2010BEM108

Evaluatie bestuurskrachtmeting Provincie Utrecht

September 2010

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 3

1.1. AANLEIDING 3
1.2. DOEL VAN DE EVALUATIE 3
1.3. OPZET VAN DE EVALUATIE 3

2. HEEFT DE BESTUURSKRACHTMETING HET BEOOGDE RESULTAAT OPGELEVERD 4

2.1. BEOOGD RESULTAAT 4
2.2. RESULTAAT 4
2.2.1. Kwaliteit van de prestaties van de provincie Utrecht 4
2.2.2. Leren en ontwikkelen 5
2.2.3. Verantwoording afleggen 6
2.3. CONCLUSIE 6

3. IS HET PROCES GOED VERLOPEN; WAT KAN ER ANDERS EN BETER 8

3.1. ONTWIKKELING VAN HET INSTRUMENT 8
3.2. VISITATIECOMMISSIE 8
3.3. UITVOERING IN P4-VERBAND 9
3.4. UITVOERING VAN DE BESTUURSKRACHTMETING 9
3.5. CONCLUSIE 9

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het bestuurakkoord IPO-Rijk hebben de provincies met het rijk afgesproken hun bestuurskracht te laten meten. De colleges van de vier Randstadprovincies hebben besloten om in 2009 gelijktijdig en gezamenlijk hun bestuurskracht te laten meten. Hiervoor is gezamenlijk een methodiek ontwikkeld. De bestuurskrachtmetingen zijn uitgevoerd door een visitatiecommissie onder leiding van dhr. L. Hermans, met ondersteuning van de B&A groep. Begin 2010 zijn de rapporten van de bestuurskrachtmetingen van de vier provincies verschenen.

1.2. Doel van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is inzicht in de effectiviteit van de bestuurskrachtmeting van de provincie Utrecht en het verloop van het proces van de bestuurskrachtmeting. De evaluatie geeft antwoord op de vraag of de bestuurskrachtmeting het beoogde resultaat heeft opgeleverd en wat leerpunten zijn indien in de toekomst opnieuw een bestuurskrachtmeting wordt uitgevoerd. De evaluatie van de provincie Utrecht is een aanvulling op de evaluatie die in P4-verband is uitgevoerd. De P4-evaluatie richtte zich met name op het verloop van het proces en op de rol van de visitatiecommissie en de B&A-groep.

1.3. Opzet van de evaluatie

Er zijn twee hoofdvragen die beantwoord worden:

1. Heeft de bestuurskrachtmeting het beoogde resultaat opgeleverd, zoals verwoord in de nota van uitgangspunten?
2. Is het proces van de bestuurskrachtmeting goed verlopen; wat kan er anders en beter?

Deze vragen worden beantwoord door middel van:

- Dossieronderzoek: beantwoordt het bestuurskrachtrapport aan de vooraf gestelde eisen en biedt het voldoende aanknopingspunten voor leren en verbeteren?
- Informatie verzamelen bij interne en externe partijen die betrokken zijn geweest in de bestuurskrachtmeting aan de hand van interviews en vragen. Externe partijen die hebben deelgenomen aan de bestuurskrachtmeting ontvingen digitaal een vragenlijst met vragen over de meting zelf, het proces en de herkenbaarheid van de uitkomst. Interne partijen (GS, PS, directie) ontvingen dezelfde vragenlijst. De vragenlijst is opgenomen in de bijlage. In totaal hebben 14 mensen de vragenlijst ingevuld. Er is aanvullende informatie verzameld in interviews met leden van de directie en GS.

2. Heeft de bestuurskrachtmeting het beoogde resultaat opgeleverd

2.1. Beoogd resultaat

In de nota van uitgangspunten is het beoogde resultaat van de bestuurskrachtmeting beschreven: "De bestuurskrachtmeting geeft een beeld van de kwaliteit (effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimatie) van de prestaties ten aanzien van de bestuurlijke opgaven waar een provincie voor staat. De bestuurskrachtmeting is in eerste instantie een leer- en ontwikkelinstrument voor de provincies zelf. Met de bestuurskrachtmeting willen de provincies daarnaast verantwoording afleggen over hun bestuurskracht richting mede-overheden, maatschappelijke partijen en burgers."

Het resultaat van de bestuurskrachtmeting valt in drie onderdelen uiteen:

1. Beeld van de kwaliteit van de prestaties van de provincie. Dit is in de nota van uitgangspunten nader uitgewerkt in de volgende deelvragen:
   - Is de provincie in staat om haar opgaven (wettelijke, autonome en gezamenlijke Randstadopgaven) effectief, efficiënt en democratische gelegitimeerd te vervullen?
   - Op welke wijze geeft de provincie vorm aan de daarbij behorende rollen en is ze scherp in de rolkeuze in de verschillende (gezamenlijke) opgaven, mede in relatie tot de gemaakte profielkeuze uit het bestuursakkoord IPO-Rijk?
   - Op welke wijze geeft de provincie vorm aan haar samenwerkingsrol richting partners, bijvoorbeeld Wgr+-regio's, gemeenten, middenveld etc?
   - Welke problemen en verbeterpunten worden gesignaleerd?
2. Het resultaat van de bestuurskrachtmeting biedt aangrijpingspunten voor leren en ontwikkelen;
3. Met het resultaat van de bestuurskrachtmeting kan de provincie verantwoording afleggen over de bestuurskracht richting mede-overheden, maatschappelijke partijen en burgers.

2.2. Resultaat

2.2.1. Kwaliteit van de prestaties van de provincie Utrecht

Het bestuurskrachtrapport van de provincie Utrecht geeft een herkenbaar beeld van de prestaties van de provincie. Het functioneren van de provincie is onderzocht op 13 opgaven. Uit de enquêtes en interviews blijkt dat de onderzochte opgaven een goede afspiegeling vormen van de provinciale taken. Bij de selectie van opgaven is een goede mix gevonden tussen wettelijke opgaven, randstadopgaven en provinciespecifieke opgaven. Bij de selectie van de opgaven is gestreefd naar:

- Een goede spreiding over de beleidsterreinen van de provincie;
- Een goede spreiding over de rollen die de provincie heeft (beleidsbepaler, regisseur, stimulator, belangenbehartiger, uitvoerder en toezichthouder);
- Een samenstel van opgaven die een aanzienlijk financieel en maatschappelijk belang vertegenwoordigen;
- Een samenstel van opgaven waarmee ook de rol van de provincie als partner/mede-overheid kan worden beoordeeld.

De visitatiecommissie heeft een voorstel gedaan voor de te onderzoeken opgaven. Daarbij waren de wettelijke opgaven en randstadopgaven voor de vier Randstadprovincies gelijk, de provinciespecifieke opgaven verschilden per provincie. In totaal heeft de visitatiecommissie voorgesteld 12 opgaven te onderzoeken: zeven wettelijke opgaven, twee randstadopgaven en drie provinciespecifieke opgaven. Dit voorstel is voorgelegd aan de colleges van GS. Vanuit verschillende colleges van GS is de wens geuit om de opgave 'Aanbesteding regionaal OV' te vervangen door 'Implementatie kaderrichtlijn water'. De visitatiecommissie heeft ingestemd met deze wijziging omdat de aanbesteding van het

regionaal OV onderwerp is van onderzoek door de Randstedelijke Rekenkamer. Het voorstel van te onderzoeken opgaven is vervolgens voorgelegd aan PS. PS van Utrecht hebben als extra opgave de Samenwerkingsagenda toegevoegd aan de te onderzoeken opgaven. GS en PS hebben geconstateerd dat de te onderzoeken opgaven voldoen aan de hiervoor genoemde criteria.

In de rapportage wordt een beeld gegeven van de kwaliteit van de prestaties (doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimiteit), een beeld van de bestuurskracht per type opgave (wettelijke taak, randstadopgave, provinciespecifieke opgave) en een beeld van de bestuurkracht per rol van de provincie. Ook wordt in het rapport ingegaan op de wijze waarop de provincie Utrecht samenwerkt met haar bestuurlijke en maatschappelijke partners. Om tot een oordeel te komen over de bestuurskracht van de provincie had de visitatiecommissie een uitgebreide feitenverzameling per opgave beschikbaar en de resultaten van de visitatiegesprekken. Per opgave is een factsheet opgesteld door het ondersteunende bureau, in overleg met de betrokken afdelingen van de provincie. De factsheet vormt de basis voor de beoordeling van de opgaven. Er is veel tijd geïnvesteerd in een goede weergave van doelstellingen en resultaten per opgave. Vervolgens zijn de factsheets vastgesteld door GS.

De meeste deelnemers aan de gesprekken vinden dat zij hun mening goed naar voren hebben kunnen brengen in de gesprekken en dat hun bijdrage aan de bestuurskrachtmeting op een goede wijze is verwoord in het bestuurskrachtrapport. Een enkeling vindt dat door de diverse samenstelling van de groepen het moeilijk was een goed beeld over het functioneren van de provincies te verkrijgen. Uit de interviews komt naar voren dat het rapport sterker zou zijn geworden door feiten en meningen meer met elkaar in verband te brengen. De kritiek is dat in enkele gevallen meningen van individuen zonder meer als waar zijn aangemerkt en het ontbreekt aan een nadere analyse en onderbouwing. Het is niet helder wanneer meningen van gesprekpartners wel en niet worden ondersteund door de feiten die zijn verzameld in de factsheets. Hierdoor ontbreekt het aan scherpte in het bestuurskrachtrapport. De conclusies en aanbevelingen hadden aan kracht gewonnen wanneer verbeterpunten specifieker (SMART-er) waren benoemd.

2.2.2. Leren en ontwikkelen

De bestuurskrachtmeting is voor de provincie Utrecht primair een leer- en ontwikkelinstrument. Dat betekent dat de rapportage aanknopingspunten moet bieden voor leren en ontwikkelen.

Het rapport van de visitatiecommissie bevat op twee niveaus aanknopingspunten voor leren en ontwikkelen. Ten eerste wordt per concrete opgave en rol een oordeel gegeven over het functioneren van de provincie Utrecht. Op dit niveau worden conclusies getrokken, zonder dat daarbij overigens direct concrete aanbevelingen worden gedaan. Ten tweede trekt de visitatiecommissie conclusies op een hoger abstractieniveau. In de samenvatting worden vier aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van het functioneren van de provincie Utrecht, los van de concrete opgaven en rollen.

In de epiloog geeft de visitatiecommissie een beschouwing over het functioneren van provincies in algemene zin. GS en PS van Utrecht hebben met belangstelling kennis genomen van de epiloog maar achten dit één van de bijdragen in de landelijke discussie die verwacht mag worden over de provincies in het middenbestuur. GS en PS hebben daarom niet inhoudelijk gereageerd op de epiloog.

GS van Utrecht hebben op basis van de rapportage van de visitatiecommissie een plan van aanpak opgesteld voor een verbeterplan. Het verbeterplan, dat inmiddels gereed is, geeft inzicht in de acties die de provincie Utrecht gaat ondernemen om een antwoord te geven op de aanbevelingen van de visitatiecommissie. Bij het opstellen van het verbeterplan zijn onze externe partners betrokken. Ook in de provinciale organisatie is een brede groep betrokken bij het opstellen van het verbeterplan.

In het verbeterplan staan de vier algemene aanbevelingen van de visitatiecommissie centraal. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de wijze waarop de provinciale organisatie omgaat met de specifieke aandachtspunten die bij de 13 opgaven zijn gesignaleerd door de visitatiecommissie.

In het voorjaar van 2010, toen de enquêtes werden afgenomen, hadden de meeste respondenten onvoldoende inzicht in de wijze waarop de provincie omgaat met de aanbevelingen van de visitatiecommissie. Bij het opstellen van het verbeterplan zijn onze partners al actief betrokken door middel van gesprekken en het diner pensant. Ook bij het vaststellen van het verbeterplan moet er aandacht zijn voor het informeren van onze partners over de te nemen stappen.

Een aantal leden van Provinciale Staten geeft aan dat in de eerste reactie op het bestuurskrachtrapport GS meer aandacht besteedt aan de punten waarop de provincie Utrecht goed presteert dan op punten waarop kritiek is geleverd.

2.2.3. Verantwoording afleggen

Het rapport van de bestuurskrachtmeting van de provincie Utrecht is een openbaar rapport. De rapportage is ambtelijk en bestuurlijk breed verspreid binnen de provincie Utrecht en is toegestuurd aan alle partners die hebben deelgenomen aan de visitatiegesprekken. In de regionale, landelijke en vakpers is uitgebreid aandacht besteed aan de rapporten van de provincie Utrecht en van de andere drie randstadprovincies.

De resultaten van de bestuurskrachtmeting zijn besproken in Provinciale Staten. Daarbij is ook het plan van aanpak voor het verbeterplan besproken. In het plan van aanpak is gesteld dat het randvoorwaardelijk is dat wij het proces van leren en verbeteren samen doen met de betrokken partners, intern en extern. In het plan van aanpak heeft dit vorm en inhoud gekregen door het formeren van een externe klankbordgroep. De externe klankbordgroep kan verbetersuggesties doen voor het functioneren van de provincie Utrecht.

Uit de enquêtes en interviews blijkt dat externe partners en directie, GS en PS van de provincie Utrecht het goed vinden dat de provincie een bestuurskrachtmeting heeft laten uitvoeren. De respondenten geven aan dat het goed is dat de meting is uitgevoerd door een onafhankelijke visitatiecommissie en dat externe partners zijn betrokken in het oordeel over het functioneren van de provincie.

2.3. Conclusie

De bestuurskrachtrapportage geeft een herkenbaar beeld van het functioneren van de provincie Utrecht. Het ontwikkelde instrument voldoet omdat door analyse van een beperkt aantal opgaven een beeld wordt verkregen over de verschillende rollen van de provincie Utrecht op de onderscheiden aspecten van bestuurskracht: effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimatie. Het ontbreekt aan scherpte in het rapport. Dit komt doordat feiten en meningen onvoldoende met elkaar in verbinding worden gebracht, de stem van een enkeling soms teveel doorklinkt en omdat verbeterpunten op een hoog abstractieniveau zijn benoemd.

Het bestuurskrachtrapport biedt aanknopingspunten voor leren en ontwikkelen, maar het ontbreekt aan concrete verbetersuggesties. Inmiddels hebben wij, in overleg met interne en externe betrokkenen, een verbeterplan opgesteld in antwoord op de conclusies van de visitatiecommissie. Het verbeterplan is gericht op leren en ontwikkelen.

Het bestuurskrachtrapport heeft ons in staat gesteld verantwoording af te leggen over ons functioneren aan onze partners. Maar meer nog heeft de interactieve opstelling van het verbeterplan geleid tot een intensivering van de gesprekken tussen de verschillende afdelingen binnen de provincie en met onze partners.

3. Is het proces goed verlopen; wat kan er anders en beter

3.1. Ontwikkeling van het instrument

- De nota van uitgangspunten heeft goed gewerkt, de uitwerking in een plan van aanpak had op onderdelen uitgebreider kunnen zijn, zodat er meer duidelijkheid ontstaan was over bepaalde aspecten, bv.
    - Hoeveel visitatiedagen zijn nodig, hoe diepgaand worden de opgaven onderzocht en hoeveel externen worden er minimaal per opgave uitgenodigd voor de visitatie (dit maakt het verschil tussen een goed onderbouwd rapport en een meer verkennend indicatief rapport)
    - Hoe wordt hoor en wederhoor gewaarborgd en hoe verhouden feiten en meningen zich tot elkaar in het rapport (dit maakt het verschil tussen een evenwichtig intersubjectief rapport en een rapport waarin vooral meningen van individuele partijen naar voren komen).
- Het heeft goed gewerkt dat de P4 een eigen methodiek had opgesteld met normenkader, reikwijdtecriteria etc. Ook was de hoofdstukindeling van de aan te leveren rapportages goed vastgelegd. Hierdoor waren VC en begeleidend bureau gebonden.
- Het ontwikkelde instrument voor het meten van de bestuurskracht van de provincie geeft een goed beeld van het functioneren van de provincie en geeft voldoende aanknopingspunten voor verbetering.

3.2. Visitatiecommissie

- De aanpak met een onafhankelijke visitatiecommissie (VC) heeft goed gewerkt, omdat hiermee een grotere waarborg ontstond voor de objectiviteit van het onderzoek. Aandachtpunten voor de aanpak zijn wel:
    - Definieer vooraf goed wat de definitie van onafhankelijk is; kan de VC naar eigen inzicht afwegingen maken in de aanpak en het proces of is de VC gebonden aan de kaders en uitgangspunten die de provincie als opdrachtgever meegeeft? Bespreek de positie van de VC voorafgaand aan het onderzoek, zodat er geen verschillen in verwachting ontstaan. Verbind de positie van de VC aan de rolinvulling van de overige betrokkenen (zoals begeleidend bureau, college van GS en ambtelijke werkgroep).
    - In de P4 aanpak werd de VC de vrije hand gegeven, binnen de kaders van de provincie, zoals aangegeven in het offerteverzoek aan het begeleidende bureau en het plan van aanpak. Het begeleidende bureau diende deze kaders richting de VC te bewaken. Achteraf is gebleken dat dit voor de VC onvoldoende duidelijk was, waardoor het begeleidende bureau in een spagaat terecht kwam van enerzijds dienend aan de VC en anderzijds de kaders bewakend voor de opdrachtgever (de P4). De ambtelijke werkgroep moest vervolgens soms alle zeilen bijzetten om de kaders zoals afgesproken onder de aandacht te houden.
- Er moeten goede afspraken worden gemaakt met de leden van de visitatiecommissie over inzet en beschikbaarheid. Met name in de fase van de visitatiegesprekken wordt een groot beslag gelegd op de tijd van de leden van de visitatiecommissie. De VC-leden moeten hiervoor tijd vrijmaken in hun agenda. Met name door de sterk bestuurlijke samenstelling van de visitatiecommissie bleek het lastig voldoende tijd te vinden voor de visitatiegesprekken.

- De samenstelling van de visitiatiecommissie is bepalend voor het type bestuurskrachtrapport dat wordt geleverd. Een bestuurlijke samenstelling van de VC leidt tot een rapport op een hoger abstractieniveau dan een VC waarin deskundigen sterker vertegenwoordigd zijn.

3.3. Uitvoering in P4-verband

- Bij een toekomstige uitvoering van een bestuurskrachtmeting moet vooraf bepaald worden of ook behoefte is aan een vergelijking met andere provincies middels benchmarkgegevens. Als dit zo is, ligt een uitvoering met meerdere provincies tegelijkertijd voor de hand.
- De uitvoering van een bestuurskrachtmeting in P4-verband had als voordeel dat het instrument gezamenlijk ontwikkeld kon worden. Nadeel was gezamenlijke uitvoering relatief veel overleg en afstemming vergt. In het project van de bestuurskrachtmeting ontstonden verschillen van inzicht over bijvoorbeeld de te hanteren tijdplanning en de communicatie rond het bestuurskrachtrapport. Vooraf moeten randvoorwaarden en verwachtingen helder naar elkaar worden uitgesproken.

3.4. Uitvoering van de bestuurskrachtmeting

- De uitvoering van een bestuurskrachtmeting vergt inzet en betrokkenheid van het provinciaal bestuur, de ambtelijke organisatie en de partners van de provincie. Zorg dat deze partijen goed zijn geïnformeerd over en betrokken worden bij de uitvoering van de bestuurskrachtmeting.
- Het is belangrijk de visitatiegesprekken tijdig te plannen zodat uitnodigingen tijdig verstuurd kunnen worden. Dit vergroot de kans op een representatieve samenstelling van de groep. Nu waren er weinig deelnemers aan de gesprekken, waardoor individuele meningen relatief zwaar doorklinken in de conclusies van de visitatiecommissie.
- In de visitatiegesprekken kwamen heel verschillende beleidsterreinen van de provincie aan de orde. Daardoor ontbrak het aan diepgang. Het is beter meerdere gesprekken te voeren en daarbij een beperkt aantal thema's te agenderen.
- Praktische tips:
    - Maak duidelijke afspraken over het benaderen van de pers door VC leden en het publiceren door leden van de VC na oplevering van het rapport en over of zij nog betrokken kunnen zijn bij toelichtingen op het eindrapport nadat de VC is ontbonden aan bijvoorbeeld PS.
    - Werk met een klankbordgroep van statenleden. Trek tijd uit voor het betrekken van de statenleden in deze groep bij het proces en de te doorlopen stappen. Geef hen een rol door hen advies te vragen gedurende het proces. Doe dit niet via de commissie bestuur, de ervaring leert dat dit te formeel is en dat de commissie onvoldoende goed aangehaakt kan worden bij het complexe proces van een bestuurskrachtmeting.

3.5. Conclusie

Het proces van de bestuurskrachtmeting is voor verbetering vatbaar. De fase van de ontwikkeling van het instrument en het verzamelen van informatie over de opgaven is het proces verliep soepel. De samenstelling van de visitatiecommissie duurde lang en de visitatiegesprekken zijn te laat ingepland. Hierdoor kwam de representativiteit in het gedrang. Mede omdat de afgesproken tijdsplanning gehaald moest worden is er te weinig tijd genomen voor een goede analyse van en reflectie op de verzamelde informatie.

Bijlage: vragenlijst

In het najaar van 2009 heeft u deelgenomen aan de bestuurskrachtmeting van de provincie Utrecht. U bent uitgenodigd voor een gesprek met de visitatiecommissie. Wilt u onderstaande vragen beantwoorden? We vragen u te reageren op een aantal stellingen. Als u geen informatie heeft over de betreffende stelling, kunt U kiezen voor het antwoord 'geen mening'.

Onder de vragenlijst is er ruimte om opmerkingen te maken.

	Mee eens	Eens noch oneens	Mee oneens	Geen mening
Ik vind het goed dat de provincie Utrecht een bestuurskrachtmeting heeft laten uitvoeren.				
Het is verstandig een bestuurskrachtmeting te laten uitvoeren onder leiding van een onafhankelijke visitatiecommissie.				
De onderzochte opgaven vormen een goede afspiegeling van de provinciale taken.				
Ik ben voldoende geïnformeerd over de bestuurskrachtmeting.				
Met het onderscheid naar doelmatigheid, doeltreffend-heid en democratische legitimatie wordt een goed beeld gegeven van de bestuurskracht van de provincie.				
Er is voldoende aandacht in de meting voor de verschillende rollen van de provincie (beleidsbepaler, regisseur, uitvoerder, toezichthouder e.d.).				
Het was helder voor mij welke bijdrage van mij verwacht werd in de bestuurskrachtmeting.				
Het is goed dat externe partners van de provincie zijn betrokken in het oordeel over het functioneren van de provincie Utrecht.				
In het gesprek met de visitatiecommissie heb ik mijn mening goed naar voren kunnen brengen.				
Mijn bijdrage aan de meting is op een goede wijze verwoord in het bestuurskrachtrapport.				
Het bestuurskrachtrapport van de provincie Utrecht geeft een herkenbaar beeld van de provincie.				
Het is mij duidelijk wat de provincie Utrecht met de aanbevelingen van de visitatiecommissie gaat doen.				
De provincie Utrecht gaat op een constructieve wijze om met de aanbevelingen van de visitatiecommissie.				

Opmerkingen