

BESTUURSKRACHTMETING RANDSTADPROVINCIES

PROVINCIE FLEVOLAND

Den Haag, 13 januari 2010

COLOFON

De bestuurskrachtmeting Randstadprovincies is uitgevoerd door een
visitatiecommissie bestaande uit:

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

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

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

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

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

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

© Copyright B&A Groep 2010.

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

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

INHOUDSOPGAVE

Verslag van bevindingen, conclusies en aanbevelingen	5
Inleiding	5
Bevindingen	5
Conclusies	11
Aanbevelingen	11
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Bestuurskrachtmeting	13
1.3 Leeswijzer	14
2 Analyse kader: normen en criteria	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Kwaliteit van de prestaties	15
2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit	15
2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie	16
2.2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren	17
2.3 De provinciale rollen	18
2.4 provinciale opgaven	19
3 Methoden van onderzoek	21
4 Opgavenprofiel Flevoland	23
4.1 Selectie van opgaven	23
4.2 Motivering van de selectie	23
4.3 Totstandkoming	24
5 Bestuurskracht naar kwaliteit van de prestaties	25
5.1 Algemeen	25
5.2 Doeltreffendheid	25
5.2.1 Antwoorden op de subvragen	25
5.2.2 Onderliggende criteria	27
5.3 Doelmatigheid	28
5.3.1 Antwoorden op de subvragen	28
5.3.2 Onderliggende criteria	30
5.4 Democratisch functioneren	33
5.4.1 Antwoord op de subvraag	33
5.4.2 Onderliggende criteria	34
5.5 Democratische legitimiteit	35
5.5.1 Antwoord op de subvraag	35
5.5.2 Onderliggende criteria	37

5.6	Conclusies	38
6	Bestuurskracht naar type taak	41
6.1	Wettelijke opgaven	41
6.1.1	Doeltreffendheid	41
6.1.2	Doelmatigheid	41
6.1.3	Democratisch functioneren	42
6.1.4	Democratische legitimiteit	42
6.2	Randstadopgaven	42
6.2.1	Doeltreffendheid	42
6.2.2	Doelmatigheid	43
6.2.3	Democratisch functioneren	43
6.2.4	Democratische legitimiteit	44
6.3	Provinciespecifieke opgaven	44
6.3.1	Doeltreffendheid	44
6.3.2	Doelmatigheid	44
6.3.3	Democratisch functioneren	44
6.3.4	Democratische legitimiteit	45
6.4	Conclusies	45
7	Bestuurskracht naar type rol	47
7.1	De provincie als beleidsbepaler	47
7.2	De provincie als regisseur	47
7.3	De provincie als stimulator	48
7.4	De provincie als belangenbehartiger	48
7.5	De provincie als uitvoerder	49
7.6	De provincie als toezichthouder	49
7.7	Conclusies	49
8	Epiloog	51
8.1	De overeenkomsten en verschillen	51
8.2	Middenbestuur en bestuurskracht	53
Bijlage 1:	Deelnemers visitatiegesprekken	57
Bijlage 2:	Deelnemers stuur- en werkgroep	59

VERSLAG VAN BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

INLEIDING

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

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 voor de provincie Flevoland.

BEVINDINGEN

Context: provincie Flevoland in landelijk perspectief

De provincie Flevoland is binnen Nederland een kleinere provincie, zoals blijkt uit onder meer de oppervlakte van het grondgebied (2.400 km²), de bevolkingsomvang (385.000 inwoners), het overzichtelijke aantal gemeenten (6) en de omvang van de provinciale organisatie (450 medewerkers). De grenzen van andere publieke en van private organisaties vallen meermalen samen met die van de provincie, zoals de regiopolitie, de jeugdzorg en het waterschap.

De provincie Flevoland is de twaalfde en jongste provincie van Nederland – vrijwel volledig gemaakt door mensenhanden – die in 2011 haar 25-jarig bestaan viert. De Noordoostpolder is al sinds 1939 een IJsselmeerpolder. Oostelijk (1957) en Zuidelijk Flevoland (1968) volgden later. Het ontwikkelkarakter van de provincie is ook nu nog goed zichtbaar, zoals in groei van de gemeenten (waarvan Almere het meest zichtbare voorbeeld is) en een project als het Markermeer/IJmeer.

De relatief korte historie en het groeikarakter van de provincie leiden ertoe dat de identiteit van de provincie zich nog steeds aan het vormen is. De identiteit wordt enerzijds gedefinieerd in de 'gezamenlijkheid' van de inwoners en organisaties binnen de provinciale grenzen en anderzijds door de verbindingen van inwoners en organisaties met het 'oude land'. Ook met betrekking tot de identiteit is sprake van een ontwikkelkarakter.

De provincie wordt geconfronteerd met grote ontwikkelingsprogramma's (onder andere Markermeer/IJmeer, Oostvaarderswold, Schaalsprong Almere, Luchthaven Lelystad) die van nationaal belang zijn in een klein gebied. Deze ontwikkelingen vragen veel van de bestuurders. Veel meer dan bij andere provincies, waar de opgaven vaak liggen bij de grote steden.

Gezamenlijkheid en identiteit: een zoektocht van 25 jaar

Uit de visitatiegesprekken wordt duidelijk dat een eenduidig en samenbindend strategisch concept ('*Wat voor provincie zijn we als Flevoland?*') voor de provincie Flevoland ontbreekt. Hiermee wordt bedoeld op een positionering waarmee organisaties, gemeenten en provincie gezamenlijk hun positie steviger en duidelijker kunnen neerzetten. Wat nu bindt is dat men in het 'nieuwe land' ligt, met een 'hands on' mentaliteit van doen uit de tijd dat het nieuwe land uit het water werd gewonnen en moest worden ingericht. Naar de toekomst toe is dat te weinig samenbindend, hetgeen de visitatiecommissie kan constateren uit de gesprekken die zij heeft gevoerd. Niet iedereen voelt zich verbonden met de opgaven waar de provincie voor kiest. Dat leidt tot teleurstelling, onbegrip en moeizame samenwerking. Dit gevoel leeft zowel bij gemeenten als verschillende externe partners van de provincie.

Meer specifiek vallen twee zaken de visitatiecommissie op. Allereerst de focus van de provinciale aandacht op zuidelijk Flevoland ('onder de Knardijk') met Almere als zwaartepunt in termen van ondermeer bevolkingsomvang, economische bedrijvigheid en grootschalige ontwikkelingen. Ten tweede de toenemende oriëntatie van de kleinere gemeenten op het 'oude land', of dat nu in noord, oost of zuid is. De vraag is of de provincie Flevoland een Randstadprovincie is, dan wel een provincie met meerdere gezichten. De visitatiecommissie ziet de verschuiving van oriëntatie van intern naar extern overigens als een natuurlijke ontwikkeling voor een jonge provincie zoals hierboven beschreven.

De stelling die in de visitatiegesprekken is geponeerd, is dat de provincie en de gemeenten binnen Flevoland weinig tot geen gemeenschappelijke opgaven hebben, die zouden kunnen zorgen voor verbinding en 'lotsverbondenheid' ("De verhouding tussen de gemeenten is goed, maar opgaven om samen de schouders er onder te zetten en daarmee de samenwerking tussen de gemeenten is nihil"). Een stelling die voor de gemeenten ook kan voortkomen uit de grotere fysieke afstanden tussen de gemeenten.

De kleinere en grote opgaven in de verschillende delen van de provincie worden op dit moment niet of onvoldoende met elkaar in verband gebracht; de vraag is overigens of

dit komt door de aard van de opgaven of door het feit dat ze niet in onderlinge samenhang worden beschouwd (het werken vanuit een gemeenschappelijke agenda). Nu liggen de door de provincie als belangrijk aangemerkte opgaven in het zuiden van de provincie ('de Randstadopgaven') en deze zijn onvoldoende verbonden met inwoners, organisaties en gebied 'boven de Knardijk'.

Een compacte provinciale organisatie

Effectief en efficiënt...

De provinciale organisatie is bij de start van de provincie bewust opgezet als een kleine en slagvaardige organisatie met ongeveer 250 medewerkers, die een voorbeeld wilde zijn voor andere provincies en bestuurslagen (een 'lichte' provincie). De organisatie is nog steeds compact met 450 medewerkers en beschikt daardoor over beperkte ambtelijke capaciteit voor het takenpakket waar ze voor staat. De provinciale organisatie heeft ook beperkte (financiële) middelen in vergelijking met de andere provincies, een punt dat ook onlangs door Gedeputeerde Staten is 'aangekaart' bij het Rijk.

De beperkte capaciteit vraagt van de provinciale organisatie en het bestuur scherpte in de inzet van middelen en het stellen van prioriteiten. De provincie doet dit en heeft zichzelf 'slim georganiseerd': er wordt sterk ingezet op de kwaliteit van de medewerkers en op projectmatig en programmatisch werken op 'ontwikkeltaken', de lijnen tussen de verschillende lagen in de organisatie en tussen de medewerkers onderling zijn kort.

De provincie doet kort gezegd wat ze moet doen. Voorbeelden zijn: de EHS ligt goed op schema, het proces van de KRW verloopt voorspoedig en de wachtlijsten in de Jeugdzorg worden weggewerkt. Het beheer en onderhoud van wegen en het financieel toezicht op gemeenten wordt op een sobere, maar doeltreffende wijze georganiseerd. Enige uitzondering hierop is de handhaving van de milieuwetgeving: op dit terrein worden de doelstellingen niet behaald.

....maar let op invloed en positie

De beperkingen in capaciteit en (financiële) middelen hebben ook hun keerzijde. Deze is vooral van toepassing op de agenderende rol. Een rol die haar goed aangaat, maar die vraagt om een vervolg. Deze wordt echter niet altijd op prijs gesteld ('bemoeizucht'), niet altijd afgestemd ('waar komt het vandaan?') en niet altijd opgevolgd ('wat zijn de vervolgstappen, leidt het ergens toe?').

Ten tweede heeft de keuze voor inzet op programma's en projecten geleid tot een beperkte inzet op en aandacht voor de reguliere taken, zoals vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving en financieel toezicht gemeenten. De resultaten op de taken vergunningverlening milieuwetgeving en financieel toezicht gemeenten zijn navenant; de handhaving van de milieuwetgeving laat te wensen over.

De afgelopen jaren/decennia heeft de provincie met eenmalige Europese gelden de beperkingen in eigen financiële middelen voor een deel kunnen compenseren. De

provincie heeft hierdoor meer kunnen doen, van het stimuleren van initiatieven binnen de provincie van gemeenten en organisaties tot het zelf uitvoeren van activiteiten.

De provincie heeft mogelijk door deze middelen ten opzichte van partners/gemeenten een oneigenlijke positie gekregen (meer dan haar toekomst) en dit kan hebben geleid tot de nadrukkelijke rol die ze op een aantal opgaven in de uitvoering heeft genomen.

De beperkte omvang van de provincie heeft er ook toe geleid, dat de provincie in IPO en andere landelijke verbanden een beperkte invloed heeft. De positie van de provincie in regionale verbanden is aanzienlijk steviger, zoals bijvoorbeeld in de Noordvleugel.

Een compacte provincie

Nabijheid...

De provincie kent zes gemeenten. Voordeel van dit beperkte aantal is dat er korte lijnen zijn tussen provincie en gemeenten; bestuurders weten elkaar snel te vinden, er is regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg en er kan snel worden geschakeld. Zoals een van de gesprekspartners opmerkte: “Er is in Flevoland geen sprake van bestuurlijke drukte, ...”.

... maar ook: bemoeizucht

De korte lijnen hebben ook een keerzijde: de provincie bemoeit zich – zowel bestuurlijk als ambtelijk – in grote mate met zaken die tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten gerekend worden. In het verlengde van het vorige citaat werd er opgemerkt: “... waardoor de provincie zich met alles bemoeit”. De provincie is vaak hinderlijk dichtbij in wat de autonomie van gemeenten is. De (kleine) gemeenten verzetten zich hier overigens amper tegen of accepteren het als een feitelijkheid: het overkomt ze. Het feit dat zes gemeenten slechts in zeer beperkte mate samen bestuurlijk optrekken, zal hier niet vreemd aan zijn. Ten opzichte van de stad Almere houdt de provincie meer afstand, al wordt ook daar de provincie als zeer nabij ervaren. Almere neemt een autonome positie in als het gaat om grote Randstad- en Rijksopgaven.

Door de nabijheid en het beperkte aantal medeoverheden en partners worden contacten snel ‘verpersoonlijkt’, in die zin dat meningenverschillen tussen organisaties verworden tot meningsverschillen tussen personen. Dat maakt het opereren in verschillende dossiers lastig en soms moeizaam. Gemeenten en externe partners vinden dit een belangrijk aandachtspunt voor de provincie.

Rolonduidelijkheid van de provincie: welke rol, wanneer en waarom

De gemeenten en de partners van de provincie worden regelmatig geconfronteerd met rolonduidelijkheden en -wisselingen van de provincie op de verschillende opgaven.

Zo communiceert de provincie extern – ambtelijk, bestuurlijk, politiek – onvoldoende over de rolinvulling en rolwisseling die ze kiest op de te onderscheiden opgaven, met uitzondering van de opgaven op het gebied van vergunningverlening en handhaving

milieuwetgeving en financieel toezicht gemeenten. Het college van Gedeputeerde Staten neemt bij de aanpak van zaken door gemeenten en partners over het algemeen een ondersteunende en stimulerende rol op zich, die echter – bij provinciale ontevredenheid over de rolinvulling – zonder duidelijke vooraankondiging kan veranderen in een beleidsbepalende of gebiedende rol.

Deze rolwisseling wordt niet of onvoldoende gecommuniceerd met de gemeenten en partners. Eenzelfde rolwisseling is te zien bij uitvoerende zaken, waarbij de provincie regelmatig een *uitvoerende rol* neemt, ook daar waar externe uitvoerende of beherende partners (vanouds) aanwezig zijn en de positie en verantwoordelijkheid hebben/voelen om aan de uitvoering invulling te geven. Sommige externe partners formuleren het als “... uit het speelveld worden gedrukt ...”. Dit leeft zowel bij gemeenten als bij maatschappelijke organisaties.

Bestuursstijl: formele bevoegdheden hebben de overhand

De onduidelijkheden en niet-afgestemde verwachtingen over de invulling van de provinciale rol leiden regelmatig tot wrijvingen tussen provincie enerzijds en de gemeenten en haar partners anderzijds. De toon van de provincie, c.q. de stijl van het bestuurlijk opereren wordt door de gemeenten en externe partners niet zozeer ervaren als gericht op samenwerking, maar als *dwingend en voorschrijvend*. Dit werd in de visitatiegesprekken beeldend omschreven als: “Als het niet gaat zoals de provincie wil, is er een opgeheven vingertje”.

De visitatiecommissie ziet het als belangrijk en noodzakelijk dat de provincie regelmatig sturend en doortastend optreedt zoals in het voorbeeld van het Voorbereidingsbesluit voor het OostvaardersWold. Echter, de nadruk op bevoegdheden (‘het staat in de wet’) gekoppeld aan een beperkte bestuurlijke afstemming en bewerkstelligen van draagvlak leiden niet tot de gewenste resultaten. De provincie bereikt wat ze wil, maar dit gaat soms ten koste van de samenwerkingsrelatie. De provincie kan effectiever zijn als ze meer ruimte voor inbreng van anderen creëert en met minder machtsvertoon te werk gaat.

De provincie ziet een meer sturende rolinvulling als belangrijk in het bereiken van de (gezamenlijke) maatschappelijke doelen. De gemeenten en partners ervaren deze rolinvulling veeleer als een middel van de provincie om op specifieke dossiers haar ‘zin’ te krijgen. Enkele voorbeelden zijn gegeven waarin men in dergelijke situaties de provincie in ‘dezelfde minuut’ zag overschakelen *van de partnerrol naar de toezichtsrol*.

De visitatiecommissie constateert dat hiermee het gevaar zich voordoet dat in de interactie tussen provincie enerzijds en gemeenten en partners anderzijds, op die momenten niet meer de toegevoegde waarde van een meer sturende rolinvulling van de provincie centraal staat, maar veeleer de irritaties als gevolg van de niet begrepen rolwisselingen.

De algemene indruk is dat de provincie zich regelmatig te formeel opstelt en te weinig oog heeft voor haar ondersteunende rol en de wijze waarop ze deze kan invullen.

De indruk bestaat ook dat de provincie terecht ziet dat gemeenten en andere partners soms ondersteuning kunnen gebruiken, maar dit niet op een sensitieve manier aan de orde stellen met procedurele duidelijkheid, maar te snel een formele opstelling kiest.

De drie provinciale gremia

Provinciale Staten

Het kwaliteitsniveau van Provinciale Staten op individueel niveau is naar de indruk van de visitatiecommissie goed. Provinciale Staten maken echter van deze kwaliteiten nog onvoldoende gebruik om op te treden als orgaan en algemeen bestuur, zoals ook bedoeld met de dualisering van provincies.

Het initiatief in de provincie ligt vooral bij Gedeputeerde Staten: de Provinciale Staten hebben een onvoldoende beeld van de richting die ze willen ingaan en de wijze waarop en de meetlat waarlangs ze Gedeputeerde Staten zich willen laten verantwoorden.

Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten bestaat naar de mening van de visitatiecommissie uit betrokken bestuurders die individueel en als collectief het verschil maken. De externe partners zijn eveneens positief over de energie en inzet van individuele gedeputeerden die op onderwerpen – ook onderwerpen die niet specifiek op het terrein van de provincie liggen – zaken voor elkaar willen krijgen en partners willen bewegen om stappen te zetten (Jeugd wordt daarbij vaak genoemd). Gesprekspartners zijn ook positief over de rol van Gedeputeerde Staten als samenbinder op een aantal opgaven (IJmeer/Markermeer, OostvaardersWold, windpark Noordoostpolder).

Belangrijk aandachtspunt in de ogen van de visitatiecommissie is de wijze waarop Gedeputeerde Staten opereren richting partners en gemeenten: de nadruk ligt teveel op (formele) bevoegdheden en te weinig op bestuurlijke afstemming en overeenstemming voor draagvlak. Gedeputeerde Staten legitimeert zich op basis van de wet, terwijl (democratisch) draagvlak minstens even belangrijk is.

De bestuursstijl van Gedeputeerde Staten is dan ook onvoldoende afgestemd op de gemeenschappelijkheid van de provinciale partners: het gaat er ook om de partners te ondersteunen, zodat zij kunnen excelleren.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft zich naar de mening van de visitatiecommissie ‘slim’ georganiseerd: er wordt sterk ingezet op de kwaliteit van de medewerkers en op projectmatig en programmatisch werken op ‘ontwikkeltaken’. De lijnen tussen de verschillende lagen in de organisatie en tussen de medewerkers onderling zijn kort.

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie wordt kennelijk als zo vanzelfsprekend ervaren, dat zij niet op alle opgaven door de partners herkend wordt.

CONCLUSIES

Als het gaat om bestuurskracht, scoort de provincie Flevoland goed als het gaat om de grote majeure (Rijks)opgaven in de provincie: de EHS ligt goed op schema, het proces van de KRW verloopt voorspoedig en de wachtlijsten in de Jeugdzorg worden weggewerkt. Projecten als OostvaardersWold en de het hoger onderwijs komen tot realisatie. Problematischer is het gesteld met de handhaving van de milieuwetgeving. Op dat punt worden de doelstellingen niet behaald en worden doelstellingen naar beneden bijgesteld aan de hand van herprioriteringen.

Vanwege de beperkte financiële speelruimte van de provincie, heeft het provinciebestuur in haar Hoofdlijnenakkoord een aantal scherpe keuzen gemaakt om focus aan te brengen in haar activiteiten. Hierbij heeft de provincie er voor gekozen om geld vrij te maken voor het uitvoeren en faciliteren van (Rijks)ontwikkeltaken. Voor een aantal reguliere taken is gekozen voor een – in de ogen van de visitatiecommissie – sober ambitieniveau.

Van de drie bepalende kwaliteiten van bestuurskracht (doeltreffend, doelmatig en democratisch gelegitimeerd), is op de laatstgenoemde het meeste aan te merken. De provincie heeft door de beperkingen in capaciteit en (financiële) middelen - een beperkte positie in het krachtenveld met gemeenten en partners in de provincie. Deze is vooral van toepassing op de agenderende rol. Een rol die haar goed afgaat, maar die vraagt om een vervolg. De provincie, de gemeenten en de provinciale partners herkennen, dat de provincie regelmatig kiest voor een *agenderende rol*. Dit vanuit een praktische cultuur van een “Rijksdienst voor de Flevopolder” zoals dat door sommige partners vanuit de historie wordt ervaren. Deze wordt echter niet altijd op prijs gesteld (‘bemoeizucht’), niet altijd afgestemd (‘waar komt het vandaan?’) en niet altijd opgevolgd (‘wat zijn de vervolgstappen, leidt het ergens toe?’). Met name de kleinere gemeenten vinden dat de provincie er te weinig is voor de regionale ontwikkelopgaven die hen aangaan. Het gevolg is dat zij zich meer en meer richten op de nabije provincies op het ‘vaste land’.

AANBEVELINGEN

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

Versterk de rol van middenbestuur

Zoals in de conclusies naar voren kwam werkt de provincie effectief en efficiënt. De effectiviteit van het provinciaal handelen zal echter nog verder toenemen wanneer de provincie er in slaagt de omgang en samenwerking met de gemeenten en haar externe partners effectiever te maken vanuit de rol van middenbestuur. Voor de doeltreffendheid op veel opgaven is een goede lange termijn samenwerking effectiever, dan korte termijn succes ten koste van anderen.

Door de complexiteit van vraagstukken is steeds vaker samenwerking binnen coalities nodig. De provincie is bij uitstek de partij die medeoverheden en maatschappelijke partners tot elkaar kan brengen om met elkaar tot gedragen en succesvolle oplossingen te komen. Als regisseur is het van belang om de lijnen uit te zetten en te zorgen dat alle partijen – met respect voor hun verantwoordelijkheden – hun rol zo goed mogelijk kunnen invullen. Dit vergt tact en een zekere afstand en flexibiliteit in relatie tot de uiteindelijke uitkomst. Voor een goed verloop van het proces is het zaak dat de provincie haar partners zo ondersteunt en in stelling brengt, dat zij kunnen excelleren. Dat laat overigens onverlet dat de provincie niet moet schromen om door te pakken als dat nodig is. Maar de effectiviteit hiervan is groter, indien dit bij uitzondering gebeurt.

Verzakelijk de verhoudingen op basis van respect

Tevens zou de sfeer in de samenwerking tussen provincie en haar mede-overheden en partners verbeteren wanneer de contacten meer te verzakelijken en minder persoonlijk worden gemaakt. Soms is het goed 'to agree to disagree', om respect te tonen voor elkaars positie en de om de communicatielijnen open te houden.

Een punt van aandacht betreft de rolinvulling en hierbinnen de meer sturende rolinvulling van de provincie. Op het moment dat het provinciebestuur van mening is dat een sturende rolinvulling gepast is, is het zaak hierover duidelijk te communiceren met de partners. Bijvoorbeeld door duidelijkheid te scheppen over procedures. Ook geldt hier: c'est le ton qui fait la musique.

Ontwikkel een samenbindend strategisch concept: wat is Flevoland?

Tot slot een tweetal opmerking over de inhoudelijke aandacht van de provincie. Gezien de beperkte financiële reikwijdte heeft de provincie focus aangebracht in de activiteiten en processen die zij ter hand neemt. Het feit dat de provincie keuzes maakt is in principe zeer te waarderen. Meer investeren in begrip voor de beperktheid van de middelen en de daardoor noodzakelijke keuzes en wijzen van organisatie, zou passend zijn. Deze keuzes hebben echter tot gevolg dat er andere (wettelijke) taken sober worden uitgevoerd. Er zit een ondergrens aan de kwaliteit van de taakuitvoering van deze taken en het is zaak dat zowel de ambtelijke organisatie en Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten scherp bewaken dat deze grens niet geraakt dan wel overschreden wordt.

De focus die aangebracht is leidt ertoe dat er veel provinciale aandacht uitgaat naar de (rijks)ontwikkeltaken in het gebied 'onder de Knardijk'. Gezien de ligging van de provincie zou verwacht mogen worden dat de provincie kiest voor een bredere oriëntatie. De opgave voor de provincie is om de verbindingen met het 'oude land' in de gehele provincie te faciliteren en deze te verbinden aan de (ontwikkeling van de) identiteit en positie van de provincie, bijvoorbeeld als schakelprovincie. Oftewel: de provincie zal het provinciale gebied in perspectief moeten zetten van ontwikkeling, een kracht die de provincie vanaf de start heeft gehad..

1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

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

1.2 BESTUURSKRACHTMETING

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

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

In dit rapport leest u de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek voor de provincie Flevoland.

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

1.3

LEESWIJZER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

ANALYSEKADER: NORMEN EN CRITERIA

2.1 INLEIDING

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

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

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

We lichten deze drie onderdelen in het navolgende toe.

2.2 KWALITEIT VAN DE PRESTATIES

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

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

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

2.2.1 Doeltreffendheid/effectiviteit

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

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

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

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

2.2.2 Doelmatigheid/efficiëntie

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

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

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

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

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

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

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

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

2.2.3

Democratische legitimiteit en democratisch functioneren

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

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

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

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

- *Besluitvorming*:
 1. Zijn het besluitvormingsproces en de te nemen stappen in deze opgave voldoende transparant en te volgen voor derden?
 2. Hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het besluitvormingsproces m.b.t. deze opgave elk vanuit hun eigen rol geacteerd
 3. Is er sprake van actieve informatievoorziening vanuit het college, dan wel actieve controlerende activiteit vanuit Provinciale Staten m.b.t. de uitvoering van deze opgave buiten de reguliere P&C- cyclus om?
- *Integriteit*: Is de provincie een betrouwbare partner en wordt belangenverstremming 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 met betrekking tot deze opgave actief geconsulteerd en is deze consultatie meegewogen in de afwegingen met betrekking tot de vaststelling van de doelstellingen?
- *Kenbaarheid*: Is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar welke doelen de provincie met deze opgave nastreeft, welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet?

2.3

DE PROVINCIALE ROLLEN

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

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

1. Beleidsbepaler

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

2. Regisseur

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

3. Stimulator

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

4. Belangenbehartiger

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

5. Uitvoerder

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

6. Toezichthouder

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

2.4

PROVINCIALE OPGAVEN

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

- ruimtelijke ordening (structuurvisie);
- integrale ruimtelijke projecten;
- aankoop, inrichting en beheer van natuur- en recreatiegebieden;
- kaderstelling en toezicht water;
- kaderstelling, toezicht, vergunningverlening, handhaving ten aanzien van 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**

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

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

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

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

3

METHODEN VAN ONDERZOEK

De bestuurskrachtmeting is opgedeeld in vijf fasen, te weten:

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

Fase 1: vaststellen uitgangspunten, methodiek en opgavenprofielen

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

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

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

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

Fase 2: feitenverzameling

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

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

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

Stap 3: uitvoering feitelijke 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 FLEVOLAND

In dit hoofdstuk wordt het opgavenprofiel van de provincie Flevoland 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 Flevoland bestaat uit 12 opgaven, gerubriceerd naar wettelijke opgaven, Randstadopgaven en provinciespecifieke opgaven.

Wettelijke opgaven:

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

Randstadopgaven:

1. Programma Randstad Urgent
2. Strategische EU-Randstadagenda

Provinciespecifieke opgaven:

1. OostvaardersWold
2. Duurzaamheid
3. Terugdringen achterstand voorzieningenniveau: Hoger 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.

Randstadopgaven

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

Provinciespecifieke opgaven

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

1. De keuze voor een specifieke opgave op het vlak van gebiedsontwikkeling, waar geen wettelijke taak ligt, maar wel een belangrijke rol is weggelegd voor provincies. In dit geval betreft dat de Oostvaarderswold.
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 terugdringen van de achterstand in het voorzieningenniveau.

4.3

TOTSTANDKOMING

Het voorstel van de visitatiecommissie voor het opgavenprofiel van de provincie Flevoland 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 Flevoland hebben op 5 oktober 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. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de provincie er steeds beter in slaagt om specifieke en meetbare doelstellingen op te nemen in haar nota's en begrotingen. Bij een aantal taken zoals de EHS, OostvaardersWold en Vergunningverlening is het daardoor goed mogelijk om na te gaan of de gestelde doelen ook bereikt worden. Doelstellingen op het gebied van Financieel Toezicht en de Structuurvisie zijn minder specifiek en meetbaar geformuleerd. Op het gebied van de Jeugdzorg constateert de commissie dat de provincie een grote slag heeft gemaakt, zodat er gestuurd kan worden op een heldere set van consistente doelstellingen.

De tweede vraag betreft de vraag of alle geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk uitgevoerd worden. Dit is de vraag naar de output van de provincie. In het algemeen stelt de commissie vast dat de geprogrammeerde uitvoeringsactiviteiten doorgaans ook uitgevoerd worden. Een opvallende afwijking heeft de visitatiecommissie gesignaleerd bij de vergunningverlening en handhaving van de milieuwetgeving, waar door capaciteitsproblemen het aantal controles ver achter loopt ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling. Ten aanzien van de jeugdzorg zijn op subonderdelen als gevolg van voortschrijdend inzicht of herprioritering wijzigingen aangebracht in de uitvoeringsactiviteiten.

De derde vraag gaat erover of het behalen van de doelstellingen en de inspanningen van de provincie tot het gewenste maatschappelijke effect (outcome) leiden. Over het algemeen kan gesteld worden dat de inspanningen van de provincie al dan niet in samenwerking met partners leiden tot gewenste maatschappelijke effecten. De provincie onderzoekt dit op bepaalde beleidsterreinen – bijvoorbeeld als het gaat om beheer en onderhoud wegen en jeugdzorg – ook expliciet door onder meer het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken. Tegelijkertijd moet de commissie constateren dat het lastig is voor de provincie om aan te geven tot welke outcome haar handelen nu precies leidt. Dit wordt deels verklaard doordat outcomes veelal behaald worden in samenwerking met andere partijen, beïnvloed worden door externe factoren en omdat er lang niet altijd op outcome-niveau gemeten wordt.

De vierde vraag die leidt tot het oordeel over het doelbereik, is de vraag of het voorafgestelde doel behaald, dan wel het voorafgestelde kwaliteitsniveau gehaald wordt. Op basis van de onderzochte opgaven komt de visitatiecommissie tot de conclusie dat bij de meeste onderzochte opgaven het vooraf vastgestelde doel of kwaliteitsniveau behaald wordt. Wel is bij een aantal taken (beheer en onderhoud wegen, financieel toezicht) door het provinciebestuur gekozen voor een sobere (of anders gezegd een realistische) doelstelling. De grote uitzondering wordt gevormd door de (eerder genoemde) vergunningverlening en handhaving van de milieuwetgeving, waar de doelstellingen niet behaald worden en de kwaliteit danig onder druk staat. De redenen hiervoor zijn gelegen in ondercapaciteit en nieuwe wetgeving die op de afdeling afkomt.

Oordeel doeltreffendheid

De visitatiecommissie is van oordeel dat de provincie Flevoland over het algemeen haar ambities vertaalt in specifiek en meetbare doelstellingen, en deze doelstellingen ook realiseert. Er zijn een aantal wettelijke taken – binnen de taken die de visitatiecommissie heeft onderzocht in het kader van deze bestuurskrachtmeting – die naar het oordeel van de commissie sober worden uitgevoerd. Het betreft dan met name het beheer en onderhoud van wegen, het financieel toezicht en de vergunningverlening en handhaving van de milieuwetgeving. Het provinciebestuur heeft gekozen voor dit ambitieniveau om capaciteit vrij te kunnen maken om uitvoering te geven aan rijksontwikkeltaken.

Als het gaat om de doeltreffendheid constateert de commissie dat de kwaliteit van de milieuhandhaving te wensen overlaat: op deze taak worden de doelstellingen niet

behaald. Dit heeft ertoe geleid dat door middel van herprioritering de doelstelling naar beneden worden bijgesteld..

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

Een deel van de doelstellingen wordt bepaald door wettelijke eisen of door leidende afspraken met het Rijk (bijvoorbeeld als het gaat om Jeugdzorg en de EHS). Als de commissie kijkt naar het Omgevingsplan, Hoger Onderwijs, OostvaardersWold en Duurzaamheid, dan zijn dit opgaven waarbij de doelstellingen het resultaat zijn van gedegen visievorming, in samenspraak met maatschappelijke organisaties en medeoverheden.

Integraliteit

Als het gaat om de integraliteit van de doelstellingen dan gaat het om de vraag of deze afgestemd zijn op activiteiten en inspanningen van andere organisaties. De commissie constateert dat bij alle opgaven – wellicht met uitzondering van het Financieel Toezicht – de provincie beleid formuleert door aansluiting of afstemming te zoeken bij haar maatschappelijke partners en medeoverheden. Wel ervaren partners met enige regelmaat dat de provincie uit deze rol schiet, als zij een meer sturende rol aanneemt en zich begeeft in bevoegdheden die toebehoren aan medeoverheden of partners.

Consistentie

Als het gaat om de doelstellingen die als uitgangspunt bij deze bestuurskrachtmetering zijn genomen, dan kan gesteld worden dat deze grotendeels een continuering zijn van eerdere doelstellingen. Bijvoorbeeld, de lang gekoesterde wens van Flevoland om (meer) Hoger Onderwijs naar de provincie te halen, maar ook veel wettelijke taken zijn

al langere tijd van kracht. Op het gebied van Jeugdzorg en EHS zijn de taken nog niet zo lang geleden gedecentraliseerd. Bij de Jeugdzorg is er wel sprake van verschillende doelstellingen in opeenvolgende nota's en begrotingen, maar daar heeft de provincie recent lijn in aangebracht. Ten aanzien van de EHS is er sprake van een heldere doelstelling voortkomend uit een bestuursovereenkomst met het rijk.

Slagvaardigheid

Bij slagvaardigheid gaat het er om of de provincie er in slaagt maatschappelijke ontwikkelingen snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten. Er mag gesteld worden dat de provincie alert is en de blik naar buiten heeft gericht. Tijdens de visitatiegesprekken is een aantal maal naar voren gekomen dat het bestuur van Flevoland veel agendeert bij haar gemeenten en maatschappelijke partners, maar dat niet altijd duidelijk is wel concrete actie hier nu uit volgt.

Naast agenderend, worden Gedeputeerde Staten als slagvaardig en betrokken beschouwd. Zo wordt vooral de betrokkenheid en inzet van de gedeputeerde jeugdzorg genoemd, evenals de slagvaardige actie van Gedeputeerde Staten om bij de inwerkingtreding van de nWRO een voorbereidingsbesluit te nemen voor OostvaardersWold. Wel leidt deze slagvaardige en daadkrachtige inslag van het college nogal eens tot irritatie bij partners wanneer de rolinvulling in de loop van de tijd onzuiver wordt ingevuld (zie ook hoofdstuk 7). Het gaat hier dan vooral om situaties waarin de provincie in de rol van kadersteller onverwacht doorschiet naar uitvoerder, of van regisseur naar toezichthouder.

Belangenbehartiging

Dit lijkt een continue proces te zijn. Er is vrijwel geen dossier waarbij er geen sturing of controle plaatsvindt op de beleidsagenda's van andere overheden of organisaties. Dit gebeurt in de richting van de medeoverheden en maatschappelijke partners, maar ook in de richting van de andere provincies in IPO-verband en in de richting van het rijk. Als het gaat om de belangenbehartiging in IPO-verband dan heeft Flevoland het moeilijk als kleinste provincie. Zeker wanneer onderhandelingen met het Rijk via het IPO verlopen is het niet altijd eenvoudig om daar de provinciale invloed te kunnen laten gelden (bijvoorbeeld ten aanzien van EHS, verkeer en vervoer).

Naar het Rijk toe heeft recentelijk veel belangenbehartiging en lobby plaatsgevonden door de provincie en de regio in het kader van het Hoger Onderwijs en het Urgentieprogramma Randstad. Dit was niet zonder succes. Overigens merken de grote gemeenten in de provincie op, dat de provinciale lobby hun eigen lobby richting Rijk ondersteunt.

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 inspanningen (budget, capaciteit, rolkeuze, instrumenten) in balans is met het te verwachten maatschappelijk effect van de te behalen doelstellingen, is lastig exact te beantwoorden.

Wel heeft de commissie voldoende aanwijzingen om te concluderen dat er efficiënt gewerkt wordt. De ambtelijke organisatie van Flevoland is compact met een beperkte financiële ruimte. De provincie ontvangt een laag aandeel uit het provinciefonds en heeft weinig eigen aandelen in energiebedrijven. Daartoe moet de provincie keuzes maken in wat zij wel en niet doet. Volgens de commissie is dit een 'slimme strategie' en slaagt de provincie hier goed in. Hierdoor ontstaat bij de commissie het beeld van een kleine provincie die effectief en efficiënt werkt.

Wel constateert de commissie dat Flevoland door het rijk gevraagd wordt processen te trekken (zoals bijvoorbeeld TMIJ) of in processen te participeren (Schaalsprong Almere, OV SAAL, etc.) waar ze eigenlijk de financiële middelen voor ontbeert. Om toch invulling te kunnen geven aan deze rol is er geschoven met middelen die deels bedoeld zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken. Deze wettelijke taken worden door de beperkte budgetten efficiënt ingevuld, maar dit leidt op punten naar mening van de visitatiecommissie tot een sobere invulling van taken (bijvoorbeeld de invulling van het financieel toezicht, het beheer en onderhoud van provinciale wegen en de handhaving).

Adequate organisatie

De wijze waarop de interne organisatie is ingericht, lijkt goed toegesneden op het behalen van de doelstellingen. Er zijn vier vakafdelingen die aangestuurd worden door een driekoppige directie. Daarnaast zijn er voor een aantal programma's programmamanagers aangesteld met (deels) een eigen projectorganisatie, die direct onder de directie opereren. De projectorganisaties zijn veelal samengesteld uit projectmedewerkers (vallend onder de Concernstaf) en medewerkers vanuit de lijnorganisatie. Ook binnen de vakafdelingen zijn de laatste tijd programmamanagers aangesteld (bijvoorbeeld voor jeugdzorg, duurzaamheid) om ook daar over de nodige kwalitatieve capaciteit te beschikken. Daarmee heeft de provincie gekozen voor kwalitatief hoogwaardige personele invulling op de door Gedeputeerde Staten als belangrijk bestempelde opgaven.

Als het gaat om de vraag of de externe organisatie is toegesneden op het behalen van doelstellingen, dan constateert de visitatiecommissie dat de provincie zich goed

bewust is van het feit dat zij andere overheden en maatschappelijke organisaties nodig heeft voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Het lukt de provincie ook om deze organisaties te mobiliseren. Bij de onderzochte opgaven blijkt dat de samenwerking doorgaans goed verloopt, indachtig de belangentegenstellingen, en dat de partners gezamenlijk de uitvoering goed weten te realiseren.

De commissie constateert tegelijkertijd ook dat de opstelling van de provincie ook grote wrevel kan opwekken bij medeoverheden en partners als zij zich zonder communicatie vooraf in een meer sturende rol begeeft. Uit de gesprekken met de maatschappelijke partners en gemeenten komt naar voren dat de effectiviteit van de samenwerking versterkt zou worden, wanneer de provincie zich meer rolvast en minder dominant zou gedragen.

Oordeel doelmatigheid

De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat de provincie Flevoland efficiënt werkt. De financiële speelruimte is beperkt en de provincie maakt bewuste afwegingen als het gaat om de allocatie van middelen. Deze wijze waarop de organisatie intern en extern is ingericht lijkt goed doordacht. De interne organisatie is slim ingericht met vijf vakafdelingen en een concernstaf voor de grotere programma's. Over de externe organisatie kan vastgesteld worden dat er veel wordt afgestemd met gemeenten en organisaties. Blijkens de visitatiegesprekken kan de provincie de samenwerking met haar partners verder versterken, door transparanter te zijn over de rolpositie op enig moment (kadersteller of toezichthouder of uitvoerder) en partners en gemeenten aan te spreken op hun rol en verantwoordelijkheden en hen hierbij zo nodig te ondersteunen. Op een aantal andere dossiers is de externe organisatie weldoordacht ingericht met stuurgroepen, klankbordgroepen et cetera en verloopt de samenwerking goed.

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

Als het gaat om het eerste criterium – de uitvoerbaarheid – dan gaat het er om of er door de provincie vooraf een uitvoeringsstrategie is bepaald met aandacht voor middelen, instrumenten en organisatie en of de opgave conform de vastgestelde strategie wordt gerealiseerd.

Op veel terreinen werkt de provincie op basis van een bestuursopdracht of een plan van aanpak waarin helder is verwoord wat het doel is en via welke route en met welke inzet dit doel behaald zal gaan worden. Dit is bijvoorbeeld zo bij het Omgevingsplan, OostvaardersWold en de Kaderrichtlijn water. Op andere terreinen is er sprake van een cyclisch doorlopend proces, zoals bij vergunningverlening, financieel toezicht en het beheer en onderhoud van de provinciale wegen. De visitatiecommissie constateert dat de provincie Flevoland gedegen aandacht besteedt aan de wijze waarop zij uitvoering geeft aan haar opgaven.

Budget

Als het gaat om het beschikbare budget om de geformuleerde doelstellingen te bereiken dan is dat wel een groot issue bij de provincie in zijn algemeenheid, maar is dit bij het bespreken van de verschillende opgaven eigenlijk nauwelijks als een belemmering genoemd. Wel is het beperkte budget in de jeugdzorg en bij de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving als onvoldoende bestempeld en is er ten aanzien van de realisatie van de EHS veel discussie met de minister van LNV over de te lage normkosten die door LNV gehanteerd worden voor de aankoop van grond.

Instrumenten

De provincie Flevoland schroomt niet om haar instrumenten in te zetten. Een voor de hand liggend voorbeeld is het provinciale voorbereidingsbesluit in het kader van OostvaardersWold. Op het gebied van de andere opgaven heeft de commissie de indruk dat de benodigde instrumenten goed ingezet worden. Wel is tijdens de visitatiegesprekken aan de orde gekomen dat de provincie ook wel eens ongepast 'dreigt' met haar (toezichts- en handhavings)bevoegdheden om zaken bij haar partners of medeoverheden voor elkaar te krijgen. Dit duidt eerder op bestuursmacht, dan bestuurskracht. Zie hiervoor verder hoofdstuk 7.

Capaciteit

Voor zover de commissie heeft kunnen constateren, zet de provincie doorgaans voldoende capaciteit in om haar doelstellingen te realiseren. Op bepaalde terreinen

heeft het provinciebestuur haar ambities afgestemd op de beschikbare capaciteit die zij hiervoor beschikbaar wil stellen. Denk hierbij aan de enigszins sobere invulling van het wegonderhoud en het financieel toezicht.

Op het gebied van handhaving is sprake van serieuze ondercapaciteit als het gaat om het uitvoeren van de handhavende taken. Binnen deze afdeling heeft een grote verschuiving plaatsgevonden in het personeelsbestand, waardoor de afdeling nu te maken heeft met een derde aan nieuw personeel. Deze nieuwe medewerkers hebben inwerktijd nodig en moeten op de hoogte worden gebracht van nieuwe regelgeving. Daar komt nog bij dat een groot deel van de medewerkers zich bezighoudt met het secundaire proces (nieuwe wetgeving vertalen, werkprocessen op orde krijgen et cetera) in plaats van de primaire handhavingstaken.

Voortgangsbewaking

De voortgangsinformatie van de meeste taken verloopt via de reguliere P&C- cyclus. Daarnaast zijn er specifieke onderwerpen waar ook op andere momenten over de voortgang in de richting van Provinciale Staten gerapporteerd wordt. Over het algemeen lijken de gestelde termijnen redelijk gehaald te worden. Als voorbeeld kunnen het Omgevingsplan en de Kaderrichtlijn Water genoemd worden. Niet voor elke opgave zijn er echter doelstellingen voorzien van een gedetailleerd tijdpad.

Rechtmatigheid

Voor zover de commissie kan overzien verlopen de processen rechtmatig. Voor vergunningverlening en handhaving geldt dat deze processen ISO-gecertificeerd zijn. Voor andere zaken, zoals bijvoorbeeld grondverwerving, zijn zogenaamde AO's (procedures Administratieve Organisatie) opgesteld.

Organisatorische samenwerking

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

Zoals al eerder aangegeven in de paragraaf doeltreffendheid, heeft de provincie de blik naar buiten en zoekt zij de samenwerking met mede-overheden en maatschappelijke partners. In dit hoofdstuk doelmatigheid gaat het hier specifiek om de vraag of zij deze partijen ook in stelling weet te brengen voor de uitvoering van de doelstellingen. Uit de gesprekken blijkt dat de effectiviteit van de samenwerking versterkt zou worden wanneer de provincie zich meer rolvast en minder dominant zou gedragen ten aanzien van de uitvoeringswijze en -rol. Dit betekent dat wanneer de provincie in staat is op basis van gelijkwaardigheid de relaties met haar medeoverheden en maatschappelijke organisaties te versterken, dit de samenwerking ten goede zal komen. Bestuurs'macht' hoeft in ultieme situaties niet uit de weg te worden gegaan, maar is effectiever als deze met mate wordt toegepast.

5.4 DEMOCRATISCH FUNCTIONEREN

5.4.1 Antwoord op de subvraag

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*.

Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen nagaan, verloopt de besluitvorming over het algemeen transparant en adequaat. Er wordt aandacht besteed aan externe consultatie en Provinciale Staten laten zich breed informeren. Goede voorbeelden hiervan zijn het Omgevingsplan, OostvaardersWold, Jeugdzorg en de Kaderrichtlijn water.

Anders is het echter gesteld met de Randstadopgaven. Bij zowel de Strategische EU-Randstadagenda als het programma 'Een goed verbonden Randstad' van Randstad Urgent, geldt dat er geen consultatie heeft plaatsgevonden met maatschappelijke organisaties en inwoners van de provincie. De mate waarin Provinciale Staten betrokken zijn verschilt. Over de EU-Randstadagenda zijn zij regelmatig betrokken, geïnformeerd en hebben zij besluiten genomen. Als het gaat om de projecten uit het programma Een goed verbonden Randstad - te weten wegwitbreiding SAA, OV SAAL, korte termijnmaatregelen openbaar vervoer en Vervoersautoriteit - dan constateert de commissie dat Provinciale Staten wel geïnformeerd worden, maar vrijwel geen kaderstellende of sturende rol hebben.

Als het gaat om het aantrekken van Hoger Onderwijs heeft het proces zich de afgelopen periode aan de openbaarheid onttrokken in verband met de onderhandelings situatie met het Rijk. Wel zijn Provinciale Staten in (deels) besloten vergaderingen geïnformeerd en hebben zij een besluit genomen over de provinciale financiering.

In het gesprek met de Provinciale Staten heeft de commissie wel kunnen optekenen dat zij zelf vinden dat het dualisme nog niet volledig geland is en dat ze daarbij behorende rollen nog steviger zouden willen invullen.

Oordeel democratisch functioneren

Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen nagaan, verloopt de besluitvorming over het algemeen transparant en adequaat. Er wordt aandacht besteed aan externe consultatie en Provinciale Staten laten zich breed informeren. Problematischer is het echter gesteld met de Randstadopgaven. Bij zowel de Strategische EU-Randstadagenda als het programma 'Een goed verbonden Randstad' van Randstad Urgent heeft geen consultatie heeft plaatsgevonden met maatschappelijke organisaties en inwoners van

de provincie. De mate waarin Provinciale Staten betrokken zijn bij deze opgaven verschilt.

5.4.2 Onderliggende criteria

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

Besluitvorming:

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

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

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Besluitvorming

Als het gaat om de democratische kwaliteit dan is een belangrijk punt of de besluitvorming transparant en adequaat verloopt, zodat democratische processen in de volle breedte kunnen plaatsvinden. Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen bepalen verlopen de besluitvormingsprocessen en het samenspel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten op een goede wijze. Een deel van de programma's, zoals het OostvaardersWold hebben hun eigen traject. Voor de overige, veelal wettelijke taken, wordt gewerkt via de Planning & controlcyclus.

Als het gaat om een transparante besluitvorming dan constateert de commissie dat hier over het algemeen sprake van is. Wel is het voor Provinciale Staten lastig geïnformeerd te blijven over de ontwikkelingen die plaatsvinden in het kader van het Urgentieprogramma Randstad.

In het gesprek met de Provinciale Staten heeft de commissie wel kunnen optekenen dat zij zelf vinden dat het dualisme nog niet volledig geland is en dat ze daarbij behorende rollen nog steviger zou willen invullen. De commissie constateert echter dat Provinciale Staten zelf veel initiatief nemen om bijeenkomsten te organiseren (zoals hoorzittingen) en ook veel deelnemen aan excursies. Dit met als doel goed geïnformeerd kaders te kunnen stellen.

De aandacht van Provinciale Staten voor de verschillende taken is wisselend. De taken die als meer 'beheersmatig' opgevat kunnen worden, zoals vergunningverlening en handhaving, onderhoud wegen en financieel toezicht, lijken beduidend minder

aandacht te krijgen dan de ontwikkelingsgerichte opgaven, zoals OostvaardersWold en Duurzaamheid.

Integriteit

Wat betreft de integriteit (betrouwbaarheid en belangenverstrengeling) zijn geen opvallend negatieve ervaringen aangegeven vanuit de partners van de provincie. Wel is het passend om ook in dit verband te wijzen op de eerder genoemde rolvermenging van het bestuur die zich tijdens enkele processen hebben voorgedaan. Het gaat dan om het tegelijkertijd opereren als kadersteller, toezichthouder en uitvoerder. Bestuurs'macht' wordt hier soms gebruikt, in plaats van bestuurs'kracht'.

Vanuit Provinciale Staten wordt aangegeven dat men mogelijk wel een toekomstige spanning ziet als het gaat om de verdere ontwikkeling van de Luchthaven Lelystad. De provincie participeert in de luchthaven, ook in financiële zin, maar heeft ook een rol naar haar gemeenten toe.

Verantwoording

Bij het criterium verantwoording gaat het om de vraag of de provincie gedurende de realisatie van haar opgaven tussentijds regelmatig verantwoording aflegt aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Over het algemeen verloopt de verantwoording van de provincie via de P&C- cyclus. Bij een aantal dossiers verloopt de verantwoording naar de direct betrokken externe organisaties via stuurgroepen en klankbordgroepen.

Daarnaast worden partijen en geïnteresseerden over sommige dossiers op de hoogte gehouden van de voortgang door middel van nieuwsbrieven, website etc. Zo kan men op de website veel informatie vinden over het OostvaardersWold. De voortgang van het dossier Hoger Onderwijs is voor buitenstaanders een stuk lastiger te volgen.

5.5 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

5.5.1 Antwoord op de subvraag

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 is zich zeer bewust van het feit dat zij medeoverheden en maatschappelijke organisaties nodig heeft voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het creëren van draagvlak is daarmee een min of meer continue proces geworden. Dit gebeurt door het vastleggen van convenanten (zoals bijvoorbeeld bij het Hoger Onderwijs), het inrichten van overlegstructuren (platforms, stuurgroepen etc) of door het voeren van gesprekken tussen bestuurders onderling.

Uit gesprekken met de gemeenten komt echter een beeld naar voren waaruit blijkt dat de gemeenten maar weinig steun geven aan de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan een aantal opgaven. Ten aanzien van de nWRO wordt aangegeven dat het 'jammer is dat de provincie de slag naar de voorkant nog niet heeft weten te maken', bij de jeugdzorg wordt de samenwerking met de provincie 'niet ervaren als een wijze van samenwerken en samen agenderen' en een aantal gemeenten 'ervaart maar weinig steun van de provincie als het gaat om de Schaalsprong Almere'. Ook heeft de provincie keuzes gemaakt in de speerpunten uit het Omgevingsplan die zij ter hand neemt. De gemeenten waarbij het speerpunt niet door de provincie 'getrokken' wordt, kunnen maar weinig begrip opbrengen voor deze keuze.

In het gesprek met externe partners is naar voren gebracht dat 'het project Toekomst Markermeer-IJmeer (TMIJ) door de provincie goed is opgepakt en het resultaat ook een groot maatschappelijk draagvlak heeft. Bij andere thema's neemt de provincie deze pro-actieve rol niet op. Zo is tijdens het gesprek met de maatschappelijke partners naar voren gebracht dat Gedeputeerde Staten huiverig is om zaken in bijvoorbeeld de Provinciale Omgevingscommissie Flevoland (POCF) te agenderen, een adviesorgaan van Gedeputeerde en Provinciale Staten waarin verschillende overheden en maatschappelijke organisaties zitting hebben.

De visitatiecommissie is onder de indruk van het feit dat Flevoland in staat is grote ontwikkelingsprogramma's van nationaal belang als kleine provincie mogelijk te maken. Dit vraagt veel van de provinciale bestuurders, zeker wanneer dit afgezet wordt tegen de ontwikkelingen in andere delen van het land waarbij deze opgaven vaak liggen bij de grote steden. Maar om de uitvoering van de ontwikkelingsprogramma's mogelijk te maken heeft de provincie keuzes moeten maken en focus/prioriteitstelling aangebracht in haar opgaven. De commissie constateert dat de provincie gekozen heeft om zich te richten op de rijksopgaven, die zich richten op ontwikkelingen 'onder de Knardijk'. De commissie kan deze keuze volgen, maar constateert tegelijkertijd de spanning die dit oproept tussen zuidelijk Flevoland en de overige delen van de provincie. De gemeenten in deze overige delen van de provincie, voelen zich duidelijk in de steek gelaten door de provincie. Daar waar de provincie op veel uitvoerende dossiers als te dichtbij en te dwingend wordt ervaren, wordt haar betrokkenheid bij de ontwikkelopgaven van deze groep gemeenten node gemist.

Oordeel democratische legitimiteit

De provincie is zich zeer bewust dat zij moet samenwerken met andere overheden en organisaties bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De wijze waarop zij daar andere partijen actief bij betreft verschilt. De waardering van de maatschappelijke partners over de wijze waarop zij betrokken worden varieert daarmee ook, al zijn er tijdens de gesprekken vooral voorbeelden van negatieve ervaringen over tafel gegaan. Deze hebben dan vooral betrekking op de 'verkeerde' wijze waarop de provincie de partners betreft en haar rol invult. Eerder zijn daar al opmerkingen over gemaakt.

Over het algemeen constateert de visitatiecommissie dat de provincie bij vrijwel alle dossiers consultatie pleegt en partijen actief betreft. Wel is er – gezien de negatieve

signalen van de gesprekspartners – reden voor de provincie om na te gaan waar en op welke wijze de samenwerking verbeterd kan worden.

5.5.2 Onderliggende criteria

De onderliggende criteria zijn:

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

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

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

Hieronder gaat de commissie in op haar *bevindingen*.

Draagvlak creëren

Als het gaat om het creëren van draagvlak dan is de provincie steeds beter in staat om coalities aan te gaan om gezamenlijk zaken voor elkaar te krijgen. Bijvoorbeeld als het gaat om OostvaardersWold, Duurzaamheid, Hoger Onderwijs. In de gesprekken wordt daar door gemeenten en maatschappelijke organisaties toch wel een kritisch beeld tegenaan gezet. De provincie is steeds meer gericht op de uitvoering, maar komt daarbij nogal eens op het erf van de gemeenten en maatschappelijke organisaties en schroomt niet om daarbij het vingertje te heffen of – wanneer haar zienswijze niet wordt gevolgd – te dreigen, bijvoorbeeld vanuit de toezichhoudende taak. Daarnaast geven maatschappelijke organisaties aan dat zij vaker betrokken willen worden bij ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld bij de schaa sprong Almere.

Actieve consultatie

De mate waarin inwoners, bedrijven en organisaties worden betrokken hangt af van de opgave die het betreft. Zo zijn zij wel betrokken bij het opstellen van het Omgevingsplan, maar niet als het gaat om zaken als vergunningverlening. En als inwoners, bedrijven en organisaties worden geconsulteerd dan gebeurt dit veelal niet in de fase van de doelstellingen, maar meer bij de uitwerking daarvan.

Een andere mogelijkheid voor het provinciaal om partijen hun mening en ideeën te laten geven is via de Provinciale Omgevingscommissie Flevoland (POCF). De maatschappelijke partners hebben in hun gesprek met de visitatiecommissie aangegeven dat zij het betreuren dat Gedeputeerde Staten zo huiverig zijn om ontwikkelingen te agenderen in dit gremium.

Kenbaarheid

De provincie publiceert met haar inwoners vooral via persberichten, haar website, de regionale omroep en de informatiepagina in de huis-aan-huisbladen. De communicatie met partners gaat vaak via overleggen en nieuwsbrieven.

5.6**CONCLUSIES**

In dit hoofdstuk heeft de visitatiecommissie haar bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de bestuurskracht van de provincie Flevoland 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 is van oordeel dat de provincie Flevoland over het algemeen haar ambities vertaalt in specifiek en meetbare doelstellingen, en deze doelstellingen ook realiseert. Er zijn een aantal wettelijke taken – binnen de taken die de visitatiecommissie heeft onderzocht in het kader van deze bestuurskrachtmeting – die naar het oordeel van de commissie sober worden uitgevoerd. Het betreft dan met name het beheer en onderhoud wegen, het financieel toezicht en de vergunningverlening en handhaving van de milieuwetgeving. Het provinciebestuur heeft gekozen voor dit ambitieniveau om capaciteit vrij te kunnen maken om uitvoering te geven aan rijksontwikkeltaken.

Als het gaat om de doeltreffendheid constateert de commissie dat de kwaliteit van de milieuhandhaving te wensen overlaat: op deze taak worden de doelstellingen niet behaald. Dit heeft ertoe geleid dat door middel van herprioritering de doelstelling naar beneden worden bijgesteld.

Doelmatigheid

De visitatiecommissie komt tot het oordeel dat de provincie Flevoland efficiënt werkt. De financiële speelruimte is beperkt en de provincie maakt bewuste afwegingen als het gaat om de allocatie van middelen. Deze wijze waarop de organisatie intern en extern is ingericht lijkt goed doordacht. De interne organisatie is slim ingericht met vijf vakafdelingen en een concernstaf voor de grotere programma's. Over de externe organisatie kan vastgesteld worden dat er veel wordt afgestemd met gemeenten en organisaties. Blijkens de visitatiegesprekken kan de provincie de samenwerking met haar partners verder versterken en effectiever maken door zich meer als middenbestuur op te stellen en minder als 'bovenliggende' overheid. Het gaat hierbij om meer transparantie over de rolpositie op enig moment (kadersteller of toezichthouder of uitvoerder) en partners en gemeenten aanspreken op hun rol en verantwoordelijkheden en hen hierbij zo nodig ondersteunen. Daarmee is sprake van met meer mate toepassen van bestuurs'macht'. Op de meeste dossiers is de externe organisaties wel doordacht ingericht met stuurgroepen, klankbordgroepen et cetera en verloopt de samenwerking goed.

Democratisch functioneren

Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen nagaan, verloopt de besluitvorming over het algemeen transparant en adequaat. Er wordt aandacht besteed aan externe consultatie en Provinciale Staten laten zich breed informeren. Problematischer is het echter gesteld met de Randstadopgaven. Bij zowel de Strategische EU-Randstadagenda als het programma 'Een goed verbonden Randstad' van Randstad Urgent heeft geen consultatie heeft plaatsgevonden met maatschappelijke organisaties en inwoners van de provincie. De mate waarin Provinciale Staten betrokken zijn bij deze opgaven verschilt.

In het gesprek met de Provinciale Staten heeft de commissie kunnen optekenen dat zij zelf vinden dat het dualisme nog niet volledig geland is en dat ze daarbij behorende rollen nog steviger zou willen invullen.

Oordeel democratische legitimiteit

De provincie is zich zeer bewust dat zij moet samenwerken met andere overheden en organisaties bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De wijze waarop zij daar andere partijen actief bij betrekt verschilt. De waardering van de maatschappelijke partners over de wijze waarop zij betrokken worden varieert daarmee ook, al zijn er tijdens de gesprekken vooral voorbeelden van negatieve ervaringen over tafel gegaan. Deze hebben dan vooral betrekking op de dominante en rolonzuivere wijze waarop soms de provincie de gemeenten en externe partners betrekt en haar rol invult. Over het algemeen constateert de visitatiecommissie dat de provincie bij vrijwel alle dossiers consultatie pleegt en partijen actief betrekt. Wel is er – gezien de negatieve signalen van de gesprekspartners – reden voor de provincie om na te gaan waar en op welke wijze de samenwerking verbeterd kan worden.

6

BESTUURSKRACHT NAAR TYPE TAAK

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

De provincie slaagt er steeds beter in om specifieke en meetbare doelstellingen op te nemen in haar nota's en begrotingen. Doelstellingen ten aanzien van de omgevingsvisie en het financieel toezicht zijn echter minder specifiek en meetbaar dan de doelstellingen van bijvoorbeeld de Vergunningverlening van de milieuwetten.

Als het gaat om het doelbereik dan constateert de commissie dat de provincie haar wettelijke taken doorgaans goed, zij het op punten sober, uitvoert. Zo gaat het uitstekend met de realisatie van de EHS, is er op een goede wijze een integraal Omgevingplan opgesteld en is het proces rond de Kaderrichtlijn water goed verlopen. Taken ten aanzien van het beheer en onderhoud van wegen en het financieel toezicht worden uitgevoerd, maar op onderdelen uiterst sober.

De uitvoering van de Jeugdzorg lijkt na een rommelige periode nu goed aangestuurd te worden. Wel is de wens van de gemeente Almere om zelf directer sturing te kunnen geven, in plaats van via de weg van de provincie.

Zorg is er als het gaat om de vergunningverlening en handhaving van de milieuwetten, zeker gezien de ontwikkelingen die er op dit terrein op de provincie afkomen. De doelstellingen ten aanzien van met name de handhaving van de milieuwetgeving worden niet gehaald. De vele ontwikkelingen (en daarmee uitvoeringsactiviteiten) die op de afdeling afkomen (o.a. WABO, omgevingsdiensten) kunnen nauwelijks worden bijgehouden. Medewerkers werken op de toppen van hun kunnen en de kwaliteit staat danig onder druk.

6.1.2 Doelmatigheid

De uitvoering van de wettelijke taken geschiedt doelmatig, in die zin dat – voor zover de visitatiecommissie kan vaststellen - de budgetten en ingezette capaciteit doorgaans redelijk lijken. Wel is uit het feitenonderzoek naar voren gekomen dat de budgetten in de jeugdzorg en bij de vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving als onvoldoende worden bestempeld.

Wel constateert de commissie dat Flevoland door het rijk gevraagd wordt processen te trekken (zoals bijvoorbeeld Toekomst Markermeer-IJmeer) of in processen te

participeren (Schaalsprong Almere, OV SAAL, etc.) waar ze eigenlijk de financiële middelen voor ontbeert. Om toch invulling te kunnen geven aan deze opgaven zijn er door het provinciebestuur keuzes gemaakt en zijn er prioriteiten gesteld. Dit heeft ertoe geleid dat voor een aantal wettelijke taken, zoals beheer en onderhoud wegen, financieel toezicht en vergunningverlening en handhaving gekozen is voor een – in de ogen van de visitatiecommissie - sober ambitieniveau.

Vanuit het directieteam is aangegeven dat het uitvoeren van de handhaving, gezien de grote afstanden binnen de provincie, niet doelmatig te organiseren is. De voorziene omgevingsdienst zal dit wel kunnen.

De wijze waarop de uitvoering in- en extern is georganiseerd lijkt goed doordacht. De uitvoering van de wettelijke taken gebeurt door de vakafdelingen, met uitzondering van het Omgevingsplan dat vanuit de Concernstaf is aangestuurd. De externe organisatie varieert per taak, maar is eveneens weloverwogen ingericht.

6.1.3 Democratisch functioneren

Over het algemeen verloopt de besluitvorming transparant en adequaat. Via reguliere processen en via de P&C-cyclus vindt besluitvorming en verantwoording plaats over doelstellingen en uitvoering.

Bij enkele taken lijkt vanuit directie en bestuur vooral te worden gestuurd op risico's (vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, financieel toezicht). De aandacht van Provinciale Staten varieert per onderwerp. Taken als het Omgevingsplan, de aanleg van de EHS en de Jeugdzorg mogen zich verheugen op veel aandacht van Provinciale Staten. Bij vergunningverlening en handhaving milieuwetgeving, financieel toezicht (is ook taak Gedeputeerde Staten) is dat veel minder het geval.

6.1.4 Democratische legitimiteit

De provincie betreft bij de uitvoering van de wettelijke taken haar medeoverheden en maatschappelijke organisaties. De partners en medeoverheden ervaren de samenwerking niet op alle fronten even positief. Vanuit de gemeenten en partners is aangegeven dat bijvoorbeeld het bestuurlijk handhavingsoverleg milieu moeizaam verloopt. Er komt nauwelijks op tafel wat precies beoogd wordt en waar de provincie naar toe wil. Daarentegen zijn de partners zeer tevreden over het functioneren van de provincie als het gaat om het beheer en onderhoud van de wegen. Wel geven de gemeenten aan dat er sprake is van een beperkt budget. Een gemeente werd hiermee geconfronteerd toen van haar verwacht werd dat zij financieel bijdroeg aan de verbreding van een provinciale weg.

6.2 RANDSTADOPGAVEN

6.2.1 Doeltreffendheid

Het programma Randstad Urgent is een verzameling van (vooral) bestaande infrastructurele projecten en heeft tot doel tempo te maken in de bestuurlijke besluitvorming op majeur ontwikkelingen in de Randstad. Binnen het programma 'Een verbonden Randstad', is Flevoland als provincie betrokken bij het project SAA

(wegverbinding Schiphol – Amsterdam – Almere), OV SAAL (OV-verbinding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad) en daarnaast bij de Randstadbrede projecten OV- autoriteit en kortetermijnmaatregelen. De gesprekspartners geven aan dat de projecten onderling weinig verband hebben en zien weinig samenhang in het programma. Als het gaat om de doeltreffendheid dan staat of valt deze met de honorering van de projecten door het rijk. Met de recent verschenen RAAM-brief is deze honorering gedeeltelijk zeker gesteld.

Ten aanzien van de EU-Randstadagenda willen de vier Randstedelijke provincies de concurrentiepositie en de leefbaarheid van de Randstad binnen Europa vergroten. Het is lastig te bepalen tot welk resultaat de inspanningen hebben geleid. Een enkel dossier is al succesvol 'afgesloten' (waaronder natuur, ruimtelijke ordening).

6.2.2 Doelmatigheid

De uitvoering van het Randstad Urgentprogramma en de Strategische EU-Randstadagenda lijken doelmatig te verlopen. Er is voldoende aandacht voor de uitvoeringsstrategie en er wordt – voor zover de visitatiecommissie kan overzien - efficiënt met middelen omgegaan. In het Randstad Urgentprogramma wordt het werken met duo-bestuurders door de provincie beschouwd als een efficiënte werkwijze. De minister heeft te maken met één bestuurder die de regio representeert, waardoor er directer contact is tussen regio en minister.

Voor de EU-Randstadagenda is een secretaris aangesteld waardoor de informatiestroom sterk verbeterd is. De Randstadcoördinator in Brussel is erg ambitieus, profileert de Randstad sterk en is inhoudelijk goed op de hoogte. De organisatie van de EU-Randstadagenda is redelijk slank vormgegeven. Daarmee is de wijze waarop de uitvoering intern en extern is georganiseerd voldoende toegesneden op het bereiken van de doelstellingen. Het idee van het bij elkaar zetten van de vier vakexperts uit de verschillende provincies, blijkt nauwelijks plaats te vinden.

Wanneer de visitatiecommissie kijkt naar de Randstadopgaven in de breedte - en dus verder dan alleen de twee onderzochte programma's – dan ontstaat het beeld dat er geen sprake is van een breed gedragen P4-gevoel. Bestuurders weten elkaar te vinden als men elkaar nodig heeft, maar er is geen sprake van structurele samenwerking op Randstadniveau.

6.2.3 Democratisch functioneren

Binnen Randstad Urgent wordt gewerkt met duo-bestuurders. Er ontstaat hierdoor een nauwer contact tussen de minister en de regio. De provincie heeft zich samen met de gemeente Almere erg ingespannen om positie te verkrijgen ten aanzien van infrastructuur. De provincie heeft moeite om deze rol als kleine provincie ten overstaande van een grote stad als Almere te vervullen. Bestuurlijk is men het doorgaans wel eens, maar er wordt veel tijd en energie gestoken in afstemming. Zo is er wekelijks voor de vergaderingen van Gedeputeerde Staten en het college van B&W, telefonisch bestuurlijk overleg. De gemeente Almere ervaart dit wel als 'bestuurlijke drukte'. De betrokkenheid van de gemeenten bij de EU-Randstadagenda lijkt niet verder te gaan dan het informeren van de EU-coördinatoren bij de gemeenten.

6.2.4 Democratische legitimiteit

De processen in het kader van Randstad Urgent voltrekken zich over het algemeen buiten het blikveld van Provinciale Staten. Zij worden wel geïnformeerd door Gedeputeerde Staten, maar het college is gelijk ook hun voornaamste informatiebron als het gaat om de Randstadopgaven.

Uit het gesprek met Provinciale Staten komt naar voren dat het voor hen lastig is om inzicht te verkrijgen in de Randstadopgaven. Er wordt gelegitimeerd waarom de projecten worden aangepakt, maar de meerwaarde van de P4 wordt niet duidelijk.

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 worden geïnformeerd door middel van halfjaarrapportages en via het Randstedelijk Netwerkforum, maar ook hier wordt niet of nauwelijks op gestuurd door Provinciale Staten.

6.3 PROVINCIESPECIFIEKE OPGAVEN

6.3.1 Doeltreffendheid

De provinciespecifieke opgaven worden met veel energie, bestuurlijke en politieke aandacht uitgevoerd. Belangrijk voor Flevoland is het OostvaardersWold, waarbij er veel spanningen zijn (geweest) met agrariërs, duurzaamheid (m.n. windenergie) en het aantrekken van HBO-opleidingen naar de provincie. Ten aanzien van deze opgave kan geconstateerd worden dat deze professioneel opgepakt worden. Zeker ten aanzien van het OostvaardersWold en Duurzaamheid worden doelstellingen, strategie en uitvoering goed doordacht.

Bij Hoger Onderwijs is sprake van een al wat langer lopende opgave, maar is met het convenant dat is afgesloten een goede basis gelegd voor het realiseren van de doelstellingen.

De maatschappelijke partners hebben veel lof voor de provincie als het gaat om het nemen van het Voorbereidingsbesluit voor OostvaardersWold. Dat wordt als een zeer doortastende actie beschouwd.

6.3.2 Doelmatigheid

Voor de uitvoering van het OostvaardersWold is een programmaorganisatie ingericht met een programmamanager en projectleider, en met deels medewerkers uit de lijn en deels externe ondersteuning. Het programma Duurzaamheid wordt vanuit de lijnorganisatie getrokken evenals het Hoger Onderwijs. De inzet van budget en capaciteit die met deze opgaven gepaard gaat, lijkt een redelijke omvang te hebben.

6.3.3 Democratisch functioneren

Voor zover de visitatiecommissie heeft kunnen nagaan, verloopt de besluitvorming over het algemeen transparant en adequaat. Er wordt aandacht besteed aan externe consultatie en Provinciale Staten laten zich breed informeren. Als het gaat om het aantrekken van Hoger Onderwijs heeft het proces zich de afgelopen periode aan de openbaarheid onttrokken in verband met de onderhandelings situatie met het rijk. Wel

zijn Provinciale Staten in (deels) besloten vergaderingen geïnformeerd en hebben zij een besluit genomen over de provinciale financiering.

6.3.4 Democratische legitimiteit

De provincie geeft veel ambtelijke, bestuurlijke en politieke aandacht aan deze drie autonome opgaven. Daarnaast betreft het opgaven waarvoor ze de steun van andere partijen nodig heeft. Er wordt dan ook veel inzet gepleegd op het verwerven van draagvlak. De ontwikkeling van OostvaardersWold heeft tot veel weerstand geleid bij agrariërs in het gebied. De provincie heeft in gesprekken met LTO, maar ook door de inzet van speciale landbouwadviseurs die zogenaamde keukentafelgesprekken met individuele agrariërs gevoerd hebben. Dit heeft geleid tot meer steun voor het plan. Bij het programma Duurzaamheid gaat het om het stimuleren van investeringen van derden in duurzame energie. Hierbij wordt samengewerkt met gemeenten en partijen als de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland en Universiteit Wageningen. Draagvlak voor het programma is er wel, maar dat staat los van het draagvlak voor individuele projecten die uit het programma voortkomen.

Het dossier Hoger Onderwijs en de werkzaamheden rondom de 'Windesheim-businesscase' heeft zich vooral afgespeeld in de groep van convenantpartners. Dit in verband met de lopende onderhandelingen met het rijk. Voor 'buitenstaanders' is het project lastig te volgen geweest.

6.4 CONCLUSIES

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

Wanneer de typen opgaven tegen elkaar worden afgezet dan is er geen sprake van grote verschillen op de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid. Wanneer het daarentegen gaat om het democratisch functioneren dan valt op dat de P4-opgave Randstad Urgent zich voor een groot deel buiten het blikveld van Provinciale Staten afspeelt. Voor beide P4-opgaven geldt trouwens dat er door Provinciale Staten vrijwel niet op gestuurd wordt.

Gesteld kan worden dat de provincie Flevoland door haar kleine omvang en beperkte budgetten, keuzes heeft moeten maken. De provincie heeft hier vooral gekozen voor de uitvoering van een aantal grote Rijksopgaven, die heeft geleid tot een sobere inzet op wettelijke taken als beheer en onderhoud van wegen, toezicht- en handhavingstaken. Daarmee heeft de provincie feitelijk ook, zo komt uit alle gesprekken naar voren, gekozen voor veel aandacht voor Zuidwestelijk Flevoland. Dat gaat ten koste van aandacht en actieve inzet voor ontwikkelopgaven in de rest van de provincie. Gevolg daarvan is dat gemeenten en externe partners daarvoor hun vizier zijn gaan richten op de omliggende provincies Overijssel en Gelderland als het gaat om gebiedsopgaven in het noordoosten van de provincie. Blijkens de visitatiegesprekken constateert de visitatiecommissie dat dit de onderlinge verhoudingen met de betreffende gemeenten onder druk zet.

7

BESTUURSKRACHT NAAR TYPE ROL

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

7.1 DE PROVINCIE ALS BELEIDSBEPALER

Bij de wettelijke opgaven heeft de provincie de mogelijkheid om een provinciale 'plus' op het (rijks)beleid te zetten. De EHS wordt breder opgepakt dan alleen de afspraken met het rijk, het omgevingsplan is zeer integraal. En ook de wijze waarop de provincie invulling geeft aan het Hoger Onderwijs is een voorbeeld van een onderwerp waarin de provincie de 'lead' neemt.

Naar de mening van de maatschappelijke partners gaat de provincie in haar beleid verder dan haar eigen taken en bevoegdheden. Zo geeft een aantal externe partners aan dat de provincie, naast de vaststelling van het natuurbeleid en de natuurdoelstellingen, vanuit haar enthousiasme en deskundigheid ook graag betrokken is bij de wijze waarop dit in de praktijk ingevuld gaat worden. En het Omgevingsplan bevat uitspraken over zaken die formeel tot de beleidsverantwoordelijkheid van andere overheden behoren. Dit leidt in min of meerdere mate tot irritatie bij deze organisaties.

De daadkracht van het college van Gedeputeerde Staten schiet volgens de gemeenten nogal eens door. De gedeputeerden stellen zich volgens de gemeenten op als superwethouders: het provinciebestuur bemoeit zich met zaken die der gemeente zijn, ze (lees: Gedeputeerde Staten) zijn hinderlijk aanwezig op het gemeentelijk erf. Door de leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wordt dit beeld genuanceerd door aan te geven dat wanneer de provincie zich afzijdig houdt, het de gemeente is die contact zoekt met de provincie om te vragen of de provincie wil participeren of financieren. Hier doet zich wel een verschil voor tussen de kleinere en de grote gemeenten binnen de provincie.

7.2 DE PROVINCIE ALS REGISSEUR

De provincie weet haar regisseurrol goed in te vullen. Positieve voorbeelden zijn het OostvaardersWold, het Omgevingsplan en de Kaderrichtlijn water. Er zijn echter ook dossiers waarbij de regisseursrol naar mening van de gemeenten en organisaties minder goed ingevuld wordt. Als voorbeeld wordt het bestuurlijk handhavingsoverleg Milieu genoemd waarbij niet helder is wat nu precies beoogd wordt, waar de provincie naar toe wil. Er wordt meer regie van de provincie op dit dossier verwacht.

Van groot belang voor de visitatiecommissie is het signaal dat – breed – door de medeoverheden en maatschappelijke organisaties is uitgedragen over het gebrek aan rolvastheid van de provincie. Door de grote ambities en de beperkte mogelijkheden voor de provincie om zelf de uitvoering ter hand te nemen, moet de provincie andere partijen bewegen tot uitvoering. Wanneer dit niet gaat op de wijze die de provincie wenst of met te weinig tempo gaat, schiet de provincie uit haar rol. Bijvoorbeeld door als toezichthouder de betreffende medeoverheid of organisatie aan te spreken. Vervolgens is er geen ‘scheidsrechter’ die hier op ingrijpt. Provinciale Staten corrigeren Gedeputeerde Staten niet op dit punt. Naar de mening van de visitatiecommissie treedt hiermee soms ongewenst bestuurs’macht’ in de plaats van bestuurs’kracht’.

7.3 DE PROVINCIE ALS STIMULATOR

Op het gebied van duurzaamheid en hoger onderwijs probeert de provincie echt zaken van de grond te krijgen. Het zijn vaak de provinciespecifieke onderwerpen die ook door de provincie zelf geagendeerd zijn. De provincie sluit hiertoe coalities met andere partijen. Zo is er voor het Hoger Onderwijs een convenant gesloten met onderwijsinstellingen, de grote gemeenten en het ministerie van OCW. Gezamenlijk is er door de partijen gewerkt aan de uitbreiding van het Hoger Onderwijs in Flevoland. In het kader van duurzaamheid zet de provincie zich breed in om initiatiefnemers te faciliteren om duurzame energie en energiebesparing in Flevoland te realiseren.

7.4 DE PROVINCIE ALS BELANGENBEHARTIGER

Belangenbehartiging bij de EU vindt plaats, maar is lastig aantoonbaar te maken. Als het gaat om de belangenbehartiging naar het rijk dan gebeurt dit deels in IPO-verband. Bijvoorbeeld op de dossiers EHS en Jeugdzorg. De provincie heeft het lastig binnen het IPO waar ze het als kleine provincie moet opnemen tegen de grote (en rijke) provincies. Op andere dossiers verloopt de belangenbehartiging direct of in regionaal collectief. Zo is Flevoland erg actief in het beïnvloeden van het rijk en andere overheden. in het kader van Randstad Urgent, Duurzaamheid, Hoger Onderwijs et cetera.

In het gesprek met het directieteam is naar voren gekomen dat de provincie voorheen het imago had dat zij geen oog had voor de belangen van anderen, dat de provincie die nu wel nadrukkelijk heeft en daardoor ook meer kan rekenen op de steun van andere partijen. Zeker als het gaat om Randstad Urgent is de samenwerking met andere regionale overheden en daarmee de collectieve belangenbehartiging in Den Haag versterkt.

De visitatiecommissie neemt wel waar dat de belangenbehartiging voor de zuidwestelijke kant van de provincie, groter en intensiever is dan voor het noordoosten van de provincie. De ‘Knardijk’ fungeert in deze als een scheidslijn. Deze belangenbehartiging gaat verder dan de keuzes die gemaakt zijn in het Hoofdlijnenakkoord van het provinciebestuur.

7.5 DE PROVINCIE ALS UITVOERDER

Het aantal echt uitvoerende taken bij een provincie is beperkt, veelal wordt de uitvoering aangestuurd door middel van subsidiebeschikkingen en aanbestedingen. Deze rol zit vooral bij beheer en onderhoud wegen en dat verloopt goed. Op het terrein van Vergunningverlening en Handhaving haalt de provincie haar doelstellingen niet.

In het gesprek met maatschappelijke organisaties kwam duidelijk naar voren dat de provincie erg zoekende is naar haar rol en geneigd is de uitvoering naar zich toe te trekken. Dit wordt door hen gerelateerd aan de ambities van het bestuur en het willen scoren.

7.6 DE PROVINCIE ALS TOEZICHTHOUDER

De provincie vult haar rol als toezichthouder op het terrein van financieel toezicht uiterst sober in. Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat de provincie de rol ambtelijk invult als een accountant..

Tevens komt uit de gesprekken met de medeoverheden dat de provincie haar rol als toezichthouder ook wel inzet als stok achter de deur om partners te laten bewegen in de richting die de provincie wil. De commissie vraagt zich af of dit de meest effectieve interventie is.

7.7 CONCLUSIES

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

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de provincie aan alle rollen invulling geeft. In de meeste gevallen doet zij dat goed, maar de visitatiecommissie moet constateren dat de provincie moeite heeft om rolvast te zijn en dat zij – wanneer zij kiest voor een rolwisseling – zij hierover onvoldoende communiceert met haar partners.

Het gebrek aan rolvastheid doet zich vooral voor bij de rollen van de provincie als beleidsbepaler en regisseur. De rol van beleidsbepaler wordt doorgaans goed ingevuld, maar de provincie heeft sterk de neiging verder te gaan dan haar eigen grenzen, ofwel in termen van het bemoeien met de uitvoering door derden ofwel door zich op het erf van medeoverheden te begeven. Dit leidt tot irritatie.

Door de leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wordt dit beeld genuanceerd door aan te geven dat wanneer de provincie zich afzijdig houdt, het de gemeente is die contact zoekt met de provincie om te vragen of de provincie wil participeren of financieren. Hier doet zich wel een verschil voor tussen de kleinere en de grote gemeenten binnen de provincie.

Als regisseur doet de provincie doorgaans goede zaken. Het wordt echter problematisch wanneer andere partijen niet de wens van de provincie volgen. Op dat

moment schiet de provincie in de rol van uitvoerder of toezichhouder. Deze signalen van de partners zal de provincie serieus moeten nemen.

8

EPILOOG

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

8.1

DE OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

Bestuurskracht in de zin van doeltreffendheid

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

Bestuurskracht in de zin van doelmatigheid

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

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

Bestuurskracht in de zin van democratisch functioneren en legitimiteit

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

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

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

Bestuurskracht naar type opgave

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

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

Bestuurskracht naar rol

De visitatiecommissie concludeert dat de vier provincies het sterkst zijn in hun *beleidsbepalende* rol, hun *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 tijdspaden waarbinnen partijen gezamenlijk tot uitvoering kunnen komen, alsmede duidelijk te zijn dat bij verstek de provincie doorpakt, beter uitwerkt om draagvlak en daarmee bestuurskracht te borgen.

8.2

MIDDENBESTUUR EN BESTUURSKRACHT

Pak duidelijker door op wat de kerntaken zijn van de provincie

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

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

De relatie met de grote steden anders vormgeven

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

De regierol vergt terughoudendheid en voorspelbaarheid

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

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

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

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

Effectiviteit van Provinciale Staten kan beter

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

BIJLAGE 1: DEELNEMERS VISITATIEGESPREKKEN

Gemeenten

Naam	Gemeente
Mw. A. Jorritsma	Burgemeester gemeente Almere
Mw. M. Horselenberg	Burgemeester gemeente Lelystad
G.J. Gorter	Burgemeester gemeente Zeewolde
J. Huizinga	Wethouder gemeente Zeewolde
R. C. van Nunspeet	Gemeentesecretaris gemeente Zeewolde
W.L.F.C. ridder van Rappard	Burgemeester Noordoostpolder
A.B.L. de Jonge	Burgemeester Dronten

Sociaal-maatschappelijke partners

Naam	Organisatie
C. Maenhout	Verenigde Bedrijfskring Lelystad
N. van Staveren	VNO-NCW
T. Schopmeijer	Technocentrum Flevoland
W. Kleinhuis	Politie Flevoland
Hr. Atema	GGD Flevoland

Ruimtelijk-fysieke partners

Naam	Organisatie
H.L. Tiesinga	Waterschap Zuiderzeeland
R. Rijs	Flevolandschap
V. Dam	Natuur en Milieu Flevoland
H. Boerrigter	Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland
D. Louter	Stuurgroep Windenergie Noordoostpolder
Mw. Sweringa	Oost Flevoland Woondiensten

Directieteam

Naam	Functie
T. van der Wal	Algemeen directeur
W.H.J. Teeuwissen	Directeur
M. Overmars	Directeur

Gedeputeerde Staten

Naam	Portefeuille
L. Verbeek (CvdK)	Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden, Beleidscoördinatie, Openbare Orde en Veiligheid, Communicatie, Dmitrov, Comité van Toezicht, Informatisering & Automatisering
A.Bliek-de Jong	Energie, Natuur, Milieu, Personeel en Organisatie, OostvaardersWold, Ruimtelijke

	Ordering
J. Bos	Welzijn en Zorg, Jeugdbeleid en jeugdzorg, Onderwijs, Wonen, Sport, Water, Facilitaire zaken
A. Greiner	Economische zaken (incl. landbouw en visserij), Arbeidsmarktbeleid, Europa Landsdeelprogramma West, Onderwijs (Hoger en beroeps-), Toerisme en Recreatie, Landbouw en Visserij, Coörd. Noord-Flevoland, Markermeer / IJmeer
T. van der Wal	Secretaris/Algemeen Directeur

Provinciale Staten

Naam	Partij
R.P.G. Bosma	VVD
J. van Wieren	CDA
J.N.J. Appelman	CDA
A.Stuivenberg	SP
A.S.M. Roda	GroenLinks
M. Bogerd	SGP
D.G. Schutte	ChristenUnie
R.J. Siepel	ChristenUnie
R.T. van der Avoort	VVD
K. Stadhouders	Griffier

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. M. van Engelshoven-Huls (voorzitter)	Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Mw. M. Haak-Griffioen	Gedeputeerde provincie Utrecht
Dhr. L. Verbeek	Commissaris van de Koningin, provincie Flevoland
Dhr. P. 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
Dhr. Ronald Bik	BZK