

# Beoordeling

## *De betekenis van 'beleidsnetwerken' voor oordelen van provinciale visitatiecommissies*

Prof.dr. A. (Arno) F.A.Korsten

(gepubliceerd in: Cörvers, R. & C. Dieperink (red.), *Milieubeleid als sturingsopgave - Liber Amicorum voor prof.dr. Pieter Glasbergen*, Open Universiteit/Universiteit Utrecht, Heerlen/Utrecht, 2011).

### **Piet Glasbergen als persoon**

Piet Glasbergen associeer je niet onmiddellijk met een provinciebestuur. Hij was ooit wethouder in Culemborg maar is nooit lid geweest van provinciale of gedeputeerde staten. Hoewel hij vast wel eens een opdracht van een of meer provinciebesturen gehad heeft, heeft hij geen specifieke publicaties over heden, verleden en toekomst van het provinciebestuur op zijn naam staan, die ik mij herinner. Nee, zelfs die lokaalbestuurlijke positie was een tijdelijk uitstapje waar hij later, na 1990 niet erg aan herinnerd wenste te worden. Zijn werkzame leven was vooral een carrière in de wetenschap. Waarom breng ik hem dan toch in verbinding met provinciebesturen en kon ik zijn werk daarvoor benutten?

In de jaren zeventig van de vorige eeuw leerde ik Piet Glasbergen kennen. Toen de Van Poeljeprijs door de Vereniging voor Bestuurskunde werd ingesteld en ik die als eerste voor de publicatie 'Participatie en politiek' kreeg toegekend, versloeg ik het duo Jan Simonis en Piet Glasbergen, die als tweede eindigden op een 'short list' van drie titels. Ze eindigden met een gezamenlijk geschreven boek als tweede, een boek dat overigens handelde over verstedelijkingsbeleid en niet specifiek over provinciebesturen. De naam Glasbergen was toen voor mij stevig op het netvlies geraakt en hij zou nooit meer uit mijn denkwereld verdwijnen. In 1984 sprong hij opnieuw in het oog met een boekje 'Visies op beleid'. Zoals zo vaak, je leest eerder iets van iemand dan je de persoon, de schrijver, ontmoet. De eerste echte ontmoeting met Glasbergen dateert in mijn herinnering uit de jaren tachtig, zo rond 1988 - maar die was ook meteen 'gewichtig'. De Open Universiteit zocht een hoogleraar natuurwetenschappen met bijzondere aandacht voor milieubeleid. Ik werkte toen al, sinds medio 1986, bij de Open Universiteit als hoogleraar bestuurskunde. De benoemingsadviescommissie waarvan ik deel uitmaakte, stelde Piet Glasbergen unaniem voor als deeltijdhoogleraar. Hij bleek over een veel bredere sociaalwetenschappelijke kennis over het milieu te beschikken dan alle andere kandidaten, waarvan er een later nog minister zou worden. Na de aanstelling bij de OU, later gevolgd door een aanstelling bij de Universiteit Utrecht, zouden we elkaar nog vaak ontmoeten. Piet heb ik niet alleen leren kennen als een man die het milieu op zijn manier verpestte door pijp te blijven roken - ik kon er overigens goed tegen - maar als een charmante, vriendelijke man en aangename causeur met een brede belangstelling en kennis die verder reikte dan het milieubeleid of de nationale verhoudingen.

Een professor houdt een intreedede, zo ook Piet Glasbergen. Thema: beleidsnetwerken. Hij liet me het concept vooraf lezen, iets wat wetenschappers alleen doen als ze aan elkaars oordeel waarde toekennen. Piet en ik hebben later succesvol Ron Cörvers als promovendus begeleid en ook samen gepubliceerd over netwerksturing in het natuurbelid (Cörvers, Glasbergen en Korsten, 2003). Die begeleiding van Ron was bij tijd en wijle hilarisch omdat we de neiging hadden elkaar steeds eerst bij te praten over het leven, de politiek, de wereld en de reizen die Piet weer gemaakt had - pakweg naar Bhutan of zo - of nog ging maken. Dan reesteerde nog wel een half uur om even effectief te zeggen hoe Ron zijn werk moest herzien of anderszins voortzetten. Maar dat brengt ons nog niet bij het provinciebestuur. Ik had door de sollicitatie van Glasbergen overigens wel een goed zicht gekregen op wat hij gedaan had en waarover gepubliceerd was.

Termen zijn volop aan te treffen in zijn werk. Piet Glasbergen heeft mij - ik schat rond 1990- voor het eerst verteld over provinciebestuur in termen van NUBL. Ik herinner me dat hij zei 'jullie zegt dit vermoedelijk niks, maar dit is wel belangrijk hoor!'. Hij had het toen over samenwerking tussen van elkaar afhankelijke overheden en andere partijen in een netwerkcontext. Die netwerken, daar gaat het in deze beschouwing om. Wat betekent NUBL? De Nadere Uitwerking Brabant/Limburg (NUBL) was

een samenwerkingsproject van de provincies Noord-Brabant en Limburg en de ministeries van LNV, V&W en VROM. Het samenwerkingsproject NUBL, waarin de ROM-projecten De Peel en Midden-Brabant zijn opgenomen, is uitgewerkt in een startconvenant dat deze partijen in 1992 hebben getekend. Hierin geven partijen aan dat - om de bestaande milieukwaliteiten in stand te houden dan wel te verbeteren en de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken - een Plan van Aanpak moet worden opgesteld. Tevens wordt afgesproken dat dit plan gericht is op uitvoering van projecten in het kader van de geïntegreerde aanpak voor het ruimtelijk beleid en milieubeleid. De uitvoeringsprojecten zullen in nauwe samenwerking met regionale belangenorganisaties, bestuurlijke organisaties, maatschappelijke groeperingen en het bedrijfsleven worden ontwikkeld. Het Plan van Aanpak NUBL is dus een uiting van gezamenlijk concreet aan de slag willen en gaan. De reden voor de samenwerking ligt in de stagnatie van de regionale economische ontwikkeling en de cumulatie van problemen in een omvang die groter is dan veelal elders in Nederland. NUBL was een kans om verbetering te brengen op het raakvlak van landbouw, economie, recreatie en toerisme, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Er was ruime financiering voor de projecten mogelijk. De plannen zouden in de periode tot en met 1997 van start moeten gaan.

NUBL had onder meer betrekking op de Peel. De Peelvenengebied ligt op de grens van Brabant en Limburg, tussen de kernen Asten, Deurne, Horst en Panningen. Binnen dit gebied liggen plaatsen als Griendsveen en Helenaveen. Dagblad De Limburger hierover begin 1997: 'De Streekcommissie Peelvenen organiseert twee voorlichtingsbijeenkomsten. De eerste op (...) 1997 in (...) Nederweert en de tweede op (...) in (...) te Helenaveen. (...) De voorzitter en enkele leden van de Streekcommissie zullen vertellen over het werk van de Streekcommissie en hoe zij de streek bij hun werk willen betrekken. Medio 1996 heeft de Streekcommissie Peelvenen het heft in handen genomen om samenhang in de uitvoering van beleid te brengen. Het Peelvenenproject is met name bedoeld om de samenwerking tussen de overheden, doelgroepen en bewoners in de Peelregio te versterken. De leden van de verschillende belangengroepen hebben afgesproken samen met de streek de problemen aan te pakken. Het gaat hierbij om problemen op het gebied van natuur, landbouw, recreatie, water, milieu, landschap en economie. Inmiddels zijn door initiatieven uit de streek ongeveer 20 projecten in uitvoering genomen. De Streekcommissie wil u graag informeren over haar werkzaamheden, de stand van zaken van de projecten en hoe zij u in het vervolgetraject wil betrekken. Want de Streekcommissie wil graag met de streek in gesprek gaan over de toekomst van de Peelvenen'.

Het ROM-gebiedenbeleid bleek in 1998 alleen nog maar een bestuurlijk succes. Er was sprake van plannen maar niet van veel meer, zoals blijkt uit de ministeriële evaluatie en het boek 'De proef op de ROM'. NUBL bleek geen goed beleidsmanagement gehad te hebben. Het had beter gekund, aldus de hoogleraar P. Glasbergen in een 'audit' van de zelfevaluatie door het programmabureau NUBL. Er is onvoldoende voortgang gemaakt met projecten.

Piet Glasbergen is – zo weten we nu- bekend vanwege zijn studie van beleidsnetwerken. Het netwerkdenken is volgens mij de rode draad door zijn leven aan de universiteit, zeker het eerste deel. Ik kom daar op terug omdat ik duidelijk wil maken dat wie iets van een provinciebestuur wil begrijpen, moet weten dat een provinciebestuur bij uitstek deel uitmaakt van beleidsnetwerken ('policy networks'). Dat zijn niet zo maar netwerken van personen waarin je verzeild kunt raken maar netwerken waartoe je noodzakelijk behoort en waarvan een overheidsbestuur zich niet kan losmaken.

### **Provinciebestuur en netwerkdenken**

Voor het begrijpen van de kwaliteit van een provinciaal bestuur is het niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk het wetenschappelijk werk over beleidsnetwerken te kennen. Dat dreigde bij twee recente visitaties van de provinciale bestuurskracht, die van de provincies Limburg en van Zeeland, even vergeten te worden ondanks de aanwezigheid van drie voormalige commissarissen der koningin in de commissies. Maar er trad na discussie in de visitatiecommissies en het beraad met de adviseurs tijdig een 'herstel in denken' op. Waar ging het om? Er dreigde bij de beoordeling van elk provinciebestuur, haar organisatie en bestuurlijke opgaven en bestuurskracht een en hetzelfde beoordelingskader te ontstaan voor alle provinciale taken. Dat zou bij nader inzien een blunder geweest zijn. Er bestaan namelijk grofweg twee soorten provinciale taken of taakclusters. Ten eerste zijn dat de bestuurlijke

taken (opdrachten en andere opgaven) waarbij een provinciebestuur zelf over vele aan die taken gerelateerde bevoegdheden beschikt en over middelen beschikt. In dat geval, dus als ‘gedeputeerde staten aan alle knoppen zitten’, is het provinciebestuur nauwelijks afhankelijk van andere actoren in een beleidsnetwerk en kan het zelf in principe veel macht doorzetten in de vorm van besluiten en beleidsrealisaties. Denk aan het onderhoud van provinciewegen. Wie veel taken, bevoegdheden en middelen in eigen handen heeft, kan beoordeeld worden in termen van doeleinden, voortgang maken en dus van slagvaardigheid. Van bestuurlijke drukte heeft een dergelijk bestuur in dat geval geen last. Netwerkvorming is hier niet aan de orde want er is geen (beleids)netwerk. Regiekwaliteit is dit geval een onzinnig criterium want het provinciebestuur is hier zowel sturingsactor als belangrijkste of enige uitvoerder van provinciaal beleid.

Daarnaast komt het veelvuldig voor dat een provinciebestuur beschikt over een zekere wettelijke taak maar juist nauwelijks over bevoegdheden en middelen, zeker niet over alle bevoegdheden. Dat is het tweede taakcluster. Anno 2011 behoort niet alleen alle gebiedsgericht beleid hiertoe, ook (nog) beleid op het vlak van jeugdzorg. Dan is een provinciebestuur als het iets wil bereiken juist buitengewoon afhankelijk van andere actoren en moet samenwerking en onderhandeling verder brengen. In die tweede context van taakvervulling in een netwerk van mede-overheden beschikt een provinciebestuur dus niet alleen over doorzettingsmacht. Een provinciebestuur krijgt hier alleen niets voor elkaar. Als provinciebestuur heb je de andere actoren nodig want ze beschikken positief gezien over middelen (‘resources’) die nodig zijn voor het realiseren van een gemeenschappelijk doel en negatief gezien over rem- of vetomacht (‘blokkademacht’). Bij dit twee taakcluster moet je beoordelen:

- op adequaatheid van de netwerkconstitutie (‘alle partners aan tafel?’),
- op netwerk- of ketenproductiviteit (sporen doelstellingen van van elkaar afhankelijke partners?; is sprake van schakeling tussen organisaties of elkaar hinderen?; kunnen financiële middelen gebundeld worden?)
- en op regie (o.a. initiatiefname; afstemming).

In netwerkcontexten is slagvaardigheid van een provinciebestuur op zich iets dat als ‘een tang op een varken slaat’. In een netwerkcontext is slagvaardigheid van een provinciebestuur immers een niets zeggend iets omdat het gaat om de slagvaardigheid van het totaal aan ‘partners’, die van elkaar afhankelijk zijn en elkaar dus nodig hebben. Het geheel moet slagvaardig worden en het moet niet zo zijn dat sprake is van ‘free riders’ (meeliften zonder inspanningen en een aandeel te leveren). Een netwerk komt in actie als partners zich willen verdiepen in de perceptie van de ander van een probleem-oplossingsrichting, en als er een klimaat ontstaat om de bestaande belangenconfiguraties te overstijgen. Een ‘dialogo van doven’ moet worden voorkomen. Het gaat hier om het leerstuk van procesmanagement (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ’t Veld, 2002).

Bij het tweetal taakclusters gaat het dus om gedeeltelijk verschillende criteria ter beoordeling. Uiteindelijk is wel gemeenschappelijk of het beleid democratisch gefundeerd is, rechtvaardig is, rechtmatig, doelmatig en legitiem maar bepaalde criteria zijn gerelateerd aan een taakcluster, zoals met deze tweedeling duidelijk is gemaakt. Waar het nu om gaat is dat Piet Glasbergen al in zijn oratie uit 1989 veel aandacht gevraagd heeft voor netwerken en netwerkmanagement. Hij heeft mij als visitorator bij twee beoordelingen van provinciale bestuurskracht – in Limburg en Zeeland - met zijn werk geholpen in het doorzien van taak(groep)gerelateerde beoordelingscriteria. Dat netwerkdenkers denken dat alles wat een overheid doet, is gefundeerd in netwerken, en er dus geen netwerkvrije zone meer is, is een vorm van doorslaan waar Glasbergen slechts even last van gehad heeft.

Ik zal de betekenis van gedifferentieerde criteriatoepassing toelichten aan de hand van eigen ervaringen met het visiteren van twee provinciebesturen op ‘bestuurskracht’, die van Limburg en die van Zeeland.

### **Bestuurskrachtmeting in Limburg en Zeeland**

We maken nu een sprongetje in de tijd en naar een andere context, en bezien of netwerkdenken voor de visitatie van provinciebesturen van belang is.

Enkele jaren terug werd ik gevraagd om lid te worden van een visitatiecommissie die de bestuurskracht van de provinciebestuur Limburg tegen het licht moest houden. Ik zou dat werk aanvatten met een minister van staat en voormalige minister, CdK (van Noord-Holland) en burgemeester Jos van Kemenade en met als derde visitatiecommissielid een oud-commissaris der koningin (van Overijssel) en voormalig directeur-generaal openbaar bestuur van het ministerie van BZK Jan Hendriks. Dit ervaren trio liet zich bijstaan door een gerenommeerd adviesbureau, Berenschot. De commissie zou de bestuurskracht bekijken door uit te gaan van een selectie van bestuurlijke opgaven van het provinciebestuur en daarvan te bezien wat er in de uitvoering van terecht kwam. Daaruit zouden dan wel enkele wijze lessen te trekken zijn die het provinciebestuur kon benutten voor de toekomst. Het visitatietrio kwam met de fractieleiders en gedeputeerde staten overeen dat een aantal geselecteerde opgaven geschikt was. Deze opgaven, die ambities bevatten, gaven de essentie van het provinciebestuur weer, omvatten meer dan de helft van het provinciebudget en werden ook anderszins als een 'redelijke' afspiegeling gezien van de provinciale taken (en daarmee verbonden bevoegdheden). De aanpak van de bestuurskrachtmeting kon zo op steun van alle politieke kanten rekenen en was daarmee onomstreden.

### *Beoordelingscriteria*

De visitatiecommissie had zich in haar planopzet nadrukkelijk ingelaten met de beoordelingscriteria van het provinciebestuurlijk handelen (Berndsen, Fraanje, Korsten en Kort, 2007). Spiegelen is nuttig maar je moet wel brillen hebben om te kijken en normen ter beoordeling van wat je ziet. Waarop het provinciebestuur te beoordelen? De bestuurskunde doet ons hier een handreiking. Vanuit het perspectief van doelgerichtheid, systeemlegitimititeit en specifieke beleidssteun, doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, slagkracht, vermindering van bestuurlijke drukte? Deze keuze van criteria moest recht doen aan het provinciebestuur, dus aan het middenbestuur. Dat betekende dat de keuze van dergelijke criteria niet voldoende was. Het provinciebestuur moet als middenbestuur immers ook op diverse terreinen coördineren en afstemmen. Denk maar eens aan de rol op het gebied van waterbeleid. Waterschappen voeren uit maar provinciebesturen sturen de waterschappen op hoofdlijnen, rekening houdend met het nationale beleid.

De visitatiecommissie formuleerde met de adviseurs een aantal criteria ter beoordeling van de bestuurskracht. So far, so good! Verliep het proces van beoordeling in de uitvoering van de visitatie ook soepel?

Een van de meest opvallende punten uit het visitatieproces was, achteraf, dat er bij de formulering van provinciale taken door de commissie aanvankelijk geen onderscheid was gemaakt in taken waarvoor de provincie zelf volledig verantwoordelijk is en waarbij dit bestuur ook over alle bevoegdheden en middelen beschikt, versus een situatie waarbij taken, bevoegdheden en middelen die gespreid waren over actoren, zoals veelal bij gebiedsgericht beleid het geval was en is. Er was door de visitatiecommissie en de ondersteuners dus geen rekening gehouden met het feit dat een provinciebestuur ten aanzien van bepaalde opgaven over veel doorzettingsmacht beschikte en over tal van andere in het geheel niet omdat het afhankelijk was. Dat betekende dat het trio visitatoren zich moest bezinnen op de beoordelingscriteria bij beleid waarbij het provinciebestuur beschikte over veel doorzettingsmacht versus beleid dat in een netwerkcontext tot stand komt en/of wordt uitgevoerd en het provinciebestuur dus over weinig doorzettingsmacht beschikt.

Hoe kon het gebeuren dat dit onderscheid aanvankelijk niet gezien werd terwijl toch twee van de drie visitatoren nota bene zelf provinciebestuurder waren geweest? Dat kwam omdat de ondersteunende adviseurs sterk op de private sector waren gericht (geweest) en omdat er geen actuele, toegankelijke en dus handzame catalogus bestaat van provincietaken die in netwerkvorm worden opgepakt. De Berenschot-adviseurs veronderstelden dat criteria als initiatief en slagvaardigheid ongedifferentieerd naar taken en bevoegdheden volledig van toepassing zou kunnen zijn op alles wat een provinciebestuur doet. Dat was en is echter een misverstand. Een provinciebestuur heeft op diverse beleidsterreinen helemaal niet de mogelijkheid om een proces naar haar hand te zetten. Ze is als middenbestuur slechts medeoverheid. Een provinciebestuur heeft bijna geen enkel direct contact met burgers. Haar partners, subsidieontvangers of klanten zijn tussengeschakelde organisaties.

### *Afhankelijkheid*

Overheidsorganisaties kunnen in het algemeen een wettelijk voorgeschreven taak hebben en ook over de (beslis)bevoegdheden en middelen beschikken om opgaven op een taakgebied te realiseren. Als dat het geval is, heeft een overheidsorganisatie doorzettingsmacht, tenminste als er voldoende steun is voor besluiten en geen partij besluiten dwarsboomt. Op tal van gebieden heeft een overheidsorganisatie wel een wettelijke taak maar slechts beperkte bevoegdheden en middelen. In die situatie is sprake van afhankelijkheden van andere overheidsorganisaties en actoren daarbuiten. Dan zijn interbestuurlijke relaties aan de orde.

Een bekend voorbeeld daarvan is de wenselijke vernatting van De Peel en het tegengaan van verdroging. Het bevorderen van vernatting is alleen mogelijk als van elkaar afhankelijke partijen samenwerken. In geval van De Peel ging het om enkele ministeries, enkele provinciebesturen, waterschappen, gemeenten en grondeigenaren. Samenwerking is nodig omdat geen partij zijn wil (of macht) kan opleggen aan een andere. Geen enkele partij kan de vernatting alleen realiseren. Er is geen bestuurlijke hiërarchie gewenst maar wat men in Duitsland noemt: 'Politikverflechtung' (ook wel 'Governance' genoemd). Als andere 'partijen' niet gezamenlijk meedoen, komt er niks van de grond.

In een situatie van afhankelijkheid gelden niet zonder meer dezelfde beoordelingscriteria als in een situatie waarin voor een provinciebestuur geen afhankelijkheid bestaat. Indien organisaties van elkaar afhankelijk zijn, is het gewenst om te komen tot

- netwerkconstitutie (goede partijen aan tafel) en
- netwerkproductiviteit.

Die productiviteit kan intentioneel blijken uit goede bedoelingen maar belangrijker is dat sprake is van (een zekere) doelcongruentie en ook een middelenbundeling. Doelcongruentie is nodig om te vermijden dat de strijd voortduurt over waarheen een gebied zich ontwikkelt. Middelenvervlechting is nodig omdat geen enkele partij genoeg middelen heeft om te realiseren wat nodig is. Cofinanciering dient zich als een mogelijkheid aan.

### *Regie*

In een netwerk zitten niet zo maar de goede partijen aan tafel en ze zijn niet 'als vanzelf' productief. Het is nodig dat er regie ontstaat door een procesarchitect en dat blokkades vermeden worden en doorbraken ontstaan. Een provinciebestuur kan een rol in deze vervullen als ze een relatief machtige positie vervuld, hetzij qua bevoegdheden, hetzij financiële middelen, hetzij beide. Provinciebestuurders die zelf krachtadig zijn in de ene context waarin het provinciebestuur doorzettingsmacht heeft, moeten in een netwerkcontext juist behoedzaam opereren.

Dat is wat de visitatoren in Limburg geleerd hebben. Zij en de adviseurs moesten niet zo maar overal slagvaardigheid, doelgerichtheid en beleidseffectiviteit van handelen eisen (criteria die makkelijk zijn te hanteren als een overheid de volledige doorzettingsmacht heeft) maar daar waar een netwerkcontext aan de orde is ook de netwerkconstitutie, de netwerkproductiviteit en de regie bezien.

Tabel 1: Matrix van provinciale taken

		Geheel van bevoegdheden en middelen van het provinciebestuur	
		Veel	Weinig of geen
Opgaven van het provinciebestuur	Wettelijke opgaven	a. Weinig afhankelijkheid van andere overheidsactoren: grote doorzettingsmacht voor provinciebestuur	c. Veel afhankelijkheid: weinig doorzettingsmacht van provinciebestuur; netwerkproductiviteit gewenst
	Autonome opgaven	b. Weinig afhankelijkheid van andere actoren. Middelen als lokaas.	d. Veel afhankelijkheid als gevolg van beperkte bevoegdheden en/of middelen: weinig doorzettingsmacht. Netwerkconstitutie en netwerkproductiviteit gewenst

Deze belangrijke les van onderscheid naar taakclusters is ook geleerd in het proces van visitatie van de provincie Zeeland. Deze in 2010 uitgevoerde visitatiecommissie bestond uit oud-gedeputeerde Marc Calon, oud-CdK Hanja Majj-Weggen, voormalig CZ-voorzitter Mike Leers en hoogleraar Arno

Korsten. Ook tijdens deze visitatie moest bij nader inzien het onderscheid in taaksoorten gemaakt worden.

Tabel 1 verschaft daarbij nog aanvullend inzicht doordat een onderscheid gemaakt wordt in wettelijke en autonome taken. Bij autonome taken die een provinciebestuur oppakt, kan ook weer sprake zijn van een context van veel afhankelijkheid van andere organisaties of weinig.

Tabel 2: Voorbeelden van enige taken van het provinciebestuur van Zeeland vlg. B&A Groep

		Geheel van bevoegdheden en middelen van het provinciebestuur	
		Veel	Weinig of geen
Opgaven van het provinciebestuur	Wettelijke opgaven	a. Weinig afhankelijkheid van andere overheidsactoren: grote doorzettingsmacht voor provinciebestuur. Voorbeelden: Ecologische hoofdstructuur; steunfunctie Wmo voor gemeenten; vergunningverlening	c. Veel afhankelijkheid: weinig doorzettingsmacht van provinciebestuur; netwerk-productiviteit gewenst. Voorbeelden: nieuwe Wet ruimtelijke ordening.
	Autonome opgaven	b. Weinig afhankelijkheid van andere actoren. Middelen als lokaas. Voorbeelden: Instandhouding van mbo, hbo en wo in Zeeland (OAZ)	d. Veel afhankelijkheid als gevolg van beperkte bevoegdheden en/of middelen: weinig doorzettingsmacht. Netwerkconstitutie en netwerkproductiviteit gewenst. Voorbeelden: provinciaal toeristisch beleid; havenontwikkeling; waterveiligheid; verkeersveiligheid.

### Reflectie

Wie als visitatiecommissie de bestuurskracht van een provinciebestuur beoordeelt, uitgaande van taakgerelateerde opgaven en ambities en de uitvoering daarvan, zal altijd beoordelingscriteria hanteren. De keuze daarvan is nog niet zo eenvoudig omdat historisch gezien sprake is geweest van een grote toename van criteria ter beoordeling van overheidshandelen (Korsten, 2010). Het gaat al lang niet meer alleen om bekende referentiecriteriën (wenselijkheden, eisen) als rechtmatigheid, doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, behoorlijk bestuur, legitimiteit van overheidshandelen, integriteit. De overheid is zich namelijk in toenemende mate gaan inlaten met andere besturen en de samenleving en delen daarvan, en ze doet dat op tal van manieren. Dat leidde tot nieuwe criteria om beleid te realiseren zoals bij voorbeeld het vermijden van bestuurlijke drukte (filevorming houdt immers op), ‘regiekwaliteit’ (bij elkaar brengen), proportioneel handelen (lichte middelen gebruiken waar dat kan), transparantie. De historische groei in criteria verhindert niet om een lijst van criteria op te stellen voor het beoordelen van een middenbestuur (Berndsen, Franje, Korsten en Kort, 2007).

Kan men deze criteria nu onverkort toepassen op alle taken van een provinciebestuur: op taken die wel of niet in een netwerkcontext worden ‘opgepakt’ en uitgevoerd? Dat was de kernvraag van dit betoog. Het antwoord luidt negatief. Er bestaan namelijk taken waarover een provinciebestuur (nagenoeg) alleen kan besluiten en taken waarbij dat niet het geval is. Besluit een provinciebestuur alleen dan is beoordeling eenvoudig. Immers, alle taken, bevoegdheden en middelen komen dan uit het provinciebestuur zelf. Dan is ‘bestuurlijke drukte’ géén issue en dus geen beoordelingspunt want ‘je doet zelf wat je besluit’. Dan opereert een provinciebestuur sterk hiërarchisch. Dan is netwerkproductiviteit geen criterium want er bestaat geen netwerk op dat gebied. In geval een provinciebestuur daarentegen niet alleen kan besluiten – en dat komt vaak voor bij een middenbestuur, zeker bij ruimtelijke ordening en gebiedsgerichte issues - is sprake van een verstrengeling tussen van elkaar afhankelijke overheden. Denk maar eens aan de ontwikkeling van een bedrijventerrein, dat moet passen in de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordening en grondpolitiek. Denk ook aan het bestrijden van verdroging in een beekchtig gebied. Dan is het nodig te kijken of de van elkaar afhankelijke overheden – met elk eigen taak, bevoegdheden en middelen - elkaar ontmoeten en overleggen om het eens te worden over doeleinden en over het in een pot doen van middelen (doelcongruentie en cofinanciering). En dan is inzet van blokkademacht ongewenst. Regie is hier juist

wel een criterium als een provinciebestuur voor de taakaanpak afhankelijk is van andere actoren (zoals waterschappen, gemeenten, samenwerkingsverbanden, grondeigenaren, etc.) die ook over eigen verantwoordelijkheden en daarmee eigen taken en bevoegdheden beschikken en middelen kunnen inzetten. Het provinciebestuur kan de regierol vervullen maar die rol kan ook bij andere overheden liggen, wat mede afhankelijk is van wettelijke kaders en/of (financiële) macht en/of afspraken.

Opmerkelijk nu is dat in de praktijk de neiging tot een oude reflex bestaat bij visitatiecommissies en ondersteunende adviseurs, namelijk om criteria die horen bij een zelf besluitende en uitvoerende provincie ook los te laten op contexten waarin een provincie juist maar weinig te zeggen heeft, namelijk in een netwerkcontext (van van elkaar afhankelijke overheden). Met andere woorden, van een provinciebestuur wordt in die oude reflex verwacht dat ze hiërarchisch optreedt - denk aan woorden als: stevig, stoer, beslissend, slagvaardig - in een netwerkcontext. Welnu, dat kan niet. Dat leidt tot weinig of niets. Als een provinciebestuur in een netwerk opereert van van elkaar afhankelijke overheden dan moeten provinciebestuurders partners bij elkaar brengen, bestaande tegenstellingen overstijgen in een nieuw concept met een focus en verbinden, verzoenen, verknopen. Daarvoor kan een provinciebestuur bij voorbeeld ook met de geldbuidel rammelen. De wettelijk vastgelegde 'afhankelijkheid' - lees het vervlochten bestuur - dwingt daartoe. Daarmee betreden we het gebied van 'het faciliteren van interactieprocessen', van 'co-creatie' en van 'vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen', allemaal onderdelen uit het leerstuk van netwerkmanagement (Glasbergen, 1989; Van Eeten en Termeer, 1996; Van Eeten, 1999; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002; Termeer, 2006).

De ervaringen met visitatieprocessen leert dat goede provinciebestuurders in de gaten hebben wat het ene taakgebied en het andere vereist. Zelfs krachtige bestuurders met visie – zoals de Limburgse gedeputeerden Vestjens (VVD) en Driessen (CDA) - bleken in een netwerkcontext behoedzaam, faciliterend en interacterend te opereren terwijl ze de leiding nemen waar het provinciebestuur over een wettelijke taak, en juist veel eigen bevoegdheden en middelen beschikken.

### **De betekenis van het werk van Glasbergen**

Piet Glasbergen heeft nuttig wetenschappelijk werk verricht op het gebied van beleidsnetwerken en ons van kenmerken, management en betekenis van netwerken bewust gemaakt. Practici hebben er hun voordeel mee kunnen doen. De betekenis van het werk van Glasbergen reikt natuurlijk verder. Hij heeft veel meer te vertellen gehad, zoals over voortgang en vooruitgang van de bestuurskunde (Glasbergen, 1988), de voortgang in beleidswetenschappelijk milieuonderzoek (Glasbergen, 2003), uitvoering van overheidsbeleid (Aardema e.a., 2010). Men raadplege de literatuurlijst om andere voorbeelden te vinden. Of men bezie eens de oratie van Peter Driessen uit 2005. In de schriftelijke versie staat:

*'Beste Pieter Glasbergen. Jij bent voor mij en voor de andere leden van de onderzoeksgroep een haast onuitputbare bron van ideeën. Vaak heb ik mij afgevraagd hoe je dat toch klaarspeelt. Jouw gedachten over het vakgebied ontwikkelen zich voortdurend verder en strekken zich uit tot steeds weer nieuwe terreinen. Het samenwerken met jou is daardoor zeer inspirerend. Samen hebben we in de afgelopen jaar talloze onderzoeks- en onderwijsprojecten uitgevoerd en vele publicaties tot stand gebracht'.*

We moeten Piet dankbaar zijn voor het verrichte werk! Ook ik heb het genoeg gehad met Piet te mogen samenwerken. Bijzondere discussies gingen overigens over de valkuilen bij het laten promoveren van promovendi en wat nodig is om promovendi goed hun werk te laten verrichten.

### **Literatuur**

*Voor deze bijdrage:*

Aardema, H. e.a. (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Lemma/Boom, Den Haag, 2010.

Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen – Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-67.

Abma, T. en R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001.

B&A Groep, *Bestuurskrachtmeter provincie Zeeland*, Den Haag, 2011 (concept).

Benz, A., S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance*, VS Verlag, Wiesbaden, 2007.

Berndsen, R., M. Fraanje, A.F.A. Korsten en M. Kort, Beoordeling van provinciale bestuurskracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 11-49.

Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.

Bruijn, J. de, E. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 2002.

Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen en A.F.A. Korsten, Netwerksturing bij natuurontwikkeling, in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 3, pp. 205-228.

Driessen, P.P.J., *Sturen op kwaliteit*, Utrecht, 2005 (oratie).

Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf – Defining New Agenda's for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.

Eeten, M. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Werken, leren en leven met groepen*, Samsom, Alphen, okt. 1996, E2200.

Glasbergen, P.G. (red.), *Milieubeleid*, Vuga, Den Haag, 1994.

Glasbergen, P.G., *Beleidsnetwerken rondom milieuproblemen*, Vuga, Den Haag, 1989.

Glasbergen, P.G., *Visies op beleid - Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*, Kobra, Amsterdam, 1984.

Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

Nelissen, N.J.M., P. de Goede en M.J.W. van Twist, *Oog voor openbaar bestuur – Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*, Elsevier, Den Haag, 2006.

Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist, *De boom en het rizoom- Overheidssturing in een netwerksamenleving*, Wonen, wijken & Integratie/Ministerie van VROM, Den Haag, 2009.

Termeer, C.J.A.M., Vitaliseren van gestagneerde organiseringsprocessen, in: *M&O*, maart/april 2006, nr. 2, pp. 26-40.

Visitatiecommissie bestuurskracht Limburg, *Weging van de bestuurskracht van de provincie Limburg*, Maastricht, 1 dec. 2006.

Visitatiecommissie bestuurskracht van de provincie Zeeland, *Ruimte voor verbeelding*, B&A, Den Haag, februari 2011.

*Werk van Glasbergen:*

Glasbergen, P., Beleidswetenschappelijk milieuonderzoek: profiel, kernvragen en betekenis, in: Boersema, J.J., T. Pulles, J. van der Straaten, J. Bertels (red.), *De oogst van milieu*, Boom, Amsterdam, 2003, pp. 250-267.

Glasbergen, P., Voortgang en vooruitgang in de bestuurskunde, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 42, 1988, nr. 2, pp. 86-97.

Glasbergen, P.G. (ed.), *Co-operative environmental governance - Public-private agreements as a policy strategy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1998.

Glasbergen, P.G. (ed.), *Managing environmental disputes - Network management as an alternative*, Kluwer Academic Publ., Dordrecht, 1995.

Glasbergen, P.G. (red.), *Milieubeleid*, Vuga, Den Haag, 1994.

Glasbergen, P.G., Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven, in: Lehning, P.B. en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 1987, pp. 80-94.

Glasbergen, P.G. e.a., *Evaluatie meerjarenafspraken over energie-efficiency*, Ministerie van EZ, Den Haag, 1997.

Glasbergen, P.G. & A. Blowers (ed.), *Environmental policy in an international context*, Arnold, Londen, 1995 (drie delen: perspectives, conflicts, prospects).

Glasbergen, P.G. en C. Kuijpers, Beleidsontwikkeling: de case van het grondwaterbeleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985, nr. 12, pp. 324-332.

Glasbergen, P.G. en P. Driessen, Integrale omgevingsplanning op regionale schaal, in: *Milieu*, jrg. 6, 1991, pp. 76-80.

Glasbergen, P.G. en P.P.J. Driessen (red.), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid*, Den Haag, 1993.

Glasbergen, P.G. en R. Groenenberg, Partners in duurzame energie – Samenwerkingsrelaties tussen milieuorganisaties en het bedrijfsleven, in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 6, pp. 462-482.

Glasbergen, P.G., *Beleidsnetwerken rondom milieuproblemen*, Vuga, Den Haag, 1989.

Glasbergen, P.G., Beleidsveranderingen en leren in het milieubeleid, in: Eberg, J. en H. van de Graaf (red.), *Leren met beleid*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1996, pp. 67-83.

Glasbergen, P.G., Bestuursproblemen rond watersystemen, in: *Bestuurswetenschappen*, 1990, nr. 1, pp. 41-52.

Glasbergen, P.G., Geïntegreerd milieubeleid; fictie of werkelijkheid?, in: Leroy, P. (red.), *Milieubeleid in de jaren negentig; integratie van grijs en groen*, Nijmegen, 1990, pp. 22-34.



Glasbergen, P.G., Milieuvernieuwing: een nieuwe sturingsstrategie, in: Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), *In staat van vernieuwing*, Coutinho, Muiderberg, 1996, pp. 177-199.

Glasbergen, P.G., P. Driessen en J. van der Veen, Gebiedsgericht milieubeleid; reflectie op een sturingsconcept, in: *Milieu en Recht*, 1992, nr. 7/8, 393-402.

Glasbergen, P.G., Ruimtelijk dwarsliggen- Revisie op een planningstelsel in revisie, in: *Bestuurskunde*, 1996, nr. 6, pp. 286-296.

Glasbergen, P.G., Seven steps towards an instrumentation theory for environmental policy, in: *Policy and Politics*, 1992, nr. 3, pp. 191-200.

Glasbergen, P.G., *Visies op beleid - Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*, Kobra, Amsterdam, 1984.

### **De auteur**

Prof.dr. Arno F.A. Korsten was van september 1986 tot 1 oktober 2010 gewoon hoogleraar Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen, in het bijzonder Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Thans nog onbezoldigd hoogleraar aan de OU, Faculteit Managementwetenschappen. Tevens sinds medio 1991 bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Was onder meer lid van de visitatiecommissie die de provincie Limburg visiteerde en de commissie die de provincie Zeeland doorlichtte. Voorzitter van de visitatiecommissie ter beoordeling van hbo-opleidingen bestuurskunde/overheidsmanagement.

Was mede-oprichter van het tijdschrift Bestuurskunde. Eerder ook informateur dan wel formateur in Heerlen, Den Bosch en Maasdriel. Voormalig lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Ereid van de Vereniging voor Bestuurskunde. Officier in de Orde van Oranje-Nassau wegens inzet en verdiensten op het vlak van de bestuurskunde en het openbaar bestuur.