

Agenda Zuidelijke Rekenkamer 2017-2022

11 oktober 2016

De omgeving van Provinciale Staten verandert. Opgavegestuurd werken, grensoverschrijdend samenwerken, beleid maken en uitvoeren in de ‘triple helix’, een beweging naar meervoudige democratie, een verschuiving van een rechtmatige/presterende overheid naar een samenwerkende/responsieve overheid: al deze ontwikkelingen leiden tot (de noodzaak van) een deels andere rolinvulling van Provinciale Staten. En ze leiden daarom ook tot een deels andere rol voor de provinciale rekenkamer.

Ons doel blijft echter hetzelfde: het optimaal bedienen van Provinciale Staten, om zo een bijdrage te leveren aan het bestuur van de provincies Limburg en Noord-Brabant.

In deze agenda licht de Zuidelijke Rekenkamer op verzoek van Provinciale Staten Noord-Brabant en Limburg haar plannen voor de komende zes jaar toe¹. Hiertoe blikken we eerst kort terug op de vorige periode. Daarna beschrijven we de accenten die we de komende jaren willen verleggen en vervolgens wat daar volgens ons voor nodig is. De bijlage bevat een vergelijking van de Zuidelijke Rekenkamer met andere provinciale rekenkamers.

1 Terugblik 2011-2016

De Gemeenschappelijke regeling Zuidelijke Rekenkamer schrijft voor dat de rekenkamer elke zes jaar wordt geëvalueerd. Medio 2016 is dat voor de tweede maal gedaan². Waar de eerste jaren na de oprichting van de Zuidelijke Rekenkamer (in 2005) werden gekenmerkt door opbouwen en inrichten, lag in de tweede periode de nadruk op consolideren.

De afgelopen jaren vervulde de Zuidelijke Rekenkamer vooral de rol van:

- controleur van regels en van beleidsuitvoering
- volger van geldstromen
- onderzoeker achteraf.

Deze rolinvulling heeft de Zuidelijke Rekenkamer gebracht waar ze zich nu bevindt. Er is tevredenheid over de kwaliteit van de rapporten. Uit de evaluatie van de afgelopen bestuursperiode blijkt dat de rekenkameronderzoeken van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan de taakuitvoering van Provinciale Staten. De spreiding van de onderzoeken over de werkterreinen hebben de Provinciale Staten als goed ervaren. Statenleden ervaren een goede balans tussen de onafhankelijkheid van de Zuidelijke Rekenkamer en de wensen van de beide Provinciale Staten.

In de evaluatie is aan de Statenleden ook gevraagd om vooruit te kijken. Dat leverde verschillende aandachtspunten op. Zo werd gewezen op de noodzaak om te moderniseren en het toegankelijker maken van de rapporten, zodat deze beter kunnen aansluiten op de wensen van de leden van Provinciale Staten, rekening houdend met hun toenemende werkdruk en met de digitalisering. Het achterblijven daarvan, vanwege de beperkte slagkracht bij de rekenkamer, is van negatieve invloed op de doorwerking van de onderzoeken binnen Provinciale Staten.

¹ De Gemeenschappelijke regeling Zuidelijke Rekenkamer bepaalt dat het budget van de Zuidelijke Rekenkamer telkens voor zes jaar wordt vastgesteld. In deze agenda sluiten we bij deze periode aan.

² Het volledige evaluatierapport is terug te vinden op onze site: www.zuidelijkerekenkamer.nl.

2 Nieuwe accenten: 2017-2022

De gehele beleidscyclus

De Provinciewet schrijft voor dat de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur onderzoekt. Dat gevoerde bestuur bestaat uit verschillende stappen: beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, en beleidsevaluatie. Rekenkamers komen doorgaans pas achteraf in actie, “als het kalf verdrongen is”. Niets staat hun echter in de weg om ook aan voorkant actief te zijn. Zo kunnen ze vanuit hun onafhankelijke rol bijvoorbeeld onderzoeken hoe het beleid is onderbouwd, in hoeverre de *governance* in opzet geregeld is, of beleidsdoelen en beoogde prestaties uitvoerbaar zijn en of deze controleerbaar zijn geformuleerd. De Zuidelijke Rekenkamer wil meer dan in het verleden ook aan de voorkant van de beleidscyclus in actie komen.

Dat veronderstelt dat de rekenkamer weet welke dossiers er spelen (de monitoring moet goed geregeld zijn) en dat de onderzoeken een korte doorlooptijd hebben. Onze onderzoeken moeten immers tijdig voor beeldvorming, oordeelsvorming en/of besluitvorming door Provinciale Staten beschikbaar zijn.

Aansluiten bij veranderende omgeving, met behoud van het goede

“De overheid moet de ontwikkelingen in de samenleving volgen en moet zich daaraan in werkwijze, cultuur en structuur aanpassen. Dat is de kern van echte democratie, van meervoudige democratie”, stelt de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur³.

Binnen deze veranderende overheid ontwikkelt zich ook de rol van de Zuidelijke Rekenkamer. Tegelijkertijd veranderen onze waarden niet: over publiek geld moet nog steeds publieke verantwoording worden afgelegd, en wij willen er aan bijdragen dat Gedeputeerde Staten zich aanspreekbaar opstellen over hun handelen, zodat Provinciale Staten hun rollen goed kunnen invullen. Inzicht is daarbij ons hoofdproduct.

In onze onderzoeken gaan we doorgaans per beleidsterrein na of er goede procedures zijn, of er rechtmatig is gehandeld, en of de afgesproken resultaten zijn gehaald. Dat zijn belangrijke pijlers van ons werk. Deze vragen doen echter in toenemende mate onrecht aan een volledige waardering van het handelen van de provincie. Ze gaan uit van een overheid die eenzijdig het spel bepaalt. Als we er rekening mee houden dat op veel beleidsterreinen de provincie beleid in samenwerking met partners opstelt en uitvoert, zijn de kwaliteit van de gemaakte afspraken en de kwaliteit van de gevolgde procedures ook belangrijk aandachtspunten. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de provincie als netwerkpartner. En zo moet een provincie die opgavegestuurd wil werken, ook worden beoordeeld op de mate van responsiviteit. In welke mate slaagt de provincie erin om ontwikkelingen ‘buiten’ te koppelen aan de doelen van de provincie zelf?⁴ Ook dat vraagt om uitbreiding van het repertoire van de Zuidelijke Rekenkamer.

³ *Op weg naar meervoudige democratie*, Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016.

⁴ *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Van der Steen, Scherpenisse en van Twist, NSOB, 2015.

Verbeteren van het lerend vermogen

De Studiegroep Openbaar Bestuur constateert dat het lerend vermogen van het openbaar bestuur moet worden versterkt, met name op institutioneel niveau⁵.

Voorgaande bestuursperiode schreven we vooral over Gedeputeerde Staten. In het essay *Provinciale Staten in bedrijf*, dat de Zuidelijke Rekenkamer eind 2015 uitbracht, ging het over Provinciale Staten zelf⁶. Hierin wordt beschreven hoe Provinciale Staten in de afgelopen jaren met minder leden, die gemiddeld steeds korter lid zijn, steeds meer Statenvragen stellen, en steeds minder ondersteuning krijgen.

We willen ons komende periode, in samenwerking met de beide griffies, ook richten op het lerend vermogen van Provinciale Staten.

Actievere rapportages, in woord en beeld

De rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer zijn gebaseerd op degelijk onderzoek en op systematisch verkregen en getoetste kennis. Daar veranderen we niets aan. We willen onze rapporten wel toegankelijker opschrijven. Waar mogelijk en zinvol, maken we daarbij gebruik van zakelijke infographics.

Aansluiten bij technologische ontwikkelingen

De afgelopen jaren is het snel gegaan met de beschikbaarheid van data en de mogelijkheden om deze te bewerken en te gebruiken voor beleid, uitvoering en evaluatie. De Zuidelijke Rekenkamer wil komende periode investeren in kennis om gebruik te maken van open data en big data.

3 Producten

De Zuidelijke Rekenkamer publiceert gemiddeld drie rapporten per provincie per jaar, aangevuld met onderzoeksbrieven en achtergrondstudies. Uit de evaluatie van de Zuidelijke Rekenkamer bleek dat er geen behoefte is aan meer rapporten per jaar. Uit de noodzaak om aan te sluiten bij de veranderingen in de provincie volgt eerder een behoefte aan aanvullende typen interventie zoals een handreiking, een checklist of de ondersteuning van een themabijeenkomst. Daarnaast willen we minimaal één terugblikonderzoek per provincie per jaar blijven doen.

De Zuidelijke Rekenkamer wil sneller kunnen reageren op verzoeken van Provinciale Staten. We streven er naar om dichterbij de actualiteit te opereren, zonder verlies van de degelijkheid van ons werk. We willen daarbij ruimte creëren voor de beantwoording van korte, kleine vragen vanuit Provinciale Staten.

De Zuidelijke Rekenkamer streeft er naar om komende bestuursperiode haar bereik te vergroten. We willen per Statenperiode alle kerngebieden van de provincie ten minste één maal raken. Nu doen we er zo'n zes jaar over om alles te raken.

Zoals de provincie nadrukkelijker haar partners opzoekt, wil ook de Zuidelijke Rekenkamer investeren in haar relatie met de rekenkamer(commis)sie(s) in Limburg en Noord-Brabant, en

⁵ *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016.

⁶ *Provinciale Staten in bedrijf. Over versnippering, omloopsnelheid en vliegrepen*. De Kroon, Zuidelijke Rekenkamer, 2015.

met de Algemene Rekenkamer. Ook wordt geïnvesteerd in de relatie met relevante kennispartners in beide provincies.

4 Investeringsen

“De verbinding van de representatieve en andere vormen van democratie tot een nieuwe meervoudige democratie vraagt om investeringen. (...) Ook de versterking van tegenmacht vraagt daarbij aandacht: lokale media, burgerjournalistiek, rekenkamer en ombudsfunctie zijn wezenlijke onderdelen van lokale democratie.” (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur⁷).

Het huidige budget van de Zuidelijke Rekenkamer volstaat om de huidige producten op de huidige manier te leveren.

Vanwege de hierboven geschetste ontwikkelingen zijn extra kennis en extra capaciteit nodig om mee te kunnen gaan in de veranderingen in het provinciale bestuur, en om gebruik te maken van de ontwikkelingen in de onderzoekstechniek. Ook het op peil brengen en houden van onze monitoring vraagt extra capaciteit. Een goede monitoring maakt ons pro-actiever, en zorgt dat we dichter op de actualiteit van Provinciale Staten kunnen opereren.

Vanwege de beperkte omvang van het bureau zijn we zowel kwetsbaar als minder flexibel. Financiële ruimte om een flexibele schil om het bureau te creëren achten wij verstandig.

Op een aantal terreinen hebben we een lichte achterstand om te zetten in een voorsprong. Te denken valt aan het verbeteren van onze website, aan opleiding en training voor het werken met zakelijke infographics, met open data en met big data, en aan het schrijven voor het web. Daarnaast voorzien we transitiekosten bij de inrichting van het bureau van de Zuidelijke Rekenkamer (werving, extra werkplek). Dat laatste vraagt onzes inziens om een extra uitbreiding van onze budgettaire capaciteit in de eerste twee jaar.

Bestuurlijke actualiteiten, opleidingsprogramma's en personeelwisselingen houden zich doorgaans niet aan kalenderjaren. We pleiten daarom voor meer budgettaire flexibiliteit. Zuinigheid en meevallers in het ene jaar zouden moeten kunnen leiden tot extra inspanningen in het jaar erna. Hier is een uitbreiding van de mogelijkheid tot reservevorming voor nodig. Om dit moment mag de Zuidelijke Rekenkamer maximaal 5% aan reserve opbouwen, op basis van overschotten in enig jaar. Ter vergelijking: de Randstedelijke Rekenkamer heeft een reservemogelijkheid van 15%⁸.

Om aansluiting met wetenschap te houden, willen we het hele jaar door minimaal één stagiair in dienst hebben, bij voorkeur van een onderwijsinstelling in Limburg of Noord-Brabant. Op deze manier geven we ook weer kennis terug.

Budgettaire gevolgen voor de periode 2017-2022

Er is geen waterdichte rekensom te maken waarbij de volgens ons noodzakelijke investeringen worden omgezet in een financiële vraag. Wij zijn bij de onderstaande bedragen

⁷ *Op weg naar meervoudige democratie*, Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016.

⁸ In navolging van de aanbeveling in het *Evaluatierapport Zuidelijke Rekenkamer 2011-2016* wordt de Gemeenschappelijke Regeling Zuidelijke Rekenkamer op een aantal onderdelen aangepast. Het wijzigen van het maximum voor reservevorming zou hierin kunnen worden meegenomen.

onder andere uitgegaan van de salariskosten van één extra onderzoeker, van de provinciale norm voor opleidingskosten en van de gemiddelde kosten voor bijvoorbeeld het verbeteren van onze website. Daarbij hebben we ons gespiegeld aan de andere provinciale rekenkamers (zie ook de bijlage).

- Wij vragen voor 2017 en 2018 een eenmalige uitbreiding met ons budget van 15%. De bijdrage per provincie is dan € 345.000 per provincie per jaar (nu: € 300.000).
- Wij vragen voor 2019 tot en met 2022 een bijdrage van € 330.000 per jaar.
- Wij vragen om een jaarlijkse correctie voor inflatie, zoals bij de andere provinciale rekenkamers ook het geval is.
- Wij vragen om ruimere reservemogelijkheden. Voorstel: 15%. Hiermee komen we op gelijke hoogte met de Randstedelijke Rekenkamer.

Bijlage Een vergelijking met andere rekenkamers

Bijna elke bestuurslaag in Nederland kent een verplichte rekenkamer(functie)⁹. De taken van de rekenkamer zijn geregeld in de wet. Over de middelen die de rekenkamer ter beschikking moeten worden gesteld voor die taken, doet de wet geen uitspraken. Bij gemeentelijke rekenkamer(commissie)s geldt als vuistregel € 1 à € 1,50 per inwoner per jaar. Voor de provincie bestaat geen budgettaire vuistregel.

Het staat provincies vrij om met andere provincies een gemeenschappelijke rekenkamer op te richten. Voor de inrichting van de rekenkamer en voor de omvang van de output laat de wet ook veel vrijheid. Sinds de invoering van het dualisme en de oprichting van de provinciale rekenkamers is dan ook een divers landschap ontstaan.

Tabel 1: Verdeling provincies over de rekenkamers

Rekenkamer	Provincie(s)
Noordelijke Rekenkamer	Friesland, Groningen, Drenthe
Rekenkamer Oost-Nederland	Gelderland, Overijssel
Randstedelijke Rekenkamer	Flevoland, Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland
Rekenkamer Zeeland	Zeeland
Zuidelijke Rekenkamer	Noord-Brabant, Limburg

Provinciale rekenkamers

Nederland kent in 2016 vijf provinciale rekenkamers die tezamen de twaalf provincies bedienen. De rekenkamers verschillen in omvang van het werkgebied, inrichting van de governance en de relatie met Provinciale Staten en de financiële randvoorwaarden.

Zo heeft de Randstedelijke Rekenkamer een directeur-bestuurdersmodel, en werken de vier anderen met een driehoofdig bestuur dat wordt ondersteund door een secretaris die tevens directeur van het bijbehorende onderzoeksbureau is. De Rekenkamer Oost-Nederland werkt niet met een Programmaraad. De Rekenkamer Zeeland bedient één provincie.

Dergelijke verschillen maken dat de rekenkamers niet zonder meer kunnen worden vergeleken. Onderstaande tabel bevat een aantal kerngegevens over de vijf provinciale rekenkamers.

Tabel 2: Kerngegevens provinciale rekenkamers

Rekenkamer (aantal provincies)	Budget 2016	Budget per inwoner	Onderzoeken per provincie per jaar	Totaal aantal fte	Aantal onderzoekers	reserve	Jaarlijkse indexering
Noordelijke Rekenkamer (2)	€ 798.750	€ 0,46	3	5,7	4	€ 42.565	Ja
Randstedelijke Rekenkamer (4)	€ 1.395.200	€ 0,18	4	10,5	8	Max. 15%	Ja
Rekenkamer Oost-Nederland (2)	€ 803.450	€ 0,25	3	5,6	4	Max. 5%	Ja
Rekenkamer Zeeland (1)	€ 281.600	€ 0,74	2	2,3	1	Nee	Ja
Zuidelijke Rekenkamer (2)	€ 600.000	€ 0,17	3	4,2	3	Max. 5%	Nee

⁹ De waterschappen vormen hier voortsnog een uitzondering op.