

Inspiratiediner 'Rekenkamer van de Toekomst'

Randstedelijke Rekenkamer, 21 november 2024 – impressie

Opzet van de avond

Op donderdag 21 november 2024 organiseerde de Randstedelijke Rekenkamer op initiatief van haar Programmaraad een inspiratiediner in Mariënhof te Amersfoort. Deelnemers waren onder meer de Programmaraadsleden, (plaatsvervangend) provinciesecretarissen en griffiers van de vier Randstadprovincies, leden van adviescolleges van de Rijksoverheid, wetenschappers en andere stakeholders.

Het doel van de avond was om met elkaar van gedachten te wisselen over politiek en maatschappelijk relevante onderzoeksthema's voor de Randstedelijke Rekenkamer. De provincies hebben de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheden gekregen bij de regionale sturing op grote opgaven, zoals de energietransitie, het tekort aan woningen en de gebiedsgerichte processen in landelijk gebied. In samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners geven de provincies hier vorm en inhoud aan.

Hoe vullen provincies hun (regie)rol in en wat zijn kansen en uitdagingen? Wat betekent dat voor de controlerende taak van Statenleden en voor de onderzoeksagenda van de Randstedelijke Rekenkamer? Deze vragen stonden centraal in de presentaties van de drie sprekers die voor het Inspiratiediner waren uitgenodigd:

- Jan Jacob van Dijk, voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur;
- Pieter Duisenberg, president van de Algemene Rekenkamer;
- Klaartje Peters, bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht.

Jan Jacob van Dijk sprak over de bestuurlijke aanpak van complexe maatschappelijke opgaven, Pieter Duisenberg over de lerende overheid en Klaartje Peters over het belang van inzicht in de effectiviteit van het bestuur en beleid. Na iedere inleiding gingen de aanwezigen per tafel met elkaar in gesprek over twee stellingen. Aan het einde van de avond kreeg iedereen de gelegenheid om een 'take away message' achter te laten. Een aantal van de boodschappen is als quote in dit verslag verwerkt.



Complexe maatschappelijke opgaven en de 'tussenruimte'

Na een opening van gespreksleider Peter Melis, startte Jan Jacob van Dijk de avond met een inleiding over de grote uitdagingen waar Nederland voor staat. Hoe zorgen we voor een toekomstbestendige economie, die ons voldoende brede welvaart (welvaart met aandacht voor economie, leefomgeving, gezondheid en sociale cohesie) kan blijven bieden? Goede bestuurlijke verhoudingen zijn cruciaal. Daarvoor is volgens Van Dijk zogeheten 'tussenruimte' nodig; een ruimte waarin bestuurders met elkaar kunnen overleggen, zonder dat er reeds formele besluitvorming plaatsvindt. Zo'n ruimte kan alleen bestaan als iedereen op een gelijk niveau mee kan praten en bijdragen aan een creatief proces. De (tussentijdse) resultaten van zo'n proces kunnen vervolgens de basis vormen voor een formeel politiek-bestuurlijk traject, binnen het huis van Thorbecke.

In bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie (RES) wordt gebruikgemaakt van 'tussenruimte'. In de RES-en werken regio's samen aan onder andere het opwekken van grootschalige duurzame energie op land en het zoeken naar duurzame warmtebronnen. Daarbij nam het Rijk niet de voorzittersrol in, maar liet dit aan de regionale overheden over.

Aan veel tafels is overeenstemming over het bestaan en de waarde van een tussenruimte. Over de precieze functie van een tussenruimte wordt verschillend gedacht. Is zo'n ruimte alleen nodig om tot afstemming te komen over complexe vraagstukken (en kan dus beter worden gesproken van een 'voorruimte'), of is het ook de plek voor het uitwerken van beleid? Soms lijkt de tussenruimte meer een extra verdieping in het huis van Thorbecke, zonder dat daar voldoende democratische controle op plaatsvindt. Als belangrijkste aandachtspunten wordt meegegeven, dat wat in de tussenruimte gebeurt:

- Controleerbaar is voor volksvertegenwoordigers. Zeker bij grote vraagstukken met langdurige processen is het van belang dat de bestuurder aan de voorkant een kader meekrijgt. Dat kader is vervolgens de basis voor de gesprekken die de bestuurder (in de tussenruimte) voert en ook de basis voor de uiteindelijke formele besluitvorming en controle door Provinciale Staten (PS), nadat het informele traject tot daadwerkelijke voorstellen heeft geleid.
- Uitlegbaar is voor burgers. Maak vooraf duidelijke afspraken en koppel terug welke compromissen er zijn gesloten. Navolgbaarheid is belangrijk voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

Naar aanleiding van het pleidooi van Van Dijk om niet alleen vanuit financieel-economisch oogpunt besluiten te nemen, maar te redeneren vanuit het brede welvaartsperspectief werd aan de tafels verder gesproken over het uitvoeren van een 'value case'. Bij een 'value case' gaat het om de waarden die ten grondslag liggen aan het (voorgenomen) beleid. Dit zou een verrijking kunnen zijn ten opzichte van besluitvorming op basis van alleen een 'business case'. Verder pleitte Van Dijk voor meer onderzoek voorafgaand aan nieuw beleid (ex ante): breng in beeld of het plausibel is dat de politiek vastgestelde beleidsdoelen kunnen worden bereikt met de inzet van de voorgestelde instrumenten.



"De verantwoordelijkheden voor de grote maatschappelijke transitie die de komende decennia in de regio's gerealiseerd moeten worden, vergen veel van provincies: verantwoordelijkheid nemen, scherpe keuzes maken en maatschappelijke resultaten bereiken. Zorg daarbij voor versterking van de 'checks en balances' (PS én Randstedelijke Rekenkamer) om de kwaliteit van het beleid te vergroten."

De presterende en lerende overheid

Pieter Duisenberg vertelde in zijn inleiding over een vraag die de Algemene Rekenkamer (AR) zichzelf heeft gesteld, namelijk: 'hoe kunnen we bijdragen aan het vertrouwen in de overheid?' De AR ziet voor zichzelf verschillende opdrachten. Allereerst de opdracht om het rekenkamerwerk krachtig en zichtbaar te doen, door euro's en prestaties te volgen. De AR wil daarnaast een lerende overheid bevorderen. Op papier functioneert het: er zijn consultaties, een uitvoeringstoets, advisering door de Raad van State, verantwoording en evaluaties. In de praktijk blijkt echter dat het voor de overheid lastig is om te leren van het verleden. Politiek worden fouten vaak toegerekend aan een persoon. Een betere benadering is om te focussen op de vraag hoe iets is gebeurd. Leer van resultaten achteraf en stuur bij, zeker tijdens transitie en in een wereld vol onzekerheden, luidt het advies van Duisenberg.

Aan de tafels werd gesproken over de vraag hoe rekenkamers, ook decentrale, kunnen bijdragen aan een lerende overheid. Onder andere werd genoemd: aandacht besteden aan de formulering van conclusies en ambtenaren meenemen in (de resultaten van) onderzoek. Zo kan de nadruk meer op leren komen te liggen, en minder op afrekenen. Het kunnen vergelijken tussen de provincies, zoals in het geval van de Randstedelijke Rekenkamer, is een kans voor het lerend vermogen van provincies.

"Rekenkamer, bewaar het evenwicht tussen de rollen van 'motiverende coach' en 'streng doch rechtvaardige bovenmeester'."

"90% van het werk komt bij de ambtenaren. Ga met hen het gesprek aan over de vraag hoe ze de conclusies en aanbevelingen kunnen vertalen in het beleid."

"Maak verbinding met thema's die burgers roeren. Dus concrete onderwerpen, burgergericht!"

Om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten, is het volgens Duisenberg ook van belang om burgers en bedrijven bij rekenkameronderzoek te betrekken. Zij zijn zowel het beginpunt als het eindpunt van onderzoek. De AR heeft de app '[Ons geld ontcijfert](#)' ontwikkeld. Met de app wil de AR haar werk meer inzichtelijk en toegankelijk maken, zodat de inwoners van Nederland daar hun voordeel mee kunnen doen. Daarnaast kunnen bezoekers tips voor toekomstig onderzoek achterlaten. Ook aan de gesprekstafels wordt gesproken over de meerwaarde van het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij rekenkameronderzoek. Niet alleen als onderwerp van onderzoek (bijvoorbeeld om de effecten van beleid in kaart te brengen), maar ook door hen in een vroeg stadium, al bij de inventarisatie of zelfs keuze van onderzoeksthema's, als doelgroep te zien. Rekenkamers in de grote steden proberen dit steeds meer te doen, zoals de Rekenkamer Amsterdam die een burgerpanel heeft dat meedenkt over onderzoek. Op provinciaal niveau is dit lastiger, maar niet onmogelijk, omdat de burger doorgaans verder afstaat van provinciaal beleid.

Volgens Duisenberg is een lerende overheid ook gebaat bij samenwerkende rekenkamers. Gezamenlijk kunnen zij een beeld schetsen van wat er met overheidsgeld gebeurt en welke resultaten worden geboekt. Voor burgers en organisaties maakt het immers niet uit welke overheid waarvoor verantwoordelijk is. Bij veel beleidsthema's zijn de taken en verantwoordelijkheden bovendien verspreid over meerdere overheden.

Aan de tafels werd verder gesproken over de vraag hoe de doelen en resultaten van de overheid als 'één overheid' in beeld te brengen en hoe deze als 'één rekenkamer' te controleren. Uit de gesprekken volgden verschillende aandachtspunten voor de samenwerking tussen rekenkamers:

- Samenwerking zou geen doel op zich moeten zijn, maar een gevolg van een inhoudelijke behoefte om gezamenlijk beleidsresultaten of processen in beeld te brengen. Bij een majeur beleidsthema waar Rijk en provincies beiden een grote rol hebben, is het van meerwaarde dat de Algemene Rekenkamer samen met de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek doet.
- Samenwerken als 'één rekenkamer' vraagt om wederkerigheid tussen de verschillende rekenkamers, ongeacht de grootte.
- Als er meer rekenkamers aan een onderzoek meedoen, kan dat ten koste gaan van de diepgang van het onderzoek. Ga na of dit gewenst is (oppervlakkige analyse van veel casussen, versus diepgaande analyse van minder casussen).



Netwerkbestuur en onderzoek naar effectiviteit

Klaartje Peters schreef in 2007 een kritisch boek over het Nederlandse provinciebestuur, getiteld 'Het opgeblazen bestuur'. In die tijd was haar pleidooi dat provinciebesturen zich vooral moeten richten op wat later 'kerntaken' zijn gaan heten. De laatste jaren is dat in haar optiek alleen maar meer nodig. De ogen zijn steeds meer gericht op de provincies, als essentiële bestuurslaag voor grote opgaven in het ruimtelijk-economisch domein, zoals woningbouw, stikstof en landbouw, natuur, energietransitie, et cetera.

De vraag hoe goed provincies hun verantwoordelijkheden invullen, is niet eenvoudig te beantwoorden. Er is weinig onderzoek dat daar een duidelijk oordeel over velt. Een belangrijke reden daarvoor is dat provinciebestuur bij uitstek een netwerkbestuur is. Netwerkbestuur, of netwerksturing, als concept wordt gekenmerkt door de erkenning dat de overheid niet meer de enige, of zelfs de belangrijkste, actor is die stuurt op maatschappelijke effecten, maar dat samen doet met andere, in zekere zin gelijkwaardige partijen. Deze constatering geldt voor alle bestuurslagen, maar misschien wel bij uitstek voor de provincie als middenbestuur. De provincies hebben de bijbehorende rollen omarmd: van aanjager, stimulator, facilitator en vooral regisseur en partner. De laatste jaren is daar bovendien de nadruk op interbestuurlijke samenwerking bij gekomen. 'Als één overheid', is daarbij het mantra.



"Netwerksturing is complex en noodzakelijk – en vergt onderzoek, maar blijf je vooral ook richten op de resultaten van beleid."

"Als je nu een boom plant geeft die pas over een aantal jaren appels. Die tijd moet je het nieuwe beleid wel gunnen."



Netwerkbestuur en interbestuurlijke samenwerking hebben volgens Peters grote gevolgen voor de democratische legitimiteit van het bestuur. In die situatie is het immers voor volksvertegenwoordigers heel moeilijk om vooraf harde doelen en kaders te stellen, want je bent niet meer degene die de doelen stelt. Om precies deze redenen is ook het werk van de provinciale rekenkamer complex. Voorbeelden van rekenkameronderzoeken die deze worsteling laten zien, zijn legio. Volgens Peters moeten rekenkamers zich er echter niet bij neerleggen dat verantwoord en controleren moeilijk zijn geworden. Zij dienen zonder terughoudendheid te blijven streven – hoe zwaar de taak ook is – om volksvertegenwoordigers het materiaal aan te leveren voor democratische controle. Dat vergt vaak een enorme onderzoeksinspanning, veel creativiteit en innovatieve methoden. Daarnaast deed Peters de oproep aan Statenleden om meer gebruik te maken van hun recht om zelf onderzoek te doen naar beleidsprestaties en – resultaten of om GS om evaluatieonderzoek te vragen. Tijdens de discussies werd ook gewezen op de rol van de griffie, als eerste aanspreekpunt en onafhankelijke adviseur van PS. De inhoudelijke advisering van de statengriffies stelt PS beter in staat om hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken.

Aan de tafels werd verder gesproken over de stelling dat 'Rekenkamers inzicht moeten geven in de effectiviteit van bestuur en beleid en zich niet moeten laten afleiden door bestuurlijke betogen over netwerkbestuur en gedeelde verantwoordelijkheden'. De meningen daarover waren verdeeld. Wie het eens was met de stelling, wees erop dat netwerksturing het voor de rekenkamer extra belangrijk maakt om terug te gaan naar de gestelde doelen (reconstructie van de beleidstheorie). Netwerken creëren zou namelijk geen doel op zich moeten zijn, maar een middel. Andere deelnemers benadrukten dat de rekenkamer beide soorten onderzoek moet (blijven) doen: Statenleden hebben meer aan onderzoek naar de effectiviteit van bestuur en beleid, gedeputeerden meer aan (tussentijds) onderzoek naar het beleidsproces, waarin ook aandacht is voor netwerkbestuur en interbestuurlijke samenwerking. Een ander geluid aan de tafels was dat te 'streng' evaluatieonderzoek het beleidsproces in de weg kan zitten, zeker bij beleid dat tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen, of vooral indirect doorwerkt. 'Pas op voor een te korte termijn-blik op effectiviteit', was een waarschuwing.

Afsluitend

De avond werd afgesloten door Peter Melis. Hij wees de aanwezigen op de mogelijkheid om een 'take away message' achter te laten. Deze tips aan de rekenkamer gingen vooral over het betrekken van burgers bij onderzoek (burgerraadpleging), het type onderzoek (meer ex ante onderzoek, als onderdeel van de beleidsvoorbereiding), de stijl van rapporteren (ten behoeve van de toegankelijkheid van onderzoeksresultaten) en samenwerking tussen rekenkamers (om het functioneren van de overheid als 'één overheid' te onderzoeken).

De Randstedelijke Rekenkamer bedankt alle deelnemers aan de avond voor hun aanwezigheid en waardevolle bijdragen. De Rekenkamer zal de bijdragen gebruiken voor de programmering van nieuwe onderzoeken de komende jaren, alsmede voor het missie- en visietraject dat de Rekenkamer in 2025 zal doorlopen.

"Ik gun jullie kracht en lef, en inspiratie om een mooie doorontwikkeling te maken. Geloof in jullie kunnen en toegevoegde waarde. Dat zit op meer terreinen dan alleen achteraf onderzoeken. Heel veel plezier gewenst met het visietraject!"

"Samenwerken met meerdere rekenkamers, om op specifieke gebieden de overheid als geheel te onderzoeken."

"Blijf je richten op de resultaten van beleid en niet te veel op netwerkbenaderingen."

"De wereld is groter dan normenkaders. Verken vormen van onderzoek die passen bij de complexiteit van hetgeen jullie onderzoeken en waar de provincies mee verder kunnen – niet in terugkijkende maar juist in vooruitkijkende zin."

"Minstens elke Statenperiode een inspiratiediner!"