plus gebieden niet afgenomen en neemt de provincie nog steeds het voortouw.

De provincie ervaart derhalve sterke concurrentie van de WGR-plus gebieden op haar functioneren als middenbestuur. Op meerdere opgaven wordt de invloedssfeer van de provincie beperkt. Met het ruimtelijk instrumentarium kan de provincie haar rol nog afdwingen.

De bestuurskracht van de provincie is vooral aanwezig ten aanzien van de kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten, en ook de betrokken externe partners, erkennen dat de provincie ten aanzien van deze categorie een positie met toegevoegde waarde heeft. Kennis en expertise, maar ook besluiten kunnen forceren, geven voor deze categorie gemeenten toegevoegde waarde. Sommige kleinere gemeenten klagen daarbij over de bemoeizucht van de provincie en het gebrek aan inlevingsvermogen. Maar ook zij ervaren een helder besluit van meer waarde, dan eindeloos blijven 'praten'. Daar staat tegenover dat partners van de provincie op ruimtelijk-fysiek terrein meer daadkracht van de provincie verwachten op de portefeuille gemeentelijke herindeling.

Gechargeerd zou de visitatiecommissie de provincie Zuid-Holland kunnen beschouwen als een 'romp-provincie' gericht op het provinciale gebied buiten de stadsregio's. In feite is sprake van drie middenbesturen in Zuid-Holland: de provincie en beide stadsregio's. Dit is ook de mening van gemeenten en maatschappelijke partners van de provincie. Deze constatering is ook niet verwonderlijk omdat 62% van de inwoners in één van de twee WGR-plus gebieden woont. Grotere gemeenten die niet tot de stadsregio's behoren, zoals Leiden en Dordrecht, beschouwen zichzelf eerder als de belangrijkste gemeentelijke partners van de provincie dan de twee grote steden Rotterdam en Den Haag.

### ***Randstadsamenwerking***

Van alle Randstadprovincies ziet de visitatiecommissie bij Zuid-Holland de sterkste overtuiging en grootste inzet om samen te werken in het kader van de Randstad. Zuid-Holland is van goede wil en heeft er veel aan gedaan om de andere provincies en de grote steden bij deze opgaven te betrekken. Zuid-Holland kent de meeste Randstadprojecten en men zou kunnen concluderen dat de provincie het meest heeft te winnen bij bestuurlijke opschaling.

De visitatiecommissie constateert met de provincie dat er sprake is van teleurstellende resultaten voor wat betreft de Randstadsamenwerking, maar ziet dat Zuid-Holland zelf



er veel energie in heeft gestoken om de samenwerking gestalte te geven. Er bestaat een gebrek aan urgentie bij de Randstadpartners van de provincie Zuid-Holland om structuur in de samenwerking te ontwikkelen. Wellicht heeft juist de ambitie van Zuid-Holland deze reactie opgeroepen. Het is immers geen geheim dat Zuid-Holland voorstander is van opschaling. Randstad Urgent heeft er overigens wel toe geleid dat een aantal infrastructurele projecten binnen de provincie meer voortvarend is opgepakt.

### ***De drie provinciale gremia***

#### *Gedeputeerde Staten*

De visitatiecommissie neemt een grote mate van eenheid van bestuur waar binnen Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Uit de visitatiegesprekken komt naar voren dat volgens gemeenten en externe partners deze eenheid gedurende de huidige collegeperiode is gegroeid. Gedeputeerde Staten tonen volgens de visitatiecommissie op verschillende dossiers een goede bestuurskracht. Wat vooral opvalt, is dat het college veel energie heeft gestoken in het vooraf communiceren over de gemaakte keuzes in het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl. Externe partners en gemeenten waarderen deze werkwijze, ook al is men het niet altijd eens met gemaakte keuzes. De visitatiecommissie neemt waar dat hiermee de 'voorspelbaarheid' van het bestuur groot is, in de zin dat men extern weet waar de provincie wel en niet voor staat. Volgens een aantal gemeenten en externe partners zou het college wel soms meer 'leef' mogen tonen, met name in het doorpakken in besluiten waar men regionaal niet uitkomt.

#### *Provinciale Staten*

Ten aanzien van Provinciale Staten concludeert de visitatiecommissie dat men zich nog niet de kaderstellende en sturende rol toemeet, die de Provinciale Staten op grond van de dualisering hebben. In de beleidsvoorbereiding neemt de visitatiecommissie waar dat het initiatief in grote mate bij Gedeputeerde Staten ligt. Een behoorlijk deel van de beleidsdoelstellingen volgt uit het bestuursakkoord. De visitatiecommissie constateert wel vanuit dat Provinciale Staten op het dossier structuurvisie tot twee maal toe heeft ingegrepen, daar waar Gedeputeerde Staten ogenschijnlijk de zaken op zijn beloop liet.

#### *Ambtelijke organisatie*

Het management team wordt als sterk ervaren. Het is sterk gericht op de integrale realisatie van de bestuurlijke opgaven en is inhoudelijk strategisch zeer betrokken bij de realisatie van de opgaven. Het meent dat het vanuit zijn professionaliteit mede richting moet geven aan bestuurlijke opgaven.

### **CONCLUSIES**

De visitatiecommissie concludeert dat de provincie Zuid-Holland bij uitstek een goede bestuurskracht kent op de wettelijke taken en op de ruimtelijke-fysieke gebiedsprojecten. Kanttekening hierbij is dat deze conclusie niet geldt voor de twee WGR-plus gebieden Haaglanden en Rotterdam.

De adequate bestuurskracht zoals genoemd, vindt een belangrijke oorsprong in het bestuursprogramma Provincies Nieuwe Stijl. Op basis hiervan heeft de provincie haar takenpakket goed gedefinieerd en doorgesproken met gemeenten en andere externe partners. De provincie heeft duidelijke en meetbare doelstellingen gesteld, waarop wordt gestuurd. Daarmee draagt het bij aan doelmatig en doeltreffend opereren van de provincie Zuid-Holland. Waar nodig wordt tijdig pro-actief gehandeld. Ook is ingezet op het inhalen van achterstanden op uitvoerende opgaven, zoals bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van wegen. Externe partners en gemeenten herkennen de keuzes en de bijbehorende manier van werken die is doorgevoerd. De voorspelbaarheid van de provincie, in de zin dat men weet wat men van de provincie wel en niet kan verwachten, is daarmee extern goed.

Rond de democratische legitimiteit merken wij het volgende op. De provincie maakt veel werk van actieve consultatie en maatschappelijke coalities. Dat waardeert de visitatiecommissie als goed. Soms schiet de effectiviteit echter te kort, zoals in het ontwikkelingsproces van de structuurvisie is gebleken. Soms schiet de provincie ook te ver door, met name in de gebiedsontwikkeling waar externen het gevoel bij tijd en wijle bekruipt dat er te weinig ruimte is voor hun eigen inbreng door de intensieve voorbereidingen binnen het provinciehuis.

Een ander aandachtspunt betreft de effectiviteit van de bestuurskracht ten aanzien van de WGR-plus gebieden en de daarin liggende grote steden in Zuid-Holland. De provincie lijkt hier vooral te proberen via het ruimtelijk instrumentarium grip te krijgen, waar het meer voor de hand ligt om in samenspraak tot gedeelde uitgangspunten en afspraken over de provinciale inbreng te komen en deze vast te leggen.

De keuze voor kerntaken, heeft er nauwelijks toe geleid dat Provinciale Staten vooraf meer zijn gaan sturen op kaders. Veel van de doelstellingen zijn in het collegeakkoord vastgelegd en door Provinciale Staten geaccordeerd. Wel hebben Provinciale Staten laten zien dat zij hun controlerende rol kunnen spelen als dat nodig is.

## **AANBEVELINGEN**

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

### *Wees nog scherper in de afbakening van kerntaken*

Het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl heeft een belangrijke positieve bijdrage geleverd aan het bestuurskrachtig functioneren van de provincie Zuid-Holland. Met name de daaraan ten grondslagliggende kerntakendiscussie is richtinggevend geweest voor het huidig handelen van Gedeputeerde Staten. Dit proces kan echter nog verder worden doorgezet. Er worden ook opgaven opgepakt waarvan het de vraag is of die tot het domein van de provincie behoren, zoals bijvoorbeeld arbeidsmarkt & onderwijs. En ook in de uitvoering vervult de provincie taken die wellicht beter bij externe partners zouden kunnen worden belegd.

*Ontwikkel een explicietere positionering met meerwaarde voor de WGR-plus gebieden*

De relatie tussen de provincie Zuid-Holland en de WGR-plus gebieden Haaglanden en Rotterdam is spanningsvol. Er doet zich competentiestrijd voor, er wordt soms werk dubbel gedaan en er ontstaat bestuurlijke drukte. Thans is de verhouding onduidelijk, verschilt per opgave en verandert gedurende de tijd. Soms lijkt de relatie ingegeven door toevallige omstandigheden. Het ruimtelijk instrumentarium lijkt te worden gebruikt om in voorkomende gevallen toch grip te krijgen.

Als de provincie ook ten aanzien van deze twee grote steden wenst te functioneren als middenbestuur, dan is een herijking van de relatie noodzakelijk. Dat zou bijvoorbeeld kunnen met behulp van het instrument van de bestuursovereenkomst, waarin men vooraf tot een takenafbakening komt op opgaven waarin men samen optrekt en afspraken maakt over de beoogde bijdragen van de provincie.

*Verlies integraliteit niet uit het oog*

Een positieve bijdrage van het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl is het projectmatig werken. Projectmatig werken leidt er toe dat de provincie er beter in slaagt haar doelstellingen op met name output en proces weet te bereiken. Een keerzijde is echter dat projectmatig werken ook kan leiden tot sectoraal werken en een tekort aan integraliteit. De provincie moet er voor waken geen projectenfabriek te worden.



# 1

## INLEIDING

### 1.1

#### AANLEIDING

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

Als aanleiding voor de provincie Zuid-Holland geldt dat deze bestuurskrachtmeting is geïnitieerd naar aanleiding van het volgende:

De Provinciale Staten Zuid-Holland hebben in 2008 er motie (M63, kadernota)

Gedeputeerde Staten verzocht om in 2009 opnieuw de bestuurskracht van de provincie te laten meten, als vervolg op de eerdere bestuurskrachtmeting in 2005.

### 1.2

#### BESTUURSKRACHTMETING

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

De bestuurskracht is door de visitatiecommissie onderzocht aan de hand van een analysekader en op basis van een selectie van twaalf opgaven: zeven wettelijke taken, twee gezamenlijke Randstadopgaven en drie provinciespecifieke opgaven<sup>1</sup>. De conclusies van de visitatiecommissie over de bestuurskracht van de provincie, zijn gebaseerd op een uitgebreid schriftelijk feitenonderzoek (neergelegd in zogenaamde factsheets) en op visitatiegesprekken die door de visitatiecommissie zijn gehouden met vertegenwoordigers van externe partners van de provincie, de ambtelijke top, het college van Gedeputeerde Staten en een afvaardiging van Provinciale Staten. De visitatiecommissie is tot haar oordeel over de bestuurskracht gekomen door in haar

---

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

vergaderingen de schriftelijk vergaarde feiten en de in de gesprekken waargenomen opvattingen, te beoordelen en in samenhang met elkaar te wegen. In dit rapport leest u de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek voor de provincie Zuid-Holland.

### 1.3 LEESWIJZER

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

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

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

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

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

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

Het rapport gaat vergezeld van een bijlagenrapport. In het bijlagenrapport is een verkorte weergave opgenomen van het schriftelijke feitenonderzoek, de zogenoemde factsheets<sup>2</sup> van de opgaven. Het secretariaat van de visitatiecommissie beschikt over de uitgebreide weergave van dit feitenonderzoek. De bevindingen hierin zijn op eventuele feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de ambtelijke opgavenleiders van de provincie.

Daarnaast beschikt het secretariaat van de visitatiecommissie over schriftelijke verslagen van de gehouden visitatiegesprekken. Deze zijn op feitelijke onjuistheden gecontroleerd door de gesprekspartners. De gesprekspartners zijn zeer open geweest in haar opvattingen ten aanzien van de provincie. De visitatiecommissie heeft er daarom

---

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

voor gekozen deze verslagen niet openbaar te maken. De visitatiecommissie geeft in voorkomende gevallen de mogelijkheid, in overleg met de voorzitter van de visitatiecommissie, de verslagen in te zien bij het secretariaat.





# 2

## ANALYSEKADER: NORMEN EN CRITERIA

### 2.1 INLEIDING

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

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

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

We lichten deze drie onderdelen in het navolgende toe.

### 2.2 KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

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

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

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

#### 2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit

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

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

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

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

## 2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie

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

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

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

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

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

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

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

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

### 2.2.3

#### Democratische legitimiteit en democratisch functioneren

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

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

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

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

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

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

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

De onderliggende criteria zijn:

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

## 2.3

### DE PROVINCIALE ROLLEN

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

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

#### 1. Beleidsbepaler

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

#### 2. Regisseur

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

#### 3. Stimulator

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

#### 4. Belangenbehartiger

De provincie heeft toegang tot bepaalde kringen die moeilijk toegankelijk zijn voor particulieren en bedrijven. In de rol van belangenbehartiger kan de provincie lobbyen voor de regionale belangen, bijvoorbeeld in Den Haag en in Brussel. De provincie kan deze lobby ook samen met haar partners voeren.

#### 5. Uitvoerder

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

#### 6. Toezichthouder

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

## 2.4

### PROVINCIALE OPGAVEN

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

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

P4-samenwerkingsthema's/portefeuillehoudersoverleggen:

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

Om de bestuurlijke opgaven van een provincie voor de bestuurskrachtmetering te selecteren is gebruik gemaakt van *reikwijdtecriteria*. De reikwijdtecriteria zijn

richtinggevend voor de opgaven of beleidsonderwerpen die in de bestuurskrachtmeting aan de orde komen. De essentie is dat de opgaven goed gespreid zijn over beleidsvelden en provinciale rollen (en – impliciet – over externe partners), en dat het om robuuste onderwerpen gaat in termen van maatschappelijk belang en financiën. Dit algemene uitgangspunt is nader ingevuld met enkele criteria, die zijn opgenomen in onderstaand kader.

*Figuur 2.1* **Reikwijdtekader Bestuurskrachtmeting Randstedelijke provincies**

<p>De criteria voor het bepalen van het opgavenprofiel per provincie zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Het opgavenprofiel bevat medebewindstaken, Randstad/P4-opgaven en autonome taken;</li><li>- De verdeling tussen medebewindstaken, Randstad/P4-opgaven en autonome taken is representatief voor de provinciale opgaven;</li><li>- Het opgavenprofiel beslaat een belangrijk deel van de provinciale begroting;</li><li>- In het opgavenprofiel zijn de belangrijkste beleidsvelden, waarop de provincie actief is, opgenomen;</li><li>- Het opgavenprofiel beslaat alle provinciale rollen;</li><li>- De verhouding tussen gezamenlijke opgaven en specifieke opgaven per provincie is circa 80/20%;</li><li>- De opgaven in het opgavenprofiel vertegenwoordigen een breed maatschappelijk belang;</li><li>- Het opgavenprofiel bevat opgaven waarin de provincie samenwerkt met haar belangrijkste maatschappelijke partners, zodat de rol van de provincie als samenwerkingspartner aan de orde komt;</li><li>- De opgaven in het opgavenprofiel hebben een zodanige looptijd dat het mogelijk is om de bestuurskracht op deze opgaven te bepalen.</li></ul>
---

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

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

# 3

## METHODEN VAN ONDERZOEK

De bestuurskrachtmeting is opgedeeld in vijf fasen, te weten:

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

### *Fase 1: vaststellen uitgangspunten, methodiek en opgavenprofielen*

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

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

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

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

### *Fase 2: feitenverzameling*

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

---

<sup>3</sup> Ambtenaren die door de provincie zijn aangewezen als deskundig op de betreffende opgave.

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

#### *Stap 3: uitvoering feitelijke bestuurskrachtmeting*

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

#### *Fase 4: analyse*

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

#### *Stap 5: rapportage*

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



# 4

## OPGAVENPROFIEL ZUID-HOLLAND

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

### 4.1 SELECTIE VAN OPGAVEN

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

Wettelijke opgaven:

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

Randstad-opgaven:

1. Programma Randstad Urgent
2. Strategische EU-Randstadagenda.

Provinciespecifieke opgaven:

1. Zuidplaspolder
2. Duurzaamheid
3. Arbeidsmarkt & onderwijs.

### 4.2 MOTIVERING VAN DE SELECTIE

*Wettelijke opgaven*

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

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

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

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

#### *Randstad-opgaven*

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

#### *Provinciespecifieke opgaven*

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

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

## **4.3**

### **TOTSTANDKOMING**

Het voorstel van de visitatiecommissie voor het opgavenprofiel van de provincie Zuid-Holland is vastgesteld in de vergadering van de commissie op 16 juni 2009 op basis van de reikwijdtecriteria. De visitatiecommissie heeft naar aanleiding van de opmerkingen en suggesties van de stuurgroep en de klankbordgroepen op 29 juni jl. de wettelijke opgave *Implementatie Kaderrichtlijn Water* opgenomen in plaats van de eerder voorgestelde wettelijke opgave *Aanbesteding OV*. De stuurgroep, colleges en klankbordgroepen hebben ook andere suggesties gedaan, die echter zouden leiden tot een onevenwichtig opgavenprofiel, gegeven de reikwijdtecriteria. De visitatiecommissie heeft deze suggesties dan ook niet overgenomen. Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben op 9 september het opgavenprofiel vastgesteld.

# 5

## BESTUURSKRACHT NAAR KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

### 5.1 ALGEMEEN

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

### 5.2 DOELTREFFENDHEID

#### 5.2.1 Antwoorden op de subvragen

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

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

De eerste vraag betreft de vraag of er specifieke en meetbare doelstellingen zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Er kan worden geconcludeerd dat de provincie Zuid-Holland over het algemeen goed weet wat ze wil en daarvoor specifieke en meetbare doelstellingen heeft gesteld. Bij de beleidsontwikkende opgaven zoals de Structuurvisie en de Kaderrichtlijn Water wordt helder geformuleerd welk beleidsproduct het proces dient op te leveren. Bij meer uitvoerende opgaven als EHS en vergunningverlening zijn gekwantificeerde doelstellingen geformuleerd: aantallen hectares of afgegeven vergunningen. Bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder heeft de provincie procesdoelen en specifieke einddoelen benoemd. De activiteiten in het kader van Randstad Urgent worden ontplooid vanuit de bestuurlijke wil om mee te

werken aan het realiseren van rijksdoelstellingen, die wil is expliciet benoemd in het coalitieakkoord.

Er zijn geen eigen doelstellingen geformuleerd met betrekking tot Randstad Urgent, anders dan op individueel projectniveau. De activiteiten vanuit de EU-Randstadagenda zijn helder benoemd. Op de provinciespecifieke opgave arbeidsmarkt & onderwijs valt op dat bewust procesdoelen benoemd zijn en geen inhoudelijke doelen ('het behalen van overeenstemming'). Rondom Duurzaamheid, in Zuid Holland KADO (Kader Afweging Duurzame Ontwikkeling) genoemd valt de veelheid aan thema's en de daaruit voortkomende doelen vanuit de provincie op dit onderwerp op. Binnen deze thema's zijn meestal duidelijke, kwantificeerbare doelen benoemd. Al lijkt de keuze vaak ingegeven door de beschikbaarheid van meetgegevens.

### *Output*

Wat betreft het uitvoeren van de geprogrammeerde activiteiten kan worden gesteld dat de provincie er doorgaans in slaagt deze te realiseren. De visitatiecommissie ziet daarbij een belangrijke verbetering in de afgelopen jaren. Zo heeft de provincie met succes gewerkt aan het tijdig afgeven van vergunningen, is het beheer en onderhoud van wegen aanzienlijk geïntensiveerd en is met betrekking tot de Zuidplaspolder goede vooruitgang geboekt.

### *Outcome*

De provincie werkt aan de hand van speerpunten, die terugkomen in de programmabegroting. De provincie lijkt daarbij moeite te hebben met het bepalen van de wijze waarop opgaven bijdragen aan het bereiken van de gestelde maatschappelijke effecten. Dit speelt ondermeer bij de vergunningverlening en handhaving en de Jeugdzorg. Bij de EHS werkt de provincie erg nadrukkelijk aan het bepalen van de specifieke doelstellingen (hectares), waardoor andere doelen (bijvoorbeeld veelzijdige natuur) naar de achtergrond dreigen te raken.

Bij andere opgaven als het beheer en onderhoud wegen probeert de provincie daarentegen nadrukkelijk het maatschappelijk effect voorop te stellen en dit ook te vertalen naar de uitvoering. Met de trajectgewijze aanpak wordt beoogd dat automobilisten vlot en veilig van A naar B te kunnen reizen met zo min mogelijk vertraging als gevolg wegwerkzaamheden.

Op een aantal opgaven als de Strategische Randstadagenda, Strategische EU Agenda en Arbeidsmarkt & Onderwijs zijn nauwelijks maatschappelijke doelstellingen geformuleerd. Het betreft enkel procesdoelstellingen, zodat outcome niet kan worden gemeten.

### *Doelbereik*

Het behalen van de vooraf gestelde doelen laat een overwegend positief beeld zien: de uitvoering van het toezicht op gemeenten ligt op schema, evenals de ontwikkeling van de Zuidplaspolder, de implementatie van de KRW en de vergunningverlening en handhaving. Ook het achterstallig wegonderhoud wordt minder. Inmiddels ligt het aantal kilometer onderhouden wegen driemaal hoger dan in 2006.

Met betrekking tot de EHS loopt de provincie achter op schema, maar hierop heeft ze vroegtijdig geanticipeerd door de opgave in overleg met de minister te 'herijken' (analyse van de voortgang). Daarbij zet de provincie waar nodig aanvullend

instrumentarium in (volledige schadeloosstelling, extra onteigening, inpassingsplan).

Met de herijking loopt Zuid-Holland voor op andere provincies.

Gekeken naar de opgave Jeugdzorg komt naar voren dat beperkt gegevens beschikbaar zijn over resultaten en effecten, de provincie heeft wel inzicht wachttijden en indicatiebesluiten.

Met betrekking tot de structuurvisie is het niet gelukt om de procesdoelen tijdig te behalen. Provinciale Staten heeft op dit dossier tussentijds politiek geïntervenieerd. Naar het oordeel van Provinciale Staten was de sturingsfilosofie onvoldoende scherp, was er te weinig consultatie georganiseerd en moest van te voren een juridisch planologische check worden uitgevoerd. Nog voor de behandeling van de Structuurvisie in Provinciale Staten, is de gedeputeerde (mede) op dit dossier terugtreden. Dit heeft al met al geleid tot een vertraging van circa zes maanden.

#### *Oordeel doeltreffendheid*

De visitatiecommissie concludeert dat Zuid-Holland over het algemeen goed weet wat ze wil, daarvoor specifieke en meetbare doelstellingen heeft geformuleerd en deze doelstellingen ook bereikt. De vaststelling van het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl is hier mede debet aan. De provincie heeft duidelijke keuzes gemaakt over waar ze wel en niet over gaat. Op enkele van de opgaven, zoals beheer en onderhoud wegen alsmede vergunningverlening, presteerde de provincie enige jaren geleden ondermaats. Op dit dossier is de provincie anders en beter gaan werken door effectvolle investeringen te doen, die goede resultaten laten zien voor wat betreft de doeltreffendheid.

Het sturen op maatschappelijke effecten (outcome) laat een wisselend beeld zien. Een goed voorbeeld betreft het beheer en onderhoud van wegen. Hier probeert de provincie in het beleid en in de uitvoering nadrukkelijk het maatschappelijk effect voorop te stellen. Hetzelfde geldt voor de Structuurvisie en Duurzaamheid, al zijn daar de maatschappelijke effecten nog niet zichtbaar.

Op opgaven als Randstad Urgent, de Strategische EU Agenda en Arbeidsmarkt & Onderwijs wordt voornamelijk op proces doelstellingen gestuurd (actief meewerken, beïnvloeding EU-beleid, bijdragen aan het verminderen van knelpunten).

Bij EHS en vergunningverlening en handhaving heeft de provincie er moeite mee de outcome te formuleren in termen die volgen uit de beleidsdoelstellingen en beleidsinzet en die meetbaar zijn.

#### 5.2.2 Onderliggende criteria

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

- Visievorming: Zijn de doelstellingen tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie?
- Integraliteit: Zijn de doelstellingen afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties?
- Consistentie: Is er bij het vaststellen van het beleid een koppeling en/of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie dan wel andere organisaties/ overheden dat gerelateerd is aan de doelstellingen?

- Slagvaardigheid: Slaagt de provincie er in om maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten dan wel in te spelen op interveniërende factoren en voor de uitvoering van de opgaven relevante signalen van derden?
- Belangenbehartiging: Vindt er door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en/ of ambtelijke organisatie sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de doelstellingen door de eigen organisatie te beïnvloeden?

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

#### *Visievorming*

De visitatiecommissie heeft de indruk dat de provincie Zuid-Holland goed weet waar ze naar toe wil en wat ze daarbij wel en niet zelf wil doen. Dit houdt in grote mate verband met het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl. Met dit programma heeft de provincie in 2008 en 2009 bepaald welke opgaven ze wel en welke ze niet wil oppakken.

De provincie wil, naast de wettelijke taken, versterkt inzetten op een aantal provinciale kerntaken. Overige taken, waarover de provincie besloten heeft dat ze niet tot de kerntaken behoren, worden afgebouwd en/of overgedragen. De keuzes die aldus zijn gemaakt, zijn zowel intern als extern uitgebreid gedeeld. De visitatiecommissie heeft vastgesteld dat zowel Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, als de ambtelijke organisatie goed weten waar wel en niet op wordt ingezet. Ook bij externe partners heeft de visitatiecommissie dat kunnen vaststellen. Het is daarmee een geslaagde operatie. Verschillende externe partners spreken ook de waardering uit over de positie die de provincie heeft ingenomen. Wel wordt door externe partners aangegeven dat de provincie nog meer dan nu gedaan is, taken had kunnen afbouwen en overdragen. Voorbeelden binnen het opgavenprofiel van dit onderzoek zijn dat arbeidsmarkt en onderwijs en delen van het duurzaamheidsbeleid. Wat externe partners betreft, had de provincie daarop wel mogen doorpakken en dit type van taken ook buiten de deur mogen houden als provinciale taak. Volgens de provincie is bij het arbeidsmarktbeleid en onderwijs wel degelijk naar aanleiding van het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl een beleidsherziening doorgevoerd. Het beleid is meer vraaggestuurd en gericht op specifieke economische clusters.

De positieve notie over de visievorming op provinciaal niveau geldt ook voor de visievorming op individuele opgaven: de doelstellingen van de provincie zijn veelal de uitkomst van een gedegen proces van visievorming. Goede voorbeelden zijn de KRW, beheer en onderhoud wegen, Zuidplaspolder en Duurzaamheid. De P4-opgaven zijn daarentegen zwak in termen van visievorming. De doelstellingen lijken daar meer op een optelsom van verlanglijstjes.

#### *Integraliteit*

De doelen van diverse opgaven zijn in het proces van visievorming goed afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. Dit geldt met name voor die opgaven waar de inzet van andere organisaties benodigd is. Of zoals bij de Jeugdzorg er afstemming nodig is met het landelijk beleidskader. Een uitzondering betreft het

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

De provincie Zuid-Holland probeert vooruitgang te boeken met integraal werken. Dit komt ondermeer naar voren in de integrale gebiedsontwikkeling in zes ruimtelijke projecten (IRP's, de zogenoemde integraal ruimtelijke projecten), zoals de Zuidplaspolder.

Door een aantal partners van de provincie, met name op het ruimtelijke fysieke domein, wordt wel spanning ervaren tussen het projectmatig werken, dat de provincie erg sterk doorvoert, en integraal werken. Soms ontstaat het risico dat de integraliteit tussen beleidssectoren verloren gaat, omdat de projectdoelen voorop staan en leidend zijn. Zo is de EHS-opgave sterk doorvertaald naar afzonderlijke projecten, waarop de sturing plaatsvindt. Daarmee schuift de integraliteit van de gebiedsontwikkeling naar het tweede plan. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van de Zuidplaspolder, in relatie tot de opgave van sanering verspreid glas (als onderdeel van Duurzaamheidsbeleid). Beiden worden projectmatig aangestuurd, en daarmee laat de koppeling vanuit de verschillende projecten te wensen over.

#### *Consistentie*

De opgaven Structuurvisie en Kaderrichtlijn Water zijn goede voorbeelden waarbij koppelingen zijn gelegd met ander beleid in de organisatie. Enerzijds zit dat in de aard van de opgave (de Structuurvisie is leidend voor alle ruimtelijke inspanningen van de provincie), anderzijds wordt hier bewust op gestuurd vanuit de provinciale organisatie. Dit lijkt een teken van consistent en doelmatig handelen, zeker als men bedenkt dat de voorbereidingen in samenwerking tussen provincie en stadsregio hebben plaatsgevonden. Met Haaglanden heeft geen samenwerking plaatsgevonden op de ontwikkeling van de structuurvisie en heeft de provincie de door het stadsgewest ontwikkelde structuurvisie niet zondermeer overgenomen. Critici zien de opstelling van de provincie op dit dossier als handelingsverlegenheid van de provincie richting de stadsregio's.

#### *Slagvaardigheid*

De provincie heeft binnen het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl aangegeven te willen 'doorpakken' en 'daadkrachtig en slagvaardig' te willen zijn op haar kerntaken. Dit komt bijvoorbeeld terug bij de EHS waar de opgave in korte tijd, en eerder dan door andere provincies, in overleg met de minister is 'herijkt'. Slagvaardigheid speelt ook bij het beheer en onderhoud wegen, waar bestaande achterstanden zijn weggewerkt, en bij de realisatie van de Zuidplaspolder, waar de provincie ook de rol van ontwikkelaar vervult.

De ten doel gestelde slagvaardigheid van de provincie wordt ook herkend door de partners. Wel moet de provincie in de dagelijkse praktijk, zo oordelen de partners, soms wennen aan deze nieuwe positiebepaling. Ze durft nog niet altijd 'door te pakken'. Als voorbeeld wordt de afstemming tussen bestemmingsplannen genoemd, die bij gemeentegrenzen tot problemen leiden. Op andere dossiers, zoals de EHS en de Zuidplaspolder, durft de provincie juist wel door te pakken.

#### *Belangenbehartiging*

Belangenbehartiging ten aanzien van de provinciale opgaven vindt zowel bestuurlijk als ambtelijk plaats. Dat is vooral merkbaar bij opgaven als jeugdzorg, KRW, beheer en onderhoud wegen, de Zuidplaspolder en duurzaamheid. Provinciale Staten lijken geen overwegende actieve rol te hebben in de behartiging van de provinciale belangen. De visitatiecommissie heeft de indruk dat de provinciale agenda voornamelijk bepaald wordt door Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. Provinciale Staten is een 'kritische volger' en stuurt waar nodig bij. Ze voert geen duidelijke eigen agenda.

## **5.3 DOELMATIGHEID**

### **5.3.1 Antwoorden op de subvragen**

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

De proportionaliteit wordt gemeten aan de hand van de vraag:

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

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

#### *Proportionaliteit*

De vraag of het totaal van de inspanningen in balans is met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen, kan niet met een eenduidig 'ja' worden beantwoord voor de provincie Zuid-Holland.

Wat betreft ambtelijke capaciteit is sprake van een wisselend beeld. Daar waar de inzet significant hoger is, zoals beheer en onderhoud wegen, ligt daar een duidelijke reden aan ten grondslag zoals een omvangrijk inhaalprogramma. Voor de extra benodigde capaciteit voor deze opgave beschikt de provincie over een flexibele 'schil', die een tijdelijke aard kent. Bovendien werkt de provincie met trajectgewijs onderhoud (de meeste andere provincies zijn nog niet zo ver), om de overlast voor weggebruikers zoveel mogelijk te beperken, waarmee de extra inzet wordt verantwoord. Daarnaast is naar voren gekomen dat de provincie verschillende efficiënte werkwijzen probeert toe te passen, zoals de risicogerichte benadering bij milieuwetgeving. Ook bij bijvoorbeeld financieel toezicht wordt op een dergelijke wijze efficiënt uitgevoerd.

Volgens sommige ruimtelijk-fysieke partners zou de provincie nog teveel dubbel werk verrichten waar het gaat om activiteiten die ook door externen worden gedaan. Zo zouden ambtenaren van de provincie nog steeds technische werkzaamheden verrichten die aan de waterschappen zijn overgedragen. En ook constateren externe partners dat in het ruimtelijk domein veel dubbel werk wordt gedaan waar het gaat om de stadsregio's.



Op een enkele opgave wordt de provincie beperkt in haar rol door juist gebrek aan ambtelijke capaciteit. Bij de KRW heeft de provincie ervoor moeten kiezen om alleen bij die gebiedsprocessen aan te zitten waar zij een provinciaal belang had, terwijl ze vooraf een regierol in de stroomgebieden beoogde. Verder doen zich op geen van de opgaven betekenisvolle knelpunten voor in de ambtelijke capaciteit.

#### *Adequate organisatie*

De ambtelijke organisatie opereert adequaat. Het ambtelijk apparaat fungeert goed als de noodzakelijke schakel tussen beleidsdoelstellingen en beleidsuitvoering. Waar nodig, zoals bij de Zuidplaspolder wordt een stevige projectorganisatie met kennis van zaken ingezet. Hiervoor is er al op gewezen dat nieuwe vormen van risico gestuurd werken zijn ingevoerd.

Opvalt dat de ambtelijke top zich ook inhoudelijk bezighoudt met de formulering van politieke beleidsdoelstellingen. Zolang de visie van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke top dezelfde zijn, is dat geen probleem. Je kan zeggen dat Gedeputeerde Staten en de ambtelijke top goed aan elkaar gewaagd zijn. De vraag is wat deze positionering betekent voor de status van Provinciale Staten. Het lijkt er op dat Provinciale Staten vooral een volgende positie innemen.

Een ander punt is de constatering die door ruimtelijk-fysieke partners is gedaan omtrent de projectmatige aanpak. Hoewel deze wijze van werken zeker wordt toegejuicht, bestaat het gevaar dat de provincie door een bovenmatige aandacht hiervoor een projectenorganisatie wordt waarin de integraliteit gevaar loopt. Als voorbeeld wordt het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) genoemd, waar projecten beter aan elkaar verknoopt hadden kunnen worden. Daarnaast zou de voortvarende projectaanpak er toe kunnen leiden dat gemeenten en maatschappelijke partners minder goed hun positie in projecten kunnen innemen. Met name partners op ruimtelijke-fysiek domein noemen dit gevaar en wijzen er bijvoorbeeld op dat het lang heeft geduurd en veel discussie heeft gekost voordat de implementatie KRW aan de waterschappen werd overgedragen.

### 5.3.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

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

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

- Budget: Is er voldoende budget om de doelstelling met betrekking tot de opgaven te realiseren?
- Instrumenten: Is de inzet van instrumenten evenwichtig en in overeenstemming met de beoogde effecten?
- Capaciteit: Wordt er voldoende capaciteit ingezet (kwalitatief en kwantitatief) om de doelstellingen van de opgaven te kunnen realiseren?
- Tijdigheid: Verloopt de realisatie van de doelstellingen volgens planning?

- Rolkeuze: Welke rol heeft de provincie in de opgaven (gekozen) en hanteert zij die rol consequent?
- Voortgangsbewaking: Wordt regelmatig de voortgang van de realisatie van de opgaven bepaald?
- Rechtmatigheid: Zijn de werkprocessen dusdanig georganiseerd dat de rechtmatigheid gewaarborgd kan worden?

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

#### *Uitvoerbaarheid*

De provincie Zuid-Holland schroomt niet om de haar ter beschikking staande instrumenten in te zetten. Voorbeelden zijn te vinden in de EHS-opgave, waar de provincie bereid is instrumenten in te zetten als een inpassingplan, volledige schadeloosstelling en onteigening. Daarnaast wordt op de Zuidplaspolder een stevige eigen projectorganisatie ingezet, welke zeer wordt gewaardeerd door externe partners (langdurige continuïteit en kennis van zaken).

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat de provincie nadrukkelijk bezig is haar instrumenten in te zetten, is de Structuurvisie, die verplicht is in de nieuwe Wro. Die verplichting is door Zuid-Holland als moment aangegrepen om ook haar eigen rollen en instrumenten op dit terrein tegen het licht te houden en aan te passen.

De provincie beschikt over voldoende ambtelijke capaciteit. Indien noodzakelijk, wordt deze vergroot. Dit geldt bijvoorbeeld, zoals eerder vermeld, bij het beheer en onderhoud van wegen vanwege het wegwerken van achterstanden. Er doen zich op geen van de opgaven betekenisvolle knelpunten voor in de ambtelijke capaciteit. Op een enkele opgave wordt de provincie wel beperkt in haar rol door de ambtelijke capaciteit. Bij de KRW heeft de provincie ervoor gekozen om alleen bij die gebiedsprocessen aan te zitten waar zij een provinciaal belang had. Dit terwijl ze vooraf wel een regierol in de stroomgebieden beoogde.

De provincie beschikt grosso modo over voldoende budget om de doelstellingen met betrekking tot de opgaven te realiseren. Het is een gevolg van de takendiscussie in het kader van Provincie Nieuwe Stijl, die naar eigen zeggen mede is ingegeven door de van oudsher beperkte financiële positie van de provincie. Toch voorziet de provincie naar de toekomst voor verschillende opgaven dat het budget onvoldoende zal zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de EHS, waar de grondverwerving (door volledige schadeloosstellingen) extra budget vraagt. Dit geldt ook voor het (geïntensiveerde) beheer en onderhoud wegen, waar het budget voor het wegwerken van de achterstanden volgens prognose niet toereikend zal zijn. En tevens voor de Zuidplaspolder, waar de woningverkoop door de crisis achterloopt. Tot slot wordt gewezen op de jeugdzorg. Het is de vraag of het Rijksbudget kostendekkend zal

zijn, met andere woorden of er extra budget beschikbaar komt voor de toenemende vraag.

De realisatie van de meeste doelstellingen verloopt volgens planning. Uitzonderingen daarop vormen de opgaven EHS (herijking was noodzakelijk), de Structuurvisie (ingrijpen van Provinciale Staten) en beheer en onderhoud wegen (inhaalslag is vertraagd door langere doorlooptijd van procedures). Over deze vertragingen wordt aan Provinciale Staten gerapporteerd.

Wat betreft de bewaking van voortgang, beschikt de provincie over uitgebreid instrumentarium binnen de reguliere P&C-cyclus en daarbuiten. Zo kent Zuid-Holland de 'Halfweg-evaluatie' van het collegeprogramma. Ook worden op diverse opgaven specifieke voortgangsrapportages uitgebracht.

Het is opvallend dat de provincie Zuid-Holland er maar beperkt in slaagt de prestaties van instellingen in de jeugdzorg te meten. Er zijn aantallen over de jongeren die per jaar een aanbod van de zorginstelling ontvangen, wachttijden en indicatiebesluiten. In samenwerking met het IPO en de MO-groep wordt gewerkt aan een landelijk monitorsysteem. De oplevering daarvan is maanden vertraagd

De visitatiecommissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de rechtmatigheid niet in orde is.

#### *Organisatorische samenwerking*

Meer dan andere provincies is Zuid-Holland genoodzaakt om de samenwerking op te zoeken. Het gebied kenmerkt zich namelijk door de vele functies die dicht op elkaar bestaan, zoals woongebieden, (natte) bedrijvigheid, landbouw, natuur en recreatie. De provincie is grotendeels verstedelijkt (Rotterdam, Den Haag), maar kent ook belangrijk percentage landbouw en natuur. Dit vraagt van de provincie vroegtijdige en intensieve samenwerking met partners (zoals landbouw-, natuur- en milieuorganisaties) en medeoverheden (gemeenten en stadsregio's). Dit speelt ondermeer in de onderzochte opgaven KRW, EHS, beheer en onderhoud wegen, Randstad Urgent en Zuidplaspolder. Hier probeert de provincie nadrukkelijk een rol te spelen. Dit komt ook uit de gesprekken met externe partners naar voren.

Binnen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wordt gewerkt vanuit het uitgangspunt dat twee bestuurslagen genoeg is, 'anders verlies je als provincie je geloofwaardigheid'. Dat werkt in Zuid-Holland het beste uit buiten de twee WGR-plusgebieden (de stadsregio's Haaglanden en Rotterdam). Ten aanzien van de twee grote steden Den Haag en Rotterdam, geldt dat de samenwerking niet altijd optimaal verloopt. Deze twee steden zijn elkaar steeds meer bestuurlijk aan het opzoeken, opereren steeds meer gezamenlijk, waardoor de aanwezigheid van de provincie er eigenlijk geen of weinig toegevoegde waarde kent. Dit wordt ook herkend door vrijwel alle externe partners. Voorbeelden zijn economie, vergunningverlening en in zekere mate de provinciale Structuurvisie. Er is volgens de visitatiecommissie sprake van toepassing van het 'non interventie' beginsel. Alhoewel het soms ook juist wel spanningen geeft, zoals de structuurvisie Haaglanden die de provincie afwees.

De provincie Zuid-Holland zet daar tegenover dat op het terrein van verkeer en vervoer de samenwerking in Zuidvleugelverband, als goed voorbeeld kan worden beschouwd van samenwerking met de stadsregio's.

Voor de provincie lijkt dan vooral het landelijk gebied over te blijven om als middenbestuur in te opereren. Volgens sommige gemeenten en externe partners zou er daarom in Zuid-Holland sprake zijn van drie middenbesturen, in plaats van één provincie: de provincie voor het landelijk gebied en de stadsregio's rond Rotterdam en rond Den Haag. Deze laatste worden steeds prominenter, doordat (steeds meer) diensten op stadsregionale schaal georganiseerd zijn, zoals politie, brandweer en omgevingsdiensten. Ook intensivering van de samenwerking van Den Haag en Rotterdam, onder meer bestuurlijk tot uitdrukking komend in een aantal gezamenlijke collegevergaderingen, maakt de positie van deze regio's sterker ten opzichte van de provincie.

Wil je volgens externe partners en gemeenten meer zijn dan een krachtige niet-stedelijke projectorganisatie, maar de rol als middenbestuur goed willen blijven vervullen, dan moet die gespeeld worden vanuit een overkoepelende provinciale visie. Deze Zuid-Hollandse visie wordt door externe partners gemist. Tegelijkertijd merken deze partners ook op dat een dergelijke visie eigenlijk niet te maken valt, vanwege de diversiteit van deelgebieden binnen de provincie.

#### *Oordeel doelmatigheid*

De provincie handelt naar het oordeel van de visitatiecommissie doelmatig. De organisatie is op de meeste opgaven proportioneel en adequaat. De provincie zet verschillende efficiënte werkwijzen in, bijvoorbeeld bij financieel toezicht en bij vergunningverlening en handhaving. Verder aarzelt de provincie Zuid-Holland niet om de haar ter beschikking staande instrumenten in te zetten. Voorbeelden zijn te vinden in de EHS-opgave, waar de provincie instrumenten als een inpassingsplan, volledige schadeloosstelling en onteigening bereid is in te zetten. Daarnaast wordt waar nodig een professionele en stevige eigen projectorganisatie ingezet, zoals in de Zuidplaspolder.

Het oordeel valt anders uit als het over de Stadsregio's gaat. Hier is volgens de visitatiecommissie enerzijds sprake van toepassing van het 'non interventie' beginsel. Hierdoor is ze in de stedelijke omgeving grotendeels afwezig op sommige opgaven als middenbestuur. Soms is echter ook sprake van dubbel werk en competentiestrijd. Denk aan het ruimtelijk fysieke domein en de Randstadopgaven. Dat levert extra overleg op, dubbel werk en bestuurlijke drukte. De doelmatigheid kan hier beter.

## 5.4 DEMOCRATISCH FUNCTIONEREN

### 5.4.1 Antwoorden op de subvragen

De vraag met betrekking tot de kwaliteit van de provincie in democratisch opzicht valt uiteen in twee onderdelen: het democratisch functioneren en de democratische legitimiteit. Ten aanzien van het *democratisch functioneren* ligt de focus op het bestuurlijk proces. De hoofdvraag is:

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Het besluitvormingsproces op de meeste onderzochte opgaven is transparant en adequaat te noemen. Voorbeelden zijn het beheer en onderhoud wegen, Jeugdzorg en de Zuidplaspolder. Op alle opgaven wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten.

De P4-opgaven springen er in negatieve zin uit omdat de doelstellingen niet ter besluitvorming zijn voorgelegd aan Provinciale Staten, enkel de kaders voor de inzet. Daarbij past de kanttekening dat het Rijk initiator is van het Randstad Urgent-programma en de doelen heeft vastgesteld. De doelstellingen van de opgave Financieel Toezicht zijn eveneens niet vastgesteld door Provinciale Staten, deze taak is wettelijk opgedragen aan Gedeputeerde Staten. En op de opgave handhaving milieuwetgeving valt op dat de provincie tijdelijk niet werkt met een actuele handavingsnota, vanwege diverse majeure ontwikkelingen (o.a. omgevingsdiensten, wabo en toezicht nieuwe stijl) die op stapel staan. De conclusie is dat bij vier opgaven Provinciale Staten alleen geïnformeerd wordt over de behaalde resultaten, en dat de doelstellingen niet door Provinciale Staten zijn vastgesteld.

### 5.4.2 Onderliggende criteria

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

Besluitvorming:

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

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

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

#### *Besluitvorming*

De besluitvorming binnen de provincie verloopt op de meeste opgaven helder en transparant. Op alle opgaven wordt gestuurd via de P&C-cyclus. Rondom de Structuurvisie, KRW en de Zuidplaspolder bestaat daarnaast een helder planproces waarin duidelijk is wanneer Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en ambtelijke organisatie aan zet zijn. De activiteiten op een aantal andere opgaven komen voort uit expliciete keuzen die bestuurlijk zijn gemaakt en op deze opgaven wordt ook vanuit die hoedanigheid expliciet gestuurd: intensivering van Beheer en onderhoud wegen, Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & onderwijs. Wel wordt vanuit Provinciale Staten aangegeven dat, vanwege de breedte van het speerpunt, het lastig is op het Duurzaamheidsbeleid een scherpe blik te houden. Het is in Zuid-Holland teveel een 'containerbegrip'.

Gedeputeerde Staten zet stevig in op een aantal speerpunten. Voorbeelden binnen de onderzochte opgaven zijn de integraal ruimtelijke projecten, zoals de Zuidplaspolder en de Structuurvisie. Dit laatste dossier kent wel een kanttekening, omdat Provinciale Staten op dit dossier ingegrepen heeft. Andere voorbeelden zijn Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & Onderwijs. Deze inzet wordt door partners herkend en erkend. De wijze van opereren die binnen Provincie Nieuwe Stijl is benoemd, met actieve consultatie van Provinciale Staten en andere betrokken organisaties, wordt in de praktijk op bestuurlijk niveau waargemaakt. Maar er blijven dossiers waar besluitvorming vooral een zaak van Gedeputeerde Staten is. Te noemen zijn Financieel Toezicht, de Randstad Agenda en de Strategische EU Agenda. Externe partners ervaren een duidelijke samenhang in de besluiten en handelwijzen van het bestuur als geheel. Uiteraard worden door externe partners individuele verschillen tussen bestuurders gezien, maar over het algemeen lukt het dit Gedeputeerde Staten om in gezamenlijkheid te opereren.

Wat betreft de rolinvulling van Provinciale Staten komt naar voren dat vanuit Provinciale Staten duidelijk geprobeerd wordt de kaderstellende rol in te vullen. Zo hebben Provinciale Staten gevraagd de begroting zo veel mogelijk 'SMART' te maken. Dit om beter te kunnen sturen op effecten en resultaten. Binnen de opgaven komt de actieve rol van Provinciale Staten op het stellen van kaders het meest prominent naar voren bij de totstandkoming van de Structuurvisie. In het voorjaar 2009 heeft Provinciale Staten aangegeven dat de ontwerpvisie nog niet voor inspraak kon worden vrijgegeven en dat eerst enkele belangrijke randvoorwaarden door Gedeputeerde Staten op orde moesten worden gebracht. Het betrof hier het aanscherpen van de sturingsfilosofie, een adequate externe consultatie en een juridisch planologische check.

#### *Integriteit*

Wat betreft de integriteit (betrouwbaarheid en belangenverstrengeling) zijn geen aanwijzingen die duiden op een gebrek aan integriteit.

### *Verantwoording*

Op een enkele opgave is het besluitvormingsproces niet goed te volgen. Het meest duidelijk speelt dit bij de P4-opgave Randstad Urgent. Binnen de provincie en bij betrokken externe partners, wordt deze opgave niet ervaren als een eigen (gezamenlijke) opgave, maar als Rijksopgave met provinciale inbreng. Randstad Urgent wordt binnen de provincie niet gezien als opgave waarop Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten op programmaniveau kunnen of moeten sturen. De besluitvorming speelt zich enkel af op het niveau van de individuele projecten. Provinciale Staten stuurt niet op het niveau van Randstad Urgent. Binnen Gedeputeerde Staten is het onderdeel van de portefeuille van één van de gedeputeerden. Ambtelijke vindt afstemming plaats in de regiegroep Randstad Urgent.

## **5.5 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT**

### **5.5.1 Antwoorden op de subvragen**

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

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

De provincie besteedt veel aandacht aan het creëren van draagvlak bij partners en burgers bij besluiten over, en de realisatie van, opgaven. Ondermeer bij de opgaven structuurvisie, KRW en de Zuidplaspolder is hier veel aandacht aan besteed. In deze werkwijze schuilt overigens wel het gevaar dat bij externe partners en medeoverheden het beeld ontstaat dat de provincie wel erg veel voorwerk doet en nog maar weinig ruimte laat aan partners om eigen inbreng te plegen. De provincie lijkt daarmee discussies uit de weg te gaan. Er zou, met andere woorden, teveel worden gedaan om de plannen 'goed te laten landen'. De provincie zou eerder en samen met partners de richting van de plannen kunnen bepalen.

Dat hier verbeteringen nodig zijn, wordt door het provinciebestuur herkend. De provincie is dan ook begonnen meer werk te maken van interactieve planvorming en open planprocedures. Binnen bijvoorbeeld de Zuidplaspolder heeft de provincie hier sterk op ingezet.

Tot slot vragen met name gemeenten aandacht voor de groeiende behoefte van de provincie om steeds vaker direct de burgers op te zoeken. Als dat over 'de rug' van gemeenten heen gaat, geeft spanningen met de rol als middenbestuur. Als voorbeeld werd de planning genoemd van het tracé van de RijnGouweLijn binnen de gemeente Leiden. Volgens gemeenten moet de provincie haar democratische legitimiteit vooral verkrijgen door draagvlak te creëren bij gemeenten, waterschappen en andere regionale instellingen en organisaties. De provincie erkent in principe dat de gemeenten de eerste overheid zijn. Er zijn echter situaties waarin de provincie expliciet

het voortouw wil nemen. Als gemeenten het niet lukt om tot draagvlak en besluiten te komen, is de provincie in de rol van middenbestuur aan zet. In het geval van de RijnGouweLijn heeft de provincie gekozen te komen met een inpassingsplan. Dit is een directe bevoegdheid vanuit de nWro.

### 5.5.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria zijn:

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

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

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

#### *Besluitvorming*

Dat de provincie maatschappelijke coalities nodig heeft om haar beleid uit te voeren komt duidelijk naar voren in opgaven als Jeugdzorg, Zuidplaspolder, Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & Onderwijs. De provincie zoekt haar partners actief op, daar waar deze partners een duidelijke uitvoerende verantwoordelijkheid hebben in de realisatie van de provinciale doelstellingen. De coalities worden vormgegeven in overlegstructuren, overeenkomsten en contracten.

#### *Actieve consultatie*

De mate waarin inwoners, bedrijven en organisaties worden betrokken hangt af van de opgave die het betreft. Binnen de benoemde opgaven waar de provincie veel aandacht besteed aan maatschappelijke coalities te weten Jeugdzorg, Zuidplaspolder, Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & Onderwijs, bestaat over het algemeen veel aandacht voor het actief consulteren van inwoners, bedrijven en medeoverheden. Op de beide procesopgaven (KRW en de Structuurvisie) is het beeld wisselend waar het gaat om de organisatie van actieve consultatie. De gebiedsprocessen in het kader van de KRW zijn georganiseerd door de waterschappen, die ook de inspraak regelde. De provincie heeft er bewust voor gekozen om in een beperkt aantal gevallen sturing gegeven.

Vanuit de Structuurvisie is veel aandacht voor inspraak en consultatie. Provinciale Staten heeft echter geoordeeld dat de deze inspraak onvoldoende adequaat was. Inspraak aan het begin van de beleidsvorming en maatschappelijke coalities is niet of in beperkte mate aangetroffen bij de meer uitvoerende taken als vergunningverlening, handhaving en beheer en onderhoud van wegen en financieel toezicht.



### *Kenbaarheid*

De provincie maakt kenbaar welke doelen zij nastreeft en welke instrumenten worden ingezet. Dit gaat echter veelal via de weg van de verantwoording zoals rapportages en de programmabegroting. Aanvullend worden provinciebreed besluiten via persberichten, haar website en de informatiepagina in de huis-aan-huisbladen kenbaar gemaakt. Daarnaast worden bij een aantal opgaven de plannen, bijeenkomsten en de voortgang expliciet en met inzet van andere communicatiemiddelen kenbaar gemaakt. Voorbeelden zijn de Structuurvisie en gebiedsopgaven als de Zuidplaspolder. De vraag is of niet op meer opgaven specifieke instrumenten kunnen worden ingezet om plannen van de provincie kenbaar te maken.

## **5.6**

### **CONCLUSIES**

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

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

#### *Doeltreffendheid*

De visitatiecommissie concludeert dat Zuid-Holland over het algemeen goed weet wat ze wil, daarvoor specifieke en meetbare *doelstellingen* heeft geformuleerd en deze doelstellingen ook in voldoende mate bereikt. De provincie profiteert hierbij sterk van haar ingezette kerntakendiscussie in het kader van Provincie Nieuwe Stijl. Zowel intern als extern zijn de gemaakte keuzes helder. Daarnaast heeft de provincie werk gemaakt van opgaven waar zij tot voor enige jaren ondermaats presteerde. Het gaat bijvoorbeeld om Beheer en onderhoud wegen, alsmede de vergunningverlening. Hierop zijn en worden effectvolle investeringen gedaan.

Het sturen op *maatschappelijke effecten (outcome)* laat een wisselend beeld zien. Bij beheer en onderhoud wegen probeert de provincie in het beleid en in de uitvoering nadrukkelijk het maatschappelijk effect voorop te stellen door het toepassen van een trajectwijze aanpak.

Bij Jeugdzorg, EHS en vergunningverlening en handhaving daarentegen heeft de provincie moeite om op outcome te sturen. Er worden in algemene termen maatschappelijke doelstellingen geformuleerd maar er is nauwelijks of geen relatie tussen deze doelstellingen, de uitvoering en de output.

#### *Doelmatigheid*

De provincie handelt naar het oordeel van de visitatiecommissie doelmatig. De organisatie is op de meeste opgaven proportioneel en adequaat. De provincie zet verschillende efficiënte werkwijzen in, bijvoorbeeld bij financieel toezicht en bij vergunningverlening en handhaving. Verder aarzelt de provincie Zuid-Holland niet om de haar ter beschikking staande instrumenten tijdig en adequaat in te zetten. Voorbeelden zijn te vinden in de EHS-opgaven en de Zuidplaspolder.

Het oordeel valt anders uit als het over de Stadsregio's gaat. Hier is volgens de visitatiecommissie enerzijds sprake van toepassing van het 'non interventie' beginsel. Hierdoor is ze op sommige opgaven in de stedelijke omgeving grotendeels afwezig als middenbestuur. Die afwezigheid is te beschouwen als doelmatig. Soms is echter ook sprake van dubbel werk en competentiestrijd. Vooral inzake vraagstukken in het ruimtelijk-fysieke domein en met betrekking tot de Randstadopgaven. Dat levert extra overleg op, dubbel werk en veel bestuurlijke drukte. De doelmatigheid kan hier beter.

#### *Democratisch functioneren*

Het besluitvormingsproces op de meeste onderzochte opgaven is transparant en adequaat te noemen. Voorbeelden zijn het beheer en onderhoud wegen, Jeugdzorg en de Zuidplaspolder. Op alle opgaven wordt gestuurd via de P&C-cyclus. Daarnaast bestaat rondom de Structuurvisie, de KRW en de Zuidplaspolder een helder planproces, waarin duidelijk is wanneer Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en ambtelijke organisatie aan zet zijn.

Op een enkele opgave is het besluitvormingsproces voor derden niet goed te volgen. Het meest duidelijk speelt dit bij Randstad Urgent. Deze opgave wordt niet ervaren als een (gezamenlijke) provinciale opgave, maar als Rijksopgave met provinciale inbreng. De besluitvorming speelt daarbij (enkel) af op het niveau van de individuele projecten.

#### *Democratische legitimiteit*

Met betrekking tot de democratische legitimiteit laat de provincie een wisselend beeld zien. Zuid-Holland besteedt veel aandacht aan maatschappelijke coalities en aan actieve consultatie rondom de opgaven jeugdzorg, Zuidplaspolder, duurzaamheid en arbeidsmarkt & onderwijs.

Echter, binnen de door de waterschappen georganiseerde gebiedsprocessen in het kader van de KRW is door de provincie weinig gestuurd op actieve consultatie. De provincie heeft er bewust voor gekozen om in een beperkt aantal gevallen sturing gegeven. In het proces om te komen tot een provinciale structuurvisie schoot de provincie naar het oordeel van Provinciale Staten te kort op het punt van een adequate consultatie.

Gemeenten wijzen er daarnaast op dat de provincie op opgaven waar de betrokkenheid van gemeenten groot is, zij niet buiten de gemeenten om de discussie met individuele burgers dient aan te gaan. Democratische legitimiteit behaalt de provincie als middenbestuur vooral en eerst in relatie tot haar bestuurlijke en inhoudelijke partners.

# 6

## BESTUURSKRACHT NAAR TYPE OPGAVE

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

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

### 6.1 WETTELIJKE OPGAVEN

#### 6.1.1 Doeltreffendheid

Bij de wettelijke opgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen opgaven die zich in een fase van beleidsontwikkeling bevinden (Kaderrichtlijn Water, Structuurvisie), opgaven die in uitvoering zijn (EHS, Jeugdzorg) en opgaven die vooral uitvoerend van aard zijn (vergunningverlening en handhaving, beheer en onderhoud van wegen en financieel toezicht).

Het lukt de provincie goed om vanuit doelformulering tot beleidsinzet te komen. Bij de beleidsontwikkende opgaven heeft de provincie helder geformuleerd welk beleidsproduct het proces dient op te leveren. Ten behoeve van de realisatie van deze doelen, is een gestructureerd verband aangebracht tussen doelen, uitvoering en beoogde uitkomsten.

Bij de in uitvoering zijnde en uitvoerende opgaven zijn gekwantificeerde doelen geformuleerd: aantallen hectares, afgegeven vergunningen, te realiseren projecten, et cetera. Op zowel de proces- als outputdoelen lukt het de provincie ook om tot resultaat te komen. Ter illustratie: de uitvoering van het toezicht op gemeenten ligt op schema, de doelen met betrekking tot vergunningverlening en handhaving worden gehaald, het achterstallig onderhoud wordt (hoewel vertraagd) ingehaald en de KRW wordt geïmplementeerd. Daarnaast is de achterstand met betrekking tot de EHS door Zuid-Holland, eerder dan in andere provincies, onderkend.

Alleen op de opgave Structuurvisie is het de provincie niet gelukt om de procesdoelen tijdig te behalen.

Wat achterblijft is de sturing op maatschappelijke outcome. Outcome doelstellingen worden wel verwoord in visiestukken, maar een normering wordt niet teruggevonden in de monitoring of evaluatie. Een voorbeeld betreft de jeugdzorg. Op deze opgave is als doelstelling geformuleerd dat de provincie aan het eind van 2012 een effectieve en efficiënt werkende keten van jeugdzorg dient te hebben. Niet is aangegeven wanneer (op basis van welke feitelijke gegevens) aan deze doelstelling is voldaan.

### 6.1.2 Doelmatigheid

De provincie Zuid-Holland beschikt over een adequate organisatie, die in staat is om de wettelijke taken uit te voeren. De provincie heeft geen moeite om het instrumentarium dat tot haar beschikking staat, in te zetten, bijvoorbeeld om de EHS-opgave te realiseren. Op verschillende opgaven, zoals vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, werkt de provincie aan optimalisering van werkprocessen. En zowel binnen het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl (bijvoorbeeld Toezicht Nieuwe Stijl) als met de Structuurvisie worden de instrumenten en werkprocessen tegen het licht gehouden en zo nodig verbeterd.

Met betrekking tot de ambtelijke capaciteit komt naar voren dat voor de realisatie van wettelijke opgaven over het algemeen voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit aanwezig is. Enkel op de opgave KRW bleek de provincie omwille van beperkte capaciteit beperkingen te moeten leggen op de ambtelijke inzet binnen de gebiedsprocessen.

### 6.1.3 Democratisch functioneren

Het democratisch functioneren van Zuid-Holland op de wettelijke opgaven levert een positief beeld op. Het besluitvormingsproces verloopt op de meeste opgaven transparant en adequaat. Op alle opgaven wordt gestuurd via de P&C-cyclus. Daarnaast zijn op enkele van de wettelijke opgaven aanvullende planprocessen ingericht, waarop Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten op verschillende momenten vanuit hun eigen rol acteren. Voorbeelden zijn de Structuurvisie en de KRW. Bij de opgave Financieel toezicht is de besluitvorming wettelijk overgelaten aan Gedeputeerde Staten en zijn de doelstellingen zodoende niet door Provinciale Staten vastgesteld.

### 6.1.4 Democratische legitimiteit

Op de wettelijke opgaven lijkt de provincie minder aandacht te besteden aan de democratische legitimering. Inspraak aan het begin van de beleidsvorming en de vorming maatschappelijke coalities zijn niet of in beperkte mate aangetroffen bij de uitvoerende taken (EHS, vergunningverlening en handhaving, financieel toezicht), uitgezonderd Jeugdzorg.

Op de opgave Beheer en onderhoud wegen wordt op het niveau van de projecten wel uitgebreide consultatie gehouden. Op het niveau van provinciaal beleid met betrekking tot beheer en onderhoud wegen gebeurt dit niet. Op de opgaven KRW en de Structuurvisie is het beeld wisselend. Vanuit de Structuurvisie is veel aandacht voor inspraak en consultatie. Provinciale Staten heeft voorjaar 2009 echter geoordeeld dat het proces tot dan toe op het punt van consultatie tekort schoot. De gebiedsprocessen en de bijbehorende inspraak in het kader van de KRW zijn georganiseerd door de waterschappen, waarop de provincie weinig sturing lijkt te hebben gegeven.

## 6.2 RANDSTADOPGAVEN

### 6.2.1 Doeltreffendheid

Binnen Randstad Urgent vervult de provincie Zuid-Holland een vooraanstaande rol. Zo zijn de Zuid-Hollandse provinciebestuurders liefst dertien keer als duo-bestuurder betrokken bij het programma. Vanaf het begin is er bij Zuid-Holland veel ondersteuning voor het programma. De provincie Zuid-Holland heeft naar eigen idee als één van de weinigen geprobeerd het programma in gezamenlijkheid met medeoverheden, de Randstadprovincies en de G4 van de grond te krijgen. Het is in de praktijk echter vooral een 'projectenmachine' gebleken, waarin de andere Randstadprovincies vooral vanuit het oogpunt "what's in it for me" hebben gewerkt. Voor Zuid-Holland lag en ligt dat anders. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is veel energie gestoken in samenwerking met de andere Randstadprovincies. Zuid-Holland had gehoopt dat met Randstad Urgent op het dossier van de OV-autoriteit een doorbraak zou worden gerealiseerd. Dit is niet gelukt, omdat de betrokken provincie- en gemeentebesturen naar het idee van het Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland uiteindelijk hun eigen belang verkozen boven het Randstadbelang. Al met al is de effectiviteit op het niveau van interprovinciale samenwerking beperkt. Op het niveau van de projecten wordt wel resultaat bereikt, het is echter de vaag hoeverre dit is toe te schrijven aan de (interprovinciale) samenwerking binnen de Randstad Urgent aanpak.

Oorspronkelijk zouden de vier Randstadprovincies en de vier grote steden gezamenlijk in Europa optreden als de regio Randstad. De gedeputeerden van Zuid-Holland betreuren het dat deze samenwerking door terughoudendheid van de andere provincies en steden niet tot stand is gekomen. Er is nu geen samenwerking tussen de G4 en de P4.

Met de huidige samenwerking doet de Randstad zich volgens Gedeputeerde Staten zwaar te kort in Europa. Wel werken de provincies nu vanuit werkplannen samen. De samenwerking in de Strategische EU-agenda is daarmee vooral operationeel (output) en weinig gericht op maatschappelijke effecten. De taken tussen de vier provincies zijn verdeeld en samen worden de doelstellingen uit het werkplan 2009 behaald. Bij de formulering van de doelstellingen van het werkprogramma 2009 is niet met derden afgestemd.

Ten slotte valt het de visitatiecommissie op dat ze op beide Randstadopgaven weinig tot niets gemerkt heeft van de intenties van de (voormalige) Holland Acht<sup>4</sup>. Dit doet vermoeden dat niet enkel op de twee onderzochte dossiers samenwerking op niveau van de Randstad achterblijft.

---

<sup>4</sup> Een overleg van de burgemeesters van de vier grote steden en de vier Commissarissen van de Koningin van de vier Randstadprovincies

## 6.2.2 Doelmatigheid

De provincie Zuid-Holland ziet Randstad Urgent als 'operationeel succesvol'. De rijksbesluitvorming over regionale projecten, zoals Bio Science Leiden, wordt positief beïnvloed. Daarnaast werkt de aanpak met mijlpalen, bestuurlijke duo's en ambassadeurs positief voor de voortgang van de projecten.

Wat betreft de samenwerking met de twee grote steden Rotterdam en Den Haag is sprake van een moeizame relatie. Beide steden zetten zelfstandig en steeds meer gezamenlijk hun netwerken naar het Rijk in. Men ervaart de toegevoegde waarde van de provincie als gering. De provincie slaagt er moeilijk in positie met grote meerwaarde te verwerven. De doelmatigheid van de provincie naar Rotterdam en Den Haag blijft op dit Randstaddossier achter.

Bijdragen aan beleidsbeïnvloeding in het kader van de Strategische EU-Randstadagenda bestaan ook vooral op het operationele niveau: het opstellen van position papers, contacten op bestuurlijk en ambtelijke niveau om coalities te maken en opinies over te brengen. Wat verder opvalt, is dat er in Brussel een strikte scheiding bestaat tussen de lobbyisten van de provincies en die van de grote steden waardoor strategische samenwerking niet tot stand komt.

## 6.2.3 Democratisch functioneren

De processen in het kader van Randstad Urgent voltrekken zich over het algemeen buiten het blikveld van Provinciale Staten. Zij zijn voor hun informatievoorzieningen volledig aangewezen op de informatie die zij vanuit Gedeputeerde Staten krijgen. Het proces is daardoor voor hen lastig te volgen. Er wordt dan ook niet of nauwelijks op gestuurd door Provinciale Staten. Als het gaat om de EU-Randstadagenda is Provinciale Staten meer betrokken. Zij wordt geïnformeerd door middel van halfjaarrapportages en via het Randstedelijk Netwerkforum, maar ook hier wordt niet of nauwelijks op gestuurd door Provinciale Staten.

## 6.2.4 Democratische legitimiteit

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

# 6.3 PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN

## 6.3.1 Doeltreffendheid

Binnen het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl heeft Zuid-Holland de afgelopen jaren bepaald op welke opgaven ze versterkt wil inzetten en welke opgaven ze wil afbouwen en overdragen. Ze heeft kortom haar takenpakket tegen het licht gehouden en expliciete keuzen gemaakt. Deze exercitie schept de verwachting dat de provincie

nu nog enkel doelen nastreeft en activiteiten ontplooit, waarop ze van meerwaarde kan en wil zijn. Het is dan opvallend dat het de provincie bij twee van de drie autonome opgaven niet is gelukt om specifieke en helder omkaderde doelen en effecten te formuleren. Bij de opgave Arbeidsmarkt & Onderwijs heeft de provincie enkel (en bewust) procesdoelen geformuleerd, te weten 'het behalen van overeenstemming'. De provincie heeft niet duidelijk gemaakt welke rol ze hierbij wil spelen. Onder de opgave Duurzaamheid, één van de speerpunten in de huidige collegeperiode, zijn daarentegen zoveel projecten 'gehangen' en doelen gesteld, dat onduidelijk is welke bijdrage de provincie werkelijk wil leveren aan deze opgave.

Daarentegen heeft de provincie bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder heldere doelen gesteld, zowel procesdoelen (als regisseur) als specifieke einddoelen (als regionale bestuurder). Daarbij lukt het de provincie om op deze opgave tot procesresultaten te komen. Hetzelfde geldt voor het Glasdossier (onderdeel van het Duurzaamheidsbeleid), al geldt daar dat de output doelstellingen tamelijk eenvoudig zijn, de vermindering van het verspreid liggend glas met 200 hectare.

### 6.3.2 Doelmatigheid

Voor de ontwikkeling van de Zuidplaspolder heeft de provincie intern een programmaorganisatie ingericht met een capaciteitsinzet van 5 tot 10 fte, afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. De programma-organisatie is verantwoordelijk voor zowel de provinciale planvorming als de regievoering van het proces. Dit zorgt ervoor dat de provincie ambtelijk en bestuurlijk verschillende 'petten' tegelijk op heeft: regievoerder, belangenbehartiger (het provinciale belang) en belangenafweger (middenbestuur). Tot enkele jaren geleden ging dit volgens partners goed en was het een 'schoolvoorbeeld van een goede gebiedsontwikkelingsstrategie'. Inmiddels wil de provincie vanuit de pet van belangenbehartiger teveel en te snel scoren. Dit zorgt interbestuurlijk voor de nodige spanningen.

Op de andere autonome opgaven stelt de visitatiecommissie vast dat de personele capaciteitsinzet zeer beperkt is. De vraag is of dat doelmatig tot resultaat leidt. De capaciteitsinzet op 'Glas' (onderdeel van Duurzaamheid) en Arbeidsmarkt en Onderwijs is 2 respectievelijk 2,6 fte. De inzet op Luchtkwaliteit (onderdeel van Duurzaamheid) is 4,5 fte, deze inzet is nodig omdat de provincie intern en extern de rol van regisseur, stimulator en belangenbehartiger uitvoert. Daarnaast houdt de provincie toezicht op de uitvoering van subsidieregelingen.

### 6.3.3 Democratisch functioneren

Het democratisch functioneren op de autonome opgaven is adequaat. Op de opgave Zuidplaspolder heeft Provinciale Staten op verschillende momenten haar rol gespeeld binnen de planvorming. Ook zijn verschillende Statenleden betrokken geweest bij de bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties, medeoverheden en burgers. Binnen de opgaven Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & Onderwijs is de rol van Provinciale Staten geconcentreerd rondom de reguliere P&C-cyclus en de algemene beleidskaders die worden vastgesteld.

#### 6.3.4 Democratische legitimiteit

Op de provinciespecifieke opgaven is de provincie succesvol in het aangaan van maatschappelijke coalities. Ze zoekt partners actief op en betreft over het algemeen burgers uitgebreid bij het beleid. Zo zijn binnen de Zuidplaspolder de betrokken partijen (medeoverheden en maatschappelijke organisaties) betrokken via een Forum en komt elk plan tot stand via consultatie en een Open Planproces.

Rondom Arbeidsmarkt & onderwijs en rondom de projecten onder Duurzaamheid vormt de provincie of participeert ze actief in coalities van maatschappelijke organisaties, medeoverheden en bedrijven. Ook worden burgers op actieve wijze door de provincie en partners betrokken en geïnformeerd binnen deze projecten.

### 6.4 CONCLUSIES

De verschillende typen opgaven leveren een wisselend beeld op met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid. Op de wettelijke opgaven opereert de provincie over het algemeen doeltreffend en doelmatig. Het lukt de provincie om vanuit doelformulering tot beleidsinzet te komen. Ook is positief dat ze op verschillende wijzen probeert haar organisatie te optimaliseren om tot resultaat te komen. Wat achterblijft is de sturing op maatschappelijke effecten.

De doeltreffendheid en doelmatigheid op de Randstadopgaven is beperkt, gemeten op programmaniveau. Op projectniveau wordt wel resultaat bereikt, maar dit had mogelijk ook zonder Randstad Urgent of Strategische EU-Randstadagenda kunnen worden bereikt. Belangrijk is hier bij op te merken, dat Zuid-Holland zich van de vier onderzochte Randprovincies op deze dossiers het meeste voor samenwerking op het niveau van de Randstad lijkt te hebben ingespannen.

Op de provinciespecifieke opgaven is het beeld wisselend. Op de opgave Zuidplaspolder komt de provincie doelmatig tot procesresultaat, wel speelt mogelijk een 'pettenprobleem', doordat de provincie met verschillende 'petten' bij het project betrokken is: regievoerder, belangenbehartiger en belangenafweger. Op de opgaven Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & Onderwijs is het volgens de visitatiecommissie onduidelijk welke bijdrage de provincie werkelijk wil leveren aan de opgaven. Dit maakt de provincie op deze opgaven minder doeltreffend en doelmatig.

Met betrekking tot het democratisch functioneren komt naar voren dat het besluitvormingsproces op de wettelijke taken en provinciespecifieke opgaven als adequaat kan worden ervaren. Wel valt de algemene lijn te ontwaren dat Provinciale Staten zich concentreert op sturing via de reguliere P&C-cyclus, met enkele accenten op specifieke opgaven als Structuurvisie en ontwikkelingsprojecten en de Zuidplaspolder.

De democratische legitimiteit op de *uitvoerende* wettelijke taken wordt matig ingevuld, terwijl dit op de *procesmatige* wettelijke opgaven (Structuurvisie en KRW) en de provinciespecifieke opgaven als ruim voldoende kan worden beoordeeld. Op de Randstadopgaven scoren democratisch functioneren en democratische legitimiteit onvoldoende.



# 7

## BESTUURSKRACHT NAAR TYPE ROL

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

### 7.1 DE PROVINCIE ALS BELEIDSBEPALER

In het kader van het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl heeft de provincie aangegeven op welke terreinen ze wel en waarop ze geen beleid wil voeren. Ook heeft de provincie bepaald met welke inzet van instrumenten ze dit wil doen. Als uitgangspunt weet de provincie Zuid-Holland heel goed op welke opgave zij beleidsbepaler is en op welke opgaven niet.

De opgave waar de beleidsbepalende rol prominent naar voren komt, is het opstellen van de provinciale structuurvisie. Met de structuurvisie legt de provincie op hoofdlijnen het integrale beleid van de provincie neer.

Bij de opgaven beheer en onderhoud wegen en de Zuidplaspolder heeft de provincie ook nadrukkelijk voor de beleidsbepalende rol gekozen. Naast het aanpakken van het achterstallig onderhoud wordt het beheer en onderhoud wegen in een 'maatschappelijke context' geplaatst door het toepassen van de trajectgewijze aanpak. De trajectgewijze aanpak houdt in dat automobilisten vlot en veilig van A naar B te kunnen reizen met zo min mogelijk vertraging als gevolg wegwerkzaamheden. Bij de Zuidplaspolder heeft de provincie de integrale ontwikkeling van het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda op zich genomen. Dit doet ze ook voor een vijftal andere 'integraal ruimtelijke projecten' (IRP's). Andere opgaven waarin de beleidsbepalende rol van de provincie evident is, zijn de EHS, vergunningverlening en handhaving milieu, implementatie KRW, Financieel Toezicht en Arbeidsmarkt & Onderwijs. Hoewel het deels om wettelijke taken gaat heeft de provincie een duidelijke inbreng.

Bij de Randstedelijke opgaven is de rol als beleidsbepaler minder sterk dan vooraf door Zuid-Holland beoogd. Er is sprake van een gebrek aan urgentie om binnen de P4 tot gezamenlijke visie- en beleidsvorming te komen. Hetzelfde geldt voor de Strategische EU Agenda.

### 7.2 DE PROVINCIE ALS REGISSEUR

Op alle onderzochte opgaven verklaart de provincie een regisserende rol te vervullen. In veel opgaven heeft de visitatiecommissie hier ook bewijslast voor gevonden.

Op de vorengenoemde opgaven waarop de provincie nadrukkelijk als beleidsbepaler optreedt (Zuidplaspolder en Beheer en onderhoud wegen), is de provincie ook de procesregisseur. Bij de Zuidplaspolder is de provincie voorzitter van de stuurgroep en ambtelijk voert ze zelf het programmabureau. Dit zorgt voor verschillende 'petten',

waardoor gemeenten en ruimtelijke-fysieke partners zich afvragen of dit verstandig is. Met name nu de opgave richting uitvoering gebracht moet worden, gaan de verschillende rollen wringen. De rol van ontwikkelaar lijkt op dit moment de boventoon te voeren.

Het lukt de provincie niet altijd om de geambieerde regisseursrol waar te maken. Een opgave waarop de provincie vooraf heeft uitgesproken regisseur te willen zijn, is de Kaderrichtlijn Water. In het vorige provinciale waterplan heeft de provincie aangegeven in de stroomgebieden de regierol te beogen. Bij de implementatie van de KRW is de organisatie van de gebiedsprocessen echter overgelaten aan de waterschappen, met uitzondering van een aantal specifieke gebieden waar de provincie een provinciaal belang zag. Er was bij de provincie geen duidelijke visie op de eigen regierol en de bijpassende positionering, zo wordt aangegeven door de waterschappen. Hierdoor stuurde de provincie tijdens de gebiedsprocessen niet op het proces, bijvoorbeeld met betrekking tot de gewenste consultatie. Daarnaast heeft de provincie er uit praktische overwegingen (capaciteitsgebrek) voor gekozen om alleen aanwezig te zijn bij die gebiedsprocessen waar sprake is van een provinciaal belang. Zodoende heeft ze uiteindelijk haar vooraf uitgesproken regisseursrol niet waar gemaakt.

Met betrekking tot de Jeugdzorg valt op dat de provincie als regisseur beperkt zicht heeft op resultaten en effecten.

### **7.3 DE PROVINCIE ALS STIMULATOR**

Vanuit het bestuursprogramma Provincie Nieuwe Stijl is de verwachting op te maken dat de provincie deze rol in haar dagelijks handelen minder nadrukkelijk terug laat komen. Immers, de niet-provinciale taken zouden worden afgebouwd of overgedragen. Binnen de onderzochte opgaven komt de stimulerende rol met name terug in de autonome opgaven Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & onderwijs. Vanuit Duurzaamheid, een van de speerpunten van het huidige college, worden tal van ontwikkelingen gestimuleerd, van verbetering van luchtkwaliteit tot sanering van verspreid glas. De uitvoering ervan ligt bij verschillende partners en medeoverheden. Bij Arbeidsmarkt & onderwijs worden partners gestimuleerd om de arbeidsmarktknelpunten te verminderen. Naast de inbreng van financiële middelen probeert de provincie dit ondermeer te stimuleren met de inzet van een dataverzamelinstrument voor partners (de Regiometer).

Op de rol van stimulator valt verder, buiten de onderzochte opgaven, de aanjagende rol van de provincie op het terrein van gemeentelijke bestuurskracht en bestuurskrachtonderzoek op. Deze stimulerende rol van de provincie wordt door de gemeenten en maatschappelijke partners wisselend gewaardeerd. Sommigen vinden dat de provincie zich terug moet trekken op haar kerntaken, anderen komt het goed uit dat de provincie middelen en instrumenten beschikbaar stelt.

### **7.4 DE PROVINCIE ALS BELANGENBEHARTIGER**

De provincie Zuid-Holland komt over als een sterke belangenbehartiger namens de regio. Zo heeft de provincie voor de sanering van verspreid glas bij het Rijk

aangedrongen op landelijk beleid hierop, hetgeen ook daadwerkelijk is ontwikkeld. Binnen de P4-opgave Randstad Urgent is veel aandacht voor de Zuid-Hollandse problematiek. Wat betreft de belangenbehartiging in Brussel valt op dat de samenwerking in P4-verband weinig van de grond komt. Wel is er sprake van onderlinge afstemming. In andere opgaven is de rol van belangenbehartiger om inhoudelijke redenen niet gekozen. Te noemen zijn de EHS, Handhaving Milieuwetgeving, de Zuidplaspolder (in de zin dat daar ook andere partijen die rol vervullen), Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & onderwijs.

## **7.5 DE PROVINCIE ALS UITVOERDER**

Bij de meer uitvoerende taken zoals de vergunningverlening, handhaving, financieel toezicht en het beheer en onderhoud van de wegen, heeft de provincie als vanzelfsprekend een uitvoerende rol. Op de uitvoerende taken valt te concluderen dat de provincie de afgelopen jaren duidelijke vooruitgang heeft geboekt. Zo is het aantal binnen de wettelijke termijn afgegeven vergunningen sinds 2005 aanzienlijk opgevoerd. Dit door de opzet van een kwaliteitsmanagementsysteem. Het beheer en onderhoud is een versnelling gegeven door de oprichting van de Dienst Beheer Infrastructuur en een offensief van het huidige College. Ten doel wordt gesteld het achterstallig onderhoud aan te pakken en het onderhoud trajectgewijs en integraal uit te voeren. De provincie vervult geen rol in de uitvoering op de opgaven EHS (met uitzondering van de Krimpenerwaard), Jeugdzorg, Duurzaamheid en Arbeidsmarkt & onderwijs deels bij de Implementatie KRW.

## **7.6 DE PROVINCIE ALS TOEZICHTHOUDER**

Naar aanleiding van de Commissie Oosting en Provincie Nieuwe Stijl hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hun visie over provinciaal toezicht herijkt. Hierdoor wordt nu risicogestuurd gewerkt, aan de hand van het 'stoplichtenmodel'. Gedeputeerde Staten wil dat de provincie niet optreedt als gratis financieel adviseur voor gemeenten en voorschrijft hoe gemeentelijke begrotingen moet worden opgesteld, maar vindt het wel belangrijk dat wordt getoetst op eventuele risico's. Vanuit partners en gemeenten wordt aangegeven dat de provincie op deze opgave niet erg zichtbaar is.

Ook bij de handhaving van milieuvergunningen heeft de provincie de slag gemaakt naar risicogestuurd toezicht. Dit om effectiever en efficiënter toezicht te kunnen houden. Daarnaast vervult de provincie een toezichthoudende rol in de Jeugdzorg (gedeeltelijk), Beheer en Onderhoud Wegen, Implementatie KRW, Financieel Toezicht en de Zuidplaspolder. Voor wat betreft de laatst genoemde opgave wordt hier een 'petten'-probleem zichtbaar.

## **7.7 CONCLUSIES**

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

Binnen het complexe interbestuurlijke krachtenveld in de Zuidvleugel is de provincie Zuid-Holland genoodzaakt haar rollen zorgvuldig af te wegen. Dit heeft ze recent gedaan binnen het programma Provincie Nieuwe Stijl. Ze heeft aangegeven op welke terreinen ze wel en waarop ze geen rol wil spelen. Dit blijkt in de praktijk goed gelukt, enkele uitzonderingen (Arbeidsmarkt & Onderwijs en delen van het duurzaamheidsbeleid) daargelaten, hoewel ook daar sprake is geweest van een beleidsherziening.

Als regisseur laat de provincie een wisselend beeld zien: sterk bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder, maar deels afwezig bij KRW en met een beperkt zicht op cijfers in bij de Jeugdzorg. Verder komt de provincie Zuid-Holland over als een sterke belangenbehartiger namens de regio, wat bijvoorbeeld blijkt uit het Glasdossier, en een efficiënte en effectieve toezichthouder.

# 8

## EPILOOG

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

### 8.1

#### DE OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

##### *Bestuurskracht in de zin van doeltreffendheid*

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

##### *Bestuurskracht in de zin van doelmatigheid*

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

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

#### *Bestuurskracht in de zin van democratisch functioneren en legitimiteit*

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

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

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

#### *Bestuurskracht naar type opgave*

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

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

#### *Bestuurskracht naar rol*

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

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

## **8.2**

### **MIDDENBESTUUR EN BESTUURSKRACHT**

#### *Pak duidelijker door op wat de kerntaken zijn van de provincie*

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

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

### *De relatie met de grote steden anders vormgeven*

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

### *De regierol vergt terughoudendheid en voorspelbaarheid*

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

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

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



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

*Effectiviteit van Provinciale Staten kan beter*

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



## BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS

### Gemeenten

Naam	Gemeente
Dhr. Van Aartsen	Burgemeester gemeente Den Haag
Dhr. Aboutaleb	Burgemeester gemeente Rotterdam
Dhr. Steegh	Wethouder gemeente Leiden
Dhr. Bosman	Wethouder gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle
Dhr. De Jong	Burgemeester gemeente Westvoorne
Dhr. Kastelein	Wethouder gemeente Gouda
Dhr. Jansen	Burgemeester gemeente Krimpen aan den IJssel en voorzitter VZHG
Dhr. De Cloe	Burgemeester gemeente Schoonhoven
Dhr. Bonthuis	Burgemeester gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel

### Sociaal-maatschappelijke partners

Naam	Organisatie
Mw. Groenberg	Stichting Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland
Dhr. Van Buren	Kennis Alliantie
Mw. Standhart	RPA RijnGouwe
Dhr. Ten Dolle	Huis van de Nederlandse Provincies

### Ruimtelijk-fysieke partners

Naam	Organisatie
Dhr. Stolte	Verkeer & Waterstaat, Randstad Gezant
Mw. Verkoelen	Milieufederatie Zuid-Holland
Dhr. Van Eyck	DSM Delft
Dhr. Dijkstra	Verkeer & Waterstaat, directie Wegen en Verkeersveiligheid
Dhr. Verhorst	LTO Noord, Zuid-Holland
Mw. Hermens	Dienst Landelijk Gebied
Dhr. Post	Rijkswaterstaat, dienst Zuid-Holland
Dhr. Oosters	Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard, dijkgraaf
Dhr. Van der Veer	Hoogheemraadschap Delfland, sectorhoofd Beleid & Onderzoek
Dhr. De Zeeuw	NEPROM

**Directieteam**

Naam	Functie
Mw. Van Wieringen-Wagenaar	Provinciesecretaris
Dhr. Auburger	Directeur Ruimte en Mobiliteit
Mw. Dekker-Mulder	Directeur Leefomgeving en Bestuur
Dhr. Van der Kraan	Directeur Concernzaken
Dhr. Smit	Hoofd afdeling Vergunningen (directie Omgevingsdiensten)

**Gedeputeerde Staten**

Naam	Portefeuille
dhr. Franssen	Commissaris van de Koningin
dhr. Van Dijk	Economie, contactgebied West, Verkeer en Vervoer, Onderwijs en Arbeidsmarkt, As Leiden-Katwijk, Rijn-Gouwelijn, RLR en KLW
dhr. Veldhuijzen	Ruimtelijke Ontwikkeling en wonen, Zuidplaspolder
dhr. Van Heijningen	Financiën en middelen, Milieu en handhaving (inclusief Luchtvaart), contactgebied Rijnmond en PMR-programmalijn
mw. Dwarshuis-Van de Beek	Water, Kust, Kustontwikkeling en EU/IA
mw. Van de Vondervoort	Samenleving en Zorg, Sport, Grondbeleid, Actieprogramma Provincie Nieuwe Stijl en Oude Rijnzone
dhr. Van Engelshoven-Huls	Bestuur, Cultuur en Vrije Tijd, Communicatie, Groene Hart, PMR-projectverantwoordelijke (600 ha Midden IJsselmonde), IODS, Deltapoort en contactgebied Oost
dhr. Evertse	Groen en plattelandontwikkeling, Hof van Delfland en contactgebied Zuid

**Provinciale Staten**

Naam	Partij
dhr. Wenneker	D66
mw. Van Dobben de Bruijn	VVD
mw. Brandenhorst	PvdA
dhr. Stoop	CU/SGP
dhr. Démoed	CDA
mw. Kip	CDA

## BIJLAGE 2: DEELNEMERS STUUR- EN WERKGROEP

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

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

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