

Aan:  
Aan de leden van de Statencommissie Cultuur en Welzijn

Assen, 28 september 2010  
Ons kenmerk 38/SG/2010011148  
Behandeld door mevrouw S. Buissink (0592) 36 57 95  
Onderwerp: Advies Klankbordgroep OCWZ

Geachte heer/mevrouw,

Op 19 mei 2010 heeft de Statencommissie Cultuur en Welzijn (CW) de klankbordgroep OCWZ opdracht gegeven advies uit te brengen over de toekomst van het onderzoeksbureau Cultuur, Welzijn en Zorg. Dit advies treft u in de bijlage aan.

#### *De opdracht*

De opdracht betrof de beantwoording van de volgende drie vragen.

1. Welke gevolgen moeten worden verbonden aan het besluit van provinciale staten van 17 februari 2010 over Provincie Nieuwe Stijl (PNS) wat betreft de functie van het onderzoeksbureau en aan het voorstel van gedeputeerde staten om het externe onderzoeksbudget van het bureau af te bouwen;
2. Hoe wordt in dat kader het perspectief beoordeeld van een eigen provinciaal onderzoeksbureau;
3. Is er naar aanleiding hiervan reden om de beleidsvelden van het onderzoeksbureau uit te breiden en zo ja, met welke.

#### *Hoofdpijnen van het advies*

In grote lijnen beantwoordt de klankbordgroep deze vragen als volgt.

Vraag 1: Huidige functie, gevolgen hiervoor van PNS en van voorstel bezuiniging extern budget:

- De huidige functie van het onderzoeksbureau wordt gekenmerkt door het bedienen van twee partijen: Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS). Hierdoor is onderzoek minder gericht op de specifieke rol van de staten binnen het provinciale bestuur dan volgens de klankbordgroep noodzakelijk is. Er is op voorhand een nieuwe aanpak en werkwijze nodig, waarbij de focus is gericht

- op de financiële cyclus en de beleidscyclus van de provincie ten behoeve van de politieke profilering van de staten;
- Na de implementatie van PNS versmalt in beginsel het terrein voor het doen van de huidige verkennende en evaluerende onderzoeken;
  - De jeugdmonitor en het Drentse panel dienen in stand te blijven;
  - Formatie en budget van het onderzoeksbureau van PS kunnen ten opzichte van de huidige situatie worden beperkt. Voorgesteld wordt de functie van coördinator/senior onderzoeker met ingang van 15 oktober 2010 te laten vervallen (structurele bezuiniging van 18% op de personeelslasten van het bureau). Voorts wordt voorgesteld in 2011 op het externe budget € 39.000,00 te korten (eenmalige bezuiniging) en de bezuiniging vanaf 2012 bij uitwerking van dit advies nader te bezien.

#### Vraag 2: Eigen provinciaal onderzoeksbureau?

De uitvoering van onderzoek en analyse dient in de ogen van de klankbordgroep in de nieuwe situatie intern onder de verantwoordelijkheid van PS c.q. de Statengriffier plaats te vinden. Redenen hiervoor zijn onder andere de gewenste focus op positie en rol van PS, de noodzakelijke politieke neutraliteit en beperking van de kosten.

#### Vraag 3: Verbreding beleidsterreinen?

Het onderzoek nieuwe stijl kan betrekking hebben op de volle breedte van het provinciale beleid. Het spitst zich hierbinnen toe op de rol van PS. Bij instemming met dit advies verbreedt het werkterrein van het onderzoeksbureau wat betreft de klankbordgroep.

#### *Procedure en planning*

Bespreking van dit advies is geagendeerd voor de vergadering van de Statencommissie CW van 20 oktober a.s. Hierbij zal een korte presentatie van de inhoud van het advies plaatsvinden.

Zoals al was geopperd bij de opdrachtverstrekking, blijkt het advies niet alleen voor de statencommissie CW relevant maar ook voor de beide andere statencommissies. Om die reden stelt de klankbordgroep voor na behandeling van het advies in uw commissie de definitieve besluitvorming over het advies te laten plaatsvinden in Provinciale Staten. Dit betreft de vergadering van 10 november a.s.

De klankbordgroep stelt voor om in de PS-vergadering een besluit op hoofdlijnen te nemen. Op basis daarvan kan de verdere uitwerking plaatsvinden. De klankbordgroep is bereid deze op zich te nemen.

Indien de staten het advies overnemen, zal het voorstel over de uitwerking ervan wat de klankbordgroep betreft nog in deze statenperiode worden behandeld. In samenhang hiermee stellen wij voor in 2014 de nieuwe aanpak te evalueren. De nieuwe staten kunnen op basis van hun eigen bevindingen dan de situatie beoordelen en besluiten tot continuering of beëindiging van het onderzoeksbureau van PS.

Afrondend merken wij op dat wij de afgelopen maanden een groot aantal gesprekken hebben gevoerd, voorzien van informatie uit verschillende hoeken. Hierdoor is tussen de leden een constructieve dialoog ontstaan die uiteindelijk geleid heeft tot het bijgaande advies.

Ten behoeve van de gewenste zorgvuldigheid zijn de bestuurscommissie en het onderzoeksbureau CWZ mondeling geïnformeerd over de hoofdlijnen van het advies.

Met vriendelijke groet,  
Namens de klankbordgroep OCWZ,

G. Smith, voorzitter

**TOEKOMST ONDERZOEKSBUREAU CWZ**

*Eindrapport Klankbordgroep OCWZ*

Provinciale Staten van Drenthe  
Klankbordgroep OCWZ

Assen, 27 september 2010



## INHOUDSOPGAVE

### VOORWOORD

1	Inleiding .....	- 1 -
1.1	Opdracht van statencommissie Cultuur en Welzijn .....	- 1 -
1.2	Verduidelijking opdracht .....	- 1 -
1.3	Opbouw notitie .....	- 2 -
1.4	Aanpak.....	- 2 -
2	de functie van ocwz.....	- 5 -
2.1	Onderzoek als instrument van PS .....	- 5 -
	2.1.1 Besluitvorming PS 2000-2006.....	- 5 -
	2.1.2 Kaderstelling, controle en onderzoek.....	- 7 -
	Advies Prof. Mr. D.J. Elzinga .....	- 8 -
2.2	De producten van OCWZ .....	- 9 -
	2.2.1 Verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS .....	- 9 -
	2.2.2 Relevantie van het onderzoek .....	- 10 -
	2.2.3 Kwaliteit van onderzoek.....	- 11 -
2.3	Conclusies producten en functie OCWZ.....	- 11 -
	Verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS .....	- 11 -
	Relevantie van het onderzoek.....	- 12 -
	Kwaliteit van onderzoek.....	- 12 -
	<i>Uitstapje: Amen is geen Amsterdam.....</i>	- 13 -
3	Gevolgen van pns + en de voorgestelde bezuiniging.....	- 15 -
3.1	PNS + .....	- 15 -
	3.1.1 Gevolgen PNS + voor functie OCWZ .....	- 15 -
3.2	Voorgestelde bezuiniging.....	- 16 -
	3.2.1 Gevolgen voorgestelde bezuiniging .....	- 17 -
3.3	Conclusies .....	- 17 -
	3.3.1 PNS +.....	- 17 -
	3.3.2 Bezuiniging extern budget.....	- 18 -
4	Eigen onderzoeksbureau?.....	- 19 -
4.1	Doel van beleidsonderzoek .....	- 19 -
	4.1.1 Uitvoering beleidsonderzoek “nieuwe stijl” .....	- 19 -
	4.1.2 Uitvoering jeugdmonitor en Drents panel.....	- 19 -
	4.1.3 Gebruikelijk beleidsonderzoek.....	- 20 -
4.2	Gevolgen voor formatie en budget .....	- 20 -
5	Uitbreiding onderzoeksterrein? .....	- 23 -
5.1	Quick scan onderzoek 2008-2009 .....	- 23 -
5.2	Conclusies .....	- 24 -
	5.2.1 Ondersteuning GS .....	- 24 -
	5.2.2 Werkterrein beleidsonderzoek “nieuwe stijl” .....	- 24 -
6	Samenvatting conclusies en aanbevelingen .....	- 25 -
6.1	Samenvatting conclusies .....	- 25 -
	6.1.1 De functie van OCWZ (uitgangssituatie) .....	- 25 -
	6.1.2 Gevolgen PNS + voor functie OCWZ (vraag 1) .....	- 25 -
	6.1.3 Gevolgen voorgestelde bezuiniging extern budget (vraag 1).....	- 25 -
	6.1.4 Eigen onderzoeksbureau (vraag 2) ?.....	- 26 -
	6.1.5 Verbreding onderzoeksterrein (vraag 3) .....	- 27 -
6.2	Aanbevelingen en voorstel.....	- 27 -

**BIJLAGE 1    OPDRACHT STATENCOMMISSIE CW**  
**BIJLAGE 2    HISTORISCHE SCHETS**  
**BIJLAGE 3    ADVIES ELZINGA**  
**BIJLAGE 4    BOR**

**GERAADPLEEGDE LITERATUUR**

## VOORWOORD

Op 19 mei 2010 heeft de statencommissie Cultuur en Welzijn de klankbordgroep OCWZ de opdracht gegeven voor 1 oktober 2010 advies uit te brengen over de toekomst van het onderzoeksbureau Cultuur, Welzijn en Zorg.

Vanuit Provinciale Staten hebben in deze klankbordgroep zitting J. Baltés (VVD), H. Beerda (PvdA), mevrouw H. Mastwijk (CDA), mevrouw M. Stijkel (CU), K. Vester (SP) en ondergetekende (namens GroenLinks).

In samenwerking met de Statengriffier, mevrouw S. Buissink, is een zorgvuldig adviestraject bewandeld, uitmondend in bijgaand advies.

De klankbordgroep bedankt een ieder die op enigerlei wijze heeft bijgedragen aan het onderzoek graag voor zijn of haar medewerking.

Mevrouw G. Smith, voorzitter





## **1 INLEIDING**

### **1.1 Opdracht van statencommissie Cultuur en Welzijn**

Op 19 mei 2010 heeft op voorstel van het presidium de statencommissie Cultuur en Welzijn (hierna: statencommissie CW) de klankbordgroep OCWZ opdracht gegeven onderzoek te doen naar de toekomst van het onderzoeksbureau cultuur, welzijn en zorg (hierna: OCWZ) en hierover voor 1 oktober 2010 advies uit te brengen.

Bijgaande notitie betreft het advies van de klankbordgroep OCWZ.

Het onderzoek naar het bureau vindt plaats tegen de achtergrond van de implementatie van de (geamendeerde) Provincie Nieuwe Stijl (hierna: PNS +) en de door Gedeputeerde Staten (hierna: GS) voorgestelde bezuiniging op het externe budget van OCWZ.

Het advies moet volgens de opdracht antwoord geven op de volgende drie vragen:

1. Welke gevolgen moeten worden verbonden aan het besluit van provinciale staten van 17 februari 2010 over PNS wat betreft de functie van het onderzoeksbureau en aan het voorstel van gedeputeerde staten om het externe onderzoeksbudget van het bureau af te bouwen;
2. Hoe wordt in dat kader het perspectief beoordeeld van een eigen provinciaal onderzoeksbureau;
3. Is er naar aanleiding hiervan reden om de beleidsvelden van het onderzoeksbureau uit te breiden en zo ja, met welke.

Ten aanzien van laatstgenoemde vraag is in de opdracht van de statencommissie een relatie gelegd met in het bijzonder het omgevingsbeleid, waarbij is opgemerkt dat beantwoording van de vraag een bredere beschouwing zou kunnen vergen dan uitsluitend binnen de statencommissie CW.

Eventuele vervolgvraag zou de positionering van het onderzoeksbureau kunnen zijn. Zoals uit dit advies blijkt, komt deze vraag reeds aan de orde als gekeken wordt naar de (huidige) functie van het onderzoeksbureau (vraag 1). Ook deze vraag is hierdoor beantwoord.

De volledige opdracht van de statencommissie treft u aan in bijlage 1.

### **1.2 Verduidelijking opdracht**

Er zijn diverse partijen betrokken bij dit adviestraject: naast provinciale staten (hierna: PS) het onderzoeksbureau, de bestuurscommissie, GS en de ambtelijke organisatie. Iedere partij heeft hierbij zijn eigen belang(en). Om een zo zorgvuldig mogelijk antwoord te kunnen geven op de voorgelegde drie vragen bleek het na de eerste gesprekken van de klankbordgroep nodig de opdracht c.q. de vraagstelling te verduidelijken. Reden hiervoor was dat bedenkingen rondom het huidige OCWZ de gedachtewisseling over de gevolgen van de voorgestelde bezuiniging en PNS + vertroebelden.

Bij de analyse van de huidige functie bleken twee zaken van belang:

- Onderzoek als instrument voor PS;
- De producten van het bureau OCWZ.

In het licht van onderzoek als instrument van PS (algemeen inzicht) was het mogelijk de producten van OCWZ te beoordelen (specifiek inzicht). Hierdoor ontstond een gezamenlijk beeld van de uitgangssituatie en was de weg vrij voor een heldere beantwoording van vraag 1.

### 1.3 Opbouw notitie

De analyse van onderzoek als instrument voor PS heeft plaatsgevonden in het kader van de oorspronkelijke behoefte van PS, zoals door de staten naar voren is gebracht bij de instelling van OCWZ. Vervolgens is vanuit die optiek gekeken naar de producten van OCWZ. Het beeld dat hierdoor ontstond is beschreven in hoofdstuk 2 (= uitgangssituatie).

In hoofdstuk 3 is gekeken naar de gevolgen van PNS + en de voorgestelde bezuiniging op het externe budget van OCWZ voor OCWZ (vraag 1). In hoofdstuk 4 komt de vraag aan de orde naar de wenselijkheid van een eigen onderzoeksbureau van PS (vraag 2) en in hoofdstuk 5 de eventuele uitbreiding van het onderzoeksterrein (vraag 3).

In hoofdstuk 6 worden de conclusies van de klankbordgroep samengevat en aanbevelingen gedaan.

### 1.4 Aanpak

Na concretisering van de opdracht en de vaststelling van een bijbehorend stappenplan is de klankbordgroep begonnen met een heroriëntatie op de oorspronkelijke behoefte van PS aan eigen onderzoek. Hiervoor zijn formele documenten geanalyseerd. Door de leden van de klankbordgroep die indertijd ook lid waren van PS is een toelichting gegeven op een en ander. Vervolgens zijn de in samenhang met de concretisering van de opdracht benoemde deelvragen in een verkennende ronde voor het eerst gezamenlijk beschouwd.

Van OCWZ is in deze fase actuele informatie ontvangen over onder andere budget (financieel, personeel) en uitgevoerd onderzoek en hebben via de statengriffier informatieve gesprekken plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van het onderzoeksbureau en het management van de ambtelijke organisatie. Deze informatie is verwerkt in een eerste schriftelijke analyse die door de klankbordgroep uitvoerig is besproken. Hierbij is tevens het van augustus 2009 daterende evaluatieonderzoek "Onderzoek en wat nu...?" betrokken, dat betrekking had op het gebruik van de onderzoeksrapporten van OCWZ, evenals een in juni 2010 van de bestuurscommissie OCWZ ontvangen schriftelijk advies over de toekomst van OCWZ.

In de maanden mei en juni 2010 is de klankbordgroep vijf keer bij elkaar geweest en zijn *voorlopige* conclusies getrokken.

Deze zijn vervolgens *getoetst*. In eerste instantie in een gesprek met de bestuurscommissie OCWZ, begin juli. Ook heeft in die periode een informatief gesprek plaatsgevonden tussen de directeur van de Noordelijke Rekenkamer, mevrouw mr. C. Pietjouw en de Statengriffier.

Tevens is informatie ingewonnen over vorm en organisatie van onderzoek (door of namens PS) bij andere provincies.

Na het zomerreces hebben met het oog op de verdere toetsing van de voorlopige bevindingen gesprekken plaatsgevonden tussen de klankbordgroep, het ambtelijke management en de medewerkers van OCWZ.

Het ambtelijke management is schriftelijk gevraagd de klankbordgroep te informeren over:

- Door of in opdracht van de provincie Drenthe c.q. de ambtelijke organisatie uitgevoerd onderzoek in de jaren 2008 en 2009, voor zover de focus was gericht op het stellen van (nieuwe) beleidskaders en op monitoring;
- De resultaten van het in 2010 ingestelde ambtelijke onderzoek naar de onderzoek- en monitoringcapaciteit van de provincie.

De eerstgenoemde informatie is schriftelijk ontvangen en in het gesprek van de klankbordgroep met het management door hen toegelicht. Het ambtelijke capaciteitsonderzoek was in augustus 2010, toen

het gesprek plaatsvond, nog niet afgerond. In plaats van schriftelijke rapportage heeft de directie een mondelinge toelichting gegeven op een en ander.

Ten behoeve van een aanvullende beschouwing van onderzoek als instrument voor PS is voorts advies ingewonnen bij prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze was voorzitter van de commissie Elzinga, die de in 2003 in werking getrede Wet dualisering provinciebestuur voorbereidde.

Tenslotte heeft de voormalige voorzitter van de bestuurscommissie, prof. dr. J. van Dijk het conceptadvies vanuit zijn expertise van commentaar voorzien.



## 2 DE FUNCTIE VAN OCWZ

De statencommissie CW heeft de klankbordgroep verzocht de gevolgen van PNS en de door GS voorgestelde bezuiniging te onderzoeken voor de functie van OCWZ. Eerste vraag die dan moet worden beantwoord is hoe die functie nu is. Hiervoor zijn twee zaken onderzocht:

- Onderzoek als instrument van PS (algemeen);
- De producten van OCWZ (specifiek).

Beide komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Eerst wordt onderzoek als instrument voor PS besproken. Hiervoor wordt de oorspronkelijke behoefte van PS aan onderzoek en analyse beschreven, zoals naar voren komt in de desbetreffende besluitvorming in de periode 2000-2006. In aanvulling hierop wordt vervolgens het advies van prof. Mr. D.J. Elzinga gepresenteerd. Daarna gaat het advies in op de producten van OCWZ. Op grond van dit alles worden conclusies getrokken over de huidige functie van OCWZ.

### 2.1 Onderzoek als instrument van PS

#### 2.1.1 Besluitvorming PS 2000-2006

De integrale weergave van het overzicht van de besluitvorming in PS met betrekking tot de instelling van een bureau voor onderzoek is opgenomen in bijlage 2. Hieronder volgt de samenvatting.

##### *December 2000*

PS stellen de contouren van het nieuwe CWZ-beleid vast. GS willen m.i.v. 1 januari 2002 een onafhankelijk onderzoeksinstituut instellen, met een eigen rechtspersoon, bestuur en huisvesting. Voor het nieuwe vraaggerichte welzijnsbeleid is op dat moment meer onafhankelijk onderzoek en analyse nodig en gewenst.

##### *September 2001*

Op basis van een nadere ambtelijke beschouwing zijn twee varianten ontstaan:

Variant a: een zelfstandig gehuisveste stichting;

Variant b: een onderzoeksbureau als onderdeel van de provinciale organisatie.

GS stellen voor te kiezen voor variant b om meer te kunnen sturen op het programma. Het onderzoek (dat betrouwbaar en juist moet zijn) dient facilitair te zijn aan de beleidsbepaler, aldus GS.

PS wensen een scheiding aan te brengen tussen onderzoekers en beleidsbepalers/uitvoerders om daadwerkelijk zicht te kunnen krijgen op de vraag van de markt, beleid naar aanleiding hiervan bij te kunnen sturen en de effecten van beleid te kunnen meten, zonder dat er sprake is van politieke bijsturing.

##### *Februari 2003*

De staten stellen vast dat in het licht van de dualisering – die een maand later zou worden ingevoerd – de voorbereiding en uitvoering van de kaderstellende taken van PS behoren tot hun *autonome* bevoegdheden<sup>1</sup>, zoals bedoeld in artikel 124 van de Grondwet. Het staat PS in dit licht vrij de voorbereiding van hun besluiten *buiten* het college neer te leggen, vooral als het gaat om het

---

<sup>1</sup> Art. 105 lid 1 jo. art. 143 lid 2 Provinciewet

verrichten van aan beleid ten grondslag liggend onderzoek, zo was in de Eerste Kamer gebleken bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel.

Vanwege de gewenste optimalisering van kaderstelling en controle door PS zou de aansturing van het onderzoeksbureau door de staten moeten plaatsvinden, werd in het debat geconstateerd (“ontvlechting” van taken en bevoegdheden) .

#### *Maart 2003*

Op 19 maart 2003 besluiten PS het bureau nader te positioneren. Zij dragen bevoegdheden over aan een op te richten bestuurscommissie, die de inhoudelijke aansturing doet (waarborging kwaliteit van onderzoek, waaronder de gewenste objectiviteit en betrouwbaarheid). De bestuurscommissie legt verantwoording af aan PS.

PS willen zelf rechtstreeks kunnen sturen en geen beïnvloeding van het bureau (c.q. onderzoek) door GS. Het bureau c.q. het onderzoek is bedoeld als instrument voor PS.

De bestuurscommissie – met daarin externe leden – start in januari 2004. PS stellen jaarlijks het onderzoeksprogramma vast.

#### *November 2004*

In een brief over de door de bestuurscommissie gewenste verduidelijking van de positionering van het onderzoeksbureau geven GS onder andere aan dat:

- In de voorgaande periode de coördinator van het onderzoeksbureau verantwoording heeft afgelegd aan de directeur-secretaris van de provincie;
- Dat onderbrenging van het bureau bij de Statengriffie op gespannen voet staat met de uitgangspunten die door de staten zijn geformuleerd bij de oprichting ervan<sup>2</sup>. Toen is gesteld dat de taken zich zouden beperken tot administratieve en procedurele ondersteuning, aldus de brief.

#### *Februari 2006*

Op verzoek van de statencommissie CW vindt een discussie plaats met de bestuurscommissie over de positionering en de beleidsvelden van OCWZ.

#### *Oktober 2006*

In oktober 2006 wordt de evaluatie van de positionering van OCWZ in de staten besproken, waarvoor het advies van de commissie Pannekoek de basis vormt. De belangrijkste aanbevelingen van de commissie Pannekoek zijn samengevat:

- Houd vast aan de bestaande positionering van het onderzoeksbureau: formeel werkgeverschap bij GS (i.c. de ambtelijke organisatie), inhoudelijke begeleiding en aansturing door de bestuurscommissie;
- Opdrachtgeverschap beleggen bij zowel provinciale als gedeputeerde staten (gezamenlijk meerjaren onderzoeksprogramma, flexibele onderzoekscapaciteit ponsd-ponsgewijs verdelen);
- Instelling van een klankbordgroep (verduidelijking opdrachtgeverschap provinciale staten);
- Omvang en werkterrein OCWZ ongewijzigd in stand houden.

De statencommissie CW neemt de aanbevelingen over.

De klankbordgroep trekt op basis hiervan voor dit advies de volgende conclusies.

---

<sup>2</sup> Aanbevelingen Werkgroep Drenthe Duaal (29 mei 2002), p. 18: “Het [griffie]bureau zou zich met name moeten toeleveren op ondersteunende, faciliterende en organisatorische zaken”.

In de eerste plaats dient het doen van onderzoek door PS te worden gezien vanuit de in 2003 ingevoerde dualisering: PS vormen sindsdien de “volksvertegenwoordiging” en GS het “bestuurscollege”.

In dit licht:

- dienen taken en bevoegdheden te zijn “ontvlecht”: PS dienen het eigen onderzoeksprogramma te bepalen (autonome bevoegdheid) en verantwoordelijkheid te dragen voor de inzet ten aanzien van het doen van onderzoek (via bestuurscommissie en OCWZ);
- dient in opdracht van PS uitgevoerd onderzoek bij te dragen aan de kaderstellende en controlerende rol van PS.

In de tweede plaats dient de kwaliteit van onderzoek te zijn gewaarborgd. Onderzoek dient betrouwbaar en juist te zijn en politiek neutraal.

In de volgende paragrafen zullen de producten van OCWZ dan ook worden gezien vanuit de volgende drie invalshoeken.

- Verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS;
- Relevantie van het onderzoek voor kaderstelling en controle door PS;
- Kwaliteit van het onderzoek.

Eerst worden de feiten op een rij gezet (paragraaf 2.2). Daarna volgen de conclusies (paragraaf 2.3).

Voorafgaand hieraan vindt een nadere beschouwing plaats over de betekenis van “kaderstelling” en “controle” en de rol van onderzoek hierbij.

### **2.1.2 Kaderstelling, controle en onderzoek**

Zoals gezegd is de analyse van de besluitvorming uit de periode 2000 – 2006 voor de klankbordgroep aanleiding om de huidige producten van OCWZ te bezien in het licht van hun relevantie voor de “kaderstellende” en “controlerende” rol van PS. In dit licht bestaan reeds de volgende wettelijke mogelijkheden van onderzoek.

#### Wettelijk verplicht onderzoek

In het licht van de controlerende rol beschikken PS al over de jaarlijkse uitvoering van onderzoek ex artikel 217a Provinciewet. Op grond hiervan verrichten GS periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Hierover brengen GS schriftelijk verslag uit aan PS, waardoor PS in de gelegenheid worden gesteld het bestuur van GS te controleren (d.i. beleid en financieel beheer).

Op grond van artikel 79 Provinciewet stellen provincies een onafhankelijke rekenkamer in, zoals door Friesland, Groningen en Drenthe gezamenlijk is gebeurd. De Noordelijke Rekenkamer ondersteunt de controlefunctie van PS en daarmee (via hieruit voortvloeiende aanbevelingen) tevens hun kaderstellende rol. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciale bestuur gevoerde bestuur. De NRK bepaalt zelf het onderzoeksprogramma.

Tenslotte vindt de reguliere controle op de rechtmatigheid plaats zoals die wordt uitgevoerd door de accountant.

*Vraag is nu in hoeverre en hoe beleidsonderzoek, in aanvulling op de hierboven genoemde onderzoeken die in opdracht van GS of (grotendeels) op initiatief van de NRK plaatsvinden, kan bijdragen aan de taken van PS: “kaderstelling” en “controle”.*



In dit licht heeft de klankbordgroep Prof. Mr. D.J. Elzinga om nader advies gevraagd. Ten behoeve van de concretisering van de mogelijke bijdrage van onderzoek zijn hem de volgende vragen gesteld.

- Wat moet binnen het dualisme worden verstaan onder de “kaderstellende” en “controleerende” taak van Provinciale Staten, dit mede t.o.v. het door Gedeputeerde Staten gevoerde “bestuur”;
- Welke rol kan het initiatiefrecht van de staten (leden) vervullen bij kaderstelling en controle;
- Welke bijdrage kan het doen van onderzoek (door PS) aan kaderstelling en controle leveren;
- Wat betekent dit voor soort en thema van onderzoek? Welke randvoorwaarden spelen hierbij een rol;
- Hoe kan de vertaling van onderzoeksresultaten (PS) naar beleid (GS) worden gerealiseerd.

### Advies Prof. Mr. D.J. Elzinga<sup>3</sup>

Kaderstelling en controle zijn geen wettelijke termen, maar hebben in het kader van de dualiseringsoperatie een rol gespeeld om de nieuwe verhouding tussen PS en GS te schetsen. Zo zijn de termen ook in dit advies benut. Elzinga stelt echter vast, dat de termen tot veel onduidelijkheden aanleiding hebben gegeven.

#### *Wettelijke verdeling van taken en bevoegdheden*

De wettelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS is een beter aanknopingspunt, aldus Elzinga. PS stellen verordeningen vast en voeren het algemene bestuur over de provincie, voor zover dat bestuur niet is overgedragen aan GS of de Commissaris van de Koningin.

Uitgangspunt bij die verdeling was dat als wordt beoogd om het politieke profiel van de staten te vergroten, het beter is dat de staten zich *meer* toeleggen op politieke controle, regelgeving en algemeen bestuur en *minder* met meebesturen in algemene zin. GS hebben meer bestuurlijke ruimte gekregen (is “bestuurscollege”) en PS (de “volksvertegenwoordiging”) normeren het bestuur vooraf (ex ante) en controleren achteraf (ex post).

#### *Politieke profilering door de staten*

Voor de **normering van bestuur vooraf** door de staten zijn tal van wettelijke en niet-wettelijke instrumenten beschikbaar: verordeningen, bestuursbesluiten, de begroting, beleidsnotities, moties, politieke programma’s et cetera. Bij deze normering speelt het initiatiefrecht van de staten (in algemene zin) een belangrijke rol.

Onder de ‘oude’ verhoudingen – en vaak ook nog onder de huidige – worden de werkwijze en actieradius van de staten in hoge mate bepaald door GS en de ambtelijke dienst, aldus Elzinga. Dit komt vooral tot uitdrukking in de **agendavoering**. De continue stroom van voorstellen en notities vanuit GS dicteert in vergaande mate de agenda van PS. Een belangrijk doel van de dualisering was juist hierin verandering te brengen, zo geeft Elzinga aan.

Zoals de Tweede Kamer ook in hoge mate een eigen politieke agenda heeft en qua werkwijze zeer zelfstandig opereert jegens de regering, zo zouden ook de staten méér zelfstandigheid moeten krijgen met betrekking tot de agendavoering, aldus Elzinga.

Voor de **controle van bestuur achteraf** is er het algemene stelsel van politieke verantwoordelijkheid. De leden van het college van GS zijn gezamenlijk en individueel verantwoording schuldig aan de staten. Die verantwoordingsplicht kent drie fasen:

- De informatiefase;
- De debatfase, en;
- De sanctioneringsfase.

---

<sup>3</sup> De integrale tekst van het advies van Prof. Mr. D.J. Elzinga is opgenomen in bijlage 3.

Hoe beter en scherper de verantwoordingsplicht is geregeld en in de praktijk functioneert, des te adequater functioneert de politieke controle door de staten.

#### *Rol van onderzoek*

In het licht van dit advies is de vraag welke rol onderzoek kan spelen bij de normering van het bestuur vooraf en de controle van het bestuur achteraf. In zijn advies plaatst Elzinga naast de wettelijk geboden mogelijkheden van onderzoek op de agenda: *de onderzoeksmatige fundering van beleidsinitiatieven, agenda-initiatieven en onderzoek ten dienste van politieke controle* (anders dan de provinciale enquête).

- Op allerlei manieren kan informatie naar boven worden gehaald die voor de beoordeling van voorstellen (controle ex ante) of voor de beoordeling van beleid (controle ex post) van wezenlijke betekenis is;
- Ook kan door onderzoek bij ingewikkelde projecten of bijvoorbeeld bij de ingediende begroting de informatie- en beoordelingspositie van de staten aanzienlijk worden verbeterd.

Dit type faciliterend en voorbereidend onderzoek kan een krachtige impuls zijn voor het goed inrichten van een adequaat verantwoordingsproces. Elzinga noemt hiervoor als voorbeeld het Bureau Onderzoek (BOR) van de Tweede Kamer. In bijlage 4 treft u een beschrijving aan van dit bureau, met voorbeelden van onderzoek (voor de Drentse situatie). Het BOR werkt grotendeels op basis van een vast programma. Tussentijds worden opdrachten ontvangen via incidentele besluitvorming in de Kamer(commissies).

Volledigheidshalve verwijzen wij u naar bijlage 4.

## **2.2 De producten van OCWZ**

Zoals gezegd beziet de klankbordgroep de producten van OCWZ aan de hand van de volgende invalshoeken.

- Verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS;
- Relevantie van het onderzoek voor kaderstelling en controle door PS (zoals in de vorige paragraaf geconcretiseerd);
- Kwaliteit van het onderzoek.

In de volgende paragraaf worden de feiten op een rij gezet. In paragraaf 2.3 worden conclusies getrokken.

### **2.2.1 Verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS**

#### *Bestuurscommissie*

Op 19 maart 2003 hebben PS de verordening “Bestuurscommissie onderzoeksbureau cultuur, welzijn en zorg” van de provincie Drenthe vastgesteld. Hierdoor zijn autonome (onderzoeks)bevoegdheden van PS overgedragen. Vastgelegd is dat de commissie verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleidsgericht onderzoek op sociaal-wetenschappelijke basis. De commissie doet dit op basis van een eens per vier jaar door PS van Drenthe vast te stellen meerjarenonderzoeksprogramma en op basis van door PS en GS jaarlijks vast te stellen aanvullende onderzoeksopdrachten.

De commissie kan voor de uitvoering van haar taak permanent een beroep doen op een cluster van onderzoekers, gerelateerd aan de omvang van het onderzoeksprogramma, aldus de verordening. Dit betreft het onderzoeksbureau CWZ.

De commissie bewaakt de kwaliteit van het onderzoek, in het bijzonder de objectiviteit van onderzoek en de beleids- en maatschappelijke relevantie. Dit betekent dat zij inhoudelijk leiding geeft aan de werkzaamheden van OCWZ.

De commissie bestaat uit een oneven aantal van tenminste 3 en ten hoogste 5 externe<sup>4</sup> leden, deskundig op het taakveld van de commissie. Op dit moment heeft de commissie drie leden, waarbij één vacature openstaat.

De leden worden benoemd door PS.

## OCWZ

Onder begeleiding van de bestuurscommissie verzorgt OCWZ het door PS en GS gevraagde onderzoek. Verder verzorgen zij de totstandkoming van de Jeugdmonitor en het Drentse panel. De formatie van OCWZ is de volgende.

<b>Functie</b>	<b>Fte</b>
Senior beleidsonderzoeker/coördinator	0,8
Beleidsonderzoeker	0,8
Beleidsonderzoeker	0,8
Junior beleidsonderzoeker	0,8
Junior beleidsonderzoeker	0,6
Beleidsassistent	0,68
Informatiespecialist/projectassistent	0,5
<b>Totaal</b>	<b>4,98</b>
<b>Loonkosten 2009</b>	<b>€ 327.091</b>

De cluster maakt, zo is in de verordening van de bestuurscommissie bepaald, deel uit van “de ambtelijke organisatie ten behoeve van GS”.

### 2.2.2 Relevantie van het onderzoek

Beleidsonderzoek heeft als doel goede informatie en kennis te leveren om beleid te ontwikkelen, bij te sturen dan wel te evalueren, aldus het rapport ‘Onderzoek en wat nu...?’<sup>5</sup>. Beleidsonderzoek kan inzicht bieden in oorzaken van maatschappelijke problemen, zoekt naar grondslagen van voorgenomen beleid, verkent haalbaarheden, volgt uitvoering van beleid en evalueert effecten. In de beginfase moet duidelijk worden welke informatie het onderzoek dient op te leveren en waarvoor deze informatie in het beleidsproces gebruikt gaat worden. Bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van nieuw beleid, het bijstellen van beleidsuitvoering of het besluit dat beleid al dan niet geslaagd is<sup>6</sup>.

In haar schriftelijke advies over de toekomst van OCWZ stelt de bestuurscommissie dat door middel van verkennend en evaluerend onderzoek OCWZ het beleid op de terreinen cultuur, zorg en welzijn heeft gefundeerd. Als voorbeelden hiervan worden onder andere de onderzoeksresultaten genoemd die als onderlegger hebben gediend voor belangrijke provinciale beleidsvisies zoals de Sociale en Culturele Agenda en het Omgevingsbeleid.

In het hierboven geciteerde rapport komt echter ook het volgende naar voren.

<sup>4</sup> Dat wil zeggen: de leden zijn geen lid van PS of GS noch door of vanwege het provinciaal bestuur aangestelde of daaraan ondergeschikte ambtenaren.

<sup>5</sup> Rapportage ‘Onderzoek en wat nu...?’, Bestuurscommissie OCWZ (2009).

<sup>6</sup> Idem, p. 9

De meeste onderzoeken worden door de statenleden gebruikt voor eigen beeldvorming en ideeën opdoen<sup>7</sup>. Uitkomsten geven geen aanleiding voor gebruik of voor het innemen van een politiek standpunt<sup>8</sup>. Ongeveer eenderde van de rapporten wordt in het geheel niet gebruikt<sup>9</sup>.

Uit genoemd onderzoek blijkt verder dat het grootste deel van de rapporten als ingekomen stuk wordt geagendeerd voor de vergadering van de statencommissie CW<sup>10</sup>. Een kleine minderheid van de rapporten wordt bespreekstuk.

De bestuurscommissie is volgens de verordening verantwoordelijk voor het uitvoeren van beleidsgericht onderzoek op sociaal-wetenschappelijke basis; OCWZ voert deze onderzoeken uit. Tot nu toe betreft dit dus vooral verkennend en evaluerend onderzoek, waarvan de resultaten dienen als onderlegger voor nieuw beleid en beleidsbijstellingen. Dit is vooral onderdeel van het door GS gevoerde “bestuur” (zie paragraaf 2.1).

### **2.2.3 Kwaliteit van onderzoek**

De klankbordgroep stelt vast dat vanuit verschillende gremia vraagtekens worden gesteld bij de kwaliteit van het onderzoek door OCWZ.

#### *PS*

De klankbordgroep constateert dat de twijfels over de kwaliteit van de onderzoeken door OCWZ voor zover het PS betreft, zijn terug te voeren op de beperkte gerichtheid van onderzoek (c.q. probleem- en vraagstellingen) op de specifieke rol van PS binnen het provinciaal bestuur. De opzet en resultaten van onderzoek voldoen (hierdoor) niet altijd aan de verwachtingen van PS. Deze verwachtingen zijn de afgelopen jaren te weinig uitgesproken en naar voren gekomen, constateert de klankbordgroep.

#### *Ambtelijk management*

Het ambtelijke management stelt vraagtekens bij de kwaliteit van het onderzoek, onder andere vanwege het (interne) krachtenveld waarbinnen de werkzaamheden plaatsvinden. Zo speelt bij beleidsevaluaties een rol dat het onderzoeksbureau het werk van collega's beoordeelt.

Onderzoeksresultaten kunnen hierdoor onderwerp van discussie zijn. Verder sluit de opzet (en daarmee uitvoering) van onderzoek niet altijd aan op de gestelde vraag.

Het uitvoeren van beleidsonderzoek door derden biedt daarnaast een aantal grote voordelen: de aanwezigheid van specialistische kennis, “vreemde ogen (die dwingen)”, onafhankelijkheid en snelle uitvoering.

#### *Bestuurscommissie*

Desgevraagd blijkt dat vanuit de bestuurscommissie géén twijfel bestaat noch heeft bestaan over de kwaliteit van de onderzoekers.

## **2.3 Conclusies producten en functie OCWZ**

### Verdeling van taken en bevoegdheden tussen PS en GS

---

<sup>7</sup> Idem, p. 16

<sup>8</sup> Idem, p. 17

<sup>9</sup> Idem, p. 17

<sup>10</sup> Idem, p. 13

De producten die OCWZ uiteindelijk levert ontstaan in de huidige situatie onder invloed van zowel PS als GS. Vraag is wat het effect van de verdeling van taken en bevoegdheden tussen beide PS en GS is op de producten en daarmee de functie van OCWZ is.

In de praktijk blijkt het delen van de verantwoordelijkheid voor OCWZ door bestuurscommissie en ambtelijke leiding, aanleiding te geven tot misverstanden en problemen, constateert de klankbordgroep. De inhoudelijke leiding door de bestuurscommissie (kwaliteit en objectiviteit van onderzoek) en de functionele leiding door de ambtelijke organisatie (vanuit de hiërarchie) volgen niet altijd dezelfde lijn, met name niet wanneer GS opdrachtgever van onderzoek zijn. Het onderzoeksbureau heeft dan te maken met twee partijen die beide richting willen geven aan hun inzet.

De besluitvorming in de periode 2000-2006 overziend is deze "touwtrekkerij" tussen PS en GS er van meet af aan geweest. De klankbordgroep sluit niet uit dat deze er mede de oorzaak van is dat via de producten van OCWZ nooit helemaal is voldaan aan de oorspronkelijke behoefte aan onderzoek en analyse van PS.

De klankbordgroep concludeert in ieder geval dat voortzetting van de situatie waarin bestuurscommissie en het ambtelijk management de verantwoordelijkheid voor OCWZ delen, ongewenst is. Ontvlechting is noodzakelijk: eenduidige leiding en focus.

#### Relevantie van het onderzoek

In hoeverre zijn de producten van OCWZ voor PS relevant?

De klankbordgroep is van mening dat de staten zelfstandigheid dienen te hebben met de betrekking tot de eigen politieke agenda en werkwijze. Normering van het bestuur vooraf en controle van het bestuur achteraf dienen voor de staten centraal te staan.

Het doen van onderzoek is hiervoor een essentieel instrument, concludeert de klankbordgroep. Hiervoor is een bewuste focus op de financiële en beleidscyclus nodig vanuit de positie van PS én het afstemmen van het type onderzoek hierop. De huidige onderzoeken sluiten te weinig aan bij de specifieke rol van PS.

Dat betekent dat in de ogen van de klankbordgroep het beleidsonderzoek wel dient te worden voortgezet maar op andere wijze. Onderzoek en analyse "nieuwe stijl" dienen nadrukkelijk instrument voor normstelling en controle door PS te zijn. Hierbij is de werkwijze van het bureau voor onderzoek van de Tweede Kamer (het BOR) voor de klankbordgroep richtinggevend voorbeeld.

Naar de overtuiging van de klankbordgroep zijn niet alleen de staten maar ook GS met deze insteek gediend: het leidt tot dan wel vereenvoudigt het maken van keuzes door de staten.

#### Kwaliteit van onderzoek

De kwaliteit van de huidige onderzoeken van OCWZ is om verschillende redenen in verschillende gremia onderwerp van gesprek. Bij voortzetting mogen de kwaliteit van onderzoek en de politieke neutraliteit géén onderwerp van discussie zijn of worden. In dat geval dient de bewaking van de kwaliteit opnieuw extern te worden gewaarborgd. De klankbordgroep stelt voor in dat geval een 'raad van onderzoek' in te stellen. Deze beoordeelt zowel de onafhankelijkheid en de kwaliteit van onderzoek en analyses als de klachten die hierover eventueel worden ontvangen van PS of GS.

Vraag is of de huidige vorm (bestuurscommissie) hiervoor in de nieuwe situatie het meest geëigend is. De bestuurscommissie geeft op basis van haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderzoek functioneel leiding aan het onderzoeksteam en stelt het ontwerponderzoeksprogramma op.

Zoals gezegd dient er bij voortzetting eenduidige aansturing van het onderzoeksteam te ontstaan.

De klankbordgroep concludeert op grond hiervan dat een nieuwe voorziening moet worden getroffen. Indien de staten dit advies overnemen dient nader onderzoek plaats te vinden naar de in te stellen 'raad van onderzoek'.

Alles overwegende concludeert de klankbordgroep op basis van de analyse van de *huidige* situatie dat het onderzoeksbureau zoals dat nu functioneert niet moet worden gecontinueerd. De onderzoeken sluiten te weinig aan bij de rol van PS. Er dient een nieuwe opzet te worden ontwikkeld die de gewenste en noodzakelijke toegevoegde waarde voor PS (en daarmee voor GS) wel heeft.

*Uitstapje: Amen is geen Amsterdam*

Om bovenstaande conclusie te toetsen maakt de klankbordgroep een korte uitstap.

In Amen is geen Amsterdam is een toetsingskader<sup>11</sup> opgenomen om te bepalen of een rolopvatting/invulling en taakuitoefening door de provincie aangewezen is, of niet. In dit geval is die taak de uitvoering van beleidsonderzoek "nieuwe stijl" voor PS.

"De provincie" is bij dit toetsingskader het uitgangspunt; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen taken en rollen van PS en GS. Het gaat in dit geval om de analyse van de toegevoegde waarde van een taak voor PS (in plaats van voor de samenleving). Vanwege zijn bewezen nut (PNS) wordt hieraan bij wijze van extra toets op de eigen bevindingen door de klankbordgroep toch aandacht besteed.

Toetsing:

- De taak (uitvoering van het beleidsonderzoek "nieuwe stijl") heeft toegevoegde waarde omdat:
  - Dit de (wettelijke en bestuurlijke) positie van de staten versterkt (politieke profilering; normstelling vooraf en controle achteraf), en:
  - De kennis van de staten vergroot (inzichtgevende rapportages);
- De toegevoegde waarde wordt geboden in verschillende rollen van de staten: die van wetgever, toezichthouder en handhaver (positie) en aanvullend die van regisseur en adviseur (kennis);
- Bronnen van toegevoegde waarde en rollen sluiten op elkaar aan.

Conclusie van de klankbordgroep is dat volgens het toetsingskader van Amen is geen Amsterdam uitvoering van het beleidsonderzoek "nieuwe stijl" legitiem is: het draagt bij aan een effectieve uitoefening van zijn rol door de staten. De vraag wie de uitvoering hiervan zou moeten oppakken (stap 4 toetsingskader) (provincie of een derde partij) wordt in hoofdstuk vier beantwoord.

---

<sup>11</sup> Amen is geen Amsterdam, Een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe, Provinciale Staten van Drenthe (mei 2008), p. 27



### 3 GEVOLGEN VAN PNS + EN DE VOORGESTELDE BEZUINIGING

In dit derde hoofdstuk worden de gevolgen van PNS + en de door GS voorgestelde bezuiniging op het externe budget van OCWZ voor de functie van OCWZ beschreven en geanalyseerd (paragrafen 3.1 en 3.2). Het hoofdstuk sluit af met conclusies (beantwoording vraag 1 van de opdracht).

#### 3.1 PNS +

Op 17 februari 2010 stemden PS in met het rapport Provincie Nieuwe Stijl: een nieuwe visie op positie, rollen en taken van de provincie.

De herijking van taken zal voor het begrotingsprogramma 'Samenleving met samenhang' een focus op de culturele infrastructuur en monumentenzorg en afbouw van de provinciale taken in het sociale domein met zich meebrengen, aldus het rapport<sup>12</sup>. Voor het sociale domein geldt dat de huidige taken veelal aan gemeenten (en instellingen) kunnen worden overgedragen.

De provincie houdt op basis van PNS zowel op het culturele als sociale domein een signaleringsfunctie met betrekking tot gewenste ontwikkelingen binnen deze domeinen.

PS hebben het voorstel van GS geamendeerd. Op basis van dit amendement handhaaft de provincie een taak in het sociale domein. Deze taakinfilling betekent dat de provincie haar beleidsmatige rol (het signaleren, monitoren en vraaggericht stimuleren) handhaaft op de terreinen:

- Onderwijskansenbeleid;
- Aansluiting jeugdzorg op de preventieve programma's;
- Sociaal-economische ontwikkeling platteland (vitaal platteland en de daaraan gekoppelde elementen wonen en zorg);
- Zorgbelang op een noordelijke schaal;
- Steunfunctietaken voor zover sprake is van provinciale of regionale problematiek.

In het najaar van 2010 ontvangen PS van GS een brief, waarin staat aangegeven met welke taken de provincie stopt.

#### 3.1.1 Gevolgen PNS + voor functie OCWZ

In hoofdstuk twee is geconcludeerd dat met het oog op de verbetering van de politieke profilering van de staten, het doen van beleidsonderzoek nadrukkelijk gericht moet worden op de normstelling vooraf en controle achteraf door de staten. Dit heeft (relatief grote) gevolgen voor de huidige functie van OCWZ: de opzet en werkwijze van het onderzoeksbureau van PS moet bij voortzetting sowieso anders.

Met in achtneming hiervan gaat de klankbordgroep in op de gevolgen van PNS +.

In eerste instantie heeft PNS + gevolgen voor de bestuurscommissie OCWZ. De commissie is immers *verantwoordelijk* voor de uitvoering van het beleidsonderzoek. Als die verantwoordelijkheid wijzigt, heeft dat gevolgen voor OCWZ: het bureau ondersteunt de commissie in de uitvoering van haar taken. Vraag is met andere woorden in hoeverre de verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie OCWZ wijzigt ten gevolge van PNS + en wat dit op dit punt betekent voor de inzet van het onderzoeksbureau.

---

<sup>12</sup> Rapport Provincie Drenthe Nieuwe Stijl, Over de positionering, rollen en taken van Drenthe, GS van Drenthe (september 2009), p. 24-26



De klankbordgroep concludeert dat met de implementatie van PNS + het terrein waarop de verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie betrekking heeft – en dus waarbinnen OCWZ werkzaamheden verzorgt – versmalt. Naast de focus op de culturele infrastructuur en monumentenzorg, bestrijkt het provinciale takenpakket binnen het sociale domein straks de *beleidsmatige* rol (d.w.z. het signaleren, monitoren en vraaggericht stimuleren) van de provincie met betrekking tot het onderwijskansenbeleid, de aansluiting van de jeugdzorg op preventieve programma's, de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland (vitaal platteland en de daaraan gekoppelde elementen wonen en zorg), het zorgbelang op noordelijk schaal en steunfunctietaken voor zover sprake is van provinciale of regionale problematiek.

De uitvoering hiervan wordt volgens besluit overgedragen aan de betrokken gemeenten (en instellingen).

De klankbordgroep stelt verder vast dat in het licht van het omgevingsbeleid naast ruimtelijke ook sociale aspecten aan de orde zullen komen, onder andere vanwege de te verwachten demografische ontwikkelingen (daling van het aantal inwoners en op termijn het aantal huishoudens, de ontgroening en vergrijzing).

Er is met andere woorden binnen het sociale domein sprake van een versmalling van het terrein van onderzoek; dit versmalde terrein bevindt zich wel midden in maatschappelijk zeer relevante ontwikkelingen.

#### *Jeugdmonitor en Drentse panel*

Naast de uitvoering van de door PS en GS gevraagde beleidsonderzoeken draagt OCWZ bij aan de tot standkoming van de jeugdmonitor en het Drentse panel. Beide worden door de leden van de klankbordgroep zeer gewaardeerd.

De jeugdmonitor levert naast informatie op het terrein van cultuur, welzijn en zorg ook veel informatie op over demografie, veiligheid, criminaliteit en onderwijs en arbeidsmarkt. Verwezen wordt in dit kader naar de website van de jeugdmonitor ([www.jeugdmonitordrenthe.nl](http://www.jeugdmonitordrenthe.nl)). OCWZ verzorgt de gegevensstromen die nodig zijn om de jeugdmonitor te voorzien van de benodigde gegevens en beheert de website.

Het Drentse panel is een uitstekend instrument om met weinig middelen een snelle meningspeiling te kunnen doen onder de Drentse burgers op breed terrein. Het draagt hierdoor bij aan de volksvertegenwoordigende rol van PS. OCWZ voert de werkzaamheden hieromtrent uit.

De beleidsterreinen die beide instrumenten bestrijken blijven na de implementatie van PNS + voor het overgrote deel onderdeel van het provinciale takenpakket.

### **3.2 Voorgestelde bezuiniging**

Bij brief van 31 maart 2010 hebben GS een pakket bezuinigingsmaatregelen aangekondigd voor de periode 2010-2013 van € 27,6 miljoen (2013). In de voorjaarsnota stellen zij voor het externe onderzoeksbudget van het onderzoeksbureau CWZ in een aantal jaren geheel af te bouwen omdat onderzoek in het sociale domein nog maar beperkt tot het provinciale takenpakket zal behoren<sup>13</sup>.

PS hebben vanwege het nog lopende adviestraject van de klankbordgroep tijdens de statenvergadering van 7 en 8 juli 2010 een amendement aangenomen op de voorgestelde voorjaarsnota, waardoor de voorgenomen bezuiniging op het externe onderzoeksbudget vooralsnog is

---

<sup>13</sup> Voorjaarsnota 2010, p. 13

komen te vervallen. Het op basis van dit advies te nemen besluit zal (moeten) worden verwerkt in de begroting 2011.

### 3.2.1 Gevolgen voorgestelde bezuiniging

GS stellen voor het externe budget van OCWZ in een aantal jaren te beëindigen. Concreet betekent dit het volgende.

	2010	2011	2012	2013
budget	154.000	157.100	160.250	163.500
bezuiniging	38.502	78.550	120.188	163.500
resteert	115.506	78.550	40.062	-

Het externe budget wordt onder andere benut ten behoeve van het Drentse panel, de jeugdmonitor en diverse overige zaken (waaronder drukwerk, inhuur/vervanging, literatuur c.a.). Door het externe onderzoeksbudget geheel af te bouwen zullen het Drentse panel en de jeugdmonitor moeten worden stopgezet en zullen beperkingen ontstaan voor de overige mogelijkheden voor het doen van beleidsonderzoek, vanwege de beperking van de faciliteiten.

## 3.3 Conclusies

### 3.3.1 PNS +

De klankbordgroep concludeert dat na de implementatie van PNS + de verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie voor het doen van onderzoek versmalt én dat deze een wezenlijk onderdeel van het provinciale beleid beslaat: de leefbaarheid. Dit geldt evenzo voor het werkkterrein van het onderzoeksbureau.

De jeugdmonitor en het Drentse panel blijven onderdeel van het provinciale werkkterrein en moeten wat de klankbordgroep betreft worden voortgezet. Het Drents panel is zoals gezegd in het bijzonder van belang voor de volksvertegenwoordigende rol van de staten.

Ook hier doet de klankbordgroep een extra toets van haar bevindingen door aandacht te besteden aan de analyse die voortvloeit uit het toetsingskader van Amen is geen Amsterdam (binnen dezelfde restricties). In hoeverre is de uitvoering van de hierboven genoemde verkennende en evaluerende beleidsonderzoeken voor PS aangewezen?

- Bron van toegevoegde waarde: kennis;
- Bijbehorende rol: regisseur, adviseur, toezichthouder;
- Bron en rol van toegevoegde waarde sluiten bij elkaar aan.

De klankbordgroep concludeert dat uitvoering van verkennende en evaluerende beleidsonderzoeken voor de provincie (c.q. PS) toegevoegde waarde kunnen hebben omdat ze bijdragen aan kennisverwerving.

De vraag wie de uitvoering van jeugdmonitor, Drents panel en de verkennende en evaluerende onderzoeken dient te verzorgen komt in hoofdstuk vier aan de orde.

### **3.3.2 Bezuiniging extern budget**

Gelet op de grote waarde die de klankbordgroep hecht aan het Drentse panel (jaarlijkse kosten ca. € 15.000,00) en de jeugdmonitor (€ 25.000,00) dient het hiervoor jaarlijks benodigde externe budget in ieder geval in stand te blijven.

Om het na de implementatie van PNS + door PS gewenste verkennende en evaluerende beleidsonderzoek uit te kunnen voeren moet er – *voor zover* voortzetting van onderzoek in eigen beheer aan de orde is – daarnaast voldoende budget beschikbaar zijn ten behoeve van de dekking van de gebruikelijke bijkomende kosten van onderzoek door het team (jaarlijkse kosten nu ca. € 50.000,00).

## **4 EIGEN ONDERZOEKSBUREAU?**

In de vorige twee hoofdstukken is het volgende aan de orde geweest:

- Analyse van de huidige functie van OCWZ (uitgangssituatie);
- De gevolgen van PNS + en de voorgestelde bezuiniging op het externe budget van OCWZ voor de functie van OCWZ (vraag 1 van de opdracht).

In dit hoofdstuk te beantwoorden vraag is of in het licht hiervan handhaving van een eigen onderzoeksbureau van PS passend is (vraag 2 van de opdracht).

### **4.1 Doel van beleidsonderzoek**

De klankbordgroep is van mening dat de staten zich sterk(er) politiek moeten profileren door te focussen op normering van bestuur vooraf en controle van bestuur achteraf. De staten dienen in grote mate de eigen politieke agenda te bepalen en minder (met GS) mee te besturen.

Hiervoor zijn verscheidene aangrijpingspunten voorhanden (verordeningen, begrotingen, beleidsnotities, programma's enzovoort). Om deze focus te faciliteren en te ondersteunen is voortzetting van beleidsonderzoek en analyses, in herijkte vorm en opzet, gewenst.

Daarnaast dienen de jeugdmonitor en het Drentse panel te worden voortgezet en kan binnen het smaller geworden sociale domein waar nodig en gewenst verkennend en evaluerend beleidsonderzoek plaatsvinden.

Overgebleven vraag is wie de uitvoering van deze taken zou moeten verzorgen: de provincie (PS of GS) of een derde partij?

#### **4.1.1 Uitvoering beleidsonderzoek "nieuwe stijl"**

De uitvoering van het beleidsonderzoek "nieuwe stijl" dient in de ogen van de klankbordgroep intern onder de verantwoordelijkheid van PS c.q. de statengriffier plaats te vinden. De redenen hiervoor zijn de volgende.

- De gewenste eenduidige aansturing (met de focus op PS);
- De analyses moeten politiek neutraal zijn, d.w.z. zowel de coalitie (zoals vertegenwoordigd in GS) als de oppositie (kleine en grote partijen) bedienen;
- De permanente inzet van capaciteit (uitvoering van vaste en incidentele onderzoeksopdrachten);
- De behoefte aan maatwerk (vereist actuele kennis en inzicht in de beleids- en financiële cyclus van de provincie Drenthe);
- De efficiënte inzet van middelen (permanente inhuur is duurder dan eigen personeel en vereist extra inzet vanwege het benodigde opdrachtgeverschap).

#### **4.1.2 Uitvoering jeugdmonitor en Drents panel**

De jeugdmonitor en het Drents panel dienen ook in de toekomst door de provincie te worden verzorgd. De jeugdmonitor vanwege het belang van permanente beschikbaarheid van basisgegevens voor de vorming van nieuw provinciaal beleid. Het Drents panel vanwege het karakter ervan: inwoners van Drenthe werken hieraan belangeloos mee vanwege hun betrokkenheid bij het wel en wee binnen hun provincie.

### *Jeugdmonitor*

De directie van de ambtelijke organisatie hecht in zijn algemeenheid groot belang aan monitoring vanwege het belang hiervan voor het provinciale beleid (zie hoofdstuk 5). Gestreefd wordt naar de tot standkoming van een eigen integrale monitor, aldus betrokkenen. In lijn hiermee is de klankbordgroep van mening dat de formatie en het budget dat aan de jeugdmonitor wordt besteed in de nieuwe opzet verantwoordelijkheid zouden moeten worden van de GS-organisatie.

### *Drents panel*

Het Drents panel biedt de mogelijkheid snelle meningspeilingen te organiseren onder de inwoners van de provincie. Hiermee is dit panel van grote waarde voor de volksvertegenwoordigende rol van de staten. Dit instrument dient om deze reden in de nieuwe situatie onder de verantwoordelijkheid van PS te vallen.

#### **4.1.3 Gebruikelijk beleidsonderzoek**

De gebruikelijke (verkennende en inventariserende) beleidsonderzoeken kunnen door derden worden uitgevoerd. Vanwege het blijvende belang van deze kennis voor PS dient hiervoor in de nieuwe opzet budget te worden gereserveerd, aldus de klankbordgroep. Het opdrachtgeverschap hierbij ligt in dat geval bij PS.

#### **4.2 Gevolgen voor formatie en budget**

Gelet op de fundamentele heroverweging van de klankbordgroep in dit advies dienen de staten hierover eerst een besluit te nemen, alvorens een en ander wordt uitgewerkt.

In grote lijnen concludeert de klankbordgroep het volgende met betrekking tot de formatie en het budget van OCWZ.

- Bij onderbrenging van het onderzoeksbureau bij de griffie is het niet nodig de vacature die ontstaat vanaf 15 oktober a.s. van coördinator/senior onderzoeker (0,8 fte, niveau 13) open te stellen. Enerzijds vanwege de nu beperkte span of control van de Statengriffier; anderzijds vanwege de bijdrage die de klankbordgroep wil leveren aan de bezuinigingen. De hieruit voortvloeiende structurele bezuiniging bedraagt ongeveer € 60.000,00. Dit is ca. 18% van de personeelskosten van het onderzoeksbureau;
- De voor de jeugdmonitor beschikbare formatie (ongeveer 0,2 fte onderzoeker en 0,4 fte ondersteuning) en het bijbehorende jaarlijkse budget (€ 25.000,00) staan in de nieuwe opzet ter beschikking van de GS-organisatie;
- Overige formatie (3,6 fte) komt ter beschikking van het onderzoeksbureau PS nieuwe opzet;
- Voor het doen van incidenteel en uit te besteden beleidsonderzoek dient budget te worden gereserveerd. De klankbordgroep stelt voor hiervoor een deel van het externe budget te reserveren (€ 75.000,00).

## Indicatief budgetoverzicht

	2010	2011	2012	2013
<b>Extern budget</b>	154.000	157.100	160.250	163.500
Reservering inhuur door PS	75.000	75.000	75.000	75.000
Jeugdmonitor	25.000	25.000	25.000	25.000
Drents panel	15.000	15.000	15.000	15.000
Mogelijke bezuiniging	39.000	42.100	45.250	48.500
<b>Personele middelen</b>	327.091	272.091	270.000	270.000
Bezuiniging		60.000	60.000	60.000
GS		60.000	60.000	60.000
PS		210.000	210.000	210.000

De klankbordgroep plaatst hierbij een aantal kanttekeningen:

- Een en ander moet bij instemming van de staten met dit advies uitgewerkt worden en in de vorm van een concreet voorstel aan de staten worden aangeboden;
- Bij instemming dient een reservering plaats te vinden voor waar nodig en gewenst de inhuur van specialistische kennis (betrekken bij het tweede punt);
- Na de uitwerking dient de formatie invulling te krijgen. Vanzelfsprekend wordt hierbij rekening gehouden met de rechtspositie van betrokkenen. Medewerkers dienen echter met het oog op de noodzakelijke toegevoegde waarde van het onderzoek voor PS, te voldoen aan de aan hen te stellen eisen met betrekking tot kennis, competenties en vaardigheden (nieuwe functieprofielen).



## 5 UITBREIDING ONDERZOEKSTERREIN?

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde in hoeverre het wenselijk is het terrein van onderzoek van het onderzoeksbureau uit te breiden (vraag 3).

### 5.1 Quick scan onderzoek 2008-2009

Uit de quick scan van in 2008 en 2009 uitgevoerde onderzoeken op het terrein van beleidsontwikkeling en monitoring door of in opdracht van GS c.q. de ambtelijke organisatie blijkt dat de volgende onderzoeken zijn uitgevoerd.

#### *Onderzoeken met focus op stellen (nieuwe) beleidskaders*

1. Verzakelijking subsidierelatie naar volgende fase; onderzoek naar de relatie van de provincie Drenthe met instellingen betreffende de uitvoering van de Sociale en Culturele Agenda 2009-2012
2. Drenthe digitaal op het juiste spoor; onderzoek naar aanpak e-dienstverlening en nieuwe media in de provincie Drenthe
3. Verzakelijking subsidierelaties vraagt om meer gestructureerde aanpak; vervolgonderzoek naar de rol van de provincie Drenthe in relatie tot externe instellingen betreffende de uitvoering van de Sociale, Culturele en Museale Agenda's 2009-2012
4. Onderzoek naar de toepassing van de interne beleidregel Bibob in de organisatie
5. Inventarisatie en analyse van het draagvlak voor criminaliteitspreventie bij het bedrijfsleven en gemeenten in de provincie Drenthe.
6. Nota inkoopbeleid "Professioneel inkopen 2009 en verder"; onderzoek met doel actualiseren beleidskaders inkoop
7. Evaluatie tenders innovatief ondernemerschap (BBO): kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie
8. Arbeidsmarktonderzoek naar lange termijnontwikkelingen in de demografie (E'til)
9. Verkennend onderzoek naar de benodigde beleidsgronden voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur, (natte) infrastructuur, verdroging en waterberging
10. Onderzoek in het kader van het project Demografische ontwikkelingen Zuidoost-Drenthe.
11. Meer balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt; onderzoek naar stagnerende woningbouwprojecten
12. Buffering Bargerveen; onderzoek naar de mogelijkheden om het Bargerveen te beschermen
13. Duurzaamheids effectrapportage; onderzoek naar impuls voor duurzame kwaliteit leefomgeving
14. Uitvoeringsprogramma luchtkwaliteit; vervolgonderzoek naar de luchtkwaliteit in Drenthe.
15. Opstellen integraal beleidsplan ondergrond; onderzoek m.b.t. geomorfologische kaart.
16. Diverse deelonderzoeken voor het actualiseren bodemkaart –
17. Terugdringen milieudruk bestrijdingsmiddelen in grondwater; pilot-onderzoek naar de mogelijkheden van innovatieve monitoring van bestrijdingsmiddelen in het diepe grondwater

#### *Onderzoeken met focus op monitoring*

1. Primaire meetnet
2. Natuurgebieden
3. Bodem- en waterkwaliteit
4. Woonplannen en gegevensbeheer
5. ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing)
6. Weidevogelmeetnet
7. Versnellingsagenda (CAB)
8. Toerisme in Cijfers
9. Noordelijke arbeidsmarktverkenningen



10. IBIS (bedrijventerreinen)
11. Provinciaal werkgelegenheidsregister.
12. Onderwijsmonitor (gedeeld opdrachtgeverschap provincie/Drentse gemeenten)
13. Sportmonitor
14. Gebiedenbeleid - Monitoring wordt uitgevoerd in verband met het volgen van bodembeleidsprocessen zoals mest- en ammoniakbeleid en bodemvruchtbaarheid. Monitoring is tevens vereist in verband met integrale beleidsformulering (natuur- en landbouw). Eén en ander houdt ook verband met nieuwe in te voeren Europese regelgeving.
15. grondwater (Kaderrichtlijn Water)

In de mondelinge toelichting van de directie is verder naar voren gekomen dat:

- In de bovenstaande lijst tevens de zogenaamde (wettelijk verplichte) 217a-onderzoeken zijn opgenomen;
- Monitoring vooral door de eigen organisatie plaatsvindt (vanuit verschillende afdelingen);
- De directie grote waarde hecht aan monitoring omdat deze gegevens de basis vormen van nieuw beleid en nader onderzoek;
- De directie wil de kwaliteit van de monitoring verbeteren en streeft naar de tot standkoming van een integrale monitor;
- Voor de uitvoering van de beleidsonderzoeken wordt in het algemeen een extern bureau, dat wil zeggen een specialist, ingehuurd;
- Beleidsonderzoek en 217a-onderzoek ('geen kerntaak') zullen in de toekomst naar verwachting zoveel mogelijk worden uitbesteed. De ambtelijke organisatie zal hierbij professioneel opdrachtgeverschap vervullen;
- Ten behoeve van de eventuele uitbesteding van gewenste (eigen) beleidsonderzoeken zouden de staten eveneens gebruik kunnen maken van deze dienstverlening.

## 5.2 Conclusies

### 5.2.1 Ondersteuning GS

De afgelopen jaren is er het nodige (specialistische) beleidsonderzoek uitgevoerd door of in opdracht van de ambtelijke organisatie en heeft er monitoring plaatsgevonden. Een deel hiervan is door OCWZ verzorgd ("GS-ruimte"). De klankbordgroep constateert op grond van de (mondeling) verstrekte informatie dat vanuit GS in de toekomst naar verwachting geen onderzoeksopdrachten meer zullen worden gegeven aan OCWZ, gelet op de grote voorkeur voor waar nodig en gewenst inhuur van specialisten, zoals aangegeven door de directie.

### 5.2.2 Werkterrein beleidsonderzoek "nieuwe stijl"

Het beleidsonderzoek "nieuwe stijl" voor PS kan betrekking hebben op de volle breedte van het provinciale beleid. Het spitst zich hierbinnen toe op de rol van PS: normstelling vooraf en controle achteraf. Het is hiermee vanzelfsprekend dat bij instemming met dit advies door de staten het werkterrein van het onderzoeksbureau verbreed.

Voor de uit te voeren gebruikelijke beleidsonderzoeken voor de staten is verbreding tot PNS + in dat licht eveneens voor de handliggend.

## 6 SAMENVATTING CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Samenvatting conclusies

#### 6.1.1 De functie van OCWZ (uitgangssituatie)

In hoofdstuk 2 is in het licht van de oorspronkelijke behoefte aan onderzoek en analyse van PS, aangevuld met een schriftelijk advies van Prof. Mr. D.J. Elzinga, de uitgangssituatie besproken, dat wil zeggen de huidige functie van OCWZ. Samengevat concludeert de klankbordgroep het volgende.

- De gedeelde verantwoordelijkheid voor OCWZ van GS c.q. ambtelijke organisatie en PS c.q. de bestuurscommissie dient in ieder geval te worden beëindigd;
- De staten dienen zich politiek sterk(er) te profileren en zelfstandigheid te hebben met betrekking tot de eigen politieke agenda en werkwijze. De rol van PS is de normering van bestuur vooraf en controle achteraf. Het doen van onderzoek is hiervoor een essentieel instrument, waarbij een bewuste focus nodig is op de financiële en beleidscyclus vanuit de positie en rol van PS;
- Er dienen t.b.v. de nieuwe staten een nieuwe opzet en werkwijze van het onderzoeksbureau van PS te worden ontwikkeld, waardoor beleidsonderzoek (“nieuwe stijl”) de gewenste en noodzakelijke toegevoegde waarde krijgt;
- De verwachtingen die PS hierbij hebben ten aanzien van de inzet van het onderzoeksbureau dienen meer dan voorheen te worden gekanaliseerd: vraagstelling van onderzoek dient tijdig en goed te worden afgestemd tussen onderzoekers en PS;
- Richtinggevend voorbeeld voor de nieuwe opzet is voor de klankbordgroep de werkwijze van het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer (vaste producten; incidentele opdrachten);
- De klankbordgroep benadrukt het belang van externe waarborging van de kwaliteit van onderzoek en de politieke neutraliteit en adviseert bij instemming met dit advies de instelling van een ‘raad van onderzoek’.

Om te waarborgen dat het beleidsonderzoek “nieuwe stijl” slaagt, dient tussentijds een evaluatie plaats te vinden. Op basis hiervan kan worden besloten tot voortzetting dan wel beëindiging van de nieuwe opzet en werkwijze. Ervan uitgaande dat bij instemming met dit advies de nieuwe werkwijze wordt geïmplementeerd met ingang van de nieuwe statenperiode, dient de evaluatie in het derde jaar hiervan plaats te vinden. Hiermee hebben de nieuwe opzet en de hierbij betrokken medewerkers voldoende gelegenheid zich te bewijzen.

#### 6.1.2 Gevolgen PNS + voor functie OCWZ (vraag 1)

De klankbordgroep concludeert dat na de implementatie van PNS + het terrein van het doen van verkennend en evaluerend onderzoek versmalt binnen het sociale domein én dat deze een wezenlijk onderdeel van het provinciale beleid beslaat: de leefbaarheid.

De jeugdmonitor en het Drentse panel moeten wat de klankbordgroep betreft worden voortgezet.

#### 6.1.3 Gevolgen voorgestelde bezuiniging extern budget (vraag 1)

Gelet op de in dit advies verwoorde fundamentele heroverweging, dienen de staten eerst een besluit over dit advies te nemen voordat een en ander wordt uitgewerkt.

In grote lijnen concludeert de klankbordgroep met betrekking tot de formatie en het budget van OCWZ het volgende.

- Bij onderbrenging van het onderzoeksbureau bij de griffie is het niet nodig de per 15 oktober a.s. te verwachten vacature van coördinator/senior onderzoeker (0,8 fte, niveau 13) open te stellen. Enerzijds vanwege de nu beperkte span of control van de Statengriffier; anderzijds vanwege de bijdrage die de klankbordgroep wil leveren aan de bezuinigingen. De hieruit voortvloeiende structurele bezuiniging bedraagt ongeveer € 60.000,00. Dit is ca. 18% van de personeelskosten van het onderzoeksbureau;
- De voor de jeugdmonitor beschikbare formatie (ongeveer 0,2 fte onderzoeker en 0,4 fte ondersteuning) en het bijbehorende jaarlijkse budget (€ 25.000,00) staan in de nieuwe opzet ter beschikking van de GS-organisatie;
- Overige formatie (3,6 fte) komt ter beschikking van het onderzoeksbureau PS nieuwe opzet;
- Voor het doen van incidenteel en uit te besteden beleidsonderzoek door PS dient budget te worden gereserveerd. De klankbordgroep stelt voor hiervoor een deel van het externe budget te reserveren (€ 75.000,00).

### **Indicatief budgetoverzicht**

	2010	2011	2012	2013
<b>Extern budget</b>	154.000	157.100	160.250	163.500
Reservering inhuur door PS	75.000	75.000	75.000	75.000
Jeugdmonitor	25.000	25.000	25.000	25.000
Drents panel	15.000	15.000	15.000	15.000
Mogelijke bezuiniging	39.000	42.100	45.250	48.500
<b>Personele middelen</b>	327.091	272.091	270.000	270.000
Bezuiniging		60.000	60.000	60.000
GS		60.000	60.000	60.000
PS		210.000	210.000	210.000

#### **6.1.4 Eigen onderzoeksbureau (vraag 2) ?**

De uitvoering van het beleidsonderzoek “nieuwe stijl” dient in de ogen van de klankbordgroep intern onder de verantwoordelijkheid van PS c.q. de Statengriffier plaats te vinden. De redenen hiervoor zijn de volgende.

- De gewenste eenduidige aansturing (met de focus op de rol van PS);
- De analyses moeten politiek neutraal zijn, d.w.z. zowel de coalitie (zoals vertegenwoordigd in GS) als de oppositie (kleine en grote partijen) bedienen;
- De permanente inzet van capaciteit (uitvoering van vaste en incidentele onderzoeksopdrachten);
- De behoefte aan maatwerk (vereist actuele kennis en inzicht in de beleids- en financiële cyclus van de provincie Drenthe);
- De efficiënte inzet van middelen (permanente inhuur is duurder dan eigen personeel en vereist extra inzet vanwege het benodigde opdrachtgeverschap).

### 6.1.5 Verbreding onderzoeksterrein (vraag 3)

Het beleidsonderzoek "nieuwe stijl" kan betrekking hebben op de volle breedte van het provinciale beleid. Het spitst zich hierbinnen toe op de rol van PS: normstelling vooraf en controle achteraf. Het is hiermee vanzelfsprekend dat bij instemming met dit advies door de staten het werkkterrein van het onderzoeksbureau verbreed.

Voor de uit te voeren gebruikelijke beleidsonderzoeken voor de staten is verbreding tot PNS + in dat licht eveneens voor de handliggend.

## 6.2 Aanbevelingen en voorstel

Op grond van het voorafgaande adviseert de klankbordgroep OCWZ de statencommissie CW het volgende.

- Kies ervoor door middel van het doen van voorbereidend en faciliterend beleidsonderzoek de politieke profilering van de staten te verbeteren. De staten dienen zelfstandigheid te hebben met betrekking tot de eigen politieke agenda en werkwijze. Het nieuwe onderzoeksbureau van PS moet de staten ondersteunen in de normering van het bestuur vooraf en controle van het bestuur achteraf;
- Geef de klankbordgroep (OCWZ) de opdracht opzet en werkwijze van het nieuw te vormen onderzoeksbureau van PS onder de griffie vorm te geven, waarbij het voorbeeld van het BOR van de Tweede Kamer richtinggevend is;
- Geef de klankbordgroep hierbij de opdracht tevens de formatieve en budgettaire gevolgen uit te werken, evenals de vorming van een 'raad van onderzoek';
- Beide opdrachten moeten ten behoeve van de nieuwe statenperiode leiden tot nadere besluitvorming in de staten van februari 2011 (m.i.v. de WOR);
- Stel voor het nieuwe onderzoeksbureau in 2014 te evalueren;
- Stel voor de vacature van coördinator/senior onderzoeker die per 1 oktober a.s. ontstaat niet in te vullen. Dit betreft een structurele bezuiniging op de personele lasten van ca. 18%;
- Stel voor in 2011 eenmalig € 39.000,00 te bezuinigen op OCWZ (extern budget);
- Stel voor de bezuiniging op OCWZ vanaf 2012 nader te onderzoeken.

In verband met het integrale karakter van dit advies raakt het naast de statencommissie CW ook BFE en OGB. Definitieve besluitvorming in de staten waarborgt de gewenste integrale eindafweging. Om die reden – voortbordurend op bovenstaande – stelt de klankbordgroep de statencommissie CW voor via een statenvoorstel PS van Drenthe voor te stellen:

1. In te stemmen met dit advies (bij te voegen);
2. De klankbordgroep OCWZ opdracht te geven ten behoeve van besluitvorming in de statenvergadering van februari 2011 een nader voorstel uit te werken met betrekking tot de concrete gevolgen van het besluit ad 1 (voor o.a. formatie en budgetten van het onderzoeksbureau van PS).



## **BIJLAGE 1    OPDRACHT STATENCOMMISSIE CW**

Op 19 mei 2010 heeft op voorstel van het presidium de statencommissie Cultuur en Welzijn de klankbordgroep OCWZ opdracht gegeven onderzoek te doen naar de toekomst van het onderzoeksbureau CWZ.

Het voorstel van het presidium luidde als volgt.

### Voorstel presidium

#### **Aanleiding**

In de vergadering van de statencommissie CW van 10 maart 2010 is afgesproken om een opdracht te formuleren over de toekomst van het onderzoeksbureau Cultuur, Welzijn en Zorg (CWZ). Bedoeling is dat de klankbordgroep, bestaande uit zes leden uit de commissie CW, met deze opdracht aan de slag gaat. In deze notitie staat een kort overzicht van het ontstaan en functioneren van dit bureau, aangevuld met recente ontwikkelingen en uitmondend in een concept-opdracht.

#### **Ontstaan**

Op 19 juni 2002 besloten PS tot instelling van een eigen intern onderzoeksbureau. Uitgangspunt was het verrichten van onafhankelijk onderzoek op de genoemde gebieden, toegespitst op het doen van marktverkenningen, beleidsonderzoeken en beleidsevaluaties.

Op 19 maart 2003 besloten PS het bureau nader te positioneren, uitgaande van de wenselijkheid tot onafhankelijk onderzoek. Om deze onafhankelijkheid te waarborgen is toen een bestuurscommissie ingesteld met als juridische grondslag artikel 81 van de Provinciewet. In de toen vastgestelde verordening is geregeld dat deze commissie bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden, deskundig op het taakveld van de commissie. De leden worden benoemd door PS maar vanwege de gewenste onafhankelijkheid kunnen PS-leden geen lid van de commissie zijn.

PS stellen wel de thema's vast waarvoor onderzoek nodig is, dit aan de hand van een jaarlijks onderzoeksprogramma. Bij de instelling is tevens afgesproken dat de commissie ook onderzoek verricht voor de bestuurstaak van GS. Daarom worden ook GS betrokken bij de opstelling van het onderzoeksprogramma.

Een onderzoeksbureau ondersteunt de commissie bij de uitvoering van onderzoek. Dit bureau is organiek ondergebracht bij de provinciale ambtelijke organisatie en heeft een formatie van 5 fte.

#### **Evaluatie, commissie Pannekoek**

Bij de start is afgesproken dat de staten twee jaar na de start van het bureau de positionering en de beleidsvelden evalueren. De Statencommissie CW besluit op 22 maart 2006 hiervoor een aparte commissie uit haar midden in het leven te roepen: de commissie Pannekoek. Aan dit besluit ligt een discussiestuk van de Bestuurscommissie OCWZ ten grondslag. De bestuurscommissie benadrukt het kunnen functioneren vanuit de volgende criteria:

- Onafhankelijkheid
- Kwaliteit
- Beleidsrelevantie
- Continuïteit

Kort daarna, op 12 april 2006, reageert het college van GS op dit discussiestuk. Het college vindt een eigen onderzoeksbureau voor PS niet nodig en pleit voor het onderbrengen daarvan in de provinciale organisatie. Als dat gebeurt ziet het college ruimte voor uitbreiding van de beleidsvelden, anders niet. De commissie Pannekoek brengt haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit in de vergadering van de Statencommissie CW van 24 mei 2006. De belangrijkste aanbevelingen (samengevat):

- Positionering bureau niet wijzigen (formeel werkgeverschap onder GS-organisatie; inhoudelijke begeleiding en aansturing door de bestuurscommissie).
- Opdrachtgeverschap beleggen bij PS en GS op basis van een gezamenlijk meerjarenprogramma en de overblijvende onderzoekscapaciteit ponsd-ponsgewijs te verdelen tussen PS en GS.
- Instelling van een klankbordgroep vanuit PS, dit om het opdrachtgeverschap van PS te verduidelijken.
- Omvang onderzoeksbureau niet wijzigen; onderzoeksterrein voorlopig beperken tot CWZ.

### **Wijziging verordening**

De Statencommissie CW schaart zich unaniem achter deze aanbevelingen en besluit tot een vervolg van de werkzaamheden van de Commissie Pannekoek, leidend tot een wijziging van de verordening, waarover PS op 4 oktober 2006 beslissen.

De genoemde onderzoeksprogrammering wordt hierin uitgewerkt. Eens per 4 jaar, 1 jaar na het aantreden van PS, biedt de Bestuurscommissie het gezamenlijke meerjarenprogramma aan GS en PS ter vaststelling aan, met een evaluatiemoment na 2 jaar. Jaarlijks voor 1 januari doet de Bestuurscommissie aan GS en PS een voorstel tot invulling van het flexibele deel.

De Klankbordgroep wordt ook geregeld en bestaat uit leden van de Statencommissie CW: 1 lid uit elke fractie van 3 of meer leden. De taak van de klankbordgroep is het formuleren van onderzoeksvragen voor het onderzoeksprogramma en de begeleiding van lopende onderzoeken.

De taken van de Bestuurscommissie zijn als volgt omschreven (samengevat)

- Verantwoordelijk voor de uitvoering van beleidsgericht onderzoek
- Bewaken van de kwaliteit van het onderzoek, in het bijzonder wat betreft de objectiviteit en de beleids- en maatschappelijke relevantie
- Verantwoordelijk voor de inhoud en de wetenschappelijke kwaliteit van de producten van het onderzoeksbureau

De positionering van het onderzoeksbureau verandert niet; in de verordening is geregeld dat het bureau organisatorisch deel uit maakt van de ambtelijke organisatie van GS.

### **Huidige situatie**

Het besluit van PS van 4 oktober 2006 is nog steeds de juridische grondslag van het onderzoeksbureau.

Het feitelijke functioneren vindt plaats op basis van door PS vastgestelde onderzoeksprogramma's: op 17 december 2008 hebben PS de onderzoekslijnen 2009-2012 vastgesteld en op 16 december 2009 is het onderzoeksprogramma voor 2010 vastgesteld.

### **PNS**

Intussen is de omgeving rond het onderzoeksbureau gewijzigd. Op 17 februari 2010 besluiten PS in te stemmen met het rapport Provincie Nieuwe Stijl (PNS): een nieuwe visie op positie, rollen en taken van de provincie.

De koerswijziging in taken betekent binnen het programma 'Samenleving met samenhang' een focus op culturele infrastructuur en monumentenzorg en afbouw van de provinciale taken in het sociale domein. Voor het sociale domein geldt dat huidige taken veelal aan gemeenten en instellingen worden overgedragen. Cultuur betreft een kerntaak, maar dat wil niet zeggen dat het huidige gevoerde cultuurbeleid één-op-één op kan gaan in de uitwerking van PNS. Punt van aandacht betreft de jeugdzorg, in de visie van de provincie blijft deze taak ongewijzigd.

De provincie houdt op basis van PNS zowel op het culturele als sociale domein een signaleringsfunctie met betrekking tot gewenste ontwikkelingen binnen deze domeinen. De provincie volgt ontwikkelingen en kan vanuit haar eigen visie en doelen indien nodig agendasettend optreden en

een coördinerende rol spelen door gemeenten en andere betrokken partijen bijeen te brengen en het onderwerp te bespreken. Dit is iets wezenlijk anders dan zelf beleid ontwikkelen en uitvoeren. Wat betreft het onderzoeksbureau stopt het college van GS daarom met de beleidsonderzoeken op de domeinen welzijn en zorg, aangezien deze niet meer passen bij de Provincie Nieuwe Stijl. Blijft over het beleidsveld cultuur.

In het verlengde hiervan kan eenzelfde discussie gestart worden over de onderzoeken die PS op deze domeinen laat uitvoeren.

PS hebben het voorstel van GS en daarmee het rapport in hun vergadering van 17 februari geamendeerd. Op basis van dit amendement handhaaft de provincie een taak in het sociale domein. Deze taakinvulling betekent dat de provincie haar beleidsmatige rol (het signaleren, monitoren en vraaggericht stimuleren) handhaaft op de terreinen:

- Onderwijskansenbeleid
- Aansluiting jeugdzorg op de preventieve programma's
- Sociaal-economische ontwikkeling platteland (vitaal platteland en de daaraan gekoppelde elementen wonen en zorg)
- Zorgbelang op een noordelijke schaal
- Steunfunctietaken voor zover sprake is van provinciale of regionale problematiek.

### **Bezuinigingen**

Na de vergadering van de commissie CW van 10 maart 2010 hebben GS bij brief van 31 maart 2010 een pakket bezuinigingsmaatregelen aangekondigd voor de periode 2010-2013 van € 27,6 miljoen (2013). Op bladzijde 7 van deze brief stellen GS voor 'het externe onderzoeksbudget van het Onderzoeksbureau Cultuur, Welzijn en Zorg in een aantal jaren geheel af te bouwen'. In de begroting 2010 is dit budget geraamd op € 154.000.

Dit voorstel plaatst de discussie over de toekomst van het onderzoeksbureau in een nieuw daglicht. Als PS dit voorstel overnemen resteert alleen nog de onderzoekscapaciteit van het bureau zelf, waarbij dan voor aanvullend extern onderzoek per opdracht een budget geregeld zou moeten worden. Het ligt voor de hand de voorgenomen bezuiniging ook in de vraagstelling aan de klankbordgroep te betrekken.

### **Rekenkamer**

Bij het nadenken over de toekomst van het Onderzoeksbureau moet ook nog worden gewezen op de Noordelijke Rekenkamer. De Rekenkamer doet onderzoek in het kader van de controleerende taak van PS en dit orgaan richt zich met name op de vraag naar de effectiviteit van uitgevoerd beleid. De nadruk in het functioneren van het Onderzoeksbureau is daardoor vooral komen te liggen op onderzoek ten behoeve van de beleidsontwikkeling en wat PS betreft dus vooral op hun kaderstellende taak, wat niet wegneemt dat het Onderzoeksbureau nog wel beleidsevaluaties uitvoert. De Rekenkamer bepaalt haar eigen onderzoeksprogramma; het Onderzoeksbureau doet onderzoek in opdracht van PS en GS.

### **Opdracht klankbordgroep**

Terugkerend naar de vraag uit de Aanleiding en doorgaand op optie 2 hierboven volgt hier een voorzet voor een opdrachtformulering aan de klankbordgroep. De drie vragen hieronder moeten in onderlinge samenhang worden beantwoord.

1. Welke gevolgen verbindt u aan het besluit van provinciale staten van 17 februari 2010 over PNS wat betreft de functie van het Onderzoeksbureau CWZ en aan het voorstel van GS om het externe onderzoeksbudget van dit bureau in een aantal jaren af te bouwen.
2. Hoe beoordeelt u in dat kader het perspectief van een eigen provinciaal onderzoeksbureau,



3. Ziet u, afhankelijk van uw antwoord op de voorgaande vragen, aanleiding om de beleidsvelden van het onderzoeksbureau uit te breiden en zo ja, met welke<sup>14</sup>.

De klankbordgroep brengt uiterlijk 1 oktober 2010 haar rapport uit.

Bij het uitvoeren van de opdracht pleegt de Klankbordgroep in ieder geval overleg met (een vertegenwoordiging van) de Bestuurscommissie en van het Onderzoeksbureau. Daarnaast kan de Klankbordgroep ook met andere (externe) personen/instellingen overleg plegen zoals bijvoorbeeld Stamm CMO.

Afhankelijk van het antwoord op deze 3 vragen is een volgende stap in het proces de vraag of de positionering van het onderzoeksbureau eventueel aangepast moet worden.

19 april 2010.

---

<sup>14</sup> Ook bij eerdere onderzoeken was in een enkel geval sprake van raakvlakken met het omgevingsbeleid. Mogelijk vergt het antwoord op deze vraag een bredere beschouwing dan alleen vanuit uit de Statencommissie CW



## **BIJLAGE 2    HISTORISCHE SCHETS**

### **Chronologisch overzicht besluitvorming OCWZ**

#### **December 2000**

PS stellen de contouren van het nieuwe CWZ-beleid vast (zie nota 'Schaduw vooruit'). GS willen m.i.v. 1 januari 2002 een onafhankelijk onderzoeksinstituut instellen, met een eigen rechtspersoon, bestuur en huisvesting.

Voor het vraaggericht welzijnsbeleid is op dat moment meer onafhankelijk onderzoek en analyse nodig en gewenst.

Opgemerkt wordt dat weliswaar het werkterrein cultuur, welzijn en zorg betreft maar dat samenwerking en verbreding naar andere onderzoeksthema's mogelijke opties voor de toekomst zijn.

Uitdrukkelijk willen GS de onderzoeksfunctie niet in handen leggen van bestaande instellingen zoals STAMM (onthechting).

Gezien de publieke rol van het onderzoeksbureau wordt er geen taakstelling opgenomen om middelen uit de markt te genereren. Voor extra activiteiten buiten het vraaggerichte onderzoek om dient toestemming te worden gevraagd vanwege eventuele belangenconflicten tussen provincie en externe opdrachtgevers.

Op basis van een advies van het Centrum van Arbeid en Beleid (CAB) wordt vastgesteld dat vraaggericht beleid vraagt om de volgende onderzoeksfuncties.

- Dataverzameling en beheer;
- Monitoring van de behoefte (inzicht in de vraag);
- Beleidseffect studies;
- Interactief onderzoek met doelgroepen.

De provincie is eigenaar van de verzamelde data.

Er wordt een voor het beleid acceptabele onderzoekskwaliteit nagestreefd. Het onderzoek moet voor de provincie en gemeenten relevant en toepasbaar zijn.

#### **September 2001**

Op basis van een nadere ambtelijke beschouwing ontstaan twee varianten:

Variant a: een zelfstandig gehuisveste stichting;

Variant b: onderzoeksbureau als onderdeel van de provinciale organisatie.

Variant B bleek kostentechnisch aantrekkelijker en bood meer sturingsmogelijkheden door de provincie.

Het onderzoek diende facilitair te zijn aan de beleidsbepaler (invloed op programmering). GS/PS bepalen [gezamenlijk], onder andere op basis van de ontwikkelingen van de markt voor cultuur, welzijn en zorg, wat er moet gebeuren. Ook bepalen zij welke beleidsterreinen worden geëvalueerd, aldus het desbetreffende statenstuk dat het voorstel behelsde te kiezen voor variant B.

In het statenstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de mate van onafhankelijkheid van het onderzoeksbureau. Gelet op de nog steeds geldende relevantie hiervan, wordt de bewuste passage hier (bijna) integraal weergegeven.

"Waarom moet onderzoek onafhankelijk zijn? Goed onderzoek wordt altijd getoetst op betrouwbaarheid en juistheid. Onderzoek moet daarbij transparant zijn opdat een ander op basis van dezelfde veronderstelling en voorwaarden tot dezelfde conclusies komt. Als men zich aan deze

voorwaarden houdt, is het onderzoek objectief en onafhankelijk van diverse belangen totstandgekomen. Het beleid stelt vooral eisen aan de objectiviteit en onafhankelijkheid als de onderzoeksvragen beleidsmatig en/of politiek controversieel zijn.

Beleidsonderzoek kan echter resulteren in conclusies die de beleidsmaker en uitvoerder niet goed uitkomen. Deze beleidsmakers wensen dan veelal dat het onderzoek wordt bijgesteld. Gegeven de eisen die aan onderzoek moeten worden gesteld, kan de onderzoeker hieraan in principe niet tegemoetkomen.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek in dergelijke situaties nog beter te waarborgen wordt er in de meeste gevallen voor aparte organisatievormen gekozen.

[...]

Bij een onafhankelijk onderzoeksbureau in de vorm van een stichting is het gevaar groter dat beleid en onderzoek minder goed op elkaar zijn afgestemd. In het gewenste sturingsmodel is onderzoek facilitair aan de beleidsbepaler: de provincie Drenthe. Om deze facilitaire rol van het onderzoeksinstituut goed vorm te geven, is een innige werkrelatie met de provincie van groot belang. Het is belangrijk dat het onderzoek goed aansluit bij de beleidspraktijk.

Om deze wisselwerking c.q. kruisbestuiving goed vorm te geven en het onderzoeksinstituut geen vreemde eend in de bijt te laten zijn, is het derhalve wenselijk beleidsbepaler en onderzoeker dicht bij elkaar te brengen. Dit zou ook fysiek en organisatorisch kunnen door beide onder een dak te brengen en/of onder provinciaal management. Geconstateerd moet worden dat in de ogen van derden het onderzoek dan minder afhankelijk is. Deze onafhankelijkheid zou dan gewaarborgd kunnen worden met behulp van een onderzoeksstatuut.”

Hieraan is toegevoegd de instelling van een bestuurscommissie, met onafhankelijke deskundigen. Deze stuurt de onderzoeken inhoudelijk aan, aldus het voorstel.

Bij de behandeling van het desbetreffende statenstuk in de commissie CW zijn onder andere vragen gesteld over de rolverdeling tussen GS en PS (rol werd niet omschreven). Door de staten breed zijn vragen gesteld naar de gewenste onafhankelijkheid van onderzoek: de staten wensten een scheiding aan te brengen tussen onderzoekers en beleidsbepalers/uitvoerders, om daadwerkelijk zicht te kunnen krijgen op de vraag van de markt (CWZ), beleid naar aanleiding hiervan bij te kunnen sturen en de effecten van beleid te kunnen meten (zonder politieke bijsturing).

Vanwege de gewenste onafhankelijkheid adviseert een meerderheid van de commissie GS alsnog te kiezen voor variant A.

GS zeggen toe variant A uit te werken.

## **Januari 2002**

In januari 2002 wordt het ondernemingsplan OCWZ door GS aan de staten voorgelegd. Het voorstel van GS behelst de oprichting van een stichting met een directeur-bestuurder (tevens senior-onderzoeker), een Raad van Toezicht en een Raad van Advies.

De directeur-bestuurder geeft leiding aan de medewerkers en legt verantwoording af aan gedeputeerde staten. De Raad van Toezicht ziet toe op het reilen en zeilen van de onderneming OCWZ en staat de directeur-bestuurder met raad en daad bij. De Raad van Advies adviseert over de gewenste onderzoeksprogrammering.

Vanwege de verdeeldheid rondom dit voorstel (de eerder gevraagde variant A), trekken GS het voorstel in de statenvergadering van februari terug.

Dit vormde tevens aanleiding om de motie in te trekken, waarin GS werden verzocht een voorstel uit te werken waarbij het onderzoeksbureau onderdeel zou vormen van de provinciale organisatie (o.a. efficiëntievoordelen) en waarbij de onderzoeksmatige aansturing van het bureau zou lopen via een onafhankelijke commissie.

Deze motie is niet instemming gebracht.

### **Mei 2002**

In de statencommissie CW van mei 2002 wordt een op de genoemde motie gebaseerd nieuw voorstel van GS besproken: de zogenaamde interne variant (feitelijk uitwerking van de eerder genoemde variant B).

Hierbij worden drie opties besproken, inclusief financiële randvoorwaarden.

Als belangrijkste reden voor de interne variant wordt de aard van het onderzoek genoemd. Het onderzoek is bedoeld om de sturende rol van de provincie op het beleidsterrein CWZ vorm te geven. In essentie omvat het onderzoek marktverkenningen (in kaart brengen van behoeften) en de het onderzoek van efficiëntie en effectiviteit van beleid.

Overigens wordt in het stuk tevens vastgesteld dat beleidsrelevant onderzoek de onafhankelijkheid van de onderzoeker beperkt. Beleid en politiek bepalen de vragen en kaders van het onderzoek. Er worden drie modellen gepresenteerd die de onafhankelijkheid van de onderzoekers moet waarborgen:

- GS-model (PS stellen onderzoeksprogramma vast);
- PS-model (positionering onderzoeksbureau onder PS; e.e.a. voortuitlopend op de aanstaande dualisering);
- Bestuurscommissiemodel (bestuurscommissie is inhoudelijk opdrachtgever).

De 'doorschakeling' van een externe (voorheen: variant A) naar een interne variant valt niet bij alle fracties in goede aarde. Een aantal fracties houdt vast aan een externe variant. Van de meerderheid van de aanwezigen gaat de voorkeur uit naar de interne variant c.q. het zogenaamde "PS model".

Dit wordt door GS uitgewerkt.

### **Juni 2002**

In het in juni 2002 aan de staten voorgelegde voorstel voor het oprichten van een intern onderzoeksbureau dat functioneert onder de staten, wordt voorgesteld de wijze van aansturing door de staten te laten uitwerken in het kader van het dualisme. PS worden werkgever en opdrachtgever. De onderzoeksfunctie is primair een instrument voor de ondersteuning van de control- en initiatiefrol van PS. De staten kunnen GS gelegenheid bieden voor het doen van onderzoek voor het college.

Tot medio maart 2003 zal het bureau worden aangestuurd door de directeur-griffier van de provincie; daarna zal het bureau deel uitmaken van het op te richten bureau onder leiding van de statengriffier. Het onderzoeksbureau zal actief communiceren onder de vlag van het statenbureau.

Het onderzoeksbureau verricht onderzoek dat facilitair is aan de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid. Met de oprichting ervan wordt een monitoringsfunctie ontwikkeld, gericht op het monitoren van de omgeving en de relatie tussen de omgeving en het provinciaal beleid. Onderzoek vormt in deze visie onderdeel van de provinciale beleidscyclus.

De meerderheid van de staten steunen dit voorstel.

### **Februari 2003**

Over de positionering van het onderzoeksbureau wordt in februari 2003 opnieuw in de staten gesproken. GS stellen voor OCWZ te positioneren als ondersteuning van een door GS in te stellen bestuurscommissie, die de onafhankelijkheid van onderzoek dient te bewaken.

In dit stuk wordt nader ingegaan op de gedualiseerde verhoudingen en rollen van GS en PS en de functie van het onderzoeksbureau in dit licht.

Als taken van PS worden genoemd:

- Het vertegenwoordigen van de burger; de statenleden communiceren actief met de buitenwereld;
- Het controleren van GS;
- Het stellen van kaders waarbinnen het beleid van de provincie gestalte moet krijgen.

De taken van GS:

- De totstandkoming van beleid ('de voorbereiding en uitvoering van de kaderstelling');
- De uitvoering.

In het genoemde stuk wordt het volgende gesteld over uit te voeren onderzoek.

"De markt- en beleidsverkenningen zijn onderzoeken die tot doel hebben tot een keuze te komen tot continuering of wijziging van beleid. Het betreft de voorbereiding van de totstandkoming van (de wijziging van) het beleid. Dit moet in hoofdzaak tot het bestuur van de provincie worden gerekend. In dualistische verhoudingen is het bestuur de taak van GS.

De beleidsevaluaties zijn in beginsel een middel ten behoeve van de controle/het afleggen van verantwoording en de (bijstellingen van de) kaderstelling. De voorbereiding van de kaderstelling en het afleggen van verantwoording zijn in het dualistische systeem taken/bevoegdheden van GS. PS hebben een controlerende taak. Ook daarvoor kan het verrichten van onderzoek nodig zijn. De taken van het onderzoeksbureau richten zich voor wat betreft de uitvoering en bestuur op de taken van GS en voor wat betreft de controle op PS."

De staten (commissies CW en BFE) wijzen het stuk af. Belangrijke motivatie hiervoor is de juridisch onjuiste voorstelling in het stuk van de verdeling van taken en bevoegdheden tussen GS en PS na de invoering van de dualisering.

Door de staten wordt erop gewezen dat de toekenning van autonome bevoegdheden<sup>15</sup> – als bedoeld in artikel 124 Grondwet – slechts door PS kan geschieden. Tot die autonome bevoegdheden behoort ook de voorbereiding en uitvoering van kaderstellende taken van PS. In dit licht wordt opgemerkt dat bij de behandeling van de Wet dualisering provinciebestuur in de Eerste Kamer is komen vast te staan dat het PS vrijstaat om de voorbereiding van hun besluiten buiten het college neer te leggen, vooral als het gaat om het verrichten van aan beleid ten grondslag liggend onderzoek. Op grond van het in de nieuwe Provinciewet geëxpliciteerde initiatiefrecht<sup>16</sup> kunnen de staten zelf ontwerpbesluiten opstellen en de voorbereiding daarvan opleggen aan andere instanties dan het college, aldus een van de woordvoerders.

De staten concluderen dat zij beslissingsbevoegd zijn waar het de overdracht van onderzoeksbevoegdheden betreft, die gerelateerd zijn aan de kaderstellende functie van PS. Geconstateerd wordt tevens dat indien gekozen wordt voor een interne variant in dualistische verhoudingen, de aansturing van het onderzoeksbureau moet plaatsvinden door de staten, in het kader van optimalisering van kaderstelling en controle ("ontvlechting").

GS trekken het stuk op grond hiervan terug.

### **19 maart 2003**

GS stellen in een nieuw stuk voor door PS een bestuurscommissie in te laten stellen met uitsluitend externe leden en hieraan een aantal van de bevoegdheden van PS aan over te dragen op het terrein van kaderstelling (verrichten van onderzoek op het terrein van CWZ).

<sup>15</sup> Art. 105 lid 1 jo. art. 143 lid 2 Provinciewet

<sup>16</sup> Art. 143a Provinciewet

In de verordening waarbij de bestuurscommissie wordt opgericht is opgenomen dat een cluster van onderzoekers de bestuurscommissie ondersteunt en dat deze organisatorisch deel uitmaakt van de ambtelijke organisatie. De motivatie van dit onderdeel van het voorstel is de volgende.

“In statenstuk 955 is aangegeven dat het onderzoeksbureau deel zal uitmaken van de griffie. De vraag is of het consistent is hieraan uitvoering te geven. Besloten is immers dat de Statengriffie vooral procedurele administratieve ondersteuning zal bieden. Door het instellen van een bestuurscommissie heeft de onderbrenging van het onderzoeksbureau bij de provinciale organisatie vrijwel uitsluitend betrekking op het regelen van een aantal organieke zaken, zoals huisvesting en personeel. Het ligt niet in de rede de statengriffier hiermee te belasten. Het onderzoeksbureau kan daarom beter worden ondergebracht bij de provinciale ambtelijke organisatie.”

Overigens wordt in de toelichting op het artikel aangegeven dat over de inbedding van het cluster van onderzoekers, organisatorisch en hiërarchisch, in de ambtelijke organisatie van de provincie nog besluitvorming moet plaatsvinden. Het is aan PS om te besluiten het cluster onder te brengen in het organisatieonderdeel waarover zij zelf kunnen beschikken, te weten de statengriffie, dan wel om GS te verzoeken het cluster onder te brengen, aldus de tekst.

Tijdens de behandeling van het voorstel in de staten is de positionering van het bureau wederom belangrijk gespreksthema. PS willen zelf rechtstreeks kunnen sturen en geen beïnvloeding van het bureau (c.q. het onderzoek) door GS. Het bureau c.q. het onderzoek is bedoeld als instrument voor PS en moet dit ook (kunnen) zijn.

Door GS wordt in de vergadering opgemerkt dat de staten op dit punt nog een nader voorstel zullen ontvangen. Opgemerkt wordt dat de positionering van het bureau helder is: “De staten sturen aan en daarmee is er sowieso een rol voor de Statengriffie. Hoe het verder allemaal ingebed wordt en wat voor voorstel er dan komt, is aan de *nieuwe* staten voorbehouden”.

De door PS vastgestelde verordening (Verordening bestuurscommissie onderzoeksbureau cultuur, welzijn en zorg provincie Drenthe) bepaalt inhoudelijk verder het volgende.

PS stellen de thema's vast waarvoor onderzoek nodig is. Hiervoor stellen zij jaarlijks voorafgaande aan het begrotingsjaar een onderzoeksprogramma vast. Eventueel kunnen PS aanvullende opdrachten verstrekken. De bestuurscommissie stelt het onderzoeksprogramma in ontwerp op. Omdat onderzoek tevens nodig is voor de bestuurstaak van GS zullen GS in de gelegenheid worden gesteld bij de bestuurscommissie aan te geven welke beleidsonderzoeken zij nodig achten via een uit te brengen advies op het voorgenomen onderzoeksprogramma.

De bestuurscommissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het (beleidsgerichte) onderzoek (op sociaal-wetenschappelijke basis) en de kwaliteit van dit onderzoek, in het bijzonder de objectiviteit en beleids- en maatschappelijke relevantie.

De bestuurscommissie is verantwoordelijkheid verschuldigd aan PS.

In samenhang hiermee wordt besloten de aan het functioneren van de commissie verbonden kosten op te nemen in de provinciale begroting.

#### **November 2004**

In november 2004 ontvangt de voorzitter van de bestuurscommissie, op dat moment mevrouw prof. Dr. S. Waslander, een brief van de secretaris-directeur van de provincie waarin wordt geconstateerd dat in de praktijk de voorgaande periode de coördinator van het onderzoeksbureau verantwoording heeft afgelegd bij de directeur-secretaris, als zijnde onderdeel van “de ambtelijke organisatie”.

Gezamenlijk is onderkend dat over de positionering van het bureau nadere duidelijkheid moet ontstaan. De voorzitter is er door de directeur over geïnformeerd dat er voornemens bestaan om te komen tot een eenheid Audit en Onderzoek.

In zijn brief staat onder andere het volgende vermeld.

“Onderbrenging bij de Statengriffie brengt de medewerkers van het Onderzoeksbureau onder de leiding van de statengriffier. Hiermee komt het onderzoeksbureau los te staan van de ambtelijke organisatie van GS. Uit het oogpunt van onafhankelijkheid zou dit als een voordeel kunnen worden gezien indien men het feit dat er sprake is van een inhoudelijke aansturing van het onderzoeksbureau door de bestuurscommissie niet als voldoende voorwaarde ziet om de gewenste onafhankelijkheid te waarborgen. Onderbrenging bij de Statengriffie staat op gespannen voet met de uitgangspunten die door de staten zijn geformuleerd bij de oprichting ervan. Toen is gesteld dat de taken van de Statengriffie zich beperken tot administratieve en procedurele ondersteuning. Inhoudelijke ondersteuning van de Staten moet primair door de overige ambtelijke organisatie geleverd worden over het algemeen op basis van een verzoek om ambtelijke bijstand.”

### **Februari 2006**

Op verzoek van de statencommissie CW vindt een discussie plaats met de bestuurscommissie over de positionering en de beleidsvelden van OCWZ. Ter voorbereiding hiervan heeft de bestuurscommissie een discussiestuk opgesteld.

In reactie hierop stellen GS in hun brief van 12 april 2006 over het onderzoeksbureau als instrument van PS het volgende.

“In onze optiek is het niet wenselijk de huidige situatie te continueren. Naar onze opvatting past een onderzoeksbureau met de huidige taken en functies dat als instrument van PS is gepositioneerd niet goed binnen de duale verhoudingen, zoals die zich de afgelopen jaren in Drenthe hebben ontwikkeld. Wij zien in die verhoudingen PS primair als een kaderstellend, beslissend en controlerend orgaan waarbij wij fungeren als beleidsvoorbereidend en uitvoerend orgaan binnen de door PS vastgestelde kaders. Afgezien van de “rekenkamerfunctie” (die nadrukkelijk gezien kan worden als een instrument van PS om de controlerende functie op GS in te kunnen vullen), zien wij geen reden waarom onder PS verantwoordelijkheid zelfstandig uitvoerende onderzoeksactiviteiten verricht moeten worden”.

Verder blijkt dat GS de eenheid van bestuurlijke verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor kwaliteit van de uitvoering wil herstellen (beide door GS te verzorgen) en voorsnog de uitbreiding van taak- en beleidsvelden afwijst. “Bij directe aansturing van het onderzoeksbureau door GS, zien wij op enige termijn meer ruimte voor verbreding van de onderzoeksvragen naar andere beleidsvelden. Dit draagt bij aan de verdere ontwikkeling van de onderzoeksfunctie van de provincie.”

### **Oktober 2006**

In oktober 2006 wordt de evaluatie van de positionering van OCWZ in de staten besproken. Basis hiervan vormt het advies van de intussen ingestelde commissie Pannekoek, dat door de staten wordt overgenomen.

Samengevat beveelt de commissie Pannekoek aan:

- De positionering van OCWZ onveranderd te laten, inclusief de inhoudelijke aansturing vanuit de bestuurscommissie (voldoende waarborg onafhankelijk opereren in onderzoeksinhoudelijke zin);
- En het opdrachtgeverschap voor de onderzoeken voor een eens per vier jaar vast te stellen meerjarenprogramma neer te leggen bij zowel PS als GS. Daarnaast hebben PS en GS iedere hun eigen onderzoekscapaciteit, die jaarlijks kan worden ingevuld.



Verder is bepaald dat het onderzoeksbureau voor wat betreft het formele werkgeverschap officieel onder de GS-organisatie gaat vallen. Hiermee is de in de praktijk gegroeide situatie geformaliseerd.

Ter ondersteuning van het opdrachtgeverschap van PS wordt een klankbordgroep ingesteld.

De verordening is in lijn hiermee aangepast.



## BIJLAGE 3    ADVIES ELZINGA

### Advies inzake onderzoeksfunctie Drenthe

D.J. Elzinga

8 september 2010

*Vooraf*

Op 10 augustus 2010 heeft de Klankbordgroep OCWZ mij een aantal vragen voorgelegd inzake de toekomstige onderzoeksorganisatie en –functie van PS Drenthe. Een en ander in het kader van de mogelijke herschikking van de positie van het Onderzoeksbureau Cultuur, Welzijn en Zorg. Bij de beantwoording van de vragen in het navolgende wordt niet ingegaan op de politieke beleidsoverwegingen die aan deze reorganisatie ten grondslag liggen. Het hoofdaccent ligt op de algemene verhouding tussen PS en GS en de daarmee verbonden taken en bevoegdheden, met daarbij een bijzondere gerichtheid op nut en noodzaak van onderzoek.

1. *Wat moet binnen het dualisme worden verstaan onder de ‘kaderstellende’ en ‘controlerende’ taak van Provinciale Staten, dit mede t.o.v. het door Gedeputeerde Staten gevoerde ‘bestuur’?*

De termen ‘kaderstelling’ en ‘controle’ zijn geen wettelijke termen, maar hebben in het kader van de dualiseringsoperatie een rol gespeeld om de nieuwe verhouding tussen PS en GS te verduidelijken en te structureren. Vastgesteld moet worden dat deze begrippen – die overigens niet uit de koker kwamen van de Staatscommissie Dualisering – tot veel onduidelijkheden en begripsverwarring aanleiding hebben gegeven. Om die reden is het beter om aanknopingspunt te zoeken bij de wettelijke taken en bevoegdheden van PS en GS. PS stellen de verordeningen vast en voeren het algemene bestuur over de provincie, voorzover dat bestuur niet is opgedragen aan GS of CdK. In het kader van de dualiseringsoperatie zijn diverse bestuursbevoegdheden overgegaan van de algemene bestuursbevoegdheid van PS naar de meer specifieke bestuursbevoegdheid van GS. Het uitgangspunt daarbij was dat als wordt beoogd om het politieke profiel van de staten te vergroten het beter is dat de staten zich meer toeleggen op politieke controle, regelgeving en algemeen bestuur en minder meebesturen in specifieke zin. Met andere woorden: GS heeft meer bestuurlijke ruimte gekregen, terwijl voor de provinciale volksvertegenwoordiging meer nadruk is komen te liggen op normering van het bestuur vooraf (ex ante) en controle van het bestuur achteraf (ex post). Voor de normering van het bestuur vooraf zijn tal van wettelijke en niet-wettelijke instrumenten beschikbaar – verordeningen, bestuursbesluiten, de begroting, beleidsnoties, moties, politieke programma’s etc. Voor de controle achteraf is er het algemene stelsel van politieke verantwoordelijkheid. De leden van het college van GS zijn gezamenlijk en individueel verantwoording schuldig aan de staten. Die verantwoordingsplicht kent een informatiefase, een debatfase en een sanctioneringsfase. In het kader van de verantwoordingsplicht kunnen gedeputeerden door de staten uiteindelijk tot aftreden worden gedwongen, hetgeen het grote belang van deze verantwoordingsplicht onderstreept. Hoe beter en hoe scherper de verantwoordingsplicht is geregeld en in de praktijk functioneert, des te adequater functioneert de politieke controle door de staten. Verantwoordelijkheid en controle spiegelen derhalve.

2. *Welke rol kan het initiatiefrecht van de staten(leden) bij kaderstelling en controle vervullen?*

Het initiatiefrecht van de staten kan vanuit tweeërlei invalshoek worden gezien. In de eerste plaats kunnen de staten initiatiefvoorstellen ontwikkelen voor bestuursbesluiten of verordeningen. Dit recht bestond impliciet altijd al, maar heeft na de dualisering een wat scherper wettelijk profiel gekregen. In de praktijk wordt van dit recht niet al te veel gebruik gemaakt en wel vooral omdat de statenleden niet beschikken over ambtelijke staven die bijstand verlenen bij het ontwikkelen van dergelijke initiatiefvoorstellen. Deze ambtelijke bijstand kan weliswaar via de griffie voor specifieke gevallen worden georganiseerd, maar ook bij aanwezigheid van die mogelijkheid zal het vervaardigen van initiatiefvoorstellen door statenleden altijd marginaal van aard blijven: meer uitzondering, dan regel. Veel belangrijker is het initiatiefrecht van de staten in een meer brede en algemene zin van het woord. Onder de 'oude' verhoudingen – en vaak ook nog onder de huidige – worden de werkwijze en actieradius van de staten in hoge mate bepaald door GS en de ambtelijke dienst. Dit komt vooral tot uitdrukking in de agendavoering. De continue stroom van voorstellen en notities vanuit GS dicteert in vergaande mate de agenda van PS. Een belangrijk doel van de dualisering was om hierin verandering aan te brengen. Zoals de Tweede Kamer ook in hoge mate een eigen politieke agenda heeft en qua werkwijze zeer zelfstandig opereert jegens de regering, zo zouden ook de gemeenteraden en de provinciale staten meer zelfstandigheid op dit punt moeten krijgen, waardoor het politieke karakter van de provinciale volksvertegenwoordiging groter wordt, onder gelijktijdige vermindering van het zogenaamde meebesturen. In een aantal grotere gemeenten heeft dit bijvoorbeeld geleid tot de introductie van een zogenaamde politieke jaaragenda. Op deze politieke jaaragenda staan bijvoorbeeld drie grote politieke kwesties die in het komende jaar gaan spelen. De gemeenteraad besluit – in afstemming met het college – welke dossiers dat zullen zijn en dat aan deze drie grote beleidsdossiers het komende jaar veel aandacht zal worden gegeven. Voor de afwikkeling van die dossiers worden de rollen tussen raad en college in een protocol precies gedefinieerd, aangegeven wordt op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties daarbij worden betrokken en vervolgens wordt in de tijd nauwkeurig aangegeven wanneer en door welk bestuursorgaan politieke beslissingen worden genomen. Op die manier kan op belangrijke dossier politiek worden bedreven, waarbij er tevens een intensieve betrokkenheid is van burgers en maatschappelijke organisaties. Ook in andere zin kunnen de staten door initiatief hun zelfstandige positie vorm en inhoud geven. Op basis van signalen uit de provinciale samenleving kunnen onderwerpen worden geagendeerd, ook verdergaand dan enkele statenvragen.

3. *Welke bijdrage kan het doen van onderzoek (door PS) aan kaderstelling en controle leveren (naast Rekenkameronderzoek en de reguliere accountantcontroles)?*

In de provinciale context speelt onderzoek in verschillend opzicht een belangrijke rol. Dat betreft in de eerste plaats het financiële onderzoek, zoals dat vooral in de accountantscontrole tot uitdrukking komt. Dit type onderzoek is specifiek van aard en blijft hier verder buiten beschouwing. Ook het onderzoek van de Rekenkamer is enigszins specifiek van aard. Oorspronkelijk was het de bedoeling van de Staatscommissie Dualisering dat de rekenkamer of rekenkamerfunctie vooral onderzoek zou moeten doen in strikte opdracht van raad of staten. Dat onderzoek zou dan vervolgens een rol kunnen spelen bij de beleidsontwikkeling en bij de controle van het bestuur. Hoewel deze dimensie nog altijd wel enigszins aanwezig is, heeft de decentrale rekenkamer zich in een wat andere richting ontwikkeld en is meer gaan lijken op de Algemene Rekenkamer op nationaal niveau. De decentrale rekenkamer – en dat geldt dus ook voor de gezamenlijke Noordelijke Rekenkamer – is uiteindelijk niet gebonden aan onderzoeksaanwijzingen van de betrokken provinciale staten. De Rekenkamer beslist uiteindelijk zelf welke onderzoeken wel en niet worden verricht, hoezeer ook de staten hier suggesties kunnen doen. Naar verwachting zal de figuur van de Rekenkamer in de toekomst zich nog sterker gaan

verzelfstandigen waardoor de toezichtsfunctie van dit orgaan nog wat meer accent zal krijgen. Het gevolg daarvan is dat Rekenkameronderzoek naar verwachting een minder prominente rol zal gaan spelen in de reguliere beleids- en controletaak van de provinciale staten, hoezeer bevindingen van de Rekenkamer ook tot beleidsmutaties aanleiding kunnen geven. Een derde dimensie betreft de figuur van de provinciale enquête. De Provinciewet bevatte altijd al de impliciete mogelijkheid voor het opzetten van een dergelijke enquête. In de gedualiseerde Provinciewet heeft dit enquêterecht evenwel een aanzienlijk scherper profiel gekregen, hoewel er nog aanzienlijke verschillen zijn blijven bestaan tussen het enquêterecht op nationaal niveau en dat op decentraal niveau, met name waar het gaat om het onder ede horen van getuigen. De provinciale staten hebben derhalve het recht om een dergelijke enquête op te zetten, maar omdat dit niet al te vaak zal voorkomen is het niet noodzakelijk en ook niet wenselijk om hiervoor een staande onderzoeksorganisatie in te richten of andere dan PM-budgetten daarvoor aan te houden. Omgekeerd kan het wel zo zijn dat indien er een algemene onderzoeksorganisatie functioneert deze de uitvoering van provinciale enquêtes enorm kan vergemakkelijken. Een zelfstandig argument voor de inrichting van een staande organisatie kan hier echter niet aan worden ontleend. Een vierde en laatste vorm van onderzoek betreft de onderzoeksmatige fundering van beleidsinitiatieven, agenda-initiatieven en onderzoek ten dienste van politieke controle, anders dan in het kader van een provinciale enquête. Onder punt 2 kwam reeds aan de orde dat een wat meer zelfstandig profiel van de provinciale staten in de praktijk in zekere zin wordt belemmerd door de afhankelijkheid die er is van GS en van de provinciale ambtelijke dienst. Dat betreft in de eerste plaats het nemen van beleids- en agenda-initiatieven. Indien bijvoorbeeld een provinciale statencommissie prioriteit wil geven aan de bespreking en afhandeling van een bepaald dossier, terwijl GS daar niet voor voelt, dan is er voor deze commissie in de regel geen mogelijkheid hiervoor een eigen inventarisatie of onderzoek uit te zetten. De commissie-secretariaten vanuit de griffie zijn hier niet op ingericht. Ook in het kader van politieke controle en verantwoordelijkheid zijn de staten wat betreft de informatiefase in het verantwoordingsproces in hoge mate afhankelijk van informatie die door of vanwege GS wordt aangeleverd. Omdat GS een uitdrukkelijk belang heeft, ook in politiek-bestuurlijke zin, is deze aangeleverde informatie om geheel begrijpelijke redenen niet altijd volledig, geheel objectief of zonder politiek-bestuurlijke kleur. Ook in overige, mondelinge toelichtingen en informatieverstrekkingen bestaat er bij politieke bestuurders de geheel begrijpelijke neiging om over eigen voorstellen 'rozegeur en maneschijn'-verhalen te presenteren. Politieke bestuurders hebben altijd de vanzelfsprekende neiging om het positieve van hun voorstellen meer te benadrukken dan de negatieve aspecten. Indien de staten beschikken over een (beperkt) onderzoekspotentieel dan kan daardoor het beïnvloedings- en verantwoordingsinstrument aanzienlijk worden verbeterd, zonder dat er meteen de noodzaak bestaat om een provinciale enquête of vergelijkbaar onderzoek op te zetten. Op allerlei manieren kan informatie naar boven worden gehaald die voor de beoordeling van voorstellen (controle ex ante) of voor de beoordeling van beleid (controle ex post) van wezenlijke betekenis is. Ook kan door onderzoek bij ingewikkelde projecten of bijvoorbeeld bij de ingediende begroting de informatie- en beoordelingspositie van de staten aanzienlijk worden versterkt. Dit type faciliterend en voorbereidend onderzoek – zoals ook in het kader van de griffie van de Tweede Kamer bestaat in de vorm van het Bureau Onderzoek (BOR) – kan een krachtige kwaliteitsimpuls zijn voor het goed inrichten van een adequaat verantwoordingsproces.

*4. Wat betekent dit voor soort en thema van onderzoek? Welke randvoorwaarden spelen hierbij een rol?*

In de eerste plaats is het aanwezige aanbod uiteraard bepalend voor de vraagmogelijkheden. Hoe meer onderzoekers des te groter zijn de mogelijkheden. Omdat het hier gaat om een nieuwe inrichting van de onderzoeksfunctie verdient het aanbeveling om in een eerste experimentale fase de onderzoeksomvang enigszins beperkt te houden. Een dergelijke beperking – bijvoorbeeld 3 à 4 fte –

maakt het tevens mogelijk om een eventuele bezuinigingsdoelstelling te combineren met een herinrichting van de onderzoeksfunctie.

In de tweede plaats is het van belang om vast te stellen door wie onderzoeksopdrachten kunnen worden gegeven. Ook hier kan een parallel worden getrokken met het bureau BOR van de Tweede Kamer. Het BOR werkt in hoofdzaak op verzoek van de vaste Kamercommissies. Bij ingewikkelde voorstellen of grote en gecompliceerde projecten maakt het BOR op verzoek korte analyses waardoor de commissieleden snel en adequaat kunnen beschikken over informatie om de ingediende voorstellen goed te kunnen beoordelen. Ook bestaat in de Tweede Kamer de afspraak dat het BOR bij steeds terugkerende kwesties – maand- of jaarverslagen, rapporten van de rekenkamer, sociaal-economische verkenningen, cbs-onderzoek etc. – voor de betreffende commissie automatisch – dus zonder specifiek verzoek – een korte samenvattende analyse aanlevert. Deze analyses gaan niet op de politieke aspecten – dat is ter beoordeling aan fracties en individuele Kamerleden – maar concentreren zich op het aspect probleemverkenning: welke dimensies en vraagstellingen dienen zich aan? Een vast patroon kan ook bestaan bij financiële stukken, zoals de verschillende begrotingshoofdstukken. Voor veel statenleden is het moeilijk om de begrotingshoofdstukken precies te 'lezen'; korte inventarisaties door het onderzoeksbureau van de griffie, volgens een vast format, kunnen hier veel winst betekenen. Binnen een beperkte marge zouden ook verzoeken van individuele statenleden om informatie of analyse kunnen worden ingewilligd. Bij het BOR bestaat hiervoor bijvoorbeeld de afspraak dat een verzoek van een individueel Kamerlid binnen een bestek van 4 uur moet kunnen worden beantwoord. Is er meer tijd mee gemoeid dan moet het verzoek worden gedaan via een commissiebesluit.

Wordt er door de provinciale staten om onderzoek of analyse gevraagd – anders dan via de commissie of het individuele statenlid – door middel van een enquête of een onderzoekscommissie, dan kan vanuit het onderzoeksbureau van de griffie de opzet van dit onderzoek worden gefaciliteerd en ondersteund.

Omdat het onderzoeksbureau analyses verricht en onderzoek doet voor de leden en organen van een politiek lichaam zijn bijzondere randvoorwaarden noodzakelijk om de onafhankelijkheid van de medewerkers en onderzoekers te waarborgen. De onderzoekers kunnen betrekkelijk gemakkelijk in politiek vaarwater terecht komen, waardoor hun analyses een niet-gewenst en eenzijdig karakter krijgen. Indien zich problemen van deze aard voordoen, is de griffier het eerste aanspreekpunt. Het is om die reden tevens wijs en verstandig om het onderzoeksbureau van de griffie te voorzien van een 'board', bestaande uit drie personen, waarbij het voorkeur verdient daarvoor onafhankelijke buitenstaanders te recruter. De 'board' heeft een beperkte functie, in die zin dat deze eens per jaar een oordeel geeft over de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de analyses en het onderzoek en bovendien een oordeel geeft over klachten uit PS, GS en ambtelijke dienst over het functioneren dan wel de analyses van de onderzoekers. Langs die weg kan de kwaliteit, onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoeksbureau maximaal worden gewaarborgd. In de eerste – experimentele - fase kan deze 'board' eventueel betrokken worden bij een adequate implementatie van deze onderzoeksfunctie 'nieuwe stijl'.

##### *5. Hoe kan de vertaling van onderzoeksresultaten (PS) naar beleid (GS) worden gerealiseerd?*

De onderzoeksfunctie in nieuwe vorm richt zich vooral op een facilitering van de staten en de statencommissies. Regel zou moeten zijn dat de vervaardigde analyses en onderzoeksrapportages ook meteen aan GS en de betrokken afdelingen van de ambtelijke dienst ter beschikking worden gesteld. GS en de ambtelijke dienst zouden daarbij de gelegenheid moeten worden geboden om binnen een korte termijn daarop te reageren, met name ter mogelijke correctie van eventuele fouten of onjuistheden. Ontstaan er spanningen van heviger soort tussen de beide posities, dan zou een dergelijke kwesties eventueel kunnen worden voorgelegd aan de onder 4. genoemde 'board'.

## BIJLAGE 4    BOR

### Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR)

Het bureau is ontstaan op 1 januari 2008 door een fusie van het Onderzoeks- en Verificatiebureau en de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven. De fusie kwam voort uit de politieke wens tot het creëren van een herkenbare en krachtige organisatie-eenheid binnen de organisatie van de Tweede Kamer ter ondersteuning van de controlerende taak.

Het BOR heeft vier operationele doelstellingen:

- Wanneer de Tweede Kamer daarom vraagt, voorziet het BOR documenten van analyse en advies vanuit zijn kennis en expertise van onderzoek en rijksuitgaven;
- Het BOR ondersteunt de Tweede Kamer en de commissies op basis van zijn kennis en expertise met een aantal specifieke activiteiten die voortvloeien uit het Reglement van Orde en onderliggende interne regelgeving;
- Het BOR zal zoveel mogelijk die documenten van analyses en adviezen voorzien waarvan het op basis van zijn kennis en expertise heeft vastgesteld dat daarmee een substantiele bijdrage wordt geleverd aan de uitvoering van de controlerende taak van de Kamer;
- Het BOR zal zijn kennis en expertise over onderzoek en rijksuitgaven onderhouden en uitbouwen en zoveel mogelijk op een doeltreffende en doelmatige manier delen met de ambtelijke organisatie, de kamerleden en externe belanghebbenden.

Hieruit voortvloeiend onderneemt het BOR zeven activiteiten:

- Opstellen van inhoudelijke analyses;
- Ondersteuning van parlementair onderzoek;
- Advisering en ondersteuning in het kader van de begrotingscyclus;
- Ondersteuning bij grote projecten;
- Onderzoek doen naar de werkwijze van de Tweede Kamer;
- Inhoudelijke ondersteuning commissie voor de Rijksuitgaven;
- Verbreding, verdieping, borging en overdracht van kennis.

Er wordt vraaggericht en politiek neutraal gewerkt: naast de uitvoering van een aantal vaste opdrachten neemt het BOR (bijna) uitsluitend initiatief op basis van een opdracht van de gehele Tweede Kamer dan wel een kamercommissie. De onderzoeken leiden tot korte maar gerichte en goed leesbare rapportages. Analyses en adviezen zijn bruikbaar voor zowel de coalitie als oppositie; er worden géén politieke afwegingen gemaakt of conclusies getrokken.

In 2008 zijn 137 notities verschenen. Om enkele voorbeelden te noemen:

- Hoorzittingen verkeersmodellen en luchtonderzoek wegen;
- Benchmarkonderzoeken bureaucratie onderwijs;
- AO Begrotings- en verantwoordingsproces;
- Wachtlijsten Verpleging en verzorging en gehandicaptenzorg;
- Onderzoeksvoorstel ICT-projecten;
- Behandelingswijze rijksbegroting 2009;
- Mogelijke indicatoren vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst;
- Groot project HSL-Zuid;
- Overzicht beleidsdoelstellingen in departementale Jaarverslagen;
- Begroting 2009 VWS;

- Plan van aanpak onderzoek Onderwereld Bovenwereld.

Geleverde producten worden beoordeeld op kwaliteit, kwantiteit en bruikbaarheid (van geleverde vragen en opmerkingen). De werkzaamheden worden onder eindverantwoordelijkheid van de griffier van de Tweede Kamer verricht door een relatief bescheiden team: 12 fte (een bureauhoofd, 8 medewerkers, 2 analisten en een managementassistente).

De medewerkers van het BOR zijn generalist, in die zin dat zij zich bezig houden met vele terreinen en ingezet kunnen worden voor alle voorkomende werkzaamheden. Zij zijn deskundig op onderzoekstechnisch en financieel comptabel terrein, met enige specialisatie op een van beide terreinen. Het BOR heeft geen specialisten in dienst met een eenzijdige achtergrond (zoals een jurist, accountant of bedrijfseconoom). Waar in bijzondere gevallen specialistische kennis nodig is, wordt deze ingehuurd. Binnen het BOR zijn de taken verdeeld over vier clusters, gericht op een aantal gegroepeerde kamercommissies.

De klankbordgroep constateert dat hoewel er verschillen zijn in historie en schaalgrootte er tevens sprake is van voor de staten van Drenthe interessante aanknopingspunten, in het licht van vergroting van het politieke profiel van de staten (zoals door Elzinga omschreven). Denkbare onderwerpen voor analyses à la het BOR in Drenthe zouden kunnen zijn:

- Behandelingswijze WAV-kaart;
- Overzicht beleidsdoelstellingen in Programma verkeer en vervoer;
- Groot project Nieuwbouw Drents museum;
- Begroting 2011.



## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Amen is geen Amsterdam, *Een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*, Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe, Assen (mei 2008);
- De Tussenevaluatie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven 2009, *Eindrapport 16 juni 2009*, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, Den Haag (16 juni 2009);
- Rapport Drenthe Duaal, politiek aantrekkelijk, *Advies van de Werkgroep Drenthe Duaal over de rol en het functioneren van de staten en de communicatie met de samenleving in een duaal perspectief*, Werkgroep Drenthe Duaal, Assen(april 2002);
- Welzijnsonderzoek in Drenthe, *Onderzoeksorganisatie in het kader van het vraaggestuurd Welzijnsbeleid*, Centrum voor Arbeid en Beleid, Groningen (2000).