

**De provincie Limburg als
lerende organisatie**
Rapport

1 juli 2014

ISBN 978-90-8768-046-6

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|--|----|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 2 | Samenvatting projecten | 5 |
| 2.1 | AINSI | 5 |
| 2.2 | Ithaka Science Center | 6 |
| 2.3 | Maastricht Airlines | 10 |
| 2.4 | Regiobranding Zuid-Limburg | 12 |
| 2.5 | Veiligheidshuis Kerkrade | 16 |
| 3 | Opmerkingen rekenkamer | 20 |
| 3.1 | AINSI | 20 |
| 3.2 | Ithaka Science Center | 20 |
| 3.3 | Maastricht Airlines | 22 |
| 3.4 | Regiobranding Zuid-Limburg | 23 |
| 3.5 | Veiligheidshuis Kerkrade | 23 |
| 4 | Leren in de publieke sector | 25 |
| 4.1 | Begrippenkader lerende organisatie | 25 |
| 4.2 | Lerende overheid | 27 |
| 4.3 | Consultatie deskundige | 29 |
| 5 | Provincie als lerende organisatie | 31 |
| 5.1 | Lerend vermogen | 31 |
| 5.2 | Rondetafelgesprek Bestuur | 33 |
| 5.3 | Rondetafelgesprek Ambtelijke leiding | 35 |
| 5.4 | Rondetafelgesprek Ambtelijke organisatie | 37 |
| 6 | Slotbeschouwing en aanbevelingen | 40 |
| 7 | Reactie Gedeputeerde Staten en Nawoord | 43 |
| 7.1 | Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten | 43 |
| 7.2 | Nawoord rekenkamer | 48 |
| Bijlage 1 | Literatuurlijst | 51 |
| Bijlage 2 | Lijst met deelnemers aan de rondetafelgesprekken | 52 |
| Bijlage 3 | Limburg Standaard | 53 |

1 Inleiding

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode november 2013 tot april 2014, op verzoek van de Controlecommissie¹ onderzoek verricht naar het lerend vermogen van de provincie Limburg. Aanleiding voor dit verzoek vormden schriftelijke vragen ex artikel 38 RvO van de Onafhankelijke Statenfractie Limburg (OSL).

De rekenkamer heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Allereerst heeft zij, conform het verzoek van de Controlecommissie, een aantal door PS geselecteerde projecten bestudeerd en de leerpunten die betrokken provinciale medewerkers daaruit hebben getrokken vastgelegd. Het betreft de dossiers: AINSI, Ithaka Science Center, Maastricht Airlines, Regiobranding Zuid-Limburg en Veiligheidshuis Kerkrade.

De aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en resultaten van dit deelonderzoek zijn beschreven in het rapport van bevindingen, dat geraadpleegd kan worden op de website van de rekenkamer (www.zuidelijkerekenkamer.nl).

In de volgende fase van het onderzoek heeft de rekenkamer het onderzoek toegespitst op de vraag in hoeverre er binnen de provincie Limburg sprake is van een lerende organisatie en op welke wijze hier vorm en inhoud aan wordt gegeven. Deze vraag heeft zij beantwoord op basis van de resultaten van de dossierstudies, inzichten in toonaangevende literatuur op het gebied van lerende (overheids)organisaties en rondetafelgesprekken die zij heeft gevoerd met vertegenwoordigers van het bestuur (GS), de ambtelijke leiding en de ambtelijke organisatie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden (samengevat) het verloop, de problematiek en de door de betrokken ambtenaren genoemde leerpunten van de geselecteerde projecten beschreven. De opmerkingen die de rekenkamer naar aanleiding daarvan heeft worden in hoofdstuk 3 weergegeven. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op inzichten in toonaangevende literatuur op het gebied van lerende organisaties. In hoofdstuk 5 wordt meer in algemene zin ingegaan op de provincie als lerende organisatie. Beschreven worden noties uit studies en/of andere documenten over het lerend vermogen van de provincie en de resultaten van de rondetafelgesprekken. In hoofdstuk 6 tenslotte volgen een slotbeschouwing en enkele aanbevelingen.

¹ Brief van de voorzitter van de Controlecommissie uit Provinciale Staten Limburg van 1 november 2013, kenmerk 2013/60891.

2 Samenvatting projecten

2.1 AINSI

Projectverloop en problematiek

In maart 2005 dient de Gemeente Maastricht bij de provincie een subsidieverzoek in voor de realisatie van het AINSI-project². Het project betreft de inrichting van een cultuurcentrum in een voormalig gebouw van mergelfabriek ENCI. Aan de provincie wordt een bijdrage van maximaal € 950.000,- gevraagd.

PS wijzen in mei 2005 het AINSI-project aan als majeur project binnen het Fonds Majeure Projecten en stellen hiervoor in de Voorjaarsnota 2005 een bijdrage van maximaal € 950.000,- beschikbaar.

Vervolgens stellen GS de gemeente Maastricht in augustus 2005 een bedrag van € 950.000,- aan subsidie in het vooruitzicht. Hieraan wordt een aantal resultaatverplichtingen gesteld, die tot uitdrukking moesten komen in een door de gemeente Maastricht op te stellen projectplan.

In november 2006 ontvangt de provincie het definitieve projectplan en de (meerjarige) begroting van de gemeente Maastricht. Op basis daarvan besluit ze in december 2006 de gemeente daadwerkelijk een subsidie te verlenen van maximaal € 950.000,-. In de subsidiebeschikking verbindt de provincie aan de subsidieverlening, naast de verplichting het project uit te voeren conform het projectplan, nog een aantal verplichtingen en algemene subsidievoorwaarden. Aan de subsidievaststelling wordt de voorwaarde gesteld dat de gemeente Maastricht de provincie hiertoe uiterlijk 1 januari 2009 een aanvraag toestuurt met:

- een overzicht van de werkelijke inkomsten en uitgaven voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring;
- een inhoudelijk verslag van de activiteit(en), alsmede een jaarverslag en een jaarrekening;
- een of meerdere exemplaren van publicatiemateriaal met daarop vermeld dat de activiteit mede dankzij provinciaal subsidie tot stand is gekomen.

In de periode 2007 tot en met 2010 is het project uitgevoerd conform het projectplan.

Omdat de gemeente Maastricht in eerste instantie niet voldoet aan de voorwaarden voor de subsidievaststelling, zendt de provincie de gemeente in oktober 2009 en september 2010 een voornemen tot nihil vaststelling toe. Daarbij wordt aangegeven dat als de gemeente binnen de gestelde termijn alsnog aan de verplichtingen voldoet de procedure tot nihil vaststelling zal worden gestaakt.

De gemeente Maastricht dient daarop in oktober 2010 een aanvraag tot subsidievaststelling bij de provincie in. Daarbij wordt de eindverantwoording (inhoudelijk en financieel) voor het project overlegd, maar niet de overige in de

² Art Industry Nature Society Innovation.

subsidiebeschikking gevraagde documenten. Op verzoek van de provincie verstrekt de gemeente Maastricht de ontbrekende informatie in maart 2011.

Na beoordeling van de betreffende stukken constateert de provincie wederom dat het op basis daarvan niet mogelijk is om de subsidie vast te stellen. Daarom verzoekt zij de gemeente in juli 2011 nogmaals om aanvullende informatie. Het betreft een overzicht van de werkelijke inkomsten (inclusief gemeentelijke cofinanciering) en uitgaven, gespecificeerd conform de definitieve projectbegroting en voorzien van een controleverklaring. De provincie ontvangt deze aanvullende informatie in oktober 2011.

Op basis van alle van de gemeente Maastricht verkregen informatie concludeert de provincie uiteindelijk dat het project inhoudelijk in voldoende mate tegemoet is gekomen aan de subsidievoorwaarden, maar dat in financieel opzicht niet is voldaan aan alle verplichtingen. De gemeente heeft niet voldaan aan de verplichting bij aanbesteding van werken, diensten en leveringen, te handelen conform 'de Regels aanbesteding Provincie Limburg bij subsidiëring'.

Daarop besluit de provincie een korting van 10% toe te passen. In de praktijk is dit erop neer gekomen dat de laatste 10% (90% was reeds bevoorschot) niet aan de gemeente Maastricht is uitbetaald.

De gemeente Maastricht heeft geen bezwaar gemaakt tegen het opleggen van een korting van 10% door de provincie, waarop de provincie het dossier heeft gesloten.

Leerpunten

De betrokken ambtenaren hebben in een gesprek met de rekenkamer opgemerkt dat het beoogde resultaat van het project AINSI is gehaald en het concept een succes is gebleken. Ook ten aanzien van de eindafrekening hebben zij uiteindelijk geen problemen ervaren. Wat het project zelf betreft zien zij dan ook geen leerpunten. Los daarvan hebben ze wel een aantal punten genoemd die zij ten opzichte van de subsidieverleningen in het verleden (vóór 2012) als een verbetering beschouwen:

- In de subsidiebeschikkingen worden concrete(re) resultaatverplichtingen opgenomen. Hieraan worden tevens kortingsbedragen gekoppeld in geval de resultaatverplichting(en) niet wordt/worden behaald.
- Aan de 'voorkant' wordt (beter) afgewogen of een subsidie wel het meeste geschikte instrument is. Als dat goed is doorlopen, hoeft de provincie er niet al te kort op te zitten; er is ook een eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager.
- Er is inmiddels een sanctiebeleid opgesteld.
- Grote(re) subsidie aanvragen worden 'breder' in de organisatie beoordeeld; integrale beoordeling vooraf.

2.2 Ithaka Science Center

Projectverloop en problematiek

In oktober 2008 vraagt de voorzitter van het Ithaka Science Center (ISC) een subsidie van € 50.000,- aan bij de provincie Limburg, voor de verdere ontwikkeling van het ondernemingsplan van ISC. Dit plan heeft tot doel om een interactief technologisch educatief centrum te vestigen in Venlo/Tegelen, gericht op jongeren van

basisonderwijs tot en met hoger beroepsonderwijs, maar ook gezinnen en bedrijven. Uit het bij de subsidieaanvraag meegestuurd voorlopige ondernemingsplan blijkt onder meer dat voor de verdere ontwikkeling van het ISC, naast het Operationeel Programma Zuid-Nederland (OP-Zuid), wederom een beroep zal worden gedaan op de provincie (voor een bedrag van € 1.000.000,-).

In december 2008 verleent de provincie een subsidie van € 50.000,- aan het ISC, onder de voorwaarde dat ook de gemeente Venlo een bedrag van € 40.000,- beschikbaar stelt. Naast algemene subsidieverplichtingen stelt de provincie een aantal resultaatverplichtingen aan de subsidieverlening. Zo dient de subsidie onder meer te worden gezien als een startsubsidie, bedoeld om de financiering van het totale project voor 1 juli 2009 te organiseren/af te dekken. Tot slot wordt in de subsidiebeschikking opgemerkt dat aan de subsidieverlening geen enkele verwachting ontleend kan worden voor eventuele toekomstige vervolgbijdragen.

In december 2008 ontvangt de provincie van het bestuur van het ISC een afschrift van de aanvraag voor het OP-Zuid. Daarbij wordt vermeld dat de begroting en het ondernemingsplan van januari 2009 worden bijgesteld en het project verder in februari besproken zal worden met de gedeputeerde.

Ter voorbereiding op dit gesprek melden betrokken ambtenaren van de afdeling Economische Zaken (EZ) aan de gedeputeerde dat de bijdrage die ISC van de provincie verwacht (€ 1.000.000,-) erg hoog is en niet uit reguliere middelen betaald kan worden. Er zal eventueel een beroep op de mid-term review en/of het budget voor de Regioagenda gedaan moeten worden. Verder wijzen ze de gedeputeerde erop dat het ISC in zekere zin een concurrent kan zijn voor het Industrion en het Explorion. Daarom achten ze een eventuele provinciale bijdrage alleen verdedigbaar als ISC gaat samenwerken met beide instellingen. Uit het verslag van het gesprek tussen ISC en de gedeputeerde blijkt dat de gedeputeerde beide punten onder de aandacht van het ISC heeft gebracht.

In een vervolg advies wijzen de betrokken ambtenaren de gedeputeerde er nogmaals op dat de relatie tussen Industrion en ISC, het niet beschikbaar zijn van middelen in de begroting en duidelijk commitment van bedrijven cruciale elementen zijn in de beoordeling van steunverlening door de provincie.

In mei 2009 laat de directeur van Industrion de provincie weten dat het geen medewerking zal verlenen aan de totstandkoming van ISC, omdat één van de initiatiefnemers daarvan geen betrouwbare partner voor hen is.

Vooruitlopend op de bespreking in PS van de midterm-review geeft het MT EZ in mei 2009 aan de betrokken gedeputeerden aan vraagtekens te plaatsen bij de inhoud van het project nu onder meer Industrion heeft besloten niet met het ISC in zee te gaan en er geen zicht is op de wijze waarop het bedrijfsleven daadwerkelijk partner is. Op basis hiervan en de constatering dat het project financieel voor 70% drijft op overheidsbijdragen, de initiatiefnemers zelf geen financieel risico lopen, de financiële toekomst allerminst zeker is, er vraagtekens bestaan over de betrouwbaarheid van één van de directeuren plus de omstandigheid dat een Statenlid als pleitbezorger van het initiatief ook één van de beoogde directeuren is, adviseert het MT geen (tweede) provinciale bijdrage aan het ISC te verstrekken.

Naar aanleiding hiervan besluiten GS eind mei 2009 in beginsel geen bijdrage toe te kennen, tenzij uit onafhankelijk en objectief onderzoek blijkt dat een bijdrage verantwoord is.

Dit onderzoek is door ZKA consultants & planners in september 2009 uitgevoerd. De conclusie van ZKA luidt dat zij niet twijfelen aan de inhoudelijke kracht van het project en de kennis op het gebied van techniek en educatie, maar vraagtekens plaatsen bij de zakelijke sterkte van de organisatie. 'Kijkend naar de toekomstige financiering zal er (op basis van resultaten van andere Science Centra) altijd subsidie- of sponsorgeld bij moeten.'

Naar aanleiding van deze conclusie adviseert de afdeling EZ in oktober 2009 aan GS vast te houden aan hun eerdere besluit om geen provinciale bijdrage te verstrekken (en daarmee dus ook geen OP-Zuid-bijdrage). Willen GS toch, omwille van bestuurlijk-politieke argumenten, een bijdrage verstrekken, dan adviseert de afdeling dit te doen onder de voorwaarde dat een samenwerkingsverband wordt aangegaan met een professionele organisatie in science, cultuur, beroepsonderwijs of recreatie. In dat geval wordt voorgesteld om de bijdrage te beperken tot maximaal € 352.043,66.

Op 3 november besluiten GS om maximaal € 352.044,- beschikbaar te stellen aan ISC onder de strikte voorwaarden dat de bijdragen van het Rijk (€ 704.087,-) en de gemeente Venlo (€ 500.000,-) onomkeerbaar zijn toegekend, dat bij eventuele toekomstige tekorten in de exploitatie geen financiële steun door de provincie zal worden verleend en onder de voorwaarde dat de stuurgroep Zuidoost van het OP-Zuid formeel goedkeuring geeft aan het project.

In juli 2010 verzoekt het ISC de provincie een subsidiebedrag van € 100.000,- ter beschikking te stellen voor een project dat de ontwikkeling en presentatie van een Energietentoonstelling beoogt.

In december 2010 besluiten GS het ISC de gevraagde projectsubsidie van maximaal € 100.000,- toe te kennen. Aan de subsidieverlening wordt een aantal (specifieke en algemene) subsidievoorwaarden en resultaatverplichtingen gesteld. Tot slot wordt opgemerkt dat de aanvraag tot subsidievaststelling binnen zes maanden na realisatiedatum oftewel uiterlijk vóór 1 juli 2012 moet worden ingediend. In dit verband dienen dan ook alle activiteiten binnen dit project in 2011 te zijn verplicht.'

Vervolgens dient de accountant van ISC in december 2010 een aanvraag tot vaststelling van de *startsubsidie* (ad € 50.000,-) bij de provincie in. Naar aanleiding hiervan melden GS in januari 2011 aan het ISC: 'Wij hebben aan de hand van de door u aangeleverde stukken geconstateerd dat de in de eerder afgegeven subsidiebeschikking opgenomen prestaties en overige verplichtingen door u zijn gerealiseerd en zijn nagekomen.' Naar aanleiding daarvan hebben GS het bedrag vastgesteld op € 50.000,-.

In mei 2012 laat het ISC de provincie weten dat er vertraging is ontstaan in de ontwikkeling van de tentoonstelling en vervolgens in september 2012 dat dit ook het

geval is met de constructie van de tentoonstelling. Bovendien is gebleken dat het niet mogelijk was de tentoonstelling op de Floriade te plaatsen. Het ISC geeft daarop aan de tentoonstelling in april 2013 in haar eigen gebouw op te willen bouwen (het ISC is op 23 april 2012 officieel geopend) en verzoekt de provincie om de einddatum van het project te wijzigen.

In hun reactie (november 2012) geven GS aan dat zij ingevolge artikel 4, eerste lid, van de 'Beleidsregels verlenging uitvoeringstermijn gesubsidieerde projecten' het verzoek in principe zouden moeten afwijzen. Gezien de specifieke omstandigheden besluiten zij echter toch akkoord te gaan met de termijnverlenging tot 1 mei 2013. Met betrekking tot het niet kunnen plaatsen van de tentoonstelling op de Floriade merken GS op dat de fysieke oplevering van de tentoonstelling kan plaatsvinden bij ISC of eventueel een andere expositieruimte in Limburg, zoals bij het Continium³ Discovery Center te Kerkrade of op een locatie in Maastricht.

Op 25 juni 2013 wordt het faillissement van het ISC uitgesproken. Vanwege dit faillissement heeft de definitieve vaststelling (eindverantwoording) van zowel de verleende subsidie voor de vervolgfase van de oprichting van het ISC als de verleende subsidie voor de Energietentoonstelling niet plaatsgevonden. De provincie heeft de rekenkamer laten weten dat de subsidie voor de energietentoonstelling inmiddels wel - via de curator- is teruggevorderd.

Leerpunten

Een betrokken ambtenaar bij het project ISC heeft in een gesprek met de rekenkamer de volgende leerpunten aangedragen:

- Indien PS-leden betrokken zijn bij initiatiefvoorstellen dient eerder de integriteit in alle openheid aan de orde te worden gesteld.
- De omgang met het spanningsveld tussen afdelingen/clusters en de directie in geval sprake is van negatieve advisering door ambtenaren. De ambtelijke communicatie kan worden verbeterd (bijvoorbeeld directie eerder betrekken in adviseringstraject).
- Leren van elkaar. Intern afstemmen en/of klankborden kan helpen bij formulering van standpunten over projecten (zie de voorziene interne organisatie rond projectbehandeling van de Kennis-As Limburg)
- Transparantie over besluitvorming in GS, indien negatieve advisering door ambtenaren niet wordt overgenomen.
- Bij twijfel over een bepaald project dient de organisatie dicht op het onderwerp te blijven zitten, ook als de formele controle valt onder verantwoordelijkheid van een andere partij, zoals OP-Zuid in deze casus, en het aandeel van de provincie relatief gering is ten opzichte van andere partijen. (in deze casus: OP-Zuid €1,67 miljoen, Rijk €0,7 miljoen en provincie €352.000,- + 50.000,-). In een dergelijk geval zou het oor ook meer te luister gelegd moeten worden bij de omgeving.

³ Dit is sinds de vernieuwing van het museum in 2009 de nieuwe naam van Industrion.

2.3 Maastricht Airlines

Projectverloop en problematiek

In oktober 2012 dient Maastricht Airlines (MA) een subsidieverzoek in voor de realisatie van een luchtverbinding Maastricht Aachen Airport - Amsterdam, Londen en Kopenhagen. Bij de subsidieaanvraag zijn een businessplan en een begroting gevoegd⁴. In reactie op de aanvraag⁵ laat de provincie MA in november 2012 weten deze te hebben getoetst aan de Algemene Subsidieverordening 2012 en de Nadere subsidieregels vestiging of uitbreiding bedrijven of instellingen in Limburg 2009-2013⁶. Gemeld wordt dat GS naar aanleiding daarvan hebben besloten MA een subsidie te verlenen van maximaal € 235.150,-. Naast de subsidieregels wordt aan de subsidieverlening een aantal resultaatverplichtingen en subsidievoorwaarden verbonden.

In december 2012 stelt de OSL schriftelijke vragen ex artikel 38 RvO over de bijdrage van de provincie aan MA. Gevraagd wordt onder meer welke onafhankelijke en gekwalificeerde verificaties GS hebben uitgevoerd om er zeker van te zijn dat het businessplan van MA voldoende zicht geeft op een (ook op langere termijn) levensvatbaar luchtvaartbedrijf. In januari 2013 antwoorden GS op deze vraag dat het businessplan intern beoordeeld is en dat geconstateerd is dat dit op conservatieve uitgangspunten is gebaseerd en daarom een goede kans op succes in zich heeft.

In april 2013 meldt MA op haar website dat de beoogde start moet worden uitgesteld, in verband met de late levering van toestellen. In een verklaring aan de provincie (mei 2013) merkt de directeur van MA op dat de vertraging onvoorzien was en naar aanleiding daarvan kostenbesparende maatregelen zijn genomen; niet verlengen arbeidsovereenkomsten waarvan de proeftijd nog niet verstreken was en waarbij dat wel zo was deze ontbinden. Een aantal personeelsleden heeft de kantonrechter echter verzocht de ontbinding af te wijzen. De directeur acht het voorzienbaar dat de loonkosten voor deze personeelsleden hangende de procedure zullen doorlopen. Volgens hem is deze tegenvaller voor één van de voorziene mede aandeelhouders van MA aanleiding om zich terug te willen trekken. Dit bemoeilijkt een daadwerkelijke start in augustus/september 2013. Daarnaast wijst de directeur op het mogelijk in zwaar weer belanden van de luchthaven Maastricht. Over de ontstane situatie wil de directeur met de provincie in gesprek.

In mei 2013 stelt de OSL een aantal (vervolg)vragen ex artikel 38 RvO inzake de bijdrage van de provincie aan MA. Aanleiding hiervoor is een bericht in Dagblad de Limburger waarin wordt gesteld dat MA nog niet over de exploitatievergunning

⁴ Noch in het subsidieverzoek, noch in het businessplan en de begroting die de rekenkamer van de provincie heeft ontvangen wordt een bedrag vermeld dat MA vraagt.

⁵ Brief GS aan de algemeen directeur van MA, d.d. 6 november 2012. In deze brief wordt gesproken van luchtvaartverbinding MAA met *Amsterdam, Berlijn, Parijs en München* en vanaf 2014 ook vluchten naar Londen en Kopenhagen.

⁶ Deze subsidieregels bevatten algemene criteria, zoals aansluiting bij economisch beleid provincie, bijdragen aan werkgelegenheidsdoelstelling provincie en structuurversterking Limburgse economie en het leveren van synergie- en stimulerende effecten.

beschikt. MA voldoet volgens het bericht (nog) niet aan een tweetal voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen, namelijk beschikken over vliegtuigen en het hebben van een vergunning tot vluchtuitvoering. De vragen van de OSL betreffen onder meer de toetsing door de provincie van de haalbaarheid van de aanvraag, de mogelijkheid om een exit-procedure te starten en het verleende subsidiebedrag terug te halen, en het voorstel van de OSL en de VVD om externe experts in te schakelen bij het beoordelen van subsidieaanvragen.

Op 29 mei 2013 informeert de directeur van MA de betrokken gedeputeerde over het aangevraagde faillissement van MA.

Op 30 mei 2013 stelt de OSL, naar aanleiding van het bericht op de website van L1 dat MA faillissement aanvraagt, een tweede reeks (vervolg)vragen ex artikel 38 RvO over MA. Gevraagd wordt onder meer wat GS geleerd hebben van de casus zodat vergelijkbare ervaringen in de toekomst voorkomen kunnen worden. Ook de SP heeft op 30 mei 2013 vragen ex artikel 38 RvO gesteld. Deze betreffen onder meer de beoordeling van de risico's, financiële haalbaarheid, levensvatbaarheid en toekomstbestendigheid van MA door de provincie, de subsidievoorwaarden en de mogelijkheid van terugvordering van het bedrag.

Tijdens de vergadering van de commissie Economie, Bestuur en Duurzaamheid (EBD) van 31 mei 2013 meldt de gedeputeerde in een schriftelijke mededeling dat hij op 29 mei door MA in kennis is gesteld van de faillissementsaanvraag. Verder merkt hij op dat de provincie de subsidie voor de nieuwe arbeidsplaatsen geheel zal terugvorderen, omdat niet aan de daaraan verbonden resultaatverplichting is voldaan. Wat betreft de opleidingskosten moet de curator aantonen welke kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Het daarmee corresponderende subsidiebedrag kan de provincie niet terugvorderen.

In juni 2013 beantwoorden GS de vragen van de OSL (d.d. 26 en 30 mei 2013) en de SP (d.d. 30 mei 2013). Wat betreft de toetsing van de aanvraag en het voorstel van de OSL en VVD om hierbij in de toekomst altijd externe experts in te schakelen wordt aangegeven dat beoordeling van projectvoorstellen steeds zorgvuldig wordt gedaan. 'Doorgaans wordt, naast interne expertise, hier ook de financiële expertise van het LIOF bij betrokken.' Over de aanvraag van MA wordt opgemerkt dat deze is getoetst aan de Nadere subsidieregels voor de vestiging en uitbreiding van bedrijven en instellingen in Limburg 2009-2013. Voorts melden GS dat de begroting die deel uitmaakte van de subsidieaanvraag door Deloitte is opgesteld. 'Mede op basis hiervan hebben wij de overlegde cijfers als betrouwbaar beoordeeld.'

Op de vraag wat de provincie heeft geleerd van de casus antwoorden GS dat aanvragen in het kader van de Nadere subsidieregels voor de vestiging en uitbreiding van bedrijven en instellingen in Limburg 2009-2013, elk op hun merites worden beoordeeld, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar levensvatbaarheid, risico's en de positie van de aanvrager, maar dat risico's en externe invloeden daarmee niet zijn uitgebannen.

In antwoord op de vragen van de SP wordt onder meer aangegeven dat er bij de besluitvorming in GS om subsidie te verstrekken aan MA geen twijfel bestond over de financiële risico's en haalbaarheid en GS voldoende overtuigd waren van de financiële draagkracht, levensvatbaarheid en toekomstbestendigheid van de

onderneming. Voorts is hen uit regelmatige contacten met MA niet gebleken dat sprake zou zijn van problemen ten aanzien van de uiteindelijke te behalen resultaten.

Op 4 juni 2013 verklaart de rechtbank Maastricht MA failliet. De provincie heeft daarop aan de curator gevraagd of er een doorstart en/of een verzoek om eindafrekening voor vaststelling van de provinciale subsidie komt. De provincie merkt op dat als er geen eindafrekening ingediend wordt zij de subsidie intrekt en over zal gaan tot terugvordering van de verstrekte voorschotten.

In september 2013 laat de curator weten dat de ingediende vordering op de lijst van voorlopig erkende crediteuren is geplaatst. Daarbij merkt hij op: 'Naar de stand van het actief op dit moment zal geen uitkering aan de crediteuren kunnen worden gedaan.'

In een gesprek met de rekenkamer hebben bij het dossier betrokken ambtenaren opgemerkt dat de curator momenteel met twee serieuze partijen in gesprek is om de mogelijkheden van een doorstart te onderzoeken.

Leerpunten

De bij het dossier MA betrokken ambtenaren hebben tegenover de rekenkamer de volgende leerpunten aangedragen:

- Vooraf explicieter de risico's benoemen, waarbij wel wordt gekeken naar kosten/baten van een risicoanalyse;
- In subsidieregelingen als voorwaarde opnemen dat andere financiers een juridische toezegging ondertekenen dat ze zich niet kunnen terugtrekken (onherroepelijke beschikking).
- In voorkomende gevallen explicieter LIOF betrekken bij de analyse van de levensvatbaarheid/kansrijkheid van een initiatief.

2.4 Regiobranding Zuid-Limburg

Projectverloop en problematiek

Het idee voor Regiobranding is in 2007 op initiatief van een aantal bedrijven in Zuid-Limburg en het LIOF ontstaan. Deze partijen hebben op basis van de resultaten van een verkennend onderzoek⁷ de provincie benaderd voor deelname aan het initiatief. Vervolgens zijn door de betrokken partijen kwartiermakers aangesteld, die diverse partijen uit het bedrijfsleven en gemeenten hebben benaderd om draagvlak te creëren voor het initiatief en voor de financiële realisatie hiervan. Ook hebben ze een businessplan opgesteld, waarin onder meer wordt voorgesteld een stichting op te richten vanwege de vele betrokken partijen.

Op basis van dit plan stellen GS in maart 2008 aan PS voor om de regiobranding financieel te ondersteunen met € 600.000,- per jaar voor een periode van 4 jaar.

⁷ Reframing Zuid-Limburg: verkennend onderzoek naar de krachten van de regio om zo tot een gezamenlijk initiatief te komen voor imagooverandering in Zuid-Limburg.

In het voorstel aan PS melden GS onder meer dat een nulmeting wordt verricht ten aanzien van de huidige merk perceptie van Zuid-Limburg zodat in de toekomst gemeten kan worden of deze significant verbetert. Daarnaast worden indirect de ontwikkelingen op het vlak van arbeidsplaatsen, bedrijfsvestigingen, toeristisch verblijf en dergelijke gemonitord. Daarbij geven GS aan: 'Er dient echter zeer behoedzaam te worden omgegaan met conclusies ten aanzien van deze indicatoren aangezien het causale verband met branding slechts zeer beperkt is.'

Tijdens de PS-vergadering waarin het voorstel van GS wordt besproken (maart 2008) blijkt dat de coalitie hier voor is en de oppositie (met name de SP en GroenLinks) tegen. De belangrijkste kritiek van de oppositie is dat een causaal verband tussen branding en de conclusies ten aanzien van de indicatoren slechts zeer beperkt is. De andere partijen vinden branding als zodanig een goed initiatief en de moeite waard om er geld, expertise en tijd in te steken. Het voorstel wordt aanvaard.

In december 2008 vraagt de VVD tijdens de vergadering van de commissie voor het Economisch Domein (ED) of sprake is van overschrijdingen van het door PS beschikbaar gestelde budget. De gedeputeerde geeft aan dat er niet meer dan drie keer € 600.000,- uitgegeven is en dat de provincie de kosten van onderzoek en het verder ontwikkelen van het merk heeft voorgefinancierd. Deze kosten kunnen volgens de gedeputeerde worden verrekend door ze in mindering te brengen op de volgende jaarschijven of op de OP-Zuid-subsidie als deze wordt gehonoreerd.

In de vergadering van de commissie ED in februari 2009 wordt een GS-memo over regiobranding ZL besproken. Vermeld wordt dat in 2008 na een begrotingswijziging € 2,6 miljoen voor branding ZL is gereserveerd voor 4 jaar (jaarlijkse bijdrage aan de stichting ad € 615.382,- en voorbereidingskosten ad € 200.000,-). Verder wordt vermeld dat de provincie, ten behoeve van de oprichting van de stichting, voorbereidingskosten ad € 229.876,- heeft voorgefinancierd en voor dit bedrag een vordering op de Stichting heeft. De VVD merkt tijdens de vergadering op dat het GS-besluit om € 200.000,- voor te financieren niet door PS is genomen en acht daarom nader onderzoek door de controlecommissie noodzakelijk. De gedeputeerde zegt daarop een overzicht van de Unit Control (UC) toe met informatie over hoe de besluitvorming verlopen is.

De UC levert het feitenoverzicht in februari 2009 op. Hierin wordt onder meer vermeld dat GS op 2 oktober 2007 in een vertrouwelijke nota hebben besloten voorbereidingskosten ad € 200.000,- voor hun rekening te nemen en overige voorbereidingskosten ad € 229.876,- voor te financieren⁸. Een en ander onder voorbehoud van goedkeuring van de (gewijzigde) begroting 2008 door PS. Het feitenoverzicht van de UC geeft de fracties van de VVD en de SP aanleiding vragen te stellen aan GS over de gang van zaken met betrekking tot de gevolgde procedure en de financiering.

⁸ De totale voorbereidingskosten bedragen derhalve € 429.876,-. De totale uitgaven komen hierdoor uit op € 2.891.404,-.

Mede naar aanleiding daarvan geven GS in maart 2009 de UC opdracht een overzicht op te stellen van de belangrijkste besluitvormingsmomenten in het dossier en de risico's daarbij.

De UC levert het betreffende overzicht in februari 2010 op. Belangrijke conclusies die de UC trekt zijn:

- Afspraken en besluiten van GS zijn niet altijd even helder.
- De financiële verwerking van de besluiten van GS is voor de geïnteresseerde leek moeilijk te achterhalen. Adequate en tijdige verwerking van financiële consequenties van GS en PS besluiten kan beter.
- PS hebben onderkend dat de causale relatie tussen inspanning en effect bij Regiobranding niet is aan te geven. De stichting kan alleen verantwoording afleggen over verrichte inspanningen, niet over het resultaat daarvan. Gegeven de omvang van de financiële relatie bevreemdt het wel dat een (goedkeurende) accountantsverklaring bij de financiële verantwoording facultatief is gesteld.
- De gedeputeerde maakt volgens de statuten deel uit van het AB en DB (dubbele loyaliteit). Indien de belangen van provincie en stichting niet parallel lopen dan kan dit de provincie in een onmogelijke en ongewenste positie brengen. Wat dit betreft zijn lessen uit het verleden niet meegenomen.

De UC beveelt het volgende aan:

- Maak heldere afspraken, leg deze vast en verwerk de financiële implicaties tijdig en toegankelijk.
- Beperk voorwaardelijke besluiten zo veel mogelijk omdat de status daarvan in de tijd, totdat aan de voorwaarden is voldaan, onhelder is. Als aan besluiten voorwaarden zijn gesteld, volg dan ook of aan de voorwaarden wordt voldaan.
- Stel een goedkeurende accountantsverklaring van de stichting verplicht als voorwaarde bij een verdere toekenning van de financiële middelen.
- Hef de dubbele loyaliteit van de gedeputeerde op door de statuten van de stichting zodanig te wijzigen dat de provinciale bestuurder geen deel meer uitmaakt van het AB en/of DB.

In maart 2010 stellen de fracties CDA, VVD, SP en GroenLinks vragen aan GS over het rapport van de UC. Naar aanleiding van de beantwoording daarvan door GS heeft op 26 maart 2010 in PS een interpellatiedebat plaatsgevonden. Belangrijke vraagpunten in dit debat waren:

- of het budgetrecht van PS al dan niet door GS was overtreden;
- of de informatievoorziening van GS aan PS voldoende, juist en op tijd was.

De gedeputeerde antwoordt tijdens het debat dat het budgetrecht niet bewust is overtreden. Afgaande op de signalen vanuit PS bestond bij GS de indruk dat de financiële onderbouwing door PS zou worden gedragen. Echter, strikt juridisch hadden GS de vaststelling door PS moeten afwachten. Wat de informatievoorziening aan PS betreft antwoordt de gedeputeerde dat de informatie eerder en duidelijker toegankelijk had moeten zijn, maar dat niet sprake is geweest van onvolledigheid. De VVD-fractie vindt dat het dossier Regiobranding bijna het faillissement aantoont van de controlerende taak van PS en het dualisme en dient daarom, gesteund door de SP en GroenLinks, een motie in waarin het optreden van GS in het dossier wordt

afgekeurd. Het CDA, de PvdA en D66 sluiten zich aan bij de kritiek van de VVD, SP en GL. De motie haalt het echter niet.

In september 2010 bieden GS de 'Quickscan Regiobranding Zuid-Limburg' aan PS aan. Hierin wordt halverwege de vierjarige looptijd van het project het functioneren van de regiobranding onder de loep genomen.

De quickscan en de reactie van GS hierop zijn als informerende stukken opgenomen op de agenda van de commissie ED van 5 november 2010. Uit de notulen van de betreffende vergadering blijkt dat hier niet over gesproken is.

In het coalitieakkoord (2011) is opgenomen dat er een onafhankelijke evaluatie wordt uitgevoerd naar de geleverde resultaten en het functioneren van de stichting Regiobranding Zuid-Limburg. Omdat 'Limburg als een sterk merk' een van de prioriteiten is voor de periode 2011- 2015, is een belangrijk doel van de evaluatie hiervoor leerpunten aan te reiken. De evaluatie is in maart 2012 opgeleverd.

Belangrijke conclusies zijn:

- De stichting heeft haar werk gedaan, maar op strategisch niveau waren de uitgangspunten en verwachtingen van stakeholders te betwisten en te onduidelijk om de juiste middelen voor de juiste doelen te kunnen inzetten.
- De druk op meetbaarheid en de focus op 'productniveau' hebben geleid tot initiatieven die eerder in de categorie marketing dan branding geplaatst zouden kunnen worden.
- De ongeschreven doelstelling 'het verbeteren van de samenwerking en saamhorigheid in de regio', is een onverdeeld succes.
- Het lijkt tijd om het organiserend vermogen en de kracht van de samenwerking in te zetten richting actie in plaats van communicatie.
- Het is noodzakelijk om in de toekomst het internationale perspectief voorop te stellen.

Op verzoek van de fractie van GroenLinks is het evaluatierapport op de agenda geplaatst van de commissie EB van 18 november 2012. In de notulen van deze vergadering wordt vermeld dat de fractie van GL niet meer aanwezig was op het tijdstip dat de evaluatie zou worden behandeld. Op voorstel van de voorzitter is de evaluatie daarom niet behandeld.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat Regiobranding ZL vervolgens niet meer op de agenda van de commissie EB, dan wel PS, heeft gestaan.

Leerpunten

De betrokken ambtenaren hebben in een interview met de rekenkamer opgemerkt, dat bij de aanpak van Limburg Branding gebruik is gemaakt van leerpunten die uit het project regiobranding Zuid-Limburg naar voren zijn gekomen.

Verder hebben de betrokken ambtenaren nog als leerpunten genoemd:

- Inrichting van de governance structuur. Dit heeft geleid tot aanpassing van het deelnemingenbeleid (governance code);
- Inhoudelijk concept van competitive identity (in plaats van een communicatie-aanpak) als uitgangspunt nemen voor financiering en inrichting structuur.

- (nog) Beter inzichtelijk maken wat wordt bereikt. Hiertoe wordt binnenkort een monitoringsplan besproken. Accountability vooraf vastleggen.
- Branding breder in de organisatie neerzetten en koppelen aan de inhoudelijke agenda en projecten die vanuit de provincie sowieso worden uitgevoerd (hoe kunnen ook andere afdelingen/clusters hun voordeel ermee doen bij projecten). Dit heeft er onder meer toe geleid dat het cluster Strategie al in de conceptuele fase bij nieuwe (omvangrijke) projecten betrokken wordt.

In de reactie op het concept rapport van bevindingen van de rekenkamer is van de zijde van de provincie nog het volgende leerpunt vermeld:

- Inmiddels is in de opdrachten aan de Stichting een (goedkeurende) accountantsverklaring als verplichting opgenomen.

2.5 Veiligheidshuis Kerkrade

Projectverloop en problematiek

In december 2006 verzoekt de gemeente Kerkrade de provincie om een eenmalige projectsubsidie (ineens) van € 250.000 voor de jaren 2007 tot en met 2009 ten behoeve van het inrichten van een veiligheidshuis binnen het politiedistrict Kerkrade. De brief gaat vergezeld van een ‘Subsidieaanvraag JIB Nieuwe Stijl Kerkrade’ (november 2006), waarin onder meer ingegaan wordt op een analyse van de veiligheidsproblematiek in het politiedistrict Kerkrade, de aanpak van deze problematiek en de meerwaarde van een veiligheidshuis daarbij. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de (output) doelstellingen.

De provincie laat de gemeente Kerkrade in januari 2007 weten een eenmalige (project)subsidie van maximaal € 250.000,- te verlenen ter financiering van het Veiligheidshuis Kerkrade. Hieraan verbindt de provincie een aantal algemene subsidievoorwaarden en specifieke resultaatverplichtingen. Eén daarvan luidt dat het project een looptijd heeft van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2009. ‘Wijzigingen in de looptijd dienen tijdig vóóraf met opgave van redenen ter goedkeuring aan GS te worden voorgelegd. Indien wijzigingen niet tijdig worden gemeld kan de subsidie lager c.q. op nihil worden vastgesteld.’ De aanvraag tot vaststelling van de subsidie moet binnen zes maanden na realisatiedatum, oftewel uiterlijk op 1 juli 2010, worden ingediend.

De gemeente Kerkrade vraagt de provincie in december 2007 de duur van het project te wijzigen in 1 december 2007 tot en met 30 november 2010. Reden hiervoor is dat de aanvang van het project vertraging heeft opgelopen in verband met het vinden van een passende en geschikte locatie, alsmede met het bereiken van volledige overeenstemming met alle districtsgemeenten over hun deelname in het Veiligheidshuis en de financiële consequenties daarvan.

De provincie gaat in december 2007 akkoord met de wijziging van de looptijd van het project. Daarbij wordt opgemerkt dat de aanvraag om vaststelling van de subsidie dan voor 1 juni 2011 bij GS moet zijn ingediend. Verder wordt de gemeente erop gewezen dat de termijnverlenging eenmalig is. ‘Indien u ook de nieuwe gestelde termijnen niet haalt, dan zal dat leiden tot een verlaging/ intrekking van

de subsidieverlening dan wel een lagere subsidievaststelling of subsidievaststelling op nihil.’

In december 2009 verzoekt de gemeente Kerkrade de provincie in te stemmen met een bijstelling van één van de resultaatverplichtingen, omdat de betreffende doelgroepen minder omvangrijk zijn dan werd aangenomen.

De provincie stemt in april 2010 in met de voorgestelde bijstelling van de resultaatverplichting.

In februari 2011 verzoekt de gemeente Kerkrade de provincie wederom in te stemmen met een wijziging van de einddatum van het project; van 30 november 2010 naar 31 december 2011. Aangegeven wordt dat het Veiligheidshuis wil aansluiten op de wijkgerichte aanpak door de gemeente van criminele en andere overlast gevende probleemgevallen en daarbij samen wil optrekken met politie en justitie. Deze operatie, zo wordt opgemerkt, kon echter nog niet worden afgesloten, omdat meer tijd nodig is voor de voorbereidingen van een aantal aspecten dat onderdeel is van het plan van aanpak (onder andere implementatie verbeterd registratiesysteem en digitaal extern verbindingssysteem, verbetering relaties met keten partners en beveiliging externe digitale communicatie).

In februari 2011 meldt de provincie aan de gemeente dat het verzoek is getoetst aan de ‘Beleidsregels verlenging uitvoeringstermijn gesubsidieerde projecten’. Naar aanleiding hiervan dient het verzoek in principe te worden afgewezen, omdat het is ingediend nadat de (verlengde) looptijd van het project (tot 30 november 2010) is geëindigd. De provincie merkt op toch in te stemmen met de wijziging van de einddatum van het project in 31 december 2011, omdat het project een hoge maatschappelijke betekenis heeft en uit een toelichting van de gemeente is gebleken dat het project zal worden voltooid conform het projectplan.

In mei 2012 vraagt de gemeente de provincie uitstel van de termijn voor indiening van aanvraag tot vaststelling van de verstrekte subsidie tot 1 september 2012. De gemeente geeft aan dat recent en plotseling capaciteit is weggevallen op cruciale plaatsen binnen de verantwoordelijke afdeling door ziekte van het hoofd en meerdere medewerkers. Hierdoor is sprake van onvoldoende voorbereidingstijd voor het opstellen van een deugdelijke aanvraag tot vaststelling van de subsidie met bijbehorende eindafrekening en accountantsverklaring.

De provincie stemt in mei 2012 in met het verzoek van de gemeente. Hierbij wordt opgemerkt dat als de provincie de gegevens niet binnen de gestelde termijn ontvangt, de subsidie op nihil vastgesteld wordt en het eventueel verleende voorschot teruggevorderd wordt.

In november 2012 dient de gemeente Kerkrade de aanvraag tot subsidievaststelling voor het project ‘Veiligheidshuis Kerkrade’ bij de provincie in.

In januari 2013 laat de provincie de gemeente weten dat het niet mogelijk is om binnen de in artikel 22, eerste lid, van de Algemene Subsidieverordening 2004 vermelde termijn een beslissing te nemen over de ingediende aanvraag tot subsidievaststelling. De provincie verdaagt de beslissing met toepassing van artikel 22, tweede lid, van de Algemene Subsidieverordening 2004 met ingang van 6 februari 2013 voor de duur van maximaal 12 weken.

In maart 2013 meldt de provincie de gemeente dat zij ter beoordeling van de aanvraag tot subsidievaststelling op een aantal punten nog een nadere toelichting wil ontvangen.

Het betreft:

- een nadere schriftelijke toelichting van de accountant inzake de strekking van de afgegeven 'Verklaring van oordeelonthouding' voor het project, waaruit expliciet blijkt voor welke in de gewaarmerkte subsidiedeclaratie opgenomen projectkosten en -inkomsten de juistheid op basis van de controle is vastgesteld;
- een nadere toelichting en onderbouwing van de inzet van uren van eigen medewerkers waarmee het bedrag van de 'Eigen personeelskosten/interne uren' ad € 719.782,- alsnog aannemelijk gemaakt kan worden.

In mei, respectievelijk augustus 2013 stuurt de (accountant van de) gemeente de gevraagde toelichtingen aan de provincie.

In september 2013 stuurt de provincie de definitieve subsidievaststelling naar de gemeente. De provincie meldt daarin dat zij op basis van een inhoudelijke en financiële beoordeling van de toegezonden stukken heeft geconstateerd dat de in de beschikking opgenomen prestaties en overige verplichtingen door de gemeente zijn gerealiseerd en nagekomen. Een uitzondering hierop vormt de verplichting om de eindverantwoording te laten voorzien van een goedkeurende controleverklaring van de accountant⁹. De provincie geeft aan op grond daarvan te hebben besloten het subsidiebedrag vast te stellen in het tekort en daarbij een korting toe te passen van 20% voor het bedrag van de eigen personeelskosten (€ 719.782,-), wegens het ontbreken van een goedkeurende controleverklaring van de accountant. Aldus stelt de provincie de subsidie vast op € 181.867,56. Omdat de gemeente een voorschot heeft ontvangen van € 225.000,-, merkt de provincie op het teveel ontvangen bedrag (€ 39.491,32) terug te zullen vorderen.

Uit een interview met betrokken ambtenaren bij het project is gebleken dat de gemeente Kerkrade bezwaar heeft ingediend, onder meer tegen het opleggen van een korting van 20%. Opgemerkt is dat reeds een hoorzitting heeft plaatsgevonden in de Adviescommissie Bezwaarschriften Provincie Limburg en dat deze commissie heeft geadviseerd nader te motiveren hoe de provincie tot een percentage van 20% is gekomen.

Leerpunten

De betrokken ambtenaren bij het project hebben in het gesprek met de rekenkamer de volgende leerpunten aangedragen:

- Wellicht meer ambtelijke en/of bestuurlijke druk uitoefenen op de doorlooptijden van subsidieprojecten, maar wel met inachtneming van de (reeds) behaalde resultaten en doelen (niet te rigide en star toepassen, anders worden doelen niet behaald).

⁹ De accountant heeft bij de eindverantwoording een 'Verklaring van oordeelonthouding' afgegeven. Hij heeft voor een bedrag van € 719.782,- interne uren/eigen personeelskosten de getrouwheid niet kunnen vaststellen. Daarnaast heeft hij vastgesteld dat voor een bedrag van € 43.775,- aan kosten geen toereikende onderbouwing aanwezig is.

- Inmiddels heeft de provincie een controleprotocol opgesteld waarin regels en aandachtspunten zijn opgenomen over wat de provincie verwacht ten aanzien van een accountantsverklaring gericht op een eindverantwoording. Zowel de subsidieontvanger alsook de accountant weten wat de controlepunten met betrekking tot de eindverantwoording zijn.

3 Opmerkingen rekenkamer

In aanvulling op de in hoofdstuk 2 weergegeven leerpunten die de ambtelijke organisatie heeft geformuleerd, plaatst de rekenkamer naar aanleiding van de door haar bestudeerde dossiers in dit hoofdstuk nog de volgende opmerkingen bij de onderzochte projecten.

3.1 AINSI

Opmerkingen rekenkamer:

- Een tweetal belangrijke documenten met betrekking tot AINSI blijkt zich niet (meer) in het provinciale archief te bevinden. Het betreft het oorspronkelijke subsidieverzoek van de gemeente Maastricht en de schriftelijke mededeling van GS dat zij, onder voorwaarde, een bijdrage willen leveren aan AINSI. Deze officiële documenten dienen naar de mening van de rekenkamer blijvend in het dossier aanwezig te zijn. Niet alleen om de provinciale bemoeienis te kunnen reconstrueren, maar ook om eventuele claims te kunnen onderbouwen.
- Het proces van subsidievaststelling heeft lang geduurd. In de subsidiebeschikking werd als uiterste datum voor het indienen van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie door de gemeente Maastricht 1 januari 2009 vermeld. In september 2010 meldt de provincie voornemens te zijn de subsidie op nihil vast te stellen, omdat de gemeente tot dat moment nog niet heeft voldaan aan het conform de subsidievoorwaarden toesturen van inhoudelijke en financiële gegevens. In oktober 2010 volgt een formeel verzoek van de gemeente tot subsidievaststelling, waarna de provincie in januari 2011 zich opnieuw tot de gemeente richt, onder meer omdat nog stukken ontbreken. De gemeente wordt verzocht om deze gegevens voor 15 maart 2011 aan te leveren. Op 26 maart 2011 verstrekt de gemeente aanvullende informatie. Naar aanleiding hiervan laat de provincie in juli 2011 weten dat deze informatie nog steeds onvoldoende is om de subsidie te kunnen vaststellen. In september 2011 leidt dit andermaal tot aanvullende informatie van de zijde van de gemeente. Uit een brief van de gemeente aan de provincie van maart 2012 leidt de rekenkamer af dat er op dat moment nog steeds vragen openstaan over de verantwoording van het project. In augustus 2012, dus drieënhalf jaar later dan oorspronkelijk beoogd, stelt de provincie de subsidie definitief vast. De rekenkamer constateert dat uit het dossier niet het beeld naar voren komt van een (pro)actieve houding van de provincie en een scherpe projectbewaking.

3.2 Ithaka Science Center

Opmerkingen rekenkamer:

- GS hebben besloten om een goed onderbouwd ambtelijk advies, namelijk om geen subsidie te verstrekken, niet over te nemen. De rekenkamer heeft daarvoor in het dossier geen argumentatie aangetroffen. De rekenkamer vindt

dat, indien van een ambtelijk advies wordt afgeweken, dit (intern) een duidelijke, expliciete motivering verdient die als zodanig ook met de ambtelijke organisatie gewisseld moet worden. Ook wat dit laatste betreft is de rekenkamer gebleken dat dit onvoldoende is gebeurd.

- Op 3 november 2009 melden GS dat zij besloten hebben om een eenmalige provinciale bijdrage van € 352.044,- te verstrekken aan het ISC. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de provincie al eerder, namelijk op 16 december 2008, meedeelde dat een subsidieaanvraag van € 50.000,- was goedgekeurd. Daarnaast hebben GS op 8 december 2010 per brief aan ISC gemeld dat zij een projectsubsidie van maximaal € 100.000,- toekennen ten behoeve van de ontwikkeling en presentatie van een tentoonstelling. Tevens is een substantieel subsidiebedrag toegekend in het kader van het programma OP-Zuid, waarin de provincie ook deelneemt. Indien er sprake is van verschillende financiële stromen ten behoeve van een project, verdient het volgens de rekenkamer aanbeveling om deze stromen overzichtelijk en in samenhang te presenteren. De totale financiële inbreng van de provincie ten behoeve van een project dient voor iedereen helder te zijn. Bij de subsidieverlening aan ISC was dat niet het geval.
- Bij de vaststelling van de startsubsidie van € 50.000,- in januari 2011 melden GS dat de in de eerder afgegeven subsidiebeschikking opgenomen prestaties en overige verplichtingen zijn gerealiseerd en nagekomen. Een van de resultaten die aan de beschikking waren gekoppeld, luidde als volgt: 'de provinciale subsidie moet gezien worden als een startsubsidie, die ook bedoeld is om de financiering van het totale project goed te organiseren. De provincie stelt dan ook als voorwaarde aan deze subsidietoekenning dat de financiering van het totale ISC op 1 juli 2009 geregeld is'. De rekenkamer heeft uit het dossier, anders dan GS, niet kunnen opmaken dat het ISC aan deze voorwaarde heeft voldaan.
- De informatievoorziening aan PS is volgens de rekenkamer weinig transparant en op onderdelen onvoldoende geweest. Zij baseert dat onder meer op de volgende voorbeelden. Het ondernemingsplan is weliswaar getoetst door een extern bureau, maar de bedenkingen die daaruit naar voren kwamen zijn niet met PS gewisseld. In antwoord op vragen van de fractie van de OSL melden GS in augustus 2013 dat zij in het proces van beoordeling van de subsidieaanvraag van ISC de initiatiefnemers en de verantwoordelijken van het Continium Kerkrade hadden verzocht om de mogelijkheden van samenwerking te bezien. Deze opmerking moge op zich juist zijn, maar gaat voorbij aan de kennis die het college al veel eerder had, namelijk dat deze samenwerking niet van de grond zou kunnen komen. Op 5 mei 2009 had de directeur van Industrion (zoals Continium tot 2009 heette) namelijk al een brief gestuurd waarin hij aangeeft dat het Industrion geen medewerking zal verlenen aan de totstandkoming van ISC, omdat één van de initiatiefnemers daarvan geen betrouwbare partner voor Industrion is. Deze informatie is niet gewisseld met PS.
- In het ondernemingsplan dat is opgesteld ter begeleiding van de subsidieaanvraag OP-Zuid en dat in september 2009 aan de provincie is

voorgelegd ter bespreking, wordt de CdK genoemd als lid van het Comité van Aanbeveling en de waarnemend Statengriffier als lid van de Raad van Advies. In een interne memo van oktober 2009 wordt gemeld dat de CdK tot voor kort lid was van het Comité van Aanbeveling, maar aan het ISC kenbaar heeft gemaakt dat hij geen lid van het Comité kan zijn. De rekenkamer leidt hieruit af dat er enige onduidelijkheid is geweest over de formele positie van de CdK met betrekking tot het project en de communicatie hierover.

- De rekenkamer vindt het een goede zaak wanneer nut en noodzaak van projecten in een breder perspectief geplaatst en projectaanvragen breder beoordeeld worden in de organisatie. In het geval van de subsidie voor het ISC is hiervan duidelijk sprake geweest. Zo is de subsidieaanvraag beoordeeld in het licht van vergelijkbare activiteiten elders in de provincie (onder andere Continium) en is daarnaast het aspect duurzaamheid beoordeeld door medewerkers van een andere afdeling (Milieu).

3.3 Maastricht Airlines

Opmerkingen rekenkamer:

- Om een businessplan goed te kunnen beoordelen, dient vooraf vastgesteld te worden welke inhoudelijke kennis en expertise hiervoor benodigd is. De rekenkamer vraagt zich in alle redelijkheid af of de provinciale organisatie over voldoende ervaring en specialistische kennis beschikt om een subsidieaanvraag voor het ontwikkelen van een luchtverbinding te kunnen beoordelen. Uit het dossier maakt de rekenkamer op dat de provincie niet zozeer heeft beoordeeld of de luchtverbinding haalbaar zou zijn, maar meer of er binnen de bestaande regelgeving termen aanwezig waren op grond waarvan een subsidieaanvraag afgewezen zou moeten worden. Deze benadering van een subsidieaanvraag acht de rekenkamer inhoudelijk niet wenselijk. In dat verband merkt de rekenkamer daarbij ook nog het volgende op. In december 2012 heeft de fractie van de OSL schriftelijke vragen gesteld, waaronder een vraag welke onafhankelijke en gekwalificeerde verificaties GS hebben uitgevoerd c.q. hebben laten uitvoeren om er zeker van te zijn dat het businessplan voldoende zicht geeft op een levensvatbaar luchtbedrijf. GS geven in hun antwoord in januari 2013 aan dat zij het businessplan intern hebben beoordeeld en daarbij geconstateerd hebben dat het plan op conservatieve uitgangspunten is gebaseerd die lager liggen dan de ervaringen uit het verleden en daarom een goede kans op succes in zich heeft. De rekenkamer vindt de door GS gehanteerde argumentatie erg dun en heeft ook overigens in het dossier geen informatie aangetroffen die de kwalificatie 'een goede kans op succes' onderbouwt. Een echte haalbaarheidstoets zoals door PS gevraagd, heeft niet plaatsgevonden.
- Het dossier dat aan de rekenkamer ter bestudering is aangereikt, vertoont op onderdelen een rommelig karakter. Zo worden in de onderliggende documenten verschillende plaatsen van bestemming opgesomd waarop Maastricht Airlines zou gaan vliegen, worden verschillende geldbedragen opgevoerd waarvan de

samenstelling uit de documenten niet altijd is te herleiden en wordt gerefereerd aan overige correspondentie die zich niet altijd in het dossier blijkt te bevinden.

3.4 Regiobranding Zuid-Limburg

Opmerkingen rekenkamer:

- In het projectvoorstel van GS van februari 2008 wordt over een nulmeting ten behoeve van de monitoring opgemerkt dat er zeer behoedzaam moet worden omgegaan met conclusies ten aanzien van indicatoren, aangezien het causale verband met branding slechts zeer beperkt is. Ondanks deze 'waarschuwing' stemmen PS in maart 2008 in meerderheid met het voorstel in (alleen SP en GroenLinks stemmen tegen). De rekenkamer constateert op basis van het dossier dat er in de loop der tijd, ondanks deze erkenning van een beperkte causale relatie, toch bij herhaling aandacht gevraagd wordt voor de meetbaarheid van de resultaten. Het bepleiten van meetbaarheid waar niet gemeten kan worden heeft volgens de rekenkamer veel weg van een vruchteloze herhaling van zetten.
- De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er geen bespreking heeft plaatsgevonden van de evaluatie uit 2012, ondanks het feit dat door een fractie (GroenLinks) om agendering van de evaluatie was gevraagd. Ook in 2010 zijn de quickscan en de reactie van GS daarop niet besproken in de betreffende Statencommissie.

3.5 Veiligheidshuis Kerkrade

Opmerkingen rekenkamer:

- De Adviescommissie Bezwaarschriften Provincie Limburg heeft, naar aanleiding van het bezwaar van de gemeente Kerkrade tegen het opleggen van een korting van 20 % op het subsidiebedrag, aan de provincie geadviseerd om de hoogte van dit percentage nader te motiveren. De rekenkamer geeft in overweging toe te werken naar een standaard aanpak voor het bepalen van de hoogte van dergelijke percentages. Daarmee kan onduidelijkheid ook bij andere dossiers in de toekomst voorkomen worden.
- Meer in het algemeen is het de rekenkamer opgevallen dat bij dit dossier de onderbouwing van cijfers summier is.
- In december 2007 vraagt de gemeente de provincie om de duur van het project te wijzigen in 1 december 2007 tot en met 30 november 2010. De provincie gaat akkoord met deze wijziging van de looptijd. De gemeente wordt erop gewezen dat deze termijnverlenging eenmalig is en dat de aanvraag om vaststelling van de subsidie voor 1 juni 2011 bij GS moet zijn ingediend. In februari 2011 verzoekt de gemeente de provincie wederom in te stemmen met een wijziging van de einddatum van het project, ditmaal van 30 november 2010 naar 31 december 2011. In februari 2011 meldt de provincie vervolgens dat dit verzoek in principe dient te worden afgewezen, maar dat zij toch instemt met wijziging van de einddatum naar 31 december. In mei 2012 vraagt de gemeente

uitstel van de termijn voor indiening van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie tot 1 september 2012. De provincie stemt hiermee in en merkt daarbij op dat indien de provincie de gegevens niet binnen de gestelde termijn ontvangt de subsidie op nihil wordt vastgesteld. In november 2012 dient de gemeente de aanvraag tot subsidievaststelling in. De definitieve vaststelling wordt uiteindelijk in september 2013 naar de gemeente gestuurd. Het dossier overziende, stelt de rekenkamer vast dat de provincie in haar communicatie met de gemeente weinig daadkrachtig is overgekomen. Het gebruik van een begrip als 'eenmalige verlenging', waar vervolgens niet aan wordt vastgehouden, tast de geloofwaardigheid van de provincie aan. Datzelfde geldt voor de opmerking van de provincie dat de subsidie op nihil zal worden vastgesteld indien zij gegevens niet binnen een gestelde termijn ontvangt.

4 Leren in de publieke sector

Gezien de situatie waarin overheden verkeren, waarbij sprake is van een continu veranderende omgeving en van het credo 'meer met minder, slimmer en beter', is een overheidsapparaat noodzakelijk dat slagvaardig, flexibel en wendbaar is. Maar ook een overheid die het gewend is in beweging te zijn, die continu bezig is met vernieuwing en verbetering. Oftewel, een 'lerende' overheid. Om inzicht te krijgen in wat onder een lerende overheid wordt verstaan, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op definities en kernbegrippen die in literatuur op het gebied van 'lerende organisaties' worden onderscheiden (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt ingegaan op inzichten met betrekking tot de 'lerende overheid' uit de literatuur (paragraaf 4.2) en van een deskundige op dit terrein (paragraaf 4.3)

4.1 Begrippenkader lerende organisatie

Definities lerende organisatie

Getuige de vele literatuur op het gebied van 'Lerende organisaties' staat het leren van en in organisaties zowel in de wetenschap als in de praktijk de laatste decennia volop in de belangstelling. Uit diezelfde literatuur blijkt echter ook dat de 'Lerende organisatie' door diverse auteurs en instanties op verschillende manieren wordt gedefinieerd en hieraan op verschillende wijzen invulling wordt gegeven.

Enkele voorbeelden:

- Een lerende organisatie is een organisatie die leert en die zijn werknemers stimuleert te leren. (Handy, 1989).
- Een lerende organisatie is een organisatie die niet alleen in staat is om te leren maar ook om te leren leren. Onder het leren van organisaties wordt verstaan het veranderen in organisatiegedrag. Het veranderen van organisatiegedrag is een collectief leerproces. Een proces dat noodzakelijkerwijs in en door interactie met en tussen meerdere mensen plaatsvindt. (Swieringa & Wierdsma, 1990).
- Een lerende organisatie kan gezien worden als een instituut waarin het identificeren, stimuleren en evalueren van de kwaliteit van de leerprocessen binnen een organisatie als belangrijkste taak wordt gezien. (Tsang, 1997);
- Een lerende organisatie is een organisatie waarin welbewust gebruik gemaakt wordt van leerprocessen op individueel, groeps- en systeemniveau, teneinde de organisatie voortdurend te transformeren in een richting die voor haar belanghebbenden steeds bevredigender wordt. (Dixon, 1999).
- Een lerende organisatie is een organisatie die in staat is voordeel te behalen uit de verscheidenheid aan kennis en vaardigheden van haar individuen door middel van een cultuur, die de individuen uitdaagt en aanspoort kritisch naar elkaar te zijn vanuit een gemeenschappelijke visie of doel. (Johnson & Scholes, 1999).
- Er is sprake van een lerende organisatie wanneer binnen die organisatie collectief leren aan de orde van de dag is en dat leren gericht is op het beter bereiken van het doel of ideaal van die organisatie. (Weggeman, 2000).

Kenmerken lerende organisaties

Uit bovenstaande definities kunnen (samengevat) de volgende kenmerken van lerende organisaties worden afgeleid. Lerende organisaties:

- a) veranderen probleemgestuurd, cyclisch en werkenderwijs. In lerende organisaties worden problemen (verschillen tussen huidige en gewenste situatie) gezien als interessante signalen voor mogelijk noodzakelijke veranderingen. Lerende organisaties hebben zicht op en gerichte aandacht voor de noodzakelijke/gewenste veranderingen.
- b) leren op de raakvlakken. In lerende organisaties wordt met elkaar gewerkt en van en met elkaar geleerd. Lerende organisaties zijn gericht op samenwerking en afstemming. Het gaat om samenwerking in dezelfde richting, met dezelfde doelen en een op elkaar afgestemde werkwijze. Hier is het management verantwoordelijk voor.
- c) leren bewust en veelzijdig. Bewust leren houdt in methodisch leren, met als belangrijke methode het elkaar toestaan vragen te stellen. Bewust leren vergt de collectieve wil, durf en kunde om door te vragen naar wat iemand doet, waartoe, waarom en hoe. Veelzijdig leren duidt op verschillende niveaus waarop geleerd kan worden; regels (leren wat moet en mag), inzichten (weten en begrijpen van regels) en principes.
- d) leren te leren. Lerende organisaties hebben expliciet aandacht voor leren te leren (meta-leren). De basis voor dit vermogen is zelfkennis, vooral kennis over hoe en waarom men leert en wat men wil leren.

Met betrekking tot (de verschillende niveaus van) leren wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen 'single-loop' en 'double-loop' leren (Argyris en Schön, 1996):

- Van single loop leren is sprake wanneer een fout/probleem ontdekt en hersteld wordt, zonder dat de onderliggende bedoelingen, waarden of veronderstellingen ter discussie worden gesteld of veranderd. Bestaande regels worden veranderd/verbeterd, de inzichten achter deze regels niet.
- Van double loop leren is sprake als organisaties de bedoelingen, waarden of vooronderstellingen die aan de acties ten grondslag liggen (ook) ter discussie stellen. Naast de regels worden ook de achterliggende inzichten veranderd. Het gaat om het vernieuwen van inzichten binnen de bestaande principes.

Andere termen voor single- en double-loop leren zijn enkelslag en dubbelslag leren (Swieringa en Wierdsma, 1990), verbeterend en vernieuwend leren (Bomers, 1990) en adaptief en generatief leren (Senge, 1992).

Naast single loop en double loop onderscheiden Argyris en Schön ook nog 'deutero leren' en Swieringa en Wierdsma 'drieslag leren'. Hiervan is sprake als de basisprincipes waarop de organisatie gebaseerd is (ook) ter discussie worden gesteld.

Randvoorwaarden

Duidelijk mag zijn dat de ‘lerende organisatie’ een metafoor is. Organisaties leren niet, het zijn de werknemers die in een organisatie individueel en collectief leren. Om de medewerkers te kunnen laten leren moeten organisaties aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Over het algemeen komen de volgende randvoorwaarden uit de literatuur naar voren:

- Organisaties moeten voor hun medewerkers mogelijkheden creëren om te leren en de aanwezige kennis en kunde te benutten (kennisdelen en kennis creëren). Het gaat erom dat de organisatie de aanwezige kennis zo weet te coördineren dat de organisatie deze kennis strategisch kan benutten om snel en doeltreffend op veranderingen in de omgeving te reageren of zelfs te anticiperen.
- Leren vereist terugkoppeling: feedback. Uit die feedback kan degene die leert aflezen of hij op de goede weg is: (zich) verbetert, vernieuwt, ontwikkelt, en dat in de ogen van die ander, namelijk degene die feedback geeft. Twee vormen van feedback zijn noodzakelijk voor leren: 1) Interne feedback: feedback van degenen met wie je werkt en 2) Externe feedback: feedback van degene voor wie je werkt.
- Een organisatiecultuur die verbetering van de resultaten bevordert. Een cultuur waarin kennis in alle openheid wordt gedeeld, het veilig is om vragen te stellen, fouten te maken, nieuwsgierig te zijn, er tijd is voor reflectie en iedereen kan leren. Managers dienen een dergelijke situatie te creëren.
- Leiderschap dat het resultaat is van de interactie tussen leiders en medewerkers, dat gericht is op systeemdenken en dat kenniscreatie stimuleert.

4.2 Lerende overheid

In het werk van de Algemene Rekenkamer staat goed openbaar bestuur en het bijdragen aan het lerend vermogen van het openbaar bestuur centraal. Daarbij neemt de Algemene Rekenkamer de acht door de Verenigde Naties geformuleerde kenmerken van goed openbaar bestuur als uitgangspunt. Met betrekking tot het kenmerk ‘Vraaggerichtheid’, acht de Algemene Rekenkamer als één van de essentialia: *‘Publieke organisaties verbeteren hun prestaties door te leren’*¹⁰.

Hierover merkt de Algemene Rekenkamer op: ‘Responsieve organisaties luisteren naar signalen uit hun omgeving en leren van eventuele fouten. Ze spiegelen zich aan vergelijkbare organisaties en leren van de ervaringen van anderen. De kwaliteitszorgsystemen, de verantwoording en het toezicht zijn op ‘leren’ gericht en dragen daarmee bij aan een responsieve publieke sector. De evaluatiefunctie is ingebed in de organisatie en biedt een waarborg voor een lerende overheid.’

¹⁰ Uit: Essentialia van goed openbaar bestuur, Algemene Rekenkamer, 2005

Met betrekking tot het begrip ‘leren’ onderscheidt de Algemene Rekenkamer de volgende omschrijvingen¹¹:

Lerend vermogen

De capaciteit om informatie/kennis over succes en falen van beleid en/of uitvoering te genereren en te benutten om beleid en/of uitvoering te verbeteren.

Lerende organisatie

Een organisatie die met succes kennis verwerft en die kennis gericht benut om haar functioneren en presteren te verbeteren.

Lerende overheid

Een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid en uitvoering.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) verstaat onder een lerende overheid: ‘Een overheid die continu leert van zijn successen en mislukkingen, een overheid die in staat is om continu zijn structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten.’

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2006) benoemt, met het oog op de aanpak van ongetemde problemen¹², een aantal aspecten van een lerende overheid:

- ‘Een lerende overheid is een overheid die selecteert uit maatschappelijke variatie en daarbij telkens oog houdt voor de ingewikkelde afweging van beleidsvragen en democratische waarden.’
- ‘Een lerende overheid laat onderzoek doen om informatie over problemen te verzamelen, neemt de tijd om oplossingen te formuleren, brengt mensen en ideeën bij elkaar en zorgt voor tijdige feedback, zodat vroegtijdig van fouten kan worden geleerd. Een overheid die zo leert kan de problemen waarvoor zij zich gesteld ziet beter verwoorden en aanpakken dan voorheen.’
- ‘Een lerende overheid legitimeert haar beleidskeuzen niet uitsluitend door te verwijzen naar bestaande procedures en instituties, maar beargumenteert publiekelijk waarom zij bepaalde beslissingen neemt, en waarom zij soms niet het voortouw neemt bij het ontwikkelen van beleid, maar dat aan anderen, beter geëquipeerde actoren over laat.’

¹¹ Ontleend aan ‘Leren in en tussen organisaties: perspectieven, barrières en praktijk’, presentatie Algemene Rekenkamer op het congres ‘Leren loont’ van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 10 november 2011.

¹² Er is sprake van een ongetemd probleem als onduidelijk is wat precies het probleem is, de behandeling van het probleem en waar en op welke manier deze behandeling plaats moet vinden.

Hier komt naar voren dat een lerende overheid ervaringen gebruikt om het beleid te kunnen verbeteren. Een lerende overheid maakt een beredeneerde en weloverwogen beleidskeuze en kan deze keuze verantwoorden en beredeneren.

4.3 Consultatie deskundige

Naast het bestuderen van literatuur op het gebied van lerende organisatie en lerende overheden, waarin sprake is van een grote verscheidenheid aan begrippen en (veelal abstracte) definities, heeft de rekenkamer over dit onderwerp een gesprek gevoerd met professor dr. M.J.W. (Mark) van Twist. Van Twist is hoogleraar bestuurskunde, decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en buitengewoon lid van de Algemene Rekenkamer. Met zijn langjarige ervaring als bestuurskundig adviseur beschikt hij over een uitgebreide kennis van het leren door overheden. De rekenkamer presenteert een verslag van het gesprek als bijlage bij voorliggend onderzoeksrapport. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op wat Van Twist verstaat onder een lerende overheid.

Van Twist is van mening dat wat je onder een lerende overheid verstaat sterk afhangt van de manier van denken die je daarbij voor ogen hebt. Daarbij duidt hij op vier verschillende paradigma's:

- Het eerste paradigma wordt in de literatuur aangeduid als 'Traditional Public Administration' en is gericht op de juridische context. Vragen die daarbij horen, zijn: 'Hoe moet de overheid worden ingericht, wat zijn haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, hoe zit de formele structuur in elkaar?'
- Het tweede paradigma wordt in de literatuur aangeduid als 'New Public Management'. Dat is een economische manier van denken over bestuur, waarbij organisaties worden afgerekend op de eigen resultaten en output.
- Het derde paradigma wordt in de literatuur aangeduid met 'New Public Governance'. Hier is sprake van een 'vernetwerkte' manier van denken, waarbij het de vraag steeds is of je als overheidsorganisatie publieke waarde hebt gerealiseerd.
- Het vierde paradigma 'Maatschappelijke Veerkracht (Social Resilience)', gaat nog een stap verder. In dit paradigma worden niet alleen de netwerken bestudeerd waar overheidsorganisaties zelf in zitten, maar wordt ook breder gekeken naar de rolverdeling en rolvulling door burgers en bedrijven, en de netwerken die voor hen van belang zijn - soms buiten het blikveld van de overheid.

Afhankelijk van het paradigma dat wordt gehanteerd, bestaat ook een andere kijk op leren:

- In het paradigma van 'Traditional Public Administration' is leren antwoord geven op de vraag of alles goed is geregeld en wat er in formele zin eventueel nog beter kan: 'Zijn de regels en procedures op orde, zijn de verantwoordelijkheden

fatsoenlijk belegd, is dat vastgelegd in protocollen, zijn daar heldere schema's en organogrammen voor gemaakt?

- In het paradigma van 'New Public Management' is leren vooral een kwestie van steeds beter economisch presteren: zo goed mogelijk je werk doen als organisatie, kijken of de *incentives* goed zijn ingeregeld, of er deugdelijke contracten zijn afgesloten, of de informatie asymmetrie is opgeheven. Leren wordt in dat paradigma vooral een kwestie van economische prikkels.
- In het paradigma van 'New Public Governance' is leren niet voorbehouden aan één organisatie, maar iets dat in het netwerk als geheel plaatsvindt. Het gaat er niet om of een organisatie iets van een afzonderlijk project heeft geleerd, maar om de vraag hoe dat alles in het netwerk verweven is geraakt en op welke manier lessen zich binnen dat netwerk verspreiden.
- In het paradigma van de 'Maatschappelijke Veerkracht' gaat het niet langer om de vraag of een overheidsorganisatie wel goed heeft geleerd, maar of de samenleving ruimte heeft gekregen om dat leren op eigen kracht vorm te geven. Het gaat dus om 'leren leren' en om het benutten van de kracht en kennis die al aanwezig is in de samenleving.

5 Provincie als lerende organisatie

In dit hoofdstuk wordt meer in algemene zin ingegaan op de provincie als lerende organisatie. Hiervoor heeft de rekenkamer, voor zover aanwezig, gekeken naar studies en/of andere documenten waarin het lerend vermogen van de provincie aan de orde wordt gesteld. De resultaten hiervan zijn beschreven in paragraaf 5.1. Daarnaast heeft de rekenkamer rondetafelgesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers van bestuur, ambtelijke leiding en ambtelijke organisatie. Samenvattingen hiervan zijn weergegeven in de paragrafen 5.2 tot en met 5.4. In bijlage 2 is een lijst met deelnemers aan de gesprekken opgenomen.

5.1 Lerend vermogen

De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur

In 2002 is binnen de provincie Limburg met een breed opgezet onderzoek nagegaan hoe de daar werkzame medewerkers de organisatiecultuur beleven. Een deel van dit onderzoek was gericht op organisatieleren¹³. De onderzoekers stellen dat de wijze waarop het leiderschap in een organisatie wordt uitgeoefend en beleefd veel invloed heeft op het leergedrag van medewerkers. Daarom is binnen de provincie gekeken naar bestuurlijk en ambtelijk leiderschap. Met betrekking tot deze aspecten concludeerden de onderzoekers het volgende:

- De beleving van het bestuurlijk leiderschap vormt een aanwijzing dat het klimaat voor het bevorderen van persoonlijk meesterschap, door het stimuleren van een positieve leeroriëntatie niet gunstig is. Dat geldt ook voor het gevoel van veiligheid om problemen, ideeën en suggesties te bespreken. Het zijn signalen dat de leeroriëntatie meer en beter gestimuleerd kan worden.
- Het ambtelijk leiderschap wordt niet als ongunstig ervaren, maar de uitkomsten vormen wel een aanwijzing dat het leergedrag van de medewerkers te beperkt door de leiding wordt gestimuleerd. Meer stimulans voor persoonlijke groei, meer feedback, meer aandacht voor gemeenschappelijke visie en teamleren. Er zal verder geïnvesteerd moeten worden in een organisatiecultuur waarin leren en verbeteren centraal staan.

Om de organisatie beter te laten functioneren en beter te laten aansluiten bij de behoeften van de samenleving is (volgens Senge) het systeemdenken een belangrijke voorwaarde; aandacht voor strategie en beleid. Ook naar dit aspect is in het onderzoek gekeken, met als uitkomst dat in de beleving van de medewerkers er weinig aandacht is voor strategie en beleid en hier het nodige te verbeteren is.

Verder zijn de onderzoekers op basis van de resultaten van het onderzoek binnen de provincie Limburg tot het inzicht gekomen dat een belangrijke barrière in de organisatiecultuur voor het bereiken van een lerende oriëntatie het mechanisme van

¹³ J. Gerrichhauzen, A. Korsten en H. Fijen . De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur . In Tijdschrift Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 3.

de dubbele binding is. Medewerkers moeten het werk waarvoor zij zijn aangenomen goed doen. Tegelijkertijd verwachten leidinggevendenden dat medewerkers loyaal zijn, zich houden aan afspraken en regels en het uitgestippelde beleid accepteren. Deze dubbele binding draagt er toe bij dat medewerkers fouten niet rapporteren of verbergen. De onderzoekers constateerden dat binnen de provincie Limburg sprake was van een te laag niveau van veiligheid, vermoedelijk als gevolg van het mechanisme van de dubbele binding. Voor het bereiken van een lerende organisatie, zo merkten de onderzoekers op, is een cultuurverandering met karakteristieken als openheid, leerbereidheid, collegialiteit, gezamenlijkheid, management door overleg en overtuiging vereist.

Verder gaven de onderzoekers aan dat bij een lerende organisatie idealiter feedbackmechanismen werkzaam zijn waardoor de organisatie van successen, maar ook van fouten leert. Wat dit betreft concludeerden de onderzoekers dat de organisatie van de provincie Limburg daar nog te beperkt voor openstond. Feedbackmechanismen bleken te beperkt te werken waardoor leerresultaten niet voldoende in de organisatie werden gedeeld en verspreid. Een grotere onderlinge openheid werd wenselijk geacht, maar ook een grotere openheid naar de samenleving.

Sociaal Jaarverslag 2012

In het Sociaal Jaarverslag 2012 van de provincie Limburg wordt onder andere opgemerkt dat snel en adequaat in kunnen spelen op wijzigende maatschappelijke opgaven een andere houding en deskundigheid van medewerkers vereist. Met het oog daarop, zo wordt aangegeven, is de visie 'Leren en Ontwikkelen' opgesteld. In deze visie staat leren van en in de praktijk centraal, met als doel bij medewerkers een gedragsontwikkeling te bewerkstelligen naar een (meer) proactieve extern georiënteerde houding. Voor de wijze waarop getracht wordt dat te bewerkstelligen wordt verwezen naar de 'Limburg Standaard'. Daarover wordt opgemerkt dat 'dit levend document geen procedures beschrijft, maar op een gestructureerde wijze vragen voorlegt aan de medewerkers die helpen bij het vergroten van een externe oriëntatie, resultaatgerichtheid en samenwerking.' Verder wordt aangegeven dat naast het werken met de Limburg Standaard ontwikkeltrajecten plaatsvinden op het terrein van programmatisch en projectmatig werken. Kern daarvan is dat steeds in (wisselende) teams wordt gewerkt aan concrete opgaven: lerenderwijs werken en werkenderwijs leren. Op deze manier wordt tegemoet gekomen aan de ontwikkeling dat de provincie steeds meer in uiteenlopende rollen participeert in projecten; als beleidsmaker, toetsers, ondersteuner, procesmanager, partner of ondernemer. De nieuwe werkwijze houdt in dat activiteiten, projecten en thema's geprogrammeerd worden aangepakt. Het begint steeds met een analyse van de opdracht: wat is de opgave, wat is de rol van de provincie en wat is de rol van de overige spelers in het veld?

De Limburg Standaard

In de inleiding van de Limburg Standaard wordt onder meer aangegeven dat, naast het reguliere werk van de provincie, er steeds meer behoefte is aan het werken aan

tijdelijke complexe opgaven in de vorm van projecten en programma's met uiteenlopende rollen voor de provincie. Daarbij functioneert de provinciale organisatie in een netwerk van talloze andere organisaties. De Limburg Standaard is ontwikkeld om de organisatie verder te professionaliseren in het projectmatig en programmatisch werken. Maar, zo wordt opgemerkt, het is ook een instrument om structureel collectief beter te presteren en te blijven leren en ontwikkelen. Voor een beknopte samenvatting van de Limburg Standaard wordt verwezen naar bijlage 3.

5.2 Rondetafelgesprek Bestuur

Kenmerken van een lerende organisatie

De vertegenwoordigers van het bestuur achten de volgende noties van belang als het om een lerende organisatie/overheid gaat:

- In een lerende organisatie durven mensen zich kwetsbaar op te stellen en staan ze open voor kritiek.
- In een lerende organisatie worden problemen besproken op het niveau waar de verantwoordelijkheid ligt om in te kunnen grijpen.
- Een lerende organisatie is een organisatie waar men zich veilig voelt, waar men met elkaar het beleid wil dragen.
- In een lerende organisatie zit systematisch in de processen dat er wordt teruggeblikt en wordt gekeken welk voordeel er gehaald kan worden uit ervaringen, inclusief fouten.
- In een lerende organisatie krijgen mensen die 'tegen denken' de ruimte; er is sprake van georganiseerde oppositie.

Randvoorwaarden

De gesprekspartners zijn het er over eens dat het bewerkstelligen van een lerende organisatie allereerst een cultuur vereist waarbij verantwoording afleggen niet betekent dat er wordt 'afgerekend' en er niet gereageerd wordt op 'fouten' door de procedures en regels aan te scherpen en door meer controle. *'In een dergelijke afrekencultuur, procedurecultuur en controlecultuur voelt niemand zich veilig en wordt er niet makkelijk geleerd.'*

Wat dat betreft stellen ze vast dat de huidige cultuur binnen de provincie Limburg niet de juiste is om een lerende organisatie te (kunnen) zijn. Daarbij wordt onder meer bedoeld op wat één van hen 'de nadelen van het dualisme' noemt. *'Dualisme leidt tot profileringsdrang, tot detaillisme, tot verwijdering van het bestuur en zijn politieke achterban.'*

Daarnaast zijn de gesprekspartners van mening dat de informatie-uitwisseling met PS gekenmerkt wordt door een bureaucratische werkwijze en een belemmering vormt om een lerende organisatie te kunnen zijn. Naar hun oordeel wordt te veel in regeltjes vastgelegd, waardoor er in de Staten te veel proceduredebatten plaatsvinden en het te weinig over de inhoud gaat. Tot slot wordt opgemerkt dat de politiek zelf behoorlijk gefragmenteerd is en ook de media spelen volgens de bestuurders een belangrijke rol. *'Zolang de politiek gefragmenteerd is, gericht is op*

incidenten en de media heel erg uit zijn op ‘koppensnellen’ kom je niet tot een lerende organisatie.’

Verbeterpunten/aandachtspunten

De gesprekspartners zijn van mening dat ondanks de geschetste politiek-bestuurlijke cultuur er wel een aantal zaken gedaan moet en kan worden om meer een lerende organisatie te worden. In de basis moeten in ieder geval de organisatie (huisvesting), de processen en (ICT-)systemen op orde zijn. Wat dat betreft wordt opgemerkt dat er slagen worden gemaakt met Toekomstvast Limburg en het reorganisatietraject.

Verder wordt opgemerkt dat in de Staten de discussie meer aan de voorkant gevoerd zou moeten gaan worden. *‘In de huidige politieke constellatie is het verleidelijk om bij een moeilijk project PS mee te krijgen door bijvoorbeeld te zeggen dat het project 1.200 nieuwe arbeidsplaatsen oplevert, of 10 start-ups. Dat is echter niet het goede verhaal. Dat is: We doen dit niet alleen, we zijn afhankelijk van exogene factoren en exogene partners. Als het lukt, zijn we spekkoper. Maar daar zijn geen garanties voor. Als we risico’s willen vermijden, dan moeten we het niet doen.’*

Andere suggesties die de vertegenwoordigers van het bestuur hebben gedaan ter versterking van het lerend vermogen binnen de provinciale organisatie zijn:

- Ieder jaar een onderwerp/thema kiezen dat in een paar sessies met de ambtenaren wordt besproken. Om kennis en ervaring uit te wisselen, maar waarbij ook handvatten worden aangereikt over hoe in bepaalde situaties te handelen. *‘Als je tegen een dergelijke situatie aanloopt, dan moet je je dit en dat realiseren en daar op die manier mee omgaan.’*
- Grote groepen trainees in huis halen en zorgen dat zij de cultuurdragers van de nieuwe organisatie worden. *‘Met een paar trainees verandert er niets, die komen onder de deken van de bestaande cultuur. Juist door een grote groep te hebben, kun je ervoor zorgen dat veranderingen wél doorklinken.’*
- Je eigen oppositie organiseren. Ruimte geven aan mensen die tegen denken, niet tegen zijn maar tegen denken. *‘Als mensen geselecteerd worden, zoeken managers vaak mensen die ze in bedwang kunnen houden. Maar je moet mensen zoeken die beter zijn dan jezelf.’*
- Eerlijke feedback geven, daarvoor open staan, kwetsbaar zijn, wat kan er beter? Feedback geven van dag tot dag. *‘Het gebeurt steeds meer dat er na afloop van een vergadering gevraagd wordt: was het een goede vergadering, hoe vonden jullie het gaan? Dat is iets kleins, maar moet eigenlijk op alles van toepassing worden verklaard.’*
- Jonge mensen drie maanden tot een half jaar laten deelnemen aan Reguliere Overleggen. Op die manier krijgen jonge mensen de kans om aan tafel te komen bij de politiek of bij een bestuurder en te zien hoe het proces van politieke besluitvorming tot stand komt (hier ‘feeling’ voor krijgen).
- Specifieke ontwikkelprogramma’s/verbeterprogramma’s aanbieden. Bijvoorbeeld het Change Programma bij Mobiliteit.

5.3 Rondetafelgesprek Ambtelijke leiding

Kenmerken van een lerende organisatie

In het gesprek met vertegenwoordigers van de ambtelijke leiding zijn op de vraag wat (kenmerken van) lerende organisaties zijn, onder meer de volgende noties naar voren gekomen:

- In een lerende organisatie is de basishouding dat mensen fouten mogen maken. Van deze fouten moet je leren en niet op worden afgerekend.
- Lerend vermogen is toestaan dat fouten gemaakt mogen worden, met de bedoeling ervan te leren, je prestaties te verbeteren/aan te passen en daarmee continu tot een stijgende kwaliteit te komen.
- Een lerende organisatie is een organisatie waarin je gegeven het feit dat je continu in andere situaties, contexten en settings opereert, je je telkens afvraagt wat je rol in het geheel is.
- In een lerende organisatie staan principes voorop als tijd vrij maken voor reflectie, samenwerking zoeken in huis tussen strategie en beleid, dwarsverbanden leggen (kruisbestuiving) en dergelijke.
- In een lerende organisatie gaat iedereen vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid na hoe hij/zij het doet en hoe zijn/haar project het doet en worden goede, maar ook minder goede voorbeelden gedeeld.

Randvoorwaarden

De vertegenwoordigers van de ambtelijke leiding achten veiligheid als absolute basisvoorwaarde voor een lerende organisatie. *‘Je moet zorgen dat er een klimaat is waarin mensen productief kunnen werken, waarin ze fouten durven te maken en zich durven te uiten.’* Verder zien ze als meer triviale zaken dat je moet zorgen voor opleidingen, dat je een ontwikkelplan moet hebben hoe een lerende organisatie in elkaar zit en dergelijke. Maar in de kern gaat het om het scheppen van een cultuur, waarin problemen openlijk aan de kaak kunnen worden gesteld met als doel om er beter van te worden. Hoewel ze het als hun taak beschouwen om dat ook naar het ambtelijk apparaat uit te stralen, zijn de gesprekspartners het er over eens dat ambtenaren deze veiligheid echter niet altijd zullen voelen. Als belangrijkste veroorzaker daarvan zien ze de wijze waarop het politieke proces/het dualisme momenteel is ingevuld. *‘Er is sprake van bijzonder weinig vertrouwen in elkaar, van PS naar GS, van GS naar PS, ingegeven ook door de politieke partijen, het is gewoon oppositie versus coalitie. En dat maakt dat de veiligheid onvoldoende aanwezig is om te mogen leren. Het is afrekenen in plaats van leren.’*

Door een gebrek aan vertrouwen vindt naar de mening van de gesprekspartners de discussie te vaak buiten op straat plaats over allerlei zaken die allemaal nog niet zeker zijn. Om dit te voorkomen wordt terughoudend omgegaan met het delen van vertrouwelijke informatie met de Staten. De gesprekspartners vinden dat jammer; *‘Je zou elkaar moeten kunnen informeren, in een presidium, of waar dan ook, in vertrouwelijkheid en in de beslotenheid van een omgeving ter voorkoming van afrekening op basis van verantwoordelijkheden in een later stadium.’* Als het gaat over leren en veiligheid, dan moet je volgens de vertegenwoordigers van de

ambtelijke leiding een open discussie kunnen voeren over de inhoud, zonder dat het persoonlijk wordt.

Naast de politieke context wordt naar de mening van de gesprekspartners de organisatie ook gehinderd om met de Staten een discussie ‘aan de voorkant’ te voeren, door het dwingende karakter van de vele formats die gevolgd moeten worden. *Dan gaat het om het invullen van het format en niet om de vraag te stellen op het goede niveau. Een discussie aan de voorkant voeren met PS als er vragen zijn, gebeurt daardoor gewoon niet.*’ De gesprekspartners merken op dat de organisatie last heeft van het feit dat PS door de wijze waarop een aantal zaken gestructureerd is, heel moeilijk in positie gebracht kunnen worden. Wil je PS ergens over informeren dan wordt meteen de vraag gesteld of er een sonderende notitie is die kan worden besproken. Zo niet dan is een gesprek met PS niet te realiseren. *‘De wens om nog voordat er gesondeerd wordt, gewoon eens met PS te praten, is niet te realiseren en dat is heel jammer.’*

Goede punten en verbeterpunten

De gesprekspartners zijn het met elkaar eens dat ondanks het geschetste politiek-bestuurlijke klimaat, bij de ambtelijke top de opgave ligt om een ambtelijk apparaat in te richten en te onderhouden dat lerend is ingesteld. *‘Wij moeten de organisatie instrumenten bieden om daar mee om te gaan. In feite is dat ook leren; je (continu) aanpassen bij de veranderde context waarin je opereert en je terdege bewust zijn van die context en leren uit dat proces.’*

Naast de bestuurlijk-ambtelijke context, speelt daarbij ook de ontwikkeling van de organisatie als middenkader, waarin de provincie meer in samenwerking met andere partijen haar toegevoegde waarde moet bewijzen. Ook dat vergt naar de mening van de gesprekspartners een andere en meer lerende houding van de organisatie en de ambtenaren. Ze merken op dat met Toekomstvast Limburg en de reorganisatie de lijnen zijn uitgezet om dat te realiseren.

‘De nieuwe organisatie is juist op onderdelen versterkt om te kunnen leren. De clusters Strategie en Ontwikkeling zijn daar een goed voorbeeld van en het feit dat vanuit de directie meer zaken centraal worden aangestuurd. Daarnaast hebben we de structuur ingericht op principes als meer tijd vrij maken voor reflectie, meer samenwerking zoeken tussen strategie en beleid en daar dwarsverbanden leggen. Een doel van het programma Leren en Ontwikkelen is om die principes ook in de houding van de medewerkers te laten doordringen.’

De gesprekspartners zijn van mening dat de nieuwe organisatiestructuur (matrix organisatie) die met de reorganisatie is neergezet, ook meer samenwerking binnen de organisatie mogelijk maakt. Activiteiten vinden niet alleen meer plaats in cluster A, B, C of D, maar projecten worden bemenst met medewerkers uit de gehele organisatie met de juiste competenties. Dat betekent dat medewerkers in wisselende projecten/teams zitten en er niet meer alleen sectoraal wordt gewerkt.

Ondanks de ingeslagen weg naar een meer lerende organisatie zien de vertegenwoordigers van de ambtelijke leiding nog wel een aantal aandachts-/verbeterpunten:

- meer zien dat beleidsvoorbereiding een proces is waarin de politiek-bestuurlijke belangen en ambtelijke belangen niet per definitie hetzelfde zijn, maar in de aanpak van A tot Z verenigd moeten worden;
- nadenken over de wijze waarop je partnerships vormgeeft met grote externe organisaties die voor de toekomst van belang zijn als mede-investeerder, als mede-ontwikkelaar en initiator van grote ontwikkelingen;
- in staat zijn om de wijze van financiering in relatie te brengen tot de doelen die je nastreeft (financial engineering). De traditionele financieringsinstrumenten (vooral subsidies) bewerkstelligen niet per definitie de goede houding bij degene die de middelen ontvangt. Een verbinding leggen tussen nieuwe manieren van financiering en nieuwe manieren van beleid voeren is een interessante uitdaging.

5.4 Rondetafelgesprek Ambtelijke organisatie

Kenmerken van een lerende organisatie

Belangrijke noties als het om lerende organisaties gaat, zijn volgens de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie dat:

- je fouten durft te maken;
- je leert van je fouten en zorgt dat ook anderen ervan kunnen leren (het een volgende keer beter doen);
- je ruimte krijgt om risico's te nemen;
- je ruimte krijgt om tegengas te geven;
- je gewaardeerd wordt om wat je doet en daar niet op wordt afgerekend;
- deskundigheid in de organisatie optimaal wordt ontsloten.

Randvoorwaarden

Evenals de bestuurders en ambtelijke leiding beschouwen de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie veiligheid, in de zin van open, transparant kunnen zijn, fouten durven maken en bespreekbaar maken, ook als de belangrijkste voorwaarde om een lerende organisatie te kunnen zijn. Wat dat betreft zijn ze van mening dat de cultuur binnen de organisatie in principe voldoende veiligheid biedt. *'Maar of je je daadwerkelijk veilig genoeg voelt om fouten bespreekbaar te maken, hangt van je persoonlijkheid af en van je vermogen om je in te leven in de persoon die aan de overkant van de tafel zit.'* Als voorbeeld wordt aangehaald dat een gedeputeerde een bepaald belang heeft en dat belang anders kan zijn dan het belang dat een ambtenaar ziet. Dan gaat het er volgens de gesprekspartners om dat je begrijpt dat je tegenover iemand zit die iets wil bereiken en om je vermogen als persoon om daarin mee te gaan, maar als dat nodig is ook tegengas te geven. *'Het is echter niet iedereen gegeven om die ruimte te pakken. Bovendien wordt de een serieuzer genomen dan de ander. Dat is ook de realiteit.'* De vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie vinden het dan ook belangrijk dat hieraan in het HRM-

systeem met planning, beoordeling en evaluatie aandacht wordt besteed en competenties daarop verder worden ontwikkeld. Van belang daarbij is bewustwording dat je veiligheid ook voor jezelf aan de voorkant kunt inbedden. Door delen van de organisatie mee te nemen in een project waar je mee bezig bent, belanghebbenden daarover te informeren, open en transparant te zijn, maar ook om aan de voorkant de risico's te duiden die in een project kunnen ontstaan. De vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie zijn van mening dat met Toekomstvast Limburg en de Limburg Standaard de weg om dit te bereiken is ingeslagen. *'De Limburg Standaard - je kunt ervan vinden wat je wilt, en het is misschien ook wel enigszins theoretisch - helpt je wel om aan de voorkant na te denken, het brengt een bepaalde bewustwording in je aanpak teweeg.'*

Goede en verbeterpunten

Naast de Limburg Standaard beschouwen de gesprekspartners als belangrijke ontwikkeling als gevolg van het programma Toekomstvast Limburg dat in de organisatie steeds meer een 'projectcultuur' gaat heersen, waarbij teams worden gevormd met diverse disciplines. *'Binnen deze teams krijg je de ruimte om samen, dus met de diverse disciplines, de verschillende risico's te kunnen duiden en aan de beheersing daarvan te werken.'*

Daarnaast is naar de mening van de ambtelijk vertegenwoordigers niet alleen sprake van leren in huis, maar ook van hetgeen er buiten in de praktijk gebeurt. Als voorbeeld wordt gegeven dat, indien de provincie in de toekomst een groot sportevenement in Limburg gaat organiseren, dan nadrukkelijk wordt gekeken naar het WK Wielrennen. Daaruit is als lering getrokken dat dan met partners, die mogelijk bij een dergelijk project betrokken worden, aan de voorkant zal worden gekeken om tot (financiële) afspraken te komen en deze ook vast te leggen.

Tot slot is door de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie nog een aantal suggesties gedaan om het lerende vermogen van de organisatie te versterken:

- Trainingen, bijvoorbeeld over risicomanagement, niet beperken tot één afdeling, maar deze breder in de organisatie plaats laten vinden.
- In het kader van subsidieregelingen zijn workshops georganiseerd over inzicht in de effectiviteit van subsidieregelingen. Dat soort workshops, waarbij ook buiten de eigen kolom wordt gekeken, zouden ook op andere terreinen in de organisatie georganiseerd kunnen worden.
- Er valt winst te behalen bij de grote projecten. Bijvoorbeeld de evenementen. Degenen die de Floriade hebben georganiseerd en het WK Wielrennen zouden veel meer kennis kunnen uitwisselen, zodat daar bij een volgend project voordeel mee behaald kan worden.
- Er wordt gewaarschuwd voor het zoeken van de oplossing in strakkere procedures, meer formulieren en meer bureaucratie. Daar schiet je helemaal niets mee op. De gesprekspartners geven aan daar nu soms al last van te hebben. Het kost veel tijd en vormt een belemmering voor het werk. Als voorbeeld wordt de Regeling Grote Projecten genoemd, met allerlei formats.

Deze regeling is volgens de gesprekspartners ook niet op leren gericht, maar op beheersing.

- De provincie is een grote organisatie, je kent nooit iedereen. Daarom zou het handig zijn als je weet dat je in die of die fase bij die of die terecht kunt voor bijvoorbeeld risicomanagement. Misschien kan de concernstaf daar een rol in spelen. Zodat in ieder geval duidelijk is bij wie je terecht kunt.
- Meer gevoel krijgen vooraf wanneer iets een risico-dossier is of niet; bij welk project zou je met een goed team van te voren al eens beter moeten kijken wat je allemaal kunt tegenkomen. Dat zit nog niet ingebakken in de processen; er wordt niet standaard geëvalueerd wat ging goed, wat minder en hoe kunnen we het anders/beter doen.
- Het helpt om risicovolle trajecten heel zorgvuldig te kunnen doen in plaats van daarnaast nog in allerlei projecten mee te draaien. Maak de mensen vrij zodat ze alle tijd hebben om daar de aandacht aan te besteden. Dat gebeurt niet altijd.

6 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Onderzochte projecten

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de leerpunten, zoals door de organisatie geformuleerd naar aanleiding van de vijf onderzochte projecten, alleen betrekking hebben op het project zelf. Er wordt nauwelijks een relatie gelegd met of een verbreding gezocht naar andere projecten en provinciale programma's. Ook in algemene zin heeft de rekenkamer geconstateerd dat binnen de organisatie nog weinig inspanningen worden verricht om leerpunten te formuleren buiten de 'reguliere' activiteiten en programma's.

De rekenkamer constateert verder dat vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie op de vraag naar leerpunten vrijwel uitsluitend tot uitspraken komen op basis van reflectie binnen de provinciale organisatie zelf. Er is nauwelijks contact gezocht met andere betrokken partijen en netwerkpartners voor een gezamenlijke evaluatie van het project en ieders bijdrage daaraan. Dat is des te belangrijker omdat provinciale activiteiten in toenemende mate in coproductie tot stand komen.

Daarnaast vindt de rekenkamer de diepgang van de analyse door de provinciale organisatie beperkt. Dat viel met name op toen de rekenkamer na bestudering van de vijf dossiers zelf aandachtspunten formuleerde naar aanleiding van de onderzochte projecten.

Lerend vermogen provincie Limburg

In 2002 concludeerden Gerrichhauzen et al. naar aanleiding van een onderzoek binnen de provincie Limburg¹⁴ onder meer dat het gevoel van veiligheid binnen de organisatie om problemen, ideeën en suggesties te bespreken niet gunstig was en dat dit een signaal was dat de leeroriëntatie meer en beter gestimuleerd kon worden. Er zou naar de mening van de onderzoekers verder geïnvesteerd moeten worden in een organisatiecultuur waarin leren en verbeteren centraal staan.

Uit de rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van het bestuur, de ambtelijke leiding en ambtelijke organisatie komt als rode draad naar voren dat veiligheid door de gesprekspartners als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, voorwaarde wordt beschouwd om een lerende organisatie te kunnen zijn. De rekenkamer concludeert op basis van de gesprekken dat daarvan organisatiebreed nog niet altijd sprake is.

Wel zijn de gesprekspartners van mening dat met het in 2012 in gang gezette traject Toekomstvast Limburg en de reorganisatie de lijnen zijn uitgezet om meer toe te groeien naar een lerende organisatie. Daarnaast hebben de gesprekspartners

¹⁴ J. Gerrichhauzen, A. Korsten en H. Fijen . De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur . In Tijdschrift Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 3.

aangegeven dat meer nadruk wordt gelegd op principes als meer tijd vrij maken voor reflectie, meer samenwerking zoeken tussen strategie en beleid en daar dwarsverbanden leggen. Met het programma Leren en Ontwikkelen wordt getracht om deze principes ook in de houding van de medewerkers te laten doordringen.

Aanbevelingen

Alles overziend constateert de rekenkamer dat, ondanks de ingeslagen weg naar een meer lerende organisatie, het 'lastige' gesprek¹⁵ dat volgens haar nodig is om echt te kunnen leren, binnen de provincie nog onvoldoende plaatsvindt.

Op basis van haar onderzoek beveelt de rekenkamer aan:

- 1 om bij de evaluatie van projecten en programma's systematisch aandacht te besteden aan de lessen die hieruit getrokken kunnen worden voor het provinciaal beleid, ook buiten de scope van het onderzochte project of programma;
- 2 binnen de organisatie een forum in te richten en te onderhouden waar eerdere ervaringen en op basis daarvan getrokken lessen worden vastgelegd en te stimuleren dat hier binnen de organisatie actief gebruik van wordt gemaakt bij de inrichting en wijziging van provinciale projecten en programma's;
- 3 bij de start van provinciale programma's in ieder geval aan te geven op welke wijze lessen zijn getrokken uit eerdere ervaringen (ook buiten het blikveld van het programma in kwestie) en daarbij zoveel mogelijk ook netwerkpartners te betrekken en (op den duur) ook andere relevante kennis en ervaringen uit de samenleving;
- 4 om consequent te (blijven) werken aan het creëren en in stand houden van een cultuur waarin het leveren van kritiek en het erkennen van fouten in de richting van collega's, ambtelijk leidinggevenden en bestuurders laagdrempelig is;
- 5 dat Gedeputeerde Staten een vorm vinden om zich met regelmaat te verantwoorden over de wijze waarop de provincie zich een lerende organisatie betoont en welke stappen zij daartoe hebben gezet en nog gaan zetten.

¹⁵ Zie voor een nadere uitwerking hiervan onder andere Commissie maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipolitieke sector: *Een lastig gesprek*. September 2013.

De rekenkamer vindt dat voor het realiseren van een lerende organisatie ook betrokkenheid van Provinciale Staten onontbeerlijk is. Daarom beveelt de rekenkamer Provinciale Staten aan:

- 6 om ook zelf systematisch lessen te trekken uit de wijze waarop zij hun kaderstellende en controlerende rol invullen en hun werkprocessen daarop in te richten.
Daarnaast vindt de rekenkamer dat Provinciale Staten zich dienen te vergewissen van de voortgang die de provinciale organisatie op dit punt maakt.

7 Reactie Gedeputeerde Staten en Nawoord

7.1 Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten

Op 16 juni ontving de rekenkamer onderstaande reactie van GS Limburg:

Op 19 mei 2014 heeft u het concept rapport “Lerend vermogen provincie Limburg” aan ons College aangeboden en daarbij de mogelijkheid geboden te reageren op het conceptrapport. Van deze mogelijkheid maken wij graag gebruik.

De aan u gestelde vraag om aan de hand van cases ook meer generieke uitspraken te doen over het lerend vermogen van de provincie blijkt op die manier moeilijk te beantwoorden met name omdat de casus specifieke leerpunten zich niet eenvoudig laten samenvatten tot en vertalen in generieke lessen. In de cases liggen de leermomenten telkens op een ander vlak. Soms heel specifiek, bijvoorbeeld bij dossiervorming, en soms ook heel generiek, zoals de bemerkingen over de interactie tussen GS en PS. Wij begrijpen dan ook de accentverlegging in het onderzoek om aan de hand van de theorie en rondetafelgesprekken toch ook meer algemene uitspraken te kunnen doen over het lerend vermogen van de provincie Limburg om van daaruit aanbevelingen te doen.

1. Algemeen

Als noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een lerende organisatie noemt de Rekenkamer het begrip veiligheid. Het college onderschrijft het belang van een veilige organisatie volledig; ook, maar niet exclusief, vanuit het perspectief van een lerende organisatie.

Ons staat een provincie Limburg voor ogen, waarin inhoudelijke doelen voorop staan, daadkracht wordt getoond, experimenten worden ontwikkeld, risico's worden genomen en dus ook fouten worden gemaakt.

Leren van fouten en niet afrekenen, meedoen en niet voorzichtig langs de kantlijn blijven staan.

Binnen het Interprovinciaal Overleg wordt een visie ontwikkeld op hetgeen van een modern middenbestuur kan worden verwacht. Wij citeren uit een IPO-werknotitie: “Een andere rol betekent ook een andere invulling. Van alle betrokkenen. De provincie als regionale belangenbehartiger die vanuit verschillende rollen maatschappelijke opgaven aanpakt heeft ook gevolgen voor het samenspel tussen volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtelijke organisatie van de provincie. De verschillende rollen die de provincie kan vervullen, maken creativiteit in de taakvervulling noodzakelijk. Dat is geen gemakkelijke opgave en stelt hoge eisen aan de wendbaarheid van alle betrokkenen.

Gedeputeerde en Provinciale Staten zullen zich, zowel in hun onderscheiden verantwoordelijkheden en hun onderlinge samenspel, meer bewust moeten zijn van hun agenderende en verbindende rol. Visie, lef, risico nemen, netwerkvaardigheden

en bereidheid tot samenwerken zijn hierbij kernbegrippen. Het aanpakken van maatschappelijke opgaven betekent steeds vaker een doorlopende dialoog tussen alle partijen in plaats van gescheiden fasen van ‘kaders stellen’ en ‘controleren achteraf’. Het vraagt om bestuurders en volksvertegenwoordigers die elkaar en hun maatschappelijke partners vinden in het agenderen en (onconventioneel) oplossen van regionale problemen. Dat kán betekenen dat zaken anders uitpakken dan voorzien of zelfs ronduit mislukken. Die risico’s zijn onlosmakelijk onderdeel van deze bestuursstijl en horen daarom expliciet onderkend te worden” (einde citaat).

Wij nodigen u uit om ook in eigen kring de discussie te voeren over wat die veranderende bestuursstijl betekent voor de Rekenkamerfunctie. Overigens zijn wij het geheel met u eens dat moet worden geleerd van ervaringen en ook van fouten. Juist daarom hebben wij een visie ontwikkeld op leren en ontwikkelen en staat in onze cultuurverandering het open staan voor en geven van eerlijke feedback centraal.

Het rapport gaat slechts summier in op de meer structurerende elementen van het lerend vermogen van de provincie Limburg. Het lerend vermogen wordt door ons structureel en actief vorm gegeven onder meer in ons programma “Leren en ontwikkelen”, langs drie concrete lijnen:

- Bestuurlijk ambtelijk samenspel.
- Management development en
- Anders werken.

Deze inspanningen worden nauwelijks in uw rapport gemeld, evenals het budget van € 1,3 miljoen (2% van de loonsom) dat wij jaarlijks beschikbaar stellen voor training en opleiding. Naar ons oordeel hadden deze investeringen onder de noemer lerend vermogen van de provincie Limburg zeker moeten worden vermeld.

Een andere meer algemene notie die naar voren komt in dit onderzoek, heeft betrekking op de interactie tussen GS en PS. Het rapport maakt melding van een breed gedragen opvatting dat het stringent vasthouden aan eenmaal vastgestelde formats, de doeltreffende en doelmatige samenwerking tussen GS en PS eerder belemmert dan bevordert. Wij komen hier in paragraaf 3 op terug.

2. Specifiek

Onderstaand reageren wij -kort- op de bemerkingen van de Rekenkamer over de vijf bestudeerde cases.

AINSI

Over de duur van de afrekening merkt de Rekenkamer op dat deze niet het beeld oproept van een (pro)actieve houding en een scherpe projectbewaking. Hoewel niet per se tegenstrijdig, heeft de provincie, ook in deze casus, nadrukkelijk ingezet op een zorgvuldige bewaking en afwikkeling van het project.

Voor de duur van het vaststellingsproces is, zoals ook de casus aangeeft, met name de aanlevering van gevraagde gegevens door externen een belangrijke verklarende factor. Dat dit heeft geleid tot een langere dan gewenste duur, is evident.

De Rekenkamer constateert dat twee belangrijke stukken zich niet meer in het provinciale archief bevinden. Tevens is de Rekenkamer van oordeel dat deze stukken zich blijvend in het archief dienen te bevinden. Dit oordeel delen wij en merken daarbij op dat bij nadere beschouwing de stukken zich wel in het provinciaal archief bevinden. Wij betreuren het dat deze originele stukken niet in eerste instantie ter beschikking zijn gesteld en zullen onderzoeken waarom dit niet is gebeurd.

ISC

In deze casus constateren wij met genoegen dat niet alleen in theorie maar ook in de praktijk, en daarmee aansluitend bij de eerdere constatering over het bestaan van een veilig gevoel in de organisatie, de pro- en contra argumenten wel degelijk tot het niveau van het college naar voren konden worden gebracht. En ook de facto naar voren zijn gebracht. Ook constateert de Rekenkamer dat de projectaanvragen terecht in een breder perspectief zijn geplaatst.

Daarbij onderschrijft het college de suggestie van de Rekenkamer om bij besluiten die nadrukkelijk afwijken van de ambtelijke adviezen, dit ook duidelijker te wisselen met de ambtelijke organisatie dan in deze casus is gebeurd.

De Rekenkamer is echter ook van oordeel dat in deze casus de informatievoorziening weinig transparant en op onderdelen onvoldoende is geweest. Dit oordeel delen wij niet. Wij zijn van oordeel dat wij PS in zijn algemeenheid ook in deze casus juist, tijdig en zo volledig mogelijk hebben geïnformeerd, niettegenstaande de observatie ex post dat de informatievoorziening richting PS inderdaad ruimhartiger kon zijn geweest.

Maastricht Airlines

Uit deze casus leidt ons college af dat het beoordelingsperspectief van de aanvraag te beperkt is geweest. Ook heeft geen haalbaarheidstoets plaatsgevonden.

Het zijn juist deze aspecten, te weten verbreding van de focus en verdieping van onderzoek, die de essentiële onderdelen vormen van het traject “Leren en ontwikkelen”, zoals uiteengezet in de inleiding, maar in het onderzoeksrapport onvoldoende zijn weergegeven. Ook is momenteel door de vaststelling op (13 juni 2013) door PS van het “Uitvoeringskader Sturing en samenwerking”, waarin vervat dat bij projectaanvragen een financiële toets dient te worden uitgevoerd die onder meer bestaat uit het beoordelen van een business case c.q. de financiële haalbaarheid, in wezen voorzien. Wij denken dat dit specifieke leerpunt op deze manier goed is geadresseerd.

Regiobranding Zuid-Limburg

Ons college is verheugd dat de notie dat in sommige gevallen een causale relatie tussen inspanning en meetbaar resultaat niet altijd kan worden aangegeven, ook in dit rapport wordt ondergeschreven.

De Rekenkamer acht het opmerkelijk dat er geen bespreking in PS heeft plaatsgevonden van de evaluatie uit 2012 en de quick scan (alsmede de reactie daarop). Het is niet aan ons college hierop te reageren omdat dit de agendering van PS betreft en derhalve het Presidium c.q. de griffie regardeert.

Veiligheidshuis Kerkrade

De kwalificatie van de Rekenkamer van een, in de communicatie, weinig daadkrachtig bestuur achten wij ongenueanceerd en eenzijdig, omdat de onderliggende bestuurlijke overwegingen om van de procedureafspraken af te wijken in dit onderdeel van het rapport niet zijn vermeld. Bij elke afwijking van de procedureafspraken is in deze casus een afweging gemaakt tussen enerzijds strikt vasthouden aan de aangekondigde processtappen en anderzijds het realiseren van het beoogde doel (het starten c.q. voortzetten van het veiligheidshuis in Kerkrade). Het inhoudelijke doel heeft zwaarder gewogen dan procesaspecten. Overigens is bij de diverse stappen ambtelijk contact onderhouden met de gemeente waarbij de tegenstelde belangen, en dus ook het spanningsveld, aan de orde zijn gesteld. Ten slotte dient naar ons oordeel, als een dergelijke kwalificatie voor het bestuur wordt gebruikt, niet één aspect (de communicatie) uitgelicht te worden, maar de totale context in ogenschouw te worden genomen. Dan zou meer opvallen dat het bestuur bij het vaststellingstraject juist krachtig heeft vastgehouden aan de gestelde subsidievoorwaarden, waaronder een accountantscontrole, met een opgelegde sanctie (een terugvorderingsactie) als gevolg.

Het alternatief, strikt vasthouden aan procesafspraken, zou zijn geweest dat het veiligheidshuis niet was opgestart dan wel bij voortzetting in gevaar was gekomen. Met negatieve gevolgen voor de regio en het imago van het bestuur als mogelijk onbetrouwbare partner als gevolg. Daar komt bij, dat ons streven is om in zijn algemeenheid de regeldruk en de daarmee gepaard gaande bureaucratie te verminderen. Wij zijn ook achteraf van oordeel dat in de gegeven situatie een aanvaardbaar evenwicht is gevonden tussen de toepassing van de regels en het beoogde maatschappelijk effect.

Wij stellen ook vast dat in het onderzoeksrapport van de Zuidelijke Rekenkamer geheel voorbij wordt gegaan aan de politieke elementen die in de afwegingen destijds noodzakelijk zijn betrokken. Voor de beoordeling van de casus, en zeker als daarbij kwalificatie van een weinig daadkrachtig bestuur worden gehanteerd, had dit aspect zeker moeten zijn vermeld.

3. De beoordeling door de Rekenkamer van de provincie als lerende organisatie

Zoals eerder aangegeven is het college, met de Rekenkamer, van oordeel dat veiligheid van doorslaggevend belang is om te komen tot een lerende organisatie. Het college vult hierbij aan dat zij een veilige omgeving ook als noodzakelijke voorwaarde beschouwt om te komen tot kritische oordeelsvorming om op die manier de beste besluiten te kunnen nemen. Door de Rekenkamer wordt gerapporteerd dat de huidige cultuur binnen de provincie Limburg niet de juiste is om een lerende organisatie te (kunnen) zijn. Zien wij het goed, dan baseert de Rekenkamer deze conclusie op een onderzoek uit 2002 en op tijdens het ronde tafel gesprek met een bestuurlijke delegatie gemaakte opmerkingen over een controle- en afrekencultuur, detaillisme en bureaucratie. U rapporteert dat een belangrijke voorwaarde om te komen tot een permanent lerende organisatie een gedeeld gevoel van veiligheid dient te zijn. Aan die voorwaarde wordt grotendeels voldaan. Wij achten het in stand houden en bevorderen van een veilige organisatie een van de meest wezenlijke pijlers voor goed bestuur. En daar blijven wij permanent aan werken.

Het college stelt vast dat de Rekenkamer ook refereert aan de Limburgstandaard als instrument om structureel collectief beter te presteren en te blijven leren en ontwikkelen. Deze referentie achten wij terecht en op deze weg zullen wij ook verder gaan.

Ook wordt door de Rekenkamer een breed gedeelde overtuiging geconstateerd, dat de informatie-uitwisseling met PS gekenmerkt wordt door een te bureaucratische werkwijze. En daarbij merken de gesprekspartners op dat de organisatie last heeft van het feit dat PS, door de wijze waarop een aantal zaken bij PS c.q. de griffie gestructureerd is, heel moeilijk in positie gebracht kunnen worden. Dit punt behoeft nadrukkelijk verbetering en hebben wij reeds onder de aandacht van het Presidium gebracht, onder andere in een eerste gesprek met het Presidium. Concrete resultaten zijn tot nu toe uitgebleven. Daarom zullen wij op korte termijn met verbetervoorstellen komen die tezamen de bureaucratie verminderen.

4. Aanbevelingen en slotbeschouwing

Hoewel wij, zoals boven aangegeven, de lijn van de aanbevelingen kunnen onderschrijven zijn wij aanvullend van oordeel dat het bevorderen van een lerende organisatie niet zozeer in het creëren van een extra forum kan zijn gelegen (zoals de Rekenkamer bij punt 2 adviseert), maar eerder en vooral in het consolideren c.q. verder bevorderen van een veilige organisatie omdat juist dat een goede context geeft voor het organiseren van het kritische vermogen. Kritisch vermogen als de sleutelfactor voor een lerende organisatie. Wat dat betreft bemoedigt ons de uitkomst van het onderzoek wel, met name ook de kritische interactie tussen organisatie en bestuur waarvan het rapport verslag doet. Dat wij bij afwijking van

ambtelijke adviezen onze besluiten vervolgens beter moeten uitleggen is ook voor ons college een leerpunt.

Om aan het lerend vermogen organisatiebreed verdere structuur te geven is het onze intentie om in de toekomst de leerpunten die uit de Rekenkameronderzoeken naar voren komen, in het managementteamoverleg te bespreken om zo het effect te verbreden en te verdiepen.

Het rapport laat tevens zien dat de ontwikkelingen in de richting van de lerende organisatie mede (sterk) worden beïnvloed door de dynamiek van de context waarvan de organisatie deel uitmaakt. De politiek-bestuurlijke context markeert de mogelijkheden: je hebt het als provincie -en dus ook als provinciale organisatie- niet allemaal zelf in de hand.

Het rapport en de aanbevelingen zijn echter, los uiteraard van de casuïstiek, primair van waarde omdat het ons de spiegel voorhoudt. En laat zien dat de provinciale organisatie, ondanks de gerichte activiteiten die ook op dit onderdeel worden ondernomen, hierin moet blijven investeren. Het rapport vormt dan ook belangrijke input voor het reeds genoemde programma “Leren en ontwikkelen”. Een aantal door de Rekenkamer genoemde verbeteringen maakt al deel uit van dit programma, maar op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamer, kan dit programma verder worden aangevuld en toegespitst. Overigens is een kenmerk van een lerende organisatie, zo denken wij te begrijpen uit de analyse van Van Twist, dat deze nooit haar eindstadium zal bereiken en altijd zal blijven leren.

Gedeputeerde Staten van Limburg

7.2 Nawoord rekenkamer

De reactie van GS geeft de rekenkamer aanleiding om een aantal zaken te verduidelijken.

Allereerst de context van het onderzoek. De rekenkamer heeft op verzoek van PS onderzoek verricht naar de provincie als lerende organisatie. Het doel van het onderzoek was om te beoordelen in hoeverre binnen de provincie Limburg organisatiebreed sprake is van een lerende organisatie en op welke wijze hieraan vorm en inhoud wordt gegeven.

Conform het verzoek van PS heeft de rekenkamer vijf door PS geselecteerde casusposities bestudeerd en zich verder gebaseerd op inzichten in toonaangevende literatuur op het gebied van lerende (overheids)organisaties, informatie over leren binnen de provincie Limburg en op gesprekken hierover met zowel ambtenaren als bestuurders.

Algemeen

De opmerking van GS dat het rapport slechts summier ingaat op het programma 'Leren en ontwikkelen' kan de rekenkamer niet plaatsen. De rekenkamer heeft de hierover aan haar ter beschikking gestelde informatie verwerkt in paragraaf 5.1 van het rapport en gaat in de bijlage uitgebreid in op de Limburg Standaard. Dit laatste document is door de provincie uitdrukkelijk bestempeld als concrete uitwerking van het programma 'Leren en ontwikkelen'. Bovendien is daar waar in de rondetafelgesprekken werd gerefereerd aan dit programma (en aan de Limburg Standaard) dit ook verwerkt in het rapport.

Specifiek

Met betrekking tot de casus Ithaka Science Center (ISC) delen GS het oordeel van de rekenkamer niet dat de informatievoorziening weinig transparant en op onderdelen onvoldoende is geweest. De rekenkamer baseert dit oordeel op concrete voorbeelden. Zo zijn de bedenkingen die het door GS ingehuurde externe bureau formuleerde over het ondernemersplan van ISC niet met PS gewisseld. Verder gingen GS, toen zij in augustus 2013 in antwoord op vragen van de OSL aangaven om de mogelijkheden van samenwerking met Continium te bezien, voorbij aan de kennis waarover zij zelf al geruime tijd beschikten, namelijk dat Continium reeds in 2009 (toen heette het museum nog Industrion) klip en klaar had aangegeven niet met het ISC te willen samenwerken. De rekenkamer vindt deze voorbeelden, in tegenstelling tot GS, niet getuigen van een transparante en voldoende informatievoorziening. Overigens heeft de rekenkamer ook vastgesteld dat de informatievoorziening naar PS over ISC pas heeft plaatsgevonden nadat hierover in juni 2013 door de OSL vragen zijn gesteld.

Ten aanzien van het Veiligheidshuis Kerkrade merken GS op dat de rekenkamer spreekt over een 'in de communicatie weinig daadkrachtig bestuur'. De opmerking van de rekenkamer luidde echter anders: 'Het dossier overziende, stelt de rekenkamer vast dat de provincie in haar communicatie met de gemeente weinig daadkrachtig is overgekomen.' De rekenkamer spreekt dus geen oordeel uit over het al dan niet *daadkrachtig zijn* van het bestuur in deze casus. Het niet *daadkrachtig overkomen* in de communicatie baseert de rekenkamer op het feit dat de provincie in de correspondentie met de gemeente veelvuldig termen hanteert die het beeld oproepen van een stringent optreden, maar dat deze termen in de praktijk niet worden geëffectueerd en daardoor aan overtuigingskracht verliezen. De rekenkamer heeft in dat verband geen opmerkingen gemaakt over de bestuurlijke overwegingen die aan het gevoerde beleid ten grondslag lagen.

Beoordeling door de rekenkamer van de provincie als lerende organisatie

GS geven aan dat door de rekenkamer wordt gerapporteerd dat de huidige cultuur binnen de provincie Limburg niet de juiste is om een lerende organisatie te (kunnen) zijn. De rekenkamer hecht eraan op te merken dat zij op dit punt door GS niet juist wordt geciteerd. De rekenkamer merkte op: 'Uit de rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van het bestuur, de ambtelijke leiding en ambtelijke organisatie

komt als rode draad naar voren dat veiligheid door de gesprekspartners als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, voorwaarde wordt geacht om een lerende organisatie te kunnen zijn. De rekenkamer concludeert op basis van de gesprekken dat daarvan organisatiebreed nog niet altijd sprake is.' Uit dit citaat komt tevens naar voren dat de rekenkamer haar conclusie niet baseert op een onderzoek uit 2002 en een gesprek met een bestuurlijke delegatie, zoals GS vermelden, maar op het feit dat dit uit alle rondetafelgesprekken naar voren is gekomen.

Aanbevelingen en slotbeschouwing

De rekenkamer is verheugd dat GS de lijn van de aanbevelingen kunnen onderschrijven. De opmerking dat GS aanvullend van oordeel zijn dat het bevorderen van een lerende organisatie niet zozeer in het creëren van een extra forum kan zijn gelegen, geeft de rekenkamer aanleiding haar aanbeveling hieromtrent nader toelichten. Bij de bestudering van de vijf casusposities en in de rondetafelgesprekken heeft de rekenkamer vastgesteld dat daar waar sprake is van het formuleren van leerpunten uit provinciale programma's en projecten er nauwelijks een verbinding wordt gelegd met andere programma's. De aanbeveling van een forum is niet gericht op het inrichten van een nieuwe organisatie, maar op het vinden van een vorm waarbij ervaringen breder gedeeld worden binnen de organisatie. De rekenkamer vindt dat op dat punt nog veel winst is te behalen. Daarbij gaat het niet zozeer om de vorm, maar om de inhoud van een 'kritisch gesprek'. Een dergelijk gesprek dient volgens de rekenkamer organisatiebreed plaats te vinden. Het onderhouden en aanscherpen van de vaardigheden die daarvoor nodig zijn, lenen zich volgens de rekenkamer bij uitstek als onderwerp van opleiding, vorming en training.

Graag wijst de rekenkamer in dat verband ook naar het bij dit rapport gevoegde interview met professor Mark van Twist, waarin benadrukt wordt dat leren meer is dan kijken naar individuele projecten.

De rekenkamer is zich bewust van het feit dat van een modern middenbestuur een andere rol wordt verwacht. De uitnodiging van GS aan de rekenkamer om in dat licht ook in eigen kring de discussie te voeren over wat de veranderende bestuursstijl betekent voor de Rekenkamerfunctie, neemt zij ter harte.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 1 juli 2014.

drs. L. Markensteyn
voorzitter

drs. P.W.M. de Kroon
directeur-secretaris

Bijlage 1 Literatuurlijst

Argyris, C. en Schön, D.A. (1996). *Leren in en door organisaties*. Uitgeverij Scriptum Schiedam.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. *Leren in en tussen organisaties: perspectieven, barrières en praktijk*. Presentatie op het congres 'Leren loont' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 10 november 2011.

Bomers, G.B.J. (1990). *De lerende organisatie*. In *Havard Holland Review*, nr. 22.

Dixon, N.M. (1999). *The Organizational Learning Cycle. How we can learn collectively*. Gower Publishing Limited.

Handy, C. (1989) *The age of unreason*. London: Business Books.

Johnson, G. en Scholes, K. 1999. *Exploring Corporate Strategy*. Prentice Hall Europe.

Gerrichhauzen, J., Korsten, A. en Fijen, H. (2002): *De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur*. In: *Tijdschrift Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 3

Senge, P. (1992). *De vijfde discipline: De kunst en praktijk van de lerende organisatie*. Uitgeverij Scriptum Schiedam.

Swieringa, J. en Wierdsma A.F.M. (1990). *Op weg naar een lerende organisatie*. Noordhoff Uitgevers Groningen.

Tsang, E.W.K. (1997). *Organizational Learning and the Learning Organization*. In *Human Relations*, Vol. 50, nr. 1, 1997.

Weggeman, M. (2000). *Kennismanagement: de praktijk*. Uitgeverij Scriptum Schiedam.

Wierdsma, A. en Swieringa, J. (2011). *Lerend organiseren en veranderen*. Noordhoff Uitgevers Groningen.

Bijlage 2 Lijst met deelnemers aan de rondetafelgesprekken

Deelnemers rondetafelgesprek bestuur 9 april 2014:

- 1 E.J. Koppe, gedeputeerde
- 2 H.M. Kersten, gedeputeerde
- 3 A.C.J.M. de Kroon, algemeen directeur
- 4 A.M.J. Dreuw, strategisch stafadviseur

Deelnemers rondetafelgesprek ambtelijke leiding 14 april 2014:

- 1 J.A.J. Smeelen, plv. secretaris/directeur
- 2 J.J.W. Nelissen, directielid
- 3 P.C.M.G. Baeten, clustermanager Strategie
- 4 R.M.J. Verheijen, projectleider Leren en Ontwikkelen

Deelnemers rondetafelgesprek ambtelijke organisatie 24 april 2014:

- 1 P.G.P.M. Coenen, coördinerend senior Cultuur
- 2 B.M.J.H. Devilée, senior jurist privaatrecht
- 3 Y.M.M. Kokkelkoren, beleidsmedewerker Economie en Innovatie
- 4 A.H.J. van Vlokhoven, programmamanager Provinciaal Meerjarenprogramma Plattelandsontwikkeling 207-2013
- 5 H.M.M. Wintraecken, coördinator gebouwenmanagement

Bijlage 3 Limburg Standaard

Vóór elke activiteit of opgave van de provincie moet iedereen zich bewust zijn van, en antwoord kunnen geven op een aantal vragen gericht op 1) de externe omgeving, 2) de interne organisatie, 3) de rolinvulling en 4) de 'toolkit'.

Ad 1. Omgeving (externe oriëntatie):

- Wat is de maatschappelijke vraag die we willen beantwoorden?
- Wie zijn betrokkenen, wat is hun belang om die vraag te beantwoorden en is er een gezamenlijk belang?
- Wat is een (gezamenlijke) aanpak?
- Wie heeft welke rol in welke fase en welke taken vloeien voort uit de rolverdeling?
- Voor wie werkt de provincie?
- Wat verwacht de buitenwereld van de provincie en wat merkt de burger hiervan?
- Wat is hierover in het coalitieakkoord opgenomen en heeft dit een plek in de programmabegroting?
- Wat is het externe krachtenveld en wat is de rol van de Provincie hierin?
- Wie zijn de beslissers en wie beïnvloeders?
- Wat is de doelgroep en wie zijn de gebruikers?

Ad 2. Intern organiseren (de matrix laten werken):

- De opgave is bepalend voor de vraag van wie welke inzet verwacht gaat worden (werken over de werkvelden heen is standaard mogelijk).
- De plaats van een project in de matrix. Welke werkvelden / clusters zijn betrokken? Wie communiceert met wie en waarom?
- Samenspel tussen portefeuillehouder(s), ambtelijk opdrachtgever en projectleider.
- Teamsamenstelling en teamontwikkeling. Zeker voor het werken in en aan projecten wordt van elke medewerker verwacht dat hij/zij zijn toegevoegde waarde kent in het gehele proces en daarin als zodanig ook wordt gezien; hij/zij zijn omgeving en dossiers nog beter kent dan zijn bestuurder(s); hij/zij aan relatiebeheer doet naar zijn structurele samenwerkingspartners (intern en/of extern).
- Fasering en beheersing. Bij het faseren spelen onder meer de volgende zaken een rol: eerst nadenken; faseer van abstract naar steeds concreter, van globaal naar specifiek; schrijf op wat je wilt bereiken, wat is het resultaat; wat verwacht je van je partners; wanneer is het project een succes; benoem de risico's en beschrijf hoe je ze beheerst; evalueer per fase, het resultaat van de ene fase is input voor de volgende fase; iedere fase overgang is een beslistmoment; alle fasen zijn even belangrijk; de provinciale rol kan per fase verschillen; per fase kan het nodig zijn het team te wisselen.

Ad 3. Rolinvulling (houding en competenties):

De rolinvulling is gerelateerd aan de provinciale kernwaarden: Samenwerking, Flexibel, Transparant, Daadkrachtig en Gezond.

In tabel 1 zijn deze kernwaarden uitgewerkt als richtsnoer voor structuur en cultuur.

De kernwaarden voor medewerkers zijn: Inspirerend, Omgevingsgericht, Reflectief, Resultaatgericht, Respectvol, Gericht op samenwerking en Samenhangend.

Houding en gedrag, reflectie en feedback, “nee durven zeggen om “ja” betekenis te geven” zijn essentiële voorwaarden om tot teamprestaties te komen. Een project start-up waarin teamvorming aandacht krijgt, is daarbij noodzakelijk.

Tabel 1: Provinciale kernwaarden als richtsnoer voor structuur en cultuur

| Kern-waarden | Daadkracht | Flexibel | Transparant | Samenwerken | Gezond |
|---------------------|---|---|--|---|--|
| Structuur | Resultaat gerichte afspraken over uitvoering van deelopdrachten en levering van kennis of diensten door diverse clusters. | Werken in wisselende projectteams samen met externen. | Bestuurlijk vastgestelde start-documenten. Verantwoordelijkheid dragen, afrekenbaar, niet verschuilen. | Integraal werken. Afspraken over aanlevering van kennis en diensten door andere werkvelden. Uitstekend netwerk in regio en markt. | Goede werkplek, uitdagend werk binnen een gezonde werkdruk. |
| Cultuur | Ondernemend/bedrijfsmatig Resultaatgericht | Vernieuwingskracht, inventief. Buiten kaders denken en doen. | Afspraak is afspraak, zakelijk op inhoud. | Coöperatief klantgericht, snel. Samenbindend vermogen. Communicatief. Ondersteunend (ook aan andere werkvelden). | Een veilige werk-omgeving, respectvolle omgang, kwetsbaar opstellen. |

Ad 4. Toolkit (documenten, systemen en instrumenten):

- Wat zijn onze werkwijzen?
- Van welke systemen en standaarden maken we gebruik?
- Welk instrumentarium staat ons ter beschikking (wettelijk instrumentarium, bevoegdheden en beïnvloedingskracht)?
- Hoe sluit het samenstel van instrumenten aan bij de rol die we als Provincie in het krachtenveld innemen?