

Eindrapport

EXTERNE EVALUATIE RANDSTEEDELIJKE REKENKAMER EN PROGRAMMARAAD

28 januari 2019

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2019/009

Datum

28 januari 2019

Opdrachtgever

Provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland

Auteur(s)

Wouter Andringa
Jaap Bouwmeester
Thijs Lenderink
Tijmen Siermann
Gijs Jan Visser



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond en context	6
1.2 Evaluatie 2013.....	6
1.3 Doel- en vraagstelling	7
1.4 Uitvoering van de evaluatie	8
1.5 Begeleidingscommissie	9
1.6 Leeswijzer.....	9
2. Kwaliteit en doorwerking van onderzoeken	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Afgeronde onderzoeken en rapporten	11
2.3 Doorwerking rapporten	13
2.4 Draagvlak en waardering	16
2.5 Beantwoording onderzoeksvraag.....	16
3. Wisselwerking met provincies.....	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Onderzoeksprogrammering	19
3.3 Onderzoeksopzet	20
3.4 Uitvoering van het onderzoek	22
3.5 Wederhoor en bestuurlijke reactie	23
3.6 Publiciteit, presentatie en technische toelichting	23
3.7 Nieuwe organisatie en bestuursmodel.....	24
3.8 Samenwerking met andere rekenkamers	26
3.9 Beantwoording onderzoeksvraag.....	26
4. Programmaraad	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Organisatie	28
4.3 Uitvoering van taken	29
4.4 Beantwoording onderzoeksvraag.....	32
5. Conclusies en aanbevelingen.....	34
5.1 Conclusies.....	34
5.2 Aanbevelingen voor de rekenkamer.....	35
5.3 Aanbevelingen voor provinciale staten	37
5.4 Aanbevelingen voor de programmaraad	39



Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	41
<i>Fasering</i>	41
<i>Casestudies</i>	42
<i>Lijst geïnterviewden</i>	43
<i>Enquêtes</i>	44
 Bijlage 2. Enquêteresultaten.....	 48



1

HOOFDSTUK

Inleiding



1. Inleiding

1.1 Achtergrond en context

De Randstedelijke Rekenkamer

Sinds de invoering van het duale stelsel zijn de rollen, taken en posities van Provinciale Staten (PS) en het college van Gedeputeerde Staten (GS) gescheiden. GS bestuurt binnen door PS gestelde kaders. PS controleert de wijze waarop GS taken uitvoert.

Als onderdeel van deze dualisering zijn provincies vanaf 2005 verplicht een rekenkamer in te stellen. De vier Randstadprovincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland spraken zich uit voor één gezamenlijke rekenkamer: de Randstedelijke Rekenkamer.

Deze overeenkomst is vastgelegd in een zogenaamde Gemeenschappelijke Regeling. De doelstelling van de Randstedelijke Rekenkamer is het verbeteren van het functioneren van het provinciaal bestuur en de daarmee verbonden organen en het versterken van de publieke verantwoording. Daarvoor onderzoekt de Randstedelijke Rekenkamer het rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneren van de provincies, daarbij toetst de rekenkamer ook of de provincies de verplichtingen nakomen, die zij zijn aangegaan.

- Rechtmatig: zijn de opbrengsten en uitgaven van de provincie in overeenstemming met wet- en regelgeving?
- Doelmatig: zijn de uitgaven van de provincie economisch zo gunstig mogelijk uitgevoerd (efficiëntie)?
- Doeltreffend: hebben de uitgaven van de provincie het beoogde effect (effectiviteit)?

De Randstedelijke Rekenkamer beslist zelf welke onderwerpen zij wil onderzoeken en laat zich hierin adviseren door de programmaraad, bestaande uit leden van de Provinciale Staten van de vier provincies.

Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer

Naast de rekenkamer is de programmaraad opgericht. De programmaraad Randstedelijke Rekenkamer is in 2004 ingesteld door de provincies Flevoland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland via de Verordening Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer. De verordening is in 2007 en voor het laatst in 2014 aangepast. De programmaraad bestaat uit leden van de Provinciale Staten van de vier provincies en adviseert de rekenkamer onder andere bij de onderzoeksprogrammering. Daarnaast vormt de programmaraad de schakel tussen Provinciale Staten en de rekenkamer. Bij de programmaraad zitten ook vertegenwoordigers van de griffies aan.

1.2 Evaluatie 2013

De Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer worden periodiek geëvalueerd. In opdracht van de vier Randstadprovincies (Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) zijn in 2008 en in 2013 evaluaties uitgevoerd.

De conclusies en aanbevelingen uit 2013 hadden voor wat betreft de rekenkamer betrekking op:

- de wijze van onderzoeksprogrammering;
- de kwaliteit van de onderzoeksrapporten;
- het proces van hoor- en wederhoor;
- de doorwerking van de aanbevelingen;
- de positionering van de rekenkamer en
- de efficiency.



De conclusies en aanbevelingen richting Programmaraad gingen over de rolopvatting en zichtbaarheid binnen de eigen Provinciale Staten. Mede naar aanleiding van de evaluatie van 2013 is een organisatorische verandering doorgevoerd. Om de onafhankelijkheid van de rekenkamer te waarborgen en de kwetsbaarheid van het (eenhoofdig) directeursmodel te verkleinen hebben PS van de vier provincies eind 2016/begin 2017 besloten de Gemeenschappelijke Regeling en de Verordening Programmaraad op onderdelen aan te passen. Hiermee is de aanstelling van een externe plaatsvervangend bestuurder mogelijk gemaakt. De Provinciale Staten van Noord-Holland hebben aangegeven de gekozen constructie vooralsnog als een tijdelijke oplossing te zien. Deze evaluatie kan alvast enig zicht bieden op de ervaringen met dit bestuursmodel, vooruitlopend op een eventuele grondige evaluatie en een nieuw besluit hierover in de komende jaren.

Evaluatie 2018

Eind 2018 achtten de vier Randstadprovincies de tijd rijp voor een nieuwe, onafhankelijk uitgevoerde evaluatie, waarbij wordt teruggekeken in hoeverre invulling is gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatie uit 2013 en naar de mate waarin de doelen van de reorganisatie van 2015 zijn behaald.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De evaluatie dient inzicht te geven in de mate waarin de rekenkamer bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende rol van de Provinciale Staten in de vier Randstadprovincies en op welke punten deze bijdrage valt te versterken. De uitkomsten van de evaluatie worden gebruikt om het functioneren van de rekenkamer als instrument voor de Provinciale Staten verder te optimaliseren, mede met het oog op de aanvang van een nieuwe statenperiode in maart 2019.

Onderzoeksvragen

In samenhang met bovenstaande doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Hoofdvraag:

Hoe draagt de rekenkamer bij aan de kaderstellende en controlerende rol van PS?

Deelvragen

1 In hoeverre zijn de aanbevelingen van de evaluatie uit 2013 aan de Randstedelijke Rekenkamer en de programmaraad opgepakt?

Specifieke aandachtspunten

- Rekenkamer: de wijze van onderzoeksprogrammering; de kwaliteit van de onderzoeksrapporten; het proces van hoor- en wederhoor; de doorwerking van de aanbevelingen; de positionering van de rekenkamer en de efficiency.
- Programmaraad: de rolopvatting en de zichtbaarheid binnen de eigen PS

2 Hoe vult de rekenkamer haar rol in met betrekking tot het uitvoeren van onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek?

Specifieke aandachtspunten

- de differentiatie van rapporten en producten over thema's
- de relevantie van rapporten/producten (financieel belang, maatschappelijk belang, rol van de provincie en timing)
- de onderzoeksmethode en kwaliteit (w.o. balans tussen benchmarking van de vier provincies versus provincie-specifiek maatwerk)
- de samenwerking met andere rekenkamer(commissie)s
- de behandeling/afhandeling van de rapporten/producten in de vier provincies
- de waardering voor de (uitkomst van) rapporten/producten
- de toepasbaarheid van de uitkomsten voor PS
- de doorwerking van de rapporten/producten in de praktijk

3 Hoe functioneert de wisselwerking – en meer specifiek hoe verloopt de communicatie - tussen de Randstedelijke Rekenkamer en de vier betrokken provincies (PS, Programmaraad, Colleges van GS, griffies en ambtelijke organisaties)?

Specifieke aandachtspunten

- het proces van onderzoeksprogrammering ('rondje fracties' en prioritering van onderwerpen door Programmaraad);
- de mogelijkheid voor PS om te reageren op onderzoeksopzetten;
- uitvoering van het onderzoek
- wederhoor en bestuurlijke reactie;
- publiciteit, presentatie en technische toelichting;
- nieuwe organisatie en bestuursmodel;
- samenwerking met andere rekenkamers.

4 In welke mate richt de programmaraad zich op de eigen taakstelling en draagt de programmaraad bij aan de effectiviteit van de rekenkamer?

Specifieke aandachtspunten

- de advisering door de programmaraad aan de Randstedelijke Rekenkamer over het onderzoeksprogramma in de vier provincies
- het functioneren van de programmaraad als communicatieve schakel tussen de Staten van de vier provincies en de Randstedelijke Rekenkamer

1.4 Uitvoering van de evaluatie

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in vier fasen.

De eerste fase van het onderzoek had een **oriënterend karakter** en bestond uit interviews met de bestuurder-directeur van de rekenkamer en de secretaris van de programmaraad. Dit gaf een eerste en algemeen beeld. Daarna is een evaluatiekader ontwikkeld en vervolgens zijn vragenlijsten en gespreksleidraden opgesteld voor het vervolg van het onderzoek. Tevens is in deze fase het onderzoek bij betrokkenen geïntroduceerd en vond de eerste bijeenkomst met de begeleidingscommissie plaats.

Daarna volgde de **deskresearch** gericht op het inventariseren van de acties die naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige evaluatie zijn uitgevoerd, een scan van onderzoeksrapporten van de afgelopen jaren en de analyse van stukken (verslagen en rapporten). Naast de informatie uit de interviews is hierbij gebruik gemaakt van vijf casestudies. Deze vijf rapporten zijn meer in

detail zijn bekeken om de kwaliteit en doorwerking van de rapporten te toetsen. De vijf cases zijn weergegeven in Bijlage 1.

De **gegevensverzameling** bestond uit interviews en twee enquêtes: een onder Statenleden en een onder medewerkers in de vier provincies die bij de uitvoering van rekenkameronderzoeken waren betrokken. Verder zijn groepsgesprekken uitgevoerd met de programmaraad en de medewerkers van de rekenkamer. In persoonlijke interviews zijn de uitkomsten verder verdiept. Het ging om interviews met de vaste contactpersonen van de rekenkamer, vertegenwoordigers van de griffies, leden van Gedeputeerde Staten, de voorzitter van de programmaraad, de adjunct-directeur en de plaatsvervangend bestuurder van de rekenkamer. Daarnaast zijn telefonische interviews uitgevoerd met bestuurders/onderzoekers van andere rekenkamers. In deze fase zijn de secretaris van de programmaraad en de directeur van de rekenkamer opnieuw geïnterviewd.

Na afronding van de gegevensverzameling volgde als vierde fase **analyse en rapportage**. Er is eerst een duidingssessie georganiseerd met de begeleidingscommissie waarin de belangrijkste uitkomsten zijn besproken. Vervolgens is het onderzoeksrapport opgesteld. De conceptversie is voorgelegd aan de begeleidingscommissie en vervolgens ter verificatie op juistheid voorgelegd aan de directeur van de rekenkamer en de voorzitter van de programmaraad

1.5 Begeleidingscommissie

Om de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek te bewaken, is een begeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van Provinciale Staten van elke provincie. Zij hadden op persoonlijke titel zitting in de commissie. De rol van de commissie was adviserend en de begeleidingscommissie is twee keer bijeengekomen. Op 30 oktober 2018 om het evaluatiekader en de opzet van de enquêtes en interviews door te spreken en op 11 december 2018 om de belangrijkste uitkomsten te duiden en de opzet van het rapport te bepalen.

De begeleidingscommissie bestond uit:

- Eric Krijgsman (secretaris Programmaraad)
- Aukelien Jellema (PS Noord-Holland)
- Willem de Jager (PS Flevoland)
- Karin Boelhouwer (PS Utrecht)
- Herman van der Bent (PS Zuid-Holland)

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de uitvoering en de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer aan bod, alsmede de doorwerking van aanbevelingen. In hoofdstuk 3 gaat het over de wisselwerking van de rekenkamer met de politieke en ambtelijke omgeving (en de samenwerking met andere rekenkamers). In hoofdstuk 4 komt de programmaraad aan bod. Hoofdstuk 5 bevat conclusies en aanbevelingen. Er is -met het oog op de leesbaarheid- voor gekozen om de opvolging van de aanbevelingen uit 2013 te behandelen in de drie inhoudelijke hoofdstukken en niet in een apart hoofdstuk. Het rapport bevat 2 bijlagen (onderzoeksverantwoording en enquêteresultaten).

2

HOOFDSTUK

Kwaliteit en doorwerking van onderzoeken



2. Kwaliteit en doorwerking van onderzoeken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de kwaliteit en de doorwerking van de (afgeronde) onderzoeken door de Randstedelijke Rekenkamer centraal.

2.2 Afgeronde onderzoeken en rapporten

De kern van het takenpakket van de rekenkamer is het verrichten van onderzoeken. In de Gemeenschappelijke Regeling Randstedelijke Rekenkamer is bepaald dat per jaar een onderzoeksprogramma uitgevoerd wordt, bestaande uit vier tot acht onderzoeken. Deze onderzoeken dienen evenwichtig verdeeld te zijn tussen provincie-specifieke en gezamenlijke onderwerpen (benchmarks).

In de jaren 2014-2018 zijn 22 onderzoeken uitgevoerd. Het aantal onderzoeken per jaar was steeds vier of vijf.¹ Het betrof over de gehele periode tien provincie-specifieke onderzoeken en twaalf benchmarks. Er is een trend naar meer specifiek onderzoek zichtbaar.

Onderstaande tabel laat de verdeling per onderwerp zien. Hieruit blijkt dat het merendeel van de onderzoeken betrekking hadden op ruimtelijk beleid en bestuur en middelen. Onderwerpen rond mobiliteit en economie hebben veel minder aandacht gehad. In bijlage 1 is een overzicht van alle onderzoeken en rapporten van de afgelopen vier jaar opgenomen.

Tabel 2.1

Verdeling onderzoeksonderwerpen naar beleidsthema (2014-2018)

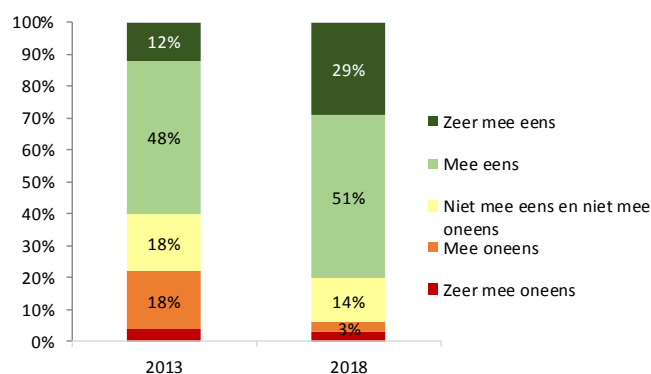
ONDERWERP	AANTAL
Ruimtelijk beleid	10
Mobiliteitsbeleid	1
Economisch beleid	2
Bestuur en middelen	9
Totaal	22

Uit de enquête blijkt dat Statenleden beter zijn te spreken over de onderwerpkeuze in vergelijking met vijf jaar geleden: acht op de tien is het eens met de stelling dat de rekenkamer relevante onderwerpen onderzoekt. In 2013 waren dat er nog zes op de tien.

¹ Benchmarkonderzoek in vier provincies is als één onderzoek geteld.

Figuur 2.1

Stelling 'De rekenkamer onderzoekt voor Provinciale Staten relevante onderwerpen'
(percentages zeer eens tot zeer oneens)



Ook uit de interviews komt een positief beeld naar voren over de differentiatie van onderwerpen. De onderwerpkeuze vindt in de ogen van betrokkenen uiterst zorgvuldig plaats. De relevantie van onderwerpen wordt door de rekenkamer en de programmaraad afgewogen aan de hand van het financieel en maatschappelijk belang. Een punt van kritiek is wel dat de aansluiting bij de actuele politieke situatie wel eens wordt gemist. Zo zegt een krappe meerderheid (55%) van de Statenleden dat de rekenkamer bij haar onderwerpkeuze flexibel inspeelt op actuele zaken. Verder rijst wel eens de vraag of de echt grote en spannende onderwerpen wellicht worden gemist. Op dat punt is met de inzet van verzoekonderzoeken overigens wel een verbetering gekomen. Onderzoeksprogrammering komt in paragraaf 3.2 nader aan bod.

Er wordt wisselend gekeken naar benchmarkonderzoek. Dit zijn de rekenkameronderzoeken die gelijktijdig en op dezelfde wijze in vier provincies worden uitgevoerd. In enkele gevallen is de meerwaarde van de benchmarking minimaal omdat de provincies moeilijk vergelijkbaar zijn, maar benchmarkonderzoek heeft ook duidelijk meerwaarde gehad doordat succesvol beleid of specifieke aanpak of instrumentarium van andere provincies kon worden overgenomen. Het interprovinciaal overzicht in het onderzoek 'Uitvoering op afstand: majeure risicobedrijven' is een voorbeeld van best-practice in benchmarking.

Aanbeveling 2013: Pas benchmarkonderzoek alleen onder juiste voorwaarden toe

Kies niet automatisch voor brede benchmarkonderzoeken in alle provincies maar beperk de vergelijking in voorkomende gevallen tot bijvoorbeeld een deel van de betrokken provincies. Zoek wanneer dat meerwaarde heeft naar vergelijkingen met een provincie buiten de Randstad. Heb daarbij oog voor de beleidsmatige context. Wanneer een dossier bijvoorbeeld onlangs is geactualiseerd of daarvoor op de rol staat, is een onderzoek niet altijd relevant voor die provincie.

Meer dan de helft van het uitgevoerde onderzoek in de periode eind 2013-eind 2018 is benchmarkonderzoek. Hierbij vallen ook de verschillen tussen provincies op. In Noord-Holland zijn veel minder provincie specifieke onderzoeken uitgevoerd dan in Utrecht. Dit heeft ook te maken met de recente 'verzoekonderzoeken' in de provincie Utrecht. Over het geheel genomen is er in de loop van de jaren echter sprake een toename van provincie specifiek onderzoek.

De rekenkamer maakt een bewuste afweging of een thema in alle provincies relevant genoeg is en spitst het zo nodig toe op specifieke invalshoeken. Zo is bijvoorbeeld bij het thema Natuur gedifferentieerd uitgevoerd. Voor Noord-Holland is gekozen voor het onderzoek 'Natuurbeheer in beeld (februari 2014)' en voor Zuid-Holland 'Natuurbeleid EHS onder de loep (november 2014)'. Ook maakt de rekenkamer verschillende vormen van provincie vergelijkende rapportages. Voorbeelden zijn 'Verbonden Partijen (juli 2015)' en 'Financieel Toezicht Gemeenschappelijke Regelingen (september 2015)'. Er is de afgelopen jaren ook meerdere keren samengewerkt met andere rekenkamers, ook buiten de Randstad (zie paragraaf 3.8).

Kwaliteit rapport

Over de inhoudelijke kwaliteit wordt positief geoordeeld: die wordt als goed tot zeer goed beoordeeld door de leden van Provinciale Staten en andere betrokkenen. De rapportages omvatten vaak relatief complexe materie, maar er zijn geen vraagtekens bij de deskundigheid en de rapporten zijn prettig geschreven. Zo vinden bijna negen op de tien Statenleden dat de rapporten goed leesbaar zijn en een heldere structuur hebben. Eveneens een overgrote meerderheid vindt de onderzoeksmethode goed beschreven en onderbouwd. Bijna acht op de tien zeggen dat de conclusies en aanbevelingen duidelijk zijn.

De Randstedelijke Rekenkamer besteedt veel aandacht aan de toegankelijkheid van de rapporten, onder meer door vijfminutenversies en het gebruik van infographics. Dit sluit aan bij een algemene trend in de onderzoekswereld. Al sinds enkele jaren is de wijze van publiceren van onderzoeksresultaten aan het veranderen. Ook in het rekenkameronderzoek is er een trend waarbij de traditionele en vaak 'zware' rapporten worden ingeruild voor rapportagevormen die toegankelijker zijn voor een breder publiek. Deze ontwikkeling zet zich voort; de rekenkamer zoekt nog steeds naar vernieuwing in de vorm van nieuwe rapportagevormen. Hierbij valt te denken aan zogeheten focusrapporten op basis van een quick scan of ander kortlopend onderzoek met een scherp afgebakende vraagstelling en een rapportage zonder bestuurlijke aanbevelingen. Dit is niet alleen gericht op meer toegankelijke rapporten, maar ook op de mogelijkheid sneller in te springen op de actualiteit, bijvoorbeeld met verzoekonderzoeken. Hiervoor is breed draagvlak onder de betrokkenen.

2.3 Doorwerking rapporten

Agenda-settende werking

De doorwerking van de rapporten wordt volgens de meeste betrokkenen primair gehaald uit de agenderende werking van een rekenkameronderzoek. Als de rekenkamer een onderzoek aankondigt, zorgt dit voor activiteiten op dit thema bij de provincies. Dit kan ook nog tijdens de onderzoeksperiode plaatsvinden. Bevindingen uit het onderzoek worden al eerder intern besproken, waarna soms direct al veranderingen in gang worden gezet.

Instrumentele doorwerking

De doorwerking van de rapporten an sich en de aanbevelingen in het bijzonder, zijn minder zichtbaar. Dit ligt niet aan de instrumentele doorwerking; meestal wordt een groot deel van de aanbevelingen overgenomen.

Dit heeft verschillende mogelijke oorzaken. Zo kan het zijn dat bepaalde aanbevelingen al tijdens het onderzoek in gang worden gezet, door de reeds benoemde agenderende doorwerking. Ook constateren betrokkenen dat de aanbevelingen van de rekenkamer relatief voorzichtig worden geformuleerd. De rekenkamer kiest er vaak bewust voor om dit te doen, vanuit de filosofie dat hiermee een grotere doorwerking wordt bereikt dan wanneer er scherper wordt geformuleerd. Deze op harmonie gerichte stijl sluit beter aan bij de cultuur in de provincie. De rekenkamer stelt zelf dat – indien noodzakelijk – de toon van de aanbevelingen wordt aangescherpt. Wanneer er echter al bekend is dat er bereidwilligheid en begrip is voor de aanbevelingen, verkiest de rekenkamer om deze niet te zwaar aan te zetten. De betrokkenen bij de provincies hebben verschillende meningen over deze methode. Hoewel er waardering voor de constructieve houding is, wordt er ook gesproken van 'handelingsverlegenheid' om een sterkere adviserende rol op zich te nemen. Om de vinger aan de pols te houden rond de instrumentele doorwerking zijn een aantal systemen en structuren toegepast. De rekenkamer neemt soms een aanbeveling op om GS te

laten rapporteren over de voortgang en doet zelf ook doorwerkingsonderzoek, doorgaans twee jaar na afronding van een rapportage. Binnen de provincies zijn verschillende systemen om de doorwerking te borgen. In het jaarverslag van de provincie Flevoland wordt bijvoorbeeld een korte passage gewijd aan elk onderzoek in de laatste vijf jaar, waarin wordt benoemd wat ermee is gebeurd of wat ermee gaat gebeuren. Ook pakt de griffie regelmatig een actieve rol in de monitoring van de aanbevelingen. Tot slot kan de politiek zelf actief de vinger aan de pols houden, door reguliere updates te verzoeken.

Conceptuele doorwerking

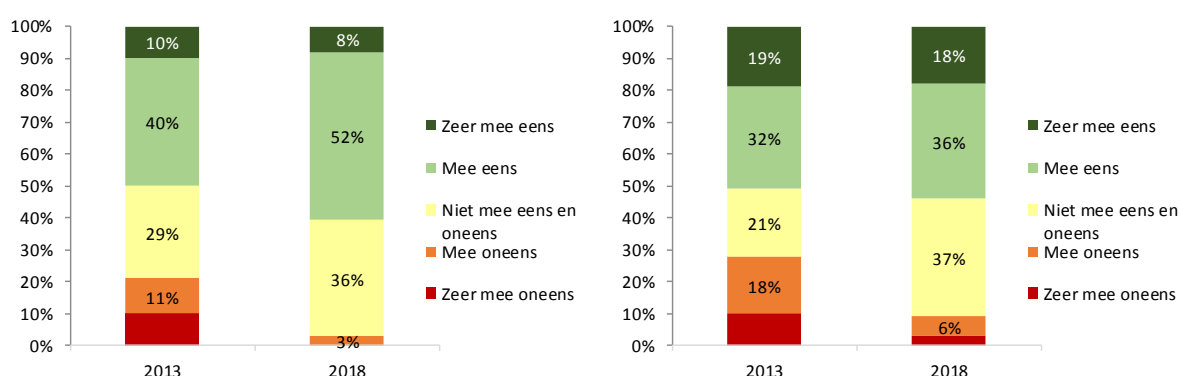
Ondanks de hoge instrumentele doorwerking – veel aanbevelingen worden immers overgenomen – zijn veel betrokkenen van mening dat de doorwerking een blijvend aandachtspunt is. Hiermee doelt men op de conceptuele doorwerking – de mate waarin de rapporten van de rekenkamer tot een politiek debat leiden en de conclusies en aanbevelingen in een breder perspectief worden geplaatst. In vergelijking met 2013 oordelen Statenleden dat de uitvoerbaarheid van de conclusies en aanbevelingen is toegenomen. De mate waarin deze de politieke discussie stimuleren is er iets minder duidelijk op vooruitgegaan.

Figuur 2.2

Stellingen over doorwerking (meningen van Statenleden)

a. De conclusies en aanbevelingen zijn concreet en uitvoerbaar

b. De conclusies en aanbevelingen stimuleren de discussie in Provinciale Staten'



Uit bovenstaande blijkt dat de conclusies en aanbevelingen slechts zelden 'de plank mislaan'. Tegelijk leiden rekenkamerrapporten slechts in beperkte mate tot politiek debat in PS. De meerwaarde zit er in veel gevallen in dat GS de aanbevelingen gebruikt voor aanscherping en verheldering van beleid of voor betere informatievoorziening daarover aan PS, zonder dat daarvoor fel debat en/of een radicale koerswijziging nodig is.

Vanuit de verdiepende interviews zijn bij dit beeld enkele kanttekeningen te plaatsen die mogelijk verklaringen geven voor de geringe politieke discussie over rekenkamerrapporten. Zo zijn er geluiden dat de aanbevelingen doorgaans – op uitzonderingen na – relatief mild worden geformuleerd. Ter verklaring van de het groot aantal overgenomen adviezen en de geringe politieke discussie wordt verder gewezen op de onderwerpkeuze. Met name Statenleden maar ook andere betrokkenen zouden graag zien dat de rekenkamer meer inspeelt op de politieke actualiteit en grote, politiek beladen onderwerpen onderzoekt. Er wordt bijvoorbeeld aangekaart dat de rapportages veelal een te hoog detailniveau hebben en dat de rekenkamer te weinig op macroniveau doelmatigheidsvraagstukken oppakt. Bij zowel politici als medewerkers bij de vier provincies bestaat de overtuiging dat impact van onderzoek dan groter wordt. De opkomst van 'verzoekonderzoeken' kan een hieraan bijdragen. Verzoekonderzoeken hebben logischerwijs een grote (politieke) relevantie en actualiteit.

Het gebrek aan 'politieke spanning' in de rapporten leidt er mede toe dat rapporten niet altijd worden besproken in Provinciale Staten. Dit gebeurt meestal in de Statencommissies, waar ook niet in alle gevallen sprake is van een inhoudelijk debat. De ruimte die de rekenkamer krijgt om het rapport toe te lichten is vaak relatief beperkt. De rekenkamer is hier wel naar op zoek en werkt steeds vaker met technische toelichtingen, voorafgaand aan de commissievergaderingen. Hier kunnen commissieleden hun feitelijke vragen kwijt bij het onderzoeksteam. Hierover meer in paragraaf 3.6.

Bovenstaand beeld wordt bevestigd vanuit de casestudies. Hoewel alle onderzoeken aan bod zijn gekomen in de Statencommissies, is er niet altijd sprake van een presentatie of briefing door de rekenkamer. Deze presentaties bieden op zichzelf een goede mogelijkheid voor het voeren van een politiek debat, maar dat blijkt er in de praktijk niet altijd uit te komen zo blijkt uit de casestudies. In het geval van het EBU-onderzoek (Utrecht) ging dit om een zogenaamd 'klein debat'. De twee onderwerpen van Zuid-Holland zijn als hamerstuk aangemerkt. Vijf van de acht rapporten zijn besproken in Provinciale Staten.

Tabel 2.2

Overzicht doorwerking bij vijf casestudies

ONDERWERP/CASUS	PRESENTATIE/ BRIEFING DOOR RK ²	BEHANDELD IN COMMISSIE	BEHANDELD IN PS	AANBEVELINGEN AANTAL OVERGENOMEN	
TMI-regeling Flevoland	nee	ja	nee	4	4
EBU Utrecht	ja	ja	ja	5	5
Vervolgonderzoek Natuurcompensatie ZH	nee	ja	nee	4	2
Waddenfonds Noord-Holland	ja	ja	ja	8	7
Uitvoering op afstand - majeure risicobedrijven: NH	nee ³	ja	ja	6	6
Uitvoering op afstand - majeure risicobedrijven: ZH	nee	ja	nee	5	3
Uitvoering op afstand - majeure risicobedrijven: Fle	nee	ja	ja	8	8
Uitvoering op afstand - majeure risicobedrijven: Utr	nee	ja	ja	6	6

In de helft van de gevallen (vier rapporten) werden alle aanbevelingen overgenomen: de TMI-regeling, Economic Board Utrecht, en de aanbevelingen voor Utrecht, Noord-Holland en Flevoland in het onderzoek 'Uitvoering op afstand'. Flevoland en Utrecht nemen in beide gevallen alle aanbevelingen over. De provincie Noord-Holland neemt echter niet alle aanbevelingen over. In het geval van het Waddenfonds gaat het om de aanbeveling om naar een andere bestuursvorm dan de gemeenschappelijke regeling voor het Waddenfonds te kijken. Er bleek in de ogen van GS geen alternatieve bestuursvorm mogelijk. Zuid-Holland neemt daarnaast twee aanbevelingen uit het onderzoek naar de risicobedrijven niet over, omdat men het niet eens was met de achterliggende conclusie en omdat men geen meerwaarde zag in de aanbeveling. Ook zijn in Zuid-Holland de aanbevelingen voor het vervolgonderzoek natuurcompensatie voor de provincie Zuid-Holland niet allen overgenomen. De Rekenkamer houdt naar aanleiding van dit aanvullende onderzoek vast aan

² In de gevallen 'nee' kan het betekenen dat er geen documentatie is van een presentatie.

³ Er is een korte toelichting gegeven door de directeur van de rekenkamer bij aanvang van de bespreking van het rapport in de commissie van 13-06-2016. Er is geen aparte presentatie of briefing voorafgaand gegeven.

alle (vier) aanbevelingen uit het eerdere onderzoek 'Natuurlijk bevoegd'. De provincie houdt op haar beurt vast aan haar oordeel om twee van de aanbevelingen niet over te nemen.

Aanbeveling 2013: Vrije onderzoeksruimte voor provincie specifiek onderzoek

Maak meer vrije onderzoeksruimte beschikbaar per provincie en experimenteer met kleinere, provincie specifieke onderzoeken. Geef de programmaraadsleden de opdracht om suggesties hiervoor in hun Staten te inventariseren en maak de programmering zo meer 'provincie specifiek'.

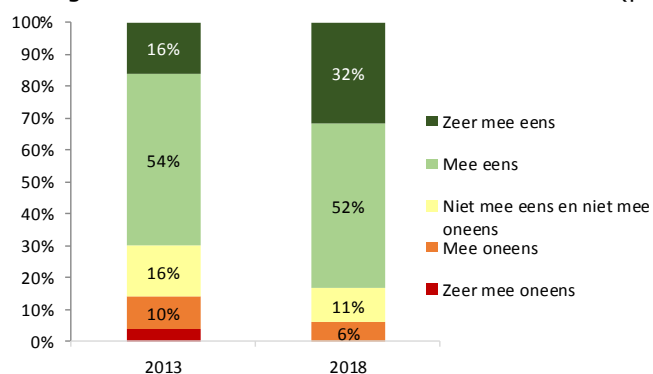
Deze aanbeveling is volgens de rekenkamer overgenomen, om zo beter te kunnen inspringen op de toenemende behoefte van provincies om in te springen op actuele onderwerpen, de zogenaamde 'verzoekonderzoeken'. Dit doorkruist het reguliere programma en kan leiden tot onbalans in de verdeling van capaciteit en budget over de vier provincies. Het is sowieso onvermijdelijk dat in een bepaald jaar de ene provincie 'wat meer krijgt' dan een andere. De rekenkamer monitort deze inzet per provincie nauwlettend en streeft naar een zo evenwichtige mogelijk balans in een reeks van jaren. Oplossingen liggen in het vragen van extra budget voor verzoekonderzoeken en de inkoop van extra capaciteit.

2.4 Draagvlak en waardering

Uit de enquêtes onder Statenleden en ambtelijk contactpersonen blijkt dat het draagvlak voor de rekenkamer is toegenomen. Over het algemene oordeelt men een stuk positiever dan vijf jaar geleden. Ter illustratie uit de enquête onder Statenleden een stelling: in 2013 oordeelt 70 procent dat de rekenkamer een waardevol instituut is, in 2018 stijgt dit naar 84 procent. In de toelichtingen blijkt dat er veel waardering is voor de rapporten (zie ook paragraaf 2.3), maar dat de doorwerking in sommige gevallen een aandachtspunt is, waarover meer in paragraaf 2.4.

Figuur 2.3

Stelling 'De rekenkamer is een waardevol instituut' (percentages zeer eens tot zeer oneens)



2.5 Beantwoording onderzoeksvraag

Hoe vult de rekenkamer haar rol in met betrekking tot het uitvoeren van onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek?

De rekenkamer vult in het algemeen haar rol met betrekking tot het uitvoeren van onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek goed in. De kwaliteit van de rapportages staat niet ter discussie en hoewel relatief veel rapporten in deze evaluatieperiode over ruimtelijke en bestuurlijke onderwerpen gaan is er zeker sprake van variatie in de onderzoeksthema's. Twaalf van de rapporten zijn benchmarkonderzoeken, tien waren provincie-specifiek, waardoor er sprake is van een goede balans tussen die twee. De relevantie van de rapporten staat over het algemeen niet ter discussie, wel geven meerdere betrokkenen aan dat de scherpe randjes van een onderwerp er wel worden afgehaald, wat afbreuk kan doen aan de (politieke) relevantie. De

ontwikkeling van meer verzoekonderzoeken zorgt er echter voor dat de relevantie van onderwerpen zonder meer toeneemt: de onderzoeken naar de Dolderseweg en de Uithoflijn zijn hier wellicht nog wel de beste voorbeelden van.

Rapporten worden (vrijwel) altijd in de betreffende Statencommissies behandeld en in grofweg de helft van de gevallen doorgeleid naar een algemene PS-vergadering. Er is daardoor weinig politiek debat. De kwaliteit van de rapporten wordt in het algemeen gewaardeerd. Het overgrote deel van de aanbevelingen wordt overgenomen. Volgens betrokkenen komt dit mede door het feit dat aanbevelingen veelal voorzichtig en veilig zijn en niet of niet voldoende 'schuren'. Dat leidt er mede toe dat de doorwerking van een rapport nogal eens beperkt is in de zin van dat er nauwelijks (bij)sturing van beleid plaatsvindt.

3

HOOFDSTUK

Wisselwerking met provincies

3. Wisselwerking met provincies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de wisselwerking en communicatie tussen de Randstedelijke Rekenkamer en de vier betrokken provincies centraal (PS, Programmaraad, Colleges van GS, griffies en ambtelijke organisaties). Specifiek gaat het om het proces van onderzoeksprogrammering, de mogelijkheden van feedback op de onderzoeksopzetten, de uitvoering van het onderzoek, het proces van hoor- en wederhoor; presentaties en technische toelichtingen, publiciteit, de ervaringen met het model met een externe plaatsvervangend bestuurder en de samenwerking met andere rekenkamers.

3.2 Onderzoeksprogrammering

De Randstedelijke Rekenkamer werkt volgens een kwaliteitshandvest dat tezamen met de G4-rekenkamers⁴ is opgesteld. Met betrekking tot de onderzoeksprogrammering houdt dit onder meer in dat de rekenkamer zelf en onafhankelijk het onderzoeksprogramma opstelt en ook zelf bepaalt hoe zij haar middelen daarvoor inzet. Het kwaliteitshandvest stelt dat de rekenkamer de dialoog met de Staten zoekt en navolgbaar te werk gaat. Bij de selectie van onderwerpen voor onderzoek dient de rekenkamer een bewuste afweging te maken tussen de inzet van middelen en de verwachte baten op basis van de wettelijke taak, haar beleidsvisie en vastgelegde criteria.

De feitelijke programmering door de Randstedelijke Rekenkamer kent voor 'programma-onderzoeken' een groslijst, een shortlist en een uiteindelijk programma. De groslijst is 'staand', in de zin dat onderwerpen ook al langer op de lijst kunnen staan, en wordt elk jaar geactualiseerd onder andere op basis van een ronde langs de Statenfracties door de bestuurder (ondersteund door de plaatsvervangend bestuurder en vaak ook in aanwezigheid van projectleiders en onderzoekers vanuit de rekenkamer). De ronde is verkennend en tegelijkertijd sonderend in relatie tot draagvlak. Het beeld is dat de onderzoeksprogrammering bij veel Statenfracties niet hoog op de agenda staan, waardoor opbrengsten van deze ronde niet optimaal zijn.

De rekenkamer toetst hierin aan vier criteria: de rol die de provincie bij het onderwerp heeft, de timing, het financieel belang en het maatschappelijk belang. Van de groslijst maakt de rekenkamer een shortlist die ze bespreekt met de programmaraad. De rol van de programmaraad is adviserend en bij de uiteindelijke keuze weegt de rekenkamer ook timing, spreiding in thema's, en verdeling over provincies mee. De laatste jaren heeft de rekenkamer in het proces van groslijst naar shortlist ook verkenningen uitgevoerd naar haalbaarheid, waardoor onderwerpen zijn afgevalen en de prioritering van de shortlist is gewijzigd. De shortlist is ook minder 'dichtgetimmerd' dan voorheen, zodat er inhoudelijk over kan worden gedebatteerd.

Verzoekonderzoeken zijn wezenlijk anders dan programmaonderzoeken. Deze verzoeken van PS aan de Randstedelijke Rekenkamer zijn te beschouwen als verzoeken aan het 'eigen onderzoeksbureau'. De rekenkamer toetst de verzoeken op uitvoerbaarheid en vervolgens gaan ze binnen redelijke kaders, voor op het programmaonderzoek. Ook kan er extra capaciteit voor worden ingezet (op kosten van de aanvragende provincie).

Uit de enquête onder Statenleden voor deze evaluatie komt het beeld naar voren dat de Statenleden de huidige procedure van onderzoeksprogrammering (en de uitkomsten daarvan – de uiteindelijke onderzoeksthema's) in de regel waarderen in termen van transparantie,

⁴ *Kwaliteitshandvest (2012) Rekenkamer Metropool Amsterdam, Rekenkamer Den Haag, Rekenkamer Rotterdam en Rekenkamer Utrecht en Randstedelijke Rekenkamer*

betrokkenheid en relevantie en dat deze waardering ook hoger is dan bij in 2013. De ambtenaren die deelnamen aan de enquête geven voor het overgrote deel aan dat ze de onderwerpen en timing positief waarderen. De interviews bij de provincies ondersteunen het beeld dat de relevantie van de onderzoeksobjecten is toegenomen, maar brengen ook enkele nuances aan. Zo is het niet voor iedereen duidelijk hoe de verhouding ligt tussen Rekenkamer en Programmaraad in de keuze van onderwerpen. Enkele betrokkenen spreken de wens uit dat de onderzoeksprogrammering nadrukkelijker aandacht krijgt via een bespreking in de PS. Dit biedt de rekenkamer een podium haar mogelijkheden beter aan het voetlicht te brengen, waarmee wellicht ook meer balans mogelijk wordt tussen (abstract) ex-ante onderzoek en het nu nog overwegend controlerende ex-post onderzoek. De stroomlijning en trechtering die nu plaatsvindt kan leiden tot onderwerpen die vrij 'veilig' zijn en ook niet altijd actueel. De recente verzoekonderzoeken in Utrecht worden in dit licht dan ook als een zeer positieve ontwikkeling gezien.

Aanbevelingen 2013: Stroomlijnen inventarisatie onderwerpen

De inventarisatie van te onderzoeken onderwerpen door de rekenkamer op zichzelf behoeft geen aanpassing. Dit neemt niet weg dat de input en de verwerking daarvan aan kwaliteit kan winnen. Zorg – door bijvoorbeeld te werken met een eenvoudig standaardformulier – voor beter onderbouwde, iets verder uitgewerkte en meer ingekleurde suggesties vanuit de Staten. Vraag bijvoorbeeld naar beleidsterrein, beleidsmatige inkadering, onderwerp, centrale vraagstelling, hoofdvragen en de planning. Het is dan aan de rekenkamer om zorgvuldig en zo nodig persoonlijk terug te koppelen wat met de suggesties is gedaan.

Verder staan vooral de Statenleden zelf hiervoor aan de lat. In onderlinge debatten en gesprekken met de rekenkamer kunnen zij verkennen op welke wijze dit is te realiseren, wat de wederzijdse verwachtingen zijn en hoe de rekenkamer dit kan faciliteren. Betrek daarbij expliciet de leden van de programmaraad en de griffiers.

De rekenkamer heeft het op zich genomen om onderwerpen te inventariseren door middel van het 'rondje fracties'. Toch blijft de input uit de Statenfracties een aandachtspunt. Het tweede deel van deze aanbeveling – gericht op de rol van de Statenleden – heeft dan ook geen vorm gekregen. Hier lijkt mee te spelen dat er niet altijd goed zicht is op de mogelijkheden van de rekenkamer, de focus nog veel ligt op de controlerende taken van de PS en Statenleden zich laten leiden door de waan van de dag en relatief weinig aandacht besteden aan de financiële relevantie van onderwerpen.

3.3 Onderzoeksopzet

Een van de kwaliteitsaspecten zoals vastgelegd in het 'G4-kwaliteitshandvest' is dat de uitvoering is gebaseerd op een onderbouwd projectplan met informatie over scope, planning, normenkader, kosten en doorlooptijd. De rekenkamer dient daarbij transparant te zijn over de onderzoeksopzet en het onderzoeksproces en betrokkenen tijdig te informeren.

In de praktijk maakt de rekenkamer voor elk onderzoek een onderzoeksopzet die ze deelt met de Statenleden. Het gaat om een startnotitie met focus, vraagstelling en opzet van het voorgenomen onderzoek. De startnotitie wordt altijd aangeboden. Afhankelijk van agendaruimte en politieke relevantie wordt de opzet geagendeerd in een Statencommissie en geeft de rekenkamer een toelichting. Wanneer die ruimte er niet is wordt de commissieleden per mail om een reactie gevraagd. Er wordt niet heel veel gereageerd, maar er zijn bij elk onderzoek wel een paar reacties. De rekenkamer maakt bij de wensen en opmerkingen een afweging - bijvoorbeeld op het gebied van haalbaarheid. Een voorbeeld is het onderzoek Rijksmonumenten waarbij Statenleden de verwachting/wens had dat ook herbesteding van monumenten zou worden onderzocht. De initiële onderzoeksopzet was meer gericht op restauratie, onder andere omdat herbesteding

geen wettelijke taak is van de provincie. Dit werd in de opzet toegelicht, en er werd als handreiking zijdelings aandacht besteed aan herbestemming van monumenten. "Uiteindelijk waren PS blij met het onderzoek, ondanks het relatief kleine aandeel herbestemming in het geheel. Door verwachtingenmanagement is er zo draagvlak gecreëerd".

Uit de enquête onder Statenleden komt het beeld naar voren dat de Statenleden gematigd positief zijn over de invloed die ze hebben op de onderzoeksopzet van onderzoeken – en daarbij ook iets positiever dan in 2013. Bij een van de interviews is opgemerkt dat het belangrijk is de onderzoeksopzetten te blijven bespreken - ook al is het onderwerp breed gedragen - om zo te waken voor een te enge, technocratische onderzoeksaanpak.

Aanbeveling 2013: gebruik startnotitie om Statenleden mee te nemen in onderzoeksopzet

Geef meer achtergrond bij de gemaakte keuzes bij de operationalisatie van de onderwerpen en de vertaling daarvan in een onderzoeksopzet. Ga daarbij expliciet in op de overwegingen om voor een bepaalde invulling te kiezen. Zorg met andere woorden voor een uitgebreidere startnotitie. Maak verder gebruik van de inbreng van Statenleden (door een aantal in deze fase gericht te raadplegen) en vraag de ambtelijke organisaties om input.

Benut vervolgens de startnotitie om met de (vak)commissies van de Staten in gesprek te gaan over het onderzoeksonderwerp, de opzet en het doel van het onderzoek. Zorg daarbij samen met de programmaraadsleden en de griffie voor een goede voorbereiding van deze gesprekken.

De startnotitie met de onderzoeksopzet vormt de basis voor het onderzoek en wordt vrij gedetailleerd aan de Statenleden voorgelegd. In de onderzoeksopzet wordt aangegeven hoe overwegingen en keuzes tot stand zijn gekomen. Bij de voorbereiding van de onderzoeksopzet wordt eventueel input van de ambtelijke organisatie en de indiener(s) van de onderzoeksuggestie gevraagd. De startnotitie biedt op deze manier de mogelijkheid om bij te sturen. In de programmaraadbijeenkomst van mei 2016 is besproken hoe Statenleden optimaal betrokken kunnen worden bij de start van een onderzoek. Sindsdien is er de mogelijkheid om vragen te stellen of opmerkingen mee te geven om het onderzoek bij te sturen. Dit bijsturen gebeurt overigens vrijwel nooit.

Aanbeveling 2013: verlies politieke perspectief niet uit het oog bij onderzoeksopzet

Beoordeel de inbreng van de Statenleden, griffiers en bestuurders niet puur vanuit onderzoeksmatig en methodologisch perspectief. Bedenk dat er een verschil is tussen de 'onderzoekersrationaliteit' en de 'politieke rationaliteit'. Die werelden passen niet altijd naadloos op elkaar. Dit betekent overigens niet dat een onderwerp per definitie in de volle breedte onderzocht moet worden. Soms kan dat simpelweg niet. Aan de andere kant dient het 'politieke perspectief' niet uit het oog verloren te worden en kan dat in sommige gevallen doorwerken in de onderzoeksopzet. Zo moeten beleidsmatige verschillen tussen provincies kunnen leiden tot uiteenlopende accenten in het onderzoek.

De 'politieke rationaliteit' wordt door de rekenkamer verwerkt in de onderzoeksopzet, waarbij aandacht is voor beleidsmatige verschillen van de vier provincies en per provincie andere accenten kunnen worden gelegd. Een eerder genoemd voorbeeld hiervan is het vervolgonderzoek naar Natuurcompensatie dat specifiek voor Zuid-Holland is uitgevoerd.

3.4 Uitvoering van het onderzoek

Tijdens de uitvoering van de onderzoeken is er vooral contact tussen het onderzoeksteam en de ambtelijk en politiek betrokkenen. Daarnaast is vooral de ambtelijk coördinator (bewaking voortgang en proces aan de kant van de provincie) en in mindere mate de griffie betrokken. Soms zijn er ook derden betrokken, zoals bij het onderzoek naar de EBU. In bepaalde gevallen werkt een onderzoeksteam ook op het provinciehuis (bijvoorbeeld Dolderseweg bij de griffie). Bij het onderzoek naar de Dolderseweg is een begeleidingscommissie vanuit de Staten gevormd, maar dit is niet standaard. De programmaraad wordt tijdens reguliere vergaderingen op de hoogte gehouden van de voortgang van lopende onderzoeken. Ook de website van de rekenkamer biedt hierover informatie, zoals over de publicatietermijn.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de contacten met de onderzoekers van de rekenkamer goed en professioneel verlopen. Sommigen noemen daarbij ook een wat formele opstelling. Voor het overige is er weinig inbreng over het verloop van het onderzoek zelf, omdat het doorgaans soepel verloopt. De ambtelijke coördinatoren geven aan dat ze tijdens de onderzoeken weinig hoeven te coördineren tussen onderzoekers en vakafdelingen. Een uitzondering vormt het recente onderzoek naar de Dolderseweg waarbij er tussen rekenkamer en ambtelijke organisatie enige wrijving ontstond. De rekenkamer kreeg het idee dat er werd 'vertraagd', de ambtelijke organisatie was niet te spreken over de aanpak van Hoffmann bedrijfsrecherche.

Er wordt in de interviews opgemerkt dat er tot aan het conceptrapport weinig zicht is op het onderzoeksverloop. De rekenkamer zelf zou daarom vaker met een klankbordgroep vanuit de Staten willen werken.

Een aantal keren wordt gezegd dat de doorlooptijd van de onderzoeken - die overigens ook sterk afhankelijk is van wederhoor en agendering - is verbeterd. Een meer realistische planning heeft daarnaast bijgedragen aan het wegnemen van het sentiment dat gepaard ging met vertraagd onderzoek. Anderen geven aan dat de 'uiterste' zorgvuldigheid ten koste kan gaan van de doorlooptijd en daarmee ten koste van de timing van publicatie en daarmee doorwerking.

Aanbeveling 2013: afgewen impact inspanningen op kwaliteit versus efficiency en planning

Neem de onderzoeksprocedure onder de loep. Zorg voor een balans tussen zorgvuldigheid en meeropbrengst. Daarbij gaat het niet alleen om de diepgang en volledigheid van de onderzoeken maar ook om de waarborgen die in de procedure zijn ingebakken. Bepaal van geval tot geval of de procedures van 'a-tot-z' doorlopen moeten worden en wat een reële tijdsbesteding per onderdeel is.

Weeg per onderzoek goed af in welke mate de extra inspanningen een positieve invloed hebben op de 'hardheid' van de conclusies en aanbevelingen. Wanneer dat het geval is, zet dan door. Zo niet, overweeg het hiaat het hiaat te laten. Experimenteer hiermee en evalueer per opdracht of - achteraf bezien - het juiste besluit is genomen.

Het onderzoeksproces is efficiënter ingericht door verkorting van de aansturinglijnen. Het uitgangspunt is en blijft de goede kwaliteit van rapporten en prestaties. Wanneer informatie ontbreekt en niet eenvoudig beschikbaar te maken is, wordt dit gemeld. Het beeld bij de diverse betrokkenen blijft bestaan dat een grondige check en dubbelcheck de norm blijft. Daarbij is de kwaliteit geborgd door het structureel organiseren van kritische feedback van een 'zijlicht' op het onderzoeksproces. Het verdwijnen van de aansturinglijnen lijkt samen te hangen met het feit dat er is gesneden in de directielaag (zie ook paragraaf 3.7).

3.5 Wederhoor en bestuurlijke reactie

Bij het feitelijk wederhoor en de bestuurlijke reactie volgt de rekenkamer de werkwijze zoals beschreven in het kwaliteitshandvest. In de regel is er net als in 2013 sprake van een klassiek proces van wederhoor (eerst ambtelijk zonder conclusies en aanbevelingen, dan bestuurlijk met conclusies en aanbevelingen, beide met vaste termijnen). Hier wordt af en toe van afgeweken, waarvoor altijd een onderbouwing wordt gegeven. Bijvoorbeeld in de casus Uithoflijn in Utrecht, waar een week ambtelijk wederhoor en week bestuurlijk wederhoor is afgesproken om zo de doorlooptijd van het onderzoek te beperken en het onderzoek op het door de Staten gewenste moment te kunnen presenteren. Bij het onderzoek Waddenfonds is deels de werkwijze van de Noordelijke Rekenkamer overgenomen door geen bestuurlijk interview uit te voeren. Dit is voor de Randstedelijke Rekenkamer wel standaard als het feitenrapport bijna klaar is, om af te tasten wat de visie is van de gedeputeerde (zie kader hieronder). Bij het onderzoek naar de Dolderseweg was er geen bestuurlijk wederhoor omdat het onderzoek vanuit de Staten werd begeleid. De bestuurlijke reactie wordt in de regel ambtelijk voorbereid en daarna besproken in een portefeuilleoverleg en indien nodig binnen het college.

Uit de interviews klinkt vooral begrip voor de 'klassieke aanpak', al is er dan minder 'reuring'. Onderzoekers willen graag een feitencheck, bestuurders willen op hun beurt niet verrast worden door de conclusies en aanbevelingen.

Aanbeveling 2013: Verken nieuwe vormen van bestuurlijk wederhoor

Experimenteer met andere vormen van bestuurlijk hoor en wederhoor en verbreed het 'repertoire' door bijvoorbeeld het bestuurlijke hoor en wederhoor niet in het rapport op te nemen maar door dat anders te organiseren. Laat het College van GS bijvoorbeeld op het rapport reflecteren tijdens een commissie- of plenaire Statenvergadering. Overweeg bij ieder rapport welke vorm het beste past. Dat kan per provincie variëren.

Ook het vergroten van de conceptuele doorwerking kan mogelijk worden gestimuleerd door een andere vorm van bestuurlijk hoor en wederhoor.

De provincies Noord- Holland en Zuid-Holland hebben aangegeven te willen experimenteren met het achterwege laten van het bestuurlijk wederhoor. De rekenkamer heeft hiervoor in die beide provincies een pilot uitgevoerd en de resultaten voorgelegd in de programmaraadbijeenkomst van 12 mei 2016. Hierna is besloten het bestuurlijk wederhoor weer te gaan toepassen. Strikt genomen is deze aanbeveling dus niet overgenomen, maar er was ook geen draagvlak voor na de pilots. De aangepaste werkwijze is niet bevallen. Het blijven hanteren van de 'klassieke stijl' van hoor en wederhoor is daarmee voor de hand liggend.

3.6 Publiciteit, presentatie en technische toelichting

Als een rapport gereed is gaat het onder embargo naar de ambtelijke coördinator. Daarna wordt er ambtelijk een Statenbrief voorbereid die na behandeling in het college bij het rapport wordt gevoegd en naar de Staten wordt gestuurd. Hier zijn kleine verschillen per provincie zichtbaar. Zo doet de coördinator in Zuid-Holland dit zelf.

Op dat moment is het onderzoek openbaar. De rekenkamer stelt hierbij geen persberichten meer op omdat die, na te zijn opgepikt, wel eens afleiden van de inhoud van het onderzoek. Een van de geïnterviewden gaf aan dat de persberichten soms ook wat 'geforceerd' waren en de lading van het onderzoek niet dekten. De keuze voor de focus in een persbericht kon al snel als 'politiek' worden ervaren. Inmiddels is de 5-minuten versie al een aantal jaar het visitekaartje waarin ook de buitenwacht een prikkel krijgt om het onderzoek eventueel verder te lezen.

De rekenkamer biedt bij de aanbidding van het rapport aan de Staten aan dat ze bereid is de uitkomsten van het rapport mondeling toe te lichten dan wel een presentatie over de onderzoeksresultaten te verzorgen. De voorkeur van de rekenkamer gaat uit naar een combinatie van een technische briefing voor de feitelijke vragen van commissieleden en een inhoudelijk debat in de commissie- en/of Statenvergadering. Over de mogelijkheden hiervoor gaat de rekenkamer met de griffie in gesprek. Als er behoefte is aan een technische briefing, dan wordt deze in principe gegeven door het onderzoeksteam. Daarna komt het onderzoek voor behandeling in de Statencommissie. Hier geeft de bestuurder van de rekenkamer vaak nog een korte toelichting op het rapport, ook afhankelijk of er al een technische briefing is geweest. In de Statenvergadering wordt meestal geen toelichting meer gegeven door de rekenkamer. In het geval dat het onderzoek een groot debat in deze vergadering oproept is er wel de mogelijkheid hiervoor.

Uit de enquête komt het beeld naar voren dat de Staten zeer tevreden zijn over de wijze waarop de rapporten worden aangeboden en over de meerwaarde van de 5-minuten versie. Over de timing van de rapporten en de behandeling in de Staten is men positiever dan in 2013 maar is toch ook een duidelijk deel neutraal. In de interviews wordt een aantal keer waardering uitgesproken voor de presentaties en technische briefings van de rekenkamer.

Aanbeveling 2013: Heroverweeg de persberichten

Heroverweeg de opzet van de persberichten. De rekenkamer heeft weliswaar een rol in de publieke verantwoording, de vraag is of die langs deze lijn invulling dient te krijgen en het juiste effect sorteert. Beperk de persberichten in elk geval sec tot de bevindingen.

Deze aanbeveling is overgenomen. De rekenkamer is gestopt met het uitbrengen van persberichten. De vijfminutenversies van rapporten dienen in feite als de facto persbericht.

3.7 Nieuwe organisatie en bestuursmodel

In vergelijking tot de situatie in 2013 is de organisatie van de rekenkamer platter geworden na een reorganisatie. De totale onderzoekscapaciteit is groter dan in 2013 en ook ververst en verjongd. Sinds medio 2017 is er een plaatsvervangend bestuurder (0,2 fte) die de bestuurder als klankbord en hulplijn ondersteunt. Een van de projectleiders is daarnaast plaatsvervangend directeur. De plaatsvervangend bestuurder bemoeit zich niet met de bedrijfsvoering. Hij spreekt bestuurders van de provincies en onderzoekers van de rekenkamer twee keer per jaar over het functioneren van de bestuurder en koppelt dat aan haar terug. De 'hiërarchie' bestaat nu uit de lagen onderzoeker-projectleider-(adjunct)directeur/bestuurder. Wel is het zo dat de onderzoekers – en in mindere mate projectleiders – vooral een in onderzoekstechnische zin uitvoerende rol hebben. De directeur-bestuurder is het gezicht naar buiten, zowel in het voortraject (rondje fracties) en het natraject (technische briefing, toelichting/verdediging onderzoeken bij Staten(commissies)). Daarnaast is er via de zogenaamde provincieteams specifiek aandacht voor de vier provincies; teams van onderzoekers onderhouden contacten buiten onderzoeken om, en zijn met name alert op mogelijk relevante onderwerpen voor onderzoek. De onderzoeken worden overigens níet automatisch uitgevoerd door de provincieteams van de desbetreffende provincie.

Uit de interviews blijkt dat men zowel binnen de rekenkamer als daarbuiten de plattere organisatie waardeert, met de kanttekening dat de bestuurder mede sterk inhoudelijk bijdraagt. Ook is men over het algemeen tevreden over de aanstelling van de plaatsvervangend bestuurder, al blijven er deels ook nog vragen vanuit de provincies over de governancestructuur. "Het collegemodel is het alternatief, waarbij de continuïteit en stabiliteit beter is geborgd, maar de kosten ook hoger liggen". Men ziet overigens weinig urgentie om dat op korte termijn te veranderen. Vanuit de rekenkamer zelf worden de fulltime aanwezigheid en korte lijnen als voordeel genoemd.

Onderzoekers van de rekenkamer geven aan dat zichtbaarheid en nabijheid van provincieteams de opbrengsten van een onderzoek kunnen verhogen (binnen de grenzen van het principe van wisselende teams en gebruik van expertise dat ook door andere geïnterviewden wordt 'gesteund'). Provincieteams zijn wel vrij vaak van samenstelling gewisseld, en door huidig takenpakket is dit een van de eerste zaken die bij drukte te weinig aandacht krijgt.

Aandachtspunt vanuit de rekenkamer zelf is dat de Gemeenschappelijk Regeling tegen het licht moet worden gehouden omdat er her en der fouten in zitten (bijvoorbeeld over de termijnen voor de aanlevering van de begroting).

Wisselwerking

In de programmaraad werd over de vorige evaluatieperiode (2008-2013) gezegd dat de rekenkamer een imago probleem had: men opereerde te afstandelijk, te weinig zichtbaar en de onderzoeken waren te theoretisch van aard. Dat is zeker veranderd. Onder meer door aanpassing van de directiestructuur. De zichtbaarheid is duidelijk verbeterd door het rondje fracties dat de rekenkamer jaarlijks doet. De bestuurder komt daarnaast bijna elk jaar bij elk college van GS en spreekt twee keer per jaar de ambtelijke contactpersonen, waarbij het rond de jaarwisseling over de programmering gaat. De lijnen zijn hierdoor aanzienlijk korter geworden. Dit past ook bij het beeld dat de rekenkamer gericht is op verbinding en de werkwijze uitgaat van een harmoniemodel. Een positief effect hiervan is dat de samenwerking met de rekenkamer prettig is, met open en constructief contact.

Zowel uit de enquêtes als uit de interviews spreekt toegenomen waardering voor de rekenkamer vanuit de Staten. Er is ook duidelijk minder dan voorheen discussie over de toegevoegde waarde en (financiële) legitimiteit die er bijvoorbeeld in Flevoland en Utrecht was. Vaak ziet men de rekenkamer als coöperatiever dan voorheen. Wat volgens een aantal betrokkenen nog beter kan is de 'afstand' van de rekenkamer tot de Staten; zeker met de opkomst van de verzoekonderzoeken is het van belang dat Statenleden de rekenkamer weten te vinden, en goed zicht hebben op hoe zij de rekenkamer kunnen inzetten.

Aanbeveling 2013: vergroot uitvoerende kracht

Zoek naar praktische aanknopingspunten om het directe bezettingspercentage van het uitvoerend apparaat van de rekenkamer te verhogen. Denk daarbij aan een andere inrichting van de werkprocessen zodat de interne afstemming minder tijd kost en de verhouding tussen leidinggevend en uitvoerend personeel meer in balans wordt gebracht. Hanteer daarbij een brede blik en neem ook de externe processen mee (bijvoorbeeld de aanwezigheid bij overleggen en vergaderingen).

Deze aanbeveling is overgenomen. De rekenkamer is gereorganiseerd met een verschuiving van management- naar onderzoekscapaciteit. De twee adjunct-directeuren zijn vervangen door een plaatsvervangend bestuurder, met een aanstelling voor 0,2 fte per week. Een van de projectleiders fungeert als adjunct-directeur.

Aanbeveling 2013: investeer in hechtere relaties met PS, GS en ambtelijke organisatie

Blijf investeren in de relatie met PS. Zoek naar een wijze om niet alleen financieel maar periodiek (bijvoorbeeld tweejaarlijks) ook inhoudelijk samen te reflecteren op de onderwerpkeuze, de onderzoeksoptellingen, wijze van rapporteren, de opstelling en het functioneren van de directeur-bestuurder. Zoek daarnaast actief het College van GS en de ambtelijke organisatie op. Neem hun input en belangen serieus zonder de eigen onafhankelijkheid uit het oog te verliezen.

In de vier provincies zijn er verschillende overlegmomenten op het niveau van GS en de ambtelijke organisatie. Deze worden vooral gedaan door de directeur-bestuurder. Binnen de rekenkamer zijn daarnaast provincieteams gevormd, die samen met de bestuurder-directeur periodiek bij de fracties langs gaan om onderwerpsuggesties op te halen (zie aanbeveling 2.2) en reflectie te vragen op het werk en de resultaten van de rekenkamer. Er is een plaatsvervangend bestuurder aangesteld, die tenminste twee keer per jaar een gesprek voert met de bestuurder-directeur over haar functioneren als directeur en daarover rapporteert aan de vier provincies.

3.8 Samenwerking met andere rekenkamers

Er is in de onderzoeksperiode meerdere keren samengewerkt met andere rekenkamers – binnen en buiten de Randstad. De samenwerking met andere Rekenkamers, onder meer met de Noordelijke Rekenkamer (Waddenfonds), de rekenkamer Utrecht (onderzoek naar de Uithoflijn) en alle provinciale Rekenkamers (Energietransitie), wordt als positief gezien door de betrokken partijen. Bestuurlijk moeten er regelmatig keuzes worden gemaakt vanwege een verschil in werkwijze (bijvoorbeeld bij het Waddenfonds), maar er is een duidelijke meerwaarde door de bundeling van kennis en capaciteit. Aandachtspunt is zoals gezegd het afstemmen van de keuzes over werkwijze én de communicatie hierover (en die van de uitkomsten) met de andere rekenkamers.

3.9 Beantwoording onderzoeksvraag

Hoe functioneert de wisselwerking – en meer specifiek hoe verloopt de communicatie - tussen de Randstedelijke Rekenkamer en de vier betrokken provincies (PS, Programmaraad, Colleges van GS, griffies en ambtelijke organisaties)?

Statenleden waarderen de huidige procedure van onderzoeksprogrammering (en de uitkomsten daarvan – de uiteindelijke onderzoeksthema's) meer dan in 2013. Buiten de Staten klinkt ook nuance, onder andere over de rol van de programmaraad, en de behoefte aan meer ex-ante onderzoek. De stroomlijning en trechtering die nu plaatsvindt kan immers leiden tot veilige en/of minder actuele onderwerpen. De recente verzoekonderzoeken in Utrecht vormen een uitzondering. De Staten zijn gematigd positief over de invloed die ze hebben op de onderzoekopzet van onderzoeken. Het blijft voor sommigen waken voor een te enge, technocratische onderzoeksaanpak.

Contacten met de onderzoekers van de rekenkamer verlopen goed en professioneel. Onderzoeken verlopen over het algemeen zonder rimpelingen. De Staten hebben weinig zicht op het verloop. De rekenkamer zelf zou daarom vaker met een klankbordgroep vanuit de Staten willen werken. De doorlooptijd van onderzoeken is verbeterd. Timing is belangrijk voor doorwerking. De wijze waarop rapporten worden aangeboden en toegelicht wordt gewaardeerd, zeker ook vanwege de 5-minuten versie.

De nieuwe organisatie krijgt waardering, met deels nog vragen (maar niet urgent) vanuit de provincies over de governancestructuur. De provincieteams werken maar kunnen mogelijk nog beter uit de verf komen. De Gemeenschappelijk Regeling moet tegen het licht worden gehouden om er fouten uit te halen.

De toegevoegde waarde van de rekenkamer is gestegen evenals de (financiële) legitimiteit. Men ziet de rekenkamer als coöperatiever dan voorheen. Statenleden zouden nog wat meer zicht moeten krijgen op de inzet van de rekenkamer. Men is tevreden over de samenwerking met andere rekenkamers. Aandachtspunt is het afstemmen van de keuzes over werkwijze én de communicatie van uitkomsten.

4

HOOFDSTUK

Programmaraad

4. Programmaraad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de organisatie en de werkwijze van de programmaraad aan bod, met daarbij het onderscheid tussen de beoogde werkwijze op basis van de Verordening, de praktijk en de meningen van de betrokkenen.

4.2 Organisatie

De programmaraad Randstedelijke Rekenkamer is ingesteld door de provincies Flevoland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland middels een verordening in 2004. De verordening is in 2007 en opnieuw in 2014 aangepast en gaat in op de taakstelling, samenstelling en werkwijze van de programmaraad. Verder bepaalt de Verordening dat de programmaraad periodiek dient te worden geëvalueerd.

Verordening

Iedere provincie vaardigt minimaal twee en maximaal drie Statenleden af om zitting te nemen in de programmaraad. Deze kan dus acht tot maximaal twaalf leden bestaan. Daarnaast kan een even groot aantal plaatsvervangende leden worden benoemd. In principe is de zittingsduur vier jaar (de reguliere statenperiode) en kan een lid eenmaal worden herbenoemd. Uiteraard is een tussentijdse benoeming mogelijk. Daarin wordt dan voorzien door de provincie waarvoor de vacature geldt. De programmaraad wijst zelf zijn voorzitter aan. De ondersteuning wordt verzorgd door een ambtelijk secretaris. De programmaraad vergadert tweemaal per jaar. Op verzoek van minimaal de helft van de leden of de rekenkamer kan een tussentijdse vergadering worden ingelast. De vergaderingen zijn besloten, de eventuele adviezen en de verslagen daarentegen zijn openbaar. De programmaraad is vrij in het regelen van zijn vergaderorde. De verordening voorziet in een vergoeding voor de voorbereiding en het bijwonen van de vergaderingen en voor de reiskosten voor de leden van de programmaraad.

De situatie in de praktijk

De programmaraad is opgezet om apolitek te kunnen opereren. De leden hebben vanuit hun provincie het mandaat om te adviseren over de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer. Ze vertegenwoordigen de Staten van hun provincie als geheel en dus niet slechts hun eigen fractie. De samenstelling van de programmaraad is gebaseerd op een zo goed mogelijke spreiding over de provincies en de politieke partijen. Per ultimo 2018 bestaat de programmaraad uit twaalf leden: drie per provincie. Daarnaast zijn er acht plaatsvervangende leden benoemd: drie uit Zuid-Holland, twee uit Flevoland, twee uit Noord-Holland en een uit Utrecht. De deelnemers en hun plaatsvervangers zijn verdeeld over de diverse politieke partijen. D66 en PvdA zijn het sterkst vertegenwoordigd met vier (plaatsvervangende) leden. CDA, GroenLinks, Partij voor de Dieren en PVV vaardigen allemaal twee leden af en CU, SP, SGP en VVD hebben een (plaatsvervangend) lid.

De programmaraad vergadert tweemaal per jaar op het kantoor van de rekenkamer. Dat is voor de betrokkenen genoeg. Omdat er maar twee keer per jaar vergaderd wordt, is het wel eens lastig de programmering (in concreto de groslijst en de shortlist) actueel te houden.

De motivaties van Statenleden om zitting te nemen in de programmaraad verschillen. Sommigen beoordelen het lidmaatschap als weinig relevant of als een vorm van 'corvee'. In vergelijking met andere bijzondere taken van Statenleden (zoals bijv. het voorzitterschap van een Statencommissie) heeft lidmaatschap van de programmaraad niet het meeste aanzien. Er zijn er echter ook die het lidmaatschap als een eer beschouwen. Feit is dat de vergaderingen niet

bijzonder goed bezocht worden. Doorgaans zijn niet alle leden of hun vervangers aanwezig. Sommigen leden zijn slechts enkele keren geweest in de afgelopen jaren. Het aantal aanwezigen varieerde de afgelopen jaren tussen zeven en tien personen. Hiermee is wel steeds het vereiste minimumaantal van de helft plus een gehaald. In de loop van de periode was er sprake van een aanzienlijk aantal personele wisselingen.

Iedere provincie levert ambtelijke ondersteuning aan de programmaraad, veelal een vertegenwoordiger van de griffie. Zij zijn aanwezig bij de bijeenkomsten van de programmaraad. Vanuit de rekenkamer is de directeur-bestuurder en/of plaatsvervanger aanwezig, soms aangevuld met een of meerdere onderzoekers. Sinds 2016 is mevrouw Klaassen (provincie Noord-Holland) voorzitter van de raad. Het secretariaat wordt (sinds 2015) vervuld door de heer Krijgsman (griffie Noord-Holland).

De verordening voorziet in een vergoeding voor de voorbereiding en het bijwonen van de vergaderingen en voor de reiskosten voor de leden van de programmaraad. Het is onduidelijk of deze in de praktijk door de provincies wel op dezelfde manier wordt ingevuld.

Waardering

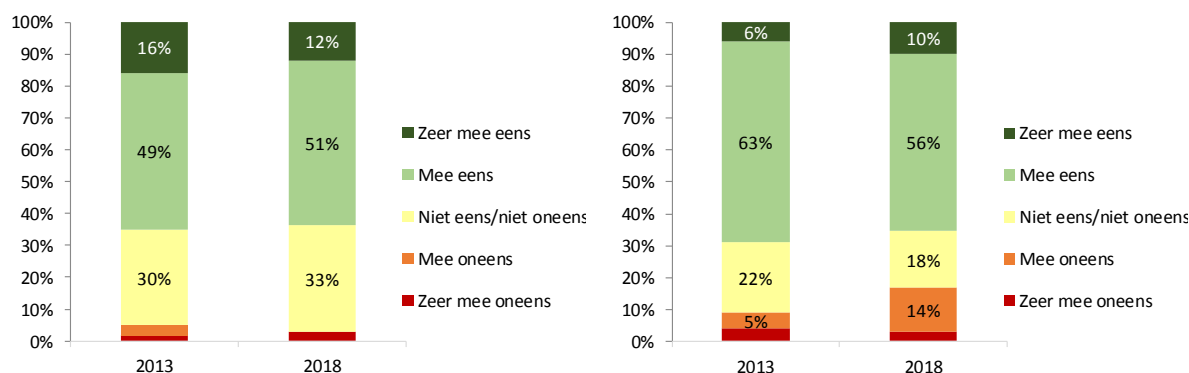
Uit de enquête onder Statenleden in de vier Randstadprovincies blijkt dat ongeveer twee op de drie Statenleden vinden dat de programmaraad toegevoegde waarde heeft voor Provinciale Statenleden en voor het functioneren van de rekenkamer. De rest ziet de toegevoegde waarde niet of heeft hierover geen mening. Het beeld is in vergelijking met 2013 nauwelijks veranderd en zeker niet verbeterd.

Figuur 4.1

Stellingen organisatie Programmaraad (meningen van Statenleden)

a. De programmaraad heeft toegevoegde waarde voor het functioneren van de rekenkamer

b. De programmaraad heeft toegevoegde waarde voor de Provinciale Statenleden.



4.3 Uitvoering van taken

Verordening

In de Verordening⁵ is te lezen dat Programmaraad vijf taken heeft.

- 1 Geven van gevraagd en ongevraagd advies over en naar aanleiding van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer.
- 2 Adviseren van de rekenkamer bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma.

⁵ Verordening Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer, 16 juli 2014

- 3 Zorgen voor afstemming en communicatie tussen de provincies onderling en met de rekenkamer.
- 4 Advisering bij op te stellen profielschets bij een voorgenomen benoeming van een bestuurder/directeur.

De Verordening vermeldt daarbij expliciet dat de programmaraad 'voortdurend de onafhankelijkheid van de rekenkamer' bewaakt.

De situatie in de praktijk

De programmaraad houdt zich primair bezig met het geven van *advies over de onderzoeks-programmering*. De onderwerpkeuze komt bij iedere vergadering van de programmaraad aan de orde. De rekenkamer presenteert in de vergadering de mogelijke onderwerpen in de vorm van een groslijst. Deze is voornamelijk gebaseerd op een rondgang langs de fracties die de rekenkamer jaarlijks maakt. De leden van de programmaraad komen zelden met aanvullende suggesties. Op basis van de voordracht van de rekenkamer slaagt de programmaraad er zonder uitzondering in om met een gedragen advies te komen over de prioritering en de programmering. De rekenkamer is uiteindelijk onafhankelijk in haar keuze over de onderwerpen en weegt belangen mee als timing, spreiding over thema's en verdeling over de provincies. Uit de vergaderstukken en uit de interviews met betrokkenen blijkt dat er weinig feedback komt op de voorstellen voor de te onderzoeken onderwerpen.

De andere taken zijn veel minder aan de orde geweest in de afgelopen jaren. In het kader van de rol als kwaliteitsbewaker heeft de programmaraad zich onder meer beziggehouden met het organisatiemodel en met name de positie van de directeur-bestuurder. In 2016 zijn tijdens een vergadering van de programmaraad de voor- en nadelen van respectievelijk een college- en directeursmodel voor de rekenkamer besproken. Verder heeft de programmaraad de voorliggende evaluatie voorbereid.

De communicatie tussen de programmaraad en de Statenleden verloopt in de praktijk voor een belangrijk deel tussen de individuele leden van de programmaraad en hun achterban in hun eigen fracties. Dat wil zeggen dat de leden van de programmaraad de onderwerpkeuze toelichten en draagvlak creëren voor het onderzoeksprogramma, c.q. specifieke onderwerpen. De programmaraadsleden informeren hun fractiegenoten tijdens reguliere overleggen. Statenleden weten de afgevaardigden vanuit hun provincie te vinden en kunnen zo eventuele ideeën doorgeven of vragen stellen. De griffies ondersteunen de leden van de programmaraad bijvoorbeeld over hoe de onderwerpen op de groslijst te prioriteren.

Recent is de rekenkamer rechtstreeks door PS verzocht een onderzoek uit te voeren naar een actueel thema, buiten het onderzoeksprogramma om. Dit speelde in Utrecht (twee keer) en in Zuid-Holland (een keer) waarbij per motie (meerderheidsbesluit) direct een bijbehorend budget werd meegegeven. Deze verzoekonderzoeken doorkruisen de reguliere cyclus van onderzoeksprogrammering. Wanneer deze nieuwe ontwikkeling van 'verzoekonderzoeken' doorzet, kan dat de rol van de programmaraad in een ander licht plaatsen.

Aanbeveling 2013: Definieer en expliciteer de ambassadeursfunctie.

De verwachtingen over de invulling van deze rol verschillen sterk tussen de rekenkamer en de programmaraadsleden. Licht daarom – in samenspraak met PS en de rekenkamer – het takenpakket door en beoordeel de haalbaarheid ervan. In onze optiek heeft de programmaraad een belangrijke rol bij de reflectie op het instituut Rekenkamer (zie hiervoor de eerdere aanbevelingen), de onderwerpkeuze, de opzet van de onderzoeken, het voorbereiden van de behandeling van de rapporten en het aanjagen van het politieke debat. Een provincie specifieke aanpak en gerichte inspanningen van de programmaraadsleden liggen daarbij voor de hand. De zichtbaarheid van de leden en hun inhoudelijke kennis van het opereren van de rekenkamer moet met andere woorden worden vergroot. Mocht de programmaraad deze rollen niet waar kunnen maken, beleg ze dan elders. Borg dan bijvoorbeeld de inhoudelijke inbreng op de onderzoeksopzetten en de rapporten langs andere lijnen (wellicht via klankbordgroepen). Het is zowel aan de rekenkamer als aan de programmaraad om bovenstaande punten te vertalen in aanpassingen van de Verordening en die aan de afzonderlijke staten voor te leggen.

De programmaraad in de vorige statenperiode heeft al afstand genomen van de aanbeveling om zich op al deze rollen te richten. De rol in het 'ophalen van onderwerpen' is opgepakt door de rekenkamer door middel van het 'rondje langs de fracties' en is dus inmiddels anders belegd. De beoogde zichtbaarheid van de leden en hun inhoudelijke kennis van het opereren van de rekenkamer is niet verder vergroot in vergelijking met 2013. De programmaraad legt zich vooral toe op toetsing van de voordracht door de rekenkamer tijdens de vergaderingen van de programmaraad. De zichtbaarheid van de programmaraad daarbuiten is beperkt.

Waardering

Uit de enquête onder Statenleden blijkt dat in vergelijking met 2013 onder Statenleden iets meer waardering is voor de wijze waarop de programmaraad haar adviestaak invult ten aanzien van de onderwerpkeuze. Driekwart beoordeelt dit positief. Over de andere taken van de programmaraad hebben Statenleden een minder uitgesproken beeld.

	2013	2018
De programmaraad vervult op een goede wijze haar adviestaak ten aanzien van de onderwerpkeuze van de onderzoeken van de rekenkamer.	67%	76%
Via de programmaraad heb ik voldoende mogelijkheden om input te geven voor het onderzoeksprogramma van de rekenkamer.	68%	69%
Ik word door de programmaraad voldoende geïnformeerd over de adviezen die zij geeft aan de rekenkamer over de onderwerpkeuze van het onderzoeksprogramma.	44%	51%
De programmaraad zorgt voor een consistente communicatie tussen Provinciale Staten en de rekenkamer.	39%	42%
De programmaraad zorgt voor voldoende afstemming tussen de Provinciale Statenleden van de vier provincies onderling.	32%	40%

In vergelijking met de situatie in 2013 denken Statenleden nog ongeveer hetzelfde over de mogelijkheden om via de programmaraad input te geven voor het onderzoeksprogramma. Net als in 2013 beschouwen bijna 7 op de 10 Statenleden de mogelijkheden hiervoor als voldoende. Over de communicatie van de programmaraad met respectievelijk Provinciale Staten en de rekenkamer oordelen ongeveer vier op de tien Statenleden positief en veel anderen hebben geen uitgesproken mening. De programmaraad is voor Statenleden dus niet erg zichtbaar.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de huidige programmaraad in staat is om op a-politieke wijze tot consensus te komen over de onderwerpkeuze en prioritering. De onderlinge sfeer is goed, men streeft naar consensus en het overleg is constructief. Om tot een gedeeld advies te komen kost zelden veel moeite. Vanuit de rekenkamer is er waardering voor de rol die de programmaraad vervult bij de onderwerpselectie.

In de interviews blijkt echter ook dat de programmaraad een beperkte rol heeft als *verbindende schakel* tussen Rekenkamer en Provinciale Staten. De programmaraad heeft een beperkte rol in de totstandkoming van de groslijst van te onderzoeken onderwerpen. Een aantal van de leden van de programmaraad is zich niet bewust dat hier op papier een rol voor hen ligt.

Vanuit het perspectief van de Statenleden is het proces van onderzoeksprogrammering en de rol die de programmaraad hierin heeft, niet altijd helder. Hetzelfde geldt voor het onderzoeksprogramma zelf. De programmaraad neemt weinig initiatieven in het zoeken van contact met Statenleden buiten de eigen fractie. Dat heeft er mee te maken dat Statenleden beperkt tijd hebben en het werk als lid van de programmaraad zelden hoge prioriteit heeft. Verder ontbreekt de noodzaak omdat de rol in het inventariseren en inbrengen van onderzoeksonderwerpen grotendeels is ingevuld door de rekenkamer zelf met een rondje langs de fracties. De ambassadeursrol – gericht op het vergroten van de zichtbaarheid en promotie van producten – is daardoor meer bij de rekenkamer komen te liggen. Het komt wel voor dat leden van de Programmaraad met input komen voor onderzoeksthema's, maar dit blijft veelal beperkt tot wat de eigen fractie aan hen heeft meegegeven en komt zelden van daarbuiten. Dat roept de vraag op wat het mandaat van de leden is. Verder is onduidelijk in hoeverre de leden de vergaderingen voorbereiden met en terugkoppelen naar hun betreffende Staten.

Een voorgenomen onderzoek kan echter wel degelijk reacties opleveren vanuit provinciale fracties die niet zijn vertegenwoordigd in de programmaraad. Zij leggen bijvoorbeeld rechtstreeks contact over de programmering met de voorzitter van de programmaraad.

De verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking en de positionering van de rekenkamer ligt geheel bij de programmaraad. Aan die taak is de programmaraad weinig toegekomen in de afgelopen periode en wellicht is deze te zwaar. De betrokkenheid van PS van de vier provincies bij positionering en de kwaliteit van de rekenkamer is relatief laag.

4.4 Beantwoording onderzoeksvraag

In welke mate richt de programmaraad zich op de eigen taakstelling en draagt de programmaraad bij aan de effectiviteit van de rekenkamer? Hoe is de balans tussen de advisering over het onderzoeksprogramma, het functioneren als communicatieve schakel tussen de Staten en de rekenkamer en de rol als kwaliteitsbewaker?

De programmaraad houdt zich primair bezig met het geven van advies over de onderzoeksprogrammering. Hierin voldoet de programmaraad in haar rol als adviesorgaan voor de rekenkamer bij het bepalen van onderzoeksonderwerpen. De andere taken zijn veel minder aan de orde geweest in de afgelopen jaren. Zo is de ambassadeursfunctie waarbij Programmaraad als communicatieve schakel opereert tussen de Staten van de vier provincies en de Randstedelijke Rekenkamer niet van de grond gekomen. De programmaraad heeft hier zelf al afstand van genomen en deze rol is inmiddels grotendeels ingevuld door de rekenkamer.

De animo onder Statenleden om zitting te nemen in de programmaraad is niet bijzonder groot en de opkomst bij vergaderingen was in de afgelopen Statenperiode laag. Daarbij vielen ook diverse personele wisselingen te noteren. De zichtbaarheid en bekendheid van de programmaraad is gering. Al met al is de programmaraad in de huidige constellatie zoekende en lijkt de tijd rijp voor een grondige bezinning op de positionering van de programmaraad.

5

HOOFDSTUK

Conclusies en aanbevelingen

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Het draagvlak voor de Randstedelijke Rekenkamer is in de afgelopen jaren toegenomen. De organisatorische onrust van een aantal jaren geleden is verdwenen en heeft plaatsgemaakt voor stabiliteit. De governance van de rekenkamer is inmiddels beter geregeld en de rekenkamer opereert met gezag en krijgt hiervoor respect vanuit Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de vier provincies. Er is in tegenstelling tot enkele jaren geleden, nauwelijks of geen discussie meer over de kosten van de rekenkamer en de meerwaarde van het instituut. De rekenkamer vult in het algemeen haar rol met betrekking tot het uitvoeren van onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek goed in. De onderbouwing van conclusies en adviezen is uitstekend en de kwaliteit van de rapportages staat niet ter discussie. Er is vooruitgang geboekt met het toegankelijker presenteren van uitkomsten en adviezen door middel van de 5-minuten versies die naast de reguliere rapporten worden gepubliceerd. Deze korte versies voorzien in een behoefte en er is draagvlak voor verdere modernisering en visualisering van rapporten. Tegelijk blijft er een behoefte aan goede onderbouwing bestaan. Doorgaans wordt door politiek en bestuur serieus gereageerd op de adviezen van de rekenkamer, hoewel politieke discussies naar aanleiding van de rapporten eerder uitzondering dan regel zijn.

Het proces van onderzoeksprogrammering is zorgvuldig en gericht op het verkrijgen van een breed draagvlak voor de te onderzoeken onderwerpen. Provinciale Staten in de vier provincies worden door de rekenkamer intensief betrokken bij het aandragen en inventariseren van onderwerpen, maar het betrekken van Statenleden bij de rekenkameronderzoeken gaat moeizaam. De interesse van Statenleden voor rekenkameronderzoek ontstaat vaak pas wanneer er (politiek) spannende zaken naar voren komen en dat is veelal na publicatie. Hoewel de Statenfracties worden geconsulteerd over onderzoeksonderwerpen komt er relatief weinig inhoudelijke inbreng vanuit de Staten voor de groslijst van onderwerpen. De rekenkamer streeft in de uiteindelijke voordracht naar een evenwichtige balans over de provincies en de thema's en naar een grote mate van consensus. Dit leidt vaker tot een 'veilige' onderwerpkeuze dan tot verrassende, actuele of prikkelende onderzoeksonderwerpen. Daarnaast bestaat de indruk dat er soms meer in een onderwerp zit dan via de conclusies en adviezen naar buiten komt, wat afbreuk kan doen aan de (politieke) relevantie. Ook de timing van onderzoeken sluit niet altijd even goed aan bij de politieke realiteit. De recente opkomst van zogeheten 'verzoekonderzoeken' - waarbij Provinciale Staten initiatief nemen om de rekenkamer voor een specifiek onderzoek in te schakelen - zorgt er voor dat de politieke relevantie van rekenkameronderzoeken toeneemt.

De programmaraad voldoet in haar rol als adviesorgaan voor de rekenkamer in het kader van de onderzoeksprogrammering. Andere taken zijn veel minder aan de orde geweest in de afgelopen jaren. Zo is de ambassadeursfunctie waarbij programmaraad als communicatieve schakel opereert tussen de Staten van de vier provincies en de Randstedelijke Rekenkamer niet van de grond gekomen. De programmaraad heeft hier zelf afstand van genomen en de rol in het inventariseren en aandragen van onderzoeksthema's bij de fracties is inmiddels grotendeels ingevuld door de rekenkamer. De animo onder Statenleden om zitting te nemen in de programmaraad is niet heel groot en de opkomst bij vergaderingen was in de afgelopen Statenperiode laag. Daarbij vielen ook diverse personele wisselingen te noteren. De zichtbaarheid en bekendheid van de programmaraad is gering. Al met al is de programmaraad in de huidige constellatie zoekende en lijkt de tijd rijp voor bezinning op de positionering van de programmaraad.

Rapporten worden (vrijwel) altijd in de betreffende Statencommissies behandeld en in grofweg de helft van de gevallen doorgeleid naar een algemene Statenvergadering. De aanbevelingen worden doorgaans

grotendeels overgenomen maar er is zoals gezegd – recente uitzonderingen daargelaten – zelden sprake van politiek debat naar aanleiding van een rekenkamerrapport. Dit heeft meerdere oorzaken. Zo wordt er in de vergaderingen doorgaans weinig tijd genomen voor debat. De rekenkamer probeert met technische toelichtingen in de commissies de onderwerpen meer te laten leven en de feitelijke vragen vast te beantwoorden, zodat er bij de behandeling in Provinciale Staten meer kennis en meer ruimte is voor inhoudelijk debat.

Een tweede oorzaak is dat de aanbevelingen – al dan niet bewust - niet de scherpste randjes opzoeken. De keuze voor aanbevelingen die goed aansluiten op het beleid - en dus goed toepasbaar zijn - is een bewuste. De rekenkamer kiest nadrukkelijk een constructieve opstelling die naar de eigen overtuiging het beste aansluit bij de cultuur in de vier Provinciale Staten. Daarnaast hecht de rekenkamer waarde aan haar betrouwbare imago, waardoor ze alleen aanbeveelt op basis van de onderzoeksresultaten en geen behoefte heeft een meer adviserende of politieke rol op zich te nemen. Hiermee zet de rekenkamer in op de instrumentele doorwerking (het overnemen van de aanbevelingen) en de agenda-settende werking van de onderwerpkeuze. De conceptuele doorwerking van rapporten is echter mede door de constructieve houding, de relatief veilige onderwerpkeuze en soms wat milde aanbevelingen, in veel gevallen relatief beperkt, in de zin van dat er weinig (bij)sturing van beleid plaatsvindt.

5.2 Aanbevelingen voor de rekenkamer

De rekenkamer heeft de afgelopen jaren haar meerwaarde bewezen en het draagvlak bij Provinciale Staten in de vier provincies vergroot. Op het spoor dat inmiddels is ingezet kan de rekenkamer in de toekomst verder gaan. Een aantal **aanbevelingen voor continuïteit**:

1. Handhaaf vooralsnog het huidige bestuursmodel en evalueer het volgens plan in de komende jaren.

Het huidige directeursmodel met een directeur-bestuurder, een plaatsvervangend bestuurder en een plaatsvervangend directeur voldoet in de huidige situatie. Vooruitlopend op een evaluatie van het model in de komende jaren is op korte termijn geen nadere actie nodig. Wel dient bij de komende evaluatie opnieuw te worden stil gestaan bij de mogelijke kwetsbaarheid van het model in vergelijking met een collegemodel.

2. Ga door met het vergroten van de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van de rapporten.

De nieuwe vormen van rapportage zoals de vijfminutenversies en het gebruik van infographics, voorzien in een behoefte. Er is nog meer te winnen in het verder toegankelijk maken van onderzoeksuitkomsten. Hierbij valt te denken aan zogeheten focusrapporten op basis van een quick scan of ander kortlopend onderzoek met een scherp afgebakende vraagstelling en een rapportage zonder bestuurlijke aanbevelingen. Verder kan er voor gekozen worden het feitenrapport passief beschikbaar te stellen en alleen een kortere, beeldende versie actief te communiceren. Dit vergroot niet alleen de toegankelijkheid van rapporten, maar maakt het ook mogelijk sneller in te spelen op de actualiteit.

2. Ga door met het uitvoeren van verzoekonderzoeken.

Voor dit type onderzoek is succesvol ervaring opgedaan in Utrecht, waar het heeft bijgedragen aan de aansluiting van de rapporten op de politieke actualiteit. Ook in de andere provincies lijkt voor deze manier van werken draagvlak te bestaan en kan het daar dus een vervolg krijgen. In de komende tijd is er een uitdaging om op een goede manier met verzoekonderzoeken om te gaan. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten en adviezen:

- *Voer alleen verzoekonderzoeken uit bij voldoende draagvlak.* Idealiter worden verzoekonderzoeken per motie (meerderheidsbesluit) aangevraagd. Hiermee wordt voorkomen dat verzoekonderzoek om

politieke motieven wordt ingezet. Om dezelfde reden geldt het advies om terughoudend te zijn met het uitvoeren van verzoekonderzoeken naar lopend beleid.

- *Pas de capaciteitsplanning aan op verzoekonderzoeken.* Verzoekonderzoeken doorkruisen de reguliere cyclus van onderzoeksprogrammering en vragen daardoor meer flexibiliteit in planning, capaciteitsverdeling en het beschikbaar stellen van budgetten. Dat kan – zoals nu ook al gebeurt – door bij ieder verzoekonderzoek van de betreffende provincie te vragen hiervoor budget beschikbaar te stellen. Andere mogelijkheden zijn dat de rekenkamer ruimte in de capaciteit beschikbaar houdt en/of frequenter externe capaciteit inschakelt.
- *Neem de consequenties voor de rol van de programmaraad in beschouwing.* Meer accent op verzoekonderzoek kan betekenen dat de rol van programmaraad in het ophalen van onderwerpen kleiner wordt dan deze nu al is. Dit vraagt om een herbezinning en wellicht herziening van de rol van programmaraad.

Stonden de afgelopen jaren in het teken van herstel van gezag en vertrouwen, er komt nu weer een andere fase die ook andere eisen stelt aan de rekenkamer. De toekomst vraagt op een aantal punten om een **andere opstelling of werkwijze**. Het gaat hierbij om het volgende:

1. Houd de onderzoekprogrammering tegen het licht.

De opkomst van (en draagvlak voor) de verzoekonderzoeken toont aan dat er interessante onderwerpen zijn binnen de scope van de rekenkamer, die met het huidige proces van onderzoekprogrammering nog onvoldoende boven water komen. Hiervoor is een aantal mogelijke oplossingsrichtingen:

- *Voer het debat met Provinciale Staten over de onderwerpkeuze.*
Presenteer en bespreek de shortlist van onderwerpen met de Provinciale Staten. Dit kan – afhankelijk van de toekomstige positionering van de programmaraad – naast, maar ook in plaats van de behandeling in de programmaraad. Dit biedt de rekenkamer een podium haar mogelijkheden beter over het voetlicht te brengen, waarmee wellicht ook meer balans mogelijk wordt tussen (abstract) ex-ante onderzoek en het nu nog overwegend controlerende ex-post onderzoek.
- *Toon meer lef in de onderwerpselectie.*
De rekenkamer stelt zich weliswaar onafhankelijk op bij onderwerpkeuze, maar zou in de keuzes nog beter aansluiten bij de politieke agenda en de actualiteit. De rekenkamer zou daarnaast nog meer onderzoek kunnen doen naar doelmatigheidsvraagstukken, waardoor ze veel meer impact kan hebben. Houd hierbij wel vast aan de huidige constructieve rol. Er is weinig draagvlak voor een rekenkamer die zich opstelt als een 'luis in de pels' van het bestuur.
- *Leg de focus meer op vooruitkijken in plaats van terugkijken.*
Dat betekent dat door middel van ex-ante onderzoek meer dan in het verleden is in te spelen op de politieke actualiteit.

2. Vergroot de conceptuele doorwerking van adviezen.

Hoewel rekenkameronderzoek ook zonder politiek debat kan leiden tot doorwerking, verdient de versterking van conceptuele doorwerking aandacht. Hiervoor zijn onder meer de volgende mogelijkheden:

- *Organiseer zelf de presentaties van onderzoeksresultaten.*
Onderzoek de mogelijkheden hiervoor. Zo valt bij benchmarkonderzoeken te denken aan gezamenlijke presentaties aan vertegenwoordigers van Provinciale Staten van de vier provincies. Wanneer de te volle agenda's dit bemoeilijken, zorg er dan voor dat de (presentatie van een) benchmark daadwerkelijk een benchmark is: welke provincie doet het 'het beste' en wat kunnen de provincies van elkaar leren?

- *Formuleer wanneer de bevindingen daartoe een basis bieden, scherpere aanbevelingen. Accepteer daarbij dat er wel eens aanbevelingen niet worden overgenomen en blijf ondertussen investeren in een goede relatie en vertrouwen in het instituut rekenkamer.*
- *Voer vaker een navolgingsonderzoek uit om te kunnen vaststellen wat er daadwerkelijk met de (overgenomen) aanbevelingen is gebeurd. Dit komt dan bovenop de bestaande cyclus waarbij overgenomen aanbevelingen door de griffies na verloop van tijd worden geagendeerd.*

3. Versterk de rol van de provincieteams.

De provincieteams waarin onderzoekers zich koppelen aan één van de vier provincie, kunnen van grotere meerwaarde zijn voor de aansluiting van de onderzoeken en adviezen op de politieke actualiteit. Geef de provincieteams bijvoorbeeld een belangrijkere rol in de inventarisatie van mogelijke onderwerpen bij de Statenfracties. Het 'rondje langs de fracties' wordt dan niet langer door de bestuurder-directeur uitgevoerd, maar door een projectleider of lid van een provincieteam. Vervolgens kan de bestuurder-directeur de discussie over de opgehaalde onderwerpen c.q. de shortlist aangaan met fractievoorzitters.

4. Benut (en borg) de samenwerking met andere rekenkamers.

Maak vooraf duidelijke afspraken over de werkwijze in de samenwerking met andere rekenkamers om ruis op de lijn te voorkomen.

5.3 Aanbevelingen voor Provinciale Staten

1. Neem een besluit over de positionering en rol van de programmaraad.

De programmaraad heeft een beperkte adviesrol bij het vaststellen van het onderzoeksprogramma. Van een ambassadeursrol in relatie tot de communicatie tussen rekenkamer en de Staten in de vier provincies is nauwelijks sprake en deze rol wordt ook niet door de huidige leden geambieerd. Benut het aantreden van de nieuwe Provinciale Staten na de verkiezingen van maart 2019, voor een heroriëntatie op de rol van de programmaraad. Het is belangrijk dat deze rol meerwaarde biedt voor zowel Provinciale Staten als rekenkamer en ook dat er consensus komt tussen leden over de rolinvulling. Dat kan betekenen dat een beperktere advies rol wordt geaccepteerd en (ook formeel) afstand wordt genomen van de ambassadeursrol die in de huidige praktijk niet wordt ingevuld. Wanneer de rol wezenlijk anders wordt, dient de verordening hierop te worden aangepast. Bij de discussie over de rol en taken van de programmaraad dient tevens te worden stilgestaan bij de rol als kwaliteitsbewaker van de rekenkamer. Deze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en positionering van het instituut ligt nu geheel bij de programmaraad. Deze taak is mogelijk te 'zwaar' voor de programmaraad en zou teruggelegd kunnen worden bij de Staten van de vier Randstadprovincies.

2. Zoek naar alternatieve instrumenten om de betrokkenheid van Statenleden bij het rekenkameronderzoek te vergroten.

Te denken valt aan het instellen van een klankbordgroep die namens Provinciale Staten een onderzoek begeleidt. De klankbordgroep bestaat uit enkele Statenleden uit verschillende fracties en bij benchmarkonderzoek zijn de leden bovendien verdeeld over de deelnemende provincies.

3. Creëer ruimte en tijd voor een goed debat.

Zorg dat de agendering van rekenkamerrapporten niet ondersneeuwt door de volle vergaderagenda's. Statenleden dienen te worden uitgedaagd om met elkaar in debat te gaan. Voor een vruchtbaar debat is het van belang dat de onderzoekers van de rekenkamer een technische toelichting geven en er gelegenheid is om vragen te stellen. Uiteraard ligt hierbij ook een rol voor de griffies.



5.4 Aanbevelingen voor de programmaraad

1. Stel de eigen rolopvatting scherp.

De programmaraad zal zich moeten herbezinnen op de rollen die zij vervult. Gezien de inzet van de rekenkamer in het inventariseren van onderzoeksonderwerpen, kan afscheid genomen worden van de ambassadeursrol. De adviserende rol naar aanleiding van een voordracht van onderwerpen door de rekenkamer heeft meerwaarde kan in principe blijven bestaan. Het belang van de reguliere onderzoeksprogrammering zal echter afnemen wanneer de trend van een groter aantal verzoekonderzoeken zich doorzet. De programmaraad kan zich dan meer richten op het bewaken van de balans in het totale pakket van onderzoeken over de provincies.

2. Vergroot de betrokkenheid van de leden.

Zet verder in op betrokkenheid van de leden. Dat kan in ieder geval op de volgende manieren:

- Naast een heldere gedeelde rolopvatting (zie hierboven) is het daarvoor van belang bij de start van de nieuwe periode commitment van de leden te vragen om zich voor de programmaraad in te zetten.
- Zorg voor een relevante en uitdagende agenda zodat er tijdens de bijeenkomst nog iets te bespreken en te kiezen valt.
- De vier provincies dienen er voor te zorgen dat de leden daadwerkelijk de vergoeding krijgen waar ze volgens de verordening recht op hebben.
- Te overwegen is de minimale vereiste opkomst bij de vergaderingen scherper te stellen. Nu is deze de helft plus een lid. Een aanvullende eis zou kunnen zijn dat iedere provincie met tenminste twee leden is vertegenwoordigd.
- De vergaderfrequentie van eens per half jaar is hoog genoeg. Een groter aantal bijeenkomsten zal geen positief effect hebben op de betrokkenheid. Zorg er wel voor dat de timing van de bijeenkomsten zo goed mogelijk aansluit op belangrijke mijlpalen in het jaar, zoals bijvoorbeeld de begrotingsbehandeling.

1

BIJLAGE

Onderzoeksverantwoording

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Fasering

Het onderzoek kende een gefaseerde opzet. De fasen en werkzaamheden zijn hieronder schematisch weergegeven.



Casestudies

Bestudeerde cases:

- *TMI-regeling (Flevoland)*: Doeltreffendheidsonderzoek TMI-regeling, subsidieregeling voor productontwikkeling door het MKB;
- *Economic Board Utrecht*: 'Een andere manier van werken' met de EBU (geen verbonden partij, geen bestuurlijk belang, wel subsidierelatie);
- *Vervolg Natuurcompensatie Zuid-Holland*: Vervolg op onderzoek 'Natuurlijk bevoegd', over natuurcompensatie;
- *Uitvoering op afstand: majeure risicobedrijven (benchmark)*: Aansturing risicobedrijven en invulling VTH-taak door 4 provincies;
- *Waddenfonds (Noord-Holland)*: Onderzoek uitvoeringspraktijk fonds, mede na decentralisatie in 2012.

Lijst geïnterviewden

Randstedelijke Rekenkamer	
Ans Hoenderdos	Directeur-bestuurder
Linda Thompson	Plv. directeur
Michael Mekel	Plv. bestuurder
Annalies Teernstra, Bart Huisman, Kirsten Bijkerk, Esmeralda Vergeer, Majella de Vries, Annelies Eggebeen, Maarten Franken, Manon Laan, Steven van Oostveen	Medewerkers rekenkamer (deelnemers groepsgesprek)
Programmaraad	
Suzanne Klaassen	Voorzitter programmaraad, Statenlid D66
Eric Krijgsman	Secretaris programmaraad
Johan Dorst, Paul Vermeulen, Aukelien Jellema, Suzanne Klaassen (voorzitter), Bram van Liere, Willem de Jager	Leden programmaraad (deelnemers groepsgesprek)
Provincie Flevoland	
Jan-Nico Appelman	Gedeputeerde (CDA)
Michiel Rijsberman	Gedeputeerde (D66)
Renzo Kalk en Pieter Liedekerken	griffie
Gerbe de Vos	ambtelijk contactpersoon rekenkamer
Provincie Noord-Holland	
Cees Loggen	Gedeputeerde (VVD)
Monique de Zwart	griffie
Ed Elferink	ambtelijk contactpersoon rekenkamer
Hannes Heijmering	beleidsadviseur groen
Provincie Utrecht	
Mariëtte Pennarts-Pouw	Gedeputeerde (GroenLinks)
Ruud Poort	griffie
Erik van Wijk	ambtelijk contactpersoon rekenkamer
Michiel Linskens	senior adviseur
Provincie Zuid-Holland	
Frits Kas	griffie
Jacques van Kempen	ambtelijk contactpersoon rekenkamer

Lijst geïnterviewden (vervolg)

Samenwerkingspartners	
Jappie van den Bergs	Noordelijke Rekenkamer
Peter van den Berg	Utrechtse Rekenkamer
Paul Hofstra	Rotterdamse Rekenkamer

Enquêtes

Er zijn twee enquêtes uitgezet onder Statenleden en ambtenaren bij de vier provincies die in de afgelopen jaren bij rekenkameronderzoeken betrokken waren. De enquêtes zijn gebaseerd op de vragenlijst die gebruikt is bij de evaluatie in 2013 en zijn verder afgestemd met de begeleidingscommissie. De onderwerpen in de enquêtes staan in tabel 1.

Tabel 1

Onderwerpen enquêtes Statenleden en ambtenaren.

ENQUÊTE STATENLEDEN	ENQUÊTE AMBTENAREN
Werkwijze van de programmaraad en de Randstedelijke Rekenkamer	Werkwijze van de Randstedelijke Rekenkamer
Producten Randstedelijke Rekenkamer	Producten Randstedelijke Rekenkamer
Toegevoegde waarde rekenkamer	Toegevoegde waarde rekenkamer

De enquête voor Statenleden is via de statengriffies van de vier provincies verspreid. De Statenleden hebben een email ontvangen met een link naar de vragenlijst. De periode om de enquête in te vullen was drie weken. Na twee weken is er een reminder verstuurd, wederom met link naar de vragenlijst.

De enquête voor ambtenaren is via de contactpersonen van de Randstedelijke Rekenkamer bij de vier provincies verspreid. Hiervoor heeft de Randstedelijke Rekenkamer een lijst opgesteld van ambtenaren die in de afgelopen vijf jaar betrokken zijn geweest bij onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer. Deze ambtenaren, voor zover nog werkzaam bij de provincie, hebben een email ontvangen met een link naar de vragenlijst. De periode om de enquête in te vullen was drie weken.

Respons

Via de statengriffies zijn alle leden van Provinciale Staten van de vier provincies uitgenodigd. In totaal hebben 31 Statenleden deelgenomen aan de enquête. Dit komt neer op een respons van 16 procent. Via de ambtelijke contactpersonen van de Randstedelijke Rekenkamer bij de vier provincies zijn er in totaal 51 ambtenaren uitgenodigd. In totaal 27 ambtenaren hebben deelgenomen, dit komt neer op een respons van 53 procent.

Tabel 2

Verdeling respons over provincies (aantal)

	ENQUÊTE STATENLEDEN	ENQUÊTE AMBTENAREN
Flevoland	6	8
Noord-Holland	10	12
Utrecht	5	0

Zuid-Holland	10	7
TOTAAL	31	27

Weging en analyse

In de enquête voor Statenleden zijn er vijf vragen uit de enquête van 2013 gebruikt. Op deze vragen zijn de uitkomsten van 2013 en 2018 dan ook vergeleken. Net als in 2013 zijn hiervoor de resultaten gewogen naar het totaal aantal zetels per provincie. Dit om ervoor te zorgen dat een hogere respons van een kleinere provincie niet onevenredig doorwerkt in het totaalbeeld. De resultaten van 2013 zijn afgelezen uit de figuren van de rapportage, de daadwerkelijke cijfers waren niet beschikbaar. In deze inschatting zit dus een (beperkte) foutmarge. De resultaten van de enquête onder ambtenaren zijn niet gewogen. De ambtenaren zijn immers uitgenodigd op basis van betrokkenheid bij een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer.

Rapporten Randstedelijke Rekenkamer 2014-2018

ONDERZOEK	BENCHMARK/ SPECIFIEK	PUBLICATIEJAAR
Natuurbeheer Noord-Holland	specifiek	2014
Leegstand kantoren	benchmark	2014
Geheimhouding	benchmark	2014
EHS Natuurbeleid Zuid-Holland	specifiek	2014
EHS Grondbeleid Zuid-Holland	specifiek	2014
Validatie evaluatie coalitieakkoord Zuid-Holland	benchmark	2015
Verbonden partijen	benchmark	2015
Toezicht	benchmark	2015
TMI-regeling Flevoland	specifiek	2015
Uitvoering op afstand: majeure risicobedrijven	benchmark	2016
Geluidhinder	benchmark	2016
Informatieveiligheid	benchmark	2016
Stiltegebieden	benchmark	2016
Natuurcompensatie	benchmark	2017
Vervolgonderzoek beheer en onderhoud wegen en kunstwerken	benchmark	2017
Spaarnwoude	specifiek	2017
Vervolgonderzoek Natuurcompensatie Zuid-Holland	specifiek	2017
Waddenfonds	specifiek	2018
Economic Board Utrecht (EBU)	specifiek	2018
Restauratie Rijksmonumenten	benchmark	2018
Dolderseweg	specifiek	2018
Uithoef	specifiek	2018



2

BIJLAGE

Enquêteresultaten

Bijlage 2. Enquêteresultaten

Werkwijze Programmaraad

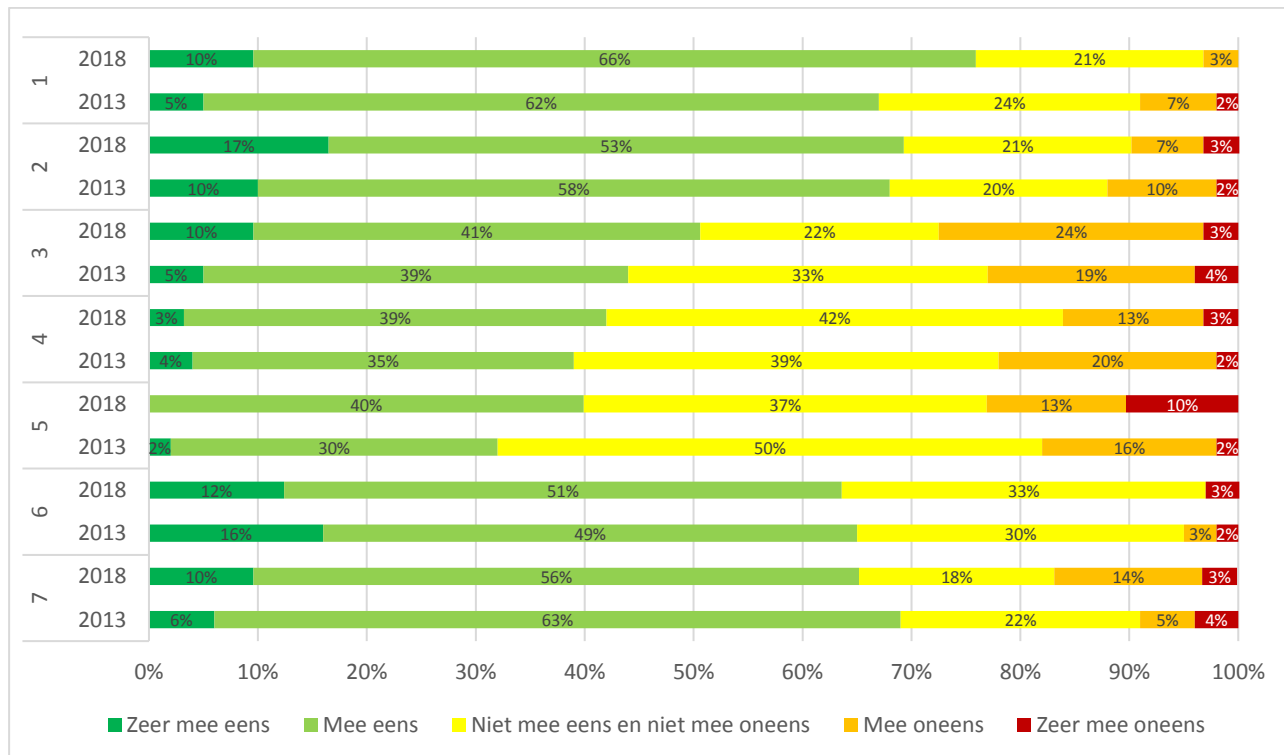
- Meer Statenleden positief over wijze waarop de programmaraad haar adviestaak vervult ten aanzien van de onderwerpkeuze van de rekenkamer
- Minder Statenleden positief over toegevoegde waarde programmaraad voor Provinciale Statenleden.
- Veelal neutrale houding over taken Rekenkamer betreffende communicatie tussen PS en de rekenkamer en over afstemming tussen Statenleden van de vier provincies onderling.

Stellingen:

- 1 De programmaraad vervult op een goede wijze haar adviestaak ten aanzien van de onderwerpkeuze van de onderzoeken van de rekenkamer.
- 2 Via de programmaraad heb ik voldoende mogelijkheden om input te geven voor het onderzoeksprogramma van de rekenkamer.
- 3 Ik word door de programmaraad voldoende geïnformeerd over de adviezen die zij geeft aan de rekenkamer over de onderwerpkeuze van het onderzoeksprogramma.
- 4 De programmaraad zorgt voor een consistente communicatie tussen Provinciale Staten en de rekenkamer.
- 5 De programmaraad zorgt voor voldoende afstemming tussen de Provinciale Statenleden van de vier provincies onderling.
- 6 De programmaraad heeft toegevoegde waarde voor het functioneren van de rekenkamer.
- 7 De programmaraad heeft toegevoegde waarde voor de Provinciale Statenleden.

Figuur 1

Stellingen werkwijze Programmaraad



Invloed op onderwerpkeuze

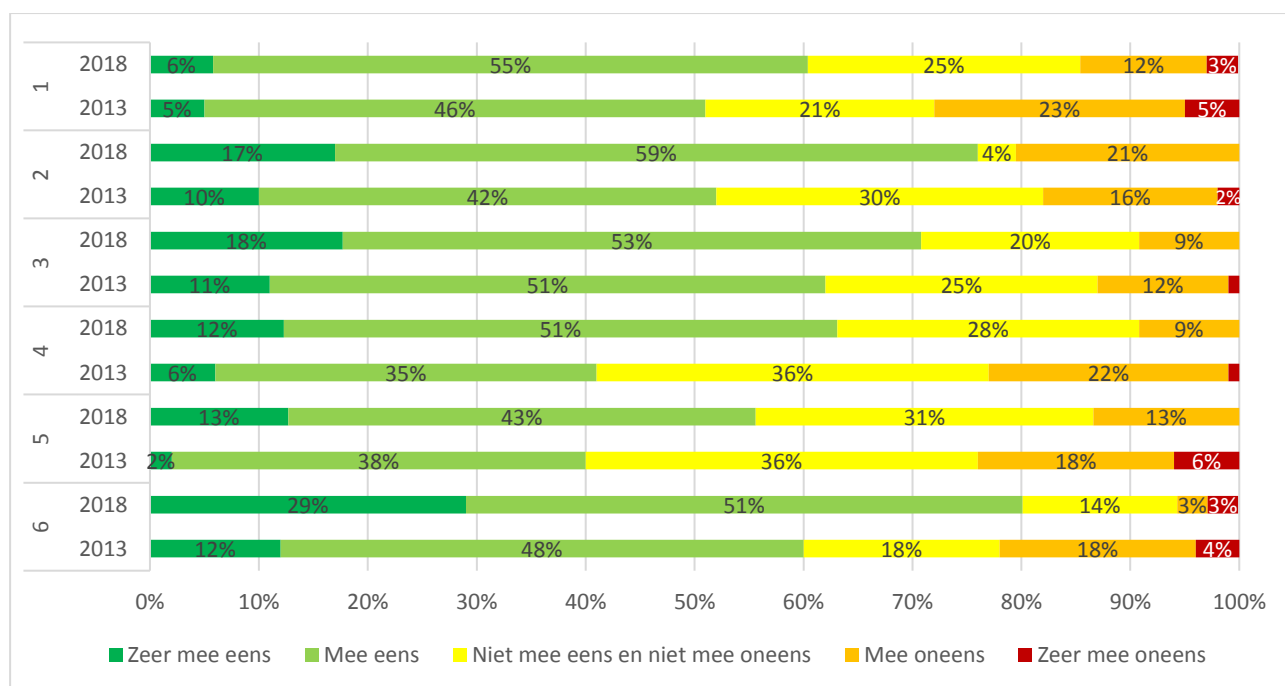
- Positieve ontwikkeling bij perceptie Statenleden over invloed op onderwerpkeuze: transparantie, actief betrekken Statenleden, mogelijkheden om wensen kenbaar te maken, rekening houden met wensen Statenleden, flexibiliteit ten aanzien van actuele zaken en relevantie onderwerpen.

Stellingen:

- 1 De onderwerpkeuze van de onderzoeken vindt op transparante wijze plaats.
- 2 De rekenkamer betreft Statenleden actief bij de onderwerpkeuze van onderzoeken.
- 3 Ik heb als Statenlid voldoende mogelijkheden om mijn wensen ten aanzien van onderwerpen bij de rekenkamer kenbaar te maken.
- 4 De rekenkamer houdt voldoende rekening met de wensen van Statenleden ten aanzien van de onderwerpkeuze van onderzoeken.
- 5 De rekenkamer speelt bij haar onderwerpkeuze flexibel in op actuele zaken.
- 6 De rekenkamer onderzoekt voor Provinciale Staten relevante onderwerpen.

Figuur 2

Stellingen onderwerpkeuze



Invloed op onderzoeksopzet

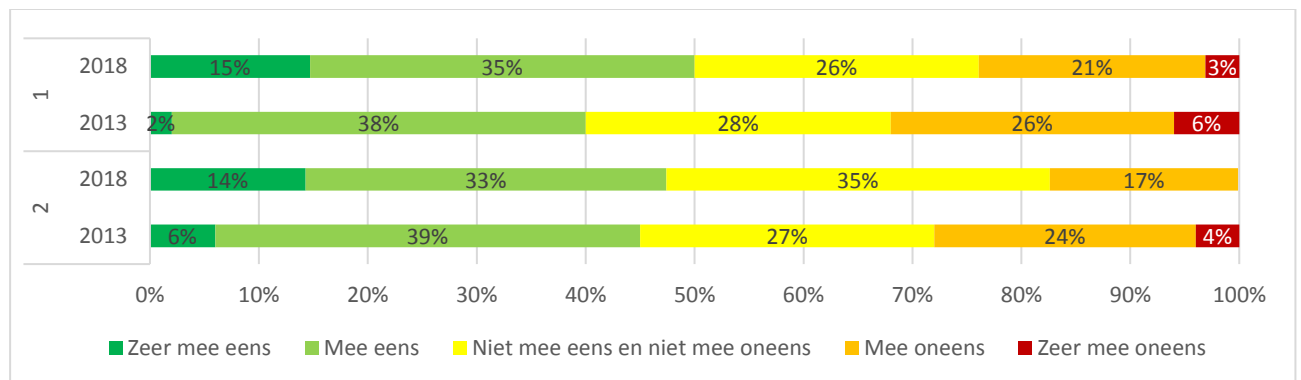
- Statenleden positiever over actief betrokken worden bij onderzoeksopzet en mogelijkheden om wensen kenbaar te maken bij de rekenkamer.

Stellingen:

- 1 De rekenkamer betreft Statenleden actief bij de onderzoeksopzet van onderzoeken.
- 2 Ik heb als Statenlid voldoende mogelijkheden om mijn wensen ten aanzien van de onderzoeksopzet voor onderzoeken bij de rekenkamer kenbaar te maken.

Figuur 3

Stellingen onderzoeksopzet



Kwaliteit rekenkamerrapporten

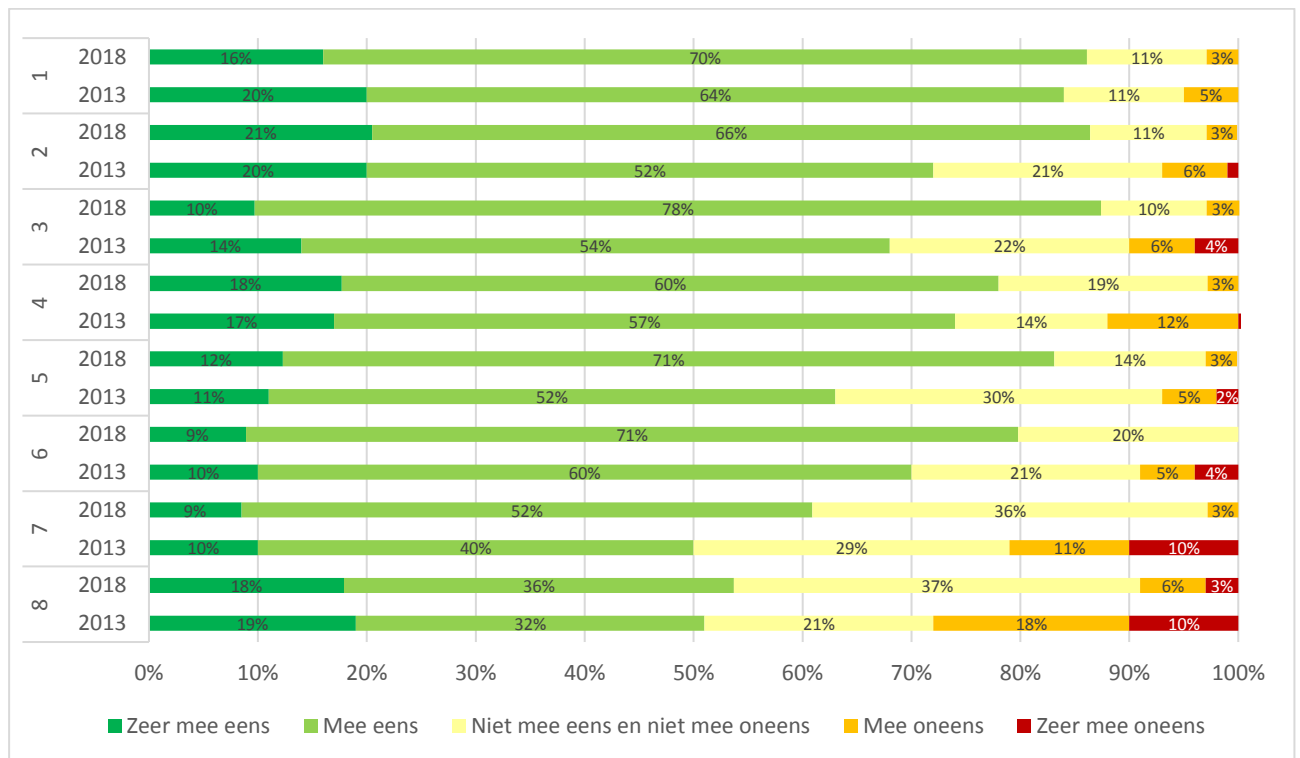
- Positieve ontwikkeling meeste aspecten kwaliteit van onderzoeksrapporten, alleen bij de aspecten 'heldere structuur', 'duidelijke conclusies en aanbevelingen' en 'stimuleren discussie in Provinciale Staten' zijn er niet zichtbaar meer Statenleden positief.
- Voor wat betreft het 'stimuleren van de discussie in Provinciale Staten' zijn er wel minder Statenleden die het oneens zijn met de stelling.

Stellingen:

- 1 De onderzoeksrapporten hebben een heldere structuur.
- 2 De onderzoeksrapporten zijn goed leesbaar.
- 3 De aanpak (onderzoeksmethode) van het onderzoek is goed beschreven en onderbouwd.
- 4 De onderzoeksrapporten hebben duidelijke conclusies en aanbevelingen.
- 5 De bevindingen in de rapporten sluiten aan op de onderzoeksvragen.
- 6 De conclusies in de rapporten zijn gebaseerd op de bevindingen.
- 7 De conclusies en aanbevelingen zijn concreet en uitvoerbaar.
- 8 De conclusies en aanbevelingen stimuleren de discussie in Provinciale Staten.

Figuur 4

Stellingen kwaliteit rapporten



Publicatie rekenkamerrapporten

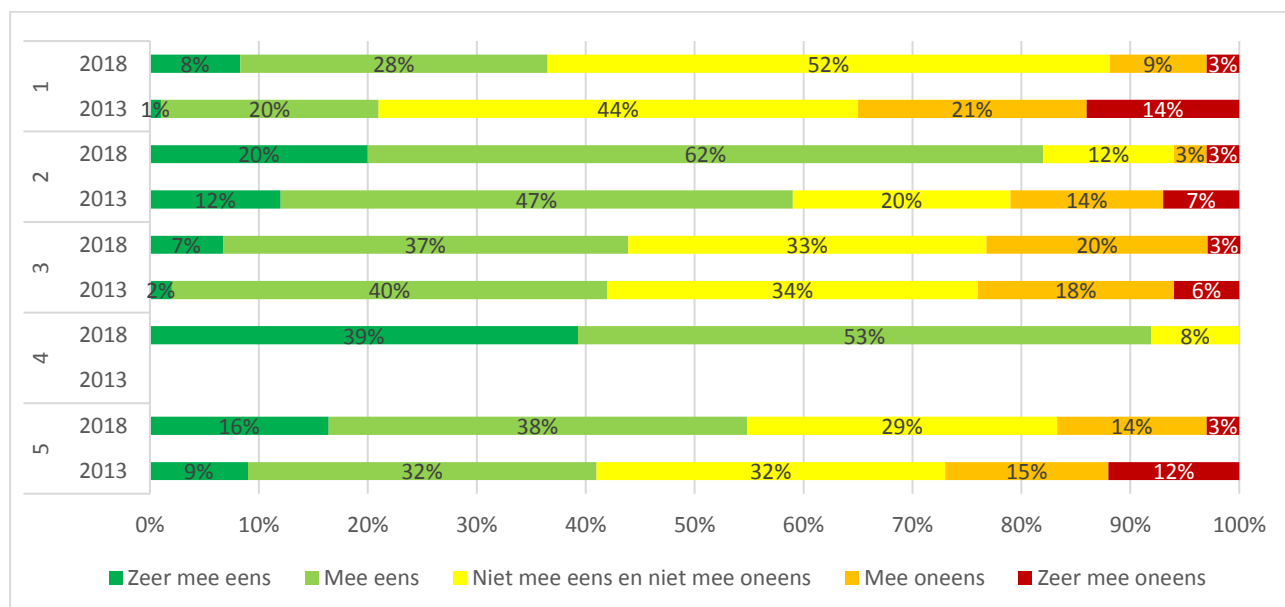
- Statenleden zeer tevreden over wijze waarop de rapporten aan PS worden aangeboden en over de meerwaarde van de 5-minutenversie van de rekenkamerrapporten.
- Verder alleen geen duidelijke ontwikkelingen in de perceptie over de wijze waarop de rapporten in PS worden behandeld, over de andere aspecten van publicatie zijn Statenleden positiever dan in 2013.

Stellingen:

- 1 De rekenkamer heeft een goed gevoel voor timing; de rapporten komen op een passend moment.
- 2 Ik ben tevreden over de wijze waarop de rapporten aan PS worden aangeboden.
- 3 Ik ben tevreden over de wijze waarop de rapporten in PS worden behandeld.
- 4 De 5-minutenversie van de rekenkamerrapporten bieden een duidelijke meerwaarde. (nieuw)
- 5 Ik ben tevreden over de wijze waarop de rekenkamer de publiciteit zoekt bij de openbaarmaking van haar rapporten.

Figuur 4

Stellingen publicatie rapporten



Toegevoegde waarde rekenkamer

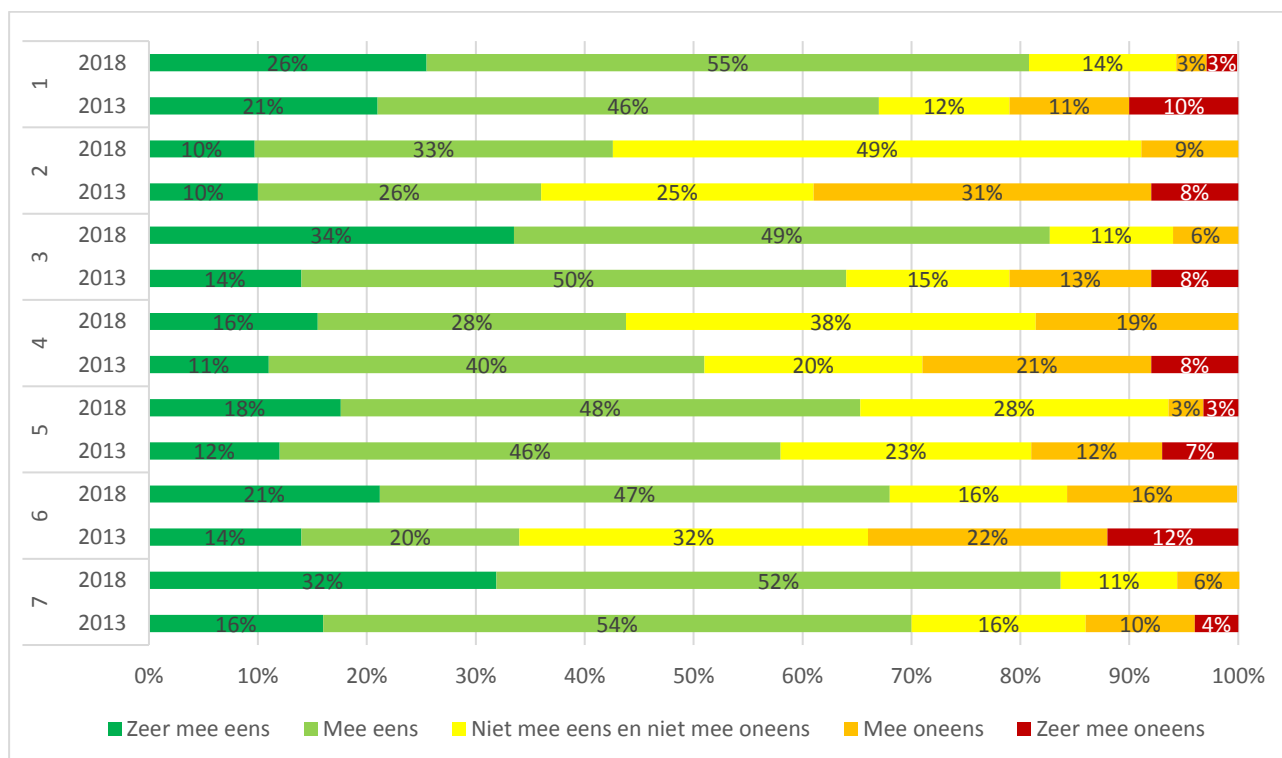
- Positieve ontwikkelingen bij meeste aspecten toegevoegde waarde van de rekenkamer.
- Alleen geen duidelijk positieve of negatieve ontwikkeling in beeld bij het versterken van de kaderstellende rol van Statenleden, hier vooral toename in neutrale antwoorden.

Stellingen:

- 1 De rekenkamer is van toegevoegde waarde voor mijn functioneren als Statenlid.
- 2 De rapporten van de rekenkamer hebben een belangrijke rol in het politieke debat in Provinciale Staten.
- 3 De rekenkamer versterkt mijn positie als Statenlid in de uitoefening van mijn controlerende rol.
- 4 De rekenkamer versterkt mijn positieve positie als Statenlid in de uitvoering van mijn kaderstellende rol.
- 5 De rekenkamer heeft toegevoegde waarde voor Gedeputeerde Staten en daarmee voor de verbetering van de werking van het ambtelijk apparaat.
- 6 Er is een goede verhouding tussen het budget van de rekenkamer en de resultaten (onderzoeksrapporten), de rekenkamer levert 'waar voor haar geld'.
- 7 De rekenkamer is een waardevol instituut.

Figuur 5

Stellingen toegevoegde rekenkamer



Perceptie Statenleden en ambtenaren vergeleken

Kwaliteit rekenkamerrapporten

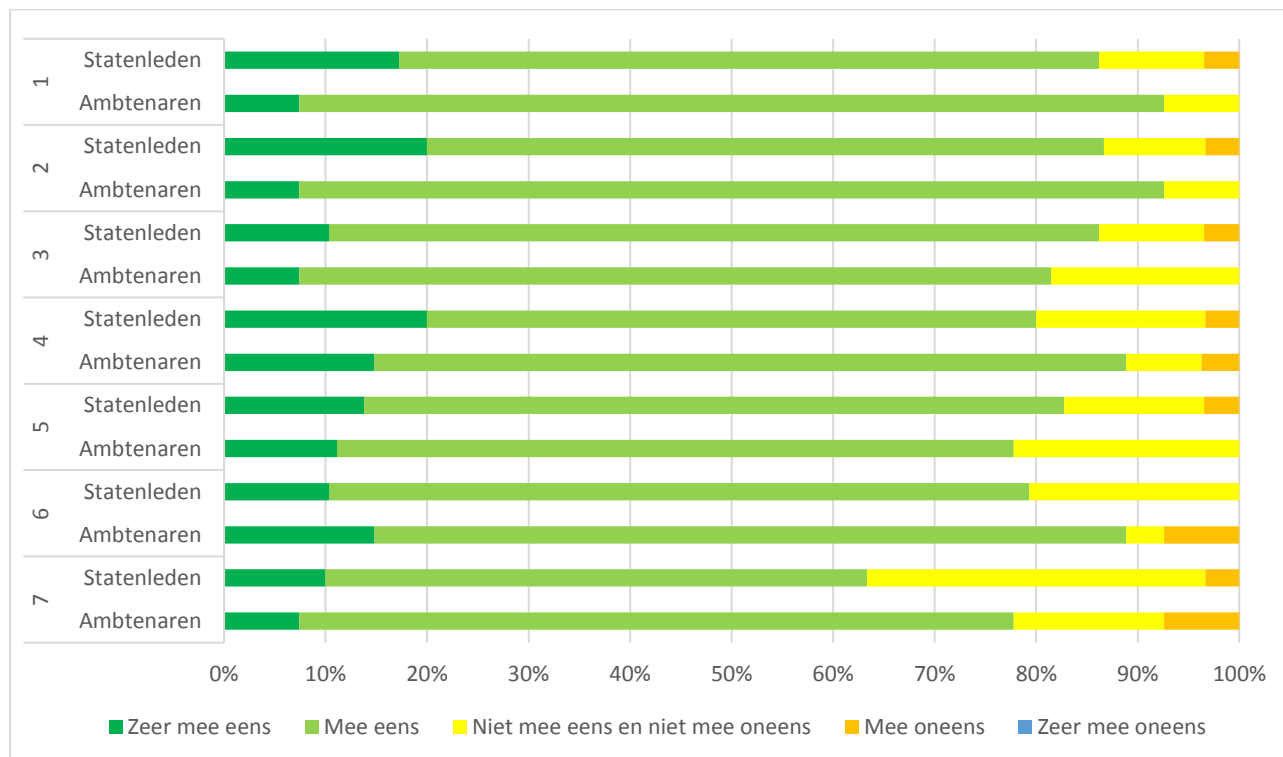
- Zowel Statenleden als ambtenaren zeer positief over kwaliteit rekenkamerrapporten.
- Ambtenaren lijken net iets positiever over de kwaliteit van conclusies en aanbevelingen, Statenleden zijn vaker zeer positief over de structuur en leesbaarheid van de rekenkamerrapporten.

Stellingen:

- 1 De onderzoeksrapporten hebben een heldere structuur.
- 2 De onderzoeksrapporten zijn goed leesbaar.
- 3 De aanpak (onderzoeksmethode) van het onderzoek is goed beschreven en onderbouwd.
- 4 De onderzoeksrapporten hebben duidelijke conclusies en aanbevelingen.
- 5 De bevindingen in de rapporten sluiten aan op de onderzoeksvragen.
- 6 De conclusies in de rapporten zijn gebaseerd op de bevindingen.
- 7 De conclusies en aanbevelingen zijn concreet en uitvoerbaar.

Figuur 6

Stellingen kwaliteit rekenkamerrapporten, Statenleden en ambtenaren vergeleken



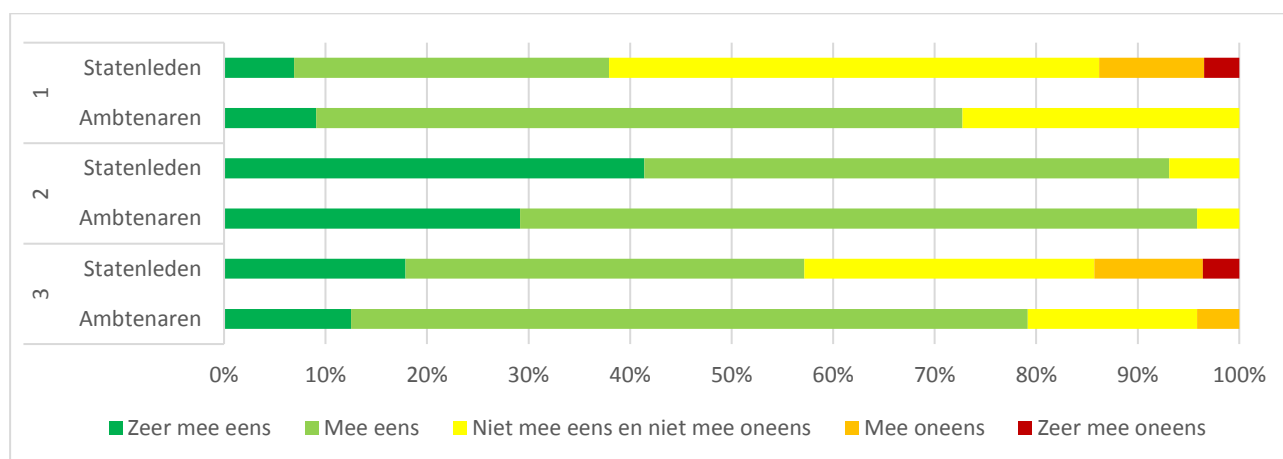
Publicatie rekenkamerrapporten

- Ambtenaren zijn positiever over de timing van publicatie en de wijze waarop de rekenkamer publiciteit zoekt bij de publicatie dan Statenleden.
- Statenleden zijn (nog) positiever dan ambtenaren over de meerwaarde van de 5-minutenversie.

- 1 De rekenkamer heeft een goed gevoel voor timing; de rapporten komen op een passend moment.
- 2 De 5-minutenversie van de rekenkamerrapporten bieden een duidelijke meerwaarde.
- 3 Ik ben tevreden over de wijze waarop de rekenkamer de publiciteit zoekt bij de openbaarmaking van haar rapporten.

Figuur 7

Stellingen publicatie rekenkamerrapporten, Statenleden en ambtenaren vergeleken

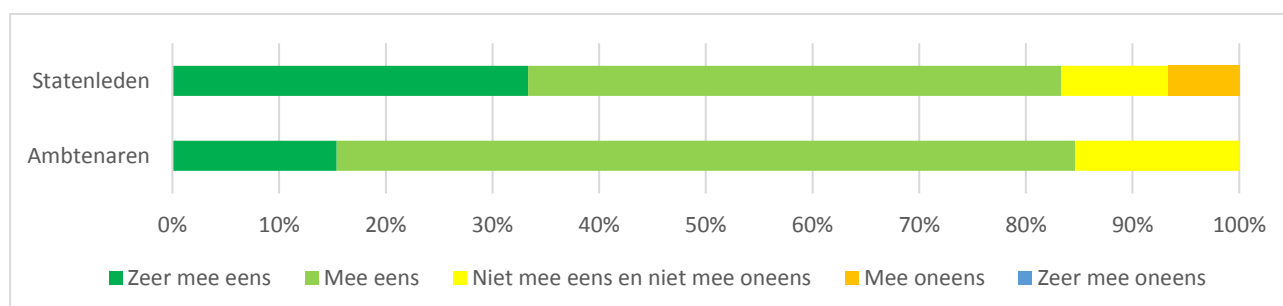


Toegevoegde waarde rekenkamer

- Statenleden zijn vaker zeer tevreden over de waarde van het instituut Rekenkamer dan ambtenaren, totale aandeel ambtenaren en statenleden dat positief is over het instituut verschilt niet.

Figuur 8

Stelling: De rekenkamer is een waardevol instituut. Statenleden en ambtenaren vergeleken

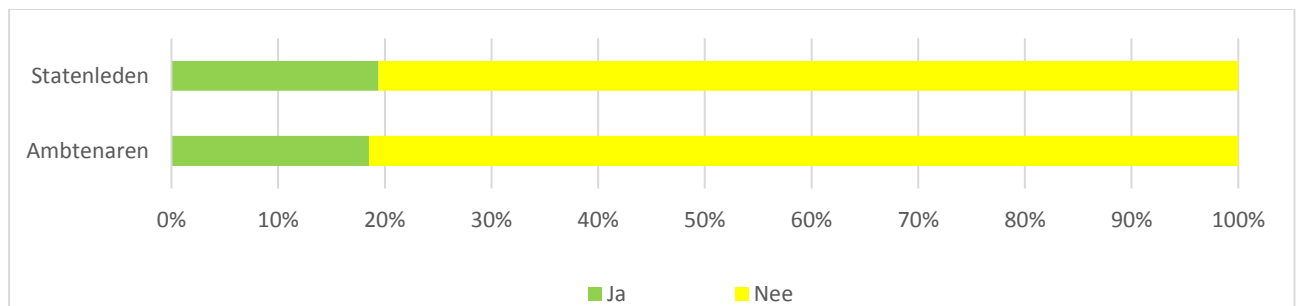


Veranderingen werkwijze en/of producten

- Iets minder dan een vijfde van de Statenleden en ambtenaren heeft iets gemerkt van veranderingen in de werkwijze en/of producten van de Randstedelijke Rekenkamer.
- De personen (zowel Statenleden als ambtenaren) die iets gemerkt hebben van veranderingen, geven vrijwel allemaal aan dat het gaat om positieve veranderingen.
- Genoemd worden aspecten als: betere aansluiting op behoeften PS; contact met fracties en presentatie opzet; toelichting in PS; verbreding type onderzoek en wijze rapportage (stiltegebieden).

Figuur 9

Vraag: Heeft u in de afgelopen zittingsperiode iets gemerkt van veranderingen in de werkwijze en/of producten van de Randstedelijke Rekenkamer? Statenleden en ambtenaren vergeleken

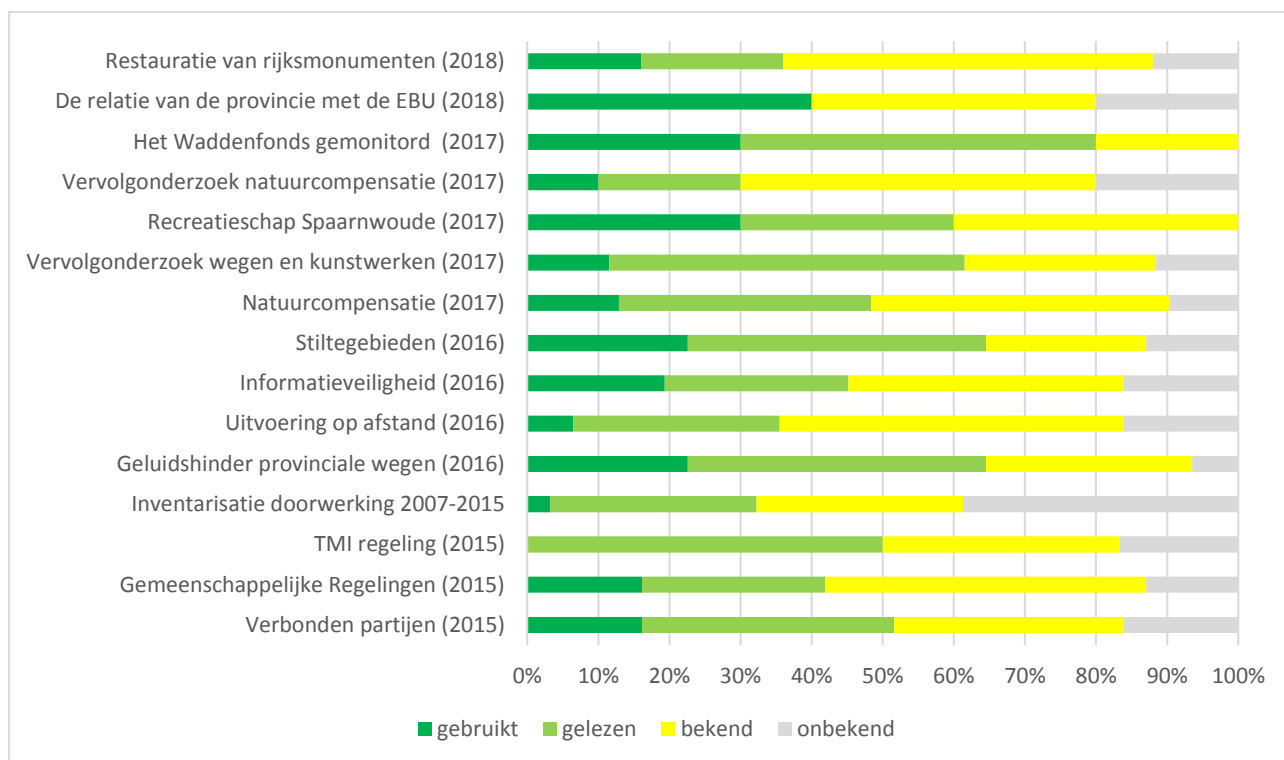


Bekendheid en perceptie rekenkamerrapporten

- Verschil in bekendheid rapporten is beperkt. Het minst bekend is de inventarisatie van de doorwerking van aanbevelingen van de rekenkamer, verder is het percentage 'onbekend' steeds tussen de 10 en 20 procent. Uitzonderingen zijn 'het waddenfonds gemonitord' en 'recreatieschap Spaarnwoude', deze rapporten, die beide alleen op Noord-Holland betrekking hadden waren bij alle Statenleden die aan de enquête hebben deelgenomen bekend.
- Er lijkt geen duidelijke ontwikkeling in hoe vaak de rekenkamerrapporten worden gelezen door Statenleden, de meer recente rapporten zijn niet per se vaker gelezen.
- De drie Rekenkamerrapporten met het hoogste percentage gebruik zijn alle recent onderzoek voor een specifieke provincie, maar juist omdat het om specifieke provincies gaat is dit resultaat gebaseerd op de respons van een beperkt aantal Statenleden.

Figuur 10

Bekendheid en gebruik rekenkamerrapporten



Statenleden die meerdere rekenkamerrapporten gelezen of gebruikt hebben kregen een vervolgvraag om te kiezen welk rapport zij het beste vonden (figuur). Het recente rapport 'restauratie van rijksmonumenten' werd hierbij het meest genoemd, maar in het algemeen zijn de stemmen opvallend evenwichtig verdeeld over de verschillende rapporten.