

Sturen met Kaders

Onderzoek in opdracht van de
Commissie Beleidsevaluatie van de
Provinciale Staten van Noord-Brabant

Eindrapport

dr. J.F.M. Koppenjan
dr. M. Kars
drs. H.G. van der Voort en
prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof

Sectie Beleidskunde, Organisatie en Management
Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 5
2628 BX Delft
Tel.: 015-2788062
Fax: 015-2786233
E-mail: j.f.m.koppenjan@tudelft.nl

Delft, 7 september 2006



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding: Hoe kunnen we sturen met kaders?	13
1.1 Inleiding: de opdracht.....	13
1.2 Achtergrond en onderzoeksvragen.....	13
1.3 Onderzoeksaanpak	14
1.4 Opbouw rapport.....	17
2. Theoretische verkenning: Dualisering en de kaderstellende rol van Provinciale Staten	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Dualisering provinciebestuur	19
2.3 Sturing en controle door vertegenwoordigende organen	21
2.4 Kaders en kaderstellende nota's	23
2.5 Kaders en SMART-afspraken	24
2.6 Ontwerpeisen en Analyse kader	27
3. “Nota’s overkomen ons”: Een analyse van de Brabantse beleidspraktijk rond kaderstellende nota’s	29
3.1 Inleiding	29
3.2 De inhoud van het kader in de kaderstellende nota.....	30
3.3 De agendering en totstandkoming van de kaderstellende nota	34
3.4 De vaststelling van de kaderstellende nota	36
3.5 De uitvoering van de kaderstellende nota	37
3.6 Conclusie en eisen voor het toetsingskader.....	39
4. Een toetsingskader voor kaderstellende nota’s	45
4.1. Inleiding: De bedoeling van het toetsingskader	45
4.2 Het toetsingskader	46
Element 1. Plaatsbepaling van kaderstellende nota’s.....	46
Element 2. Programmatische afspraken met GS over kaderstellende nota’s.....	48
Element 3. De Startnotitie als instrument om de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaderstellende nota’s te organiseren.....	49
Element 4. Eisen aan kaderstellende beleidsnota’s	50
Element 5. Suggesties ter bevordering van het gebruik van het toetsingskader	56
Bijlage 1: Literatuur en documenten	59
Bijlage 2: Samenvattend overzicht Quick Scan Nota’s Sturen met Kaders	61
Bijlage 3: Rapportage Analyse Kaderstellende Nota’s	65
B3.1 Reconstructie aan Zet	67
B3.2 Dynamiek en vernieuwing - de kracht van Brabant	75
B3.3 Cultuur in uitvoering	81
B3.4 Meer samen, samen meer	87
B3.5 Kadernota 2005 (Voorjaarsnota)	93
B3.6 Verplaatsen in Brabant	99
Bijlage 4: Verslag workshop Sturen met Kaders	103

Samenvatting

1. Onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak

Kaderstellende beleidsnota's zijn een belangrijk instrument voor Provinciale Staten (PS) om binnen de duale verhoudingen van het provinciale bestuur hun sturende en controlerende rol te vervullen. Statenleden ervaren evenwel dat het niet makkelijk is zich een oordeel over de inhoud en de kwaliteit van deze nota's te vormen. Toch is dit cruciaal, omdat in deze nota's de kaders worden geformuleerd waarbinnen het college van Gedeputeerde Staten (GS) het provinciale beleid uitvoert. Deze kaders vormen de politieke hoofdmomenten waarop PS het beleid kan sturen en de ijkpunten op basis waarvan het beleid tijdens de uitvoering kan worden gecontroleerd en bijgestuurd. Indien PS er niet in slaagt heldere kaders vast te stellen, verzuimt PS deze politieke hoofdmomenten te benutten, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van de provinciale democratie. Stelt PS evenwel te rigide kaders, dan wordt GS de ruimte ontnomen om tijdens de beleidsuitvoering in het complexe spel met uitvoerders, doelgroepen en burgers adequaat te opereren.

In dit onderzoek is nagegaan welke eisen PS aan kaderstellende nota's moet stellen, teneinde zijn sturende en controlerende rol op een goede manier te vervullen. De onderzoeksvraag luidde: "Aan welke noodzakelijke voorwaarden moeten kaderstellende beleidsnota's voldoen willen Provinciale Staten voldoende kunnen sturen en controleren en wil het college van Gedeputeerde Staten de geëigende ruimte krijgen om zijn uitvoerende taken waar te maken?" Bij de beantwoording van deze hoofdvraag is tevens nagegaan in hoeverre het mogelijk is de kaders in deze nota's in de vorm van SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht en tijdsgebonden)-afspraken te formuleren, gegeven de specifieke rol van de provincie als middenbestuur.

Beoogd eindresultaat van het onderzoek was een praktisch toepasbaar toetsingskader voor kaderstellende beleidsnota's voor PS en GS.

Het onderzoek is in een vijftal stappen uitgevoerd.

Stap 1. Een korte literatuurverkenning.

Stap 2. Een Quick Scan van provinciale nota's.

Stap 3. Een analyse van zes kaderstellende nota's.

Stap 4. Een workshop waarin Statenleden een zelfanalyse uitvoeren.

Stap 5. Het ontwerp van het toetsingskader.

2. Theoretische verkenning

De wens de sturende en controlerende rol van PS bij de totstandkoming en uitvoering van kaderstellende nota's te versterken hangt sterk samen met het streven van PS de nieuwe rol die PS als gevolg van de dualisering van het provinciebestuur heeft gekregen, vorm te geven. PS heeft in het duale bestel de volgende drie rollen:

- *Volkvertegenwoordigende rol.* Deze rol houdt in dat PS probeert zicht te houden op wat er leeft in de provincie.
- *Kaderstellende rol.* Deze rol houdt in dat "de Staten van tevoren vaststellen wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders" (IPO en BZK 2006). Door kaders te stellen vervult PS dus zijn sturende rol.

- *Controlerende rol.* Dit betreft de activiteiten waarmee PS nagaat of de wijze van uitvoering door GS en de uitkomsten van het beleid in overeenstemming zijn met de eisen die in het kader zijn gesteld.

Kaderstellende nota's zijn nota's waarin aan het beleid waarop de nota betrekking heeft door een vertegenwoordigend orgaan, ten behoeve van de uitvoering door een uitvoerend orgaan, kaders worden gesteld. Een kader bestaat uit beleidsvormende beslissingen, oftewel beslissingen die de verhoudingen tussen betrokken partijen bij de uitvoering bepalen. Anders gezegd: beslissingen die kaders stellen aan de uitvoerende activiteiten van bestuursorganen. Het gaat daarbij om de politieke hoofdmomenten van het beleid. De opdracht aan vertegenwoordigende, kaderstellende instanties is deze politieke hoofdmomenten te herkennen en ten aanzien van deze momenten een politiek debat te organiseren dat leidt tot beslissingen die vervolgens het kader vormen voor het beleid.

Het te ontwerpen toetsingskader dient derhalve duidelijkheid te geven over:

1. Wat kaderstellende nota's zijn en waaruit een kader dient te bestaan.
2. De rolverdeling tussen PS en GS bij de agendering, totstandkoming, vaststelling en uitvoering van een kaderstellende beleidsnota.

Kaders en SMART-afspraken

Met kaders wordt beoogd het beleidsproces op hoofdlijnen te sturen en te controleren. Vanuit die gedachte is het logisch te stellen dat de inhoud van een kader volgens de principes van SMART-afspraken (specifieke, meetbare, acceptabele, resultaatgerichte en tijdsgebonden afspraken) geformuleerd zou moeten worden. Een beleidskader dat SMART is geformuleerd geeft het controlerende orgaan een instrument in handen om te bepalen welke informatie het van het uitvoerende orgaan nodig heeft en om aan de hand van die informatie te bepalen of het beleid zich in de gewenste richting ontwikkelt c.q. de gewenste beleidsdoelstellingen worden gehaald (De Bruijn, 2001).

Tegelijkertijd kan het SMART formuleren van beleidsprestaties ertoe leiden dat in de beleidsdiscussies die in het kader van sturing en controle plaatsvinden onvoldoende rekening wordt gehouden met:

- De complexiteit, meervoudigheid en uniciteit van beleidsprestaties, waardoor deze moeilijk meetbaar zijn.
- Het feit dat GS voor zijn beleidsprestaties afhankelijk is van derden, waardoor beleidsuitkomsten de kwaliteit van de beleidsinspanningen niet weerspiegelen.
- De dynamiek van de uitvoeringspraktijk (wijzigende omstandigheden, nieuwe inzichten en ideeën, zich wijzigende beleidsdoelen) waardoor ex ante vastgelegde beleidsprestaties achterhaald worden.

Dit inzicht betekent niet dat het vooraf zo precies mogelijk formuleren van beleidsprestaties geen bijdrage kan leveren aan de verbetering van sturing en controle door PS; wel dat voorkomen moet worden dat de nadelen en risico's de voordelen verdringen.

3. Analyse van de Brabantse beleidspraktijk rond zes kaderstellende nota's

De provinciale beleidspraktijk is onderzocht met behulp van een quick scan van een dertiental provinciale nota's, een analyse van zes kaderstellende nota's en een workshop waarin statenleden een zelfanalyse uitvoerden. De analyse van de kaderstellende nota's betrof de volgende zes nota's, waarvan de eerste drie diepgaand zijn geanalyseerd en de laatste drie meer globaal:

1. Reconstructie aan Zet. Koepelnota Reconstructie Concentratiegebieden, 26 juni 2001
2. Kadernota Sociaal-Economisch Beleid 2002-2006. Dynamiek en vernieuwing – De kracht van Brabant, 5 februari 2002
3. Cultuur in Uitvoering. Uitgangspunten voor uitvoering van provinciaal Cultuurbeleid 2005-2008, 9 september 2003
4. Meerjarenprogramma BrabantStad 2004-2008
5. Kadernota (of Voorjaarsnota) 2005
6. PVVP+ Verplaatsen in Brabant

In het onderzoek van de provinciale beleidspraktijk stonden de onderzoeksvragen en evaluatiecriteria zoals weergegeven in onderstaande tabel centraal:

Onderzoeksvragen en evaluatiecriteria

Onderwerpen	Onderzoeksvragen	Evaluatiecriteria
<i>De inhoud van het kader in de kaderstellende nota</i>	Waaruit bestaat de inhoud van het kader?	Kaders bevatten richtinggevende beslissingen, zijn SMART geformuleerd en getuigen van gevoeligheid voor de kenmerken van de uitvoeringssituatie (complexiteit, interdependenties en dynamiek).
<i>De agendering en totstandkoming van de kaderstellende nota</i>	Hoe is het totstandkomingsproces verlopen en welke rol speelde PS daarbij?	PS heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de kaderstellende nota en draagt bovendien zorg voor de kwaliteit van informatie en representatie van betrokken belangen.
<i>De vaststelling van de kaderstellende nota</i>	Hoe is het proces van vaststelling van de nota verlopen en welke rol speelde PS daarbij?	PS neemt een eigenstandige beslissing over het kader op basis van een politieke discussie over de hoofdlijnen van beleid.
<i>De uitvoering van de kaderstellende nota</i>	Hoe vindt controle en bijsturing door PS plaats?	GS houdt zich aan het toetsingskader, motiveert afwijkingen, levert voor de afspraken relevante informatie; PS stuurt zonodig bij en baseert zijn sturingsinspanningen op het toetsingskader.

De bevindingen uit de analyse laten zich op hoofdlijnen als volgt samenvatten:

1. Er is bij PS onduidelijkheid over de aard en status van kaderstellende nota's. Het toetsingskader dient deze helderheid te scheppen.
2. Nota's 'overkomen' PS. PS wordt onverwacht en onvoorbereid geconfronteerd met kaderstellende nota's en kan dan moeilijk meer 'nee' zeggen. PS zou derhalve vroegtijdig zicht moeten krijgen op de voornemens van GS ten aanzien van het uitbrengen van nota's.
3. Tijdens de behandeling van nota's heeft PS moeite om de inhoud van de nota te beoordelen en te beïnvloeden. De nota is in feite al gereed en vaak mede op basis van

overleg met uitvoerders, doelgroepen en burgers opgesteld. PS heeft dan een informatieachterstand en voelt zich voor het blok gezet. PS zou dus in een vroegtijdig stadium bij de opstelling van kaderstellende nota's betrokken moeten worden.

4. PS heeft geen zicht op wat een kader nu precies is en wat de noodzakelijke voorwaarden zijn waaraan deze nota's moeten voldoen opdat PS in de verdere uitvoering van het beleid gericht kan controleren en bijsturen. PS dient zicht te krijgen op de eisen die PS op hoofdlijnen aan kaderstellende nota's dient te stellen.
5. Indien er in nota's afspraken worden gemaakt over de momenten en de wijze waarop PS tijdens de uitvoering zal worden geïnformeerd, worden deze vaak niet nagekomen. Statenleden dringen zelf meestal ook niet op handhaving van deze afspraken aan. Afspraken over de wijze waarop gecontroleerd wordt, blijven dan papieren afspraken. Voor het toetsingskader zelf betekent dit inzicht dat er waarborgen nodig zijn die het gebruik van het toetsingskader zekerstellen.

4. Toetsingskader voor kaderstellende nota's

Het toetsingskader omvat op basis van de onderzoeksbevindingen meer dan alleen eisen aan de kaderstellende nota. Voortbouwend op deze bevindingen is het kader uit vijf elementen opgebouwd:

1. Een plaatsbepaling van kaderstellende nota's
2. Een voorstel tot het maken van programmatische afspraken met GS over kaderstellende nota's
3. Een voorstel voor het instrument *startnotitie* om de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaderstellende nota's te organiseren
4. Eisen ten aanzien van de inhoud van kaderstellende nota's
5. Suggesties ter bevordering van het gebruik van het toetsingskader

Richtinggevend bij de uitwerking van deze elementen is de op basis van de dualisering van het Provinciebestuur *gewenste rolverdeling* tussen PS en GS bij de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van kaderstellende nota's. De onderstaande tabel geeft aan hoe deze rolverdeling er globaal gesproken uitziet.

De rolverdeling tussen PS en GS bij totstandkoming, vaststelling en uitvoering kaderstellende beleidsnota

	PS	GS
<i>Totstandkoming</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Is pro-actief betrokken - Informeert zich en verzekert zich van kwaliteit informatie - Organiseert publiek debat over probleem, betrokken belangen en doelstellingen - Toetst voornemen tot nota aan Bestuursakkoord en politieke wenselijkheid - Geeft aanwijzingen over inhoud en proces waarlangs kaderstellende nota tot stand wordt gebracht 	<ul style="list-style-type: none"> - Stelt startnotitie op - Informeert PS - Bereidt kaderstellende nota voor, rekening houdend met inhoudelijke en procesmatige aanwijzingen PS - Informeert PS tussentijds indien nodig
<i>Vaststelling</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Informeert zich en verzekert zich van de kwaliteit van informatie - Voert publiek debat ten aanzien van de politieke hoofdmomenten van beleid (het kader) - Neemt ten aanzien van die hoofdmomenten beslissingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Informeert PS - Beantwoordt vragen van PS - Geeft inzicht in uitvoeringsconsequenties van keuzes
<i>Uitvoering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Controleert op ijkmomenten de uitvoering van het beleid - Vergewist zich van de volledigheid, deugdelijkheid en kwaliteit van de informatie - Hanteert criteria die in beleidskader zijn gegeven - Toetst argumentaties om van het kader af te wijken - Verbindt consequenties aan bevindingen - Stelt indien nodig beleidsuitvoering of beleidskader bij 	<ul style="list-style-type: none"> - Geeft invulling aan zijn actieve informatieplicht: "piepen" bij afwijking afspraken in het kader - Zorgt voor tussenrapportages en evaluatie-rapportages op afgesproken controle- en ijkmomenten - Verantwoordt op hoofdlijnen de keuzes die bij de uitvoering van beleid t.a.v. de afwijking van het kader zijn gemaakt - Bereidt eventuele aanpassingen van het beleidskader voor en geeft inzicht in uitvoeringsconsequenties

Deze rolverdeling leidt tot een aantal algemene *ontwerpeisen* die aan de opstelling van het toetsingskader ten grondslag hebben gelegen:

1. Het toetsingskader geeft helderheid over de keuzes die PS ten aanzien van de hoofdlijnen van een beleid moet maken en de momenten waarop die keuzes gemaakt moeten worden.
2. Het toetsingskader bevordert de precisering van de afspraken die ten aanzien van deze hoofdlijnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door SMART geformuleerde doelstellingen ten aanzien van de beoogde beleidsprestaties.
3. Het toetsingskader bevordert dat kaders in nota's rekening houden met de complexiteit, interdependenties en dynamiek van de uitvoeringspraktijk: Er is ruimte voor gemotiveerde afwijking van afspraken (leren in plaats van afrekenen); faire verantwoording (losse koppeling tussen resultaat en prestatiebeoordeling) en dynamiek (bijstelling naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden) zonder dat dit tot vrijblijvendheid leidt.
4. Het toetsingskader houdt rekening met de asymmetrie in informatie en middelen tussen PS en GS en is gericht op het voorkomen van informatieoverload.
5. Het toetsingskader is er mede op gericht het institutionele geheugen van PS te versterken.

Element 1. Plaatsbepaling van kaderstellende nota's

PS dient met GS een afspraak te maken over de hoofdtypen nota's die binnen de provincie worden gebruikt en de functies die deze nota's geacht worden te vervullen. Onderstaande tabel geeft deze hoofdtypen weer.

Overzicht van typen en functies provinciale nota's

Type nota	Functie	Rol GS	Rol PS
<i>Bestuursagenda</i>	Is instrument van PS waarbij PS als geheel de beleidsprioriteiten voor de komende bestuurperiode aangeeft. Wordt jaarlijks aangepast	Heeft geen rol bij de bestuursagenda	Voert politiek debat over hoofdlijnen van beleid en stelt bestuursagenda vast
<i>Bestuursakkoord</i>	Geeft de hoofdlijnen van het beleid voor de bestuursperiode weer zoals door de coalitiefracties vastgesteld	Voert het bestuursakkoord uit	Stelt bestuursakkoord vast
<i>Startnotities</i>	Bereidt principebesluit ten aanzien van voornemen tot nieuw beleid/beleidswijziging voor	Voert probleemanalyse uit; raadpleegt veld; beargumenteert nut en noodzaak	Informeert zich; neemt principebeslissing, stelt kaders aan vervolgvactiteiten
<i>Kaderstellende beleidsnota's</i>	Stelt kader vast voor de uitvoering van beleid	Stelt al of niet gezamenlijk met anderen nota op volgens richtlijnen toetsingskader en startnotitie	Informeert zich; voert politiek debat; toetst nota aan startnotitie en toetsingskader; amendeert en stelt kader voor uitvoering vast
<i>Uitwerkingsprogramma's</i>	Uitwerking van het beleid in concrete activiteiten	Werkt het beleid uit en betreft relevante partijen daarbij overeenkomstig de richtlijnen in de kaderstellende nota. Specificceert en motiveert afwijkingen	Informeert zich, controleert en stuurt bij
<i>Kadernota</i>	Geeft overzicht van de beleidsprioriteiten, de benodigde en beschikbare middelen voor het komende jaar	Stelt kadernota op; houdt met prioriteiten rekening bij opstelling programmabegroting	Geeft op basis van politiek debat beleidsprioriteiten aan en stelt kadernota vast
<i>Programma-begroting</i>	Vaststelling van de hoofdlijnen van beleid voor het komende jaar en de allocatie van financiën	Geeft overzicht beleidsvoornemens en de benodigde middelen	Stelt begroting vast en maakt daarbij een integrale afweging van de besteding van middelen
<i>Jaarverslag</i>	Verantwoording beleidsuitvoering en besteding middelen	Stelt jaarverslag op	Controleert de effectieve en efficiënte besteding van de middelen en stelt het verslag vast
<i>Voortgangsrapportages</i>	Tussentijdse verslaglegging van activiteiten en resultaten	Adequate en tijdige informatievoorziening aan PS	Informeert zich; controleert en stuurt bij
<i>Evaluatierapportages</i>	Uitgebreide, onafhankelijke beoordeling van activiteiten en resultaten; tussentijds en/of ex post	Draagt zorg voor adequate en tijdige evaluatie; doet voorstellen voor voortzetting, wijziging of beëindiging van het beleid	Informeert zich; toetst de resultaten aan het beleidskader. Voert debat en neemt beslissing over vervolg

Element 2. Programmatische afspraken met GS over kaderstellende nota's

Voorstel 2.1: PS vraagt GS op basis van het Bestuursakkoord een overzicht te geven van de kaderstellende beleidsnota's die het college tijdens zijn bestuursperiode wil uitbrengen.

Voorstel 2.2: PS maakt naar aanleiding van dit overzicht afspraken over de bij de opstelling van nota's te hanteren werkwijze, op basis van de in dit toetsingskader geformuleerde voorstellen.

Element 3. De Startnotitie als instrument om de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaderstellende nota's te organiseren

Voorstel 3.1: Voordat een kaderstellende nota wordt opgesteld, licht GS in een startnotitie toe waarom behoefte is aan een dergelijke nota. Deze startnotitie geeft helderheid over nut en noodzaak van de kaderstellende beleidsnota, de rolverdeling tussen GS en PS, en de beleidsvrijheid waarover de provincie beschikt.

Voorstel 3.2: Bij de behandeling van de startnotitie neemt PS een besluit over het al of niet voorbereiden van de kaderstellende beleidsnota en stelt eisen aan de inhoud en het voorbereidingsproces van de kaderstellende beleidsnota.

Element 4. Eisen aan kaderstellende beleidsnota's

Kaderstellende nota's dienen aan de volgende acht eisen te voldoen:

1. De nota dient aan algemene vormvereisten te voldoen.

Deze houden onder meer richtlijnen ten aanzien van de omvang, leesbaarheid en structuur van de nota in. Sturing en controle op hoofdlijnen houdt in dat er niet met dikke beleidsnota's wordt gewerkt, maar dat deze kernachtig geformuleerd zijn en zich tot de belangrijkste zaken (de hoofdlijnen van het te beoordelen kader) beperken.

2. Nut en noodzaak van de nota dienen vastgesteld te zijn.

Aangegeven dient te worden waarom de nota nodig is en wat het doel van de nota is.

3. De nota moet helderheid over verantwoordelijkheden en beleidsruimte geven.

De nota dient aan te geven wat de beleidsruimte is waarbinnen PS kaders kan stellen. Ook dient helderheid gegeven te worden over de rolverdeling tussen GS en PS bij de totstandkoming en uitvoering van de nota.

4. De nota dient een goede probleemanalyse en inhoudelijke visie te bevatten.

Voorkomen moet worden dat alleen over maatregelen of projecten gesproken wordt en niet over de problemen die de provincie wil aanpakken en de doelen die men wil bereiken. Daarom dient PS zich te vergewissen van de gedegenheid van de probleemanalyse en een inhoudelijke discussie te voeren over wat men met het beleid wil bereiken en waarom.

5. Beleidsprestaties dienen op beargumenteerde wijze te zijn gespecificeerd

PS dient te beoordelen of de beleidsprestaties op hoofdlijnen zijn weergegeven. Beleidsprestaties dienen zo scherp mogelijk te zijn geformuleerd, afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is de nadelen hiervan te beperken of te vermijden. Het kader schetst de keuzemogelijkheden die zich ten aanzien van het specificeren van beleidsprestaties voordoen. Afhankelijk van de moeilijkheidsgraad van de beleidsopgave kan dus

gedifferentieerd worden. Zaak is dat de afspraken die hierover met GS gemaakt worden op een beredeneerde wijze tot stand komen.

6. *De nota dient een strategische analyse te bevatten en moet aangeven hoe GS tijdens de beleidsuitvoering gaat sturen.*

De provincie is geen bedrijf. Daarom dient een kader niet alleen aan te geven wat het bestuur moet bereiken, maar ook hoe dit gebeurt. GS dient aan te geven op welke wijze het college tijdens de uitvoering met uitvoerders, doelgroepen en burgers denkt om te gaan en hoe het daarbij recht zal doen aan eisen zoals openheid, betrouwbaarheid en legitimiteit.

7. *De nota dient helderheid te geven over de financiële middelen die voor de uitvoering nodig zijn.*

De nota dient een overzicht te geven van de benodigde en beschikbare financiële middelen. Ook dient duidelijkheid te worden gegeven over het moment waarop over de beschikbaarstelling van financiële middelen zal worden besloten.

8. *Het proces rond bijsturing, controle en informatie-voorziening dient adequaat georganiseerd te zijn.*

De nota dient helderheid te geven over de ijkmomenten waarop de uitvoering van het beleid wordt gecontroleerd, de aard van de informatie die GS op die momenten wordt geacht aan te leveren en de spelregels die bij de beoordeling van die informatie worden gebruikt.

Spelregels hebben betrekking op de vormgeving van de actieve informatieplicht van GS en de wijze waarop met afwijkingen van kaders en randvoorwaarden wordt omgegaan. In verband met de complexiteit, interdependenties en dynamiek van de uitvoeringssituatie, kiest het toetsingskader voor een losse koppeling tussen beleidsresultaten en oordelen. Gemotiveerde afwijkingen maken leren en het inspelen op veranderende omstandigheden mogelijk, zonder dat van vrijblijvendheid sprake is.

Element 5. Suggesties ter bevordering van het gebruik van het toetsingskader

Voorstel 5.1: PS stelt een interne werkwijze ten aanzien van kadernota's vast op basis van dit toetsingskader.

Voorstel 5.2: PS besluit de toepassing van het kader door PS na twee jaar te evalueren.

Overige belangrijke voorwaarden voor het gebruik van het toetsingskader, waar PS aandacht aan dient te besteden zijn:

1. Een heldere communicatie over en vastlegging van afspraken en besluiten; de verbetering van het institutionele geheugen van PS.
2. Voldoende middelen om informatie te verwerven en te verwerken, deze informatie op zijn merites te beoordelen en daaraan de juiste consequenties te verbinden.
3. Een zelfbewuste houding van Statenleden, gericht op de vervulling van een sturende en controlerende rol. Dit vergt een voortdurende investering in reflectie tussen Statenleden onderling over de wijze waarop zij hun rol vervullen en de hun ter beschikking staande middelen (waaronder dit toetsingskader) gebruiken.

1. Inleiding: Hoe kunnen we sturen met kaders?

1.1 Inleiding: de opdracht

Op 6 maart 2006 heeft de Commissie Beleidsevaluatie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft de opdracht gegeven tot het uitvoeren van het onderzoek “Sturen met Kaders”.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: “Aan welke noodzakelijke voorwaarden moeten kaderstellende beleidsnota’s voldoen willen Provinciale Staten voldoende kunnen sturen en controleren en wil het college van Gedeputeerde Staten de geëigende ruimte krijgen om zijn uitvoerende taken waar te maken?”

De onderzoekers werd tevens gevraagd bij de beantwoording van deze hoofdvraag na te gaan in hoeverre het mogelijk is de kaders in deze nota’s in de vorm van SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht en tijdsgebonden) -afspraken te formuleren, gegeven de specifieke rol van de provincie als middenbestuur.

De beantwoording van de vraag diende gebaseerd te zijn op de analyse van enkele voorbeelden uit de provinciale beleidspraktijk.

Beoogd eindresultaat van het onderzoek was een praktisch toepasbaar toetsingskader voor kaderstellende beleidsnota’s voor Provinciale Staten en het college van Gedeputeerde Staten (Offerteverzoek Sturen met kaders, d.d. 30-1-2006; Onderzoeksopdracht 27-1-2006).

1.2 Achtergrond en onderzoeksvragen

In 2002 zijn met de wijziging van de Provinciewet de verhoudingen tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gewijzigd. In het dualistische stelsel dat toen geïntroduceerd werd, wordt Provinciale Staten (PS) geacht de hoofdlijnen van het provinciale beleid vast te stellen. PS geeft de kaders aan, stelt budgetten beschikbaar en controleert de uitvoering van het beleid. Gedeputeerde Staten (GS) wordt geacht dit beleid binnen de aangegeven kaders uit te voeren. De belangrijkste instrumenten waarover PS beschikt zijn de begroting, de jaarrekening en (meerjarige) kaderstellende beleidsnota’s. De door PS vastgestelde kaders moeten sturing geven aan de uitvoering door GS, zowel met betrekking tot de inhoudelijke als procesmatige aspecten van het beleid. De kaders moeten voldoende houvast bieden om achteraf te kunnen controleren of de uitvoering voldoet aan de door PS vastgestelde doelen en criteria (Ministerie van BZK, 2003).

In dit onderzoek is de vraag aan de orde in hoeverre het instrument “kaderstellende beleidsnota” in dit opzicht goed wordt gebruikt. Geeft het kader dat in deze nota’s wordt vastgesteld sturing aan de uitvoering van het beleid? Weet PS op basis van het kader in de nota wat hij kan verwachten van de uitvoering in termen van resultaten en realisatie van beoogde doelstellingen? Weet PS hoe de middelen die beschikbaar zijn gesteld zijn besteed, wat ermee is bereikt en of de besteding op een efficiënte manier is gebeurd? Kan PS op basis hiervan controleren of GS op een goede manier uitvoering geeft aan het beleid?

Naar aanleiding van onder meer rapportages van de Commissie Beleidsevaluatie is binnen Provinciale Staten van Noord-Brabant geconstateerd dat kaderstellende nota’s in veel gevallen onvoldoende houvast bieden voor de vervulling van de sturende en controlerende rol van PS.

De gedachte is dat door het scherper formuleren van de beleidsprestaties en het waar mogelijk kwantificeren van deze doelstellingen het voor PS beter mogelijk is tijdens en na afloop van de uitvoering vast te stellen in hoeverre beoogde beleidsdoelstellingen zijn bereikt. Het maken van SMART-afspraken zou daarbij een middel kunnen zijn, maar tegelijkertijd is het de vraag of het wel altijd mogelijk is kaders SMART te formuleren (onderzoeksvoorstel, 27-1-2006, p. 1).

Tevens is PS zich er van bewust dat te allen tijde GS voldoende ruimte moet behouden om de uitvoering van het beleid ter hand te nemen. Ook dit stelt eisen aan de kaders die in de nota's worden gesteld.

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat er behoefte is aan een toetsingskader, dat helderheid geeft over de eisen die PS aan door GS opgestelde kaderstellende nota's dient te stellen. De vraag is aan welke noodzakelijke voorwaarden deze nota's moeten voldoen, wil PS zijn sturende en controlerende rol bij de vaststelling en uitvoering van het beleid goed kunnen vervullen.

Een tweede functie die het toetsingskader moet vervullen, is het geven van richtlijnen aan GS ten behoeve van de opstelling van kaderstellende nota's.

Samenvattend is de onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Welke eisen dienen aan kaders in kaderstellende nota's te worden gesteld teneinde Provinciale Staten beter in staat te stellen hun sturende en controlerende functie te vervullen en Gedeputeerde Staten de geëigende beleidsruimte te geven om het beleid uit te voeren?

In het bijzonder is het daarbij de vraag in hoeverre *beleidsprestaties gepreciseerd en gekwantificeerd kunnen worden en op welke wijze de risico's en nadelen die hiermee samenhangen kunnen worden voorkomen of beperkt.*

1.3 Onderzoeksaanpak

Onderdeel van de onderzoeksopdracht was de bestudering van enkele kaderstellende nota's. Oogmerk was het maken van een analyse van de kaders in deze nota's en de wijze waarop deze kaders de uitvoering door GS beïnvloedden en de sturing en controle van PS mogelijk maakten en/of belemmerden. Op basis van deze bevindingen dienden voorstellen geformuleerd te worden voor de verbetering van de inhoud van kaderstellende beleidsnota's.

Het onderzoek is vanuit de provincie begeleid door een commissie, samengesteld uit leden van de Commissie Beleidsevaluatie. Leden van de begeleidingscommissie waren: dhr. K. Putters, voorzitter, mevr. H. Tindemans, mevr. M. Lestrade, dhr. A. van Iersel en mevr. D. Gorgels (secretaris).

Het onderzoek is in een vijftal stappen uitgevoerd.

Stap 1. Een korte literatuurverkenning

Het onderzoek is gestart met een korte literatuurverkenning naar de inhoud en achtergrond van de dualisering van het provinciale bestuur, het vraagstuk van sturing en controle door vertegenwoordigende organen, de inhoud en het gebruik van kaders en de voordelen en valkuilen van prestatiemeting. Deze literatuurverkenning vormde mede de basis voor de vragen en evaluatiecriteria die in het onderzoek zijn gebruikt. Bovendien resulteerde het in

een aantal eerste, theoretische eisen die aan kaders in beleidsnota's dienen te worden gesteld. Hoofdstuk twee geeft deze theoretische verkenning weer.

Stap 2. Een Quick Scan van provinciale nota's

Vervolgens is een Quick Scan uitgevoerd van een dertiental provinciale nota's om zicht te krijgen op de variëteit aan nota's die binnen de Provincie Noord-Brabant wordt gehanteerd. Deze nota's werden door de opdrachtgever aangedragen. Het betrof de volgende nota's:

1. Reconstructie- en gebiedsplannen (2005)
2. Cultuur in uitvoering (2005-8)
3. Natuur- en landschapsoffensief (2002-12)
4. Brabantstad (2004-8)
5. Kadernota Sociaal-economisch beleid (2002-6)
6. Brabant Veiliger (2006-10)
7. Uitvoeringsnota Monumenten (2004-7)
8. Actieprogramma Innovatie (2004)
9. Personenvervoer voor morgen (1999-2003; 2004-7)
10. Kadernota 2005
11. Uitwerkingsplan Brabantse Buitensteden en Woensdrecht (2004)
12. Startnotitie Grote Stedenbeleid (2003-7)
13. Brainport Brabant. Startnotitie (2003)

Bijlage twee geeft een samenvatting van de bevindingen uit de Quick Scan.

Op basis van de Quick Scan is een categorisering van beleidsnota's gemaakt.

Daarnaast is de Quick Scan gebruikt om op beredeneerde wijze een selectie te maken van zes kaderstellende nota's, die nader zijn geanalyseerd. Bovendien zijn naar aanleiding van de Quick Scan de onderzoeksvragen voor de analyse van de kaderstellende nota's aangescherpt.

Stap 3. Een analyse van zes kaderstellende nota's

De kern van het onderzoek bestond uit de analyse van zes kaderstellende nota's. De selectie van deze nota's is in overleg met de begeleidingscommissie tot stand gekomen. De selectiecriteria die daarbij werden gebruikt waren de volgende:

1. Heeft de provincie de uitvoering van de nota in eigen hand of is de provincie bij de uitvoering in sterke mate afhankelijk van andere partijen? De gedachte achter dit criterium was dat in het eerste geval het makkelijker is beleidsprestaties te preciseren en te kwantificeren dan in het laatste. De vraag is of dat ook uit de praktijk blijkt.
2. Bevat de betreffende nota gepreciseerde of gekwantificeerde beleidsprestaties of niet? Dit criterium maakt het mogelijk het effect van het al of niet aanwezig zijn van SMART-geformuleerde afspraken op de uitvoering van het beleid vast te stellen.
3. Het tijdstip van vaststelling van de nota. Bij recente nota's is er nog geen ervaring met de uitvoering opgedaan. Anderzijds kan het zijn dat in recente nota's met betere kaders wordt gewerkt dan in oudere. Daarom is ervoor gekozen in ieder geval een aantal wat oudere nota's in het onderzoek op te nemen, zodat de uitvoering van de nota in de analyse kon worden meegenomen. Daarnaast werd ook een nota-in-wording geselecteerd, namelijk het Provinciale Verkeers- en Vervoersplan (PVVP+).

Gegeven de beperkte omvang van het onderzoek zijn drie nota's globaal bestudeerd en drie meer diepgaand. De globale analyse beperkte zich tot de bestudering van de inhoud van de nota, aangevuld met een gesprek met een Statenlid over de inhoud, totstandkoming en uitvoering van de nota. In het kader van de diepgaande analyse werd er behalve met

Statenleden ook met leden van GS, ambtenaren, uitvoeringsorganisaties en/of doelgroepen gesproken.

De analyse van de nota's richtte zich op de volgende punten:

1. Karakterisering van het beleid waarop de nota zich richt.
Wat is de aard van het beleid dat aan de orde is; hoe ziet de kring van de bij de uitvoering van het beleid betrokken partijen eruit; welke bestuurlijke positie heeft de provincie op dit terrein?
2. De inhoud van het kader in de beleidsnota.
Hoe is het kader voor de uitvoering van het beleid in de nota vormgegeven?
3. De totstandkoming en vaststelling van de nota.
Hoe kan het proces van totstandkoming en vaststelling worden gekarakteriseerd? Welke rol vervulde PS in dit proces?
4. De uitvoering van de nota.
Wat is er bekend over de uitvoering van de nota? Hoe vond de vertaling van dit kader plaats in begroting en jaarrekening? Hoe heeft PS vorm gegeven aan zijn controlerende en sturende rol gedurende de uitvoering? In hoeverre speelde de kaderstellende nota daarbij een rol?
5. Conclusies en aanbevelingen.
Welke mogelijkheden en belemmeringen boden de kaders voor de sturing en controle door PS? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden ten aanzien van de eisen die aan kaderstellende nota's gesteld moeten worden?

De antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd op een inhoudsanalyse van de nota zelf, aangevuld met de informatie die respondenten over het proces van totstandkoming en uitvoering hebben aangereikt. Deze laatste informatie is vanzelfsprekend gekleurd door de beleving en percepties van deze respondenten. De analyse van deze processen geven met andere woorden een aantal beelden van de wijze waarop PS en GS hebben geopereerd en de rol die de kaderstellende nota's daarbij speelden, die niet noodzakelijkerwijs door anderen zullen worden gedeeld. Door de beelden ten aanzien van verschillende nota's met elkaar te vergelijken is getracht tot antwoorden op bovengestelde vragen te komen die door de meeste betrokkenen worden gedeeld en die een uitgangspunt kunnen vormen voor verbeteringsvoorstellen.

De volgende drie nota's zijn diepgaand geanalyseerd:

1. Reconstructie aan Zet. Koepelnota Reconstructie Concentratiegebieden, 26 juni 2001
2. Kadernota Sociaal-Economisch Beleid 2002-2006. Dynamiek en vernieuwing – De kracht van Brabant, 5 februari 2002
3. Cultuur in Uitvoering. Uitgangspunten voor uitvoering van provinciaal Cultuurbeleid 2005-2008, 9 september 2003

De drie nota's die op globaal niveau zijn geanalyseerd, zijn:

4. Meerjarenprogramma BrabantStad
5. Kadernota (of Voorjaarsnota) 2005
6. PVVP+ Verplaatsen in Brabant

De rapportages van deze analyses zijn opgenomen in bijlage drie. In hoofdstuk drie wordt de vergelijkende analyse van deze nota's gepresenteerd.

Stap 4. Een workshop waarin Statenleden een zelfanalyse uitvoeren.

Op 17 mei 2006 is door de onderzoekers een workshop georganiseerd, waarin de Statenleden werd gevraagd het proces van totstandkoming, vaststelling en uitvoering van een kaderstellende beleidsnota stapsgewijs te bespreken en daarbij na te gaan:

- Wat cruciale (bij-)sturings- en controlemomenten zijn.
- Hoe GS en PS in de praktijk met deze momenten omgaan.
- Welke rol zij op die momenten idealiter zouden moeten vervullen.
- Wat een kader in een beleidsnota zou moeten inhouden om dat mogelijk te maken.
- Wat een kader juist niet zou moeten inhouden.

De bevindingen van de workshop droegen zowel bij aan de analyse van de huidige situatie als aan het formuleren van een gewenste rolverdeling tussen GS en PS en de eisen die daaruit af te leiden zijn voor het te ontwerpen toetsingskader. In bijlage vier is een verslag van deze workshop opgenomen. De bevindingen uit de workshop zijn in hoofdstuk drie verwerkt.

Stap 5. Het ontwerp van het toetsingskader

De vergelijkende analyse van de beleidsnota's en de bevindingen van de workshop in hoofdstuk drie monden uit in conclusies met betrekking tot de betrokkenheid van PS en GS bij de totstandkoming en uitvoering van kaderstellende nota's, de rol die de kaders in deze nota's daarbij spelen en de betekenis van belemmerende factoren die hierbij van invloed zijn. Op basis daarvan wordt een aantal noodzakelijke voorwaarden geformuleerd, waaraan voldaan moet worden om de rolverdeling tussen PS en GS bij de totstandkoming en uitvoering van beleidsnota's te verbeteren.

Deze noodzakelijke voorwaarden worden in hoofdstuk vier uitgewerkt tot een toetsingskader. Dit toetsingskader omvat eisen die aan kaderstellende nota's dienen te worden gesteld. Omdat uit de analyse naar voren komt dat ook de kwaliteit van het *proces* waarin PS kaders vaststelt en gebruikt van groot belang is, omvat het toetsingskader ook eisen die aan dat proces gesteld dienen te worden.

1.4 Opbouw rapport

De opbouw van dit rapport volgt in hoofdlijnen de opzet van het onderzoek.

In hoofdstuk twee worden de bevindingen van de literatuurverkenning weergegeven, uitmondend in een analysekader voor het verdere onderzoek en een aantal op theoretische overwegingen gebaseerde eisen aan het te ontwikkelen toetsingskader.

In hoofdstuk drie worden de inhoud, totstandkoming, vaststelling en uitvoering van kaderstellende nota's en met name de wijze waarop PS daarbij zijn sturende en controlerende rol heeft vormgegeven, geanalyseerd. Deze analyse bestaat uit een vergelijking van de onderzochte beleidspraktijken rond de zes kaderstellende nota's, aangevuld met de bevindingen uit de workshop. De analyse mondt uit in een aantal conclusies en eisen voor het ontwerp van het toetsingskader.

Hoofdstuk vier presenteert tenslotte het toetsingskader, voortbouwend op de theoretische en praktische bevindingen uit respectievelijk hoofdstuk twee en drie.

De samenvatting van de Quick Scan, de analyses van de kaderstellende nota's en het verslag van de workshop zijn als bijlagen bij het rapport opgenomen.

2. Theoretische verkenning: Dualisering en de kaderstellende rol van Provinciale Staten

2.1 Inleiding

Teneinde een toetsingskader te ontwikkelen dat PS in staat moet stellen zijn sturende en controlerende rol bij de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van kaderstellende nota's te verbeteren, is helderheid nodig over een aantal centrale begrippen en criteria die worden gehanteerd om te bepalen wat onder goede sturing en controle bij kaderstellende nota's wordt verstaan. Die helderheid is nodig om de beleidspraktijken rond kaderstellende nota's gericht te kunnen analyseren en beoordelen. Dit hoofdstuk mondt uit in een analysekader met behulp waarvan deze nota's zullen worden bestudeerd. Helderheid over de criteria waaraan een kader in kaderstellende nota's moet voldoen, is bovendien nodig om uiteindelijk het toetsingskader te ontwerpen. Dit hoofdstuk geeft op basis van een korte theoretische verkenning een eerste voorlopig overzicht van te hanteren criteria. Dit overzicht wordt in het vervolg van het rapport (met name in hoofdstuk drie) aangevuld met de bevindingen uit de analyse van de nota's en de uitkomsten van de met leden van PS gehouden workshop.

In dit hoofdstuk gaan we allereerst na welke eisen aan de rolverdeling tussen PS en GS bij kaderstellende nota's kunnen worden gesteld. Daarbij bouwen we voort op de gedachtegang die aan de invoering van de dualisering in het provinciale bestuur ten grondslag ligt (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan wij in op sturing en controle door vertegenwoordigende organen in het algemeen (paragraaf 2.3). Inzicht in de problemen en oorzaken die daarbij spelen kan ons helpen bij het specificeren van de gewenste rolverdeling tussen PS en GS. In paragraaf 2.4 gaan wij in op de vraag wat een kader en kaderstellende nota's precies zijn. Daarna bespreken we in paragraaf 2.5 de mogelijkheden en beperkingen om kaders in de vorm van SMART-afspraken te formuleren. Paragraaf 2.6 vat het hoofdstuk samen in de vorm van een eerste set aan het toetsingskader te stellen eisen en een kader voor de analyse van provinciale kaderstellende beleidsnota's.

2.2 Dualisering provinciebestuur

De wens de sturende en controlerende rol van PS bij de totstandkoming en uitvoering van kaderstellende nota's te versterken hangt sterk samen met het streven van PS de nieuwe rol, die PS als gevolg van de dualisering van het provinciebestuur heeft gekregen, vorm te geven.

De Wet Dualisering Provinciebestuur is in werking getreden op 12 maart 2003. Met de dualisering wordt beoogd de verhoudingen tussen bestuursorganen te verduidelijken en daarmee transparantie, vitaliteit en herkenbaarheid van de provinciale democratie te vergroten.

In het voorwoord van de wet wordt dualisering van het provinciale bestuur als volgt beschreven: "De kern van dualisering is de ontvlechting van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Een gedeputeerde is niet meer tegelijkertijd Statenlid. De bestuursbevoegdheden worden bij Gedeputeerde Staten geconcentreerd. De kaderstellende en controlerende taken van Provinciale Staten worden versterkt en meer nadruk komt te liggen bij zijn

vertegenwoordigende functie” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003).

Provinciale Staten heeft in het duale bestel de volgende drie rollen:

- Volksvertegenwoordigende rol. Deze rol houdt in dat PS probeert zicht te houden op wat er leeft in de provincie. Hiertoe onderhoudt PS contact met inwoners en maatschappelijke organisaties in de provincie of geeft PS aan GS opdracht deze bij de totstandkoming of uitvoering van het beleid te betrekken. Statenleden hebben veel ruimte om zelf invulling te geven aan deze rol, aangezien er nauwelijks kaders of middelen in de Provinciewet zijn opgenomen die inhoud geven aan de volksvertegenwoordigende functie (IPO en BZK 2006).
- Kaderstellende rol. Deze rol houdt in dat “de Staten van tevoren vaststellen wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders” (IPO en BZK 2006). Door het stellen van kaders beoogt PS *sturing* te geven aan beleidsprocessen en daarmee indirect ook aan de maatschappelijke effecten die daarmee bereikt worden. Ter versterking van deze kaderstellende rol is in maart 2003 een wettelijk individueel recht van initiatief en amendement voor elk Statenlid geïntroduceerd (IPO en BZK 2006). Ter ondersteuning van de kaderstellende (en ook controlerende) rol van de Staten is bovendien het budgetrecht van de Staten versterkt. Deze versterking betreft met name de begroting en de jaarrekening/het jaarverslag. Het is de bedoeling dat dit echte sturings- en controle-instrumenten van Provinciale Staten worden. In de nieuwe opzet wordt uitgegaan van een programmabegroting, die PS in staat moet stellen te sturen op hoofdlijnen en op maatschappelijke effecten (IPO en BZK 2006; BZK en IPO 2003: 19-21).
- Controlerende rol met betrekking tot de uitvoering van het beleid door het college. Dit betreft de activiteiten waarmee PS nagaat of de wijze van uitvoering en de uitkomsten van het beleid in overeenstemming zijn met de eisen die in het kader zijn gesteld. Bij afwijking van de afgesproken kaders is bijsturing mogelijk. Het kan dan zowel gaan om de aanpassing van de uitvoeringsactiviteiten om alsnog aan de kaders te voldoen, of om bijstelling van de kaders in het licht van nieuw verworven inzichten, veranderende omstandigheden of gewijzigde beleidsdoelstellingen. Een belangrijk nieuw controle-instrument van PS is het recht van onderzoek. Elk lid van PS kan een voorstel doen om een onderzoek in te stellen, waarover PS in zijn geheel bij gewone meerderheid van stemmen moet besluiten. Daarnaast is de passieve informatieplicht blijven bestaan. Deze plicht houdt in dat gedeputeerden op verzoek van een Statenlid informatie moeten verstrekken. Nieuw is dat nu ook een actieve informatieplicht geldt, welke inhoudt dat gedeputeerden uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die de Staten nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. PS en GS moeten gezamenlijk besluiten welke concrete invulling ze aan deze actieve informatieplicht willen geven (IPO en BZK 2006).

Sinds de invoering van het duale stelsel heeft PS een eigen ambtelijke ondersteuning: de Statengriffie. In Brabant is gekozen voor een model waarbij de griffie een relatief beperkte omvang heeft.

Samenwerkingsdualisme

In de provincie Noord-Brabant is gekozen voor samenwerkingsdualisme (VID 2003; Provincie Noord-Brabant 2005). Dit houdt in dat “Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten elkaars rol in het dualisme respecteren maar ook de constructieve samenwerking zoeken om

de beleidsdoelen te realiseren. Dat is een zoekproces waarbij ook de provinciale organisatie een ondersteunende en uitvoerende rol heeft” (Provincie Noord-Brabant 2005, p.17). Dit zoekproces is ook een beeld dat tijdens de interviews naar voren kwam. Diverse respondenten merkten op dat er als gevolg van de dualisering meer duidelijkheid is gekomen over de rolverdeling tussen PS en GS. Daarnaast werd echter ook aangegeven dat deze rolverdeling zich in de loop van de tijd verder zal moeten uitkristalliseren.

De keuze voor samenwerkingsdualisme in de provincie Noord-Brabant impliceert het volgende voor de politiek-bestuurlijke cultuur (VID 2003, p. 8):

- “Heldere maatstaven voor de taakverdeling tussen Staten en college.
- College ondersteunt politieke leiding vanuit de Staten ten behoeve van slagvaardig en betrouwbaar besturen.
- Staten geven college ruimte en vertrouwen slagvaardig en betrouwbaar te besturen.
- Controle en verantwoording in dienst van de kwaliteit van politieke kaders en van besturen.
- Meer invloed van de Staten gaat niet ten koste van de invloed van het college: des te invloedrijker beiden, des te hogere kwaliteit van het bestuur (met doorwerking richting samenleving).”

Evaluatie Commissie Hermans

In 2005 is een rapport verschenen van de Commissie Hermans, waarin de Wet Dualisering Provinciaal Bestuur wordt geëvalueerd (Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering 2005). In het rapport wordt geconcludeerd dat de oogmerken van de dualisering nog niet bereikt zijn; zo zijn de Staten nog te kleurloos. De drie rollen van PS komen volgens de Commissie nog niet goed uit de verf:

- Volgens het rapport dient PS zich meer als volksvertegenwoordiging op te werpen. De Commissie is een voorstander van het stimuleren van het politieke debat in de Staten en tussen PS en GS.
- Wat betreft de kaderstellende rol merkt de Commissie op dat PS vaak de neiging heeft om mee te willen regeren. De kaderstelling zou moeten worden teruggebracht naar de oorspronkelijke betekenis, namelijk de hantering van het budgetrecht en de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid.
- Ten aanzien van de controlerende rol van PS waarschuwt de commissie dat deze niet mag ontaarden in een afrekencultuur.

Elke provincie heeft volgens de Commissie recht op eigen aanpak en cultuur: De provincies moeten de ruimte hebben om de dualisering op eigen wijze uit te werken. Bovendien steunt de Commissie Hermans de roep vanuit de provincies om de structuur niet fundamenteel te wijzigen.

2.3 Sturing en controle door vertegenwoordigende organen

Het vraagstuk van de vormgeving van sturings- en controlerelaties tussen vertegenwoordigende organen en de uitvoerende macht manifesteert zich niet uitsluitend bij provincies die met de invoering van de dualisering bezig zijn. Dit vraagstuk heeft een algemener karakter en komt ook op andere bestuursniveaus voor. Bijvoorbeeld op het niveau van de nationale politiek, waar al veel langer volgens dualistische verhoudingen gewerkt wordt. Enkele patronen die zich in dit soort processen vaak voordoen zijn (Beck, 2004; 't Hart, 2004; Koppenjan en Klijn, 1999):

- Vertegenwoordigende organen hebben in de fase van de voorbereiding van het beleid geen sturende invloed op de belangrijkste keuzen die gemaakt worden.
- Tijdens de besluitvorming over beleid zijn de marges waarbinnen beleidskeuzen gemaakt kunnen worden slechts beperkt. Kwaliteit van de beleidsinformatie schiet vaak tekort. Politieke sturing richt zich of op details of leidt tot toevoeging van nieuwe doelen en eisen die anderen vooral als storing ervaren.
- Tijdens de uitvoering van het beleid zijn controlerende organen afhankelijk van de informatie die uitvoerders aanleveren. Deze informatie voldoet vaak niet aan de behoefte. De ene keer is ze te beperkt, de andere keer is er juist een informatie-overload.
- Tenslotte is de interesse voor controle vaak minder groot dan voor sturing. Tenzij zaken echt fout lopen, maar dan is bijsturing vaak niet meer mogelijk (brandweeralarm in plaats van politiepatrouille).

De oorzaken van deze problemen liggen op een aantal vlakken en zijn niet allemaal even gemakkelijk te beïnvloeden:

- De asymmetrische verhoudingen tussen uitvoerende en vertegenwoordigende organen op het gebied van informatie, deskundigheid en middelen.
- De neiging van bewindslieden en departementen om hun verantwoordelijkheidsrelatie met vertegenwoordigende organen in vijandelijke termen te bezien en op strategische wijze met de informatievoorziening aan vertegenwoordigende organen om te gaan.
- Het feit dat een vertegenwoordigend orgaan zowel politieke arena is als institutie. Enerzijds worden deze organen als instituties beschouwd die als eenheid handelen; anderzijds is er ook het inzicht dat zij gevormd worden door een verzameling individuen en fracties die elk hun eigen beslissingen nemen en met elkaar politieke strijd leveren. Zo maken fracties die deel uitmaken van de regerende coalitie hun controlerende rol nogal eens ondergeschikt aan het in het zadel houden van de coalitie. Individuele volksvertegenwoordigers kunnen zich ook opstellen als eenmansbedrijfjes die erop uit zijn aandacht op henzelf te vestigen. Daarbij past dat zij meer gericht zijn op zichtbare actiiteiten zoals het vaststellen van beleid en het reageren op incidenten, dan op minder opvallende werkzaamheden zoals het systematisch controleren van de beleidsuitvoering (Beck, 1987; 't Hart, 2004).
- De uitholling van het primaat van de politiek door de verschuiving van de politiek naar netwerken van uitvoerende instanties, experts en belangenorganisaties, als gevolg waarvan belangrijke richtinggevende maatschappelijke beslissingen elders worden genomen, waar vertegenwoordigende organen hoogstens op kunnen reageren (Bovens, 1995; Klijn en Koppenjan, 1999).

Kaderstelling kan gezien worden als een poging om de rolverdeling tussen uitvoerende en vertegenwoordigende organen dusdanig te herdefiniëren dat deze oorzaken het hoofd worden geboden.

Tegelijkertijd is duidelijk dat deze oorzaken veelomvattend zijn en dat kaderstelling dan misschien wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor een verbeterde rolverdeling.

In dit onderzoek is met name van belang dat bij de beantwoording van de vraag wat onder kaders moet worden verstaan rekening gehouden wordt met deze oorzaken. Oftewel, kaders moeten met deze oorzaken kunnen omgaan.

2.4 Kaders en kaderstellende nota's

De term *kaderstellende beleidsnota* heeft geen formele status, net zo min als dat er duidelijkheid is over wat precies onder een kader dient te worden verstaan. In het vervolg van dit onderzoek zal op basis van de binnen de provincie Noord-Brabant gebruikte typen nota's een categorisering van nota's worden voorgesteld ter plaatsbepaling van het verschijnsel kaderstellende nota. Hier volstaan wij met de volgende definitie: *een kaderstellende nota is een nota waarin aan het beleid waarop de nota betrekking heeft door een vertegenwoordigend orgaan ten behoeve van de uitvoering door een uitvoerend orgaan, kaders worden gesteld.*

Dat brengt ons op de volgende vraag, namelijk wat er onder een kader verstaan moet worden. Voortbouwend op inzichten uit het staatsrecht en de bestuurskunde, luidt de argumentatie dat in een complexe samenleving als de onze veel beslissingen met betrekking tot de aanpak van maatschappelijke problemen of de realisatie van beleid niet door de wetgever genomen worden, maar genomen worden door uitvoerende instanties, al dan niet in interactie en/of co-productie met andere partijen. De reden daarvoor is dat het onmogelijk is al deze besluiten op een centraal niveau te nemen; dat zou de informatieverwerkende capaciteit van de wetgevende instantie ver te boven gaan. Anderzijds is de wetgever de belichaming van het politiek primaat binnen de representatieve democratie: De wetgever is als volksvertegenwoordiger de instantie die op het hoogste niveau politieke afwegingen zou moeten maken. Het risico bestaat dat door de verschuiving van de beslissingsmacht naar andere instanties deze functie uitgehold wordt. De oplossing voor dit probleem wordt gezocht in het onderscheiden van uitvoeringsbeslissingen en beleidsvormende beslissingen. Beleidsvormende beslissingen zijn beslissingen die de verhoudingen tussen betrokken partijen bij de uitvoering bepalen. Anders gezegd: Beslissingen die kaders stellen aan de uitvoerende activiteiten van bestuursorganen (Scheltema, 1982; Witteveen, 1991). Het gaat daarbij om het vaststellen van wat wel de *politieke hoofdmomenten van het beleid* worden genoemd (Stout, 1993).

De opdracht aan vertegenwoordigende, kaderstellende instanties is deze politieke hoofdmomenten te herkennen en ten aanzien van deze momenten een politiek debat te organiseren dat leidt tot beslissingen die het kader vormen voor het beleid.

Deze beslissingen kunnen betrekking hebben op:

- De bevoegdheden van het bestuur.
- De doelen waartoe de bevoegdheden worden gehanteerd (de beoogde beleidseffecten).
- De randvoorwaarden die daarbij in het oog gehouden dienen te worden (bijvoorbeeld de publieke belangen die dienen te worden gewaarborgd of behartigd).
- De wijze waarop de bevoegdheden worden toegepast.
- De procedurele inkadering van het verdere beleidsproces.

Daarbij zij aangetekend dat een kader niet leeg mag zijn. Indien het kader slechts bevoegdheden delegeert en geen inhoudelijke of procedurele aanwijzingen geeft over de toepassing, is het in feite leeg en oefent de vertegenwoordigende instantie geen sturing uit. Omgekeerd dient het kader geen te gedetailleerde aanwijzingen te geven, omdat het dan zijn functie als kader verliest en de uitvoerende instantie geen ruimte laat om op basis van eigen bevoegdheden, inzicht en kennis uitvoeringsbeslissingen te nemen.

De vraag is overigens of de gedachte van kaderstelling alle problemen die zich bij sturing en controle door vertegenwoordigende organen voordoen oplost. Net zo goed als dat het voor

deze organen moeilijk is goede uitvoeringsbesluiten te nemen, is het voor hen moeilijk besluiten over kaders te nemen. Ook hier spelen beperkingen als gebrek aan informatie, expertise en middelen. Ad hoc aandacht en de neiging zich met details te bemoeien kunnen ten koste gaan van de kwaliteit van kaders. Daarbij komt dat indien ex ante geformuleerde kaders onvoldoende rekening houden met de afhankelijkheden van uitvoerende organen van andere partijen, kaders onder druk zullen komen te staan. Bovendien kunnen ex ante geformuleerde kaders achterhaald worden door veranderende doelstellingen en zich wijzigende omstandigheden tijdens de uitvoering van het beleid. De kaders kunnen zelfs disfunctioneel worden als zij uitvoerders de mogelijkheid ontnemen op basis van hun professionaliteit creatief op specifieke situaties en nieuwe omstandigheden in te spelen. Kaders kunnen leergedrag in de kiem smoren als zij als onaantastbaar worden beschouwd en tijdens de uitvoering niet ter discussie mogen worden gesteld. Dit laatste wil niet zeggen dat kaderstelling op zichzelf een slechte gedachte is. Waar het om gaat is dat kaderstelling op een zodanige wijze plaatsvindt dat kaders niet star en belemmerend worden, maar het proces van beleidsuitvoering ondersteunen, ruimte bieden voor initiatief en creativiteit en voldoende flexibel zijn om veranderingen en leerprocessen toe te laten.

2.5 Kaders en SMART-afspraken

Met kaders wordt beoogd het beleidsproces op hoofdlijnen te sturen en te controleren. Vanuit die gedachte is het logisch te stellen dat de inhoud van een kader volgens de principes van SMART-afspraken geformuleerd zou moeten worden. Dit zou inhouden dat een kader specifieke, meetbare, acceptabele, resultaatgerichte en tijdsgebonden afspraken zou moeten bevatten. Waar mogelijk zouden beleidsprestaties in kwantificeerbare termen vastgelegd moeten worden. Immers, het gebrek aan heldere en consistent geformuleerde doelstellingen wordt vaak als de belangrijkste belemmering gezien voor sturing en controle door vertegenwoordigende organen.

Een beleidskader dat SMART is geformuleerd geeft sterke sturing aan het verdere beleidsproces en geeft ook richting aan latere controle activiteiten. Precies geformuleerde afspraken over beleidsprestaties geven het controlerende orgaan een instrument in handen om te bepalen welke informatie hij van het uitvoerende orgaan nodig heeft en om aan de hand van die informatie te bepalen of het beleid zich in de gewenste richting ontwikkelt c.q. de gewenste beleidsdoelstellingen worden gehaald (De Bruijn, 2001). Meer in het algemeen dragen concrete, kwantificeerbare doelstellingen/beleidsprestaties eraan bij dat:

- Beleidsprestaties zichtbaar worden gemaakt waardoor een prikkel voor de bestuurders en uitvoerende organisaties wordt gecreëerd om die prestaties ook te leveren.
- Geen micro-bemoeienis van controlerende organen nodig is. Door deze afspraken richt de beleidsdiscussie zich op hoofdlijnen en krijgen uitvoerders vrijheid om zelf te bepalen *hoe* zij deze doelen gaan realiseren.
- Er helderheid bestaat over de prestaties die behaald moeten worden, hetgeen richting geeft aan de activiteiten binnen de uitvoerende organisatie en bijdraagt aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid.
- Er informatie beschikbaar komt over beleidsprestaties, waardoor de kwaliteit van de discussies over het beleidsprobleem en de voorgenomen maatregelen toeneemt.
- Vertegenwoordigers criteria in handen hebben om informatie te vragen en te verwerken en op basis daarvan beleidsprestaties op adequate wijze te beoordelen en bij te sturen.

Problemen en risico's bij het preciseren van doelen en beleidsprestaties

Behalve deze voordelen zijn er aan het preciseren van doelen en beleidsprestaties ook bezwaren verbonden. Vanuit de literatuur en de praktijk kennen we de volgende problemen en risico's:

- Het is niet altijd mogelijk om heldere, consistente en kwantificeerbare doelen te formuleren, aangezien het politieke besluitvormingsproces een onderhandelingsproces is waarin compromissen worden gesloten en partijen belang hebben bij vaagheid en beleidsruimte.
- Beleidsprestaties zijn meervoudig van aard. Niet alle beleidseffecten zijn even goed definieerbaar en kwantificeerbaar. Fixatie op exacte en gekwantificeerde doelen kan leiden tot onderwaardering van zachtere doelstellingen, wat uiteindelijk kan resulteren in verwaarlozing van bepaalde belangen en een armoedige kwaliteit van beleid.
- De causaliteit tussen inspanningen en effecten is niet altijd bekend, met het risico dat prestatiedoelen (outputs) feitelijke effecten (outcomes) verdringen. Denk hierbij aan het klassieke voorbeeld van de prestatiemeting bij de politie, waarbij het gevaar dreigt dat agenten worden beoordeeld op het aantal uitgeschreven processen-verbaal in plaats van op de gerealiseerde veiligheid.
- Beleidsprestaties zijn niet altijd goed meetbaar, omdat niet alle overheidsbeleid producten betreft. Omdat de provincie op veel terreinen de rol van middenbestuur vervult, opereert de provincie vaak vooral als facilitator. In dat geval kunnen beleidsprestaties niet aan beleidsuitkomsten worden afgemeten.
- Niet alle beleidsdoelen zijn met elkaar te verenigen, bovendien kunnen de omstandigheden waaronder beleid uitgevoerd wordt heel verschillend van aard zijn. Op basis van hun kennis van de specifieke situatie, hun eigen expertise en professionele normen en waarden, maken beleidsuitvoerders afwegingen tussen tegengestelde eisen, verzorgen zij de afstemming met de omgeving en nemen zij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beleidsuitvoering. Vooraf geformuleerde beleidsprestaties kunnen dit bemoeilijken of ontmoedigen.
- Beleid wordt in co-productie met uitvoerende organisaties, andere overheden en doelgroepen tot stand gebracht. De realisatie van beleid is in sterke mate afhankelijk van de inspanningen van andere partijen. Het is daarom moeilijk om de provinciale uitvoerders hierop hard af te rekenen.
- De omgeving van het beleid is dynamisch. Beleidsuitkomsten worden beïnvloed door autonome veranderingen (bijvoorbeeld marktontwikkelingen).
- Het exact vastleggen van beleidsdoelen kan het controlerende orgaan verleiden tot hiërarchische strategieën en micro-management en bij het gecontroleerde orgaan strategisch gedrag uitlokken.
- Indien bestuurders en uitvoerders worden afgerekend op het bereiken van de bepaalde doelstellingen, zijn er weinig prikkels voor het investeren in nieuwe problemen en nieuwe producten. SMART-afspraken kunnen leiden tot fixatie, afname van buffers en uitblijven van innovatie.

Verklaring voor de problemen en risico's

Hoewel precieze doelstellingen en prestatieafspraken bedoeld zijn om de behoefte aan sturing en controle te combineren met de noodzakelijke beleidsvrijheid aan de zijde van bestuurders en uitvoerders, laat het overzicht van de bezwaren zien dat de voordelen hiervan zich niet vanzelfsprekend zullen manifesteren. De spanning waarover dit onderzoek gaat is als volgt te duiden: Vanuit de verticale verantwoordings- en beheersstructuur die onze representatieve democratie kenmerkt, is er een voortdurende behoefte aan sturing en controle. Tegelijkertijd vindt de uitvoeringspraktijk plaats in een horizontaal netwerk. Dit betekent dat de sturings- en

controleactiviteiten voldoende ruimte moeten bieden aan de uitvoeringsorganisatie om in het horizontale netwerk te kunnen functioneren (Klijn en Koppenjan, 1999; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Op grond van de hierboven geformuleerde bezwaren kunnen we drie kenmerken van de uitvoeringspraktijk in netwerken formuleren:

- *De uitvoeringstaken zijn complex:* Deze complexiteit houdt in dat overheidstaken en overheidsproducten complex, meervoudig en uniek van aard en niet eenvoudig meetbaar zijn.
- *De omgeving van de uitvoeringspraktijk is veranderlijk:* Het ex ante vastleggen van beleidsprestaties voor een langere periode houdt geen rekening met het feit dat tijdens het proces van uitvoering zich allerlei ontwikkelingen voordoen waarop gereageerd moet worden en die tot aanpassing van zowel beleidsinspanningen als beleidsdoelen zouden moeten leiden. Het kan gaan om marktontwikkelingen, het beschikbaar komen van nieuwe middelen of ideeën, veranderingen in politieke voorkeuren, wijzigingen van beleid van hogere overheden, enzovoorts.
- *De uitvoerders zijn afhankelijk van andere organisaties:* Op een aantal terreinen kan GS alleen door co-productie met andere overheden, uitvoerende organisaties en doelgroepen tot beleidsprestaties komen. Beleidsuitkomsten weerspiegelen daardoor niet de kwaliteit van de beleidsinspanningen van de provincie. Daarnaast kan het ex ante vastleggen van beleidsprestaties tot een verzwakking van de bestuurlijke positie van de provincie in het uitvoeringsveld leiden.

Deze drie kenmerken van de uitvoeringspraktijk bemoeilijken prestatiemeting. Anders geformuleerd: Hoe meer het proces van uitvoering van een bepaalde nota zich hierdoor kenmerkt, des te groter de kans dat de geformuleerde bezwaren tegen prestatiemeting zich zullen manifesteren.

Tabel 1. Typen beleid en het ex ante formuleren van beleidsprestaties

Complexiteit/Dynamiek	<i>Groot</i>	<i>Klein</i>
Afhankelijkheden		
<i>Sterk</i>		
<i>Zwak</i>		

Drie ontwerpeisen voor een toetsingskader

Bovenstaande inzichten betekenen niet dat het vooraf zo precies mogelijk formuleren van beleidsprestaties geen bijdrage kan leveren aan de verbetering van de sturing en controle door PS. Wel betekent het dat voorkomen moet worden dat de nadelen van deze werkwijze de voordelen gaan verdringen. Daarbij zijn – op basis van de drie verklaringen voor het optreden van de nadelen van prestatiemeting - de volgende noodzakelijke voorwaarden oftewel ontwerpprincipes te benoemen voor een toetsingskader voor de opstelling en beoordeling van provinciale kaderstellende beleidsnota's (De Bruijn, 2001):

1. *Aandacht voor complexiteit en meervoudigheid van de beleidsprestaties.* Dit principe vereist een rijkheid aan typen doelstellingen, indicatoren en meetmethoden bij het vaststellen van beleidsprestaties: Kwalitatieve naast kwantitatieve evaluatiemethoden;

meervoudige kwaliteitsindicatoren; output- naast outcome-indicatoren; proces- naast produkt-doelstellingen. Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor een te grote mate van complexiteit en detaillering (het risico van “mushrooming”).

2. *Aandacht voor het interactieve karakter van het proces van sturing en controle.* Het gaat hier om het maken van afspraken over de wijze waarop doelstellingen, indicatoren en meetmethoden worden gehanteerd. Voorkomen moet worden dat deze gegevens rigide worden toegepast en een eigen leven gaan leiden, in plaats van dat zij bijdragen aan de kwaliteit van de discussie tussen PS en GS over de te realiseren beleidsdoelen en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Het gaat erom te zorgen dat het proces van sturen en controleren niet eenzijdig gericht is op het ex post afrekenen, maar dat ruimte wordt gecreëerd voor tussentijds leren en bijsturen.
3. *Aandacht voor dynamiek.* Rekening houden met dynamiek betekent dat naast inhoudelijke beleidsprestaties procesmatige doelen dienen te worden geformuleerd en dat er ruimte moet zijn voor tussentijdse aanpassing van doelen, indicatoren en meetmethoden. Voor het toetsingskader zelf betekent het dat dit met enige regelmaat geëvalueerd dient te worden.

Deze inzichten zijn mede richtinggevend voor het verdere onderzoek. Zij vormen een van de uitgangspunten voor de concrete uitwerking van het toetsingskader, dat in hoofdstuk vier zal worden uiteengezet.

2.6 Ontwerpeisen en Analyse kader

Aan het te ontwerpen toetsingskader, dat PS moet helpen kaderstellende nota's te beoordelen, kan op basis van de theoretische overwegingen uit dit hoofdstuk de eis worden gesteld dat het in ieder geval duidelijkheid moet geven over de volgende onderwerpen:

1. *De rolverdeling tussen PS en GS.* Het kader dient recht te doen aan een goede rolverdeling tussen PS en GS. PS wordt geacht op basis van zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken op hoofdlijnen sturing te geven aan het beleidsproces, waarbij GS geacht wordt het beleid binnen de gestelde kaders voor te bereiden en uit te voeren en daarover aan PS verantwoording af te leggen.
2. *De inhoud van het kader.* Het kader dient PS in staat te stellen ten aanzien van de hoofdpunten van beleid richtinggevende beslissingen te nemen. Het kader dient voorzieningen te bevatten die recht doen aan de complexiteit, interdependenties en dynamiek die de uitvoeringssituatie kenmerken.
3. *De agendering en totstandkoming van het kader.* PS dient vroegtijdig bij de ontwikkeling van het kader betrokken te zijn, ten einde richtinggevende beslissingen te kunnen nemen ten aanzien van de agendering en totstandkoming van het kader, zowel ten aanzien van de inhoud van het kader als het proces waarlangs het tot stand wordt gebracht.
4. *De vaststelling van het kader.* PS dient kaderstellende nota's vast te stellen naar aanleiding van een op het juiste moment gevoerd publiek debat en op basis van voldoende (deskundige) informatie over de inhoud van het beleid en de betrokken maatschappelijke belangen en standpunten.
5. *Het uitvoeringsproces waarin het kader wordt gebruikt.* Het kader moet PS in staat stellen op adequate wijze het uitvoeringsproces te controleren en bij te sturen. Behalve specificaties van te realiseren beleidseffecten en werkwijzen, gaat het hierbij ook om specificaties met betrekking tot het proces van controle en bijsturing: Richtlijnen met

betrekking tot controlemomenten, de aard en kwaliteit van de door GS aan te leveren informatie en de spelregels die worden gehanteerd.

Voortbouwend op deze inzichten, hanteren wij ten aanzien van de analyse van de beleidspraktijken rond kaderstellende nota's de volgende onderzoeksvragen. Wij gaan na wat het kader van de onderzochte kaderstellende nota's inhoudt en hoe PS en GS bij de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van de nota's hun respectievelijke rollen vervullen dan wel hebben vervuld. Op basis daarvan gaan wij na in hoeverre de kaderstellende nota's PS ondersteunen of hebben ondersteund bij zijn poging zijn sturende en controlerende rol overeenkomstig de in dit hoofdstuk geschetste criteria vorm te geven. Bovendien analyseren wij welke problemen zich daarbij voordoen, welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en welke verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Deze inzichten leveren verdere ontwerpeisen voor het te ontwikkelen toetsingskader voor kaderstellende beleidsnota's.

Tabel 2: Onderzoeksvragen en evaluatiecriteria

Onderwerpen	Onderzoeksvragen	Evaluatiecriteria
<i>De inhoud van het kader in de kaderstellende nota</i>	Waaruit bestaat de inhoud van het kader?	<ul style="list-style-type: none"> - Is het kader richtinggevend met betrekking tot de hoofdlijnen van het beleid (verdeling verantwoordelijkheden en middelen; doelen en randvoorwaarden; proces; richtlijnen t.a.v. het proces van controle en bijsturing)? - Zijn afspraken gespecificeerd; gekwantificeerd? - Heeft het kader voorzieningen om om te gaan met complexiteit, afhankelijkheden en dynamiek?
<i>De agendering en totstandkoming van de kaderstellende nota</i>	Hoe is het totstandkomingsproces verlopen en welke rol speelde PS daarbij?	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft PS een sturende invloed op de totstandkoming van de kaderstellende nota? - Toetst PS de kwaliteit van informatie en de representatie van betrokken belangen?
<i>De vaststelling van de kaderstellende nota</i>	Hoe is het proces van vaststelling van de nota verlopen en welke rol speelde PS daarbij?	<ul style="list-style-type: none"> - Neemt PS een eigenstandige beslissing over het kader op basis van een politieke discussie over de hoofdlijnen van beleid?
<i>De uitvoering van de kaderstellende nota</i>	Hoe vindt controle en bijsturing door PS plaats?	<ul style="list-style-type: none"> - Houdt GS zich aan het toetsingskader voor wat betreft controle- en bijsturingsmomenten en het leveren van informatie? - Controleert PS en stuurt PS bij? - Baseert PS zich daarbij op het toetsingskader? - Wordt rekening gehouden met complexiteit, afhankelijkheden en dynamiek?

3. “Nota’s overkomen ons”: Een analyse van de Brabantse beleidspraktijk rond kaderstellende nota’s

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee hebben we een analysekader geschetst waarmee we zes kaderstellende nota’s van de provincie Noord-Brabant hebben onderzocht. De evaluatiecriteria uit tabel twee zijn samen te voegen tot een viertal criteria. Deze criteria gaan zowel over het kader zelf als over de verhouding tussen PS en GS. De criteria zijn:

1. Kaders zijn richtinggevend met betrekking tot de hoofdlijnen van beleid, zijn gespecificeerd en gekwantificeerd en getuigen van gevoeligheid voor de kenmerken van de uitvoeringssituatie (complexiteit, interdependenties en dynamiek).
2. PS heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de kaderstellende nota, vergewist zich van de kwaliteit van informatie en representatie van betrokken belangen.
3. PS neemt een eigenstandige beslissing over het kader op basis van een politieke discussie over de hoofdlijnen van beleid.
4. GS houdt zich aan het kader, motiveert afwijkingen, levert voor de afspraken relevante informatie; PS stuurt zonodig bij en baseert zijn sturingsinspanningen op het toetsingskader.

Nu rijst uiteraard de vraag in hoeverre in de Noord-Brabantse praktijk aan deze evaluatiecriteria wordt voldaan. En indien dat niet of niet helemaal het geval is, welke factoren belemmeren het voldoen aan deze criteria? In dit hoofdstuk proberen we antwoorden te vinden op deze vragen. Deze antwoorden baseren we op een analyse van zes Brabantse kaderstellende nota’s. Drie kaderstellende nota’s hebben we onderworpen aan een gedetailleerde analyse, drie aan een globale analyse. Het gaat om de volgende kaderstellende nota’s:

Tabel 3: De onderzochte kaderstellende nota’s

titel	Beleidsveld(en)	Datum
<i>Reconstructie aan zet</i>	Herinrichting plattelandsgebieden	26 juni 2001
<i>Dynamiek en vernieuwing</i>	Sociaal-Economisch Beleid	5 februari 2002
<i>Cultuur in uitvoering</i>	Cultuur	9 september 2003
<i>Meerjarenprogramma BrabantStad (globaal)</i>	o.a. Sociaal-Economisch Beleid, Verkeer en Vervoer, Ruimtelijke Ordening	27 april 2004
<i>Kadernota 2005 (globaal)</i>	Meerdere beleidsvelden	April 2005
<i>Verplaatsen in Brabant (PVVP+; globaal)</i>	Verkeer en Vervoer	Voorjaar 2006

We bespreken de kaderstellende nota's kort aan de hand van de vier onderzoeksvragen uit hoofdstuk twee (tabel drie) ten aanzien van:

- De inhoud van het kader in de kaderstellende nota (paragraaf 3.2)
- De agendering en totstandkoming van de nota (paragraaf 3.3)
- De vaststelling van de nota (paragraaf 3.4)
- De uitvoering van de nota (paragraaf 3.5)

Dit zullen we doen op basis van de interviews die we hebben gehouden en een workshop die is gehouden met leden van PS. Uitgebreidere verslagen kunt u vinden in bijlage drie en vier. De beschrijvingen zullen een indruk geven in hoeverre aan de evaluatiecriteria uit hoofdstuk 2 is voldaan.

3.2 De inhoud van het kader in de kaderstellende nota

Inleiding

Het eerste evaluatiecriterium gaat over de kwaliteit van het kader in een kaderstellende nota: *Kaders zijn richtinggevend met betrekking tot de hoofdlijnen van beleid, zijn gespecificeerd en gekwantificeerd en getuigen van gevoeligheid voor de kenmerken van de uitvoeringssituatie (complexiteit, interdependenties en dynamiek).* In deze paragraaf gaan we de inhoud van de onderzochte kaders nader bekijken. In hoeverre zijn deze richtinggevend? Doen ze recht aan complexiteit, interdependenties en dynamiek? Welke factoren bepalen dit? Dit zijn lastige vragen, omdat de variëteit aan kaders en kaderstellende nota's groot is. Allereerst zullen we dus een inventarisatie moeten maken van dimensies waarop de kaders van elkaar verschillen. Aan de hand van deze inventarisatie doen we concluderende uitspraken over de kwaliteit. Kaders verschillen op de volgende dimensies:

- De gebruikte terminologie van kaders en kaderstellende nota's
- De ingrediënten van een kader
- De functie van een kader
- De positie van een kader ten opzichte van andere kaders
- De eigenaar van een kader

Terminologie

Tijdens ons onderzoek en de quick scan die er aan vooraf ging zijn we veel verschillende termen tegengekomen die refereren aan kaders. Enkele voorbeelden zijn "startnotitie", "meerjarenprogramma", "koepelnota", "kadernota", "uitgangspuntennotitie" en "visie". Deze termen hebben soms een verschillende connotatie. Zo refereert bijvoorbeeld "visie" aan een inhoudelijk stuk en een "startnotitie" aan het begin van een beleidsproces. Soms zijn de verschillen veel minder duidelijk. Wat is bijvoorbeeld het verschil tussen een "kadernota" en een "koepelnota"? Dit kan tot spraakverwarring leiden. Het is mogelijk dat er verschillen van mening bestaan over welke beleidsstukken kaders bevatten en welke niet. Hier lijkt geen helderheid over te bestaan.

Ingrediënten

Een kader in een kaderstellende nota kan bestaan uit verschillende onderdelen, of ingrediënten. We onderscheiden er zes:

- Een inhoudelijke visie. Inhoudelijke prioriteiten worden vastgelegd. Alle onderzochte kaders bevatten een inhoudelijke visie. Hierbij geldt wel dat het ene kader richtinggevender is dan het andere. Zo geven sommige kaderstellende nota's meer een overzicht van inhoudelijke issues, zoals "Cultuur in Uitvoering" en "PVVP+" en bevatten andere nota's meer inhoudelijke keuzes, zoals "Reconstructie aan Zet".

- Een strategische visie, waarin wordt beschreven welke partijen een belangrijke rol spelen en hoe zij bij het beleid worden betrokken. Ook deze is in alle bestudeerde kaders terug te vinden. Overigens zijn de meeste kaders interactief met de belangrijke partijen ontwikkeld.
- Een sturingsvisie, waarin wordt beschreven welke actoren de provincie denkt te gaan sturen en welke regels de provincie hierbij wil hanteren. In alle kaders wordt de rol van de provincie beschreven. Een gedetailleerde set regels is zeldzaam. Veelal wordt er gesproken van “intensieve samenwerking” en “interactie” met betrokkenen. In “Reconstructie aan Zet” en het “PVVP+” zijn de regels uiteengezet. In een nota als “Cultuur in Uitvoering” gebeurt dit bij een enkel belangrijk geacht issue (de heroriëntatie van steunfuncties).
- Zicht op activiteiten, instrumenten en financiële middelen. De vraag hierbij is *waarmee* de provincie wenst te sturen. In alle kaders wordt dit uitgewerkt, vaak aan de hand van het format “Wat willen wij?”, “Hoe willen wij dat bereiken?” en “Wat mag het kosten?” (“de drie W’s”) dat we vaak zijn tegengekomen in de verschillende nota’s.
- Zicht op prestaties. Hoe SMART zijn de prestaties geformuleerd? Het format van “de drie W’s” legt de nadruk op de input (er wordt gevraagd hoeveel het voorgestane beleid mag kosten), minder op de prestaties die moeten worden geleverd. In sommige kaderstellende nota’s blijft het hierbij, zoals bij “Cultuur in Uitvoering”. Bij de nota “Dynamiek en Vernieuwing” wordt een veelvoud aan inspanningsverplichtingen genoemd. Ook dit gaat over de input. Het gaat immers om de geleverde inspanningen, niet over de resultaten daarvan. In “Reconstructie aan Zet” worden naast inspanningsverplichtingen ook resultaatsverplichtingen genoemd. Deze worden door de provincie vastgesteld en leiden tot taakstellende doelen voor de reconstructiecommissies. Deze zijn voornamelijk op output geformuleerd (“het uitwerken van...”, “het bijdragen aan...”) en vaak niet gekwantificeerd. In het “PVVP+” worden ook effectindicatoren (over outcome) voor beleidsmonitoring genoemd, zoals het “aantal verkeersdoden per jaar”. Het blijft hier echter bij indicatoren. Er worden geen normen of streefwaarden genoemd.
- Zicht op het proces van controle en bijsturing door PS. Een lijst van prestatie-indicatoren en normen zegt nog weinig over controle en bijsturing. Dit hangt uiteraard ook af van het proces waarin dit plaatsvindt. In “Reconstructie aan Zet” en het “PVVP+” is een proces uitgewerkt waarin PS een rol heeft. In het “Meerjarenprogramma BrabantStad” worden de instituties besproken die in een dergelijk proces een rol dienen te spelen, waarvan PS er een is. In de andere nota’s is er weinig zicht op het proces.

Functie

Er is geen standaardmotief voor het opstellen van een kaderstellende nota. Kaders in deze nota’s blijken verschillende functies te vervullen in verschillende beleidscycli (zoals van het Rijk, van de provincie zelf of van gemeenten). Zo kunnen kaders een externe en een interne functie hebben. Kaders met een externe functie zijn gericht op partijen buiten de provincie, zoals het Rijk, gemeenten of andere belanghebbenden. Kaders met een interne functie zijn gericht op betrokkenen binnen de provinciale organisatie (zoals GS, PS, ambtenaren). Een kader kan overigens meerdere functies tegelijkertijd hebben, dus ook zowel een interne als externe functie. We onderscheiden vier typen functies:

- Integratie (intern): Het kader integreert bestaand en toekomstig beleid. Een kaderstellende nota kan zo een overzicht geven van “wat er is”, zoals de nota “Cultuur in Uitvoering” doet. Ook kan een kaderstellende nota beleid van verschillende

sectoren integreren om een urgent issue het hoofd te kunnen bieden, zoals is gebeurd met “Reconstructie aan Zet”.

- Aansturing (extern): Het kader geeft de basis voor sturing door de provincie. Het bevat een gedetailleerde sturingsvisie die kan worden gecommuniceerd aan degenen die gestuurd moeten worden en waaraan bovendien bij feitelijke sturing kan worden gerefereerd. Een voorbeeld is het “PVVP+”, waarin wordt uiteengezet op basis van welke filosofie (een gebiedsgerichte benadering) sturing zal plaatshebben.
- Legitimatie (extern): Het kader legitimeert reeds bestaande activiteiten van provincie en partners van de provincie om aan de voorwaarden van een externe partij te voldoen. Deze functie komt prominent naar voren als er zich plotseling kansen in de omgeving voordoen en als die omgeving een stuk eist. Veelal is dit het Rijk en eigenlijk kunnen we stellen dat iedere provinciale nota ten opzichte van het Rijk een zekere legitimerende functie kan hebben. Het “Meerjarenprogramma BrabantStad” had een dergelijke legitimerende functie in het kader van de Rijksnota’s “Ruimte” en “Pieken in de Delta”.
- Kaderstelling (intern): Het gaat hier om het stellen van kaders door PS aan de uitvoerende activiteiten van GS, op basis waarvan de beleidsuitvoering kan worden gecontroleerd en bijgestuurd. Opvallend genoeg waren de door ons bestudeerde kaderstellende nota’s niet primair op deze betekenis van het begrip kader gericht, maar op de andere functies. Kaderstellende nota’s lijken in eerste instantie kaders te stellen voor de aansturing van uitvoerende partijen binnen en buiten de provinciale organisatie. Tegelijkertijd vormen deze nota’s de basis voor de sturende en controlerende rol van PS ten opzichte van GS, zonder dat dit in alle gevallen expliciet is aangegeven. De verschillende functies kunnen in elkaars verlengde liggen, maar kunnen ook elkaar voor de voeten lopen. Voor een adequate vormgeving van de kaderstellende rol van PS ten opzichte van GS is expliciete aandacht nodig voor de eisen die vanuit deze functie aan een kader worden gesteld.

Eigenaarschap

Formeel is PS na vaststelling “eigenaar” van een kaderstellende nota. Informeel wordt GS vaak als “eigenaar” gezien van een kader. Dit hangt in grote mate af van de mate waarin PS betrokken is geweest bij de totstandkoming ervan. Sommige kaders gelden als “kaders van PS”, waarmee wordt aangegeven dat PS intensief betrokken is geweest bij de totstandkoming ervan. Niet alle respondenten herkennen een dergelijke betrokkenheid, blijkens een gesprek waarin een Statenlid nauwelijks bekend bleek met de inhoud van een dergelijk “kader van PS”. Het geeft al aan hoe dun het onderscheid is tussen een “kader van PS” en een “kader van GS”. Betrokkenheid draagt doorgaans bij aan de bereidheid van PS om zich aan het kader te committeren.

Maar er is niet alleen sprake van een gebrek aan helderheid over het eigenaarschap van nota’s en kaders. Statenleden verschillen onderling ook in de mate waarin ze betrokken *willen* worden bij de totstandkoming van een kader. Sommige Statenleden accepteren een kader als uitgangspunt voor verder beleid en voelen zich er als zodanig aan gehouden. Sommige Statenleden beschouwen het Bestuursakkoord als hun enige kader en laten het ontwikkelen van kaders en invulling daarvan graag aan GS over.

Conclusie en samenvatting

In de huidige provinciale beleidspraktijk zijn er kaders en kaderstellende nota’s in verschillende soorten en maten, zo blijkt uit bovenstaande inventarisatie en de samenvatting hiervan in tabel vier. Twee conclusies dienen zich aan:

1. De onderzochte kaders verschillen onderling voor wat betreft terminologie, ingrediënten, functie en “eigenaar”. Op zichzelf is dat logisch. Belangrijker is dat over deze dimensies weinig helderheid lijkt te bestaan. De vele termen als “Koepelnota”, “Uitgangspuntennotitie”, “Kadernota” en “Meerjarenprogramma” lijken door elkaar te worden gebruikt. De functies van kaders blijven impliciet, net als de redenen waarom de kaderstellende nota bepaalde ingrediënten bevat en andere ingrediënten niet. Ook over de vraag “van wie” een kader eigenlijk is, bestaat geen overeenstemming. Deze onduidelijkheden maken het moeilijk voor PS om zijn kaderstellende rol op adequate wijze vorm te geven. Hoe kan een kader “richtinggevend” zijn als er geen helderheid bestaat over de typen en functies van de nota’s die binnen de provincie worden gebruikt? Hoe kan een kader “richtinggevend” zijn als vitale vragen als “Waar is dit een kader voor?”, “Wie moet zich aangesproken voelen door dit kader?” en “Welke rol spelen PS (en GS) in de verdere totstandkoming en uitvoering van beleid?” onbeantwoord blijven?
2. De meeste kaders zijn niet gespecificeerd en gekwantificeerd. Met name de paragrafen over prestatie-afspraken, voor zover ze in het kader zijn opgenomen, bieden weinig aangrijpingspunten voor PS om een controlerende en (bij)sturende rol te vervullen. Ze zijn te eenzijdig georiënteerd op input, zijn nauwelijks gekwantificeerd of bevatten geen normen. Zo zijn de afspraken moeilijk te vergelijken met toekomstige (tussen)rapportages en mist PS een aanleiding om GS aan te spreken op de motivatie van eventuele verschillen.

Tabel 4: De inhoud van het kader in de zes kaderstellende nota’s

	Terminologie	Ingrediënten	Functie	“Eigenaar”
Cultuur in Uitvoering	“Uitgangspunten voor uitvoering”	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke visie - Strategische visie - Sturingsvisie - Zicht op middelen 	Integratie Aansturing	GS
Reconstructie aan Zet	“Koepelnota”	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke visie - Strategische visie - Sturingsvisie - Zicht op middelen - Zicht op proces van controle PS 	Integratie Aansturing Legitimatie Positiebepaling PS	PS
Dynamiek en Vernieuwing	“Kadernota”	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke visie - Strategische visie - Sturingsvisie - Zicht op middelen 	Integratie Aansturing	GS
Programma Brabantstad	“Programma”; “stimuleringskader”	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke visie - Strategische visie 	Integratie Legitimatie	GS en Brabantse steden
PVVP +	“Kaders en ambities”; “Dynamische beleidsagenda”	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke visie - Strategische visie - Sturingsvisie - Zicht op middelen - Zicht op prestaties 	Integratie Aansturing Legitimatie	Deels PS, deels GS, deels Brabantse steden

		- Zicht op proces van controle PS		
Kadernota 2005 (Voorjaarsnota)	“Kadernota”	- Zicht op middelen	Integratie	PS

3.3 De agendering en totstandkoming van de kaderstellende nota

Inleiding

Hoe is het totstandkomingsproces verlopen en welke rol speelde PS hierbij? Uiteraard zijn de verschillende nota's op verschillende manieren totstandgekomen en had PS hier verschillende rollen in. Het ideaal dat volgt uit hoofdstuk twee is dat *PS ten eerste een sturende invloed heeft op de totstandkoming van de kaderstellende nota en ten tweede zorg draagt voor de kwaliteit van informatie en representatie van betrokken belangen*. In deze paragraaf geven we een korte indruk van de mate waarin aan het ideaalbeeld is voldaan. Dit doen we aan de hand van de interviews en met nadrukkelijke verwijzing naar bijlagen drie en vier. Vervolgens gaan we in op een aantal belemmeringen om aan het ideaalbeeld te voldoen.

Agendering en totstandkoming van de bestudeerde kaderstellende nota's

De aanleiding van de kadernota lijkt van grote invloed te zijn op de wijze van totstandkoming ervan. Nota's die zijn geschreven vanuit de behoefte om verschillende deel terreinen van een portefeuille samen te brengen en daarmee een kader te scheppen voor beleid, zoals “Dynamiek en Vernieuwing” en “Cultuur in Uitvoering”, worden vaak in een laat stadium doorgesproken in de Statencommissies. Veelal zijn er dan al veel gesprekken en consultatierondes met betrokkenen aan vooraf gegaan, zodat wellicht de noodzaak afneemt voor PS om zelf actief de representatie van betrokken belangen te borgen. Tijdens de workshop bleek dat veel PS-leden moeite hebben om achteraf “nee” te zeggen tegen een kader dat zo interactief met het veld tot stand is gekomen.

Bij “Reconstructie aan Zet” zien we een geheel ander patroon. De nota is geboren uit een urgent en politiek gevoelig beleidsprobleem. De inhoudelijke complexiteit is hoog en het probleem bestrijkt meerdere beleidsvelden. Allereerst heeft PS een rol gespeeld in het verder verbreden van het beleidsveld, door sociaal-economische onderwerpen toe te voegen aan concepten, die een sterke oriëntatie op ruimtelijke ordening hadden. Vervolgens is een Statencommissie opgericht die vanaf het begin actief betrokken is geweest bij de totstandkoming. Tegelijkertijd wordt ook wel opgemerkt dat de commissie vooral heeft gereageerd op ambtelijke stukken en niet pro-actief betrokken is geweest. Hetzelfde beeld komt naar voren bij het “PVVP+”. Het deel “Kaders en Ambities” zou in tegenstelling tot de “Dynamische Beleidsagenda” een stuk van PS zijn. Niet iedereen heeft echter verschillen ervaren tussen de wijze waarop de stukken tot stand zijn gekomen. Ook bij “Kaders en Ambities” was de betrokkenheid van PS volgens sommigen niet pro-actief maar reactief.

Belemmeringen voor een sturende rol van PS bij totstandkoming

Tijdens de workshop is gebleken dat het lastig blijkt om vroeg in het totstandkomingsproces een sturende rol te vervullen. De Statenleden signaleerden onder meer dat zij eerder een reactieve dan pro-actieve rol vervullen en derhalve een geringe sturende invloed hebben of te zeer op detail sturen. Het blijkt moeilijk om de programmering te bepalen en het overzicht te houden over de verschillende beleidsprocessen en de verschillende stukken die die beleidsprocessen genereren. De materie is eenvoudigweg te complex om zich eigen te maken in de korte tijd die men heeft. Zo komt men uit op het beeld dat veel stukken PS “overkomen” en dat PS het gevoel heeft dat de kaders al heel ver zijn doorontwikkeld alvorens PS zich er

over kan buigen. Tijdens de workshop bleek er verwarring te bestaan over de naamgeving van de kaderstellende nota's en de plaats van de kaderstellende nota's in het beleidsproces. Men heeft zo geen zicht op en geen eenduidig begrip van de sturings- en controlemomenten en de eigen rol hierin. Onduidelijk is op welke momenten cruciale beslissingen dienen te worden genomen. Dit is vooral relevant wanneer er meerdere beleidssectoren betrokken zijn bij een nieuw kader, zoals bij het "Meerjarenprogramma BrabantStad" en "Reconstructie aan Zet". Tenslotte bleek tijdens de workshop dat Statenleden het gevoel hadden dat ze belangrijke informatie voor een sturende rol bij totstandkoming missen. Verscheidene Statenleden hadden de indruk dat sommige stukken "ter kennisgeving" essentiële informatie bevatten voor sturing door PS. Wanneer Statenleden te weinig tijd hebben om alle stukken te lezen, dan worden de stukken "ter kennisgeving" vaak als eerste overgeslagen en zo ontstaat een informatie-achterstand.

In dit verband wordt ook veel gesproken van een "informatie-overload". Statenleden werken in deeltijd en hebben dus beperkte tijd en middelen om een grote hoeveelheid informatie te verwerken.

Belemmeringen voor de borging van kwaliteit van informatie en representatie van betrokken belangen

Idealiter zou PS het politieke en maatschappelijke debat moeten organiseren. Hiervoor is input van burgers en belangengroeperingen nodig. Deze input draagt bij aan de kwaliteit van informatie, die ten goede zou moeten komen aan de kwaliteit van de afwegingen door PS. Dit kan leiden tot een kader dat aan GS als opdracht wordt gesteld. Tijdens de workshop is echter gebleken dat er weinig systematiek bestaat in de contacten met burgers. Bij sommige dossiers, zoals "Cultuur in Uitvoering" en "Dynamiek en Vernieuwing", bleek dat Statenleden weinig contacten hebben met uitvoerende organisaties. Die organisaties onderhouden wel contacten met ambtenaren en bestuurders.

Het is uiteraard onmogelijk om voor alle dossiers pro-actief met alle relevante belanghebbenden te spreken. Er bestaan dan ook verschillen tussen dossiers in de mate waarin met belanghebbenden contact is. In sommige dossiers is er pro-actief contact, in veel dossiers acteert PS reactief. Bij een reactieve houding van PS is de informatievoorziening vanuit de belanghebbenden sterk afhankelijk van de wijze waarop die belanghebbenden zijn georganiseerd en van de mate waarin zij zich richten op PS. Dit kan invloed hebben op de manier waarop een debat wordt gevoerd. Ter illustratie: het dossier "Cultuur in Uitvoering" laat zien dat er meer debat is ontstaan over de optimalisatie van steunfuncties voor welzijn dan over de steunfuncties voor cultuur. Een belangrijke verklaring die hiervoor wordt gegeven is het feit dat de cultuursector gefragmenteerder is dan de welzijnssector en in tegenstelling tot de welzijnssector geen eensluidende stem naar PS kan geven.

Conclusie

Betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van een kader is niet vanzelfsprekend. Bij "Reconstructie aan Zet" was PS vanaf het begin betrokken en kon PS een sturende rol vervullen. Bij de meeste andere dossiers bestaat het beeld dat PS geen zicht heeft op de komst en de invloed van kaderstellende nota's. Bovendien heeft PS vaak een reactieve houding bij de totstandkoming van kaderstellende nota's en een even reactieve houding bij het verkrijgen van informatie bij belanghebbenden. Het resultaat hiervan is dat PS bij de vaststelling voor een voldongen feit komt te staan. De kaderstellende nota is vaak in interactie met het veld vormgegeven en ligt soms in kleurendruk klaar om vastgesteld te worden. Tegelijkertijd heeft PS onvoldoende of te weinig representatieve informatie om tegenspel te bieden aan de auteurs van de kaderstellende nota (veelal GS). Zo is PS afhankelijk van de invulling van de actieve informatieplicht van GS. Geringe betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaders kan

leiden tot een informatie-achterstand die bij de vaststelling en de uitvoering moeilijk meer in te halen is.

3.4 De vaststelling van de kaderstellende nota

Inleiding

Hoe is het proces van vaststelling van de nota verlopen en welke rol speelde PS daarbij? *Idealiter neemt PS een eigenstandige beslissing over het kader op basis van een politieke discussie over de hoofdlijnen van beleid* (zie hoofdstuk twee). Na een korte beschrijving van de vaststelling van de bestudeerde nota's gaan we op basis van de workshop weer in op een aantal belemmeringen voor een dergelijke politieke discussie op hoofdlijnen.

De vaststelling van de bestudeerde kaderstellende nota's

Op het eerste gezicht lijkt PS bij de vaststelling geen sterk sturende rol te vervullen. Vaak zijn er stevige discussies over de voorliggende nota's, maar zelden leiden deze tot substantiële amendementen. Dit beeld wordt bevestigd door de gang van zaken bij nota's waarin BrabantStad een rol speelt. Er is veel discussie over de onduidelijkheid van de rol van PS en de provincie in BrabantStad. Uiteindelijk wordt er echter geen oplossing gevonden en wordt het kader vastgesteld. In het geval van het "PVVP+" worden anticiperend op de vaststelling al operationele beslissingen genomen, zoals de co-financiering van de A4 en het uitkeren van geld aan GGA- regio's (regio's die zijn aangewezen om invulling te geven aan mobiliteit; GGA staat voor GebiedsGerichte Aanpak). Tijdens de workshop kwam naar voren dat PS soms de neiging heeft om zich met details te bemoeien in plaats van met de hoofdlijnen. Het beeld van een zwak sturend PS klopt echter niet geheel. PS heeft op een aantal dossiers wel degelijk een belangrijke rol gespeeld bij de vaststelling. We noemen twee succesvolle vormen van sturing bij vaststelling:

- Koppeling van het kader aan het bestuursakkoord. PS heeft de ambtelijk ontwikkelde kaderstellende nota "Cultuur in Uitvoering" pas vastgesteld na de op handen zijnde bestuurswisseling, zodat belangrijke delen van het bestuursakkoord er in konden worden verwerkt. Zo is er een belangrijke paragraaf over de optimalisatie van de steunfunctie-instellingen in opgenomen. Een dergelijke koppeling is van belang, omdat de erin opgenomen onderwerpen zo expliciet onderwerp van controle door PS worden. Bovendien zien sommige Statenleden het bestuursakkoord als "hun" kader, en niet de kaders in door GS gepubliceerde kaderstellende nota's.
- Ontkoppeling van de financiële paragraaf. Veel kaderstellende nota's impliceren extra uitgaven. In sommige nota's, zoals "Dynamiek en Vernieuwing" wordt al aan extra uitgaven gerefereerd. PS heeft de nota vastgesteld zonder zich te committeren aan die extra uitgaven. Voor een discussie hierover is verwezen naar de programmabegroting en de jaarrekening. Die worden namelijk als de geëigende momenten gezien waarop sturing en controle plaats zouden vinden. Voordeel hiervan is dat de discussie over het kader aan inhoud zou winnen. Nadeel is echter dat de controlemogelijkheden op het kader zelf afnemen, omdat de doelen, instrumenten en prestaties niet (meer) zijn gekoppeld aan middelen.

Belemmeringen voor een politieke discussie op hoofdlijnen

Tijdens de workshop wordt opgemerkt dat het commentaar van PS op kaders vaak "hap snap" is. Oorzaak hiervoor zou zijn gelegen in het gebrekkige overzicht van PS over het gehele beleidsproces en de stukken die hieruit voortkomen. Ook de informatie-overload wordt in

deze context genoemd. De kaderstellende nota is al ver uitgewerkt alvorens PS commentaar levert en de status van het stuk in het beleidsproces is vaak niet bekend. Zo bestaat de indruk dat veel belangrijke onderwerpen al een “gepasseerd station” zijn. De respondenten constateren dat er wel vaak moties en amendementen worden ingediend en doorgevoerd, maar ze erkennen ook dat deze nauwelijks sturende werking hebben.

De informatie-overload speelt PS ook bij de vaststelling parten. Een respondent stelt dat er weinig prikkels vanuit de politiek bestaan om de informatie-overload terug te dringen. Juist bij complexiteit en een gebrek aan overzicht dringen Statenleden aan op extra notities, waardoor de complexiteit alleen maar wordt vergroot. Bovendien gaat het dunner maken van een stuk vaak ten koste van voor bepaalde fracties belangrijke issues. Tenslotte is er vanuit de sturende rol van PS een neiging om financiële consequenties van kaders te koppelen aan het debat erover. Tegelijkertijd wordt vaak geconstateerd dat een strakke koppeling van het financiële en inhoudelijke debat ten koste gaat van de inhoud. Dit is te zien bij de debatten over de Kadernota. De Kadernota kent weliswaar vele inhoudelijke paragrafen, maar is voor vele fracties een aanleiding om voor de eigen onderwerpen geld te vragen. Dit is gemakkelijk omdat er nauwelijks referenties bestaan om dergelijke claims te beoordelen, omdat de financiële rekening van het jaar ervoor vaak nog niet rond is en het bovendien moeilijk is om harde bedragen te relateren aan complexe provinciale agendapunten, zoals armoedebeleid en kennisontwikkeling. In veel gevallen is de koppeling tussen financiën en inhoud relatief los. Een kaderstellende nota behelst zelden een expliciete financiële claim, maar heeft vaak wel financiële implicaties, die vervolgens binnen commissies worden doorgesproken en in de financiële cyclus worden ingebracht.

Conclusie

Bij de vaststelling van een kaderstellende nota heeft PS moeite om een goede discussie op hoofdlijnen te voeren. Dit geldt vooral wanneer PS niet bij de totstandkoming betrokken is geweest en er zich een informatie-achterstand heeft ontwikkeld. Vaak is het moeilijk voor PS om “nee” te zeggen tegen een kaderstellende nota, wanneer deze al interactief met het veld is ontwikkeld. Het terugdringen van de informatie-overload is niet eenvoudig, omdat er politieke prikkels bestaan om meer en dikkere nota’s aan GS te vragen. Succesvolle sturingsstrategieën door PS zijn het expliciet koppelen van een kaderstellende nota aan het Bestuursakkoord en het ontkoppelen van financiële claims van een kaderstellende nota.

3.5 De uitvoering van de kaderstellende nota

Inleiding

Hoe vindt controle en bijsturing door PS plaats? Volgens het ideaal uit hoofdstuk drie *controleert PS of GS zich bij de uitvoering houdt aan het kader (en toetst de motivering als hiervan wordt afgeweken), controleert PS op het leveren van relevante informatie door GS en stuurt PS zonodig bij op basis van het kader.*

De controle op de uitvoering van de bestudeerde nota’s

Per dossier speelt PS verschillende rollen. Daar waar PS bij “Reconstructie aan Zet” een actieve controlerende rol heeft gespeeld, deed zij dat zeer selectief bij “Cultuur in Uitvoering”, een dossier dat niet als politiek gevoelig wordt gezien. Uiteraard gaat het hier om politieke beslissingen. Bij de uitvoering van “Reconstructie aan Zet” speelde PS verschillende rollen in de loop van de tijd. PS informeerde zichzelf door het organiseren van hoorzittingen, koos voor een arbitrerende rol ten aanzien van conflicten in het interactieproces, betrachtte terughoudendheid tijdens het werk van de reconstructiecommissies en pakte een

vertegenwoordigende rol op door te debatteren over “kwetsbare provinciale belangen” naar aanleiding van de resultaten van de reconstructiecommissies. De rollen worden niet altijd precies in het kader vastgelegd. Vaak worden ze informeel vormgegeven. Een voorbeeld van een vitale informele actie is het adresseren van de zorgen van de ZLTO, een belangrijke belanghebbende die uit het proces van reconstructie was gestapt. Mede hierdoor is ZLTO weer aan tafel gekomen.

De genoemde rollen kunnen strijdig met elkaar zijn. Zo heeft PS tijdens de hoorzittingen over de Reconstructieplannen geen toezeggingen gedaan aan de betrokkenen, terwijl toezeggingen vanuit de vertegenwoordigende rol van PS te legitimeren zouden zijn geweest. Voor het uitvoeringsproces zouden toezeggingen echter slechts een storende werking hebben gehad en om die reden is er gekozen voor terughoudendheid. Dergelijke spanningen tussen rollen kunnen zich manifesteren bij kaders waarin veel aandacht is voor procesarrangementen, zoals ook het “PVVP+”.

Hoe zorgvuldig PS ook te werk is gegaan in sommige dossiers, voor bijna alle bestudeerde nota's geldt dat PS kampt met een gebrek aan zicht op de mate van doelbereiking. De respondenten hebben hiervoor verschillende oorzaken aangegeven:

- Complexiteit (“Reconstructie aan Zet”)
- Abstractie van het kader (“Dynamiek en Vernieuwing”; “Cultuur in Uitvoering”)
- Onduidelijkheid over de rol van PS (“Programma BrabantStad”)
- Een teveel aan indicatoren, zonder dat streefwaarden en normen zijn gespecificeerd (“PVVP+”)
- Een gebrek aan referentie aan de prestaties van het jaar ervoor (“Kadernota 2005”)

Opvallend is dat bij “Dynamiek en Vernieuwing” bewust is gekozen voor het formuleren van activiteiten in plaats van meetbare indicatoren. Reden hiervoor was dat teveel externe factoren van invloed zouden zijn op de prestaties, waardoor een score op de meetbare indicatoren niet per sé een indicatie is van de prestaties. De geformuleerde activiteiten bleken echter onvoldoende aangrijpingspunten te bieden voor PS om te controleren op het behalen van doelstellingen. Wel heeft het oorspronkelijke voornemen om meetbare indicatoren te formuleren tot nuttige discussies geleid.

Belemmeringen voor controle van de uitvoering

Tijdens de workshop is geconstateerd dat PS moeite heeft met de vervulling van zijn controlerende rol. Er worden verschillende redenen genoemd, zoals het gebrek aan zicht op de momenten waarop gecontroleerd dient te worden, beperkte middelen en een informatie-overload.

Daarnaast is de kwaliteit van de kaders nog niet altijd voldoende om een controlerende en (bij)sturende rol te kunnen vervullen, zoals hierboven is geïllustreerd.

Bovendien zijn kaders in kaderstellende nota's in eerste instantie bedoeld voor de aansturing van uitvoerders en doelgroepen door GS. Zij zijn niet primair gericht op de vormgeving van het verkeer tussen GS en PS. Dit is een resultaat van de verschillende functies die kaders kunnen hebben. Sommige kaders hebben een externe functie, waarbij er vervolgens onduidelijkheid bestaat over de vraag of de relatie tussen GS en PS er ook mee geregeld dient te worden. Voor zover er afspraken in kaders zijn opgenomen over informatievoorziening aan PS, bijvoorbeeld in de vorm van een monitoringsparagraaf, worden deze tijdens de uitvoering niet altijd in praktijk gebracht. In het dossier “Cultuur in Uitvoering” zijn de meeste toegezegde uitvoeringsprogramma's niet verschenen. De vraag is vervolgens aan PS of PS koste wat kost de gemaakte afspraak gaat handhaven. Soms is hier geen politiek momentum voor. De niet nagekomen toezegging kan bijvoorbeeld aan actualiteit hebben ingeboet.

Een relatief nieuw fenomeen is het ontstaan van nieuwe bestuurlijke arrangementen, zoals BrabantStad. Beleid wordt hier in coproductie met andere besturen (in dit geval de vijf grote steden) ontwikkeld. Veel kaders (zoals PVVP+) geven BrabantStad al een grote rol in de vaststelling en uitvoering van beleid, terwijl de sturende rol van PS in BrabantStad onduidelijk is. Dit kan leiden tot een zekere vorm van fatalisme: De sturende rol van PS wordt ingevuld met een “geen nieuws is goed nieuws”- houding. Een dergelijke houding kan alleen werken als GS zich houdt aan de actieve informatieplicht.

Tenslotte is niet bij alle Statenleden voldoende inzicht in het totale proces waarin een kader is totstandgekomen, vastgesteld en uitgevoerd. Zo is niet altijd bij iedereen bekend of er toezeggingen zijn gedaan, welke dat zijn en of toezeggingen al dan niet zijn nagekomen. Dit gebrek aan institutioneel geheugen is uiteraard belemmerend voor controle en bijsturing. Vaak wordt de griffie aangewezen als een geschikte actor om het geheugen vorm te geven. De griffie heeft echter conform de principes van het samenwerkingsdualisme (zie hoofdstuk twee) slechts een beperkte capaciteit.

Conclusie

Bij de meeste dossiers heeft PS weinig zicht op de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Controle door PS tijdens de uitvoering van kaderstellende nota's wordt bemoeilijkt door een gebrekkig zicht op de belangrijke controlemomenten. Dit gebrek aan zicht wordt mede veroorzaakt door een informatie-overload. PS heeft ook te weinig zicht op beleidsprestaties omdat de kaders wat dat betreft tekortschieten. PS heeft weinig concrete aangrijpingspunten om GS aan te spreken op het niet nakomen van afspraken wanneer deze afspraken te vaag zijn. PS zal hiertoe bovendien niet altijd de neiging hebben, omdat de actualiteit van een eventueel niet nagekomen afspraak kan verminderen. PS kampt daarnaast met een gebrekkig institutioneel geheugen: Er is weinig zicht op in het verleden gedane toezeggingen. Procesarrangementen binnen een kader kunnen PS faciliteren in zijn controlerende rol. Ze herbergen echter ook gevaren in zich. Te veel of te ingewikkelde procesarrangementen dragen bij aan de informatie-overload. PS kan bovendien spanningen ondervinden tussen de rollen die PS door de procesarrangementen toegedicht krijgt.

3.6 Conclusie en eisen voor het toetsingskader

In paragraaf 3.2 hebben we geconcludeerd dat er geen helderheid bestaat over terminologie, functie, ingrediënten en “eigenaarschap” van een kader en dat de bestudeerde kaders niet SMART zijn geformuleerd. In de verdere paragrafen hebben we de rollen van PS bij totstandkoming, vaststelling en uitvoering van kaderstellende nota's besproken. Tabel vijf vat deze rollen kernachtig samen. Een vergelijking tussen de tabellen en de vier door ons benoemde evaluatiecriteria voor sturen met kaders stemt vooralsnog ontevreden. Tijdens de workshop bleek dat Statenleden ook zelf ontevreden waren over hun eigen sturende rol bij kaderstellende nota's. De workshop heeft dan ook geleid tot een rijke verzameling aan belemmeringen voor een sturende rol bij de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van nota's. Dergelijke belemmeringen kunnen belangrijke leerpunten opleveren voor PS en kunnen een inspiratiebron zijn voor het ontwerp van een toetsingskader. Daarom vatten we de belemmeringen, als aanvulling op de patronen van tabel vijf nog eens kort samen:

Evaluatiecriterium 1: Kaders bevatten richtinggevende beslissingen, zijn SMART geformuleerd en getuigen van gevoeligheid voor de kenmerken van de uitvoeringssituatie (complexiteit, interdependenties en dynamiek).

Belemmering:

- Terminologie, functie, ingrediënten en “eigenaarschap” van een kaderstellende nota zijn niet helder en zelden expliciet beargumenteerd.

Evaluatiecriterium 2: PS heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de kaderstellende nota en draagt bovendien zorg voor de kwaliteit van informatie en representatie van betrokken belangen.

Belemmeringen:

- Er is geen overzicht over de verschillende beleidsprocessen en de verschillende stukken die die beleidsprocessen genereren.
- PS kampt met een informatie-overload en daarmee een informatie-achterstand.
- Ongelijke betrokkenheid tussen verschillende belanghebbenden, waardoor een reactieve houding van PS kan leiden tot scheve representatie van belangen.

Evaluatiecriterium 3: PS neemt een eigenstandige beslissing over het kader op basis van een politieke discussie over de hoofdlijnen van beleid.

Belemmeringen:

- Er is geen overzicht over de verschillende beleidsprocessen en de verschillende stukken die die beleidsprocessen genereren.
- PS kampt met een informatie-overload en daarmee een informatie-achterstand.
- Er is een spanning tussen reductie van informatie en politieke belangen; er kunnen politieke prikkels bestaan om meer informatie te vragen.
- Er is een spanning tussen sturing middels financiën en inhoud van het debat; sturing middels financiën kan leiden tot een verzakelijking van het debat en verschraling van de inhoud.

Evaluatiecriterium 4: GS houdt zich aan het toetsingskader, motiveert afwijkingen, levert voor de afspraken relevante informatie; PS stuurt zonodig bij en baseert zijn sturingsinspanningen op het toetsingskader.

Belemmeringen:

- Er is geen overzicht over de verschillende beleidsprocessen en de verschillende stukken die die beleidsprocessen genereren.
- PS kampt met een informatie-overload en daarmee een informatie-achterstand.
- De huidige kaders zijn van onvoldoende kwaliteit om mee te controleren en bij te sturen.
- Er is een gebrekkig institutioneel geheugen.

Tabel 5: de rol van PS bij de zes bestudeerde nota's

	Agendering en totstandkoming	Vaststelling	Uitvoering
<i>Cultuur in Uitvoering</i>	Weinig betrokkenheid bij de ontwikkeling van de nota en de motieven die hieraan ten grondslag lagen. De nota is ambtelijk voorbereid met betrokkenen. Kort voor een bestuurswisseling is de nota doorgesproken in de betrokken statencommissie.	PS is sterk betrokken bij kaderstelling door te eisen dat de nota na het Bestuursakkoord uit zou komen. De nota wordt gepresenteerd als een “uitwerking van het Bestuursakkoord”. Wellicht daarom weinig politieke discussie over de nota zelf.	PS heeft op concrete issues (optimalisatie steunfuncties) bijgestuurd door aan te dringen op voortgangsrapportages. Bij het ontwikkelen hiervan is op de wensen van PS geanticipeerd. Ze zijn echter zonder veel discussie goedgekeurd.
<i>Reconstructie aan Zet</i>	Statencommissies zijn bij de totstandkoming van de nota betrokken geweest. O.a. naar aanleiding van de inbreng van Statenleden is de inhoud	Bij de vaststelling van de nota heeft PS de discussie op hoofdlijnen gevoerd en uiteindelijk de nota vastgesteld. Informeel zijn	PS had een actieve rol en werd tussentijds geïnformeerd. Informeel vervulden Statenleden en fracties een arbitrerende rol

	van het beleid verbreed met sociaal-economische issues.	Statenleden en fracties betrokken geweest bij de samenstelling van de reconstructiecommissies.	ten aanzien van conflicten in het interactieproces. Organiseerde hoorzittingen. Voerde discussie over kwetsbare provinciale belangen, maar stelde zich terughoudend op i.v.m. de afwegingen die in het interactieproces gemaakt waren. Arbitreerde bij resterende meningsverschillen. Heeft weinig zicht op mate van doelbereiking.
<i>Dynamiek en Vernieuwing</i>	Weinig betrokkenheid bij de ontwikkeling van de nota en de motieven die hieraan ten grondslag lagen. De nota is ambtelijk voorbereid met betrokkenen en doorgesproken via de Commissie Economische Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Grotestedenbeleid.	PS heeft de nota op inhoud goedgekeurd met de opmerking dat PS niet instemt met de financiële claim die de nota impliceert.	De nota is abstract en geeft weinig aanleiding tot controle en bijsturing. Dit geldt ook voor de sturing van PS bij de begroting en de jaarrekening. Er is gekozen voor activiteiten in plaats van meetbare indicatoren. Er is weinig zicht op de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.
<i>Programma BrabantStad</i>	Het idee voor de nota is in de provinciale en gemeentelijke politiek geboren en hangt samen met Rijksnota's "Ruimte" en "Pieken in de Delta". Het programma is resultaat van overleg provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties. PS was betrokken via de commissie EMG. Nota is snel tot stand gekomen om voor Rijks gelden in aanmerking te komen. Programma BrabantStad wordt gezien als een "bestuurlijke nota". Het concept leeft minder bij inwonenden, wat als probleem wordt gezien.	Discussie over de onduidelijkheid van verantwoordelijkheden van GS en PS. Dit heeft echter niet tot een oplossing hiervoor geleid.	Onduidelijkheid bestaat over welke rol PS en GS spelen in de uitvoering van het beleid. PS heeft weinig middelen om te controleren, omdat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij zowel GS als de grote steden ligt.
<i>PVVP+</i>	De provincie is verplicht een PVVP te ontwikkelen. De nota bestaat uit drie delen: PS is "eigenaar" van "Kaders en Ambities", GS van de "Dynamische Beleidsagenda" en het "Doelenschema". De totstandkoming van de drie delen verliep op papier verschillend, maar verschillen worden niet door iedereen ervaren. PS heeft veel contact met belangengroeperingen gehad.	Tijdens het onderzoek is de nota nog niet vastgesteld. Er zijn echter al besluiten genomen in de lijn van de nota (over de co-financiering van de A4 en het uitkeren van geld aan GGA's). Politieke discussies gingen over prioritering van openbaar vervoer of meer wegen (ook mbt het uitvoeringsprogramma "Brabants MIT") en het afbakenen van de provinciale taak mbt verkeer en vervoer.	De nota is nog niet vastgesteld. Het bevat een lange lijst indicatoren. Het is onduidelijk of deze lijst houvast gaat bieden voor bijsturing en controle.

	PS heeft ook hoorzittingen georganiseerd.		
<i>Kadernota 2005 (Voorjaarsnota)</i>	PS heeft vooraf richtinggevend uitspraken geformuleerd voor de verdeling van het geld.	De discussie spitst zich vaak toe op de prioriteiten van de fracties.	De kadernota werd in het verleden besproken op een moment waarop het financiële jaar ervoor nog niet was afgerond. Dit bemoeilijkte controle en bijsturing. Verder is de informatie die nota bevat voor PS niet altijd bruikbaar.

Eisen aan het toetsingskader

In het volgende hoofdstuk zal een toetsingskader worden uiteengezet dat PS beter in staat moet stellen zijn sturende en controlerende functie te vervullen. Maar waaruit zal een toetsingskader moeten bestaan? De analyse uit dit hoofdstuk leidt tot een aantal eisen aan het toetsingskader.

1. Eisen die aan kaderstellende nota's gesteld dienen te worden

Een toetsingskader zal uiteraard bestaan uit eisen aan kaderstellende nota's. Er is geconstateerd dat de huidige kaders van onvoldoende kwaliteit zijn voor een controlerende en (bij)sturende rol van PS tijdens de uitvoering.

2. Een voorziening om PS betrokken te doen raken bij de totstandkoming van kaderstellende nota's

Uit de analyse van de kaders en de workshop blijkt echter ook dat kwalitatief goede kaders geen garantie zullen bieden voor een sturende en controlerende rol van PS. Om zo'n rol daadwerkelijk te vervullen is vroegtijdige betrokkenheid bij de totstandkoming van kaderstellende nota's nodig. Daar lijkt het vooralsnog aan te ontbreken en daarom zal het toetsingskader ook een voorziening moeten bevatten die PS in staat stelt bij de totstandkoming van kaderstellende nota's betrokken te raken. Die voorziening is de in de workshop voorgestelde "startnotitie". Hierover volgt meer in hoofdstuk vier.

3. Programmatische afspraken met GS over de agendering van kaderstellende nota's en de te hanteren werkwijze

Kaderstellende nota's "overkomen" PS. PS kan vervolgens moeilijk "nee" zeggen tegen een kader dat zorgvuldig is ontwikkeld met het veld. Het is daarom van belang dat PS vooraf van GS inzicht krijgt in de (kaderstellende en niet-kaderstellende) nota's die men wil gaan uitbrengen. Het begin van een bestuursperiode lijkt hiervoor een geschikt moment. Dan kunnen programmatische afspraken met GS worden gemaakt. Ook de functie, ingrediënten en eigenaarschap zullen onderdeel moeten uitmaken van deze programmatische afspraken.

4. Een plaatsbepaling van kaderstellende nota's ten opzichte van andere nota's die binnen de provincie worden gebruikt

Door verschillen in terminologie is er onduidelijkheid over de aard en de status van nota's in verschillende beleidsprocessen. Deze onduidelijkheid kan sturing door PS in de weg staan, zelfs wanneer PS over een deugdelijk kader beschikt. Programmatische afspraken zullen daarom moeten refereren aan een gemeenschappelijk begrippenkader voor beleidsnota's. Zo kan de plaats van kaderstellende nota's ten opzichte van andere nota's binnen de provincie worden bepaald.

5. *Suggesties ten behoeve van het gebruik van het toetsingskader*

Het is uiteraard de bedoeling dat het toetsingskader PS faciliteert. Voorwaarde hiervoor is dat het draagvlak zal moeten hebben onder PS en GS. Anders is het toetsingskader slechts een bijdrage aan de al bestaande informatie-overload. Het zal dus suggesties moeten bevatten om draagvlak te verwerven.

4. Een toetsingskader voor kaderstellende nota's

4.1. Inleiding: De bedoeling van het toetsingskader

Het toetsingskader schept voor PS helderheid over de *eisen die PS dient te stellen aan kaderstellende nota's* opdat het daarin opgenomen kader PS in staat stelt het proces van uitvoering te sturen en te controleren. Dit toetsingskader kan tevens worden beschouwd als een *lijst van aanwijzingen* ten behoeve van de opstellers van kaderstellende nota's.

Uit de analyse in dit rapport zoals weergegeven in hoofdstuk vier is gebleken dat een goede kwaliteit van een toetsingskader essentieel is, maar op zichzelf geen garanties biedt voor een sturende rol van PS. Het toetsingskader omvat derhalve de volgende *elementen*:

1. Een plaatsbepaling van kaderstellende nota's ten opzichte van andere nota's die binnen de provincie worden gebruikt.
2. Programmatische afspraken met GS over de agendering van kaderstellende nota's en de te hanteren werkwijze.
3. De startnotitie als instrument om de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaderstellende nota's te regelen.
4. De eisen die aan kaderstellende nota's gesteld dienen te worden.
5. Suggesties ten behoeve van het gebruik van het toetsingskader.

Richtinggevend bij de uitwerking van deze elementen is de op basis van de dualisering van het Provinciebestuur *gewenst geachte rolverdeling* tussen PS en GS bij de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van kaderstellende nota's. Tabel zes geeft aan hoe deze rolverdeling er globaal gesproken uitziet.

Tabel 6: Rolverdeling tussen PS en GS bij totstandkoming, vaststelling en uitvoering kaderstellende beleidsnota

	PS	GS
<i>Totstandkoming</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Is pro-actief betrokken - Informeert zich en verzekert zich van kwaliteit informatie - Organiseert publiek debat over probleem, betrokken belangen en doelstellingen - Toetst voornemen tot nota aan Bestuursagenda, bestuursakkoord en politieke wenselijkheid - Geeft aanwijzingen over inhoud en proces waarlangs kaderstellende nota tot stand wordt gebracht 	<ul style="list-style-type: none"> - Stelt startnotitie op - Informeert PS - Bereidt kaderstellende nota voor, rekening houdend met inhoudelijke en procesmatige aanwijzingen PS - Informeert PS tussentijds indien nodig
<i>Vaststelling</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Informeert zich en verzekert zich van de kwaliteit van informatie - Voert publiek debat ten aanzien van de politieke hoofdmomenten van beleid (het kader) - Neemt ten aanzien van die hoofdmomenten beslissingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Informeert PS - Beantwoordt vragen van PS - Geeft inzicht in uitvoeringsconsequenties van keuzen
<i>Uitvoering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Controleert op ijkmomenten de uitvoering van het beleid - Vergewist zich van de volledigheid, deugdelijkheid en kwaliteit van de informatie - Hanteert criteria die in beleidskader zijn gegeven 	<ul style="list-style-type: none"> - Geeft invulling aan zijn actieve informatieplicht: "piepen" bij afwijking afspraken in het kader - Zorgt voor tussenrapportages en evaluatie-rapportages op afgesproken controle- en ijkmomenten

	<ul style="list-style-type: none"> - Toetst argumentaties om van het kader af te wijken - Verbindt consequenties aan bevindingen - Stelt indien nodig beleidsuitvoering of beleidskader bij 	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordt op hoofdlijnen de keuzes die bij de uitvoering van beleid t.a.v. de afwijking van het kader zijn gemaakt - Bereidt eventuele aanpassingen van het beleidskader voor en geeft inzicht in uitvoeringsconsequenties
--	--	--

Deze rolverdeling leidt tot een aantal algemene *ontwerpprincipes* die aan de opstelling van het toetsingskader ten grondslag hebben gelegen:

1. Het toetsingskader geeft helderheid over de keuzes die PS ten aanzien van de hoofdlijnen van een beleid moet maken en de momenten waarop die keuzes gemaakt moeten worden.
2. Het toetsingskader bevordert de precisering van de afspraken die ten aanzien van deze hoofdlijnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door SMART geformuleerde doelstellingen ten aanzien van de beoogde beleidsprestaties.
3. Het toetsingskader bevordert dat kaders in nota's rekening houden met de complexiteit, interdependenties en dynamiek van de uitvoeringspraktijk: Er is ruimte voor gemotiveerde afwijking van afspraken (leren in plaats van afrekenen); faire verantwoording (losse koppeling tussen resultaat en prestatiebeoordeling) en dynamiek (bijstelling onder invloed van gewijzigde omstandigheden) zonder dat dit tot vrijblijvendheid leidt.
4. Het toetsingskader houdt rekening met de asymmetrie in informatie en middelen tussen PS en GS en is gericht op het voorkomen van informatieoverload.
5. Het toetsingskader is er mede op gericht het institutionele geheugen van PS te versterken.

4.2 Het toetsingskader

Hieronder worden de vijf elementen van het toetsingskader gepresenteerd en toegelicht.

Element 1. Plaatsbepaling van kaderstellende nota's

PS dient met GS een afspraak te maken over de hoofdtypen nota's die binnen de provincie worden gebruikt en de functies die deze nota's geacht worden te vervullen. Onderstaand schema geeft deze hoofdtypes weer.

Indien GS een nota uitbrengt (al of niet in co-productie met andere instanties) dient helderheid gegeven te worden over het type, de functie, de positie ten opzichte van andere kaders en de verwachte rol van PS (zie ook paragraaf 4.2).

Het is mogelijk van deze hoofdtypen af te wijken, indien aangegeven wordt in welk opzicht, waarom en onder de voorwaarde dat PS zijn goedkeuring hieraan hecht.

Tabel 7: Overzicht van typen en functies provinciale nota's

Type nota	Functie	Rol GS	Rol PS
<i>Bestuurs-agenda</i>	Is instrument van PS waarbij PS als geheel de beleidsprioriteiten voor de komende bestuurperiode aangeeft. Wordt jaarlijks aangepast	Heeft geen rol bij de bestuursagenda	Voert politiek debat over hoofdlijnen van beleid en stelt bestuursagenda vast
<i>Bestuurs-akkoord</i>	Geeft de hoofdlijnen van het beleid voor de bestuursperiode weer zoals door de coalitiefracties vastgesteld	Voert het bestuursakkoord uit	Stelt het bestuursakkoord vast
<i>Startnotities</i>	Bereidt principebesluit ten aanzien van voornemen tot nieuw beleid/beleidswijziging voor	Voert probleemanalyse uit; raadpleegt veld; beargumenteert nut en noodzaak	Informeert zich; neemt principebeslissing, stelt kaders aan vervolgvactiteiten
<i>Kaderstellende beleidsnota's</i>	Stelt kader vast voor de uitvoering van beleid	Stelt al of niet gezamenlijk met anderen nota op volgens richtlijnen toetsingskader en startnotitie	Informeert zich; voert politiek debat; toetst nota aan startnotitie en toetsingskader; amendeert en stelt kader voor uitvoering vast
<i>Uitwerkings-programma's</i>	Uitwerking van het beleid in concrete activiteiten	Werkt het beleid uit en betreft relevante partijen daarbij overeenkomstig de richtlijnen in de kaderstellende nota. Specificeert en motiveert afwijkingen	Informeert zich, controleert en stuurt bij
<i>Kadernota</i>	Geeft overzicht van de beleidsprioriteiten, de benodigde en beschikbare middelen voor het komende jaar	Stelt kadernota op; houdt met prioriteiten rekening bij opstelling programmabegroting	Geeft op basis van politiek debat beleidsprioriteiten aan en stelt kadernota vast
<i>Programma-begroting</i>	Vaststelling van de hoofdlijnen van beleid voor het komende jaar en de allocatie van financiën	Geeft overzicht beleidsvoornemens en de benodigde middelen	Stelt begroting vast en maakt daarbij een integrale afweging van de besteding van middelen
<i>Jaarverslag</i>	Verantwoording beleidsuitvoering en besteding middelen	Stelt jaarverslag op	Controleert de effectieve en efficiënte besteding van de middelen, stuurt bij en stelt het verslag vast
<i>Voortgangsrapportages</i>	Tussentijdse verslaglegging van activiteiten en resultaten	Adequate en tijdige informatievoorziening aan PS	Informeert zich; controleert en stuurt bij
<i>Evaluatie-rapportages</i>	Uitgebreide, onafhankelijke beoordeling van activiteiten en resultaten; tussentijds en/of ex post	Draagt zorg voor adequate en tijdige evaluatie; doet voorstellen voor voortzetting, wijziging of beëindiging van het beleid	Informeert zich; toetst de resultaten aan het beleidskader. Voert debat, past beleidskader aan en neemt beslissing over vervolg

Kaderstellende nota's zijn nota's die PS in staat stellen ten aanzien van de hoofdlijnen van het beleid voorafgaand aan de uitvoering kaders te stellen.

Aangezien in de *Bestuursagenda* en het *Bestuursakkoord* de hoofdlijnen van het beleid voor de komende bestuursperiode zijn vastgelegd, bewaakt PS bij het stellen van kaders in kaderstellende beleidsnota's de relatie met deze instrumenten.

Startnotities bieden PS de mogelijkheid een principebeslissing te nemen over nut en noodzaak van de opstelling van een kaderstellende nota, richtlijnen te geven voor de wijze waarop dat moet gebeuren en zich vroegtijdig over het beleid te informeren. Startnotities zijn een belangrijk instrument dat PS in staat stelt zich voor te bereiden op zijn kaderstellende rol bij de behandeling van kaderstellende nota's.

Aangezien een kaderstellende nota het beleid op hoofdlijnen presenteert kan er behoefte zijn aan de opstelling van *Uitwerkingsprogramma's* waarin activiteiten worden uitgewerkt of doelen nader worden gespecificeerd. Afspraken over deze vervolproducten vormen een onderdeel van de kaderstellende nota. Over deze uitwerkingsprogramma's wordt PS geïnformeerd. Hierbij stelt PS zich terughoudend op en richt zich vooral op de punten waarop van het kader wordt afgeweken.

Met behulp van de *Kadernota* en de *Programmabegroting* worden de beleidsprioriteiten voor het volgende jaar vastgesteld en de middelen voor het beleid toegekend. Dit zijn sturingsmomenten, waarbij zowel PS en GS beslissingen nemen die de uitvoering van de kaderstellende beleidsnota beïnvloeden. Van groot belang is dat PS deze sturingsmomenten herkent en zijn interventies afstemt op de afspraken die ten aanzien van kaderstellende beleidsnota's zijn gemaakt. Een belangrijk spanningsveld daarbij is in hoeverre bij de behandeling van de kaderstellende nota al formele of informele toezeggingen over financiële middelen zijn gedaan en in hoeverre in het kader van de begrotingsbehandeling nog ruimte is voor afweging van het beleid ten opzichte van andere prioriteiten.

Voortgangsrapportages stellen PS in staat de voortgang van het beleid te controleren. Deze rapportages worden zoveel mogelijk geïntegreerd in de planning en control-cyclus van de Programmabegroting en de Jaarverslag. Bij het *Jaarverslag* wordt verantwoording afgelegd over de efficiënte en effectieve besteding van de middelen. Dit is het moment voor PS om zijn inhoudelijke controlefunctie ten aanzien van het beleid uit te oefenen. Voortgangsrapportages zouden dus tezamen of in ieder geval in afstemming met de Jaarverslag behandeld dienen te worden. Overigens is het denkbaar dat PS in bepaalde beleidsdossiers vaker geïnformeerd wil worden, zodat ook tussentijds voortgangsrapportages worden uitgebracht en behandeld.

Op een aantal momenten in het beleidsproces wordt de voortgang van het beleid op een grondige manier geëvalueerd en herijkt. Hiertoe dienen vooraf een aantal ijkmomenten te worden benoemd, waarop diepgaande en onafhankelijke *evaluatierapportages* over het beleid beschikbaar zijn. Deze herijkingen kunnen leiden tot zowel de bijstelling van de uitvoering als van het beleidskader.

Element 2. Programmatische afspraken met GS over kaderstellende nota's

Voorstel 2.1: PS vraagt GS bij zijn aantreden een overzicht te geven van de kaderstellende beleidsnota's die het college tijdens zijn bestuursperiode wil uitbrengen.

Toelichting:

Indien PS zicht wil hebben op het geheel van kaderstellende nota's dat GS voornemens is voor te bereiden, dan is de aanvang van een bestuursperiode het aangewezen moment om van GS, aansluitend bij de Bestuursagenda en het Bestuursakkoord, een overzicht van de voornemens op dit vlak te vragen. Tijdens de bestuursperiode dient PS vroegtijdig van nieuwe initiatieven op de hoogte te worden gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de kadernota of de programmabegroting.

Voorstel 2.2: PS maakt naar aanleiding van dit overzicht afspraken over de bij de opstelling van nota's te hanteren werkwijze, overeenkomstig de in dit kader geformuleerde voorstellen.

Toelichting:

Tevens kunnen in dit verband afspraken gemaakt worden over de te volgen werkwijze bij voorbereiden van nota's, en met name over:

- De typen nota's die tijdens de bestuursperiode door de provincie zullen worden gebruikt.
- Het gebruik van het instrument startnotitie. Eisen aan de hand waarvan PS kaderstellende nota's zal beoordelen (zie paragraaf vier).

Element 3. De Startnotitie als instrument om de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaderstellende nota's te organiseren

Voorstel 3.1: Een startnotitie bij aanvang van de voorbereiding van een nota.

Voordat een kaderstellende nota wordt opgesteld, licht GS in een startnotitie toe waarom behoefte is aan een dergelijke nota. Deze startnotitie omvat:

- Een eerste probleemanalyse, die nut en noodzaak van een kaderstellende nota aangeeft.
- Een voorstel voor de werkwijze bij de voorbereiding van de nota.
- Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en de rol van GS en PS, de bijdrage die van PS wordt gevraagd en de beleidsvrijheid waarover de provincie beschikt.
- Een eerste schets van verschillende mogelijke oplossingsrichtingen (scenario's).

PS kan het initiatief nemen voor een kaderstellende nota door GS op te dragen een startnotitie uit te brengen.

Voorstel 3.2: PS stelt eisen aan startnotitie en voorbereidingsproces.

Bij de behandeling van de startnotitie neemt PS een besluit over het al of niet voorbereiden van de kaderstellende beleidsnota.

Indien besloten wordt tot de opstelling van de nota, kan PS richtlijnen geven ten aanzien van de inhoud (bijvoorbeeld met welke belangen rekening gehouden dient te worden en welk onderzoek gedaan moet worden), de vorm (bijvoorbeeld maximaal tien pagina's) en het totstandkomingsproces (bijvoorbeeld welke belanghebbenden op welke wijze geraadpleegd moeten worden).

PS kan aangeven of en hoe men tijdens het totstandkomingsproces geïnformeerd wil worden. Indien interactieve trajecten worden georganiseerd kan PS daar randvoorwaarden aan stellen en aangeven hoe men bij die processen betrokken wil zijn.

PS kan daarnaast zelfstandig activiteiten ontplooiën (informatieverzoeken, hoorzittingen, onderzoek) om zich op de behandeling van een kaderstellende beleidsnota voor te bereiden.

Toelichting:

Wil PS kaderstellend bezig zijn, dan dient PS op het moment dat de nota verschijnt geïnformeerd te zijn over de aard van het probleem en de daarbij betrokken (publieke) belangen. Bovendien zou men al eerder moeten hebben kunnen aangeven of men de totstandkoming van een kaderstellende nota zinvol vindt en zo ja, aan welke eisen het kader moet voldoen, opdat de opsteller daarmee rekening kan houden.

Deze overwegingen pleiten voor een vroege betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van kaderstellende nota's. Daarbij speelt echter wel het risico dat PS op deze wijze deelnemer wordt aan het totstandkomingsproces, hetgeen op gespannen voet staat met een kaderstellende rol. Zaak is derhalve dat vroegtijdige betrokkenheid gepaard gaat met duidelijkheid over de rol van PS: Vroegtijdige betrokkenheid betekent niet dat PS zich op voorhand aan de uitkomsten van het totstandkomingsproces bindt; bij de vaststelling van de nota zal men een eigenstandige afweging maken. Het instrument "startnotitie" biedt daartoe de mogelijkheid.

Element 4. Eisen aan kaderstellende beleidsnota's

Kaderstellende nota's dienen aan de volgende acht eisen te voldoen.

Eis 1. De nota dient aan algemene vormvereisten te voldoen.

- De nota refereert aan de programmatische afspraken die zijn gemaakt en de richtlijnen van de startnotitie. Indien de richtlijnen niet zijn gevolgd, moet dit worden gemotiveerd.
- Een kaderstellende nota geeft in kort bestek de hoofdlijnen van het beleid weer.
- De nota bevat geen ellenlange lijsten met doelstellingen, indicatoren, projecten en activiteiten.
- De opbouw van de redenering in de nota is consistent: Er is een duidelijke koppeling tussen probleemanalyse, doelen, activiteiten, middelen.
- De nota is kernachtig: de maximale omvang is aan een limiet gebonden (bijvoorbeeld dertig pagina's).

Toelichting:

Sturing en controle op hoofdlijnen, houdt in dat er niet met dikke beleidsnota's wordt gewerkt, maar dat deze kernachtig geformuleerd zijn en zich tot de belangrijkste zaken (de hoofdlijnen van het te beoordelen kader) beperken.

Eis 2. Het nut en de noodzaak van de nota dienen vastgesteld te zijn.

- Zijn nut en noodzaak van het beleid aangetoond?
- Wordt aangegeven waar de nota primair voor bedoeld is? Voor wie is de nota bestemd? Wat moet de nota bewerkstelligen?
- Is het beleidsprobleem afgewogen ten opzichte van andere beleidsproblemen?
- Rechtvaardigen de aard en de ernst van het beleidsprobleem en de beschikbare provinciale beleidsruimte de voorbereiding van een kaderstellende nota, of kan met een ander beleidsdocument worden volstaan?

Toelichting

Indien een startnotitie is uitgebracht, is de behandeling van de kaderstellende nota het eerste ijkmoment waarop PS toetst of GS binnen de kaders heeft geopereerd. Indien geen startnotitie is uitgebracht dienen bij de behandeling van de nota vragen over nut en noodzaak van beleid en nota te worden beantwoord.

Eis 3. De nota moet helderheid over verantwoordelijkheden en beleidsruimte geven

- Geeft de nota inzicht in de reeds bestaande kaders en randvoorwaarden die de beleidsvrijheid voor PS om in de nota kaders te stellen beperken (Europees en nationale regelgeving en beleid; beleid van andere lokale overheden; andere provinciale beleidskaders; het Bestuursakkoord)?
- Specificeert de nota op beredeneerde wijze de bevoegdheidsverdeling tussen GS en PS bij cruciale besluiten in het vervolg van het beleid (vaststelling van de nota; vaststelling vervolgnota's, inhoud en vaststelling programmabegroting en jaarrekening; besluitvorming rond herijkingsmomenten, vervulling van de rol van bevoegd gezag in procedures als de MER, etc.)?

Toelichting

Soms zal het duidelijk zijn welke beslissingen kaderstellend zijn en welke niet en levert de rolverdeling tussen GS en PS geen probleem op. Op het moment dat dit minder duidelijk is dienen voor- en nadelen van het al of niet delegeren van een beslissing naar GS te worden afgewogen. In het algemeen geldt daarbij het dilemma zoals in tabel acht weergegeven. Zaak is dat in de nota de argumentatie achter de rolverdeling tussen PS en GS wordt toegelicht en dat PS zich daarin kan vinden.

Tabel 8: Afweging rond het al of niet delegeren van besluiten naar GS

	Voordelen	Nadelen
<i>PS neemt besluit</i>	PS stelt kader; stuurt	-Draagt bij aan informatie-overload -PS beschikt niet altijd over benodigde informatie en expertise om besluit te nemen -Gaat ten koste van slagvaardige uitvoering
<i>GS neemt besluit</i>	GS krijgt ruimte om snel en efficiënt op concrete situatie in te spelen	Het kan zijn dat een cruciaal sturingsmoment door PS wordt gemist

Eis 4. De nota dient een verantwoorde en aansprekende inhoudelijke visie te bevatten

- In hoeverre ligt aan de beleidsnota een gedegen probleemanalyse ten grondslag?
- Zijn de beleidsvoornemens afgewogen tegen alternatieven?
- Is er aangesloten bij inhoudelijke beleidsvisies of methodieken waarover binnen PS overeenstemming bestaat (bijvoorbeeld het gebruik van het TELOS-model)?
- Passen de beoogde beleidsprestaties binnen de in het Bestuursakkoord gestelde prioriteiten en zijn zij gegeven de provinciale doelstellingen tegelijkertijd realistisch en ambitieus genoeg?

Toelichting

Van belang is dat bij de behandeling van een kaderstellende nota niet alleen over de operationalisering van beleidsprestaties wordt gesproken, maar dat het debat ook gaat over het probleem, de betrokken doelen en (publieke) belangen en de visie van waaruit de provincie dit probleem wil aanpakken. Daartoe dient de nota ook een verantwoorde en aansprekende inhoudelijke visie te bevatten.

Eis 5. Beleidsprestaties dienen op beargumenteerde wijze te zijn gespecificeerd.

- Zijn deze beleidsprestaties op hoofdlijnen weergegeven?
- Zijn deze beleidsprestaties in de tijd gespecificeerd c.q gekwantificeerd?

Toelichting

Beleidsprestaties dienen zo scherp mogelijk te zijn geformuleerd, afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is de nadelen hiervan te beperken of te vermijden (zie hoofdstuk drie). Specificatie van doelstellingen kan op verschillende wijzen en in verschillende mate.

Tabel 9: Opties bij de specificatie van beleidsprestaties

<i>Niet gespecificeerd</i> (geen of vage doelen)	<i>Gespecificeerd</i> (concrete doelen)
<i>Niet gekwantificeerd</i> (het bevorderen van het culturele leven in de provincie)	<i>Gekwantificeerd</i> (toename van het aantal natuurgebieden in de provincie)
<i>Geen streefwaarde</i> (vermindering van het aantal schoolverlaters zonder diploma)	<i>Wel streefwaarde</i> (toename van het museum bezoek met vijf procent in de komende twee jaar)
<i>Beleidsactiviteiten (outputs)</i> (Opzetten en uitvoeren van een project binnen bepaalde periode)	<i>Beleids effecten (outcomes)</i> (Het aantal binnen een bepaalde termijn te verplaatsen landbouwbedrijven uit kwetsbare gebieden)
<i>Inspanningsverplichting</i> (Bevordering van samenwerking met een andere partij)	<i>Taakverplichting</i> (Bijvoorbeeld: realisatie van x ha natuurgebied)
<i>Zelfgekozen specificaties van beleidsprestaties</i> (GS geeft zelf aan op welke beleidsprestaties men afgerekend wil worden)	<i>Opgelegde specificaties van beleidsprestaties</i> (PS geeft aan waar GS aan moet voldoen)

Bij de specificatie van beleidsprestaties kan uit bovenstaande opties een mix worden samengesteld. Voor elk van de opties zijn argumenten aan te dragen. Wat mogelijk en verstandig is hangt af van de specifieke taken en omstandigheden. Zaak is dat de keuzes die gemaakt worden op argumenten berusten en door PS overtuigend worden gevonden. Tabel tien schetst de overwegingen die bij deze keuze een rol kunnen spelen.

Tabel 10: Dilemma bij specificatie van beleidsprestaties

	Voordelen	Nadelen
<i>Specificatie van beleidsprestaties</i>	-Zicht op beleidsresultaten -Geeft richting en ruimte aan uitvoering -Verhoogt de kwaliteit van verantwoordingsdebat	-Risico's een-dimensionaliteit, informatieoverload en strategisch gedrag -Unfaire afrekening -Fixatie
<i>Niet specificeren van beleidsprestaties</i>	-Geeft uitvoerders beleidsruimte	-Onvoorspelbaarheid controle -Vrijblijvende beleidsuitvoering

Afhankelijk van de moeilijkheidsgraad van de beleidsopgave, de afhankelijkheid van andere partijen of de verwachte invloed van omgevingsfactoren kan per opgave of deelterrein van beleid tussen deze varianten gedifferentieerd worden. Zie tabel elf.

Tabel 11: Mogelijke overwegingen bij precisering van beleidsprestaties

Complexiteit/ dynamiek	groot	klein
	Afhankelijkheden	
Sterk	Inspanningsverplichting, kwalitatief, geen streefwaarde, output, vrijwillig 	
Zwak		

Eis 6. De nota moet aangeven hoe GS tijdens de beleidsuitvoering gaat sturen.

- Is de sturingsvisie die de provincie wil hanteren helder en consequent neergezet? (uitvoering in eigen hand, reguleren, stimuleren, faciliteren, motiveren, co-producen of een combinatie)
- Geeft de nota helderheid over de provinciale instrumenten die men in het kader van de nota in wil gaan zetten?
- Zijn de verwachtingen ten opzichte van andere partijen gespecificeerd, beargumenteerd en realistisch?
- Is gespecificeerd aan welke kwaliteitseisen het uitvoeringsproces zal voldoen?

Toelichting

Tabel twaalf geeft een overzicht van kwaliteitseisen die aan het uitvoeringsproces kunnen worden gesteld.

Tabel 12: Kwaliteitseisen aan het uitvoeringsproces

<i>Transparantie</i>	-Helderheid over belangrijke activiteiten en momenten -Helderheid over doelen en randvoorwaarden -Helderheid over beslisregels, beroep en bezwaarprocedures
<i>Openheid</i>	-Informatievoorziening aan betrokkenen -Participatiemogelijkheden
<i>Behoorlijk bestuur</i>	-Worden belangen van betrokken partijen gerespecteerd? -Is de inzet van middelen in overeenstemming met de doelen? -Worden gelijke gevallen op gelijke wijze behandeld?
<i>Betrouwbaarheid</i>	-Geeft de nota helderheid over de eisen die de provincie aan andere partijen stelt -Is de provincie consistent met betrekking tot de eigen koers en de eisen die aan derden worden gesteld.
<i>Voortgang</i>	-Zijn duidelijke faseringen opgenomen? -Wordt er een duidelijk beleidskader ten opzichte van derden gehanteerd? -Is aangegeven hoe met conflicten wordt omgegaan?
<i>Draagvlak</i>	-Wordt geïnvesteerd in het verkrijgen van de medewerking van belanghebbenden?
<i>Efficiëntie</i>	-Wordt op efficiënte wijze met tijd en hulpbronnen omgegaan?
<i>Kwaliteit</i>	-Is de kwaliteit van de beleidsinformatie gegarandeerd (bijvoorbeeld door onafhankelijk onderzoeker; keuze experts)? -Is wijze waarop expertise en deskundigen betrokken worden gespecificeerd?
<i>Innovatie</i>	-Is er ruimte voor differentiatie, eigen initiatief, en innovatieve ideeën? -Is er ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten en gewijzigde doelstellingen?

Eis 7. De nota dient helderheid te geven over de financiële middelen die voor de uitvoering nodig zijn.

- Geeft de nota helderheid over de financiële consequenties van de uitvoering van het beleid?
- Biedt de nota zicht op de financiële consequenties van verschillende uitvoeringsvarianten, waardoor de keuzeruimte voor PS wordt vergroot?
- Geeft de nota helderheid over de verwachtingen met betrekking tot de beschikbaarheid van deze middelen (koppeling of ontkoppeling van financiële besluitvorming).

Toelichting

Met betrekking tot de verhouding tussen inhoudelijke en financiële besluitvorming geldt dat met beleidsnota's vaak - bewust en onbewust - verwachtingen worden gewekt en financiële claims worden gelegd. Dit raakt het budgetrecht van PS. Op voorhand is het niet te zeggen of het verstandig is bij nota's financiële middelen toe te zeggen (boter bij de vis) of die beslissing uit te stellen tot de begrotingsbehandeling (waar integraal wordt afgewogen). Dit zal afhangen van de urgentie en de prioriteit van het beleid en kan ten aanzien van onderdelen van het beleid verschillen. Tabel dertien geeft een overzicht van mogelijke overwegingen. Los van de keuze tussen de optie koppeling of ontkoppeling, is het voor PS van belang dat helder is aan welke middelen men zich committeert als ja tegen een nota wordt gezegd.

Tabel 13: Voor- en nadelen van (ont)koppeling tussen inhoudelijke en financiële besluitvorming

	Voordelen	Nadelen
<i>Koppeling besluitvorming over inhoud en geld</i>	-Heldere besluitvorming (boter bij de vis) -Duidelijk commitment -Scherp zicht op verhouding kosten/baten en publieke financiering	-Beperkte integrale afweging -Staat op gespannen voet met begrotingssystematiek
<i>Ontkoppeling besluitvorming over inhoud en geld</i>	-Betere afweging ten opzichte van ander beleid	-Beperkt geloofwaardigheid beleidsdebat -Creëert onzekerheid -Lokt informele toezeggingen uit

Eis 8. Het proces rond bijsturing, controle en informatie dient adequaat georganiseerd te zijn.

- Welke vervolgproducten (uitwerkingsprogramma's) op de nota worden geproduceerd? Zijn de momenten waarop deze beschikbaar komen en de betrokkenheid van PS bij de besluitvorming daarover gespecificeerd?
- Wat zijn de ijkmomenten waarop over de beleidsuitvoering aan PS wordt gerapporteerd en waarop zowel de uitvoering als het beleidskader kan worden bijgestuurd?
- Welke informatie levert GS op deze momenten aan PS aan en in welke vorm gebeurt dat?
- Welke spelregels worden gehanteerd bij de beoordeling van beleidsprestaties? Ten minste drie spelregels lijken van belang:
 1. Onder welke condities kan van kaders/randvoorwaarden worden afgeweken?
 2. Is de actieve informatieplicht van GS duidelijk aangegeven?
 3. Hoe worden beleidsprestaties beoordeeld? Is er een strakke of losse koppeling tussen prestaties en randvoorwaarden enerzijds en oordelen anderzijds ?

Toelichting

Ad spelregel 1. Afwijking van kaders en randvoorwaarden. Kaders en randvoorwaarden kunnen hard of zacht worden geformuleerd. Harde kaders en randvoorwaarden geven helderheid over onder meer de publieke belangen die beschermd worden. Daartegenover staat dat een stapeling van ex ante geformuleerde eisen en randvoorwaarden de taak van beleidsuitvoerders onmogelijk kan maken en de ruimte voor innovatieve beleidsoplossingen tot nul kan reduceren. Een losse koppeling maakt het mogelijk in een complexe uitvoeringscontext beleid te ontwikkelen dat vooraf niet voorzien is, maar er wel in slaagt op innovatieve wijze aan betrokken belangen recht te doen. Ex post toetsing aan randvoorwaarden houdt dan niet in dat per se binnen uitgezette kaders gebleven wordt, maar dat gemotiveerd afgeweken kan worden, omdat op die wijze een voor alle betrokkenen betere oplossing tot stand kan worden gebracht. Kaders zijn dan niet star, maar krijgen eerder het karakter van bakens die beleidsuitvoerders richting geven en inspireren, en indien nodig verzet kunnen worden. Dit resulteert niet in vrijblijvendheid. Indien de motivatie PS niet overtuigt, dienen kaders en randvoorwaarden alsnog in acht te worden genomen.

In de praktijk zullen kaders en randvoorwaarden in wisselende mate hard of zacht zijn, onder andere afhankelijk van de mate waarin deze beïnvloedbaar zijn. Met name (wettelijke) randvoorwaarden afkomstig van de nationale overheid of de Europese Unie zullen een "hard" karakter hebben.

Tabel 14: Afwegingen bij spelregel 1. het stellen en handhaven van kaders en randvoorwaarden.

	Voordelen	Nadelen
<i>Harde kaders en randvoorwaarden</i>	-Helderheid over eisen en bescherming kwetsbare (publieke) belangen -Vereenvoudigt ex post evaluatie: heeft men zich aan de ex ante kaders en randvoorwaarden gehouden?	-Stapelning van randvoorwaarden maakt beleidsuitvoering onmogelijk -Star, doet geen recht aan dynamiek en innovativiteit -Kan leiden tot armoedige beleidsoplossingen
<i>Zachte kaders randvoorwaarden</i>	-Mogelijkheden tot innovatieve beleidsoplossingen -Mogelijkheden tot aanpassing aan omstandigheden, gebruik lokale informatie en leren	-Creëert onzekerheid -Maakt ex post evaluatie ingewikkeld

Ad spelregel 2. De actieve informatieplicht. De actieve informatieplicht van GS (GS “piept” als de uitvoering afwijkt van het uitgezette kader) past in de dualistische verhoudingen, waarbij PS op hoofdlijnen stuurt en controleert. Indien PS voortdurend de vinger aan de pols wil houden (monitoring), leidt dat tot informatieoverload en laat men GS niet de geëigende beleidsruimte.

Zonder aanvullende waarborgen schiet de actieve informatieplicht als controle-instrument echter tekort, omdat uit de praktijk blijkt dat als het echt fout gaat, er mechanismen zijn die leiden tot niet-piepen. Bij het uitblijven van informatie is niet te zien of dit terecht of onterecht is. Bovendien zet het PS op een informatieachterstand en bestaat het risico dat de aandacht voor het beleid wegzakt.

Een zakelijke benadering van de actieve informatieplicht veronderstelt evaluatiemomenten die het achteraf zichtbaar maken als GS zich niet van zijn actieve informatieplicht heeft gekwet. Op die momenten kan PS over de uitvoering worden “bijgepraat” en kunnen de verwachtingen over en weer worden bijgesteld. Naast helderheid over de actieve informatieplicht dienen dus vooraf evaluatiemomenten afgesproken te worden.

Tabel 15: Afwegingen bij spelregel 2. Actieve informatieplicht versus monitoring

	Voordelen	Nadelen
<i>Actieve informatieplicht GS</i>	-Getuigt van vertrouwen -Voorkomt overload controlerend orgaan -Leidt tot controle op hoofdmomenten	-Risico van niet-informeren en te late bijsturing -Ontstaan informatieachterstand; verwachtingen gaan uiteenlopen -Wegzakken aandacht voor beleid
<i>Voortdurende monitoring door controlerend orgaan</i>	-Veel informatie -Veel mogelijkheden tot (tijdig)bijsturen	-Wantrouwen -Beleidsuitvoerders krijgen weinig ruimte -Informatieoverload

Ad spelregel 3. Beleidsprestaties en beoordeling. Met betrekking tot beleidsprestaties kunnen strakke of losse koppelingen tussen prestaties en oordelen worden afgesproken. Het gevaar van een strakke koppeling is dat dit geen ruimte toelaat om over de oorzaken van afwijkingen in beleidsprestaties van gedachten te wisselen en hiervan te leren. Zeker in een politieke omgeving waarin dit debat in de openbaarheid plaatsvindt kan hierdoor leren verdrongen worden door de neiging af te rekenen. Dit pleit voor een losse koppeling. Een losse koppeling resulteert overigens niet in vrijblijvendheid, want het dwingt de bestuurder tot het uitleggen van zijn of haar handelen. Indien blijkt dat dit handelen tekort is geschoten, dienen daaruit consequenties getrokken te worden. Overigens is het denkbaar dat ten aanzien van bepaalde onderdelen van het beleid voor een strakkere koppeling gekozen wordt, bijvoorbeeld omdat er tussen PS en GS overeenstemming is dat dat in dat specifieke geval wel mogelijk is, of omdat GS nadrukkelijk aangeeft op die prestaties afgerekend te willen worden.

Tabel 16: Afwegingen bij spelregel 3. De koppeling tussen beleidsprestaties en beoordeling

	Voordelen	Nadelen
<i>Strakke koppeling</i>	-Geeft zekerheid over prestaties -Straalt wil tot sturen en controleren uit	-Negeert complexiteit, afhankelijkheden en dynamiek; -Lokt strategisch gedrag uit -Leidt tot afrekenen i.p.v. leren
<i>Losse koppeling</i>	-Doet recht aan complexiteit, afhankelijkheid en dynamiek -Draagt bij aan de kwaliteit van het verantwoordingsdebat (leren)	-Kan leiden tot vrijblijvendheid

Element 5. Suggesties ter bevordering van het gebruik van het toetsingskader

Het hebben van een toetsingskader garandeert nog niet dat het gebruikt wordt. Teneinde het gebruik van het toetsingskader te bevorderen stellen wij PS voor de volgende twee besluiten te nemen:

Voorstel 5.1: PS stelt een interne werkwijze ten aanzien van kadernota's vast op basis van dit toetsingskader.

Voorstel 5.2: PS besluit de toepassing van het kader door PS na twee jaar te evalueren.

Toelichting

Het gebruik van een toetsingskader hangt af van de politieke bereidheid van Statenleden en fracties om het ook in de praktijk toe te passen. De aard van het politieke bedrijf leidt ertoe dat er in de praktijk met name voor coalitiefracties prikkels zijn om het toetsingskader niet te gebruiken en niet te handhaven. Met deze besluiten committeert PS zich aan het gebruik van het toetsingskader zowel bij de beoordeling van kaderstellende nota's als bij de controle op de gestelde kaders in de fase van de uitvoering. Het besluit het toetsingskader te gebruiken maakt voor Statenleden en de buitenwereld kenbaar dat PS voortaan volgens de daarin opgenomen werkwijze zal opereren. De zelf opgelegde evaluatie-verplichting creëert een prikkel om zich ook aan dat besluit te houden.

Overige overwegingen met betrekking tot condities die het gebruik beïnvloeden

Overige belangrijke voorwaarden voor het gebruik van het toetsingskader zijn:

1. Een heldere communicatie over en vastlegging van afspraken en besluiten; de verbetering van het institutionele geheugen van PS

In de sfeer van de versterking van het organisatorische geheugen heeft de griffie een belangrijke rol. Daarnaast kan onder meer gedacht worden aan verbetering van de overdracht van dossiers bij de wisseling van de wacht.

2. Voldoende middelen om informatie te verwerven en te verwerken, deze op zijn merites te beoordelen en daaraan consequenties te verbinden.

Voorkomen moet worden dat de discussie zich toespitst op meer middelen voor PS. Indien hier ernstige beperkingen worden geconstateerd, dan moeten die worden besproken. Maar meer middelen zullen de informatieasymmetrie ten opzichte van de uitvoerende macht niet wegnemen. Evenmin zullen zij de politieke mechanismen die PS verhinderen een kaderstellende rol te vervullen wegnemen. Van groot belang is dat bestaande middelen (onder meer de griffie, de mogelijkheid tot ambtelijke ondersteuning, de Commissie Beleidsevaluatie en de Rekenkamer) ook gebruikt worden. Hiervoor is het van belang dat

Statenleden en Statenfracties ook toegewijd zijn aan het vervullen van een kaderstellende rol bij de totstandkoming en uitvoering van beleidsnota.

3. Een zelfbewuste houding van Statenleden, gericht op de vervulling van een sturende en controlerende rol en het gebruik van het toetsingskader daartoe.

Deze cruciale conditie is misschien wel het belangrijkste, en tegelijkertijd het moeilijkst te beïnvloeden. In ieder geval is het belangrijk dat Statenleden regelmatig activiteiten organiseren waarbij zij met elkaar reflecteren over hun rol en de wijze waarop zij hun activiteiten vervullen.

Ook dit voorstel betreffende een toetsingskader voor provinciale beleidsvoorstellen kan voor een dergelijke reflectie een aanleiding zijn. Het toetsingskader kan ook op die manier bijdragen aan een zelfbewuste houding van Statenleden en PS als geheel, waar het gaat om de vervulling van een kaderstellende rol die past bij de dualistische verhoudingen binnen het provinciale bestuur.

Bijlage 1: Literatuur en documenten

BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en IPO (Interprovinciaal Overleg) (2003), *Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor provincies*. Opgesteld door de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie. Den Haag, januari 2003.

Beck, W. (1987) *Parlementaire Controle. Ritueel of sturingsinstrument*, Van Gorcum, Assen/Maastricht.

Bovens, M.A.P., e.a. (1995) *De verplaatsing van de politiek: risico's voor de democratische rechtsstaat*, Den Haag.

Bruijn, J.A. de (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Lemma, Utrecht.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven.

Commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid (2005), *ETIN-rapport "Mid-term review sociaal-economische Kadernota 2002-2006"*. EMG-0367. 22 november 2005.

Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering (2005), *Zonder wrijving geen glans. Rapport van de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering* (Commissie Hermans). Den Haag, 8 december 2005.

Hart, P. 't, (2004) Tussen onmacht en overmacht: de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructurele projecten, in: *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten. Achtergrondstudies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten, nr 10. SDU Uitgeverij, Den Haag.

IPO (Interprovinciaal Overleg) en BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2006), *Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie*. <http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl> Laatst bekeken op 1 juni 2006.

Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, (1999) De politiek en de interactieve besluitvorming, in: *Beleidswetenschap*, nr. 1, vol 13, pp26-46.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Dualisme en provinciale democratie. Integrale tekst Provinciewet vanaf 12 maart 2003*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Afdeling Bestuur en Wetgeving.

Provincie Noord-Brabant (2005), *Burgerjaarsverslag 2004*. In opdracht van mw. J.R.H. (Hanja) Maij-Weggen, Commissaris van de Koningin Noord-Brabant. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant, mei 2005.

Scheltema, M. (1982) Bestuursrecht: is het bestuur wetgever in eigen zaak? in: W.F. de Gaay Fortman, (red.) *Problemen van wetgeving*, Kluwer, Deventer, pp. 131-143.

Stout, H. (1994) *De Betekenissen van de wet*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

VID (2003), *Bestuursfilosofie*. Notitie van de Provincie Noord-Brabant, Voorbereidingscommissie Implementatie Dualisme, F.G. Koldewee, Afdeling Strategie en Projekten, van 10 februari 2003.

Witteveen, W.J. (1991) *Evenwicht van machten*, oratie KU Brabant, Tjeenk Willink, Zwolle.

Bijlage 2: Samenvattend overzicht Quick Scan Nota's Sturen met Kadernota's

Nota	Doel	Rol provincie	Kenmerken	Smart	Iets over Rol PS?
1. Reconstructie- en gebieds-plannen (2005)	Vaststelling plannen door PS	Opgesteld onder regie provincie	-Uitvoeringsgericht -Ingrijpend -Gebiedsgericht -Sectoraal	-Plan is bestuurlijk kader, uit te werken in concrete uitvoeringsprogramma's met doelen, maatregelen, monitoring van effecten en kosten m.b.v. toetsen	-PS is bij opstelling betrokken geweest (hoorzittingen) -PS moet plannen vaststellen -Rol PS is kort aangegeven evenals informatie-procedure
2. Cultuur in uitvoering (2005-8)	Kader voor uitvoering: bevorderen deelname en kwalitatief hoogstaand cultuurleven	Zelf bevorderen cultuurleven; samenwerken; samenwerking bevorderen	-Inhoudelijk -Oog voor het veld -Niet uitvoeringsgericht -Niet ambitieus -Sectoraal, relaties met welzijn, onderwijs, zorg	-Vier hoofdlijnen met doelen. Uitwerking volgt in uitvoeringsprogramma -Globaal	Nee
3. Natuur- en landschaps-offensief (2002-12)	Visie gericht op intensivering natuurbeleid	Sturend; financierend; verschillend per deelterrein	-Inhoudelijk -Uitvoeringsgericht - Met sector opgesteld -Ambitieuze: wil trend keren -Integraal; natuurbeleid ook als facet -Intensivering bestaand beleid + nieuwe programma's	-Wel enigszins op resultaten gericht; geen indicatoren -Ambities uitgewerkt in acties -Samenhang niet steeds duidelijk -Aangekondigd voor uitvoeringsprogramma: monitoring van input/output; proces en effecten; monitoring systematiek; meerjarenprogramma's jaarlijkse rapportages en 1x per 4 jaar openbare rapportage	Nee
4. Brabantstad (2004-8)	Bevorderen groei en kwaliteit stedelijk netwerk	Stimuleren, samenwerken, niet duidelijk gespecificeerd	-Inhoudelijke visie én uitvoeringsgericht -Gezamenlijke nota steden en provincie -Ambitieuze -Integraal	Koppeling doelen, projecten (of omgekeerd!) -Geen indicatoren of streefwaarden -Wel termijnen en procesvoorzieningen -Lichte uitvoerings-organisatie	PS via jaarverslagen geïnformeerd en via gebruikelijke projectlijnen
5. Kadernota Sociaal-economisch beleid (2002-6)	Stimuleren sociaal-economische ontwikkeling, innovatie en duurzaamheid	Analyseren, mindsetten, initiëren. Stimuleren, bemiddelen in keten, versterken integraliteit, faciliteren. Rol provincie op dit terrein wordt prominenter	-Conceptueel -Veel overleg en platforms -Redelijk ambitieus -Integraal	-Abstracte doelen, geen indicatoren of streefwaarden. -Verwijzing naar uitvoeringsdocument -Per hoofdthema; weinig overkoepelends	Nee

Nota	Doel	Rol provincie	Kenmerken	Smart	Iets over Rol PS?
6. Brabant Veiliger (2006-10)	Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid; Een veiliger Brabant	Vergunningverlening, handhaving; toetsing	Inhoudelijk en oog voor veld Uitvoeringsgericht Sectoraal	-Redelijk smart; termijnen -Per project koppeling doelen, indicatoren, normen -Jaarlijkse actualisatie -Meerjaren perspectieven	Nee; Betrokkenheid PS onduidelijk
7. Uitvoeringsnota Monumenten (2004-2007)	Geen doel opgenomen; beschrijving verandering in aanpak (van museaal naar midden in de samenleving)	Provincie verdeelt geld; aanvullende rol t.o.v. andere financiers	-Document voor allocatie v. geld -Veld niet betrokken -Gericht op uitvoering -Subsidieregeling -Beperkt ambitieus (1 concept; nieuwe aanpak) -Sectoraal; met ambitie meer integrale aanpak (afstemming RO via cultuur-historische waardenkaart)	-Geen doelen, indicatoren streefwaarden -Sturing op input (kosten), niet output/outcomes.	Nee
8. Actieprogramma Innovatie (2004)	Noord-Brabant in 2010 in innovatie top Europa	Faciliteren	-Inhoudelijk -Oog voor veld -Uitvoerend -Ambitieuw -Integraal/innovatie leidend	-Doelen uitgewerkt in acties en instrumenten -Precieze doelen, indicatoren en streefwaarden -Monitoring om prestaties te meten	Nee
9. Personenvervoer voor morgen (1999-2003; 2004-7)	Realisatie omslag in PV per 2012	Van toetsend naar initiërend	-Conceptueel en uitvoeringsgericht -118 acties, waarvan 50 in fase 1 -Gebaseerd op interactieve probleemformulering HOP (=conceptueel) -Ambitieuw/later minder -Integraal/later minder	-1999-2003 breed maar onvoldoende specifiek en meetbaar -2002-7 specifieker, indicatoren, streefwaarden, korte termijn resultaten -Verschuiving doelen (niet uitvoeren resterende acties) niet gecommuniceerd	-PS betrokken bij vaststelling fase 1; niet bij koerswijziging fase 2 -Statencommissie intensief en informeel betrokken in fase 1; in fase 2 minder
10. Kadernota 2005	Bedoeld voor PS om voorstellen af te wegen	Eigen beleid; rol PS	-Bestuurlijk -Ter ondersteuning besluitvorming	-Plaats doelen naast elkaar -Niet gericht op uitvoering	-Rol PS staat centraal -PS is bij agendering betrokken geweest
11. Uitwerkingsplan Brabantse Buitensteden en Woensdrecht (2004)	Uitwerking streekplan; gericht op zorgvuldig ruimtegebruik	Provincie stelt plan vast waaraan gemeentelijke plannen worden getoetst	-Inhoudelijk -Sectoraal; -afstemming met water en infrastructuur	-Concreet maar niet smart -Te wijzigen met lichte procedure (info aan statencommissie)	-Onduidelijk over rol PS bij vaststelling -Rol PS bij wijziging beperkt
12. Startnotitie Grote stedenbeleid (2003-7)	Bevorderen, opstellen en uitvoeren (re-) vitaliseringsplannen	Geen formele rol; Samenwerken Focus (fin.) bijdrage op sociale veiligheid	-Weinig inhoudelijk -Bestuurlijk -Integraal	-Gericht op opstellen smart projecten -Vage doelen, geen indicatoren of streefwaarden -Veel voornemens tot samenwerking	PS betrokken bij probleemanalyse Rapportage momenten worden genoemd als ook evaluatie t.b.v. PS in 2006

Nota	Doel	Rol provincie	Kenmerken	Smart	Iets over Rol PS?
13. Brainport Brabant. Startnotitie (2003)	Voorzet voor gezamenlijke aanpak	Inspirator, stimulator, coördinator, bijdragen aan gunstig innovatieklimaat	Weinig inhoudelijk Conceptueel/strategisch Integraal	Vier hoofdlijnen en instrumenten; Voornemens tot overleg; Globaal	Nee

Bijlage 3: Rapportage Analyse Kaderstellende Nota's

Inhoud rapportage

In het kader van de studie Sturen met Kaders zijn zes kaderstellende nota's van de provincie Noord-Brabant onderzocht.

Drie nota's zijn diepgaand geanalyseerd:

1. Reconstructie aan Zet. Koepelnota Reconstructie Concentratiegebieden, 26 juni 2001
2. Dynamiek en vernieuwing – De kracht van Brabant. Kadernota Sociaal-Economisch Beleid 2002-2006., 5 februari 2002
3. Cultuur in Uitvoering. Uitgangspunten voor uitvoering van provinciaal Cultuurbeleid 2005-2008, 9 september 2003

Drie nota's zijn op globaal niveau geanalyseerd:

4. Meer Samen, Samen meer. Programma BrabantStad 2004-2008, 27 april 2004
5. Kadernota 2005, april 2005 (Voorjaarsnota)
6. Verplaatsen in Brabant. Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan (PVVP+)

Analysekader

De analyse van deze nota's is uitgevoerd aan de hand van de volgende aandachtspunten, die tevens de paragraafindeling van de rapportage bepaalden:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Typering van de nota<ul style="list-style-type: none">- Achtergrond en doel van de nota- Inhoud van de nota2. Het kader in de nota3. De totstandkoming en vaststelling van de nota4. Controle en bijsturing tijdens de uitvoering van de nota5. Conclusies |
|---|

B3.1 Reconstructie aan Zet

Koepelnota Reconstructie Concentratiegebieden

26 juni 2001

1 Typering van de nota

Achtergrond en doel van de nota

De Koepelnota "Reconstructie aan Zet" sluit aan op de "Reconstructiewet Concentratiegebieden" die eind 2000 door de Tweede Kamer werd aangenomen en naar verwacht werd begin 2002 in werking zou treden. Deze wet is opgesteld als reactie op de varkens epidemie in 1997, teneinde de omgevingskwaliteit, leefbaarheid en de sociaal economische structuur van landelijke gebieden te verbeteren.

Met de nota wil de provincie op de uitvoering van die wet anticiperen.

De nota geeft aan wat de provincie in de komende twaalf jaar van de zeven reconstructiecommissies die plannen voor de reconstructiegebieden in Midden- en Oost-Brabant gaan opstellen, verwacht en wat de provincie zelf zal doen. De nota richt zich behalve op de totstandkoming ook op de uitvoering van de plannen. Geformuleerde doelstellingen hebben betrekking op de situatie die uiterlijk tien jaar na vaststelling van de plannen moet zijn bereikt. Tijdens de uitvoering zullen de reconstructiecommissies blijven bestaan en de ontwikkelingen monitoren.

In westelijk Brabant, dat niet onder het regime van de Reconstructiewet valt, heeft de provincie een vergelijkbaar herinrichtingsproces opgezet voor de totstandkoming van twee gebiedsplannen. De Nota Hand aan de Ploeg formuleert de uitgangspunten voor dat proces.

Uitgangspunten van de nota

De Nota Reconstructie aan Zet is gebaseerd op de notitie Hoofdlijnen Provinciale Uitgangspunten uit 1999. Deze door PS vastgestelde notitie werd opgesteld door het bestuurlijk Platform Brabant, waarin overheden, het landbouwbedrijfsleven en natuur-en milieuorganisaties participeerden. Volgens een van onze respondenten formuleerde de PUN het eigenlijke kader voor het reconstructieproces. Kern was dat duurzame ontwikkeling in de landelijke gebieden alleen mogelijk is, als er sprake is van dynamiek, met name in de economische activiteiten. Tegelijkertijd werd erkend dat deze dynamiek zich binnen duidelijke kaders zou moeten ontwikkelen, teneinde de ontwikkeling ook duurzaam te laten zijn (p.13).

Met de nota wil de provincie de problemen van het platteland aanpakken en een perspectief bieden. De nota heeft drie doelen:

1. Duidelijke kaders stellen ten aanzien van de omgevingskwaliteit, waarbinnen verdere (bedrijfs-)ontwikkeling mogelijk is.
2. De economische dynamiek in het landelijke gebied versterken.
3. Al vastgesteld beleid versneld en versterkt uitvoeren.

Bevoegdheidsverdeling en beleidskaders

De kaders waarbinnen de plannen tot stand worden gebracht betreffen Europese regelgeving, landelijke regelgeving en provinciaal beleid.

Ten aanzien van de provinciale beleidskaders geldt dat de nota geen nieuw beleid formuleert, maar het oogmerk heeft bij de herinrichting van de landelijke gebieden de verschillende vormen van bestaand beleid (op het terrein van onder meer water, milieu, ruimtelijke ordening, landbouw, recreatie en sociaal-economische ontwikkeling) samen te brengen en

versterkt en versneld uit te voeren. Het is aan de reconstructiecommissies om de verschillende vormen van beleid in hun reconstructieplan te benutten

De in de nota uiteengezette werkwijze is gebaseerd op de reconstructiewet en het instellingsbesluit van de reconstructiecommissies. Het Rijk zal uiteindelijk ook de door PS vastgestelde reconstructieplannen goedkeuren.

Op basis van de beleidsnota sluit de provincie een bestuursovereenkomst af met gemeenten, en waterschappen, waarin rollen en verantwoordelijkheden worden vastgelegd.

De reconstructieplannen kennen een wettelijke basis. Zij worden ontwikkeld op perceelniveau en zullen de bevoegdheden van lokale overheden om bestemmingsplannen vast te stellen overrulen. De plannen hebben met andere woorden directe rechtsgevolgen voor burgers. Van belang is ook dat het Rijk financiële middelen ter beschikking stelt voor de plannen, mits deze tijdig tot stand komen.

Inhoud van de nota

De nota bevat drie delen.

- In deel een worden de doelstellingen en de werkwijze die de provincie voor ogen staan op hoofdlijnen beschreven
- In deel twee worden de organisatie, randvoorwaarden en spelregels van het proces waarlangs de reconstructiecommissies hun plannen zullen opstellen beschreven en de middelen en instrumenten die de commissie daarbij ter beschikking staan.
- In deel drie worden de taken en doelstellingen waarmee de reconstructiecommissies aan de slag gaan nader gespecificeerd.

2 Het kader in de nota

De nota is kaderstellend in de zin dat het een kader geeft waarbinnen reconstructiecommissies plannen kunnen opstellen en dat de provincie zal hanteren om de reconstructieplannen en de uitvoering ervan te toetsen. De nota zal na vaststelling van de reconstructieplannen zijn geldigheid verliezen (p. 11).

Inhoudelijke visie

De nota kent een sterk inhoudelijke component. Er worden inhoudelijke doelstellingen die in de reconstructiegebieden tot stand dienen te worden gebracht geformuleerd. Bovendien presenteert de nota een inhoudelijke visie op basis waarvan de reconstructiecommissies moeten werken: realisatie van duurzame ontwikkeling (de sociaal-culturele, economisch en ecologische op pijlers van het TELOS-model van het Brabants centrum voor duurzaamheidsvraagstukken), waarbij dynamiek gegenereerd dient te worden, integrale zonering moet plaatsvinden op basis van het lagenmodel en met behulp van meervoudig grondgebruik.

Het lagenmodel houdt in dat op basis van de mogelijkheden en beperkingen van de onderste laag (de geomorfologie, het bodem- en watersysteem en de natuurwaarden en landschappelijke en cultuurhistorische waarden die hiermee samenhangen) en de middelste laag (infrastructuur met belangrijke weg- spoor- en waterverbindingen) gezocht wordt naar de optimale rangschikking en vormgeving van de functies in de bovenste laag (wonen, werken, landbouw en recreatie). De integrale zonering houdt in dat op basis van ruimtelijke en milieutechnische criteria drie soorten zones met verschillende ontwikkelingsperspectieven worden aangewezen: landbouwontwikkelingsgebieden (met ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouwbedrijven), extensiveringsgebieden (waarin geen ruimte is voor intensieve

landbouw; wel voor schone, grondgebonden activiteiten) en verwervingsgebieden (waarin verschillende activiteiten in samenhang ontwikkeld dienen te worden). Sommige zonerings zoals ammoniakzones en grondwaterbeschermingsgebieden liggen wettelijk vast.

Strategische visie en sturingsstrategie

De gehanteerde sturingsstrategie is gericht op intensieve samenwerking met betrokken partijen. De nota houdt daarbij nadrukkelijk rekening met de ingewikkeldheid van de uitvoeringssituatie en wederzijdse afhankelijkheden: de werkwijze stelt lokale partijen in staat binnen de reconstructiecommissies en fora als sociaal-economische platforms, klankbordgroepen en uitwerkingscommissies in onderling overleg en rekening houdend met specifieke omstandigheden opmaat gesneden plannen te ontwikkelen. Tegelijkertijd heeft de provincie sturing gegeven door kaders en richtlijnen te specificeren. De reconstructiecommissies zijn breed samengesteld met vertegenwoordigers van alle gemeenten in een regio, de waterschappen, de ZLTO, de BMF en de terreinbeherende organisaties. Rijk en provincie zijn adviserend lid. Andere belanghebbenden dienen in het proces betrokken te worden.

De rollen van de provincie zijn: het stellen van kaders, het regisseren van het proces, het ondersteunen van de processen door het creëren van voorwaarden en het beschikbaar stellen van geld, en het afstemmen van het eigen beleid.

De provincie zal de reconstructieplannen die binnen geformuleerde kaders passen in beginsel positief beoordelen en alleen op basis van een adequate motivering van het plan afwijken.

Doel- en taakstellingen en monitoring

De Nota bevat taakstellingen voor de reconstructiecommissies ten aanzien van het creëren van een goede omgevingskwaliteit (water, bodem, lucht, natuur en landschap; beschreven in hoofdstuk acht) en het scheppen en benutten van kansen voor duurzame sociaal-economische ontwikkeling (landbouw, recreatie en toerisme, sociaal-economisch beleid en verkeer en vervoer; beschreven in hoofdstuk negen).

Bij de taakstellingen voor de reconstructiecommissies wordt onderscheid gemaakt tussen resultaatverplichtingen, inspanningsverplichtingen en facultatieve doelen enerzijds en taakstellende en streefdoelen anderzijds (p. 28).

Resultaatverplichtingen worden door de provincie vastgesteld en leiden tot taakstellende doelen. Ten aanzien van inspanningsverplichtingen en facultatieve doelen kunnen de reconstructiecommissies zelf bepalen of deze de status van taakstellende doelen of streefdoelen krijgen.

De taakstellende doelen en streefdoelen zijn overigens vaak niet gekwantificeerd en vaak ook eerder output dan outcome gericht. (“het nemen van maatregelen..”, “..het uitwerken van ...”, “...het bijdragen aan...”). Indien er sprake is van kwantificering, dan gebeurt dat vaak in termen van meer of minder. Soms zijn er wel duidelijke prestaties omschreven: “het verminderen van het percentage ernstig stankgehinderden tot nul procent van de bevolking in 2010”). Onduidelijk blijft of doelen die hard geformuleerd zijn moeilijk of juist gemakkelijk te bereiken zijn. Het zou kunnen zijn dat bij makkelijke opgaven gekozen wordt voor harde formuleringen, die bij moeilijke taken juist vermeden worden.

Verder bevat de nota tal van richtlijnen ten aanzien van de vormgeving van het proces, de deelproducten die gerealiseerd moeten worden, de instrumenten die bij de totstandkoming daarvan gebruikt moeten worden en de inhoud van de deelproducten.

De provincie geeft aan dat het niet de bedoeling is geweest alles vooraf vast te leggen. Door de doelen centraal te stellen tracht de provincie de streek uit te dagen deze doelen te realiseren door optimaal gebruik te maken van creativiteit, binnen geldende beleidskaders (p. 26).

In de nota wordt de uitwerking van een monitoringsysteem aangekondigd voor de uitvoeringsfase van de plannen. In die fase zullen de reconstructiecommissies in functie blijven en tezamen met de provincie en het rijk de activiteiten en projecten die in het kader van de uitvoering worden ondernomen monitoren.

Het kader dat de nota biedt voor de totstandkoming en uitvoering van reconstructieplannen is vooral op het functioneren van de reconstructiecommissies en de reconstructiepartners van de provincie gericht, en niet op de (bij)sturing en controle van PS richting GS. Over de rol van PS stelt de nota dat de reconstructieplannen nadat ze door GS zijn goedgekeurd door PS zullen worden vastgesteld (p.10). Ten aanzien van de overige bevoegdheden van PS (zoals de vervulling van de rol van bevoegd gezag in de MER-procedure) stelt de nota voor deze in verband met de voortgang van het proces te delegeren naar GS.

3 De totstandkoming en vaststelling

De nota is politiek gevoelig en van groot belang. De reconstructieplannen raken betrokkenen – bijvoorbeeld veehouders - direct in hun belangen. GS heeft bij zijn aantreden in 1999 het project Revitalisering Landelijk Gebied in het bestuursakkoord als een van zijn majeure projecten gepresenteerd (p. 9). Ook in het bestuursakkoord 2003-2007 “Samen werken aan uitvoering” wordt een apart hoofdstuk aan het reconstructiebeleid gewijd. Het politieke belang dat aan het dossier gehecht wordt, weerspiegelt zich in de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van de nota.

De nota is in een interactief proces tussen de belangrijkste betrokken partijen tot stand gekomen. In dat proces is het karakter van het beleid veranderd. De PUN was vooral gericht op de fysieke inrichting van het gebied. Vanuit de gemeenten en de provincie zijn veel sociaal-economische onderwerpen ingebracht.

Bij de totstandkoming is de Commissie Ruimte en Milieu betrokken geweest, waarbij ook leden uit andere Statencommissies hebben geparticipeerd. Uiteindelijk stelde PS de nota vast. Onze respondenten geven aan dat de Statenleden de nota als een nota van PS beschouwden, waarbij de impliciete opdracht aan GS luidde: zorg dat je bij de ontwikkelingen aanwezig bent; zorg voor informatie aan PS en zorg voor plannen met een goed verhaal. Anderzijds geeft een respondent ook aan dat PS hier niet pro-actief stuurde door zelf de kaders aan te geven, maar de kaders die door ambtenaren en bestuur werden aangereikt overnam. Ook wordt geconstateerd dat Statenleden schrokken van de complexiteit van het dossier. Daar staat tegenover dat men van oordeel is dat de discussie in de Staten op hoofdlijnen is gevoerd. Hoewel Gedeputeerde Staten de reconstructiecommissies instelden, werden de verschillende statencommissies en politieke partijen wel gepolst over de kandidatuur van met name de voorzitters. Sturing door Statenleden en politieke partijen vindt dus ook informeel plaats, niet alleen in formele vergaderingen.

4 Controle en bijsturing

Tijdens de uitvoering van de Koepelnota, toen de zeven reconstructiecommissies volgens een aantal vastgelegde stappen hun plannen in overleg met belanghebbenden en hun organisaties voor de betreffende gebieden plannen opstelden, werd PS zeer regelmatig door middel van rapportages geïnformeerd. Statenleden zijn ook op uitnodiging van de commissies op bezoek geweest in de gebieden. Met name bij de twee reconstructiecommissies die in Bemert/Brakel

en Moergestel als pilot als eerste aan de slag gingen, zijn statenleden zeer intensief betrokken geweest.

Het bestuurlijk Platform Brabant is als Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) het forum geweest waarin betrokken partijen (o.a. betrokken gemeenten, natuur- en milieuorganisaties, ZLTO) gedurende de uitvoering van de nota op bestuurlijk niveau hun activiteiten afstemden.

Tijdens de uitvoering heeft de provincie in de ogen van een van onze respondenten een omslag in zijn sturingswijze gemaakt. Door de ambitie bestaand beleid in samenhang uit voeren werd het onmogelijk om in de gebieden nog perspectieven op ontwikkeling te vinden: de stapeling van eisen en regels maakte elke activiteit nagenoeg onmogelijk. Door een omslag van een “verboden beleid” naar een “ontwikkelingsbeleid” te maken, kon er weer samengewerkt worden. In de loop van 2002/03 heeft volgens deze respondent de provincie zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau deze omslag gemaakt. In plaats van het verbieden van bedrijfsuitbreidingen, ging het daarbij om het bevorderen van investeringen door levensvatbare landbouwbedrijven waardoor ook doelstellingen met betrekking tot bijvoorbeeld milieu-, water- of natuurbeleid kunnen worden gerealiseerd.

Aan deze omslag lag volgens deze respondent een conflict ten grondslag met de ZLTO. Dit conflict geeft ook een doorkijkje op hoe politieke controle tijdens beleidsprocessen op informele wijze plaats kan vinden. Het conflict ging over de inkrimping van de bestaande bouwblokken van landbouwbedrijven, de ontwikkelingsruimte waarover deze beschikten. De provincie wilde alle latente ruimte schrappen en nieuwe uitbreidingen alleen toestaan op basis van nieuwe vergunningen. Volgens de respondent had de ZLTO signalen afgegeven dat dit onaanvaardbaar was, maar werden deze noch door ambtenaren noch door de gedeputeerde opgepikt. ZLTO trok zich hierop uit het reconstructieproces terug. Vervolgens gingen prominente Statenleden uitspraken doen en werd er informeel op politiek niveau bijgestuurd; ambtenaren stonden even langs de zijlijn. Dit soort politieke processen vindt niet in formele vergaderingen plaats en ontrekt zich aan de waarneming. Vervolgens leidde dat tot herstel van de contacten en verfijning van uitgangspunten onder andere door de spelregel dat de bestaande rechten van landbouwers gerespecteerd zouden worden, behalve ten aanzien van de meest kwetsbare gebieden. Statenleden hebben met andere woorden invloed, maar deze is niet steeds zichtbaar.

Een tweede ontwikkeling tijdens de opstelling van de plannen was dat nieuwe onderwerpen op de agenda kwamen. De Nota Reconstructie in Zicht had nog een sterke oriëntatie op de ruimtelijke ordening, terwijl in de discussies in de reconstructiecommissies allerlei maatschappelijke issues aan de orde kwamen en hun plaats in de plannen kregen.

Hoewel reconstructiecommissies geacht werden de uitgangspunten van de PUN-nota te onderschrijven en de beleidskaders van de nota reconstructie aan Zet te respecteren, werden in de uiteindelijke plannen toch voorstellen gedaan die niet binnen de kaders pasten. Een voorbeeld zijn uitbreidingsvoorstellen voor bedrijven in kwetsbare gebieden. Het was aan GS om de plannen te toetsen; vervolgens zou PS de plannen vaststellen. Omdat de plannen in het kader van het regime van de Reconstructiewet bindende werking hadden, werd bij de vaststelling formele procedures gevolgd ten aanzien van inspraak, bezwaar en beroep. De inspraakronde leverde 3000 bezwaren tegen de plannen op, waar de provincie ook een uitspraak over moest doen.

Onze respondenten schetsen het beeld dat GS prudent met deze problemen omging. Waar provinciale beleidskaders werden overtreden, werd niet zonder meer het plan afgewezen, maar gekeken wat het doel achter de kaders was, ten einde na te gaan in hoeverre conflicterende belangen door de wijze van uitvoering of door compenserende maatregelende verenigbaar konden worden gemaakt. Hier werden de Kaders uit de Koepelnota losgelaten en teruggegrepen op de achterliggende doelstellingen, zoals verwoord in de PUN. Op deze manier zijn de meeste problemen opgelost. Daarbij zijn toegestane uitzonderingen algemeen geldig gemaakt voor andere gevallen, waardoor de kans dat gekozen oplossingen ook voor de rechter stand houden toenam. Op 22 april 2005 zijn de plannen door PS vastgesteld. Uiteindelijk zijn er 167 beroepszaken bij de Raad van Staten aangespannen. Inmiddels is men begonnen met de uitvoering van de plannen, onder andere het verplaatsen van landbouwbedrijven. Een van onze respondenten geeft daarbij aan dat de provincie en ook de gemeenten grote moeite hebben met de omslag van planvoorbereiding naar planuitvoering, waardoor het momentum dat door het intensieve interactieproces tussen betrokken partijen in de reconstructiegebieden is ontstaan dreigt te verlopen. Ook is er de vrees dat de benodigde publieke middelen om de plannen te realiseren niet beschikbaar zullen worden gesteld.

Respondenten schetsen het beeld dat de controlerende en sturende rol van PS werd bemoeilijkt door de ingewikkeldheid van het beleidsvraagstuk. Die complexiteit werd versterkt doordat verschillende vormen van beleid samenkwamen in de reconstructieplannen. Daardoor was het heel moeilijk een overzicht te houden op het geheel van betrokken doelstellingen en was het ook onduidelijk wanneer en in welk kader er precies gecontroleerd en bijgestuurd kon worden. Een derde moeilijkheid betrof de nieuwe inzichten die tijdens het proces werden gegenereerd, waardoor de ex ante kaders niet zonder meer toepasbaar waren. PS heeft deze complexiteit in de greep proberen te krijgen door tijdens de inspraakronde in de reconstructiegebieden hoorzittingen te organiseren. Dit leverde niet alleen informatie op op basis waarvan PS standpunten kon innemen, maar toonde ook de betrokkenheid van PS bij het proces, dat immers ingrijpende gevolgen had voor betrokkenen in het gebied. Daarbij bleek bovendien dat Statenleden de verleiding konden weerstaan om uit electoraal belang nieuwe wensen naar voren te brengen. Wellicht is hiervoor een verklaring dat juist omdat het beleidsdossier zo politiek gevoelig was, politici zich terughoudend opstelden. In het vervolgetraject stelde GS op basis van de inspraakreacties de plannen bij. Vervolgens werden er door natuur- en milieuorganisaties nog pogingen ondernomen om PS te bewegen de plannen aan te passen. PS koos bij de behandeling van de plannen in meerderheid voor een terughoudende opstelling. Men wilde niet interveniëren in de afwegingen die door de reconstructiecommissies waren gemaakt, met het risico de balans daarin te verstoren. Niet alle statenfracties onderschreven deze benadering: in PS is de discussie gevoerd over de mate waarin de gemaakte afwegingen ten koste gingen van cruciale “kwetsbare provinciale belangen”. Daarmee lijkt de discussie - los van de vraag of iedereen tevreden is met de uitkomst - wel over de hoofdpunten van beleid te zijn gegaan. Onze respondenten gaven overigens ook aan dat PS moeite had te overzien welke beleidsdoelstellingen in het proces aan de orde waren en dus ook geen zicht had op de mate waarin beleidsdoelstellingen precies zijn gerealiseerd.

5 Concluderende opmerkingen

De kaders uit de Koepelnota Reconstructie aan Zet zijn een instrument voor de provincie om het proces waarlangs lokale partijen van onderaf reconstructieplannen ontwikkelden te organiseren en te sturen. Dit kader was niet primair bedoeld om de verantwoordingsrelatie

tussen GS en PS vorm te geven. De casus biedt zicht op de wijze waarop kaders in de praktijk van complexe beleidsprocessen functioneren: plannen worden niet op basis van het ex ante kader goed of afgekeurd. Desalniettemin spelen kaders een belangrijke rol. Door de spelregel dat alleen gemotiveerd van de kaders kan worden afgeweken richt de discussie zich op de doelstellingen die met het beleid en de kaders worden nagestreefd. Daarnaast ontstaan tijdens het proces nieuwe issues, die in de afwegingen ook een rol gaan spelen. Het kader is dus in beweging: het wordt tijdens de rit aangepast.

PS is tijdens het proces van de totstandkoming en uitvoering van de nota intensief bij het proces betrokken geweest. In ieder geval heeft de provincie haar vertegenwoordigende rol ten aanzien van de betrokken burgers vorm gegeven door het belang van het proces te erkennen en betrokkenheid te tonen.

De complexiteit maakte het moeilijk voor PS om dit proces pro-actief te sturen en uiteindelijk te controleren in hoeverre beleidsdoelstellingen precies gehaald zijn. De vraag is ook of een dergelijke sturingswijze, gegeven de complexiteit en dynamiek in het proces, mogelijk en wenselijk zou zijn geweest.

Tegelijkertijd heeft PS zich ook niet afzijdig opgesteld en het proces aan GS overgelaten. Daarvan was het risico geweest dat PS mikpunt zou zijn geworden van invloeds pogingen van partijen achteraf, die voor de Statenleden gegeven de complexiteit van het proces moeilijk te beoordelen zouden zijn geweest. Sturing zou dan in storing kunnen ontaarden.

Door aan het eind van het proces hoorzittingen te houden bleef PS bij het proces betrokken en werd men door deelnemers aan het reconstructieproces geïnformeerd over belangrijke conflicten tussen ex ante gestelde kaders en concrete wensen. Daardoor richtte de discussie zich op belangrijke afwegingen die, gegeven de door de provincie nagestreefde doelstellingen, gemaakt moesten worden. PS is er met andere woorden in geslaagd zijn sturings- en controle activiteiten op de logica van het interactieproces in de reconstructiegebieden af te stemmen en heeft door prudent optreden dat proces niet verstoord, terwijl PS wel in de laatste fase de positie had belangrijke geschilpunten te beslechten.

B3.2 Dynamiek en vernieuwing - de kracht van Brabant

Kadernota Sociaal-Economisch Beleid 2002-2006

5 februari 2002

1 Typering van de nota

Achtergrond en doel van de nota

In het inleidende hoofdstuk van de nota wordt de volgende missie geformuleerd voor het economische beleid van de provincie Noord-Brabant:

“De concurrentiekracht van het bedrijfsleven in internationaal perspectief structureel versterken teneinde daarmee een bijdrage te leveren aan de welvaart en het welzijn van de Brabantse bevolking en aan een duurzame ontwikkeling, ook op mondiaal niveau” (p. 18). Deze missie is een nadere uitwerking van het beleidsuitgangspunt zoals vastgesteld door het college in het bestuursakkoord 1999-2003.

Over de functie en tijdshorizon van de nota wordt in paragraaf 1.7 van de nota het volgende gezegd: “Met dit beleidskader willen we onze visie en inzet op het economische beleid voor de komende periode tot 2006 presenteren. We willen echter nadrukkelijk rekening houden met de onzekerheden die rond de economische ontwikkelingen voor de komende jaren bestaan. Ons beleid moet voldoende flexibel zijn om tussentijds bijstellingen mogelijk te maken. Daarom zullen de economische ontwikkelingen intensief worden gemonitord via onder meer de driemaandelijkse Economische Barometer Brabant van het ETIN. Ook de Sociaal Economische Verkenningen (SEV), die in onze opdracht tweejaarlijks door ETIN wordt uitgebracht, en de Duurzaamheidsbalans van TELOS zullen hierbij uiteraard worden betrokken.”

Kring van actoren

In de nota wordt gesteld dat de doelstellingen van het sociaal-economische beleid van de provincie Noord-Brabant alleen bereikt kunnen worden door samen te werken met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke en bestuurlijke partners. In de nota worden dan ook allerlei organisaties genoemd waarmee de provincie wil samenwerken bij de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, waaronder:

- Het SEOB (Sociaal-Economisch Overlegorgaan Brabant), waarin werkgevers, werknemers en landbouworganisaties zijn vertegenwoordigd (dit orgaan heet overigens tegenwoordig SER Brabant).
- De Strategische Agenda Milieu, Economie, en Ruimte, waaraan naast de bovengenoemde organisaties ook de Brabantse Milieu Federatie deelneemt.
- Werkgelegenheidspact Brabant (sociale partners en regionale arbeidsplatforms).
- Gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden (in het bijzonder de vijf steden van BrabantStad) (p. 19).

Tijdens de totstandkoming van de nota heeft een uitgebreide consultatie plaatsgevonden met vertegenwoordigers van organisaties uit het bedrijfsleven, van gemeenten en regionale organisaties (p. 92). Bovendien vermeldt de nota dat aan alle relevante afdelingen en projecten binnen de provincie om een reactie op een ambtelijke conceptversie van de nota is gevraagd (p. 21).

Ten slotte worden ook in het “overzicht van acties en beleidsvoornemens” diverse partijen genoemd die bij de voorgenomen acties betrokken zullen zijn, zoals de Kamer van Koophandel, de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), het Brabants Bureau voor Toerisme (BBT) en onderwijsinstellingen (pp. 82-89).

Inhoud van de nota

De nota begint met een terugblik op de vorige Kadernota Economisch Beleid uit 1996. De resultaten van die nota worden kort geëvalueerd en doorgetrokken naar de toekomst (hoofdstuk twee). Vervolgens worden in hoofdstuk drie op basis van een analyse van onder meer economische en bestuurlijke trends vier hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economisch beleid bepaald:

- Stimuleren van innovatie en kwaliteit
- Verbeteren van de bedrijfsomgeving
- Verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt
- Stimuleren van de verduurzaming energiehuishouding

Deze hoofdlijnen van beleid worden in de daarop volgende vier hoofdstukken uitgewerkt. In deze hoofdstukken worden bij elk van de vier hoofdlijnen doelstellingen en/of speerpunten van beleid genoemd. Zo is een van de doelstellingen bij de hoofdlijn “verbeteren van de bedrijfsomgeving” het “versterken van de economische vitaliteit in het landelijk gebied” (p. 52). Bovendien wordt voor elke hoofdlijn een overzicht gegeven van het te benutten instrumentarium. De beschrijving van dit instrumentarium bestaat voornamelijk uit een overzicht van de organisaties waarmee samengewerkt kan worden en van de potentiële bronnen van financiële middelen. Zo wordt vermeld dat ter verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden in het kader van de Europese Structuurfondsen (p. 63).

In het laatste hoofdstuk van de nota wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid en op het beschikbare en eventueel nog te ontwikkelen instrumentarium. In dit hoofdstuk wordt allereerst een beschrijving gegeven van de rol en taken die de provincie voor zichzelf ziet op dit beleidsterrein. In de daarop volgende beschrijving van het instrumentarium ligt de nadruk op de mogelijke financieringsinstrumenten en op de organisaties die bij de uitvoering een bijzondere rol spelen.

In een bijlage van de nota wordt een overzicht gegeven van de beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van het beleid. Volgens deze bijlage is er jaarlijks in totaal ongeveer 14.031.000 Euro beschikbaar (bijlage twee). Bovendien wordt in de nota een kort overzicht gegeven van de benodigde additionele middelen. Dit overzicht bevat vrij grove indicaties van de benodigde middelen. In totaal worden de benodigde additionele middelen geschat op 30 tot 55,7 miljoen Euro (p. 79).

Ook bevat de bijlage een overzicht van acties en beleidsvoornemens. Per hoofdlijn van beleid wordt hier aangegeven welke speerpunten onder deze hoofdlijn vallen. Per speerpunt wordt vervolgens vermeld welke acties of beoogde resultaten hieraan gekoppeld zijn, wat de betrokken partijen zijn, wat de rol van de provincie zou moeten zijn, welke instrumenten benut kunnen worden en welke prioriteit het speerpunt zou moeten hebben. Zo is een van de speerpunten bij de hoofdlijn bedrijfsomgeving dat er voldoende vestigingsruimte van gewenste kwaliteit moet zijn. Een van de vier acties bij dit speerpunt is het stimuleren van intensief en zorgvuldig ruimtegebruik. De partijen die bij deze actie betrokken zijn, zijn de provincie, gemeenten, stedelijke en landelijke regio's, bedrijven en de PIT. De provincie zou

deze actie moeten stimuleren en faciliteren. De instrumenten die hierbij genoemd worden zijn: UEB, PIT, Herstructureringsmaatschappij en Ontwikkelingsprogramma Streekplan. De actie heeft de prioriteit A/B (pp. 82-89).

2. Het kader in de nota

De nota bevat een duidelijke inhoudelijke visie, die wordt weergegeven in termen van hoofdlijnen van beleid met bijbehorende speerpunten en doelstellingen. In het inleidende hoofdstuk van de nota wordt aangegeven dat de mondiale en nationale vertraging in de economische groei ook merkbaar is in Brabant. Er wordt in de nota gesteld dat het er voor de provincie Noord-Brabant nu om gaat het beleid te richten op het voorkomen van verdere problemen en het structureel blijven versterken van de concurrentiekracht van Brabant. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat men er in deze nota bewust voor heeft gekozen om geen paniek te zaaien, maar om voort te bouwen op de bestaande kwaliteiten.

Ook komt uit de nota een duidelijke sturingsvisie naar voren. De provincie ziet voor zichzelf de volgende rol en taken bij de uitvoering van het beleid (pp. 71-74):

- Analyseren, signaleren en “mindsetten”
- Initiëren en stimuleren
- Effectief inspelen op de beleidsketen
- Interprovinciale en grensoverschrijdende samenwerking
- Versterking integraliteit

Dit duidt op een faciliterende rol ten opzichte van met name lokale initiatieven. Tegelijkertijd wordt gesproken van een toenemende erkenning van de rol van de provincie in het regionaal-economisch beleid. (pp. 71-74). Bovendien wordt voor elk van de vier hoofdlijnen van beleid aangegeven welke speerpunten en/of doelstellingen van beleid, acties, betrokken partijen en instrumenten hieraan gekoppeld zouden moeten zijn.

Per hoofdlijn van beleid zien deze doelstellingen en instrumenten er globaal als volgt uit:

- Innovatie en kwaliteit: Deze hoofdlijn is in subdoelen ingedeeld. Deze subdoelen zijn doorgaans geformuleerd op een hoog abstractieniveau (bijv. “Versterking van de kennisinfrastructuur en ontwikkeling van kennisclusters”, “De professionalisering en verbetering van de organisatie van de sector”). Onder “instrumenten” wordt verwezen naar het Uitvoeringsprogramma Economisch Beleid en diverse overlegplatforms.
- Bedrijfsomgeving: Bij deze hoofdlijn van beleid worden soms meer concrete doelstellingen genoemd (bijv. “Zorgen voor voldoende vestigingsruimte van gewenste kwaliteit”). Onder “instrumenten” wordt beschreven voor welke subsidieregelingen de provincie in aanmerking wil komen.
- Arbeidsmarkt: Bij deze hoofdlijn van beleid worden zeer abstracte doelen geformuleerd (bijv. “Verbetering van de bedrijfsvoering”). Hierin worden enige prioriteiten gesteld (bijv. “Bevordering van beroepsagogiek en het bedrijfsinterne opleiden”). Onder “instrumenten” wordt verwezen naar bestaande programma’s.
- Verduurzaming energiehuishouding: Deze hoofdlijn van beleid wordt uitgewerkt in zeer abstracte doelen (bijv. “Een kwaliteitsverbetering van de uitvoering”). Er wordt gerefereerd aan een Plan van Aanpak (p. 69).

Het kader bevat dus doelstellingen met daaraan gekoppelde partijen en instrumenten, maar geen indicatoren of normen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat een belangrijk punt voor de auteurs van deze nota de vraag is geweest of, en zo ja welke, indicatoren in de nota opgenomen moesten worden. Het idee om meetbare indicatoren in de nota op te nemen

leverde intern veel discussie op. Dit is vrij verklaarbaar, aangezien economie afhankelijk is van allerlei factoren waar de provincie weinig invloed op heeft. Uiteindelijk is er voor gekozen om activiteiten te benoemen (zie bijlage een) in plaats van meetbare indicatoren. Deze activiteiten zijn in vrij kwalitatieve termen geformuleerd (bijv. “onderzoek doen naar”). Ook bevat de nota geen afspraken over het monitoren van de uitvoering. Wel wordt soms verwezen naar een document dat meer op de uitvoering in zou gaan, zoals het Plan van Aanpak bij de hoofdlijn “verduurzaming energiehuishouding”. Bovendien wordt wel aangegeven dat de economische ontwikkelingen intensief moeten worden gemonitord (zie ook hierboven bij “Doel beleid en doel nota”).

Zoals hierboven al genoemd werd, bevat de nota een overzicht van de beschikbare middelen en een globaal overzicht van de benodigde additionele middelen.

3 Totstandkoming en vaststelling

De voorganger van deze nota ging over de periode van 1996 tot 1999. Uit interviews kwam het beeld naar voren dat de kadernota 2002-2006 in eerste instantie een ambtelijk initiatief was, dat speelde in het jaar 2000. Dit ambtelijke initiatief werd ook door de toenmalige bestuurder gesteund. Vanuit het ambtelijke bureau was er behoefte aan een kadernota met als doel 1) een kader te scheppen voor het beleid en 2) een eigen gezicht te geven aan de portefeuille sociaal-economisch beleid, door de verschillende deelterreinen samen te brengen. In september 2001 kwam er een nieuwe bestuurder, die ook behoefte had aan een duidelijke portefeuille.

Een respondent geeft aan dat de timing van de totstandkoming van de nota opmerkelijk te noemen is. De nota kwam halverwege de bestuursperiode tot stand en net na 9/11. Dit houdt in dat er twee jaar later alweer nieuwe Statenleden binnenkwamen, die dus geen kennis hadden van de ontstaansgeschiedenis van de nota en dat er twee jaar later geëvalueerd werd met alweer andere Statenleden

De totstandkoming van deze nota is gepaard gegaan met een uitgebreide consultatie met vertegenwoordigers van organisaties uit het bedrijfsleven, van gemeenten en regionale organisaties (p. 92). Ook is aan “alle relevante afdelingen en projecten binnen de provincie” om een reactie op een ambtelijke conceptversie van de nota gevraagd (p. 21).

Vervolgens is de nota eind 2001, begin 2002 besproken in de Commissie Economische Zaken en Arbeidsmarktbeleid (EZA). Hier ging de discussie niet zozeer over het wel of niet opnemen van indicatoren, maar meer over de onderwerpen die nog aan de nota zouden moeten worden toegevoegd.

Begin 2002 is de nota in de Statenvergadering vastgesteld. In de Statenvergadering werd een motie ingebracht om de missie van het economische beleid te amenderen. Aan “duurzame ontwikkeling” werd “ook op mondiaal niveau” toegevoegd. De motie werd aangenomen, dus de missie werd aangepast, maar de nota die over de uitvoering van deze missie ging hoefde niet te worden aangepast. De bespreking van de nota in de Statenvergadering was geen hamerstuk, maar ging anderzijds ook niet zwaar inhoudelijk op de nota in. Een punt van discussie was of deze nota eigenlijk niet op de volgende bestuursperiode vooruit liep. In het laatste hoofdstuk van de nota wordt in het overzicht van de benodigde additionele middelen in feite een financiële claim gedaan die op de bestuursperiode vooruit loopt. De discussie ging er over waarom deze inhoudelijke nota op dat moment kwam en waarom niet een jaar later.

Volgens een respondent was de reactie van Provinciale Staten destijds: Als wij ja zeggen tegen deze nota, dan betekent dat niet dat we ook ja zeggen tegen die financiële claim.

4 Controle en bijsturing

In de nota zijn geen expliciete afspraken opgenomen over de rol van PS bij de controle op de uitvoering of over de wijze waarop informatie over de uitvoering aan PS zal worden geleverd. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de controle door PS op de uitvoering van deze nota met name plaatsvindt bij de jaarlijkse provinciale begroting en de jaarrekening. De provinciale begroting geeft in feite het kader aan voor de activiteiten van het komende jaar en geeft aan waar men elkaar op afrekenet. In de jaarrekening legt het college vervolgens verantwoording af over wat ze hebben gedaan en bereikt. Hierbij zijn voor het beleidsterrein sociaal-economisch beleid dan ongeveer twintig pagina's beschikbaar. De begroting en de jaarrekening zijn volgens deze respondent ook bij uitstek de sturingsmomenten voor PS. In het geval van sociaal-economisch beleid heeft PS volgens deze respondent op die twee momenten geen duidelijke accenten aangegeven. Dit kan verklaard worden door het vrij globale kader in de nota, dat niet geschikt is om op detail te sturen. Overigens geeft een respondent aan dat PS wel vaak de neiging heeft naar de details te kijken in plaats van zich te richten op de hoofdlijnen van het beleid. Binnen de provincie is men onvoldoende doordrongen van het feit dat de behandeling van de begroting en de jaarrekening de aangewezen sturingsmomenten voor PS zijn.

Volgens een respondent hebben zich in de uitvoering van de kadernota sociaal-economisch beleid geen grote problemen voorgedaan. Wel hebben er enkele veranderingen qua prioritering plaatsgevonden, maar over belangrijke accentverschuivingen wordt PS volgens deze respondent wel geïnformeerd.

Door respondenten wordt aangegeven dat de kadernota in de loop van de tijd enigszins naar de achtergrond verdwenen is. Dit kan verklaard worden doordat er erg veel nota's worden geschreven. Ook ziet men op dit beleidsterrein autonome economische ontwikkelingen waar men in moet proberen mee te gaan. Uit interviews ontstaat het beeld dat de kadernota nauwelijks een rol speelt als het gaat om het controleren van de uitvoering van de nota.

Uit interviews komt bovendien het beeld naar voren dat de uitvoerende organisaties voornamelijk contact hebben met GS. Het contact met PS is vrij marginaal. De communicatie met Statenleden is vrij informeel en vindt vooral plaats op initiatief van de uitvoerende organisaties. Voor de uitvoerende organisaties vormt de kadernota een richtsnoer, op basis waarvan meer gedetailleerde afspraken met de provincie worden gemaakt. De uitvoerende organisaties leggen vervolgens verantwoording af aan GS en PS vraagt GS om evaluatie van de activiteiten van de uitvoerende organisatie. PS heeft volgens de respondenten echter vrij weinig zicht op wat er daadwerkelijk van de gemaakte afspraken terecht komt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat PS niet goed geïnformeerd wordt. Bovendien zou het verklaard kunnen worden doordat de Statenleden die de uitvoering van een nota moeten controleren vaak niet bij de totstandkoming van de nota betrokken zijn geweest, bijvoorbeeld omdat ze destijds nog geen Statenlid waren. Bovendien krijgen de Statenleden een enorme hoeveelheid informatie te verwerken en is de nota in vrij abstracte termen geformuleerd.

Meerdere respondenten geven aan dat ze bij een volgende nota behoefte zouden hebben aan meer concrete en meetbare indicatoren. Wel zou er dan een mogelijkheid moeten zijn om de

normen tussentijds bij te stellen. Er lijkt dan ook een behoefte te bestaan aan tussentijdse evaluatie van de eerder gemaakt afspraken: waarom verlopen bepaalde zaken wel of niet volgens plan, hoe kan de uitvoering verbeterd worden en welke bijstellingen zijn eventueel nodig in de plannen.

5 Concluderende opmerkingen

Een aantal beelden komen uit de nota en de interviews naar voren:

- De doelstellingen in de nota zijn erg abstract. Er lijkt behoefte te bestaan aan meer concrete kaders en meer duidelijkheid over de output die geleverd moet worden.
- Er is geen collectief geheugen van PS en GS. In de nota worden doelstellingen geformuleerd, maar volgens respondenten bestaat er vervolgens weinig controle op de uitvoering. Een verklaring hiervoor is dat PS vaak niet de juiste informatie krijgt aangereikt. Bovendien worden Statenleden geconfronteerd met een enorme hoeveelheid informatie, die onmogelijk tot op het detail verwerkt kan worden. Een andere mogelijke verklaring is dat er inmiddels vaak alweer nieuwe Statenleden zijn aangetreden, die dus niet bij de totstandkoming van de nota betrokken zijn geweest.
- In de nota zijn geen expliciete afspraken opgenomen over de rol van PS bij de controle op de uitvoering of over de wijze waarop informatie over de uitvoering aan PS zal worden geleverd. Bovendien bevat de nota geen indicatoren of normen.

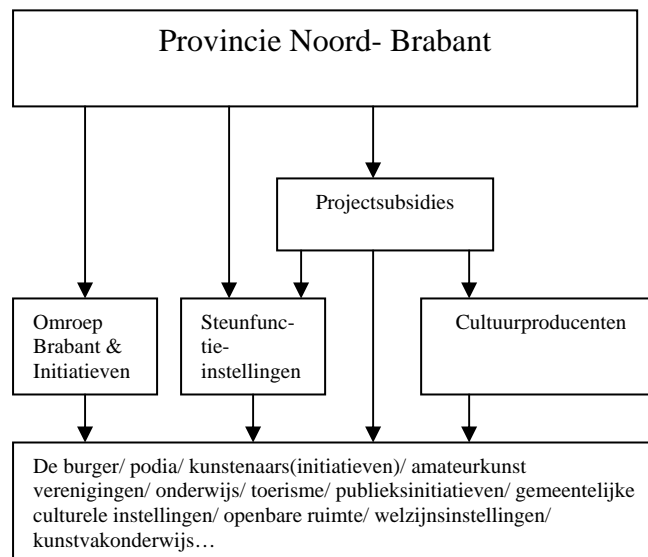
B3.3 Cultuur in uitvoering

Uitgangspunten voor uitvoering van provinciaal Cultuurbeleid 2005-2008
9 september 2003

1 Typering van de nota

Achtergrond en doel van de nota

De nota schetst een kader voor de uitvoering van het cultuurbeleid van de provincie Noord-Brabant voor 2005-2008. Hiertoe zijn een visie en een missie geformuleerd. De missie is “Het bevorderen van een zo breed en actief mogelijke deelname van de inwoners van Noord-Brabant aan een divers en kwalitatief goed cultureel leven binnen hun provincie.” (p. 5) Hiertoe verstrekt de provincie subsidies aan verschillende instellingen, zoals aangegeven in de volgende figuur (overgenomen uit “Cultuur in Uitvoering”)



Provinciale subsidiegelden gaan naar Omroep Brabant, steunfunctie-instellingen, cultuurproducenten en incidentele partners (waaraan projectsubsidies kunnen worden verstrekt). Omroep Brabant en de steunfunctie-instellingen voeren (onder meer) specifieke taken uit in opdracht van de provincie. De cultuursector is nogal gefragmenteerd. Er bestaat een veelheid aan onderling verschillende cultuurproducerende instellingen. Deze zijn hoofdzakelijk vanuit de samenleving, “bottom up”, ontstaan en communiceren relatief weinig met elkaar. De ondersteunende instellingen zijn op dezelfde wijze georganiseerd: kleinschalig en conform culturele disciplines (als theater, dans, muziek, etc.).

Inhoud van de nota

Het gaat duidelijk om een sectorale nota, hoewel er ook passages zijn opgenomen die andere sectoren raken, zoals welzijn, zorg en onderwijs (bv. p.23 en 24). De nota is opgebouwd volgens een format dat we ook elders hebben aangetroffen (zoals bijvoorbeeld de Kadernota

2005). Dat format wordt aangereikt voor commissievoorstellen en statenvoorstellen en komt terug in de hoofdstuktitels:

- A. Wat hebben wij?
- B. Wat willen wij en waarom?
- C. Hoe gaan wij dat doen?
- D. Wat gaat dat kosten?

Volgens een respondent past dit format bij een algemenere tendens binnen de provincie, waarin er veel nadruk wordt gelegd op uitvoering (en uitvoerbaarheid) in plaats van nieuw beleid.

Een laatste hoofdstuk heet “Tenslotte: het vervolg”, waarin een aantal uitvoeringsprogramma’s worden aangekondigd.

De nota geeft een overzicht van het cultuurbeleid in de provincie en geeft daarbij de positie van dit provinciale beleid tussen dat van het Rijk en de gemeenten weer. Er zijn een aantal inhoudelijke doelstellingen geformuleerd, namelijk:

1. Vergroting van de culturele participatie
2. Ontwikkeling van de culturele competenties
3. Ontwikkeling van het culturele aanbod
4. Vergroting van de culturele en ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving (p.12)

Deze doelstellingen worden weer gespecificeerd in subdoelstellingen (zoals “Samenwerking tussen (culturele) instellingen”, p.12). Vervolgens worden de (sub)doelen doorvertaald naar maatregelen en een verdeling van de (financiële) middelen. De maatregelen zijn:

1. Optimalisering van de steunfunctie-infrastructuur
2. Versterking van de samenwerking met gemeenten
3. Vereenvoudiging van de projectsubsidie structuur
4. Versterking van de relaties binnen de sociaal en culturele pijler
5. Samenwerking met IPO/ VNG/ Ministerie OC&W

Voor het realiseren van de maatregelen worden suggesties gedaan over de rol van de provincie en de betrokken instellingen. Zo wordt er een suggestie gedaan steunfuncties te ijken op aspecten als duurzaamheid en innovatieve kracht. De provincie zou ten aanzien van het bijbehorende veranderingsproces een faciliterende rol vervullen (dit noemt men de “optimalisering van de steunfunctie-infrastructuur”, p.18 en 19).

Tijdens de interviews zijn een aantal onderwerpen op het gebied van het cultuurbeleid ter sprake gekomen:

- De optimalisering van de steunfunctie-infrastructuur is de afgelopen periode een belangrijk politiek issue geweest. Er bestaan steunfuncties op het gebied van cultuur, welzijn en zorg. De nota suggereert aldus een ijking van de steunfuncties en opent de deur voor ingrepen in samenspraak met de sector.
- Omroep Brabant krijgt jaarlijks dertien miljoen subsidie en houdt sturingspogingen van de provincie af met een beroep op de journalistieke onafhankelijkheid. Dit tot irritatie van Provinciale Staten. In de nota is overigens, naast de vermelding van de bijdrage, geen extra passage over Omroep Brabant opgenomen.
- Een aantal onderwerpen die in de nota staan zijn volgens sommige respondenten niet substantieel behandeld. Zo is er van het voorgenomen partnerschap met gemeenten niet veel gekomen, evenals het voornemen om de culturele participatie te vergroten. Tenslotte heeft een respondent niet veel gemerkt van de vereenvoudiging van de projectsubsidie structuur (oftewel “deregulering”).

2 Het kader in de nota

Uit de tekst van de nota is op te maken dat het kader bestaat uit een inhoudelijke visie (de doelstellingen), een sturingsvisie (de suggesties) en zicht op de verdeling van de middelen. Er is geen monitorings- en prestatieparagraaf opgenomen, anders dan een specificatie van de te verdelen middelen. Af en toe worden waarden geformuleerd ten aanzien van te subsidiëren instellingen, als “innovatieve kracht” (p.19), maar deze worden niet doorvertaald in normen en indicatoren.

Voor zowel de gedeputeerde als voor Provinciale Staten geldt de nota als een kader, omdat het is uitgekomen aan het begin van een bestuursperiode. Voor velen gold de nota als een ordening voor de provincie, een overzichtswerk. Van belang was dat de belangrijkste onderwerpen en de rol van de provincie ten opzichte van de verschillende actoren op papier stonden. Zo is zichtbaar wat er met het provinciale geld gebeurt. Volgens een respondent gold het akkoord van PS zo als een signaal dat “we zo verder kunnen gaan op dit terrein.” Aldus had deze kadernota voornamelijk een interne functie.

3 Totstandkoming en vaststelling

In 2001 is ambtelijk begonnen met de voorbereiding van de nota. Dit proces heeft anderhalf jaar geduurd en is interactief met het veld (cultuurproducerende en –ondersteunende instellingen) vormgegeven. Verschillende conceptversies zijn intensief met hen besproken. Hierbij waren voornamelijk ambtenaren en af en toe de toenmalige gedeputeerde betrokken. Ze zijn ook met andere partijen besproken, zoals de wethouders van de vijf grote Brabantse steden. Hierbij waren voornamelijk ambtenaren en af en toe de toenmalige gedeputeerde betrokken. Na de besprekingen is de nota in relatief korte tijd in beslotenheid geschreven. De statencommissie Zorg, Welzijn en Cultuur wilde de cultuurnota pas vaststellen na de provinciale verkiezingen, zodat belangrijke elementen uit het Bestuursakkoord er in zouden kunnen worden verwerkt. Om die reden is de nota uitgekomen na het bestuursakkoord van april 2003. In september 2003 is een laatste concept doorgesproken met de commissie ZWC, de vijf grote Brabantse steden en belanghebbenden uit het veld. In november 2003 is de nota vastgesteld door PS, met de eis dat de inhoud zou worden gespecificeerd met uitvoeringsprogramma's.

Provinciale Staten heeft zich nauwelijks bemoeid met de totstandkoming van de nota en heeft de nota zonder al te veel discussie goedgekeurd. De respondenten geven een aantal verklaringen voor deze houding:

- Veel van de nota is overgenomen uit het Bestuursakkoord. Langs deze indirecte weg is PS dus wel betrokken geweest en is de nota deels een eigen product van PS.
- Intervenieren tijdens de totstandkoming “doe je niet zo gauw” als PS-lid. Dit omdat de reactie van de gedeputeerde voorspelbaar zou zijn: “Wacht u met deze vraag tot de nota is uitgekomen”.
- Voor veel bestuurders en volksvertegenwoordigers kwam er een nieuwe bestuursperiode. De nota werd gezien als een relatief neutraal overzichtswerk.
- Er heerst een consensuscultuur in de provinciale politiek. Dit komt omdat de provincie een middenbestuur vormt, waarin agendapunten van nature minder urgent lijken. Burgers en belangengroepen voelen zich minder door het provinciale beleid aangesproken en PS voelt zich niet door hen aangespoord. Binnen deze consensuscultuur bestaat er een behoefte om beslissingen voor te koken. Zo is het not done voor een PS-lid om met een motie te komen zonder daarbij eerst met de coalitiepartners te hebben gesproken. Ook de oppositie kan invloed krijgen als ze zich

gematigd gedraagt. Zo zullen er tijdens een vergadering van PS weinig verrassingen zijn.

4 Controle en bijsturing

De nota bevat geen handvaten voor controle en bijsturing door PS. De eisen van PS zijn niet allemaal ingewilligd. In het laatste hoofdstuk zijn twaalf uitvoeringsprogramma's aangekondigd. Hiervan zijn slechts enkelen verschenen. Deze gaan voornamelijk over de optimalisatie van de steunfunctie-infrastructuur, zoals "Heroriëntatie provinciale steunfuncties" (maart 2005) en de uitwerking hiervan in "Ondersteuning op maat" (september 2005).

Illustratie: optimalisatie steunfunctie-infrastructuur

De optimalisatie van de steunfunctie-infrastructuur ligt heel gevoelig in het veld, mede omdat het gaat om het bestaansrecht van een aantal instellingen. Opties waren het knippen in het budget, het toelaten van meer marktwerking en/of het bundelen van steunfuncties. Dit proces wordt door PS op de voet gevolgd. In de nota is aangekondigd dat de provincie een faciliterende rol speelt bij het veranderingsproces dat door de instellingen zelf zou moeten worden gevoerd. Dit interactieve proces heeft echter niet geleid tot een oplossing, "slechts" tot een gevoel van urgentie bij de instellingen. Gedeputeerde Staten heeft vervolgens een planning aangekondigd waarbinnen de nieuwe structuur moet zijn ingevoerd. Deze is met PS afgestemd. Halverwege de bestuursperiode moest duidelijk zijn hoe ver men kan gaan, het derde jaar is gereserveerd voor de uitvoering. Per 1 januari 2007 moet de nieuwe structuur er zijn en het laatste jaar "moet het werken".

De respondenten denken heel verschillend over de noodzaak van de operatie. De nota spreekt, in navolging van het Bestuursakkoord, van een trend richting "cross-over producties", terwijl de steunfunctie-instellingen disciplinair zijn georganiseerd. De structuur zou aldus niet meer aansluiten bij de nieuwe ontwikkelingen. Een van de respondenten herkent deze trend niet en wijst er op dat dergelijke "cross over producties" al heel lang bestaan. Een andere respondent gaf aan dat er een wantrouwen heerste bij de provincie over het functioneren van de instellingen en de mate waarin zij nog luisterden naar de provincie. Een laatste respondent ziet bundeling van de instellingen als een mode, waartegen PS weinig wil doen zo lang er geen grote ongelukken gebeuren.

Een zorg bij PS was of er wel voldoende analyse aan de operatie ten grondslag zou liggen. Men was bang dat er teveel "shocktherapie" zou worden toegepast. Voornaamste functie van de visie "Heroriëntatie steunfunctie-instellingen" (maart 2005) was het geruststellen van PS over het proces en over de analyse. De voortgangsrapportages aan de betrokken commissies (Beleid en Middelen en Zorg, Welzijn en Cultuur) hadden dezelfde functie. De genoemde notities hadden bij PS weinig verzet opgeroepen.

De steunfunctiediscussie is intersectoraal: ook de sectoren welzijn en zorg kennen steunfuncties. De discussie was scherper over de welzijnssteunfuncties, minder over de cultuurinstellingen. Volgens een respondent komt dit doordat de budgetten voor cultuursteunfuncties kleiner zijn en de cultuursector organisatorisch is gefragmenteerd. De sector kan geen vuist maken richting PS. Ter ondersteuning van dit beeld geldt de opmerking van een respondent dat een goede contactambtenaar voor instellingen voor belangenbehartiging belangrijker is dan een relatie met PS.

Illustratie: Omroep Brabant

Omroep Brabant krijgt dertien miljoen subsidie per jaar. PS wilde meer provinciale en culturele programma's. De provincie heeft echter niet veel invloed, omdat Omroep Brabant zich kan beroepen op journalistiek onafhankelijkheid en omdat de provincie geen eigen normen kan stellen van bijvoorbeeld "cultuur". Dit laatste gebeurt door het Commissariaat van de Media. PS was geïrriteerd door de Omroep Brabant. Volgens een van de respondenten is dit "een van de weinige zaken waar de provincie geld aan uitgeeft maar waar ze vervolgens niets van mogen vinden. De irritatie kwam tot uiting tijdens de voorbereiding van een nieuw meerjarencontract. GS benoemt dan de programmaraad op basis van een bindende voordracht en geeft een representativiteitsverklaring af. PS en GS hoopten hierbij invloed te krijgen op de programmering. Dit is deels gelukt. Een wekelijks programma over de provincie wordt uitgebouwd.

Bovenstaande issues hebben volgens de respondenten tot de meeste interactie tussen PS en GS geleid. De nota heeft een rol gespeeld in het lanceren van het eerste issue. Bij het tweede issue heeft de nota geen rol gespeeld. Bij beide issues heeft PS een sturende en controlerende rol gespeeld. Bij andere issues nauwelijks. Tegelijkertijd zien we dat een belangrijke eis van PS, het verschijnen van uitvoeringsplannen, niet is ingewilligd. PS heeft hiertoe geen actie ondernomen. De respondenten hebben hier verschillende verklaringen voor:

- PS kampt met een informatieoverload. De hoeveelheid informatie is groot en de tijd die de Statenleden hebben (het zijn parttimers) is beperkt. Hierdoor missen veel Statenleden overzicht. Zij kunnen zich niet alle afspraken herinneren, zodat ze deze ook niet kunnen controleren. In dit geval is het de vraag of PS behoefte heeft aan nog meer geschreven plannen.
- Een kadernota is geschreven voor een lange periode, waarvan niet duidelijk is hoe deze zich zal ontwikkelen. Sommige onderwerpen boeten in aan relevantie, andere onderwerpen blijken wel actueel en tenslotte zijn er onderwerpen (als Omroep Brabant) waarin in de nota niet is voorzien, maar die wel gaan spelen. Van de eerste categorie heeft PS wellicht geen behoefte aan uitvoeringsplannen. Voor hen is het belangrijk een momentum te kiezen voor de onderwerpen die ze willen agenderen.

5 Concluderende opmerkingen

De nota "Cultuur in Uitvoering" is een sectorale nota waarin een overzicht wordt gegeven van het provinciale cultuurbeleid. De rol van PS kwam het duidelijkst naar voren op de volgende momenten:

- De eis dat de nota zou uitkomen na de provinciale verkiezingen, waardoor de inhoud van het Bestuursakkoord en de nota kon worden afgestemd.
- De betrokkenheid bij de besluitvorming over de steunfuncties, met de bespreking van de visie, de uitvoeringsnota en de voortgangsrapportages.

Daarnaast geldt het algemene beeld dat PS zich terughoudend heeft opgesteld. De meeste stukken zijn zonder veel discussie goedgekeurd. De keuze hiervoor is zowel bewust als onbewust. De bewuste component ligt in de afnemende relevantie van sommige onderwerpen in de nota en de politieke opportuniteit van eventuele interventies. Deze lijkt samen te hangen met het type nota. Twee respondenten karakteriseerden de nota als "politiek niet gevoelig". De opportuniteit kan ook worden beïnvloed door de eigenschappen van de sector. De cultuursector is gefragmenteerd en kan moeilijk de weg naar PS vinden. Tenslotte kan het budget van belang zijn. De cultuurbudgetten zijn kleiner dan bijvoorbeeld de

welzijnsbudgetten. De irritatie jegens Omroep Brabant wordt ook gevoed door het relatieve hoge budget (35% van het cultuurbudget).

De onbewuste component ligt in de consensuscultuur en de informatieoverload. De consensuscultuur zorgt voor een matigende invloed op de discussies. Veel politiek gevoelige onderwerpen worden tussen fracties en tussen politiek en bestuur voorgekookt en verrassingen tijdens de vergaderingen worden niet gewaardeerd. De informatieoverload schaadt het overzicht en daarmee de controle door PS. Overigens stelde een respondent dat dit niet zo gemakkelijk te veranderen is. Vaak dringt PS immers zelf aan op het schrijven van een stuk om overzicht te krijgen en om te depolitiseren. Bovendien betekent dunnere stukken ook minder aandacht voor de “hobby’s” van de fracties. Zo blijft de prikkel voor PS om dunnere en minder stukken te eisen zwak.

B3.4 Meer samen, samen meer

Programma BrabantStad 2004-2008.

B&W van Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg en Gedeputeerde Staten van Provincie Noord-Brabant. 27 april 2004.

1 Typering van de nota

Achtergrond en doel van de nota

De centrale doelstelling uit het Programma BrabantStad is de volgende: “Komen tot duurzame groei van de kwaliteit van het bestaan in het stedelijk netwerk BrabantStad in economisch, ruimtelijk, sociaal en cultureel opzicht” (p. 9).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen ambities op korte, middellange en lange termijn (pp. 9-10):

- Op korte termijn: “De vijf grote steden werken samen naar een complementair aanbod van toplocaties en topvoorzieningen.”
- Op middellange termijn: “BrabantStad groeit uit tot een samenhangend stedelijk gebied van 1,4 miljoen mensen met een robuuste groenstructuur.”
- Op lange termijn: “Stedelijk Brabant gaat zich manifesteren als een van de toonaangevende kennis- en innovatieregio's van Europa.”

Kring van actoren

Het Programma BrabantStad is een nota van B&W van Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg en Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant.

In de nota wordt aangegeven dat BrabantStad primair een bestuurlijk netwerk is. De uitvoering van projecten uit het programma gebeurt door verschillende partners. Dit gebeurt “soms expliciet onder de vlag van BrabantStad, soms bewust ook niet. De gezamenlijke programmaorganisatie is verantwoordelijk voor samenhang in structuurversterkende maatregelen op het niveau van het stedelijk netwerk en voor flankerende acties op het vlak van agendering, proces en communicatie” (p. 19).

De “BrabantStad-organisatie” wordt in de nota als volgt omschreven (p. 19):

- “Een stuurgroep van wethouders en gedeputeerde, die het dagelijks bestuur van BrabantStad vormt en fungeert als “spelverdeler” richting vakoverleggen.
- De burgemeesters van de B5 en de Commissaris van de Koningin die samen met de stuurgroep een coördinerende rol spelen en voorop gaan in de belangenbehartiging.
- Een ambtelijk overleg met vertegenwoordigers van de vijf steden en de provincie dat besluitvorming in de stuurgroep voorbereidt en waarin lijnen met de staande organisaties samenkomen.
- Een onafhankelijke programmamanager die –samen met het programmabureau- zorg draagt voor de uitvoering van besluiten en in het bijzonder de communicatie, belangenbehartiging en het relatiebeheer organiseert.
- B5-vakoverleggen op verschillende beleidsterreinen: onder meer ruimtelijke ordening, sociaal beleid, cultuur, economische zaken en verkeer & vervoer. De B5-overleggen adopteren projecten uit het programma BrabantStad.
- Diverse ambtelijke werkoverleggen, onder meer op het vlak van communicatie en Europees beleid.”

Inhoud van de nota

In de inleiding en hoofdstuk twee van de nota wordt aangegeven wat BrabantStad precies is en wat de doelstelling en ambities van BrabantStad zijn. Ook wordt hier beschreven wat de drie rollen van BrabantStad zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie uitgewerkt wat de vier hoofdopgaven van BrabantStad zijn die voortvloeien uit de ambities. Ook wordt kort beschreven in welke maatregelen en bijbehorende projecten de vier opgaven worden vertaald. Aan het einde van hoofdstuk drie wordt het bestuurlijk arrangement van BrabantStad beschreven. Hoofdstuk vier bevat een beknopt overzicht van de financiën. De nota bevat tenslotte nog een aantal bijlagen, waaronder een beschrijving van de diverse projecten in bijlage een en een overzicht van flankerende acties op het gebied van agendering, proces en communicatie in bijlage twee.

2 Het kader in de nota

In de nota komt een duidelijke inhoudelijke visie naar voren. Als uitwerking van de ambities worden voor 2004-2008 opgaven op vier terreinen geformuleerd:

- Ruimtelijke opgave: balans tussen stedelijkheid en groen
- Sociale en culturele opgave: topvoorzieningen voor 1,4 miljoen mensen
- Economische opgave: bouwen vanuit het kennis- en innovatieprofiel
- Verkeer- en vervoersopgave: internationale bereikbaarheid en verbindingen binnen het netwerk

Deze vier opgaven worden vervolgens uitgewerkt in negen maatregelen en onder deze maatregelen vallen vervolgens in totaal zestien projecten. Zo valt bijvoorbeeld onder de verkeer- en vervoersopgave de maatregel “verbeteren externe bereikbaarheid”. Deze maatregel wordt uitgewerkt in drie projecten, waaronder het realiseren van HST-shuttleverbindingen naar Rotterdam en Antwerpen. In bijlage een wordt vervolgens per project aangegeven wat de steden en provincie willen bereiken, wat hierbij de rol van BrabantStad is, welke B5-tafels er bij het project betrokken zijn, welke partij verantwoordelijk is voor de uitvoering en welke externe partners bij het project betrokken zijn.

Bovendien wordt in bijlage twee een overzicht gegeven van elf flankerende acties op het vlak van agendering, proces en communicatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om communicatiemiddelen, Europese belangenbehartiging en programmabeheer. Per flankerende actie wordt in de bijlage aangegeven wat BrabantStad van plan is te gaan doen met betrekking tot de betreffende actie en welke B5-tafel er bij betrokken is.

Met betrekking tot de inhoudelijke visie komen uit de interviews een paar mogelijke verbeterpunten naar voren:

- Er zou meer rekening moeten worden gehouden met de drie pijlers: economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten. De huidige nota is vooral economisch georiënteerd.
- De relatie tussen steden en platteland zou uitdrukkelijker naar voren moeten komen.
- Er zou meer moeten worden ingehaakt op de relatie tussen BrabantStad en Europa.

De sturingsvisie betreffende het Programma BrabantStad komt op diverse momenten in de nota naar voren. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat “BrabantStad is (...) geen nieuwe bestuurslaag. De opgaven uit het Programma BrabantStad worden door de B5 of de provincie zelf uitgevoerd en in enkele gevallen via een gezamenlijk project. Een lichte en flexibele programmaorganisatie faciliteert de uitvoering. BrabantStad zorgt er voor de projecten bij

elkaar te houden, bevordert complementariteit van plannen, werkt mee aan de financiering, organiseert de belangenbehartiging in Den Haag en Brussel en stimuleert het denken over en ontwerpen aan het stedelijk netwerk” (p. 3).

De missie van de samenwerking van B5 en de provincie wordt als volgt geformuleerd: “De bestuurlijke samenwerking van B5 en Provincie beoogt BrabantStad verder uit te bouwen als groen stedelijk netwerk en Brabant nadrukkelijk op de Europese kaart te zetten als toonaangevende kennis- en innovatieregio”. De programmaorganisatie BrabantStad “vervult een ondersteunende en katalyserende rol bij de uitvoering van deze missie c.q. het Programma BrabantStad 2004 tot en met 2008. Achterliggende projecten worden uitgevoerd door de steden of de provincie zelf. In een enkel geval zijn andere partijen uitvoerder” (p. 10). In de nota worden drie rollen van BrabantStad c.q. de B5-samenwerking onderscheiden (pp. 10-11):

- Afstemmen en verknopen van projecten op het niveau van het stedelijk netwerk
- Promotie en belangenbehartiging
- Dynamo voor vernieuwing

De rol van de provincie is dus niet heel duidelijk beschreven. Wel is de rol van BrabantStad uitgewerkt. Het is aldus de vraag wie er verantwoordelijk gesteld kan worden voor het eventueel niet behalen van de doelstellingen: BrabantStad? De gemeenten? De provincie?

De opgaven met bijbehorende maatregelen en programma's zijn vrij gedetailleerd uitgewerkt en de rol van BrabantStad wordt beschreven (zie bijvoorbeeld bijlage een), maar er worden geen meetbare en controleerbare doelen of indicatoren aan gekoppeld. De koppeling tussen doelen en operationalisering lijkt logisch, maar het is de vraag of dergelijke projecten zonder dit beleid niet ook hadden plaatsgevonden.

In de nota wordt in zeer beperkte mate aandacht geschonken aan de benodigde en beschikbare financiële middelen. Er wordt aangegeven dat de zes betrokken overheden uit eigen organisaties capaciteit dienen vrij te maken voor zaken als de bemensing van het programmabureau en de communicatie- en lobbyfunctie. Een jaarlijks werkbudget is beschikbaar voor de uitvoering van het flankerend beleid (communicatie, lobby, relatiebeheer, stimuleren van het denken en ontwerpen, monitoring, etc.). In de nota wordt kort aangegeven wat het jaarlijks beschikbare werkbudget is, onderverdeeld naar “communicatie en belangenbehartiging” en “procesmatige ondersteuning van projecten”. In de jaarlijkse werkplannen van het programmabureau dient een begroting opgenomen te zijn. Via het jaarverslag aan colleges, raden en staten worden de feitelijke uitgaven verantwoord (p. 21).

3 Totstandkoming en vaststelling

Het idee voor deze nota is volgens respondenten in de politiek geboren. De nota is gepubliceerd vlak voor de landelijke Nota Ruimte en de Nota Piek in de Delta. Er was, aldus een respondent, een prikkel om veel projecten te noemen, omdat een imponerend stuk de kans op meer geld uit Den Haag zou kunnen vergroten. Een respondent geeft aan dat de nota BrabantStad vooral projecten bevat die al bestonden en die in de nota zijn ingepast om zo meer toezeggingen vanuit het Rijk te krijgen.

Het Programma BrabantStad 2004-2008 is een vervolg op het Programma BrabantStad 2002-2003. In het Programma BrabantStad 2004-2008 wordt aangegeven dat het programma BrabantStad het resultaat is van overleg tussen de zes betrokken overheden, met maatschappelijke organisaties, externe deskundigen en op de achtergrond het Ministerie van

VROM. In oktober 2003 is BrabantStad bovendien besproken tijdens een werkconferentie met raads- en Statenleden. Begin 2004 is een concept-programma voorgelegd aan raads- en statencommissies, maatschappelijke partners en de Provinciaal Planologische Commissie (p. 5). Volgens een respondent zou het goed zijn als er tijdens deze totstandkomingsfase meer interactie tussen PS en GS zou plaatsvinden.

Uit interviews is naar voren gekomen dat de nota BrabantStad vrij uitgebreid is besproken in de Staten, maar dat dit voornamelijk een symbolische discussie voor het publiek was. Als reden hiervoor werd aangegeven dat er destijds, in juni 2004, voor het eerst gebruik werd gemaakt van interruptiemicrofoons in de Staten. Tijdens de bespreking in de Staten waren er geen amendementen. De discussie ging met name over de volgende punten:

- Of er met dit programma niet een nieuwe bestuurslaag wordt gecreëerd.
- In hoeverre PS bepaalde ideeën in de nota kon opnemen, terwijl er vijf steden bij het programma betrokken zijn en het dus niet duidelijk is bij wie de verantwoordelijkheid ligt.
- De geringe bekendheid van BrabantStad bij de bevolking.

4 Controle en bijsturing

Ten aanzien van de monitoring wordt in de nota het volgende aangegeven: “Jaarlijks wordt een werkplan met begroting –via de stuurgroep- ter accordering voorgelegd aan de vijf colleges van B&W en aan GS. Over belangrijke kwesties die tijdens de B5-dinsdagen aan de orde komen wordt uiteraard ook tussentijds binnen de colleges ruggespraak gehouden (B&W en GS blijven immers ten alle tijden eindverantwoordelijk!). Via een jaarverslag worden gemeenteraden en provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van het programma. De onderliggende projecten worden via de gebruikelijke lijnen geagendeerd. In 2007 wordt het Programma BrabantStad geëvalueerd. Mogelijk kan daarbij een visitatiecommissie vanuit raden en staten een rol spelen” (p. 19). Bovendien wordt in de nota vermeld dat BrabantStad voornemens is om elke twee jaar een rapportage oftewel almanak uit te brengen met de belangrijkste cijfers en kengetallen over BrabantStad. Het is de bedoeling dat deze monitor zich richt op de doelstellingen en maatregelen die B5 en Provincie zichzelf als stedelijk netwerk gesteld hebben (p. 33).

Hieruit kunnen we concluderen dat de echte evaluatie van het programma nog moet gaan plaatsvinden, namelijk in 2007. Monitoring is al wel mogelijk via het jaarverslag. Hier dient echter te worden opgemerkt dat de nota geen duidelijk meetbare of controleerbare doelen en indicatoren bevat en dat dus onduidelijk is hoe monitoring en eventuele bijsturing zullen plaatsvinden. Bovendien is vrij onduidelijk welke partij(en) verantwoordelijk is (zijn) voor monitoring en eventuele bijsturing. Wel lijkt er redelijk wat ruimte te zijn voor tussentijdse bijstelling. Een aantal projecten worden opengelaten voor nieuwe ontwikkelingen. Zo zijn de externe partners voor sommige projecten “nader te bepalen”. Bovendien is er iedere maand een regulier overleg waarin de betrokken partijen de ontwikkelingen kunnen doornemen.

Respondenten geven ook aan dat bij deze nota niet duidelijk is bij wie de verantwoordelijkheden liggen. PS zou hierbij puur op geld kunnen sturen, maar stuurt hier feitelijk niet zo op. Men zou dan ook kunnen stellen dat voor PS geldt “geen bericht is goed bericht”. Een respondent geeft aan dat in een volgende nota BrabantStad duidelijk zou moeten worden aangegeven bij wie welke verantwoordelijkheden liggen en hoe en wanneer er verantwoording wordt afgelegd. Het zou volgens deze respondent programmatischer moeten. Hierbij zou ook de rol van de provincie duidelijker beschreven moeten worden.

Een respondent stelt bovendien dat de nota na de instemming in de Staten van de agenda verdwenen is. Deze respondent verwacht dat er pas weer naar de nota gekeken wordt op het moment dat er specifieke projecten op tafel komen en er geld wordt geclaimd. Er wordt aangegeven dat, op het moment dat een project uit deze nota niet of op een andere wijze wordt uitgevoerd, er niet wordt teruggegrepen op het Programma BrabantStad. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk te vinden in het feit dat veel van de projecten uit het Programma BrabantStad al in gang waren gezet voordat het Programma BrabantStad verscheen.

5 Concluderende opmerkingen

Een aantal beelden komt uit de nota en de interviews naar voren:

- De nota is duidelijk gestructureerd en zeer overzichtelijk.
- Programma BrabantStad is een nota van vijf steden en de provincie gezamenlijk. Hierdoor is minder duidelijk bij wie de verantwoordelijkheden liggen. Ook wat betreft het monitoren van de uitvoering is niet duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt.
- Het idee voor de nota is in de politiek geboren. De nota is gepubliceerd vlak voor de landelijke Nota Ruimte en de Nota Piek in de Delta. Het beeld ontstaat dat er een prikkel was om in de nota BrabantStad veel projecten te noemen, omdat een imponerend stuk de kans op meer geld uit Den Haag zou vergroten. Dit lijkt ook de voornaamste functie van deze nota te zijn geweest. De nota bevat dan ook met name reeds bestaande projecten die in de nota zijn ingepast.
- Sommige projecten uit deze nota zijn later geannuleerd. Op zo'n moment wordt er niet teruggegrepen op de nota.
- De totstandkoming van de nota is vrij snel gegaan. In PS is de nota wel uitgebreid besproken, maar dat was vooral een symbolische discussie, die plaatsvond omdat er net interruptiemicrofoons waren geplaatst.
- Voornaamste discussiepunt met betrekking tot deze nota waren: 1) of het programma wel of niet een nieuwe bestuurslaag creëert en 2) in hoeverre PS in de nota bepaalde ideeën en plannen kon opnemen, terwijl er vijf steden bij betrokken waren en dus niet duidelijk was waar de verantwoordelijkheden lagen en 3) geringe bekendheid van BrabantStad bij de bevolking.
- GS is niet de eerste auteur van deze nota, maar co-auteur tezamen met de B5. De invloed van de provincie, en zeker die van PS, is daarom wellicht beperkt. Er wordt een projectorganisatie in het leven geroepen waarvoor een bestuurlijk arrangement is opgericht. Interessante vraag is hoe dit arrangement uitwerkt als er onenigheid is tussen steden en provincie of steden onderling. Wie kan er een knoop doorhakken en wie is daarvoor verantwoordelijk?
- Bekeken kan ook worden of de BrabantStad-organisatie zo "licht en flexibel" is als wordt gesuggereerd. Het bestaat uit een stuurgroep van wethouders en gedeputeerde, een betrokkenheid van burgemeesters en commissaris, een ambtelijk vooroverleg met vertegenwoordigers van de B5 en provincie, een onafhankelijke programmamanager met bijbehorend bureau, B5- vakoverleggen op verschillende beleidsterreinen en diverse ambtelijke werkoverleggen. Interessante voorbeeldcase van een nota waarvoor de provincie slechts deels verantwoordelijk is. Juist omdat er hier wel een bestuurlijk arrangement is gemaakt.

B3.5 Kadernota 2005 (Voorjaarsnota)

PS 39/05, april 2005

1 Typering van de nota

Achtergrond en doel van de nota

Zoals in de inleiding van de nota gesteld wordt, is de Kadernota “het belangrijkste document in de duale planning en controlcyclus: het document op basis waarvan Provinciale Staten de beleidsvoorstellen voor de komende jaren integraal kunnen afwegen” (p. 3). De nota bevat een “pakket aan voorstellen” voor de tweede helft van de bestuursperiode, 2005-2007. “Met het pakket aan voorstellen in deze kadernota menen wij zo goed mogelijk gehoor en invulling te hebben gegeven aan de richtinggevende uitspraken van de Staten tijdens het statendebat en in eerder verband” (pp. 4-5). In de inleiding wordt benadrukt dat de Kadernota een nieuw document is in het kader van de duale planning en controlcyclus en dat de Kadernota in de plaats komt van de voormalige Voorjaarsnota (p. 3).

Uit de Kadernota 2005, in combinatie met de gehouden interviews, komt het volgende beeld naar voren van de relatie tussen de Kadernota, de begroting en de jaarrekening. De begroting voor de hele provincie verschijnt net na de zomer. Deze begroting geeft feitelijk het kader aan en dit is “waar je elkaar op afrekent”. Vervolgens vindt de uitvoering plaats en net voor de volgende zomer verschijnt dan de jaarrekening. In de jaarrekening legt het College verantwoording af over wat er is gedaan en bereikt. Het geld dat over is aan het eind van het jaar valt vrij naar de algemene middelen. Over dit “restgeld” vindt een afwegingsmoment plaats bij de Kadernota. Bij de Kadernota 2006 gaat het hierbij bijvoorbeeld om een bedrag van 72 miljoen Euro.

Tijdens de interviews zijn door de respondenten enkele opmerkingen gemaakt over het doel en de rol van de Kadernota:

- De Kadernota functioneert met name als een financiële doorkijk naar het volgende jaar. Om ad-hoc besluitvorming over geld te voorkomen, vindt namelijk een keer per jaar, bij de Kadernota, besluitvorming over het geld plaats. Een respondent geeft aan van mening te zijn dat deze besluitvorming eigenlijk bij de begroting zou moeten plaatsvinden. “Je gaat nu namelijk al praten over jaar t, terwijl je nog niet eens weet wat er in jaar t-1 gebeurd is.” De Kadernota zou volgens deze respondent dan ook meer het karakter moeten hebben van een beleidsstuk in plaats van een financieel stuk.
- Een respondent geeft aan dat de Kadernota eigenlijk meer een jaarverslag, een jaarrekening zou moeten zijn.
- Ook wordt gesteld dat de Kadernota meer ruimte zou moeten laten voor bijstellen en voor het evalueren van de voortgang.

Inhoud van de nota

Na de inleiding wordt in hoofdstuk twee een overzicht gegeven van zeven categorieën uitspraken van PS die als richtinggevend worden beschouwd voor de tweede helft van de bestuursperiode. Deze zeven categorieën zijn gebaseerd op uitspraken van de Staten tijdens de Statendag op 18 februari 2005, op uitspraken van PS in relatie tot de lijst grote projecten en op reacties van de Staten bij de bespreking van de Voorjaarsnota 2004 en de programmabegroting 2005.

In hoofdstuk drie wordt vervolgens het financiële kader voor de tweede helft van de bestuursperiode uiteengezet. Het hoofdstuk geeft een overzicht van de financiële bijstellingen en van de begrotingsruimte die ten grondslag liggen aan de Kadernota 2005.

De criteria die gehanteerd zijn bij het maken van een beleidsinhoudelijke en financiële afweging van de voorstellen worden beschreven in hoofdstuk vier. Het gaat hierbij om de volgende vijf criteria (pp. 17-18):

- Voorstellen sluiten zoveel mogelijk aan op de richtinggevende uitspraken van de Staten op 18 februari 2005
- Knelpunten in het bestaande beleid worden bij voorrang eerst opgelost alvorens nieuwe voorstellen aan de orde zijn
- Voorstellen sluiten zoveel mogelijk aan bij de ambitie van het bestuursakkoord om de omslag van beleidsontwikkeling naar uitvoering te maken
- Focus op een beperkt aantal thema's
- Anticyclisch besteden

Bovendien wordt in dit hoofdstuk een aantal randvoorwaarden genoemd waar bestedingsvoorstellen aan moeten voldoen. Zo mag er met de bestedingsvoorstellen geen extra structurele personele capaciteit zijn gemoeid.

In hoofdstuk vijf worden de beleidskeuzes en bestedingsvoorstellen onderbouwd. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van elf programma's:

- Bestuur
- Verkeer en Vervoer
- Water
- Milieu
- Natuur, bos en landschap
- Sociaal-economische zaken
- Sociaal beleid, zorg en cultuur
- Ruimtelijke ordening
- Revitalisering landelijk gebied
- Wonen
- Bedrijfsvoering

Per programma wordt allereerst een overzicht gegeven van de middelen die er mee gemoeid zijn en van de knelpunten in het bestaande beleid. Vervolgens worden de zogenaamde majeure dossiers besproken. Dit zijn dossiers rondom een thema dat aansluit bij de richtinggevende PS-uitspraken die in hoofdstuk twee van de nota beschreven zijn. De beschrijving van deze dossiers vindt plaats aan de hand van de volgende vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag/gaat het kosten?
- Wanneer wordt het uitgevoerd?
- Wat zijn de eventuele randvoorwaarden en/of onzekerheden?

Zo is een van de majeure dossiers binnen het programma sociaal-economische zaken het Actieprogramma Innovatie. De provincie wil bereiken dat het innovatievermogen in Brabant versterkt wordt en wil innovaties meer inzetten bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Om dit te bereiken wil de provincie zich onder meer richten op toptechnologie voorzieningen. Dit houdt in dat hoogwaardige topvoorzieningen naar Brabant moeten worden gehaald en dat dergelijke voorzieningen samen met partners ontwikkeld moeten worden ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf. In de Kadernota 2005 wordt voorgesteld in de periode 2005-2007 13,4 miljoen Euro in te zetten voor de uitvoering van het Actieprogramma

Innovatie. Er wordt aangegeven dat een aantal projecten, zoals een project op de high-tech campus Eindhoven voor 1,75 miljoen Euro, reeds is toegezegd. Daarnaast zijn er projecten die zich nog in de voorbereidingsfase bevinden en die later aan de provincie zullen worden voorgelegd (pp. 38-42).

Hoofdstuk zes van de Kadernota 2005 bevat een samenvattend overzicht. Het geeft een beknopte samenvatting van de knelpunten in het bestaande beleid en de majeure dossiers. Bovendien wordt in een tabel een – summier- financieel totaalbeeld van de Kadernota 2005 gegeven en wordt aangegeven welke formatie er met de voorstellen in de nota gemoeid is (pp. 71-74).

Naast een aantal slotbeschouwingen in hoofdstuk zeven, bevat de nota ook diverse bijlagen. Een van deze bijlagen is een tussenbalans, welke in het kader van de dualisering is ingevoerd (pp. 79-98). Deze tussenbalans is een kwalitatieve tussenevaluatie van het bestuursakkoord. De tussenbalans is opgebouwd uit tabellen die gekoppeld zijn aan de programma's uit de programmabegroting. Per thema uit het bestuursakkoord wordt kort aangegeven wat de stand van zaken is. Bovendien wordt aangegeven of de uitvoering op schema is. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van hoe deze stand van zaken per thema beschreven wordt:

- Thema “provincie in de buurt”: In overleg met PS is opzet per september 2004 aangepast.
- Thema “Coördineren bovenlokale veiligheidsaspecten”: Regiegroep Brabantse Crisisbeheersing ingesteld; uitvoering projecten in het kader van Brabant Veiliger en beleidsregel sociale veiligheid; provinciaal coördinerend overleg m.b.t. terrorismebestrijding.
- Thema “Brabantstad/Grotestedenbeleid”: Loopt.
- Thema “Uitwerking nationaal bestuursakkoord water”: Opgepakt in kader van reconstructie.
- Thema “Innovatie en stimulering kenniseconomie”: Actieprogramma Innovatie Noord Brabant vastgesteld (consultatie loopt); cofinanciering voorbeeldprojecten i.h.k.v. IAB en Uitvoeringsprogramma Economisch Beleid; Brabant Medical School; Pact Brabant; project @Brabant afgerond, nieuwe inzet op Breedbandbeleid; Innovatieraad opgericht; leerstoel Innovatie ingesteld.

De stand van zaken per thema wordt dus in vrij globale termen beschreven, hetgeen niet verwonderlijk is gezien het grote aantal thema's dat in de tussenbalans aan de orde komt.

2 Het kader in de nota

De Kadernota 2005 bevat een duidelijke inhoudelijke visie in de vorm van de (uitwerking van) de richtinggevende uitspraken van PS. Bij deze richtinggevende uitspraken van de Staten worden de volgende zeven categorieën uitspraken onderscheiden (p. 10):

1. Uitvoeren van wat reeds is afgesproken
2. Versterking sociaal culturele pijler
3. Versterken samenhangend integraal veiligheidsbeleid
4. Versterken samenhangend beleid Europa
5. Specifieke inhoudelijke conclusies statendag op het gebied van milieu, natuur en landschap, sociaal-economisch beleid, ruimtelijke ordening, revitalisering landelijk gebied en wonen
6. Uitspraken met betrekking tot de lijst grote projecten
7. Eerdere PS-uitspraken

Opvallend is dat deze richtinggevende uitspraken erg globaal zijn. Het is in feite een lijst met onderwerpen die PS belangrijk acht. Deze onderwerpen laten verder zeer veel ruimte voor de uitvoering.

In de Kadernota 2005 worden de hoofdlijnen van het beleid omschreven. Dit wordt nauwelijks in specifieke indicatoren en normen omgezet. Er worden meerdere doelen op verschillende beleidsterreinen besproken, maar het is niet duidelijk hoe dit concreet geoperationaliseerd zal worden.

Ook qua zicht op de middelen geeft de kadernota 2005 een vrij globaal beeld, ook al worden in de bijlagen wat meer details genoemd van bijvoorbeeld investeringen en andere kapitaaluitgaven.

Zowel voor de hoofdlijnen van het beleid als ook voor het zicht op de middelen geldt echter dat de Kadernota een overzicht dient te geven van alle beleidsterreinen en dat het dus niet verwonderlijk is dat de beschrijvingen erg globaal zijn.

Qua sturingsvisie worden in de Kadernota met name de veranderingen als gevolg van de invoering van het duale stelsel besproken. Zoals hieronder in meer detail besproken zal worden, heeft het duale stelsel gevolgen gehad voor het totstandkomingsproces van de Kadernota en dan met name voor de rollen van PS en GS bij deze totstandkoming.

3 Totstandkoming en vaststelling

In de inleiding van de nota wordt aangegeven dat voor de totstandkoming van de Kadernota 2005 een “wezenlijk ander traject” is gevolgd dan bij de voormalige Voorjaarsnota gebruikelijk was. Het eerste en belangrijkste verschil is dat “eerst uw Staten en niet ons college aan zet zijn geweest om richtinggevende uitspraken te doen voor de tweede helft van deze bestuursperiode. Op 18 februari jl. hebben uw Staten aangegeven op welke beleidsthema’s meer of minder accent zou moeten worden gelegd”. Een tweede verschil met de Voorjaarsnota is dat het College “een tussenbalans als bouwsteen heeft opgesteld”. Dit is de tussenbalans die hierboven reeds genoemd werd. Een derde verschil met de Voorjaarsnota is “dat er geen expliciete claimronde heeft plaatsgehad”. Dit houdt in dat er eerst een inventarisatie heeft plaatsgevonden van de financieel-inhoudelijke knelpunten in het bestaande beleid op basis van informatie uit de tussenbalans en uit het jaarverslag 2004. Pas na deze inventarisatie konden voorstellen voor nieuw beleid worden gehonoreerd (p. 3).

Een respondent geeft aan dat de Kadernota 2005 is opgesteld op basis van een agenda die door PS is geformuleerd, namelijk de richtinggevende uitspraken van PS. Dit geeft de Kadernota 2005 een agendafunctie. Deze agendafunctie zou volgens de respondent beter kunnen worden uitgevoerd door aan het kaderstellen een probleemanalyserende nota van GS vooraf te laten gaan: Van wie is het probleem? Wat is de aard van het probleem? Is het probleem beïnvloedbaar?

Respondenten stellen dat de ambtenaren steeds vaker aanwezig zijn bij Statenvergaderingen ter voorbereiding van de Kadernota. Er wordt opgemerkt dat PS ook gedeeltelijk afhankelijk is van deze ambtenaren, aangezien zij de opmerkingen van PS-leden kunnen meenemen in het overleg.

Ten aanzien van de verdeling van de middelen in de Kadernota wordt door respondenten opgemerkt dat deze dikwijls al “voorgekookt” is. Bij het bespreken van (onder meer kaderstellende) nota’s in Statencommissies wordt regelmatig al geld ingecalculleerd.

Aangezien op een dergelijk moment vaak nog niet duidelijk is hoeveel geld er precies nodig zal zijn en waarvoor, worden deze nota's dan ook vaak "opgeklopt". Vervolgens wordt dit geld in de Kadernota vaak ook daadwerkelijk toegewezen.

Respondenten geven ook aan dat de meeste partijen in het voorjaar gaan roepen dat ze meer geld nodig hebben voor hun dossiers, aangezien er dan bekend wordt hoeveel "restgeld" er vrij valt naar de algemene middelen.

Met betrekking tot de vaststelling van de Kadernota wordt door respondenten gesteld dat deze vaak in haar geheel wordt aangenomen met enkele toevoegingen. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de Kadernota erg dik is en dat bijna niemand meer leest dan de paragraaf die betrekking heeft op het eigen dossier. Op deze wijze komt het volgens de respondenten dus vaak niet tot een verantwoordingsdebat.

4 Controle en bijsturing

Zoals hierboven aangegeven, is de kadernota onderdeel van de cyclus van begroting, jaarrekening en Kadernota. In de inleiding van de Kadernota 2005 wordt aangegeven dat zowel het voorbereidingstraject als het uiteindelijke document na het integrale afweegdebat geëvalueerd zullen worden. "Waar nodig brengen we vanaf 2006 verbeterpunten aan, vanuit onze ambitie in de toekomst de Staten nog beter te kunnen bedienen" (p. 3).

In de nota staat beschreven wat de verhouding is tussen de rol van GS en PS. PS heeft aangegeven op welke beleidsthema's meer of minder accent zou moeten worden gelegd. Deze richtinggevende uitspraken van PS vormen de basis voor de voorstellen in de Kadernota. Op basis van de Kadernota kan PS de beleidsvoorstellen voor de komende jaren integraal afwegen. De rolverdeling tussen PS en GS is echter in grote lijnen beschreven, niet specifiek qua uitvoering en monitoring van de uitvoering. Zoals eerder genoemd, bevat de Kadernota in de bijlage een tussenbalans, welke is opgesteld door GS. Deze tussenbalans is ingesteld in het kader van het duale stelsel. Deze tussenbalans bestaat uit een globale analyse van de realisering van de afspraken uit het bestuursakkoord.

5 Concluderende opmerkingen

Een aantal beelden komt uit de nota en de interviews naar voren:

- De Kadernota 2005 is van een andere orde dan de overige kaderstellende nota's die in dit onderzoek geanalyseerd zijn. Het is een kaderstellende nota, waarin de hoofdlijnen van het beleid voor de komende jaren worden weergegeven.
- De Kadernota is een nieuw document dat in de plaats is gekomen van de Voorjaarsnota als gevolg van de dualisering. De totstandkoming van de Kadernota verschilt op diverse wijzen van die van de voormalige Voorjaarsnota. Het belangrijkste verschil is dat de voorstellen in de Kadernota gebaseerd zijn op richtinggevende uitspraken van PS.
- De diverse onderwerpen in de Kadernota zijn vrij globaal uitgewerkt. Dit geldt zowel voor de inhoudelijke hoofdlijnen van het beleid als ook voor het zicht op de middelen en de beschrijving van de relatie tussen PS en GS. Gezien de functie van de Kadernota en de vele beleidsterreinen die de nota bestrijkt is dit globale karakter echter niet verwonderlijk. De mate van detail in de nota verschilt overigens per programma.

B3.6 Verplaatsen in Brabant

Provinciaal Verkeer- en VervoersPlan (PVVP+)

- nog vast te stellen door PS -

1. Typering van de nota

Het Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan geeft een visie van de mobiliteit binnen de provincie voor de komende vijftien jaar. Uitgangspunt is hierbij de zogeheten “van deur tot deur”-benadering, waarbij tegemoet wordt gekomen aan individuele mobiliteitsbehoeften van burgers en bedrijven. Voor de uitvoering wordt gekozen van een “gebiedsgerichte aanpak” (GGA): op basis van het Streekplan worden gebieden gedefinieerd en per gebied wordt invulling gegeven aan mobiliteit. Hierbij kunnen de “GGA-regio’s” projecten aandragen voor 50% co-financiering. Het PVVP + geeft uitvoering aan de landelijke Nota Mobiliteit en Nota Ruimte en is gezamenlijk ontwikkeld met de Brabantse steden en samenwerkende gemeenten (in “GGA- regio’s”).

Het PVVP+ bestaat uit drie delen:

1. Verplaatsen in Brabant; Kaders en Ambities 2006-2020. In dit deel worden de kaders van het provinciaal beleid over verkeer en vervoer vastgesteld.
2. Verplaatsen in Brabant; Kiezen en Uitvoeren; Dynamische Beleidsagenda 2006-2010. In dit deel worden de activiteiten en de thema’s die ondernomen gaan worden benoemd. Om de twee jaar worden deze geactualiseerd.
3. Doelenschema 2006-2020. in dit deel worden de effecten en beleidsprestaties gespecificeerd.

In het vervolg doelen we bij “de nota” op alle drie de onderdelen, tenzij er een onderdeel specifiek is vermeld.

2. Het kader

De nota is veelomvattend: het geeft inhoudelijke ambities, een passage over de rol van de provincie tussen andere betrokken actoren, een (per rol) gedifferentieerde strategie met betrekking tot de sturing van deze actoren en een deel waarin beoogde prestaties worden gespecificeerd, inclusief indicatoren.

Inhoud: In het deel “Kaders en Ambities” zijn hoofddoelstellingen geformuleerd t.a.v. de economische, sociaal-economische en ecologische pijlers van het beleid. Deze zijn abstract geformuleerd, in termen van meer of minder. Ze bieden wel aanknopingspunten voor verdere specificatie. In de “Dynamische Beleidsagenda” worden activiteiten en thema’s genoemd. Het doelenschema bevat een inhoudelijk en procesmatig deel. In het inhoudelijke deel wordt per doel aangegeven welke effecten de provincie nastreeft en welke prestaties daarvoor geleverd moeten worden. Hetzelfde gebeurt in het procesmatige deel ten aanzien van de werkwijze die de provincie voorstaat.

Strategische visie: Het beleid wordt samen met regionale partners vormgegeven, van wie een gemeentegrensoverstijgende inbreng wordt verwacht. De provincie vervult ten aanzien van vier beleidsprogramma’s (OV-netwerk, BrabantStad, het regionaal mobiliteitsbeleid, autobereikbaarheid Brabant en goederenvervoer) verschillende rollen. Dit zijn “kadersteller” (met name ten aanzien van regionaal mobiliteitsbeleid), “lobbyist”, “(co-)financier” en “uitvoerder” (p.53 en 54 “Kaders en Ambities”). Per programma werkt de provincie met

verschillende partners samen. Het PVVP+ vormt de basis voor het “Brabants MIT”: het jaarlijks bij te stellen uitvoeringsprogramma met de concrete projecten. Diverse vastgestelde visies van GS (zoals “visie Goederenvervoer” en “visie Mobiliteit” zijn er in verwerkt. *Sturingsvisie*: Belangrijk sturingselement is de differentiatie van bereikbaarheid naar gebiedsprofielen. Er wordt gekozen voor een regionale aanpak, voortbouwend op de ontwikkelde gebiedsgerichte aanpak en de samenwerking in BrabantStad. Per gebiedsprofiel wordt ook afgestemd met aanpalende dossiers, zoals ruimtelijk beleid. In het PVVP zijn tenslotte “essentiële onderdelen” geformuleerd. Dit zijn veelal inhoudelijke eisen vanuit de provincie waartoe gemeenten worden verplicht herkenbaar uitvoering te geven (p.49 “Kaders en Ambities”).

Zicht op middelen en prestaties: De nota biedt zicht op de financiële kaders de beschikbare en ontbrekende middelen (hoofdstuk zeven; N.B. deze is in de bestudeerde versie nog niet afgerond).

Opvallend is de lijst met indicatoren (hoofdstuk acht). Een respondent merkt op dat de lijst lang is (31 indicatoren), geen normen bevat, de indicatoren relatief los van het document staan en bovendien weinig zijn uitgewerkt. Gevaar hierbij is dat de controle aan de hand van de lijst ritualiseert: fracties pikken hun eigen punten uit de lijst om mee te controleren, maar GS wordt zelden meer gehouden aan de totale lijst.

Het kader heeft een extern oogmerk: het is een instrument van de provincie om de afspraken met de bestuurlijke partners te sturen, te monitoren en te controleren.

3. Totstandkoming en vaststelling

De volgende tijdslijn is op te maken:

- Maart 2002: GS stemt in met de opdracht tot actualisatie van het PVVP “Mobiel Blijven”.
- September 2003: PS stelt de “Visie Mobiliteit” vast. Dit stuk geeft aan welke inhoudelijke koers met betrekking tot personenvervoer wordt gevaren en is daarmee, naast de visie “Goederenvervoer” en de visie “Openbaar Vervoer” een belangrijk inhoudelijk ingrediënt voor het PVVP+ .
- Voorjaar 2005: PS stelt de “Consultatienota PVVP” vast. Aansluitend worden reacties uit het veld ontvangen en verwerkt.
- 12 mei 2006: De “Visie Openbaar Vervoer” ligt ter vaststelling bij de commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid. De hoofdlijnen van de visie zijn opgenomen in het PVVP+. De financiële kaders van de visie zijn opgenomen in het Brabantse MIT, als onderdeel van de provinciale begroting.
- 15 mei – 26 juni 2006: Inspraak open op PVVP+.
- 22 juni 2006: Vaststelling Visie Openbaar Vervoer door PS.

De nota is dus nog niet definitief vastgesteld door PS. De planning tot de vaststelling is als volgt:

- Opstelling van een Nota van Zienswijzen en de definitieve nota
- 26 september: Beide stukken worden behandeld door GS
- 13 oktober: Beide stukken worden behandeld door de commissie EMG
- 3 november: Plenaire behandeling en vaststelling door PS

Het PVVP+ heeft een ingewikkelde structuur. Het plan bestaat uit drie delen met een verschillende geldigheidsduur. Tegelijkertijd zijn de drie delen ook weer onder te verdelen,

voor welke onderdelen verschillende partijen verantwoordelijk zijn. Alleen het deel “Kaders en Ambities” wordt door PS vastgesteld. Veel andere stukken worden als uitvoerend beschouwd en vallen onder de regie van GS. De “Dynamische Beleidsagenda” wordt door GS vastgesteld, de commissie EMG adviseert. Het meerjarig maatregelenpakket is een regionaal product met een indirecte (financiële) rol van PS. Uitvoeringsprogramma’s worden door GS vastgesteld en vormen een bijlage bij de provinciale begroting, die vervolgens door PS wordt vastgesteld. Uitvoering van concrete projecten gebeurt in samenwerking met bestuurlijke partners (Rijk en/of gemeenten). De bestuurlijke partners stellen ook een gezamenlijke jaarlijkse voortgangsrapportage plaats, dat de basis voor monitoring en evaluatie vormt. Uiteraard is het van belang dat de genoemde fora betrokken zijn bij de ontwikkeling van “hun deel”, waardoor de totstandkoming van het PVVP+ een ingewikkeld proces is. PVVP+ is dan ook het product van veel verschillende door elkaar heen lopende interacties. Dit is een logische consequentie van de verantwoordelijkheidsstructuur. Tegelijkertijd kan het ook een belemmering vormen voor visievorming. Als een teveel aan belanghebbenden inspraak hebben, dan is het moeilijk om een inhoudelijk eenduidige visie te maken. Dit vergt een forse organisatorische inspanning. Wat moet er immers het eerst? Inhoudelijke visie ontwikkelen? De partijen op een lijn brengen? Commentaar op concepten terugkoppelen?

Concepten van het PVVP+ zijn in de loop van de tijd meerdere malen besproken binnen PS en (vooral) de commissie EMG. De commissie heeft daarbij met name aangedrongen op heldere en afrekenbare doelen, een sturingsfilosofie, prijsbeleid, een visie op het openbaar vervoer en de uiteenzetting van een co-financieringsregeling, waarin staat onder welke voorwaarden de principie meebetaalt aan regionale uitvoeringsprogramma’s, provinciebrede projecten en personenvervoer. Ondanks dat de nota nog niet is vastgesteld, zijn er al wel uitvoeringsbeslissingen genomen op basis van de principes van de nota. De co-financieringsregeling loopt al vanaf 1 januari 2006, de GGA- regio’s hebben aldus al geld gekregen en de A4 wordt al (gezamenlijk met het Rijk) gefinancierd.

PS heeft een nadrukkelijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van de visie Openbaar Vervoer. Allereerst heeft PS op een dergelijke visie aangedrongen. PS heeft bovendien hoorzittingen georganiseerd en geleid. De commissie heeft het ontwikkelingsproces nauw gevolgd, heeft PS een conceptversie ter bespreking voorgelegd en heeft een uitgebreid Memorie van Antwoord geschreven. Op 22 juni is de definitieve visie vastgesteld door PS.

4. Concluderende opmerkingen

De nota laat verschillende onderdelen van een kader zien: naast inhoudelijke doelen gaat het om een strategische visie, een sturingsvisie, monitoringsarrangementen, benodigde inspanningen en financiële middelen. Deze verschillende onderdelen bieden houvast om verantwoording ook op een rijke manier plaats te laten vinden: niet alleen over effecten, maar ook over prestaties, de gehanteerde werkwijze, de geschiktheid van de gehanteerde inhoudelijke visie, de gebruikte instrumenten en het ontwerp en de toepassing van de monitoringsarrangementen. Het is echter de vraag of deze mogelijkheden voor een rijke verantwoording ook worden benut. Dit zal de toekomst leren. Een rijke kaderstellende nota lijkt echter geen garantie voor een rijke verantwoording. Er zijn ook bedreigende factoren:

- De dikte van het stuk: het kost veel tijd om de nota te lezen en te doorgronden. Juist tijd is bij PS schaars.
- De complexiteit van het beleidsveld: de veelheid aan betrokken actoren maakt het moeilijk om overzicht te houden over het beleidsproces, waardoor het ook moeilijk is

om de juiste momenten te vinden om GS verantwoording te laten afleggen en GS ook daadwerkelijk verantwoordelijk te houden voor het geheel. Aparte inspanningen en prestaties van GS zijn zo immers moeilijk te identificeren en rapportages zullen ook in co-productie moeten worden gemaakt.

- De complexiteit van de bestuurlijke constructies: het monitoringsarrangement is uitgebreid. Zo is er een uitgebreide lijst indicatoren, maar juist de veelheid kan een bedreiging zijn voor verantwoording. Dit omdat het ook hierdoor moeilijker wordt overzicht te houden en bovendien de besproken ritualisering van verantwoording kan optreden.
- De nota laat ook zien dat een kader een externe en interne functie heeft. Indien deze twee functies niet onderscheiden worden, kan er makkelijk spraakverwarring ontstaan.

Bijlage 4: Verslag workshop Sturen met Kaders

17 mei 2006 Provinciehuis, Den Bosch

Deelnemers:

Statenleden: Eric Dörr, Ewout van den Berg, Eric van Oord, Mieke Geeraedts, Ger de Neve, Marusjka Lestrade, Marijke Tsoutsanis, Harm Wolters, Gerard Coonen, Angela Weeterings, Jan Luteijn, José Moonen, Andy Cardinaals, Arthur van Iersel, Harm Hofman, Corrie Bastiaansen, Hylke Hoogeveen, Hetty Tindemans.

Onderzoekers: Joop Koppenjan, Haiko van der Voort, Mirjam Kars.

Griffie: Paulien Feimann, Daniëlle Gorgels

Inleiding

Doel workshop

Doel van de workshop was ervaringen en opvattingen van Statenleden ten aanzien van de rolverdeling tussen GS en PS in het duale stelsel te inventariseren en na te gaan wat dit zou moeten betekenen voor de inhoud van kaders in provinciale kaderstellende nota's.

Inhoud workshop

Tijdens de workshop werd de Statenleden gevraagd op de volgende vragen te reageren:

Vraag 1: Specificeer de rolverdeling tussen GS en PS tijdens de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van provinciale kaderstellende nota's.

Geef voor elk van deze fasen aan:

- a. Hoe PS nu stuurt en controleert.
- b. Hoe PS idealiter zou moeten sturen en controleren.
- c. Wat de consequenties hiervan zijn voor de rol van GS.

Vraag 2: Waar moet het kader van een kaderstellende nota's wel of juist niet uit bestaan?

Werkwijze tijdens de workshop

Deze vragen zijn in een eerste ronde in vier subgroepen besproken. Daarna zijn de uitkomsten in een plenaire sessie gepresenteerd en bediscussieerd.

Hieronder volgt een samenvatting van de plenaire discussie. De samenvattingen van de discussies in de subgroepen zijn als bijlage bijgevoegd.

Verslag van de plenaire bijeenkomst

Vraag 1: Specificeer de relatie tussen GS en PS:

1a. Zo stuurt en controleert PS nu

De voorbereiding van een kaderstellende nota

In de voorbereidende fase wordt veel ambtelijk "doorgedrukt". De keuzes lijken tevoren al gemaakt, zodat een nota PS "overkomt". Vaak ligt de nota al gedrukt en wel klaar, voordat PS er een uitspraak over kan doen.

De zwakke sturende rol van PS wordt vaak versterkt doordat veel kaderstellende nota's interactief met het veld worden voorbereid. PS wordt, impliciet dan wel expliciet, verzocht

zich terughoudend op te stellen “omdat we het breed hebben besproken”. Soms belooft PS zich terughoudend op te stellen. Dit wordt echter niet altijd en door iedereen onthouden. Achterliggend probleem is dat er geen formeel moment is dat PS thematisch kaderstellend met GS kan praten. De discussies met het maatschappelijk middenveld geschieden al voordat met PS is gesproken. De vraag wordt gesteld “hoe het komt dat we (PS) niet voor elkaar krijgen de agenda te bepalen?”. Deze vraag wordt van groot belang geacht, omdat een goede voorbereiding essentieel is voor de latere vaststelling en controle door PS. Sommigen vinden dat PS zich niet stoer genoeg opstelt en geen nota durft terug te sturen. Daar tegenover wordt gesteld dat PS zich niet stoer kan opstellen als de betrokkenheid van PS bij de voorbereiding van de nota niet goed is geweest.

De vaststelling van een kaderstellende nota

Er is sprake van veel begripsverwarring over wat eigenlijk een kaderstellende nota is en wat voor soorten nota's er allemaal zijn. Duidelijk is dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen de Kadernota (voorjaarsnota) en kaderstellende nota's.

Vaak ziet PS de bespreking van een kaderstellende nota niet aankomen. PS krijgt op onverwachte momenten verrassende rapportages, oftewel nota's “overkomen” PS. PS weet vaak niet dat een nota op de agenda komt. Bovendien is het bestaande selectiemechanisme (“ter bespreking” of “ter kennisneming”) niet waterdicht. In sommige stukken “ter kennisneming” (die vaak niet gelezen worden door PS) staat vitale informatie t.b.v. de controlerende rol. Als resultaat is het commentaar van PS vaak “hap snap”. Ten aanzien van Statenvoorstellen worden wel amendementen ingediend en doorgevoerd, maar deze hebben nauwelijks sturende werking.

De uitvoering van de kaderstellende nota

De nota's bevatten veel cijfers, maar het is moeilijk hier op te sturen. Tussenrapportages zijn vaak onoverzichtelijk. Wat er dan overblijft is de mogelijkheid om te sturen op (financiële) middelen. Ook voortgangsrapportages “overkomen” PS. Als in de uitvoeringsfase veel rapporten ter kennisgeving worden voorgelegd, laten Statenleden “dingen lopen”. Er is een informatie-overload.

PS zou dus misschien duidelijker moeten sturen op welke informatie op welk moment beschikbaar moet zijn. Door de overload raakt PS het overzicht kwijt en wordt het moeilijk de hoofdlijnen vast te houden.

Er is geen sterke neiging om harde politiek te bedrijven. Dit is niet des Brabants. Anderzijds blijven de vragen overeind waarom PS de moed niet heeft om te corrigeren en hoe het kan dat een beleidsregel anders wordt uitgewerkt dan afgesproken.

1b. Zo zou PS moeten sturen en controleren

De voorbereiding van een kaderstellende nota

Er werd gesteld dat er een groot verschil zit tussen de huidige en de gewenste situatie. Een aantal mogelijkheden voor een zorgvuldiger voorbereiding is genoemd:

- Er moet een definitielijst komen van alle termen die ten aanzien van provinciale nota's worden gebruikt (kaderstellende nota, beleidsnotitie e.d.) en de criteria die aan de keuze voor een bepaald type nota ten grondslag liggen.
- PS zou eerder moeten overleggen met het maatschappelijke middenveld.
- PS moet investeren in de ontwikkeling van een visie op het probleem, alvorens “hap snap” te reageren op stukken.
- Het moet duidelijker zijn welk probleem PS aan wil pakken. Hierbij moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen wettelijk opgedragen taken en door PS zelf

- opgepakte taken. Bij deze laatste taken heeft PS veel meer beleidsvrijheid om zelf kaders te stellen. Dit onderscheid moet ook duidelijk zijn in de status van een stuk.
- PS zou samen met GS een goede agenda kunnen opstellen. In de voorbereidings- en vaststellingsfase van een nota zou in de Staten gesproken moeten worden over de thematiek, de hoofdlijnen en de maatschappelijke relevantie van het beleid.
 - PS moet een meer zelfbewuste houding hebben. In de praktijk heeft een Statenlid in een commissie zoveel macht als deze zichzelf toeëigent.
 - PS moet zelf criteria kiezen voor de beoordeling van beleidsresultaten en procesafspraken maken over hoe controle zal plaatsvinden. Dan wordt controle beter mogelijk.
 - PS zou voordat sprake is van een beleidsnota een startnotitie kunnen verlangen van de gedeputeerde met hierin een probleemanalyse, scenario's en een stand van zaken ("waar staan we?"). Deze notitie wordt besproken door PS en hieruit volgt een "go-no go" voor een kaderstellende nota. De optie "geen kaderstellende nota" moet hierbij expliciet worden opgehouden.

De vaststelling van een kaderstellende nota

Bij de vaststelling van nota's zouden meer smart-afspraken gemaakt moeten worden. In de nota zou ook moeten worden bepaald hoe en hoe vaak er gerapporteerd zal worden. PS moet duidelijker criteria kiezen op basis waarvan in de uitvoering verder wordt gewerkt. Anders komen er criteria in zo'n nota terecht waar PS het niet mee eens is. Hier zou PS een politiek besluit van moeten maken, dus "stoerder" zijn, eventueel zou PS zelfs een nota kunnen terugsturen. Dit terugsturen kan zeer onprettig zijn voor de gedeputeerde. Terugsturen hangt, behalve van het stuk, ook af van de houding van de gedeputeerde. Als PS iets veranderd wil hebben in een nota, dan wordt dat nu nog als "advies" geformuleerd. Het moet duidelijker zijn dat het een politiek besluit van PS is.

Indien PS actiever bij de voorbereiding van een nota betrokken is, zal de vaststelling ervan eenvoudiger zijn: dat is dan nog puur een kwestie van aanscherpen.

De uitvoering van de kaderstellende nota

PS moet durven "loslaten en vastpakken". Met name het eerste kan moeilijk zijn. Nu "overkomt" de uitvoering PS nog te veel. Er moet meer duidelijkheid zijn over wanneer en hoe er over de beleidsuitvoering gerapporteerd wordt. In plannen zou je bepaalde fases moeten opnemen waarin iets gebeurd moet zijn. Er moet ten aanzien van de voortgang van specifieke projecten worden gestuurd en gerapporteerd. Er is ook meer overzicht nodig; het collectieve geheugen moet worden georganiseerd, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van de reeds bestaande lijst van toezeggingen. Hierdoor kan PS gemakkelijker zien wat toegezegd is en of alle toezeggingen zijn nagekomen.

1c. De consequenties van deze gewenste rol van PS voor de rol van GS

De voorbereiding van een kaderstellende nota

GS zou eerst aan PS moeten vragen of er wel een kaderstellende nota nodig is. Bovendien zou PS dit ook zelf kunnen aangeven. Er is niet altijd een kaderstellende nota nodig om te kunnen uitvoeren. De besproken startnotitie kan hier een instrument zijn. PS signaleert; GS werkt vervolgens een probleemanalyse uit, waarbij de opmerkingen van PS worden meegenomen. "GS moet luisteren naar PS".

De vaststelling van een kaderstellende nota

Je zou in de voorbereiding een discussie en een besluit in de Staten moeten hebben over de thematiek, de hoofdlijnen en de maatschappelijke relevantie van het beleid. Voor GS is dit besluit een opdracht; het kader waarbinnen GS het beleid uitvoert.

De uitvoering van de kaderstellende nota

GS moet zich bij de uitvoering houden aan de opdracht die PS heeft gegeven. GS dient zelf aan de bel te trekken als zaken niet goed verlopen, GS moet “piepen”. GS dient dus regelmatig aan PS te vertellen wat de problemen zijn. PS moet er dus ook van uit kunnen gaan dat GS het meldt als er iets niet volgens plan gaat. GS dient resultaten te halen, zich aan de procesafspraken te houden en te rapporteren over de resultaten.

Vraag 2: Wat moet er wel of niet in een kaderstellende nota staan?

Er zijn verschillende ideeën over wat er wel of niet in een kaderstellende nota moet staan. Een aantal suggesties wordt gedaan.

SMART formuleren van doelstellingen

Sommige Statenleden willen SMART-afspraken in kaderstellende nota's (Smart: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden), andere Statenleden juist niet.

De essentie van de afspraken zouden in anderhalf A4 kunnen worden opgeschreven met specifieke doelen. SMART-afspraken zouden meer grip geven op de uitvoering van beleid. Door afspraken over “outcomes” te maken en daarbij “outcome-indicatoren” te hanteren, kan beter op resultaten worden gestuurd. Bovendien kunnen SMART-afspraken ertoe leiden dat de beleidsdiscussie zich richt op doelen en problemen in plaats van op middelen.

Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld of je in een kaderstellende nota specifieke doelen moet opnemen en of dit niet beter in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's kan gebeuren. Bovendien is het voor thema's als armoedebestrijding en wachtlijsten moeilijk om sturende SMART-afspraken te maken, zonder daarbij je doel voorbij te schieten.

In sommige gevallen is het ook noodzakelijk om naast de “Wat willen we?”- vraag ook de “Hoe?”- vraag te stellen. Zo kunnen er ook instrumenten op de afsprakenlijst komen.

Het gevaar is dat men “op de stoel van GS gaat zitten”. Dit wil PS niet, maar de vraag wordt gesteld waar de grens ligt.

Te vermijden zijn: subjectieve afspraken, suggestieve afspraken, te gedetailleerde indicatoren en indicatoren die teveel gaan over de uitvoering. PS moet zich pas met de uitvoering bemoeien op het moment dat het mis gaat of als er signalen vanuit het maatschappelijke veld komen.

Procesafspraken

In de kaderstellende nota moeten goede procesafspraken worden opgenomen over de frequentie en vorm van informatieverstrekking. Belangrijk is de vraag welke evaluatiecriteria en indicatoren moeten worden gebruikt om prestaties te beoordelen.

Er wordt voorgesteld om in het voortraject, dus in de kaderstellende nota, ook SMART-afspraken te maken over het proces van controle en bijsturing. Dit proces moet worden ingebed in de begrotings- en jaarcyclus. Op deze wijze kan een rode draad worden uitgelegd: er ontstaat helderheid de organisatie van het proces van controle en bijsturing en over de belangrijke momenten waarop verantwoording over de uitvoering van het beleid wordt afgelegd.

De vraag wordt wel gesteld of voor het maken van procesafspraken niet vereist is dat er ook inhoudelijke afspraken gemaakt zijn.

Conclusies workshop

Aan het einde van de workshop werden door de projectleider van het onderzoek, de heer Koppenjan, de volgende conclusies geformuleerd:

- Er blijkt veel conceptuele verwarring te bestaan over wat kaderstellende nota's nu precies zien. Het is van belang dat hier helderheid wordt gecreëerd.
- Er is de vraag waar een kader in een kaderstellende nota uit dient te bestaan en in hoeverre en onder welke condities het mogelijk is met smart-geformuleerde prestatieafspraken te werken.
- Maar uiteindelijk gaat het niet alleen over smartafspraken en kaders in specifieke nota's. Het gaat er vooral om dat PS duidelijker de eigen positie ten opzichte van GS kan bepalen. PS moet leren zich zelfbewuster op te stellen. De vraag is met name hoe PS een sturende rol op zich kan nemen ten aanzien van de agendering en programmering van beleidsnota's en het verdere proces van vaststelling en controle. Deze drie punten zullen richtinggevend zijn voor het uiteindelijke toetsingskader voor kaderstellende nota's dat in het onderzoek "Sturen met kaders" zal worden ontwikkeld.

Samenvatting discussies subgroepen

Groep 1 (Eric Dörr)

1. Specificeer de relatie GS-PS

	Zo stuurt en controleert PS nu	Zo zou PS moeten sturen en controleren	Consequenties voor rol GS
<i>Vorbereiding van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rol PS te gering • GS heeft contact met maatschappelijk middenveld; niet PS • Geen varianten waaruit PS kan kiezen 	PS overlegt met het middenveld	<ul style="list-style-type: none"> • GS consulteert Staten • GS ontwikkelt varianten
<i>Vaststelling van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen zicht op outcomes • PS kijkt, maar stuurt niet • Hoofdlijnen zijn vaak zoek 	<ul style="list-style-type: none"> • Per doelstelling een instrument • Doelstellingen veranderen o.i.v. tijd: rekening mee houden • Speelruimte GS; eigen verantwoordelijkheid binnen grenzen • Smart-afspraken maken 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer aandacht voor hoofdlijnen
<i>Uitvoering van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen op geld 	<ul style="list-style-type: none"> • Wijze van rapporteren vooraf aangegeven • GS trekt zelf aan de bel 	<ul style="list-style-type: none"> • Terugkoppeling afspraken

Aanvullende opmerkingen

PS is nu erg ad hoc bezig. Van belang is dat PS meer leert “los te laten”, naast “vastzetten”. Opvallend is ook dat PS niet met moties en nauwelijks met amendementen stuurt.

2. Wat moet er wel of niet in een kadernota staan?

Wel	Niet
<ul style="list-style-type: none"> • Smartafspraken • Prestaties centraal • Vraag is of er ook aandacht voor instrumenten moet zijn • 3W-vragen • Essentie moet op anderhalf A4 kunnen • Kort en bondig 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen bureauniveau • Geen uitvoeringszaken • Niet suggestief of subjectief • Prestaties/inspanningen

Groep 2 (Marijke Tsoutsanis)

1. Specificeer de relatie GS-PS

	Zo stuurt en controleert PS nu	Zo zou PS moeten sturen en controleren	Consequenties voor rol GS
<i>Vorbereiding van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> Begripsverwarring: welke nota's zijn er? Nota's overkomen PS 	<ul style="list-style-type: none"> PS moet een visie ontwikkelen op het probleem Er is helderheid nodig over de beleidsvrijheid waarover PS beschikt 	<ul style="list-style-type: none"> PS dient de probleemanalyse uit te voeren PS dient de nota voor te bereiden PS dient in de inbreng vanuit Statencommissies te benutten
<i>Vaststelling van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage is hap-snap PS is soms wel, soms niet sturend Het komt voor dat notities worden teruggestuurd 	<ul style="list-style-type: none"> PS moet evaluatiecriteria kiezen Er zijn procesafspraken nodig Verwachtingen over resultaten moeten helder zijn 	
<i>Uitvoering van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> Voortgangsrapportages overkomen PS PS raakt vaak het overzicht over de uitvoering kwijt 	<ul style="list-style-type: none"> Weten wanneer waarover wordt gerapporteerd 	

2. Wat moet er wel of niet in een kadernota staan?

<i>Wel</i>	<i>Niet</i>
<ul style="list-style-type: none"> Wat willen we? Wat is het probleem; wat willen we bereiken Wat mag het kosten/middelen Resultaatgerichte afspraken; niet output, maar outcome Criteria waarop resultaten worden beoordeeld Procesafspraken 	

Groep 3 (Jan Luteijn)

1. Specificeer de relatie GS-PS

	Zo stuurt en controleert PS nu	Zo zou PS moeten sturen en controleren	Consequenties voor rol GS
<i>Vorbereiding van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reageren op uitgewerkt geheel 	<ul style="list-style-type: none"> • Startnotitie, waarin opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> - Waar staan we? - Probleemanalyse - Hoofdlijnen Op basis hiervan besluiten of er een kadernota moet komen. • Afkaderen: Wat gaan we niet doen? 	<ul style="list-style-type: none"> • GS moet aan PS vragen of er een kadernota moet komen
<i>Vaststelling van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reageren op uitgewerkt geheel • Wel kritiek, maar weinig amendementen, bemoeien met uitvoeringsaspecten 	<ul style="list-style-type: none"> • PS bepaalt beleid. • Afspreken wat een kadernota is • Uitvoeringsaspecten bespreken in commissies 	
<i>Uitvoering van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Onverwachte rapportages • Sterke prioritering “ter bespreking” of “ter kennisgeving” 	<ul style="list-style-type: none"> • Er moet een sterkere typering van stukken komen, bijvoorbeeld met een systeem met vinkjes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusies moeten scherp en duidelijk worden geformuleerd

2. Wat moet er wel of niet in een kadernota staan?

Wel	Niet
Er moet een format komen, met hierin minimaal de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> • Analyse van het probleem • Doelen • Middelen • Randvoorwaarden/ wettelijke ruimte • Een voorstel hoe PS moet sturen • Een voorstel hoe PS moet controleren • Een voorstel hoe te evalueren (op resultaten en/of doelstellingen en hoe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeringsaspecten • Acties als doelstelling • SMART-afspraken (geen consensus) • Veel tekst: nota's moeten beknopt zijn

Groep 4 (Harm Hofman)

1. Specificiceer de relatie GS-PS

	<i>Zo stuurt en controleert PS nu</i>	<i>Zo zou PS moeten sturen en controleren</i>	<i>Consequenties voor rol GS</i>
<i>Vorbereiding van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • GS teveel puur informatief • PS te afwachtend • PS is niet genoeg betrokken 	<ul style="list-style-type: none"> • Interactief • Initiatief nemen • Pro-actief sturen, op abstracter niveau • Niveaus aanbrengen in de verschillende notities • PS moet samen met GS een goede agenda opstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • GS wordt aangestuurd door PS • GS moet eerder informatie naar PS sturen
<i>Vaststelling van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • “Huiswerk” is nog niet gedaan in de voorbereidingsfase 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwestie van aanscherpen 	<ul style="list-style-type: none"> • GS naar PS luisteren
<i>Uitvoering van de nota</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen met ad-hoc moties 	<ul style="list-style-type: none"> • Rollen beter wegzetten • Projectrapportage 	<ul style="list-style-type: none"> • Terugkoppeling naar PS, ook op effectiviteit

Een aantal aanvullende opmerkingen bij de tabel:

Zo stuurt en controleert PS nu:

- PS slaagt er nu nog niet voldoende in om op hoofdlijnen de richting aan te geven. De notities zijn nu meer een neerslag van gesprekken met mensen in het veld, met belangengroepen.
- De voorbereidingsfase is vooral informatief (GS informeert PS), terwijl een fundamentele discussie nodig is.
- PS is in de voorbereidingsfase niet genoeg betrokken. PS doet bijvoorbeeld mee aan workshops, maar hier wordt vervolgens niks mee gedaan. Eigenlijk zou het in de volgende fase (vaststelling van de nota) puur een kwestie van aanscherpen moeten zijn.
- Van de Kadernota wordt te snel naar de uitvoering overgegaan. De schakel hiertussen ontbreekt vaak.

Zo zou PS moeten sturen en controleren:

- PS zou op een wat abstracter niveau moeten gaan zitten.
- PS moet eerst een globale visie formuleren en vervolgens interactief tot een plan voor uitvoering komen.
- Projectrapportage: In plannen zouden bepaalde ijkmomenten opgenomen moeten worden waarop iets gebeurd moet zijn. Dus PS moet sturen op projecten.

Consequenties voor rol GS:

- GS moet afwijkingen melden, piepen. PS zou ervan uit moeten kunnen gaan dat GS het meldt als er iets afwijkt. Dus “geen bericht is goed bericht”. Eventuele uitzonderingen / afwijkingen moeten kunnen worden bijgesteld.

Toelichting aan de hand van een case uit het verleden:

Case: Vraag naar bedrijventerreinen in Noord-Brabant, ETIN rapport mei 2000.

Naar aanleiding van deze case worden nog enkele opmerkingen gemaakt over hoe PS met een interactief proces om zou moeten gaan. PS moet in deze interactie niet medeplichtig worden zonder te sturen. PS dient juist de kaders vast te stellen. Het is belangrijk dat er binnen PS consensus bestaat over inhoudelijke uitgangspunten, visie en methoden. Op basis hiervan kan PS criteria formuleren en acties uitzetten. Op basis van het door PS vastgestelde kader kan vervolgens een interactief beleidsvormingsproces plaatsvinden om draagvlak te creëren en om het kader verder te detailleren. Indien er echte knelpunten blijken te zijn, dan kan dit weer worden teruggekoppeld naar PS. In dit interactieve proces kan overigens ook een commissie worden betrokken, maar dan dient de rol van deze commissie wel duidelijk te zijn.

2. Wat moet er wel of niet in een kadernota staan?

<i>Wel</i>	<i>Niet</i>
<ul style="list-style-type: none">• Doel / waarom• Maatschappelijk effect en relevantie• Hoe het proces te sturen• Doelmatigheid ingezette middelen• Kosten baten analyse• Risico analyse• Afrekenmoment• Terugkoppeling uit GS op projectniveau• GS afwijking van tijdsplan melden• Prioriteiten stellen	<ul style="list-style-type: none">• Niveaus (bijv. kader of uitvoering) van discussies niet door elkaar halen• Niet te dikke rapporten• Niet alle details van projecten die toch al op schema liggen