

# **Visie, daadkracht en vertrouwen**

## **lessen over het werken aan een provinciale kwaliteitsnaam**

*verslag van een evaluatieonderzoek  
in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie  
van Provinciale Staten Gelderland*

eindrapport, januari 2003

J. Hendriks  
F. v. d. Berg  
A. v. Beurden

AO adviseurs voor organisatiewerk



# INHOUD

---

Vooraf	2
1. Samenvatting	3
2. Opzet van het onderzoek	6
2.1 Het <i>proces</i> van beeldvorming wordt onderzocht	6
2.2 Kwalitatief onderzoek	7
2.3 Fasering	8
2.4 Uiteindelijk geen ‘actieonderzoek’	9
3. Werken aan een kwaliteitsnaam	12
3.1 Het denkraam	12
3.2 Het gebruik van het denkraam in dit onderzoek	15
4. Bevindingen 1 <sup>o</sup> en 2 <sup>o</sup> onderzoeksfase	16
4.1 Eerste onderzoeksfase	16
4.2 Tweede onderzoeksfase: binnen	17
4.3 Tweede onderzoeksfase: buiten	18
5. Bevindingen 3 <sup>o</sup> onderzoeksfase	19
5.1 GSO	19
5.2 Reconstructie Veluwe	22
6. Interpretatie en conclusies	26
6.1 Het kwaliteitsbeeld en verwachtingen	26
6.2 Aandacht voor momenten van de waarheid	27
6.3 Niet alle werkwijzen zijn even geschikt om VDV te produceren	28
6.4 GSO en Reconstructie Veluwe	29
6.5 Visie, daadkracht en vertrouwen	29
6.6 Een partnergerichte ambtelijke organisatie	30
6.7 Ondersteunings- en uitvoerende organisaties	30
6.8 Een zichtbaar samenwerkend College	31
6.9 Elkaar meer zichtbaar tegenwerkende Statenleden	31
7. Aanbevelingen	32
Annex: aanbevelingen aan Commissie Beleidsevaluatie	35
Bijlage: Overzicht geïnterviewde werkrelaties	39

## VOORAF

---

Bij de start in 1999 van de nu lopende zittingsperiode van Provinciale Staten werd in het Collegeprogramma afgesproken, dat de provincie Gelderland zou gaan werken aan de versterking van haar kwaliteitsnaam. De provincie wil onder haar werkrelaties - andere overheden, maatschappelijke organisaties, groepen burgers - bekend staan om haar *Visie, Daadkracht en (het daarmee verdiende) Vertrouwen*.

De Commissie Beleidsevaluatie van de Staten volgde in de afgelopen jaren het werken aan deze beoogde nieuwe kwaliteitsnaam door middel van een meerjarig evaluatieonderzoek. Het onderzoek maakte duidelijk dat provinciaal gedrag - van bestuurders, ambtenaren en statenleden - directe invloed heeft op de beleving onder werkrelaties omtrent 'Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen'. Ook bleek dat een aanwijsbaar *type van provinciaal gedrag* een positief effect heeft op de mate waarin die kwaliteitsnaam wordt teweeg gebracht. Op basis van deze bevinding worden in het voorliggend rapport aanbevelingen geformuleerd voor bestuurders, ambtenaren en statenleden.

Als werkveld voor het onderzoek zijn twee gezichtsbepalende beleidsprocessen gevolgd die in de huidige bestuursperiode van start gingen: het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid en de Reconstructie Veluwe. Het onderzoek werd uitgevoerd door bureau AO uit Driebergen.

## 1. SAMENVATTING

---

In dit onderzoek hebben op diverse tijdstippen in de afgelopen jaren vraaggesprekken plaats gevonden met werkrelaties van de provincie Gelderland in de projecten Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO) en Reconstructie Veluwe. De aandacht in die gesprekken ging uit naar:

- het kwaliteitsbeeld van geïnterviewden over de provincie, met name in relatie tot de drie kernbegrippen uit het Collegeprogramma: *Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen*
- de ontwikkeling van dat kwaliteitsbeeld
- ervaringen - in en buiten de projecten - die leidden tot het kwaliteitsbeeld
- adviezen over hoe de provincie in de toekomst zou kunnen werken aan versterking van haar kwaliteitsnaam *Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen*.

Gesproken is met werkrelaties uit gemeenten en maatschappelijke organisaties, die geselecteerd waren in overleg met de ambtelijke en bestuurlijke leiding van beide projecten. Het ging om een beperkt aantal - in elke ronde ca. 35 - mensen, die nauw betrokken waren bij het werk in die projecten. Met de meeste respondenten is twee maal gesproken: begin 2001 en eind 2002. De ontwikkeling van hun beelden over de provincie kon dus worden gevolgd. Ook ontstond - op basis van in interviews genoemde voorbeelden en ervaringen - een goed inzicht in de mechanismen en omstandigheden, die leiden tot een positieve dan wel negatieve ontwikkeling van het kwaliteitsbeeld over de provincie.

De bevindingen in het onderzoek waren consistent. Een van die bevindingen was dat de ervaringen rond het GSO-project als regel leidden tot een gunstiger beeld over *Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen* dan bij de Reconstructie Veluwe het geval was. Dat verschil had deels te maken met de aard van de projecten zelf en deels met de gevolgde aanpak. Het lag niet aan de vakkundigheid, de inzet of betrokkenheid van wie rond deze projecten bij de provincie aan het werk was. 'Goed je werk doen' leidt met andere woorden niet vanzelfsprekend tot een betere kwaliteitsnaam.

Een tweede bevinding was dat een positieve beleving onder werkrelaties omtrent visie, daadkracht en vertrouwen steevast had te maken met een bepaald type van provinciaal gedrag. In dit *profiel van VDV-bevorderend gedrag* zijn altijd een of meer van de volgende aspecten aan de orde:

- regelmatige en actieve aandacht voor de belevingen van werkrelaties als 'partner' van de provincie
- een werkstijl die gebaseerd is op de normen van een partnerschapsrelatie:
  - ...een provincie die
    - náást je kwam staan
    - om te kijken wat er aan de hand was
    - en waarmee je dan kon overleggen over wat er nu te doen stond'
- zichtbaar eensgezind gedrag van Gedeputeerden: een standpunt of project van *het College* draagt méér bij aan de provinciale kwaliteitsnaam dan het standpunt of project van één Gedeputeerde

- zichtbaar afgestemd gedrag van ambtenaren: het contact met de één werkt als een ‘front office’ voor wat je van andere - vaak niet zichtbare - collega’s op het provinciehuis (de ‘back office’) mag verwachten
- zichtbaar samenspel tussen ambtenaren, bestuurders en de staten.

Het effect van zulk gedrag op de provinciale kwaliteitsnaam, zo bleek, is des te sterker naarmate het in positieve zin verrast.

De derde en belangrijkste bevinding in dit onderzoek was het ontdekken van een kenmerkend en vaak voorkomend *procesverloop* in de oordeelsvorming van werkrelaties over de kwaliteit van de provincie. De elementen in dat procesverloop zijn:

- een algemeen levend beeld over - wat men ziet als - *zwakke plekken* van de provincie in haar reageren op beleidsvraagstukken in de omgeving. Men denkt dan aan verkokering in het ambtelijk apparaat, verdeeldheid bij bestuurders en onvoorspelbaar ingrijpen door Provinciale Staten. Het gaat hier om een spiegelbeeld van het hiervoor genoemd *profiel van VDV-bevorderend gedrag*. Het is ontstaan in het verleden, door een combinatie van ervaringen en horen zeggen
- dit negatief verwachtingsbeeld staat niet altijd op de voorgrond bij het denken over de provincie. Maar het wordt *geactiveerd* op ‘momenten van de waarheid’: situaties waarin men belang heeft bij wat de provincie doen gaat, maar daarover in onzekerheid verkeert.
- het effect van dit verwachtingsbeeld is tweeledig. Presteert de provincie conform haar al vermoede zwakke plekken, dan wordt het kwaliteitsbeeld negatiever (‘.. zie je wel, nog niets geleerd’, is dan de conclusie). Presteert de provincie echter *beter*, dan wordt het kwaliteitsbeeld positiever.

Bezien vanuit dit procesbeeld zijn lang niet alle taken in de provincie even geschikt om een kwaliteitsnaam mee te produceren. Vaak voorkomende en noodzakelijke werkprocessen immers - zoals ‘vragen om plannen’, ‘zelf opstellen van plannen’ en ‘inspraak bieden bij plannen’ - brengen derden in een situatie van onzekerheid. Ze kunnen daarom leiden tot het actief worden van negatieve beelden.

De provincie moet daarom - vooral rond dit soort taken - expliciete *aandacht* organiseren voor het kwaliteitsbeeld in de omgeving: ‘gewoon goed je werk doen’ is niet genoeg. Bij risico’s op *beschadiging* van de kwaliteitsnaam is een vorm van ‘defensief spel’ nodig dat gericht is op beperking van de schade. Bij kansen op *verbetering* van de kwaliteitsnaam is alertheid nodig op het benutten van die kansen.

Een vierde bevinding betreft het effect van een (ervaren) positieve kwaliteitsnaam op houding en gedrag van werkrelaties in de richting van de provincie:

- de bereidheid tot een opener - en minder calculerende - relatie
- de bereidheid om niet alleen te vragen, maar om ook na te denken over wat men *zélf* kan doen om de relatie te versterken
- de bereidheid om op *méér* terreinen samenwerking te zoeken dan tot dusver het geval was.

Ter illustratie van het voorgaande: in de startfase van het GSO-project werd het tot dan gangbare gedrag vanuit gemeenten richting provincie door verschillende geïnterviewden getypeerd in termen van een soort 'cash & carry'-patroon: zorg ervoor dat je zo weinig mogelijk met de provincie te maken hebt en - als het tóch moet - zorg er dan voor dat je zo snel mogelijk met de 'gunstigste aanbiedingen' (geld, toestemmingen e.d.) weer naar buiten kan. In de latere fasen van het project werd met veel meer waardering gesproken over de relatie die tijdens het project was opgebouwd met de provincie. Consistent daarmee werd ook veel vaker nagedacht over wat men als gemeente zélf kon doen om deze relatie in de toekomst te behouden en versterken.

Voor een provinciale overheid die het voor haar effectiviteit als middenbestuur moet hebben van de kwaliteit van werkrelaties met haar omgeving zijn dit niet te onderschatten resultaten. Een kwaliteitsnaam is daarom belangrijk. De aanbevelingen in dit rapport - voor ambtenaren, statenleden en bestuurders - stellen de provincie Gelderland in staat om het leereffect van vier jaar werken aan *Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen* in de komende bestuursperiode te verzilveren.

## 2. OPZET VAN HET ONDERZOEK

---

Het Relatieonderzoek werd aangekondigd en in algemene zin beschreven in het onderzoeksprogramma 2000 van de Commissie Beleidsevaluatie. Een meer uitgewerkte opzet werd - in overleg met de Commissie Algemene Zaken van Provinciale Staten - in het najaar van 2000 bepaald:

- het gaat om een meerjarig onderzoek naar de *ontwikkeling* van de provinciale kwaliteitsnaam in bestuurlijke processen
- de beeldvorming wordt onderzocht bij belangrijke werkrelaties van de provincie in gezichtsbepalende projecten (gemeentebesturen, maatschappelijke organisaties, etc.)
- het onderzoek gaat na in hoeverre en op welke wijze de ontwikkeling van beelden wordt beïnvloed door daadwerkelijk *gedrag* van de provincie
- het onderzoek moet leiden tot *aanbevelingen* voor de provincie over 'hoe te werken' aan haar beoogde kwaliteitsnaam Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen
- het onderzoek moet - door tussenrapportages en gesprekken met intern betrokkenen - al tijdens de rit tot *leerprocessen* leiden over het werken aan die kwaliteitsnaam
- het onderzoek verloopt in drie fasen, waarin telkens een externe meting plaats vindt.

In overleg met GS en ambtelijke organisatie werd besloten het onderzoek te doen plaats vinden in de projecten Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO) en Reconstructie Veluwe. De slotrapportage van het onderzoek zou moeten plaats vinden aan het einde van de huidige zittingsperiode van Provinciale Staten.

### 2.1 Het *proces* van beeldvorming wordt onderzocht

Bij de opzet van dit onderzoek is ervoor gekozen om niet alleen de - zich ontwikkelende - beelden over de provincie zelf, maar ook het *proces* van deze beeldvorming te bestuderen. Deze invalshoek wijkt af van wat vaak in imago-onderzoek gebeurt, namelijk dat slechts het actuele beeld - vaak bij een anonieme groep van respondenten - wordt gemeten. De keuze om, naast de beelden zelf, ook het *proces* van beeldvorming rond 'Visie, Daadkracht en Vertrouwen' te bestuderen werd ingegeven door een aantal overwegingen.

#### (a) *Beelden en ervaringen*

Het alleen maar *vaststellen* van beelden zou in dit onderzoek neerkomen op het bestuderen van het spreekwoordelijke topje van een ijsberg. Dat hangt samen met de aard van het verschijnsel zelf dat wordt bestudeerd. Een kwaliteitsnaam zoals 'Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen' is namelijk geen rechtstreeks observeerbare eigenschap van de provincie Gelderland, waarvan men het bestaan kan nagaan door - bijvoorbeeld - aan een groep van omstanders te vragen of zij die eigenschap hebben 'gezien'. Het gaat om een *waardering* die ontstaat bij deze omstanders, als resultaat van een of meer ervaringen die leiden tot een slotsom over wat men van de provincie vindt. In feite is nog niet veel bekend over dit soort beeldvormingsprocessen. Anders namelijk dan in de commerciële wereld, waar - om commerciële redenen - onderzoek naar de werking en effecten van een *merknaam* grote vlucht genomen heeft, is van een vergelijkbare traditie bij over-

heidsorganisaties nauwelijks sprake. Een van de eerste vragen in dit onderzoek was dus, welk type van ervaringen leidt tot het herkennen en aanvaarden van een door de provincie nagestreefde kwaliteitsnaam als 'Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen'.

*(b) Een kwaliteitsnaam in bestuurlijke processen*

Een tweede reden tot nieuwsgierigheid naar het 'mechanisme' achter kwaliteitsbeelden lag in de complexiteit van het werkveld, waarin het onderzoek speelde. Het ging immers om het (al dan niet) gevestigd worden van een kwaliteitsnaam in *bestuurlijke processen*. Anders dan bij eenvoudiger overheidstaken het geval is - zoals bijvoorbeeld het afgeven van paspoorten - kon hier niet op voorhand worden uitgegaan van een aantal min of meer voorspelbare criteria die de buitenwacht zou aanleggen om tot haar kwaliteitsoordeel te komen (zoals openings- of wachttijden bij het loket, leesbaarheid van formulieren, levertijd van documenten e.d.). De gang van een bestuurlijk proces is immers veel unieker: het wordt door talrijke factoren beïnvloed, elk vraagstuk is weer anders (etc.). De beleving van bestuurlijke processen heeft daarom veel kanten. Bovendien wordt vrijwel altijd - ook in *provinciale* bestuurlijke processen - slechts een deel van die beleving door de provincie zelf 'gemaakt'. Het was daarom een vraag op zich, wat in deze veelheid van ervaringen in en rond bestuurlijke processen bijdraagt aan een kwaliteitsbeeld over de provincie.

*(c) Komen tot adviezen*

Een derde reden om dieper te graven in het proces van beeldvorming lag in de beoogde opbrengst van het onderzoek: aanbevelingen aan de provincie over 'hoe te werken aan de kwaliteitsnaam VDV'. Zo'n advies moet adresseerbaar zijn: aan statenleden, aan bestuurders of aan ambtenaren. Het moet betrekking hebben op concrete aspecten van gedrag. Een provincie echter communiceert in bestuurlijke processen langs veel kanalen en via veel 'actoren' met haar werkrelaties: er verschijnt een ambtelijke nota, er vindt een gesprek plaats met een gedeputeerde, statenleden doen een uitspraak op de radio, de krant schrijft over besluiten van GS (etc.). Het ging er dus in dit onderzoek óók om, een algemeen beeld over 'de provincie' te preciseren: wiens gedrag (op welk moment, etc.) draagt vooral bij aan de beleving buiten van de kwaliteitsnaam?

## 2.2 Kwalitatief onderzoek

De keuze om het proces van beeldvorming te bestuderen leidde tot een *kwalitatieve* opzet van het onderzoek. Zo zou de diepgang van het open interview worden gebruikt om antwoorden te vinden op vragen als hiervoor genoemd. Vraaggesprekken moesten immers niet alleen gaan over de *mening* van betrokkene over visie, daadkracht en vertrouwen van de provincie. Het was ook de bedoeling om te achterhalen welke *ervaringen* bij het komen tot dat oordeel een rol speelden, welk *effect* zulke ervaringen hadden en welke betekenis de kwaliteitsnaam Visie, Daadkracht en Vertrouwen eigenlijk had, bezien vanuit de ogen van relaties van de provincie. Zulke informatie kan in zijn nuances het beste in gespreksvorm worden achterhaald.

De selectie van *onderzoekspersonen* werd ook door de genoemde onderzoekskeuze beïnvloed. Voorop stond dat betrokkenen moesten kunnen rapporteren over de pro-

cessen van hun beeldvorming in concrete bestuurlijke trajecten. Het lag daarom voor de hand, de selectie van geïnterviewden te baseren op hun - liefst langdurige - betrokkenheid bij zulke trajecten en hun overzicht en *inner knowledge* van wat daarbij speelde. Ook werd een spreiding nagestreefd van respondenten op het punt van hun vooraf bekende (of vermoede) houding ten opzichte van de provincie. Niet de uitslag van het kwaliteitsoordeel over de provincie was immers het meest interessant, maar *hoe dat kwaliteitsoordeel tot stand kwam*. Het gesprek met mensen die weinig waardering hebben voor visie, daadkracht en vertrouwen van de provincie is informatief over hoe het 'mis kan gaan' met het vestigen van die kwaliteitsnaam. En wie juist wél waardering heeft - of heeft gekregen - voor die kwaliteitsnaam kan vertellen over hoe dat was gekomen.

### 2.3 Fasering

De ontwikkeling van beelden rond 'Visie, Daadkracht en Vertrouwen' werd gevolgd over een periode van enkele jaren. Dat gebeurde door het beschreven type interview na enige tijd te herhalen, bij voorkeur met dezelfde personen. Zo'n opzet maakt het mogelijk om een wisseling van oordelen te volgen. Ook kon door die herhaling zicht worden gekregen op feiten en mechanismen, die tot zo'n verandering van oordeel - of juist het ontbreken ervan - heeft geleid.

In de praktijk werd in twee ronden - rond de jaarwisseling 2000/2001 en eind 2002 - met telkens ca. 35 mensen gesproken. De groep respondenten rond het GSO-project bestond in de eerste ronde uit 13 personen (in de tweede meting waren het er 11). Elk van hen was vanuit een der deelnemende gemeenten ambtelijk of bestuurlijk bij de gang van zaken in het project betrokken. De groep omvatte - althans in de 1<sup>e</sup> ronde en toen nadrukkelijk zo geselecteerd - zowel verklaarde critici van de provincie als 'supporters'. De respondentengroep rond Reconstructie Veluwe bestond uit de 21 externe leden van de Veluwecommissie. Qua achtergrond was dit een meer diverse groep, want ze bestond uit vertegenwoordigers van diverse overheden en maatschappelijke organisaties. Ook bij hen bestond een spreiding in gezindheid jegens de provincie. Met het merendeel van deze respondenten - in totaal + 20 personen - is tweemaal gesproken. In andere gevallen was tussentijds sprake van een wisseling van de wacht. Daar werd in 2002 gesproken met de opvolger van wie aanvankelijk geïnterviewd was.

In één opzicht is bij de materiaalverzameling in dit onderzoek anders gewerkt dan bij de aanvankelijke opzet was bedoeld: een *tussenmeting* ging niet door. Deze 2<sup>e</sup> interviewronde was gepland in het najaar van 2001, maar toen speelde de provinciale bestuurscrisis en gonsde het alom van - vooral negatieve - publiciteit. Omdat het weinig zin had in die situatie te gaan vragen naar relatief voorspelbare beelden in de omgeving, werd in overleg met de Commissie Beleidsevaluatie besloten om deze interviewronde niet te houden. In plaats daarvan vond vanuit het onderzoek in beide projecten een vervangende actie plaats:

- in het GSO-project werd een secundaire analyse gepleegd van interviews die kort tevoren waren gehouden in het kader van de zelfevaluatie van dat project: ook daar was ten behoeve van die evaluatie met werkrelaties gesproken. De analyse betrof een screening van de interviews op uitspraken over de kwaliteitsnaam van de provincie.

- bij de Reconstructie Veluwe werd - aansluitend op de toen spelende actualiteit - met een beperkte kring van zeer direct betrokkenen gesproken over beelden die men had gekregen over het optreden van de provincie tijdens de MKZ-crisis (voorjaar 2001) in het werkgebied rond Oene.

In de loop van het onderzoek werden twee tussenrapportages uitgebracht. De uitkomst van de 1<sup>e</sup> meting werd beschreven in: *"Relatieonderzoek provincie Gelderland: rapportage over fase 1 en werkplan voor fase 2"* (april 2001). In het tussenrapport *"En toch kan het beter"* (december 2001) werd verslag gedaan van een interne gesprekkenronde in het provinciehuis en van de onderzoeksacties die in plaats gekomen waren van de 2<sup>e</sup> meting. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van beide tussenrapportages.

#### **2.4 Uiteindelijk géén ‘actieonderzoek’**

In de onderzoeksopdracht was sprake van een leerproces dat - tijdens de rit - rondom het onderzoek beoogd werd. De achtergrondgedachte was eenvoudig. Het in gesprek brengen in de provinciale organisatie van de uitkomst van diverse metingen zou immers bij betrokkenen kunnen leiden tot reflectie en initiatieven. Het effect van zulke initiatieven kon in een volgende onderzoeksmeting worden nagegaan. Al doende konden zo ervaringen worden opgedaan met het werken aan een kwaliteitsnaam, die zouden leiden tot een eindrapport met al in de praktijk beproefde aanbevelingen.

Hoewel deze opzet in de voorfase van het onderzoek was geaccordeerd in het overleg met de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en hoewel er ook over was gesproken met de Commissie Algemene Zaken, bleek het realiseren van die manier van werken veel lastiger dan was gedacht. In de loop der tijd hebben namelijk over de uitkomsten van het onderzoek zeer veel gesprekken plaats gevonden in diverse geledingen van de organisatie (in totaal met ca. 75 ambtenaren, bestuurders en statenleden). Met een aantal is zelfs meermalen en soms zeer intensief gesproken, zoals met de directe ambtelijk betrokkenen bij GSO en Reconstructie Veluwe. De ervaring in gesprekken was verschillend. Maar vaak bleek dat het toegang krijgen tot betrokkenen voor een gesprek over het onderzoek veel gemakkelijker viel te realiseren dan het daadwerkelijk *agenderen* van hun ‘actiegerichte aandacht’ voor wat men met de uitkomsten van het onderzoek kon doen.

Daarbij speelden meerdere factoren. Een ervan lag in het verschil van ritme tussen het langlopende relatieonderzoek zelf, dat gefaseerd was rond de logica van een aantal rapportages aan de Staten, en de veel hectischer dynamiek in de twee projecten. In de tijd gezien was het dus min of meer toevallig of rapportages vanuit het onderzoek wel op de meest geschikte momenten kwamen om er in projecten wat mee te doen. Een tweede aspect was dat soms op de uitkomst van externe metingen meer gereageerd werd als ware het een ‘rapportcijfer’, dan als een interessant gegeven om van te leren. Meestal hing zo’n reactie samen met beduchtheid

---

1 De Veluwecommissie bereidde, in opdracht van de provincie, een advies aan de provincie over de Reconstructie voor. De leden van die Commissie waren dus in dit project de meest directe werkrelaties van de provincie.

over het naar buiten komen van bepaalde beelden. Daarbij speelde het opdrachtgeverschap van de Commissie Beleidsevaluatie een rol. Het onderzoek werd om die reden soms meer geassocieerd met de controlefunctie van de Staten, dan dat het werd beschouwd als een eigen hulpmiddel tot leren. Een derde aspect lag in het *buitengebeuren* rond projecten en de spanningen die dat teweegbracht. Ook in dat opzicht kwam het onderzoek soms ‘goed uit’, maar in andere gevallen veel minder. Enkele voorbeelden:

- de 1<sup>e</sup> tussenrapportage van het onderzoek kwam uit in het voorjaar van 2001. In het GSO-project liep toen de spanning op over het GS-besluit dat ‘in de lucht hing’ over de financiering van projectvoorstellen van gemeenten. Naar algemeen voorzien werd - en ook in interviews zo was gehoord - was dat besluit een *moment van de waarheid* in het project: de reputatie van de provincie stond op het spel. Omdat iedereen dat wist, viel de rapportage in een vanzelfsprekende actualiteit: de uitkomst van het onderzoek onderstreepte het belang van wat al speelde.
- in diezelfde periode speelde rond het Reconstructieproject het buitengebeuren van de MKZ-crisis. Ook in die crisis stond - maar om heel andere oorzaken en onder onvoorspelbare omstandigheden - de externe reputatie van de provincie op het spel. De rapportage over externe beelden, die in die periode uitkwam, viel dus in een veel gevoeliger publiek klimaat.
- in de tweede onderzoeksfase speelde de provinciale bestuurscrisis (najaar 2001). In die periode werd gerapporteerd over een die zomer gehouden uitgebreide gesprekkenronde met ambtenaren, statenleden en bestuurders. Conform de inhoud van gesprekken werden in deze tussentijdse rapportage nogal wat kritische noten gekraakt. Het naar buiten brengen van het verslag was door de onderzoekers en de Commissie Beleidsevaluatie versneld vanuit de verwachting, dat dit bij zou kunnen dragen aan lopende initiatieven om te komen tot cultuurverandering en verbetering na de crisis. Die taxatie echter bleek verkeerd. Het rapport werd niet verwelkomd en leidde tot verdedigende reacties, vaak juist kritisch in de richting van het onderzoek zelf.<sup>2</sup>

Het bleek - met andere woorden - moeilijker dan gedacht om aandacht voor het onderwerp ‘kwaliteitsnaam’ in het kader van dit onderzoek breed te blijven agenderen in het complexe en veranderlijke *glazen huisje* van de provinciale organisatie. In een evaluatie van die gang van zaken in het voorjaar van 2002 werd met de Commissie Beleidsevaluatie geconcludeerd dat kennelijk te optimistisch was gedacht over het op gang brengen van ‘leereffect’ rondom het onderzoek. Wel werd besloten, vast te houden aan de intentie om de externe beeldvorming rond Visie, Daadkracht en Vertrouwen te blijven volgen tot aan het einde van de lopende bestuursperiode. De consequentie werd getrokken dat voortaan minder - dan aanvankelijk bedoeld was - gestreefd zou worden naar ‘dialogoog’ met de organisatie.

De uitkomsten van de laatste externe meting in het najaar van 2002 werden daarom aan de meest directe ambtelijk betrokkenen alleen ter commentariëring voorgelegd. De conclusies en aanbevelingen zouden nu van de onderzoekers en de Commissie zelf komen, niet uit een gesprek terzake met betrokkenen zelf.

---

2 Deze reacties kwamen onder meer naar voren tijdens de behandeling van de rapportage in maart 2002 in de Commissie Algemene Zaken.

Eén ambitie bleek te hoog gegrepen. Daaraan moet onmiddellijk worden toegevoegd dat op kleinere schaal wel degelijk tal van productieve contacten rondom het Relatieonderzoek op gang kwamen. Enkele voorbeelden:

- een uitgebreide gesprekkenronde in de provinciale organisatie ná de eerste meting. In de maanden mei tot en met september 2001 werd over de uitkomsten van die meting intensief gesproken met 6 bestuurders, meer dan 20 ambtenaren en (vertegenwoordigers van) bijna alle fracties in de Staten. Het gesprek ging over de herkenning van externe beelden en kansen die men zag om tot verbetering te komen.
- een in samenwerking met de projectleiding van Reconstructie Veluwe georganiseerde ‘tussenmeting’, naar aanleiding van de gebeurtenissen rond MKZ (zomer 2001)
- samenwerking met het evaluatieteam van GSO bij de opzet en de analyse van hún onderzoek onder werkrelaties (zomer/najaar 2001)
- een in samenwerking met de projectleiding van GSO georganiseerde workshop voor Provinciale Staten, dit naar aanleiding van de - elkaar grotendeels bevestigende - uitkomsten tot dusverre van het Visitatie- en het Relatieonderzoek (voorjaar 2002).

In een annex bij de conclusies van dit onderzoek wordt terug gekomen op lessen voor de Commissie Beleidsevaluatie zelf, die op de hier beschreven ervaring zijn gebaseerd.

### 3. WERKEN AAN EEN KWALITEITSNAAM

---

Aan dit onderzoek lag een denkkader ten grondslag over het werken aan een kwaliteitsnaam, dat fungeerde als een leidraad bij het houden van interviews en gesprekken. Ook de verderop te formuleren conclusies en aanbevelingen komen volgens de logica van dit denkkader tot stand. Het kader wordt daarom in dit hoofdstuk toegelicht. Het bestaat uit een *procesbeeld* over het ontstaan en de beïnvloeding van kwaliteitsbeelden. De belangrijkste elementen van dit procesbeeld kunnen als volgt worden samengevat.

#### 3.1 Het denkraam

(a) *Wat is een 'kwaliteitsnaam'?*

Een kwaliteitsnaam is een kenmerk dat zodanig vanzelfsprekend afstraalt van het handelen en optreden van de provincie, *dat de omgeving heeft geleerd om daarop te vertrouwen*. Deze definitie omvat twee elementen: het gedrag van de provincie en vertrouwen in de omgeving. Tussen beide bestaat een relatie, waarover later meer. Voorop gesteld kan echter worden dat het kwaliteitsbeeld van een organisatie in haar omgeving als regel door veel meer beïnvloed wordt dan door bewust gedrag vanuit die organisatie zelf: tal van - meer of minder toevallige - gebeurtenissen en omstandigheden dragen eraan bij. Een belangrijke oorzaak daarvoor wordt in de definitie zelf al aangeduid: een kwaliteitsnaam is geen rechtstreeks kenmerk van de organisatie zelf, maar 'leeft in de hoofden' van haar omgeving. Omdat een kwaliteitsnaam pas bestaat wanneer zij wordt herkend in de omgeving, kan het vestigen van zo'n kwaliteitsnaam slechts in zeer beperkte mate worden beïnvloed door deze naam 'naar buiten te brengen', bijvoorbeeld op reclameachtige wijze. Uiteindelijk ligt het oordeel immers altijd buiten en de buitenwacht bepaalt zelf wat zij van reclames wil geloven. Werken aan een kwaliteitsnaam vraagt wél om *voeling houden* met het oordeel buiten en daar actief op reageren. Doet zich een gunstige omstandigheid voor die - bedoeld of onbedoeld - een positief effect heeft op de kwaliteitsnaam, dan is het zaak om dat 'steuntje in de rug' goed te gebruiken. En als de situatie tegen zit, dan gaat het om het beperken van de schade.

(b) *Een kwaliteitsnaam is verbonden met verwachtingen*

Een kwaliteitsnaam heeft te maken met *verwachtingen* in de omgeving. Ook hier ligt een domein, dat slechts ten dele door een organisatie kan worden beïnvloed. Verwachtingen immers ontstaan op veel manieren: door wat men feitelijk doet, maar ook door roddels en verhalen. Het *rondzingen* van een reputatie heeft uiteraard de meeste invloed bij wie 'ver weg zit' en dus onzeker is - bij gebrek aan harde informatie - over wat men kán en mag verwachten. Een organisatie heeft kwaliteitsbeelden in haar omgeving, juist om laatstgenoemde reden, zelden helemaal in de hand. De relatie tussen wat men feitelijk presteert en de daarmee verdiende kwaliteitsnaam speelt op een aantal manieren:

- lastig voor het werken aan een kwaliteitsnaam is dat negatieve ervaringen in de relatiekring van een organisatie doorgaans vaker worden doorverteld dan gunstige ervaringen. De effecten van een 'misser' spelen dus als regel in het kwaliteitsbeeld sterker door, dan goedge maakt wordt door een serie goede prestaties.

- de effecten op een kwaliteitsnaam van concreet gedrag worden altijd mede beïnvloed door verwachtingen die al bestonden. Als regel leiden positieve verrassingen - een betere prestatie dan verwacht - tot verbetering van de kwaliteitsnaam. Voor negatieve verrassingen geldt het omgekeerde: ze leiden tot verslechtering van de kwaliteitsnaam. Helaas heeft een 'prestatie als verwacht' meestal weinig effecten op de kwaliteitsnaam, ook al was die prestatie goed of zelfs buitengewoon goed: wanneer de buitenwereld niet anders verwachtte, dan vindt ze zo'n prestatie 'normaal'. Er ontstaat geen opwaardering van de reputatie.

Door de combinatie van beide effecten is het werken aan een kwaliteitsnaam een dynamisch spel. Alertheid is immers nodig op het voorkomen van missers, vanwege de negatieve gevolgen. Maar hoe beter je presteert, des te hoger de verwachtingen: het wordt dus in de toekomst moeilijker om de kwaliteitsnaam te behouden. Tenslotte speelt de twijfelachtige zegen, dat een laaggestemde verwachting het een volgende keer wel weer *gemakkelijker* maakt om te 'scoren' (maar dat moet dan wel gebeuren, want anders is het: '..zie je wel, ze kunnen er weer niets van').<sup>3</sup>

Het meest schadelijk voor vertrouwen is uiteraard: niet doen wat je beloofd hebt. Ook hier vergt werken aan een kwaliteitsnaam dus alertheid, zeker voor een provincie die langs veel kanalen met de buitenwacht communiceert. De verwachting die door één persoon op één moment gewekt wordt, kan immers vanaf dan als norm fungeren voor het feitelijk presteren - soms door anderen - later.

*(c) Een kwaliteitsnaam wordt gevestigd op 'momenten van de waarheid'*

Een kwaliteitsnaam wordt gemaakt - of gebroken - op het moment dat een relatie buiten daarover zijn besluit neemt. Er is dus sprake van 'momenten van de waarheid', want zo'n beslissing vindt uiteraard vooral plaats op momenten wanneer een verwachte of geleverde *prestatie voor die relatie zelf van groot belang is*. De moeilijkheid is dat een dergelijk moment voor de organisatie zelf lang niet altijd cruciaal hoeft te zijn, in de zin dat men 'op scherp staat' om de afloop tot een succes te maken. Maar de relatie buiten let op zo'n moment op zaken als tempo, aandacht, bereidheid tot flexibel optreden (etc.) en leidt daar zijn waardeeringen uit af.

Ook hier dus de noodzaak van het voeling houden met de situatie buiten. Een organisatie immers die de 'momenten van de waarheid' van haar relaties kent, kan daarop reageren. Maar een organisatie die zulke momenten niet kent, kan haar kwaliteitsnaam fors beschadigen zonder het zelfs maar te weten. Een algemene ervaring is dat organisaties die zich bewust gaan bezig houden met 'momenten

---

<sup>3</sup> Een bekend en publiek voorbeeld van de beschreven mechanismen is te vinden in het wel en wee van de reputatie van NS: één dag vol vertragingen heeft meer effecten op de kwaliteitsnaam dan vijf dagen waarop de dienstregeling normaal liep. Deels komt dat omdat het verhaal van een vertraging meestal door getroffen en wél aan anderen wordt verteld, maar het verhaal over 'op tijd komen' geen onderwerp vormt van gesprek. De reputatieschade door vertragingen ontstaat ook door het verschil tussen verwachtingen en prestatie: de door NS zelf opgestelde dienstregeling is de norm, waaraan het feitelijk functioneren afgemeten wordt.

van de waarheid' soms in korte tijd enorme sprongen kunnen maken in de waardering van hun relaties.

*(d) Waarom een kwaliteitsnaam?*

Het werken aan een kwaliteitsnaam heeft doorgaans te maken met een zakelijk belang. Vaak ligt dat in de sfeer van *bindingskracht* naar buiten: een omgeving die vertrouwen heeft en waarmee dus 'valt te werken'. Voor een provincie speelt zo'n zakelijk belang uiteraard het sterkst, wanneer men zo'n relatie nodig heeft om het eigen werk te kunnen doen: de aanpak van maatschappelijke vragen, de implementatie van beleid. Maar de *aard* van de relatie die daarbij beoogd wordt kan divers zijn. Dat geldt dus ook voor het type binding dat men wil realiseren en - dus - de kwaliteitsnaam die daarvoor vereist is. Er bestaan in dat opzicht keuzes:

- een provincie die bekend wil staan als een betrouwbaar 'leverancier' van zelfgekozen beleid, moet ervoor zorgen daarin sterk te zijn. Aspecten als consistentie zijn in zo'n geval belangrijk, voorspelbare levertijden en het je houden aan beleid. De omgeving zal in de loop der tijd 'leren' om met zo'n provincie om te gaan. Ze zal er - bijvoorbeeld - voor zorgen op tijd te zijn met het inleveren van gevraagde stukken of informatie. Het contact zal echter altijd wat afstandelijk blijven en door de omgeving 'calculerend' worden gebruikt.
- een provincie die bekend wil staan als een betrouwbaar bondgenoot bij het oplossen van vragen, moet ervoor zorgen een reputatie op te bouwen op dat vlak: 'we zijn er als dat nodig is'. Aspecten als bereikbaarheid zijn dan belangrijk, het kunnen inschakelen van hulpbronnen en flexibiliteit. De omgeving zal die kwaliteiten leren gebruiken. Zo zal ze bij het zien aankomen van problemen de provincie al vroegtijdig inschakelen om 'mee te denken' over wat kan gebeuren.

Er zijn meer rollen denkbaar<sup>4</sup> en wat beoogd wordt kan misschien per sector of per deelgebied verschillen. We noemen echter deze twee, omdat beide aspecten doorklinken in de kwaliteitsnaam 'Visie, Daadkracht en Vertrouwen'. Dat kan een dubbelzinnige invloed hebben op verwachtingen die worden gewekt.

*(e) Werken aan een kwaliteitsnaam stelt eisen aan de interne organisatie*

Een organisatie die een kwaliteitsnaam bij relaties hoog wil houden, moet dat ook doen in het interne verkeer. De kwaliteit van hoe gereageerd wordt op vragen en impulsen vanuit de omgeving wordt immers begrensd door wat de organisatie 'levert'. De *frontline* van het rechtstreekse contact met buiten kan meestal alleen maar bieden, wat de *back office* daarachter voor elkaar krijgt. Daarom doen zich bij het werken aan een kwaliteitsnaam ook binnen de organisatie talrijke momenten van de waarheid voor.

Het doordenken en verbeteren van zulke interne afhankelijkheden maakt vaak een belangrijk deel uit van het werken aan een externe kwaliteitsnaam.

---

<sup>4</sup> Een provincie kan bijvoorbeeld, ook bekend willen staan als een vakkundig doorhakker van knopen of als bekwaam organisator van een 'netwerk' aan know-how ten behoeven van het oplossen van vragen.

### 3.2 Het gebruik van het denkraam in dit onderzoek

Voor het onderzoek betekende het hierboven geschetste denkraam, dat rond het thema 'Visie, Daadkracht en Vertrouwen' werd gefocust op een *serie* van aspecten, waarvan verband vermoed werd met het produceren van deze kwaliteitsnaam.

Dat leverde een lijst van aandachtspunten op:

- welk gedrag van de provincie draagt bij aan de herkenning van de kwaliteitsnaam Visie, Daadkracht en Vertrouwen?
- wiens gedrag draagt daartoe bij (Statenleden, GS, ambtenarij)?
- in wat voor situaties wordt gedrag van de provincie opgevat als uitingen van een kwaliteitsnaam en welke rol spelen verwachtingen daarbij?
- welke gebeurtenissen, c.q. welk gedrag (van wie, wanneer, etc.) zijn schadelijk voor deze kwaliteitsnaam?
- welke beelden worden (en door wie) vanuit de provincie gecommuniceerd over wat men van de provincie mag verwachten?
- in hoeverre klopt vertoond gedrag bij de verwachtingen die zijn gewekt?
- welke mechanismen spelen binnen de provincie zelf, die moeten zorgen voor het kloppen van gedrag met de verwachtingen die zijn gewekt?
- welke aandacht gaat er naar relaties uit, op momenten dat gedrag - door overmacht, politieke ontwikkelingen of andere oorzaken - niet klopt met verwachtingen die eerder zijn gewekt?
- wat zijn of waren 'momenten van de waarheid' bij het komen tot een oordeel over de kwaliteitsnaam van de provincie?
- wat gebeurde er op die momenten?
- welk effect heeft het - al dan niet - herkennen van een provinciale kwaliteitsnaam op hoe men zelf naar de provincie opereert?

In interviews fungeerde deze lijst met vragen als een referentiekader voor de onderzoeker, maar werd niet als een letterlijke vragenlijst gebruikt. Doorgaans immers bleken respondenten desgevraagd zeer wel in staat om de 'procesgang' van hun eigen oordeelsvorming over de provincie te beschrijven en, waar nodig, toe te lichten en met voorbeelden te adstrueren. De bovenstaande elementen kwamen dan als vanzelf langs.

## 4. BEVINDINGEN 1<sup>e</sup> EN 2<sup>e</sup> ONDERZOEKSFASE

---

### 4.1 Eerste onderzoeksfase: de ‘nulmeting’

De 1<sup>e</sup> fase van het onderzoek bestond uit een *nulmeting* van beelden over de provincie bij werkrelaties in het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid en bij de Reconstructie Veluwe. Het GSO-project liep tijdens de interviews pas enkele maanden en de Veluwecommissie<sup>5</sup> was net geïnstalleerd. Het ging dus om een echte ‘nulmeting’, want veel beelden van betrokkenen hadden nog weinig te maken met het verloop van beide projecten zelf: ze waren gebaseerd op eerdere ervaringen met de provincie. Wel kondigden zich een aantal thema’s aan, die rond de start van beide projecten speelden:

- in het GSO-project was aan gemeenten gevraagd om te komen met integrale en ambitieuze toekomstplannen. Het open karakter van deze vraag was voor veel gemeenten anders dan men van de provincie gewend was. Bovendien was nog onzeker, in hoeverre de provincie in zou gaan op wensen als nu door de gemeenten waren verwoord. Twijfel was aanwezig of verwachtingen, zoals die door de GSO-gedeputeerde waren gewekt, wel door het College werden gedekt.
- de aanpak van de Reconstructie zou moeten worden gevonden - zo was iedereen zich bewust - in een krachtenveld van tegenstrijdige visies en belangen. Vertegenwoordigers van deze belangen hadden zitting in de Commissie. Bij de start van het proces vond menigeen het dus belangrijk wat de Provincie eigenlijk wilde met de Reconstructie. De adviesopdracht gaf weinig houvast. Ook was er een discussie geweest over de rol die de provincie zelf in de Commissie zou gaan spelen.<sup>6</sup>

De uitkomst van de vraaggesprekken bleek ‘gemengd’, in de zin dat brede steun gehoord werd voor het *voornemen* van de provincie om te werken aan haar kwaliteitsnaam: ‘... een kwaliteitsnaam als Visie, Daadkracht en Vertrouwen past bij een middenbestuur als de provincie’. Maar geïnterviewden keken zeer verschillend aan tegen de kans van de provincie om die naam te realiseren: sommigen waren daar positief over, anderen veel minder. Wel waren ze het er over eens, waar - in het licht van deze kwaliteitsnaam - de *zwaktes* en de *valkuilen* voor de provincie lagen. Vaak hadden zij gemerkt dat visie en daadkracht onvoorspelbaar waren - door ‘los’ optreden van gedeputeerden, verkokerd gedrag van ambtelijke sectoren en ondoorzichtige besluitvorming in PS - en dat de provincie om die redenen juist onbetrouwbaar over kon komen.

Gememoreerd wordt dat er in deze onderzoeksfase bewust voor was gekozen om met zowel critici als supporters van de provincie te spreken. Het was dus niet ver-

---

5 De Veluwecommissie is een adviesorgaan dat begin 2001 van de provincie opdracht had gekregen om de Reconstructie Veluwe te gaan ‘trekken’. De Commissie moest ook adviseren over de uitvoering van het plan Veluwe 2010.

6 De Veluwecommissie kreeg een zware ambtelijke ondersteuning. De discussie speelde over de rol van GS. Een aantal leden had gevonden dat een lid van het College, gezien de zwaarte van de problemen, aan het werk van de Commissie zou moeten deelnemen. De provincie echter vond, dat het antwoord op de Reconstructievragen ‘..... uit het gebied’ zou moeten komen. Het was daarom meer passend om juist afstand te bewaren.

rassend, verschillen in taxatie te vernemen over kansen die men de provincie toedichtte om de kwaliteitsnaam VDV te realiseren. Maar wél was een opvallende bevinding, dat critici en supporters het er kennelijk over eens waren, waar - althans huns inziens - ‘.. de zwakke plekken lagen’. Voor het onderzoek werd daaruit de conclusie getrokken, dat de provincie bij het werken aan haar kwaliteitsnaam juist op die aspecten bedacht zou moeten zijn. Bestaande beelden immers over ‘zwaktes’ worden al snel - wanneer het wéér gebeurt - bevestigd. En nieuwe ervaringen zijn nodig, om zulke beelden te corrigeren.

Geïnterviewden noemden tal van voorbeelden, waarop zij hun beeld van de provincie baseerden. In het verlengde daarvan gaven zij aan wat de provincie in hun ogen zou kunnen doen om haar kwaliteitsnaam te verbeteren. Kort samengevat ging het om:

- méédenken - met medeoverheden en andere maatschappelijke organisaties - over de aanpak van maatschappelijke vragen;
- consistentie tonen in beleid, meer samenwerking tussen beleidssectoren;
- het voortouw nemen als rondom complexe vraagstukken een *visie* wordt gevraagd.

Het accent bij deze toekomstwensen lag in de relatiekring van beide projecten overigens wel deels verschillend. In het GSO-project werd door gemeenten vooral gevraagd om een *meedenkende* provincie. Men ging uit van de eigen beleidskracht en verlangde een opstelling als partner: ‘.. loop ons niet voor de voeten’. Betrouwbaarheid werd afgemeten - in het licht van eerdere ervaringen - aan het nakomen van beloften en de consistentie waarmee zou worden opgetreden in en rondom GSO. Bij de Recon-structie Veluwe was veel minder sprake van ‘.. loop ons niet voor de voeten’. Hier werd juist gevraagd om een stevige en actieve visie, die kon helpen bij het maken van moeilijke keuzes.

Onderzoeksmatig was daarom de conclusie, dat in de twee projecten deels ook *verschillend* gewerkt zou moeten worden om de kwaliteitsnaam Visie, Daadkracht en Vertrouwen te realiseren: ‘maatwerk’ passend bij verwachtingen in verschillende situaties.

Een algemene conclusie was, naast de al genoemde, dat het lanceren van de kwaliteitsnaam *Visie, Daadkracht en Vertrouwen* op zich een dubbelzinnig effect had op hoe werkrelaties keken naar de provincie. Het streven naar die kwaliteitsnaam werd verwelkomd. Maar het leidde ook tot een kritische blik: de provincie zou het ‘echt goed moeten doen’ om haar naam in deze twee projecten neer te zetten.

#### **4.2 Tweede onderzoeksfase: gesprekken in het provinciehuis**

In de 2<sup>e</sup> fase van het onderzoek werd de uitkomst van de nulmeting met Staten-leden, ambtenaren en leden van GS besproken. Gevraagd werd naar herkenning van de gevonden beelden, naar oorzaken die zouden kunnen spelen en naar mogelijkheden om daar wat aan te doen. Menigeen in de provincie bleek in deze gesprekken wel gewend aan een kritisch oordeel buiten. Soms vond men dat ‘.. het erbij hoort’ (‘.. je kan het niet iedereen naar de zin maken’) of wellicht met een betere PR te verhelpen zou zijn (‘.. want wat we wél goed doen, komt lang niet altijd in de openbaarheid’).

In veel gesprekken werd echter onderkend, dat het commentaar van buiten aansloot op wat men zelf óók zag als ‘zwakke plekken’. Meestal ging het dan om *beter samenwerken* - ambtelijk en in GS - en om meer *vanuit de burger* aan het werk zijn met beleid (met name onder leden van Provinciale Staten). Menige geïnterviewde meldde dat rond zulke zaken al eerder aan verbetering gewerkt was. Maar men toonde zich over de uitkomst van die pogingen in het algemeen matig tevreden. Soms waren initiatieven wel op gang gebracht, maar mankeerde het in de afwerking. Een les was ook geweest dat belangrijke verbeteringspogingen in het verleden teveel door GS, Statenleden en ambtelijke organisatie elk voor zich waren ondernomen: dat deed afbreuk aan hun effectiviteit.

#### **4.3 Tweede onderzoeksfase: vervangende externe meting**

Zoals eerder aangegeven, ging de in dit onderzoek voorziene 2<sup>e</sup> tussenmeting eind 2001 niet door. Op beperkte schaal werd echter wel de ontwikkeling gevolgd van beelden over de provincie onder buitenstaanders. Bij het GSO-project kon daarvoor gebruik worden gemaakt van een zelfevaluatie die in dat project was ondernomen (najaar 2001): ook daar was ten behoeve van die evaluatie met werkrelaties gesproken, onder meer over wat zij vonden van de kwaliteit van werken van de provincie. Bij het project Reconstructie Veluwe vonden in de zomer van 2001 gesprekken plaats - met een beperkte kring betrokkenen - over de reacties van de provincie op de recente MKZ-crisis, met name in het werkgebied rond Oene. De indicatie die uit beide metingen naar voren kwam was positief:

- vanuit gemeenten die betrokken waren bij GSO kwamen waarderende woorden over de inderdaad ‘meedenkende’ rol die de provincie in dat project had gekozen, de gebleken eensgezindheid van het College bij het inlossen van beloftes en de stimulans om op meer integrale wijze met beleidsvraagstukken om te gaan. Anders dan in de eerste fase werd nu ook de voorzichtige uitnodiging gehoord, dat ‘.. de provincie in dit traject best meer met een eigen visie mag komen’. Deze vraag - op zich een indicatie van een meer serieus genomen *partnerschap* in beleid - spitste zich toe op twee elementen:
  - ‘weten waar we aan toe zijn’ bij de uitvoering van stedelijk beleid
  - ‘graag ook ondersteuning in onze verhouding tot omliggende gemeenten’.
- betrokkenen bij de MKZ-crisis spraken positief over de betrokkenheid die de provincie had getoond bij wat rondom die crisis speelde en over steun die was ervaren om met de onmiddellijke gevolgen om te kunnen gaan. Ook hier de uitnodiging om door te gaan: de dynamiek die door de crisis was ontstaan bood kansen en maakte het zelfs nodig om nu snel en praktisch met de Reconstructie aan de gang te gaan.

De lof in beide projecten gold het optreden van bestuurders en ambtenaren, minder van Provinciale Staten. Het beeld over hun optreden was in de loop van 2001 niet merkbaar veranderd.

## 5. BEVINDINGEN 3<sup>e</sup> ONDERZOEKSFASE

---

In het najaar van 2002 werden opnieuw interviews gehouden met werkrelaties bij het GSO-project en Reconstructie Veluwe. Zoveel mogelijk werd gesproken met dezelfde betrokkenen, met wie ook in de 1e ronde een vraaggesprek had plaats gevonden.<sup>7</sup> De ontwikkeling van hun beelden over de provincie kreeg door de vergelijking met wat eerder was gezegd extra scherpte en diepgang. Die vergelijking kwam zelfs in de vraaggesprekken vaak nadrukkelijk aan de orde. We geven de bevindingen in onderstaande paragrafen telkens in een aantal onderdelen weer:

- beelden van geïnterviewden over de gang van zaken in het project
- beelden over *Visie Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen*
- een interpretatie van deze beelden tegen de achtergrond van de stand van zaken in het project.

De informatie in beide eerste onderdelen komt rechtstreeks uit de interviews. De inhoud van het derde onderdeel berust op commentaren - na die interviews - op wat daarin naar voren kwam van de zijde van ambtelijk betrokkenen bij beide projecten.

### 5.1 Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid

(a) *Beelden van geïnterviewden over de gang van zaken in het project*

*Doorgaand stijgende waardering.* In de interviews kwamen allerlei ervaringen langs over wat betrokkenen rond GSO hadden meegemaakt. De algemene trend was positief:

- de provincie heeft in GSO méér dan waargemaakt wat men beloofde
- waardering voor de ambtelijke en bestuurlijke aanpak van het project:
  - er werd een nieuwe werkstijl vorm gegeven van ‘schouder aan schouder staan’ bij het oplossen van maatschappelijke problemen
  - het principe van de brede programmafinanciering, dat in plaats kwam van het gebruikelijke kleinschalig ‘afrekenen’ op projecten
- waardering voor de opeenvolgende projectgedeputeerden achter GSO, van wie de eerste in rij - die halverwege aftrad - wordt gezien als ‘architect’ van de bestuurlijke aanpak en diens opvolger wordt gewaardeerd omdat:
  - hij altijd duidelijk sprak *namens* het College en zorgde voor brede bestuurlijke steun
  - hij geïnteresseerd was en betrokken: ‘.. wilde alles weten en belde daarvoor zélf op’
  - hij tegengas gaf in de Staten, toen daar werd aangedrongen op meer gedetailleerde en projectmatige verantwoording

---

<sup>7</sup> Verschillen met de eerdere kring van geïnterviewden werden onder meer veroorzaakt door de Gemeenteraadsverkiezingen van 2002. Waar eerder soms met wethouders was gesproken - over GSO én Reconstructie Veluwe - bleek een aantal na de verkiezingen niet terug gekomen. Als regel vond het vraaggesprek nu plaats met hun opvolger.

- waardering voor het ambtelijk projectteam achter GSO:
  - opereerde steeds dichtbij en in samenspel met de bestuurder
  - geïnteresseerd en betrokken: de projectleider belde minstens elke 2 weken over voortgang en resultaten
  - organiseerde *zichtbare* support vanuit het provinciehuis als zaken minder goed liepen (bijvoorbeeld: hulp vanuit het provinciehuis bij het aanpassen van bestemmingsplannen)
- waardering voor de recente Statenmotie over de continuïteit van GSO
  - ‘... wij vonden dat belangrijk, want wij hadden méér geld en verplichtingen gestoken in sommige langlopende projecten dan de provincie’
- waardering voor neveneffecten in de eigen organisatie: ‘.. ook *wij* moesten integraler gaan werken’, ‘.. GSO bood ons een kans om goede medewerkers meer interessant werk te laten doen’ e.d.

*Kan beter...* Er werden ook zaken minder positief beoordeeld. Deze kwamen doorgaans naar voren in de vorm van ‘adviezen voor de toekomst’. Het meest genoemd:

- overdreven veel verantwoordingsrapportages, die veel tijd en werk kosten. Wel waardering voor de beoordelingsvorm van visitatie (‘.. het op bezoek komen van kritische beoordelaars werkt veel stimulerender dan het moeten schrijven van rapportages’). Zou vaker zo mogen gebeuren
- de beoogde ‘immateriële samenwerking’ met provinciale beleidsafdelingen kwam niet vaak op gang. Waaraan meestal werd toegevoegd: maar wij moeten zelf ook leren, zulke samenwerking aan te gaan. En: soms zit de know-how die we zoeken meer bij andere gemeenten dan bij de provincie
- er kwam - met één uitzondering: de Sportfederatie - niets terecht van de ondersteuning door gesubsidieerde provinciale organisaties
- het *blijft* bij de provincie ‘.. zoek naar ontschotting’. Het vaakst genoemd werden GSO en ISV. Waar ontschotting feitelijk plaats vond (rond de *casus* Metaalbuurt, Apeldoorn), werd de daaruit ontstane daadkracht echter *niet* gewaardeerd
- van Statenleden niet veel gezien. Met als advies: ‘adopteer als Statenfractie een onderwerp dat je maatschappelijk belangrijk vindt, en kom langs om je op de hoogte te stellen van hoe wij daarmee omgaan’. Gewezen wordt op het voorbeeld van de Groen Linksfractie, die iets dergelijks recent heeft ondernomen
- weinig gemerkt van een inhoudelijke visie. Voor de binnenstedelijke vraagstukken zelf is dat geen probleem (‘.. die visie hebben we zelf wel’), maar ‘.. wel gráág aandacht en provinciale visie voor de relatie tussen steden en hun omgeving’. Een volgende keer - vanuit zo’n visie - óók aandacht voor andere gemeenten met soortgelijke problemen.

*(b) Beelden over Visie Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen van de provincie*

Wat betekent het bovenstaande voor het beeld bij geïnterviewden over *Visie, Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen* van de provincie? De teneur van interviews samenvattend, lijkt het neerzetten van een nieuwe kwaliteitsnaam in het GSO-project in meerdere opzichten te zijn gelukt:

- *ad: Visie*. Vooral waardering voor de *procesvisie* in dit traject: hoe willen we met gemeenten samenwerken? Veel waardering voor het zichtbaar gedeeld

worden van die visie in GS. Gemengde waardering voor gebrek aan inhoudelijke visie (overigens met nuances: zie het laatste punt hierboven). Weinig waardering voor de afstandelijke positie van Provinciale Staten, al hebben die ‘.. gelukkig niet moeilijk gedaan’.

- *ad: Daadkracht.* Veel waardering voor het nakomen van beloften (het geld), de zichtbare inzet om contact te houden en de inspanning om het projectteam als een ‘front office’ te laten functioneren voor het provinciale apparaat.
- *ad: Vertrouwen.* Dit aspect lijkt het sterkst gestegen, deels als resultante van het voorgaande. Het gegroeide samenspel in GS, de energieke rol van het projectteam en het zichtbaar samenwerken tussen ambtenaren en bestuurders maakten indruk. De sterkste indicatoren van ‘gegroeid vertrouwen’ zijn:
  - de uitnodiging om dóór te gaan (met name rond het thema: stad en omgeving)
  - de reflectie die in veel interviews naar voren kwam over hoe de eigen organisatie beter in zou moeten spelen op de mogelijkheden die door een ‘andere samenwerking’ met de provincie ontstaan.

(c) *Interpretatie van externe beelden in het licht van de stand van zaken in het project*

Na het Visitatieonderzoek van een jaar geleden laat het bovenstaande niet veel verrassingen zien. Ook daar werden immers als succesfactoren genoemd:

- de volgehouden systematiek van werken (de ‘bestuurlijke filosofie’), die neerkwam op het *naast gemeenten gaan staan* bij het oplossen van hun problemen.
- het actieve ‘onderhoud van de relatie’: geïnteresseerde aandacht
- (herhaalde) positieve verrassingen: de provincie deed het in dit project vaak beter dan een sceptisch publiek ervan verwachtte
- zichtbaar samenspel tussen bestuurders
- zichtbaar samenspel tussen bestuurders en hun ambtenaren
- de zichtbare poging om een erkend moeilijk probleem - de ‘verkokering’ van het provincieapparaat - zo goed mogelijk aan te pakken
- de positieve uitdaging, die de GSO-aanpak betekende voor de gemeentelijke organisatie.

De kritische geluiden zijn met de ambtelijke projectleiding besproken. Het bezwaar van de vele verantwoordingsrapportages kan, zo kwam in dat gesprek naar voren, moeilijk aan de omvang of frequentie daarvan liggen: eens per jaar wordt erom gevraagd. Wel speelt als een inhoudelijke moeilijkheid, dat sommige gemeenten weinig ervaring hebben met het op resultatenbasis rapporteren over werk. Daar komt bij, dat de doelen van veel GSO-projecten ambitieus geformuleerd zijn en in termen van resultaten die pas over een lang tijdsverloop kunnen worden beïnvloed. GSO heeft in het licht van dit probleem bijeenkomsten georganiseerd ten behoeve van betrokken gemeenteambtenaren, waarin over die zaken is gesproken. Ervaren collega’s uit Arnhem en Nijmegen werden daarbij ingeschakeld als ‘resource persons’.

Het niet meedoen van de meeste provinciale ondersteuningsorganisaties werd door de projectleiding herkend. Met hen is wel gecommuniceerd over kansen om in dit project een actieve rol te nemen, maar er is geen samenspel met de gemeenten ontstaan.

## 5.2 Reconstructie Veluwe

### (a) Beelden van geïnterviewden over de gang van zaken in het project

In de interviews kwamen zowel algemene ervaringen langs over het werk in de Veluwecommissie, als specifieke beelden rondom de Reconstructie Veluwe. Ze worden apart besproken.

*Beelden over de Veluwecommissie.* De indrukken van geïnterviewden over het werk in de Veluwecommissie en de rol van de provincie daarbij kunnen als volgt worden samengevat :

- het functioneren van de Commissie wordt als positief ervaren. Wat eruit springt is:
  - waardering voor de voorzitter, die ‘.. de club bij elkaar houdt’ en ‘..zorg draagt voor een werksfeer van *we gaan samen voor de Veluwe*’
  - waardering voor de inzet van direct betrokken ambtenaren, die als betrokken worden gezien, zorgvuldig en respectvol naar de leden
  - waardering voor het functioneren van de Commissie als een ontmoetingsplaats voor allerlei partijen die betrokken zijn bij de Veluwe
  - waardering voor de open sfeer: ‘.. niet de indruk dat de provincie hier zaken dóór wil drukken’
  - waardering voor de door de provincie gekozen gebiedsgerichte benadering.
- nadrukkelijk positieve geluiden over de daadkracht van de provincie bij het aankopen van recreatieparken e.d. ten behoeve van natuur.
- een negatieve indruk over:
  - de gang van zaken rond het optreden van de Commissie-Evenhuis (opdrachtverlening, reactie op advies, optreden E. na publicatie van advies)
  - de langdurige en teleurstellend moeizame afhandeling van subsidieaanvragen voor projecten. Het merendeel van de leden wijt dat overigens niet aan het programmabureau dat de aanvragen verwerkte, maar aan de verkokerde provinciale organisatie daarachter: ‘.. het programmabureau functioneert niet volgens de formule van een *front office*, dat een *back office* aanstuurt’.

*Beelden over de Reconstructie.* De Reconstructie is één van de taken van de Commissie. Bij het ter sprake brengen van die taak viel vooral op, hoe verschillend het traject gewaardeerd werd en de rol van de provincie:

- een verschil viel te beluisteren tussen geïnterviewden die qua interesse en belang ver van het onderwerp af staan en anderen, die zich meer rechtstreeks bij het onderwerp betrokken voelen. In beide groepen bestaat waardering voor de inzet en het vele werk van ‘knappe ambtenaren’ die zo’n mooie en zorgvuldige nota hebben gemaakt (gedoeld wordt op de Startnotitie MER). Maar de eerste groep heeft geen herinnering aan uitvoerige besprekingen in de Commissie en meestal ook geen mening over wat er in het stuk staat. Ondertoon van hun reacties: ‘.. een knap stuk werk, maar wél een voor knappe ambtenaren onder elkaar’. De tweede groep heeft nadrukkelijk meningen over wat zich rond de Reconstructie afspeelt, maar denkt daar zeer verschillend over
- het belangrijkste verschil in de groep van meer direct betrokkenen is dat het traject - in dit stadium - met name gewaardeerd wordt door wie zich qua achter-

grond en positie goed thuis voelt in de cultuur van beleidsnota's, planvorming (e.d.), maar veel minder door wie belang hecht aan uitvoering of tastbare uitkomsten. Naar voren wordt gebracht:

- dat de uitkomsten van het traject tot nu toe veel minder dan aanvankelijk bedoeld was '.. uit het gebied komen'. Er ligt veeleer een ambtelijk plan, dat nog náár het gebied moet komen...
- dat er een probleemverschuiving opgetreden is: een traject dat met de bedoeling startte om een kader aan te brengen ten behoeve van herstructurering van de (intensieve) veehouderij, ging uiteindelijk over veel abstractere zaken en liet de reorganisatievragen van de agrarische sector feitelijk 'links liggen'
- dat er na de nu lopende MER-procedure wel veel plannen zullen komen voor het herstructureren van de agrarische sector, maar dat het '.. volstrekt de vraag is of daar wel voldoende geld en fysieke ruimte voor zal zijn'
- dat er in praktische zin veel kansen zijn gemist in het MKZ-gebied rond Oene: '.. er wordt teleurstellend weinig gedaan aan het benutten van de dynamiek die in het gebied zit: iedereen bezint zich op zijn toekomst en er had - bijvoorbeeld door DLG - veel meer gedaan kunnen worden aan het faciliteren van de beweging die daaruit kon ontstaan'
- een algemeen beeld van twijfel leeft daarnaast nog steeds<sup>8</sup> over wat de intenties zijn van de provincie met het traject, dan wel wat men feitelijk kan verwachten. Genoemd wordt daarbij onder meer:
  - de productie van beleidsplannen uit andere sectoren van de provincie loopt gewoon door (milieu- en landschapsbeleidsplan e.d.). De relatie is onduidelijk met het werk van de Veluwecommissie
  - twijfels over wat de provinciale bestuurders met het vraagstuk willen en kunnen. Het 'gebrek aan richting' in de opdracht speelt een rol. Men vraagt zich af wat het provinciaal bestuur *klaar maakt* in Den Haag en Brussel. En men beleeft de Reconstructie toch vooral als het project van één bestuurder en dát leidt - mede gezien de breedte van het dossier - dan weer tot speculaties over de opstelling van diens collega's in *het College*
  - de vrijwel totale onzichtbaarheid van de Provinciale Staten in dit proces.

(b) *Beelden over Visie Daadkracht en (verdiend) Vertrouwen van de provincie*

De waardering van relaties is gemengd: deels positief, deels negatief. Dat geldt zowel voor de Veluwecommissie - en de manier waarop deze ondersteund wordt door de provincie - als voor de Reconstructie. De waardering hangt ook samen met posities en belangen. Maar samenvattend blijkt toch in dat laatste traject het breed en overtuigend neerzetten van de provinciale kwaliteitsnaam 'Visie en Daadkracht verdienen Vertrouwen' (nog) niet te zijn gelukt:

- *ad: Visie*. Geïnterviewden zien weinig visie over de Reconstructie bij bestuur en politiek. Sommigen vinden dat op zich niet erg, want '... die visie moest uit het gebied komen'. Maar ook dat is niet gebeurd: er is vooral ambtelijk gewerkt aan visie. Het product is dus een '.. ambtelijke visie' en - zoals menigeen wel gewend is - een visie die nog niet meteen spoort met wat uit andere sectoren van de provincie naar voren komt en waarvan ook maar de vraag is wat uiteindelijk bestuurlijk wordt 'gedragen'.

---

8 '... nog steeds': dezelfde twijfel was ook in de 1<sup>e</sup> onderzoeksrunde al geuit.

- *ad: Daadkracht.* Weinig daadkrachtige beelden: wat gebeuren moet ligt in de toekomst, er zijn praktische kansen gemist, het is maar de vraag wat van die plannen terecht komt, de lange duur van de projectenbeoordeling. In zijn algemeenheid wordt het - in termen van daadkracht - toch wat 'zwakke' beeld bevestigd van een provincie die wel papieren plannen maakt, maar als het erop aankomt moet wachten op de centen van het Rijk.
- *ad: Vertrouwen.* Geen echt wantrouwen, maar bij de meesten vrij neutraal: 'we moeten het nog merken' (over bestuur en politiek) tot - wat positiever - over de zich inzetende ambtenaren. Bij de agrariërs neigend tot minder vertrouwen, want '.. we hebben al veel praten meegemaakt, maar moeten opnieuw maar afwachten wat hier uit komt.'

(c) *Interpretatie van externe beelden in het licht van de stand van zaken in het project*

Het 'gemengde succes' rond VDV en Reconstructie is met ambtelijk betrokkenen besproken. Een aantal van de genoemde zaken werd in hun effect herkend: het gebeuren rond de Commissie Evenhuis, de gang van zaken bij subsidieaanvragen voor projecten. Gewezen werd bij dat laatste op verbeteringen die de laatste maanden plaats vonden. Dat leidde blijkbaar in de interviews niet tot een positiever oordeel: het gevoel over wat mis ging bleef hangen. Misschien wordt het - uiteindelijk - netjes afwerken van subsidieaanvragen dus eerder als 'iets normaal' beschouwd, dan dat het leidt tot veel waardering.

Het gemengde oordeel over de Startnotitie en het daaromheen spelend proces lijkt terug te voeren op een aantal omstandigheden en factoren - deels extern - die de aanpak én de impact hebben beïnvloed:

- er hééft zich in dit traject een verschuiving voorgedaan ten opzichte van het aanvankelijk doel. Het initiatief voor de Reconstructie kwam immers voort uit de varkenspestepidemie van 1997 en startte rond de (veterinaire) vraag hoe door een hergroepering van varkenshouderijen een volgende uitbraak van besmettelijke ziekten kleinschaliger gehouden zou kunnen worden. Maar LNV maakte het vraagstuk breder, want het Ministerie wilde een hergroepering die ook andere problemen op zou lossen. Zo werd het dossier verbreed met milieueisen (ammoniak e.d.) en schreef de Reconstructiewet een MER-werkwijze voor die naar haar aard uitnodigt tot volledigheid.<sup>9</sup> Die volledigheidseis kreeg op zijn beurt weer gevolgen, want toen het traject eenmaal in de provincie zelf gestart was brachten ook andere beleidssectoren hun onderwerpen in: waterberging, natuurdoelen, economische vitalisering. 'Zwaan kleef aan' dus, met als gevolg dat het dossier een inhoudelijke breedte kreeg die nauwelijks onderdoet voor die van een streekplan.
- zo ontstond een complex dossier, dat nog maar door weinigen werd overzien. In de Veluwecommissie zelf was dat te merken: zodra discussies *ingewikkeld* werden, werd aangedrongen op (ambtelijke) voorbereiding. Daarom merkten niet direct betrokkenen weinig van discussie. Bovendien is de Veluwe groot en omvat de Reconstructie meerdere werkgebieden. Ook dat maakte het dossier

---

<sup>9</sup> Het oorspronkelijke 'veterinaire vraagstuk' zou, aldus ambtelijk betrokkenen, in het werkgebied Veluwe heel snel en gemakkelijk opgelost kunnen worden.

complex: zodra discussies *kleinschalig* werden en gingen over specifieke gebiedsvraagstukken konden veel leden die niet meer overzien. Anders dan in de Achterhoek bijvoorbeeld - waar naast de Reconstructiecommissie drie gebiedscommissies actief waren - was hier alleen de Veluwecommissie het 'voertuig voor gemeenschappelijk denken'. Dat was geen sterk voertuig om echt *eigen* gebiedsplannen te maken

- de MER-werkwijze tenslotte vormt een strak kader. Hoewel veel inspanning is gepleegd om maar liefst 570 (!) 'gebiedsmensen' over plannen te horen, ligt de nadruk in zo'n traject op het máken van plannen (een ambtelijk proces) en het doorlopen van verplichte procedurele stappen (een bestuurlijk proces). De 570 mensen zijn in een beperkt aantal avonden gehoord. Kennelijk leidt zo'n werkwijze wel tot inspraak over het plan van wie de sessie organiseert, maar veel minder tot een 'geestelijk eigendom' van wie aan sessies deelneemt.

Het werken aan een provinciale kwaliteitsnaam valt in zo'n traject niet mee. Er *zijn* immers veel belangen en niemand is snel tevreden. Er komen misschien mooie plannen, maar daarvoor is nog lang geen geld. Er ligt een knap stuk ambtelijk werk, maar wat bestuurders daarmee doen is nog onzeker. De conclusie moet misschien wel zijn: het vergt al heel wat stuurmanskunst om in een traject als dit beschadiging van een kwaliteitsnaam te voorkomen. En het vergt nog een veel krachtiger regie om er - in de ogen van alle betrokken partijen - de kwaliteitsnaam *Visie, Daadkracht en Vertrouwen* mee te verdienen.

## 6. INTERPRETATIE EN CONCLUSIES

---

De bedoeling van dit onderzoek was te achterhalen, hoe het *proces van beeldvorming* rond de kwaliteitsnaam van de provincie Gelderland in elkaar zit. Dat gebeurde aan de hand van twee projecten. Ook werd gebruik gemaakt van een algemeen denkraam - zie hoofdstuk 3 - over de dynamiek van het ontstaan en het beïnvloeden van een kwaliteitsnaam. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek vanuit dit denkraam geïnterpreteerd. De conclusies zijn een aanloop naar concrete aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

### 6.1 Het kwaliteitsbeeld en verwachtingen

#### (a) Vermoede 'zwakke plekken'

Geïnterviewden rapporteerden in de 1e onderzoeksfase over wat zij zagen als de 'zwakke plekken' van de provincie bij het werken aan een kwaliteitsnaam. Het ging om - kort gezegd - de risico's die men de provincie toedichtte van los van elkaar opererende gedeputeerden, verkokerd optreden van ambtenaren en onvoorspelbare gebeurtenissen in het politieke spel van de Staten. Dit was een algemeen levend beeld, dat los stond van uiteenlopende taxaties over de kansen die men de provincie gaf om deze risico's te vermijden.

#### (b) Een profiel van VDV-bevorderend gedrag

In de latere interviews rond GSO en Reconstructie Veluwe komt een observatie telkens terug. In alle genoemde voorbeelden van een positieve beleving omtrent *Visie, Daadkracht en Vertrouwen* kwamen namelijk (een of meer) elementen voor van de volgende vormen van provinciaal gedrag:

- regelmatige en actieve aandacht voor de belevingen van werkrelaties als 'partner' van de provincie
- een werkstijl die gebaseerd is op de normen van partnerschap: in alle positieve voorbeelden omtrent VDV is sprake van '...een provincie die
  - náást je kwam staan
  - om te kijken wat er aan de hand was
  - en waarmee je dan kon overleggen over wat er nu te doen stond'
- zichtbaar eensgezind gedrag van gedeputeerden: een standpunt of project van *het College* draagt méér aan VDV bij dan het standpunt of project van één Gedeputeerde
- zichtbaar afgestemd gedrag van ambtenaren: het contact met de één werkt als een 'front office' voor wat je van andere - vaak niet zichtbare - collega's op het provinciehuis (de 'back office') mag verwachten
- zichtbaar samenspel tussen ambtenaren, bestuurders en de staten
- en bij dat alles: méér leveren dan verwacht was.

De consistentie van deze bevinding rechtvaardigt een conclusie: wat hier staat is *het profiel van VDV-bevorderend gedrag*. Dit profiel staat los van de inhoud van beleid. De beschrijving was op soortgelijke wijze te horen bij gemeenten in het GSO, en - in het Veluweproject - voor de inzet van de ambtenaren van de Commissie, voor 'daden' rond de aankoop van natuurterreinen en voor de opstelling van de provincie ten tijde van MKZ.

(c) *'Zwakke plekken' en profiel zijn spiegelbeelden van elkaar*

Er bestaat een opvallende parallel tussen door geïnterviewden vermoede 'zwakke plekken' en het profiel van *VDV-bevorderend gedrag*. Beide zijn immers elkaars spiegelbeeld: het *profiel van VDV-bevorderend gedrag* beschrijft wat er gebeurt, wanneer de provincie anders werkt dan conform haar vermoede *zwakke plekken*. Dit is een belangrijke conclusie, want er blijkt een mechanisme uit. Ten eerste komt immers naar voren, op welke zaken buitenstaanders letten. Ten tweede komt naar voren dat 'iets doen' aan die vermoede zwakke plekken in de externe beeldvorming wordt beloond.

**Let wel:** de conclusie is dus *niet* dat gedeputeerden te weinig samenwerken, dat ambtenaren te verkokerd werken of dat Statenleden te veel bezig zijn met het politieke spel. Op het beoordeling van zulke zaken immers was het onderzoek niet gericht. Wat ieder van de situatie vindt is bovendien afhankelijk van de maatstaf die men aanlegt. Maar het onderzoek wijst wél op het belang van deze zaken bij het werken aan een kwaliteitsnaam:

- *omdat* de buitenwereld denkt dat daar de zwakke plekken liggen, liggen ook dáár de *kansen* om te werken aan een kwaliteitsnaam,
- *omdat* de buitenwereld denkt dat daar de zwakke plekken liggen, liggen daar óók de *risico's* voor het werken aan een kwaliteitsnaam.

## 6.2 Aandacht voor momenten van de waarheid

In de beeldvorming van geïnterviewden speelden 'momenten van de waarheid' een belangrijke rol. Twee *grote* momenten van de waarheid speelden in het voorjaar van 2001. In het GSO-project was dat de beslissing in GS over de financiering van de ingediende plannen van gemeenten. In het traject van afgelopen jaren rond de Reconstructie was dat de ter plekke georganiseerde 'rampenorganisatie' ten behoeve van de opvang van gevolgen van de MKZ. De reactie van de provincie leidde in beide gevallen tot een opwaardering van haar kwaliteitsnaam.

Maar er waren ook *kleinere* - en minder publiek zichtbare - momenten van de waarheid. We noemen er een aantal:

- de onverwachte telefoontjes van de huidige projectgedeputeerde GSO, die kennelijk '...alles wilde weten'
- het projectvoorstel van één der leden van de Veluwecommissie, waarover steeds nieuwe en aanvullende informatie werd verzocht, dat verhuisde van het ene bureau naar het andere, waarover herhaaldelijk bleek - bij navraag - dat al geleverde informatie op het provinciehuis zoek was, en waarover na driekwart jaar beslist werd dat het in geen enkele subsidiestroom paste
- of - als contrast - de gemeente die in het kader van haar GSO-project een bestemmingsplan moest wijzigen, daar niet goed uitkwam en - na een 'hoe gaat het'-telefoontje van de projectleider - steun kreeg aangeboden vanuit de provinciale afdeling RO
- het bedrijfsverplaatsingsplan van een agrariër, dat om tal van - door de provincie onderschreven - beleidsdoelstellingen zeer kon worden toegejuicht. De haalbaarheid hing af van het mogen bouwen van een woning, waarvoor het bestemmingsplan moest worden gewijzigd. De gemeente wilde daaraan meewerken, maar de provincie hield het tegen.

Gebeurtenissen in de microsfeer, gezien althans vanuit de breedte van beide projecten. Maar voor wie er rechtstreeks bij betrokken was, waren deze gebeurtenissen belangrijk bij het vormen van een oordeel over de kwaliteit van de provincie. In het GSO-project is - veel meer dan rondom Reconstructie Veluwe het geval was - bewust kleinschalige aandacht georganiseerd voor zulke 'kleine' momenten van de waarheid in de omgeving. Dat had effecten op de kwaliteitsnaam buiten.

### 6.3 Niet alle werkwijzen zijn even geschikt om VDV te produceren

Een provincie heeft veel soorten werk onderhanden. Maar niet alle soorten werk zijn even geschikt om het soort belevingen te doen ontstaan, die hiervoor genoemd werden als 'aspect van VDV-bevorderend gedrag'. Wat opviel in het onderzoek was het volgende:

- het *vragen* om plannen - toch regelmatig terugkerend werk voor een provincie - leidt zelden tot een kwaliteitsbeeld van *Visie, Daadkracht en Vertrouwen*. Het indienen van plannen brengt werkrelaties immers in de positie, dat men maar moeten *afwachten* wat de provincie met die plannen doet. Zo'n situatie leidt op zich al tot een 'op scherp staan' van verwachtingen, in de zin dat extra kritisch wordt gelet op - wat men vermoedt als - zwakke plekken van de provincie. Bovendien is het door de complexe regels, die binnenshuis gelden voor het beoordelen van plannen, betrekkelijk zeker dat verwachtingen worden beschaamd, vertrouwen op de proef gesteld en dat de indiener van plannen - bij succes en op zijn best - het gevoel krijgt dat hij *eindelijk* recht krijgt op wat hij al eerder had mogen krijgen.

De situatie deed zich in beide projecten voor: in GSO na de eerste ronde van het indienen van plannen door gemeenten, in de Veluwecommissie na het indienen van plannen voor projecten. In beide gevallen was - in elk geval tijdelijk - sprake van verlies aan reputatie. Voor het teweeg brengen van een positief kwaliteitsbeeld is het kennelijk beter niet om plannen te *vragen*, maar samen met betrokkenen te zoeken naar wat de goede plannen zouden kunnen zijn. Of om - bij het tóch vragen om projectplannen - tevoren héél goed en precies te hebben geregeld, hoe met de beoordeling van die plannen zal worden omgegaan

- het *maken* van plannen - ook regelmatig terugkerend werk voor een provincie - leidt ook niet vanzelfsprekend tot een kwaliteitsbeeld van *Visie, Daadkracht en Vertrouwen*. Het maken van plannen is immers complex, dus vaak ambtelijk werk. Maar het leidt ook - als vanzelf - tot twijfels over wat van die plannen terecht komt. Sommige werkrelaties maken *zelf* ook plannen. Ze kennen dus het werk, verdragen de onzekerheid en waarderen de kwaliteit. Andere werkrelaties echter 'zitten met hun achterban' en hebben niet genoeg aan plannen: ze willen *boter bij de vis*. Een provincie die een plan maakt én tegelijkertijd wil werken aan haar kwaliteitsnaam, moet dus niet alleen werken aan *plannen* maar ook - in hetzelfde traject - iets tastbaars laten zien
- *inspraak bieden* bij plannen - ook regelmatig werk voor een provincie - leidt evenmin vanzelfsprekend tot een kwaliteitsbeeld omtrent *Visie, Daadkracht en Vertrouwen*. Inspraak bieden immers is een uitnodiging om te reageren op wat door anderen is bedacht: de procedure zelf creëert afstand. Na de inspraak blijft onzekerheid hangen over wat men met reacties doet. En omdat niet alle reacties zijn te honoreren is betrekkelijk zeker dat menige verwachting wordt beschaamd. Een provincie die een plan wil maken en tegelijk wil werken aan

haar kwaliteitsnaam, moet dus niet alleen inspraak bieden maar ook gelegenheid om over een *gezamenlijk* plan te denken.

Commentaren omtrent ‘zwakke plekken’ van de provincie werden in de meeste interviews geïllustreerd met ervaringen in *dit soort* trajecten. Voor een provincie die een kwaliteitsnaam wil realiseren is dat een belangrijk gegeven. Uiteraard kan ze niet afzien van haar normale bestuurlijke werk, dat nu eenmaal voor een belangrijk deel bestaat uit het maken van plannen, vragen om plannen of inspraak bieden bij plannen. Maar wel moet worden onderkend, dat ‘goed werken’ aan zulke taken niet vanzelfsprekend bijdraagt aan een goede kwaliteitsnaam en -integendeel - vaak zelfs een behoorlijk *risico* daarvoor met zich meebrengt. Bij het systematisch werken aan een kwaliteitsnaam hóórt dus, dat men in zo’n geval nooit tevreden mag zijn met het alleen maar - volgens kloppende procedures - goed verrichten van de taak. *Parallel* is aandacht nodig voor de beleving van dat werk in de omgeving en voor actie die kan worden ondernomen om schade aan de kwaliteitsnaam te voorkomen.

#### **6.4 GSO en Reconstructie Veluwe**

De bedoeling van dit onderzoek was om - aan de hand van twee projecten - mechanismen te ontdekken rond de provinciale kwaliteitsnaam. Het ging dus niet om een *vergelijking* tussen GSO en Reconstructie Veluwe, c.q. het vergelijkende rapportcijfer met betrekking tot succes. Zo’n vergelijking is immers moeilijk, bovendien betrekkelijk zinloos: beide projecten hadden een ander karakter, de aard van het probleem was anders, de relatiekring verschillend (etc.). En het is ook met een kwaliteitsnaam zo, dat wat in het algemeen beoogd wordt in de ene situatie wellicht wat gemakkelijker valt te realiseren dan in een ander, moeilijker geval.

Dat gezegd zijnde, valt wel een verschil in aanpak - ambtelijk en door bestuurders - aan te wijzen als een (mede)oorzaak van verschillen in succes. Genoemd werd al het verschil in aandacht voor kleinschalige momenten van de waarheid. Maar ook rol en optreden van bestuurders was in beide projecten anders, als gelet wordt op de kennelijk belangrijke dimensies van afstand of nabijheid (het *partnerschaps*-aspect) en het - althans in de ogen van de buitenwereld - alleen of namens het College opereren.

Een derde belangrijk verschil was dat in de werkfilosofie van GSO veel parallellen zaten met de denkwijze in hoofdstuk 3: het werken aan de nieuwe kwaliteitsnaam was daar een bewust gekozen onderdeel van de ingezette strategie. Bij de Reconstructie Veluwe was dat niet zo. Men beschouwde daar - zo werd bij herhaling aan de onderzoekers gemeld - het werken aan een kwaliteitsnaam niet als een apart doel van het project. De kwaliteitsnaam moest, zo werd gedacht, maar volgen uit het gewoon goed doen van je werk.

#### **6.5 Visie, daadkracht en vertrouwen**

Genoemd werd al - in hoofdstuk 3 - de dubbelzinnigheid van de kwaliteitsnaam *Visie, Daadkracht en Vertrouwen*: men kan er feitelijk verschillende zaken mee bedoelen. Vermoedelijk is dat ook niet erg. Het werkpakket van een provincie immers is zo breed, dat het wel eens heel lastig zou kunnen zijn om een andere en meer precieze kwaliteitsnaam te formuleren die beter recht doet aan wat men wil.

Bovendien blijkt uit dit onderzoek, dat de buitenwereld al lang bepaald heeft waar zij op *let* bij het beoordelen van een kwaliteitsnaam: de ‘zwakke plekken’ die aan het begin van dit hoofdstuk werden genoemd. Vermoed kan daarom worden, dat men op diezelfde aspecten zal blijven letten, ook al formuleert bijvoorbeeld een volgend College een andere titel voor zijn programma.

Het goede nieuws is daarmee, dat - ook los van nog te kiezen titels voor het werken aan een kwaliteitsnaam - een strategie kan worden uitgezet voor het werken aan de kwaliteitsnaam.

## **6.6 Werken aan VDV vergt een partnergerichte ambtelijke organisatie**

Het eerder in dit hoofdstuk geschetst ‘VDV-bevorderend profiel’ stelt eisen aan de ambtelijke organisatie. Trefwoorden zijn: aandacht voor de ‘partner’ buiten, tijd om zulke aandacht te geven, bereidheid om het situatief probleemoplossend denken voorrang te verlenen boven ‘de regels’ van - vaak sectoraal - beleid. Zo’n opgave is niet simpel. De regels van beleid in een provincie worden immers vaak gevoed door de geldstromen van het Rijk. Het sectorale kent zijn pendant in de interne organisatie van gemeenten en in het maatschappelijk middenveld van belangengroepen, waaraan onze samenleving zo rijk is. Dat stimuleert met elkaar een organisatorische logica, waarin de eigen regels van een sector al snel belangrijker worden dan de problemen of beleving van een partner buiten. Met een aantal van de denkbare oplossingen voor dit probleem werd in het GSO-project geëxperimenteerd. Op basis van die experimenten én de ervaringen rond MKZ kan dit als volgt worden uitgewerkt:

- een project los van beleidsafdelingen heeft - met voldoende bestuurlijke dekking - meer ruimte om de relatie met ‘de partner buiten’ voorrang te geven boven wat sectoraal gepast is. Het effect op de kwaliteitsnaam was in gesprekken buiten te merken
- een budget geven aan projecten om intern menskracht en capaciteit te ‘kopen’ - ten behoeve van de dienstverlening buiten - biedt kansen om een vorm van *front-office* te realiseren, waarin de rest van de organisatie inderdaad mee gaat. De impact op de kwaliteitsnaam was ook hier belangrijk
- het vormen van multisectorale en gebiedsgerichte ambtelijke teams biedt een organisatorisch voertuig om aandacht voor de ‘partner buiten’ intern te mobiliseren.

Het is de moeite waard om zulke oplossingen te blijven zoeken.

## **6.7 Ondersteunings- en uitvoerende organisaties**

In een aantal interviews - in beide projecten - kwam de rol ter sprake van ‘belendende’ provinciale organisaties: bij GSO ging het dan om de ondersteuningsorganisaties, bij de Reconstructie om de (provinciale) Dienst Landelijk Gebied. De teneur in die verwijzingen was dat het optreden van die organisaties - soms positief, soms negatief - voor geïnterviewden meetelde in hun oordeel over ‘Visie, Daadkracht en Vertrouwen’ *van de provincie*.

In het onderzoek is dit effect niet systematisch nagegaan. Maar wel maakt de verwijzing door geïnterviewden duidelijk dat een provincie, die bewust werkt aan haar kwaliteitsnaam, óók het optreden van deze organisaties in haar *regie* zou

moeten betrekken. Bedacht kan daarbij worden dat de praktische oriëntatie van dit soort organisaties hen in staat stelt om belangrijk aan die kwaliteitsnaam bij te dragen, juist rondom trajecten die van zichzelf uit risico's op dat vlak met zich mee brengen (zie par. 2.4).

### **6.8 Een zichtbaar samenwerkend College**

De les is duidelijk en onontkoombaar: niet *alle* beleidstrajecten in een provincie behoeven de inzet van meer bestuurders. Maar een traject waarin de kwaliteitsnaam van de provincie op het spel staat moet door een *team* bestuurders worden getrokken.

De reden daarvoor hoeft niet te liggen in de inhoud van een dossier. De cruciale factor zit namelijk niet in die inhoud. Belangrijk voor de kwaliteitsnaam is *onzekerheid* in de omgeving over wat men van de provincie mag verwachten: wanneer de buitenwacht onzeker is, dan gaat ze immers letten op (vermoede) 'zwakke plekken'. Als op zulke momenten niet uitdrukkelijk duidelijk wordt gemaakt dat een bestuurder mede opereert namens collega's, dan *ontstaat* buiten de vraag '... wat die collega's ervan denken'. Alleen al het naar boven komen van die vraag is schadelijk voor de kwaliteitsnaam.

### **6.9 Elkaar meer zichtbaar tegenwerkende Statenleden**

De paradox in deze paragraaftitel verwijst naar ondernomen pogingen - gedurende de laatste zittingsperiode - om *statenbreed* te werken aan versterking van de kwaliteitsnaam. Zowel de eigen indruk onder Statenleden zelf als reacties vanuit de omgeving wijzen op het slechts geringe positief effect van zulke collectieve pogingen, zoals in het traject *Staten Interactief*. Een vermoedelijke oorzaak is de ingebouwd beperkte geloofwaardigheid van elk statenbreed initiatief: uiteindelijk is 'de politiek' een concurrerend bedrijf en dat weten werkrelaties én politici. Het *wachten* is dus op momenten dat de brede coalitie breekt.

Terugkerend naar het beeld van 'zwakke plekken' buiten: waar het de buitenwereld om gaat, is de *mogelijk onvoorspelbare* besluitvorming in de Staten over zaken waaraan men groot belang hecht. Waar een garantie op dat punt in de praktijk - door de logica van het politieke spel - niet *Statenbreed* valt te verschaffen, kan echter wél een fractie werken aan meer zekerheid in de omgeving over haar gedrag.

Over de manier waarop dat kan gebeuren, deden sommige geïnterviewden een suggestie. Ze pleitten voor meer werkbezoeken buiten *van de fracties*, waarin men met de buitenwereld in gesprek gaat over zaken die men zelf - om herkenbare politieke redenen - van belang vindt.

## 7. AANBEVELINGEN

---

In het verlengde van het voorgaand hoofdstuk worden de volgende aanbevelingen geformuleerd voor het werken aan een kwaliteitsnaam door de provincie Gelderland.

### (1) Ontwikkel een strategie rond ‘zwakke plekken’

In het onderzoek kwam naar voren, dat de buitenwereld een eigen beeld heeft over de - door haar vermoede - ‘zwakke plekken’ van de provincie: los van elkaar opererende bestuurders, verkokerd optreden van de ambtenarij en onvoorspelbare gebeurtenissen in het politieke spel rondom de Staten. Het ging er in dit onderzoek niet om te bepalen of dat beeld terecht is of verdiend (etc.). Maar de consequentie voor het werken aan een kwaliteitsnaam is er wel, want omdat de buitenwereld denkt dat daar de zwakke plekken liggen, liggen ook dáár de *kansen* voor het werken aan een kwaliteitsnaam.

### (2) VDV-bevorderend gedrag heeft een profiel

Het profiel van ‘VDV bevorderend gedrag’ kwam in dit onderzoek scherp naar voren. Het is een spiegelbeeld van de vermoede zwakke plekken. De volgende elementen zijn belangrijk:

- regelmatige en actieve aandacht voor de belevingen van werkrelaties als ‘partner’ van de provincie
- een werkstijl die gebaseerd is op de normen van partnerschap: in alle positieve voorbeelden omtrent VDV is sprake van ‘...een provincie die
  - náást je kwam staan
  - om te kijken wat er aan de hand was
  - en waarmee je dan kon overleggen over wat er nu te doen stond’
- zichtbaar eensgezind gedrag van gedeputeerden: een standpunt of project van *het College* draagt méér aan VDV bij dan het standpunt of project van één Gedeputeerde
- zichtbaar afgestemd gedrag van ambtenaren: het contact met de één werkt als een ‘front office’ voor wat je van andere - vaak niet zichtbare - collega’s op het provinciehuis (de ‘back office’) mag verwachten
- zichtbaar samenspel tussen ambtenaren, bestuurders en de staten

En - tenslotte - bij dat alles: doe het beter dan verwacht was! In het kader van toekomstig kwaliteitsbeleid zit in het hier geschetst profiel een maatstaf voor de toetsing van provinciaal gedrag.

### (3) Ontwikkel een offensieve én een defensieve strategie

Geconstateerd is dat niet alle werk van de provincie zich even goed voor leent voor het bevorderen van de provinciale kwaliteitsnaam. Kwetsbaar uit een oogpunt van externe kwaliteitsbeleving zijn - bijvoorbeeld - aanvragenrondes voor projecten, het werken aan een ambtelijk plan en het inspraak bieden bij zo’n plan. Kwetsbaar zijn *in elk geval* trajecten, waarin de procedurele logica van voortgang het ‘onderweg bieden van maatwerk’ in de weg staat. Omdat werkzaamheden als

genoemd in een provincie uiteraard wel nodig zijn, is een dubbelstrategie vereist voor het werken aan de kwaliteitsnaam:

- aandacht is in een aantal trajecten nodig voor het beschermen van de kwaliteitsnaam, in de zin van het voorkomen van (onnodige) teleurstelling buiten. Men zou dit het *defensieve spelconcept* kunnen noemen. Een voorbeeld is de werkwijze bij het beoordelen van plannen: hoe beter tevoren duidelijk wordt gemaakt welke criteria bij de beoordeling daarvan gelden, des te kleiner is de kans op teleurstelling wegens lang wachten, het moeten beantwoorden van aanvullende vragen of het uiteindelijk moeten horen dat een aanvraag niet wordt toegekend
- aparte aandacht is nodig voor het creëren en benutten van trajecten, waarin wél kan worden gewerkt aan versteviging van de kwaliteitsnaam. Men kan dit het *offensieve spelconcept* noemen, dat nodig is voor het versterken van de kwaliteitsnaam. Kern ervan is het actief op zoek gaan naar kansen om als provincie ‘het verschil te maken’ in de beleving van werkrelaties buiten en - als die kansen zijn gevonden - ‘alles op alles’ zetten om dat verschil daadwerkelijk te maken. Een voorbeeld van het actief en consequent op zoek gaan naar zulke kansen lag in de procesaanpak van GSO. Een voorbeeld van goed reageren als zo’n kans er ligt, was te zien in de reactie van de provincie tijdens de MKZ-gebeurtenissen in het voorjaar van 2001.

Voor het vestigen van een kwaliteitsnaam is een combinatie nodig van zulk ‘defensief’ en ‘offensief’ werken: het een kan niet zonder het ander. Een belangrijke reden is het *blijven hangen* van negatieve ervaringen in de beeldvorming van de omgeving. Dat mechanisme werkt immers voor een provincie op precies dezelfde wijze als - om een bekend voorbeeld te noemen - bij de NS: één dag met vertragingen heeft meer effecten op de kwaliteitsnaam dan vijf waarop de dienstregeling normaal verliep.

#### **(e) Ambtelijke aandacht voor ‘momenten van de waarheid’ buiten**

Een kwaliteitsnaam wordt gemaakt of gebroken op de momenten die een werkrelatie buiten van belang vindt. Een ervaring als rond MKZ maakt duidelijk, dat de provincie Gelderland best in staat is om op momenten van de waarheid te reageren. Als het nodig is ‘komt alles uit de kast’: dichtbij wie problemen heeft worden zaken opgelost. Natuurlijk hoeft niet altijd alles ‘uit de kast’. Maar wel is het belangrijk om momenten *die voor werkrelaties van belang zijn* te kennen en - dus - bewust te kunnen kiezen wat men doet of nalaat.

Het organiseren van de daarvoor vereiste aandacht buiten vergt een specifiek daarop gericht beleid. Onderdelen daarvan zijn:

- een werkfilosofie, die het belang van ‘aandacht buiten’ onderschrijft
- het bewust organiseren van ‘aandacht buiten’ in trajecten, die uit zichzelf een strakke procedurele logica hebben en daarmee een belemmering oproepen om te kijken naar wat ‘ondertussen buiten gebeurt’
- het waar nodig extra zwaar organiseren van ‘aandacht buiten’ door maatregelen als het uit de lijn halen van projecten, een budget voor het kunnen ‘kopen’ van ambtelijke tijd en het werken met gebiedsgerichte multisectorale teams
- gebruik maken van de mogelijkheden van ‘belendende’ provinciale ondersteunings- en uitvoeringsorganisaties.

#### **(f) Zichtbaar samenwerken in het College**

Het beeld van ‘op zichzelf opererende’ bestuurders speelt vooral op als de buitenwereld zich onzeker voelt over wat ze kan verwachten. Een op zo’n moment solo opererende bestuurder bevestigt - ook al is het niet terecht - een negatief imago van de provincie. Het is dus zaak om waar het spannend is buiten altijd de betrokkenheid van het College te laten blijken.

#### **(g) Als fractie op bezoek gaan buiten**

Zekerheid over de afloop van ‘het politieke spel’ valt nooit statenbreed te bieden. Maar wel kunnen de fracties werken aan een betrouwbaar beeld over *waar men zelf voor staat*. De suggestie is in interviews gehoord van werkbezoeken buiten: fracties die zich - rondom zelf gekozen thema’s - ‘met de rug naar het provinciehuis’ aan werkrelaties laten zien.

Het gaat er niet om dat zulke bezoeken ‘moeten’, omdat de buitenwereld dat verwacht. Veel belangrijker is namelijk, dat de buitenwereld het juist niet verwacht. Daar ligt dus ook de kans tot scoren.

#### **(h) Kiezen voor de kwaliteitsnaam**

De kwaliteitsnaam van de provincie blijkt niet specifiek verbonden aan het motto van deze bestuursperiode: ‘*Visie, Daadkracht en Vertrouwen*’. De buitenwereld heeft immers al besloten waar zij bij kwaliteit op let. Ook al wordt dus in een volgende bestuursperiode een ander motto gekozen, voor het werken aan *de* kwaliteitsnaam maakt dat geen verschil.

Wat blijft is dat het werken aan een kwaliteitsnaam vraagt om systematische aandacht. ‘Goed werken’ immers moet op elk gebied gebeuren. Maar het leidt niet automatisch tot een kwaliteitsnaam. Voor de komende bestuursperiode betekent dat de noodzaak om:

- trajecten te benoemen waarin het werken aan de kwaliteitsnaam *gaat gebeuren*
- van andere trajecten het risico in te schatten van *beschadiging* van de kwaliteitsnaam

en aan beide consequenties te verbinden.

## ANNEX: AANBEVELINGEN AAN DE COMMISSIE BELEIDSEVALUATIE

---

In het onderzoek, dat met dit rapport wordt afgerond, agendeerde de Commissie Beleidsevaluatie een *onderwerp* van onderzoek en een *manier* van onderzoeken. Dit annex bevat enkele aanbevelingen voor de Commissie zelf over beide zaken, opgesteld op basis van bevindingen en de ervaring hoe het onderzoek verliep.

### (a) Werken aan een kwaliteitsnaam rond evaluatieonderzoek

De Commissie Beleidsevaluatie is een onderdeel van de provincie. Ze heeft haar eigen werkrelaties buiten. Wat eerder in dit rapport werd opgemerkt over werken aan een provinciale kwaliteitsnaam kan dus ook op werkzaamheden van de Commissie zelf worden toegepast. In onderstaande stellingen wordt gefocust op de omgang met een kring van zeer rechtstreeks betrokkenen bij het werk van de Commissie: de buitenstaanders die - ten behoeve van een onderzoek - om medewerking aan een vraaggesprek e.d. worden benaderd.

1. Evaluatieonderzoek wordt ondernomen met het oog op de verbetering van beleid. Zo wordt het ook gepresenteerd naar derden als - bijvoorbeeld - hun medewerking wordt gevraagd. Zo'n uitnodiging schept verwachtingen. Onder meer wordt dus de vraag geactiveerd, wat de provincie met het onderzoek *gaat doen*. Het actief worden van deze vraag betekent op zijn beurt - volgens het algemene mechanisme dat eerder werd geschetst - dat een negatief kwaliteitsbeeld over de provincie 'om de hoek ligt'.
2. Het werkproces van een evaluatieonderzoek kan worden gekenschetst als *riskant* voor de provinciale kwaliteitsnaam. Deels heeft dat te maken met de doorgaans lange duur tot en met het beoogde eindresultaat *verbetering*. Maar het ligt ook aan de stappen onderweg en de 'vele handjes' die zich onderweg gaan bezig houden met dat resultaat. De stappen van een onderzoek houden als regel in:
  - opdrachtformulering door Commissie BE
  - interviews door onderzoeksbureau
  - rapportage door het onderzoeksbureau
  - bespreking en goedkeuring van de rapportage door Commissie BE, gevolgd door een advies van de Commissie BE aan de Commissie Algemene Zaken
  - voorbereiding van bestuurlijke reactie door ambtenaren
  - bestuurlijke reactie aan Commissie Algemene Zaken
  - bespreking van rapportage, advies en reactie in Commissie Algemene Zaken
  - implementatie van wat '.. met het onderzoek gedaan wordt'.<sup>10</sup>

---

10 Als er met het onderzoek wat gedaan wordt: van die uitkomst wordt hier uitgegaan. Het risico van een negatief effect op de kwaliteitsnaam speelt uiteraard sterker, als aan het eind blijkt dat er *niets* met het onderzoek gedaan wordt.

Dit is het kortst mogelijke proces. Afgezien wordt immers van de voorgeschiedenis van het traject. Het is denkbaar dat - bijvoorbeeld - aan het onderzoek contact vooraf ging tussen de provincie en de betrokken buitenwacht. Het is ook denkbaar dat aan het eind van de rit een behandeling plaats vindt in méér stappen, omdat - bijvoorbeeld - de provincie in eerste instantie over haar reactie nog niet meer kan melden dan dat de resultaten van het onderzoek ‘.. zullen worden meegenomen’ in een al lopend of op gang te brengen traject.

De kwetsbaarheid van het proces zit in drie zaken. Ten eerste speelt het lange tijdsverloop tussen het wekken van verwachtingen (vooraan in het proces) en het daadwerkelijk tot stand komen van verbetering (aan het einde). De geïnterviewde buitenstaander ziet onderweg niet veel van dat proces en komt wat er uiteindelijk gebeurt misschien zelfs niet eens te weten. Dit betekent het - op zijn minst gedurende lange tijd - *niet* inlossen van verwachtingen. Ten tweede komt het proces bij elke stap ‘in andere handen’. Onzeker is of de behandelaar in latere stappen wel *wéét* heeft van verwachtingen die eerder bij betrokkenen zijn gewekt. Bovendien verandert in elke stap de context: het kan daarom zeer wel gebeuren, dat het ‘.. meenemen van resultaten’ aan het eind van het traject gebeurt op een heel andere wijze dan tevoren was voorzien. De derde en meest belangrijke kwetsbaarheid van het traject is dat niemand binnen de provincie het als taak heeft te bewaken wat er onderweg met de verwachtingen van de buitenwacht gebeurt.

3. Een strategie is denkbaar, die gericht wordt op het beperken van de geschetste kansen op beschadiging van de kwaliteitsnaam. Wat de Commissie in zo’n *defensieve* strategie kan doen is, bijvoorbeeld:
  - het *informer*en van geïnterviewden over tussenstappen in het proces. Bijvoorbeeld door het toezenden van een samenvatting van de onderzoeksrapportage, eventueel mét het daaraan verbonden advies
  - het *doorgeven* van informatie over wie geïnterviewd was en welke verwachtingen zijn gewekt aan betrokkenen bij de latere afhandeling van het dossier. Het doorgeven van die informatie verhoogt immers de kans, dat geïnterviewden later nog iets zullen horen. Het verhoogt bovendien de kans dat tijdens de behandeling van het dossier die verwachtingen nog een rol spelen en er iets mee gedaan wordt
  - ervoor zorgen dat *de Commissie zelf geïnformeerd* wordt over wat er met een onderzoek gebeurt en wat met de bijbehorende adviezen is gedaan. De Commissie kan die uitkomst evalueren en - indien nodig in verband met eerder gewekte verwachtingen - op grond daarvan een melding laten uitgaan naar geïnterviewden.

Elementen van een meer *offensieve* strategie kunnen hierin gemengd worden, zodra het onderzoek succes heeft *omdat* er ‘.. iets mee wordt gedaan’. Men kan geïnterviewden in dat succes betrekken in de vorm van een bedankje dat - tussen de regels door - ook duidelijk maakt dát de provincie op adviezen heeft gereageerd.

4. Wezenlijk voor het werken aan een kwaliteitsbeeld is dat zulke zaken niet routinematig *moeten*, maar per geval worden gebaseerd op een taxatie van feitelijk aanwezige risico’s en kansen. Deze kunnen bij elk onderzoek anders

liggen. De aandacht voor die risico's en kansen moet in elk geval *op scherp staan* als sprake is van een onderzoek, dat extern betrokkenen belangrijk vinden omdat ze een verbetering *willen* (de uitkomst van dat onderzoek is voor hen een 'moment van de waarheid'). Een reden voor extra aandacht kan ook zijn, dat - bijvoorbeeld - aan betrokkenen door de provincie al vaker om tijd en aandacht wordt gevraagd.

5. Beide factoren zijn aan de orde in de kring van de provinciale werkrelaties, die voor *dit* onderzoek zijn geïnterviewd. In concreto wordt daarom rond dit onderzoek geadviseerd om geïnterviewden een samenvatting toe te sturen van het onderzoek zelf én wellicht ook het advies daarover door de Commissie BE.

Geadviseerd wordt daarnaast om aan het provinciaal bestuur te vragen, over een jaar te rapporteren wat met de aanbevelingen is gedaan.

#### **(b) Leerprocessen rond een onderzoek**

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, werd één ambitie niet gehaald: het tot stand brengen van een koppeling tussen dit onderzoek zelf en een leerproces 'tijdens de rit' over hoe de provincie kan werken aan haar kwaliteitsnaam. Ingegaan werd op een aantal oorzaken waardoor die koppeling niet lukte.

Die ervaring hoeft niet te betekenen, dat in de toekomst maar moet worden afgezien van het entameren van een dergelijk 'lerend onderzoek'. Ondanks de complicaties immers, die nu praktisch bleken, blijft staan dat *actiegerichte* onderzoeksvormen rond sommige beleidsvraagstukken wel degelijk hun waarde hebben en zelfs een *meerwaarde* boven meer afstandelijke onderzoeksmethoden. Te denken valt bijvoorbeeld aan evaluatieonderzoek op terreinen, waar een sterke wisselwerking bestaat tussen het intern functioneren van de provincie en de externe effectiviteit. Ook heeft actieonderzoek zijn waarde, als werkwijzen *ontwikkeld* moeten worden door 'pilots' en kleinschalige experimenten. En tenslotte is de werkwijze zinvol, als gaande het ontwikkelen van oplossingen ook draagvlak daarvoor moet worden verkend.

Niettemin, de complicaties waren er en het is goed daarvan te leren. In het licht van wat nu moeilijk bleek<sup>11</sup>, zijn dan 'voor een volgende keer' wel enkele aandachtspunten te formuleren.

1. De fasering van dit onderzoek was bepaald in de Commissie Beleidsevaluatie zelf: ze hing samen met geplande rapportagedata in de Staten. Het ritme van het onderzoek liep daardoor echter niet synchroon met dat van de onderzochte projecten. De bruikbaarheid van rapportages kwam zo in het geding, want ze kwamen niet op 'beslismomenten' in die projecten. Dat aspect moet een volgende keer meer aandacht krijgen: de fasering van een actieonderzoek moet kloppen met die in projecten.

---

11 Zie paragraaf 2.4

2. Het onderzoek werd soms meer geassocieerd met de controlefunctie van de Staten ('de provincie krijgt een cijfer'), dan dat het werd gebruikt om van te leren. Het door elkaar lopen van die twee aspecten is tot op zekere hoogte eigen aan elk onderzoek vanuit de Commissie Beleidsevaluatie. Het verhelderen van bedoelingen zou daarom een volgende keer meer aandacht moeten krijgen en ook breder kunnen gebeuren. Belangrijk is vooral het mede-contracteren van ambtenaren, statenleden en bestuurder(s): de bedoelingen met het onderzoek moeten onderling kloppen. Wanneer de één immers een onderzoek gebruikt als 'middel om te controleren' wordt het voor de ander moeilijker om er 'vooral van te leren'.

De (derde) factor van het 'buitengebeuren', die in paragraaf 2.4 genoemd werd, valt naar zijn aard niet door een slimme aanpak te voorkomen. Elk onderzoek immers kan te maken krijgen met vooraf niet onvoorziene spanningen, die kunnen leiden tot *geluk* of *pech* bij het 'goed vallen' van de resultaten. Goede afspraken vooraf - tussen statenleden, ambtenaren en bestuurders - kunnen het echter wel gemakkelijker maken om *samen* op zo'n actualiteit te reageren. En voor wie dat al te optimistisch lijkt, resteert er maar één troost: 'politiek is niet voor bange mensen'. Dat geldt voor het bedrijf *an sich* en dus ook bij evaluaties.

## **BIJLAGE: OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE WERKRELATIES**

---

De inhoud van dit rapport komt uiteraard voor rekening van de onderzoekers. Veel dank is echter verschuldigd aan de volgende werkrelaties van de provincie, die - op verschillende tijdstippen in afgelopen jaren - hun tijd en aandacht ter beschikking stelden voor een vraaggesprek over *'Visie, Daadkracht en Vertrouwen'* van de provincie Gelderland:

J. Arts, gemeente Nijmegen

H. Benschop, gemeente Apeldoorn

G. van den Bor, gemeente Harderwijk

mw J. Bouman, wethouder Arnhem

J. v.d. Broek, Gelderse Milieu Federatie

J. Bruseker, gemeente Zutphen

H. Buursen, Ministerie VROM, Inspectie R.O.

F. Coumans, gemeente Apeldoorn

M. Daniel, politie Arnhem

L. Eland, burgemeester Epe

C. Geel, Kamer van Koophandel Veluwe en Twente

J. Gerritsen, burgemeester Zutphen

O. Gorter, Gelders Particulier Grondbezit

J. de Groot, burgemeester Harderwijk

J. Gutteling, wethouder Apeldoorn

R. ter Heide, Veluws Bureau voor Toerisme

E d'Hondt, oud-burgemeester Nijmegen

mw E. Van Hout-Notermans, wethouder Rheden

mw M. Horselenberg, gemeente Doetinchem

P. van Huffelen, Vereniging Wildbeheer Veluwe

J. Jansen, wethouder Rheden  
G. Jansen, Knooppunt Arnhem Nijmegen  
mw J. Jonas-Dalhuisen, GLTO  
Th. Kuijpers, wethouder Apeldoorn  
J. Kuper, Koninklijke Houtvesterij Het Loo  
B. van Lichtenberg, GLTO  
R. van Loenen Martinet, Gelderse Milieu Federatie  
mw M. Mulder-Bomhof, wethouder Nunspeet  
A. van de Pol, wethouder Nunspeet  
P. van Rhee, GLTO  
J. Roemaat, GLTO  
J. Ruiten, Dienst Landelijk Gebied Gelderland  
G. van Rumund, wethouder Nijmegen  
R. Selderijk, Recron  
L. van der Sluijs, Kadaster Landinrichting  
R. Spiegelenberg, wethouder Ede  
J. ter Steeg, wethouder Harderwijk  
mw E. Steenland, Ministerie van LNV, directie Oost  
E. van Tellingen, burgemeester Tiel  
P. van den Tweel, Staatsbosbeheer Gelderland  
G. Verwolf, Waterschap Veluwe  
D. Visser, Ministerie van LNV, directie Oost  
W. van Wingerden, Dienst Landelijk Gebied Gelderland  
V. Vintges, Gelderse Milieu Federatie  
D. van Westerop, gemeente Ede  
A. Zuuring, wijkproject Nijmegen