

# Presterende provincie handelt rolbewust



In het regeerakkoord is de ambitie uitgesproken het aantal provincies te verminderen en deze om te vormen tot landsdelen. Over het takenpakket en de rol van provincies was de afgelopen jaren al veel discussie. Duidelijk is dat provincies zich vooral moeten richten op ruimtelijke en economische ontwikkeling. Provincies wachten de uitkomsten van de institutionele discussies niet af, maar werken al hard aan het effectiever en kleiner maken van de provincie. Presterende provincies kiezen voor elke maatschappelijke opgave expliciet welke rol of rolcombinatie ze willen vervullen. Vervolgens vertalen zij de rolkeuze consequent door in de werkwijze en het gedrag van medewerkers.

Door: **Maurits Hoeve**, **Bram van Vliet** en **Jaring Hiemstra**

Provincies moeten zich richten op hun kerntaken: ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionale economie. Deze heldere uitspraak staat in het regeerakkoord Rutte II en bouwt onder andere voort op het bestuursakkoord van september 2011. De ontwikkelrichting van provincies sluit aan bij de rapporten van de commissies Lodders<sup>2</sup> en Oosting<sup>3</sup> en bij nieuwe wetgeving zoals deze vervat is in bijvoorbeeld de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) en straks in de Omgevingswet. Over de focus van provinciale taakuitvoering bestaat dan ook een redelijk brede consensus. Inmiddels zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd die het nieuwe profiel van de provincie inkleuren.<sup>4</sup>

### Provinciale paradox

Ondanks het feit dat enkele provincies een goede vermogenspositie hebben, moet er ook fors worden bezuinigd. Het begrotingsakkoord 2013 zorgt bijvoorbeeld voor een verdere daling van het provinciefonds door het uitgangspunt 'samen de trap op en samen de trap af'. In 2011 had het Rijk de uitkering aan het provinciefonds al structureel met 300 miljoen euro gekort. Dit leidt tot stevige ingrepen die tot gevolg hebben dat de omvang van provinciale organisaties stevig krimpt. Gemiddeld tussen de 10 en 30 procent. Een ander voorbeeld van de toenemende druk op de provinciale begroting is het dalen van inkomsten door de verplichting tot schatkistbankieren. De paradoxale opgave van de provincie is dus om met minder geld het nieuwe aangescherpte takenpakket waar te maken én tegelijkertijd andere partijen te verleiden een bijdrage te leveren. Naast de keuze in welke taken de provincie uitvoert, zullen provincies ook scherper moeten zijn in de rol die ze kiezen bij het realiseren van ambities.

### Verkokering doorbreken

Traditioneel worden in provincies de ambities per beleidssector geformuleerd en uitgevoerd. Dit wordt versterkt wanneer de bestuurlijke aansturing ook verkokerd is en dat ondermijnt de effectiviteit van provinciale organisaties. Zo constateert een provincie in de organisatieanalyse 'dat er eerder sprake is van het stapelen van beleid door de sterke sectorale sturing dan van een coherente visie'.<sup>5</sup> Een andere analyse concludeert dat

'de realisatiekracht onder de maat is door onvoldoende prioriteiten stellen, interne concurrentie tussen beleidsvelden en plannen, te weinig focus op de middellange en lange termijn'.<sup>6</sup> De provincie Noord-Brabant stelt: 'Onze inhoudelijke opgaven (vanuit de nieuwe randvoorwaarden) krijgen slagkracht en focus als ze niet vanuit geïsoleerde kennisdomeinen worden opgepakt, maar vanuit een integrale benadering'. Verderop wordt gesteld: 'de afstemming tussen de domeinen is de laatste jaren al duidelijk sterker geworden, het gaat nu om het daadwerkelijk samen doen. Als een organisatie, als onderdeel van een provincie. En vooral ook om het samen doen met onze partners buiten de provincieorganisatie'.<sup>7</sup>

Een presterende provincie stelt niet de logica van de beleidssectoren centraal, maar de maatschappelijke opgaven. Dit is een majeure verandering in provincies, omdat het zowel gevolgen heeft voor de bestuurders als voor de ambtelijke organisatie. Deze beweging maakt bijvoorbeeld de provincie Overijssel. Deze provincie formuleerde 63 opgaven. Ondanks het feit dat wij het aantal opgaven aan de ruime kant vinden, is het gezamenlijk expliciet

maken van de provinciale doelen een goede beweging. Ook het collectief bestuurlijk ambtelijk leiderschap is hier onderwerp van gesprek geweest. Provincies zijn voor de realisatie van maatschappelijke opgaven meer en meer afhankelijk van bedrijven, andere overheden, maatschappelijke instellingen en burgers. Deze partners beschikken over veel kennis en kunde en zijn beter dan een provincie aangehaakt bij state-of-the-art technologieën en innovatie. Deze kracht kunnen provincies beter benutten.

### Spanningsveld

'Vaak wordt er nog onvoldoende of te simplistisch nagedacht over welke rol de provincie wil spelen in een bepaald vraagstuk.' Dit stond in een vertrouwelijke notitie van een van de twaalf provincies. Een provincie bevindt zich altijd in het spanningsveld van de vier rollen en staat bij elk van haar opgaven voor de uitdaging om de meest geëigende rol (of combinatie van rollen) te kiezen. Een goed voorbeeld van een bewuste en eigentijdse rolname zien we bij de provincie Utrecht. Deze provincie constateert dat veel gemeenten te kampen hebben met teruglopende grondexploitaties en staat voor de opgave

## Vier rollen van de presterende provincie

Rol provincie	Toelichting rol en voorbeeld
Normerende provincie 	Het stellen van heldere regels, het vaststellen van minimumeisen en handhaven van wetgeving en staand beleid. Voorbeelden zijn het houden van financieel toezicht op gemeenten en het nemen van inpassingsbesluiten.
Ondernemende provincie 	Het uitvoeren van de taken die door de provincie moeten worden uitgevoerd. Sturen op gewenste resultaten en adequaat afwegen van kansen en risico's bij investeringsbeslissingen. Voorbeelden zijn het zorg dragen voor aanleg en beheer van de provinciale wegen of de herontwikkeling van gebieden.
Inspirerende provincie 	Het creëren van energie bij partners en samen ontwikkelen van een toekomstperspectief. Voorbeeld is het stimuleren van gezamenlijkheid en verbeelden van de toekomst bij het ontwikkelen van een metropoolregio.
Verbindende provincie 	Het samenbrengen van ontwikkelingen, programma's en organisaties en het bieden van overzicht. Voorbeeld is het inventariseren van de gezamenlijke planvoorraad van gemeenten, corporaties en investeerders en het zichtbaar maken van dilemma's voor hen.

Er zijn vier rollen te onderscheiden bij het realiseren van provinciale ambities. Een provincie bevindt zich altijd in het spanningsveld van deze vier rollen. De presterende provincie richt zich op de maatschappelijke opgaven en maakt voor elke opgave een expliciete keuze voor haar rol of rolcombinatie. Deze keuze vertaalt zij consequent door in werkwijzen en gedrag.



Provincies steken vaak zoveel energie en tijd in het instrumentarium dat de hoeveelheid informatie niet meer opweegt tegen de bruikbaarheid ervan.

om de financiële gezondheid in de provincie te handhaven. De klassieke reflex zou zijn om de wanpresterende gemeenten 'op het matje roepen'. Met als gevolg dat het spel van verantwoording is begonnen terwijl niemand de verantwoordelijkheid neemt om het probleem op te lossen. De provincie kiest er nu voor om de gemeenten te ondersteunen en te verbinden door het maken van een 'supergrex', zodat de gemeenten elkaar gaan aanspreken op het nemen van verantwoordelijkheid.

Over het algemeen zien we een verschuiving van taakgericht naar relatiegericht handelen, ofwel: van normerend en ondernemend naar verbindend en inspirerend. De presterende provincie zet daarmee minder in op 'stellen' en meer op 'uitnodigen'.<sup>8</sup> Dit is ook nadrukkelijk het uitgangspunt van de provincie Fryslân

**Een provincie staat bij elke opgave voor de uitdaging om de meest geëigende rol te kiezen.**

die de 'Fryske Mienskip' centraal stelt in haar missie en dit probeert te vertalen naar de werkwijze van alle afdelingen. De normerende en ondernemende rol zijn en blijven nodig.

Elke opgave verlangt een specifieke rol, maar ook elke fase in een traject vraagt om een andere rol (combinatie). De opstart van een traject (divergeren) staat meer in het teken van verbinden en inspireren, terwijl fasen van besluitvorming of uitvoering (convergeren) om meer normeren en ondernemerschap vragen. Het is dus zaak om aan de start en tijdens het realiseren van iedere maatschappelijke opgave bewust te zijn en elkaar te blijven aanspreken op de meest geëigende rolname.

### **Werkwijzen en gedrag in lijn**

Het rolbewust en opgavegericht werken heeft consequenties voor professionals, managers en bestuurders. Voor beleidsprofessionals betekent dit bijvoorbeeld dat ze afscheid moeten nemen van logische, maar improductieve beleidsreflexen.<sup>9</sup> Zo staat in het coalitieakkoord van Gelderland dat 'het automatisme om na 4, 6 of 10 jaar de beleidsplannen te herzien, moet worden doorbroken'.<sup>10</sup> Uiteenlopende publieke organisaties zijn net als enkele provincies aan de slag gegaan met het professionaliseren van

de beleidsfunctie. Het resultaat is een kleinere beleidsfunctie die anders beleid maakt (onder andere minder papier, meer procesgericht, meer rolbewust).<sup>11</sup>

Voor bestuurders betekent dit dat ze minder departementaal en meer collegiaal moeten sturen. In enkele provincies is het versterken van het collegiale besturen onderwerp van gesprek. Nadrukkelijk zou wat ons betreft ook de bestuurscultuur onderwerp van gesprek mogen worden: een iets minder ministeriële en deftige invulling van het dagelijks bestuur zou de effectiviteit wel eens ten goede kunnen komen.

Bij provincies worden verschillende interventies doorgevoerd die moeten leiden tot een samenhangende werkwijze. Voorbeelden daarvan zijn:

- het moderniseren van de werkwijze door te werken met flexibele teams (onder andere provincie Noord-Brabant);
- het samenvoegen van beleidsafdelingen (bijvoorbeeld provincie Fryslân);
- het aanpassen van de structuur door invoering 'directiemodel' (bijvoorbeeld provincie Utrecht);
- het intensiveren van gebieds-/regio-gericht werken (bijvoorbeeld provincie Gelderland);
- het nadrukkelijk kiezen voor een

procesgerichte organisatie (bijvoorbeeld onder andere provincie Limburg);

- het aanpassen van het besturings- en managementconcept om meer integreerend te werken (bijvoorbeeld provincie Overijssel).

Verschillende provincies zetten in op programmatisch werken als middel om meer opgavegericht en rolbewust te werken. In de praktijk betekent dit dat professionals ingezet worden in programma's vanuit de gedachte dat het opgavegericht werken dominant moet zijn. Het is belangrijk om het programmatisch werken consequent door te voeren. Als professionals bijvoorbeeld alleen worden beoordeeld door de sectorale lijnmanager, dan zal de potentiële kracht van het programmatisch werken niet worden benut. De loyaliteit van de professional blijft immers primair bij de beleidssector liggen.<sup>12</sup>

### Terug naar de essentie van planning en control

Ook voor de sturing en verantwoording heeft de veranderende rolinvulling van de

provincie consequenties. Provincies die ondernemender worden - zoals Utrecht - nemen meer afgewogen risico's (door fors te investeren), terwijl de huidige control-organisatie hierop soms nog onvoldoende is ingericht. Dit kan komen doordat control vooral is ingericht op de 'staande organisatie' en onvoldoende op de project-organisatie (waar vaak veel geld in omgaat en de risico's het grootste zijn) of omdat controllers onvoldoende toegerust zijn om in de veranderende situatie om de gewenste waarde toe te voegen. De controlorganisatie moet dus meebewegen met de nieuwe eisen en verwachtingen die aan haar gesteld worden vanuit de veranderende rol die de provincie inneemt. De controller moet als vakman ook de juiste instrumenten kunnen inzetten. Dit vraagt in sommige gevallen om instrumenten die in de private sector al in grotere mate worden toegepast, zoals risicoanalyses en scenarioanalyses. Ook vragen de verschillende rollen van de presterende provincie om gedifferentieerde stuurinformatie. Als het gaat om de ondernemende provincie kunnen relatief gemakkelijk prestatie-

indicatoren worden vastgesteld. Bij de verbindende provincie liggen procesafspraken meer voor de hand.

Bovenstaande betekent niet dat wij pleiten voor meer planning-en-controlinformatie, integendeel. Wij pleiten voor een fundamenteel andere benadering van planning en control. Provincies steken vaak zoveel energie en tijd in het instrumentarium dat de hoeveelheid informatie niet meer opweegt tegen de bruikbaarheid ervan. Provincies doen ook vaak meer dan nodig is volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Deze grote hoeveelheid aan informatie maakt voor bestuurders soms onduidelijk waarop zij precies moeten sturen en waar ze kaders kunnen meegeven. Een aantal provincies heeft de planning-en-controlcyclus op onderdelen herijkt en daarmee ook flink gesaneerd. Deze sluit nu beter aan bij de informatiebehoefte van bestuurders en zij zijn beter ingelicht over de verantwoording van maatschappelijke resultaten.

Een mooi voorbeeld is de ambitie van de provincie Fryslân, die een planning-en-controlcyclus wil die er uitziet als een 'gesnoeide tuin met documenten, zonder ongewenste wildgroei'.

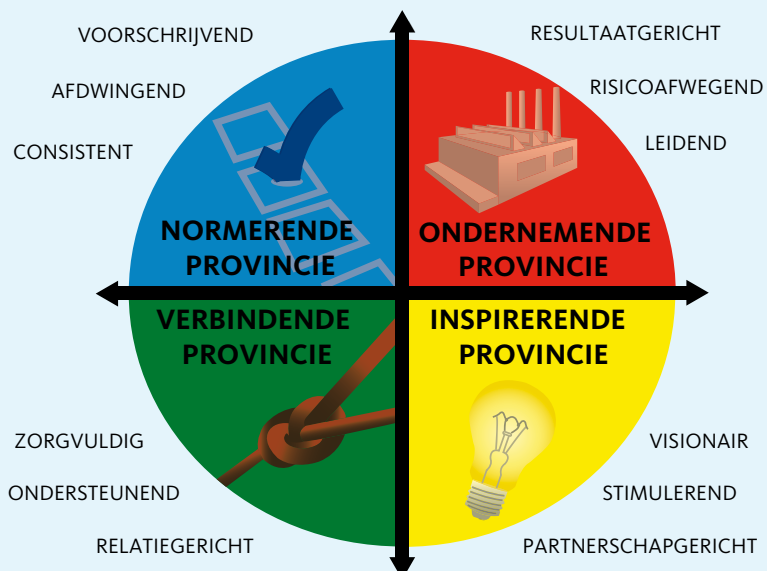
Ook de provincie Overijssel heeft de afgelopen jaren de controlorganisatie aangepast, zodat deze aansluit bij het ambitieniveau van de provincie en de risico's van diverse investeringen binnen de normen blijven. In Overijssel is ook flink geïnvesteerd in het gesprek tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur over de wijze van sturen en verantwoorden. Hier is ervoor gekozen om niet alleen te streven naar dunnere planning-en-controlproducten, maar ook fundamenteel te kijken naar de manier waarop je elkaar informeert. Belangrijke elementen zijn onderscheid maken tussen prioriteiten en lopende zaken en ook meer interactie tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur: van papier naar gesprek.

Het meest in het oog springende initiatief op het gebied van de bedrijfsvoering zien wij in Utrecht. Deze provincie optimaliseert niet haar bedrijfsvoeringprocessen maar neemt bestaande excellente processen uit de publieke en private als startpunt. Van de bestaande processen wordt letterlijk afscheid genomen.

Provincies kunnen op dit gebied niet

### Verbinding provinciale rol en individueel gedrag

Op basis van het ontwikkelinstrument Insights Discovery is elke rol van de provincie verbonden met enkele kernbegrippen.<sup>14</sup> Deze verbinding geeft de sleutel voor verandering.



# Presterende provincies

alleen van elkaar leren, maar ook van relevante ontwikkelingen bij gemeenten. De gemeente Amersfoort heeft op het gebied van planning en control vergaande veranderingen doorgevoerd die leiden tot betere sturing en verantwoording, met minder inzet van mensen en documenten.<sup>13</sup>

## Verandering individueel gedrag

Verandering van werkwijze en cultuur bij provincies ontstaat pas als individuele professionals, managers en bestuurders gaan veranderen. Dat betekent dat de beoogde verandering persoonlijk moet worden gemaakt. Wat zou een andere werkwijze en rolneming betekenen voor mijn organisatieonderdeel en voor mijzelf? Als de rol van de provincie meer uitnodigend is, wat vraagt dit van mijn stijl en competenties? In Limburg is hiermee een start mee gemaakt met de 'Samen doen dag' waar concrete casuïstiek wordt besproken.

Veel publieke organisaties zijn steeds meer gaan twifelen over grote management ontwikkel- of leertrajecten. De provincie Overijssel heeft zelfs als uitgangspunt gedefinieerd dat zij stopt met trainingen; het moet gebeuren in het dagelijks werk. Dat betekent dat er leeromgevingen worden gecreëerd waar het dagelijks werk centraal staat en er een (individueel bepaalde) mix wordt aangeboden van teambijeenkomsten, intervisie, individuele coaching en inspiratie.

## Tot slot

Uit onze rondgang blijkt dat provincies hard werken aan het moderniseren van de organisatie. Er gebeurt en verandert veel in provincies. Politieke partijen hebben door de jaren heen allerlei plannen gepresenteerd voor het herindelen of samenvoegen van provincies (VVD, D66), het sterker focussen op kerntaken (CDA, PvdA) en het fuseren van provincies met waterschappen (SP). De keuzes die het kabinet Rutte II heeft benoemd in het regeerakkoord sluiten hierop aan. Wij waarderen dat de provincies de uitkomsten van institutionele discussies niet afwachten, maar alvast aan de slag zijn met het effectiever en kleiner maken van de provincie. Als provincies nu ook nog scherper gaan kiezen in opgaven en rollen en daarnaar gaan handelen, is er veel bereikt.

*De auteurs danken de volgende mensen voor hun feedback op een eerdere conceptversie: Guus van den Berg (provincie Fryslân), Ad Kroon (provincie Limburg), Hans Goedhart en Karin Wisotzky (provincie Utrecht), Henk Vegter, Sietse Haven en Joram Wortman (provincie Overijssel), Ada van Oorschot en Jojet van Steenis (provincie Flevoland), Rob Klooster, Annemarie Gehrels, Ton Heeren en Frank Puijn (Interprovinciaal Overleg), Gemma Smid-Marsman (provincie Zuid-Holland) en Ad Nederlof (provincie Gelderland).*

## Noten

- 1 Maurits Hoeve, Bram van Vliet en Jaring Hiemstra zijn organisatieadviseur bij Hiemstra & De Vries te Utrecht.
- 2 Ruimte, regie en rekenschap (2008), Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, commissie Lodders.
- 3 Van specifiek naar generiek (2007), Rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, commissie Oosting.
- 4 Voorbeelden zijn de nieuwe provincietaken op het gebied van natuur- en landschapsbeheer, de decentralisatie van rijksbudgetten en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor bijna alle rijksdoelen op het terrein van natuur en landschap en de overdracht van de taken op het gebied Jeugdzorg naar de gemeenten.
- 5 Dit citaat komt uit een vertrouwelijke rapportage uit een van de provincies.
- 6 Provincie Gelderland, Tópbedrijf: Beleidsvoornemen en Plan van Aanpak, 2011.
- 7 Provincie Noord-Brabant, commissie-notitie Organisatieontwikkeling, 15 september 2011.
- 8 Een provincie heeft bijvoorbeeld beperkte financiële middelen om klimaatneutrale bedrijventerreinen te subsidiëren (ondernemende provincie), maar ze kan wel de bedrijven faciliteren bij het uitwisselen van kennis over het nemen van duurzame investeringsbeslissingen (verbindende provincie).
- 9 Zie ook Slimmer beleid maken; minder reflexen, meer effect, Wianne Brandt, Maurits Hoeve en Gerco Overeem, B&G, oktober 2010.
- 10 Provincie Gelderland: Uitdagend Gelderland, coalitieakkoord 2011-2015.
- 11 Onder andere de gemeenten Haarlemmermeer en Den Haag. Professionalisering van de beleidsfunctie is ook onderwerp van gesprek in het netwerk managers van de beleidsfunctie.
- 12 Zie ook Verrommeling programma-management vraagt om ingrijpen, A. Hiemstra, T. Overmans en J. Hiemstra, B&G, september 2007.
- 13 Terug naar de essentie van planning en control, Derk de Jonge en Merlijn Ballieux, B&G, mei/juni 2011.
- 14 Zie bijvoorbeeld ook Sioo.nl. Om slagvaardig invulling te geven aan de ontwikkeling van medewerkers is Insights Discovery een internationaal gebruikt instrument dat leidinggevend inzicht geeft in de organisatiecultuur en gedragsvoorkeuren van hun teams en medewerkers. Het laat managers gericht kijken naar hoe hun eigen managementstijl en behoeften van medewerkers aansluiten op de rol die van hen gevraagd wordt. Motivatie, werkomgeving en voorkeur voor leiderschapsstijl worden uitvoerig belicht. Insights onderscheidt vier kleuren die helpen om gedragsvoorkeuren in beeld te brengen. Veel internationale organisaties passen dit toe om de medewerkers beter in te zetten in de gewenste rol.