

Eindrapportage

Weging van de bestuurskracht van de Provincie Limburg

1 december 2006



provincie limburg



WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT
VAN DE PROVINCIE LIMBURG

EINDRAPPORT

Utrecht, 1 december 2006

Visitatiecommissie
Bestuurskrachtmeting Limburg

WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT
VAN DE PROVINCIE LIMBURG

INHOUD

Blz.

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 WAT IS BESTUURSKRACHT?	9
1.3 LEESWIJZER	10
2. ANALYSEKADER	11
2.1 DRIE TOETSINGSKRITERIA	11
2.2 INDICATOREN	11
2.3 ROLLEN VAN DE PROVINCIE	13
3. ONDERZOEKSMETHODIEK EN –AANPAK	15
3.1 INLEIDING	15
3.2 ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK	15
3.3 KANTTEKENINGEN BIJ HET ONDERZOEK	16
3.4 FASE 1: OPGAVENPROFIEL	16
3.5 FASE 2: ONDERZOEK NAAR DE BESTUURSKRACHT	17
4. WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT PER OPGAVE	23
4.1 INLEIDING	23
4.2 THEMA 1: ONDERNEMEND LIMBURG; OPGAVE LIMBURG TECHNOLOGISCHE TOPREGIO	23
4.3 THEMA 2: JONG ZIJN IN LIMBURG; OPGAVE ONTPLOOIING ALS POORT NAAR DE MAATSCHAPPIJ	27
4.4 THEMA 3: VEILIG LEVEN IN LIMBURG; OPGAVE FYSIEKE VEILIGHEID EN RAMPENBESTRIJDING	32
4.5 THEMA 4: RUIMTE VOOR LIMBURG; OPGAVE PLATTELANDSECONOMIE	35
4.6 THEMA 5: VITALE KERNEN EN BUURTEN; OPGAVE GOED WONEN, LEEFOMGEVING MET KWALITEIT	38

4.7	BELEIDVELD WELZIJN; OPGAVE SOCIAAL BELEID, ZORG EN JEUGDZORG.....	41
4.8	BELEIDSVELD RUIMTE; OPGAVE MILIEU ENWATER	43
4.9	BELEIDSVELD RUIMTE; OPGAVE RUIMTE EN GROEN.....	49
4.10	BELEIDSVELD MOBILITEIT; OPGAVE WEGEN EN INFRAPROJECTEN	55
5.	WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT PER CRITERIUM	60
5.1	INLEIDING	60
5.2	DOELTREFFENDHEID	60
5.3	DOELMATIGHEID	63
5.4	DEMOCRATISCH FUNCTIONEREN	65
6.	WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT PER PROVINCIALE ROL	67
6.1	INLEIDING	67
6.2	KADERSTELLING EN BELEIDSVORMING	67
6.3	REGIE EN COÖRDINATIE	68
6.4	STIMULEREN EN FACILITEREN.....	69
6.5	BELANGENBEHARTIGING	70
6.6	DIENSTVERLENING.....	71
6.7	UITVOERING EN BEHEER.....	71
6.8	TOEZICHT EN HANDHAVING	72
7.	CONCLUSIES	73
7.1	HOOFDCONCLUSIES BESTUURSKRACHT PROVINCIE LIMBURG	73
7.2	CONCRETISERING HOOFDCONCLUSIES AAN DE HAND VAN SPANNINGEN	77
7.3	CONCLUSIE AANGAANDE DE THEMA-AANPAK.....	82
7.4	CONCLUSIE OVER DE RELATIE TUSSEN PS, GS EN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE IN HET KADER VAN DUALISERING	83
7.5	INTERNATIONALISERING.....	85
7.6	DUURZAAMHEID	86
8.	AANBEVELINGEN	87
8.1	ALGEMENE AANBEVELINGEN	87
8.2	AANBEVELINGEN OVER DE RELATIE TUSSEN PS, GS EN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE	88
8.3	AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN STRATEGISCHE ISSUES	91
8.4	AANBEVELINGEN OP HET VLAK VAN INTERNATIONALISERING	91
8.5	SPECIFIEKE AANBEVELINGEN	92
8.6	NAAR EEN UNIFORM INSTRUMENTARIUM VOOR PROVINCIALE BESTUURSKRACHT	93

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING VISITATIECOMMISSIE, KLANKBORD- GROEP, AMBTELIJKE WERKGROEPEN EN ONDERSTEUNING BERENSCHOT	94
VISITATIECOMMISSIE	94
KLANKBORDGROEP.....	94
AMBTELIJKE KERNWERKGROEP	95
BREDE AMBTELIJKE WERKGROEP.....	95
ONDERSTEUNEND BUREAU BERENSCHOT GROEP BV	95
BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS.....	96
INTERNE GESPREKSPARTNERS	96
EXTERNE GESPREKSPARTNERS (PER GESELECTEERDE OPGAVE).....	97
BIJLAGE 3: VRAGENLIJST VOOR AMBTENAREN	104
BIJLAGE 4: ANTWOORDFORMULIER INTERNET	108
BIJLAGE 5: VRAGENLIJST VOOR BIJEENKOMST MET AMBTENAREN.....	109
BIJLAGE 6: FINANCIËLE MIDDELEN PER GESELECTEERDE OPGAVEN	111

VOORWOORD

Gedeputeerde Staten van Limburg (GS) hebben op initiatief van de Staten in 2005 een Visitatiecommissie ingesteld voor het uitvoeren van een onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg. Voor u ligt het eindrapport van de Visitatiecommissie. Het is gebaseerd op onderzoek dat in 2006 is uitgevoerd.

Nadat de provincie Limburg haar gemeenten had verzocht om een bestuurskrachtmeting (in twee tranches) uit te voeren, stelden Provinciale Staten (PS) dat ook het provinciebestuur zijn bestuurskracht zou moeten laten onderzoeken. GS schaarden zich achter deze wens van de Staten en besloten tot een onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg.

Dit eindrapport is het sluitstuk van een onderzoeksproces. Eerder heeft dit onderzoek al een aantal tussenresultaten opgeleverd. Wij verwijzen hiervoor naar het rapport met een beschrijving van alle provinciale opgaven en het rapport dat een onderbouwing geeft van de selectie van provinciale opgaven die onderwerp zijn geweest van daadwerkelijke beoordeling.

Het onderzoek in het kader van de bestuurskrachtmeting is uitgevoerd met inbreng van een groot aantal personen. In het bijzonder bedanken wij het ondersteunend bureau Berenschot, alsmede de vele ambtelijke functionarissen die een rol hebben gespeeld bij het verstrekken van relevante informatie en inzichten.¹ Zonder hen hadden wij het onderzoek niet kunnen verrichten.

Daarnaast bedanken wij de personen die, als vertegenwoordigers van medeoverheden en maatschappelijke organisaties, hun opvattingen over het optreden van de provincie met ons, in grote openheid, wilden delen. Ten slotte bedanken wij de burgers en maatschappelijke organisaties die de moeite hebben genomen om ons hun opvattingen via de speciaal voor dit doel geopende (digitale) postbus toe te zenden. Aan al deze personen en organisaties zullen wij een exemplaar van dit rapport, bij wijze van dankzegging, toezenden.

Wij denken dat de gehanteerde onderzoeksmethodiek voor de bestuurskrachtmeting (of beter: bestuurskrachtweging) ook bij andere provincies kan worden toegepast. Ten tijde van het onderzoek hebben wij op verzoek van GS daarover overleg gevoerd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naar aanleiding daarvan hebben wij een 'format' opgesteld en ons eindrapport daarnaar ingericht. Wij bedanken het ministerie voor het subsidiëren van de kosten die daarmee waren gemoeid.

¹ De door de ambtelijke organisatie ingevulde vragenlijsten, ter verzameling van feiten over de uitvoering van 17 geselecteerde provinciale projecten en activiteiten, kunnen op verzoek bij de provincie worden geraadpleegd.

Wij hopen en verwachten dat het provinciebestuur, dus zowel GS, PS als de ambtelijke organisatie, zich zal inspannen om zich te bezinnen op de uitkomsten van onze analyse, zoals het provinciebestuur dat eerder ook volop verwachtte van de gemeentebesturen die deelnamen aan de bestuurskrachtmeting. Daarnaast verwachten en hopen wij dat het eindrapport een bijdrage levert aan het thans gevoerde debat over het middenbestuur.

De Visitatiecommissie voor de Bestuurskrachtmeting Limburg

Maastricht, 1 december 2006

SAMENVATTING

Het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg heeft tot doel een goede foto te verkrijgen van de bestuurskracht van het provinciebestuur. Bestuurskracht is daarbij kort gezegd gedefinieerd als: doet het provinciebestuur *de goede dingen* en doet het provinciebestuur de dingen *goed*? Om deze bestuurskracht vast te stellen, heeft de commissie niet alle beleid onderzocht, maar een selectie van opgaven bekeken. Doel hiervan was diepgang te bereiken en toch ook een brede doorsnede van de provinciale opgave in beeld te krijgen. Deze selectie is voorgelegd aan een klankbordcommissie uit Provinciale Staten die met de selectie heeft ingestemd. Uit de in totaal 17 onderzochte opgaven (projecten en activiteiten) komt een positief beeld over de bestuurskracht naar boven. Een ruime voldoende, zo gezegd.

Een foto is echter een momentopname. Onze inzichten hebben betrekking op de situatie van de provincie Limburg in het voorjaar en de zomer van 2006. Inmiddels hebben zich op onderdelen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die niet in ons onderzoek zijn meegenomen.

Hieronder vatten wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek samen.

HOOFDCONCLUSIES

Meedenkend en probleemgericht

De provincie Limburg neemt een positie in te midden van andere overheden zoals rijk, gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden (als WGR+regio's). Het onderzoek wijst uit dat het provinciebestuur van Limburg over het algemeen goed in het oog heeft op welke terreinen het zelfstandig en slagvaardig kan opereren en op welke terreinen het - geheel anders - vooral 'partijen' bij elkaar moet brengen en een netwerk door regie, activering en facilitering productief moet maken.

De bestuursstijl zoals het huidige College van Gedeputeerde Staten die bij aanvang koos, kan worden omschreven als 'meedenkend en probleemgericht'. Gebleken is dat het provinciebestuur deze beweging inderdaad gemaakt heeft. Dat is positief. Soms is het meedenken van de provincie echter minder aanwezig, wanneer dat wel benodigd is. Dan neemt het provinciebestuur een bovengeschiede positie in en vervalt het daarmee eigenlijk terug in de oude, traditionele en hiërarchisch bovengeschiede rol.

Doelgericht en slagvaardig

Het provinciebestuur opereert over het algemeen doelgericht, zowel als het gaat om wettelijke als niet-wettelijke taken. Daarbij is sprake van een brede politieke eensgezindheid tussen GS en PS over de politiek-bestuurlijke koers. Over de doeltreffendheid kan in algemene zin worden gezegd dat er zicht is op (mogelijk) doelbereik en dat de provincie een richting opgaat die vertrouwen wekt. De provincie kan, op basis van dit inzicht, op de ingeslagen weg voort.

Het provinciebestuur toont over het algemeen slagvaardigheid. Waar de provincie krachtig beleid voert en 'zaken op de rails zet', wordt deze slagvaardigheid in de samenleving duidelijk herkend en gewaardeerd. Niet overal is het eenvoudig om daadkracht te *kunnen* tonen. Bijvoorbeeld in gevallen waar het provinciebestuur moet doen aan *netwerkvorming en -activering*. Dan is sprake van overheden en andere 'partijen' in de samenleving die van elkaar afhankelijk zijn. Dan heeft het provinciebestuur niet alle taken, bevoegdheden en middelen in handen om zelf te realiseren wat zijn voorkeur heeft. In deze situaties moet je krachten bundelen, verenigen. Dat betekent dat het provinciebestuur goed oog moet hebben voor maatvoering en dat legt het Limburgse provinciebestuur in onze ogen ook aan de dag.

De provincie Limburg gaat over het algemeen ook zeer slagvaardig te werk in de vormgeving van plannen, beleidskaders, nieuwe aanpakken en de integratie van de verschillende planprocessen. Tegelijkertijd constateren wij dat het provinciebestuur meer zal moeten investeren in het doorpakken in de fasen van uitvoering.

Dat moet overigens consistent met de context waarin het provinciebestuur opereert, gebeuren. Is er sprake van de provincie die zelf bedenkt wat moet (beleidspreferenties formuleert) en dat ook zelf moet uitvoeren dan is de uitvoering nog betrekkelijk eenvoudig. Maar complexer ligt het in een netwerksituatie van veel overheden en anderen die allemaal wat te zeggen hebben (kortom, spreiding van bevoegdheden en middelen). Dan moet er geen hiërarchisch proces in een context van afhankelijkheden aangeplakt worden (de provincie gaat nog eens apart bekijken of het allemaal wel kan), maar dan is het productief als een bereikt resultaat erkend wordt en het provinciebestuur en de ambtenaren krachtig de uitvoering steunen, mits die binnen de van tevoren geschapen provinciale kaders blijft. Op dit punt kan het beter.

Wettelijke en niet-wettelijke taken

Het provinciebestuur vervult de wettelijke taken naar behoren en er is geen onbalans tussen wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Wel is de indruk ontstaan dat de thematische aanpak de wettelijke taken enigszins naar de achtergrond drukt. De zichtbaarheid van de provincie is voor een belangrijk deel ook op deze taken gebaseerd; dus hier schuilt een risico. Aan de andere kant wordt de thematische aanpak zowel binnen de provincie als in de buitenwereld herkend en heeft deze aanpak integraal werken gestimuleerd. Op dit vlak is echter nog wel een aantal verbeterpunten te formuleren. Soms is er tussen themakader en sectorkader 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.

De open huishouding

De open huishouding van het decentrale bestuur is een essentieel onderdeel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het geeft invulling aan de complementariteit van de overheden. Provincies moeten daarbij wel waken dat zij niet op het terrein komen dat duidelijk andere overheden toebehoort. Juist dan moedig je discussie over de open huishouding aan.

De provincie Limburg toont het belang van de open huishouding aan. Zij heeft op een aantal terreinen haar aanvullende waarde voor andere overheden aangetoond. Wel is in het onderzoek op een aantal terreinen, namelijk armoedebeleid en in mindere mate veiligheid en leefbaarheid, discussie geconstateerd over of en in hoeverre het provinciebestuur op dit terrein actief zou moeten zijn. “Cirkels” van de open huishouding van verschillende overheden kunnen elkaar overlappen. Als ze dat dreigen te doen, is overleg met andere overheden gewenst.

Internationalisering

De commissie had vooraf de hoop meer internationaal gerichte initiatieven van zowel provincie als andere maatschappelijke actoren aan te treffen dan ze daadwerkelijk vond en hoorde. De Oost-West-oriëntatie (op Duitsland, België en Luxemburg) kan en moet verbeteren. Er moeten meer bestuurlijke initiatieven komen. Het krachtig stimuleren van ‘over de grens gaan’, mag gevolgd worden door balling van energie tussen maatschappelijke partners (onder andere bedrijven, ziekenhuizen, universiteiten) en het provinciebestuur die meer concrete initiatieven oplevert.

De rol van PS

Dualisering brengt meer eigenstandigheid van GS en PS met zich mee. Waar de afstand groeit, moeten de verbindingen aandacht krijgen. PS laten het initiëren van de betrekkingen met GS echter vooral aan GS over en zijn over het algemeen sterk volgend. Dat gaat ten koste van het eigen gezicht van PS. 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 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. Statenleden worden dan ook meer herkenbare Statenleden. PS zouden hun werkwijze daarop meer kunnen inrichten en daarvoor ambtelijke bijstand kunnen verwerven. Sterke Gedeputeerde Staten zijn gebaat bij sterke Provinciale Staten. Een bestel kan niet zonder gewicht én tegenwicht.

Het optreden van GS

Ten slotte kan het collegiaal optreden van GS worden versterkt. Er lijkt sprake te zijn van een verzameling van bestuurders die hun verantwoordelijkheden vooral op individuele basis waarmaken. Dat is voor partijen in de samenleving zichtbaar. Alhoewel dit voordelen oplevert op het punt van herkenbaarheid en aanspreekbaarheid, leidt dit in sommige gevallen tot verwarring.

AANBEVELINGEN

Beredeneerd vanuit de primaire functie van het onderzoek en met het oog op de toekomst, is de commissie van mening dat er verbeteringen in het functioneren en optreden van het provinciebestuur mogelijk zijn. Om die verbeteringen te ondersteunen heeft de commissie een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Zet het thematisch werken voort

Ten eerste beveelt de Visitatiecommissie aan het thematisch werken voort te zetten. Aandachtspunt hierbij is een meer integrale en programmatische uitwerking. Wij denken niet dat het nodig is om in de komende Statenperiode (veel) nieuwe thema's te benoemen.

De volgende onderwerpen zijn ons inziens van belang voor de toekomstige beleidsagenda²: grensoverschrijdend/euregionaal/Europa, vergrijzing/demografie/ontvolking, investeringen in (multimodale) mobiliteit, verandering van regionaal-economische structuur: van maakindustrie naar kennisindustrie en zorgindustrie, regionaal-economische ontwikkeling: vergroten aantrekkelijkheid vestigingsklimaat Limburg, regiogerichte aanpak, maatschappelijke integratie en lobby/profilering naar Brussel en Den Haag, ook voor gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook dient rekening te worden gehouden met een (verdere) positionering van de provincie in het debat over het middenbestuur en met een positiebepaling in het kader van de discussie over centralisatie en decentralisatie, inclusief opvattingen over omvang en taakuitoefening van het lokaal bestuur.

De commissie raadt aan de thematische aanpak aan een evaluatie te onderwerpen en te verbeteren, want er bestaan toch nog wrijvingspunten en onduidelijkheden, zoals het voortbestaan van verkokering hier en daar en de overlappende verantwoordelijkheid voor zowel thema's als sectoren. Aandachtspunten voor de evaluatie zijn de verdeling van portefeuilles over GS-leden, de doorwerking van de themakeuze in de organisatie van commissies in PS en het effect op verkokering hierbij, rekening houdend met een verkleining van het aantal Statenleden (zoals voortvloeit uit een wijziging van de Provinciewet).

Ontwikkel een strategische visie op je positie

Ten tweede beveelt de commissie aan dat de provincie een eigen, strategische visie ontwikkelt rond haar positie in het Limburgse krachtenveld van medeoverheden en maatschappelijke organisaties, op verschillende taakvelden. De afspraak daartoe zou kunnen worden vastgelegd in het nieuwe beleidsakkoord dat het resultaat is van de formatie in het kader van de aanstaande verkiezingen. Dat akkoord zou de hoofdlijnen van die visie kunnen omvatten en overigens de opdracht kunnen betekenen voor verdere uitwerking (naar inhoud en vormgeving), in afstemming met maatschappelijke partijen. Zoals blijkt, verschilt de positie van het provinciebestuur per taakveld, mede in samenhang met nationale wetgeving en met de eisen, wensen en verwachtingen die in de samenleving bestaan. De strategische visie van het provinciebestuur kan worden gezien als een vorm van "management" van de (gelegitimeerde agendering van) eisen, wensen en verwachtingen in de samenleving, door duidelijkheid te geven over verschillende rollen en de consequenties van provinciale betrokkenheid. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat daardoor meer effectieve verhoudingen tussen het provinciebestuur, medeoverheden en andere maatschappelijke partijen ontstaan en een toename van bestuurlijke drukte kan wordt vermeden.

² Zie ook: Rapportage Discussie Toekomst Middenbestuur, verslag discussiebijeenkomst met externe partners, 30 januari 2006 Maastricht, Berenschot.

Ontwikkel een langetermijnvisie op je taakuitoefening

Daarnaast is het aan te bevelen om een langetermijnvisie te ontwikkelen op de taakuitoefening van de provincie in het licht van actuele veranderingen in de samenleving, onder meer op het gebied van demografie. Deze visie zou moeten aansluiten op de resultaten van de nu in uitvoering zijnde trendstudie. Het provinciebestuur doet er goed aan om die strategische visie, in een aantal concrete uitwerkingen, onderwerp te maken van publiek debat en deze vast te stellen in samenhang met de uitkomsten van de werkzaamheden van de commissie-Rutten (die de bestuurskracht van de Limburgse gemeenten onderzoekt).

Ontwikkel een bestuurlijke visie op samenwerking

Ten derde beveelt de Visitatiecommissie aan dat het provinciebestuur, na het vaststellen van een nieuw bestuursakkoord, in overleg met de Vereniging van Limburgse Gemeenten een bestuurlijke visie ontwikkelt op de relatie tussen provincie en gemeenten en het tegemoet komen aan de verschillende wensen en verwachtingen. Daarbij moet besproken worden of er meer differentiatie moet komen in het optreden van de provincie in de richting van gemeenten, onder meer op het gebied van gemeentegrootte, samenwerking tussen gemeenten en tussen samenwerkende gemeenten en de provincie, het onderscheid tussen platteland en stedelijk gebied, geografische diversiteit en verschillen tussen Noord-, Midden- en Zuid-Limburg. Ook moet daarbij de vraag aan de orde komen of en op welke wijze de provincie een rol kan spelen in het proces van stedelijke vernieuwing.

Richt je op “de goede dingen” en “de dingen goed doen”

Ten vierde beveelt de commissie PS aan vooral aandacht te hebben voor “de goede dingen” en “de dingen goed doen”. Duidelijk is dat de rol van PS daarbij geen eenvoudige is. Zeker in een tijdsgewricht waarin dualisering nog concrete gestalte moet krijgen. Ook voor PS van Limburg moet gelden dat de volksvertegenwoordigende rol en de functie van politieke legitimatie, voorop moeten staan. Voor PS van de provincie Limburg is het ook van belang dat zij zich oriënteren op de rollen van het provinciebestuur in de toekomst. In algemene zin denken wij dat PS zich meer kunnen richten op het versterken van hun rol in het proces van beleidsverantwoording, zonder overigens te vervallen in ‘controllitis’.

Verbeter het collegiaal optreden

Ten vijfde beveelt de commissie GS aan het collegiaal optreden te versterken om daardoor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van GS naar buiten te benadrukken en de mogelijkheden van onderlinge vervanging van afzonderlijke GS-leden op verschillende dossiers te vergroten. Collegialiteit versterken is een ontwikkelingstraject, dat na de Statenverkiezingen in maart 2007 extra aandacht verdient.

Geef vervolg aan de verbetering van ondersteuning

Ten zesde beveelt de commissie het ambtelijk apparaat aan verder te werken aan het opbouwen van een projectmatige aanpak en een doel- en effectgerichte en niet-bureaucratische cultuur die aansluit op de (probleemgerichte) bestuursstijl van de provincie. Een verdere uitbouw van het projectmatig werken kan daarbij helpen. Belangrijke elementen zijn verder de versterking van de samenwerkingscultuur tussen de afzonderlijke eenheden en de bestuurlijke oriëntatie van het ambtelijk apparaat. Op deze manier zal de dienstverlening aan GS en PS verbeteren.

Intensiveer de internationale samenwerking

Ten zevende beveelt de commissie aan de samenwerking met buitenlandse partners in haar directe omgeving (zeker de Oost-Westdimensie) te versterken. Dit is niet alleen een uitdaging, maar ook een noodzaak, op grond van het feit dat kansen en bedreigingen zich in Limburg steeds meer grensoverschrijdend voordoen. Internationale samenwerking komt nu onvoldoende (concreet) van de grond. Ook dient in dit kader de lobby naar Den Haag en Brussel meer systematisch en doelgericht te worden opgepakt waarbij communicatie nodig is over de te bereiken doelen en over de te bereiken en bereikte resultaten.

Geef aandacht aan een aantal specifieke zaken

Ten achtste doet de commissie nog een aantal specifieke aanbevelingen. Het provinciale handhavings- en toezichtbeleid vraagt om nadere evaluatie, onder meer door te streven naar het verder verinnerlijken van normbewust gedrag bij ondernemers. Het provinciebestuur dient duidelijk invulling te geven aan de rol van het provinciebestuur op het gebied van jeugdzorg en dient bij de verdere vormgeving van het economisch beleid meer te letten op veranderingen in de demografische en regionale structuur. Anders bestaat het gevaar dat het provinciebestuur zich op termijn op de verkeerde doelen richt.

Zoals ook hiervoor vermeld, dient de het provinciebestuur zich uit te spreken over de vraag of en op welke manier de provincie een rol kan spelen in het proces van stedelijke vernieuwing. Tevens kan daarbij aandacht worden besteed aan de mogelijke bijdrage van het provinciebestuur op het gebied van achterstandswijken en verslavingszorg. Dit alles in en na overleg met de Limburgse gemeenten.

Houd aandacht voor integriteitsbeleid

Tenslotte zou het integriteitsbeleid op risicovolle deelgebieden, met name in gevallen van vervlechting van publieke en private verantwoordelijk, aandacht moeten behouden.

Herhaal dit onderzoek

Met een weging van zijn eigen bestuurskracht heeft het provinciebestuur een gedurfde stap genomen. Wij menen dat de toegepaste methodiek opnieuw toepasbaar is en bovendien ook bij andere provincies gehanteerd kan worden. Wij adviseren dit onderzoek te gebruiken als een nulmeting. Door de weging later nogmaals te herhalen, kan worden onderzocht in hoeverre het provinciebestuur zijn bestuurskracht op de in dit rapport genoemde kwetsbare onderdelen heeft versterkt.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Op 1 april 2005 is in de Statencommissie Financiële en Algemene Zaken (FAZ) op initiatief van het Statenlid W. Scheepens een verzoek gedaan om de bestuurskracht van de provincie Limburg te onderzoeken. De gedeputeerde bestuurlijke organisatie heeft dit verzoek vervolgens in GS gebracht, waarna tot een onderzoek is besloten. Een dergelijk onderzoek was tot dusverre vooral bekend als het instrument waarmee provinciebesturen hun gemeenten tegen het licht houden. Maar juist toen de Staten besloten om vijf jaar na dato voor de tweede maal de bestuurskracht van de 47 Limburgse gemeenten te onderzoeken, stelde een meerderheid van de provinciale volksvertegenwoordiging dat het in dat geval ook gerechtvaardigd was dat de provincie zich aan een kritisch onderzoek zou onderwerpen.

1.2 WAT IS BESTUURSKRACHT?

Bestuurskracht definiëren wij als:

*“de mate waarin en de wijze waarop de provincie erin slaagt dan wel de potentie heeft om de door haar vastgestelde opgaven, al dan niet in samenwerking met andere partijen, te realiseren”.*³

Deze definitie legt de nadruk op twee elementen: de mate waarin de provincie erin slaagt om haar opgaven te realiseren, en de wijze waarop. Daarmee bevat onderzoek naar bestuurskracht elementen van evaluatieonderzoek van beleidsprogramma's. Immers, beleidsevaluatie handelt in een traditionele aanpak over het realiseren van doelstellingen in opgaven en de vraag of het beleid daaraan zelf bijdraagt dan wel andere factoren, zoals eventueel veranderde maatschappelijke preferenties of een crisis. Het zou echter een misverstand zijn te denken dat een onderzoek naar de bestuurskracht hetzelfde is als een beleids-evaluatie waarin vooral en alleen het doelbereik centraal staat. Dat is inderdaad een aspect, maar in het onderzoek wordt nadrukkelijk ook de “hoe-vraag” meegewogen.

Om provinciale bestuurskracht te onderzoeken, gaat het nadrukkelijk om het optreden van PS, GS en het ambtelijk apparaat in relatie tot andere (maatschappelijke) partijen. Of een provincie er wel of niet in slaagt haar doelen te realiseren, is niet alleen afhankelijk van het provinciebestuur⁴ zelf. Dit bestuur heeft bij zijn pogingen resultaten te behalen te maken met vele actoren en omstandigheden die in positieve en negatieve zin invloed kunnen uitoefenen op het eindresultaat. Bestuurskracht impliceert daarom mede de vraag hoe het provinciebestuur met deze externe invloeden omgaat. Weet het bestuur andere betrokkenen bijvoorbeeld tot partner te maken? En: is dat ook in alle gevallen nodig?

³ Definitie komt uit: Plan van aanpak Bestuurskrachtmeting Provincie Limburg, 18 november 2005. Zie pag. 6.

⁴ Met het provinciebestuur worden zowel PS, GS en ambtelijk apparaat bedoeld. Daar waar het gaat om één van deze provinciale onderdelen staat dit specifiek vermeld.

Soms heeft het provinciebestuur namelijk de wettelijke taak om iets uit te voeren. Het gaat dus niet alleen om het ambitieniveau en het resultaat. Het proces is ook een belangrijke indicator van bestuurskracht⁵, juist voor een middenbestuur dat weinig directe contacten onderhoudt met burgers. Belangrijk hierbij is dat het provinciebestuur erin slaagt om andere partijen duidelijk te maken wat ze van de provincie kunnen verwachten (management van verwachtingen).

1.3 LEESWIJZER

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat het analysekader. Hier worden de toetsingscriteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratisch functioneren geïntroduceerd en uitgewerkt in indicatoren. In hoofdstuk 3 worden onderzoeksmethodiek en onderzoeksaanpak uitgewerkt. Belangrijk daarbij is de methodologische verantwoording. Het onderzoek naar de bestuurskracht kan eerder gezien worden als een weging dan een meting. Een meting is te absoluut en suggereert dat absolute uitspraken gedaan kunnen worden.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de weging van de bestuurskracht beschreven langs drie lijnen. Hoofdstuk 4 weegt de bestuurskracht per geselecteerde opgave, hoofdstuk 5 per criterium en hoofdstuk 6 per provinciale rol.

De conclusies staan in hoofdstuk 7. Eerst wordt een aantal hoofdconclusies beschreven dat vervolgens nader worden geconcretiseerd aan de hand van een aantal spanningen. Daarna worden conclusies ten aanzien van de thema-aanpak, het samenspel tussen GS, PS en het ambtelijk apparaat, internationalisering en duurzaamheid getrokken. Het rapport sluit af met aanbevelingen in hoofdstuk 8.

⁵ Vgl. Reikwijdte en analysekader Bestuurskrachtmeting Provincie Limburg, 17 februari 2006.

2. ANALYSEKADER

2.1 DRIE TOETSINGSCRITERIA

Wanneer kan een provincie bestuurskrachtig worden genoemd? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hanteren wij de volgende drie criteria: *doeltreffendheid*, *doelmatigheid* en *democratisch functioneren*.

1. *Doeltreffendheid*. Werkt de provincie doelgericht, slaagt ze 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: doelgerichtheid, doelbereik en effectiviteit (resultaten en effecten).
2. *Doelmatigheid*. Realiseert de provincie haar doelen op een efficiënte wijze?
3. *Democratisch functioneren*. Het gaat hier onder meer om de legitimiteit van beleid. Wordt voldaan aan de inhoud van de Provinciewet met betrekking tot de taak en taakverdeling tussen GS en PS? Voldoen besluitvormingsprocessen aan de beginselen van behoorlijke beleidsvorming? Kunnen burgers en betrokken organisaties zich herkennen in de manier waarop het provinciebestuur besluiten neemt? Betreft de provincie belanghebbende uitvoerders bij de besluitvorming?

2.2 INDICATOREN

De drie hiervoor genoemde criteria zijn geoperationaliseerd aan de hand van de volgende indicatoren.

2.2.1 Doeltreffendheid

- *Zichtbaarheid*. Deze indicator heeft betrekking op de zichtbaarheid voor de buitenwereld 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 rolvulling en acties van de provincie en de opgaven waarvoor ze is gesteld. Er zit ook iets van haalbaarheid in.
- *Doelgerichtheid en slagvaardigheid*. De mate waarin de provincie haar doelen nastreeft en daarin ook voortgang bereikt.
- *Consistentie*. Consistentie is de mate waarin de werkzaamheden en acties van de provincie voortbouwen op eerder genomen beslissingen en/of met elkaar in overeenstemming zijn. Een doelstelling moet in het algemeen ook gevolgd worden door middelen om die te bereiken. Het ene beleid moet ook niet inwerken tegen het andere.
- *Integraliteit*. De mate waarin de provincie afstemt, rekening houdt en samenwerkt met andere beleidsvelden of andere onderdelen binnen hetzelfde beleidsveld.

- *Responsiviteit.* Dit is de mate waarin de provincie in haar werkzaamheden signalen van de buitenwereld meeneemt en daarop reageert.
- *Proactiviteit.* De mate waarin de provincie zelf initiatieven neemt.
- *Tijdigheid.* Tijdigheid heeft betrekking op de voortvarendheid waarmee de provincie Limburg 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?

2.2.2 Doelmatigheid

- *Efficiëntie.* Worden de middelen doordacht en overdacht ingezet om doelstellingen te bereiken? Hoe kan de inzet van middelen op het vlak van personeel, organisatie en informatie (onder andere stand van informatisering) beoordeeld worden in relatie tot de opgaven (onvoldoende, voldoende, te ruim)? Is sprake van een goede prijs-prestatieverhouding?
- *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?
- *Bindend vermogen en gezaghebbendheid.* In welke mate slaagt de provincie erin partijen te enthousiasmeren en belangen te koppelen? Wat kan gezegd worden over de gezaghebbendheid van de provincie?
- *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 opgave (en in relatie tot andere vergelijkbare opgaven)?
- *Kwaliteit.* Hoe is de kwaliteit van de afspraken tussen de provincie en belanghebbenden te beoordelen, bijvoorbeeld in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie? Hoe kan de kwaliteit van aansturing van marktpartijen of de kwaliteit van afgesloten contracten beoordeeld worden?
- *Uitvoerbaarheid van beleid.* Is het beleid van de provincie uitvoerbaar? Zijn kaders eenduidig, zijn instrumenten, taken en verantwoordelijkheden, eisen en verplichtingen helder?

2.2.3 Democratisch functioneren

- *Rechtmatigheid.* Is het de provincie juridisch gezien geoorloofd om bepaalde acties te ondernemen, waaronder op het gebied van handhaving?
- *Legitimiteit.* Worden de door de rijksoverheid democratisch vastgestelde uitgangspunten voorzover van toepassing gevolgd? Worden de democratisch vastgestelde kaders van PS door GS gevolgd? 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?
- *Transparantie.* Kunnen burgers en betrokken organisaties zich herkennen in de manier waarop het provinciebestuur besluiten neemt? Is besluitvorming herleidbaar?
- *Betrouwbaarheid.* Is de provincie een betrouwbare partner voor belanghebbenden?

2.3 ROLLEN VAN DE PROVINCIE

Bestuurskracht uit zich in de verschillende rollen die provincies vervullen. Uitgaande van wettelijke verplichtingen en wettelijk ingegeven opties en eigen ambities, vervullen provincies verschillende rollen. In elke rol wordt van de provincie andere inzet en capaciteiten verwacht. Wij maken in deze bestuurskrachtmeting onderscheid tussen de volgende zeven rollen:

1. *Kaderstelling en beleidsvorming.* In deze rol heeft het provinciebestuur formele bevoegdheden om te bepalen wat het wil en hoe het dat wil bereiken. Het bestuur kan de randvoorwaarden formuleren en de richting uitzetten, vooral naar andere actoren die daadwerkelijk beleid maken. De provincie 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 (ILG, stedelijke vernieuwing, sociaal beleid, etc.). In deze rol bouwt ze een netwerk op en wendt ze als middenbestuur invloed aan om de juiste partijen binnen en buiten de overheid aan tafel te krijgen, coalities te smeden en het netwerk te activeren en op deze manier gezamenlijk resultaten te boeken dan wel andere actoren deze te laten boeken. Dus, de provincie constitueert netwerken en probeert ze productief te maken. De provincie is als het ware een procesregisseur van beleidsvorming, 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 en taken, als alle middelen en macht om de wil door te zetten. Voor het werken aan de ontwikkeling van de regionale economie is het provinciebestuur bijvoorbeeld niet alleen afhankelijk van het Rijk, maar ook van de gemeentebesturen, kamers van koophandel en ondernemers.

Om knelpunten op te lossen kan het provinciebestuur als regisseur deze partijen vragen mee te werken. Publiek-private samenwerking wordt steeds belangrijker voor provincies.

3. *Stimuleren en faciliteren.* In deze rol gebruikt de provincie haar netwerk, invloed en middenpositie om bepaalde ontwikkelingen aan te jagen of anderszins een stimulans te geven. 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 in gezamenlijkheid mee verder gaan.
4. *Belangenbehartiging.* De provincie heeft als medeoverheid toegang tot hogere bestuurderskringen die voor particulieren en bedrijven minder toegankelijk zijn. Dat betekent dat ze soms als lobbyist het voortouw kan nemen voor bundeling van belangen en gezamenlijk optrekken om de belangen van een regio of de gehele provincie te behartigen in Den Haag of Brussel.
5. *Dienstverlening.* De provincie staat niet zo veelvuldig in direct contact met burgers, 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 voor 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 bovengenoemde provinciale rollen sluiten elkaar niet uit. Door toezicht te houden, kan een provincie soms tegelijkertijd bepaald beleid uitvoeren. Kortom: de indeling is arbitrair, maar dient om inzicht te verschaffen en ordening te brengen in het optreden van de provincie. Tevens heeft de indeling in rollen een functie in het onderzoek naar bestuurskracht, omdat de afzonderlijke rollen (die per beleidsveld kunnen verschillen) van een beoordeling voorzien kunnen worden.

3. ONDERZOEKSMETHODIEK EN –AANPAK

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De eerstvolgende paragraaf beschrijft de organisatie van het onderzoek. Daarna volgt enkele kanttekeningen bij het onderzoek. Paragraaf 4 en 5 geeft een beschrijving en verantwoording van de onderzoeksmethodiek en onderzoeks-aanpak. Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen, namelijk (fase 1) het opstellen van het opgavenprofiel van de provincie Limburg en (fase 2) het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg. De onderzoeksmethodiek en –aanpak worden voor beide fasen afzonderlijk beschreven.

3.2 ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK⁶

Het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en speciaal daarvoor ingestelde Visitatiecommissie. Deze commissie is inhoudelijk verantwoordelijk voor het verloop en eindresultaat van het onderzoek. De Visitatiecommissie heeft zich in haar werkzaamheden laten ondersteunen door adviesbureau Berenschot. In bijlage 1 is de samenstelling van de commissie en het team van Berenschot opgenomen.

Provinciale Staten is opdrachtgever van de Visitatiecommissie. Zij hebben deze taak uitbesteed aan een Klankbordgroep. Deze heeft een adviserende taak richting Visitatiecommissie en Provinciale Staten met betrekking tot vaststelling van de normen en criteria, de reikwijdte van het onderzoek, het opgavenprofiel en de normen en criteria ter beoordeling van de bestuurskracht. De Klankbordgroep fungeert als gesprekspartner namens Provinciale Staten voor de Visitatiecommissie en bewaakt het voortgangsproces en tijdpad. Elke fractie heeft een vertegenwoordiger in de Klankbordgroep. De vicevoorzitter van de Staten is voorzitter. Namens het college heeft de gedeputeerde bestuurlijke organisatie zitting in de Klankbordgroep en namens de ambtelijke organisatie de programmadirecteur. In bijlage 2 is de samenstelling van de Klankbordgroep opgenomen.

Voor de bewaking en de algemene coördinatie van het onderzoek is een ambtelijke kernwerkgroep ingesteld. De statengriffier, programmadirecteur en de ambtelijk secretaris van de Visitatiecommissie maken hiervan deel uit. Ze functioneert bovendien als aanspreekpunt voor de Klankbordgroep, het college en de Visitatiecommissie. Daarnaast was ad hoc een brede ambtelijke werkgroep beschikbaar, die fungeerde als aanspreekpunt en vraagbaak voor de onderzoekers bij de noodzakelijke informatie- en gegevensverzameling binnen de provinciale organisatie.

In het kader van dit onderzoek is overleg gevoerd met DGOB van het Ministerie van BZK. Dit vanuit de ambitie om een uniform instrumentarium te ontwikkelen voor onderzoek naar bestuurskracht bij meerdere provincies. In dit kader is ook subsidie verkregen.

⁶ Zie ook GS-Nota Projectorganisatie Bestuurskrachtmeting Provincie Limburg, 6 december 2005.

3.3 KANTTEKENINGEN BIJ HET ONDERZOEK

Een onderzoek naar de bestuurskracht van een gemeente of provincie is een kwalitatieve analyse. Het is geen kwantitatieve meting of natuurwetenschappelijk onderzoek.

We hebben daartoe in onze aanpak verschillende keren keuzes gemaakt. Zo hebben we een selectie van te onderzoeken opgaven gemaakt. Binnen die opgaven volgde weer een nadere selectie van specifieke programma's, projecten en taken⁷. Deze keuzen worden overigens ondersteund door de geconsulteerde Klankbordgroep. Deze groep erkent dat daarmee een evenwichtig beeld van het provinciebestuur wordt verkregen. Bij de interviews met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld is zo veel mogelijk getracht de relevante gesprekspartners uit te nodigen. Ook in deze keuze is de Klankbordgroep gekend.

Dit onderzoek is dus eerder een weging van de bestuurskracht van Limburg 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.

3.4 FASE 1: OPGAVENPROFIEL

Een onderzoek naar de bestuurskracht heeft tot doel te bepalen of een provincie erin slaagt om haar opgaven op doelmatige, doeltreffende en democratische wijze te realiseren. Om dat te kunnen onderzoeken, moeten eerst de provinciale opgaven in kaart worden gebracht. Opgaven zijn in dit kader gedefinieerd als alle taken die de wetgever de provincie stelt of die de provincie zichzelf stelt.

Bij aanvang zijn door de Visitatiecommissie en de onderzoekers zeven beleidsvelden geïdentificeerd die het volledige provinciale taakveld afdekken, namelijk:

1. *Regionale economische ontwikkeling.* Hieronder scharen we ook onderwijs, toerisme en recreatie.
2. *Welzijn.* Hieronder rekenen we ook jeugdzorg, ouderenbeleid, gehandicaptenbeleid, sport en volksgezondheid.
3. *Ruimte.* Daarbij hoort Ruimtelijke Ordening, natuur, milieu, groen, water, grondbeleid, land- en tuinbouw en plattelandsbeleid.
4. *Mobiliteit.* Daaronder vallen verkeer en vervoer, openbaar vervoer, infrastructuur en transport.
5. *Veiligheid.*
6. *Wonen.* Daaronder rekenen we volkshuisvesting.
7. *Media en Cultuur.* Daartoe behoren ook het archiefbeleid, musea, monumentenzorg en bibliotheken.

⁷ Deze worden in het rapport overigens ook opgaven genoemd.

De provincie Limburg werkt sinds de Statenverkiezingen van 2003 met vijf thema's waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de politieke prioriteitstelling. Zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten hebben de Visitatiecommissie verzocht de vijf thema's centraal te stellen in het onderzoek. De commissie heeft in dit onderzoek vastgehouden aan de indeling naar beleidsvelden en daarbij de themabebanding toegevoegd aan de zeven beleidsvelden. Het belangrijkste argument daarvoor was het leereffect bij herhaling en de vergelijkbaarheid van uitkomsten wanneer het onderzoek naar de bestuurskracht ook in andere provincies wordt uitgevoerd. Bovendien bleken de thema's slechts een minderheid van de provinciale financiële begroting voor hun rekening te nemen. De representativiteit van het onderzoek zou daarmee zijn ondermijnd bij een eenzijdige keuze voor de huidige thema-indeling.

Wij hebben vervolgens voor elke opgave een format met vragen opgesteld, waarmee vervolgens is gepoogd alle Limburgse opgaven te schetsen. Het format staat in het onderstaande kader weergegeven.

Format voor opgavenprofiel:

- 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 provincie in mensen en middelen?
- Hoe is de opgave vormgegeven, welke instrumenten zet de provincie in?
- Is er (op basis van de stukken) zicht op doelbereik, wat is in de stukken te vinden over resultaten en effecten?
- Is er (op basis van de stukken) zicht op de inspanningen van de provincie?

Met deze vragen in het achterhoofd zijn vele provinciale nota's, rapporten en andere documenten doorgenomen en is een conceptopgavenprofiel opgesteld. Vervolgens zijn de concepten een aantal malen voorgelegd aan de verantwoordelijke provinciale ambtenaren. Zij hebben feitelijke onjuistheden gecorrigeerd en witte vlekken aangevuld. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een zeer gedegen, uitgebreid en compleet opgavenprofiel dat op 19 mei 2006 door Provinciale Staten is vastgesteld. Dit profiel was uitgangspunt voor verder onderzoek.

3.5 FASE 2: ONDERZOEK NAAR DE BESTUURSKRACHT

Met de vaststelling van het opgavenprofiel was de basis voor fase 2 gelegd. Het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie omvat de volgende stappen:

1. Selectie van te onderzoeken opgaven.
2. Een schriftelijke vragenlijst voor de ambtelijke organisatie.
3. Interviewronde met bestuurlijke en maatschappelijke partners van de provincie.
4. Gesprekken met de leden van het college van Gedeputeerde Staten.

5. Een groepsgesprek met ambtenaren en een groepsgesprek met vertegenwoordigers van PS.
6. Oproep in kranten, internet en intranet aan ambtenaren, bestuurlijke en maatschappelijke partners om desgewenst in contact te treden met de Visitatiecommissie.

3.5.1 Selectie van te onderzoeken opgaven

De provincie Limburg heeft voor aanvang van het traject dat moet leiden tot een oordeel over de bestuurskracht van de provincie, zelf gesteld dat niet alle opgaven betrokken moeten worden in het onderzoek, maar dat een selectie van opgaven moet worden gemaakt. Dit principe is nog eens bevestigd in de nota Reikwijdte en analysekader, waar Provinciale Staten van Limburg 17 februari 2006 mee hebben ingestemd.

De Visitatiecommissie heeft vervolgens in twee stappen een selectie gemaakt van opgaven binnen het totaal van opgaven zoals weergegeven in het opgavenprofiel. Allereerst is een selectie gemaakt van opgaven. Vervolgens is binnen deze opgaven een nadere selectie gemaakt van (deel)programma's en projecten (in het vervolg van het onderzoek ook opgaven genoemd) waarin de bestuurskracht zich manifesteert.

Voor de selectie van opgaven zijn vier criteria en een randvoorwaarde gehanteerd:

- *Wettelijke taken.* We vinden het in de eerste plaats belangrijk om een aantal medebewindstaken van de provincie tegen het licht te houden.
- *Maatschappelijke relevantie.* Als vanuit de samenleving signalen zijn gekomen dat een onderwerp of thema als relevant wordt ervaren, 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 blijkt dat ze zonder meer maatschappelijk relevant worden gevonden.
- *Politiek belang.* De bestuurskracht moet zeker worden getoetst bij opgaven waar het politieke bestuur heeft aangegeven het meeste belang aan te hechten.
- *Financiële omvang.* De opgaven dienen een omvangrijk deel van de totale begroting van de provincie Limburg te vertegenwoordigen.
- Als randvoorwaarde geldt dat alle rollen aan de orde komen. Er ontstaat immers geen evenredig beeld van de bestuurskracht als we bijvoorbeeld alleen opgaven beoordelen, waar Limburg de rol van uitvoerder heeft te vervullen.

Na de vergadering van de klankbordgroep van 24 april 2006 zijn de opgaven die onderdeel zijn van de bestuurskrachtmeting definitief gemaakt. De volgende negen opgaven zijn geselecteerd:

1. Thema 1: Ondernemend Limburg opgave Limburg Technologische Topregio (actieprogramma 1.1).
2. Thema 2: Jong zijn in Limburg, opgave Ontplooiing als poort naar de maatschappij (actieprogramma 2.2).
3. Thema 3: Veilig leven in Limburg, opgave Fysieke veiligheid en rampenbestrijding onderdeel toezicht en handhaving (actieprogramma 3.3).

4. Thema 4: Ruimte voor Limburg, opgave Plattelandseconomie (actieprogramma 4.1).
5. Thema 5: Vitale kernen en buurten, opgave Goed wonen, leefomgeving met kwaliteit (actieprogramma 5.3).
6. Beleidsveld Welzijn, opgave: sociaal beleid, zorg en jeugdzorg.
7. Beleidsveld Ruimte, opgave Milieu en water.
8. Beleidsveld Ruimte, opgave Ruimte en Groen.
9. Beleidsveld Mobiliteit, opgave Wegen en infraprojecten.

Deze selectie vormt een representatief deel van de totale opgaven van de provincie Limburg. Deze overtuiging wordt gevoed door een aantal overwegingen:

- Diverse wettelijke taken van de provincie zullen tegen het licht worden gehouden.
- Het criterium ‘politek belang’ wordt gehonoreerd: vanuit elk thema is een opgave geselecteerd.
- De geselecteerde opgaven vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van de Limburgse begroting (circa 45%). Wanneer we rekenen dat ruim 30% van de begroting opgaat aan overhead en personeel, kunnen we stellen dat de geselecteerde opgaven een financiële omvang representeren van meer dan de helft van alle thema’s en beleidsvelden.
- Alle provinciale rollen komen meerdere malen voor.

Vervolgens heeft de Visitatiecommissie de nadere selectie van programma’s en/of projecten binnen deze opgaven gemaakt op grond van de volgende criteria:

- Representativiteit: een project of programma moet representatief zijn voor de opgave. Hiermee bedoelen we dat het net als de opgave maatschappelijk relevant en van politiek belang moet zijn, dat het inhoudelijk representatief is voor de problematiek binnen de opgave, dat het financieel ook een substantieel onderdeel uitmaakt van de opgave en dat de verschillende rollen aan bod komen.
- Voortgang/fasering: een project of programma is bij voorkeur al enige tijd onderweg en er is enige voortgang geboekt.
- Geografische spreiding: We willen zo veel mogelijk rekening houden met de spreiding van projecten en programma’s over het gehele grondgebied van de provincie. Dus niet concentreren op Noord, Midden of Zuid; maar Noord, Midden én Zuid.

De volgende tabel geeft de nadere selectie van projecten en programma’s binnen de geselecteerde opgaven weer, zoals deze in de vergadering van de Visitatiecommissie van 23 juni is vastgesteld.

Opgave	Nadere selectie van projecten / programma's
Thema 1: ondernemend limburg; opgave Limburg technologische topregio (actieprogramma 1.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Versnellingsagenda (totstandkomingsproces) • Samenhangend innovatie programma
Thema 2: jong zijn in Limburg; opgave ont-plooiing als poort naar de maatschappij (actieprogramma 2.2)	<ul style="list-style-type: none"> • De regionale aanpak van actieprogramma cultuurbereik • De topsportnota (huis van de sport)
Thema 3: veilig leven in Limburg; opgave fysieke veiligheid en rampenbestrijding onderdeel toezicht en handhaving (actieprogramma 3.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving en toezicht op grond van de Wet milieubeheer
Thema 4: ruimte voor Limburg; opgave plattelands economie (actieprogramma 4.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Uitplaatsing intensieve veehouderij naar landbouwontwikkelingsgebieden • Concentratie van glastuinbouw op projectvestigingslocaties
Thema 5: vitale kernen en buurten; opgave goed wonen, leefomgeving met kwaliteit (actieprogramma 5.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Afsprakenkaders tussen provincie en gemeenten Horst, Weert en Kerkrade
Beleidsveld welzijn; opgave: sociaal beleid, zorg en jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none"> • Aansturing instellingen en aanpak wachtlijsten als onderdeel van de wettelijke taak jeugdzorg
Beleidsveld ruimte; opgave milieu en water	<ul style="list-style-type: none"> • Renatureringsproject Geleenbeek • Antiverdrogingsproject Mariapeel • Project stedelijk waterbeheer
Beleidsveld ruimte; opgave ruimte en groen	<ul style="list-style-type: none"> • Het instrument pol • Albertknoop
Beleidsveld mobiliteit; opgave wegen en infra-projecten	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen- en buitenring Parkstad (totstandkoming bestuursconvenant) • Bottleneck infra • MIP (onderdelen)

3.5.2 Schriftelijke vragenlijst voor de ambtelijke organisatie

Vervolgens is de ambtelijke organisatie een vragenlijst met betrekking tot deze (deel)opgaven voorgelegd. De vragen betroffen de criteria en indicatoren van het analysekader. Het format is opgenomen in bijlage 2. Op deze wijze zijn op de onderscheiden opgaven feiten verzameld die als basis hebben gediend om de bestuurskracht te wegen. De invulling van de vragenlijsten is in interactie tussen de provincie Limburg en het ondersteunend bureau tot stand gekomen, waarbij de rolverdeling als volgt was: de ambtenaren waren verantwoordelijk voor de invulling van de vragenlijsten en de onderzoekers hebben naar aanleiding van concepten steeds verdiepende vragen gesteld daar waar de beantwoording onvoldoende of onduidelijk was. In sommige gevallen zijn ambtenaren ook nog telefonisch geïnterviewd om het beeld van de opgave compleet te krijgen.

Nadat de vragenlijsten in de ogen van de onderzoekers goed waren ingevuld, heeft de ambtelijke directie van de provincie de zeventien ingevulde vragenlijsten geaccordeerd. Daarmee is feitelijke juistheid gegarandeerd. De ingevulde vragenlijsten kunnen op verzoek bij de provincie worden geraadpleegd.

3.5.3 Interviewronde met bestuurlijke en maatschappelijke partners van de provincie

Vervolgens heeft de Visitatiecommissie vele tientallen bestuurlijke en maatschappelijke partners van de provincie uitgenodigd voor een gesprek. Daarnaast heeft de Visitatiecommissie gesproken met de burgemeesters van enkele grote steden in Limburg, waaronder ook de voorzitter van de Vereniging van Limburgse Gemeenten (VLG), vertegenwoordigers van enkele Limburgse media, van de waterschappen, van de twee Limburgse Kamers van Koophandel en voorzitters van enkele provinciale afdelingen van politieke partijen. Hierin werd in algemene zin gesproken over de wijze waarop de provincie opereert zonder dat daarbij een relatie bestond met een specifieke opgave.

In een tijdsbestek van 5 dagen zijn 43 groepsgesprekken gevoerd. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 3. In de gesprekken heeft de Visitatiecommissie de gesprekspartners gevraagd naar hun visie over de bestuurskracht van de provincie.

3.5.4 Gespreksronde met het College van GS en de gouverneur

Vervolgens heeft de Visitatiecommissie individuele gesprekken gevoerd met de leden van het College van GS en de Gouverneur. Daarbij hebben de gedeputeerden zelf hun visie kunnen geven op de bestuurskracht van de provincie. Daarnaast hebben we hen een aantal resultaten (inclusief ‘spanningen’) voorgelegd die tijdens de gesprekken met de provinciale partners naar boven zijn gekomen.

3.5.5 Discussiebijeenkomsten met het ambtelijk apparaat en PS

Op 25 september 2006 heeft een discussiebijeenkomst met een vertegenwoordiging van de ambtelijke top plaatsgehad. De namen van de aanwezigen zijn opgenomen in bijlage 4. Met behulp van Group Systems, een elektronisch discussiesysteem, zijn ambtenaren met elkaar en met de onderzoekers in discussie gegaan over de bestuurskracht van de provincie per opgave, de eigen rol, de rol van GS en PS en aanbevelingen voor de toekomst. Op 9 oktober heeft een discussiebijeenkomst met vertegenwoordiging van PS plaatsgevonden. Dit is georganiseerd in de Klankbordgroep. De aanwezigen staan in bijlage 5.

3.5.6 Openbare reactiemogelijkheid

Los van deze onderzoeksmethoden, waarbij het initiatief is uitgegaan van de Visitatiecommissie en onderzoekers, is op het intranet van de provincie Limburg een oproep geplaatst om ambtenaren de gelegenheid te geven de Visitatiecommissie en onderzoekers (anoniem) op de hoogte te stellen van ervaringen en bevindingen die zij het overwegen waard vinden. Een zelfde oproep naar maatschappelijke organisaties en burgers heeft op 14 augustus 2006 in De Limburger en enkele weken op de internetsite van de provincie Limburg gestaan.

Per e-mail kwamen tien reacties binnen, waarvan acht daadwerkelijk het via internet te downloaden reactieformulier invulden (zie bijlage 4). Van deze tien was één afkomstig van een medewerker van de provincie Limburg. Voor het overige betrof het maatschappelijke organisaties zoals sportverenigingen of particulieren. Per post ontvingen wij vijf reacties. Eén daarvan had ook al per mail gereageerd.

De reacties zijn zowel positief als negatief en lopen qua inhoud uiteen. Er zijn positieve reacties over de aangename manier waarop contact geweest is met provincieambtenaren. Daarnaast wordt in reacties aangegeven dat de provincie actief is en veel initiatieven neemt. Negatieve reacties betreffen het nakomen van afspraken door de provincie, responsiviteit van de provincie bij klachten (geluidsoverlast, plaatsing van een lantaarnpaal, etc.), onvoldoende investeren in netwerkvorming in Den Haag en Brussel, de macht en integriteit van de afdeling Vergunningverlening en Handhaving en de gang van zaken rondom een verstrekte milieuvergunning.

Een aantal reacties gaat in op de rol van PS. Er wordt gesteld dat het democratisch functioneren van de provincie te wensen overlaat, doordat de coalitiefracties een dermate strakke fractiediscipline kennen dat zij blindelings hun gedeputeerden volgen. Er wordt weinig aandacht geschonken aan de moties en amendementen van oppositiepartijen.

4. WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT PER OPGAVE

4.1 INLEIDING

Zoals het vorige hoofdstuk aangaf, is de bestuurskracht van de provincie Limburg gewogen door niet alle opgaven, maar een selectie ervan op bestuurskracht te onderzoeken. In dit hoofdstuk worden deze opgaven stuk voor stuk tegen het licht gehouden. Eerst komen de opgaven aan bod die zijn gerelateerd aan de vijf thema's (paragraaf 4.2 tot en met 4.6), gevolgd door de opgaven die bij een van de beleidsvelden horen (paragraaf 4.7 tot en met 4.10).

Aan elke opgave wordt één (sub-)paragraaf gewijd. Daarbij geldt steeds de volgende opbouw. Eerst wordt onder het kopje achtergrond een beknopte beschrijving gegeven van de opgave. Vervolgens wordt de bestuurskracht van deze specifieke opgave beoordeeld. Elke paragraaf sluit af met een beknopte conclusie waar de drie criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratisch functioneren worden gewogen. Bijlage 6 biedt per opgave een overzicht van financiële gegevens.

Voor de totstandkoming van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van verschillende bronnen: het opgavenprofiel, de door de provincie ingevulde vragenlijsten, schriftelijke documenten (bijvoorbeeld evaluaties) en de (groeps)gesprekken die zijn gevoerd binnen de provincie, met het maatschappelijk middenveld en met de gedeputeerden.

4.2 THEMA 1: ONDERNEMEND LIMBURG; OPGAVE LIMBURG TECHNOLOGISCHE TOPREGIO

Limburg heeft te kampen met afnemende werkgelegenheid. De regionale economie steunde voornamelijk op de arbeidsintensieve maakindustrie. De relatief hoge loonkosten in ons land heeft dergelijke industrie kwetsbaar gemaakt. Veel productievestigingen zijn verplaatst naar lagelonenlanden in Oost-Europa of Azië. Het programma Limburg Technologische Topregio beoogt het accent van de regionale economie in Limburg te verschuiven van een arbeidsintensieve naar kennisintensieve economie. Innovatie en technologische ontwikkeling zijn daarbij de kernwoorden.

4.2.1 Versnellingsagenda

Achtergrond

Na voortdurende negatieve signalen over de Limburgse economie en werkgelegenheid hebben het kabinet en GS in maart 2005 overlegd hoe het tij kon worden gekeerd. De Statencommissie voor Economie, Onderwijs en Internationalisering (SCEOI) heeft ook over dit onderwerp gesproken. Dat geldt tevens voor de Tweede Kamer. Op 15 maart 2005 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die het provinciebestuur opriep een plan op te stellen waarmee de beoogde vernieuwing van de Limburgse economische structuur die met het plan Limburg Technologische Topregio (TTR) in gang was gezet, moest worden versneld.

De bestaande Regiegroep TTR is vervolgens door de provincie aangevuld met enkele door het ministerie van EZ aangewezen externe adviseurs en een waarnemer van EZ en heeft de rol van Taskforce gekregen.

De Taskforce heeft Buck Consultants International opdracht gegeven een studie naar de maakindustrie te verrichten (Benchmark Maakindustrie/VAL). Daarnaast heeft ze zelf analyses verricht en brainstormbijeenkomsten met deskundigen georganiseerd. Daaruit vloeide de ontwerp-Versnellingsagenda (VA) voort, die op 1 juli 2005 is gepresenteerd. Dit ontwerp is vervolgens toegestuurd aan vele bedrijven, instellingen en organisaties met het verzoek om te reageren. Tevens zijn in de provincie vijf bijeenkomsten georganiseerd om de VA toe te lichten en te verbeteren. De bijeenkomsten zijn bezocht door ruim 400 belangstellenden. Op basis van de resultaten van de reacties van bedrijven, instellingen en overige organisaties en de resultaten van de bijeenkomsten is de VA aangepast. Verder is er een kanscluster Nieuwe Energie en een aantal kansprojecten aan de VA toegevoegd.

Op 12 oktober 2005 heeft staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken in aanwezigheid van vele Limburgse vertegenwoordigers de VA in ontvangst genomen. De VA is vervolgens toegestuurd aan de Tweede Kamer. Het provinciebestuur heeft zelf de VA toegezonden aan alle leden van het Kabinet, de Eerste en Tweede Kamer, Limburgse gemeenten, bedrijven, organisaties en instellingen en de deelnemers aan de vijf bijeenkomsten.

De Versnellingsagenda heeft voor 2006 zestien projecten ondergebracht bij vier clusters. Limburg wil zich richten op Chemie, Health, Care & Cure en Agro-Food en ziet nieuwe energie als kanscluster. Vijf projecten zijn ondergebracht bij het cluster Generieke projecten & MKB. De verbreding van de A2 is aangemerkt als “een randvoorwaardelijk project van majeur belang voor de toekomstige economische ontwikkeling van Limburg”.

Beoordeling bestuurskracht

De wijze van totstandkoming van de VA laat een doortastend en slagvaardig beeld van de provincie zien. Ondanks een ingrijpend en tijdrovend traject waarbij uitgebreid de dialoog met externe partijen werd gezocht, is het Limburgse provinciebestuur met ‘partners’ erin geslaagd om in afzienbare tijd een plan neer te leggen, dat van Limburg versneld een kennisgerichte economie moet maken.

Ook de door ons gehoorde maatschappelijke partners zijn positief over de slagkracht van de provincie op dit dossier. Ze plaatsen wel enkele kanttekeningen bij het project. In de eerste plaats is de VA van de grond af opgebouwd, terwijl er in het kader van het programma TTR al initiatieven waren opgestart. Daarnaast is er kritiek op de breedte van de agenda. Die zou versnippering in de hand werken.

Daar waar de partners positief zijn over de wijze waarop Limburg bij de totstandkoming van de VA zijn regierol heeft ingevuld, leeft bij hen de angst dat de provincie nu teveel verwacht van de bedrijven zelf. Ook bij de implementatie is echter een regisseur nodig en daarvoor zien zij een belangrijke rol weggelegd voor het provinciebestuur. Dat bestuur moet ook open blijven staan voor nieuwe ideeën. Elk initiatief dat nu niet past binnen de agenda krijgt in de beleving van partners nul op het rekest, terwijl innovatie een dynamisch proces is dat voortdurend aandacht behoeft.

Provinciale Staten hebben ingestemd met de Versnellingsagenda. Is daarmee haar taak volbracht? De geïnterviewden hebben aangegeven dat PS nadien geen rol van betekenis hebben gespeeld op dit dossier. Men kan wellicht ook zeggen dat PS veel mandaat hebben gegeven aan GS om al het werk rond de Versnellingsagenda te doen. Maar dat is dus niet het perspectief van de geïnterviewden.

Conclusie

De provincie heeft zich in dit dossier van haar doeltreffende kant laten zien. Het provinciebestuur is erin geslaagd in actie te komen toen de nood hoog was en heeft daarvoor bovendien partners weten te vinden (democratisch functioneren). Over doelmatigheid zijn nog geen verstrekkende conclusies te trekken, omdat de implementatie nog maar net een aanvang heeft genomen. De maatschappelijke partners hebben wel zorgen over de uitvoering en de omgevings sensitiviteit van de provincie. Zij verlangen een regierol van het provinciebestuur in de uitvoering van de agenda. Ze vragen zich af of het provinciebestuur open blijft staan voor nieuwe initiatieven en of het de potenties van de diverse partijen op een goede manier weet te benutten.

4.2.2 Samenhangend innovatieprogramma

Achtergrond

In 2004 nemen GS een aanvang om de doelstellingen uit het coalitieakkoord voor wat betreft het thema “Ondernemend Limburg” en dan met name innovatie in het MKB te vertalen in beleid. Daartoe is een ontwerp van een Innovatieprogramma opgesteld, dat periodiek wordt afgestemd met intermediairs als LIOF en Syntens. In een latere fase worden ook de Limburgse Kamers van Koophandel, LWV en MKB Limburg geconsulteerd. Hun opmerkingen worden grotendeels verwerkt.

Een van de discussiepunten met deze organisaties is de breedte van de doelgroep van het Innovatieprogramma. Sommigen willen het volledige MKB (zoals MKB Limburg), anderen wensen meer focus (LIOF en KVK). GS kiezen ervoor dat ieder bedrijf mee kan doen zolang het om een streven naar innovatie gaat. Daarnaast leggen ze een extra accent op een aantal sectoren omdat deze bijdragen aan een economische structuurversterking. Daartoe behoren: (Bio)medische technologie en life sciences, maakindustrie/automotive/Value Added Logistics en ICT/electronica/multimedia.

Tijdens een persconferentie (op dinsdag 5 april 2005, direct nadat GS hebben ingestemd met het Samenhangend Innovatie Programma) geven de Limburgse Kamers van Koophandel, LIOF, LWV, MKB Limburg en Syntens aan achter de strekking van het document te staan. Ze benadrukken dat zij graag bij de implementatie worden betrokken, hetgeen geresulteerd heeft in één loket voor alle innovatievragen: het zogenaamde innoveerpunt.

Daarnaast hebben genoemde partijen een aantal innovatie gerelateerde projecten ontwikkeld. Voor cofinanciering doen zij een beroep op de provinciale middelen van het Samenhangend Innovatie Programma. Indien deze passen binnen de lijnen van het Samenhangend Innovatie Programma wordt hen een subsidie toegekend. Voorbeelden van gehonoreerde projecten zijn:

- Het ontwerpen van een innovatiestrategie, in het project Strategisch Innoveren (MERIT) en het implementeren hiervan onder leiding van een managementconsultant en met behulp van studenten (een project van MERIT, Universiteit Maastricht en Hogeschool Zuyd).
- Inkopen van kennis met een kennisvoucher om een innovatie te realiseren (LIOF en Syntens).

- Strategische sessies op directieniveau van middengrote Limburgse bedrijven, die op deze wijze van elkaars innovatiestrategie leren in het project High Level Groepen (van de Limburgse Werkgeversvereniging, LWV).
- Leergangen innovatief ondernemerschap in het project CONNECT gericht op het industriële MKB en de AGRO ondernemers, die resulteren in nieuwe bedrijvigheid (een initiatief van MKB Limburg).
- Het grensoverschrijdende project PLATO (KVK Zuid Limburg met de VOKA in Hasselt, België), een kenniscluster waarin MKB/KMO kennis opdoen van grotere bedrijven inzake innovatie gerelateerde onderwerpen zoals product vernieuwing.
- Het project Domotica in de zorg, het toepassen van domotica in zorgwoningen, zodat zorgbehoevenden langer zelfstandig kunnen wonen (tezamen met de KVK Noord Limburg).

Het SIP stelt in het eerste hoofdstuk dat een focus op het MKB is gerechtvaardigd vanwege het hoge aandeel en groeipotentieel van het MKB in het totale Limburgse bedrijfsleven en de Limburgse werkgelegenheid. Daarnaast zou het MKB veel waarde hechten aan innovatie, overigens zonder dat ze daarbij de daad bij het woord voegt. Verder blijkt dat de kennisoverdracht van publieke instituten naar het MKB en tussen ondernemers onderling beperkt te zijn.

Beoordeling bestuurskracht

Het Samenhangend Innovatieprogramma (SIP) heeft de wens van het provinciebestuur om de regio (meer) innoverend te maken, gekoppeld aan de wensen van ondernemers om met concrete projecten te komen in plaats van beleid. Daarbij heeft ze op effectieve wijze de doelgroep zelf betrokken en ook ingespeeld op wensen van ondernemers. Regelmatige evaluaties zorgen ervoor dat het programma ook daadwerkelijk relevant blijft.

Vooralsnog is het onduidelijk welk effect het programma zal sorteren. De maatschappelijke organisaties die bij het SIP zijn betrokken, zijn overwegend positief over het SIP. De beweging gaat de goede kant uit. Zeker in vergelijking tot regio's in omliggende landen doet Limburg het goed; ze roemen de korte lijnen tussen het maatschappelijk middenveld en het provinciebestuur. Een belangrijk kritiekpunt is de breedte van het programma. Provinciale Staten willen dat het SIP voor elke ondernemer toegankelijk is. Daarmee dreigt het SIP te weinig richting te geven. PS durven hier geen keuzes te maken, aldus het oordeel van geïnterviewde ondernemers, gemeentebestuurders en tussenpersonen.

Daarnaast is het provinciebestuur zoekend naar de juiste rol. Bij het opstellen van het programma heeft het bestuur de regie genomen. Het neigt er nu naar ook gedetailleerde kaders voor innovaties te willen stellen. Maar de betrokkenen wijzen erop dat de provincie niet zelf met innovatieve ideeën hoeft te komen. De ondernemer moet met de plannen komen, de provincie moet de gunstige randvoorwaarden creëren die ervoor zorgen dat een ondernemer met de uitvoering aan de slag kan. Enige afstand is dus goed.

Conclusie

Het SIP laat een vergelijkbaar beeld van de provincie Limburg zien als de VA. Een daadkrachtig totstandkomingsproces en overleg met partners (doeltreffendheid en democratisch functioneren). Er zijn kritische noten over mogelijke versnippering en de implementatie (doelmatigheid).

4.3 THEMA 2: JONG ZIJN IN LIMBURG; OPGAVE ONTPLOOIING ALS POORT NAAR DE MAATSCHAPPIJ

4.3.1 Regionale aanpak Actieprogramma Cultuurbereik

Achtergrond

Het Actieprogramma Cultuurbereik 2005-2008 is een voortzetting van het landelijk ingezette Actieprogramma Cultuurbereik 2001-2004. Algemene doelstelling van dit programma is om meer (jonge) mensen actief bij kunst en cultuur te betrekken, onder meer door in te zetten op de versterking van kunst- en cultuureducatie in (vooral het primair) onderwijs. In Limburg is hierop onder verantwoordelijkheid van de toenmalig gedeputeerde van Cultuur het provinciaal actieprogramma cultuurbereik 2001-2004 gestart, onder de titel "De regio aan zet". Van meet af aan is gekozen voor een regionale aanpak waarbij de (regio)gemeenten zelf, in samenspraak met de culturele actoren het voortouw nemen. Het provinciebestuur heeft hier een netwerk opgebouwd.

Limburg is ten behoeve van het Actieprogramma Cultuurbereik ingedeeld in zes regio's:⁸

- Noord Limburg: Mook, Gennep, Bergen, Venray, Meerlo-Wansum, Horst aan de Maas, Arcen en Velden, Sevenum, Venlo, Maasbree, Helden, Meijel, Kessel Beesel.
- Westelijk Midden Limburg: Nederweert, Heythuysen, Roggel en Neer, Weert, Haelen, Hunsel, Heel, Thorn.
- Oostelijk Midden Limburg: Swalmen, Roermond, Roerdalen, Maasbracht, Ambt Montfort, Echt Susteren.
- Westelijke Mijnstreek: Sittard-Geleen, Stein, Beek, Schinnen.
- Parkstad: Onderbanken, Brunssum, Nuth, Landgraaf, Kerkrade, Voerendaal, Simpelveld.
- Heuvelland: Meerssen, Eijsden, Margraten, Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem, Vaals.

⁸ De gemeenten Heerlen en Maastricht zijn niet opgenomen in dit overzicht vanwege de aparte status die beide gemeenten hebben. Zij ontvangen namelijk in het kader van het Actieplan Cultuurbereik rechtstreeks subsidie van het rijk. De gemeente Heerlen is, ondanks de aparte status, coördinator en budgethouder voor de regio Parkstad en actief deelnemer in bestaande overlegstructuren. De gemeente Maastricht maakt geen deel uit van de regio Heuvelland. Zij neemt ook geen deel aan de overlegstructuren in de regio.

Bij het aantreden van de nieuwe coalitie in 2003 is het project ingebed in het provinciale thema “Jong zijn in Limburg”. De regionale (netwerk)aanpak is dus een specifieke keuze van het provinciebestuur. Dit vanuit de idee dat gemeenten effectiever beleid gericht op vergroting van cultuurbereik kunnen uitvoeren dan de provincie, omdat zij dichterbij de burger opereert.

Voor de periode 2005-2008 is het Actieprogramma Cultuurbereik Limburg nader geactualiseerd op na te streven doelen en outputresultaten. De provincie richt zich daarbij nog sterker op het bereik van jongeren. Een substantieel deel (€ 919.557,-) van het beschikbare provinciale budget hiervoor zou daarvoor onder voorwaarden overgeheveld moeten worden naar de regio's. Eén van de voorwaarden is onder andere dat elke regio een meerjarig Regionaal Actieprogramma Cultuurbereik 2005-2008 opstelt waarin de speerpunten van het regionaal beleid zijn neergelegd. Dit beleid ('van onderop') dient in voldoende mate aan te sluiten bij het provinciaal kunst- en cultuurbeleid.

Overdracht van middelen aan de regio's kan plaatsvinden op basis van een jaarlijks door de regio's in te dienen regionaal Jaarprogramma Cultuurbereik waarin op programmaniveau projecten zijn opgenomen, welke de regio in het komend jaar wil realiseren en waaruit blijkt dat de regio met minimaal eenzelfde financiële inzet bijdraagt. Regionale Actieprogramma's en Jaarprogramma's worden door de provincie getoetst op inhoud en outputdoelstellingen. Inmiddels hebben alle Limburgse regio's een eigen budget Cultuurbereik op basis van een Regionaal Jaarprogramma Cultuurbereik.

Beoordeling bestuurskracht

De regionale aanpak wordt in 'het veld' erkend. Deze heeft voordelen ten opzichte van een centrale provinciebrede aanpak. De regiocommissies zijn beter bekend bij zowel de gemeenten als de particuliere initiatiefnemers. De gemeenten hebben meer regie gekregen van de provincie, maar die is niet vrijblijvend. Omdat de regionale aanpak gestoeld is op een cofinancieringregeling, worden tevens de kleine gemeenten gestimuleerd middelen vrij te maken en structureel cultuurbeleid te formuleren.

Tussentijds is gebleken dat in sommige regio's het ambitieniveau te hoog bleek, omdat (gemeenten in) een regio niet altijd in evenredige mate financiële middelen konden vrijmaken voor cofinanciering vanwege beperkte beschikbaarheid van financiële middelen bij gemeenten of andere prioriteiten. Daarnaast is ook gebleken dat bepaalde gemeenten geen ambtelijke inzet konden of wilden vrijmaken om deel te nemen aan overleggen. Wel is gestimuleerd dat gemeenten meer dan voorheen samenwerken op cultureel terrein. Dat is positief. Grotere gemeenten geven echter aan dat zij ook zelfstandig een cultuurprogramma te kunnen realiseren. Dit illustreert de meer algemene observatie dat representanten van grotere gemeenten in interviews vaker aangeven 'het allemaal wel zelf te kunnen'.

Het Actieprogramma Cultuurbereik is door de provincie ondergebracht in het thema “Jong zijn in Limburg”. Deze thematische aanpak heeft als voordeel dat er bestuurlijk en politiek commitment is. Het gevaar dat bestaat is dat projecten met een bredere insteek niet worden goedgekeurd of dat, om afwijzing te voorkomen, door de gemeenten geanticipeerd wordt op wat goed 'geacht' zal worden door de provincie. Soms ontstaan binnen de regionale aanpak inderdaad nieuwe initiatieven die er anders niet geweest zouden zijn, maar tevens kan het zo uitpakken dat er minder aandacht is voor de primaire behoeften van een bepaalde gemeente, of dat bestaande culturele activiteiten die niet in het thema Jong passen, geen doorgang meer kunnen vinden.

Gesprekspartners geven aan hier regelmatig tegenaan te lopen. Bijvoorbeeld de Kunstroute en vanuit de regio voorgestelde culturele evenementen die gericht zijn op jongeren en ouderen. Die voorstellen passen niet geheel binnen het thema 'Jong' en niet geheel binnen de cultuurtrajecten daarbuiten. Of deze aanpak in alle gevallen doeltreffend is, blijft dus maar de vraag.

De provincie heeft bewust gekozen voor een regionale aanpak maar heeft daarbij te weinig richting gegeven, aldus enkele geïnterviewde representanten van gemeenten. Centrumgemeenten hebben een regierol opgelegd gekregen, maar voelen zich hierin onvoldoende begeleid. Dit komt tot uiting in het feit dat de regiostructuur niet overal dezelfde is en regio-overlegorganen eigen keuzen maken. Niet alle gemeenten blijken de regio-indeling even logisch te vinden, mede in verband met gemeentelijke herindelingen.

Particuliere organisaties die te maken hebben met meerdere regio's menen dat deze regionale aanpak de transparantie niet bevordert. Ondanks de inzet van regiomanagers, die zouden moeten helpen bij de totstandkoming van de regionale programma's, blijkt de regisserende en coördinerende rol van de provincie voor haar taakdeel niet altijd als voldoende ervaren te worden. De managers zijn onderdeel van de 'bureaucratie'. Regionaal tot stand gekomen programma's worden getoetst door de provincie; dit leidt in de ogen van de gesprekspartners tot heen en weer geschuif met voorstellen en criteriadiscussies over aanvaarding van een voorstel. Dit wordt ervaren als "stroperig, bevoogdend en regelzuchtig". De verwachting is dat door de opzet tempo gemaakt wordt, maar dat valt dus tegen.

Niet in alle regio's verloopt de intergemeentelijke samenwerking even goed, met name door verschillen in financiële middelen en capaciteit van de ambtelijke organisatie (met name in Noord-Limburg). Indien 'de' regio niet functioneert, benaderen de gemeenten de provincie buiten het regioverband om. Daarnaast blijkt de verantwoording soms "log, traag en zeurderig": zeker voor kleinere organisaties is het moeilijk om te voldoen aan alle eisen voor de verantwoording (zoals accountantsverklaringen en planningen voor de komende vier jaar). Daarbij blijken de te verdelen middelen relatief gering: veel moeite voor weinig geld.

Conclusie

De regionaal opgebouwde netwerkstructuur, waarin 'partners' samenwerken, is een breuk met de traditionele werkwijze van de provincie waarbij iedereen die budget wenst zich afzonderlijk tot het provinciebestuur wendt. De regionale aanpak bestaat naast de brede culturele infrastructuur die loopt via begrotingen van instellingen. De regionale aanpak wordt door de geïnterviewde gemeenten en maatschappelijke partijen als veelbelovend ervaren. Deze nieuwe werkwijze komt het democratisch gehalte van de cultuurprogramma's ten goede omdat door het gezamenlijke totstandkomingsproces de programma's op veel draagvlak kunnen rekenen.

Voor wat betreft de doeltreffendheid van deze opgave, kan geconcludeerd worden dat samenwerking tussen gemeenten in de vorm van gezamenlijke projectvoorstellen wordt gestimuleerd en dat gemeenten gedwongen worden een cultuurprogramma in hun begroting op te nemen. De thematische aanpak in het kader van het thema Jong kan de integraliteit tegenwerken. Deze aanpak brengt met zich mee dat gemeenten zich sneller zullen richten op jong, terwijl cultuur veel breder is dan jongeren alleen. Bredere initiatieven dan jong alleen lijken binnen de provincie ook minder kans van slagen hebben.

Een ander kritiekpunt betreft de doelmatigheid: te bureaucratische processen binnen de provincie staan de efficiëntie in de weg. Waarom én toetsen vooraf (regiocommissie en provincie) én verantwoording afleggen achteraf? Er moeten daarom kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de evenwichtigheid tussen de relatief beperkte te verdelen middelen en de energie die gestopt wordt in de aanvraag, toetsing en verantwoording.

Kortom, de slag van beleidsvorming (de nieuwe regionale aanpak) naar daarmee sporende uitvoering (oppakken van een terughoudende, faciliterende en begeleidende rol) moet nog worden gemaakt. Dat geldt temeer omdat dit provinciebestuur in interviews aangeeft dat het juist in het algemeen een probleemgerichte, meedenkende en oplossingsgerichte houding wil aannemen, daarmee kiezend voor een trendbreuk ten opzichte van het verleden. Dan moet hierin ook ambtelijk meegegaan worden. Daarnaast geven geïnterviewde gemeenten aan een actieve (regie)rol van de provincie te verwachten en bestaat er dus verschil van inzicht tussen provincie en gemeenten hoe de provinciale rol invulling dient te krijgen.

Ten slotte illustreert deze opgave een niet incidentele neiging van grote gemeenten om van twee wallen te eten: ze doen mee in het regionaal kader en gaan buitenom. Dit staat in feite haaks op de gebouwde netwerkstructuur. Dit laatste is niet de bedoeling, maar in de praktijk gaan provinciebestuurders daarin wel mee.

4.3.2 Topsportnota, Huis voor de Sport (HvdS)

Achtergrond

Veel Limburgse jongeren halen de landelijke beweegnorm niet. Daarnaast zit de gezondheid van de Limburgse burgers in het algemeen onder het landelijke gemiddelde en is de economie in Limburg slechter dan het landelijke gemiddelde. Dit is de aanleiding geweest om in 2003 het Huis voor de Sport Limburg (HvdS) en het Olympisch Steunpunt Limburg (heet nu Topsport Limburg, TL) samen opdracht te geven nader invulling te geven aan sportbeleid: steun voor topsporters in relatie tot de breedtesport.

Het topsportplan is voor reactie voorgelegd aan tientallen vertegenwoordigers uit de topsport, breedtesport, bedrijfsleven, overheden en onderwijssector. De reacties waren in hoofdlijnen positief kritisch, naar eigen zeggen van de provincie. In maart 2005 is het topsportplan door HvdS en TL aan GS aangeboden en in september goedgekeurd door PS.

Het plan geeft niet alleen een antwoord op de versterkende werking van topsportondersteuning voor de breedtesport, maar toont ook ambitie om (top)sport in te zetten als middel om een positieve bijdrage te leveren aan de economie, het onderwijs, de gezondheid en het Limburgs imago. In december is de Sportnota Provincie Limburg 2006-2008 aangenomen door PS waarin het topsportplan integraal is opgenomen. In januari 2006 is gestart met de uitvoering van het topsportplan.

Topsport vervult een voorbeeldfunctie, aldus de provincie. Topsport moet vooral gebruikt worden als inzet voor een brede sportstimulering voor alle doelgroepen. Topsport gekoppeld aan breedtesport en omgekeerd biedt een formule voor een groter draagvlak, die de haalbaarheid van projecten en activiteiten moet vergroten. Dit geldt vooral wanneer er breedtesportactiviteiten gekoppeld worden aan topsportevenementen. Naast het stimuleren van de breedtesport, wil de provincie, geheel in overeenstemming met het Actieprogramma "Ontplooiing" topsportkansen creëren en in stand houden voor Limburgs talent.

De provincie probeert dit te bereiken door het Huis van de Sport en Topsport Limburg aan elkaar te koppelen, samenwerkingsverbanden te organiseren tussen sportverenigingen, onderwijs, bedrijfsleven en evenementenorganisaties en via deze organisaties de Limburgse burgers, en met name jeugd, voor sport te enthousiasmeren.

Beoordeling bestuurskracht

De provincie heeft een zeer proactieve rol gespeeld in deze opgave door zich zichtbaar in te zetten voor sport. Aandacht voor sport vanuit de provincie heeft eraan bijgedragen dat veel gemeenten voor het eerst 'sport' als punt op de politieke agenda hebben gezet. Ook bij bedrijven in de provincie (o.a. DSM) is het enthousiasme voor sport en sponsoring aangewakkerd. Een aantal topsportevenementen die recent in Limburg zijn georganiseerd, zoals een etappeaankomst van de Tour de France, bewijst dat de provincie samen met andere partijen inmiddels een aantal van haar doelen heeft bereikt.

De provincie geeft aan sport te willen verbinden met zorg, onderwijs en economie, maar het lukt tot op heden nog niet goed deze integraliteit in de praktijk te realiseren. Het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om contact te leggen tussen het HvdS en de Brede Scholen.

HvdS en TL hebben positieve ervaringen met de rol van de provincie als partner voor wat betreft het opzetten van de nota, alsmede de continue actieve politieke betrokkenheid van de verantwoordelijk gedeputeerde. Maar wat de doelmatigheid betreft komt het HvdS verschillende dilemma's tegen: door de subsidieregelingen tussen de provincie en deze op afstand geplaatste organisatie, moet het Huis gedetailleerd verslag uitbrengen aan de provincie. Tevens moet het Huis 'de' politiek in de gaten blijven houden, omdat 'de' politiek wil 'scoren' met (top)sport en het daarom continu een actueel agendapunt is. Het Huis moet enerzijds werken als bedrijf, maar anderzijds als verlengstuk van de provincie. Dit wordt door het HvdS ervaren als een lastige situatie. Er is daarom een roep om meer sturing op kaders/regels en hoofdlijnen en niet op de gedetailleerde inhoud. Maatschappelijke organisaties zien deze lastige situatie van het HvdS en hebben het idee dat het provinciebestuur het HvdS weinig ruimte laat om de eenmalige evenementen om te zetten in *duurzaam* enthousiasme van de Limburgse burgers voor breedtesport.

Andere maatschappelijke partijen en gemeenten geven aan zeer tevreden te zijn met de inhoud van de topsportnota en een goede samenwerking te hebben met TL en HvdS. Wel ervaren ze het contact met de provincie over uitvoeringszaken als moeizaam en zien ze de provincie zeker niet altijd als partner. Weliswaar zijn gemeenten ook niet altijd op tijd met hun aanvraag, maar de provincie zou zich in de aanvraag van vergunningen/ontheffingen sterker coördinerend en 'meedenkend' kunnen opstellen. Als voorbeeld kan de vergunning voor de Tour de France worden genoemd. Deze werd pas een week voor aanvang van het evenement verleend. Het was last-minute werk. Daarnaast vinden maatschappelijke partners de keuze waarom sommige evenementen door de provincie wel of niet opgepakt worden niet transparant. Dit komt in deze beoordeling het democratisch en efficiënt functioneren van de provincie niet ten goede.

Conclusie

Het provinciebestuur heeft doeltreffendheid laten zien in de manier waarop hij sport hoog op de agenda heeft gekregen en het HvdS en TL opdracht gegeven heeft een topsportnota te schrijven. De politiek-bestuurlijke aandacht voor sport en de hieruit voortgekomen topsportnota hebben ertoe bijgedragen dat sport in heel Limburg een actueel thema is. Door het nauw betrekken van de breedtesport- en topsportorganisaties, heeft de topsportnota veel draagvlak. Het HvdS en TL ervaren de rol van de provincie hierin als heel positief. Het concreet uitwerken van de nota in projecten wordt echter door de maatschappelijke organisaties als traag en stroperig ervaren, omdat onder andere de vergunningverlening (te) traag is. De provincie werkt ook intern niet integraal genoeg.

Een meer algemeen onderwerp dat in deze opgave naar voren komt is de keuze die de provincie moet maken tussen ‘ruimte laten’ en ‘aansturen’. Enerzijds maakt zij de keuze om het HvdS op afstand te plaatsen (‘loslaten’), anderzijds blijft door de subsidieregeling en de daaraan verbonden verantwoordingsplicht het HvdS zeer nauw bij de provincie verbonden (‘aanhalen’). Deze continue spanning is belemmerend voor de doelmatigheid van het HvdS en daarmee voor de balans in het beleid van de provincie.

Geïnterviewde actoren zeggen geen behoefte te hebben aan een nieuwe kaderstellende nota. Tegen ‘koers houden’ bestaat geen bezwaar.

4.4 THEMA 3: VEILIG LEVEN IN LIMBURG; OPGAVE FYSIEKE VEILIGHEID EN RAMPEN-BESTRIJDING

4.4.1 Handhaving en toezicht wet milieubeheer

Achtergrond

Provinciale Staten hebben in 1999 hun handhavingsbeleid opnieuw vastgesteld. Externe ontwikkelingen zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en het toenemende belang dat ‘Brussel’ hecht aan handhavingstaken, hebben tot gevolg gehad dat het provinciebestuur kort na de cafébrand het handhavingsbeleid opnieuw onder de loep nam. Dit leidde in 2002 tot de nota “Zo zijn onze manieren”. Hierin wordt de kiem gelegd voor een nieuwe benadering voor de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Het provinciebestuur wil zich niet meer uitsluitend richten op het uitvoeren van preventieve en repressieve controles en sancties, maar daarnaast ook door een aantal ondersteunende en voorwaardenscheppende acties (zoals betere communicatie, het opheffen van overbodige regels en instrumenten van zelfcontrole die de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven onderstrepen) trachten, via gedragsbeïnvloeding vooraf, een zo goed mogelijk naleefgedrag te bereiken. Hier is elk jaar een doelstelling aan gekoppeld. Via interne meet- en monitoringssystemen controleert de ambtelijke organisatie voortdurend of de beoogde doelen worden gehaald.

Om veiligheid zo goed mogelijk te kunnen waarborgen, dienen regels die zijn opgesteld ten bate van de veiligheid zo goed mogelijk te worden nageleefd. De genoemde nota uit 2002 omschrijft de missie van het toezicht- en handhavingsbeleid als “het zorgdragen voor een correct naleefgedrag van regelgeving ten behoeve van het realiseren van een duurzame leefomgeving”.

Daaraan zijn vijf “strategische doelen” verbonden. In de eerste plaats versterking van de relatie van handhaving met beleidsontwikkeling, beleid en uitvoering. Daarnaast de handhaafbaarheid van regels vergroten. Verder dient de toezichtfunctie op orde te zijn. En bij overtreding dienen sancties te volgen (handhaving als zwaardrecht). Tot slot is het van belang bij handhaving en toezicht dat verschillende partners met elkaar samenwerken.

Beoordeling bestuurskracht bij deze opgave

De provincie Limburg lijkt erin geslaagd om een breed en integraal handhavingsbeleid op te zetten. Daarbij heeft ze niet alleen het toezicht en de handhaving geïntensiveerd. Ze heeft ook gereflecteerd op de mate waarin regels eigenlijk wel handhaafbaar zijn. De lijnen met de te controleren bedrijven zijn kort.

De nieuwe benadering wordt geïllustreerd in de doelstelling die het provinciebestuur voor zichzelf heeft geformuleerd. Niet het aantal te geven sancties is als resultaatsverplichting geformuleerd, maar het naleefgedrag van de te controleren bedrijven. Daarin stelt de provincie zich in de eerste plaats op als partner en minder als toezichthouder. Dat wordt ook door bedrijven zo erkend. Zij waarderen dat de provincie meedenkt met ondernemers hoe de interne en externe veiligheid kan worden verbeterd. Wel vinden zij dat de provincie zich minder repressief zou moeten opstellen en het *zelf corrigerend vermogen* van bedrijven meer en beter zou moeten belonen. Er zijn bijvoorbeeld bedrijven die zelf een streng veiligheidsbeleid hanteren, waarbij de doelstellingen verbonden zijn aan allerlei targets van werknemers. De provincie zou de bedrijven hiervoor kunnen ‘belonen’, bijvoorbeeld door minder frequente controles. Zij zien voor de provincie een meer coachende rol.

Een aantal geïnterviewde bedrijven heeft tevens aangegeven dat de kwaliteit van sommige handhavers te wensen overlaat. Klachten hierover worden echter niet aan de provincie doorgegeven, ondanks dat de provincie denkt hen hiervoor genoeg ruimte te bieden.

Provinciale Staten spelen volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven op dit terrein geen rol van betekenis. Wanneer vertegenwoordigers van industriële bedrijven de Statencommissie bezoeken, krijgen ze naar hun smaak nauwelijks relevante vragen voorgelegd waaruit blijkt dat zij ook echt als volksvertegenwoordiging de belangen van hun burgers behartigen. Een andere respondent vertelt dat hij namens zijn werkgever een bedrijfsbezoek voor de Staten heeft georganiseerd. De opkomst was nihil.

Het is de commissie overigens niet ontgaan dat de Inspectie van het ministerie van VROM medio 2006 de controle op de sanering van vervuilde grond in Limburg voor verbetering vatbaar acht. Er vinden te weinig controles plaats⁹. De provincie maakt zich zo onnodig kwetsbaar. De kwaliteit van de uitgevoerde controle wordt goed beoordeeld. De controles hebben nu echter onvoldoende preventief effect.

⁹ Het provinciebestuur zou slechts bij een kwart van de bodemsaneringen inspecties uitvoeren. Op 51 bekeken bodemsaneringen kwamen slechts in 13 gevallen provincieambtenaren onderzoeken of de sanering volgens de spelregels was verlopen. Het risico op ‘gesjoemel’ is daardoor veel te groot en de pakkans gering, aldus de inspectie die onderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop de provincie haar taken uitvoert op de terreinen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu.

Conclusie

De handhaving- en toezichtstaak betreft een klassieke taak van de provincie. Limburg geeft hier wel op vernieuwende wijze invulling aan. Ze lijkt zichzelf eerder als partner te zien, dan als sanctionerende toezichthouder. Daarin blijkt de provincie doeltreffend en doelmatig. Ze heeft haar doelstellingen voor wat betreft het naleefgedrag van bedrijven uiteindelijk steeds gehaald en stelt die telkens naar boven bij om in het nieuwe jaar de lat weer wat hoger te leggen.

De effectiviteit van een adequaat handhaving- en toezichtbeleid kan zichtbaar worden gemaakt als een dergelijk beleid ook duidelijk leidt tot het oplossen van problemen zoals die bijvoorbeeld via de klachtentelefoon binnenkomen. Eén van de vernieuwende elementen in de gekozen aanpak is het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven. De gebeurtenissen op Schiphol-Oost hebben nog eens bevestigd dat de primaire verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid (niet alleen voor de eigen werknemers, maar ook voor de omgeving) berust bij de eigenaar/gebruiker van een gebouw c.q. van een producerende ondernemer. De vraag dient opnieuw onder ogen te worden gezien op welke wijze de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven meer inhoud kan krijgen, ook bijvoorbeeld langs civielrechtelijke weg (verzekeringen of rapportageverplichtingen binnen de vennootschap).

De commissie heeft overigens kennis genomen van de waarschuwingen van de VROM-Inspectie terzake onvoldoende toezicht bij bodemsaneringen. Optreden als partner in plaats van het aannemen van een sanctionerende houding moet er niet toe leiden dat het merendeel van de controles bij risicovolle saneringen niet of erg laat plaatsvindt.

Toezicht- en handhavingstaken zijn voor wat betreft integriteitschendingen risicovolle taken. De provincie heeft daartoe een algemeen integriteitsbeleid opgesteld dat bestaat uit onder meer een integriteitscode en een vertrouwenspersoon (zie "Zo zijn onze manieren"). Wij constateren dat de toepassing van dit integriteitsbeleid niet altijd expliciet is, maar hebben tegelijkertijd ook geen misstanden kunnen constateren.

Tenslotte zijn wij van mening dat een te grote focus op het 'netjes de regels controleren' de aandacht afleidt van het voorkomen van grote rampen. Dit is één van de belangrijkste lessen uit het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost¹⁰.

¹⁰ Brand cellencomplex Schiphol-Oost Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005.

4.5 THEMA 4: RUIMTE VOOR LIMBURG; OPGAVE PLATTELANDSECONOMIE

4.5.1 Uitplaatsing van intensieve veehouderij naar landbouwontwikkelingsgebieden

Achtergrond

De ontstaansgeschiedenis van deze opgave ligt in de vaststelling en inwerkingtreding van de Reconstructiewet Concentratiegebieden (Staatscourant 2002, 115) in 2002, waarin de verplichting voor Provinciale Staten was opgenomen om een reconstructieplan vast te stellen. Het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg werd door PS op 5 maart 2004 vastgesteld, waarin zowel het regulerende als het stimulerende beleid ten aanzien van de intensieve veehouderij is vastgelegd.

In juli 2005 werden de concept Beleidsregels en Subsidieregels voor het project Verplaatsingen Intensieve Veehouderijen Noord- en Midden-Limburg door Gedeputeerde Staten ten behoeve van gezamenlijk vooroverleg provincies-LNV met EU opgesteld. De definitieve vaststelling vond plaats in september 2005.

Na de openstelling Verplaatsingsregeling (10 oktober 2005 – 9 december 2005) werd in februari 2006 de deelnemerslijst voor de verplaatsingsregeling vastgesteld door Gedeputeerde Staten en het maximaal beschikbare bedrag verhoogd om alle 28 goedgekeurde aanvragen ook deel te laten nemen. Deze regeling heeft de verplaatsing van de intensieve veehouderij van kwetsbare gebieden (extensiveringsgebieden) naar duurzame ontwikkelingslocaties tot doel en is gericht op toekomstgerichte intensieve veehouderijbedrijven. In zijn algemeenheid wordt met het project uitvoering gegeven aan de doelstelling gericht op het optimaliseren van de ruimtelijke structuur van de intensieve veehouderij.

Het provinciebestuur functioneert op dit gebied niet solitair en heeft gebiedscommissies ingesteld om ontwikkelingsplannen op te stellen waarin projectvoorstellen zijn opgenomen, gekoppeld aan een financieel plaatje. In de gebiedscommissies zijn naast gemeentebestuurders ook representanten opgenomen uit de agrarische sfeer. Op deze manier stimuleert de provincie dat er vanuit de gebieden zelf met oplossingen wordt gekomen.

Beoordeling bestuurskracht

Op dit gebied is het provinciebestuur een landelijke voorloper geweest. Er is veel ambitie aan de dag gelegd. De provincie heeft haar doel proberen te halen via verschillende activiteiten: het opstellen en openstellen verplaatsingsregeling, uitgebreide communicatie, coördinatie van de uitvoering en zo nodig procesbegeleiding, stimuleren van gemeenten via brieven en brochures, cofinanciering ten behoeve van de uitvoering en het aanwijzen van nieuwe locaties. Hieruit blijkt een proactieve, slagvaardige en doelgerichte provincie. Ook heeft het provinciebestuur zowel tijdens de planvorming als uitvoering met diverse partijen samengewerkt en er is veelvuldig gebruik gemaakt van inspraak gedurende het planvorming- en besluitvormingsproces rondom het reconstructieplan.

Maatschappelijke partners zijn positief over het lange termijndoel. Ook heeft de provincie op basis van gesprekken met LLTB/LTO vernomen dat men op hoofdlijnen tevreden is. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van de regeling getoetst via de experimenteerregeling en is de voortgang met regelmaat teruggekoppeld naar de statencommissies. Hieruit valt op te maken dat de provincie in de voorbereidingsfase een zekere mate van responsiviteit en doelmatigheid heeft getoond.

Op dit moment is de regeling in uitvoering. Er hebben zich 28 bedrijven aangemeld voor de eerste 4 jaar. Dat is meer dan verwacht. Tot op heden is een minimaal aantal bedrijven ook daadwerkelijk verplaatst. De uitplaatsing is voor een belangrijk deel afhankelijk van de marktwerking in de intensieve veehouderij, aangezien de overheidsbijdrage enkel een bijdrage is in de verplaatsingskosten en de ondernemer zelf fors zal moeten investeren. Daartoe blijken ondernemers tot nu toe beperkt bereid. Geïnterviewde maatschappelijke partners en gemeentebesturen geven aan dat verplaatsing wordt bemoeilijkt door: 1) het koppelen van een maximum aan de bijdrage (waardoor verplaatsing voor grote bedrijven financieel niet haalbaar is), 2) de emotionele kant van het verhaal, 3) een inefficiënt vergunningentraject, en 4) te weinig aandacht voor technische oplossingen. Doordat de regeling met deze aspecten onvoldoende rekening houdt, kan gesproken worden van een marginale regeling. Een verschuiving van ambities, dan wel het zoeken naar andere oplossingen lijkt gewenst. Dit wordt binnen het provinciehuis ook signaleerd en erkend.

Met betrekking tot de rol van de provincie zijn maatschappelijke partners positief over de communicatie met en de inzet van de gedeputeerde en de ambtelijke organisatie. Het beeld van een dynamische, geïnteresseerde en ontwikkelingsgerichte provincie (ook wel 'meedenkend provinciebestuur' genoemd) wordt sterker. Dit komt het democratisch functioneren ten goede, net als de uitgebreide communicatie en inspraak. Vanuit de provincie en de gemeenten komen volgens maatschappelijke partners uit de agrarische hoek dikwijls verschillende geluiden door een verschil in belang (provincie: natuurdoelen vs. gemeenten: woningbouw). De provincie heeft getracht dit te ondervangen door in communicatie te wijzen op het algemeen belang. Tot slot zien maatschappelijke partijen de gebiedscommissies zonder bevoegdheden dikwijls enkel als extra geleiding zonder slagkracht en wordt aangegeven dat er behoefte is aan één actor die de regie duidelijk in handen neemt.

Conclusie

De provincie heeft ten aanzien van deze opgave veel ambitie aan de dag gelegd. Wat betreft inzet en communicatie van gedeputeerde en ambtelijke organisatie doet de provincie het goed. De verplaatsingsregeling zelf heeft in de praktijk nog een weinig doeltreffende en doelmatige werking. Het provinciebestuur kan hier geen ijzer met handen breken. De budgetten zijn beperkt en verplaatsingen zijn diepingrijpende emotionele en financiële processen, zeker voor bedrijven zonder bedrijfsopvolgers. Een verschuiving van ambities of het zoeken naar alternatieve oplossingen om het doel te bereiken lijkt gewenst.

Hierbij is het belangrijk dat uitvoering van de traditionele publiekrechtelijke rol van de overheid (planologisch ruimte bieden op geschikte locaties, zakelijke begeleiding in vergunningentrajecten) adequaat en actief wordt vormgegeven. De uitvoering is daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid van het rijk (milieuwetgeving), provincie (regierol) en gemeenten (planologische medewerking en milieuvergunning) waarbij ieder die verantwoordelijkheid ook moet nemen. De gedeelde verantwoordelijkheid maakt een soepele uitvoering complex.

4.5.2 Thema 4: Concentratie glastuinbouw projectvestigingsgebieden

Achtergrond

In het POL (2001) is de opgave verwoord om glastuinbouwbedrijven uit het Maasdal uit te plaatsen. In het Reconstructieplan is deze opgave geconcretiseerd in OD L3.2.1. Onder leiding van de Stuurgroep van het project is in 2005 door Arcadis en AREA een rapport opgesteld dat de mogelijkheden voor het project in beeld heeft gebracht. Deze rapportage is voor GS aanleiding geweest om op 6 juni 2005 een intentieovereenkomst aan te gaan met de 11 betrokken tuinders. In het voorjaar van 2005 hebben de ministeries van VenW en LNV gezamenlijk € 3,5 mln. beschikbaar gesteld voor het project. Op 16 december hebben PS groen licht gegeven en voor de aankopen een voorfinancieringskrediet van € 10 mln. beschikbaar gesteld. Bij de oprichting van het grondbedrijf op 17 februari 2006 door PS is besloten het project daarin onder te brengen.

Sinds de ondertekening van de intentieovereenkomst is met de individuele tuinbouwbedrijven onderhandeld over de voorwaarden voor aankoop door de provincie. De onderhandelingsresultaten gaven GS op 13 maart 2006 aanleiding om te besluiten tot feitelijke aankoop over te gaan en de portefeuillehouder te mandateren dat besluit te effectueren. In de maanden daarop zijn de onderhandelingsresultaten vastgelegd in principeakkoorden en koopovereenkomsten, waarvan de laatste werd ondertekend op 11 juli 2006. Daarmee heeft het project het point-of-no-return bereikt en is zeker gesteld dat in 2011 de kassen bij Hout-Blerick zullen zijn gesloopt.

Het projectgebied ligt in het stroomvoerend winterbed van de Maas. Dat dient bij hoogwater te kunnen meestromen. Zolang dat niet kan, zullen in de omgeving (Tegelen, Baarlo) extra overstromingsrisico's bestaan. Vanwege de ruimte die in het winterbed nodig is voor de rivier (beleidslijn Ruimte voor de rivier/Grote rivieren) kunnen de bedrijven in het projectgebied zich niet verder ontwikkelen.

Beoordeling bestuurskracht

Rivier- en ondernemersbelang zijn te dienen door de bedrijven uit het gebied te halen waardoor gesproken kan worden van een opgave met een integraal karakter. Er is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd, de middelen voor het project zijn zeker gesteld, er is een intentieovereenkomst met de tuinders gesloten en er is met de afzonderlijke bedrijven een onderhandelingsresultaat bereikt en vastgelegd. Met de stuurgroeppartners heeft overleg plaatsgevonden om samen met de meest betrokken partijen de verantwoordelijkheid te nemen voor het welslagen van het project en zorg te dragen voor afstemming en onderlinge coördinatie. De planning kon steeds worden aangepast als zich nieuwe of gewijzigde omstandigheden voor zouden doen; er lag geen blauwdruk voor het proces. Dit laat een doortastend en slagvaardig beeld van de provincie zien (doeltreffendheid).

De volgende punten komen ten goede aan het doelmatig optreden van de provincie. De kwaliteit werd in de onderhandelingen intern bewaakt door intensief overleg tussen projectleiding en onderhandelaars, ondersteund door een gezamenlijk toegankelijk elektronisch dossier. Ten behoeve van de onderhandelingen met de tuinders is een extern adviseur aangetrokken met specifieke kennis van de sector en de ondernemers in het gebied. Momenteel wordt een gestructureerde kwaliteitsborging verkend.

Maatschappelijke partners oordelen positief over de uitplaatsing. De provincie wordt onder meer op betrokkenheid, de helikopterview, de rol van de projectleider en gedeputeerde, het verdwijnen van sectorale verschillen en de één-loketfunctie positief beoordeeld. De afgelopen tijd zijn al deze punten sterk verbeterd. Kritische geluiden zijn bij de maatschappelijke partners te horen over de herontwikkeling: de gestelde vestigingsvoorwaarden zijn niet aantrekkelijk en de provincie zou meer moeten faciliteren, met name op planologisch gebied.

Het project is ingezet als reactie op signalen van bedrijven en op basis van het POL en het Reconstructieplan. Daarnaast zijn tuinders nauw betrokken in de beleidsvorming, zijn allerlei partijen vertegenwoordigd in de stuurgroep en worden waar nodig problemen in overleg met betrokken partijen opgelost. Bovendien lossen GS een belofte in door een actieve rol te spelen in de verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden en ondernemersruimte in het Maasdal. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het provinciebestuur in deze opgave sterk scoort op democratisch functioneren.

Conclusie

Het betreft een pilotproject ontwikkelingsplanologie waarin de provincie zich heeft opgesteld als medeontwikkelaar door aankoop en sloop van de huidige bedrijven, gevolgd door een nog op te zetten herontwikkeling samen met marktpartijen. Het oordeel over de bestuurskracht van de provincie is positief: het provinciebestuur functioneert doeltreffend, doelmatig en democratisch. Het 'doorpakken' van de provincie van planvorming naar uitvoering en realisatie komt echter nog niet voldoende van de grond. Het provinciebestuur moet dit de komende tijd laten zien in de herontwikkeling. Om dit mogelijk te maken moet een formeel ruimtelijk kader worden gecreëerd, waarbij zowel de provincie als de gemeenten en het rijk bevoegdheden hebben. De provincie zal die met elkaar in lijn kunnen brengen. Gezien het vermogen van de provincie om zich aan veranderde omstandigheden aan te passen kan dit met vertrouwen tegemoet gezien worden.

4.6 THEMA 5: VITALE KERNEN EN BUURTEN; OPGAVE GOED WONEN, LEEFOMGEVING MET KWALITEIT

4.6.1 Afsprakenkaders tussen provincie en gemeenten

Context

Uit een bevolkingsonderzoek onder de Limburgse bevolking in 2003 bleek dat de Limburgse bevolking vraagt om extra inspanningen op het gebied van leefbaarheidsvraagstukken. Het provinciebestuur signaleert een achteruitgang van leefbaarheid in kleine kernen en stadswijken, een afname van de vitaliteit van woongebieden, een kloof tussen bewoners en overheid en een afname van de verbondenheid van de bewoners met hun buurt.

Het provinciebestuur kan conform de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) op verzoek van gemeenten een faciliterende rol vervullen in de vorm van advies, begeleiding, wegnemen van beperkende regelgeving en het bieden van financiële steun. Daarnaast ondersteunt de provincie Limburg de negen Regionale Overlegtafels Wonen-Welzijn-Zorg (WWZ) en neemt ze daaraan deel. Via deze provinciedekkende infrastructuur wordt regionale sturing gegeven op samenhang in wonen, welzijn en zorg. Gemeenten worden in invoering van de WMO (conform prestatieveld 1) primair verantwoordelijk voor het bevorderen van de samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten.

In 2004 is in een plan van aanpak de werkmethode voorgelegd: gemeentebesturen definiëren samen met inwoners verbeteropgaven en deze worden vastgelegd in een afsprakenkader met de provincie. Er is gestart met pilots in drie gemeenten: Kerkrade (16-12-2004), Horst (21-01-2005) en Weert (10-02-2005). Recent zijn en worden de afsprakenkaders van deze pilotgemeenten geactualiseerd. Reeds afgeronde projecten zijn vervangen door nieuwe projecten. Volgens de stand van zaken medio 2006 zijn er nu 11 afsprakenkaders¹¹.

Het provinciebestuur wil de faciliterende rol naar gemeenten in het bevorderen van de leefbaarheid graag aanvullen. Het bestuur ziet in het kader van dit thema verschillende uitdagingen voor zich: het bijeenbrengen van partijen (organisatiekracht), het aanreiken van kennis over best-practices (kennismakelaar), het bieden van regelruimte, het meeontwikkelen en financieel ondersteunen van leefbaarheidsinitiatieven die passen binnen een door een gemeentebestuur samen met inwoners en specifieke partijen, zoals corporaties, geformuleerde verbeteropgave. Daarnaast wil de provincie een bijdrage leveren aan het versnellen van projecten op het terrein van leefbaarheid.

De werkwijze die de provincie daarbij hanteert is de volgende: gemeentebesturen wordt gevraagd van onderop verbeteropgaven te formuleren en aan te reiken. Deze verbeteropgaven worden uitgewerkt in concrete projecten die vervolgens kunnen worden vastgelegd in een 'afsprakenkader Vitale kernen en Buurten'. Het opstellen van het afsprakenkader is vrijwillig. De gemeente neemt hiertoe het initiatief.

Beoordeling bestuurskracht

De provincie heeft geen wettelijke verplichte taak gekregen in de nieuwe WMO. Met de afsprakenkaders laat zij zien, ruim voordat de nieuwe WMO is ingevoerd, proactief te handelen. Het provinciebestuur is faciliterend en stimulerend geweest bij de totstandkoming van de afsprakenkaders. Geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten die participeren in een afsprakenkader zijn van mening dat met de werkwijze van cofinanciering snellere resultaten bereikt zijn dan anders het geval zou zijn geweest. De resultaten in deze gemeenten laten zien dat de provincie verschillende van haar doelstellingen op het terrein van leefbaarheid heeft bereikt.

Er bestaat een divers beeld van de doelmatigheid van de afsprakenkaders: zo stelt de ene gemeente dat de gerealiseerde projecten zonder de afsprakenkaders met de provincie helemaal niet gerealiseerd hadden kunnen worden, en noemt de afsprakenkaders een belangrijk vernieuwend sturingsinstrument. Representanten van andere gemeenten echter zien de afsprakenkaders en de financiële middelen 'slechts' als aanvulling op hun eigen beleid. Zij zijn het erover eens dat het schrijven en actualiseren van de jaarplannen tot gevolg heeft dat gemeenten gedwongen worden verder vooruit te denken en prioriteiten te stellen dan eerder het geval was: publiek ondernemerschap wordt bevorderd. De rol als aanjager vervult de provincie hier zeker voor kleinere gemeenten.

De afsprakenkaders dragen eveneens bij aan de integraliteit van gemeentelijk beleid omdat hierop getoetst wordt door het provinciebestuur. Er is tevens een heldere verbinding tussen de projecten en de financiën.

¹¹ De overige 8 gemeenten zijn Haelen, Heel, Sevenum, Arcen en Velden, Helden, Meerlo-Wanssum, Meerssen en Nederweert. De verwachting is dat er in de tweede helft van 2006 nog een aantal bijkomt: Bergen, Maasbracht en Maasbree. Het totaal staat dan op 14.

Van de pilotgemeenten geeft de grootste gemeente aan de meerwaarde van de systematiek van afsprakenkaders niet in te zien: zij ziet de afsprakenkaders als bundeling van lopende projecten waarvan de financiering al geregeld is en de contacten met de provincie al lopen. Overigens bestaat dit beeld ook bij een aantal telefonisch geïnterviewde representanten van andere gemeenten die nog geen afsprakenkader hebben afgesloten. Daarnaast bestaat bij een aantal gemeenten de indruk dat de systematiek iets teveel administratieve lasten met zich meebrengt. Het kader wordt gezien als een extra rapportagekanaal naast de bestaande rapportages, die voor lopende projecten al worden ingediend.

Uit al deze verschillende perspectieven kan geconcludeerd worden dat de gewenstheid of zelfs de noodzaak voor afsprakenkaders erg afhankelijk van de situaties van de individuele gemeenten, alsmede van de budgetten die met de afsprakenkaders gepaard gaan. Voor kleinere gemeenten met beperktere budgetten hebben afsprakenkaders in theorie de meeste toegevoegde waarde, maar los van de grootte van een gemeente lijkt de stand van zaken van individuele gemeenten een belangrijke factor te zijn om een afsprakenkader te sluiten.

Uit de gesprekken is ook naar voren gekomen dat het meeontwikkelen, zoals de provincie dit zelf noemt, soms ook voor irritatie zorgt: de provincieambtenaren gaan op de stoel van de gemeente zitten en “gooien onze plannen door elkaar”. De provincie jaagt enerzijds aan, maar de meeontwikkelaar kan ook vertragend werken. Een punt van aandacht is daarmee duurzaamheid en continuïteit: wat is de rol van de provincie in de gerealiseerde projecten op de lange termijn?

Een belangrijk pluspunt van de afsprakenkaders is het *bestuurlijk commitment* en de *partnerrol* van de provincie: gemeenten en provincie zijn een samenwerkingsverband aangegaan en zijn door de inzet van middelen (waaronder cofinanciering) op elkaar aangewezen. De provincie en gemeenten zijn gelijkwaardige partners, dat valt ook maatschappelijke organisaties op die betrokken zijn bij de specifieke projecten. Dit komt het draagvlak en de uitvoering van projecten ten goede.

Conclusie

Behalve de ervaring dat provincieambtenaren soms de neiging hebben de gemeenten te *overrulen*, zijn de geïnterviewde representanten van gemeenten die een afsprakenkader hebben gesloten over het algemeen tevreden over de rol en de opstelling van de provincie in de afsprakenkaders. De resultaten die in deze gemeenten reeds behaald zijn, bewijzen de doeltreffendheid van het provinciale beleid. De provincie heeft in deze gemeenten een gelijkwaardige, meedenkende rol vervuld. Wat de noodzakelijkheid van de kaders betreft, verschillen de meningen. Een aantal, veelal kleinere gemeenten geven aan het prettig te vinden dat zij door de afsprakenkaders gedwongen worden prioriteiten te stellen en vooruit te denken. Daarnaast zijn ze van mening dat projecten sneller gerealiseerd zijn dan zonder de afsprakenkaders. Door de afsprakenkaders kunnen ze over budgetten beschikken die ze anders misgelopen waren. Andere, meestal grotere gemeenten geven aan dergelijke afsprakenkaders helemaal niet of minder nodig te vinden. De budgettaire behoefte is hier blijkbaar minder. We kunnen concluderen dat de gewenstheid of zelfs de noodzaak voor afsprakenkaders erg afhankelijk van de situaties van de individuele gemeenten, alsmede van de budgetten die met de afsprakenkaders gepaard gaan.

4.7 BELEIDVELD WELZIJN; OPGAVE SOCIAAL BELEID, ZORG EN JEUGDZORG

4.7.1 Jeugdzorg

Achtergrond

Vanaf 1 januari 2005 regelt de Wet op de jeugdzorg de wijze waarop hulp en ondersteuning aan jongeren wordt georganiseerd. Kinderen, jongeren en hun ouders kunnen vanaf dat moment hun recht op jeugdzorg afdwingen en opeisen bij de verantwoordelijke overheid. Gemeenten hebben een preventieve taak gekregen, provincies een curatieve. Dat betekent concreet dat provincies gaan over de vrijwillige jeugdhulpverlening, de gedwongen jeugdhulpverlening (=jeugdbescherming) en de begeleiding van jongeren die strafrechtelijke zijn veroordeeld (=jeugdreclassering) voor wat betreft planning en financiering. Ten aanzien van de psychiatrie en sanctionering van jeugdige delinquenten hebben provincies alleen een regierol. De GGZ respectievelijk het ministerie van Justitie staan hiervoor aan de lat.

Met jeugdzorg is in de provincie Limburg jaarlijks een structureel bedrag van € 85 miljoen gemoeid. Hiermee wordt Bureau Jeugdzorg Limburg en drie zorgaanbieders gefinancierd. Bureau Jeugdzorg stelt vast of kinderen en jongeren – gelet op hun hulpvraag – recht hebben op jeugdzorg. Als dat zo is, leveren de zorgaanbieders de noodzakelijke zorg. Dat kan ambulante hulp zijn (dat wil zeggen hulp thuis), daghulp (extern verblijf overdag) of 24-uurshulp (in een jeugdinternaat of in een pleeggezin). Jeugdzorg in de provincie Limburg helpt jaarlijks ongeveer 13.000 kinderen en jongeren.

De wijze waarop de Provincie Limburg plant en financiert, wordt iedere vier jaar vastgelegd in het Beleidskader Jeugdzorg. Het huidige Beleidskader loopt van 2005-2008. Jaarlijks wordt een Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg vastgesteld. Hierin worden de uitdagingen in concrete, afrekenbare doelen voor het betreffende jaar vertaald en wel zodanig dat kinderen, jongeren en hun ouders die in een problematische situatie verkeren, weer perspectief krijgen. De doelen worden gecombineerd met de ambities uit het Coalitieakkoord.

Na een aantal incidenten is de toeloop op de jeugdzorg sterk gestegen met wachtlijsten tot gevolg. Voor het bestuurskrachtonderzoek richten wij ons op twee aspecten van de provinciale taak: de aanpak van de wachtlijsten en de wijze waarop de provincie private zorgaanbieders aanstuurt (de keuze voor deze twee aspecten is aangegeven in paragraaf 3.5.1).

Kinderen, jongeren en hun ouders hebben volgens de Wet op de jeugdzorg een wettelijk recht op zorg. Wachtlijsten vormen een belemmering van het genot op dat recht. Het is aan de provincie om die wachtlijsten weg te werken. In het huidige Coalitieakkoord en het Beleidskader jeugdzorg Limburg 2005 – 2008 staat een wachtlijstvrije jeugdzorg expliciet als voorname doelstelling genoemd. De wijze waarop de private aanbieders worden aangestuurd is onderdeel van die grotere overkoepelende doelstelling.

Beoordeling van de bestuurskracht

Op het terrein van de jeugdzorg opereert de provincie Limburg in een uiterst gevoelig politiek en media-krachtenveld. Het provinciebestuur voert op het eerste gezicht een consistent beleid, waar het de betrokkenen met regelmaat bij betreft. Betrokkenen hebben ook diverse mogelijkheden om hun klachten te uiten.

Bij de geïnterviewde maatschappelijke partners bestaat veel lof over de betrokkenheid van de provincie, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Beide zijn goed benaderbaar. Het provinciebestuur heeft ook een duidelijke visie op de provinciale rol van de jeugdzorg. Maar in hun ogen blijft het vooralsnog te veel bij plannen maken: de visie is helder, maar de maatregelen blijven achter.

Een belangrijke doelstelling is een wachtlijstvrije jeugdzorg. Deze doelstelling is nog niet behaald. Het provinciebestuur wordt bekritiseerd dat ze hier niet de partijen om de tafel zet en een doorbraak forceert. Belangrijke bespreekpunten zijn hier bijvoorbeeld het beschikbare budget en de gehanteerde definitie voor het opstellen van de wachtlijsten: wordt gerekend in het aantal jongeren of het aantal aanvragen? Ook komt de samenwerking tussen de instellingen onvoldoende van de grond. Volgens betrokkenen zou de provincie former moeten optreden. “De provincie pikt te veel van de instellingen”, stelde één van de geïnterviewden in het interview.

Betrokkenen hebben het gevoel dat Limburg het goed doet in vergelijking tot andere provincies. Uit de provincie-monitor¹² die in opdracht van IPO wordt uitgevoerd komt naar voren dat:

- Limburg een gemiddeld aantal meldingen, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal jeugdigen in de provincie, heeft.
- Limburg vrijwel nihil scoort op het aantal personen dat daadwerkelijk wordt geïndiceerd voor de jeugdzorg, uitgedrukt als percentage van het aantal meldingen. Hiermee scoort Limburg het laagste van alle provincies.
- In Limburg sprake is van een bovengemiddelde wachttijd die verloopt tussen het moment van melding en de eerste indicatiestelling.

Het beeld dat de provincie het goed doet wordt ten aanzien van de wachttijd niet onderbouwd met gegevens. Limburg staat qua wachttijden in ‘het rechter rijtje’. Van de zijde van het provinciebestuur denkt men dat stappen vooruit wel gemaakt zijn.

Limburg heeft van alle provincies de laagste score op de indicator indicatiestellingen. Deze score wordt berekend als percentage van het aantal meldingen. Dit kan duiden op een effectieve inrichting van het preventieve beleid dat onder de verantwoordelijkheid valt van de gemeenten of moeizame indicatiestelling vanuit bureau Jeugdzorg. Van dit laatste hebben we geen indicaties gevonden. Ten aanzien van de organisatie van het preventief jeugdbeleid wel. Zo meldde een wethouder dat hij landelijk gecomplimenteerd wordt met de goede inrichting van het preventief jeugdbeleid. Anderzijds heeft hij wel van de provincie het commentaar gekregen dat het aantal meldingen vanuit zijn gemeenten ‘te hoog’ is en verminderd moet worden. De provincie lijkt zich onvoldoende bewust te zijn van het spanningsveld dat wachtlijsten in eerste instantie groeien bij een goed preventief jeugdbeleid.

¹² www.watdoetjeprovincie.nl

Conclusie

Terwijl er veel geld omgaat in de (Limburgse) jeugdzorg blijft het lastig de output vast te stellen. Het relatiemanagement en de visie van het provinciebestuur zijn 'op orde'. Maar de wachtlijsten blijven ook in Limburg een probleem. Limburg scoort ten opzichte van andere provincies qua wachttijden onder het gemiddelde. Jeugdigen die zorg behoeven moeten gemiddeld genomen langer wachten dan in andere provincies.

Er bestaat in de uitvoering onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen gemeenten en provincies. Mogelijk is dat de verantwoordelijkheidsverdeling in de toekomst ook weer verandert. Dit kan de provincie er niet van weerhouden om initiatieven te nemen. Geen van de in het kader van dit onderzoek geraadpleegde gemeenten heeft aangegeven dat deze taak bij de provincie zou moeten verdwijnen. Het zal erom gaan het hele netwerk productief te krijgen, wat goed procesmanagement vergt van het provinciebestuur. Immers de provincie ontbeert formele doorzettingsmacht op dit dossier.

Ten aanzien van de aansturing van de instellingen van de jeugdzorg door de provincie kan geen uitspraak worden gedaan. Hiervoor is een te beperkte vertegenwoordiging gesproken.

4.8 BELEIDSVELD RUIMTE; OPGAVE MILIEU ENWATER

4.8.1 Geleenbeek

Achtergrond

De Geleenbeek heeft de afgelopen decennia zijn natuurlijke vorm en karakter grotendeels verloren, onder andere als gevolg van de toenemende verstedelijking en een rationaliseringsstreven naar strakke, uitgediepte beken. Belangrijkste knelpunten waren daardoor: toenemende verdroging, regionale wateroverlast, onnatuurlijk afvoerregime en waterkringloop; eutrofiëring, onvoldoende waterkwaliteit en biodiversiteit. In Limburg wordt daarom sinds 1989 gewerkt aan herstel van de verdroogde natuur. Als regionale grondwaterbeheerder is de provincie verantwoordelijk voor de strategische beleidsontwikkeling, de gebiedsgerichte beleidsuitwerking en de aansturing van de uitvoering door waterschappen en gemeenten.

In het POL van 1999 is de Geleenbeek aangeduid als "beek met specifieke ecologische waarde". De provincie heeft daarmee aangegeven dat de ecologische functie versterkt moet worden. Het waterschap heeft dat opgepakt door plannen voor het beekherstel te ontwikkelen en uit te voeren. Het waterschap is daarbij ook verantwoordelijk voor de inspraak, etc. De betrokkenheid van de provincie was minimaal (in de zogenaamde "eerste tranche"). Inmiddels is het provinciebestuur bezig met de verdere integrale planvorming van de "tweede tranche". Dit vindt plaats in het kader van het plan van aanpak Vitaal Platteland Zuid Limburg (2005) door de gebiedscommissie Westelijke Mijnstreek met "daaronder" het gemeentelijke samenwerkingsverband "Landschapspark de Graven". De gebiedscommissie is samengesteld uit gemeenten, waterschappen en natuurorganisaties en staat onder voorzitterschap van een onafhankelijke derde. Met name de voorzitter is actief in het adviseren van de provincie over de invulling van integrale gebiedsontwikkeling. Deze planvorming is nog in ontwikkeling.

De renaturering van de Geleenbeek wordt als *integrale regionale* gebiedsontwikkeling gezien. Het beleidsperspectief is sinds de “eerste tranche” veranderd van alleen ‘water’ naar integratie van water, natuurherstel, landbouw en recreatie. Juist door die integratie van water met andere functies en belangen wordt het planproces thans anders ingestoken. Voor de rol van het waterschap maakt dat niet veel uit, het blijft verantwoordelijk voor de herinrichting van de beek, alleen wordt de planvorming veel breder ingestoken. Ook in deze fase is de bemoeienis van de provincie met de planvorming en toekomstige uitvoering beperkt.

Het provinciebestuur heeft gestimuleerd dat het project door ‘de’ regio wordt opgepakt, door een Gebiedscommissie in te stellen en het vormgeven van een uitvoeringsorganisatie voor het plattelandsbeleid. De waterschappen zijn daarin nog steeds een belangrijke partij. Het provinciebestuur schept dus de *randvoorwaarden* voor het gebiedsproces. Uiteindelijk zal de provincie het door de regio opgestelde plan moeten goedkeuren zodat op basis daarvan subsidies kunnen worden verleend.

Beoordeling bestuurskracht

De tweede tranche rond het Geleenbeekproject is nog maar net gestart. Op doelbereiking is dus nog geen zicht. In 2007 moet het Masterplan zijn vastgesteld, daarna volgt de uitvoering (voorzien tot 2015). De provincie wil haar doel bereiken door te stimuleren dat gemeenten samenwerken in de gebiedscommissie, een samenwerkingsverband van gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties die GS adviseert. Het provinciebestuur gaat ervan uit dat alle partijen zich in het algemeen kunnen vinden in de aanpak, er zijn namelijk weinig negatieve geluiden bekend en het besluitvormingsproces vindt plaats op basis van consensus. De gebiedscommissie gaat aan het werk met de beleidskaders die de provincie gesteld heeft. Het overleg met externe partijen wordt gestructureerd gevoerd via de gebiedscommissie. De bovenstaande opzet en ontwikkelingen geven het beeld van een doelgerichte en responsieve provincie.

Door enkel goedkeuring te verlenen aan “maatschappelijk gedragen” integrale plannen stimuleert de provincie de totstandkoming van integrale projecten met maatschappelijk draagvlak. De plannen worden zowel inhoudelijk als financieel getoetst, afhankelijk van de uitkomsten van die toetsing bepaalt de provincie de hoogte van de subsidie. De uitvoering wordt achteraf gecontroleerd op basis van de afgegeven subsidiebeschikking. Een instrument dat de provincie heeft ingezet is interactieve samenwerking met “de streek”. Het samenwerkingsverband “Landschapspark de Graven” heeft daarbij het voortouw. Een bottom-up benadering en het gezamenlijke doel worden gezien als belangrijke succesfactoren (doelmatigheid). Het (toekomstig) instrumentarium van de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) kan mogelijk kavelruil makkelijker maken.

Maatschappelijke partners en klanten oordelen in zijn algemeenheid positief over de rol van de provincie. Dit blijkt onder andere uit een klantenonderzoek met betrekking tot Platteland in Uitvoering. Er is een positieve waardering voor de klantgerichte benadering van de provincie. Door de gestelde doelen worden gemeenten daadwerkelijk uitgedaagd zaken op te pakken. Verbeterpunten liggen er wat betreft maatschappelijke partners vooral op het terrein van integraal werken binnen de provincie (multidisciplinaire ondersteuning) en beheersing van het gehele proces. Maatschappelijke partners geven daarnaast aan dat de provincie weliswaar kaders moet stellen, maar dat de kaderstelling soms wat te strak is. Hier is duidelijk zichtbaar dat de provincie nog moet wennen aan de nieuwe rol die haar is toebedeeld.

Het oordeel van maatschappelijke partners over gebiedscommissies is over het algemeen positief door de regionale ruimte die ze hebben en de heldere positie die ze daarin innemen. Provinciale Staten worden geïnformeerd, maar spelen verder geen rol van betekenis. Tot slot geven maatschappelijke partners aan dat monitoring vanuit decentrale (in plaats van centrale) overwegingen dient te gebeuren.

Het democratisch functioneren blijkt uit het informeren van PS via de 'voortgangsrapportages uitvoering gebiedsplannen' en de werkwijze van de provincie waarin gestimuleerd wordt dat externe partijen gezamenlijk goede plannen maken. Het samenwerkingsverband 'Landschapspark de Graven' betreft op interactieve wijze de belanghebbenden bij de planvorming en heeft de taak om de belangen van de betrokken organisaties te wegen. Ook inspraak en klachtenprocedures zijn via de commissie vormgegeven. Naar eigen zeggen is er ook intern sprake van een goede samenwerking met de afdelingen Groen en Economische Zaken.

Conclusie

Deze opgave bevindt zich in de planvormingfase waardoor over de uitvoering nog geen echte conclusies getrokken kunnen worden. De provincie geeft haar rol in deze opgave vorm door de randvoorwaarden voor het gebiedsproces te organiseren, partijen te stimuleren in gebiedscommissies projecten te ontwikkelen en deze vervolgens al dan niet (financieel) te ondersteunen. Hierbij toont zij bestuurskracht. Deze bottom-up benadering werkt doeltreffend inzake de Geleenbeek. De doelmatigheid kan ook positief beoordeeld worden, waarbij integraal werken en soms te strakke kaderstelling aandachtspunten zijn. De provincie moet duidelijk nog wennen aan haar nieuwe rol met betrekking tot ontwikkelingsplanologie. Tenslotte kan de mate van democratisch functioneren ook positief beoordeeld worden.

4.8.2 Anti-verdrogingsproject Mariapeel

Achtergrond

Het anti-verdrogingsproject Mariapeel vloeit voort uit het (rijk)Structuurschema Groene Ruimte (1995). In 2000 is een Landinrichtingscommissie ingesteld met als doel een plan voor te bereiden en tot uitvoering te brengen. Met de inwerkingtreding van de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) en het vervallen van de Landinrichtingswet op 1 januari 2007 vervalt de wettelijke basis voor alle landinrichtingscommissies, dus ook die in Zuid-Limburg.

Bevoegdheden bij herverkavelingen die in het verleden bij de landinrichtingscommissie lagen, liggen vanaf dit moment bij GS. Bij de voorbereiding ervan zullen GS zich dan laten adviseren door de reeds bestaande Gebiedscommissies. De Dienst Landelijk Gebied doet in opdracht van de provincie de technische uitvoering. De Streekcommissie Peelvenen is op basis van intentieverklaring juli 1996 ingesteld, in 2006 is het definitieve plan Peelvenen 2006 vastgesteld.

Verdroging van natte natuurgebieden vormt een omvangrijk en hardnekkig milieuprobleem. De aanhoudende droogte van 2003 heeft bijvoorbeeld duidelijk gemaakt dat de wijze waarop met de watersystemen omgegaan wordt aan herijking toe is. In Limburg wordt daarom sinds 1989 gewerkt aan herstel van de verdroogde natuur.

Als regionale grondwaterbeheerder is de provincie verantwoordelijk voor de strategische beleidsontwikkeling, de gebiedsgerichte beleidsuitwerking en de aansturing van de uitvoering. Mariapeel is één van de herstelprojecten waar gewerkt wordt aan ‘vernatting’ en dus aan ecologisch herstel van het natuurgebied.

Doel is een duurzame inrichting van het gebied waarin landbouw en natuur “hun plek” hebben. De doelstellingen van dit project zijn dan ook herstel van het watersysteem, het creëren van een aangesloten robuuste kern “hoogveenlandschap” en het verbeteren van de landbouwstructuur van blijvende agrariërs. Het project Mariapeel bevindt zich in de uitvoeringsfase.

Beoordeling bestuurskracht

Mariapeel is een langlopend project. De provincie noemt 2018 als het jaar waarin de doelen bereikt zouden moeten zijn. Over deze doelen is uitgebreid met de streek gecommuniceerd door een streekcommissie in te stellen waarin de verschillende belangengroepen waren vertegenwoordigd. De inbreng van de streekcommissie heeft een belangrijke rol gespeeld bij de nadere invulling van de doelen.

Draagvlak voor het project is verkregen via de Landinrichtingscommissie waarin de streek en maatschappelijke groeperingen vertegenwoordigd zijn. Via een projectnota en een ontwerpplan is een definitief plan vastgesteld. Wettelijke kaders van het beleid zijn de Natuurbeschermingswet en de handhavingsbevoegdheden van de provincie. Integraliteit blijkt uit duurzame oplossingen voor vernatting van het hoogveen gebied (o.a. bufferzones voor de landbouw) en bevordering van recreatie.

In het door GS vastgestelde landinrichtingsplan is een begroting opgenomen, gebaseerd op de maatregelen en daarvoor geldende standaardbedragen. Voor de kosten is een raming opgenomen in het plan. Voor de dekking van deze kosten is de provincie afhankelijk van de beschikbare rijksmiddelen. Als er te weinig middelen beschikbaar komen, zal tijdens het proces het plan moeten worden bijgesteld, aldus het provinciebestuur. Wat betreft de toereikendheid van financiën en personeel kan provincie naar eigen zeggen geen uitspraken doen omdat het Plan Peelvenen pas in 2006 is vastgesteld.

Maatschappelijke partners zijn teleurgesteld in het verdwijnen van de Landinrichtingscommissie vanwege de daarin naar voren komende ‘brede blik’. Tegelijkertijd is er het besef dat het te laat is om dit terug te draaien. Gegeven het verdwijnen van de Landinrichtingscommissie achten geïnterviewden de gebiedcommissies zeer noodzakelijk. De nieuwe gebiedscommissies dienen gemeentelijke verschillen te overbruggen, aldus de maatschappelijke partners.

Over de inbreng van de provincie en diens rol in de bestuurskracht van de provincie is men verdeeld. Enerzijds heerst de gedachte dat het project Mariapeel het schoolvoorbeeld is van hoe het zou moeten gaan (samen naar oplossingen zoeken en ook realiseren), anderzijds heerst de gedachte dat het project de uitzondering op de regel is. Er is twijfel over de regisseursrol van de provincie, mede doordat maatschappelijke partners van mening zijn dat door de provincie (te) veel aan waterschappen wordt overgelaten. Bij een aantal partijen is er dus een roep om een actievere provincie. Dat is een andere rolopvatting dan het provinciebestuur heeft, namelijk het creëren van randvoorwaarden door het gezamenlijk met andere partijen opstellen van beleidskaders. De waterschappen voeren uit. Democratisch functioneren blijkt uit mogelijkheden tot inspraak en het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten.

Ten slotte is men van mening dat één betrokken gedeputeerde beter zou werken dan drie. Ook speelt het een belangrijke rol wie de gedeputeerde is.

Conclusie

Op het vlak van het bestrijden van verdroging is een aantal actoren betrokken met eigen taken en bevoegdheden: de provincie Limburg en Noord-Brabant (ander deel van de Peel), gemeentebesturen, het waterschap en grondeigenaren. Geen van de partijen heeft doorzettingsmacht; geen partij kan de koers afdwingen door te beschikken over alle noodzakelijke middelen. Partijen hebben elkaar dus nodig. Daarom is vanzelfsprekend aan netwerkvorming gedaan. De netwerkstructuur in de vorm van gebiedscommissies is noodzakelijk.

De mate van doeltreffend- en doelmatigheid van het provinciaal beleid kan voor een belangrijk deel pas bepaald worden indien er zicht is op doelbereik. Dit blijft nog lange tijd onduidelijk. Op dit moment kan de conclusie getrokken worden dat met de opstelling en vaststelling van een definitief plan een goede start is gemaakt. De vernatting van verdroogde natuurgebieden is al geruime tijd een belangrijke opgave van de provincie. De regisseursrol die de provincie hier speelt is voor een aantal maatschappelijke partners onduidelijk en gaat in hun ogen niet ver genoeg, zo is gebleken uit de gevoerde gesprekken. De keuze van het provinciebestuur is duidelijk een andere: creëren van randvoorwaarden, werken met gebiedscommissies en overlaten van de uitvoering aan de waterschappen. Dus met andere woorden: het productief laten zijn van het netwerk. Hier dient een balans gevonden te worden. Teveel profilering zou weer een overschatting van de positie van het provinciebestuur in het netwerk betekenen.

4.8.3 Project Stedelijk Waterbeheer

Achtergrond

Actuele beleidsontwikkelingen op (inter)nationaal niveau zorgen voor een regionale regierol voor het provinciebestuur op het gebied van stedelijk waterbeheer. Tegelijkertijd spreken de ontwikkelingen waterschapsbesturen en vooral gemeentebesturen veel nadrukkelijker aan op hun eigen verantwoordelijkheid in het stedelijk waterbeheer. Dat betekent dat de provincie in haar beleidskader meer ruimte aan waterschappen en gemeenten moet laten om die verantwoordelijkheid (en eigen afwegingen daarin) te kunnen maken. Daarnaast vraagt het van de provincie dat zij, vanuit haar regierol, waterschapsbesturen en vooral gemeentebesturen ook tot het oppakken van deze verantwoordelijkheid moet stimuleren. Deze ontwikkelingen waren aanleiding een nieuw provinciaal beleidskader op te stellen met alle Limburgse waterpartijen.

Op 15 november 2004 is in een routineoverleg met de gedeputeerde het plan van aanpak voor het opstellen van het provinciaal beleidskader stedelijk waterbeheer goedgekeurd. Het eerste bestuurlijke waterpanel op 15 juni 2005 is benut als aftrap voor het provinciaal beleidskader. Via zogenaamde waterpanels wil de provincie een voortvarende en doelmatige uitvoering van de wateropgaven stimuleren. In de waterpanels werkt de provincie samen met waterschappen, Rijkswaterstaat Dienst Limburg en gemeenten. Het gezamenlijk opstellen van een meerjarig programma van activiteiten creëert hierbij een basis voor agendering van onderwerpen.

Na het eerste waterpanel is de wording van het beleidskader ondersteund door een begeleidingsgroep. In de begeleidingsgroep hadden vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, rijkswaterstaat en de provincie zitting.

Na presentatie en bespreking van de eerste 'ruwe' uitgangspunten in de Provinciale Commissie Omgevingsvraagstukken Limburg (PCOL) is op 15 december 2005 het beleidskader aangeboden aan de routine-overleggen van de verantwoordelijk gedeputeerden en als beleidsvoornemen in GS van 10 januari 2006 vastgesteld. Tevens is ingestemd met een vervolgetraject. Ook is besloten de hoofdlijnen van het beleidskader vast te leggen in het POL2 (en formele inspraak in dat kader). Het definitieve beleidsstandpunt inclusief een nota van reacties en antwoorden is op 4 juli 2006 door GS vastgesteld. Dit ruime halfjaar is ontstaan omdat partijen meer tijd nodig bleken te hebben voor commentaar, bespreking in de statencommissie later plaatsvond dan beoogd en om zonodig de inspraak op de verankerde hoofdlijnen in POL2 kader nog mee te kunnen nemen.

Beoordeling bestuurskracht

Provincieambtenaren hebben het initiatief genomen om het beleidskader te ontwikkelen. Het provinciebestuur is in overleg getreden met de Limburgse waterpartijen om het beleidskader op te stellen en heeft een aantal projecten reeds opgepakt. Het doel om het beleidskader op te stellen is (later dan gepland) gehaald. Vervolgens gaat het kader de uitvoering in.

De provincie ontleent haar bevoegdheden aan de Wet op de Waterhuishouding en de Wet Milieubeheer. In dit beleidsveld heeft de provincie een beperkt wettelijk instrumentarium tot haar beschikking, waardoor een stevig draagvlak belangrijk is. De provincie richt haar inspanningen dan ook op het met elkaar ontwikkelen, communiceren en eventueel faciliteren van de wijze waarop een en ander in de praktijk op een doelmatige en duurzame wijze kan worden ingevuld.

De provincie heeft in het beleidskader nadrukkelijk een relatie gelegd met ruimtelijke ordening en bevordert integraliteit door: 1) stimulering van het opstellen van gemeentelijke waterplannen en 2) door waar mogelijk bij de inzet van subsidieregelingen voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen stedelijke waterdoelen ook mee kunnen worden genomen.

Ook is in het beleidskader aandacht geschonken aan het ruimte geven aan andere partijen om zelf afwegingen te maken. De provincie heeft op verschillende momenten in het proces een proactieve opstelling gekozen: het opstellen van de visie, organisatie van interactie met waterpartijen, het initiatief om infrastructuurmaatregelen te nemen, het in eigen beheer uitvoeren van de Rijksinfra en de keuze voor de contractvorm.

De opstelling van het nieuwe beleidskader is binnen een kleine financiële reservering gerealiseerd. Wel is de personele inzet hoger geworden dan begroot. Er is ten opzichte van de planning meer tijd besteed aan externe communicatie en samenwerking. Tevens zet de provincie onderzoek in naar financiering van de stedelijke wateropgave. Waterschappen en Rijkswaterstaat zijn in de begeleidingsgroep vertegenwoordigd en uitgenodigd om bestuurlijk commentaar te leveren op het beleidsvoornemen. De gekozen aanpak is besproken in de begeleidingscommissie. Uit de nota van reacties blijkt tevredenheid over de bereikte resultaten. Deze punten komen ten goede aan het democratisch functioneren.

Uit het maatschappelijk middenveld komen positieve geluiden met betrekking tot de ambities van de provincie. Gemeenten geven aan dat de waterpanels een goede gelegenheid zijn om kennis en ervaring uit te wisselen en gemeentelijk beleid op elkaar af te stemmen. Ook het watertoetsloket wordt positief ontvangen. Spanningsvelden liggen op het vlak van verantwoordelijkheden van de provincie en waterschappen. De geïnterviewden geven aan dat de regierol van de provincie ontbreekt en dat meer sturing gewenst is. Daarnaast geven ze aan dat knelpunten niet naar een hoger niveau worden getild. Daarnaast zijn kritische geluiden te horen over de deskundigheid van de provinciale ambtelijke organisatie.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het provinciebestuur erin geslaagd is binnen afzienbare tijd en met inbreng van stakeholders een nieuw beleidskader op te stellen dat meer in overeenstemming is met de veranderde verhoudingen tussen de waterpartijen. Hier heeft het provinciebestuur bestuurskracht getoond. De effecten zijn nog niet zichtbaar omdat de uitvoering pas recent is aangevangen.

De wijze waarop het provinciebestuur invulling wil geven aan de regierol is niet in overeenstemming met de regierol zoals de geïnterviewde partijen uit het maatschappelijk middenveld die verlangen. Ze verwachten meer regie. Ze zijn weliswaar positief over ambities, het organiseren van waterpanels en het watertoetsloket, maar ze verwachten meer. Ze zien dit niet als afdoende invulling van de regierol. Het provinciebestuur wil niet en kan ook niet op de stoel van de uitvoerders (waterschappen, gemeenten) gaan zitten. Hier moet een balans gevonden worden.

4.9 BELEIDSVELD RUIMTE; OPGAVE RUIMTE EN GROEN

4.9.1 Provinciaal Omgevingsplan Limburg

Achtergrond

Het instrument POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) beoogt een integraal referentiekader te bieden voor het gehele provinciale handelen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water, verkeer en vervoer en de fysieke elementen van economie, cultuur en welzijn. Het heeft tot doel een kapstok te zijn voor een veelheid van uitvoeringsprogramma's, beleidsregels en verordeningen. In het POL zijn de integrale ruimtelijke visie en de lange termijn ambities van de provincie vastgelegd. Het gebruik van het POL biedt ondersteuning voor het streven naar deregulering, subsidiariteit, selectiviteit en internationale samenhang. Het POL biedt partijen in de samenleving inzicht in de zaken waarvoor de provincie staat en de wijze waarop de provincie zal reageren op ontwikkelingen. Vanwege de bundeling van verschillende (plan)processen die tot de kerntaak van de provincie behoren, dient het POL als kapstok voor een veelsoortig optreden van de provincie.

In 2001 is het eerste POL vastgesteld. Met de vaststelling van het POL heeft een herijking en actualisatie van het gehele stelsel van beleidsnota's en beleidsregels plaatsgevonden, vooral naar aanleiding van gewijzigde regelgeving op nationaal en Europees niveau. De wijziging van het POL 2001 naar het POL 2006 is bedoeld om een duidelijkere scheiding te maken tussen een plan op hoofdlijnen en documenten die zich richten op doorwerking (onder andere verordeningen) en uitvoering (onder andere projectplannen en programma's).

POL 2006 is vooral gericht op het mogelijk maken van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in Limburg, mede gezien de (wederom) gewijzigde omstandigheden. Recent is het “nieuwe” POL door PS vastgesteld.

Beoordeling bestuurskracht

Het instrument POL past bij de landelijke ontwikkeling naar een meer “open” planologie. Het POL 2001 was nog sterk gericht op regelgeving; het POL 2006 is meer een structuurvisie op hoofdlijnen met daarin de provinciale ambities en rolopvatting. Het instrument POL moet in eerste instantie worden gezien in samenhang met een andere wijze van werken in de relatie tussen de provincie en externe partijen. In feite is het ook een andere wijze van werken in de relatie tussen GS en PS. De hoofdlijnen van het beleid worden immers met het POL in een vroeg stadium en op een hoog abstractieniveau door GS aan PS ter instemming voorgelegd, zonder dat een concrete uitwerking (in een groot aantal gevallen) zichtbaar is. Alhoewel PS het recht voorbehouden zijn om met concrete uitwerkingen wel of niet in te stemmen, is in feite sprake van het geven van een flink mandaat aan GS, om het ruimtelijk beleid van het provinciebestuur vorm te geven. Een en ander komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop de behandeling van het POL in de Statencommissie plaatsvindt. Daarbij blijkt dat het voor statenleden nog onduidelijk is wat het betekent om alleen de hoofdlijnen van beleid vast te stellen zonder detailzaken aan de orde te stellen die niet hiertoe behoren.

Het is duidelijk dat de mate van doelbereiking in feite pas na verloop van tijd, over een langere periode beschouwd, in kaart kan worden gebracht. De vraag is nu hoe het vastgestelde kader in de praktijk gaat uitpakken: als een keurslijf voor gemeentelijke initiatieven (strakke toetsing) of als een set van richtlijnen die door gemeenten zelf uitgewerkt kunnen worden. Bij de geïnterviewde vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld bestaat twijfel over de doorzettingsmacht van de provincie bij het oplossen van concrete knelpunten. De provincie zou duidelijker de regie moeten nemen. Hier staat tegenover dat het geven van ‘aanwijzingen’ de relatie met de gemeentebesturen niet bevordert. Uit evaluaties die tot nu toe zijn uitgevoerd blijkt onder andere dat de overgang van beleid naar uitvoering strakker geregisseerd kan worden.

Door de provincie is een grote inspanning geleverd om de actuele hoofdlijnen van het beleid, in samenspraak met een groot aantal externe partijen en met gebruik van inspraak, te ontwerpen en vast te stellen. Zowel als het gaat om GS (gesprekken met stakeholders, burgers en partners; dialoogdagen; inwinnen adviezen van PCOL; sonderingnota’s) als PS (hoorzittingen georganiseerd door SCRG; Bedenkingennota). De veelheid van contacten met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere overheden hebben een goed beeld opgeleverd van de wensen en ambities van die partijen. Uit de evaluaties die de provincie heeft uitgevoerd blijkt daarvoor over het algemeen grote waardering te bestaan. Wel leveren maatschappelijke partijen kritiek op wat er met die input is gebeurd. Zij hadden meer verwacht. Ook wordt de zeer korte reactietermijn door maatschappelijke partijen als kritiekpunt genoemd. Het provinciebestuur heeft hier de taak om soms lastige keuzes te maken en kan niet iedereen tevreden stellen. Tevens wordt door partijen genoemd dat het POL meer samenhang zou moeten vertonen, dat de inhoud meer visie zou moeten bevatten en dat het POL verder verbreed kan worden (met bijvoorbeeld aandacht voor ecologische waarden).

Voor het opstellen van het POL is een afzonderlijk, structureel budget beschikbaar. De indruk binnen de ambtelijke organisatie bestaat dat minder geld nodig is dan bij het totaal van de afzonderlijke planprocessen in de oude situatie. Dit heeft een positieve invloed op de doelmatigheid. Een speciaal ingestelde ambtelijke werkgroep heeft de opstelling van het POL verzorgd binnen een strak tijdschema. Winst is dat gestreefd wordt naar bundeling van de elementen van ruimtelijke ontwikkeling inclusief de internationale dimensie en de dimensie van duurzaamheid. De ambtelijke organisatie geeft aan tevreden te zijn over het proces van totstandkoming. De hernieuwde contacten met partners en partijen in de samenleving hebben veel opgeleverd. Essentieel is gebleken om voortdurend oog te hebben voor draagvlak, slagvaardigheid en gebruik van aanwezige kennis en capaciteiten. Daarnaast blijft het lastig om te voldoen aan de wens om integraal te werken. Dat is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Hier moet ook nog een slag worden gemaakt. Een belangrijke, kansrijke factor van het POL is tenslotte dat geen sprake meer is van een vaste cyclus van planvorming en uitvoering. Het is uitdrukkelijk de bedoeling in te spelen op actuele ontwikkelingen. Als daar aanleiding voor is kan het POL worden bijgesteld. Dit bevordert de flexibiliteit. Deze werkwijze heeft echter ook een keerzijde. Het risico bestaat dat planvorming en –uitwerking vooral een ambtelijke exercitie kunnen worden waarin bestuurlijk overleg geen plaats meer heeft.

Conclusie

Het POL past bij de landelijke ontwikkeling naar meer “open” planologie zoals verwoord in Rijksbeleid. Met de invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening krijgt de provincie ook instrumenten om de nieuwe rol die zij krijgt toebedeeld in de Nota Ruimte concreter handen en voeten te geven. Het is duidelijk dat de provincie nog moet wennen aan haar nieuwe rol. Ditzelfde geldt voor de maatschappelijke partners; zowel wat betreft hun eigen rol als de rol van de provincie. Het gaat erom dat de provincie andere partijen duidelijk maakt wat ze van de provincie kunnen verwachten.

Ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid is de verwachting dat het POL zeker winst gaat bieden. Er is echter nog wel een aantal stappen te zetten. Vanuit de maatschappelijke partners wordt kritiek geleverd. Onder andere op de wijze waarop er met hun inbreng is omgegaan, visie en integraliteit. De daadwerkelijke uitvoering zal hier meer zicht op bieden.

Wat het democratisch functioneren betreft, is duidelijk geworden dat de totstandkoming van het POL 2006 een transparant proces is geweest, waarbij vele maatschappelijke partijen zijn betrokken. De inspraak wordt door enkele ondervraagde maatschappelijke partijen, waterschappen en gemeenten als onvoldoende beoordeeld onder andere vanwege de zeer korte reactietermijn.

4.9.2 De Albertknoop

Achtergrond

In het POL 2001 is opgenomen dat vooral de ruimtelijke- en mobiliteitsvraagstukken op langere termijn niet meer binnen de landsgrenzen zijn op te lossen. Er wordt aangekondigd een grensoverschrijdende visie te ontwikkelen, die gericht is op de aanpak van deze problemen. Begin 2003 is door GS en de Bestendige Deputatie (BD) van Belgisch Limburg opdracht verleend tot de uitvoering van deze verkenning voor het gebied tussen Maastricht en globaal genomen Sittard-Geleen en Maasmechelen.

Op 28 september 2004 nemen GS kennis van de “Euregionale Ontwikkelingsvisie Stedelijk Netwerk Limburgse Maasvallei” waarin voorstellen voor projectuitwerkingen worden gedaan. Op 6 december 2004 wordt in het reguliere halfjaarlijkse overleg tussen GS en de BD het besluit genomen om het project Albertknoop met spoed verder uit te werken. De ‘Albertknoop’ betreft een gebied tussen de bestaande noord-westelijke stadsrand van Maastricht en het Belgische dorp Lanaken, waar sprake is van een diversiteit aan belangen, ruimte- en gebruiksclaims. In dit gebied kwam in 2004 een aantal problemen aan het licht die om urgente oplossingen vroegen: toekomstige conflicten over wonen-milieuhinder en wonen-bedrijvigheid-milieu-planologische bestemming aan beide zijden van de grens.

Doel van het project Albertknoop is om samen met regionale partners te komen tot een duurzame inrichting van het gebied tussen de stad Maastricht en het dorp Lanaken. Daarbij horen de volgende subdoelen:

- Het oplossen van de leemwinningsproblematiek aan de “kop van het Zouwdal”.
- Komen tot een integrale, gebiedsgerichte inrichting van het grensoverschrijdende bedrijventerrein.
- Komen tot de opheffing van het Belgisch-Nederlandse traktaat uit de 60^{er} jaren van de vorige eeuw, waarin een reservering voor de aanleg van het zgn. Cabergkanaal is vastgelegd.
- Komen tot structurele verbeteringen in de bereikbaarheid van Maastricht-West.
- Komen tot oplossingen van de “woondruk” in de aangrenzende Belgische buurregio.

Op 1 maart 2005 heeft het eerste bestuurlijk overleg Albertknoop plaatsgevonden. Tot nu toe heeft dit overleg 7 keer plaatsgevonden. Oorspronkelijk alleen tussen de twee provincies en beide gemeenten, naderhand ook met rijksvertegenwoordigers uit beide landen. De verantwoordelijk gedeputeerde heeft de leden van de Staten Commissie Ruimte en Groen op de hoogte gehouden van de voortgang van het project.

In opdracht van het bestuurlijk overleg is een startnotitie “grensoverschrijdend samenwerken in de Albertknoop” gemaakt. In deze startnotitie zijn de belangrijkste problemen in kaart gebracht en zijn de te ondernemen acties opgenomen.

Beoordeling bestuurskracht

De provincie heeft in 2003-2004, samen met de provincie Belgisch Limburg, een euregio-nale Ontwikkelingsvisie Limburgse Maasvallei laten opstellen, in deze visie zijn project-voorstellen gedaan voor verdere uitwerking. Eind 2004 is besloten Albertknoop met voor-rang aan te pakken. De provincie heeft veel publiciteit gegeven aan de startnotitie Albertknoop. De provincie is zichtbaar in de uitvoering.

Er heeft een behoorlijke tijd (een aantal jaar) gezeten tussen het noemen van de actie in het POL, de totstandkoming van de visie en vervolgens de startnotitie. Concrete aanleiding om snel tot actie over te gaan met betrekking tot Albertknoop lijkt de besluitvormingsprocedure GRUP te zijn die al behoorlijk gevorderd was. Doorgaan met deze procedure zou de ge-wenste oplossingen in Nederland (woningen) in gevaar brengen. Toen dit duidelijk was heeft de provincie Limburg actie ondernomen.

Er bestaat consensus tussen beide provincies en gemeenten ten aanzien van de inrichting van het gebied en de manier waarop de problemen kunnen worden opgelost. Belangrijk daarbij is de intentieafpraak dat de partners voor het totaal gaan. Ten aanzien van de sub-doelen geldt dat doelbereiking haalbaar is voor leemwinning, grensoverschrijdende bedrij-venterrein en bereikbaarheid. Voor Cabergkanaal en grensoverschrijdend wonen is dit nog niet in zicht.

De integraliteit van werken van de provincie kan positief worden beoordeeld door het stre-ven naar samenwerking op de onderwerpen leemwinning, natuurverbindingszone, milieu-zonering, herstructurering Malberg, nieuwe woonwijk, grensoverschrijdend bedrijventer-rein, ontsluitingsproblematiek en het Cabergkanaal. Daarnaast is bereikbaarheid en woningbouwproblematiek in groter verband bij dit project betrokken.

Hetzelfde geldt voor de responsiviteit en pro-activiteit. In de Euregio-nale Ontwikkelings-visie wordt reeds overduidelijk gewezen op de conflicterende ontwikkelingen in dit gebied. Ook vanuit de gemeente Maastricht kwamen signalen over botsende autonome ontwikke-lingen in België. Bij de inspraak rond deze visie werd dit nog eens bevestigd. Om die rede-nen heeft de provincie het op de agenda gezet bij de belangrijkste Belgische partners en is het project uiteindelijk van start gegaan. De primaire belangen liggen bij beide gemeenten; de provincie speelt een essentiële rol als hogere, regionale overheid om mee te helpen de problemen onder controle te krijgen. Gedurende het proces heeft de provincie als zij dat nodig vond aanpak en werkwijze gewijzigd.

Voor Albertknoop is geen aparte begroting gemaakt. Het gaat de provincie primair om het faciliteren van het proces. Eventuele kosten konden worden ondergebracht in het Streek-planbudget. Hieruit is een tweetal subsidies verleend. Personeel is men binnen de begro-ting gebleven. De provincie heeft voornamelijk kennis op het gebied van planologie, economie, mobiliteit, bouwen, wonen, milieu, communicatie en internationalisering inge-zet. Hiertoe heeft de provincie menskracht en beperkte financiële middelen ingezet. De provincie zelf is van mening dat er geen instrumenten waren die meer/beter geschikt zijn om de gestelde doelstellingen te bereiken.

De provincie Limburg heeft veel inspanning gestoken in het binden van de partijen. Zelf zeggen ze ervan overtuigd te zijn dat zonder inbreng van beide (Belgische en Nederlandse) provincies het niet gelukt was om het 'partnerschap' te smeden. Uit het maatschappelijk middenveld komen zeer positieve geluiden naar voren als het gaat over grensoverschrijden-de samenwerking en de trekkende, bemiddelende rol van de provincie Limburg.

Het grootste deel van de belanghebbende partijen heeft structureel zitting in de Stuurgroep. Daarnaast is het Grensschap Albertkanaal indirect in de stuurgroep betrokken en is de directeur van steenfabriek Heijlen ad hoc in de Stuurgroep aanwezig geweest. In deze stuurgroep wordt ieder subdoel besproken en nadere acties geformuleerd. Er is door deze werkwijze spraken van interactieve beleidsvorming. Naast de stuurgroep zijn op het niveau van de subdoelen ambtelijke begeleidingsgroepen aan het werk, waar in ieder geval altijd de beide provincies en gemeenten vertegenwoordigd zijn. In het geval van het Cabergkanaal is uiteraard het ministerie van V&W de belangrijkste trekker van de verkenning, terwijl ook het ministerie van VROM daarbij betrokken is. Op basis hiervan kan het draagvlak voorlopig positief worden beoordeeld.

De euregionale Ontwikkelingsvisie en dan met name de voorstellen voor prioritering van de in de visie voorgestelde projecten is in september 2004 door GS vrijgegeven voor het geven van reacties van de externe partners. Ook is de visie op de website van de provincie geplaatst, hetgeen een (positieve) reactie van de Stichting Interregio Brabant-Limburg heeft opgeleverd. De keuze voor het oppakken van het project Albertknoop werd vanuit de inspraak bevestigd.

De provincie is transparant geweest in die zin dat de visie voor reactie is vrijgegeven en dat de Startnotitie breed is verspreid. In de richting van de betrokken externe partners zijn acties, waartoe in stuurgroepverband besloten is, vastgelegd in verslagen.

De provincie heeft haar toezeggingen nagekomen, zoals gedaan in het POL 2001. De provincie heeft de rol op zich genomen van regionaal gebiedsregisseur, zet menskracht en middelen (vooralsnog beperkt) in en laat daarmee zien dat belang wordt gehecht aan de Albertknoop. De betrouwbaarheid van de provincie kan positief beoordeeld worden.

Maatschappelijke partners beoordelen zoals eerder vermeld de samenwerking en de rol van de provincie Limburg zeer positief. Knelpunten liggen op vlakken als verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en België, de agenda van Brussel (het project heeft daar geen prioriteit, maar Brussel moet wel goedkeuren, aldus de maatschappelijke partners), verborgen agenda's en de samenwerking na de verkiezingen. De samenwerking is gebaseerd op vertrouwen en dit moet na de verkiezingen weer opnieuw groeien.

Conclusie

Samengevat schetst het bovenstaande stuk een actieve Nederlandse provincie Limburg in het verder brengen van de internationale samenwerking in dit project. Het provinciebestuur toont hier bestuurskracht: zowel op doeltreffendheid, doelmatigheid en democratisch functioneren. Wij hebben de indruk dat de samenwerkingsrelatie goed is tussen de Nederlandse en Belgische provincie Limburg, maar dat Nederland er harder aan trekt. Dit heeft te maken met het feit dat de Nederlandse belangen ook groter zijn. Leemwinning en bedrijvigheid aan Belgische zijde vormen een potentiële bedreiging voor de realisatie van een Maastrichtse woonwijk.

Een aantal zaken is in gang gezet en men is er in hoofdlijnen over eens hoe die aangepakt gaan worden. De concrete uitvoering zal moeten uitwijzen in hoeverre de doelstellingen ook echt worden bereikt. Voor de knelpunten zoals aangegeven door het maatschappelijk middenveld zal een oplossing gezocht moeten worden om de haalbaarheid van de uitvoering te kunnen garanderen.

4.10 BELEIDSVELD MOBILITEIT; OPGAVE WEGEN EN INFRAPROJECTEN

4.10.1 Opstellen bestuursconvenant Buitenring Parkstad Limburg

Achtergrond

De aanleg van de Buitenring Parkstad Limburg (BPL) moet de bereikbaarheid van Parkstad Limburg verbeteren en verder een bijdrage leveren aan een goede ruimtelijke inrichting en verkeersafwikkeling. Daarbij speelt op de achtergrond mee dat het project een lakmoesproef is voor de bestuurlijke samenwerking in de regio onder de vlag van de WGR-plus constructie.

De provincie wil heldere afspraken maken over de realisatie van de Buiten- en Binnenring in een bestuursconvenant. Dit vanwege het feit dat de regio er zelf niet uitkwam. Op 29 juni 2004 stellen GS de Startnotitie BPL vast waarin onder meer is vastgelegd: het kader, het proces, focus, scope, communicatie, coöperatie en organisatie. Op 8 april 2005 stemmen PS in met de kredietbesluiten en nemen zij formeel kennis van het concept-bestuursconvenant. Dit convenant wordt op 15 november 2005 ondertekend met Parkstad Limburg en de betrokken Parkstad-gemeenten en op 19 december 2005 met de gemeente Nuth.

Het bestuursconvenant is tot stand gekomen met het oog op verschillende provinciale subdoelen. In de eerste plaats versterking van de ruimtelijke samenhang en oriëntatie in het gebied Parkstad en daarmee van de stedelijke structuur. Daarnaast moet een buitenring het regionaal verbindend wegennet in Parkstad Limburg completeren met als gevolg een verbetering van de doorstroming van het regionale verkeer (inclusief Openbaar Vervoer) en verbetering van de verkeersveiligheid.

De buitenring kan bovendien de ontsluiting van het oostelijk deel van het stedelijk gebied verbeteren. Dit vergroot de perspectieven voor de realisering van nieuwe bedrijventerreinen en toeristisch-recreatieve voorzieningen. Verder is ook verbetering van de verbinding met de aangrenzende regio's, ook in Duitsland, en een betere aansluiting op het (inter)nationaal wegennet een doel alsmede de beperking van het doorgaande verkeer in woongebieden via wegen die daar niet op toegerust zijn. Daardoor verbetert vooral in Hoensbroek, Brunssum en Kerkrade de leefkwaliteit.

Beoordeling bestuurskracht

Naar verluidt werd al eind jaren zestig voor de eerste maal gesproken over de aanleg van een ring rond de regio die nu als Parkstad Limburg wordt aangeduid. Tot dusverre kwam die weg maar niet van de grond door steeds vastgelopen overleg tussen alle betrokken partijen. Het pleit daarom voor het provinciebestuur in het algemeen en GS in het bijzonder dat zij erin geslaagd zijn de impasse te doorbreken, en daarbij bovendien de samenwerking heeft gezocht met de bestuurlijke partners in de regio. Zowel bestuurlijke als ook maatschappelijke partners hebben lof voor de daadkracht van met name voor de verantwoordelijke gedeputeerde. Het provinciebestuur heeft nadat de 'regio' er zelf steeds maar niet uitkwam de regie stevig in handen genomen en een doorbraak gecreëerd.

Maar de getoonde daadkracht lijkt ook een schaduwkant gehad te hebben. In de eerste plaats heeft het creëren van *maatschappelijk* draagvlak geleden onder de voortvarende aanpak. In het proces van het sluiten van het convenant heeft het provinciebestuur alleen de desbetreffende gemeenten en Parkstad als doelgroep gezien. Maatschappelijke organisaties of burgers hebben geen kans gehad om mee te praten over het bestuursconvenant dat moet leiden tot de aanleg van de weg. Geïnterviewden herkennen dat heel sterk: “Burgers zijn buiten beeld gebleven. Dat zit ook niet in de aard van het provinciehuis”. Het provinciebestuur had echter genoeg van de besluiteloosheid van de regio Parkstad. Gemeenten in de regio hadden eerder zelf de kans gehad en inspraak kunnen organiseren. Duidelijk is dat men dit verwijt van provinciezijde krachtig verwerpt. Overigens begint nu voor de BPL de MER-procedure waarbij burgers via de formele inspraakmogelijkheden alsnog de gelegenheid krijgen hun stem te laten horen.

Een ander voorbeeld is dat een partij als Rijkswaterstaat niet betrokken is geweest bij het opstellen van het convenant terwijl dat wellicht zinvol was geweest, zoals de vertegenwoordiger van RWS in de consultatieronde heeft aangegeven. De gedeputeerde stelt echter dat de afspraken volkomen helder zijn, zowel over wat Rijkswaterstaat doet, wat het provinciebestuur doet en wat de gemeentebesturen doen. Met RWS zijn in het kader van de Rijksweg 76 afzonderlijke afspraken gemaakt die worden vastgelegd in een separaat bestuursconvenant tussen RWS, Nuth en de provincie.

Een ander genoemd aandachtspunt is de integraliteit. De BPL had onderdeel kunnen zijn van de Versnellingsagenda; de weg vertegenwoordigt immers ook een economisch belang. Maar een nadere strategische vertaling van belang, nut en functie van de weg voor specifieke belangen in de afzonderlijke gemeenten is niet van de grond gekomen. Dat heeft ook een zekere rigiditeit tot gevolg. Het traject van de BPL is in 2002 door de Grontmij bepaald. Hoewel de visie op mobiliteit in de loop der jaren kan veranderen, geldt dit tracé van zes jaar geleden nog steeds als uitgangspunt. Andere partijen kunnen alleen verandering van het traject of bijvoorbeeld uitbreiding van het aantal afslagen voorstellen, als ze die wijzigingen ook zelf bekostigen. Daar voelt niemand voor en dus verandert er niets meer.

Conclusie

Toen de regio er niet zelf uitkwam heeft het provinciebestuur stevig de regie genomen en zich niet laten afleiden door wensen, gebeurtenissen en omstandigheden die afzonderlijke gemeenten eerder in een patstelling brachten. De totstandkoming van het bestuursconvenant dat moet leiden tot de aanleg van de BPL laat een bestuurskrachtige provincie zien.

Genoemde aandachtspunten en kanttekeningen die vanuit enkele interviews naar voren komen, zijn draagvlak, integraliteit en flexibiliteit. Ten aanzien van draagvlak geldt nog dat het provinciebestuur zich in de opstelling van het convenant strikt gehouden heeft aan overleg met de convenantpartners. Andere partijen zijn niet betrokken.

Achtergrond

In december 1998 is tussen het College van GS en het rijk een Package-deal Bottleneck afgesloten, waarmee beoogd werd een vergelijkbare impuls te geven aan de versterking van de economische structuur in Limburg als de oorspronkelijk beoogde aanleg van de Oost-westbaan van de luchthaven Maastricht-Aachen-Airport. Deze versterking diende afgestemd te worden op het gelijktijdig te ontwikkelen Landschapspark Susteren. De doelen dienen op 1 januari 2010 te zijn gerealiseerd.

Na intensief overleg met RWS heeft het Ministerie van V&W in 1999 ermee ingestemd dat de integrale verantwoordelijkheid voor de rijksinfrastructurele aanpassingen (met uitzondering van de brug in Echt die is separaat door RWS opgepakt) door het College van GS wordt gedragen. De vragen onder welke voorwaarden (in- en outputspecificatie) en tegen welke budgetten de projecten konden worden uitgevoerd stonden in dit overleg centraal. In juni 2001 is vervolgens een bestuursovereenkomst getekend, waarin is afgesproken dat de te realiseren infrastructuurle werken in één geïntegreerd contract (Design&Build) zullen worden ondergebracht, waarbij de Provincie als opdrachtgever fungeert.

De infrastructuurle werken zijn ondergebracht in een deelproject van de Operatie Bottleneck, aangeduid als Bottleneck-Infra (BNI). Als onderdeel van de operatie Bottleneck/project (bedrijventerreinen IPS en Holtum-Noord, landschapspark Susteren, infrastructuur) wordt in de flessenhals van Limburg de infrastructuur aangepast. Het gaat om (1) een brugverhoging over het Julianakanaal (Roosteren) om de 4-laags-containervaart mogelijk te maken naar het multi-modale knooppunt in Born, (2) nieuwe aansluitingen op de A2 realiseren (Roosteren) en (3) doortrekken van de N297 (grensoverschrijdend) en N296.

De beoogde maatschappelijke effecten worden in het PS-voorstel J-778 van 15 februari 2000 als volgt beschreven: verbetering / beheersing verkeersafwikkeling, verankeren werkgelegenheid, vergroten toegankelijkheid buitengebied en versterken landbouwkundige en ecologische en landschappelijke structuur vanwege het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan bereikbaarheid, leefbaarheid, werkgelegenheid, welbevinden en betaalbaarheid.

Beoordeling bestuurskracht

De provincie heeft vanaf het moment dat zij de verantwoordelijkheid overnam van Rijkswaterstaat het project slagvaardig opgepakt. De betrokkenen oordelen hier sterk positief over. In het planvormingsproces zijn gemeenten en bedrijven (NedCar) nauw betrokken geweest en zij ervaren deze gezamenlijke planvorming als positief.

Het totaalbeeld van het (inter)nationale wegennet laat nog te wensen over: aansluiting op de A2 en aansluiting op het Duitse wegennet wordt later dan verwacht gerealiseerd. Voor het Duitse deel geldt dat de verantwoordelijkheid hiervoor aan Duitse zijde ligt. Het provinciebestuur heeft alles gedaan om goede afspraken te maken over realisatie.

Er is gekozen voor een uitvoeringscontract waarbij veel wordt overgelaten aan de markt. Dit idee kwam voort uit een eerder door de provincie georganiseerde studiedag. De provincie is zeer tijdig en proactief bezig geweest zich te oriënteren in mogelijkheden voor PPS. Tevens zijn er periodieke evaluaties met de provincie en de aannemer geweest.

Bij zowel provincie als maatschappelijke partners bestaat de overtuiging dat de gekozen werkwijze, naast de beoogde maatschappelijke effecten, ook kostenbesparingen heeft opgeleverd. Het door de provincie uitvoeren van rijkswerken als onderdeel van een totaalpakket is een bijzondere wijze van bestuurlijke samenwerking, die terecht waardering heeft oogst.

Over de uitvoeringsfase kan nog het volgende worden gezegd. Na het moment van aanbesteden, verliep al het contact met de gemeenten en de waterschappen alleen nog maar via de aannemer. Het contract had vrijwel geen flexibiliteit meer voor lokale onvoorziene problemen die in de uitvoering naar voren kwamen. De provincie verwees gemeenten met vragen door naar de aannemer. Gemeenten voelden zich als het ware 'overgeleverd'. Voor de aannemer was een dergelijk contact met gemeenten (en waterschappen) eveneens nieuw. De aannemer hanteerde daarbij 'slechts' het contract als houvast.

De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde maatschappelijke organisatie heeft aangegeven dat de gedeputeerde goed benaderbaar is voor burgers en maatschappelijke organisaties en ook waardering voor hun inzet toont. Dit geldt in mindere mate voor de ambtelijke organisatie. Zo heeft een geïnterviewde maatschappelijke organisatie aangegeven lastig gehoor te kunnen vinden in het aanpakken van gesignaleerde problemen.

Conclusie

Wat betreft doelbereik mag geconcludeerd worden dat de provincie de werkzaamheden voortvarend heeft opgepakt en tijdig en efficiënt heeft uitgevoerd. De bereikbaarheid van de regio en de logistieke functie van het gebied zijn zichtbaar verbeterd. Dit kan ook de werkgelegenheid positief beïnvloeden. Ook in de eerdere tussentijdse evaluatie komt een positief oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid naar voren. De innovatieve contractvorm heeft een flinke kostenbesparing gerealiseerd en er is minder personeel benodigd.

Wat betreft het democratisch functioneren geldt dat er na de besluitvorming en de aanbesteding weinig mogelijkheden meer waren voor tussentijdse wijzigingen. De provincie heeft reacties geïnventariseerd van burgers en maatschappelijke partijen, onder meer op inloop- en informatieavonden, maar daar kan ze niet zonder meer aan tegemoet komen. Zeker niet in een contractvorm waarin ze meer op afstand gaat staan dan voorheen. Begrijpelijk is dat er dan onvrede 'in het veld' ontstaat. In algemene zin is het inbouwen van flexibiliteit in dergelijke contractvormen om beter om te kunnen gaan met gewijzigde omstandigheden een aandachtspunt voor de toekomst.

4.10.3 Beleidsveld mobiliteit: MIP

Achtergrond

De provincie heeft, gebaseerd op de Wegen- en de Waterstaatswet, een wettelijke taak tot de instandhouding en het onderhoud van de provinciale wegen. Daarbij gaat het niet alleen om de wegen zelf, maar ook om het verwijderen van zwerfvuil en het onderhouden van de bermen. In Limburg gaat het om ca 430 km weg en ca 175 kunstwerken. De provincie voert deze wettelijke taak niet zelf uit, maar heeft de uitvoering uitbesteed aan private marktpartijen.

Sinds 1996 werkt de provincie met het Meerjaren Investeringsprogramma (MIP). Aanvankelijk was het MIP nog een combinatie van een beleidsnota waarin verschillende beleidsmatige onderwerpen uitvoerig werden beschreven, naast het concrete (technische) uitvoeringsprogramma. Nu heeft het MIP zich vooral geëvolueerd tot een uitvoeringsprogramma (de middelen, de projecten, de activiteiten) waarin expliciet de projecten staan genoemd die het komend jaar uitgevoerd zullen worden.

Relevant voor deze opgave is dat de provincie het zogenaamde Regionale Mobiliteits Overleg (RMO) heeft opgericht, waarin onder leiding van de gedeputeerde met maatschappelijke partners overlegd wordt over voortgang, knelpunten en projecten.

Beoordeling bestuurskracht

Geïnterviewden zien de daadkracht en effectiviteit van de aanpak van de provincie, maar vinden tevens dat oog voor de buitenwereld zou kunnen toenemen. De provincie zou bij de keuze van onderhoudsprojecten beter en meer burgers en gemeenten kunnen betrekken of dit onderhoud misschien zelfs kunnen overhevelen naar gemeenten. Dat zou het draagvlak voor projecten vergroten. Daarnaast missen zij de integrale benadering: welk effect heeft een vernieuwingsproject van een provinciale weg voor de leefbaarheid of de economische positie van een regio? De provincie heeft er volgens enkele respondenten te weinig oog voor. Maatschappelijke partijen zijn te spreken over het overleg in de RMO's. Het overleg is harmonieus en productief.

Gemeenten willen graag bij de uitvoering een belangrijker taak krijgen. Zeker in noodgevallen, bijvoorbeeld blikseminslag, bellen burgers hun gemeente en niet de provincie. De ervaring van de gemeentelijke vertegenwoordigers is ook dat de provincie in die gevallen slecht bereikbaar is. Zij vragen zich af waarom de provincie het onderhoud en zaken als gladheidsbestrijding niet uitbesteedt aan gemeenten. In provinciale bestuurlijke kring bestaat oog voor deze wens van gemeenten.

De provincie beweegt steeds verder af van de rol van "uitvoering en beheer" naar "regie en coördinatie" en "controle en toezicht". Marktpartijen krijgen steeds meer vrijheid in de manier waarop ze hun werkzaamheden uitvoeren (input en throughput) en worden meer en meer op output aangestuurd. Dit meer op afstand plaatsen, vergt een cultuuromslag bij de mensen ('van spierkracht naar denkkraft'). De provincied medewerkers worden meer controlerende inspecteurs, bovendien vraagt het werken met prestatiebestekken ook om andere competenties.

Conclusie

Het uitvoeringsprogramma MIP is doelgericht, slagvaardig en concreet. De uitvoering verloopt veelal volgens planning. Verbeterpunten liggen op het gebied van integraliteit en sensitiviteit. De provincie zou zich meer kunnen inspannen om draagvlak voor haar beleid bij burgers te vergroten. Maatschappelijke partijen waarderen het overleg in de RMO's.

De provincie is bezig met een traject waarin meer aan de markt wordt overgelaten. Om dit 'bestuurskrachtig' te doen vergt dit het een en ander van de organisatie. Daarnaast denkt men na over het al dan niet uitbesteden van bepaalde taken aan de gemeenten. Dit in het kader van een effectievere taakuitvoering. Ook kan in dit kader gekeken worden naar een versterking van de samenwerking met andere wegbeheerders.

5. WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT PER CRITERIUM

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de weging van de bestuurskracht gemaakt per criterium: doeltreffendheid, doelmatigheid en democratisch functioneren. Hiertoe worden per criterium alle indicatoren behandeld.

5.2 DOELTREFFENDHEID

5.2.1 Zichtbaarheid

De provincie slaagt er in veel gevallen in het hoe en waarom van haar beleid inzichtelijk te maken voor de direct betrokkenen en voor partners. Dat houdt zeker verband met de aanpak om maatschappelijke en bestuurlijke partners bij de vorming van het beleid te betrekken. De Versnellingsagenda, het Samenhangend Innovatieprogramma, het Actieprogramma Cultuurbereik, het Huis van de Sport, POL 2006 en Albertknoop laten bijvoorbeeld zien dat direct betrokkenen participeren bij de totstandkoming van de plannen.

Daar staan voorbeelden tegenover van opgaven waar de aanpak vanuit het perspectief van transparantie vragen oproept. Bij Geleenbeek en Mariapeel ontbreekt het de buitenwereld aan duidelijkheid over de begin en einddata van de projecten. Ook neemt de directe zichtbaarheid voor maatschappelijke partners af op terreinen waar meer de markt wordt ingeschakeld, zoals het Bottleneck-infraproject.

Voor burgers is de provincie veel minder zichtbaar. Zo weten burgers bij calamiteiten, zoals bliksemingslag, de provincie niet te vinden. Ze nemen contact op met de eigen gemeente. Overigens wordt in het kader van wegenbeheer wel nagedacht over het overlaten van dergelijke taken aan de gemeente. De lagere zichtbaarheid voor burgers hangt uiteraard ook samen met het karakter van de provincie als middenbestuur, maar de provincie zou zichtbaarheid voor burgers kunnen versterken.

5.2.2 Passendheid

Passendheid heeft betrekking op de relatie tussen de rolvulling en acties van de provincie en de opgaven waarvoor ze is gesteld. De provincie heeft in veel gevallen oog voor haar afhankelijke positie. Ze heeft niet alle bevoegdheden en middelen om zelf voor planning en uitvoering te zorgen. Ze moet dus samenwerken met andere partners. Dat leidt tot netwerkvorming. Veelal zijn hier commissies actief, zoals gebiedscommissies of regio-commissies. Denk aan de antiverdrogingsaanpak van Mariapeel, Geleenbeek, initiatieven op het vlak van cultuur, de uitplaatsing van de intensieve veehouderij en ook van glastuinbouw. De netwerken zijn over het algemeen productief. Weinigen willen die netwerkstructuren opheffen. De doelmatigheid zou wel kunnen worden vergroot. Hier en daar bestaat bij met name grotere gemeenten een neiging om buitenom te gaan en is sprake van een teveel aan heen en weer geschuif met voorstellen die niet aan criteria voldoen: van commissie naar provincie en terug.

De provincie is sterk in het met grote voortvarendheid plannen maken. Hiertoe neemt ze in veel gevallen ook zelf het initiatief. Zie bijvoorbeeld het Samenhangend Innovatieprogramma en het opstellen van beleidskader Stedelijk waterbeheer. In algemene zin komt de doorvertaling naar de uitvoering als verbeterpunt naar voren. Tevens bestaan er in een aantal opgaven tussen provincie en maatschappelijke partners verschillende beelden over de rol die de provincie dient te vervullen. Maatschappelijke partners roepen om strakkere en meer regie ('doorhakken van knopen', 'oplossen van knelpunten') terwijl de provincie de afhankelijkheden respecteert, het proces regisseert en de uitvoering meer aan de maatschappelijke partners zelf overlaat.

5.2.3 Doelgerichtheid en slagvaardigheid

Deze indicator laat een wisselend beeld zien. De provincie is zeer zeker doelgericht en slagvaardig wanneer het de planvorming betreft. De voorbeelden zijn legio: Versnellingsagenda, Samenhangend Innovatieprogramma, Afsprakenkaders met gemeenten, Geleenbeek, Mariapeel en het bestuursconvenant Buitenring Parkstad laten een doortastende provincie zien bij het zoeken en vinden van de juiste betrokkenen en het in korte tijd opstellen van nieuwe plannen.

Wanneer het de uitvoering en implementatie aangaat blijkt de provincie minder slagvaardig en doelgericht. Dit houdt mede verband met de afhankelijkheid van andere partijen in de uitvoering. Het provinciebestuur is zoekende naar een manier om de uitvoering effectief aan te sturen, zonder terug te vervallen in een oude rol waarin de provincie alles zelf wil bepalen. Lastig punt hierbij is dat maatschappelijke partners soms wel een actievere provincie verwachten, zeker ook als ze het onderling oneens zijn.

Bij de Versnellingsagenda is de vraag actueel of het provinciebestuur naast een regierol bij de kaderstelling ook zo prominent het initiatief moet willen behouden bij de uitvoering en implementatie. Het afbreukrisico hierbij is dat andere partijen het niet oppakken en naar de provincie blijven kijken. En: dat is niet de bedoeling van het provinciebestuur.

5.2.4 Consistentie

Het beleid dat de provincie voert is over het algemeen consistent. Het zwabbert niet en spreekt zichzelf niet tegen. Dit geldt ook bij de doorvertaling van landelijk beleid zoals in het kader van het Actieprogramma Cultuurbereik en de jeugdzorg. Ook heeft de provincie oog voor veranderde (inter)nationale beleidsontwikkelingen, zoals in het kader van Stedelijk Waterbeheer. We hebben geen inconsistenties aangetroffen.

Een kanttekening is op zijn plaats als het gaat om de vertaling van beleid naar uitvoering. In een aantal opgaven komt naar voren dat de provincie daar verbetering in kan aanbrengen. Soms (zoals bij de uitplaatsing van de glastuinbouw) is het voor betrokkenen niet duidelijk hoe het provinciebestuur deze plannen concreet tot uitvoering wil brengen, of de provincie een rol voor zichzelf ziet in de uitvoering, wat de rol dan is en hoeveel middelen voor de uitvoering beschikbaar zijn. Het provinciebestuur zal meer moeten investeren in het doorpakken in de fasen van uitvoering. Consistentie kan ook zitten in de 'bestuursstijl' juist op de overgang van beleid naar uitvoering. Als de provincie eerst in een netwerkcontext partijen tot gezamenlijke productiviteit heeft gebracht of verleid, moet er daarna geen hiërarchische actie op laten volgen in de geest: 'wij bekijken nu of dit voorstel volgens de criteria kan'. Dan botsen twee stijlen. We constateren dat die neiging bij de provincie soms nog wel lijkt te bestaan.

5.2.5 Integraliteit

De provincie is in 2003 gestart met een themabenedering, onder meer om de integraliteit van het beleid en samenwerking in de uitvoering daarvan te bevorderen. Door een strakke portefeuillevreiding naar beleidsterreinen los te laten en in plaats daarvan het vraagstuk centraal te stellen, kunnen alle aspecten bij zowel de probleemanalyse als de oplossing worden meegewogen. Dat blijkt op een aantal dossiers goed te werken. Door de regeling stimulering cultuur voor de jeugd te plaatsen onder de vlag van Thema 2: Jong zijn in Limburg, wordt extra aandacht besteed aan het bereik van het cultuuraanbod bij jongeren. De focus op cultuurbeleid voor jongeren in de themabenedering en het geven van extra prioriteit daaraan leidt af van de andere doelgroepen die het cultuurbeleid kent en brengt de integraliteit van het cultuurbeleid zelf dus in gevaar. Maatschappelijke partners herkennen dit beeld en geven aan dat projecten op grond hiervan in de aanloop zijn gesneuveld.

Een ander spanningsveld is het spanningsveld tussen integraliteit en daadkracht. Aan de ene kant leidt een blijvende roep om meer integraliteit tot verstarring omdat alles met alles verknoopt moet worden. Dit gevaar kan bestaan bij het POL. Daarnaast vermindert een focus op daadkracht de aandacht voor integraliteit. Zo heeft het provinciebestuur in het kader van de Buitenring Parkstad laten zien dat ze in staat is een vastgelopen dossier vlot te trekken (daadkracht). Hoewel dit wel snel tot het convenant heeft geleid, zijn hierdoor wel kansen voor integraliteit gemist (zie ook paragraaf 4.10.1).

5.2.6 Responsiviteit

De provincie heeft laten zien zeer wel in staat te zijn externe betrokkenen en belanghebbenden te betrekken bij de belevingsvorming. Opgaven als de Versnellingsagenda, het Actieprogramma Cultuurbereik, Afsprakenkaders, Geleenbeek en Mariapeel laten dat goed zien. Als het minder uitkomt en dan met name als het de besluitvorming vertraagt of te complex maakt, kiest de provincie er bewust voor even minder responsief te zijn, zoals bij de opstelling van het bestuursconvenant in het kader van de Buitenring Parkstad is gebleken.

Overigens moet responsiviteit niet worden verward met alles doen en overnemen wat andere partijen zeggen. In processen waar meerdere partijen betrokken zijn en meerdere belangen op het spel staan is het logisch dat de provincie niet altijd iedereen tevreden kan stellen. Maatschappelijke partijen zien dat niet altijd, zeker als juist hun eigen belang niet is gediend. We constateren dat het provinciebestuur de verwachtingen die andere partijen van de provincie hebben beter zou kunnen managen.

5.2.7 Proactiviteit

De provincie handelt over het algemeen proactief in haar opgaven. Een goed voorbeeld hiervan is de realisering van het Bottleneck-Infraproject, waarin de provincie met het Rijk onderhandeld heeft en rijksverantwoordelijkheden voor de realisering van bepaalde onderdelen van het project heeft overgenomen

Ook uit de thema-aanpak, zoals in het collegeakkoord opgenomen, spreekt proactiviteit. De keuze voor de thema's laat zien dat Limburg hierbij een brede samenhangende aanpak verkiest boven een (te) sectorale benadering. Deze opstelling ondervindt waardering. Bij een tweetal onderdelen worden echter vraagtekens gezet bij door de provincie ondernomen acties of voornemens. Dit betreft de rol van de provincie ten aanzien van armoedebeleid en veiligheidsbeleid.

Deze onderwerpen worden gerekend tot de primaire aandachtsgebieden van gemeenten. Vruchtbaar aanvullend beleid op provinciaal niveau vraagt nadrukkelijk om afstemming. Ook ten aanzien van de rol die de provincie voor zich ziet in het kader van leefbaarheid (thema 5) kan gesteld worden dat dat eerder tot de kerntaken van andere overheden behoort. Dat levert ook kritiek op de provincie op; het mag van enkele gemeenten op onderdelen ook wel wat minder proactief.

5.2.8 Tijdigheid

Met betrekking tot deze indicator laat het onderzoek geen eenduidig beeld zien. Tijdigheid is ook een lastige indicator om algemene uitspraken over te doen. We constateren dat de provincie heel snel in actie kan komen (Versnellingsagenda, Buitenring Parkstad). Tegelijkertijd is er ook kritiek op de moeizame vergunningverlening bijvoorbeeld bij de uitplaatsing van glastuinbouw of de moeizame bereikbaarheid van de provincie bij calamiteiten met betrekking tot het wegenbeheer.

5.3 DOELMATIGHEID

5.3.1 Efficiëntie

De algemene indruk is dat de provincie Limburg efficiënt werkt voor wat betreft inzet personeel en financiële middelen. Er kunnen echter ook vraagtekens zetten bij de efficiëntie van de Limburgse aanpak. De budgetten die met het Actieprogramma cultuurbereik zijn niet bijzonder omvangrijk, terwijl de wijze waarop het is georganiseerd redelijk complex is. En: bij grote sportevenementen ondervinden de organisatoren, naar eigen zeggen, hinder van de provinciale organisatie die er niet in slaagt tijdig uitsluitel te geven over (het resultaat van gecoördineerde) vergunningaanvragen. Tenslotte wordt de werkwijze met gebiedscommissies, zoals bij Mariapeel wel nuttig gevonden, maar kost het veel inspanningen om het eens te worden.

5.3.2 Proportionaliteit

Uit de provinciale aanpak spreekt veel ambitie. Echter de aspiraties van de provincie overstijgen soms de middelen die de provincie daaraan koppelt. Voor de uitplaatsing van de glastuinbouw, het regionale actieprogramma cultuurbereik en de landbouwontwikkelingsgebieden zijn omvangrijke, soms complexe actieprogramma's opgezet, terwijl in de beleving van de doelgroepen de beschikbare budgetten daar wat schril bij afsteken. De provincie creëert daarmee soms te hooggespannen verwachtingen in termen van provinciale bijdrage die ze vervolgens niet kan waarmaken. Omgekeerd kunnen gemeenten en andere actoren ook naar andere financieringsbronnen zoeken of hun ambities temperen.

5.3.3 Evenwichtigheid

Wanneer we de geselecteerde opgaven in ogenschouw nemen, kunnen we concluderen dat de provincie in staat is een breed scala aan instrumenten in te zetten. Juridische instrumenten (Toezicht en handhaving wet milieubeheer) en economische instrumenten (subsidies bij bijvoorbeeld afsprakenkaders) gaan hand in hand met communicatieve instrumenten (Bestuursconvenant Buitenring Parkstad, Versnellingsagenda).

De vraag daarbij is of elk onderdeel van de provincie even goed is in het differentiëren van beleidsinstrumenten. Bij fysieke beleidsvelden lijken meer directieve methoden te worden ingezet (Buitenring Parkstad), zorgende sectoren (Jeugdzorg) zoeken het meer in de communicatie. Ook zijn de mate van afhankelijkheid en de eigen bevoegdheden belangrijke bepalende factoren voor de inzet van instrumenten. In onze ogen zouden de verschillende ‘opgaven’ van elkaar kunnen leren.

5.3.4 Bindend vermogen en gezaghebbendheid

Dit college van GS beoogde meer probleemgericht en meer meedenkend naar de regio’s, partners en doelgroepen op te treden. Daarin lijken GS grotendeels geslaagd. De beweging wordt herkend. De provincie heeft volgens vele respondenten afgelopen periode ook een aanzienlijke verbetering doorgemaakt in de mate van benaderbaarheid en betrokkenheid. Bestuurlijke en maatschappelijke partners die met de provincie in contact staan voor bijvoorbeeld de Versnellingsagenda, de Jeugdzorg en Concentratie glastuinbouw oordelen positief over de direct verantwoordelijke gedeputeerde, de ambtelijke organisatie en de samenwerking. GS hebben afgelopen jaren op dit punt duidelijk aan gezag gewonnen.

Dit aspect houdt ook verband met de indicator responsiviteit zoals die in de vorige paragraaf over doeltreffendheid werd besproken. Hier lijkt sprake van een keuze: wanneer een opgave daadkracht vereist, lijkt het provinciebestuur geen of minder prioriteit te geven aan het bindende vermogen. Daaronder hoeft de gezaghebbendheid zeker niet te lijden, zie ook het oordeel van de maatschappelijke partners over het optreden van de provincie bij het Bestuursconvenant Buitenring Parkstad.

5.3.5 Verantwoordingslast

Deze indicator valt uiteen in de organisatie van de verantwoording binnen de provincie en de verantwoording van externe partijen aan de provincie.

De interne verantwoording laat een wisselend beeld zien. Bij veel opgaven evalueert de provincie niet expliciet of ze doelen haalt en of de maatschappelijke partijen tevreden zijn met de gekozen doelen, werkwijze(n) en andere aspecten. Er bestaan wel beelden, maar die zijn veelal impliciet (Albertknoop, Buitenring Parkstad, MIP, etc.).

Bij enkele opgaven evalueert de provincie nauwgezet en met regelmaat haar optreden en de resultaten, zoals bij de handhaving en toezicht op grond van de Wet milieubeheer. Elk jaar wordt gemeten of de provincie haar doelstellingen heeft gehaald en tevens bekeken in hoeverre betrokkenen aankijken tegen het functioneren van de provincie. De verantwoording richting Staten vindt veelal plaats via rapportages op voorkomende momenten, toelichtingen in Statencommissies, etc. PS tonen interesse voor de opgaven, maar nemen over het algemeen een afwachtende houding aan.

Ten aanzien van de externe verantwoording van partijen is in een aantal opgaven gebleken dat dat als last wordt ervaren, zeker in relatie tot de beschikbare middelen. Bij de afsprakenkaders bijvoorbeeld komen de jaarplannen niet in de plaats van de bestaande verantwoordingskanalen, maar bestaan die er naast.

5.3.6 Kwaliteit

Kwaliteit is gedefinieerd als de kwaliteit van de afspraken tussen de provincie en belanghebbenden. Deze uit zich in de werkprocessen van de provincie. De afdelingen vergunningen en handhaving zijn volledig ISO-gecertificeerd. De afdeling vergunningen was de eerste gecertificeerde provinciale afdeling vergunningen in Nederland. Daarnaast geldt dat de werkprocessen van de afdelingen in deze collegeperiode worden beschreven om zo te kunnen toegroeien naar een procesgerichte organisatie. Ook wordt een aantal processen geautomatiseerd. De provincie werkt hard aan de kwaliteit.

Kwaliteitsbewaking en kwaliteitscontroles laten een wisselend beeld zien. Soms vindt kwaliteitsbewaking door het Rijk plaats, bijvoorbeeld door VWS en Justitie in het kader van de jeugdzorg. Soms vinden onafhankelijke kwaliteitscontroles of externe second opinions plaats, zoals door de Landsadvocaat in het kader van het POL. Vaak is een dergelijke toetsing in de ogen van de provincie niet nodig.

5.3.7 Uitvoerbaarheid van beleid

Het provinciebestuur legt een grote ambitie aan de dag. Ze legt zichzelf ambitieuze doelstellingen op die soms ook buiten het kerncompetentiegebied vallen. Bij sommige doelstellingen kunnen vraagtekens gezet worden of de provincie bij machte is deze te realiseren. Uit de Versnellingsagenda spreken grote aspiraties, maar de regionale economie kan maar tot op behaalde hoogte door de provincie worden verbeterd.

Uit de gesprekken met de partners van de provincie komt dan ook enige scepsis naar voren over de uitvoering en implementatie. Die heeft deels te maken met twijfels over de uitvoeringskracht van de provincie, maar ook met de realiteitsgehalte van de doelstellingen.

5.4 DEMOCRATISCH FUNCTIONEREN

5.4.1 Rechtmatigheid en legitimiteit

In de geselecteerde opgaven treedt de provincie rechtmatig op. Er is ons geen onrechtmatig optreden van de provincie gebleken. In een aantal gevallen heeft de provincie wel bemoeienis met beleidsvelden die naar de smaak van bijvoorbeeld gemeenten niet tot haar takenpakket behoren. Daarin zijn zij overigens wel ambivalent. Want hoewel zij stellen dat het bevorderen van leefbare kernen en buurten in de eerste plaats een zaak van het lokaal bestuur is, maken zij graag gebruik van de gelden die door de provincie beschikbaar worden gesteld bij het opstellen van de afsprakenkaders.

Bij deze indicator is het ook relevant te noemen dat Provinciale Staten relatief onzichtbaar zijn in vergelijking tot het College. De laatste informeert PS wel afdoende, maar lijkt de Staten niet nadrukkelijk bij de kaderstelling van het beleid te betrekken. GS agenderen, initiëren en implementeren. De Staten zijn hierin zelf niet leidend of gezichtsbepalend. De indruk bestaat dat PS weinig initiatieven nemen. Deze indruk wordt door gesproken vertegenwoordigers van PS ook bevestigd.

5.4.2 Sensitiviteit

Deze indicator is sterk gerelateerd aan responsiviteit (als onderdeel van doeltreffendheid) en bindend vermogen (als onderdeel van doelmatigheid). De provincie toont op onderdelen en als het haar uitkomt het vermogen om open te staan voor de wereld buiten het provinciehuis. Maar dit is geen regel bij alle opgaven die voor de bestuurskrachtmeting zijn onderzocht.

5.4.3 Integriteit

Het onderwerp integriteit krijgt de nodige aandacht binnen de Provincie Limburg. De provincie Limburg voert een praktisch integriteitbeleid, waarbij de invoering van de basisnormen centraal staat. De basisnormen voorzien erin dat periodiek getoetst wordt of de gehanteerde instrumenten nog up to date zijn én of ze ook het beoogde resultaat opleveren. Op concernniveau zijn algemene regels gesteld waarvan sommige op afdelingsniveau verfijnd kunnen worden. En: samen met de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Maastricht, Sittard-Geleen en Valkenburg aan de Geul is samenwerkingsverband op het terrein van integriteit opgezet. Onderdeel van dit samenwerkingsverband is de website www.integriteitlimburg.nl. Hierin wordt ook het beleid en de regelingen van de Provincie beschreven.

Op 6 september 2005 heeft PriceWaterhouseCoopers (PWC) een integriteit monitoringrapport uitgebracht. PWC concludeert dat de provincie Limburg in 2004 een adequate introductie heeft gerealiseerd van integriteitmanagement, maar dat op een aantal onderdelen nog verbeteringen moeten worden doorgevoerd (aanamebeleid, functiescheiding en communicatie over integriteit).

Wij hebben in dit onderzoek geen integriteitsschendingen geconstateerd, maar constateren tegelijkertijd dat het integriteitsbeleid zoals geformuleerd en opgesteld niet voldoende bekend is en leeft binnen de provinciale organisatie. De expliciete hantering daarvan met name op de risicovolle gebieden is een verbeterpunt.

5.4.4 Transparantie

Kunnen burgers en betrokken organisaties zich herkennen in de manier waarop het provinciebestuur besluiten neemt? Over het algemeen kan worden geconstateerd dat GS transparant werken in de richting van betrokken organisaties. Voor betrokken organisaties blijken PS echter onzichtbaar. Dat is als hoogste orgaan van de provincie bij uitstek het gremium waar de burgers van hun herkenning met de provincie moeten kunnen terugvinden.

5.4.5 Betrouwbaarheid

De provincie is in algemene zin een betrouwbare partner, maar organisaties, gemeenten en burgers kunnen niet altijd volledig van de provincie op aan. De provincie zou bijvoorbeeld haar meedenkende en coördinerende rol ten aanzien van vergunningverlening voor sportevenementen als de Tour de France en het Nederlands Kampioenschap Wielrennen kunnen versterken. De provincie slaagt er onvoldoende in de verschillende betrokken partijen te verenigen en (proactief) een effectieve operatie te creëren. Partijen kijken vervolgens naar elkaar. De commissie is weliswaar gebleken dat de aanvragen veelal laat worden gedaan, maar dat laat de conclusie dat verbetering mogelijk is onverlet.

6. WEGING VAN DE BESTUURSKRACHT PER PROVINCIALE ROL

6.1 INLEIDING

Provincies vervullen momenteel, uitgaande van wettelijke verplichtingen en wettelijk ingegeven opties en eigen ambities, verschillende rollen. In dit hoofdstuk komen we tot een oordeel over de bestuurskracht per rol van de provincie. Hiervoor worden de zeven rollen gebruikt, zoals genoemd in de *notitie Reikwijdte en Analyse kader, Bestuurskrachtmeting Provincie Limburg* van 17 februari 2006 (zie ook paragraaf 2.3).

6.2 KADERSTELLING EN BELEIDSVORMING

Wanneer de provincie kaderstellend optreedt heeft ze veelal formele bevoegdheden om te bepalen wat ze wil en hoe ze dat wil bereiken. Ze kan randvoorwaarden formuleren en richting uitzetten naar andere actoren die beleid maken. Deze rol vervult de provincie in bijna alle door ons onderzochte opgaven. Wel verschilt per opgave de mate waarin de provincie deze rol vervult. Dit is afhankelijk van de formele bevoegdheden die de provincie op een bepaald terrein heeft. Op het gebied van ruimtelijke ordening is deze rol bijvoorbeeld een stuk prominenter aanwezig dan bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheid.

Ten aanzien van de vervulling van de kaderstellende rol van de provincie kunnen we het volgende concluderen. De provincie weet binnen redelijke termijn en met aandacht voor de formele inspraakprocedures haar kaderstellende notities en beleidsdocumenten tot stand te brengen. Daarnaast wordt het geformuleerde beleid goed gecommuniceerd. Voorbeelden uit de geselecteerde opgaven zijn de Versnellingsagenda, de Nota Stedelijk Waterbeheer en de euregionale Ontwikkelingsvisie Stedelijk Netwerk Limburgse Maasvallei. Dit beoordelen wij als sterk.

Wel plaatsen we hierbij een aantal kanttekeningen. De eerste kanttekening heeft betrekking op de inhoud van de kaderstelling en het beleid. In bepaalde gevallen, zoals het Samenhangend Innovatieprogramma, zijn de kaders niet richtinggevend genoeg. PS hebben de kaders verruimd en hebben ervoor gekozen er voor alle ondernemers te willen zijn. Hier zou de provincie best specifieker mogen zijn. Soms gaan kaders voor betrokken partijen ook te ver. Zo vindt een aantal gemeenten de bemoeienis van de provincie met de leefbaarheid, in het Thema Vitale Kernen en Buurten, te ver gaan. Dat kan voor gemeenten ook een reden zijn om geen afsprakenkader te sluiten, zoals uit gesprekken is gebleken. De provincie heeft de beleidsvrijheid, maar kan daarin in de ogen van stakeholders ook te ver gaan.

De tweede kanttekening heeft betrekking op de betrokkenheid van stakeholders bij de kaderstelling en beleidsvorming. De provincie streeft er in veel opgaven naar de regionale partners zo goed mogelijk te betrekken. De reden daarvoor is dat sprake is van afhankelijkheden. Andere partijen, zoals gemeenten, hebben taken en bevoegdheden op hetzelfde terrein en ook middelen; de provincie kan dus helemaal niet alleen iets doordrukken of realiseren. De provincie is veroordeeld tot netwerkvorming en het productief maken daarvan.

Op deze manier wordt ook naar draagvlak en een voldoende stimulerende werking van beleid gestreefd. Soms kiest de provincie er expliciet voor bepaalde stakeholders uit te sluiten van overleg, zoals in de opstelling van het bestuursconvenant Buitenring Parkstad waar zich jarenlang een patstelling voordeed en gemeenten er zelf niet uitkwamen. De provincie heeft in dat verband niet overlegd met onder meer milieuorganisaties, bewoners en RWS. Volgens de gedeputeerde behoefde dat overleg met RWS ook helemaal niet. Als RWS een taak had gehad hadden ze wel overlegd. Het overleg met milieuorganisaties en bewoners krijgt in een volgende fase vorm.

De laatste kanttekening die we hierbij maken is dat de kaderstellende rol van PS niet goed uit de verf komt. PS accepteren de voorstellen van GS in meerderheid en komen weinig met eigen initiatieven. PS worden door het maatschappelijk middenveld ook weinig gezien. De reden daarvan is dat veel PS-leden na de coalitievorming vooral stukken lezen, beoordelen en daarop commentaar leveren. PS doen wel aan voortgangscontrole op uitvoering van beleid maar niet systematisch op alle fronten. Organisaties uit het middenveld hebben doorgaans alleen contact met GS en ambtenaren. De verwachting die hierbij door invoering van het dualisme gecreëerd is, namelijk dat PS op basis van een brede inventarisatie van maatschappelijke problemen kaderstellende notities zouden opstellen, komt weinig van de grond. Daarin staat Limburg als provincie overigens niet alleen.

6.3 REGIE EN COÖRDINATIE

Het ontbreekt het provinciebestuur in veel gevallen aan realisatiemacht. Het provinciebestuur opereert door haar afhankelijke positie in een netwerk van actoren. De provincie kan aan de netwerkvorming en het productief maken van het netwerk bijdragen. Immers taken en bevoegdheden van diverse actoren moeten verbonden worden, wil er iets gebeuren. We spreken dan van een regierol van de provincie. Deze regierol wordt de provincie op steeds meer beleidsvelden toegeschreven. In deze rol gebruikt de provincie haar netwerk, invloed en middenpositie actief 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. Deze regierol kan verschillende gradaties aannemen: van procesmanager tot inhoudelijk trekker.

In veel onderzochte opgaven neemt de provincie (een vorm van) de regierol op zich. Zoals bij de opstelling van de Versnellingsagenda, waar de provincie optreedt als voorzitter van de Regiegroep en Voorbereidingsgroep. Of bij Albertknoop waar de provincie optreedt als regionaal gebiedsregisseur en haar positie gebruikt om de juiste partijen aan tafel te krijgen.

We constateren dat de provincie de regierol op verschillende manieren invult. Soms ziet zij regie als het bijeenbrengen van partijen en het zich vervolgens terugtrekken. Het Regionaal Actieprogramma Cultuurbereik is hiervan een goed voorbeeld. Binnen elke regio wordt door de provincie een trekkende gemeente aangewezen. Deze staat aan de lat om het programma op te stellen. De provincie faciliteert vervolgens (zie ook paragraaf 6.4).

Soms wordt de regierol veel inhoudelijker ingevuld en wordt er inhoudelijke sturing aan gekoppeld. Aan de ene kant is dit logisch als de provincie zelf een inhoudelijk belang heeft, aan de andere kant kan hierdoor bij het maatschappelijk middenveld het beeld van teveel overheidsbemoeyenis en sturing ontstaan.

Bij de Versnellingsagenda bijvoorbeeld is het aan de provincie om ervoor te zorgen dat de goede initiatieven gefinancierd worden en moet de neiging om zelf met innovatieve ideeën te komen worden onderdrukt. Een ander voorbeeld is het Huis van de Sport dat soms nog teveel werkt als een verlengstuk van de provincie.

We constateren dat de provincie sterk is in het vervullen van de regierol daar waar het gaat om het tot stand brengen van plannen en visies (kaderstelling in een netwerkcontext). Het actief bijeenbrengen van partijen gaat de provincie goed af in de planvorming. Daar waar het doorpakken naar de uitvoering betreft kan de regierol van de provincie worden versterkt, zij het dat hier geldt dat de provincie afhankelijk is van andere partijen zoals waterschappen. Zie hiervoor bijvoorbeeld de opgaven Geleenbeek, Mariapeel en Stedelijk Waterbeheer.

Vervolgens constateren we een discrepantie tussen de provinciale invulling van de regierol en de verwachtingen die daarover leven bij maatschappelijke partners. Op sommige terreinen verwachten maatschappelijke partijen meer van de provincie. In de jeugdzorg bijvoorbeeld verwachten de instellingen een regierol van de provincie in het bijeenbrengen van de instellingen, overigens mede omdat ze zelf de verbindingen in het netwerk niet goed leggen. Een aantal betrokken partijen verwacht van de provincie dat zij ook in de uitvoeringsfase de regierol op zich zal nemen dan wel ruimte biedt als netwerkpartners het eens zijn over voorstellen.

De vraag die hierbij wel rijst is hoe ver de regierol van de provincie zich dient uit te strekken? Moet de provincie inderdaad de regierol ook in de uitvoering op zich gaan nemen? Is dat niet afhankelijk van de opgave? Als het de bedoeling is dat de betrokken partijen in de uitvoering zelf initiatieven nemen, kan een trekkende, regisserende provincie de kans vergroten dat de partijen achterover gaan leunen. Dit risico bestaat bijvoorbeeld bij Stedelijk Waterbeheer waar het uiteindelijk de gemeenten zijn die de projecten moeten trekken. Een te actieve provincie zal in de uitvoering, als dat al geaccepteerd wordt door betrokkenen, tot een minder actieve opstelling van gemeenten en waterschappen kunnen leiden.

6.4 STIMULEREN EN FACILITEREN

De stimulerende en faciliterende rol houdt in dat de provincie haar netwerk, invloed en middenpositie aanwendt om bepaalde ontwikkelingen aan te jagen of een stimulus te geven. De rol van de regisseur verschilt omdat de provincie hier niet het algehele proces coördineert, maar juist iets van de grond probeert te krijgen waar andere partijen in gezamenlijkheid mee verder gaan. In veel onderzochte opgaven is het zo dat de provincie deze rol vaak vervult naast de regierol. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Regionaal Actieprogramma Cultuurbereik, waar regiomanagers de regio's ondersteunen in het opstellen van hun eigen Regionaal Actieprogramma door te assisteren bij het schrijfsproces en het organiseren van bijeenkomsten. Dit is ook het geval bij het Samenhangend Innovatieprogramma, POL, Albertknoop, etc.

Daarnaast stimuleert de provincie op veel gebieden met financiële middelen, bijvoorbeeld bij de verplaatsingsregeling in het kader van de landbouwonwikkelingsgebieden of de subsidieregeling sociale ontwikkeling en sport.

Het beeld dat ontstaat over de stimulerende en faciliterende rol is dat de provincie hier in de ogen van de buitenwereld een slag heeft gemaakt. Deze rol heeft zich de afgelopen tijd in positieve zin ontwikkeld. Er wordt steeds integraler gewerkt en er wordt meegedacht. In het kader van de uitplaatsing van glastuinbouw naar projectvestigingslocaties heeft de provincie in het voortraject van het schrijven van een businessplan ondersteuning geboden in termen van personele inzet en expertise. Het bovenstaande geldt met name voor de fase van planvorming. In de doorvertaling naar de uitvoering vervult de provincie een minder sterke rol.

Ten slotte geldt ook dat de financiële bijdrage niet altijd als stimulant wordt gevoeld. Bij het Regionaal Actieprogramma Cultuurbereik, zetten betrokkenen vraagtekens bij de evenwichtigheid tussen de relatief beperkte middelen en de energie die gestopt moet worden in aanvraag en verantwoording. Dezelfde kritiek geldt voor de afsprakenkaders in het kader van het thema Vitale Kernen en Buurten, zij het in mindere mate voor kleinere gemeenten want die hebben in de meeste gevallen de middelen van het provinciebestuur hard nodig.

6.5 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 moet nemen voor bundeling van belangen en gezamenlijk optrekken.

De provincie onderhoudt een intensieve relatie met het rijk op vele terreinen. De beoordeling van de rol van belangenbehartiger laat een onduidelijk beeld zien.

Buiten het provinciehuis heerst het beeld dat de provincie de lobby naar zowel Den Haag als Brussel kan verbeteren, zo blijkt onder meer uit gesprekken met burgemeesters, maatschappelijke organisaties en media. Betrokkenen zijn van mening dat de provincie zich sterker zou kunnen opstellen om meer aandacht en meer geld te verkrijgen. Feitelijk worden er door het provinciebestuur veel inspanningen gedaan en resultaten geboekt. Een aantal voorbeelden uit de door ons onderzochte opgaven is de ondersteuning die gekregen is in het kader van het Reconstructieplan (ILG), de extra verkregen middelen voor de Jeugdzorg en de rijkssubsidie die is verkregen voor de concentratie van glastuinbouwgebieden op projectvestigingslocaties waarmee de provincie onder meer grondaankopen heeft gedaan.

Ook de inspanningen van de provincie in het kader van de Albertknoop kunnen als voorbeeld dienen. Hier maakt de provincie zich sterk voor de belangen van de (Nederlandse) regio in de richting van de Belgische provincie Limburg.

We concluderen dat de provincie haar inspanningen en resultaten ten aanzien van belangenbehartiging niet goed voor het voetlicht weet te brengen. Ook binnen PS bestaat geen structureel inzicht in de resultaten van belangenbehartiging. Weliswaar hoeft een lobby om effectief te zijn niet altijd zichtbaar zijn, maar toch. Dit kan versterkt worden. Hier past ook een andere nuancering. Het rijksbeleid gericht op versterken van wat zwak is geldt niet meer. Dit betekent belangenbehartiging op een ander niveau moet worden ingestoken en dat Limburg met andere verwachtingen het proces zou moeten ingaan (niet meer vanuit de gedachte dat er gecompenseerd moet worden voor het verleden).

Daarnaast concluderen we dat belangenbehartiging en lobby in internationale zin (zowel in de regio's ten oosten en westen van Limburg als in Brussel) in de in het kader van dit onderzoek bekeken opgaven incidenteel voorkomt.

6.6 DIENSTVERLENING

De provincie staat lang niet zo veelvuldig in direct contact met burgers als gemeenten. De dienstverlenende rol van de provincie is derhalve geringer dan die van gemeenten. Maar voor een aantal zaken is ze wel dienstverlener, bijvoorbeeld bij het verstrekken van bepaalde vergunningen.

De rol van dienstverlener in de vorm van vergunningverlening is in een aantal onderzochte opgaven aan de orde, namelijk (gecoördineerde) vergunningverlening voor sportevenementen, vergunningverlening in het kader van de verplaatsing van de intensieve veehouderij van kwetsbare gebieden (extensiveringsgebieden) naar landbouwontwikkelingsgebieden en vergunningverlening in het kader van de Wet Milieubeheer.

De gesprekken met het maatschappelijk middenveld en ook de open reacties uit de provincie laten over het algemeen geen positief beeld zien van de provincie als vergunningverlener. Er is kritiek op de efficiëntie van het vergunningverleningsproces. De vergunningverlening in het kader van de verplaatsingsregeling gaat traag. Uit voorbeelden waarin de provincie als gecoördineerde vergunningverlener optreedt, zoals in het kader van grote sportevenementen als de Tour de France en de Handbalweek, komt het beeld naar boven dat de provincie er niet in slaagt de partijen te verenigen en een efficiënte samenwerking te organiseren. Ten aanzien van de vergunningverlening in het kader van de Wet Milieubeheer heerst over het algemeen een positief beeld. De rol van de provincie wordt gewaardeerd en termijnen worden gehaald.

De dienstverlenende rol van de provincie bij wegbeheer laat een wisselend beeld zien. In de gesprekken met het maatschappelijk middenveld is naar voren gekomen dat burgers de provincie niet altijd weten te vinden bij calamiteiten, zoals bij blikseminslag. De provincie blijkt niet goed bereikbaar en bovendien wordt in eerste instantie de gemeente zelf gebeld. Als het gaat om de afdoeningstermijnen van klachten blijkt uit een analyse van de afgelopen 12 maanden dat klachtinbrengers binnen drie weken een antwoord krijgen en dat klachten in gemiddeld 1,3 maanden ook daadwerkelijk zijn afgehandeld.

De dienstverlening in het kader van de opgave Toezicht en handhaving Wet Milieubeheer kan positief worden beoordeeld. Zo is het contact met de bedrijven de laatste jaren sterk verbeterd. Ook in andere opgaven wordt de dienstverlenende rol van de provincie positief beoordeeld. Zo wordt bij de uitplaatsing van glastuinbouw uit het Maasdal de eenduidige ingang (de één-loketfunctie) van de provincie positief beoordeeld en uit een klantenonderzoek met betrekking tot Platteland in Uitvoering blijkt dat er positieve waardering voor de klantgerichte benadering van de provincie is.

Al met al laat de dienstverlenende rol van de provincie niet concernbreed het zelfde niveau zien.

6.7 UITVOERING EN BEHEER

Als middenbestuur kent de provincie ook een aantal uitvoerende taken. De provincie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van provinciale wegen en voor de uitvoering van de wet op de jeugdzorg. Hierbij dient wel vermeld te worden dat de provincie steeds minder zelf uitvoerder is maar dat de opgaven onder verantwoordelijkheid van de provincie door anderen worden uitgevoerd, zoals het Bureau Jeugdzorg en drie instellingen in het kader van de Jeugdzorg. Hierin verschilt Limburg overigens niet van andere provincies.

Daar waar de provincie verantwoordelijk is voor de uitvoering verloopt deze over het algemeen goed. Bijvoorbeeld op het terrein van wegen. De provincie realiseert haar voornemens over het algemeen binnen planning en budget. In de uitvoering laat de provincie veel over aan de markt via innovatieve contractvormen. De uitvoering van de aanleg en het beheer en onderhoud van infrastructuur gaat steeds meer die kant op.

Daarnaast heeft de provincie in het Bottleneck-infra project verantwoordelijkheid voor realisatie van infrastructuur van het rijk overgenomen. Aanvankelijk waren er veel deelprojecten met dito projectleiders en was er onvoldoende overzicht. Impact van de infrastructuur werd zo groot dat de hele regio in ogenschouw genomen moest worden. Na intensief overleg is besloten dat de verantwoordelijkheid voor een aantal onderdelen naar de provincie zou gaan.

Aan de andere kant gaat het concreet uitvoering geven aan plannen en het vertalen van plannen in realisatie lang niet altijd goed.

6.8 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.

Het meest prominent vervult de Provincie deze rol in de opgave ‘Toezicht en Handhaving Wet Milieubeheer’. Daarnaast heeft de provincie in een aantal opgaven, zoals Huis van de Sport, Jeugdzorg, Geleenbeek, Afsprakenkaders, etc. een toezichthoudende rol voor wat betreft de correcte besteding van middelen.

De toezichthoudende rol van de provincie in het kader van de Wet milieubeheer kan positief worden beoordeeld. Er is een grote beweging gemaakt. De handhaving is op afstand geplaatst vanuit het argument dat men niet tegelijkertijd vergunningverlener en handhaver moet zijn. Daarnaast wordt meer samengewerkt met andere toezichthouders en handhavers, zoals RWS en waterschappen. Er wordt niet langer gefocust op het aantal controles, maar het gaat meer om een totaalpakket waarin het er om gaat het aantal overtredingen omhoog te brengen. Uit een rapport van de VROM inspectie van medio dit jaar¹³ blijkt nog wel forse kritiek op het toezicht bij bodemsanering (zie ook 4.4).

Kanttekening die we hierbij wel plaatsen is of dit ‘formalistische’ systeem van jarenlang de regels controleren er ook toe leidt dat grote problemen aan het licht komen en rampen worden voorkomen. Uit het onderzoek naar de brand in het cellencomplex in Schiphol Oost is gebleken dat hiervoor meer nodig is.

Ten aanzien van de toezichthoudende rol op de financiën of het nakomen van gemaakte afspraken bestaat het beeld dat de verantwoordingslast met rapportages etc. soms als te zwaar wordt ervaren door betrokkenen (zie ook stimuleren en faciliteren).

¹³ Onderzoek VROM-taakvelden Provincie Limburg, VROM Inspectie Regio Zuid, 29 september 2006.

7. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk formuleren we de conclusies van het onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie Limburg. Deze conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen zoals in de voorgaande hoofdstukken geformuleerd op het niveau van de opgaven (projecten en activiteiten), beoordelingscriteria en provinciale rollen.

Alvorens de conclusies te presenteren willen we nogmaals benadrukken dat dit onderzoek naar de bestuurskracht geen kwantitatieve meting betreft, maar veel eerder het karakter heeft van een weging (zie ook 3.3.).

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de eerste paragraaf worden de hoofdconclusies uiteengezet. Deze hoofdconclusies worden vervolgens uitgewerkt aan de hand van een aantal natuurlijke spanningen waar het provinciebestuur in zijn werkzaamheden mee te maken heeft. Deze spanningen hebben veelal het karakter van een dilemma. Een dilemma kan daarbij omschreven worden als een lastige keuze uit twee alternatieven waarbij beide alternatieven zowel voordelen als nadelen hebben. Wordt het ene alternatief gekozen dan manifesteren de nadelen van het andere alternatief zich en andersom. Voor het provinciebestuur gaat het er steeds om een balans te vinden.

In de volgende paragrafen worden de conclusies ten aanzien van de thema-aanpak, de driehoek GS-PS-ambtelijke organisatie, internationalisering en duurzaamheid nader uitgewerkt.

7.1 HOOFDCONCLUSIES BESTUURSKRACHT PROVINCIE LIMBURG

Het provinciebestuur opereert doelgericht. Het Limburgse provinciebestuur toont over het algemeen een duidelijke doelgerichtheid in haar beleid, zowel als het gaat om wettelijke als niet-wettelijke taken. Daarbij is sprake van een brede politieke eensgezindheid tussen GS en PS over de politiek-bestuurlijke koers. Zo gezien is het provinciebestuur in aanzet bestuurskrachtig: het bestuur weet wat het wil. Deze politiek gedragen koers gaat sinds het aantreden van het huidige college van GS vergezeld van een manier van werken van GS – een bestuursstijl – die te omschrijven is als ‘meedenkend’ en ‘probleemgericht’. GS van Limburg sluiten zich niet op in het provinciehuis, maar treden nadrukkelijk naar buiten en zoeken actief naar probleemomschrijvingen, gezamenlijke aanpakken en oplossingen. Deze doelgerichtheid en naar buiten gerichte werkwijze blijkt breed in de Limburgse samenleving op instemming te kunnen rekenen.

Ten aanzien van doeltreffendheid, dat wil zeggen doelbereik als gevolg van inspanningen van de provincie, kan ten aanzien van een aantal opgaven nog geen volledig beeld worden gegeven. Het betreft in een aantal gevallen ‘jong’ beleid, zoals tot uitdrukking komt in het Beleidskader Stedelijk Waterbeheer, Albertknoop of de Versnellingsagenda. In de meeste gevallen constateren we dat er zicht is op (mogelijk) doelbereik en dat de provincie een richting opgaat die vertrouwen wekt. De provincie kan, op basis van dit inzicht, op de ingeslagen weg voort.

Het provinciebestuur van Limburg is zich bewust van haar bijzondere positie als middenbestuur in een netwerk context. De provincie Limburg neemt een positie in te midden van andere overheden zoals rijk, gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden (als WGR+ regio's). Een provinciebestuur is op een aantal terreinen, zoals anti-verdrogingsbeleid, cultuurbeleid en agrarische herstructurering, sterk *afhankelijk* van andere partners die beschikken over bevoegdheden en middelen om bepaalde taken aan te pakken. Op een aantal andere terreinen – zoals gemeentelijke herindeling – is het provinciebestuur veel minder afhankelijk, heeft het belangrijke initiërende mogelijkheden en bevoegdheden en heeft het doorzettings- en/of realisatiemacht ook al berust de eindverantwoordelijkheid in deze gevallen bij de wetgever. In een beperkt aantal gevallen zijn taken, bevoegdheden en middelen niet of nauwelijks verdeeld over vele 'partijen' maar juist sterk, of uitsluitend, in handen van de provincie. De analyse wijst uit dat het provinciebestuur van Limburg goed in het oog heeft waar het slagvaardig kan opereren (bij sterke eigen doorzettingsmacht) en waar het – geheel anders - vooral 'partijen' bij elkaar moet brengen en een netwerk door regie, activering en facilitering productief moet maken. Daarbij past een andere, 'meedenkende' of 'regie' rol van de provincie.

Deze rol en stijl van werken kan volgens de geraadpleegde informanten in beginsel worden doorgezet. Dit betekent echter niet dat er geen kritiek is op de opstelling van het provinciebestuur in netwerksituaties. Soms is het meedenken van de provincie minder aanwezig, wanneer dat wel benodigd is. Een voorbeeld dat in het onderzoek aan het licht is gekomen is de beoordeling van voorstellen van gebiedscommissies. Hier neemt het provinciebestuur soms een bovengeschikte positie in en vervalt daarmee eigenlijk in de oude, traditionele, hiërarchisch bovengeschikte rol.

Het provinciebestuur toont over het algemeen slagvaardigheid. Het doorpakken in fasen van uitvoering kan beter. De provincie Limburg is in de ogen van veel informanten slagvaardig. Waar de provincie krachtig beleid voert en 'zaken op de rails zet' wordt deze slagvaardigheid in de samenleving duidelijk herkend en gewaardeerd. Een goed voorbeeld van daadkracht en slagvaardigheid is het Bottleneck-project. Niet overal is het eenvoudig om daadkracht te *kunnen* tonen. Waar het provinciebestuur zich anders moet opstellen omdat het niet de baas is en juist moet doen aan *netwerkvorming en – activering* wordt dat door de provincie ook gezien als logisch en onvermijdelijk. In dat laatste geval (van afhankelijkheden tussen overheden van elkaar) kan een provinciebestuur niet alléén beslissen of een hiërarchisch hogere positie innemen maar moet ze een andere opstelling kiezen (in de vorm van activering en facilitering en overeenstemming bereiken dan wel voorstellen genereren). Daaruit kan ook slagvaardigheid blijken. Dat betekent dat het provinciebestuur goed oog moet hebben voor maatvoering en dat legt het Limburgse provinciebestuur in onze ogen ook aan de dag. De gekozen stijl van werken (die van weloverwogen maatvoering) kan volgens de geraadpleegde informanten in beginsel worden doorgezet. Het argument daarvoor is: waar verbanden bestaan van overleg tussen van elkaar afhankelijke partners, zoals regio- en gebiedscommissies op het vlak van (regionaal) cultuurbeleid, (regionaal) mobiliteitsbeleid en agrarische zaken, ligt continuering volgens deelnemers in de rede.

We constateren dat de provincie Limburg over het algemeen ook zeer slagvaardig te werk gaat in de vormgeving van plannen, beleidskaders, nieuwe aanpakken en de integratie van de verschillende planprocessen. Hiervoor bestaat in de meeste gevallen grote waardering bij de maatschappelijke partners.

Tegelijkertijd constateren wij dat het soms (zoals bij de uitplaatsing van de glastuinbouw) voor betrokkenen niet duidelijk is hoe het provinciebestuur deze plannen concreet tot uitvoering wil brengen, of de provincie een rol voor zichzelf ziet in de uitvoering, wat die rol dan is en hoeveel middelen voor de uitvoering beschikbaar zijn. Het provinciebestuur zal meer moeten investeren in het doorpakken in de fasen van uitvoering. Er bestaat hier een risico van het omslaan van de positieve waardering voor het provinciebestuur naar een negatieve.

Het provinciebestuur is zich bewust van de internationale, euregionale ligging en wil hier meer profijt van trekken. Dat kan (en moet) versterkt worden. Limburg is geen eiland maar ligt in een euregionale setting (te midden van steden als Eindhoven, Hasselt, Luik, Aken, Mönchen-Gladbach, Krefeld) en breder gezien in de Europese Unie. In haar ligging is Limburg uniek ten opzichte van de andere Nederlandse provincies. De commissie had vooraf de hoop meer internationaal gerichte initiatieven van zowel provincie als andere maatschappelijke actoren aan te treffen dan ze daadwerkelijk vond en hoorde. Het provinciebestuur heeft recent de visie verwoord in de notitie Grensverleggend in Woord en Daad, maar dat neemt niet weg dat de oost - west oriëntatie (op Duitsland, België en Luxemburg) kan en moet verbeteren. Te hopen is dat er vanuit een strategisch perspectief meer bestuurlijke initiatieven komen en er vooral van onderop, vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijven, voorstellen komen. Waar mogelijk kunnen provincie, gemeenten en bedrijven de handen ineen slaan en in harmonie optrekken.

De open huishouding van de provincie Limburg wordt erkend. Over een aantal taken is wel discussie. In het onderzoek is niet gebleken dat de provincie activiteiten uitvoert die overbodig zijn of niet beantwoorden aan een maatschappelijke behoefte. De betrokkenheid van de provincie is in een aantal gevallen ook uitdrukkelijk welkom omdat zij, in vergelijking met andere maatschappelijke partijen, beschikt over ruime middelen (geld, capaciteit en competenties). Wel is in het onderzoek op een aantal terreinen, namelijk armoedebeleid en in mindere mate veiligheid en leefbaarheid, discussie geconstateerd over de vraag of en in hoeverre het provinciebestuur actief zou moeten zijn. Dit mede vanuit de gedachte dat het provinciebestuur op de stoel van andere partijen gaat zitten. In dergelijke gevallen verdient het aanbeveling tijdig overleg te plegen met de andere, direct betrokkenen bij een dergelijk thema, teneinde doublures te voorkomen en zicht te geven en te verkrijgen op een specifiek of aanvullend provinciaal optreden. Ook landelijk, in het kader van de discussie over de positie van het middenbestuur, wordt nagedacht over een natuurlijke beperking van het domein van de provincie.

Het provinciebestuur vervult de wettelijke taken naar behoren en er is geen onbalans tussen wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Het provinciebestuur vervult de (door ons onderzochte) wettelijk opgedragen taken in het algemeen naar behoren. De provincie excelleert daar gemiddeld genomen overigens niet in. Nieuwe vormen van interactief bestuur zijn in Limburg niet uitgevonden. Wat er aan wettelijk voorgeschreven inspraak- en bezwarenprocedures moet plaatsvinden, vindt wel plaats.

De niet-wettelijke taken domineren zeker niet. De thematische aanpak waarvoor het college in overeenstemming met PS koos, drukt de wettelijke taken ook niet weg. Wel is de indruk ontstaan dat deze taken enigszins naar de achtergrond verdwijnen. Taken op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu en mobiliteit zijn en blijven ons inziens echter behoren tot de kern van het functioneren van provincies.

De thema aanpak wordt herkend in de buitenwereld en heeft integraal werken gestimuleerd. Er is echter nog wel een aantal verbeterpunten. Het provinciebestuur is bij het aantreden van het huidige college overgestapt op een thema aanpak. Het algemene beeld hierover is dat de aanpak wordt herkend en gesteund door GS, PS en geraadpleegde topambtenaren, alsmede door de buitenwereld. Er is daarnaast een aantal kanttekeningen te plaatsen: 1) Het doel om de verkokering terug te dringen is niet geheel bereikt. 2) De poging om integraliteit te bevorderen heeft tussen thema's en tussen thema- en sector kader hier en daar enige wrijving opgeleverd. Gesprekspartners noemen onder meer de kunstroute en vanuit de regio voorgestelde culturele evenementen die gericht zijn op jongeren en ouderen. Die voorstellen passen niet geheel binnen het thema 'Jong' en niet geheel binnen de cultuurtrajecten daarbuiten. 3) De neiging om de thema's te zeer publicitair naar voren te schuiven ten koste van de wettelijke taken op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu en mobiliteit moet worden bedwongen, want de zichtbaarheid van het provinciebestuur berust daar nog in sterke mate op.

GS zijn in de praktijk leidend in kaderstelling en uitvoering. PS zijn in algemene zin volgend. Sinds de invoering van de dualisering is er sprake van meer eigenstandigheid van zowel GS als PS. GS-leden maken geen deel meer uit van PS en PS hebben meer dan vroeger de mogelijkheid om naast het budgetrecht invulling te geven aan de kaderstelling en om te controleren.

GS hebben volop de leiding in de kaderstelling. PS volgen. Wij hebben de indruk dat voor GS een zeer ruim bemeten mandaat beschikbaar is. Vanuit PS zijn overigens geen signalen bekend van ontevredenheid daarover. Over het algemeen leidt dit tot overeenstemming over de koers. Dat betekent dat het provinciebestuur geen 'verdeeld huis' is. In die zin is er geen sprake van een belemmering van de bestuurskracht. PS nemen echter sinds de invoering van de dualisering weliswaar iets vaker dan voorheen initiatieven in de vorm van kaderstelling, maar dit zou versterkt kunnen worden. Vanuit PS komen ook maar beperkt verzoeken voor ambtelijke ondersteuning bij een initiatiefvoorstel. GS-leden geven als de koers is vastgesteld aan PS zicht op de voortgang van de beleidsuitvoering maar deze voortgangsberichten vinden niet breed en systematisch plaats. PS dringt niet aan op meer systematiek in deze.

Daarnaast zou de volksvertegenwoordigende rol van PS-leden meer zichtbaar kunnen zijn. Collectiviteiten als statencommissies 'knallen er niet uit' door grote zichtbaarheid in de provinciale samenleving. Natuurlijk zijn er wel voorbeelden van werkbezoeken maar er wordt ook gemeld dat afspraken worden afgezegd of vervangers worden gestuurd of dat er geen belangstelling is. De wenselijkheid van versterking van de volksvertegenwoordigende rol van statenleden wordt door statenleden zelf ook gesignaleerd.

Het collegiaal optreden van GS kan worden versterkt. Veel externe informanten wijzen er op dat GS meer dan voorheen naar buiten treden. Aan de andere kant bestaat soms onvrede over het optreden van het College van GS als collegiaal orgaan. Er lijkt, volgens sommigen, sprake te zijn van een verzameling van bestuurders die hun verantwoordelijkheden vooral op individuele basis waarmaken. Dat is voor partijen in de samenleving zichtbaar. Alhoewel dit voordelen oplevert op het punt van herkenbaarheid en aanspreekbaarheid, leidt dit in sommige gevallen tot verwarring.

Samenspel tussen GS, PS en ambtelijke organisatie kan verbeteren. Het samenspel tussen PS, GS en ambtelijke organisatie wordt in belangrijke mate bepaald door het thematisch werken. De thema's vervangen de bestaande sectoren niet. Het is de bedoeling dat de sectoren de doelen uit de thema's ondersteunen. Daardoor lopen op dit moment in feite twee lijnen (de sectorale en thematische) naast elkaar en door elkaar heen. Hierdoor ontstaat er regelmatig onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden binnen GS (tussen thema portefeuillehouder en sectorportefeuillehouder), binnen PS (tussen themacommissie en sectorcommissie), binnen het ambtelijk apparaat en in het samenspel tussen GS, PS en ambtelijk apparaat. Daardoor zijn ook voor externen de twee lijnen niet altijd duidelijk.

De indruk is dat de verkokering door de thema-aanpak weliswaar teruggedrongen is, maar dat hier nog verbetering mogelijk is. Er zou meer projectmatig gewerkt kunnen worden door medewerkers uit verschillende disciplines, en uit afdelingen of sectoren bij elkaar te zetten. Dat wordt ambtelijk wel erkend. Dan zou tevens voldoende politiek-bestuurlijke sturing moeten zorgen voor voortgang van projecten en afwikkeling van zaken.

7.2 CONCRETISERING HOOFDCONCLUSIES AAN DE HAND VAN SPANNINGEN

In deze paragraaf worden de hoofdconclusies nader geconcretiseerd aan de hand van een aantal spanningen waar het provinciebestuur in de uitoefening van zijn werkzaamheden mee te maken heeft. Bestuurskracht uit zich in de intelligente omgang met deze spanningen.

Daadkracht versus draagvlak

Het gaat hier om de vraag naar de wijze waarop twee essentiële bestuurlijke waarden met elkaar 'verzoend' worden. Welke creativiteit wordt daarbij betracht? Of slaat de balans door naar één zijde: daadkrachtig optreden zonder steun van betrokkenen in het 'veld' of hard zoeken naar draagvlak zodat de daadkracht erbij inschiet? De kracht van het bestuurlijk optreden wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop zij resultaat weet te bereiken in de netwerkachtige context waarin zij opereert. Vaak heeft zij geen doorzettings- en realisatiemacht, maar is zij één van de partijen naast andere partijen (zoals het rijk, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en bedrijven). Al deze partijen hebben taken, bevoegdheden en middelen en zijn daarmee voor het bereiken van resultaat van elkaar afhankelijk. Tegelijkertijd hebben ze eisen, wensen en verwachtingen ten aanzien van het provinciale optreden. Eisen en wensen die soms ook conflicterend kunnen zijn. Het is aan de provincie om deze met elkaar te verenigen. Hierbij opereert het provinciebestuur in het spanningsveld tussen daadkracht en (maatschappelijk) draagvlak.

We constateren dat het provinciebestuur in Limburg in de afgelopen jaren op veel gebieden bijzonder daadkrachtig heeft opgetreden. Daadkrachtig vooral in het nemen van initiatieven al dan niet in samenwerking met andere partijen, zoals de rijksoverheid. In het bijzonder noemen wij het economisch beleid en het mobiliteitsbeleid. Over het algemeen hebben de betrokkenen bij de vormgeving van die activiteiten grote waardering voor het feit dat de provincie stappen zet en plannen lanceert die tegemoet komen aan actuele problemen in de samenleving. Het lukt de provincie veelal om binnen afzienbare tijd en in overleg met belangrijke stakeholders plannen te maken en/of beleidskaders vast te stellen. Daarnaast heeft de provincie ook zeker daadkracht getoond op terreinen waar zij dit ook gemakkelijker kan, dat wil zeggen in situaties waar afhankelijkheden relatief klein zijn.

We constateren tegelijkertijd dat daadkracht ten koste kan gaan van (aandacht voor) draagvlak. In een aantal opgaven is sprake van ontevredenheid bij betrokkenen over de wijze waarop zij bij de vormgeving en uitvoering van het provinciaal beleid zijn betrokken. Partijen worden soms laat betrokken of geven aan geen mogelijkheid te hebben om input te leveren en geven aan korte termijnen voor input te krijgen. Korte termijnen worden bijvoorbeeld genoemd bij het POL.

Draagvlak is zeer belangrijk voor de legitimiteit van handelen van het provinciebestuur. We benoemen dit, ondanks de vele inspanningen van het provinciebestuur op dit gebied en de nuancering dat ook niet iedereen bij provinciaal beleid betrokken kan en moet worden, als een aandachtspunt. Als de indruk bestaat dat het provinciebestuur al te eenzijdig focust op daadkracht, bestaat het risico dat ze onvoldoende ruimte krijgt voor toekomstig optreden (vooral op terreinen waar de afhankelijkheden groot zijn).

Het omgaan met de spanning tussen daadkracht en draagvlak vraagt altijd om een nadrukkelijke politieke wegging. Het gaat hier om het maatschappelijk en/of politiek draagvlak, dat van belang kan zijn bij het nemen, dan wel bij de uitvoering van een besluit. Als het provinciebestuur in de toekomst juridificering wil voorkomen, dient in elk geval een vastomlijnde procedure te worden gevolgd, die gekenmerkt wordt door zorgvuldigheid ten opzichte van alle belanghebbenden.

Planvorming versus realisatie

Een tweede vraag is of een bestuur goed aan planning werkt maar de realisatie verwaarloost dan wel inzet op realisatie maar het verwilt krijgt van richtingloosheid? De provincie Limburg is een gewaardeerde en erkende partij als het gaat om het opstellen van beleidskaders, plannen en aanpakken. Hierbij legt zij ook daadkracht aan het licht en heeft zij oog voor de bestaande verhoudingen in de netwerkachtige context. De concrete resultaten worden pas bereikt in de uitvoeringsfase. In hoeverre moet de provincie ook een rol in de uitvoering op zich nemen?

Een 'meeontwikkende rol' wordt de provincie op een aantal terreinen steeds meer toegedicht. De ruimtelijke ordening inclusief bijvoorbeeld de uitvoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) toont dit aan. De provincie pakt dit ook op, zoals de aankoop van gronden in het kader van de uitplaatsing van glastuinbouw aantoont. De provincie gaat risico dragend participeren. Daarnaast vragen maatschappelijke partners in een aantal van de onderzochte opgaven om de provincie als "regisseur" of "facilitator" bij de uitvoering van plannen.

We constateren dat het provinciebestuur er niet altijd voldoende in slaagt de plannen en beleidskaders die zij opstelt goed tot uitvoering te laten komen. Zo worden de regionaal tot stand gekomen programma's in het kader van het Actieprogramma Cultuurbereik opnieuw getoetst door de provincie, wat tot discussie leidt. De uitvoering loopt dan vertraging op. Hier moet de provincie handelen conform haar positie in een veld van afhankelijkheden. Het is ongewenst dat de provincie na haar eerste betrokkenheid, zich op een later tijdstip afwendt van het netwerk. Lastig is in dit concrete geval dat het gaat om de uitvoering van met het rijk gemaakte afspraken, waardoor provinciale toetsing onmisbaar is.

Of het provinciebestuur ook echt een actieve rol in de uitvoering kan (en moet) spelen, hangt onder meer af van de precieze opgave, de bevoegdheden die de provincie heeft en de mate waarin de rol aan het provinciebestuur wordt gegund. In veel gevallen is het provinciale beleid ook gericht op de uitvoering door andere partijen of hebben andere partijen zelf bevoegdheden om de uitvoering op zich te nemen. Welke rol de provincie ook kiest (of gegund wordt) het is voor externe partijen lang niet altijd duidelijk wat ze van de provincie mogen verwachten in de uitvoering.

Sturen (ruimte nemen) versus ruimte geven

Hier is de vraag aan de orde of een provinciebestuur gaat sturen of ruimte gaat geven. Sturen kan makkelijker in het geval de provincie beschikt over taken en bevoegdheden en middelen. Maar als een provincie afhankelijk is van andere partijen (met eigen taken en bevoegdheden) moet er samengewerkt worden en ruimte gelaten worden aan anderen. Bijvoorbeeld in het geval van gebiedscommissies. Actief sturen kan dan averechts werken. Sturing van het provinciebestuur is in ieder geval vereist wanneer het de uitvoering van (wettelijke) taken betreft en kan gewenst zijn bij problemen die niet door andere partijen opgepakt worden of die snelle resultaten vergen. Duidelijk is dat de provincie veel ambitie aan de dag heeft gelegd en veel inhoudelijke doelen nastreeft.

Als we kijken naar de provinciale aanpak in het ruimtelijk beleid dan heeft een aantal betrokkenen kritiek op het functioneren van de gebiedscommissies. De provincie ondersteunt de totstandkoming en het functioneren van gebiedscommissies (waarin gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties deelnemen) actief, onder meer door het leveren van een technisch voorzitter. De kritiek heeft te maken met de perceptie dat de gebiedscommissies geen werkelijke bevoegdheden verkrijgen, omdat alle voorstellen van de gebiedscommissies nog eens door de provincie getoetst en bijgesteld worden. Een ander voorbeeld is het Huis van de Sport waar de provincie, gezien de gecreëerde afstandsrelatie, eigenlijk te veel sturing aan wil geven.

Wij constateren dat het de provincie nog niet altijd lukt om de juiste balans te vinden. Soms bestaat bij de provincie de neiging om te vervallen in de oude, hiërarchische, actief sturende rol in een situatie waar dit niet effectief is. Deze neiging vergroot het risico dat de waardering van externe partijen voor het stimulerende en ontwikkelingsgerichte karakter van nieuwe organisatievormen afneemt.

Kerncompetentie versus "open huishouding"

Het provinciebestuur kenmerkt zich door een open huishouding. Het takenpakket van de provincie is in beginsel onbegrensd. Dit laatste onderscheidt de provincie van bijvoorbeeld waterschappen, waarvan de taken nadrukkelijk zijn omschreven en dus wel begrensd zijn. Binnen de open provinciale huishouding bestaan wettelijke en niet-wettelijke opgedragen taken. De vraag is aan de orde of het aantal niet-wettelijke taken te omvangrijk is of niet en of het bestuur wegdrijft van de wettelijk opgedragen kerntaken.

De provincie Limburg heeft ervoor gekozen om naast de wettelijke ook een aantal niet-wettelijk opgedragen taken aan te vatten. Hierover bestond politieke overeenstemming tussen GS en PS. Mede bepalend voor de bestuurskracht van een provincie is de mate waarin zij evenwicht weet te vinden tussen de invulling van haar wettelijke taken en haar zelfgekozen taken ter stimulering of ondersteuning van andere partijen in de samenleving. In de gevoerde gesprekken met het maatschappelijk middenveld is op een aantal momenten de vraag opgeworpen of de provincie niet meer bij haar kerncompetenties (dat wil zeggen de uitvoering van de wettelijke taken) zou moeten blijven of dat de aandacht juist meer zou moeten verschuiven naar zelfgekozen taken, bijvoorbeeld om dat het maatschappelijk middenveld dat nuttig acht.

In het onderzoek is niet gebleken dat de provincie activiteiten uitvoert die overbodig zijn of niet beantwoorden aan een maatschappelijke en/of politieke behoefte. De betrokkenheid van de provincie is in een aantal gevallen ook uitdrukkelijk welkom omdat zij, in vergelijking met andere maatschappelijke partijen, beschikt over ruime middelen (geld, capaciteit en competenties). Het voordeel van een open huishouding is ook dat de provincie taken kan oppakken die anders blijven liggen (zie bijvoorbeeld het bestuursconvenant Buitenring Parkstad Limburg). Wel is in het onderzoek op een aantal terreinen, namelijk armoedebeleid en in mindere mate veiligheid en leefbaarheid, discussie geconstateerd over of en in hoeverre het provinciebestuur op dit terrein actief zou moeten zijn en zij het terrein van gemeentebesturen zou moeten betreden.

De niet-wettelijke taken domineren in onze ogen zeker niet. De thematische aanpak waarvoor het college in overeenstemming met PS koos, drukt de wettelijke taken ook niet weg. Wel is de indruk ontstaan dat deze taken enigszins naar de achtergrond verdwijnen. Taken op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu en mobiliteit zijn en blijven ons inziens echter behoren tot de kern van het functioneren van provincies. Onder meer de voltooiing van de A73 en de Maaswerken (het Grensmaas- en Zandmaasproject) zijn majeure projecten. Ze moeten niet ondergesneeuwd raken in de in de huidige collegeperiode gekozen thema-aanpak.

We kunnen concluderen dat het provinciebestuur de balans niet laat doorslaan in de richting van de open huishouding. Voordat ze een taak op zich neemt in het kader van de open huishouding gedachte moet ze zich goed rekenschap geven van wat dat betekent voor de uitvoering van de overige taken en de autonomie van andere overheden.

Autonomie versus complementariteit

Het provinciebestuur loopt niet alleen door armoedebeleid en additioneel veiligheidsbeleid, maar bijvoorbeeld ook door strategische afspraken met grotere gemeenten en beleid gericht op afspraken met kleinere gemeenten over de leefbaarheid van vitale kernen een zeker gevaar van het betreden van het gemeentelijke erf of zelfs aantasting van lokale autonomie. Hierover zijn opmerkingen gemaakt door geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten, maar dit probleem blijkt thans klein in omvang.

Tegelijkertijd blijkt er veel behoefte te bestaan aan een complementair optreden van de provincie bij initiatieven die vanuit maatschappelijke groeperingen, gemeenten of regio's worden genomen. Evident is dat de provincie in gevallen van complementair optreden minder zichtbaar is. Dat neemt niet weg dat bestuurskracht ook tot uitdrukking kan komen door er voor te zorgen dat andere partijen in de maatschappij hun rollen goed kunnen spelen.

De provincie vindt hier, met de genoemde voorbeelden als aandachtspunten, de juiste balans.

Grote gemeenten versus kleine gemeenten

Bepalend voor de provincie Limburg is het feit dat de provincie (in vergelijking met andere provincies) een groot aantal kleine gemeenten kent ten opzichte van middelgrote en grote gemeenten. Grote gemeenten hebben over het algemeen andere verwachtingen van de provincie dan kleine gemeenten. Kleinere gemeenten zullen naar verwachting over het algemeen meer naar de provincie kijken dan de grote gemeenten. De vraag is dan waar je je als provinciebestuur op richt; juist op kleine gemeenten, grote gemeenten of allebei?

Het provinciebestuur richt zich in algemene zin op zowel grote als kleine gemeenten, hoewel er per beleidsterrein wel specifieke keuzes worden gemaakt. De afsprakenkaders in het kader van het thema Vitale Kernen en Buurten zijn voornamelijk op kleinere gemeenten gericht. Voor grote gemeenten wordt een andere aanpak nagestreefd.

In het algemeen bestaat bij de Limburgse gemeenten grote waardering voor het optreden van de provincie op vrijwel alle taakvelden. Deze waardering komt voor een deel voort uit het feit dat gemeenten in Limburg eraan gewend zijn dat de provincie een initiatiefnemende en leidende rol heeft. Er is ook kritiek. Rond de (succesvolle) regionale aanpak van het cultuurbeleid bestaat bij een aantal gemeenten kritiek op de gehanteerde regio-indeling (de subregio Noord Noord-Limburg) en op de rol van centrumgemeenten (wie neemt het voortouw?). Niet in alle regio's bestaat er balans in ondersteuning.

Sinds een aantal jaren is sprake van een bijzondere bejegening van de grote steden. De provincie heeft echter nog een beperkte ervaring met het organiseren van bestuurlijke samenwerking. Er zijn wel enige goede ervaringen opgedaan, maar dit kan verder ontwikkeld worden. In dat kader constateren wij dat de afstemming over wat gemeenten en provincies van elkaar mogen verwachten en voor elkaar kunnen betekenen meer structureel georganiseerd kan worden, bijvoorbeeld via overleg met de VLG.

Ook constateren wij dat waar de provincie een natuurlijke rol heeft ten aanzien van plattelandsvernieuwing, ze deze (nog) niet heeft in de richting van grote steden. Wederkerigheid is hierbij uiteraard gewenst.

Uniformiteit versus diversiteit

De provincie Limburg is een provincie met verschillende problematieken die per regio verschillen. De vraag is in hoeverre je als provinciebestuur onderscheid maakt tussen specifieke regio's binnen de provincie. Ga je voor differentiatie in het provinciale beleid of voor uniformiteit? Sommige partijen menen dat het de provincie ontbreekt aan een bestuurlijke visie op de specifieke problematiek van Noord-, Midden- en Zuid-Limburg. In die zin lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het provinciebestuur meer neigt naar uniformiteit dan naar diversiteit. Aan de andere kant maakt de provincie zich wel sterk voor bepaalde onderdelen van de provincie, zoals in de projecten Buitenring Parkstad, Bottleneck-infra en uitplaatsing glastuinbouw.

Inhoudelijk versus procesmatig competent

Met de nieuwe roloppvatting van 'meedenkende, probleemgerichte en ontwikkelende' provincie zijn ook de traditioneel benodigde voornamelijk inhoudelijke competenties van een provincieambtenaar aan verandering onderhevig. Er zijn ook steeds meer procesmatige competenties benodigd. Vaak zoeken burgers en ondernemingen naar de mogelijkheid om de provincie via één aanspreekpunt te kunnen benaderen, zonder dat men een zoektocht langs vele loketten hoeft te maken. Anderzijds verwacht men steeds dat inhoudelijke vragen tijdig en met groot verstand van zaken worden beantwoord en dat afzonderlijke medewerkers op gelijkwaardig niveau met vragers kunnen communiceren. Ook verwacht men in toenemende mate van provinciale medewerkers een vorm van extern optreden die past bij de verhoudingen die in specifieke situaties gelden. Als men dus van de provincie een optreden verwacht in de vorm van "partner" dan moet dat tot uitdrukking komen in het gedrag van de vertegenwoordigers van die provincie. En dat geldt dan niet alleen voor de bestuurders maar ook voor de ambtenaren of voor de personen die namens de provincie in samenwerkingsverbanden optreden.

Hoe het best een balans gevonden kan worden op deze spanning verschilt per opgave. De spanning die bestaat tussen het nemen van besluiten (over vergunningen of subsidies) en het toezien op de uitvoering daarvan heeft binnen de provincie Limburg (op het gebied van milieuhandhaving) geleid tot de beslissing om de verschillende functies organisatorisch rigoureus te scheiden. De inhoudelijke en procesmatige competenties kunnen dan worden gescheiden. Veel vaker zullen ze echter verenigd moeten worden. Dit stelt eisen aan de (ontwikkeling van de) medewerkers van de provincie. Hoewel er reeds stappen zijn gezet, is dit een punt van aandacht.

7.3 CONCLUSIE AANGAANDE DE THEMA-AANPAK

Met de introductie van de thema's heeft de provincie Limburg een breuk met het verleden willen inleiden. De thema's zijn bedoeld om maatschappelijke problemen centraal te stellen. Het thematisch werken is als uitgangspunt gekozen bij het aantreden van het huidige college van GS. Dit komt tot uitdrukking in de verdeling van portefeuilles over de verschillende gedeputeerden.

Duidelijk is dat GS de thema indeling heeft gekozen om op herkenbare wijze te werken aan de uitdagingen in de Limburgse samenleving. Dit levert een beeld op van de provincie die op duidelijke wijze haar ambities en inspanningen richt. Het oogmerk van de thema indeling is ook om verkokering in beleidsontwikkeling en -uitvoering tegen te gaan. Het thematisch werken is uitdrukkelijk beoogd als middel om te komen tot meer integrale processen van beleid en uitvoering.

Genoemde doelstellingen van de thema aanpak hebben zich zeker gemanifesteerd. Er is daarnaast echter een aantal kanttekeningen te plaatsen: 1) Het doel om de verkokering terug te dringen is niet geheel bereikt. 2) De poging om integraliteit te bevorderen heeft tussen thema's en tussen thema- en sectorkader hier en daar enige wrijving opgeleverd. Gesprekspartners noemen onder meer de kunstroute, het bevrijdingsfestival en vanuit de regio voorgestelde culturele evenementen die gericht zijn op jongeren en ouderen. Die voorstellen passen niet geheel binnen het thema 'Jong' en niet geheel binnen de cultuurtrajecten daarbuiten. 3) De neiging om de thema's te zeer publicitair naar voren te schuiven ten koste van de wettelijke taken op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu en mobiliteit moet

worden bedwongen, want de zichtbaarheid van het provinciebestuur berust daar nog in sterke mate op.

We constateren dat het thematisch werken van de provincie Limburg belangrijke voordelen heeft in het kader van de bestuurskracht: zichtbaarheid, herkenbaarheid en integraliteit. De voordelen hebben zich in onze ogen nog niet optimaal kunnen manifesteren. De thema aanpak is zeker de moeite waard om door te ontwikkelen in de volgende collegeperiode. In het volgende hoofdstuk (aanbevelingen) wordt hier nader op ingegaan.

7.4 CONCLUSIE OVER DE RELATIE TUSSEN PS, GS EN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE IN HET KADER VAN DUALISERING

Dualisme; hoe en wat

De visitatiecommissie heeft geen speciale analyse van de staat van de dualisering gemaakt, maar kon niet om dit onderwerp heen omdat de (dualistische) verhouding GS-PS-ambtenaren-externe partners en burgers in tal van gesprekken met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en medeoverheden, alsmede met Statenleden, gedeputeerden, de gouverneur en topambtenaren, aan de orde kwam. Kort eerst iets over wat de wetgever met dualisering beoogde en daarna volgt een toespitsing op Limburg.

Met de invoering van de dualisering van het provinciebestuur, in de vorm van een wijziging van de Provinciewet – in 2003, kwam een einde aan het (wettelijk) monisme dat vele tientallen jaren gegolden had. De wetwijziging beoogde de eigenstandigheid van GS en PS in de vorm van nevenschiktheid en eigenstandigheid te versterken. Gedeputeerden gingen na invoering van de dualisering niet langer deel uitmaken van PS; GS-leden zouden niet langer zichzelf moeten controleren en GS zouden meer ruimte moeten krijgen om slagvaardig te handelen in de beleidsvoorbereiding en uitvoering. Het benadrukken van de - hier slechts beknopt aangeduide - eigenstandigheid, impliceerde daarmee de creatie van *meer afstand* tussen GS en PS als geheel en PS-fracties.

Ook voor PS gold die toename in nevenschiktheid en eigenstandigheid. PS konden na invoering van de dualisering gaan beschikken over een eigen griffie ter ondersteuning van de werkwijze. PS zouden bovendien als eigenstandig orgaan - naast voortzetting van de taak op het vlak van budgetteren en verordenen - meer werk moeten kunnen maken van 1) de signalering van maatschappelijke preferenties en agendering daarvan (die nog niet door GS gesignaleerd en/of verwerkt waren in beleid), 2) van de kaderstelling van beleid van GS (bijvoorbeeld door de signalering of evaluatie van beleid, door uitkomsten van een rekenkameronderzoek of een enquête) en 3) van controle op beleid.

Oogmerk van deze versterkte eigenstandigheid van GS en PS was niet alleen om zekere zelfstandigheid en een eigen taak en verantwoordelijkheid van GS en PS te beklemtonen, en dus meer afstand te scheppen dan daarvoor in het monistisch tijdvak, maar om uiteindelijk de volksvertegenwoordigende rol van PS-leden en de controle te versterken. Langs die weg zou de politieke democratie en de levendigheid in de provinciale politiek een impuls moeten krijgen.

Tussen droom en daad

Een wet uitvaardigen is één maar de praktijk is soms wat anders. Landelijke evaluaties van de staat van de dualisering in provincies en grote gemeenten wijzen uit dat niet zozeer afstand tussen GS en PS of B&W en raad een probleem is – de wetgever heeft die afstand bewust geschapen - maar het zoeken naar en nog uitblijven van adequate verbindingen in het verkeer over en weer. PS agenderen nog hoofdzakelijk onderwerpen en voornemens die door GS worden aangedragen en voorgesteld. PS komen zelf met weinig eigen items, weinig resultaten van eigen exercities.

De afstand tussen GS en PS blijkt ook in Limburg toegenomen, zo ervaren GS en PS. Is dit erg? Niet als de verbindingen tussen GS en PS in orde zijn en geen van de organen ‘verkramp’t’ reageert op de toegenomen afstand. Dat levert dus een vervolgvraag op. ‘Waar de pijlers van een brug verder uit elkaar komen te staan, moet (doorgaans) het verbindingsstuk versterkt worden’. GS en PS moeten niet te afstandelijk met elkaar omgaan om de brug te handhaven. Fricie bij de dualisering dreigt als de afstand toeneemt zonder compenserende verbindingen. Dus is de volgende vraag of zowel GS als PS voldoende verbindingen leggen, voldoende interactie inbouwen.

Veel gaat goed in dit verkeer tussen GS en PS, want het Limburgs college van GS ontvangt voor het beleid vrij veel instemming vanuit PS. Maar PS is ook nagenoeg onzichtbaar in de provincie, zo melden gesprekspartners uit het middenveld, voor wat betreft het houden van de vinger aan de pols van de beleidsuitvoering. Of het nu gaat om anti verdrogingbeleid, agrarische herstructurering, glastuinbouwlocaties, bekenpolitiek, cultuurpolitiek of wat dan ook. Natuurlijk is er wel eens een werkbezoek of zijn er conferenties maar de momenten zijn schaars dat een bestaande of ad hoc-commissie op een probleem of uitdaging duikt. Geïnterviewden melden een en andermaal de volstrekte afwezigheid van statenleden bij meetings. Op uitnodigingen komen weinigen af, uitzonderingen daargelaten.

Kortom: PS-fracties en commissies laten veel beleidsuitvoering en evaluatie over aan GS, die met die ruimte ook uit de voeten kunnen. Hier zien we dat de vergrote afstand tussen GS en PS niet gepaard gaat met veel meer statenactivisme in de vorm van controle op een breed front van beleid en eventueel daaraan gerelateerde en daardoor geïnspireerde kaderstelling. Dat is een gemiste kans. PS laten GS het veruit meeste voorbereidende en uitvoerende werk doen en slagen er niet erg in om van hun kant een aanvulling te bieden. Tegenover dit zwakke punt staat een kleine relativering: gelukkig schieten PS niet in een gedrag om te pogen zich te manifesteren op ‘kleine zaken’. Die kant moet het ook niet.

Het ambtelijk functioneren

De ambtelijke organisatie heeft moeten wennen aan de themagerichte werkwijze. Ter ondersteuning heeft een aantal gerichte reorganisaties plaatsgehad. In het afgelopen jaar heeft een en ander vorm gekregen in het “verbeterend veranderen” traject. Een traject waarmee de provincie kwaliteit, daadkracht, sturing en klantdenken op professionele wijze wil borgen en klaar wil zijn voor de vraagstukken van de komende periode. Een krachtiger sturing op inhoud/taken, menskracht en middelen maakt daarvan deel uit. Hiermee wordt beoogd om de thema aanpak een meer programmatisch karakter te geven. Sommigen zijn van mening dat de uitwerking van de thema-aanpak ertoe heeft geleid dat de organisatie ingewikkelder en minder helder is geworden. Ook omdat er soms knelpunten optreden bij de inzet van ambtelijke capaciteit. Niet alle organisatieonderdelen zijn immers voor de gedeputeerden rechtstreeks aanspreekbaar: sommige gedeputeerden moeten bij hun

collega's afspraken maken over het verkrijgen van capaciteit. Ook merken wij uit opvattingen van externe partijen dat de thematische aanpak nog niet aan de dienstverlenende kant van de provincie (de loketten van subsidie- en vergunningverlening) zichtbaar is.

Doordat de thema's de bestaande sectoren niet vervangen, maar ondersteund worden vanuit de sectoren lopen op dit moment in feite twee lijnen (de sectorale en thematische) naast elkaar en door elkaar heen. Hierdoor ontstaat er nogal eens onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden binnen GS (tussen themaportefeuillehouder en sectorportefeuillehouder), binnen PS (tussen themacommissie en sectorcommissie), binnen het ambtelijk apparaat en in het samenspel tussen GS, PS en ambtelijk apparaat. Daardoor zijn ook voor externen de twee lijnen niet altijd duidelijk.

De indruk is dat de verkokering door de thema-aanpak weliswaar teruggedrongen is, maar dat hier nog verbetering mogelijk is. Er zou meer projectmatig gewerkt kunnen worden door medewerkers uit verschillende disciplines, en uit afdelingen of sectoren bij elkaar te zetten. Dat wordt ambtelijk wel erkend. Dan zou tevens voldoende politiek-bestuurlijke sturing moeten zorgen voor voortgang van projecten en afwikkeling van zaken.

Een opvallende eigenschap van het gehele provinciale optreden is de probleemgedreven oriëntatie daarin. Dat geldt vooral voor activiteiten in het kader van de thematische aanpak. Het bepaalt in grote mate de herkenbaarheid daarvan in de maatschappij en is daarom als zeer krachtig aan te merken.

7.5 INTERNATIONALISERING

Limburg ligt in een euregionale setting (te midden van steden als Eindhoven, Hasselt, Luik, Aken, Mönchen-Gladbach, Krefeld) en breder gezien in de Europese Unie. Dat is een unieke ligging die voor geen enkele andere Nederlandse provincie geldt. Krefeld ligt dicht bij Venlo dan Eindhoven. Die ligging impliceert bijvoorbeeld dat Limburgers makkelijk kunnen winkelen in het buitenland en studenten makkelijker de zeer grote universiteit van Aken kunnen bereiken dan die van Utrecht of Tilburg. Ook in logistiek opzicht heeft Limburg een unieke ligging; met name rond Venlo is dat zichtbaar.

Het provinciebestuur is zich van die ligging en de internationale context zeer bewust en wil er ook profijt van trekken. Het besef is bij de provincie Limburg aanwezig dat de samenwerking met het buitenland én een actieve aanwezigheid in Brussel noodzakelijk zijn om Limburg sterker en aantrekkelijker te maken.

Door de grensligging en historische banden liggen haar natuurlijke partners in de grensregio's. Dat lukt nog te moeizaam. Potenties die hieruit voortvloeien kunnen sterker benut worden. Deze lijn hebben PS vastgelegd in haar notitie Grensverleggend in Woord en Daad.

Eén van de elementen daarbij is dat de provincie nog meer wil inzetten op een internationale resultaatgerichte samenwerking. Het gaat daarbij om concrete invulling te geven aan grensoverschrijdende maatschappelijke opgaven. Net zoals er binnen Limburg actief de samenwerking met de provinciale partners wordt gezocht, zo moeten er ook grensoverschrijdende partners worden opgezocht. De Provincie Limburg start en ondersteunt concrete initiatieven die door verschillende partners in de regio worden gedragen en die zonder provinciale bemoeienis niet tot stand komen. Een voorbeeld van zo'n grensoverschrijdende samenwerking is de kanszone Avantis. Momenteel heeft Avantis nog een te geringe bezettingsgraad.

Een ander voorbeeld is het initiatief om te komen tot een charter met Belgisch Limburg, dat als bestuurlijk kader moet dienen voor het realiseren van concrete projecten. De behoefte bestaat om de internationale samenwerking op economisch terrein, op infrastructuur en op cultureel terrein uit te breiden. Deze lijn zal worden doorgetrokken naar de andere bureaus: de provincie Luik, de regio Aken en Düsseldorf. Als het gaat over samenwerking over de landsgrenzen heen komt de provincie echter snel knelpunten tegen die te maken hebben met verschillen in regelgeving. Wederzijds zou meer kennis moeten zijn van elkaars planningssysteem en verantwoordelijkheden. Ook kan een initiatief dat nu is gestart als pilot project en waarin plannen van gemeenten aan de grens worden voorgelegd voor commentaar aan gemeenten over de grens, worden uitgebreid.

De afgelopen periode heeft de provincie zich ingezet om te komen tot een gezamenlijke focus (en een daarvan afgeleide lobby richting Brussel) in haar relatie met Limburgse mede-overheden en steden. In de afgelopen jaren is door middel van projectcofinanciering circa € 125 miljoen vanuit de Europese structuurfondsen naar Limburg gevloeid. Daarnaast een veelheid aan middelen voor de reconstructie van het platteland. De provincie heeft het voornemen om in de komende periode, door een gezamenlijk optrekken met haar partners (waaronder de steden) naar Brussel en ook Den Haag, de Limburgse belangen sterker voor het voetlicht te brengen. De wijze waarop de grote steden en de provincie elkaar weten te vinden (getuige de gezamenlijke notitie “Limburg kiest”) vormt daarvoor een goed uitgangspunt. De lobby vanuit de provincie (die vaak onzichtbaar is) werkt op dit moment soms goed en soms minder goed. Dat kan te maken hebben met een gebrek aan focus (door GS en PS) op strategische projecten. We hebben begrepen dat daaraan gewerkt wordt in het kader van de nota “Limburg kiest!”.

Wij constateren dat de provincie wel van goede wil is maar nog in beperkte mate haar internationale ambities waarmaakt. De lobby activiteiten vanuit de provincie in de richting van Brussel en Den Haag blijven in de toekomst belangrijk en behoeven vanuit dat oogpunt versterking, gericht op nieuwe doelen.

7.6 DUURZAAMHEID

De provincie Limburg heeft een themaoverstijgend programma ‘Duurzaam Limburg’ vastgesteld. Uitgangspunt is dat toekomstige generaties dezelfde ontwikkelingsmogelijkheden moeten hebben als de huidige generatie. Gekozen is om de duurzaamheidsbenadering te verankeren in concrete projecten als binnen/buitenring, het PVVP, de versnellingsagenda, het waterbeheer en andere. Er zijn geen aparte nota’s over duurzaamheid verschenen. Er wordt steeds gezocht naar een natuurlijke inbedding in het dagelijkse denken en doen. Dit lijkt gelukt te zijn. Uit ingevulde vragenlijsten met betrekking tot de provinciale opgaven blijkt over het algemeen dat de duurzaamheidsgedachte is geïnternaliseerd; het gedachtegoed van het programma komt overeen met het handelen in de opgaven. Door maatschappelijke groeperingen en overheden wordt het programma ‘Duurzaam Limburg’ niet aangemerkt als programma dat grote bekendheid geniet, maar de brede (duurzaamheids)benadering die uit het programma spreekt wordt wel degelijk onderschreven.

8. AANBEVELINGEN

8.1 ALGEMENE AANBEVELINGEN

Al met al is de Visitatiecommissie van mening dat de (kwalitatieve) weging van de bestuurskracht van de provincie Limburg, zoals hiervoor toegelicht, leidt tot een positief oordeel over de stand van die bestuurskracht. Een positief oordeel in de vorm van een ruime voldoende, zo gezegd. Beredeneerd vanuit de primaire functie van een bestuurskrachtmeting en met het oog op de toekomst, is de commissie van mening dat er verbeteringen in het functioneren en optreden van de provincie mogelijk zijn. Om die verbeteringen te ondersteunen heeft de commissie een aantal aanbevelingen geformuleerd. Ook wil zij de provincie op een aantal zaken attenderen.

Zet het thematisch werken voort

De Visitatiecommissie raadt de provincie aan om door te gaan op de ingeslagen weg van het thematisch werken. Zoals vermeld heeft het thematisch werken grote verbetering gebracht op het vlak van herkenbaarheid van de provincie in de samenleving en het integrale werken. Wel is het, wanneer we nu de balans opnemen, mogelijk om een aantal verbeteringen door te voeren. Daarbij valt te denken aan de mogelijkheid om de themagerichte aanpak in een volgende fase meer integraal en programmatisch uit te werken. We bedoelen daarmee dat de thema's betrekking zouden kunnen hebben op een verzameling van (inhoudelijk en in de tijd) bij elkaar behorende projecten. Projecten die zowel betrekking hebben op planvorming als op uitvoering. Zodat er ook geen onduidelijkheid meer bestaat over de relatie tussen themaportefeuilles en sectorportefeuilles en het samenspel tussen GS, PS en ambtelijke organisatie sterker kan zijn. De commissie raadt aan om een evaluatie uit te voeren naar het thematisch werken waarin deze punten ter verbetering kunnen worden meegenomen. In ieder geval zou daarbij aandacht gegeven moeten worden aan de verdeling van portefeuilles over GS leden, de doorwerking van de themakeuze in de organisatie van commissies in PS en het effect op verkokering hierbij rekening houdend met een verkleining van het aantal statenleden.

Wij denken niet dat het nodig is om in de komende statenperiode (veel) nieuwe thema's te benoemen. De provincie zou terughoudend moeten zijn ten aanzien van het oppakken van nieuwe taken.

Ontwikkel een strategische visie op positie en taakuitoefening

Wij bevelen de provincie aan om een eigen, strategische visie vast te stellen rond haar positie in het Limburgse krachtenveld van mede-overheden en maatschappelijke organisaties, op verschillende taakvelden. Zoals blijkt verschilt die positie per taakveld, mede in samenhang met nationale wetgeving en met de eisen, wensen en verwachtingen die in de samenleving bestaan. Meer duidelijkheid kan gegeven worden over de functie van het gebiedsgerichte werken en de rollen die de provincie daarin vervult. Die strategische visie kan worden gezien als een vorm van "management" van de (gelegitimeerde) eisen, wensen en verwachtingen in de samenleving, door duidelijkheid te geven over verschillende rollen en de consequenties van provinciale betrokkenheid.

Daarnaast is het aan te bevelen om een lange termijnvisie te ontwikkelen op de taakuitoefening van de provincie in het licht van actuele veranderingen in de samenleving, onder meer op het gebied van demografie. Deze visie zou moeten aansluiten op de resultaten van de nu in uitvoering zijnde trendstudie. De provincie doet er goed aan om die strategische visie, in een aantal concrete uitwerkingen, onderwerp te maken van publiek debat en deze vast te stellen in samenhang met de uitkomsten van de landelijke discussie over de positie van het middenbestuur. Zonder overigens die uitkomsten af te wachten.

Ontwikkel een bestuurlijke visie op het omgaan met gemeenten

Wij bevelen de provincie aan om een bestuurlijke visie te ontwikkelen op de relatie tussen provincie en gemeenten. En daarbij uitdrukkelijk aandacht te schenken aan het onderscheid tussen grote en kleine gemeenten (in die zin dat aan grote gemeenten in principe meer kan worden overgelaten dan aan kleine), het onderscheid tussen platteland en stedelijk gebied en de regionale verschillen tussen Noord-, Midden en Zuid-Limburg om daarvoor meer diversiteit aan te brengen in het provinciaal optreden jegens de gemeenten. Dat kan in eerste instantie in overleg tussen de provincie en de Vereniging van Limburgse Gemeenten.

De kern van die visie zou moeten bestaan uit de afstemming van de provinciale taakuitoefening op de gemeentelijke taakuitoefening, naar inhoud en proces, onderscheiden naar verschillende taakvelden en rekening houdend met landelijke ontwikkelingen (onder meer op het gebied van Jeugdzorg of WMO). Complementariteit van taakuitoefening en wederzijdse versterking zou daarbij een leidend beginsel moeten zijn.

Algemeen uitgangspunt voor de provincie zou moeten zijn dat zij de samenwerking van gemeenten met andere gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere organisaties stimuleert en ondersteunt. Duidelijk is dat de 'liefde' in dit verband wel van twee (of meerdere) kanten moet komen. In algemene zin bestaat er behoefte aan meer eensgezindheid onder bestuurders.

8.2 AANBEVELINGEN OVER DE RELATIE TUSSEN PS, GS EN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

PS moeten zichtbaarder worden

PS moeten meer pogingen ondernemen om onderwerpen te signaleren en te agenderen. De visitatiecommissie vindt niet dat PS in Limburg in statenactivisme landelijk voorop loopt of uitblinkt maar juist dat PS meer zouden kunnen maken van haar rol als signaleringsmechanisme, kadersteller en controleur.

Meer werk maken van kaderstelling en controle

Hoewel PS zeker pogingen ondernamen om de dualisering vorm en inhoud te geven door over te gaan tot meer controle en kaderstelling, is deze poging nog niet voldoende geweest. PS varen in de lopende periode wel heel sterk op het kompas van GS. Het is de visitatiecommissie gebleken dat PS nog achterblijven bij de eigen ambities uit veel fracties op het vlak van kaderstelling en controle; fractierepresentanten stellen ook zelf dat zij hier beter invulling aan willen geven.

GS reiken voortgangscontroles aan maar PS hebben nog te weinig oog voor de breedte van die voortgangsrapportages, dus voor de aanwezigheid van rapportages over het hele beleidspectrum. PS controleren nog niet op alle terreinen in gelijke en voldoende mate. PS organiseren zich zelf ook niet of nauwelijks om in complexe dossiers de kennis van zaken te vergroten en/of knelpunten op te sporen en oplossingen met het veld te zoeken. Er ligt dus nog ruimte voor gedrag dat ook de Tweede Kamer in complexe dossiers benut. Neem zelf het voortouw en verzamel informatie om de meningsvorming te bevorderen.

Meer volksvertegenwoordiger zijn

Dat de volksvertegenwoordigende rol nog niet voldoende uit de verf kwam, is slechts ten dele een kwestie van politieke cultuur. Die cultuur is wel te veranderen als fracties zich samen beter organiseren, als individuele fracties ruimte bieden aan volksvertegenwoordigers om achter zaken heen te gaan, en fracties niet steeds koersen op fractiediscipline maar ruimte bieden aan 'de herkenbare politicus' die belangen of relevante preferenties signaleert, die dreigen 'ondergesneeuwd te raken'.

Versteviging van de rol

Wij denken dat de rol van PS in algemene zin verstevigd kan worden. Daarbij moet vooral de vraag aan de orde zijn of de provincie de juiste dingen doet en moet minder nadruk liggen op nieuwe plannen of het bijstellen van bestaande plannen. De rol van PS bij het vaststellen van de beleidsagenda kan sterker ingevuld worden. Daarbij hoeven PS niet steeds de koers van GS te volgen. PS kunnen ook zelf keuzes voor de toekomst maken. Overigens denken wij dat de marges voor het zetten van wezenlijke stappen voor PS op dit vlak relatief smal zijn: het is niet onze bedoeling om op dit punt een overreactie op te roepen. Maar PS zijn op dit moment voor burgers en organisaties te weinig zichtbaar. Ze hebben geen invloed op de politieke agenda en nemen nauwelijks zelf het initiatief om met eigen voorstellen te komen. Zij bespreken wat het college hen voorlegt. Collectiviteiten als statencommissies 'knallen er niet uit' door grote zichtbaarheid in de provinciale samenleving, om het eufemistisch te zeggen. Sommigen uit de samenleving spreken van een beperkte aanwezigheid en inbreng van PS in sommige dossiers.

Programmatisch werken

Wij denken dat het samenspel tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie mogelijk versterkt kan worden als ook PS een programmatische aanpak als uitgangspunt nemen voor haar overleg (zoals in het kader van de Algemene Beschouwingen). Hierdoor kunnen de discussies en besluitvorming binnen PS (en hun commissies) beter aansluiten op de besluitvorming van GS. Het samenspel kan ook versterkt worden indien de ambtelijke organisatie zich verder, volgens de ingeslagen weg en door middel van meer projectmatig werken, als dienstverlener ten behoeve van GS en PS ontwikkelt.

Extern optreden PS

Wij raden aan dat het externe optreden van PS wordt geïntensiveerd door middel van werkbezoeken (op eigen initiatief) en andere methoden van interactie met partijen in de samenleving en met de achterban (conferenties e.d.). Wij sluiten graag aan bij de suggestie van enkele statenleden dat het voor het verbeteren van de betrokkenheid van statenleden gewenst is dat zij meer in verschillende commissies functioneren en dat een overdaad aan sectorspecialisme in PS moet worden bestreden.

Overigen

Wij denken dat het samenspel tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie versterkt kan worden door een verbetering van het collegiaal optreden van GS. In een nieuw Collegeakkoord zou meer aandacht moeten worden gegeven aan de beleidsuitvoering in samenwerking met andere partijen. GS zouden meer ruimte moeten geven aan het optreden van ambtenaren als vertegenwoordigers van de provincie in verschillende rollen. Ambtenaren kunnen in algemene zin meer bij de besluitvorming worden betrokken (onder meer via het Projecten GS). Ook zou GS het voor ambtenaren mogelijk moeten maken om meer dienstbaar te zijn aan de agendavorming en discussies binnen PS. Dat kan ook als PS zelf met initiatieven komen en verzoeken indienen voor bijstand.

Vanuit de ambtelijke organisatie zou verder gewerkt moeten worden aan het opbouwen van een projectmatige, doel- en effectgerichte en niet-bureaucratische cultuur die aansluit of de bestuursstijl van de provincie. Zonder de hoogwaardige, inhoudelijke deskundigheid als leidend principe uit het oog te verliezen. Het is aan te raden om de cultuur van samenwerking tussen afzonderlijke eenheden verder te verstevigen. Ook zou de oriëntatie van het ambtelijk apparaat op het bestuurlijk functioneren van de provincie en de eigen rol daarin versterkt kunnen worden. Nieuwe ambtenaren zouden vanaf het begin meer intensief moeten kennismaken met de kenmerken van de dagelijkse bestuurspraktijk en met leden van PS en GS daarbinnen. Ambtenaren zouden kunnen worden getraind in het omgaan met bestuurswensen. Ook zouden ambtenaren getraind kunnen worden in competenties die passen bij het (extern) vertegenwoordigen van de provincie in verschillende rollen. Niettegenstaande de indruk van efficiënt functioneren, zouden verdergaande mogelijkheden van het uitbesteden van uitvoerende taken nader onderzocht kunnen worden. Omdat dit een 'drive' kan opleveren voor meer extern gericht functioneren.

8.3 AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN STRATEGISCHE ISSUES

In het onderzoek is een aantal belangrijke strategische issues voor de Limburgse toekomst naar voren gebracht. Wij bevelen het provinciebestuur aan deze issues mee te nemen in toekomstige opstelling(en) van collegeprogramma's.

Wij noemen de volgende onderwerpen (niet uitputtend)¹⁴:

- grensoverschrijdend/euregionaal/Europa
- vergrijzing/demografie/ontvolking
- investeringen in (multimodale) mobiliteit
- verandering van regionaal-economische structuur: van maakindustrie naar kennisindustrie en zorgindustrie
- regionaal-economische ontwikkeling: vergroten aantrekkelijkheid vestigingsklimaat Limburg
- regiogerichte aanpak
- maatschappelijke integratie
- vergroten kennisniveau bevolking
- lobby/ profilering naar Brussel en Den Haag, ook voor gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties
- (verdere) positionering van de provincie in het debat over het middenbestuur
- positiebepaling in het kader van de discussie over centralisatie en decentralisatie, inclusief opvattingen over taakuitoefening en omvang van het lokaal bestuur.

8.4 AANBEVELINGEN OP HET VLAKE VAN INTERNATIONALISERING

Wij zijn van mening dat de provincie zich in alle opzichten sterker moet oriënteren op de mogelijkheden van internationale samenwerking. De unieke ligging van de provincie alleen noodzaakt het provinciebestuur daar al toe. Zoals ook eerder opgemerkt moet de provincie, naar analogie van haar samenwerking met partners in de Limburgse samenleving, zich meer richten op samenwerking met buitenlandse partners in haar directe omgeving. Dit is niet alleen een uitdaging maar ook een noodzaak, op grond van het feit dat kansen en bedreigingen zich in Limburg steeds meer grensoverschrijdend voordoen. Limburg zou zich niet gebonden moeten voelen door haar staatkundige grenzen en zich meer moeten richten op de kansen en bedreigingen van maatschappelijke en economische ontwikkelingen op grotere (fysieke) schaal. Bijzondere aandacht moet er zijn voor de dimensie Oost-West en voor landsdelige samenwerking, vooral met de provincie Noord-Brabant (maar ook met andere provincies waarmee contacten over samenwerking bestaan zoals Zeeland).

¹⁴ Zie ook: Rapportage Discussie Toekomst Middenbestuur, verslag discussiebijeenkomst met externe partners, 30 januari 2006 Maastricht, Berenschot.

De uitgangspunten van PS dienen meer concreet, bijvoorbeeld met een actieplan, te worden ingevuld. Daarbij dient duidelijk te zijn welke concrete ambities nagestreefd worden. De lobby naar Den Haag en Brussel die nodig is voor het wegnemen van belemmeringen, dient meer systematisch en doelgericht te worden opgepakt.

Er zijn diverse terreinen waarop grensoverschrijdende samenwerking van belang is voor de inwoners aan weerszijde van de grens. Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking op het terrein van brandweer, politie en gezondheidszorg. Het verdient aanbeveling na te gaan hoe deze samenwerking tot wederzijds voordeel verder kan worden uitgebouwd.

8.5 SPECIFIEKE AANBEVELINGEN

De Visitatiecommissie raadt aan om het provinciale handhaving- en toezichtbeleid te herijken door te streven naar het verder verinnerlijken van normbewust gedrag bij ondernemers. Hierdoor bestaat er een grotere kans dat ondernemers ‘de goede dingen’ doen, met minder inspanning van de provincie.

Wij raden aan om duidelijk invulling te geven aan de rol van de provincie op het gebied van jeugdzorg, onder meer met behulp van wachtlijstnormen, outputindicatoren, een verantwoordingskader, de koppeling naar gemeenten en benchmarking. Laat onzekerheden over de toekomstige taakverdeling tussen provincies en gemeenten geen belemmering zijn om initiatieven te nemen. Het argument hiervoor ligt in de wens van gemeenten om op dit moeilijke dossier (onder meer vanwege schaalproblemen) geholpen te worden. Geen van de in het kader van dit onderzoek geraadpleegde gemeenten heeft aangegeven dat deze taak bij de provincie zou moeten verdwijnen.

Bij de verdere vormgeving van het economisch beleid moet meer gelet worden op veranderingen in de demografische en regionale structuur omdat anders de kans bestaat dat het beleid zijn doel voorbij schiet. Interessant is in dit verband het recente onderzoek van de Rabobank omtrent de absolute sterkte van Midden-Limburg als Nederlandse topregio. Het is aan te bevelen om een vervolg te geven aan de (succesvolle) Versnellingsagenda en daarbij rekening te houden met een mogelijke omschakeling van maakeconomie naar een kennis-economie en een zorg-economie. Daarbij moet gelet worden op het stimuleren van het “kleine” ondernemerschap vanwege het grote aandeel van het MKB in de werkgelegenheid. In dit verband zou gewerkt moeten worden aan een euregionale aanpak van de werkloosheid in samenwerking met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen. Bijzondere aandacht zou kunnen bestaan voor grote culturele en toeristische projecten omdat die mogelijkheden geven van veel arbeidsplaatsen.

Wij raden aan om op (risicovolle) deelgebieden, met name in gevallen van verplechting van publieke en private verantwoordelijkheden, nader invulling te geven aan het integriteitsbeleid. Dit gegeven onze constatering dat dit beleid op zich goed is vormgegeven maar weinig specifiek naar deelgebieden is uitgewerkt.

8.6 NAAR EEN UNIFORM INSTRUMENTARIUM VOOR PROVINCIALE BESTUURSKRACHT

Een bestuurskrachtmeting die bij andere provincies op dezelfde wijze wordt uitgevoerd, kan uiteraard belangrijke vergelijkende inzichten opleveren. Deze zullen allereerst 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 met 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) is een geheel van uniforme “taak- en opgavenprofielen” van provincies benodigd. Dit ideaalbeeld van vergelijking is per definitie moeilijk te bereiken vanwege de bijzondere eigenschappen van de afzonderlijke provincies. Het is in onze ogen desalniettemin de moeite waard om daarnaar te streven en we geloven dat een uniforme aanpak voor het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting daar ook toe kan leiden. Te beginnen met de taakvelden die zich daarvoor lenen. Op deze wijze kan het (periodiek) uitvoeren van een bestuurskrachtmeting leiden tot het opbouwen van een “benchmark” voor bestuurskrachtig provinciaal bestuur.

Bij het opstellen van (ook gekwantificeerde) inzichten die een onderlinge vergelijking tussen de provincies op het gebied van bestuurskracht mogelijk maken, moet uiteraard goed gekeken worden naar de inzichten die uit andere onderzoeksprocessen naar voren komen. In het bijzonder is daarbij te denken aan de onderzoeken van provinciale rekenkamers (thans in opbouw) en van provinciale commissies voor beleidsevaluatie. Het is niet de bedoeling dat het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting een overlap van werkzaamheden met deze instanties oplevert. Het is mogelijk dat de provinciale rekenkamers en evaluatiecommissies, door de invulling van hun onderzoekprogramma's, een actieve bijdrage kunnen leveren het versterken van vergelijkbaarheid.

Wij zijn van mening dat wij met de gestructureerde aanpak bij de weging van de bestuurskracht van de provincie Limburg, een belangrijke aanzet hebben gegeven voor het mogelijk maken van een onderling vergelijking van de bestuurskracht van provincies in Nederland. Ook zijn wij van mening dat het mogelijk is om bestuurskrachtmetingen bij afzonderlijke provincies vaker uit te voeren. Door de weging later nogmaals te herhalen kan het provinciebestuur van Limburg onderzoeken in hoeverre zij haar bestuurskracht op de in dit rapport genoemde kwetsbare onderdelen heeft versterkt. De onderhavige bestuurskrachtmeting kan worden gezien als een nulmeting.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING VISITATIECOMMISSIE, KLANKBORDGROEP, AMBTELIJKE WERKGROEPEN EN ONDERSTEUNING BERENSCHOT

VISITATIECOMMISSIE

Mr. J.A.M. Hendriks (voorzitter, CDA) is oud Commissaris van de Koningin in Overijssel (1999). Hij is een Limburgs jurist met lange staat van dienst in het openbaar bestuur. Nu is hij voorzitter van de Waarderingskamer en lid van de Raad voor Transportveiligheid. Tevens is hij onder andere lid en vice-voorzitter van de Raad van Commissarissen van Essent en voorzitter Raad van Commissarissen Scania Nederland B.V.

Prof. Dr. J.A. van Kemenade (PvdA) is oud Commissaris van de Koningin in Noord-Holland. Hij was tweemaal minister, eenmaal in het kabinet Den Uyl (1973-1977) en eenmaal in het kabinet Van Agt II (1981-1982). Tevens in hij Tweede Kamer lid geweest. Na zijn 'Haagse' loopbaan was de heer Van Kemenade onder andere universiteitsbestuurder en burgemeester van Eindhoven.

Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de Lagere Overheden aan de Universiteit van Maastricht, faculteit Rechtsgeleerdheid. Ook is dhr. Korsten onder andere lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en voormalig columnist van Binnenlands Bestuur.

Mr. C. Hermens, senior bestuurlijke organisatie bij de afdeling Bestuursstaf en Externe Betrekkingen (BSEB) van de Provincie Limburg, fungeert als secretaris van de Visitatiecommissie en treedt op als algemeen coördinator voor het bestuurskrachttraject.

KLANKBORDGROEP

Namens Provinciale Staten:

- H.J. Waterborg, voorzitter.
- P.H. van Dijk, plv. voorzitter.
- E.H.J. Bus, lid.
- B.J.M. Bettinger, lid.
- P.H.J. Franssen, lid.
- N.M.J.G. Lebens, lid.
- J.F.B. van Rey, lid.
- P.J.A.M. Seeverens, lid.
- P.H.B. Wessels, lid.

Namens Gedeputeerde Staten:

- L.J.P.M. Frissen, gouverneur.
- H.T.J. Vreken, gedeputeerde bestuurlijke organisatie.

Namens Statengriffie:

- J. B.J.M. Stijnen, griffier.

Namens provinciale organisatie:

- J.A.J. Smeelen, programmadirecteur.
- C. Hermens, senior bestuurlijke organisatie.

AMBTELIJKE KERNWERKGROEP

- J.B.J.M. Stijnen, Statengriffier, voorzitter.
- J.A.J. Smeelen, Programmadirecteur.
- C. Hermens, Senior bestuurlijke organisatie.
- F. van Heteren, Hoofd Afdeling BSBE (communicatie).

BREDE AMBTELIJKE WERKGROEP

- J.A.J. Smeelen, programmadirecteur, voorzitter.
- R. Lodewick, senior beleidsmedewerker.
- I. van Gils, senior beleidsmedewerker.
- C. Hermens, senior bestuurlijke organisatie.
- W. Timmermans, wnd. Statengriffier.
- Ad hoc: afdelingshoofden en/of thematrekkers.

ONDERSTEUNEND BUREAU BERENSCHOT GROEP BV

- Drs. R.C.D. Berndsen MPA.
- Drs. M.J. Fraanje.
- Ir. M.B. Kort.
- Drs. P. Krauss.

BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS

INTERNE GESPREKSPARTNERS

Gedeputeerde Staten

- Gouverneur: dhr. L.J.P.M. Frissen.
- Dhr. G.H.M. Driessen.
- Dhr. M.J.A. Eurlings.
- Dhr. H.M. Kersten.
- Dhr. M.J.H. Vestjens.
- Dhr. H.T.J. Vreken.
- Mevr. O.M.T. Wolfs.

Statenleden (klankbordgroep bijeenkomst 9 oktober 2006)

- Dhr. Felix van Ballegooij (SP).
- Dhr. Peter van Dijk (fractievoorzitter PvdA).
- Dhr. Erik Koppe (VVD).
- Dhr. Harold Schroeder (CDA).
- Dhr. Pierre Seeverens (fractievz Limburgs Belang).
- Dhr. Harm Waterborg (CDA, vz KBG).
- Dhr. Paul Wessels (fractievoorzitter D66).

Ambtenaren (Group systems sessie 25 september 2006)

- Dhr. Paul Baeten (Strategie en innovatie).
- Dhr. Bart van de Berg (Infraprojecten).
- Dhr. Jan Bongaerts (Provinciale Wegen).
- Dhr. Sjef Duijsings (Landelijk Gebied).
- Dhr. Frans van Heteren (Bestuursstaf en Externe Betrekkingen).
- Dhr. Rob Munnich (Facilitair).
- Mevr. Paula l'Ortye (Ruimtelijke Ontwikkeling).
- Dhr. Evert Steijnebrugh (Handhaving en Monitoring).
- Mevr. Monique Verhoeven (Cultuur, Welzijn en Zorg).

- Dhr. Louis Vroomen (Bedrijfsvoering).
- Dhr. Gé Waeijen (Economische Zaken).
- Dhr. Hein Wijnands (Milieu en Duurzame ontwikkeling).
- Dhr. Jan Smeelen, Programmadirecteur.

EXTERNE GESPREKSPARTNERS (PER GESELECTEERDE OPGAVE)

In deze paragraaf staan de gemeenten, bedrijven, waterschappen en maatschappelijke organisaties genoemd waarmee gesproken is in het kader van de consultatieronde van het maatschappelijk middenveld op 24, 25, 28, 29 en 30 augustus 2006. In een enkel geval zijn extra gesprekken gevoerd, bijvoorbeeld omdat gesprekspartners verhinderd waren of dat de Visitatiecommissie het opportuun achtte om deze gesprekken te voeren. Deze gesprekspartners staan waar aan de orde expliciet vermeld.

Thema 1:

Versnellingsagenda

- Dhr. Beelen (Hotraco).
- Dhr. Bremmer (gemeente Maastricht).
- Dhr. Damen (zelfstandig adviseur).
- Dhr. Keulen (De Unie).
- Dhr. Lenaers (Anatech BV).
- Dhr. Tindemans (GKS&P).
- Dhr. Voncken (Orbis).
- Dhr. Huurder (gemeente Heerlen).

Samenhangend Innovatie Programma:

- Dhr. Beelen (Hotraco).
- Dhr. Van Ginneken (Syntens Regionaal innovatiemanager).
- Dhr Van Heist (KvK- Noord Limburg).
- Dhr. Hommels (LIOF).
- Dhr Houben (MKB Limburg, algemeen secretaris).
- Dhr. Lenaerts (Anatech BV).
- Dhr Meesen (KvK, MT).

- Dhr Peutz (Syntens).
- Dhr Sluismans (Merit, onderzoeksbureau Universiteit Maastricht).

Thema 2:

Regionale aanpak Actieprogramma Cultuurbereik

- Dhr. Brand (stichting Kunst- en Cultuureducatie, Weert).
- Wethouder Feij (gemeente Stein).
- Dhr. Hermans (gemeente Weert) Beleidsadviseur Cultuur.
- Mevr. Huybregts (directeur Centrum voor de Kunsten, Roermond).
- Wethouder Imkamp (Gemeente Roermond).
- Wethouder De Jong (gemeente Meersen).
- René Lebens (directeur Centrum Muziek Sittard-Geleen).
- Mevr. Van Megeren (gemeente Venlo).
- Wethouder Van de Mortel (gemeente Nederweert).
- Dhr. Niesten (gemeente Meersen).
- Dhr. Stijns (gemeente Kerkrade).
- Wethouder Terpstra (gemeente Kerkrade).
- Wethouder Zeegers (gemeente Gennep).

Topsportnota

- Dhr. Harrie Impelmans (St. Triatlon, Stein).
- Dhr. Jack Opgenoord (directeur Huis voor de Sport).
- Dhr. Herman Peurteners (Stichting Top Turnen, Echt-Susteren).
- Dhr. Gabrie Rietbroek (Limburgse Handbaldagen).
- Dhr. Geert Ruigrok (directeur Topsport Limburg).
- Dhr. Jean Wauben (gemeente Valkenburg).
- Dhr. Gerard van der Zanden (DSM).

Thema 3:

Toezicht en handhaving Wet Milieubeheer

- Dhr. Dieleman (gemeente Venray).
- Dhr. IJff (wethouder Roermond).
- Dhr. P. Smeets (DSM).
- Dhr. Theo Stijen (Sabic RC Qish).
- Dhr. Marc Stroucken (bedrijfsleider Thijssen-Emans).
- Dhr. Waals (burgemeester Venray).

Thema 4:

Uitplaatsing intensieve veehouderij naar landbouwontwikkelingsgebieden

- Dhr. Mark Duijf (Rabobank Venray).
- Dhr. Thijs Derikx (agrariër).
- Dhr. Jan van Cruchten (AREA Advies).
- Dhr. Mulders (DLV Advies).
- Dhr. John Verhoijzen (LLTB).
- Dhr. Mark Tijssen (LLTB, vz. Vakgroep varkenshouderij).
- Dhr. Willekens (ex-wethouder Nederweert tot juni).
- Dhr. Sijben (wethouder Weert).

Concentratie glastuinbouw op projectvestigingslocaties

- Mw. Dircx (coördinator plattelandsontwikkeling).
- Dhr. Jan Emonts (projectleider Siberië, gemeente Maasbree).
- Dhr. Heldens (gemeente Venray Grondbedrijf).
- Dhr. Peter van Melik (projectleider Californië, gemeente Horst a/d Maas).
- Dhr. Ewald Pelser (Wayland Holding BV).
- Dhr. Jan Soirjé (Vakgroep Tuintouw LLTB).

Thema 5:

Afsprakenkaders

- Mevr. Marjan Arts (beleidsmedewerker ISV beleid Weert).
- Mevr. Ans Bongers (Samen Zorgen, Weert).
- Mevr. Marcella Dings (wethouder Horst).
- Dhr. Hans Driessen (beleidsmedewerker Horst).
- Dhr. Gilbert van Goethem (beleidsmedewerker Kerkrade).
- Dhr. Pieter vd Hoof (partner in het Samen Zorgen Bureau).
- Dhr. Krewinkel (wethouder Kerkrade).
- Dhr. Laudy (Synthese).
- Mevr. Patricia Notermans (Hestia, Kerkrade).

Buiten de consultatieronde:

- Dhr. Cor Gabriels (Gemeente Stein).
- Dhr. Frans Tegels (Gemeente Beesel).

Beleidsveld welzijn

Wachtlijsten in de jeugdzorg

- Dhr. Paul Bovendeert (inspecteur Jeugdzorg).
- Dhr. Costongs (Wethouder Maastricht).
- Dhr. Theo de Koning (directeur Xonar).
- Dhr. Lamers (wethouder Venlo).
- Mevr. Eveline Meijerink (integraal jeugdbeleid-jeugdzorg Maastricht).
- Dhr. Poppo Vos (Stichting Jeugdzorg Zorgvragers Limburg).

Beleidsveld Milieu en Water

Geleenbeek

- Dhr. Christophe (beleidsmedewerker gemeente Schinnen).
- Dhr. Leon Frederix (vz. Gebiedscommissie Westelijke Mijnstreek).
- Wethouder Janssen (gemeente Echt-Susteren).
- Dhr. Poeth (beleidsmedewerker gemeente Sittard-Geleen).
- Wethouder Smeets (gemeente Schinnen).

- Wethouder Stevelmans (gemeente Onderbanken).
- Dhr. John Tholen (Waterschap).

Mariapeel

- Dhr. Bossenbroek (Staatsbosbeheer).
- Dhr. Classen (agrariër en Belangengroep Mariapeel).
- Dhr. Koolen (Waterschap Peel en Maasvallei).

Project Stedelijk Waterbeheer

- Dhr. M. Janssen (gemeente Landgraaf, coördinator water).
- Dhr. Kroes (Waterschap Roer en Overmaas, coördinator teamadvies).
- Dhr. Lenders (Waterschap Peel en Maasvallei).
- Dhr. G. Rameckers (gemeente Weert).

Beleidsveld Ruimte en Groen:

POL

- Wethouder Fleuren (gemeente Helden).
- Dhr. Hans Heijnen (directeur Stichting Milieufederatie Limburg).
- Dhr. Kersten (Waterschap Peel en Maasvallei).
- Dhr. Maessen (gemeente Helden).
- Dhr. A. Roozen (KvK Limburg-Noord).
- Dhr. Winteraeken (Waterschap Roer en Overmaas).

Albertknoop

- Dhr. Sven Diete (Vlaams Gewest).
- Mw. Kristien Lefeber (directeur Provincie Belgisch Limburg).
- Mw. Carole Muizelaar (directeur AZ gemeente Maastricht).
- Dhr. L. Winants (wethouder gemeente Maastricht).

Buiten de consultatieronde:

- Mevr. C. Daniels (Vlaams Gewest).

Beleidsveld mobiliteit

BottleNeckInfra

- Dhr. Bloem (NedCar).
- Dhr. Corsten (Burgemeester gemeente Selfkant Dld).
- Dhr. Copier (ambtenaar mobiliteit).
- Dhr. Van Elk (combinatie Heijmans Janssen de Jong, Grontmij).
- Dhr. Hanreats (Rijkswaterstaat, brugverhoging).
- Dhr. Van Midden (Liof).
- Dhr. Mulders (ambtenaar infrastructuur Gemeente Susteren).
- Dhr. Sloos (combinatie Heijmans, Janssen de Jong, Grontmij).
- Dhr. Stelten (ambtenaar ruimtelijke ordening gemeente Selkant Dld).
- Mevr. Astrid Vermeulen (Groene Taille Comité).
- Dhr. Peter Versloot (Groene Taille Comité).

Binnen- en Buitenring Parkstad Limburg

- Dhr. D. Akkermans (burgemeester van de gemeente Voerendaal, lid van het dagelijks bestuur van Parkstad Limburg).
- Dhr. A. de Craen (Rijkswaterstaat Directie Limburg).
- Dhr. E. Dreikoningen (Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad).
- Dhr. E. Geurts (wethouder gemeente Brunssum).
- Dhr. F. Geurts (ambtenaar gemeente Landgraaf).
- Dhr. G.G.J. Janssen (wethouder gemeente Landgraaf).
- Mevr. J. Noordhoek (ambtenaar gemeente Landgraaf).
- Dhr. O. v.d. Ruit (ambtenaar gemeente Brunssum).
- Dhr. E. Theunissen (Waterschap Roer & Overmaas).

MIP

- Dhr. J. Hendriks (ambtenaar Margraten).
- Dhr. P.J.M. van Hoek (Politie Limburg-Noord).
- Dhr. G. Ijff (wethouder Gemeente Roermond).

- Dhr. J.P.J. Janssen (3VO).
- Dhr. ing. J.H. Magnée (ANWB).
- Dhr. P.H. Martens (wethouder Gemeente Mook en Middelaar).
- Dhr. Opreij (wethouder Margraten).
- Dhr. C. Uiterwijk (Politie Limburg-Zuid).

Algemene gesprekken (burgemeesters, media, politieke partijen)

- Dhr. ir. H.A. van Alderwegen (vz. Waterschap Peel en Maasvallei).
- Dhr. P. Adams (Dagblad de Limburger / Limburgs Dagblad).
- Dhr. J. van Ballegooij (SP).
- Dhr. H. Benjamins (LWV).
- Dhr. J. Bronckers (Wvd. burgemeester gemeente Sittard-Geleen).
- Dhr. H. Bruls (Burgemeester gemeente Venlo).
- Dhr. P. Haane (secretaris KvK Zuid-Limburg).
- Dhr. J. van Hoof (LI).
- Dhr. P. Kamps (Dagblad de Limburger / Limburgs Dagblad).
- Dhr. G. Leers (burgemeester Maastricht).
- Dhr. H. Loozen (secretaris KvK Limburg-Noord).
- Dhr. mr. R. Offermanns (burgemeester van Meersen, VVD).
- Dhr. drs. J.J. Schrijen (vz. Waterschap Roer en Overmaas).

Buiten de consultatieronde:

- Dhr. Theo Bovens (voorzitter CDA Limburg).
- Dhr. P.W.M de Kroon (directeur-secretaris Zuidelijke Rekenkamer).

BIJLAGE 3: VRAGENLIJST VOOR AMBTENAREN

BESTUURSKRACHTMETING LIMBURG

Vragenlijst voor de ambtelijke organisatie

Opgave/project: (kunt u hier de opgave/ het project invullen waarvoor de onderstaande vragen worden beantwoord?)

Chronologie

- Kunt u de belangrijkste gebeurtenissen en momenten met betrekking tot het project/de opgave kort beschrijven (ongeveer ½ A4)? De focus in de beschrijving ligt op de huidige coalitieperiode. Kunt u daarbij ook een overzicht geven van de relevante onderliggende documenten die bij deze opgave/dit project horen?

Doeltreffendheid

- Voor welk probleem in de samenleving is dit project een oplossing?
- Welke actuele trends en ontwikkelingen uit de samenleving zullen invloed hebben op deze opgave/dit project?
- Welke doelen wil de provincie realiseren met deze opgave/dit project?
- Hoe is de provincie gekomen tot de keuze van deze doelen?
- Heeft de provincie getracht deze doelen inzichtelijk te maken voor de buitenwereld, en zo ja, op welke wijze? (Zichtbaarheid)
- Op welke doelgroepen is deze opgave/ dit project gericht? (Doelgericht en slagvaardigheid)
- In hoeverre heeft de provincie haar doelen bij deze opgave behaald? Of: is er redelijk zicht op doelbereik? (Doelbereik)
- Op welke wijze heeft de provincie haar doelen geprobeerd te behalen?
- Op welk moment zou de provincie haar doelen moeten hebben behaald? Is de provincie daarin geslaagd? (Tijdigheid)
- Welke andere onderwerpen/vraagstukken heeft de provincie bij deze opgave/dit project betrokken? (Integraliteit)
- Hoe heeft de provincie gedurende de uitvoering van deze opgave/dit project gereageerd op signalen van buiten? (Responsiviteit)
- Heeft de provincie gedurende de uitvoering van deze opgave/dit project zijn doelen, werkwijze of aanpak moeten wijzigen? Zo ja waarom, en op welke wijze? (Proactiviteit)

Doelmatigheid

- Heeft de provincie van tevoren voor de realisatie van deze opgave een begroting gemaakt? Hoe is die begroting tot stand gekomen?
- Is die begroting getoetst op realisme?
- Moest die begroting gedurende het proces worden bijgesteld?
- Heeft de provincie deze opgave kunnen realiseren binnen het begrote budget? En binnen de voorziene personele inzet? In welke omvang zijn of worden deze middelen daadwerkelijk ingezet (financiën en personeel)? (Efficiëntie)
- Welke prestaties zijn tot op heden gerealiseerd (welke en in welke mate)?
- Welke instrumenten (juridisch, economisch, planmatig, qua samenwerking en communicatief) heeft de provincie ingezet om deze opgave te realiseren?
- Per instrument: wat heeft de provincie hiermee willen bereiken? Past dit bij de gestelde doelen? (Proportionaliteit)
- Had de provincie voor het bereiken van de gestelde doelen beter een andere instrument kunnen inzetten? Zo ja, welke? (Evenwichtigheid)
- Welke partijen waren betrokken bij de realisatie van deze opgave? (Zowel in de rol van partner van de provincie als ook als lijdend voorwerp, c.q. slachtoffer van het beleid.) Op welke wijze heeft de provincie deze partijen betrokken bij de realisatie van deze opgave?
- Heeft de provincie onderzocht of deze partijen tevreden waren met de gekozen aanpak? Denkt de provincie dat zij zich redelijkerwijze kunnen vinden in de aanpak? (Bindend vermogen en gezaghebbendheid)
- Heeft de provincie onderzocht of deze partijen tevreden waren met de bereikte resultaten (bijvoorbeeld met klanttevredenheidsonderzoek of klantenmonitors)? Zo ja, wat waren de conclusies?
- Heeft de provincie haar doelen, werkwijze en contacten met de buitenwereld met betrekking tot deze opgaven geëvalueerd? Is PS ook steeds geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van deze opgave? Heeft PS hierin ook interesse getoond? (Verantwoordingslast)
- Op welke wijze heeft de provincie de kwaliteit bewaakt? Heeft ze een onafhankelijke derde een kwaliteitscontrole laten uitvoeren? Stond ze open voor kritiek op de kwaliteit van derden? (Kwaliteit)
- Hoe heeft de provincie van tevoren de uitvoerbaarheid van de projecten getoetst of onderzocht?

Democratisch functioneren

- Op basis van welke regeling was de provincie gelegitimeerd om de eerder genoemde instrumenten in te zetten? (Rechtmatigheid)
- Is de opgave geaccordeerd door PS?
- Wie heeft het initiatief genomen voor dit project/deze opgave (PS, GS, ambtenaren, externe partijen)?
- Heeft GS de Staten gevraagd en ongevraagd geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering? Hebben de Staten hierin interesse getoond? (Legitimiteit)
- Hoe is de besluitvorming rond dit project/deze opgave verlopen? Zijn meerdere rondes van besluitvorming nodig geweest?
- In hoeverre is de veranderde verhouding tussen GS en PS (dualisering) zichtbaar geweest in de voorbereiding en uitvoering van deze opgave / dit project?
- Op welke wijze zijn belanghebbenden bij de planvorming betrokken? Zijn bij de vaststelling van deze opgave ook methoden van interactieve beleidsvorming ingezet? (Draagvlak)
- Met welke andere onderdelen (afdelingen, programma's, thema's, etc.) van de provincie werkt u samen in dit project/deze opgave? Bent u van mening dat de samenwerking goed gaat? Waarom?
- Met welke andere partijen werkt u samen in dit project/deze opgave? Bijvoorbeeld met gemeenten, met het Rijk, met andere provincies, met WGR+ regio's, met waterschappen, met maatschappelijke organisaties, bedrijven en met andere externe partijen. Bent u van mening dat de samenwerking goed gaat? Waarom?
- Op welke wijze heeft de provincie de belangen van externe partijen meegewogen in het gehele traject? (Sensitiviteit)
- Heeft de provincie met betrekking tot deze opgave/ dit project een vorm van inspraak georganiseerd als onderdeel van het besluitvormingsproces?
- Heeft de provincie actief de mogelijkheid geboden voor het indienen van klachten en bezwaren? Zo ja, op welke wijze heeft de provincie dat georganiseerd? Gebeurt daar ook wat mee?
- Heeft de provincie expliciet stil gestaan bij de risico's van belangenverstremming bij deze opgave/dit project? Zo ja, hoe heeft de provincie die risico's getracht te verminderen? Heeft ze daarvoor ook onafhankelijke derden ingezet? (Integriteit)
- Welke inspanningen heeft de provincie zich getroost om voor externen inzichtelijk te maken waarom wanneer de provincie welke stappen zet? (Transparantie)
- Komt de provincie met dit project/deze opgave tegemoet aan eerdere toezeggingen? Worden beloftes op deze wijze voldoende nagekomen? (Betrouwbaarheid)

Overige vragen

- Welke rollen vervult de provincie bij deze opgave/dit project? Kies hierbij uit een of meerdere van de volgende rollen (1) kaderstelling en beleidsvorming, (2) regie en coördinatie, (3) stimuleren en faciliteren, (4) belangenbehartiging, (5) dienstverlening, (6) uitvoering en beheer, (7) toezicht en handhaving. (Zie de notitie “Reikwijdte en analysekader” voor meer toelichting).
- Bent u van mening dat de provincie in deze opgave/dit project een adequate rol vervult of bent u van mening dat de provincie eigenlijk een ander soort rol zou moeten vervullen?
- Op welke wijze is bij het voorbereiden of uitvoeren van dit project/ deze opgave rekening gehouden met internationale aspecten?
- Op welke wijze is bij het voorbereiden of uitvoeren van dit project/ deze opgave rekening gehouden met duurzaamheidsaspecten?
- Welke bijdrage levert het programma Duurzaam Limburg in de realisatie van deze opgave?
- Zijn er nog bijzonderheden met betrekking tot dit project te vermelden die niet in de vragenlijst aan de orde zijn geweest en die u wel wilt vermelden?

BIJLAGE 4: ANTWOORDFORMULIER INTERNET

BESTUURSKRACHTMETING PROVINCIE LIMBURG

Reactieformulier, Reactietermijn: 14 augustus t/m 7 september 2006

Naam:

Organisatie (evt.):

Adres:

E-mail:

Tel. Nr.

1. Bij welke gelegenheid hebt u contact gehad met de Provincie?
2. Ten aanzien van welk thema en/of onderwerp hebt u contact gehad met de Provincie?
3. Was de Provincie daarbij gemakkelijk benader- en bereikbaar?
4. Wat heeft de Provincie met uw opmerkingen c.q. vragen gedaan?
5. Waar bent u tevreden over in uw contact met de Provincie?
6. Op welke punten zou de Provincie beter kunnen?

BIJLAGE 5: VRAGENLIJST VOOR BIJeenKOMST MET AMBTENAREN

1. REFLECTIE OP DE BESTUURSKRACHT

1. Wat is uw mening over de bestuurskracht van de provincie op de verschillende onderscheiden opgaven?
2. Wat gaat goed en wat kan verbeterd worden en waarom?

2. REFLECTIE OP DE EIGEN ROL

1. Als u terugkijkt op uw rol ten aanzien van de genoemde opgaven de afgelopen periode hoe beoordeelt u dan de wijze waarop u erin geslaagd bent de bestuurskracht van de provincie te versterken?
2. Welke verbeterpunten kunt u aangeven ten aanzien van de invulling van uw rol?

3. REFLECTIE OP DE ROLINVULLING ANDERE PROVINCIALE ONDERDELEN

Stellingen

Beoordeel op een schaal van schaal van zeer oneens tot zeer eens.

Onderdeel Gedeputeerde Staten:

- GS zijn resultaatgericht.
- GS zijn zichtbaar voor de buitenwereld.
- GS hebben oog voor de wereld buiten het gouvernement.
- GS laten ons voldoende ruimte om onze rol goed in te vullen.
- GS zijn goed benaderbaar voor maatschappelijke organisaties en Limburgse burgers.
- GS staan voldoende open voor onze suggesties.
- GS zijn transparant in hun besluitvorming.
- GS weten goed waar de competenties van het ambtelijk apparaat liggen.
- GS weten deze competenties op een goede manier in te schakelen.

Onderdeel Provinciale Staten

- PS vervullen hun kaderstellende rol naar behoren.
- PS vervullen hun toezichhoudende rol naar behoren.
- PS vervullen hun controlerende rol naar behoren.

- PS weten voldoende wat er leeft onder de Limburgse bevolking en vertegenwoordigen de Limburgse bevolking naar behoren.
- PS weten hun inbreng en taak goed voor het voetlicht te brengen.
- PS zijn gemakkelijk benaderbaar door en staan open voor opmerkingen/suggesties vanuit het maatschappelijk middenveld en Limburgse burgers.

4. DE TOEKOMST

Beoordeel op een schaal van schaal van zeer oneens tot zeer eens.

- De thema aanpak heeft een positieve invloed op de bestuurskracht gehad.
- In de volgende collegeperiode moet de thema aanpak gehandhaafd blijven.
- Het is duidelijk wat de toekomstige opgaven van de provincie zijn.
- De huidige reorganisatie rust de provincie qua deskundigheid en werkprocessen voldoende toe op haar toekomstige opgaven.
- De financiële positie van de provincie is adequaat om de toekomstige opgaven te realiseren.
- De positie van PS dient te verbeteren om de bestuurskracht van de provincie te vergroten.
- Maatschappelijke partijen moeten in de toekomst meer (of op een andere manier) bij de vorming van provinciaal beleid betrokken worden.
- Maatschappelijke partijen moeten in de toekomst meer (of op een andere manier) bij de uitvoering van provinciaal beleid betrokken worden.
- In de toekomst moet het integriteitsbeleid van de provincie worden aangescherpt.
- In de afgelopen collegeperiode is er een duidelijke verschuiving waarneembaar geweest van de traditionele rol van de provincie als toezichthouder en uitvoerder naar de provincie als regisseur en facilitator.

1. Met welke thema's zou het volgende college aan de slag moeten?
2. Welke aanbevelingen heeft u om de bestuurskracht van de provincie in de toekomst te vergroten?

BIJLAGE 6: FINANCIËLE MIDDELEN PER GESELECTEERDE OPGAVEN

Selectie van projecten / programma's	Begroting
<p>Thema 1: Ondernemend Limburg</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Versnellingsagenda • SIP 	<p>Versnellingsagenda:</p> <p>Er is een budget VA op de begroting opgenomen (€ 25.000,00) om het opstellen van de VA te faciliteren, met name ten behoeve van externe prestaties.</p> <p>Voor de financiering van de <i>projecten</i> in de VA is er geen uniforme financieringsconstructie. Per project wordt gezocht naar financieringsmogelijkheden; daarbij kunnen behalve eigen bijdragen, middelen worden ingezet van gemeenten, provincie, Rijk (FES, sleutelgebieden, reguliere begrotingsmiddelen) en EU (met name structuurfondsen). Uitgangspunt daarbij is eerst projecten uitwerken en dan de financiering daarbij regelen.</p> <p>Samenhangend Innovatieprogramma (Intensivering huidige activiteiten + ontwikkelingsprojecten):</p> <p>2005: € 1.650.000,- 2006: € 1.900.000,- 2007: € 2.200.000,-</p> <p>(bron: vragenlijst ambt. org)</p>
<p>Thema 2: Jong zijn in Limburg</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Regionale aanpak van Actieprogramma Cultuurbereik • De topsportnota (Huis van de Sport) 	<p>Actieprogramma Cultuurbereik:</p> <p>De provincie heeft voor de uitvoering van het regiogericht beleid € 1,00 per inwoner beschikbaar gesteld onder de voorwaarde dat de regio minimaal eenzelfde bedrag bijdraagt.</p> <p>(bron: vragenlijst ambt. org)</p> <p>Topsportnota:</p> <p>2006: Breedtesport: € 473.890,- Topsport: € 501.772,-</p> <p>Sportondersteuning: € 761.649,- (waarvan HvdS € 616.298,-) (bron: Sportnota Provincie Limburg 2006-2008)</p>
<p>Thema 3: Veilig leven in Limburg</p> <p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Handhaving en toezicht op grond van de Wet Milieubeheer. 	<p>Actieprogramma 3.3</p> <p>Rampenbestrijding en fysieke veiligheid 2006 (breder dan alleen wet milieubeheer):</p> <p>€ 6.980.863,-</p> <p>(bron: programmabegroting 2006)</p>

Selectie van projecten / programma's	Begroting
<p>Thema 4: Ruimte voor Limburg</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitplaatsing naar landbouwontwikkelingsgebieden. • Concentratie van glastuinbouw op projectvestigingslocaties . 	<p>Uitplaatsing naar landbouwontwikkelingsgebieden: Ondernemers die meedoen krijgen een bijdrage van maximaal € 1 miljoen in de kosten die met een verplaatsing gemoeid zijn. Er is maximaal € 11,9 miljoen beschikbaar gesteld door LNV en de provincie Limburg. (bron: persbericht www.limburg.nl)</p> <p>Glastuinbouw: € 13.500.000 (LNV en V&W: €3,5 miljoen en de provincie: € 10 miljoen) (bron: vragenlijst ambt. org)</p>
<p>Thema 5: Vitale kernen en buurten</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afsprakenkaders tussen provincies en gemeenten Horst, Weert en Kerkrade 	<p>Horst: € 181.395,00 Weert: € 14.005.370,00 Kerkrade: € 7.943.050,00</p> <p>(bron: Vitaliteitmonitor Thema 5, stand 5 juli 2006)</p>
<p>Beleidsveld Welzijn</p> <p>Opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aansturing instellingen en aanpak wachtlijsten als onderdeel van de wettelijke taak Jeugdzorg 	<p>Jeugdzorg (2006):</p> <p>Bijdragen rijk: VWS: € 70.657.344 Justitie: € 12.060.387</p> <p>Te verstrekken subsidies: BJZ: € 22.475.188 Zorgaanbieders: € 59.198.645 Service JZ: € 231.376 Overig: 812.178</p> <p>Autonome middelen: 60.000.000 (met name zorgaanbieders), en waarvan voor het opheffen wachtlijsten jeugdzorg € 100.000,-. (bron: uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2006)</p>
<p>Beleidsveld Ruimte: Water en Milieu</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renatureringsproject Geleenbeek • Anti-verdrogingsproject Mariapeel • Project Stedelijk Waterbeheer 	<p>Geleenbeek: Project nog planvormingsfase, begoting niet afgerond. (bron: vragenlijst ambt. org)</p> <p>Mariapeel: Ca. € 40.000.000 , onduidelijk welke bedragen het Rijk, de provincie, gemeenten en waterschappen bijdragen. (bron: www.peelvenen.nl, landinrichtingsplan Mariapeel)</p> <p>Project Stedelijk Waterbeheer € 15.000,- (facilitering totstandkoming) (bron: vragenlijst ambt. org)</p>

Selectie van projecten / programma's	Begroting
<p>Beleidsveld Ruimte: Ruimte en Groen</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het instrument POL • Albertknoop 	<p>Opstellen POL: Voor het <i>opstellen</i> van POL2006 (en POL-aanvullingen) kan worden beschikt over een intern structureel POL-budget. (bron: vragenlijst ambt. org)</p> <p>Albertknoop: Faciliteren van het proces: € 35.000</p>
<p>Beleidsveld Mobiliteit:</p> <p>Opgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Binnen- en buitenring Parkstad • Bottleneck Infra • MIP (Onderdelen) 	<p>Buiten- en Binnenring Parkstad: Taakstellende budgetten: €135.000.000 resp. €28.000.000. Voor totstandkoming convenant (faciliterende rol) geen begroting. (bron: vragenlijst ambt.org)</p> <p>Bottleneck Infra: Het budget voor het gehele BNI pakket bedraagt €90.760.000. Het Ministerie van EZ draagt hiervan €62.260.000 en RWS € 6.100.000 (voor brugverhoging over het Julianakanaal). De rest komt voor rekening van de provincie.</p> <p>MIP 2006: Exploitatiebudgetten: €8.655.694 Vervangingsinvesteringen: €759.193 Reguliere middelen nieuwe investeringen €7.069.518 (bron: programmabegroting 2006, p. 94)</p>

COLOFON

Visitatiecommissie

Leden: Mr. J.A.M. Hendrixx
Prof. dr. J.A. van Kemenade
Prof. dr. A.F.A. Korsten
Secretaris: Mr. C. Hermens

Redactie

BERENSCHOT GROEP B.V.
Drs. R.C.D. Berndsen MPA
Drs. M.J. Fraanje
Ir. M.B. Kort
Drs. P. Krauss

Contact

BERENSCHOT GROEP B.V.
T.a.v. Drs. R.C.D. Berndsen MPA
Postadres: Postbus 8039
3503 RA Utrecht
Telefoon: + (31) 30 2 916 916
Fax: + (31) 30 2 947 090
Email: rcb@berenschot.com

Uitgave:

Provincie Limburg
Postbus 5700
6202 MA Maastricht
Tel.: +31 (0)43 389 99 99
Fax: +31 (0)43 361 80 99

E-mail: postbus@prvlimburg.nl
Internet: www.limburg.nl

Limburglaan 10
6229 GA Maastricht

Druk:

Provincie Limburg, Afd. Facilitair



De visitatiecommissie met vlnr: Arno Korsten, Jan Hendrixx, Jos van Kemenade en algemeen coördinator/secretaris Cees Hermens
(foto: Frits Widdershoven)