

REIKWIJDTE, ANALYSEKADER EN METHODIEK BESTUURSKRACHTMETING P4

In de Nota van uitgangspunten voor de provinciale bestuurskrachtmetingen in Randstadverband is gesteld dat de bestuurskrachtmeting een beeld geeft van de kwaliteit van de prestaties ten aanzien van de bestuurlijke opgaven waar een provincie voor staat. Onder kwaliteit wordt verstaan effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit. De bestuurskrachtmetingen leveren per provincie een rapport op dat een beeld geeft over de effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit van de maatschappelijke opgaven waar de betreffende provincie voor staat. De bestuurskrachtmeting geeft antwoord op vragen als:

- Is de provincie in staat om haar opgaven (medebewindstaken, Randstad/P4-opgaven en autonome taken) 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?

Deze notitie bevat de reikwijdte en het analysekader voor de bestuurskrachtmetingen. Ook wordt ingegaan op de provinciale rollen die in de onderzoeken worden betrokken. De notitie zal worden vastgesteld door de visitatiecommissie en vervolgens worden aangeboden aan de stuurgroep.

1. Reikwijdte

Voor de uitvoering van de bestuurskrachtmetingen wordt een selectie gemaakt van provinciale opgaven. Deze opgaven vormen samen het opgavenprofiel dat de basis vormt voor de bestuurskrachtmeting. Deze selectie is grotendeels gelijk voor de vier provincies. Er is enige ruimte voor specifieke opgaven per provincie. De selectie van opgaven wordt zodanig bepaald dat het opgavenprofiel een evenwichtige weergave is van het functioneren van de provincie als geheel. Dit algemene uitgangspunt wordt nader ingevuld met enkele criteria.

De criteria voor het bepalen van het opgavenprofiel per provincie:

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

2. Analysekader en criteria

De bestuurskracht van de provincies wordt beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde normen en criteria. De bestuurskrachtmeting geeft een beeld van de kwaliteit van de prestaties ten aanzien van de bestuurlijke opgaven waar een provincie voor staat. Onder kwaliteit wordt verstaan effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit. Deze drie kwaliteitsaspecten zijn geoperationaliseerd in criteria. De indicatoren moeten geschikt zijn om uitspraken te doen over de bestuurskracht per type taak, per rol en per kwaliteitscriterium. Dit vormt het analysekader voor de bestuurskrachtmeting. Hierna worden per kwaliteitscriterium te onderzoeken aspecten benoemd en voorzien van een nadere uitwerking.

De aanpak bouwt wat betreft analysekader, normen en criteria voort op eerdere bestuurskrachtmetingen in Zuid-Holland en Limburg. In de voorliggende aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen criteria waarmee 'meting' van de feitelijke situatie beoogd wordt, respectievelijk criteria waarmee 'verklaring' beoogd wordt van hetgeen gemeten is. Hierna worden voor effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit de criteria aangegeven waarop meting plaatsvindt. De onderliggende criteria vormen bouwstenen die bijdragen aan doeltreffend, doelmatig en democratische legitiem optreden van provincies en kunnen verklarend zijn voor het oordeel op de te meten criteria. Het behoort in principe tot de mogelijkheden dat in het verloop van de uitvoering van de bestuurskrachtmeting andere bouwstenen door de Visitatiecommissie zullen worden toegevoegd. Het specifieke kenmerk van de analyse met behulp van deze bouwstenen is dat deze zal leiden tot leer- en verbeterpunten. Daarmee wordt aangesloten bij de beoogde functie van de bestuurskrachtmeting, namelijk het trekken van lessen die tot verbetering van de bestuurskracht kunnen leiden.

2.1 Effectiviteit / doeltreffendheid

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

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

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

Visievorming: Is de doelstelling tot stand gekomen naar aanleiding van gedegen visievorming, gebaseerd op alle relevante informatie?

Integraliteit: Zijn de doelstellingen afgestemd op activiteiten en inspanningen van andere organisaties?

Consistentie: Is er bij het vaststellen van het beleid een koppeling en / of relatie gelegd met eerder vastgesteld beleid binnen de eigen organisatie dan wel andere organisaties / overheden dat gerelateerd is aan de doelstelling?

Slagvaardigheid: Slaagt de provincie er in om maatschappelijke ontwikkelingen m.b.t. deze opgave snel te agenderen en om te zetten in concrete activiteiten dan wel in te spelen op interveniërende factoren en voor de uitvoering van de opgave relevante signalen van derden?

Belangenbehartiging: Vindt er door PS, GS en / of ambtelijke organisatie sturing en controle plaats op de beleidsagenda's van andere overheden en organisaties met als doel het behalen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave door de eigen organisatie te beïnvloeden?

2.2 Efficiëntie / doelmatigheid

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

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

De vraag ten aanzien van adequate organisatie is geformuleerd als:

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

De onderliggende criteria met betrekking tot doelmatigheid zijn:

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

Ten aanzien van dit criterium worden de volgende subcriteria onderscheiden:

- **Budget**: Is er voldoende budget om de doelstelling met betrekking tot deze opgave te realiseren?
- **Instrumenten**: Is de inzet van instrumenten evenwichtig en in overeenstemming met de beoogde effecten?
- **Capaciteit**: Wordt er voldoende capaciteit ingezet (kwalitatief en kwantitatief) om de doelstellingen van deze opgave te kunnen realiseren?
- **Tijdigheid**: Verloopt de realisatie van de doelstellingen volgens planning?
- **Rolkeuze**: Welke rol heeft de provincie in deze opgave (gekozen) en hanteert zij die rol consequent?
- **Voortgangsbewaking**: Wordt regelmatig de voortgang van de realisatie van deze opgave bepaald?
- **Rechtmatigheid**: Zijn de werkprocessen m.b.t. deze opgave dusdanig georganiseerd dat de rechtmatigheid m.b.t. deze opgave gewaarborgd kan worden?

Organisatorische samenwerking: Zoeken PS, GS en/ of de ambtelijke organisatie op een adequate wijze de samenwerking met externen, partners, andere overheden etc. om het behalen van de doelstellingen m.b.t. deze opgave te beïnvloeden?

2.3 Democratische legitimiteit en democratisch functioneren

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

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

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

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

Besluitvorming:

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

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

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

Voor het bepalen van de democratische legitimiteit wordt de **legitimiteit** van het handelen van de provincie met betrekking tot de gekozen opgaven gemeten. De vraag die centraal staat is:

- *Wordt door de provincie voldoende draagvlak gecreëerd voor de realisatie van deze opgave?*

De onderliggende criteria zijn:

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

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

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

2.4 De provinciale rollen

De provincie vervult verschillende rollen. In de bestuurskrachtmetering wordt elke provinciale rol gemeten en beoordeeld. De rollen die in de meting gehanteerd worden zijn:

1. *BELEIDSBEPALER*

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

2. *REGISSEUR*

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

3. *STIMULATOR*

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

4. *BELANGENBEHARTIGER*

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

5. *UITVOERDER*

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

6. *TOEZICHTHOUDER*

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

2.5 De provinciale beleidsvelden

In het opgavenprofiel voor de bestuurskrachtmeting zullen de belangrijkste provinciale beleidsvelden vertegenwoordigd zijn. De kerntaken van de provincie zijn op hoofdlijnen:

- ruimtelijke ordening (structuurvisie);
- integrale ruimtelijke projecten;
- aankoop, inrichting en beheer van natuur- en recreatiegebieden;
- kaderstelling en toezicht water;
- kaderstelling, toezicht, vergunningverlening, handhaving tav milieu;
- beheer en onderhoud provinciale (vaar)wegen;
- regionaal openbaar vervoer (concessieverlening);
- bedrijventerreinen en kantoren (ruimtelijke regionale economie);
- regionaal economisch beleid (innovatie en kenniseconomie);
- jeugdzorg;
- cultuurtaken / cultureel erfgoed (monumentenzorg/archeologie);
- tweedelijns-ondersteuning gemeenten (sociale infrastructuur);
- interbestuurlijk toezicht op gemeenten.

P4-samenwerkingsthema's/portefeuillehoudersoverleggen:

- Programma Randstad Urgent;
- Randstad 2040;
- lobby EU;
- Groene Hart;
- Bedrijventerreinenstrategie;
- lobby China.

3. Methodiek

3.1 Opstelling opgavenprofielen

In deze stap worden de vier opgavenprofielen opgesteld op basis van de reikwijdtecriteria. De opgavenprofielen geven aan over welke opgaven in het provinciaal beleid de bestuurskrachtmeting zal gaan.

Eerst wordt een complete inventarisatie gemaakt van alle opgaven die in de vier provincies in de lopende bestuursperiode aan de orde zijn. De inventarisatie omvat drie typen opgaven: wettelijke taken ofwel medebewindstaken, P4-opgaven (Randstad Urgent, Randstad 2040, lobby EU, Groene Hart, bedrijventerreinenstrategie, lobby China) en autonome provinciale opgaven. Voor dit laatste type wordt vooral gebruik gemaakt van de provinciale begrotingen. De inventarisatie wordt uitgevoerd door B&A en de werkgroep.

Deze inventarisatie wordt ingedikt tot een groslijst van 25 opgaven per provincie. Deze selectiestap wordt uitgevoerd aan de hand van de reikwijdtecriteria: de groslijst bevat alle typen opgaven die in de reikwijdtecriteria genoemd zijn. Van iedere in de groslijst opgenomen opgave wordt een korte inhoudelijke beschrijving gegeven en wordt een beschrijving gegeven van de in de reikwijdtecriteria genoemde aspecten (type taak, aandeel in de begroting, beleidsveld, rol van de provincie, maatschappelijk belang, samenwerkingspartners, looptijd). Tevens wordt – samenvattend – aangegeven hoe de selectie op groslijst zich verhoudt tot de reikwijdtecriteria, zodat duidelijk wordt of alle criteria voldoende in de groslijst vertegenwoordigd zijn. De groslijst wordt opgesteld door B&A in samenspraak met de werkgroep.

Uit de groslijst selecteert vervolgens de visitatiecommissie naar verwachting tien tot twaalf opgaven per provincie. Vooral snog wordt voor de spreiding van de tien (tot twaalf) opgaven uitgegaan van zes

wettelijke opgaven, twee P4-opgaven en twee autonome provinciale opgaven. Uitgangspunt is dat de zes wettelijke taken en de twee P4-opgaven voor de vier provincies dezelfde zijn. Indien blijkt dat op basis van de reikwijdtecriteria met 10 tot 12 opgaven geen representatief beeld van het functioneren van de provincie gewaarborgd kan worden, dan zullen er nog enkele opgaven worden toegevoegd om te komen tot een representatieve weergave van het provinciale takenpakket. Dit is dan onderwerp van gesprek tussen B&A, de ambtelijke werkgroep, de visitatiecommissie en eventueel de stuurgroep.

De visitatiecommissie voert deze selectie uit (na voorbereiding door B&A) op 9 juni (voorlopige datum). Het resultaat is het voorstel van de visitatiecommissie voor de opgavenprofielen. Dit voorstel (waarin ook per opgave de inhoudelijk opgave is beschreven) wordt voorgelegd aan de klankbordgroepen en vervolgens aan de stuurgroep (eind juni), waarna de al dan niet aangepaste voorstellen voorgelegd worden aan GS (juli/augustus) en PS (september). In het voorstel voor het opgavenprofiel zal ingegaan worden op de verdeling van type taken in het opgavenprofiel, het totale aandeel van de opgaven in relatie tot de totale begroting, de verhouding tussen gezamenlijke opgaven en specifieke opgaven, de verdeling van de opgaven over beleidsvelden en roltypen en de betrokkenheid van de belangrijkste samenwerkingspartners van de betrokken provincie.

In de voorstellen voor het opgavenprofiel aan GS en PS zullen tevens per opgave de doelstellingen van die opgave benoemd worden, zodat er geen onduidelijkheid kan ontstaan gedurende het onderzoek over welke doelstellingen onderwerp zijn van onderzoek.

3.2 Vorbereiding bestuurskrachtmeting

In deze stap wordt de feitelijke bestuurskrachtmeting in deelstap 5 inhoudelijk voorbereid.

Na bespreking van het voorstel voor de opgavenprofielen in de klankbordgroepen en de stuurgroep, wordt gestart met de inhoudelijke voorbereiding van de feitelijke bestuurskrachtmeting. Met het oog op de tijdplanning is het noodzakelijke de inhoudelijke voorbereiding ter hand te nemen voordat GS en PS zich over de opgavenprofielen uitspreken; dit neemt niet weg dat GS en PS de ruimte hebben voor aanpassingen in de opgavenprofielen.

De inhoudelijke voorbereiding van de feitelijke bestuurskrachtmeting omvat in de eerste plaats het verzamelen van de feitelijke gegevens: per opgave dienen voor alle onderdelen van het normenkader de feitelijke gegevens verzameld te worden. De provinciale opgaveleiders zullen hieraan bijdragen. De meest efficiënte werkwijze is om per provincie een of twee bijeenkomsten (van een dagdeel) met opgaveleiders te organiseren. Tijdens deze bijeenkomsten vullen de opgaveleiders de gevraagde informatie in op factsheets per opgave (B&A maakt hiervoor het model). De bijeenkomsten staan onder regie van twee leden van het B&A-team plus een lid van de werkgroep. Opgaveleiders worden vooraf schriftelijk geïnformeerd over welke informatie gevraagd zal worden; ook wordt hen gevraagd de belangrijke documenten beschikbaar te stellen. Deze aanpak is voor opgaveleiders de meest efficiënte werkwijze en biedt de beste mogelijkheden om binnen de termijnen de benodigde informatie te verzamelen.

Vervolgens is er ruimte voor B&A om de verkregen informatie te beoordelen op compleetheid en om, bijvoorbeeld via eigen documentenstudie, hiaten in te vullen.

Een en ander wordt uitgevoerd in de periode juli – augustus.

Het resultaat van deze aanpak is dat er per opgave een startdocument beschikbaar is, volgens een model op basis van het normenkader. Het startdocument bevat feitelijke informatie op de volgende hoofdpunten:

- Ambitiestelling, probleem- en doelstellingen
- Organisatie en instrumentatie van het beleid
- Betrokken organisaties

- Resultaten

Op basis van de startdocumenten per opgave wordt door de visitatiecommissie (en B&A) de feitelijke bestuurskrachtmeting voorbereid. De voorbereiding is zowel inhoudelijk als organisatorisch van aard. Inhoudelijk: het betreft de inhoudelijke vragen van de visitatiecommissie op basis van de vragen die zijn geformuleerd in het analytisch kader. Dit betreft een minimale set, de visitatiecommissie kan op basis van de bevindingen aanvullende informatie verzamelen.

Organisatorisch: het betreft de opzet van het onderzoek in het bijzonder de selectie van respondenten en de wijze waarop met respondenten gesproken wordt.

B&A bereidt dit overleg van de visitatiecommissie inhoudelijk voor en verwerkt de uitkomsten in:

- het onderzoeksinstrumentarium (gespreksprotocollen, lijst respondenten, vragen- en scorelijsten);
- de organisatie van de gegevensverzameling (welke respondenten, welke interviewers, organisatie interviews (bijvoorbeeld visitatiedagen));
- het schriftelijke materiaal ten behoeve van respondenten.

Voorzover GS en PS tot aanpassingen komen van de door de visitatiecommissie voorgestelde opgavenprofielen, zal voor nieuw op de lijst opgenomen opgaven dezelfde voorbereidende activiteiten uitgevoerd worden.

Uitgangspunt is dat een en ander uiterlijk begin oktober (liefst eerder) gereed moet kunnen zijn, zodat daarna na die datum de feitelijke bestuurskrachtmeting aangevangen kan worden.

3.3 Feitelijke bestuurskrachtmeting

De feitelijke bestuurskrachtmeting vindt plaats in de periode van oktober tot 13 december; 13 december geldt als datum waarop de visitatiecommissie het rapport oplevert. Dit houdt op hoofdlijnen in dat in de periode van oktober tot medio november gegevensverzameling plaatsvindt, en dat vervolgens de periode van medio november tot 13 december gebruikt wordt voor analyse en rapportage.

Informatieverzameling

De inrichting van de informatieverzameling is mede afhankelijk van de wijze waarop de Visitatiecommissie de informatieverzameling wil inrichten, zoals in deelstap 4 is vastgesteld. Het ligt voor de hand dat het vooral zal gaan om een (groot) aantal (groeps)interviews binnen en buiten de provinciale organisatie. Uitgangspunt is dat de interviews in drie rondes plaatsvinden: achtereenvolgens met ambtelijk verantwoordelijken, externe betrokkenen / belanghebbenden, leden van GS en PS. Tussen twee rondes vinden tussenanalyses plaats die input leveren voor de volgende interviews.

De tijdplanning in detail is deze:

Feitenverzameling	juli
Interviews ambtelijk (B&A)	28 september – 9 oktober
Visitatiecommissie: externe relatie en GS /PS	19 – 30 oktober
Analyse en rapportage	1 november – 22 december

B&A verzorgt de inhoudelijke en logistieke voorbereiding hiervan. En verzorgt de verslaglegging en terugkoppeling van interviews.

Ook houdt B&A het archief bij dat geordend is naar opgave.

Analyses

De kern van de analyses is het confronteren van de verkregen informatie met de normen en criteria.

B&A bereidt de analyse voor in de vorm van factsheets per opgave; de Visitatiecommissie voert vervolgens de analyse uit. In de factsheets wordt de verkregen informatie geordend. De analyse vindt in eerste instantie plaats op het niveau van de afzonderlijke opgaven; maar ook worden analyses

uitgevoerd m.b.t. de diverse rollen van de provincie en worden de afzonderlijke hoofdcriteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische legitimiteit als zelfstandige eenheden geanalyseerd.

Rapportage

De rapportage wordt opgesteld volgens de in de offerte overeengekomen structuur. In beginsel is B&A penvoerder; de Visitatiecommissie stelt de rapportage vast.