



‘Dualisme:  
een kwestie van doen’  
Eindrapportage Project  
Duale Provincies

# ‘Dualisme: een kwestie van doen’ Eindrapportage Project Duale Provincies

Igno Pröpper  
Rob Paulussen  
Deanneke Steenbeek

**PARTNERS+PRÖPPER**  
*Bestuurskundig onderzoek en advies*

## Ten geleide

Ter voorbereiding op de wettelijke invoering van een duaal bestel direct na de verkiezingen van Provinciale Staten van 11 maart 2003 hebben vier provincies meegedaan aan het Project Duale Provincies van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie. In dit project experimenteerden de provincies Drenthe, Flevoland, Noord-Brabant en Zuid-Holland met maatregelen gericht op het bewerkstelligen van een duale bestuurscultuur en bestuurspraktijk. Het project, dat is begeleid door het bureau Partners+Pröpper, is begin 2002 gestart en duurde tot de statenverkiezingen van maart 2003. In het kader van het Project Duale Provincies heeft Partners+Pröpper tevens een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurspraktijk voorafgaande aan de wettelijke invoering van dualisering. In gesprekken met het onderzoeksbureau zijn statenleden, gedeputeerden en ambtenaren ingegaan op zaken die goed gaan in het provinciale bestuur, maar zij zijn ook bereid geweest een kritisch licht te werpen op onderwerpen die voor verbetering vatbaar zijn. De resultaten van het onderzoek maken onderdeel uit van het eindrapport.

De vier 'pilot-provincies' hebben zich hoofdzakelijk toegelegd op het praktisch oefenen met duale werkwijzen, aan de hand van concreet lopende onderwerpen. Belangrijk winstpunt van het experiment is dat deelnemers hebben ervaren wat een duale werkwijze van hen vraagt, wat het betekent voor het samenspel tussen staten en college en wat de consequenties ervan zijn voor de ambtelijke ondersteuning.

Het eindrapport van het bureau Partners+Pröpper is een product van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie. Uit het rapport blijkt dat een duale bestuurspraktijk nogal wat vergt van provinciale staten, gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie. Door in de praktijk te oefenen – door te doen! – is zichtbaar geworden wat duaal werken met zich meebrengt en dat dit niet van vandaag op morgen kan worden gerealiseerd. De experimenten tonen aan dat het dualistisch bestel goede kansen geeft voor een nieuwe, inspirerende manier van werken. Belangrijk uitgangspunt is dat dualisme beoogt bij te dragen aan het versterken van het provinciebestuur als geheel. Dit vraagt dat college en staten elkaar versterken. Het rapport bevat naast succes- en faalfactoren een aantal aanbevelingen van de onderzoekers. Deze lenen zich voor verdere gedachtevorming over de vormgeving van een dualistische werkwijze voor de vier 'pilot-provincies', maar zeker ook voor de andere provincies.

Drs. G. Beukema  
Directeur Interprovinciaal Overleg

# Inhoud

7		Samenvatting
11	I	Inleiding
15	2	<b>Het onderzoek: vraagstelling en aanpak</b>
15	2.1	Vraagstelling van het onderzoek
16	2.2	Analysekader
18	2.3	Onderzoeks aanpak
19	3	<b>De bestuurspraktijk in de vier deelnemende provincies</b>
19	3.1	Inleiding
19	3.2	Het huidig functioneren van provinciale staten
19		De vertegenwoordigende rol van provinciale staten
22		De kaderstellende rol van provinciale staten
25		De controlerende rol van provinciale staten
27		De kwaliteit van het debat
28	3.3	Het huidig functioneren van het college
29	3.4	Dualisme in de bestuurspraktijk: samenspel tussen college en staten
33	3.5	Kwaliteit van het bestuur
34	3.6	Toekomstige ontwikkelingslijnen
37	4	<b>Veranderaanpak en resultaten</b>
37	4.1	Plaats van het Project Duale Provincies in het veranderingsproces binnen de provincies
37	4.2	Doelen van dualisme
41	4.3	Maatregelen
43	4.4	Pilots Project Duale Provincies
45	5	<b>Experimenten en resultaten</b>
45	5.1	Typering van de procesbegeleiding
47	5.2	Drenthe
47		Oefentraject 'Duaal vergaderen en debatteren'
48	5.3	Flevoland
48		Oefentraject 'Interactief proces in duaal perspectief'

48	5.4	Noord-Brabant
49		Oefentraject 'Duale procesgang Regiovisie Zorg'
49		Oefentraject 'Duale procesgang Verkeersveiligheid'
50		Oefentraject 'Informatievoorziening aan provinciale staten'
50		Traject 'Ontwikkeling duale bestuursfilosofie'
51	5.5	Zuid-Holland
51		Oefentraject 'Kernrollen staten rond Collectief Vraagafhankelijk Vervoer'
52		Oefentraject 'Bezinning op agendavorming vanuit een duaal perspectief'
52	5.6	Resultaten
57	6	<b>Lessen</b>
57	6.1	Succes- en faalfactoren en lessen
60	6.2	Aanbevelingen
65		<b>Bijlage 1: vragenlijsten onderzoek</b>
65	A	Vragenlijst voor statenleden, collegeleden en leden managementteam
69	B	Vragenlijst externe sleutelpersonen uit de provinciale samenleving

## Samenvatting

### De kern

'College en provinciale staten zijn zodanig met elkaar verklonken dat zij elkaar belemmeren tot volle ontplooiing te komen'. Met deze uitspraak typeren we in grote lijnen de huidige bestuurspraktijk binnen vier provincies die deel hebben genomen aan het Project Duale Provincies.

De staten verwachten én krijgen van hun college een veelheid van voorstellen en stukken over zich heen waarin zij in een groot aantal vergaderingen als een detective op zoek moeten naar politieke relevante keuzes, heldere doelen en criteria. Zó trekken de colleges hun provinciale staten het bestuur en de uitvoering in. Provinciale staten laten hun rol op die manier marginaliseren. Meebesturen en uitvoeren kost zóveel tijd dat alleen al het nadenken en reflecteren over een andere wijze van werken op voorhand in de verdrukking komt.

De Wet dualisering provinciebestuur biedt geen garantie voor het wijzigen van de bestuurspraktijk. Het veranderen van hun bestuurspraktijk doen provinciebesturen zelf. De wet blijkt wél een goed voertuig te zijn om – in aanvulling op al langer lopende trajecten binnen provincies – de wenselijke veranderingen in de bestuurspraktijk te thematiseren. Als dat gebeurt, blijkt dit geen vrijblijvende exercitie te zijn. Het ambitieniveau ten aanzien van de rolinvulling door de staten en de vormgeving van het samenspel met gedeputeerde staten is nadrukkelijk onderwerp van politieke strijd waardoor het vernieuwingsproces gemakkelijk ontregeld wordt.

Verschillende invullingen van dualisme zijn mogelijk. De kern is dat provinciale staten en college het over die rol- en taakinfilling eens worden. Koersen op verandering richting dualisering is alleen zinvol als alle betrokkenen collectief een probleem ervaren waarop dualisering een antwoord kan zijn. Het komt daarbij aan op een goede veranderaanpak. De staten hebben de keuze tussen marginale invloed op heel veel onderwerpen of relatief veel invloed op een beperkt aantal prioritaire onderwerpen. Dat veronderstelt dat de staten zichzelf niet alleen als een verzameling politieke fracties zien, maar ook als een gezamenlijk bepaalde arena waarin zij vormgeven aan hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.

Het beoogde veranderingsproces kan niet zonder duidelijk aanwijsbare kwartiermakers met de macht en invloed om gemeenschappelijke afspraken te realiseren. Het veranderingsproces kan ook niet zonder tijd. Tijd om de eigen werkwijze te evalueren en te verbeteren. Het denk- en zoekproces is in deze fase belangrijker dan de oplossing zelf. Bij voorkeur richt dit denken en zoeken zich op zaken die meteen in de praktijk kunnen worden gebracht. Met name in de uitoefening van de kerntaak van provinciale staten, het voeren van een debat en het doen van duidelijke politieke keuzes, is er grote behoefte

aan productieve werkvormen en communicatieve kwaliteit.

Belangrijke voorwaarde voor een vruchtbare vorm van dualisme ('samenwerkings-dualisme') is dat provinciale staten en college zich richten op het versterken van elkaars positie en dat zij elkaar hun rol gunnen. Juist dan kan beter tot uitdrukking komen dat het gaat om een proces van keuzen, van afwegingen en van besteding van publieke middelen. Het provinciebestuur kan hierdoor voor burgers en maatschappelijke partijen meer zichtbaar en herkenbaar worden.

### Project Duale Provincies

Vier provincies hebben deelgenomen aan het Project Duale Provincies van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, ter voorbereiding op de wettelijke invoering van dualisering na de verkiezingen in maart 2003. In dit project experimenteerden de provincies Drenthe, Flevoland, Noord-Brabant en Zuid-Holland met maatregelen om een duale bestuurscultuur en bestuurspraktijk te bewerkstelligen. Het project ging begin 2002 van start en duurde tot aan de verkiezingen, voorjaar van 2003.

De centrale focus van het Project Duale Provincies richt zich op de *bestuurspraktijk*: het feitelijk handelen en de feitelijke wisselwerking tussen staten en college. Het gaat dan om de werkelijke verandering van politiek-bestuurlijke en ambtelijke werkprocessen. In een duale bestuurspraktijk leggen provinciale staten zich toe op *politiek relevante keuzevraagstukken* en zijn gedeputeerde staten verantwoordelijk voor het besturen en uitvoeren. Vanuit deze kerngedachte hebben de onderzoekers gekeken naar het huidige functioneren van provinciale staten, de kwaliteit van het debat, het functioneren van het college en het samenspel tussen staten en college. Bronnen voor het onderzoek naar de huidige bestuurspraktijk zijn interviews, analyse schriftelijke stukken, participerende observatie en twee enquêtes – één onder statenleden, collegeleden en leden van het managementteam, en één onder externe sleutelpersonen uit de provinciale samenleving. Deze bronnen vullen elkaar aan en vormen tegelijkertijd een controle op elkaar. De respons op de beide enquêtes is relatief laag, maar gezien de hoeveelheid aan bronnen geeft het onderzoek toch een voldoende betrouwbaar en valide beeld van de situatie.

### De staten en de volksvertegenwoordigende rol

Leden van provinciale staten zijn over het algemeen actief en zichtbaar in de samenleving. Vaak ontbreekt echter een zichtbaar politiek vervolg op signalen uit de samenleving. Binnen provinciale staten is er geen gemeenschappelijke visie op de volksvertegenwoordigende rol. Statenleden zijn ieder voor zich op zoek naar een geschikte invulling.

### De staten en de kaderstellende rol

Provinciale staten nemen in het algemeen besluiten op basis van een uitonderhandeld voorkeursalternatief van het college. Aan adequate kaderstelling komen ze moeilijk toe omdat de staten relatief veel tijd besteden aan besturen en uitvoeren. De kwaliteit van kaders kan bovendien worden versterkt: er worden geen expliciete keuzes gemaakt in politiek wezenlijke vraagstukken, heldere en meetbare doelstellingen ontbreken.

### De staten en de controlerende rol

De huidige kaderstelling werkt door in frequentie en kwaliteit van controle die bovendien veelal een ad-hoc karakter heeft. Controle vindt meestal niet plaats op basis van doelen en toetscriteria uit eerdere kaderstelling en komt vooral tot uitdrukking in het toetsen aan de financiële randvoorwaarden die aan het beleid zijn gesteld. Controle op basis van inhoudelijk beoogde effecten komt relatief weinig voor.

### De kwaliteit van het debat

Het politieke debat is niet gericht op het maken van inhoudelijke politieke keuzen. In plaats daarvan heeft het debat meer het karakter van het bespreken van enkelvoudige voorstellen van het college waarin politieke keuzen meestal impliciet blijven en zijn verweven met uitvoeringszaken. Het debat wordt hoofdzakelijk gevoerd tussen statenleden en leden van het college.

### Het functioneren van het college

Het politiek leiderschap ligt over het algemeen bij het college. De wijze waarop het college beleidsvoorstellen formuleert, maakt het echter moeilijk voor de statenleden hierop controle uit te oefenen. Deze voorstellen bevatten namelijk weinig toetsbare doelen en beoogde maatschappelijke effecten op grond waarvan het beleid geëvalueerd kan worden. Uit een beperkte survey onder sleutelpersonen uit de provinciale samenleving blijkt dat de diverse colleges op basis van een duidelijke visie als eenheid optreden. Deze sleutelpersonen zijn over het algemeen ook van mening dat het college toegankelijk is en open staat voor partijen in de samenleving.

### Het doel van dualisme

Wat waren volgens statenleden, leden van het college en managementteam de belangrijkste doelen van dualisme / bestuurlijke vernieuwing? Deze doelen zijn vooral gericht op het verbeteren van het functioneren van de staten:

- versterken van de drie kernrollen van de staten, namelijk volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol;
- meer, beter en levendiger debat in de staten onder meer door articuleren van politieke verschillen tussen fracties;
- een grotere inbreng provinciale staten in het provinciebestuur;
- agendabepaling door provinciale staten;
- politieke keuze mogelijk maken onder meer door met alternatieven te werken.

Veel minder genoemd worden doelen gericht op de verbetering van de kwaliteit van het bestuur of op effecten in de samenleving zoals:

- grotere transparantie / meer helderheid in bestuur en besluitvorming;
- herkenbaarheid provinciale besluitvorming voor burger vergroten: de politiek dichterbij burger brengen;
- grotere betrokkenheid van de samenleving bij het provinciebestuur en de provinciale politiek.

## Veranderaanpak en resultaten

De pilot-provincies kiezen voor een veranderaanpak die gericht is op oefenen met concrete dossiers en experimenteren met de kernrollen van de staten. Op deze manier willen zij praktisch leren anders te werken. Provincie Noord-Brabant kiest er als enige voor tegelijkertijd aan een gemeenschappelijke visie op dualisme te werken.

Alle provincies zetten middelen in die zijn gericht op verandering van de bestuurspraktijk, bijvoorbeeld:

- duaal debatteren;
- oefenen met een duale vergadercyclus;
- een oefentraject met de kernrollen van de staten;
- oefentrajecten met de duale procesgang.

Alle vier provincies hebben maatregelen uitgevoerd om een formele duale structuur te realiseren. In alle provincies zijn in meer of mindere mate al wijzigingen zichtbaar in de bestuurscultuur. In iets mindere mate geldt dit ook voor de bestuurspraktijk. In twee van de vier provincies zijn er ook al enige effecten zichtbaar in de samenleving, namelijk bij diegenen die hebben deelgenomen aan hoorzittingen en dergelijke in het kader van oefentrajecten. Het gaat dan om vertegenwoordigers van instellingen en gemeenten. Zij hebben ervaren dat statenleden met hen de discussie aangaan op basis van een aantal politiek relevante keuzevraagstukken.

## In hoeverre zijn de provincies voorbereid op het duale stelsel?

De provincies zijn redelijk voorbereid op het duale bestel. Alle provincies zijn vergevorderd met de instrumentele voorbereiding. Structuur, cultuur en praktijk liggen vaak nog wel enigszins uit elkaar en niet in alle provincies is statenbreed geoefend. Men is zich meer bewust geworden van de gedegen voorbereiding die de duale procesgang vereist en van de noodzaak van een gemeenschappelijke visie op het dualiseringsproces. Alle provincies hebben concreet geoefend met de duale procesgang of bijvoorbeeld met duaal debatteren en agenderen. Hierdoor realiseren veel deelnemers zich dat er nog een aantal belangrijke stappen moet worden gezet.

## Lessen en aanbevelingen

Het project Duale Provincies heeft een groot aantal lessen en aanbevelingen opgeleverd voor een succesvolle invoering van dualisering. Een van de belangrijkste lessen is dat provinciale staten voor zichzelf tijd en ruimte creëren door besturen en uitvoeren los te laten. Zij stellen hiertoe prioriteiten in de grote hoeveelheid onderwerpen die voorbij komen. Zij kiezen voor relatief grote invloed op een beperkt aantal onderwerpen in plaats van marginale invloed op heel veel onderwerpen.

Belangrijk voor het veranderingsproces is bijvoorbeeld een aantal *evalueerbare* kerndoelen te formuleren en regelmatig te evalueren in hoeverre deze zijn bereikt. Daarbij moeten mensen ook tijd vrij maken voor reflectie op de eigen werkwijzen en een klimaat creëren waarin men elkaar voortdurend kan aanspreken over de wijze van werken.

# I. Inleiding

‘In mijn provincie, Drenthe, wordt actief voorgesorteerd op de nieuwe situatie. We zijn daarbij net een gewone provincie: we worstelen met dezelfde problemen waarmee alle andere provincies worstelen. Stapels papier, veel goede voornemens, veel initiatieven, veel evaluaties, veel afspraken. We worstelen met het nakomen van die afspraken. We worstelen met de D van Doen.’<sup>1</sup>

En om de D van Doen draait het nu net in het Project Duale Provincies! Proberen uit een situatie van voornemens / ideeën, mooie boekjes en brochures, veel discussiëren en prachtige bijeenkomsten te komen en direct aan de *praktijk* te werken.

Op 1 december 2001 is de Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie van start gegaan. Een samenwerkingsverband tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Project Duale Provincies maakt onderdeel uit van de vernieuwingsimpuls.

De provincies Drenthe, Flevoland, Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn uit zeven aanmeldingen geselecteerd als de vier ‘pilotprovincies’. De lessen die uit hun experimenten volgen zijn echter nadrukkelijk bedoeld voor alle provincies.

Partners+Pröpper verzorgt de wetenschappelijke ondersteuning (verricht onderzoek) en begeleidt het proces van de pilots in opdracht van het IPO / het ministerie van BZK, op weg naar een duale bestuurspraktijk als voorbereiding op de formele wetswijziging in maart 2003.<sup>2</sup>

## Provincies en bestuurlijke vernieuwing / dualisering

Tijdens onze kennismakingsgesprekken met de vier pilotprovincies valt op dat de provincies in het denken over bestuurlijke vernieuwing / dualisering relatief ver zijn gevorderd.

Het cultuurveranderingsproces dat de provincies midden jaren negentig inzetten onder de noemer ‘provincies-van-de-toekomst’ en het werk van de IPO-auditcommissie (Van Kemenade-Hendriks, 1996) heeft de bestuurlijke vernieuwing nadrukkelijk gestimuleerd. De IPO-notitie ‘Moderne en sterke provincies’ (2000) bouwt daar verder op door. De provincies hebben langs deze lijn ook zelf veranderingsprocessen georganiseerd. Dualisering

<sup>1</sup> Uit: Column door Anneke de Widt-Nieuwenhuizen, in: Vernieuwingsimpulskrant voor provincies, nummer 3, augustus 2002.

<sup>2</sup> Daarvoor begeleidde Partners+Pröpper in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties achttien gemeenten in het Project Duale Gemeenten. Zie: *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad, Eindverslag Project duale gemeenten*, S.A.H. Denters en I.M.A.M. Pröpper (red.), Den Haag: VNG Uitgeverij, 2002.

vormt in deze veranderingen een nieuw voertuig voor een vervolg op de discussie over bestuurlijke vernieuwing. In het bijzonder gaat het daarbij om het samenspel tussen staten en college en de externe oriëntatie van het provinciebestuur.

Met het IPO-rapport 'Herkenbaar Bestuur, over 'Dualisme in de Provincies' (Van Kemenade en Verstedden, 1999) reageren provincies op het werk van de Staatscommissie Dualisering en lokale democratie (Commissie Elzinga). Voorafgaande aan de IPO-notitie van de Commissie Vernieuwing Provinciale Democratie (Commissie Bleker, 2001) zijn in de vier pilotprovincies al diverse structuurmaatregelen ter voorbereiding op dualisering ingevoerd: statenleden zijn voorzitter van commissievergaderingen, drempelsteun voor interpellaties vervalt en er wordt een rekeningcommissie vanuit de staten ingesteld.

In alle vier provincies zijn werkgroepen of commissies met statenleden actief ter voorbereiding op een duale bestuurspraktijk. Van de vier pilotprovincies zijn dat:

- Werkgroep Drenthe Duaal (Drenthe);
- Statenwerkgroep Bestuurlijke Vernieuwing (Flevoland);
- Commissie Voorbereiding Implementatie Dualisering (Noord-Brabant);
- Stuurgroep Dualisering (Zuid-Holland) en enkele deelwerkgroepen ('griffie', 'statenpresidium', 'volksvertegenwoordigende rol' en 'kaderstellende & controlerende rol').

### Project Duale Provincies

In het Project Duale Provincies wordt dualisme als volgt omschreven:

- een scheiding tussen staten en college naar samenstelling en bevoegdheden (formele structuur), (rol)opvattingen (cultuur) én het feitelijk handelen (praktijk);
- langs de lijn van politieke sturing en controle (staten) versus besturen en uitvoeren (college);
- gericht op een vruchtbare samenwerking tussen staten en college ter vergroting van de kwaliteit van het provinciebestuur.

Het Project Duale Provincies start in de volgende situatie. Vier provincies hebben enige invulling gegeven aan dualisme via de *formele structuur*. De formele 'ontvlechting' tussen staten en college staat daarbij centraal. Ook zijn op papier al stappen gezet naar dualisme in de *bestuurscultuur*, dat wil zeggen in de opvattingen van bestuurders, politici en ambtenaren over de rollen van staten en college en over hun onderlinge samenspel. Betrokkenen in de provincies geven zelf overigens aan dat er nog een grote kloof bestaat tussen de vele *voornemens en ideeën* - en het gedrag in de *bestuurspraktijk*. De doorwerking van veelal individuele opvattingen naar de politiek-bestuurlijke werkprocessen van alle dag vindt men zeer beperkt.

Uit gesprekken met statenleden, leden van het college en ambtenaren blijkt verder dat in geen van de vier provincies een brede en *gemeenschappelijke* visie op dualisering bestaat. Dualisering is bij veel personen nog een 'projectievat' van beelden, verwachtingen, kansen en bedreigingen. Dualisering is een grillig veranderingsproces dat personen ook verschil-

lend waarderen. Het veranderingsproces is omvangrijk en soms politiek beladen. Dualisering blijkt niet altijd een waarde vrije operatie, maar wordt soms een politieke strijd: een strijd tussen statenleden en fracties onderling, maar ook tussen het college en de staten.

### Meer aandacht voor de bestuurspraktijk

De centrale focus van het Project Duale Provincies richt zich op de *bestuurspraktijk*: het feitelijk handelen en de feitelijke samenwerking tussen staten en college. Het gaat dan om de werkelijke verandering van politiek-bestuurlijke en ambtelijke werkprocessen. Ter ondersteuning daarvan bouwt het project ook verder aan de verankering van dualisme in de bestuurscultuur. Dit gebeurt door aan te sluiten bij reeds ingezette veranderingsprocessen in de provincies. Het tot stand brengen van een *gemeenschappelijke* visie op dualisering staat bij de bestuurscultuur centraal.

In de veranderingsaanpak van de pilotprovincies domineert vooral de wens via oefentrajecten in de praktijk te experimenteren met een meer duale werkwijze. Dit sluit aan op het uitgangspunt van de Commissie Vernieuwing Provinciale Democratie: 'Een gewijzigde structuur alleen is immers niet voldoende om provinciale staten op de kaart te zetten als provinciaal parlement. Daarvoor zijn een andere opstelling en werkwijze nodig' (p. 19).

Een duale formele bestuursstructuur biedt met andere woorden geen garantie voor een andere bestuurspraktijk. Het veranderen van hun bestuurspraktijk doen provincies zelf. Een formele duale structuur is strikt genomen ook niet per sé nodig. Ook binnen een formeel monistische structuur kunnen college en staten op een duale wijze met elkaar omgaan.

### De onderwerpen van de experimenten door de vier pilotprovincies

In de voorbereidende gesprekken met relevante sleutelpersonen binnen de vier provincies bleek er geen behoefte te bestaan aan theoretische beschouwingen over dualisme. In plaats daarvan wensden de vier deelnemende provincies direct aan de slag te gaan door met concrete dossiers te oefenen en te experimenteren (pilots). Provincie Noord-Brabant achtte het wel van belang om naast de pilots ook te werken aan een duale bestuursfilosofie. De pilots zijn dan ook gericht op een *gemeenschappelijke* visie op de eigen gewenste bestuurspraktijk.

Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben boven op de ondersteuning vanuit het IPO en het ministerie BZK, maar in het kader van het Project Duale Provincies, extra oefentrajecten uitgezet. We doen in deze rapportage ook hiervan verslag.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de inhoud van de pilots per provincies. De diverse oefen- en ontwikkelingstrajecten sluiten aan bij de centrale conclusie van de Commissie Vernieuwing Provinciale Democratie (2001):

'... in de werkwijzen van politiek en bestuur (...) kan meer tot uitdrukking komen dat het gaat om een proces van keuzen, van afwegingen en van besteding van publieke middelen'. Deze afwegingen moeten 'voor burgers meer zichtbaar en herkenbaar worden'.

Tabel 1.1: overzicht van de pilots in de vier provincies

Provincie	Inhoud pilot / activiteit
Drenthe	Bezinning op duaal debatteren en concreet oefenen met een duale vergadercyclus
Flevoland	Oefentraject kernrollen staten (ambulancevervoer), in het bijzonder interactief beleid vanuit de staten
Noord-Brabant	Oefentraject duale procesgang rond het dossier 'Regiovisie Zorg' Oefentraject duale procesgang rond het dossier 'Verkeersveiligheid' Oefentraject informatievoorziening richting staten Ontwikkeling duale bestuursfilosofie
Zuid-Holland	Oefentraject kernrollen staten, in het bijzonder kaderstelling en evaluatie, rond het dossier 'Collectief Vraagafhankelijk Vervoer' Bezinning op agendavorming vanuit een duaal perspectief

## 2. Het onderzoek: vraagstelling en aanpak

### 2.1 Vraagstelling van het onderzoek

De provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Drenthe en Flevoland hebben deelgenomen aan het Project Duale Provincies. Deze provincies zijn onderzocht aan de hand van een centrale vraagstelling en een algemeen evaluatiekader, zodat ervaringen kunnen worden vergeleken en algemene lessen kunnen worden geformuleerd. De inzet van het Project Duale Provincies is om voor maart 2003 al enig resultaat te bewerkstelligen. Dit zal bescheiden zijn gezien de looptijd van een jaar. Ook heeft het project als doel bij te dragen aan een goede voorbereiding op het nieuwe bestel in maart 2003. Ten slotte is het project ook gericht op uitdragen van ervaringen aan alle provincies. We kijken vooral naar de zichtbare effecten in de bestuurspraktijk, die binnen het krappe tijdsbestek van het Project Duale Provincies zichtbaar kunnen optreden. De opzet van het onderzoek leent zich goed voor een herhaling om ook de lange termijn effecten te meten.

Het wetenschappelijke onderzoek heeft zowel betrekking op *het proces van uitvoering van de veranderingsaanpak* als op de *effecten van de dualiseringsmaatregelen*. Het proces van dualisering is ingrijpend van aard en vergt een aanpassing van diepgewortelde opvattingen en werkwijzen. Het is de verwachting dat concrete resultaten, in het bijzonder ook de resultaten richting de samenleving, pas na langere tijd zichtbaar zullen zijn. Het veranderingsproces zal in de meeste gevallen 5 tot 10 jaar bestrijken. Het eindrapport over dit project (2003) heeft dan ook vooral het karakter van een tussen-evaluatie. De aandacht van de onderzoekers gaat nu uit naar de korte termijn-effecten, in het bijzonder naar de direct zichtbare effecten in de bestuurscultuur en de bestuurspraktijk, vooruitlopend op de dualisering in maart 2003.

#### Vraagstelling

Het onderzoek in het Project Duale Provincies is gericht op de volgende vragen:

- 1 Welke maatregelen en veranderingsstrategie hebben de deelnemende provincies gekozen?
- 2 Hoe verloopt de invoering van deze maatregelen en in welke mate worden de maatregelen en veranderingsstrategieën ook feitelijk uitgevoerd?
- 3 Hoe zien de bestuurscultuur en bestuurspraktijk van de provincies eruit en wat zijn de reeds zichtbare effecten van maatregelen voor het dualisme in bestuurscultuur en bestuurspraktijk?
- 4 Wat zijn de (te verwachten) effecten van het veranderingsproces en de maatregelen op de kwaliteit van het bestuur en de samenleving?

- 5 Welke succes- en faalfactoren kunnen in de provincies worden vastgesteld, onderverdeeld in factoren die betrekking hebben op:
- de maatregelen en veranderingsstrategieën: de keuze, de precieze inhoud en de vormgeving daarvan;
  - het proces van invoering van deze maatregelen en veranderingsstrategieën;
  - situationele omstandigheden (specifieke kenmerken van de provincie en van de omgeving)?
- 6 Welke concrete en praktisch bruikbare aanbevelingen kunnen worden gedaan, in het bijzonder voor de vraag in welke situatie welke maatregelen en veranderingsstrategieën gericht op dualisme het meest geschikt zijn?

Daarnaast richt het onderzoek zich op de vraag in hoeverre de deelnemende provincies op dualisering zijn voorbereid op het moment waarop het formele duale bestel in maart 2003 ingaat. Daarbij kijken we naar drie aspecten:

- Instrumentele* voorbereiding; de mate waarin formele maatregelen zijn genomen.
- Culturele* voorbereiding; de mate waarin er een gemeenschappelijke visie bestaat op een duale bestuurspraktijk.
- Praktische* voorbereiding; de mate waarin geoefend is met duaal werken en dit is uitgekristalliseerd in handelwijzen en politiek-bestuurlijke werkprocessen.

## 2.2 Analyse kader

Voordat verslag wordt gedaan van de resultaten van het onderzoek naar het functioneren van de provinciale democratie binnen de vier pilotprovincies, volgt hier een precisering van het theoretisch kader waarmee de analyse is gepleegd.

Kerngedachte is dat in een duale bestuurspraktijk een scheiding plaats heeft langs de lijnen politieke sturing en controle (provinciale staten) en besturen / uitvoeren, ofwel regeren (college). In een duale bestuurspraktijk leggen provinciale staten zich toe op *politiek relevante keuzevraagstukken*.

### Politieke relevantie

Wanneer is iets politiek relevant? Een politiek relevant punt voldoet aan alle vier van de volgende kenmerken:

- Keuzevraagstuk: er zijn belangenafwegingen en/of dilemma's.
- Het onderwerp leeft in de samenleving (of is van belang voor toekomstige generaties).
- Provinciale staten moeten of willen er over gaan:
  - zelf over beslissen;
  - advies geven (bijv. aan rijk of gemeente);
  - invloedsparing ondernemen,
- Er is sprake van inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden.

Vanuit deze kerngedachte hebben de onderzoekers gekeken naar het huidige functioneren van de staten, de kwaliteit van het debat, het functioneren van het college en het samenspel tussen staten en college. Ook is gekeken naar de kwaliteit van het bestuur dat hieruit resulteert. Daarbij zijn de volgende evaluatieve vragen gebruikt.

### Functioneren van de staten (kernrollen)

- Hoe wordt de volksvertegenwoordigende rol door de staten vervuld? Het gaat hier om de vraag in hoeverre leden van provinciale staten erin slagen signalen uit de samenleving 'op te pikken'. In welke mate hebben statenleden zicht op wat in hun provincie speelt? Zijn de statenleden zichtbaar in de samenleving, is het bereik van de contacten voldoende en is men in staat om aan maatschappelijke signalen ook een politiek vervolg te geven?
- Hoe wordt de kaderstellende rol door de staten vervuld? Hier gaat het om de mate waarin provinciale staten bij politiek relevante keuzevraagstukken eigenstandig een afweging maken, resulterend in een politieke opdracht aan het college. Verder staat de vraag centraal of de staten voldoende tijd weten vrij te maken voor adequate kaderstelling door besturen en uitvoeren los te laten. Ten slotte is hier de kwaliteit van de kaderstelling van belang: bevatten de kaders die de staten stellen heldere doeleinden en meetbare criteria? Zijn de kaders expliciete politieke keuzes?
- Hoe wordt de controlerende rol door de staten vervuld? Het gaat hier om de mate en wijze waarop provinciale staten de uitvoering door het college controleren en de resultaten van het beleid evalueren. Hoe werkt de kwaliteit van de kaders door in de kwaliteit en frequentie van controle?

### Kwaliteit van het debat

- Richt het debat zich op belangrijke politieke keuzes? Is er keuzeruimte, zijn de aanwezige keuzemogelijkheden politiek relevant en in hoeverre articuleren de fracties hun politieke verschillen.
- Is er een discussie tussen statenleden dan wel fracties, of kenmerkt de discussie zich door het reageren van statenleden op het college?

### Functioneren van het college

- Wat is het profiel van het college? Vervult het college de rol van politiek leider of strateeg naast de besturende en uitvoerende rol, of stelt het college zich op als professioneel bestuurder die uitvoering geeft aan de politieke lijnen vanuit provinciale staten?
- Hoe groot is de collegialiteit van het college? In hoeverre functioneert het college als een team en treedt het gezamenlijk naar buiten toe op – richting samenleving, provinciale staten en ambtelijke organisatie.

### Dualisme in de bestuurspraktijk (samenspel tussen staten en college)

De mate van dualisme (of monisme) meten we af aan de hand van vier kern-indicatoren (een verdere uitwerking hiervan is opgenomen in hoofdstuk 3):

- 1 onafhankelijke stellingname staten en college ten opzichte van elkaar.
- 2 heldere taakverdeling tussen staten en college in de dagelijkse praktijk.
- 3 staten en college treden elkaar als een zekere eenheid tegemoet.
- 4 evenwichtige verdeling van invloed tussen staten en college.

#### Kwaliteit van het bestuur

- De kwaliteit van het bestuur beoordelen we aan de hand van de criteria responsiviteit, kwaliteit van het beleidsproces en slagvaardigheid (een verdere uitwerking is opgenomen in hoofdstuk 3).

### 2.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is te beschouwen als een meervoudige casestudie, waarin gebruik is gemaakt van diverse bronnen:

- analyse schriftelijk materiaal, onder meer documenten over ontwikkelingstrajecten rond bestuurlijke vernieuwing en dualisering;
- groeps gesprekken met sleutelpersonen: statenleden, collegeleden, leden managementteam en diverse representanten uit de provinciale samenleving (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, andere overheden);
- een survey onder statenleden, collegeleden en leden van het managementteam (met uitzondering van provincie Drenthe – voor Drenthe is daarentegen geput uit een eigen onderzoek van deze provincie);<sup>3</sup>
- een survey onder diverse representanten uit de provinciale samenleving;
- observatie door de onderzoekers via procesbegeleiding.

Deze bronnen vullen elkaar aan en vormen tegelijkertijd een controle op elkaar. De respons op de beide enquêtes is relatief laag,<sup>4</sup> maar gezien de hoeveelheid aan bronnen geeft het onderzoek toch een voldoende betrouwbaar en valide beeld van de situatie.

<sup>3</sup> Zie Bijlage 1 voor de vragenlijsten.

<sup>4</sup> Voor de provincie Drenthe is de respons op de survey onder statenleden, collegeleden en leden van het managementteam overigens wel goed (N = 41). Ondanks een aantal herhaalde verzoeken heeft in de andere provincies slechts een beperkt aantal respondenten de vragenlijst ingevuld. Een mogelijke oorzaak hiervoor – althans volgens het oordeel van de contactpersonen binnen deze provincies is het relatief grote aantal statenleden wat zich niet meer verkiesbaar heeft gesteld en de daarmee samenhangende geringe belangstelling voor het proces van dualisering bij een aantal van hen.

## 3. De bestuurspraktijk in de vier deelnemende provincies

### 3.1 Inleiding

Over het algemeen blijken statenleden, leden van het college en ambtenaren van pilot-provincies zeer openhartig over het eigen functioneren te spreken. Naast punten die goed gaan, richten onze gesprekspartners zich vooral op de minder goed lopende zaken. In de presentatie van de onderzoeksgegevens krijgen deze verbeterpunten ruimschoots de aandacht. Dit sluit ook aan bij het doel van het experiment om lessen voor de toekomst te trekken.

We illustreren hieronder de onderzoeksresultaten met citaten uit de diverse groepsinterviews. Vanuit provincie Drenthe zijn er geen citaten opgenomen. Deze provincie zag af van deelname aan de onderzoeksdagen omdat er vlak daarvoor een eigen onderzoek was uitgevoerd.

*In dit hoofdstuk presenteren we diverse tabellen op basis van een schriftelijke vragenlijst onder statenleden, collegeleden en leden van het managementteam (paragraaf 3.1 tot en met 3.4) en een tabel op basis van een schriftelijke enquête onder externe sleutelpersonen in de provinciale samenleving (paragraaf 3.5). De meeste vragen bevatten twee tegenover elkaar staande stellingen, bijvoorbeeld A versus B. We hebben de respondenten gevraagd een oordeel over deze stellingen in een vierpuntsschaal uit te drukken:*

*score 0: helemaal eens met stelling A en helemaal oneens met stelling B;*

*score 1: meer eens met stelling A dan met stelling B;*

*score 2: meer eens met stelling B dan met stelling A;*

*score 3: helemaal eens met stelling B en helemaal oneens met stelling A.*

### 3.2 Het huidig functioneren van provinciale staten

#### De vertegenwoordigende rol van provinciale staten

##### (1) Provinciale staten zijn actief en zichtbaar in de samenleving

In het algemeen valt op dat de statenleden van provincie Noord-Brabant actief zijn en hun gezicht ook vaak in de provincie laten zien. Sleutelpersonen uit de samenleving geven aan dat statenleden vaak aanwezig zijn en zeer geïnteresseerd luisteren. Ook in Drenthe is dit het geval. Uit een onderzoek blijkt hier dat externe relaties overwegend positief oordelen over hun contacten met de provincie.<sup>5</sup> In beide provincies worden daar wel kanttekeningen bij geplaatst: externe sleutelpersonen missen het politiek vervolg op de contacten met statenleden (zie punt 4 hierna).

<sup>5</sup> Zie het rapport Drenthe Duaal, april 2002, bijlage 3, p. 8 e.v.

Enkele citaten ter illustratie:

- ‘Als we in de provincie bijeenkomsten voor burgers en instellingen organiseren zijn er altijd statenleden aanwezig. Dat wordt dan ook op prijs gesteld’ (ambtenaar in Brabant).
- ‘Statenleden doen veel moeite om te luisteren en zich in jouw situatie te verplaatsen. Ze volgen dan ook jouw opvatting – soms gebeurt dit wel te snel. Uiteindelijk zie je dat het echter niet lukt om tot een vertaling in concrete beslissingen te komen’ (sleutelpersoon uit de provinciale samenleving in Noord-Brabant).

## (2) Provinciale staten zoeken naar de feitelijke invulling van de volksvertegenwoordigende rol

In het algemeen ontbreekt een gemeenschappelijke visie van provinciale staten op de volksvertegenwoordigende rol. Hierdoor is de wijze waarop de volksvertegenwoordigende rol ook feitelijk wordt vervuld sterk afhankelijk van individuele statenleden of afzonderlijke fracties. Sommige zien voor zich zelf een rol als bemiddelaar/mediator weggelegd. Anderen behartigen vooral het belang van een groep in de samenleving of van een individuele burger met een klacht.

Enkele citaten illustreren dit algemene beeld:

- ‘In mijn gemeente was er een groep ontevreden burgers. Ik ben toen met de provinciale ambtelijke dienst gaan praten. Je wordt dan een tussenpersoon. Je hebt dan een soort mediation rol’ (fractievoorzitter in Zuid-Holland).
- ‘Je ziet dat statenleden zoeken naar hun rol. Het is moeilijk voor statenleden duidelijk te maken waar ze voor zijn’ (sleutelpersoon uit de samenleving in Flevoland).
- ‘Statenleden hebben teveel de neiging zich als belangenbehartiger op te stellen, ze gaan dan opkomen voor instellingen die wel of geen subsidie krijgen/verdiene’ (ambtenaar in Flevoland).
- ‘Burgers spreek je slechts incidenteel. Met dat signaal kan je alleen terecht bij een ambtenaar. Het gaat dan om individuele klachten’ (fractievoorzitter in Zuid-Holland).

## (3) Onvoldoende ‘bereik’ van contacten tussen statenleden en partijen in de samenleving

Statenleden zijn ontevreden met het bereik van hun contacten. Met de achterban verloopt dit goed, maar met andere groepen in de samenleving is het moeilijk betekenisvol contact te hebben. Een veelgehoorde verklaring die statenleden geven is het ‘gebrek aan herkenbaarheid van de staten buiten het provinciehuis’.

Sleutelpersonen twijfelen over het nut van contacten met statenleden. Zij geven aan eerder het college te benaderen omdat daar ook werkelijk tot zaken kan worden gekomen. Eerder kwam al naar voren dat externe relaties in Drenthe positief zijn over hun contacten met het provinciebestuur. Tegelijkertijd blijkt echter ook dat deze contacten voornamelijk met het college worden gelegd.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Zie het rapport Drenthe Duaal, april 2002, bijlage 3, p. 8 e.v.

Enkele citaten ter illustratie:

- ‘Externe organisaties benaderen vaak gedeputeerde staten in plaats van provinciale staten. Dan kunnen ze sneller zaken doen’ (ambtenaar in Flevoland).
- ‘Sommige actiegroepen bepalen wat er gebeurt. Als je een voorstel van gedeputeerde staten alleen beoordeelt op basis van de reacties, heb je geen goed beeld’ (ambtenaar Flevoland).
- ‘Wij hebben veel contact met onze achterban. Met de brede samenleving is het lastiger. Je ontmoet eigenlijk alleen mensen die zich sterk maken voor één item’ (fractievoorzitter in Zuid-Holland).

## (4) Het ontbreken van een politiek vervolg op signalen uit de samenleving

Sleutelpersonen uit de samenleving – maar ook statenleden zelf – geven aan dat er te weinig gebeurt met de signalen die statenleden uit de samenleving oppikken. Een politiek vervolg – uitmondend in kaderstelling of controle – ontbreekt vaak. In dit verband wijzen statenleden er op dat het lastig is maatschappelijke problemen op de agenda van de staten te plaatsen. Sleutelpersonen betwijfelen om deze redenen nogal eens het nut van contact met de staten.

Ook blijkt dat de staten in de provincies moeite hebben om de politieke relevantie uit het complex van signalen te destilleren. Wanneer is iets belangrijk genoeg om hier een politiek standpunt over in te nemen en dit aan de orde te stellen in een openbare vergadering, en wanneer volsta je met doorverwijzen naar de ambtelijke organisatie?

Enkele citaten ter illustratie:

- ‘Hoorzittingen in een laat stadium hebben weinig zin. Vaak zijn de standpunten dan al vooraf in de fractie bepaald’ (sleutelpersoon uit de samenleving in Noord-Brabant).
- ‘Er is geen relatie tussen werkbezoeken en besluiten die we nemen’ (fractievoorzitter Zuid-Holland).
- ‘Je brengt iets in als het op de agenda is geplaatst door gedeputeerde staten. Het is moeilijk om iets zelf op de agenda te krijgen’ (fractievoorzitters Zuid-Holland).
- ‘Statenleden staan aan de ene kant op afstand, aan de andere kant zijn ze heel gedetailleerd bezig. Nogal eens bellen statenleden mij met zeer gedetailleerde vragen die op de uitvoering zijn gericht’ (sleutelpersoon uit de samenleving in Noord-Brabant).
- ‘Soms gaan we ook naar statenvergaderingen, maar dat gebeurt zelden. De huidige bestuurspraktijk heeft ons geleerd dat het meest effectief is om je pijlen eerst te richten op gedeputeerde staten’ (sleutelpersoon uit de samenleving in Noord-Brabant).

Voor statenleden die onderdeel uitmaken van coalitiefracties blijken de maatschappelijke signalen overwegend ‘via de band’ van het college te lopen. Voor een groot deel van de staten betekent dat maatschappelijke signalen over een misstand niet direct in een openbare vergadering aan de orde komen. Dit blijkt uit de survey die onder statenleden, leden van het college en ambtenaren is gehouden (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1: score bij item ‘terugkoppeling maatschappelijke signalen’

	0	1	2	3	
Maatschappelijke signalen over een misstand koppelt lid coalitiefractie eerst terug aan eigen gedeputeerde		▼			Maatschappelijke signalen over misstand stelt statenlid uit coalitiefractie aan de orde in openbare vergadering
		(0,8)			

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N = 113

Op dit punt zijn de verschillen tussen de provincies erg klein. Alleen de provincie Noord-Brabant ‘scoret’ iets minder ‘monistisch’ (1,1 op de schaal van 0 tot en met 3).

### De kaderstellende rol van provinciale staten

De vier provincies vertonen zonder uitzondering een beeld waarbij de staten het bijzonder moeilijk vinden om adequate kaders te stellen of politieke opdrachten aan het college te geven. Rond de kaderstellende rol zien statenleden, leden van het college, ambtenaren en sleutelpersonen uit de samenleving wezenlijke knelpunten.

#### (1) Provinciale staten nemen doorgaans besluiten op basis van een uitonderhandeld voorkeursalternatief van het college

Gestelde kaders zijn meestal een formeel besluit in reactie op een voorstel uit het college in een reeds vergevorderd stadium van het beleidsproces. Veelal stelt het college een enkelvoudig voorkeursalternatief aan de staten voor. In deze praktijk is het college politiek leider: politieke afwegingen worden daar gemaakt en zonodig vooraf afgekaart met de coalitiefracties. In het late stadium waarin een voorstel ‘naar de staten gaat’ ontbreekt doorgaans informatie over andere ‘concurrerende’ alternatieven en een evenwichtige weergave van voor- en nadelen.

Enkele citaten illustreren deze doorgaans gehanteerde praktijk:

- ‘Kaderstellend betekent hier vooral het aftikken van voorstellen uit het college. Bij de staten zit weinig denkkracht en initiatief. Het is vooral reageren op voorstellen die dan op kleine onderdeeljes worden aangepast. GS maken het beleid, bieden het aan de staten aan die er dan ja of nee tegen zeggen’ (ambtenaar in Zuid-Holland).
- ‘In de huidige politieke cultuur ligt het politiek leiderschap bij het college, niet bij de fracties. Onze staten hoeven eigenlijk nooit te kiezen’ (collegelid Noord-Brabant).
- ‘Superbelangrijke onderwerpen komen in een vloek en een zucht door de staten’ (statenlid in Flevoland).

De resultaten uit de survey onderbouwen het bovenstaande beeld. Zo wordt ambtelijke informatie meer een pleidooi voor de voorkeur van het college gevonden in plaats van een evenwichtig overzicht van voor- en nadelen van verschillende alternatieven (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2: score bij item ‘evenwichtigheid ambtelijke informatie’

	0	1	2	3	
Ambtelijke informatie is doorgaans een pleidooi voor één keuze (benadrukken) voordelen voorkeur college en benadrukken van mogelijke alternatieven		▼			Ambtelijke informatie brengt doorgaans evenwichtige voor- en nadelen van verschillende alternatieven in kaart
		(1,1)			

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N = 113

De provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant scoren op dit punt duidelijk sterk monistisch (beiden 0,7). Drenthe zwak monistisch (1,4). Opvallend is verder dat ambtenaren zelf ook vinden dat ambtelijke informatie doorgaans een pleidooi is voor één keuze (score ambtenaren in de vier deelnemende provincies is 1,0).

#### (2) Besturen en uitvoeren gaat doorgaans ten koste van adequate kaderstelling

Er lijkt sprake van een vicieuze cirkel. In de eerste plaats geven statenleden te kennen veel energie en tijd te besteden aan besturen en uitvoeren. Om die reden blijft er onvoldoende tijd over voor de drie kernrollen en dus ook voor het stellen van heldere politiek relevante kaders. De staten blijven noodgedwongen achter het uitvoeringsproces van het college aanlopen. Het ontbreken van *heldere* kaders leidt tot bemoeienis met de uitvoering, waardoor er voor de statenleden geen tijd en ruimte overblijft om te werken aan heldere kaderstelling.

Sommige ambtenaren zijn sceptisch over de werkelijke wil van statenleden om ook adequate kaders te stellen. Zo wijzen zij op de vrijblijvendheid die afneemt als statenleden expliciete politieke keuzes maken. Het is dan ook in de eerste plaats aan hen de kaders uit te leggen aan partijen in de samenleving. In de huidige praktijk zouden statenleden meer heil zien in het opkomen voor individuele ‘gevallen’, waardoor feitelijke politieke keuzes vermeden worden.

Enkele citaten illustreren dit beeld:

- ‘In 2000 hebben we in een statenconferentie een doorlichting uitgevoerd naar de onderwerpen in commissievergaderingen. We constateerden toen dat in een duaal bestel zeker 80 tot 90 % van de onderwerpen alleen door gedeputeerde staten afgedaan konden worden. We kunnen nu constateren dat we sindsdien gewoon zijn doorgedaan met het behandelen van al die onderwerpen in de statencommissies’ (ambtenaar in Noord-Brabant).
- ‘Statenleden stellen vaak kaders vast zonder dat ze zich goed realiseren wat de consequenties hiervan zijn. In de concrete regeltoepassing leidt dit dan weer tot onwenselijke situaties. Dit leidt ertoe dat op basis van ieder individueel geval het kader wordt heroverwogen’ (ambtenaar Flevoland).

- ‘Het systeem van beleidsregels is geen bewuste politieke keuze. Dit is wettelijk afgedwongen om rechtszekerheid te bieden. Liever wil men van geval tot geval praten. Beleidsregels binden vooral statenleden zelf en niet het college’ (collegelid in Flevoland).
- ‘Veel statenleden vinden een helder kader zelfs onwenselijk. Een strak beleidskader belemmert immers het lobbywerk’ (ambtenaar in Flevoland).
- ‘In een vroeg stadium kaderstellende notities in commissies bespreken heeft weinig zin. De statenleden wachten eerst af wat maatschappelijke organisaties en het college van een onderwerp vinden. Zij ontwijken stelselmatig politieke keuzes’ (ambtenaar in Noord-Brabant).

De hierboven beschreven vicieuze cirkel wordt versterkt door de aard van de ambtelijke informatie. Deze ondersteunt doorgaans niet de kaderstellende rol van de staten, maar stimuleert tot detailbemoeiens met de uitvoering. Een voorbeeld is de provincie Zuid-Holland waar na een analyse van de agenda’s geconcludeerd wordt: ‘Duidelijk is [...] dat de staten over erg veel informatie beschikken. Maar deze is doorgaans niet op politieke keuzes (kaderstelling) en/of evaluatie van eerder gestelde heldere doelen (controle) gericht.’<sup>7</sup>

In een analyse van beleidsstukken in provincie Noord-Brabant – onderdeel van de pilot ‘Informatievoorziening aan de staten’, zie hoofdstuk 5 – wordt dezelfde conclusie getrokken. De survey onder statenleden, leden van gedeputeerde staten en ambtenaren wijst in alle provincies in dezelfde richting. (Zie tabel 3.3).

**Tabel 3.3: score bij item ‘politieke relevantie ambtelijke informatie’**

	0	1	2	3	
Ambtelijke informatie aan de staten is doorgaans niet gericht op wezenlijke politieke keuzes		▼			Ambtelijke informatie aan de staten is gericht op wezenlijke politieke keuzes
		(1,1)			

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N = 113

Zuid-Holland scoort op dit punt iets meer ‘monistisch’ (0,9) dan de overige provincies.

### (3) De kwaliteit van kaders is onvoldoende

In de deelnemende provincies oordelen statenleden, leden van het college en ambtenaren kritisch over de kwaliteit van de bestaande kaders. Twee punten komen in het bijzonder naar voren:

- Kaders omhelzen geen expliciete keuzes in politiek wezenlijke vraagstukken.
- Het ontbreekt kaders aan heldere en meetbare doelstellingen.

Bijstellen van kaders vindt meestal plaats vanuit de rol van meebesturen en -uitvoeren met het college, dus zonder dat (gewijzigde) politieke keuzes aan de orde zijn. Opvallend is dat statenleden veelal verwijzen naar het onderscheid hoofdlijnen – details om de kwaliteit van het eigen kader te beoordelen. Vrijwel alle statenleden vinden dat kaders zich moeten beperken tot de hoofdlijnen van beleid. Tegelijkertijd leidt dit tot verwarring. Zo stelt een werkgroep van statenleden en de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland het volgende:

“Onze werkgroep acht het zonder meer wenselijk dat de rol van provinciale staten vooral wordt gelegd bij sturing op hoofdlijnen vooraf – aan het begin van beleidsprocessen – en controle achteraf. [...] Over wat hoofdlijnen zijn kan echter verschillend worden gedacht.”<sup>8</sup> Bovendien vinden veel statenleden het van belang dat zij ook zeggenschap moeten houden over details; ook daar kan het gaan om politieke keuzes.

Enkele citaten ter illustratie:

- ‘Wij zijn soms erg gedetailleerd. Maar details kunnen ook politiek relevant zijn!’ (fractievoorzitter in Zuid-Holland).
- ‘Er worden hoogst zelden alternatieven aan de staten voorgelegd. En als dat al gebeurt, worden ze allemaal gekozen. De cultuur is er een waarin men het elkaar niet moeilijk wil maken’ (ambtenaar in Zuid-Holland).
- ‘Bij voorkeur wordt gezegd “in beginsel” of “in het algemeen geldt”: het zijn vage kaders’ (ambtenaar Flevoland).
- ‘Als college accepteren we van de staten dat zij zich in de voorjaarsnota uitspreken voor “minder personeel” zonder dat zij aangeven welke consequenties dat heeft voor de uitvoering van taken. Wij moeten vervolgens de keuzes maken’ (collegelid in Noord-Brabant).

### De controlerende rol van provinciale staten

Ook over het vervullen van de controlerende rol zijn statenleden, leden van het college en sleutelpersonen uit de samenleving kritisch.

#### (1) Gebrekkige kaderstelling werkt door in frequentie en kwaliteit van controle

In de vier deelnemende provincies blijkt gebrekkige kaderstelling direct invloed te hebben op de frequentie en kwaliteit van de controle door de staten. Deze vindt meestal niet plaats op basis van doelen en toetscriteria uit eerdere kaderstelling. De controlerende rol komt in de vier provincies vooral tot uitdrukking in het toetsen aan de financiële randvoorwaarden die aan het beleid zijn gesteld. Controle op basis van inhoudelijk beoogde effecten komt naar de mening van de gesprekspartners onvoldoende uit de verf.

Enkele voorbeelden illustreren dit:

- ‘We pakken de controlerende rol onvoldoende op. Dit is ook moeilijk omdat we geen heldere doelen en evaluatiecriteria stellen. Voorstellen moeten beter gefor-

<sup>7</sup> Zie: Partners+Pröpper, *Analyse van drie commissie-agenda's vanuit een duaal perspectief*, augustus 2002, Vught.

<sup>8</sup> Zie: Provincie Zuid-Holland, op hoofdlijnen, Advies van de Werkgroep Rol en Taak, oktober 2001, p. 10.

muleerd worden. Dit gebeurt echter niet omdat ze vaak de algemene deler uitdrukken en sterk symbolisch zijn' (een statenlid in Noord-Brabant).

- 'De rekeningcommissie beoordeelt tot nu toe vooral de financiën. Beleidsevaluatie gebeurt tot nu toe niet of nauwelijks. Er is wel de wens van de commissie meer te sturen op basis van output of outcome' (ambtenaar in Flevoland).
- 'Vaak controleren we onvoldoende. Het gaat dan van "Hé college! We hadden anderhalf jaar geleden een evaluatie moeten hebben. Waar blijft die?" Wij houden de kaders niet bij' (fractievoorzitter in Zuid-Holland).
- 'Controle vanuit de staten is louter financieel gericht en gaat niet over de beleids-effecten. De controle richt zich ook vooral op details. Als ambtelijke organisatie kunnen we dat ook onszelf aantrekken: wij leveren immers de stukken aan' (ambtenaar in Noord-Brabant).
- 'Veel instrumenten worden onvoldoende gebruikt (interpellatie, amendementen, motie). De staten controleren het college te weinig op doelen' (onderzoek provincie Drenthe)<sup>9</sup>.

#### Positieve uitzonderingen

In de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant maken statenleden melding van positieve uitzonderingen. Bij de staten bestaat steeds meer bereidheid om heldere kaders te formuleren.

- 'Positief voorbeeld is het beleidsplan Milieu en Water. Daar hebben we als staten wel duidelijke doelen gesteld' (statenlid Zuid-Holland).
- 'Met de voorjaarsnota en de begrotingscyclus zijn we wel op de goede weg! Daar stellen we wel meer meetbare doeleinden' (statenlid Noord-Brabant).

#### (2) Controle heeft veelal een ad-hoc karakter

Wanneer invulling wordt gegeven aan de controlerende rol, heeft deze veelal een ad hoc karakter. Bij gebrek aan een adequaat kader gaan statenleden naar eigen inzicht en op een zelf gekozen tijdstip controleren.

Enkele citaten ter illustratie:

- 'Fracties kijken te weinig met een politieke bril. Controleren is geen duidelijk begrip. Iedereen controleert maar wat naar eigen inzicht' (collegelid in Zuid-Holland).
- 'Controle vanuit de staten vindt alleen plaats als er zaken mis gaan – als er budgetoverschrijdingen plaatsvinden' (ambtenaar in Noord-Brabant).

Wat betreft de controle van de staten op politiek relevante zaken, zijn grote verschillen zichtbaar tussen de perceptie hierop van statenleden en leden van het college. Het grootste verschil doet zich voor tussen leden van coalitiefracties en collegeleden. De laatste groep ziet de staten duidelijk meer op irrelevante zaken controleren (zie tabel 3.4).

<sup>9</sup> Zie Provincie Drenthe, *Drenthe Duaal*, april 2002.

**Tabel 3.4: scores bij item 'politieke relevantie controleren door de staten' uitgesplitst naar statenleden oppositie, coalitie, leden college en leden managementteam**

De staten controleren het college op politiek <b>irrelevante</b> zaken	De staten controleren het college op politiek <b>relevante</b> zaken				
	0	1	2	3	
Statenlid oppositie (waarde 1,7)			▼		N = 26
Statenlid coalitie (waarde 1,9)			▼		N = 59
Lid gedeputeerde staten (waarde 1,3)			▼		N = 9
Lid managementteam (waarde 1,6)			▼		N = 17

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies

#### De kwaliteit van het debat

##### (1) Het debat is doorgaans niet of nauwelijks gericht op politieke keuzen

In de vier deelnemende provincies zijn debatten in de staten(commissies) doorgaans niet of nauwelijks gericht op politieke keuzen. In plaats daarvan heeft het debat meer het karakter van het bespreken van enkelvoudige voorstellen van het college. Deze voorstellen omvatten in veel gevallen impliciet gemaakte politieke keuzen én daarin verweven tal van uitvoeringszaken. Een belangrijk gevolg van deze werkwijze is dat het de staten doorgaans ontbreekt aan een gemeenschappelijke discussiebasis. Daarmee wordt het voor afzonderlijke fracties lastig hun politieke verschillen te articuleren.

Enkele citaten ter illustratie:

- 'Het zou beter zijn als de staten meer op grond van argumenten een afweging zouden maken' (sleutelpersoon uit de samenleving in Noord-Brabant).
- 'Een statenlid is meer lid van de fractie dan van de staten. Een open discussie vindt in de staten niet meer plaats. Dat gebeurt allemaal achteraf. Het lijkt wel of ze bang zijn voor het openbare debat. Collegeleden bespreken in hun fracties uit den treure hun ideeën' (ambtenaar in Zuid-Holland).

##### (2) Het debat wordt hoofdzakelijk gevoerd tussen statenleden en leden van het college

Het debat wordt voornamelijk gevoerd tussen statenleden en leden van het college, en minder tussen fracties onderling. Uit enkele observaties blijkt dat de staten veelal geen gemeenschappelijke discussiebasis organiseren: er is geen gezamenlijke zoektocht naar belangrijke dilemma's en belangentegenstellingen. Het kan daardoor voorkomen dat een voorzitter een in de kiem 'interessant politiek debat' voortijdig afrondt met de conclusie: 'alle fracties zijn het in grote lijnen wel eens met de hoofdlijnen'. Een andere observatie is

dat veel fracties hun inbreng leveren door hun standpunt voor te lezen. Door de mondelinge communicatie te baseren op een geschreven stuk is er weinig mogelijkheid tot een debat en is er weinig flexibiliteit om (onvoorbereid) op elkaar te reageren.

Enkele citaten ter illustratie:

- 'Ik zie een enorme fixatie van provinciale staten op gedeputeerde staten. Het gaat om de discussie binnenskamers' (sleutelpersoon uit de samenleving in Flevoland).
- 'In de praktijk komt het voor dat collegeleden bij belangrijke onderwerpen de speech van de fractievoorzitters schrijven' (lid college Noord-Brabant).

### 3.3 Het huidig functioneren van het college

#### (1) Het college treedt doorgaans op basis van een duidelijke visie als eenheid op

In de vier provincies oordelen sleutelpersonen uit de samenleving positief op dit punt. Met name in de provincie Noord-Brabant valt dit op:

- 'Noord-Brabant heeft een krachtig en collegiaal bestuur met gezamenlijk doelen. In andere provincies zie je dat wel eens anders' (sleutelpersoon uit de provinciale samenleving in Noord-Brabant).

Ook uit de resultaten van de survey blijkt dat de colleges in de vier provincies collegiaal opereren (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5: score bij item 'gezamenlijk optreden gedeputeerden'

	0	1	2	3	
Gedeputeerden treden los van elkaar op			▼		Gedeputeerden treden <b>gezamenlijk</b> op
			(2,2)		

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N = 113

Tussen provincies zijn wel grote verschillen waar te nemen. Opvallend is dat de provincie Noord-Brabant en Zuid-Holland (respectievelijk 1,7 en 2,0) op dit punt beduidend lager scoren dan Flevoland en Drenthe (2,5 en 2,4). Voor de provincie Noord-Brabant is dit opvallend. Sleutelpersonen uit de samenleving zien dit heel anders, zo zagen we eerder. Tussen de oordelen van leden coalitie, oppositie en leden van het managementteam zijn weinig verschillen zichtbaar (respectievelijk 2,1 / 2,3 / 2,1). Gedeputeerden zien zichzelf wel beduidend meer gezamenlijk optreden dan de andere groepen (gemiddelde score 2,8).

#### (2) Het college is toegankelijk en staat open voor partijen in de samenleving

In de provincies Drenthe en Noord-Brabant zijn externe relaties van de provincie positief over de contacten met gedeputeerden. Een externe sleutelpersoon in Noord-Brabant verwoordt dit als volgt:

'De collegeleden waarmee ik te maken heb zijn toegankelijk, van goede kwaliteit en prettig in de omgang. Het wordt wel moeilijker bij onderwerpen die over meerdere portefeuilles gaan. Dan wordt je geconfronteerd met de ambtelijke verkokering' (sleutelpersoon uit de provinciale samenleving).

#### (3) Het politiek leiderschap ligt bij het college

Zonder uitzondering zien we in de vier deelnemende provincies het politiek leiderschap bij het college berusten. Het college bepaalt feitelijk de agenda van de staten en leggen (enkelvoudige) voorkeursalternatieven voor aan de staten.

Enkele citaten ter illustratie:

- 'De essentie is of je bereid bent tegen gedeputeerde staten in te gaan' (statenlid in Flevoland).
- 'Voorbeeld is de milieugebruiksruimte. Dat staat in het statenprogramma. Gedeputeerde staten voelen er niets voor en dan gebeurt er ook niets. Dan volgt men lijdzaam wat het college wel of niet wil' (statenlid in Flevoland).
- 'Het krachtigste politieke moment zit in het college' (ambtenaar in Zuid-Holland).
- 'Voor de buitenwereld is de gedeputeerde de provincie' (statenlid Noord-Brabant).

#### (4) Het college stelt zich weinig controleerbaar op

De beleidsvoorstellen die het college richting de staten doen, missen veelal heldere doelen en criteria (zie ook 'de controlerende rol in paragraaf 3.2). Colleges stellen zich daarmee weinig controleerbaar op.

Een citaat ter illustratie:

- 'Bij kaderstelling wordt vaak in algemene termen gesproken. De vervolgstap, controleren, is dan erg moeilijk. Wat wens je als staten als outcome?' (ambtenaar in Zuid-Holland).

### 3.4 Dualisme in de bestuurspraktijk: samenspel tussen college en staten

Hoe 'dual' of 'monistisch' is de bestuurspraktijk in de vier deelnemende provincies nu feitelijk? Bij het beantwoorden van deze vraag gaat het niet alleen om de wijze waarop de staten functioneren of het college. Bij dualisme gaat het om het *samenspel* tussen het college en de staten.

Om tot een typering van de bestuurspraktijk te komen, is een lijst van 30 items opgesteld. Deze zijn in een vragenlijst aan staten- en collegeleden en leden van het managementteam voorgelegd. De items zijn een uitwerking van vier kernindicatoren. Samen geven ze een indruk van de mate waarin de bestuurspraktijk als dual dan wel monistisch te typeren is.<sup>10</sup> Het gaat om de volgende vier kernindicatoren:

<sup>10</sup> De resultaten worden weergegeven op een schaal van 0 (monistisch) tot en met 3 (dual).

1. *Onafhankelijke stellingname staten en college ten opzichte van elkaar*  
Het gaat hier om de mate waarin fracties gebruik maken van veelzijdige informatiebronnen, zelfstandig hun standpunten vormen, er een open discussie in de staten is en er op basis van wisselende meerderheden in de staten besluiten vallen.
2. *Heldere taakverdeling tussen staten en college in de dagelijkse praktijk*  
Dualisme kenmerkt zich hier door een heldere scheiding tussen de kernrollen van de staten (vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren) en die van het college (besturen/uitvoeren). Een heldere taakverdeling kan tot uitdrukking komen in afspraken tussen college en staten over de wijze waarop de staten tot een besluit komen en wat de rol van het college daarbij moet zijn (procesafspraken).
3. *Staten en college treden elkaar als een zekere eenheid tegemoet*  
Het gaat hier om de mate waarin de staten en het college ieder als één orgaan optreden en elkaar ook als zodanig tegemoet treden. Met andere woorden, het gaat hier om de eenheid in werkwijze. Nadrukkelijk niet om politiek inhoudelijke eenheid.
4. *Evenwichtige verdeling van invloed tussen staten en college*  
Dualisme kenmerkt zich ten slotte door (keuze)ruimte voor de staten rond politiek relevante vraagstukken en ruimte voor het college in uitvoeringszaken.

**Tabel 3.6: scores op de vier kernindicatoren van monisme / dualisme**

	0	1	2	3	
Geen onafhankelijke stellingname van staten en college ten opzichte van elkaar		▼			Onafhankelijke stellingname staten – college (1,1)
Geen heldere taakverdeling tussen staten en college in de dagelijkse praktijk			▼		Heldere taakverdeling tussen staten en college in de dagelijkse praktijk (1,4)
Staten en college treden elkaar niet als zekere eenheid tegemoet			▼		Staten en college treden elkaar als een zekere eenheid tegemoet (1,6)
Geen evenwichtige verdeling van invloed tussen staten en college (feitelijke dominantie van college)			▼		Evenwichtige verdeling van invloed tussen staten en college (1,3)

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N varieert tussen 107 en 113

De kernindicator ‘staten en college treden elkaar als een zekere eenheid tegemoet’ duidt op een ‘licht duale’ en de overige drie kernindicatoren wijzen op een ‘licht monistische’ bestuurspraktijk. De score bij deze wat afwijkende indicator komt vooral door de relatief sterke eenheid binnen het college. Voor provinciale staten geldt deze eenheid – in werkwijze – veel minder.

De uitkomsten op de vier kernindicatoren van dualisme – monisme tonen weinig verschillen tussen de vier pilotprovincies. Uitzonderlijk is alleen de provincie Flevoland waar de staten en het college elkaar *meer* als een eenheid tegemoet blijken te treden dan in de andere provincies het geval is (gemiddelde score 1,8).

Wél grote verschillen zijn zichtbaar tussen statenleden uit coalitie- en oppositiefracties. De verschillende werkelijkheidsbelevingen ondersteunen de observatie van de procesbegeleiding dat dualisme onderwerp is van politieke strijd langs de lijn coalitie – oppositie. De verschillen tekenen zich het meest af bij de indicator ‘afhankelijke – onafhankelijke stellingname staten – college’ (zie tabel 3.7).

**Tabel 3.7: scores afhankelijke – onafhankelijke stellingname staten – college**

Stellingname afhankelijk van collegestandpunt	0	1	2	3	Onafhankelijke stellingname staten – college
Statenlid oppositie (waarde 0,8)		▼			N = 26
Statenlid coalitie (waarde 1,4)			▼		N = 57
Lid gedeputeerde staten (waarde 1,1)			▼		N = 7
Lid managementteam (waarde 0,9)			▼		N = 15

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies

Een algemene typering van de mate van monisme dan wel dualisme in de bestuurspraktijk van de pilotprovincies is gemaakt door het gemiddelde te nemen van de scores op de vier kernindicatoren. (Zie tabel 3.8).

**Tabel 3.8: monisme – dualisme schaal**

	0	1	2	3	
Ideaaltypische monistische bestuurspraktijk			▼		Ideaaltypische duale bestuurspraktijk (1,4)

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N = 99

De bestuurspraktijk blijkt in de pilotprovincies ‘licht monistisch’ te zijn. De provincies wijken onderling nauwelijks af van dit gemiddelde. De ‘score’ varieert tussen de 1,3 (Drenthe en Noord-Brabant) en 1,4 (Flevoland en Zuid-Holland).

Leden van coalitiefracties zien de huidige bestuurspraktijk precies tussen monisme en dualisme inzitten (zie tabel 3.9). Leden van oppositiefracties, gedeputeerde staten en het managementteam zien een meer monistische bestuurspraktijk in hun eigen provincie.

**Tabel 3.9: scores monisme – dualisme schaal**

Ideaaltypische monistische bestuurspraktijk	0	1	2	3	Ideaaltypische duale bestuurspraktijk
Statenlid oppositie (waarde 1,2)		▼			N = 24
Statenlid coalitie (waarde 1,5)			▼		N = 53
Lid gedeputeerde staten (waarde 1,3)			▼		N = 7
Lid managementteam (waarde 1,2)		▼			N = 14

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies

Bij de vraag hoe ‘monistisch’ of ‘dual’ de huidige bestuurspraktijk is valt nog een ander resultaat uit de survey op. Zo oordelen statenleden, leden van het college en het managementteam overwegend dat er geen duidelijke confrontatie is tussen wat de staten politiek wenselijk vinden en wat het college uitvoerbaar acht. Zo scoren alle provincies op dit punt laag, dat wil zeggen dat er doorgaans geen duidelijke confrontatie plaatsvindt. Deze uitkomst is het meest geprononceerd bij leden van het managementteam (0,6).

**Tabel 3.10: scores ‘duidelijke – onduidelijke confrontatie tussen politieke wenselijkheid en uitvoerbaarheid’**

Er is <b>geen duidelijke confrontatie</b> tussen wat de staten politiek wenselijk vinden en het college uitvoerbaar acht	0	1	2	3	Er is een <b>duidelijke confrontatie</b> tussen wat de staten politiek wenselijk vinden en het college uitvoerbaar acht
Statenlid oppositie (waarde 1,1)		▼			N = 26
Statenlid coalitie (waarde 1,2)			▼		N = 59
Lid gedeputeerde staten (waarde 1,0)			▼		N = 9
Lid managementteam (waarde 0,6)		▼			N = 17

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies

### 3.5 Kwaliteit van het bestuur

Aan sleutelpersonen uit de provinciale samenleving is een lijst met vragen voorgelegd waarmee zij een oordeel geven over de kwaliteit van het provinciebestuur. De respons op deze survey bleek zeer beperkt. Om die reden doen wij slechts kort verslag van de belangrijkste resultaten.

De voorgelegde vragen zijn een uitwerking van drie kernindicatoren die samen een waardering mogelijk maken van ‘kwaliteit van bestuur’:

- 1 *Responsiviteit*. Het gaat hier om de mate waarin het bestuur open staat voor signalen uit de samenleving en deze signalen ook gebruikt.
- 2 *Kwaliteit van het beleidsproces*. Het gaat hier om:
  - de mate waarin de besluitvorming door het bestuur transparant is voor partijen in de samenleving;
  - de mate waarin de politieke afweging zorgvuldig en adequaat wordt gemaakt;
  - de mate waarin beleid gericht is op het bereiken van helder geformuleerde doelen;
  - de mate waarin beleid consistent is (geen tegenstrijdigheid met ander beleid).
- 3 *Slagvaardigheid*. Het gaat hier om de vraag in welke mate het bestuur effectief, efficiënt en ambitieus beleid ten uitvoer weet te brengen.

De resultaten zijn gepresenteerd in tabel 3.11. Daarin valt op dat men de kwaliteit van het bestuur noch als hoog noch als laag beoordeelt.

**Tabel 3.11: scores op de kernindicatoren ‘kwaliteit van het provinciebestuur’**

	Laag	0	1	2	3	Hoog
<b>Responsiviteit</b>			▼			(1,8)
<b>Kwaliteit van het beleid</b>			▼			(1,5)
Transparantie			▼			(1,5)
Zorgvuldigheid en adequate politieke afweging			▼			(1,8)
Doelgerichtheid			▼			(1,3)
Consistentie			▼			(1,4)
<b>Slagvaardigheid</b>			▼			(1,7)

▼ Gemiddelde score alle deelnemende provincies; N = 41

In de vier provincies vinden externe sleutelpersonen het provinciebestuur redelijk slagvaardig maar minder doelgericht. De provincies 'scoren' bij kwaliteit van het beleidsproces noch laag noch hoog. Sleutelpersonen in de samenleving achten de responsiviteit van het provinciebestuur redelijk hoog.

### 3.6 Toekomstige ontwikkelingslijnen

#### Vormen van dualisme (en monisme)

De dualisering zoals die zich in de toekomst kan ontwikkelen, kan diverse vormen aannemen en kan van provincie tot provincie verschillen. Ook is het mogelijk dat een monistische bestuurspraktijk blijft domineren. Dit kan gepaard gaan met een kritischer opstelling van provinciale staten over zowel uitvoeringszaken als politieke keuzevraagstukken. Kenmerk van een monistische bestuurspraktijk is dat er geen duidelijke taakverdeling tussen staten en college is en dat beiden zich met dezelfde zaken bezig houden. In een duale bestuurspraktijk kristalliseert zich een bepaalde taakverdeling uit, waarbij staten en college zich exclusief toeleggen op een bepaalde rol. Er zijn verschillende vormen van dualisme mogelijk. Dit hangt er allereerst vanaf hoe de taken tussen staten en college worden verdeeld. Zonder uitpuddend te zijn, onderscheiden we drie vormen en benoemen deze aan de hand van de profielen van provinciale staten en gedeputeerde staten (zie Tabel 3.12):<sup>11</sup>

- verkenner versus politiek strateeg en bestuurder/uitvoerder;
- controleur versus politiek strateeg en bestuurder/uitvoerder;
- politieke leider (kaders stellen en controleren) versus professioneel bestuurder/uitvoerder.

Tabel 3.12: drie vormen van dualisme

Provinciale Staten		
Verkenner	Controleur	Politiek leider (kaders stellen en controleren)
1 Primair volks-vertegenwoordigende rol.	1 Primair controlerende rol, mede op basis van volks-vertegenwoordigende rol.	1 Volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in onderlinge samenhang.
2 Provinciale staten geven aan het college signalen uit de samenleving door. Deze signalen kunnen over politieke thema's gaan, maar ook over uitvoeringszaken.	2 Provinciale staten stellen zich primair op als controleur van het college en bepalen ook de politieke agenda wat betreft deze controle.	2 Provinciale staten stellen zich op als politiek leider. Over de politiek belangrijke onderwerpen stellen zij kaders aan de hand waarvan zij de uitvoering door het college controleren / evalueren.
3 Het college bepaalt de politieke agenda en zet de politieke lijnen uit. Het college voert als bestuurder deze vervolgens zelf uit. De rol van verkenning vindt in feite plaats onder regie van het college.	3 Het college bepaalt de politieke agenda wat betreft kaderstelling en zet de politieke lijnen uit. Het college voert als bestuurder deze vervolgens zelf uit.	3 Het college stelt zich op als professioneel bestuurder en uitvoerder.
4 Het college neemt de staten serieus als een belangrijke bron van informatie.	4 Het college maakt de controlerende rol van de staten mogelijk door controleerbare besluiten te formuleren (controle staat in teken van leren).	4 Het college ondersteunt de politiek leidende rol van de staten, bijvoorbeeld door het aanreiken van uitvoerbare en toetsbare alternatieven.
<b>Politiek strateeg en bestuurder/uitvoerder</b>	<b>Politiek strateeg en bestuurder/uitvoerder</b>	<b>Professioneel bestuurder/uitvoerder</b>
<b>College van Gedeputeerde Staten</b>		

Een duale bestuurspraktijk kan daarnaast verschillen afhankelijk of de taakverdeling tussen provinciale staten en college vruchtbaar is, of dat er voortdurend strijd over bestaat. Is er sprake van samenwerkingsdualisme of vechtdualisme? Is het voor iedereen

<sup>11</sup> Er zijn nog meer vormen van dualisering mogelijk: provinciale staten pakken uitsluitend de controlerende rol op, of ze vervullen uitsluitend de kaderstellende rol. Ook is een combinatie denkbaar van de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende rol. De gekozen typologie is te zien als een oplopende trap: beginnend vanuit de vertegenwoordigende rol, komt er eerst de controlerende rol bij en vervolgens daar weer boven op de kaderstellende rol.

helder wie het politieke leiderschap op zich neemt of bestaat hier strijd over – krijg je bijvoorbeeld een situatie van een plan van de een en een tegenplan van de ander? Vormen controleerbare kaders een gemeenschappelijk goed of vatten college of staten deze op als bedreigend voor hun positie?

### Ontwikkelingslijnen

De profilering van provinciale staten en gedeputeerde staten staat in alle vier pilotprovincies ter discussie. Vertrekpositie in alle vier provincies is overigens dat het college de rol heeft van politiek strateeg en bestuurder/uitvoerder en dat provinciale staten in beperkte mate de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol vervullen.

In provincie Noord-Brabant valt op dat er een ontwikkelingsvisie voor de toekomst is ontwikkeld in samenspraak tussen een werkgroep van statenleden en het college van gedeputeerde staten. Gemeenschappelijk streven is het politieke leiderschap over te hevelen naar provinciale staten. Nadrukkelijk wordt uitgesproken dat dualisme moet leiden tot een goede samenwerking tussen provinciale staten en het college. Alom wordt wel erkend dat dit een ontwikkelingsproces van meerdere jaren vraagt en met kleine stappen tot stand zal komen.

In provincie Drenthe, Flevoland en Zuid-Holland zien we bij een aantal statenleden de wens de initiërende en kaderstellende rol van statenleden te versterken. Dit betekent concreet ook het meer vanuit een open situatie kunnen aangeven van politieke lijnen, bijvoorbeeld aan de hand van alternatieven aangedragen door het college. Een aantal individuele collegeleden in met name Flevoland en Zuid-Holland spreekt daarentegen een voorkeur uit voor een vorm van dualisme waarin de provinciale staten zich vooral als controleur opstellen: 'het college regeert, de staten controleren' of 'de staten maken geen beleid, dat doen wij'.

Naar onze waarneming is in Drenthe, Flevoland en Zuid-Holland de keuze tussen de vorm van dualisme aan de hand van diverse mogelijke profielen nog niet expliciet gethematiseerd.

## 4 Veranderaanpak en resultaten

### 4.1 Plaats van het Project Duale Provincies in het veranderingsproces binnen de provincies

In de voorbereidende gesprekken met relevante sleutelpersonen binnen de vier provincies bleek dat de provincies geen behoefte hebben aan uitgebreide theoretische beschouwingen over dualisme. In plaats daarvan wensen alle deelnemende provincies direct aan de slag te gaan door met concrete dossiers te oefenen en te experimenteren (pilots). Alle provincies beogen daarmee een verandering tot stand te brengen door ook werkelijk anders te werken.

Alle vier de provincies pasten de deelname aan het Project Duale Provincies in binnen al langer lopende veranderingstrajecten richting dualisme / bestuurlijke vernieuwing. Provincie Noord-Brabant achtte het van belang om naast de pilots ook te werken aan een duale bestuursfilosofie waarin een gemeenschappelijke visie op een gewenste bestuurspraktijk wordt opgesteld. De opzet hiervan was de diverse praktijk oefeningen hier ook op af te stemmen.

In provincie Zuid-Holland werd het Project Duale Provincies vooral gezien als vervolg op een reeds ingeslagen weg. Voorafgaand waren al diverse conferenties en workshops over bestuurlijke vernieuwing georganiseerd waarin vooral veel gesproken werd: met het Project Duale Provincies komt het vooral aan op doen.

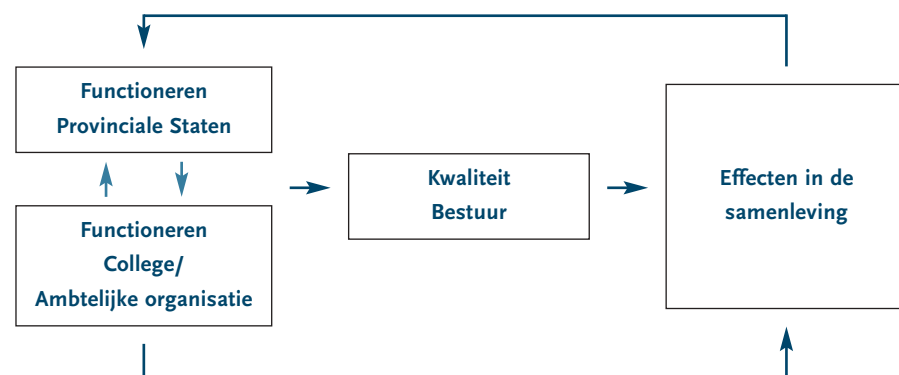
Provincie Flevoland formuleerde geen expliciete veranderingsstrategie, maar ook hier valt op dat betrokkenen de wens hebben concreet aan de slag te gaan. Daarnaast werd in Flevoland sterk ingezet op het veranderen van de formele structuur.

De provincie Drenthe ten slotte benadrukte de cultuuromslag van alle betrokkenen. Deze verandering zal met name zichtbaar en hoorbaar worden in een scherp en open debat tussen politieke fracties op basis van kwalitatief goede informatie. De provincie richt zich op een gefaseerde invoering van de maatregelen.

### 4.2 Doelen van dualisme

Doelen van dualisme kunnen betrekking hebben op het verbeteren van het functioneren van de staten, het functioneren van het college en/of de ambtelijke organisatie en op het bereiken van effecten in de samenleving (zie onderstaande figuur).

Figuur 4.1: doelen van dualisme



In de survey onder statenleden, leden van het college en het managementteam is gevraagd de drie belangrijkste doelen van dualisme te noemen. Opvallend is dat de respondenten in alle provincies dualisme primair verbinden met het functioneren van de staten (maar liefst 93% van het totaal aantal genoemde doelen, zie tabel 4.1). Doelen die te maken hebben met effecten in de samenleving worden weinig (Noord-Brabant en Zuid-Holland) of veel minder (Drenthe en Flevoland) genoemd. Dit kan te maken hebben met een beperkte externe focus, maar ook met beperkte verwachtingen ten aanzien van dualisme / bestuurlijke vernieuwing. Verder valt op dat respondenten in de vier provincies dualisme niet of nauwelijks verbinden met het functioneren van het college/ambtelijke organisatie.

Tabel 4.1: de belangrijkste doelen van dualisme / bestuurlijke vernieuwing uit de enquête ingedeeld naar categorieën (in percentages) en provincies

Doelen ten aanzien van	Genoemd in provincie				
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland	Totaal
Functioneren provinciale staten	100	88	89	91	93
Functioneren college / ambtelijke organisatie	0	17	11	14	9
Kwaliteit van het bestuur	37	46	50	24	39
Effecten in de samenleving	32	38	17	19	28
	N = 38	N = 24	N = 18	N = 21	N = 101

Zonder uitputtend te zijn, geven we een overzicht van de doelen die in de survey zijn genoemd.

Tabel 4.2: doelen van dualisering / bestuurlijke vernieuwing genoemd door statenleden, leden van het college en managementteam

Doelen	Genoemd in provincie:			
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland
<b>Functioneren provinciale staten</b>				
<i>Versterken vertegenwoordigende rol / minder vergaderen en meer buiten provinciehuis actief zijn / meer tijd voor contact met kiezer</i>	X	X	X	X
<i>Versterken kaderstellende rol / meer signalen uit maatschappij aan kunnen kaarten / sturen op hoofdlijnen / staten eerder betrokken bij kaderstelling / verbeteren kwaliteit kaders</i>	X	X	X	X
<i>Versterken controlerende rol / controleren op hoofdlijnen / meer controle van gedeputeerde staten</i>	X	X	X	X
<i>Minder bemoeienis met uitvoering / besturen</i>			X	X
<i>Besluitvorming op basis van wisselende meerderheden mogelijk maken</i>			X	
<i>Meer, beter, levendiger debat in de staten / articuleren politieke verschillen tussen fracties</i>	X	X	X	X
<i>Grotere inbreng provinciale staten</i>	X		X	X
<i>De staten als instituut meer profileren</i>			X	
<i>Agendabepaling door provinciale staten</i>	X		X	X
<i>Politieke keuze mogelijk maken / alternatieven</i>	X		X	X
<i>Verbeteren kwaliteit kaders van provinciale staten</i>	X		X	
<i>Besluitvorming op basis van wisselende meerderheden mogelijk maken</i>			X	

Doelen	Genoemd in provincie:			
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland
De staten als instituut meer profileren			X	
Politieke keuze mogelijk maken			X	
Sterkere oppositierol	X			
Openbare politieke discussie	X			X
Proactief opererende staten	X	X		
Neerzetten van het bestaansrecht van de staten	X			
<b>Functioneren van het college / ambtelijke organisatie</b>				
Vergroten effectiviteit van inzet bestuurders			X	
Meer ruimte creëren voor uitvoerder		X	X	
Verkleinen ambtelijke macht			X	
Slagvaardiger besturen door het college		X		X
Ambtelijke organisatie ook ten dienste van provinciale staten		X		
Meer kwaliteit van buiten, beter dagelijks bestuur				X
<b>Kwaliteit van het bestuur</b>				
Beter functioneren uitvoeringsorganisaties			X	
Beter gefundeerde besluitvorming	X			
Heldere taakverdeling / rolverdeling	X		X	
Grotere transparantie / meer helderheid in bestuur en besluitvorming		X	X	X
Slagvaardiger bestuur		X	X	
Duidelijker confrontatie tussen politiek wenselijke en uitvoerbaarheid	X			
Grotere externe oriëntatie		X		
Consistentie / sturing op visie				X
Beter beleid				X

Doelen	Genoemd in provincie:			
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland
Effecten in de samenleving				
Voor burgers meer interessante politiek / enthousiasmeren burgers	X	X	X	
Herkenbaarheid provinciale besluitvorming voor burger vergroten / politiek dichter bij burger	X	X	X	X
Grotere betrokkenheid van de samenleving	X	X	X	X
Grotere participatie van samenleving / mengt zich meer in discussie / meer aandacht van de pers voor het debat		X		X
Politieke keuzes en standpunten politieke partijen duidelijker voor burger		X		X
Meer legitimatie / meer kiezers				X

### 4.3 Maatregelen

Provincies trachten het ontwikkelingsproces van dualisering met diverse maatregelen te stimuleren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in typen maatregelen (zie Tabel 4.3).

**Tabel 4.3: typen dualiseringsmaatregelen**

A. Maatregelen voor ontvlechting provinciale staten en college (structuur)	
1	Leden van college zijn geen voorzitter provinciale statencommissies.
2	Gedeputeerden bezoeken in beginsel geen fractievergaderingen.
3	Provinciale staten delegeren zo veel mogelijk bestuurlijke bevoegdheden aan het college.
4	Provinciale staten hebben het recht van initiatief en amendement zonder de eis van drempelsteun.
5	Provinciale staten hebben het schriftelijk vragenrecht zonder de eis van drempelsteun.
6	Provinciale staten hebben het recht van interpellatie zonder de eis van drempelsteun.

7	Provinciale staten hebben het recht op het verkrijgen van alternatieve beleidsvoorstellen.
8	De provinciale staten hebben het recht op ambtelijke ondersteuning en maken daarvan actief gebruik.
9	Provinciale staten hebben het recht op een budget voor onderzoek / contra-expertise.
10	Provinciale staten hebben een eigen ambtelijke ondersteuning in de vorm van een griffier.
11	Provinciale staten hebben eigen ambtelijke ondersteuning – formeel zonder tussenkomst van het college.
12	Provinciale staten hebben eigen fractiebudgetten.
13	De provincie stelt een commissie voor de beleidsevaluatie in.
14	De provincie stelt een onafhankelijke rekenkamer in.
15	Instellen van een statenpresidium.
16	Opstellen duaal reglement van orde.
17	Opstellen van een gedragscode voor gedeputeerden, CvdK en statenleden.
18	Duale opstelling van de vergaderzaal.
<b>B. Maatregelen direct gericht op cultuurverandering</b>	
1	Werkconferentie dualisering.
2	Opstellen van een duale bestuursfilosofie.
3	Uitvoeren van eigen onderzoek naar functioneren staten en/of provinciebestuur.
<b>C. Maatregelen direct gericht op een duale bestuurspraktijk</b>	
1	Duale oefenvergadering provinciale staten.
2	Duale voorbereiding van een onderwerp in commissies.
3	Herinrichten van beleidsstukken en informatievoorziening ter ondersteuning van duaal werken door de staten.
4	Het invoeren van een vragen(half)uur voor de staten waarin zij het college bevragen.
5	Maatregelen gericht op feitelijk verloop van debatten, algemene beschouwingen e.d. (meer interactie tussen statenleden over politieke keuzes)

<b>D. Maatregelen gericht op burgerparticipatie en interactief beleid</b>	
1	Vernieuwing van de rol van de provinciale staten bij het interactief beleid.
2	Niet-provinciale statenleden kunnen lid zijn van statencommissies.
3	Invoeren spreekrecht van burgers in de provinciale staten(commissies).
4	De provincie opent de mogelijkheid van een burgerinitiatief.

In het kader van het Project Duale Provincies leggen de deelnemende provincies de nadruk op de inzet van maatregelen direct gericht op een duale bestuurspraktijk, maar er zijn kleine accentverschillen (zie Tabel 4.4).

**Tabel 4.4: overzicht accenten bij de inzet van middelen voor het veranderingsproces**

Middelen	Accent op			
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland
Middelen gericht op ontvlechting provinciale staten en college		X		
Middelen direct gericht op cultuurverandering	X		X	X
Middelen direct gericht op een duale bestuurspraktijk	X	X	X	X
Middelen gericht op burgerparticipatie en interactief beleid	X	X	X	

#### 4.4 Pilots Project Duale Provincies

In het kader van het Project Duale Provincies zijn de volgende (oefen)trajecten doorlopen:

##### *Drenthe*

- Bezinning op duaal debatteren en concreet oefenen met een duale vergadercyclus.

##### *Flevoland*

- Oefentraject kernrollen staten (ambulancevervoer), in het bijzonder interactief proces vanuit de staten in een duaal perspectief.

#### Noord-Brabant

- Oefentraject duale procesgang rond het dossier 'Regiovisie Zorg'.
- Oefentraject duale procesgang rond het dossier 'Verkeersveiligheid'.
- Oefentraject informatievoorziening richting staten.
- Ontwikkeling duale bestuursfilosofie.

#### Zuid-Holland

- Oefentraject kernrollen staten, in het bijzonder kaderstelling en evaluatie rond, het dossier 'Collectief Vraagafhankelijk Vervoer'.
- Bezinning op agendavorming vanuit een duaal perspectief.

In hoofdstuk 5 worden deze trajecten verder toegelicht.

## 5 Experimenten en resultaten

### 5.1 Typering van de procesbegeleiding

Centraal in de procesbegeleiding staat het ondersteunen van de pilotprovincies in het oefenen met een duale bestuurspraktijk en het verkennen van de normen en waarden in de bestuurscultuur die dit mogelijk maken.

Een duale bestuurspraktijk heeft vier hoofdkenmerken:<sup>12</sup>

- 1 Onafhankelijke stellingname van staten en college ten opzichte van elkaar.
- 2 Heldere taakverdeling tussen staten en college bij de feitelijke uitoefening van taken.
- 3 Staten en college vormen elk een zekere eenheid en treden als zodanig elkaar tegemoet ('eenheid in verscheidenheid').
- 4 Evenwichtige verdeling van invloed tussen staten en college.

De begeleiding richt zich in het bijzonder op het oefenen met de procesgang in een ideaaltypische duale bestuurspraktijk. Deze geven we in Tabel 5.1 schematisch weer en we vergelijken deze met de feitelijke (monistische) procesgang zoals we die vaak in de huidige bestuurspraktijk aantreffen.

De procesbegeleiding is gericht op het samenspel tussen statenleden, collegeleden en ambtelijke organisatie, alsmede voorzover van toepassing op het samenspel tussen statenleden en maatschappelijke organisaties (hoorzittingen, interactieve aanpak). Bij de statenleden gaat het om het versterken van de vertegenwoordigende, kaderstellende en controleerende rol en op het loslaten van meebesturen en uitvoeren. De procesbegeleiding richting college(leden) en ambtelijke organisaties is in de eerste plaats gericht op het ondersteunen van de kernrollen van de statenleden.

Bij collegeleden gaat het bovendien om het tegenspel ten opzichte van provinciale staten: (1) het actief ontlokken van politieke opdrachten en voldoende mandaat voor een slagvaardig en betrouwbaar bestuur; (2) het bewaken dat statenleden niet op de stoel van de bestuurders/uitvoerder gaan zitten; (3) het toetsen van de uitvoerbaarheid van kaders; en (4) het invulling geven aan de actieve informatieplicht.

<sup>12</sup> Vergelijk Pröpper, I.M.A.M., en D.A. Steenbeek, Dualisering in dienst van de lokale democratie, in: *Openbaar Bestuur*, 10, 5, 2000. 5-9.

Tabel 5.1: ideaaltypische duale procesgang en feitelijke (monistische) procesgang

Ideaaltypische duale procesgang	Feitelijke (monistische) procesgang
<p><i>Vorbereiding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oriëntatie door de staten op maatschappelijke visies en belangen (tegenstellingen) door de staten (wat leeft er in de samenleving?).</li> <li>• Gemeenschappelijk en zorgvuldig formuleren van politiek relevante keuzevraagstukken: dilemma's en belangentegenstellingen.</li> <li>• Formuleren en agenderen van het probleem.</li> <li>• Fracties vertalen maatschappelijke signalen in eigen politieke lijn.</li> <li>• Indien nodig verzamelen aanvullende informatie.</li> <li>• Formuleren van alternatieve conceptkaders.</li> </ul>	<p><i>Vorbereiding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke oriëntatie vooral door college/ ambtelijke organisatie.</li> <li>• Uitwerking doorgaans in voorkeursalternatief van college / ambtelijke organisatie.</li> <li>• In voorstel zijn politiek relevante aspecten en uitvoeringsaspecten met elkaar verweven.</li> <li>• Agendering door college. De staten reageren.</li> </ul>
<p><i>Debat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gericht kaderstellend debat over politieke keuzevraagstukken en relevante alternatieven.</li> <li>• Interactie tussen fracties onderling (uitwisselen van argumenten).</li> <li>• Open en expliciete stellingname per fractie op alle politieke keuzevraagstukken en relevante alternatieven.</li> <li>• Expliciete afweging van belangen door de fracties.</li> <li>• Latere ronde(n): vormen van meerderheden op basis van inhoudelijke stellingname.</li> </ul>	<p><i>Debat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interactie hoofdzakelijk tussen fracties en college.</li> <li>• Bijdrage fracties hoofdzakelijk reactie op voorkeursalternatief college.</li> <li>• Vaak 'voorgekookte' en niet veranderlijke standpunten.</li> <li>• Uitvoeringsgerichte en specialistische discussie.</li> </ul>
<p><i>Uitkomst / resultaat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvattend (dat wil zeggen het richt zich op alle politiek relevante aspecten die rond het onderwerp spelen).</li> <li>• Toetsbaar.</li> <li>• Concreet en eenduidig.</li> <li>• Consistent (in zichzelf en met andere kaders).</li> <li>• Haalbaar en uitvoerbaar (realistisch);</li> <li>• Aanvaardbaar (samenleving, staten, college, ambtelijke organisatie).</li> </ul>	<p><i>Uitkomst / resultaat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moeilijk of niet te controleren</li> <li>• Geeft geen richting aan het handelen van college.</li> <li>• Gedetailleerd op specifieke onderdelen of juist 'carte – blanche'.</li> <li>• Blijvende vraag van college om de staten tijdens uitvoeringsfase te betrekken / te committeren.</li> <li>• Blijvende vraag vanuit de staten om bemoeienis naar aanleiding van klagende burgers / media.</li> </ul>

## 5.2 Drenthe

### Oefentraject 'Duaal vergaderen en debatteren'

Provincie Drenthe wilde concreet experimenteren met duaal vergaderen en duaal debatteren. De opzet was dat de vergaderingen duaal werden voorbereid en ten slotte geobserveerd, waarna een reflectie door de procesbegeleiding aan de deelnemers zou worden gegeven. Uiteindelijk zijn enkele (commissie)vergaderingen geobserveerd die op de dan gebruikelijke wijze waren voorbereid.

Leerdoelen van het experiment waren:

- ambtelijke voorbereiding van beleidsnotities vanuit duaal perspectief;
- versterken initiërende en controlerende rol staten;
- zicht krijgen op politieke relevantie van onderwerpen;
- geven van politieke sturing / kaderstelling;
- ervaring met instrumenten om vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol op adequate wijze te kunnen vervullen;
- zicht krijgen op het onderscheid: kaders stellen / controleren versus besturen / uitvoeren;
- versterken regie van provinciale staten op het politieke proces en de bijpassende informatievoorziening;
- bouwstenen creëren voor een kwaliteitskader duale procesgang.

### De resultaten

De belangrijkste observaties zijn dat de doelen van de bespreking van de stukken over het algemeen helder zijn maar dat voorzitters deze doelen niet markeren. Er is geen gemeenschappelijke taal in wat politiek relevant is, waardoor keuzes en dilemma's al snel onder het kleed blijven en onderlinge discussie uitblijft. De communicatie is overwegend tussen fractiewoordvoerders en het college. Niet altijd is helder wat het resultaat van de interactie tussen college en staten is: wat is nu de toegevoegde waarde van behandeling in de commissie?

Het oefentraject had door zijn globale en oppervlakkige voorbereiding het karakter van een spontaan experiment. Het is immers lastig om duaal te vergaderen als de onderliggende stukken niet zijn ingericht op bijvoorbeeld de politieke relevantie van onderwerpen. De deelnemers aan de vergadering realiseren zich, al terugkijkend, dat hun werkwijze op belangrijke onderdelen niet écht duaal is. Zij hebben echter enthousiast aan dualisering in de structuur gewerkt en zijn daarin ver gevorderd. Ook hebben staten nadrukkelijk duale opvattingen. Cultuur en praktijk liggen echter nog ver uit elkaar. Het ontbreekt ook nog aan een gemeenschappelijke visie op dualisering: hoe ver willen de Staten van Drenthe komen en welke visie hebben zij ten aanzien van de samenwerking met het college?

## 5.3 Flevoland

### Oefentraject 'Interactief proces in duaal perspectief'

Het bestaande ambulance-spreidingsplan van de Provincie Flevoland moet geactualiseerd worden. In een ambulancespreidingsplan geeft de provincie aan waar ambulances moeten staan om te komen tot een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid van ambulancezorg voor alle inwoners.

De commissie Financiën, Zorg en Educatie kiest dit dossier voor het oefentraject. De opdracht aan hen luidt het voeren van een interactief beleidsproces vanuit duale optiek.

Leerdoelen van het oefentraject zijn:

- versterking volksvertegenwoordigende rol van de provinciale staten door interactief beleid;
- zicht krijgen op politieke relevantie van onderwerpen;
- het kunnen vertalen van signalen uit de samenleving in adequate kaderstelling en politieke sturing vanuit provinciale staten;
- zicht krijgen op onderscheid kaders stellen (provinciale staten) en besturen en uitvoeren (college);
- versterking van regie van provinciale staten op het politieke proces en bijpassende informatievoorziening.

### Resultaten

Omdat het oefentraject nog niet is afgesloten, is het op het moment van schrijven van dit rapport feitelijk te vroeg om conclusies te trekken over de resultaten. Duidelijk is in ieder geval wel dat deelnemers erin zijn geslaagd waardevolle informatie ten behoeve van een politieke afweging boven tafel te krijgen door maatschappelijke partijen te raadplegen.

Het experiment heeft in een kleine kring van betrokkenen inzicht gegeven in de stappen die achtereenvolgens gezet moeten worden bij een duale procesgang. De deelnemers hebben ervaren dat het voorbereiden van een kaderstelling tijdsintensief is, maar dat de resultaten rijk zijn en een goede basis vormen voor plenaire behandeling in de staten.

## 5.4 Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant heeft zich aan de hand van vier trajecten op dualisering voorbereid. Een deel van deze trajecten geschiedde op eigen initiatief en voor eigen kosten:

- Het opstellen van een duale bestuursfilosofie in de werkgroep Voorbereiding Implementatie Dualisme.
- Een oefentraject duale procesgang in de commissie Volksgezondheid, Ouderen en Jeugd rond het onderwerp Regiovisie Zorg.
- Een oefentraject duale procesgang in de commissie Verkeer, Vervoer en waterstaat over verkeersveiligheid.
- Een oefentraject rond de informatievoorziening aan provinciale staten.

Het doel van deze trajecten is allereerst het versterken van de initiërende en controlerende rol van provinciale staten. Een ander doel is het versterken van de regie van provinciale staten op het politieke proces en op een bijpassende informatievoorziening.

### Oefentraject 'Duale procesgang Regiovisie Zorg'

Het provinciaal toetsingskader Regiovisies Zorg 2000 geeft richting aan diverse regiovisies zorg en verpleging. In de pilot blijkt dat dit toetsingskader in feite de neerslag is van rijksbeleid en van wat alle betrokkenen (gemeente, aanbieders, vragers, verzekerders) zelf willen. De commissie Volksgezondheid, Ouderen en Jeugd (VOJ) wil op basis van onderzoek en hoorzittingen weten hoe het proces van regio-visievorming is verlopen (evaluatie). Het is de bedoeling op grond hiervan tot (aangepaste) kaderstelling voor de toekomst te komen.

Men formuleert de volgende leerdoelen:

- versterken initiërende en controlerende rol provinciale staten;
- zicht krijgen op politieke relevantie van onderwerpen;
- geven van politieke sturing / kaderstelling;
- ervaring met instrumenten om vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen;
- zicht krijgen op onderscheid: kaders stellen en controleren versus besturen / uitvoeren;
- versterken regie van provinciale staten op het politieke proces en bijpassende informatievoorziening.

### Resultaten

De deelnemers aan het oefentraject slagen er in het volgende te bereiken.

- Men krijgt een aantal politieke kernkeuzen goed voor het voetlicht.
- De statenleden voeren regie op inhoud en proces van de hoorzittingen op basis van inventarisatie van wezenlijke vragen in het verlengde van de politieke kernkeuzen.
- In beperkte mate: het aangaan van werkelijke interactie met deelnemers aan de hoorzitting. Statenleden nemen vooral de rol van onderzoeker aan.
- In beperkte mate: positiebepaling op politieke kernkeuzen leidt tot concrete visie over kaderstelling. Er blijft een zekere kloof tussen stellingname van fracties / discussie hierover en het komen tot een kader vanuit de staten.

### Oefentraject 'Duale procesgang Verkeersveiligheid'

De commissie Vervoer, Verkeer en Waterstaat wil aan de hand van het thema 'Verkeersveiligheid' het proces van kaderstelling doorlopen en uiteindelijk tot de voorbereiding van een kaderstellend debat komen.

De leerdoelen van dit oefentraject zijn:

- zicht krijgen op politieke relevantie van onderwerpen;
- geven van politieke sturing / kaderstelling;
- ervaring met instrumenten om vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen;
- zicht krijgen op onderscheid: kaders stellen / controleren versus besturen / uitvoeren.

## Resultaten

De statenleden vinden het een nuttige ervaring via een gerichte telefonische enquête contact te hebben met Brabantse burgers. Er is behoefte ontstaan om de beschikking te hebben over meer van dergelijke middelen. Tot de voorbereiding van een kaderstellend debat, de oorspronkelijke doelstelling van het oefentraject, is het niet gekomen.

## Oefentraject 'Informatievoorziening aan provinciale staten'

De commissie Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting, Land en Tuinbouw kijkt naar de informatievoorziening van de staten via een analyse van twee beleidsstukken. Centraal staat de wijze waarop deze stukken de drie kernrollen van de staten (kunnen) ondersteunen.

Daarnaast wordt gediscussieerd over de actieve informatieplicht van het college.

Voor het oefentraject zijn de volgende leerdoelen geformuleerd:

- geven van politieke sturing / kaderstelling;
- versterken regie van provinciale staten op het politieke proces en bijpassende informatievoorziening.

## Resultaten

Er is een 'verbeterperspectief' ontstaan: de beleidsstukkenanalyse heeft aanleiding gegeven tot bezinning van de commissieleden op de kwaliteit van de informatievoorziening. Er ligt nu een format voor de informatievoorziening dat een ontwerp- en toetsingskader biedt voor beleidsstukken rondom politiek relevante onderwerpen. Ook is invulling gegeven aan het begrip 'Actieve informatieplicht' door deze te richten op de ondersteuning door het college van de kerntaak en kernrollen van provinciale staten.

## Traject 'Ontwikkeling duale bestuursfilosofie'

De werkgroep Voorbereiding Implementatie Dualisering van provincie Noord-Brabant wil aan de hand van een groot aantal samenhangende keuzes een gemeenschappelijke visie ontwikkelen voor de vormgeving van een duale bestuurspraktijk. Het leerdoel van de werkgroep is als volgt:

- het komen tot een gemeenschappelijke visie op dualisme aan de hand van een duale bestuursfilosofie (als advies voor de na de verkiezingen aantredende provinciale staten).

## Resultaten

De werkgroep komt tot de volgende resultaten:

- Een duale bestuursfilosofie is in hoofdlijnen opgesteld en vastgelegd in een document.
- De commissie Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden stemt in grote lijnen in met deze bestuursfilosofie – maar constateert dat dualisering in de bredere kring van statenleden nog onvoldoende leeft.
- Mede om die reden worden voor alle statenfracties – voor zowel zittende als mogelijke nieuwe statenleden – workshops gehouden.

- Het besluit tot het instellen van een beperkte griffie en de aanstelling van een griffier als kwartiermaker.

## 5.5 Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland heeft zich aan de hand van twee trajecten op dualisering voorbereid. Een deel hiervan geschiedde op eigen initiatief en voor eigen kosten:

- Oefentraject kernrollen staten, in het bijzonder kaderstelling en evaluatie, rond het dossier 'Collectief Vraagafhankelijk Vervoer'.
- Bezinning op agendavorming vanuit een duaal perspectief.

## Oefentraject 'Kernrollen staten rond Collectief Vraagafhankelijk Vervoer'

De stuurgroep dualisme heeft de commissie Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer (RVE) aangewezen om te oefenen met haar kernrollen rond het dossier Collectief Vraagafhankelijk Vervoer. Ze formuleert onder meer de volgende leerdoelen.

- versterken initiërende en controlerende rol provinciale staten;
- zicht krijgen op politieke relevantie van onderwerpen;
- geven van politieke sturing / kaderstelling.

De commissie vult deze leerdoelen verder aan.

- leren hoe je voorkomt dat kaderstelling verzandt in meebesturen;
- zicht krijgen op de juiste momenten waarop provinciale staten hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken behoren uit te oefenen, met name als het gaat om langlopende projecten.

## Resultaten

De oefening met de kernrollen stopt halverwege als een aantal statenleden het gevoel krijgt dat de leerdoelen niet zullen worden gehaald. Er wordt besloten tot een evaluatie met de deelnemers aan het oefentraject. Dit leidt tot de volgende inzichten.

- Dualisering is een omvangrijk veranderingsproces. Bij veel statenleden ontbreekt het zicht op hoe een duale procesgang om tot kaderstelling te komen zou moeten verlopen. Veel statenleden namen daarom een te afwachtende houding aan. *Les: ontwikkel als staten een gemeenschappelijke visie op dualisering en het veranderingsproces. Neem vanuit die visie regie op het eigen veranderingsproces.*
- Het onderwerp 'Collectief Vraagafhankelijk Vervoer' sprak weinig commissieleden aan. Wellicht is partijprofilering op dit dossier lastig. *Les: wees als staten kritisch en selectief op de onderwerpen die door de staten worden aangepakt.*
- Fracties bleken vooral 'langs elkaar heen te praten' waardoor het onderwerp niet goed werd afgebakend. *Les: voor adequate kaderstelling is het van belang dat de staten zich gedegen voorbereiden, gericht op het creëren van een gemeenschappelijke discussiebasis.*
- Evaluatie bleek lastig omdat de oude kaders onvoldoende helder / meetbaar waren. *Les: formuleer als staten de kwaliteitseisen waaraan de eigen kaderstelling moet voldoen. Een van die eisen kan zijn dat het kader heldere en meetbare doeleinden bevat.*

- Het ontbrak de commissieleden aan tijd om werkelijk te investeren in het leerproces. *Les: ontwikkel de vaardigheid politiek niet relevante zaken los te laten en meer tijd en energie te besteden aan de politiek relevante zaken.*

### Oefentraject 'Bezinning op agendavorming vanuit een duaal perspectief'

De procesbegeleiding analyseert drie agenda's van commissie Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer vanuit een duaal perspectief en deelt de conclusies met het presidium.

De volgende vragen staan centraal:

- Welke onderwerpen (of aspecten daarvan) zijn politiek relevant voor de staten?
- Welke algemene richtlijnen kunnen we opstellen voor 'politieke relevantie' van onderwerpen?
- Hoe brengt u prioriteit aan in de aandacht van de staten voor bepaalde onderwerpen en wat laat u los?
- Hoe kan adequate agendering het functioneren van de staten ondersteunen?

### Resultaten

Op basis van de analyse van de agenda's doet Partners+Pröpfer de volgende aanbevelingen:

- 1 Meer initiatief tot agendering door de staten zelf kan de volksvertegenwoordigende rol van de staten – en in het verlengde daarvan ook de kaderstellende rol – versterken. *De staten thematiseren zelf problemen die in de samenleving spelen.*
- 2 Door beleidsstukken en informatie bij de agenda meer te richten op politieke keuzes en belangentegenstellingen in de samenleving, kunnen de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rollen van de staten worden versterkt. De informatie is dan meer gericht op een politiek besluitvormingsproces en minder op uitvoeringszaken die in de samenleving niet of nauwelijks spelen.
- 3 Maak het *doel voor een duale behandeling in de staten meer expliciet* dan alleen een verzoek om 'in te stemmen' dan wel 'te adviseren over...' Behandelen of niet behandelen van een bepaald agendapunt kan dan een meer bewuste keuze van de staten zelf zijn.
- 4 Werk aan de hand van een *bewust en doordachte termijnagenda*. In een duale bestuurspraktijk is het denkbaar dat de staten zich niet alleen oriënteren op het agendapunt zelf, maar op de inrichting van het volledige besluitvormingsproces dat voor een zorgvuldige afweging van belangen rond een politiek relevant onderwerp noodzakelijk is.

## 5.6 Resultaten

Alle provincies zijn erin geslaagd middelen in te zetten gericht op een meer duale bestuurspraktijk, cultuur of structuur (zie tabel 5.2). Met de pilots die in het kader van het Project Duale Provincies zijn ondernomen is men in de provincies Drenthe,

Flevoland en Noord-Brabant er ook in geslaagd de bestuurscultuur en deels de bestuurspraktijk te veranderen. In de provincie Zuid-Holland is de bestuurscultuur 'deels' gewijzigd vanwege de beperkte deelname aan, en betrokkenheid bij, het Project Duale Provincies onder statenleden. Aan veranderingen in de bestuurspraktijk is Zuid-Holland nog niet toegekomen.

**Tabel 5.2: mogelijke en gerealiseerde resultaten tijdens de projectperiode voor de vier pilotprovincies**

Mogelijke resultaten	Gerealiseerd?			
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland
Feitelijke inzet van een of meer middelen gericht op dualisering	Ja	Ja	Ja	Ja
Dualisering van de bestuurscultuur: wijziging in rolopvattingen	Ja	Ja	Ja	Deels
Dualisering van de bestuurspraktijk: wijzigingen in het handelen	Deels	Deels	Deels	Nee
Zichtbare effecten in de samenleving voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die direct betrokken zijn bij het veranderingsproces van het provinciebestuur	Nee	Deels	Deels	Nee
Zichtbare effecten in de samenleving voor brede lagen van de bevolking	Nee	Nee	Nee	Nee

De bereikte resultaten lichten we toe.<sup>13</sup>

### Resultaten in de bestuurscultuur

- Het opstellen van een document over een duale bestuursfilosofie (Noord-Brabant). Tot op zekere hoogte is de hierin beschreven visie geïnternaliseerd bij een beperkt aantal staten- en collegeleden die het document hebben opgesteld en bij diegenen die hebben deelgenomen aan oefentrajecten.
- Het verkrijgen van inzicht in de diverse stappen in een duale procesgang bij diegenen die hebben meegedaan aan oefentrajecten (alle provincies).
- Het opstellen van een format voor beleidsstukken zodat deze kerntaak en kernrollen van provinciale staten ondersteunen (Noord-Brabant).

<sup>13</sup> Voor een gespecificeerde weergave van de feitelijk ingezette middelen in de vier provincies verwijzen we naar de casusverslagen (telkens paragraaf 4.3).

### Resultaten in de bestuurspraktijk / zichtbare effecten in de samenleving

- Het voorbereiden van een hoorzitting of gesprekken met woordvoerders van instellingen en andere overheden aan de hand van vooraf voorbereide politieke keuzevraagstukken (Flevoland en Noord-Brabant). In Noord-Brabant zijn partijen vooraf ook schriftelijk uitgenodigd op een aantal concrete vragen een antwoord te geven. Deze wijze van communicatie – in een vroeg stadium gaan provinciale staten gericht de interactie aan via politieke keuzevraagstukken – is in ieder geval zichtbaar geworden door diegenen die aan deze hoorzittingen en gesprekken hebben meegedaan.
- Het richten van commissievergaderingen op de politiek wezenlijke keuzevraagstukken. Dit gebeurde in meer of mindere mate via ‘subagenderen’ – het expliciet opstellen van een lijst van politieke keuzevraagstukken en het vervolgens gericht ingaan op de afzonderlijke punten (Drenthe, Flevoland, Noord-Brabant).
- Het formuleren van kaders vanuit provinciale staten. In Flevoland schrijft een van de deelnemers gaandeweg het oefentraject een kaderstellende notitie, waarin politieke keuzevraagstukken zijn geïnventariseerd en waarin een kaderstellend voorstel is opgenomen. Los van de vraag of statenleden in de toekomst dergelijke notities (volledig) zelf zouden moeten schrijven, vraagt een duale bestuurspraktijk dat statenleden hun politieke visie weten om te zetten in concrete formuleringen voor kaders. In Flevoland is dit – weliswaar in kleine kring – gelukt.

### Vorbereiding op het duale bestel

Het onderzoek richt zich ook op de vraag in hoeverre de provincies zijn voorbereid op het duale bestel. De onderzoekers hebben daarbij gekeken naar drie typen voorbereiding:

Tabel 5.3: mate waarin provincies zijn voorbereid op het duale bestel

Mogelijke voorbereiding	Gerealiseerd?			
	Drenthe	Flevoland	Noord-Brabant	Zuid-Holland
<i>Instrumentele voorbereiding:</i> het uitvoeren van formele maatregelen gericht op ontvlechting staten en college	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Culturele voorbereiding:</i> de mate waarin gemeenschappelijke visie op duale bestuurspraktijk bestaat	Deels	Deels	Groten-deels	Deels
<i>Praktische voorbereiding:</i> de mate waarin geoefend is met duaal werken en dit is uitgekristalliseerd in handelwijzen en politiek-bestuurlijke werkprocessen	Deels	Deels	Deels	Deels

Provincies zijn redelijk voorbereid op het duale bestel. Alle provincies zijn vergevorderd met de instrumentele voorbereiding. Dit geldt ook – zij het in iets mindere mate – voor de culturele voorbereiding. Met de voorbereiding op een duale bestuurspraktijk is een eerste begin gemaakt, maar er zijn nog belangrijke stappen te zetten.

### Vorbereiding door provincie Drenthe

De gedegen voorbereiding van Provincie Drenthe, met name in de structurele maatregelen en het nadenken over de cultuur die daarbij past, biedt de komende bestuursperiode veel kansen om tot werkelijke veranderingen in de bestuurspraktijk te komen. In Drenthe is enthousiast aan dualisering in de structuur en cultuur gewerkt en men is op die punten ver gevorderd. Cultuur en *praktijk* liggen echter nog ver uit elkaar. Het experiment rond een duale vergadering maakte vooral duidelijk dat er nog belangrijke stappen in de Drentse bestuurspraktijk gezet moeten worden, zoals een gedegen voorbereiding op kaderstellende en controlerende debatten en een duale inrichting van de informatievoorziening aan de staten. Ten slotte ontbreekt nog een gemeenschappelijke visie op dualisering: wat is dualisme in Drenthe, hoe duaal willen de staten werken, welke visie hebben de staten ten aanzien van de samenwerking met het college?

### Vorbereiding door provincie Flevoland

Provincie Flevoland is nog niet helemaal klaar met de voorbereidingen op het duale stelsel. Een aantal formele maatregelen waartoe is besloten zal in de komende periode verder worden ingevoerd. Waar het gaat om de bestuurscultuur zal in de komende periode de nodige energie moeten worden gestoken in het verder verspreiden van kennis, het maken van afspraken tussen het college, staten, griffie en ambtelijke organisatie. Dit vooral om ook tot een meer duale bestuurspraktijk te komen.

Bij de voorbereiding van het duale stelsel heeft de rol van de staten in Flevoland een groot accent gekregen. Dat is begrijpelijk want het grootste deel van de formele maatregelen heeft betrekking op het functioneren van de staten. Positieve externe effecten van de dualisering zijn echter pas mogelijk bij een goed samenspel tussen het college en de staten, waarbij het college met steun van de ambtelijke organisatie bij belangrijke dossiers de relevante keuzevragen voorbereidt en daarmee de kaderstelling en de daaronder liggende keuzes transparant kunnen plaatsvinden.

Het experiment rond kaderstelling over het ambulancespreidingsplan laat zien dat een gedegen onderzoek door middel van raadpleging van maatschappelijke partijen veel waardevolle informatie oplevert. Duidelijk is echter ook dat deze diepgang alleen al om redenen van tijdsbesteding slechts haalbaar is, indien de staten besturen en uitvoeren radicaal loslaten. In de huidige bestuurspraktijk is hiervan nog geen sprake. Mogelijk kan het uitgevoerde experiment als ‘appetizer’ dienen.

### Vorbereiding door provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant is redelijk voorbereid op het duale bestel. Wat betreft het *formele instrumentarium* en de ontvlechting tussen staten en college zien we dat er een duaal reglement van orde ter vaststelling gereed ligt voor de nieuwe staten.

Dit bevat ook de wijze waarop het commissiestelsel is ingericht. Ook is in een vroeg stadium begonnen met het werken aan een duale begroting. Dit neemt niet weg dat het opbouwen van een duale begroting die ook werkelijk als sturingsinstrument functioneert, de komende jaren een aandachtspunt zal blijven.

Voor de bestuurscultuur is in een document een duale bestuursfilosofie opgetekend – deze zal ook aan de nieuwe staten ter vaststelling worden voorgelegd. Deze filosofie is op dit moment nog in beperkte kring geïnternaliseerd. Dit zal de komende tijd de nodige aandacht vragen.

De eerste stappen zijn gezet om in de praktijk ook duaal te handelen. Wil dualisering beklijven, dan zal met name op dit punt verder geïnvesteerd moeten worden.

### Vorbereiding door provincie Zuid-Holland

Wat betreft het *formele instrumentarium* zijn in Zuid-Holland veel middelen ingevoerd. Ook hier is een duaal reglement van orde gereed voor de nieuwe staten. Er is een griffie, de staten hebben recht op ambtelijke ondersteuning en er is een statenpresidium ingesteld.

Waar het gaat om de culturele voorbereiding zijn in de provincie resultaten geboekt met het instellen van een stuurgroep Dualisering (Zuid-Holland) en enkele deelwerkgroepen ('griffie', 'statenpresidium', 'volksvertegenwoordigende rol' en 'kaderstellende & controlerende rol'). Verder is er binnen een beperkt deel van de staten een bezinning geweest op agendavorming (presidium) en een bezinning op een duale procesgang in een klein comité van statenleden (evaluatie van de pilot rond het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer).

Wat betreft een duale bestuurspraktijk zijn in Zuid-Holland nog geen grote stappen gezet. Ook hier geldt dat met name op dit punt verdere investering nodig is.

## 6 Lessen

We presenteren de lessen uit het Project Duale Provincies aan de hand van succes- en faalfactoren en een aantal aanbevelingen. De succes- en faalfactoren zijn omstandigheden die stimulerend dan wel remmend hebben gewerkt op het veranderingsproces en de resultaten daarvan tot nu toe.

### 6.1 Succes- en faalfactoren en lessen

Aan de hand van de succes- en faalfactoren die zich in de vier pilotprovincies voordoen kunnen we een aantal lessen leren. We geven hier een overzicht.

#### Veranderingsproces

- 1 Een gemeenschappelijk probleembesef dat het ontwikkelingstraject richting dualisering / bestuurlijke vernieuwing betekenis geeft. Is dualisme een antwoord op een probleem dat men ervaart?
- 2 Het veranderingstraject houdt voor alle betrokkenen een wenkend perspectief voor de toekomst in. Het ambitieniveau reikt verder dan het voldoen aan de formele eisen en veranderingen die de wet stelt.
- 3 Het veranderingsproces is gericht op concrete doelen: resultaat gericht werken staat voorop, niet het invoeren van instrumenten.
- 4a Voldoende serieuze betrokkenheid en commitment van alle partijen om op een andere manier te gaan werken. Er is geen vrijblijvende, onvoorbereide en wisselende participatie.
- 4b Voldoende tijdsinvestering: een duale procesgang vraagt investering in kwaliteit.
- 5 Een duidelijk geïdentificeerde initiatiefnemer en kwartiermaker voor het veranderingsproces, die ook namens alle betrokkenen kan spreken.
- 6 Adequate interne communicatie over het veranderingsproces. Alle betrokkenen (statenleden, collegeleden, ambtenaren en op onderdelen ook externe partijen) worden tijdig geïnformeerd en betrokken bij het veranderingsproces. Dit betekent ook een heldere communicatie – onder meer over doel en tijdsbeslag – met diegenen die aan de experimenten of oefentrajecten meedoen.

- 7 Een balans tussen cultuur- en praktijkverandering (al doende leert men). Geen vrijblijvend gepraat of getheoretiseer over duale bestuurscultuur, maar ook niet zomaar gaan doen – gaan oefenen, zonder enige gemeenschappelijke visievorming op een andere manier van werken.
- 8 Een geschikt onderwerp voor het oefenen in een duale procesgang. Het onderwerp moet voldoende politiek relevant zijn, maar geen inzet zijn van een politiek steekspel waarin van leren geen sprake kan zijn. Veilige – weinig of niet-politiek gevoelige onderwerpen – zijn in feite marginale onderwerpen waarvan de vraag is wat de staten hiermee moeten.
- 9 Het richten van het veranderingstraject op de omschakeling op tal van terreinen (rolopvatting staten- en collegeleden, samenspel tussen fracties, opstelling voorzitter en de wijze van vergaderen / debatteren, ondersteuning ambtelijke organisatie). Een groot aantal wissels – zo niet alle – moet worden omgezet: anders kan de trein nog steeds ontsporen.
- Samenleving**
- 10 Partijen in de samenleving zien provinciale staten als het orgaan dat rond belangrijke provinciale kwesties tot politieke uitspraken moet komen. Politiek leiderschap vanuit provinciale staten wordt zodoende gestimuleerd.
- Provinciale staten, gedeputeerde staten en hun samenspel**
- 11 De feitelijke resultaten in de samenleving zijn voor staten- en collegeleden inzet en toetssteen van hun dagelijks functioneren.
- 12 Betrokkenen bij de dualisering meten hun macht af aan de invloed die zij hebben om resultaten in de samenleving te realiseren. Het opbouwen van een ‘politieke positie’ blijft dienend aan maatschappelijke resultaten. Primaire focus is niet het interne machtsdenken in termen van staten versus college of tussen fracties onderling.
- 13 Voldoende inzicht en bereidheid om provinciale staten als een instituut of orgaan te zien. Dit houdt ook in de bereidheid tot samenwerking te komen over de wijze van politiek bedrijven om daarmee de positie en betekenis van de staten als geheel te versterken.
- 14 De bereidheid van provinciale staten en gedeputeerde staten te kijken naar de wijze van politiek bedrijven en besturen, los van de politieke inhoud. Dit betekent ook dat dualisering op zichzelf niet inzet wordt van een ‘politiek steekspel’.
- 15 Provinciale staten creëren voor zich zelf tijd en ruimte door besturen en uitvoeren los te laten. Zij stellen prioriteiten in de grote hoeveelheid onderwerpen die voorbij komen. Zij kiezen voor relatief grote invloed op een beperkt aantal onderwerpen in plaats van marginale invloed op heel veel onderwerpen.
- 16 Statenleden hebben oog voor de toegevoegde waarde van provinciale staten en van het provinciebestuur bij bepaalde dossiers. Dit is ook een voorwaarde voor selectief kunnen werken.
- 17 Voldoende veiligheid, vertrouwen en gezag voor het college om uit te voeren en te besturen zonder dat het college de staten betrekken of committeren in de uitvoeringsfase. Voorwaarde hiervoor is een voorspelbare opstelling van de staten op basis van een heldere opdracht (kaderstelling).
- 18 Een actieve opstelling van het college richting provinciale staten. Dit betekent onder meer:
- de staten ondersteunen in het markeren van het inhoudelijke politieke strijdveld aan de hand van politieke keuzes en eventueel met (alternatieve) kaders;
  - het actief verwerven van een bestuurlijk mandaat door provinciale staten ‘in stelling te brengen’ en tot politieke keuzes te stimuleren;
  - verantwoorden wat de winst is van het doorhakken van politieke knopen in termen van bestuurlijke slagvaardigheid;
  - het in een vroeg stadium doen van een uitvoerbaarheidstoets van kaders vanuit de staten en terugwijzen van onuitvoerbare kaders;
  - het stimuleren dat provinciale staten niet op hun ‘stoel gaan zitten’ en zich bemoeien met besturen en uitvoeren.
- 19 Het hebben van inzicht in de voorwaarden voor een open debat en politieke profilering, onder meer:
- de werkelijke bereidheid bij zowel college- als niet-collegepartijen om in een open en openbaar debat politiek gevoelige onderwerpen te beslechten;
  - politieke leiding in de staten;
  - keuzeruimte in de staten – bijvoorbeeld aan de hand van beleidsalternatieven.
- Individuele vaardigheden statenleden**
- 20 Voldoende vaardigheid om de politieke relevantie van onderwerpen te traceren. Dat wil zeggen het kunnen benoemen van belangrijke keuzevraagstukken (belangtegenstellingen / dilemma’s) die leven in de samenleving en waar de provincie over gaat.
- 21 Voldoende visie op het onderwerp zodanig dat statenleden kaders kunnen stellen die controleerbaar zijn. Wellicht belangrijker nog dan het kunnen stellen van kwantitatief controleerbare kaders (vaak eenzijdig), is het kunnen ontwikkelen van kwalitatieve doelstellingen die voldoende verhaal en richting hebben om als toetsingskader te kunnen dienen.
- 22 De vaardigheid om interactieve communicatie aan te gaan (vanuit een interactieve aanpak): het open uitwisselen van standpunten (bijvoorbeeld: ‘Vooralsnog vind ik het volgende - reik me goede argumenten aan om mijn mening bij te stellen’).

- 23 Een bekwame voorzitter die naast een technisch voorzitterschap ook in staat is een duaal werkproces te ondersteunen. Bijvoorbeeld door andere – meer creatieve en productieve – manieren van vergaderen.

#### Ambtelijke ondersteuning

- 24 De ambtelijke organisatie maakt onderscheid in de ondersteuning die het college en die provinciale staten nodig hebben. Dit betekent ook dat de ambtelijke organisatie gevoel heeft voor het onderscheid tussen politiek relevante en bestuurlijke zaken.
- 25 De ambtelijke organisatie is in staat de kerntaak en de kernrollen van provinciale staten te ondersteunen, bijvoorbeeld aan de hand van hierop toegesneden informatievoorziening en beleidsstukken. Dit betekent ook dat de ambtelijke organisatie is gericht op het ondersteunen van politieke keuzes in provinciale staten. Deze ondersteuning is niet louter gericht op het mobiliseren van steun voor al gemaakte politieke keuzes vanuit college en / of ambtelijke organisatie zelf.

## 6.2 Aanbevelingen

Houdt rekening met de diverse succes- en faalfactoren, zoals hiervoor zijn geïnventariseerd, vormt uiteraard een eerste aanbeveling. Daarnaast formuleren we de volgende aanbevelingen voor het verdere proces van dualisering en bestuurlijke vernieuwing.

#### Veranderingsproces

- 1 Voorkom een al te intern gerichte discussie: dualisering gaat uiteindelijk om resultaten in de samenleving.
- 2 Formuleer een aantal evalueerbare kerndoelen van het veranderingsproces en evalueer regelmatig in hoeverre deze zijn bereikt. Maak ook tijd vrij voor reflectie op de eigen werkwijzen en creëer een klimaat waarin men elkaar voortdurend kan aanspreken over de wijze van werken.
- 3 Blijf niet hangen in allerlei principiële en theoretische discussies, maar probeer afspraken te maken over zaken die in de praktijk meteen effect hebben, zoals formats voor kaderstellende notities of heldere afspraken over de gewenste én toegestane leiding door commissievoorzitters bij het bewaken van de orde van het debat.
- 4 Zorg voor een continue ‘gewichtige’ aanjager/kwartiermaker van het veranderingsproces die de basis breed houdt. Voorkom dat een geïsoleerde groep in de marge aan de gang gaat/blijft. Hierbij hoort ook goede communicatie met alle betrokkenen (statenleden, collegeleden en ambtenaren) over de voortgang van het veranderingsproces, bijvoorbeeld aan de hand van een nieuwsbrief (via intranet).

#### Samenleving

- 5 Richt de participatie van burgers en organisaties zoveel mogelijk op een aantal vooraf benoemde politieke keuzevraagstukken. Richt hoorzittingen en bijeenkomsten hier op in. Maak bijvoorbeeld voor de deelnemers inzichtelijk dat provinciale staten politieke knopen moeten doorhakken. Maak ook duidelijk dat niet alle belangen maximaal gehonoreerd kunnen worden. Als een partij zijn zin niet krijgt, dan hoeft dit niet te betekenen dat statenleden niet naar deze partij hebben geluisterd.
- 6 Verstrek aan burgers en organisaties tijdig informatie over de behandeling van belangrijke agendapunten in provinciale staten. Maak het belang van dit agendapunt helder voor de samenleving aan de hand van de belangrijkste politieke keuzevraagstukken waarover provinciale staten zich moeten uitspreken. Maak duidelijk dat het er wat toe doet wat provinciale staten beslissen.
- 7 Maak voor de toeschouwers tijdens de vergadering van provinciale staten per agendapunt de belangrijkste politieke keuzevraagstukken zichtbaar, bijvoorbeeld aan de hand van een geprojecteerd beeld (powerpoint, sheets) of door middel van 1 A-4 per agendapunt. (Dit stimuleert bovendien dat provinciale staten zich ook werkelijk op deze politieke keuzevraagstukken richten).

#### Provinciale staten, gedeputeerde staten en hun samenspel

- 8 Provinciale staten en college richten zich op een versterking van elkaars positie en functioneren, en gunnen elkaar hun rol. Ze bevorderen ‘samenwerkingsdualisme’ in plaats van ‘vechtdualisme’.
- 9 Richt de formatie van het programma en het college op duale wijze in. Kenmerkend hiervoor zijn onder meer:
- a Een zo open en transparant proces van formatie van zowel het programma als het college.
- b Provinciale staten stellen een statenprogramma op. Dit is een eerste kaderstellend document waarin inhoudelijke politieke lijnen worden uitgezet en/of een meerjarenagenda voor de komende periode is opgenomen. Als kaderstellend document bevat dit programma controleerbare doelen en beoogde maatschappelijke effecten.
- c In een open informatiefase brengen alle fracties een aantal speerpunten in. Verschillen en overeenkomsten worden zichtbaar gemaakt. Belangrijke onderwerpen waarover statenbrede overeenstemming is kan ter uitvoering worden overgedragen aan het college. Dit betekent ook dat de agenda van de staten wordt ontlast.
- d Het statenprogramma kan de uitkomst zijn van wisselende meerderheden.
- e Provinciale Staten formuleren kwaliteitseisen aan gedeputeerden en toetsen of de kandidaat-gedeputeerden hier aan voldoen (verankering van het hoofdschap en de onafhankelijke positie van de staten en van de professionalisering van het bestuur).

- f In een openbaar statendebat tussen de fracties leggen zij verantwoording af over de inhoud en het proces van de formatie.
- g Het college toetst het statenprogramma op uitvoerbaarheid.
- 10 Richt politieke en bestuurlijke werkprocessen zo transparant mogelijk in, afgezien van bijzondere omstandigheden die beslotenheid vergen:
- expliciteer de politieke keuzevraagstukken en maak duidelijk hoe alle partijen hier individueel over denken (los van hun stellingname in noodzakelijke compromissen);
  - maak ambtelijke adviezen transparant en maak deze bijvoorbeeld via intranet voor alle statenleden toegankelijk;
  - alle mondelinge en schriftelijke vragen van statenleden aan college en ambtenaren en de antwoorden daarop wordt voor iedereen ontsloten (bijvoorbeeld via intranet).
- 11a Stel na de verkiezingen een lange termijn agenda voor provinciale staten. Benoem de belangrijkste onderwerpen waarover de staten de komende perioden tot kaderstelling willen komen en welke onderwerpen zij willen evalueren (controle). Houdt in de planning ruimte voor actuele zaken.
- 11b Hanteer deze lange termijn agenda en de kaderstelling die hier uit resulteert als een belangrijke voedingsbron voor het opstellen van een duale programmabegroting. Deze heeft dan voor een belangrijk deel het karakter van een 'verzamelstaat' van kaderstelling inclusief de middelen die hiervoor beschikbaar zijn.
- 12 Deel de agenda van provinciale staten in aan de hand van vaste groepen van agendapunten, bijvoorbeeld:
- hamerstukken (inclusief de onderwerpen waarover provinciale staten formeel moeten besluiten, maar die niet politiek relevant zijn).
  - onderwerpen waarover politieke fracties een stemverklaring willen afgeven, maar waaraan debat niets meer zal toevoegen (publieke verantwoording);
  - onderwerpen voor debat;
- 13 Bereid de behandeling van agendapunten goed voor en stem deze specifiek af op de kerntaak en kernrollen van provinciale staten.
- a Richt de behandeling van agendapunten uitsluitend op kaders stellen en/of controleren.
- b Formuleer per agendapunt het doel van behandeling en gebruik hiervoor een vaste indeling, bijvoorbeeld:
- inventariseren politiek relevante keuzevraagstukken;
  - vaststellen alternatieve beleidskaders voor verder debat;
  - vaststellen van het beleidskader;
  - vaststellen evaluatiecriteria;
  - oordeel uitspreken over de uitvoering door het college;
  - oordeel uitspreken over het beleidskader.
- c Baken het onderwerp af: hoe integraal wensen provinciale staten hun afweging te maken?
- d Concretiseer en preciseer het agendapunt aan de hand van de belangrijkste politieke keuzevraagstukken ('subagenderen').
- e Stem beleidsstukken specifiek af op kerntaak en kernrollen van de staten en het doel van de behandeling van het agendapunt. (Zie ook onder 'Ambtelijke ondersteuning').
- 14 Gebruik het vragen(half)uurtje voor politiek relevante zaken. Het is vooral agenderend van aard. Actuele onderwerpen die om kaderstelling dan wel controle vragen worden in beeld gebracht. Uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding en evenwichtige verdeling van informatie vindt de discussie over deze onderwerpen op een later moment plaats. Voor onderwerpen die geen uitstel vergen wordt tijdig een interpellatie aangevraagd.
- 15 Zet de commissies van provinciale staten primair in voor onderzoek en agendavorming ter voorbereiding van het debat in de staten. De commissies inventariseren politieke keuzevraagstukken en alternatieve kaders en verzamelen de benodigde informatie voor een zorgvuldige afweging in provinciale staten. De commissie kan onderzoek uitzetten of bijvoorbeeld via hoorzittingen zelf de informatie verzamelen.
- 16 Neem een aantal praktische maatregelen om tijd voor statenleden te winnen. Bijvoorbeeld:
- Alle commissievergaderingen worden op dezelfde dag gevoerd (en eventueel ook op dezelfde tijdstippen) gevoerd. Tijdens deze dag kunnen ook hoorzittingen e.d. worden georganiseerd.
  - Statenleden volgen slechts vergaderingen van commissies of staten als zij zelf woordvoerder zijn óf – bij uitzondering – bij heel belangrijke onderwerpen. Stemmingen worden op voorspelbare momenten, bijvoorbeeld aan het einde van de vergaderdag georganiseerd.
  - Eventueel: structurele commissies worden afgeschaft. In plaats daarvan komen er projectcommissies specifiek voor belangrijke onderwerpen waarover de staten tot kaderstelling en/of controle willen komen.
- 17 Richt de statenzaal en de commissiekamers zo in dat uitwisseling en debat tussen fracties worden bevorderd. Wissel ook in commissiekamers eens af: kies een opstelling die past bij de bijeenkomst.
- Individuele vaardigheden statenleden**
- 18 Biedt diverse trainingen aan statenleden aan:
- a training 'benoemen politieke keuzevraagstukken en herleiden tot toetsbare kaders';
- b training 'debatvaardigheden';

- c training ‘commissievoorzitters in duale procesgang’ en specifieke vaardigheden die dat met zich mee brengt

### Ambtelijke ondersteuning

- 19 Stel een vast format op voor beleidsstukken aan de staten zodat deze gericht zijn op het ondersteunen van kerntaak en kernrollen van de staten. (Afhankelijk van het moment en doel van de behandeling kunnen er ook diverse typen beleidsstukken onderscheiden worden).

#### Basingrediënten beleidsstukken aan de Provinciale Staten

##### Oriëntatie en voorbereiding

- a De belangen die in het geding zijn en de mate waarin die strijdig zijn.
- b Relevante wettelijke kaders en andere regels waarop het bestuur géén invloed heeft.
- c De beleidsruimte die overblijft (waarop de staten dus wél invloed kunnen hebben).
- d De kaders die de staten eerder op dit onderwerp hebben geformuleerd.
- e De kernkeuzen die op dit moment voorliggen.

##### Kaderstelling

- a De keuzes die voorliggen uitgewerkt in beleidsalternatieven met heldere en meetbare doelen en criteria.
- b Per alternatief: de te verwachte maatschappelijke en bestuurlijke consequenties (inclusief de te verwachten gevolgen voor de in het geding zijnde belangen).
- c De financiële consequenties van ieder alternatief.

##### Controle / evaluatie

- a De doelbereiking aan de hand van de in het kader geformuleerde doelen.
- b De onvoorziene / onbedoelde gevolgen die bij uitvoering zijn opgetreden.
- c De nieuwe kernkeuzen die voorliggen.

- 20 Een integraal ambtelijk advies omvat alle relevante invalshoeken en wordt herleid tot relevante politieke keuzevraagstukken. Een integraal advies houdt niet in dat ambtenaren zelf tot een onderhandeling en/of compromis hoeven te komen.
- 21 Geef zonodig vanuit de staten in een vroeg stadium politieke richting aan de ambtelijke ondersteuning bij het schrijven van kaderstellende notities. Dit kan bijvoorbeeld door in een oriënterende bijeenkomst de belangrijkste politieke keuzevraagstukken te benoemen.

## Bijlage 1: vragenlijsten onderzoek

### A Vragenlijst voor statenleden, collegeleden en leden managementteam

- 1 Wat is uw functie bij de provincie? (graag het juiste antwoord aankruisen)

- Statenlid (zonder lid te zijn van het college van Gedeputeerde Staten)
  - Lid van een oppositiepartij
  - Lid van een coalitiepartij
- Lid van het college van Gedeputeerde Staten
- Lid van het managementteam

- 2 Hoeveel jaar bent u bij deze provincie werkzaam als lid van provinciale staten, gedeputeerde staten of als ambtenaar?

Vul in: ..... jaren

- 3 Hoe typeert u de feitelijke praktijk in uw provincie voorafgaand aan het proces van dualisering?

*Ter toelichting. We vragen naar een typering van de praktijk in het algemeen en niet naar afzonderlijke gebeurtenissen. Sommige vragen gaan over uw vergaderingen. We bedoelen dan zowel staten- als commissievergaderingen.*

**Hoe typeert u de feitelijke bestuurspraktijk in uw provincie voorafgaand aan het proces van dualisering?** (Graag het cijfer omcirkelen dat het beste uw opvatting tot uitdrukking brengt. Maak uw keuze kenbaar door steeds één cijfer te kiezen!)

Uw opvattingen:						
1	Maatschappelijke signalen over een misstand koppelt lid coalitiefractie eerst terug aan eigen gedeputeerde	<input type="radio"/>	1	2	3	Maatschappelijke signalen over misstand stelt statenlid uit coalitiefractie aan de orde in openbare vergadering
2	Coalitiefracties ontwikkelen eigen politiek standpunt los van ‘eigen’ gedeputeerde	<input type="radio"/>	1	2	3	Politieke standpunten van de coalitiefracties zijn vooraf afgekaart met gedeputeerde

Uw opvattingen:						
3	De discussies in de staten worden gevoed door een <b>veelheid van bronnen</b> , ook informatie direct uit de samenleving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De discussies in de staten worden uitsluitend gevoed door <b>informatie afkomstig van college / ambtelijke organisatie</b>
4	Bij politiek wezenlijke onderwerpen die nog gaan spelen <b>bepaalt het college</b> feitelijk het tijdstip en de wijze waarop de staten betrokken worden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Bij politiek wezenlijke onderwerpen die nog gaan spelen <b>maken de staten afspraken met het college</b> over het tijdstip en de wijze waarop zij betrokken worden
5	Vergaderingen staan in teken <b>tegenstelling college – oppositiefracties</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Vergaderingen staan in teken van <b>inhoudelijke politieke tegenstellingen</b> van alle fracties
6	Het collegeprogramma biedt <b>weinig keuzeruimte</b> voor de staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Het collegeprogramma biedt <b>veel keuzeruimte</b> voor de staten
7	Binnen de staten is er <b>nooit</b> een vrije discussie, dat wil zeggen een discussie zonder voorstel of vergaderstuk uit het college	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Binnen de staten is er <b>vaak</b> een vrije discussie, dat wil zeggen een discussie zonder voorstel of vergaderstuk uit het college
8	Fracties articuleren hun onderlinge politieke verschillen niet of <b>onduidelijk</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Fracties articuleren hun onderlinge politieke verschillen <b>duidelijk</b>
9	De staten zijn <b>niet volgzaam</b> aan het college	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten zijn <b>volgzaam</b> aan het college
10	De staten formuleren <b>gedetailleerde en technische kaders</b> waarmee het college moet werken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten beperken zich tot een <b>politiek wezenlijke opdracht</b> aan het college en laten de uitvoering over aan het college
11	Ambtelijke informatie brengt doorgaans <b>evenwichtig voor- en nadelen van verschillende alternatieven</b> in kaart	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Ambtelijke informatie is doorgaans een <b>pleidooi voor één keuze</b> (benadrukken voordelen voorkeur college en benadrukken nadelen van mogelijke alternatieven)
12	De staten bemoeien zich <b>veel</b> met de uitvoering door het college	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten bemoeien zich <b>niet</b> met de uitvoering door het college

Uw opvattingen:						
13	Er is <b>geen</b> overleg tussen college en coalitiefracties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Er is <b>veel</b> overleg tussen college en coalitiefracties in 'achterkamertjes'
14	Er is <b>nooit</b> besluitvorming op basis van wisselende meerderheden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Er is <b>vaak</b> besluitvorming op basis van wisselende meerderheden
15	Ambtelijke informatie aan de staten is gericht op <b>wezenlijke politieke keuzes</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Ambtelijke informatie aan de staten is doorgaans <b>niet gericht op wezenlijke politieke keuzes</b>
16	Gedeputeerden treden <b>gezaamenlijk</b> op	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Gedeputeerden treden <b>los</b> van elkaar op
17	De staten controleren het college op politiek <b>irrelevante</b> zaken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten controleren het college op politiek <b>relevante</b> zaken
18	De staten maken in de vergaderingen <b>altijd</b> hun onderlinge politieke verschillen aan de samenleving duidelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten maken in de vergaderingen <b>nooit</b> hun onderlinge politieke verschillen aan de samenleving duidelijk
19	Er is geen <b>duidelijke confrontatie</b> tussen wat de staten politiek wenselijk vinden en het college uitvoerbaar acht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Er is een <b>duidelijke confrontatie</b> tussen wat de staten politiek wenselijk vinden en het college uitvoerbaar acht
20	Staten oefenen <b>veel controle</b> uit op college	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Staten oefenen <b>weinig controle</b> uit op college
21	De discussie in de staten eindigt doorgaans <b>wel</b> in duidelijke consequenties voor het handelen door het college	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De discussie in de staten eindigt doorgaans <b>niet</b> in duidelijke consequenties voor het handelen door het college
22	Ambtelijke informatie aan de staten is doorgaans <b>niet gedetailleerd en beleidstechnisch</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Ambtelijke informatie aan de staten is doorgaans <b>gedetailleerd en beleidstechnisch</b>
23	Bij politiek wezenlijke onderwerpen besluiten de staten doorgaans over <b>één alternatief</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Bij politiek wezenlijke onderwerpen besluiten de staten doorgaans over <b>meerdere alternatieven</b>

Uw opvattingen:						
24	De agenda van de staten is doorgaans <b>te vol</b> om belangrijke onderwerpen adequaat te bespreken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De agenda van de staten geeft <b>voldoende ruimte</b> om belangrijke onderwerpen adequaat te bespreken
25	Coalitiefracties <b>stellen zich op</b> als onafhankelijk controleur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Coalitiefracties <b>stellen zich niet op</b> als onafhankelijk controleur
26	Politieke keuzes worden feitelijk door het <b>college en / of de ambtelijke organisatie</b> gemaakt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Politieke keuzes worden feitelijk door <b>de staten</b> gemaakt
27	De staten geven het college <b>onvoldoende mandaat</b> om slagvaardig te besturen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten geven het college <b>voldoende mandaat</b> om slagvaardig te besturen
28	De <b>staten</b> bepalen feitelijk hun eigen agenda	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Het <b>college</b> bepaalt feitelijk de agenda van de staten
29	De staten zijn bij politiek wezenlijke onderwerpen <b>niet vroegtijdig</b> in het beleidsproces betrokken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De staten zijn bij politiek wezenlijke onderwerpen <b>vroegtijdig</b> in het beleidsproces betrokken
30	De inbreng die staten als volksvertegenwoordiger hebben is <b>niet essentieel</b> voor het goed kunnen besturen en uitvoeren door het college	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De inbreng die staten als volksvertegenwoordiger hebben is <b>essentieel</b> voor het goed kunnen besturen en uitvoeren door het college

4. **Wat zijn voor u de drie belangrijkste doelen van dualisme/bestuurlijke vernieuwing in uw provincie?**

Licht de doelen eventueel kort toe.

Doel 1: .....

Doel 2: .....

Doel 3: .....

## B Vragenlijst externe sleutelpersonen uit de provinciale samenleving

### Vooraf

In deze vragenlijst worden u steeds twee stellingen voorgelegd die elkaars tegenpolen vormen. Bijvoorbeeld:

2	Binnen het provinciehuis is het onduidelijk waar je met je vraag / klacht / wens terecht kan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	Binnen het provinciehuis is het duidelijk waar je met je vraag / klacht / wens terecht kan
---	--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	----------------------------------	--

Wij vragen u te kiezen welke stelling u het meest van toepassing acht op het provinciebestuur van uw provincie. U kunt uw mening kenbaar maken door één cijfer te omcirkelen op een schaal van 1 tot 4. Bent u het volledig eens met de linker stelling omcirkel dan 1. Bent u het volledig eens met de rechter stelling, dan kiest u 4. Indien u het niet volledig eens bent met een van de twee stellingen kies dan 2 of 3 al naar gelang de stelling die het meest uw mening benadert (2 voor de linker stelling, 3 voor de rechter). In het voorbeeld heeft iemand gekozen voor 4 en maakt dus kenbaar het volledig eens te zijn met de rechter stelling.

### De vragen: Hoe typeert u de kwaliteit van uw provinciebestuur?

*Ter toelichting. We vragen naar uw oordeel over de kwaliteit van het provinciebestuur en niet naar afzonderlijke gebeurtenissen. Met 'provinciebestuur' bedoelen we het college van Gedeputeerde Staten samen met Provinciale Staten.*

Hoe typeert u de feitelijke bestuurspraktijk in uw provincie voorafgaand aan het proces van dualisering? (Graag het cijfer omcirkelen dat het beste uw opvatting tot uitdrukking brengt. Maak uw keuze kenbaar door steeds één cijfer te kiezen!)						
Uw opvattingen:						
1	Belangrijke vraagstukken waar mijn organisatie mee te maken heeft, staan <b>laat</b> op de agenda van het provinciebestuur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Belangrijke vraagstukken waar mijn organisatie mee te maken heeft, staan <b>tijdig</b> op de agenda van het provinciebestuur
2	Binnen het provinciehuis is het <b>duidelijk</b> waar je met je vraag / klacht / wens terecht kan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Binnen het provinciehuis is het <b>onduidelijk</b> waar je met je vraag / klacht / wens terecht kan
3	Het provinciebestuur is <b>gesloten</b> voor signalen over misstanden / problemen waar mijn organisatie mee te maken heeft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Het provinciebestuur <b>staat open voor</b> misstanden / problemen waar mijn organisatie mee te maken heeft



## Colofon

Deze publicatie is in opdracht van *De Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie*, opgesteld door Partners+Pröpper, bureau voor bestuurskundig onderzoek en advies. De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie aan via zijn website.

Internet: [www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl](http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl)

### **Samenstelling**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Interprovinciaal Overleg

### **Vormgeving en lay-out**

Maarten Balyon, grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

### **Druk**

RS Drukkerij BV, Rijswijk

IPO-publicatienummer 214

ISBN 90-5476-018-4

Den Haag, april 2003

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie is een samenwerkingsverband van het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is erop gericht een cultuurverandering richting dualisme op gang te brengen en vernieuwing in provinciale staten te stimuleren. Deze 'Dualisme: een kwestie van doen' voor provinciale staten in een dualistisch stelsel biedt provincies een aanrijpingspunt om hun provinciale reglement aan te passen aan de nieuwe dualistische wetgeving.

Dit eindrapport 'Dualisme: een kwestie van doen' over het Project Duale Provincies bevat naast succes- en faalfactoren een aantal aanbevelingen van de onderzoekers over het vormgeven van een duale bestuurspraktijk.