

REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke Nota

Rode draden?

Lessen uit meta-analyse van rekenkameronderzoek 2019-2023

15 september 2023



Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: www.rekenkamerzeeland.nl.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

De portefeuillehouder van dit onderzoek naar Rode Draden is mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:


werkzaam bij de Rekenkamer Zeeland.

Voorwoord

In dit onderzoek belichten we een onderwerp dat naadloos aansluit op onze werkzaamheden: Rode draden in de uitkomsten van het rekenkameronderzoek en hoe deze in de periode 2019 t/m 2023 werden opgevolgd en afgewikkeld. Dit onderzoek dient een aantal doelen. De hoofddoelstelling is dat PS, GS en de rekenkamer zelf nieuwe inzichten ontwikkelen voor de toekomst. Dit is ons eerste onderzoek dat we opleveren in de nieuwe Statenperiode. Wij hopen dat iedereen de komende vier jaar deze inzichten in de praktijk zal brengen.

Er is veel goed gegaan binnen de beleidsterreinen die door de rekenkamer werden onderzocht. Dat geldt ook voor de afwikkeling en opvolging van de besluitvorming door PS die erop volgde.

Verder is er ook ruimte voor verbetering. Iedereen kan dit vanuit zijn eigen rol doorvoeren. Wij hopen dat alle partijen in de nieuwe periode de handschoen zullen oppakken. In dit onderzoek toetsen we namelijk

niet aan normen. We willen met dit onderzoek vooral het gesprek op gang brengen, om zó bij te dragen aan de lerende organisatie die de Provincie Zeeland is.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook
Voorzitter



INHOUDSOPGAVE

| | | | |
|---|-----------|--------------------------------------|-----------|
| 1. INLEIDING | 7 | 3. AANBEVELINGEN AAN PS | 15 |
| 1.1 Aanleiding | 7 | 4. REACTIE VAN GS | 18 |
| 1.2 Doelstelling | 7 | 5. NAWOORD REKENKAMER ZEELAND | 19 |
| 1.3 Centrale vraag | 7 | | |
| 1.4 Leeswijzer | 8 | | |
| 2. SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN | 11 | | |
| 2.1 Rode draden conclusies en aanbevelingen | 11 | | |
| 2.2 Rode draden bestuurlijk commentaar GS | 11 | | |
| 2.3 Rode draden in de wijze waarop PS besluiten nemen na Rekenkamer onderzoek | 12 | | |
| 2.4 Rode draad systeem van afwikkeling | 13 | | |
| 2.5 Rode draden opvolging PS-besluiten naar aanleiding van Rekenkamer onderzoek | 13 | | |



1. INLEIDING

Voor u ligt de rapportage van onze meta-analyse naar rode draden die blijken uit het rekenkameronderzoek in de periode 2019 t/m 2023. Ook leest u over de wijze waarop de besluitvorming van PS door GS en de ambtelijke organisatie binnen het systeem van afwikkeling werd opgevolgd (zie kader).

Rode draden zijn structurele patronen die vooraf door Provinciale Staten werden beoogd of waar juist ruimte voor verbetering kan liggen, blijktens de analyse van de bevindingen uit het rekenkameronderzoek in de afgelopen Statenperiode (2019 – 2023).

Systeem van afwikkeling is het geheel aan zaken die samenhangen met de procedure om aanbevelingen van de rekenkamer een gevolg te geven, zoals werkwijzen, afspraken, regels, documenten of andere mogelijke elementen.

Resultaten van opvolging geven aan of er volledig, deels of niets is bereikt wat er in de besluiten van PS met GS werd afgesproken naar aanleiding van rekenkameronderzoek. Mocht uit deze toets blijken dat er verdieping van het onderzoek noodzakelijk is, wordt dat door de rekenkamer in overweging genomen.

1.1 Aanleiding

De rekenkamer heeft in samenspraak met de Programmaraad het initiatief genomen om terug te kijken op de onderzoeken van de rekenkamer in de Statenperiode 2019 -2023. In maart 2023 zijn er Statenverkiezingen geweest, waarna er uiteraard een nieuwe bestuursperiode is begonnen. Deze analyse beoogt bij te dragen aan het goed positioneren van de nieuwe Staten.

1.2 Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling voor dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds kunnen ambtelijke organisatie, GS en PS leren van een analyse van de diverse uitgevoerde rekenkameronderzoeken, afwikkeling en opvolging daarvan. Anderzijds kan de rekenkamer zelf lering trekken uit de analyse om haar werk - waar mogelijk - te verbeteren in de toekomst.

1.2 Centrale vraag

Centrale vraag

Welke patronen (rode draden) zijn te herleiden uit de onderzoeksresultaten van de rekenkamer Zeeland uit de Statenperiode 2019 – 2023, inclusief de systematiek van afwikkeling en resultaten van opvolging?

1.4 Onderzoeksmethode

Er zijn in de periode 2019 - 2023 negen onderzoeken uitgevoerd door de rekenkamer, die zijn betrokken bij de analyse (zie onderstaande tabel). Om de vraagstelling te beantwoorden is gebruik gemaakt van een combinatie van een documentenanalyse en interviews.

| Onderzoeken rekenkamer Zeeland in de periode 2019 - 2023 | |
|--|------|
| Geheimhouding | 2019 |
| Externe inhuur & uitbesteding | 2019 |
| Risico's bij samenwerking | 2020 |
| Stads- en streekvervoer over de weg | 2021 |
| Quick scan Covid-19 | 2021 |
| Quick scan financiële kengetallen | 2021 |
| Woonbeleid | 2021 |
| Stroomversnelling | 2022 |
| Landbouwtransitie in Zeeland? | 2022 |

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksresultaten en -verantwoording zijn in complete vorm opgenomen in de nota van bevindingen. Deze nota is te raadplegen op de [website](#) van de rekenkamer.

In deze bestuurlijke nota worden de bevindingen, samenvatting, conclusies en aanbevelingen beschreven. Vervolgens is het commentaar van GS daarop integraal opgenomen. Tot slot wordt het nawoord van de rekenkamer, in reactie op het ontvangen bestuurlijk commentaar, beschreven.



2. SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Dit hoofdstuk beschrijft de rode draden die naar voren zijn gekomen in de uitgevoerde meta-analyse.

2.1 Rode draden conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer heeft alle conclusies en aanbevelingen uit het eigen werk geïnventariseerd en voorzien van labeling. Vervolgens is er geclusterd en geanalyseerd. Uit deze analyse is een beeld ontstaan met vier rode draden, waarvan er twee gezien kunnen worden als verbeterpunten. In de [nota van bevindingen](#) wordt hierop dieper ingegaan.

1. De inzet door GS in de praktijk vanuit rol en verantwoordelijkheid

De rekenkameronderzoeken laten zien dat GS en de provinciale organisatie op alle onderzochte dossiers duidelijk op de inhoud inzet pleegden vanuit hun rol en verantwoordelijkheid. Daarmee genereerden GS output die herleidbaar was tot de algemene doelstelling binnen de onderzochte beleidsterreinen.

2. Een nieuwe netwerk georiënteerde manier van werken zichtbaar en gewaardeerd

Het beeld van de manier waarop GS en ambtelijke organisatie in de praktijk omgingen met processen, sluit aan op de kaderstelling van PS gericht op opgave/netwerkgestuurd werken. Ook was er waardering bij externe stakeholders (overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partners) voor deze nieuwe manier van werken.

3. De kaderstellende rol kan beter ingevuld worden

Op alle onderzochte dossiers komt naar voren dat de kaderstellende rol van PS scherper ingevuld kon worden, wat betreft het stellen van doelen en prestaties en het borgen van proces, controle en leerafspraken aan de voorkant.

4. De controlerende rol van PS is een zorgpunt

PS blijken op een aantal dossiers beperkt in staat te zijn geweest om hun controlerende rol uit te voeren doordat een volledige en systematische terugkoppeling van de resultaten van beleid naar PS ontbrak.

2.2 Rode draden bestuurlijk commentaar GS

De rekenkamer heeft alle bestuurlijke reacties door GS op de rekenkameronderzoeken geïnventariseerd, geclusterd en geanalyseerd. Uit deze analyse is een beeld ontstaan met drie rode draden. In de [nota van bevindingen](#) wordt hier nader op ingegaan.

5. De rekenkamer voerde kwalitatief goede studies uit

GS gaven in een meerderheid van de onderzoeken aan dat de rekenkamer een gedegen studie heeft uitgevoerd.

6. De conclusies van de rekenkamer zijn overwegend herkenbaar voor GS, met soms een nuancering

GS gaven aan zich bij een meerderheid van de onderzoeken te herkennen in de conclusies van de rekenkamer. GS nuanceerden bij een aantal onderzoeken sommige deelconclusies van de rekenkamer of GS herkenden zich er (deels) niet in.

7. De aanbevelingen van de rekenkamer worden soms niet onderschreven door GS

GS zetten soms kanttekeningen bij de aanbevelingen van de rekenkamer en wilden deze niet of anders uitvoeren.

2.3 Rode draden in de wijze waarop PS besluiten nemen na het rekenkameronderzoek

De rekenkamer inventariseerde de beschikbare informatie uit commissie- en Statenvergaderingen. Deze is geclusterd en geanalyseerd. Uit deze analyse, waarop in de [nota van bevindingen](#) nader wordt ingegaan, is een beeld ontstaan met vijf rode draden.

Op 2 juni jl. stond een gesprek gepland met de Statenleden, die de vorige periode ook zitting hebben gehad, om de onderstaande bevindingen te bespreken. Het gesprek is geannuleerd wegens het lage aantal aanmeldingen. Hierdoor zou het gesprek niet representatief zijn.

8. Er zijn schriftelijk weinig technische vragen gesteld door PS naar aanleiding van het rekenkameronderzoek

Het aantal technische vragen door PS leden voorafgaand aan commissiebehandelingen was zeer gering. Op negen onderzoeken werden twee technische vragen vooraf gesteld. Er zijn geen geregisseerde gegevens over de opkomst van Statenleden bij informatiebijeenkomsten van de rekenkamer over een onderzoek en het aantal en de aard van de vragen die daar zijn gesteld.

9. Alle onderzoeken werden in een commissievergadering besproken, waarvan de helft ook in PS.

Alle rapporten van de rekenkamer werden geagendeerd voor behandeling in commissievergaderingen. Ongeveer de helft van de onderzoeken werden tevens geagendeerd voor behandeling in een PS-vergadering als bespreekstuk.

10. Aanbevelingen door de rekenkamer werden overgenomen of PS koos voor een andere invulling.

PS besloten in de periode 2019 - 2023 meestal om de aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk over te nemen. Een uitzondering was de quick scan naar financiële indicatoren jaarstukken 2020 die niet voor besluitvorming voorgelegd werden. Soms werd ook de formulering in het dictum enigszins aangepast op aangeven van de griffie of via amendementen/ moties zoals bij het onderzoek Wonen en Landbouwtransitie. In de rekenkamerbrief over Covid-19 werden geen aanbevelingen gedaan door de rekenkamer, maar 'overwegingen om aan GS te verzoeken'. Het besluit dat door PS werd genomen naar aanleiding van de rekenkamerbrief week op een aantal punten af van deze overwegingen.

11. De aanbevelingen door de rekenkamer kunnen duidelijker verwoorden aan wie de opvolging is gericht.

De rekenkamer kan haar aanbevelingen duidelijker adresseren. Soms bleek het in de praktijk niet duidelijk waar het eigenaarschap lag voor de uitvoering van PS-besluiten.

12. PS wordt niet actief gewezen op rapportage van rekenkameronderzoek buitenom de momenten waarin onderzoeken expliciet geagendeerd zijn.

Wanneer PS een onderwerp behandelen waar de rekenkamer eerder onderzoek naar heeft uitgevoerd, dan wordt PS daar niet actief over geïnformeerd in de vergaderstukken.

2.4 Rode draad systeem van afwikkeling

De rekenkamer construeerde en analyseerde het systeem van afwikkeling aan de hand van interviews. Uit deze analyse, waarop in de [nota van bevindingen](#) nader wordt ingegaan, is een beeld ontstaan met de volgende rode draad.

13. Een gestructureerd systeem voor afwikkeling ontbrak. Afwikkeling komt aan op ambtelijk vakmanschap.

Betrokkenheid en ambtelijk vakmanschap was in de periode 2019 – 2023 cruciaal voor een goede afwikkeling van het rekenkameronderzoek. Een gestructureerd systeem voor afwikkeling van het rekenkameronderzoek ontbrak. Het verbeterregister dat in de organisatie aanwezig is, is een belangrijk instrument om grip te houden voor de organisatie. Dat werd beperkt gebruikt.

2.5 Rode draden opvolging PS-besluiten naar aanleiding van het rekenkameronderzoek

De rekenkamer construeerde en analyseerde de opvolging van PS-besluiten aan de hand van interviews en documenten. Uit deze analyse, waarop in de [nota van bevindingen](#) nader wordt ingegaan, is een beeld ontstaan met de volgende rode draden.

14. PS-besluiten door organisatie en GS werden (niet in alle gevallen) opgevolgd

PS besluiten werden door organisatie en GS opgevolgd, met een enkele uitzondering waar er geen opvolging was. In een enkel geval werd er niet in opvolging voorzien of kon de rekenkamer niet vaststellen of er opvolging was wegens het verkennende karakter van dit onderzoek.

15. Er was vanuit PS weinig toezicht op de opvolging van het rekenkameronderzoek door GS

PS-leden stellen voor zover bekend weinig vragen over de opvolging van aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek, wanneer dat niet op de agenda staat van commissie en/of PS.



3 AANBEVELINGEN AAN PS

Verbeteren van kaderstellende en controlerende rol PS

De kwaliteit van de kaderstelling, inclusief de afspraken over monitoring en evaluatie, evenals het nakomen van deze afspraken door ambtelijke organisatie en GS, is een continue verander- en verbeterproces binnen de P&C-cyclus. De analyse van de rekenkameronderzoeken in de periode 2019 t/m 2023 laat zien dat het aanscherpen van de kaderstelling en de invulling van de controlerende rol van PS aandachtspunten blijven.

De provinciale begroting vormt jaarlijks de opdracht van PS aan GS. Hoe scherper PS aan de voorkant kaders stellen, hoe makkelijk zij aan de achterkant – bij de jaarstukken – kunnen controleren of de uitvoering goed was. Dat helpt ook de rekenkamer bij het uitvoeren van haar werk. De rekenkamer werkt voor haar doeltreffendheidsanalyse altijd binnen de context van de door PS gestelde kaders. Zij kan deze immers niet zelf stellen. In het beste geval zijn die kaders zodanig omschreven dat de rekenkamer normen kan stellen die afkomstig zijn uit deze kaderstelling. Want het nader specificeren van doelen en de indicatoren om deze te monitoren, is een politieke exercitie.

De rekenkamer heeft verder niet onderzocht hoe ervoor gezorgd kan worden dat de kaderstellende en controlerende rol verbeterd kunnen worden, noch wat er op dat terrein is afgesproken en in het verleden is gedaan. Het doel van dit onderzoek was niet om die zaken te achterhalen. Het lijkt wel een goede zaak als er actie op dat terrein

ondernomen wordt. Daarbij wordt opgemerkt dat het onderzoeksterrein van de rekenkamer in vier jaar tijd niet geheel representatief hoeft te zijn voor de complete praktijk. Daarom worden geen harde aanbevelingen gedaan, maar worden punten ter overweging meegegeven.

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan PS:

Aanbeveling 1

Verzoek de griffie te evalueren hoe concreet uw Staten doelen wil stellen, hoe u over de voortgang van resultaten geïnformeerd wil worden en of er behoefte is aan een algemeen kader dat deze aspecten borgt richting uitvoering.

Aanbeveling 2

Draag GS op om uw Staten een voorstel te doen toekomen om uitvoering te geven aan verbeteringsmogelijkheden die volgen uit de evaluatie (zie aanbeveling 1).

Systeem van afwikkeling

Binnen het systeem van afwikkeling zijn een expliciete borging van eigenaarschap en het monitoren van afwikkeling aandachtspunten voor de ambtelijke organisatie. De wijziging van de Provinciewet (artikel 186a) leidt tot een verplichting voor GS om vanaf 1 januari 2023 het verantwoord over de opvolging van PS-besluiten naar aanleiding van het rekenkameronderzoek te verbeteren. Dergelijke verantwoording vond namelijk in de vorige Statenperiode niet systematisch plaats (zie kader).

Artikel 186a *Wet decentrale rekenkamers*

Gedeputeerde staten zenden Provinciale Staten jaarlijks een overzicht van de aan GS gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van hun standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.

De rekenkamer heeft niet onderzocht hoe GS het systeem van afwikkeling het beste zouden moeten verbeteren. Dat lag buiten de doelstelling van dit onderzoek. Wel zijn er in het onderzoek een aantal handvatten naar voren gekomen die GS en ambtelijke organisatie kunnen gebruiken bij het proces om artikel 186a te implementeren.

De rekenkamer doet Provinciale Staten de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

Draag Gedeputeerde Staten op om artikel 186a Provinciewet uit te voeren en geef hen daarbij de handvatten mee die volgen uit het onderzoek rode draden ten gunste van het implementatieproces (zie kader).

Handvatten om het systeem van afwikkeling te verbeteren

- Formaliseer een eenduidige procedure die het eigenaarschap toebedeeld binnen de ambtelijke organisatie voor de opvolging van PS-besluiten, die naar aanleiding van het rekenkameronderzoek worden genomen en opgedragen zijn aan GS.
- Communiceer intern duidelijk de procedure die geldend is voor de opvolging van het rekenkameronderzoek.
- Start met het bijhouden van een centraal register om de opvolging bij te houden.
- Wijs binnen de organisatie een verantwoordelijke aan voor het monitoren van de opvolging van PS-besluiten die naar aanleiding van het rekenkameronderzoek worden genomen. De wijze waarop bestuursadviseurs dat deden in de periode 2019 t/m 2023 ten aanzien van moties en amendementen biedt een voorbeeld hoe dat kan.
- Spreek met Provinciale Staten een protocol af over de wijze waarop de verantwoording systematisch plaats dient te vinden.

Toezicht op opvolging van PS-besluiten naar aanleiding van het rekenkameronderzoek

De opvolging van PS-besluiten naar aanleiding van het rekenkameronderzoek (inclusief moties/amendementen) vindt meestal in de praktijk, maar niet in alle gevallen. Er is vanuit PS weinig toezicht op de opvolging, terwijl aan hen wel die rol is toebedeeld. De positionering van de controlerende rol kan beter worden ingevuld, wanneer die periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, terugkomt op de PS-agenda ter bespreking. Bijvoorbeeld in een commissie.

Aanbeveling 4

Geef GS opdracht om jaarlijks een overzicht van de aan gedeputeerde staten gedane voorstellen van de rekenkamer aan PS toe te zenden, vergezeld van hun standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven. PS agenderen dit overzicht ter bespreking.

4 REACTIE VAN GS

Gedeputeerde Staten



Abdij 6 4331BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Rekenkamer Zeeland

t.a.v. mr. G.A.A. Van Rijswijk – van Mook
Postbus 6001
4330 LA MIDDELBURG

| Onderwerp | Zaaknummer | Behandeld door | Verzonden |
|---|------------|----------------|-----------|
| Bestuurlijke reactie Rapport Rekenkamer | 362494 | [REDACTED] | |

Middelburg 30
augustus 2023

Geachte mevrouw Van Rijswijk - van Mook,

Bij deze willen wij u bedanken voor het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar de 'rode draden' in het rekenkameronderzoek in de periode 2019 t/m 2023. Een gedegen en uitgebreid onderzoek naar onze mening. Dit onderzoek is inderdaad qua karakter anders dan wij van de Rekenkamer gewend zijn, maar daarom niet minder relevant. Het zicht houden op opvolging van de aanbevelingen vanuit de rekenkamer is een onderwerp dat wij van wezenlijk belang vinden. Wij zien dit onderzoek als een kans om vooral lessen te leren voor de toekomst. Daarmee is het een waardevol rapport voor deze nieuwe collegeperiode.

We lezen in het rapport dat er veel goed is gegaan op het gebied van opvolging van aanbevelingen van rekenkameronderzoeken. Ruimte voor verbetering is er altijd, die ieder vanuit zijn eigen rol kan doorvoeren. Het college van Gedeputeerde Staten zal in de nieuwe collegeperiode haar eigen verbeterpunten oppakken. Wij hebben net als u de ambitie om een lerende organisatie zijn. In de volgende alinea's gaan wij inhoudelijk in op enkele deelconclusies uit uw rapport (Bestuurlijke nota, definitieve versie 3 juli 2023).

Bij *2.2 Rode draden bestuurlijk commentaar GS, punt 7* wordt gesteld "GS zetten soms kanttekeningen bij de aanbevelingen van de rekenkamer en wilden deze niet of anders uitvoeren". Hierop willen wij annoteren dat wij in eerste aanleg bereidwillig zijn tot uitvoering. Vanuit onze rol als dagelijks bestuur houden wij ons het recht voor om op een zorgvuldige en afgewogen wijze een andere zienswijze hebben of een andere invulling te geven aan een aanbeveling.

Bij *2.4 Rode draad systeem van afwikkeling, punt 13* wordt gesteld "Een gestructureerd systeem voor afwikkeling ontbrak, afwikkeling komt aan op ambtelijk vakmanschap". Hierop is reeds geacteerd. Het in de organisatie aanwezige verbeterregister is verplicht gesteld om de aanbevelingen rekenkamer te borgen. Ook wordt hier intern actief op toegezien.

Bij *aanbeveling 1: Overweeg om de griffie...* wij ondersteunen dit voorgestelde initiatief van harte.

Bij *aanbeveling 2: Overweeg om GS opdracht te geven ...* wij staan positief in het meetbaar maken van resultaten. Wij willen wel opmerken dat niet alles meetbaar is. Daarnaast zou niet het accent dienen te liggen op zoveel mogelijk indicatoren, maar op de juist enkele zeer treffende indicatoren.

Bij *aanbeveling 3: Draag Gedeputeerde Staten op om artikel 186a...* wij zijn reeds aan het onderzoeken hoe wij artikel 186a van de Provinciewet gaan implementeren.

5 NAWOORD REKENKAMER ZEELAND

De rekenkamer is verheugd om te lezen dat Gedeputeerde Staten de leerpunten uit het onderzoek gaat oppakken om zich verder te ontwikkelen. Wij kijken uit naar behandeling van het onderzoek door Provinciale Staten.

REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke nota Rode Draden
15 september 2023

