

Beoordeling van provinciale bestuurskracht.

Een bestuurskrachtmeting bezien: kenmerken, aanpak, reflectie

RUUD BERNDSEN, RIEN FRAANJE, ARNO KORSTEN & MICHIËL KORT

Drs. R.C.D. Berndsen, drs. M.J. Fraanje en ir. M. Kort zijn als senior managing consultant, senior consultant en senior consultant verbonden aan adviesbureau Berenschot Public Management. Zij waren via het ondersteunend bureau betrokken bij de visitatie van de provincie Limburg. Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Hij was lid van de visitatiecommissie die de provinciale bestuurskracht in Limburg beoordeelde en had de eindredactie van dit artikel.

•• 11 ••

1 Inleiding

Medio 2006 zijn 133 bestuurskrachtmetingen van gemeenten geteld. In die bestuurskrachtmetingen gaat het om de vraag 'doen we als gemeentebestuur de dingen goed?'. Dat wil zeggen dat pogingen zijn ondernomen tot integrale doorlichting, waarbij a) de bestuurlijke opgaven in kaart zijn gebracht en b) nagegaan is wat van de uitvoering van die opgaven terecht kwam. Bestuurskrachtmeting impliceert dus het vaststellen van de bestuurlijke opgaven in de vorm van bestaand beleid (en dus ambities), de uitvoering daarvan en het uiteindelijk geven van een beoordeling van de bestuurlijke kwaliteit (op te vatten als bestuurskracht) op basis van een normenkader, dat beoordelingscriteria verschaft. Dergelijke bestuurskrachtmetingen zijn doorgaans expliciet bedoeld als vorm van kwaliteitszorg, dat wil zeggen als een manier om te 'spiegelen' en zo te leren van bestaande sterkten en zwakten. Inmiddels is dit aantal metingen weer verder opgelopen.

Provinciale bestuurskrachtmetingen zijn nog schaars. Na de doorlichting door het adviesbureau Van Naem en Partners van de provincie Zuid-Holland, in het begin van deze eeuw, heeft in 2006 een doorlichting van de provincie Limburg –

door een visitatiecommissie (met de leden Hendriks, Van Kemenade en Korsten) met het ondersteunend bureau Berenschot – plaatsgevonden. Over Limburg gaat dit artikel vooral, maar er worden ook enkele vergelijkingen gemaakt met Zuid-Holland en met lokale metingen. In Limburg hadden eerder namelijk 47 bestuurskrachtmetingen van gemeenten, in een eerste ronde, plaatsgevonden. De vergelijkingen zijn mogelijk omdat een van de auteurs als lid van de begeleidingscommissie betrokken was bij de meting in Zuid-Holland en de lokale bestuurskrachtmetingen van de 47 gemeenten heeft beoordeeld, dus een beoordeling gaf van de beoordelingen (Korsten, 2004a, c).

Relevante vragen zijn hier: Wat is eigenlijk bestuurskracht? Is het meten van ‘alles’ wat een provinciebestuur doet, wel mogelijk? Hoe meet je die bestuurskracht en is het wel meten of is het toch meer ‘wegen’ van cijfers en meningen over het provinciebestuur? Welke beoordelingscriteria zijn gebruikt? In deze beschouwing gaan we in op de ‘doorlichting’ van een provinciebestuur op bestuurskracht door middel van een visitatieprocedure. We zullen daarbij ook een vergelijking maken met een procedure zonder visitatiecommissie in de andere, genoemde provincie.

Wetenschappelijke relevantie

Is er wetenschappelijk gezien sprake van wenselijkheid van onze analyse? Is hier sprake van iets nieuws? Het doorlichten op bestuurskracht verwijst naar het integraal beoordelen van het bestuur van een organisatie in al haar rollen en taken. Het integraal beoordelen van het functioneren van een organisatie of van een groot deel of aspecten daarvan is nog slechts zelden aan de orde geweest in de wetenschappelijke literatuur (o.a. Bressers & Hoogerwerf, 1991; Boyne, 2006; Moran, Rein & Goodin, 2006; Fischer, Miller & Sidney, 2007). Immers, evaluatie-literatuur heeft vaak betrekking op afzonderlijke beleidsprogramma's, zelden op alle beleidsprogramma's die een organisatie uitvoert en dus zelden op een organisatie als geheel (Snellen, 1996; Wholey e.a., 2004). Eerst recent komt hier, met onderzoek naar visiteren en accrediteren, wat verandering in (Korsten, 2004a; Douma, 2004). Daarbij geldt dat over het algemeen sjablonen ontleend aan de private sector, zoals 'balanced scorecard'-methodieken, niet zonder meer geschikt zijn voor toepassing ten behoeve van een totale doorlichting van publieke sectororganisaties (Van Helden & Kamminga, 1996; Martens, 2002; Berg, 2003; Hakvoort & Klaassen, 2004). We bewegen ons dus op betrekkelijk braakliggend terrein en kunnen niet stellen dat er uit de bedrijfs- of bestuurskunde een methodiek zo maar te 'lenen' is. In beschouwingen over 'vaardigheden voor de publieke sector' ontbreekt dit thema ook (Edwards & Schaap, 2000).

Visiteren

Meer onderzoek is wenselijk, maar gaat het met deze beoordelingen van bestuurskracht in wezen om zeldzame verschijnselen? We treffen recent 133 evaluatiepogingen aan van gemeentebesturen en hun organisaties, maar ook visitaties van departementen, visitaties van meer dan dertig woningcorporaties, van omroeporganisaties en van enkele zelfstandige bestuursorganen, onder meer vanuit het perspectief van kwaliteitszorg en lerende organisaties (Korsten, 2004). Organisaties als bij voorbeeld Staatsbosbeheer, het Kadaster en de Algemene inlichtingen en veiligheidsdienst (AIVD) zijn op hoofdlijnen doorgelicht. Vaak vindt een dergelijke beoordeling plaats door of onder auspiciën van een tijdelijke commissie, die vaak de titel heeft ‘visitatiecommissie’; ze gaat namelijk ‘op visite’, door ter plaatse de organisatie te bekijken. Op het gebied van opleidingen in het hoger onderwijs bestaat er al een langere traditie op dit vlak (Westerheijden e.a., 2004). Waarom? Visiteren is een betrekkelijk lichtvoetig, tijdelijk en niet duur middel om te komen tot bezinning op de algehele staat van opleidingen en dit middel zet – in potentie – aan tot verbeteracties. Geldt dit ook voor provinciebesturen?

Provincies kenden al wel eens een visitatiecommissie die in de jaren negentig een eerste beoordeling ondernam (Van Kemenade & Hendriks, 1996). Maar de provincie is tot nu toe toch de grote afwezige in overzichten van organisaties die aan evaluatie werden onderworpen. Van uitgebreide en diepgravende integrale beoordelingen, al of niet door visitatiecommissies, zijn weinig sporen te vinden (Kleinfeld, 1990; Elzinga, 1995; Van Dam e.a., 1996; Commissie-Geelhoed, 2002; Van Lier, 2007; Peters, 2007). We willen daarom met een beschouwing over de uitgebreide beoordeling van het provinciebestuur van Limburg in een lacune voorzien. Deze beoordeling heette in de wandeling ook wel ‘de provinciale bestuurskrachtmeting’ en ‘de provinciale visitatie’. Onze beschouwing sluit aan op een eerder artikel op dit vlak in dit tijdschrift (Korsten, 2004a).

Provincie Limburg

In het voorjaar van 2005 namen Provinciale Staten van Limburg een motie aan, die opriep om de bestuurskracht van het provinciebestuur en haar organisatie, verder te noemen de provincie, te onderzoeken. Een bestuurskrachtmeting was tot dusverre vooral bekend als het instrument waarmee gemeentebesturen in Limburg zichzelf op eigen initiatief tegen het licht hielden, of op voorstel van een provinciebestuur, of beide. Maar juist toen de Staten besloten om vijf jaar na dato voor de tweede maal de bestuurskracht van nu 43 Limburgse gemeenten te meten (in de eerste ronde 47 gemeenten), stelde een meerderheid van de pro-

vinciale volksvertegenwoordiging dat het in dat geval ook gerechtvaardigd was dat de provincie zichzelf aan een kritisch zelfonderzoek zou onderwerpen.

Het provinciebestuur van Limburg bestudeerde voor aanvang van het onderzoek de wijze waarop een jaar eerder aan de bestuurskrachtmeting van de provincie Zuid-Holland invulling was gegeven. Ze vond echter dat die teveel op de specifieke situatie van de Randstadprovincie was gericht. De aanpak ontbeerde generieke waarde. Daarop ontstond de ambitie pionierswerk te verrichten voor andere provincies. De visitatiecommissie¹ die de Limburgse Staten voor het onderzoek aanstelde en het aangetrokken adviesbureau² dat de visitatiecommissie (verder ook: de commissie) zou ondersteunen, kregen daarom bij aanvang de taak mee om een methode te ontwikkelen die ook bij andere provincies toepasbaar kon zijn. Inmiddels hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Interprovinciaal Overleg interesse laten blijken om een dergelijk onderzoek bij andere provincies toe te passen.

Doel

Het doel van dit artikel is zowel inzichtelijk te maken op welke wijze de commissie en het ondersteunend adviesbureau de bestuurskracht van de provincie Limburg hebben onderzocht, als enkele terugblikken te bieden. Enkele uitgangspunten, overwegingen en gehanteerde methoden en technieken passeren de revue. Aan het einde van dit artikel zullen we met de opsomming van enkele leerpunten reflecteren op de gehanteerde aanpak. Dit artikel kan daarmee ook van nut zijn voor provinciale bestuurders en ambtenaren en anderen die visitatieprocessen in een andere provincie of bij een andere overheid willen initiëren of een alternatief hiervoor wensen.

Indeling

In paragraaf 2 komt het begrip bestuurskracht aan bod. Het blijkt een oud begrip dat thans in een nieuwe gedaante verschijnt. We moeten hierop ingaan om verwarring te voorkomen en aan te geven in welke traditie de analyse staat. In paragraaf 3 zal vervolgens het analysekader worden besproken: op basis van welke criteria is de bestuurskracht van Limburg bepaald? Paragraaf 4 behandelt de verschillende fasen in de aanpak van het onderzoek. Daarna geeft paragraaf 5 inzicht in de wijze waarop de uitkomsten van het onderzoek zijn gepresenteerd, onder meer door die te relateren aan zeven rollen die provincies kunnen vervullen. De zesde paragraaf somt enkele inhoudelijke conclusies op. Paragraaf 7 vergelijkt de aanpak van de Limburgse bestuurskrachtmeting met de eerder toegepaste methode in Zuid-Holland. In paragraaf 8 formuleren wij enkele conclusies

over het onderzoeksproces en de gebruikte methoden. Met paragraaf 9 sluiten we af. Deze bevat enkele vergelijkingen met lokale bestuurskrachtmetingen.

2 Bestuurskracht: oud begrip in een nieuwe gedaante

Valt voor bestuurskrachtmeting aan te sluiten op de traditie van denken over bestuurskracht? Of, anders gesteld, hoe sluit de analyse van bestuurskracht aan op eerdere conceptualisering?

Meer gemeente, minder provincie

Bestuurskracht is op zich geen nieuw onderwerp, want hiervoor is al decennia aandacht bij de rijksoverheid, en bij provinciale en lokale overheden, vooral in verband met het voortbestaan of opheffen van provincies en gemeenten. Gemeentebesturen met te weinig bestuurskracht worden aangespoord tot meer samenwerking of ze worden met opheffing bedreigd. De verwachting was en is dat als gemeentebesturen en hun organisaties onderling effectief en doelmatig samenwerken, ze diverse voordelen genieten die wel worden toegeschreven aan herindeling, zoals meer ambtelijke capaciteit en robuustheid en de mogelijkheid tot meer planmatig werken. Provincies hebben vooral van doen met bestuurskracht als gevolg van herindelingsvoorstellen die ze doen aan de rijksoverheid, terwijl de eigen provinciale bestuurskracht veel minder ter discussie staat. Provincies heffen zichzelf niet op en kabinetten stellen opheffing zelden voor (Elzinga, 1995; WRR, 1995; Van Dam e.a., 1996; Commissie-Geelhoed, 2002).

Wat indicatief is voor veel of weinig bestuurskracht is in de tijd aan verandering onderhevig geweest. Er wordt daarom wel gesproken van de veranderde inhoud van een oud concept (Korsten, 2004:17; ook Derksen e.a., 1987; Denters e.a., 1990; Bordewijk, 1996; Denters, 1996; Koppenjan, 1999). Een bestuurskrachtige gemeente werd decennia terug, zeg in de periode 1950-1960, nog geassocieerd met een gemeente van een bepaalde omvang qua inwonertal; meer inwoners betekende meer inkomsten uit het door het rijk beheerde gemeentefonds, meer ambtenaren, meer plancapaciteit en planmatig werken, minder eenmansposten en dus minder kwetsbaarheid, intern meer mogelijkheden tot taakverdeling, minder bestuurskosten. De focus was sterk gericht op de minimumschaal, dus op een minimumomvang van de gemeente qua inwonertal. In 1957 werd nog de norm van 2000-3000 inwoners voor een gemeente als benedengrens genoemd (Van der Top, 1960). In 1970 werd die norm niet meer aanvaardbaar geacht en werd nader onderzoek overwogen als een gemeente de omvang had van 3000-

6000 inwoners. Een gemeente met een streekfunctie moest minimaal 10.000 inwoners tellen, schreef minister Beernink van Binnenlandse Zaken in die tijd. Onder de ministers De Gaay Fortman, Wiegel en Rietkerk schoof de minimumnorm op naar 10.000 inwoners (waarbij de nuance insloep dat dit getal geen ‘steenhard’ criterium was). Rietkerk deed zijn uitspraken rond 1984. Later werd vanuit het departement van Binnenlandse Zaken het criterium gesteld dat een gemeente minimaal een bepaalde taak aan zou moeten kunnen, waarbij de sociale dienst het belangrijke criterium werd, en over enkele fulltime wethouders zou moeten kunnen beschikken. Een vitale, bestuurskrachtige gemeente diende minimaal ongeveer 18.000 inwoners te tellen (Fokkens, 1985). Daar bleef het niet bij. Er volgden nog voorstellen, zoals van Fleers, voor gemeenten met een minimale omvang van 40.000 inwoners. In 1995 werd geen vast minimumaantal inwoners meer genoemd. Er diende rekening te worden gehouden met verschillen tussen gemeenten qua bestuurlijke opgaven, fysieke infrastructuur en ligging, en sociaal-culturele en economische omstandigheden en dynamiek. Onderzoek naar bestuurskracht van kleinere en grotere gemeenten zette daartoe aan (Derksen e.a., 1987; Denters e.a., 1990; Foppen & Kivits, 1991).

Ondergravend onderzoek

Geleidelijk werd – als gevolg van onderzoek – een grotere schaal niet meer gezien als een garantie voor beter bestuur. De basis voor strak en eenvoudig want getalgericht herindelingsbeleid van de rijksoverheid werd ondergraven. Onderzoek toonde aan dat kleinere gemeenten voor andere opgaven stonden dan grotere gemeenten en dat grotere gemeenten niet zonder meer bestuurskrachtiger waren. ‘Big is beautiful’ werd gerelativeerd (Van der Krogt e.a., 1987). Op de mate van bestuurskracht werkt meer in dan alleen de vergroting van de financiële basis en ambtelijke capaciteit als gevolg van meer inwoners, zoals onder meer de sturing door leidinggevend en de homogeniteit van het college van burgemeester en wethouders en de interactie met een al of niet in kleine fracties opgedeelde raad (Van der Top, 1960; Rijken van Olst, 1980; Derksen e.a., 1987; Korsten, Kuiper & Tonnaer, 1991; Denters, 1996). Toch zou die relativering niet het einde betekenen van denken in termen van wenselijke bestuurskracht. In het nationale herindelingsbeleid kwam voor korte tijd de *knelpuntenbenadering* opzetten: herindeling niet gebaseerd op een minimale schaal, maar eerst en vooral als er knelpunten waren op het vlak van verkeer, vervoer, woningbouw en/of ruimtelijke ordening. Kon een gemeente geen woningbouw plegen, dan kon dat aanleiding zijn voor een discussie over uitbreiding van het territorium van de gemeente. Daarmee werd ook de vergroting

van grote steden mogelijk. Ook langs deze weg werd het aantal gemeenten in Nederland verder verkleind.

Van onderop

De knelpuntenbenadering maakte recent, ongeveer na 1998, weer plaats voor een beweging van *onderop*: herindeling eerst als betrokken gemeenten het zelf nastreven en er steun voor is, en het provinciebestuur er ook achter staat. Dat leidde opnieuw tot voorstellen van gemeenten zelf om op te gaan in een grotere ruimtelijke entiteit.

De bezinning op bestuurskracht heeft dus langs verschillende lijnen plaatsgevonden: de getalslijn, de knelpuntenaanpak, de beweging van *onderop*. Recenter nog is een vierde lijn naar voren gekomen. De discussie over kwaliteit van gemeenten en bevordering van kwaliteit wordt – onder lichte invloed van het ministerschap van A. Peper – met meer distantie tot herindelingsinitiatieven gevoerd. De autonomie van gemeenten krijgt meer accent. Gemeentebesturen kunnen zelf aan kwaliteitszorg doen en dus via *benchmarking*, *zelfevaluaties* en *visitatieprocedures* nagaan wat hun sterke en zwakkere plekken zijn en wat passend verbetermanagement is. Gemeenten laten op eigen initiatief, samen met andere gemeenten, of dat van provinciebesturen een door externen uit te voeren bestuurskrachtmeting doen (Korsten, 2004; Geers & Korsten, 2005; Korsten e.a., 2007a,b). Die bestuurskrachtmetingen komen neer op een sterkte-zwaktemeting, uitgaande van bestaande bestuurlijke opgaven en wat daarvan in de uitvoering terecht komt. Dit initiatief kan uitlopen op meer samenwerking of herindeling. Dergelijke analyses moeten worden onderscheiden van meer specifiek op de organisatiestructuur en/of cultuur gerichte diagnoses (Van den Oever & Otto, 2002). Herindelingsvoornemens of concrete plannen van provinciebesturen bij de start van een bezinning op bestuurskracht worden overigens veelal als een bedreiging gezien voor een zorgvuldige en onbevangen beoordeling van de bestuurskracht (Korsten e.a., 2007a,b).

Hoezeer ook geldt dat bestuurskracht al langer in discussie is, het zelf (mee)beoordelen van het totale bestuur van een provincie is van zeer recente datum, zoals een analyse van de commissie-Geelhoed (2002) uitwees. Provincies zijn nooit zo met opheffing bedreigd geweest als gemeenten. Veeleer is de vorming van meer provincies, mini-provincies, aan de orde geweest dan de opschaaling van provincies tot landsdelen.

3 Analyse kader en criteria bij provinciale bestuurskrachtmeting

Preliminare overwegingen

De commissie had bij de beoordeling van de provinciale bestuurskracht te maken met enkele specifieke puzzels:

- de vele criteria;
- de valkuil van het uitsluitend of vooral beoordelen van het provinciebestuur in termen van procescriteria;
- de valkuil van overheersende aandacht voor de kwaliteit van de provinciale politieke democratie;
- de relatie met de eigenheid van het middenbestuur;
- de vraag of samenhang van beleid beoordeling verdient;
- hoe om te gaan met mogelijke overlap van beoordelingscriteria;
- de acceptatie van door de commissie gekozen criteria door het provinciebestuur.

Deze overwegingen dwongen tot keuzen. We lichten toe.

Vele criteria

Na 1945 heeft zich met de toename van beleid en discussie over beleidskwaliteit een zeer sterke toename voltrokken in het aantal criteria ter beoordeling van overheidshandelen. Zo zijn er bijvoorbeeld – blijkens proefschriften, oraties en andere documenten hierover – behoorlijkheidscriteria voor onder meer organisatieontwerp, administratie, leiding geven, personeelsbeleid, beleidsvorming, wetgeving, bestuur, interbestuurlijk overleg, procesmanagement, kennismanagement, ketenmanagement, netwerkmanagement, klantmanagement, aanbesteden, toezicht, integriteit, kwaliteitszorg en er zijn ook nog ‘governance codes’ (o.a. Oosting, 1980; Hennekens, 1986; Hoogerwerf, 1987; Bussink, 1988; Bekke, 1990; Fischer, 1995; Snellen, 1987, 1996, 1998; Jeliaskova & Hoppe, 1996; Kickert e.a., 1997; Abma & In ’t Veld, 2001; Hemerijck, 2003; Ferlie e.a., 2005). Bij deze lijst bleef het niet. De Algemene Rekenkamer heeft zelfs enkele jaren geleden een ‘normenbank’ gebouwd om overzicht te verkrijgen over de normen die de kamer zelf toepaste. Deze omvang vraagt om een selectie.

Ook bij recent uitgevoerde gemeentelijke bestuurskrachtmetingen is gebleken dat de uitwerking van de beoordeling in termen van normen resp. criteria niet bepaald eenvoudig is. Weliswaar is sprake van imitatie op dit terrein, maar niet in alle 133 aangetroffen lokale metingen is het beoordelingskader gelijk (Korsten e.a., 2007). De keuze van een beperkte criteriaset kost hoofdbrekens en leidt tot verschillen. Beoordelaars worden nadrukkelijk gedwongen te komen tot een

visie op wat in essentie de te beoordelen bestuurskracht inhoudt (Korsten e.a., 2007b).

Van de mogelijk te gebruiken beoordelingscriteria is door de provinciale visitatiecommissie, samen met het ondersteunend bureau, uitvoerig studie gemaakt. We keken naar de in Zuid-Holland gebruikte criteria. We stelden vast dat veel voor de beoordeling van een provinciebestuur relevante criteria

- persoons- en/of functiegebonden zijn (bijvoorbeeld gerelateerd aan het ambt van commissaris der koningin),
- of taakgebonden (bijvoorbeeld beginselen van toezicht),
- of instrument gerelateerd zijn (bijvoorbeeld aan nota's, wetgeving of certificeren),
- of verbonden zijn met deelprocessen binnen het bestuur (bijvoorbeeld het ontwerpen en handhaven van beleid),
- of met aspecten van bestuur (zoals behoorlijke behandeling),
- of met alliantie management (bijvoorbeeld publiek-private samenwerking) (ook Bemelmans-Vidéc, 1993).

Tal van criteria zijn slechts partieel en daarom ongeschikt voor een integrale beoordeling van het provinciebestuur als geheel. De beoordeling van een provinciebestuur is wel gerelateerd aan de beoordeling van bestaand beleid, maar overstijgt uiteindelijk de beoordeling van afzonderlijke beleidsprogramma's. Op de keuze die gemaakt is, wordt verderop ingegaan.

De valkuil van te grote aandacht voor procescriteria

Bezinning op lokale bestuurskrachtmetingen heeft de commissie verder inzicht geboden in te gebruiken criteria. Opvallend was het onderscheid tussen *procescriteria* en aan *beleidsuitkomsten gerelateerde criteria* (Korsten, e.a. 2007). De visitatiecommissie heeft zich gerealiseerd dat 'het proces soms net zo belangrijk is als de resultaten' (Ringeling, 1993: 265), maar zag teveel aandacht voor processen toch als een valkuil. Met de opmars in het openbaar bestuur van 'de politiek van goede bedoelingen', procesgerelateerde sturing en toenemende druk om zich te verantwoorden, komen ook meer en meer criteria het openbaar bestuur binnen die de aard van bestuurlijke en ambtelijke processen indiceren, terwijl uitkomsten minder of niet meer voorop staan. Denk aan criteria als de vraag of een bestuur een afwachterende of pro-actieve opstelling koos, of er tempo in de voortgang van een dossier zit, en of processen transparant zijn. Dergelijke criteria zeggen niets over doelgerichtheid en weinig over doeltreffendheid van bestuur. Het is vanuit procescriteria gezien mogelijk dat een bestuur gaat voldoen aan een procesmatige rol zonder veel wenselijke en voldoende uitkomsten op diverse

taakvelden te bereiken ('wel goed je best gedaan, maar de missie is niet geslaagd'). In dat verband wordt verwezen naar de over het algemeen niet erg positieve ervaringen met netwerksturing bij natuurontwikkeling en de rol van provincies daarbij (Cörvers, 2001). De commissie heeft daarom willen voorkomen dat al teveel procescriteria een rol speelden. Daarbij was een dilemma dat juist in het middenbestuur sterk sprake is van netwerkconstitutie en van afstemming en coördinatie, dus van procesgerelateerd handelen.

De valkuil van overgrote aandacht voor democratie en democratiebeoordeling

De commissie kwam in de literatuur uitvoerige beschouwingen tegen over de provinciale democratie, de mate van profilering van bestuurders en leden van provinciale staten, en de betrekkelijk lage opkomstcijfers bij verkiezingen (Korsten & Janssen, 1999a, b; Peters, 2007). Daarvan is kennis genomen. De commissie heeft keuzen moeten maken en zich voornamelijk gericht op het beoordelen van prestaties van het bestuur; ze maakte niet de staat van de provinciale democratie op. Ze heeft wel oog gehad voor responsiviteit van bestuur en sensitiviteit voor verschillende belangen in de samenleving, alsmede voor de eenheid van bestuur en de betrekkingen tussen gedeputeerde staten (GS) en provinciale staten (PS) in termen van aandacht voor kaderstelling, verantwoording en controle, alsmede voor stijlen van statenleden (Korsten & Schrijen, 2000). Democratische legitimiteit van bestuur is daarmee voor de visitatiecommissie wel degelijk een belangrijk beoordelingscriterium.

De eigenheid van het middenbestuur

De visitatiecommissie heeft zich voorts gerealiseerd dat een provincie een middenbestuur is dat in een 'multi-level'-context functioneert. Kenmerkend voor middenbestuur is dat dit bestuur voor een deel van de taken zelfstandige doorzettingsmacht heeft en dus zelfstandig beschikt over een of meer taken, bevoegdheden en middelen, maar voor een deel afhankelijk is van andere actoren en dus in diverse netwerken opereert (zie Klijn, 1996, 1998, 2005; Toonen, 2005). Dat maakt uit voor de keuze van criteria. In geval van zelfstandige doorzettingsmacht kan nog gesproken worden van slagvaardig middenbestuur, maar in geval van het opzetten van of opereren in netwerken kan een provinciebestuur niet alléén slagvaardig zijn of slagvaardigheid eisen. Dan zijn andere criteria aan de orde. Indien een bestuur actief is in een beleidsnetwerk zal van belang zijn, zo leert ons de netwerktheorie, dat sprake is van adequate netwerkconstitutie (alle relevante partijen op bepaalde momenten aan tafel) en netwerkproductiviteit (onder andere voortgang in het beraad, het inzetten van middelen, het maken van afspraken). Conclusie: bij de beoordeling van de bestuurs-

kracht moet zowel de provincie met zelfstandige doorzettingsmacht als de in netwerken opererende provincie in het vizier komen.

Samenhang van beleid een criterium?

De commissie stond ook voor de vraag om wel of niet aandacht te besteden aan vraagstukken van samenhang. Verkokering is immers slecht, samenhang is goed. Samenhangend beleid is dus vaak een belangrijk parool. Toch heeft de commissie hiervoor niet gekozen. Immers, het streven naar samenhangend beleid is een mythe (Tjeenk Willink, 1984). En de commissie wilde niet in de organisatie gezogen worden om te zien hoe nota's en andere stukken voorbereid worden en diensten of afdelingen al of niet naast elkaar werken. Visitatie van provinciale bestuurskracht is niet opgevat als een intern gerichte diagnose van structuren en processen.

Het gevaar van overlap van criteria

Bij het beoordelen van een provinciebestuur traceerde de commissie als zesde puzzel: de keuze van afzonderlijke criteria en de rubricering daarvan, dat wil zeggen het reduceren van de criteria tot enkele hoofdcriteria. De commissie constateerde dat beschouwingen over criteria van de overheid, zoals van Snellen (1996), niet leiden tot slechts een set van handzame criteria, maar juist door de enorme toename van maatstaven tot tal van indelingen. De commissie wilde echter niet werken met waslijsten. Ze koos voor een acceptabele en overzienbare lijst en accepteerde voor zichzelf enige redundantie bij de criteriatoepassing.

De acceptatie van criteria door het provinciebestuur

Vorenstaande overwegingen leidden als vanzelf tot een door de commissie geïnitieerde discussie met een vertegenwoordiging van provinciale staten en gedeputeerde staten over de keuze van de criteria. Dat leidde tot een door alle partijen geaccepteerde lijst.

Hoofdcriteria

De visitatiecommissie besloot te vertrekken vanuit een definitie van bestuurskracht. Een provinciebestuur kan bestuurskrachtig worden genoemd als het in staat is de wettelijk aan de provincie opgedragen taken en niet-wettelijke taken, die in hun uitwerking opgaven en dus ambities bevatten, adequaat uit te voeren en te realiseren. Om de bestuurskracht inzichtelijk te maken zijn door de visitatiecommissie met het ondersteunend bureau vervolgens clusters van kernwaarden geformuleerd. Op basis daarvan zijn criteria opgesteld:

- Algemene criteria. Is het beleid zichtbaar? Heeft het beleid richting? Is het consistent?
- Doeltreffendheid. Werkt de provincie doelgericht, slaagt deze erin om haar doelen na te streven en te realiseren en worden hierbij de beoogde effecten bereikt? Doeltreffendheid bestaat daarmee in ieder geval uit de volgende elementen: doelbereiking, resultaten en effecten.
- Doelmatigheid. Realiseert de provincie haar doelen op een efficiënte wijze, dus tegen zo gering mogelijke kosten?
- Democratisch functioneren. Het gaat hier onder meer om de legitimiteit van beleid. Wordt voldaan aan de inhoud van de Provinciewet, met betrekking tot de taakverdeling tussen GS en PS? Voldoen besluitvormingsprocessen aan de beginselen van behoorlijke beleidsvorming, waartoe onder meer interactie met burgers en organisaties behoort en het beschikken over draagvlak? Kunnen burgers en betrokken organisaties zich herkennen in de manier waarop het provinciebestuur besluiten neemt? Betreft de provincie belanghebbende uitvoerders bij de besluitvorming?

Een provincie is daarmee bestuurskrachtig als zij haar opgaven (en ambities) kan realiseren op een zichtbare, gerichte, doeltreffende, doelmatige en democratisch-legitieme wijze.

Wij menen achteraf gezien dat deze indeling voor verbetering in aanmerking kwam, ondanks de instemming van de betrokken provinciale klankbordcommissie. Beter ware het te beoordelen vanuit een vijfdeling. Ook deze indeling heeft enige arbitraire trekken (vergelijk Snellen, 1996). We zouden er nu voor kiezen de afzonderlijke criteria te spreiden over vijf clusters: algemene criteria van bestuur, criteria op het vlak van doeltreffendheid, doelmatigheidscriteria, criteria betreffende het democratisch functioneren en criteria op het vlak van de kwaliteit van de verantwoording. Deze indeling is een handreiking voor wie in de toekomst nog eens een provinciale bestuurskrachtmeting onderneemt.

Afzonderlijke criteria

Maar hoe deze hoofdcriteria nu uiteen te leggen in een verfijning van afzonderlijke beoordelingscriteria?

Bij algemene bestuurscriteria gaat het onzes inziens om:

- Collegialiteit van bestuur. De mate waarin GS solitair optreden van individuele gedeputeerden vermijdt en als eenheid bestuurt.

- Responsiviteit. De mate waarin het provinciebestuur in haar werkzaamheden signalen van de buitenwereld ontvangt en daarop reageert door middel van agendering.
- Rechtmatigheid. Is de provincie juridisch gezien geoorloofd om bepaalde acties te ondernemen, waaronder op het gebied van handhaving?
- Pro-activiteit. De mate waarin de provincie zelf initiatieven gericht op beleidsvorming neemt en niet afwacht.
- Gezaghebbendheid. Wat kan gezegd worden over de gezaghebbendheid van de provincie? In welke mate slaagt de provincie erin partijen en belangen te verbinden en te enthousiasmeren?
- Doelgerichtheid van bestuur: de mate waarin het provinciebestuur aan opgaven gerelateerde doelstellingen nastreeft.
- Zichtbaarheid van bestuur. Deze indicator heeft betrekking op de zichtbaarheid voor de buitenwereld. Is zichtbaar welke doelen de provincie nastreeft, alsmede welke regelingen van toepassing zijn en welke instrumenten worden ingezet?
- Passendheid. Passendheid heeft betrekking op de relatie tussen de rolvervulling en acties van de provincie en de opgaven waarvoor ze is gesteld. Er zit ook iets van haalbaarheid in en van een goede verhouding met gemeenten door niet onnodig op het terrein van gemeenten te komen en de gemeentelijke autonomie te respecteren.
- Integraliteit. De mate waarin de provincie afstemt en rekening houdt met andere beleidsvelden of andere onderdelen binnen hetzelfde beleidsveld. Het ene beleid moet ook niet inwerken tegen het andere.
- Veldrelevant optreden. Indien een provinciebestuur afhankelijk is van andere actoren dient het hiermee rekening te houden bij de keuze van succescriteria. In beleidsnetwerken is bijvoorbeeld netwerkconstitutie en netwerkproductiviteit van groot belang. Pogingen om in die context beleid te dicteren werken dan mogelijk niet of averechts.
- Schakelingscapaciteit. Een provinciebestuur moet in netwerkcontexten kunnen 'loslaten' in plaats van te dicteren. Is een netwerk productief door de gemeenschappelijke wil tot verbinding van doelen en middelen dan is het de vraag of een provinciebestuur zich daarvan moet losmaken om vanuit de eigen verantwoordelijkheid nog eens te komen met een eigen voorstel dat de kans op afbraak van een netwerkresultaat doet toenemen of de uitwerking van een behaald resultaat vertraagt.
- Continuïteit en consistentie. De mate waarin de werkzaamheden en acties van de provincie voortbouwen op eerder genomen beslissingen en met elkaar in overeenstemming zijn.

Bij *doeltreffendheid* van bestuur gaat het onzes inziens om:

- *Uitwerking*. Een doelstelling moet bij beleid dat verder gaat dan symboolpolitiek gevolgd worden door middelen om die te bereiken.
- *Uitvoerbaarheid van beleid*. Is het beleid van het provinciebestuur uitvoerbaar? Zijn kaders eenduidig, zijn instrumenten aanwezig en geschikt, zijn taken en verantwoordelijkheden omschreven, en eisen en verplichtingen helder?
- *Tijdigheid*. Dit criterium heeft betrekking op de voortvarendheid waarmee de provincie haar werkzaamheden uitvoert. Doet de provincie wat ze belooft en doet ze dat ook op het moment dat ze dat belooft. Ook zit er in deze indicator een gevoel voor ‘timing’. Brengt de provincie een boodschap op het juiste moment?
- *Doelbereiking*. De mate waarin het provinciebestuur haar doelen nastreeft en ze in enigerlei mate realiseert. Effectiviteit verwijst naar de mate waarin doelbereiking is terug te voeren tot het eigen beleid.
- *Kwaliteit*. Hoe is de kwaliteit van de afspraken tussen de provincie en belanghebbenden te beoordelen, bijvoorbeeld in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie? Hoe kan de kwaliteit van de aansturing van markt-partijen of de kwaliteit van afgesloten contracten beoordeeld worden?

Voor *doelmatigheid* achten wij de volgende criteria relevant:

- *Efficiëntie*. Worden de middelen weloverwogen ingezet om doelstellingen te bereiken? Hoe kan de inzet van middelen op het vlak van personeel, organisatie en informatie (o.a. stand van informatisering) beoordeeld worden in relatie tot de opgaven (onvoldoende, voldoende, te ruim)? Is sprake van een goede prijs-prestatie verhouding?
- *Proportionaliteit*. Worden de middelen in een goede verhouding ingezet? In dit verband is de regel van Geelhoed relevant: zware middelen moet je niet inzetten als je het doel met lichtere middelen kunt bereiken. Middelen kunnen gezien worden als instrumenten om het gedrag van anderen te beperken of juist te verruimen. Middelen vallen uiteen in juridische instrumenten (geboden en verboden), economische instrumenten (heffingen, subsidies) en communicatieve instrumenten (convenanten, voorlichting).
- *Evenwichtigheid*. Is sprake van een evenwichtige mix van beleidsmiddelen?

Een onderzoek naar bestuurskracht reikt verder dan een evaluatie waarbij alleen algemene criteria, doeltreffendheid en doelmatigheid worden onderzocht. De bestuurskracht wordt mede bepaald door de wijze waarop de overheidsorgani-

satie democratisch en legitiem functioneert. Voor democratie en legitimiteit kiezen we voor de volgende indicatoren:

- Interbestuurlijke overeenstemming. Worden de door de rijksoverheid democratisch vastgestelde uitgangspunten voor zover van toepassing gevolgd? Is indien nodig sprake van verticaal gecoördineerd overleg?
- Wisselwerkingskwaliteit. Is (on)voldoende sprake van kaderstelling en controle? Worden de democratisch vastgestelde kaders van PS door GS gevolgd?
- Interactiekwaliteit. Is in situaties van van elkaar afhankelijke overheden en regie sprake van hantering van beginselen van behoorlijk overleg? Is sprake van behoorlijke interactieve beleidsvorming?
- Sensitiviteit. Op welke manier heeft de provincie gevoel getoond voor de belangen van de verschillende partijen rondom de verschillende opgaven? In hoeverre zijn deze meegenomen in de besluitvorming van de provincie?
- Integriteit. Wordt belangenverstrengeling vermeden?
- Betrouwbaarheid. Is de provincie een betrouwbare partner voor belanghebbenden?

Bestuurskrachtmeting impliceert ook aandacht voor de *verantwoording*:

- Transparantie. Kunnen burgers en betrokken organisaties zich herkennen in de manier waarop het provinciebestuur besluiten neemt? Is besluitvorming herleidbaar?
- Verantwoordingslast. Hoe is het proces van verantwoording georganiseerd? Hoe is de verantwoordingslast (zowel intern als extern van de provincie) te beoordelen in relatie tot de bestuurlijke opgave (en in relatie tot andere vergelijkbare opgaven)?
- Controle. Is sprake van beleidsevaluaties? Controleren provinciale staten het dagelijks bestuur over de volle beleidsbreedte volgens de intenties achter de dualisering? Wordt gebruik gemaakt van andere middelen voor controle dan evaluaties?

De commissie heeft over het algemeen dergelijke positieve criteria gebruikt. Ze heeft er dus van afgezien om de provinciale bestuurskracht te operationaliseren in termen van de waarneming van afwijkingen van excellent bestuur als referentiepunt (Hood, 1976) of als het vermijden van ‘maladministration’.

4 Zeven provinciale rollen

In het eindrapport heeft de visitatiecommissie de conclusies gerelateerd aan de beleidsvelden en de criteria. Dat betekent dat de commissie aangeeft op welke beleidsvelden (en thema's) de provincie zich wel en juist niet bestuurskrachtig toont. Daarnaast geven wij over de breedte weer welke criteria en indicatoren er goed dan wel minder goed uitspringen.

Het eindrapport doet ook uitspraken over welke rol de provincie goed past. Provincies vervullen, uitgaande van wettelijke verplichtingen en wettelijk ingegeven opties en eigen ambities, verschillende rollen. In elke rol wordt van de provincie een andere inzet en worden andere capaciteiten verwacht. Wij onderscheiden zeven verschillende rollen:

- 1 Kaderstelling en beleidsvorming – In deze rol heeft het provinciebestuur formele bevoegdheden om te bepalen wat ze wil en hoe ze dat wil bereiken. Ze kan de randvoorwaarden formuleren en de richting uitzetten, vooral naar andere actoren die daadwerkelijk beleid maken. Het provinciebestuur vervult deze rol bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, en ten aanzien van verkeer en vervoer en water.
- 2 Regie en coördinatie – Een tweede rol die de provincie kan vervullen is de rol van regisseur. Deze rol wordt de provincie op steeds meer beleidsvelden toegeschreven (Investeringsbudget landelijk gebied, stedelijke vernieuwing, sociaal beleid, etc.). In deze rol gebruikt de provincie haar netwerk, invloed en middenpositie om de juiste partijen binnen en buiten de overheid aan tafel te krijgen, coalities te smeden en te activeren en op deze manier gezamenlijk resultaten te boeken dan wel andere actoren deze te laten boeken. Het provinciebestuur is als het ware een procesregisseur, mogelijk zelfs tot en met de uitvoering. Een regisseur is altijd werkzaam in een netwerkcontext waarin partners van elkaar afhankelijk zijn. Geen van de actoren beschikt zowel over alle benodigde bevoegdheden, als alle taken en middelen om de eigen wil door te zetten. Voor de ontwikkeling van de regionale economie is de provincie bijvoorbeeld niet alleen afhankelijk van het rijk, maar ook van de gemeentebesturen, kamers van koophandel en ondernemers. Om knelpunten op te lossen kan de provincie als regisseur deze partijen vragen mee te werken.
- 3 Stimuleren en faciliteren – In deze rol gebruikt het provinciebestuur haar netwerk, invloed en middenpositie om bepaalde ontwikkelingen aan te jagen of te stimuleren. De rol verschilt van de regisseur omdat de provincie

hier niet het algehele proces coördineert, maar juist iets van de grond probeert te krijgen waar andere partijen mee verder gaan.

- 4 Belangenbehartiging – De provincie heeft als medeoverheid toegang tot hogere bestuurderskringen die voor particulieren en bedrijven gesloten blijven. Dat betekent dat ze soms als lobbyist de belangen van een regio of de gehele provincie kan behartigen in Den Haag of Brussel of het voortouw kan nemen voor bundeling van belangen en gezamenlijk optrekken.
- 5 Dienstverlening – De provincie staat lang niet zo veelvuldig in direct contact met burgers als gemeenten. Maar voor een aantal zaken is ze wel dienstverlener, bijvoorbeeld bij het verstrekken van bepaalde vergunningen.
- 6 Uitvoering en beheer – Als middenbestuur kent de provincie ook een aantal uitvoerende taken. Provinciale wegen moeten worden onderhouden, de Wet op de jeugdzorg uitgevoerd.
- 7 Toezicht en handhaving – Daar waar de provincie zelf vergunningen verstrekt, moet ze ook zorgdragen voor de handhaving. Bovendien houdt de provincie als middenbestuur toezicht op gemeenten als ‘lagere overheid’. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de controle op en toetsing van gemeentelijke rampenplannen of het financieel beheer van gemeenten.

De vorengenoemde rollen van het provinciebestuur sluiten elkaar niet uit. Door toezicht te houden kan een provincie soms tegelijkertijd bepaald beleid uitvoeren. Als belangenbundelaar is de provincie ook een beetje regisseur. Anderzijds kan ook discussie ontstaan wanneer de provincie in welke hoedanigheid optreedt. Kortom: de indeling is arbitrair, maar dient om inzicht te verschaffen en ordening aan te brengen in het optreden van het provinciebestuur. Tevens heeft de indeling in rollen een functie in de bestuurskrachtmeting, omdat de afzonderlijke rollen (die per beleidsveld kunnen verschillen) van een beoordeling voorzien kunnen worden.

5 De aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek naar bestuurskracht laat zich als volgt omschrijven:

- Brede inventarisatie van de opgaven van de provincie (opstellen van het opgavenprofiel);
- Selectie van te onderzoeken opgaven;
- Het bestuurskrachtonderzoek naar deze opgaven.

De afzonderlijke fasen worden hieronder kort besproken.

Het opstellen van het opgavenprofiel

In de eerste fase zijn de provinciale opgaven in kaart gebracht. Opgaven hebben wij gedefinieerd als alle taken die de wetgever de provincie en de provincie zichzelf stelt. Wij hadden bij voorbaat zeven beleidsvelden geïdentificeerd die het volledige Limburgse provinciale taakveld afdekken, namelijk:

- Regionale economische ontwikkeling. Hieronder scharen we ook onderwijs, toerisme en recreatie.
- Welzijn. Hieronder rekenen we ook jeugdzorg, ouderenbeleid, gehandicaptenbeleid, sport en volksgezondheid.
- Ruimte. Daarbij hoort ruimtelijke ordening, natuur, milieu, groen, water, grondbeleid, land- en tuinbouw en plattelandsbeleid.
- Mobiliteit. Daaronder vallen verkeer en vervoer, openbaar vervoer, infrastructuur.
- Veiligheid.
- Wonen/volkshuisvesting.
- Media en Cultuur. Daartoe behoren ook het archiefbeleid, musea, monumentenzorg en bibliotheken.

De provincie Limburg werkt sinds de Statenverkiezingen van 2003 met vijf (speerpunt-)thema's waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de politieke prioriteitstelling van het college. Zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten hebben de visitatiecommissie verzocht de bestuurskracht in elk geval te onderzoeken op basis van deze vijf thema's.

De commissie heeft echter besloten vast te houden aan de indeling naar beleidsvelden en daarbij aanvullend de themabebanding apart toe te voegen aan de zeven beleidsvelden. Het belangrijkste argument daarvoor was de brede toepasbaarheid van het onderzoek en de vergelijkende waarde van de uitkomsten. Wanneer de themabebanding centraal zou staan, had de eindrapportage aan belang ingeboet voor andere provincies. Bovendien bleken de thema's slechts een minderheid van de provinciale begroting voor hun rekening te nemen. Ook de representativiteit van het onderzoek zou dus zijn ondermijnd bij een eenzijdige keuze voor de thema-indeling.

Wij hebben vervolgens voor elke opgave een format met vragen opgesteld, waarmee wij hebben gepoogd alle Limburgse opgaven te schetsen. Het gaat daarbij om de volgende vragen:

- Welke rollen vervult de provincie?
- Hoe is de opgave geformuleerd?
- Wat is de inhoudelijke aanleiding geweest om de opgave te formuleren? Heeft de opgave een wettelijke grondslag?
- Wat is de inzet van de provinciale organisatie in mensen en middelen?
- Hoe is de opgave vormgegeven: welke instrumenten zet de provincie in?
- Is er, op basis van de stukken (bronnen), zicht op doelbereiking? Wat is in de stukken te vinden over overige resultaten en effecten?
- Is er, op basis van de stukken, zicht op de inspanningen van de provincie?

De onderzoekers hebben op basis van deze vragen ambtelijke handreikingen ontvangen en vele tientallen provinciale nota's, rapporten en andere stukken doorgenomen en vervolgens een begin gemaakt met het opstellen van een opgavenprofiel. De verantwoordelijke ambtenaren zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld om daarin feitelijke onjuistheden te corrigeren en witte vlekken op te vullen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een bijna honderdvijftig pagina's tellend document, dat uiteindelijk door Provinciale Staten is vastgesteld. PS bevestigden daarmee de opgaven in de vorm van bestaand beleid.

•• 29 ••

Selectie van opgaven

Het meten van de bestuurskracht op basis van alle opgaven (lees het gehele bestaand beleid) van de provincie zou slechts een oppervlakkig onderzoek opleveren. De provincie Limburg had bij aanvang al haar voorkeur uitgesproken dat een selectie van opgaven zou worden onderzocht. De visitatiecommissie deelde die visie, maar onderstreepte het belang dat de opgaven op basis van vooraf vastgestelde en geobjectiveerde criteria zouden worden geselecteerd. Voor de selectie zijn de volgende criteria gebruikt:

- *Politiek belang.* De bestuurskracht moet zeker worden getoetst bij opgaven waar de politiek heeft aangegeven het meeste belang aan te hechten.
- *Financiële omvang.* Wanneer een provinciale taak een omvangrijk deel van de begroting omvat, komt hij in aanmerking voor een meting van de bestuurskracht.
- *Wettelijke taken.* We willen zeker ook een aantal medebewindstaken van de provincie tegen het licht houden.
- *Maatschappelijke relevantie.* Als vanuit de media of de samenleving signalen zijn gekomen dat een onderwerp of thema leeft, is het belangrijk om na te gaan hoe het provinciebestuur daarop is ingesprongen. Het is voor de bestuurskrachtmeting daarom belangrijk ook opgaven te selecteren waarvan mag worden aangenomen dat ze maatschappelijk relevant zijn.

De opgaven die zijn beoordeeld op bestuurskracht voldeden niet aan alle criteria. Het ging erom dat te selecteren opgaven een representatief beeld gaven van de Limburgse opgaven. Uiteindelijk is gekozen voor zeventien opgaven die op basis van bovengenoemde criteria een representatief beeld geven van het totale Limburgse opgavenprofiel. De keuze van deze lijst is bevestigd door een klankbordcommissie bestaande uit alle fractieleiders uit PS en een vertegenwoordiger vanuit GS.

Het bestuurskrachtonderzoek

Het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie omvatte vijf stappen:

- 1 Een schriftelijke vragenlijst voor de ambtelijke organisatie: uitgevoerd door het adviesbureau.
- 2 Interviews met bestuurlijke en maatschappelijke partners van de provincie door commissieleden en bureau.
- 3 Gesprekken met de leden van het college van Gedeputeerde Staten door de leden van de commissie en medewerkers van het bureau.
- 4 Afzonderlijke groepsgesprekken met ambtenaren en Statenleden.
- 5 Oproep in kranten, internet en intranet aan ambtenaren, bestuurlijke en maatschappelijke partners om desgewenst in contact te treden met de visitatiecommissie.

Wij hebben de schriftelijke vragen voorgelegd aan de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de geselecteerde opgaven. De vragen betroffen de criteria en indicatoren van het analysekader. Op deze wijze trachtten wij een eerste indruk te krijgen van de mate waarin de provincie erin slaagt haar opgaven te realiseren. De definitieve versie van de vragenlijst is in een aantal stappen tot stand gekomen; er zijn diverse versies tussen provincie en het adviesbureau uitgewisseld. In sommige gevallen zijn ambtenaren ook nog telefonisch geïnterviewd om het beeld van de opgaven compleet te krijgen.

Vervolgens heeft de ambtelijke directie van de provincie de zeventien ingevulde vragenlijsten geaccordeerd. Daarmee is de feitelijke juistheid gegarandeerd en kon achteraf geen discussie meer ontstaan over de correctheid van de verkregen informatie.

Daarna zijn in een tijdsbestek van vijf dagen vele tientallen bestuurlijke en maatschappelijke partners van de provincie uitgenodigd voor een gesprek met de visitatiecommissie. Daarin konden zij hun visie geven op en werden zij ondervraagd over het ambtelijke, bestuurlijke en politieke functioneren van de

provincie. Daarop aansluitend zijn enkele uitkomsten uit de gesprekken voorgelegd aan de gedeputeerden van de provincie. Ambtenaren en Statenleden zijn (gescheiden van elkaar) met elkaar en de onderzoekers in gesprek gegaan met behulp van de Versnellingskamer. In twee sessies die werden ondersteund door een elektronisch vergadersysteem hebben wij hen enkele uitkomsten en conceptconclusies voorgelegd.

Parallel aan het vorenstaande traject, heeft de visitatiecommissie op intranet een oproep geplaatst om ambtenaren de gelegenheid te geven de visitatiecommissie (anoniem) op de hoogte te stellen van ervaringen en bevindingen die zij voor het onderzoek het overwegen waard vinden. Een zelfde oproep naar maatschappelijke organisaties en burgers heeft in de krant en op de internetsite van de provincie Limburg gestaan. Beide oproepen hebben gezamenlijk een tiental reacties opgeleverd.

•• 31 ••

De formulering van conclusies

Een onderzoek naar de bestuurskracht van een gemeente of provincie is een kwalitatieve analyse. Het is geen kwantitatieve meting of natuurwetenschappelijk onderzoek. Het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg was dus eerder een *weging* van de bestuurskracht dan een *meting*. Een meting is te absoluut. De uitspraken die wij doen over de bestuurskracht zijn niet gebaseerd op statistisch verantwoord kwantitatief onderzoek. Dit was ook uitdrukkelijk niet de doelstelling. Door het aangeduide interactieve karakter, de systematiek in het onderzoek en het argumentatief gehalte in de rapportage wordt een 'goede foto' van (de bestuurskracht van) het provinciebestuur verkregen.

Het eindrapport weegt de bestuurskracht op drie niveaus. In de eerste plaats doen wij uitspraken over de bestuurskracht per geselecteerde opgave. Bij elke opgave zijn we nagegaan waar het goed gaat en waar de provincie aan bestuurskracht kan winnen. Verder hebben we de bestuurskracht beoordeeld per criterium. Tot slot hebben wij een oordeel geveld over de bestuurskracht van de zeven provinciale rollen die wij hebben onderscheiden.

6 Uitkomsten van het onderzoek

Doeltreffendheid

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het provinciebestuur van Limburg over het algemeen goed in het oog heeft op welke terreinen het zelfstandig en slagvaar-

dig kan opereren en op welke terreinen het vooral ‘partijen’ bij elkaar moet brengen (netwerkvorming) en een netwerk door regie, activering en facilitering productief moet maken (netwerkproductiviteit). Soms vervalt de provincie wel in de oude, traditionele en hiërarchisch bovengeschiedte rol waar juist het netwerk om ander gedrag vraagt.

Het provinciebestuur opereert doelgericht, zowel als het gaat om wettelijke als niet-wettelijke taken. Het provinciebestuur van Limburg gaat over het algemeen zeer slagvaardig te werk in de vormgeving van plannen, beleidskaders, nieuwe aanpakken en de integratie van de verschillende planprocessen.

Doelmatigheid

Tegelijkertijd heeft het onderzoek aangetoond dat het provinciebestuur meer moet investeren in de organisatie van de beleidsuitvoering. In geval de provincie zelf beleidspreferenties formuleert en deze ook zelf moet realiseren, dan is de uitvoering nog betrekkelijk eenvoudig. Maar complexer ligt het in een netwerk-situatie van veel overheden en anderen die allemaal wat te zeggen hebben (kortom, spreiding van bevoegdheden en middelen). In dat geval moet er geen hiërarchisch proces in een context van afhankelijkheden plaatsvinden, maar is het productief als een collectief bereikt resultaat (arrangement) erkend wordt en het provinciebestuur en de ambtenaren krachtig de uitvoering steunen. Op dit punt kan het beter.

Democratisch functioneren

Het onderzoek toont verder aan dat de Provinciale Staten moeite hebben gehad om zich in het nieuwe duale tijdperk duidelijk te positioneren. Provinciale Staten laten het initiatief vooral aan Gedeputeerde Staten over en zijn over het algemeen sterk volgend. Dat gaat ten koste van het eigen gezicht van Provinciale Staten in de samenleving. De externe zichtbaarheid komt nog onvoldoende uit de verf. Wat te doen? PS-leden en fracties zouden als ware volksvertegenwoordigers meer werk kunnen maken van signalering, kaderstelling en controle. Als Statenleden of Statencommissies meer de provincie intrekken en zich op dossiers richten, lopen ze tegen materiaal aan dat dienst kan doen in het kader van controle en daaraan te relateren kaderstelling.

Thematische aanpak

Het provinciebestuur had gekozen voor een thematische beleidsaanpak, rond thema's als ‘jong in Limburg’. Die wilde het bestuur ook graag beoordeeld zien. Immers, zo zou de interne verkokering teruggedrongen worden. En het provin-

ciebestuur zou zich met thema's maatschappelijk kunnen profileren. Wat kwam hiervan terecht? Het onderzoek voedt de indruk dat de thematische organisatie-aanpak de – doorgaans minder spectaculaire – wettelijke provincietaken, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening, enigszins naar de achtergrond drukt. De zichtbaarheid van de provincie is voor een belangrijk deel ook op de thema's gebaseerd; dus hier schuilt een risico.

De thematische aanpak heeft in de ambtelijke organisatie inderdaad integraal werken gestimuleerd. Op dit vlak is volgens de commissie echter nog wel een aantal verbeterpunten te formuleren: soms is er tussen themakader en sector-kader enige wrijving opgetreden. Ook ontstaan mede als gevolg van de thema-aanpak binnen en tussen GS, PS en ambtelijk apparaat regelmatig onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden.

Internationale oriëntatie

De commissie had vooraf de hoop meer internationaal gerichte initiatieven van zowel provincie als andere maatschappelijke actoren aan te treffen dan ze daadwerkelijk aantrof. De oost-west-oriëntatie (op Duitsland, België en Luxemburg) kan en moet verbeteren, meent de commissie.

•• 33 ••

7 Vergelijking met het Zuid-Hollandse onderzoek

De aanpak van de bestuurskrachtmeting is in Limburg goed gevallen. In Zuid-Holland heeft enkele jaren geleden ook een bestuurskrachtmeting plaatsgevonden, uitgevoerd door een adviesbureau (Bestuurskrachtmeting provincie Zuid-Holland, 2005). Dit proces van meting en weging vertoonde overeenkomsten en verschillen met de aanpak in Limburg. Wat levert een vergelijking op? We gaan daar kort op in. Aan de orde komen: de rol van de opdrachtnemer (visitatiecommissie of adviesbureau), de opvatting over bestuurskracht, de breedte van de analyse, de rol van Provinciale Staten, het rapport en de doorwerking.

De uitvoerder

Een belangrijk verschil tussen beide provincies is geweest dat in Limburg een visitatiecommissie de bestuurskrachtmeting met steun van een adviesbureau verrichtte en in Zuid-Holland alleen een adviesbureau actief was en een visitatiecommissie ontbrak. Deze Limburgse visitatiecommissie bestond uit drie leden: twee voormalige commissarissen der koningin en een hoogleraar met kennis van bestuurskrachtmetingen. Van deze drie was er één in Limburg

woonachtig. Dit trio werd ondersteund door een adviesbureau dat na een offer-teprocedure was geselecteerd door een selectiecommissie bestaande uit leden van Provinciale Staten en een vertegenwoordiger van Gedeputeerde Staten.

In Zuid-Holland was geen sprake van een visitatiecommissie, maar verrichtte een adviesbureau de eigenlijke bestuurskrachtmeting, waarbij wel sprake was van een begeleidingscommissie bestaande uit een voormalige commissaris der koningin, een wetenschapper, een burgemeester, een oud-gedeputeerde en een voormalige griffier. Deze begeleidingscommissie beoordeelde de opzet, het procesverloop en het conceptrapport over de bestuurskracht. Het adviesbureau was verantwoordelijk voor de rapportage, niet de begeleidingscommissie. Deze commissie was dus geen verkapte visitatiecommissie en heeft dit ook gemarkeerd.

•• 34 •• Een visitatiecommissie heeft in vergelijking met een begeleidingscommissie een aantal voordelen. In de eerste plaats kan een visitatiecommissie gemakkelijker de ambtelijke organisatie aanzetten tot het tijdig leveren van materiaal en informatie (procesdiscipline-argument). Daarnaast wordt het gezag van een ervaren bestuurder of wetenschapper als lid van de visitatiecommissie sneller geaccepteerd in bijvoorbeeld een Statenvergadering dan die van een voorman of gewoon adviseur van een commercieel adviesbureau (interactief argument). In het verlengde daarvan geldt dat GS en de ambtelijke organisatie richting een bureau eerder meer dan minder druk zullen uitoefenen op de aanpak en de formulering van de conclusies in de veronderstelling dat zij daarbij resultaat zullen boeken. Een visitatiecommissie kan in dat 'spel' sterker de onafhankelijkheidsstatus markeren. Tot slot ontstaan in de combinatie van een visitatiecommissie met een ondersteunend bureau als vanzelf zekere *checks and balances* die het onderzoeksproces ten goede komen.

Bestaand beleid is uitgangspunt

Tot de overeenkomsten behoort dat in beide provincies een poging is gedaan om een uitspraak over de bestuurskracht te doen uitgaande van *bestaande* beleidsopgaven en hoe die zijn uitgevoerd. In beide provincies bleven voornemens, die nog geen *bestaand* beleid waren, buiten schot. Dat betekent dat gekeken is naar de beleidsinhoud en niet overwegend inhoudsloze procescriteria ter beoordeling zijn gehanteerd.

Alle opgaven of een selectie?

In Zuid-Holland is het *volledige* *bestaande* beleid meegenomen en zijn de daaraan gerelateerde opgaven en ambities tot uitgangspunt genomen. In Limburg is

een selectie uit beleidsopgaven gemaakt. De selectie is ingegeven door eisen van doelmatigheid en de gedachte dat een steekproef uit beleid uitspraken moet kunnen opleveren over het geheel. Onderzoek naar het totale beleid is een uitgebreide activiteit die het risico met zich brengt niet voldoende in de diepte te kunnen gaan. Deze selectieve aanpak is achteraf gezien beter bevallen dan de aanpak in Zuid-Holland. De argumenten daarvoor blijken verderop.

De rol van het provinciaal bestuur zelf

In beide provincies waren tevoren door PS enkele richtinggevendende uitspraken gedaan over de aanpak. Er was dus een kader voor de ‘opdrachtnemer’. Provinciale Staten van Zuid-Holland hadden criteria geformuleerd voor de beoordeling, in Limburg was dat minder nadrukkelijk het geval. Provinciale Staten van Limburg hadden meer oog voor de selectie van relevante beleidsgebieden. Gedeputeerde Staten hebben bij hun aantreden een keuze gemaakt voor een thematische aanpak. Zij wilden weten of die aanpak voldeed en in een volgende periode, na verkiezingen, kon worden voortgezet. De visitatiecommissie heeft de thematische werkwijze betrokken bij haar onderzoek zonder het daarop toe te spitsen. Het onderzoek moest immers in zijn methode en opzet generieke waarde krijgen, zodat ook andere provincies hiermee aan de slag zouden kunnen.

•• 35 ••

In beide provincies heeft uitvoerige bezinning plaatsgevonden op te gebruiken beoordelingscriteria. In Limburg is die lijst voorgelegd aan een klankbordgroep, waarin uit elke Statenfractie en GS een vertegenwoordiger zitting had. Deze groep stemde daarmee in.

Het proces kende in beide provincies interactieve elementen, in Limburg de meeste. In Zuid-Holland kregen Gedeputeerde Staten de mogelijkheid zich uit te spreken over de opzet en de uitwerking van het onderzoek. Later was er ook een mogelijkheid om te reageren op het conceptrapport over de bestuurskracht. Dat gold ook voor de provincie Limburg. Limburg kende als gezegd de klankbordgroep die meer politieke feedback dan Zuid-Holland gaf, zeker door de vertegenwoordigers uit PS. Dat werkte later positief in op het gebruik van het eindrapport. De fractieleiders waren in Limburg volop geëngageerd aan het visitatieproces.

Dataverzameling

In beide provincies is uitvoerig werk ervan gemaakt om het bestaande beleid met behulp van documenten en informatie van ambtenaren in kaart te brengen. In Zuid-Holland heeft het adviesbureau veel informatie over de uitvoering en

effecten van beleid ontleend aan evaluatierapporten en gesprekken met ambtenaren en bestuurders. Dit geldt ook voor Limburg. In beide provincies heeft het adviesbureau respectievelijk de visitatiecommissie samen met het bureau gesproken met externe ‘partijen’. In Zuid-Holland was vooraf een lange lijst opgesteld met actores, waarmee gesproken moest worden. In Limburg is ook uitvoerig gesproken met ‘stakeholders’. Deze gesprekken zijn in beide onderzoeken als zeer nuttig ervaren. De gesprekken gingen in Limburg zeker verder dan een replicatie van heersende beeldvorming over het middenbestuur. Het waren bovendien gedeeltelijk groepsgesprekken.

Het rapport

Opvallend was dat in beide provincies het adviesbureau resp. de visitatiecommissie toch stevig ‘in de beugel’ moesten om het bestaande beleid en de uitvoering ervan in beeld te krijgen en evenwichtig te omschrijven. Dat is niet terug te voeren op de kennis van de opdrachtnemers maar wel op de typische rol van het middenbestuur. Een provinciebestuur beschikt op tal van terreinen niet als enige over taken, bevoegdheden of middelen, maar bevindt zich in beleidsnetwerken, waarin van elkaar afhankelijke overheden, semi-overheidsorganisaties en andere organisaties en burgers zich bevinden. Een provinciebestuur kan in netwerken niet eenvoudig voorkeuren slagvaardig doorzetten, maar moet komen tot netwerkvorming en het productief maken van het geheel van partijen. Dat vereist goede verhoudingen, maar impliceert ook vagere sturingsrollen, zoals die van regie voeren, coördineren, samenhang aanbrengen. De beschrijving van beleid dat zich in een netwerkcontext bevindt, is wat lastiger dan de beschrijving van taken die een provinciebestuur alleen kan aanpakken.

Door de rol van het middenbestuur is zowel in Zuid-Holland als Limburg veel aandacht besteed aan de keuze van criteria ter beoordeling van het provinciaal beleid. Dat had voor- en nadelen. De aanpak in Zuid-Holland, om het gehele beleid te bezien en daarbij ook nog tal van criteria toe te passen, leidde tot een genuanceerd rapport waarbij de minnen bij bepaalde beleidsonderdelen wegvielen tegen de plussen en de score op bepaalde criteria tegen de score op andere criteria. In Limburg waren de conclusies meer kwalitatief van aard.

Uitkomsten: voldoende

Overzien we de uitkomsten dan valt op dat in beide gevallen het provinciebestuur op tal van terreinen een ‘voldoende’ scoort. Een opvallende conclusie in het licht van de discussie over het voortbestaan van het middenbestuur (verg. Peters, 2007; Van Kemenade & Tetteroo, 2007).

Over de doorwerking van de bestuurskrachtmeting kan het volgende worden gezegd. In Zuid-Holland is de doorwerking beperkt geweest. Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben voor zover bekend niet op basis van de bestuurskrachtmeting een of meer beleidsprogramma's of de totale manier van werken omgegooid. De poging het totale beleid te beoordelen heeft in zekere zin een verlamdend effect op doorwerking (benutting van de rapportages) gehad. Daaraan draagt ook bij dat bestuurskrachtmetingen doorgaans niet erg prospectief zijn. Ze bevatten niet of nauwelijks aanbevelingen. Ze gaan over wat was en is en niet over wat komen gaat of optioneel is of zelfs gewenst of noodzakelijk.

De visitatiecommissie die in Limburg actief was, heeft zich hieraan enigszins trachten te onttrekken. Provinciale Staten van Limburg hebben begin 2007 het bestuurskrachtrapport expliciet besproken. Eerst in een werkconferentie waarin de aanbevelingen zijn omgezet in enkele werkafspraken. Kort daarna is het eindrapport ook onderwerp van debat geweest in de Staten. Daarbij is waardering geuit over de rapportage.

.. 37 ..

8 Leerpunten voor verder bestuurskrachtonderzoek bij provincies

We keren terug naar de meting in Limburg. Welke leerpunten komen uit de gevolgde werkwijze naar voren?

Van meting naar weging

Van een provincie als geheel kan niet simpel worden gezegd dat zij wel of juist niet bestuurskrachtig is. Op het ene beleidsterrein kan ze sterk voor de dag komen, terwijl andere gebieden vragen om verbetering. Dat impliceert een nuancering van de term bestuurskrachtmeting. Aan het einde van het traject, dat al met al ruim een jaar in beslag heeft genomen, zijn we het onderzoek daarom 'een weging van de bestuurskracht' gaan noemen, in plaats van het veel absolutere 'bestuurskrachtmeting'. De commissie heeft overigens oog gehad voor het intersubjectieve karakter van het onderzoek: stemmen de oordelen van geraadpleegde derden met elkaar overeen of lopen ze juist uiteen?

De provincie moet participeren in het onderzoek

Een belangrijke succesfactor voor de weging van de bestuurskracht is de participatie van de gehele provinciale organisatie. Provinciale ambtenaren en bestuurders moeten uiteindelijk aan de slag met de conclusies; het moet dus ook – ondanks de onafhankelijkheid van de commissie – hun onderzoek zijn. Hoewel

het uiteraard belangrijk is dat de onderzoekers onafhankelijk hun finale oordeel kunnen formuleren, kunnen ambtenaren, statenleden en gedeputeerden input leveren voor de wegging. Wanneer zij invloed hebben op de informatievoorziening en daarmee zien dat alle facetten worden meegewogen, gaan zij het onderzoek sneller zien als een kans om van te leren.

Interactiviteit

Een geslaagde bestuurskrachtmeting voldoet aan een aantal vereisten. Een van die vereisten is het genoemde, sterk interactieve karakter. Van de beoordeelde organisatie wordt verwacht dat deze meewerkt aan het in kaart brengen van het eigen, bestaande beleid en meedenkt over de uitvoering ervan door gegevens aan te reiken en door commentaar te geven op een conceptrapport. Een bestuurskrachtmeting die zo tot stand komt, kan een gedeeld beeld opleveren, een erkenning van de 'foto' van de bestuurskracht in termen van 'dit zijn wij inderdaad'. Deze erkenning is in Limburg gerealiseerd. Zo gezien, is bestuurskrachtmeting weliswaar een onafhankelijke meting van een visitatiecommissie, maar tevens een proces gericht op erkenning van de diagnose, die weer een voorwaarde is voor 'leren'.

Betrek externe partners van de provincie bij het onderzoek

Daarbij komt dat door de onderzoeksmethode groot belang wordt toegekend aan de mening van externen. Naast de uitgebreide documentenstudie en vragenlijsten voor ambtenaren vormen de interviews met *stakeholders* immers een belangrijke pijler waarop het onderzoek is gebaseerd. Daarvoor is ook veel te zeggen: hoe bestuurskrachtig een provincie ook aantoonbaar in haar optreden is, als de buitenwereld daar geen idee van heeft, zegt dat ook iets over bestuurskracht. Tegelijkertijd mogen beelden niet de overhand krijgen in het oordeel. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken hoe een oordeel over de bestuurskracht nog beter kan worden onderbouwd door objectieve methoden.

Gedifferentieerd beeld

Een analyse van de bestuurskracht levert doorgaans een gedifferentieerd beeld op. In de ene rol is een provincie bestuurskrachtiger dan in een andere. Of op het ene gebied is de provincie het meer dan op een ander terrein. Een van de kunststukjes van een rapporteur, in Limburg de visitatiecommissie met het bureau, is om lijnen te trekken door het geheel en tot conclusies te komen, met het oogmerk om de provincie aan te zetten tot leren en niet tot afrekenen. Bestuurskrachtmeting is immers niet bedoeld om gedeputeerden, statenleden of de ambtelijke organisatie in het zadel te houden of eruit te krijgen.

In Limburg is het – mede vanwege de ruim aanwezige kennis van het provinciale beleid – gelukt om tot die lijnen te komen. Een van de relevante onderscheidingen is om te zien dat een provincie als middenbestuur op diverse terreinen in een netwerk opereert en in die constellatie niet over doorzettingsmacht beschikt, maar afhankelijk is van andere ‘partijen’. Op andere gebieden beschikt een provincie daarentegen juist wel over doorzettingsmacht. Bestuur en organisatie moeten weten om te gaan met die afhankelijkheid of eigen doorzettingsmacht. De visitatiecommissie was op dit punt over het algemeen redelijk positief over het Limburgs bestuur en haar ambtenaren.

Herhaling van het onderzoek

De waarde van het nu afgeronde onderzoek wordt vergroot als het zou worden gebruikt als nulmeting. Door de weging later nogmaals te herhalen, kan worden onderzocht in hoeverre het provinciebestuur zijn bestuurskracht op de in het eindrapport genoemde kwetsbare onderdelen heeft versterkt.

•• 39 ••

Onderlinge vergelijkbaarheid provincies

Een bestuurskrachtmeting die bij andere provincies op dezelfde wijze als hiervoor beschreven wordt uitgevoerd, kan uiteraard belangrijke vergelijkende inzichten opleveren. Deze zullen vooral van kwalitatieve aard zijn. Dit komt omdat veel taakvelden en opgaven van verschillende provincies in zekere zin wel identiek zijn, maar op detailniveau sterk kunnen verschillen. Bijvoorbeeld als gevolg van een andere organisatiewijze of omdat er een andere verdeling van verantwoordelijkheden bestaat in relatie tot gemeenten of maatschappelijke organisaties.

Om een volwaardige, ook gekwantificeerde, onderlinge vergelijking tussen provincies op het punt van bestuurskracht te kunnen maken (met inzicht in de inzet van mensen en middelen, prestaties en effecten) zijn uniforme ‘taak- en opgavenprofielen’ van provincies benodigd. Dit ideaalbeeld van onderlinge vergelijking is echter moeilijk te bereiken vanwege de bijzondere eigenschappen van de afzonderlijke provincies. Een bestuurskrachtmeting is met nadruk geen *benchmarking*. Meer dan bij dit type onderzoek erkent de weging van de bestuurskracht de regionale eigenheid en unieke context waarbinnen provincies moeten opereren.

Het is in onze ogen desalniettemin mogelijk met een uniforme aanpak voor het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting enige vergelijkingen te maken tussen provincies, te beginnen met de taakvelden die zich daarvoor lenen. Wij denken

daarbij in eerste instantie aan de taakvelden Jeugdzorg en Wegenbeheer. Het eerste taakveld omdat het daarbij gaat om een vernieuwde (nog niet ingesleten) taak voor de provincies en het tweede vanwege het feit dat het wegbeheer voor alle provincies juist zeer is ingesleten en dat vernieuwingen daarin (over het algemeen) uniform worden doorgevoerd.

9 Korte vergelijking met lokale bestuurskrachtmetingen in Limburg

De provinciale bestuurskrachtmeting voor Limburg is te vergelijken met metingen van de gemeentelijke bestuurskracht in Limburg in de periode 2002-2004. We kunnen daarover in dit kader slechts kort zijn. Een overeenkomst tussen de 47 lokale metingen in Limburg in de periode 2002-2004 en de provinciale meting betreft het volgende.

Omschrijving en fasering

Ten eerste, in beide gevallen is sprake geweest van eenzelfde omschrijving van bestuurskracht. Bestuurskracht is opgevat als a) het bepalen van de bestuurlijke opgaven door reconstructie van het bestaande beleid, en b) het nagaan van de uitvoering van die opgaven. Elk traject, zowel de lokale metingen als het provinciale traject, startte dus met een reconstructie van het bestaande beleid. Die reconstructie bleek voor alle visitatiecommissies een verrassing. Geen enkele gemeente noch de provincie had vanuit zichzelf een overzicht van dat bestaande beleid in actuele vorm klaar liggen. Het reconstrueren moest dus eerst geschieden. In beide cases deed de visitatiecommissie dat met behulp van een adviesbureau en inschakeling van ambtenaren uit de verschillende afdelingen. Ergo, het schort bij de start van bestuurskrachtmetingen aan zicht op bestaand beleid. Overheidsbestuurders beschikken in het algemeen niet meer over overzicht wat ze allemaal beleidsmatig doen, ondanks programmabegrotingen, waar de pretentie achter schuil gaat om via bundeling van beleid dat overzicht te bevorderen.

Reconstructie bestaand beleid

Ten tweede, in beide gevallen is het resultaat van de reconstructie van bestaand beleid voorgelegd aan bestuurders en ambtenaren. De visitatiecommissies wilden zich er van vergewissen dat ze ook echt het bestaande beleid op een correcte, precieze en volledige wijze als vertrekpunt voor de beoordeling ter beschikking hadden. Bij de provinciale bestuurskrachtmeting en de 47 gemeen-

telijke metingen is dat over het algemeen ook gelukt, maar deze operatie vergde vrij veel tijd. De reconstructie van het provinciaal beleid was minder eenvoudig dan elk van de visitatiecommissieleden tevoren had gedacht, ondanks dat twee commissieleden jarenlang commissaris der koningin waren geweest. De reconstructiebelasting kwam erop neer dat het niet eenvoudig bleek de uitwerking van taken en verantwoordelijkheden op de verschillende gebieden en betreffende dossiers goed en evenwichtig te formuleren. Het bestaande beleid dreigde regelmatig aan een poging tot weergave te ontsnappen als gevolg van de eigenheid van het middenbestuur, een bestuur dat bol staat van termen als samenwerken, regisseren, afstemmen, coördineren, begeleiden, stimuleren. Het bestaande beleid te vatten vergde op zich enig overleg tussen ondersteunend bureau, ambtenaren en bestuurders.

Bezinning

Ten derde, qua doorwerking is zowel lokaal als provinciaal gebleken dat rapportages steeds in politieke gremia besproken zijn, dus in de gemeenteraden respectievelijk provinciale staten. Van een gebruiksdeficit is zo gezien geen sprake geweest.

•• 41 ••

Er is ook sprake geweest van enig verschil.

Selectie van opgaven versus het totaal

Ten eerste, de visitatiecommissie die lokaal opereerde reconstrueerde niet alleen het bestaande beleid maar beoordeelde dat beleid ook. De provinciale commissie besloot om de werklast te beperken tot een beoordeling van een selectie van opgaven, waarbij ze selectiecriteria toepaste, zoals onder meer een spreiding van beleid over alle provinciale rollen, de selectie van opgaven die financieel voldoende substantieel waren, en de selectie van opgaven die politiek actueel waren. De commissie zorgde ervoor dat fractieleiders en GS met deze selectie instemden.

Manier van beoordelen

Geen bestuurskrachtmeting zonder een kader met normen, dat het uitgangspunt is voor de beoordeling. Maar welk beoordelingskader wordt lokaal gekozen en welk provinciaal? Op lokaal vlak is in Limburg ervaring opgedaan met een beoordeling door een visitatiecommissie in de periode 2002-2004 aan de hand van een kwaliteitsmatrix. Deze matrix bestond uit een combinatie van een viertal gemeentelijke rollen en een drietal kwaliteitsniveaus. De niveaus zijn het

strategische beleid, het tactisch beleid en het operationeel beleid. Deze matrix is verdedigbaar en werkbaar gebleken. Achter deze matrix gaan normen schuil per combinatie van een niveau en een rol (Korsten, 2004; Korsten e.a., 2007b).

Ook bij de beoordeling van de provinciale bestuurskracht in Limburg is door de visitatiecommissie een onderscheid gebruikt in provinciale rollen. De indeling in niveaus is door de eigenstandigheid van de provincie als middenbestuur niet gevolgd. Deze indeling in strategisch, tactisch en operationeel beleid leek de visitatiecommissie niet goed werkbaar vanwege de eigen taken van het middenbestuur. De commissie heeft echter wel nadrukkelijk gewerkt met een set afzonderlijke criteria, die ook zijn geclusterd. Ten aanzien van de keuze van criteria is uitvoerig studie gemaakt van de literatuur en van praktijkervaring.

•• 42 ••
Zoals in het voorgaande aangegeven is bij de beoordeling van de provincie gebruik gemaakt van een indeling in zeven rollen (tegen vier rollen op gemeentelijk niveau). De indeling in rollen is achteraf gezien minder vruchtbaar gebleken. De provinciale visitatiecommissie heeft geen poging ondernomen om de afzonderlijke criteria uit de genoemde vijf clusters – waaronder criteria voor effectiviteit, efficiency en democratisch functioneren – toe te delen aan elk van de rollen.

De opstuwung van nieuwe criteria

Tenslotte was een verschil dat het provinciebestuur bij de commissie erop aangedrongen heeft om in de beoordeling de internationale (grens)positie van de provincie mee te nemen in de beoordeling. De commissie heeft waargenomen dat er een sterke neiging was om de lijst van beoordelingscriteria uit te breiden. Zo werd vanuit GS en PS het criterium ‘duurzaamheid’ onder de aandacht gebracht. De commissie heeft dit meegenomen.

Wat de commissie niet deed was overigens expliciet de staat van de dualisering opmaken. Bestuurskrachtmeting moest ook geen ‘garbage can’ worden om allerlei wensen in te dumpen op weg naar statenverkiezingen. De commissie heeft dus het vigerende provinciale coalitieakkoord niet aan een evaluatie onderworpen. Bestuurskrachtmeting kent grenzen.

Literatuur

- Abma, T. & R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001.
- Bakker, W. & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam, 2005.
- Barzelay, M., *The new public management*, Berkeley, 2001.
- Bekke, A.J.G.M., *De betrouwbare bureaucratie*, Alphen aan den Rijn, 1990.
- Bemelmans-Videc, M.L., *Bekwamen in besturen. Over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming*, Nijmegen, 1993 (oratie).
- Benz, A. e.a. (Hrsg.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden, 2007.
- Berg, C., R. van Oosterroom & J. Slootmaker (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Den Haag, 2003.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer & W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Deventer, 1995.
- Boogers, M. & L. Schaap, *Bestuurskracht, wat moeten we ermee?*, in: *Bestuurskunde*, 2007, nr. 2, pp. 5-15.
- Boogers, M., *Het onderste uit de KAN. Draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem-Nijmegen*, Delft, 1998.
- Bordewijk, P., *Het functioneren van kleine gemeenten*, in: *Bank & Gemeente*, maart 1996, pp. 15-20.
- Bovens, M., *Publieke verantwoording. Een analysekader*, in: Bakker, W. & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam, 2005, pp. 25-56.
- Boyne, G.A. e.a., *Public service performance*, Cambridge, 2006.
- Bressers, J.Th.A. & A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Brink, R., *INK-model bij de Nederlandse politie*, in: Berg, C. e.a. (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Den Haag, 2003, pp. 145-153.
- Bruijn, H. de, e.a., *Procesmanagement*, Schoonhoven, 2002.
- Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof, *Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee*, Utrecht, 2005.
- Bussink, F.L., *Samenwerken bij het ruimtelijk beleid*, Alphen aan den Rijn, 1988 (oratie).
- Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, IPO, 2002.
- Commissie-Korsten, *De kunst van het balanceren*, Den Haag, 2003 (visitatie hbo-opleidingen op het terrein van bestuurskunde/overheidsmanagement).
- Cörvers, R., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedgerichte projecten*, Utrecht, 2001.
- Dam, M. van, e.a. (red.), *Het onzichtbare bestuur*, Delft, 1996.

- Denters, S.A.H., H.M. de Jong & J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., *Het succes van falend beleid*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp. 439-455.
- Derksen, W. e.a., *Bestuurskracht van kleine gemeenten*, Universiteit van Leiden, 1987.
- Derksen, W., *Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid: de beleidstheorie getoetst*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1987, nr. 3, pp. 108-116.
- Douma, Th., *Accreditatie, een (zelf)diagnose*, Den Haag, 2004.
- Duivenboden, H. van, M. van Twist e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, 2000.
- Edwards, A. & L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Bussum, 2000.
- Elzinga, D.J. (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Ferlie, E., L.E. Lynn & C. Pollitt (eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, 2005.
- Fischer, F., *Evaluating public policy*, Chicago, 1995.
- Fischer, F., G.J. Miller & M.S. Sidney (eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, Boca Raton, 2007.
- Fokkens, B., *Gemeentelijke herindeling: consequenties van schaalverandering*, in: *Bestuur*, 1985, nr. 9, pp. 25-29.
- Foppen, J.W. & A. Kivits, *Herindelen: de bestuurskracht van een kleine gemeente. Casus Riethoven*, Rotterdam, 1991.
- Geers, K. & A.F.A. Korsten, *Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland*, in: *Overheidsmanagement*, maart 2005, pp. 68-74.
- Gerrichhauzen, J., H. Feijen & A.F.A. Korsten, *De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 3, pp. 221-236.
- Geul, A., *Pragmatisme en pragmatiek*, Utrecht, 2006.
- Groot, H. de, *Doelmatig en doeltreffend decentraal bestuur*, KUB, Tilburg, 1995 (oratie).
- Groot, H. de, R. Goudriaan, e.a., *Benchmarking in publieke organisaties*, Den Haag, 2004.
- Hakvoort, J.L.M. & H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Den Haag, 2004.
- Heffen, O. van, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (eds.), *Governance in modern society*, Dordrecht, 2000.
- Helden, G.J. van & P.E. Kamminga, *De balanced scorecard in non-profitorganisaties*, in: *Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie*, 1996, pp. 406-413.

- .. Hemerijck, A.C. & C.A. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het, en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op het milieubeleid*, in: *Bestuurskunde*, 2004, nr. 2, pp. 55-66.
- .. Hemerijck, A.C., *Vier kernvragen van beleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2003, nr. 1, pp. 3-19.
- .. Hennekens, H.Ph.J.A.M., *Spelregels of rechtsregels tussen overheden*, Den Haag, 1986 (oratie).
- .. Hood, C., *The limits of administration*, New York, 1976.
- .. Hoogerwerf, A., *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in: Lehning, P. e.a. (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Meppel, 1987, pp. 23-40.
- .. Horst, M. van der, *Bestuurlijke spaghetti*, Amsterdam, 2006.
- .. IPO, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2005.
- .. Jeliaskova, M. & R. Hoppe, *Criteria voor beleidsdocumenten*, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 1.
- .. John, P., *Local governance in Western Europe*, London, 2001.
- .. Kemenade, J.A. van & C. Versteden, *Herkenbaar bestuur*, Haarlem, 1999.
- .. Kemenade, J.A. van & J.A.H. Hendriks, *Dichter bij de toekomst. Provincies in beweging. Verslag van een rondgang langs de provincies*, IPO, 22 februari 1996.
- .. Kemenade, J.A. van & P. Tetteroo, *Provincies op de korrel. Geen verbreding maar verdieping van de rol van provincies*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, pp. 45-51.
- .. Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks*, London, 1997.
- .. Kleinfeld, R., *Mesokorporatisme in den Nederlanden*, Frankfurt am Main, 1990.
- .. Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans*, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 2, pp. 143-167.
- .. Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, *Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing*, in: Abma, T. & R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001, pp. 179-193.
- .. Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort & M. van Twist, *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Den Haag, 2006.
- .. Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan & C.J.A.M. Termeer, *Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993, nr. 5, pp. 230-243.
- .. Klijn, E.H., *Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid*, in: *Beleidswetenschap*, 2005a, nr. 4, pp. 32-54.
- .. Klijn, E.H., *Networks and inter-organizational management*, in: Ferlie, E., L.E. Lynn & C. Pollitt (eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, 2005b, pp. 257-282.

- .. Klijn, E.H., Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 2, pp. 149-176.
- .. Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*, Delft, 1996.
- .. Knaap, P. van der, A. Korsten, C. Termeer & M.J. van Twist (red.), *Trajectmanagement*, Utrecht, 2004.
- .. Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision-making*, London, 2004.
- .. Koppenjan, J.F.M., Effecten van gemeentelijke herindeling onderzocht, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 3, pp. 243-266.
- .. Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker & J. Schutgens, Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas, in: *Bestuurskunde*, 2007a, nr. 2, pp. 24-34.
- .. Korsten, A.F.A. & J.I.H. Janssen, De provinciale-statenverkiezingen van maart 1999 en de voorstellen voor opkomstbevordering, in: *Openbaar bestuur*, april 1999a, pp. 2-9.
- .. Korsten, A.F.A. & J.I.H. Janssen, Het provinciebestuur in electoraal isolement, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999b, nr. 2, pp. 159-189.
- .. Korsten, A.F.A. & J.J. Schrijen, Politieke stijlen van Statenleden: een instrument voor zelfevaluatie van politieke representanten en fracties, in: *Liberaal Reveil*, 2000, nr. 6, pp. 229-239.
- .. Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- .. Korsten, A.F.A. & R. Hoppe, Van beleidswetenschap naar kennissamenleving, in: *Beleidswetenschap*, 2006, nr. 4, pp. 34-73.
- .. Korsten, A.F.A., Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert. De positie van Warnsveld en Zutphen in het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling in de Graafschap, 1 sept. 2003.
- .. Korsten, A.F.A., De gemeentelijke bestuurskracht. De veranderende inhoud van een oud concept, in: *Saluut aan een fenomeen. Liber Amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar*, Den Haag, 2004b, pp. 17-27.
- .. Korsten, A.F.A., K. Abma & J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Delft, 2007b.
- .. Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004a, nr. 4, pp. 305-324.
- .. Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten. Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten, Provincie Limburg/Open Universiteit Nederland, Maastricht, 2004c.
- .. Korsten, A.F.A., W. Kuiper & F.P.C.L. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen*, Zeist, 1991.

- .. Krogt, T.P.W.M. van der e.a. (red.), *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving*, Den Haag, 1987.
- .. Leeuw, F.L., *Productie en effectiviteit van overheidsbeleid*, Den Haag, 1992 (oratie).
- .. Lier, R. van, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering*, Rotterdam, 2007.
- .. Lutters, A.H.A., *Gedeputeerde Staten, hun taken en bevoegdheden*, Den Haag, 1977.
- .. Martens, M., K.J. Groen & B. van der Wal, *Publiek management, 65 modellen*, Berenschot, Utrecht, 2002.
- .. Moor-Van Vugt, A.J.C. de, *Toezicht achter matglas. Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving*, KUB, Tilburg, 2000 (oratie).
- .. Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford handbook of public policy*, Oxford, 2006.
- .. Nelissen, N.J.M., P.J.M. de Goede & M.J.W. van Twist, *Oog voor openbaar bestuur*, Den Haag, 2004.
- .. Oever, J. van den & M. Otto (red.), *Organisatiediagnostiek*, Deventer, 2002.
- .. Oosting, M., *Beginselen van bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1980.
- .. Peters, K., *Het opgeblazen bestuur*, Amsterdam, 2007.
- .. Pollitt, Chr., S. van Thiel & V. Homburg (eds.), *New public management in Europe*, London, 2007.
- .. Provincie Limburg, *Bestuurskrachtmeting provincie Limburg – Opgavenprofiel en nadere concretisering van de opgaven voor bestuurskrachtmeting*, 15 augustus 2006.
- .. Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, november 2006.
- .. Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, *Open huishouding van de provincie*, Den Haag, 21 februari 2007.
- .. Rijken van Olst, I., *Determinanten van de gemeentelijke herindelingen na 1960*, Groningen, 1980.
- .. Ringeling, A., *Denken aan bestuurskracht*, in: *Bestuurskunde*, 2007, nr. 2, pp. 15-24.
- .. Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Den Haag, 1993 (2004).
- .. Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, New York, 1994.
- .. Snellen, I.Th.M., *Bestuurskunde en modernisering*, Alphen aan den Rijn, 1998 (afscheidscollège).
- .. Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn, 1987 (oratie).
- .. Snellen, I.Th.M., *Criteria voor beoordeling van overheids-handelen*, in: *Strategie en beleid in de publieke sector*, Alphen aan den Rijn, mei 1996, F3010.
- .. Tjeenk Willink, H., *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Zwolle, 1984 (oratie).
- .. Toonen, Th.A.J. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling*, Assen, 1998.

- .. Toonen, Th.A.J., *Theorie van de provincie*, IPO, Den Haag, 2005.
- .. Top, G.J. van der, *Samenvoeging van gemeenten*, Assen, 1960.
- .. Twist, M.J.W. van, e.a., *Beelden van bestuur*, Utrecht, 2002.
- .. Valk, Th. de & M.S. de Vries, *Criteria voor milieu-effectrapporten*, in: *Beleids-wetenschap*, 1994, nr. 3, pp. 274-304.
- .. Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtprofiel provincie Zuid-Holland*, 2 maart 2005.
- .. Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) & Vereniging voor Bestuurskunde (VB), *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag, mei 2007.
- .. Visitatiecommissie Bestuurskrachtmeting Limburg, *Eindrapportage: weging van de bestuurskracht van de provincie Limburg*, 1 december 2006.
- .. Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep, *Omzien naar de omroep*, Den Haag, 2004.
- .. Waal, A. de & L. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid*, Den Haag, 2004.
- .. Waltmans, H., *Gemeentelijke herindeling in Nederland*, Hoogeveen, 1994.
- .. Westerheijden, D. e.a. (eds.), *Changing contexts of quality assessment. Recent trends in West-European higher education*, Utrecht, 2004.
- .. Wholey, J.S., H.P. Hatry & K. Newcomer (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco, 2004.
- .. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag, 1995.

Noten

- ¹ De Visitatiecommissie bestond uit de heren mr. J. Hendriks (voorzitter), prof. dr. J. van Kemenade en prof. dr. A. Korsten.
- ² Het onderzoeksteam van adviesbureau Berenschot bestond uit drs. R.C.D. Berndsen MPA, drs. M.J. Fraanje, ir. M.B. Kort en drs. P. Krauss.