

Meerjarenagenda Onderzoek 2027–2032

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Meerjarenagenda	3
1.2	Missie en visie	4
1.3	Strategie	5
2.	Onderzoeksagenda	7
2.1	Inhoudelijk	8
2.2	Dwarsdoorsnijdend	10
2.3	Randvoorwaardelijk	11
3.	Onderzoek en organisatie	13
3.1	Totstandkoming jaarprogramma	13
3.2	Onderzoeksruimte	14
3.3	Methoden en technieken	14
3.4	Samenwerking	15

1. Inleiding

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven die bepalend zijn voor de toekomst van onze leefomgeving, economie en samenleving. Provincies vervullen als middenbestuur tussen Rijk en gemeenten een cruciale regierol. Zij verbinden belangen en partijen en geven met medeoverheden en maatschappelijke partners richting aan maatschappelijke veranderingen. Deze rol is complex. De langdurige opgaven vragen op korte termijn om keuzes, in een context van onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, schaarste aan ruimte, mensen en middelen, en uiteenlopende belangen.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft de ambitie om het functioneren van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland in deze opgaven te versterken. Dat doen wij met onderzoeken en aanbevelingen voor verbeteringen in hun beleid. Omdat de Randstedelijke Rekenkamer een bescheiden omvang heeft, maken wij keuzes in waar wij onderzoek naar doen. Deze meerjarenagenda biedt daarvoor richting. Op deze manier zetten wij ons daar in, waar wij de grootste bijdrage kunnen leveren aan provincies om de uitdagingen van vandaag en morgen aan te pakken.

1.1 Meerjarenagenda

In 2027 start de Randstedelijke Rekenkamer met een meerjarenagenda. Deze bevat zowel onze strategische onderzoeksagenda als onze aanpak op het gebied van methoden, technieken en samenwerking. Hiermee geven wij invulling aan onze ambities die voortkomen uit onze herijkte missie en de aanbevelingen uit de externe evaluatie uit 2025.¹ De strategische onderzoeksagenda in hoofdstuk 2 bevat onderzoeksthema's op hoofdlijnen. Dit betreffen grote maatschappelijke opgaven waar de Randstedelijke provincies voor staan. Daarnaast bespreken wij in hoofdstuk 3 onze inzet voor de komende jaren op het gebied van methoden, technieken en samenwerking. Met de meerjarenagenda willen wij de impact, doorwerking en inhoudelijke verdieping van ons onderzoek vergroten. De meerjarenagenda brengt de samenhang tussen onderzoeksthema's in kaart, zodat de onderzoeksuitkomsten elkaar kunnen versterken.

De meerjarenagenda maakt onze werkwijze expliciet en belichaamt onze visie en strategie. Daarmee biedt het houvast voor onze keuzes op het gebied van onderzoeksthema's, methoden en samenwerken in de komende jaren. Deze aanpak vloeit voort uit onze missie. Wij streven daarbij naar meer voorspelbaarheid en samenhang in de programmering, waarbij ruimte blijft voor flexibiliteit en gerichte bijsturing. Voortvloeiend uit de meerjarenagenda stelt de Rekenkamer per jaar een jaarprogramma vast met concrete onderwerpkeuzes.

De meerjarenagenda heeft een looptijd van zes jaar. Na drie jaar kan de agenda tussentijds op basis van ervaringen of veranderende omstandigheden worden bijgesteld. De Rekenkamer hanteert een looptijd van zes jaar om enige afstand te houden van de politieke- en beleidscyclus, maar neemt vanzelfsprekend relevante

¹ Zie: Ipsos I&O (2025), Evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer en Programmaraad & Randstedelijke Rekenkamer, Missie Randstedelijke Rekenkamer, 15 december 2025, www.randstedelijke-rekenkamer.nl

ontwikkelingen mee. Een looptijd van zes jaar sluit aan bij de externe evaluatiecyclus van de Rekenkamer. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen worden benut ter voorbereiding op een volgende meerjarenagenda.

1.2 Missie en visie

Onze missie is het vertrekpunt voor ons werk. Het geeft richting aan de handelingsperspectieven die wij provincies bieden. Onze missie luidt als volgt:

De Randstedelijke Rekenkamer draagt bij aan betrouwbare en goed functionerende provincies die maatschappelijke opgaven helpen oplossen.

De manier waarop wij onze missie operationaliseren vormt onze visie. Hierin komt aan de orde wat wij als onze rol zien, hoe wij willen bijdragen aan het functioneren van provincies, vanuit welke kernwaarden wij werken en welke kwaliteitseisen we hanteren.

De Randstedelijke Rekenkamer is sinds 2005 de gemeenschappelijke rekenkamer van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Elke provincie is op basis van de Provinciewet verplicht een rekenkamer als onafhankelijk, eigenstandig bestuursorgaan in te stellen. De Rekenkamer is geen onderdeel van Provinciale Staten (PS), Gedeputeerde Staten (GS) of de ambtelijke organisaties van deze provincies. De Rekenkamer is nevensgeschikt aan PS en GS.

De Rekenkamer doet onafhankelijk onderzoek naar het beleid van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Met onze onderzoeken dragen wij bij aan betrouwbare en goed functionerende provincies. Daarmee bedoelen wij dat de provincie betrouwbaar handelt, transparant is en haar organisatie en bedrijfsvoering op orde heeft. Dit zijn essentiële randvoorwaarden om als provincie doeltreffend, doelmatig en rechtmatig beleid te voeren. Wij stimuleren een open en lerende houding en dragen verbetermogelijkheden aan voor de prestaties van de provincies en hun impact op de maatschappelijke opgaven, nu en in de toekomst. Op deze manier versterkt de Randstedelijke Rekenkamer de provinciale democratie en de rol van de provincie in het openbaar bestuur.

Aan de basis van de werkwijze van de Rekenkamer liggen zes kernwaarden: onafhankelijk, zorgvuldig, kritisch-constructief, omgevingsbewust, samenwerkingsgericht en toegankelijk. Deze gelden als leidraad voor onze onderzoeksactiviteiten en zijn richtinggevend voor de manier van werken van de Rekenkamer. Wij volgen de geldende kwaliteitsnormen voor rekenkameronderzoek. Met de Rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn kwaliteitseisen vastgelegd in het [Kwaliteitshandvest](#). Intern werken wij met een handboek voor ons onderzoeksproces als vertaling van het kwaliteitshandvest.

In onze strategie vertalen wij onze missie en visie naar onderzoekskeuzes die aansluiten bij de maatschappelijke opgaven waar de provincies voor staan.

1.3 Strategie

In lijn met onze missie dragen wij bij aan provincies die maatschappelijke opgaven helpen oplossen. De opgaven waar de provincies voor staan zijn groot en complex. Het zijn onderwerpen die vragen om aandacht, inzet en oplossingen van overheden en maatschappelijke partijen. Het zijn grote transitieopgaven zoals energietransitie, omgaan met klimaatverandering en circulaire economie, en thema's zoals bereikbaarheid, de inrichting van het landelijk gebied, leefbaarheid en brede welvaart.

De provincies vervullen in de aanpak van maatschappelijke opgaven een belangrijke verbindende rol tussen nationale ambities en lokale en regionale uitvoering. Zij hebben de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheden gekregen in de regionale sturing op deze grote opgaven, zoals in het landelijk gebied en op het gebied van klimaat en energie. De Rekenkamer heeft regelmatig aandacht voor maatschappelijke opgaven in de onderzoeksprogramma's van de afgelopen jaren. Voorbeelden zijn de onderzoeken naar landbouw- en voedseltransitie, netcongestie, waterbelangen in de ruimtelijke ordening en stimulering van woningbouw. De maatschappelijke opgaven zijn niet alleen urgent, maar vragen ook om een andere manier van werken van de provincie. Een aanpak voor deze vraagstukken overstijgt (bestuurlijke) grenzen en vereist een integrale benadering en visie voor de lange termijn. Hierbij zijn duidelijke politieke keuzes nodig, waarbij rekening moet worden gehouden met zowel de korte als de lange termijn.

In deze meerjarenagenda stellen wij de omvangrijke maatschappelijke opgaven waar de Randstedelijke provincies voor staan centraal. Wij richten ons hierbij nadrukkelijk op de vraag hoe provincies hun rol vervullen in hun aanpak van deze vraagstukken. Hierbij hebben wij aandacht voor de reguliere provinciale taken, maar ook voor de vraag wat provincies vanuit hun rol als middenbestuur kunnen bieden. Een voorbeeld is de rol van de provincie in de zogenoemde 'tussenruimte', waarin overheden en andere partijen bijdragen aan een vraagstuk, zonder dat daarbij de wettelijke taken leidend zijn.²

Aan de hand van de meerjarenagenda willen wij de impact en inhoudelijke verdieping van ons onderzoek vergroten. Onder impact verstaan wij slagvaardiger beleid en een sterker lerend vermogen van de provincie. Dit doen wij onder andere door de samenhang tussen onderzoeksthema's te versterken, waarmee we rode draden tussen verschillende thema's kunnen identificeren. Zo kunnen wij terugkerende knelpunten in het provinciale beleid en in de aanpak van maatschappelijke opgaven beter herkennen, duiden en voorzien van aanbevelingen. Maatschappelijke opgaven zijn immers niet sectoraal van aard maar vragen om een integrale benadering, zowel van de provincie als van de Rekenkamer.

Voor onze strategie hebben wij op basis van onze missie prioriteiten bepaald. Dit betekent dat wij hebben gewogen welke beleidsthema's naar onze verwachting het meeste bijdragen aan betrouwbare en goed functionerende provincies die maatschappelijke opgaven helpen oplossen. Als onderdeel van de themaselectie kijken wij aan de hand van verschillende 'lenzen' naar de provinciale opgaven. Voorbeelden zijn een indeling aan de hand van provinciale beleidsvelden, het perspectief van brede welvaart, de lagenbenadering en de financiële grondslag. Hiermee hebben wij oog voor de inhoudelijke balans tussen en samenhang van

² Zie ook: Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski en Bram van Vulpen (NSOB) (2018), *Effectief Sturen met Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*, p. 4

onderzoeksthema's, en willen wij voorkomen dat wij relevante thema's of onderzoeksrichtingen buiten beschouwing laten. Dit heeft geleid tot drie inhoudelijke thema's die centraal staan in de onderzoeksagenda. Daarnaast hebben wij drie dwarsdoorsnijdende thema's en drie randvoorwaardelijke thema's geselecteerd, die essentieel zijn voor de provinciale aanpak van de maatschappelijke opgaven. Het gaat om de volgende thema's die in hoofdstuk 2 worden toegelicht:

Inhoudelijke thema's

- Klimaat en energie
- Landelijk gebied
- Leefbaarheid

Dwarsdoorsnijdende thema's

- Ruimtelijke puzzel
- Interbestuurlijke verhoudingen
- Vertrouwen in de overheid

Randvoorwaardelijke thema's

- Financiën
- Personeel
- Digitalisering

De inhoudelijke thema's klimaat en energie, landelijk gebied en leefbaarheid zijn grote opgaven voor de provincies. De aanpak is complex, mede door het wisselende rijksbeleid en de noodzaak voor samenhangend, integraal beleid. Op de drie thema's zijn op korte termijn toekomstbestendige keuzes nodig. De gevolgen van deze opgaven op de samenleving zijn immers groot, en het uitblijven van keuzes en resultaten leidt op de lange termijn tot steeds hogere (maatschappelijke) kosten.³ De samenhang tussen de opgaven biedt echter ook kansen, zoals het combineren van belangen om de opgaven integraal aan te pakken. Wij willen hieraan bijdragen door in onze meerjarenagenda nadruk te leggen op de samenhang tussen onderzoeksthema's. Dit doen wij onder andere door binnen inhoudelijke thema's onderzoeken op elkaar te laten aansluiten. Hierdoor bouwen wij voort op de kennis uit eerder onderzoek en verdiepen wij deze kennis. Daarnaast kunnen de dwarsdoorsnijdende en randvoorwaardelijke thema's in meerdere onderzoeken terugkomen, zodat een breder en samenhangend beeld ontstaat van de belangrijkste kansen en knelpunten.

De onderzoeksthema's geven richting aan de onderwerpen die de Rekenkamer de komende jaren onderzoekt, gegeven de veranderende en belangrijke rol van de provincies in de thema's. Daarbij houdt de Rekenkamer ruimte om onderwerpen te onderzoeken die geen centraal onderdeel zijn van één van de drie thema's. Denk hierbij aan cultuur, regionaal openbaar vervoer en onderhoud aan infrastructuur. Hoewel reguliere taken vaak verbonden zijn met bredere maatschappelijke vraagstukken, vormen zij op zichzelf eveneens relevante onderzoeksonderwerpen met soms een aanzienlijk financieel belang.

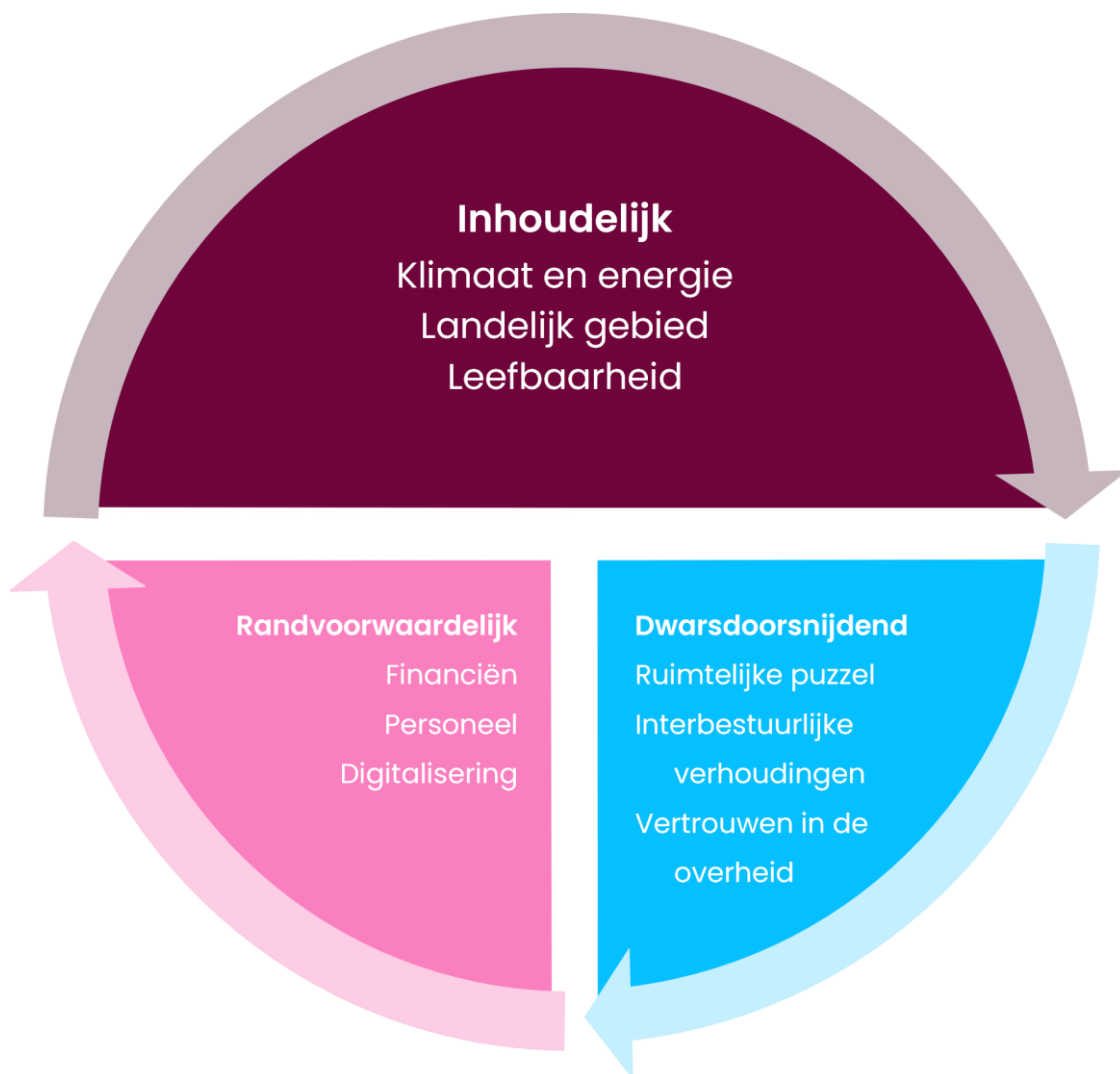
³ Zie ook: Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025), Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen, p. 9

2. Onderzoeksagenda

In de strategische onderzoeksagenda stelt de Rekenkamer onderzoeksthema's centraal voor de komende jaren, opgedeeld in drie categorieën: inhoudelijk, dwarsdoorsnijdend en randvoorwaardelijk, zie figuur 1.

De categorieën hangen nauw met elkaar samen. Om slagvaardig te zijn op de inhoudelijke thema's, moet de provincie haar aanpak op de dwarsdoorsnijdende en randvoorwaardelijke thema's op orde hebben. De drie categorieën dragen elk op een andere wijze bij aan onze onderzoekskeuzes.

De drie inhoudelijke thema's staan centraal in de onderzoeksagenda en zijn richtinggevend voor de onderwerpen in de jaarprogramma's. Aanvullend daarop functioneren de dwarsdoorsnijdende en randvoorwaardelijke thema's als invalshoek en aandachtsgebied in ons onderzoek. Zie paragraaf 3.1 voor meer informatie over de doorwerking van de onderzoeksthema's in de jaarprogramma's.



Figuur 1 Onderzoeksthema's in drie categorieën

2.1 Inhoudelijk



De inhoudelijke thema's betreffen drie complexe maatschappelijke opgaven waarin de provincie een grote rol heeft: klimaat en energie, landelijk gebied en leefbaarheid. Deze thema's zijn voor de provincies van groot belang. Ze raken direct aan de kwaliteit van de leefomgeving en de toekomstbestendigheid van Nederland. De inhoudelijke thema's zijn richtinggevend voor de concrete onderzoeksonderwerpen in onze jaarprogramma's.

Klimaat en energie

De provincies staan de komende jaren voor de opgave om uitvoering en sturing te geven aan regionaal klimaat- en energiebeleid. Zij werken toe naar energieneutraliteit in 2050, bereiden zich voor op de gevolgen van klimaatverandering en stimuleren de transitie naar een circulaire economie. Daarbij spelen complexe vraagstukken rondom netcongestie, energiebesparing, klimaatadaptatie en het creëren en behouden van maatschappelijk draagvlak bij inwoners en bedrijven. Provincies hebben hierin een belangrijke verbindende, coördinerende en sturende rol. Bijvoorbeeld in de ruimtelijke inpassing van wind- en zonneparken, het vaststellen van overstromingsrisico's en de uitbreiding van de regionale energie-infrastructuur.⁴

Door onderzoek naar het beleid binnen het thema klimaat en energie, willen wij provincies verbetermogelijkheden aandragen en handelingsperspectieven bieden. Hiermee ondersteunen wij provincies in de overgang naar een energieneutrale en klimaatbestendige samenleving. Een aandachtspunt daarbij is de spanning tussen kortetermijnbelangen en langetermijnopgaven. Ook de omgang met onzekerheden vraagt aandacht, zoals de snelheid en gevolgen van klimaatverandering.⁵ Zo stelt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat een klimaatbestendige ruimtelijke ordening vraagt om flexibiliteit en aandacht voor de lange termijn, aangezien we anders onvoldoende kunnen meebewegen met onzekere ontwikkelingen.⁶ Onderzoeken binnen het thema klimaat en energie richten zich bijvoorbeeld op klimaatadaptatie in landelijk en stedelijk gebied, de ruimtelijke inpassing van energie-infrastructuur en de voortgang van klimaat- en energiedoelen.

Landelijk gebied

Veel opgaven komen samen in het landelijk gebied. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgang met het water- en bodemsysteem, de verduurzaming van de landbouw en het beschermen van natuur. Ook leidt de groei van de steden en de bijhorende infrastructuur in de Randstedelijke provincies tot ruimteconcurrentie. Zo vormen soms nieuw aangelegde landschappen de verbinding tussen stad en landelijk gebied, maar zijn de natuurtypen niet passend bij de bodem van het gebied. De natuurontwikkeling pakt dan anders uit dan voorzien.⁷ In het toekomstbestendig maken van het landelijk gebied vervullen provincies een sleutelrol: zij vertalen nationaal beleid naar regionale doelen, verbinden betrokken partijen en geven richting aan een integrale, gebiedsgerichte uitvoering. Daarbij opereren provincies in een veranderende en

⁴ Art. 6.2, Energiewet; Art. 20.17, Omgevingswet; Art. 11.17, Besluit kwaliteit leefomgeving & Ministerie van EZK e.a. (2022), Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022

⁵ Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 28 & PBL (2026), Werken aan transformaties. Een handelingsrepertoire in ontwikkeling bij het Rijk voor opgaven in de leefomgeving, p. 9

⁶ Rli (2024), Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat, p. 28

⁷ IPLO, Landelijk gebied, www.iplo.nl, geraadpleegd 21 mei 2026

onzekere beleidscontext, bijvoorbeeld door wisselend rijksbeleid zoals het stopzetten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het Transitiefonds.⁸

Door onderzoek naar het beleid binnen het thema landelijk gebied willen wij provincies verbetermogelijkheden aandragen en handelingsperspectieven bieden. Hiermee ondersteunen wij provincies in de ontwikkeling van een duurzaam, leefbaar en economisch vitaal landelijk gebied. Daarbij richten wij ons op de wijze waarop provincies complexe ruimtelijke afwegingen maken, hoe zij samenwerken met medeoverheden en andere partijen en in hoeverre zij hun gestelde doelen halen. Onderzoeken binnen het thema landelijk gebied richten zich bijvoorbeeld op de omgang met bodemdaling, grondbeleid, de aanpak van de stikstofproblematiek en de bescherming van natuur en biodiversiteit.

Leefbaarheid

De leefbaarheid in verschillende gebieden van Nederland staat onder druk, zeker in de Randstedelijke provincies.⁹ Hoewel de leefbaarheid in Nederland gemiddeld is toegenomen tussen 2020 en 2022, bestaan er grote regionale verschillen. In 2024 woonde ruim een miljoen inwoners in een gebied met structurele problemen op het gebied van leefbaarheid.¹⁰ Leefbaarheid is de manier waarop mensen hun leefomgeving ervaren en waarderen. Het gaat zowel om de fysieke als de sociale leefomgeving. Een leefbare omgeving is een omgeving waar mensen zich prettig en veilig voelen, waar mensen gezond kunnen wonen, werken en recreëren, die bereikbaar is en een goede hoeveelheid voorzieningen heeft.¹¹ De begrippen welzijn en brede welvaart zijn hierbij van belang. De provincie is samen met andere overheidslagen verantwoordelijk voor het creëren van een leefbare omgeving. Zo moet de provincie via vergunningverlening en toezicht zorgen voor een schone en gezonde lucht, bodem en water. Ook werkt zij samen met andere overheden aan bereikbare gebieden met voldoende voorzieningen.

Door onderzoek naar het beleid binnen het thema leefbaarheid willen wij provincies verbetermogelijkheden aandragen en handelingsperspectieven bieden. Hiermee ondersteunen wij provincies in hun rol in het vergroten van de leefbaarheid in elke regio. Onderzoeken binnen het thema leefbaarheid richten zich bijvoorbeeld op een gezonde leefomgeving, volkshuisvesting, bereikbaarheid en voorzieningen in de regio. De Rekenkamer kan hierbij onderzoeken hoe de provincie samenwerkt met andere overheden op het gebied van leefbaarheid, bijvoorbeeld in het kader van de aanpak 'Elke regio telt!'. Zo geven de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) aan dat de provincie haar rol als verbinder van Rijk en regio krachtiger kan invullen om leefbaarheid in elke regio te bewerkstelligen.¹²

⁸ PBL (2025), De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied, p. 10

⁹ Rijksoverheid, Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, www.leefbaarenveilig.nl, geraadpleegd 21 mei 2026; Rijksoverheid, Leefbaarheid verbeterd maar verschillen groter, 6 juni 2024, www.leefbaarenveilig.nl; RIVM, Overzicht wetenschappelijke kennis: kwaliteit milieu en leefomgeving staat sterk onder druk in Nederland, www.rivm.nl, 5 juli 2022 & PBL, Beter bereikbaar, www.pbl.nl, 26 september 2024

¹⁰ Leefbaar en veilig, Leefbaarheid verbeterd maar verschillen groter, 6 juni 2024, www.leefbaarenveilig.nl

¹¹ Atlas Leefomgeving, leefbaarheid, www.atlasleefomgeving.nl, geraadpleegd 21 mei 2026; Movisie, Leefbaarheid, www.movisie.nl, geraadpleegd 21 mei 2026 & Hanze, Leefbaarheid, www.hanze.nl, geraadpleegd 21 mei 2026

¹² Rli, ROB en RVS (2023), Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's, p. 57

2.2 Dwarsdoorsnijdend



Naast de inhoudelijke thema's, selecteert de Rekenkamer drie dwarsdoorsnijdende thema's: de ruimtelijke puzzel, interbestuurlijke verhoudingen en vertrouwen in de overheid. Deze thema's zijn urgent voor de provincie, essentieel voor een succesvolle aanpak van maatschappelijke opgaven en komen in veel beleidsdomeinen en onderzoeksonderwerpen aan de orde. De beschikbare fysieke ruimte is beperkt, waardoor scherpe keuzes nodig zijn. Tegelijkertijd vragen mens en maatschappij om een goede samenwerking tussen overheden en een overheid die betrouwbaar is voor burgers, bedrijven en andere partijen. De dwarsdoorsnijdende thema's functioneren als terugkerende aandachtsgebieden in ons onderzoek, zodat lessen en aanbevelingen kunnen voortbouwen op eerdere onderzoeken.

Ruimtelijke puzzel

Veel opgaven en sectoren vragen ruimte in de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan wonen, landbouw, natuur, energie, mobiliteit en water. In Nederland is de ruimte echter schaars, waardoor niet alle maatschappelijke opgaven volledig naast elkaar kunnen worden gerealiseerd. Dat vraagt om keuzes, prioritering en het combineren van functies.¹³ De uitdaging om verschillende belangen een plek te geven in het landschap staat ook wel bekend als de 'ruimtelijke puzzel'.¹⁴

De provincie vervult hierin een belangrijke regierol. Op grond van de Omgevingswet is de provincie verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving door gemeenten en waterschappen.¹⁵ Daarnaast is in het Bestuursakkoord Water uit 2011 de rol als gebiedsregisseur afgesproken. Dit betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies op de ruimte en het nemen van beslissingen wanneer ruimtelijke belangen van lokale overheden botsen.¹⁶ Met het thema ruimtelijke puzzel besteden wij aandacht aan de wijze waarop de provincie invulling geeft aan deze regierol. Daarbij kan gedacht worden aan onderzoek naar belangenafwegingen, meervoudig grondgebruik en de inzet van sturingsinstrumenten.

Interbestuurlijke verhoudingen

Bij de aanpak van maatschappelijke opgaven zijn goede verhoudingen tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten van belang. De Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen stelde in 2025 dat de druk op de verhoudingen tussen medeoverheden de voortgang in het oplossen van de grote vraagstukken bemoeilijkt. Dit is volgens de studiegroep onverantwoord. Vertraging leidt immers niet alleen tot hogere kosten, maar maakt het ook steeds lastiger om de opgelopen achterstanden in te halen.¹⁷

Met het thema interbestuurlijke verhoudingen richten wij ons op de manier waarop de provincie samenwerkt met medeoverheden en andere partijen, en op kansen om deze samenwerking te versterken. Daarbij kijken we zowel naar de klassieke rol van de provincie als middenbestuur met toezichthoudende taken ten opzichte van

¹³ Ministerie van BZK, Nota Ruimte in het kort, www.ruimtelijkeordening.nl, geraadpleegd 22 mei 2026

¹⁴ Zo geeft het Rijk via het programma NOVEX invulling aan het leggen van de ruimtelijke puzzel, zie: Rijksoverheid, Programma NOVEX, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 29 mei 2026

¹⁵ Art. 2.18, lid 1, sub a, Omgevingswet

¹⁶ Ministerie van IenM e.a. (2011), Bestuursakkoord Water, p. 10-11

¹⁷ Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025), Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen, p. 9

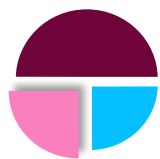
gemeenten en waterschappen, als naar manieren waarop de provincie in de bestuurlijke tussenruimte (zie paragraaf 1.3) van toegevoegde waarde kan zijn.

Vertrouwen in de overheid

Vertrouwen in de overheid is een essentiële voorwaarde voor een goed functionerende provincie en maatschappelijk draagvlak voor haar beleid. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeerde in 2026 dat het vertrouwen in de politiek aanhoudend laag is. Zo vinden burgers dat de overheid niet procedureel rechtvaardig handelt en onvoldoende responsief is. Ook hebben zij weinig vertrouwen dat de overheid problemen op zal lossen.¹⁸ Dit zit de aanpak van grote opgaven in de weg. Grote transities, zoals de energietransitie of de veranderingen in het landelijk gebied, vereisen aanpassingen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd kunnen zij vernieuwing bieden door hun ideeën en betrokkenheid. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) benadrukt daarom dat actief betrokken burgers van groot belang zijn voor een levende democratie.¹⁹

Met het thema vertrouwen in de overheid richten wij ons op de thema's en processen die invloed hebben op het vertrouwen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties of die het vertrouwen kunnen versterken. Denk hierbij aan burgerparticipatie en inspraakprocessen, informatievoorziening aan PS, transparante besluitvorming, en toezicht op bijvoorbeeld omgevingsdiensten, waterschappen, concessiehouders in het openbaar vervoer en terreinbeherende organisaties.

2.3 Randvoorwaardelijk



De laatste drie thema's zijn randvoorwaardelijk van karakter. Dit zijn aspecten die de provincie op orde moet hebben om maatschappelijke opgaven slagvaardig aan te pakken: financiën, personeel en digitalisering. De aanpak van de complexe opgaven vraagt om een goede beheersing van financiële middelen, voldoende deskundig personeel en een weerbare en goed functionerende digitale organisatie. Deze thema's zijn bepalend voor de uitvoeringskracht van provincies. Het zijn tevens onderwerpen die regelmatig aan bod komen in gesprekken met provincies, fracties in PS, de Programmaraad en andere betrokken gesprekspartners. De randvoorwaarden functioneren als aandachtsgebieden in onze onderzoeken. Wij bekijken per onderzoek welke randvoorwaarden van toepassing zijn op de onderzoeksvraag.

Financiën

De financiële positie van provincies staat onder druk. Stijgende kosten, onzekerheid in rijksbijdragen en toenemende complexiteit van opgaven leiden tot een groeiende spanning tussen ambities en beschikbare middelen.²⁰ Er is volgens de ROB sprake van 'vertroebelde financiële verhoudingen' tussen Rijk en decentrale overheden. Deze ontwikkeling leidt onder andere tot terughoudendheid in het aangaan van langjarige verplichtingen, terwijl deze nodig zijn om langetermijnopgaven aan te pakken. Een voorbeeld is de aanpak voor het toekomstbestendig maken van het landelijk gebied.²¹ Met het thema financiën richten wij ons bijvoorbeeld op de inzet van subsidies, het weerstandsvermogen, en de omgang met financiële onzekerheden en risico's.

¹⁸ SCP (2026), Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2026, p. 7 en 26-27

¹⁹ WRR (2012), Vertrouwen in burgers, p. 11

²⁰ IPO, Over financiën en openbaar bestuur, www.ipb.nl, geraadpleegd 1 juni 2026

²¹ ROB (2026), Risico's in de financiële verhoudingen, p. 10-11

Personeel

Personeelstekort, verwerven van de juiste expertise en een hoge werkdruk vormen een uitdaging voor provincies. Zij hebben onder andere te maken met een krappe arbeidsmarkt, uitstroom als gevolg van vergrijzing en meer en meer complexe overheidstaken.²² In 2024 waarschuwde de Raad van State dat personeelstekorten niet alleen de rijksambities kunnen ondermijnen, maar ook de reguliere dienstverlening van Rijk en medeoverheden.²³ Ook wij zien in onze onderzoeken dat personele capaciteit een knelpunt is in de uitvoeringskracht van de provincie, onder andere door het domeinoverstijgende karakter van maatschappelijke opgaven.²⁴ Met het thema personeel richten wij ons bijvoorbeeld op de balans tussen de formatie en taken, de omgang met personeelstekorten, en de informatievoorziening hierover aan PS.

Digitalisering

De digitalisering van overheidstaken neemt toe, ook voor provincies. Dit biedt mogelijkheden, zoals op het gebied van artificiële intelligentie (AI), maar vergroot ook de risico's op cyberaanvallen, datalekken en verstoringen. Provincies staan voor de opgave om zowel de digitale weerbaarheid te versterken als om nieuwe toepassingen te benutten. Denk hierbij aan de implementatie van digitaliseringswetgeving in de organisatie en het versterken van de informatiepositie.²⁵ Het laatstgenoemde is bijvoorbeeld van belang voor de provinciale regierol in de fysieke leefomgeving. Zo benadrukt het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat digitalisering een 'onmisbare sleutel' is in de aanpak van maatschappelijke opgaven, omdat dit de basis is voor het ontwikkelen van gebiedsvisies en potentiële oplossingsrichtingen.²⁶ Met het thema digitalisering richten wij ons bijvoorbeeld op de governance in het kader van digitalisering, de cyberweerbaarheid en de digitale dienstverlening.

²² UWV (2026), Overheid in beeld, p. 1 en 5 & De Volkskrant, Werken bij de overheid? Waarom juist in de publieke sector het personeelstekort maar oploopt, 20 maart 2024, www.volkskrant.nl

²³ Raad van State, Ontwerp-Miljoenennota 2025, 17 september 2024, www.raadvanstate.nl

²⁴ Zie bijvoorbeeld: Randstedelijke Rekenkamer (2026), Water gewogen. Weging van het belang van water in de ruimtelijke ordening

²⁵ IPO (2026), Handreiking digitaliseringswetgeving voor provincies. Impact Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, p. 6

²⁶ IPO, Versterken informatiepositie en ontwikkeling informatieproducten, www.ipo.nl, geraadpleegd 1 mei 2026

3. Onderzoek en organisatie

3.1 Totstandkoming jaarprogramma

Voortvloeiend uit de strategische onderzoeksagenda stelt de Rekenkamer jaarlijks een jaarprogramma vast. In het jaarprogramma concretiseren wij de onderwerpkeuzes voor dat jaar. Deze onderwerpen sluiten in principe aan op de drie inhoudelijke thema's uit de onderzoeksagenda, maar kunnen daar van afwijken, zie paragraaf 1.3. Per onderwerp kijken wij of en welke dwarsdoorsnijdende en randvoorwaardelijke thema's aanvullende inzichten kunnen bieden. Deze werkwijze leidt tot een gerichte onderwerpselectie, waarbij er meer samenhang ontstaat tussen verschillende onderzoeken. Bij het opstellen van het jaarprogramma houden wij rekening met de looptijd van onderzoeken. Daarmee voorkomen wij dat er meer onderzoek wordt geprogrammeerd dan op basis van de beschikbare capaciteit kan worden uitgevoerd.

De Programmaraad van de Rekenkamer, bestaande uit leden van PS van de vier Randstedelijke provincies, heeft een adviesrol in de totstandkoming van het jaarprogramma. De Programmaraad geeft signalen en onderwerpen mee aan de Rekenkamer en adviseert over de onderwerpselectie. De Rekenkamer stelt vervolgens het jaarprogramma vast. Het is mogelijk dat een niet-geselecteerd thema in de onderwerpselectie van het daaropvolgende jaar wordt meegenomen.

De totstandkoming van het jaarprogramma is gebaseerd op een permanente inventarisatie van onderwerpen. Wij halen deze onder andere op door eigen verkenningen van onderwerpen en gesprekken met de provincies, fracties in PS, de Programmaraad, onderzoeksinstellingen en andere stakeholders. Bij de onderwerpselectie nemen wij de onderstaande criteria in overweging. Onderwerpen hoeven niet aan alle criteria te voldoen. Wij kunnen gemotiveerd van criteria afwijken wanneer wij een onderwerp van belang achten voor het functioneren van de provincie. De criteria zijn als volgt:

- het onderwerp valt binnen de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de provincie
- het onderzoek heeft een verwachte maatschappelijke impact (op burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) in de provincie op zo mogelijk de korte en vooral de lange termijn
- het onderzoek biedt aanvullende en verdiepende inzichten in een thema waarop de provincie geen of beperkt grip heeft, complementair aan bestaand (evaluatie)onderzoek van de provincie, kennisinstellingen, rekenkamers en andere partijen
- het onderzoek kan gepubliceerd worden op een moment waarop de uitkomsten kunnen worden benut door de provincie voor beleids- of besluitvorming, of bijsturing
- het onderwerp betreft een substantieel financieel belang en/of financieel risico voor de provincie

3.2 Onderzoeksruijnte

De beschikbare begroting en onderzoekscapaciteit maakt het mogelijk om jaarlijks drie onderzoeken uit te voeren, waarbij wij alle vier Randstedelijke provincies onderzoeken. Dit leidt tot een verwachte opbrengst van circa twaalf onderzoeksrapporten per jaar. Dit is onder andere afhankelijk van de complexiteit en afbakening van onderzoeken, en eventuele organisatorische ontwikkelingen. Zorgvuldigheid en kwaliteit staan voorop in de keuzes en planning van de Rekenkamer. Wij reserveren in ons onderzoeksprogramma ruimte voor nader te bepalen onderzoek. Deze flexibele ruimte stelt ons in staat om in te spelen op signalen, zoals onderzoek naar aanleiding van een motie, zonder dat dit ten koste gaat van de geselecteerde thema's en de kwaliteit van het geplande onderzoeksprogramma.

Naast de reguliere onderzoeken brengt de Rekenkamer doorgaans nog één andersoortig onderzoeksproduct uit per jaar. Voorbeelden hiervan zijn een samenwerkingsonderzoek met andere rekenkamers zoals het rapport [Aansturing en robuustheid Omgevingsdienst IJmond](#), of een vervolgproduct op basis van eerdere onderzoeken, zoals de [Handreiking Windenergie](#).

Ook kunnen wij besluiten om opvolgingsonderzoek te verrichten. Bijvoorbeeld wanneer resultaten in de aanpak van opgaven uitblijven, of wanneer de complexiteit van een opgave om nadere inzichten vraagt. Daarnaast willen wij toezien op de rapportage over de opvolging van aanbevelingen, wat sinds 2023 een verplichting voor GS is. Hiermee willen wij de impact en doorwerking van eerder uitgevoerde onderzoeken verdiepen en versterken. In een opvolgingsonderzoek beoordelen wij in hoeverre en op welke wijze de provincie de aangenomen aanbevelingen heeft opgepakt, evenals de doorwerking van deze aanbevelingen. Wij gaan niet per definitie de aanbevelingen van alle rapporten na. Wij selecteren rapporten op basis van verschillende criteria, zoals het verstrijken van ten minste twee jaar vanaf publicatie om voldoende opvolging van de aanbevelingen te verwachten, en aanvullende signalen zoals beperkte of ontbrekende rapportage door GS.

3.3 Methoden en technieken

De Rekenkamer bepaalt per onderzoek welke aanpak past bij het onderzoeksthema. Wij houden daarbij een breed palet aan vormen en methoden voor ogen. Naast ex post (achteraf) onderzoek, richten wij ons de afgelopen jaren steeds vaker op ex durante (gedurende) en ex ante (voorafgaand) onderzoek. Deze lijn willen wij de komende jaren voortzetten. Ook kan er gedifferentieerd worden tussen (elementen van) verschillende soorten onderzoek, zoals toetsend onderzoek of waarderend onderzoek. De vorm en methode van onderzoek is voor de Rekenkamer dienend aan de inhoud en impact van onderzoeksthema's.

Methodologische vernieuwing

In lijn met de aanpak in lopende onderzoeken en uitkomsten van de externe evaluatie van 2025, verkent de Rekenkamer de toepassing van vernieuwende methoden en technieken. Hierbij vinden innovaties plaats op drie niveaus: verbeteren, veranderen en vernieuwen. Verbeteren houdt in dat we dezelfde onderzoeks aanpak beter willen doen, bijvoorbeeld door elk project te evalueren, van elkaar te leren en ons werk te optimaliseren. Veranderen betekent dat we dezelfde onderzoeks aanpak anders willen uitvoeren, zoals het toepassen van nieuwe methoden, technieken en

presentatievormen. Vernieuwen houdt in dat we een andere onderzoeksaanpak kiezen, zoals een ander type onderzoek met nieuwe methoden. Een aantal voorbeelden van onderzoeksmethoden die wij de komende jaren verder verkennen en toepassen zijn design-thinking, enquêtes, groepsgesprekken, casusstudies en het gebruik van kwantitatieve databronnen, evenals het verkennen van de inzet van artificiële intelligentie (AI). Voorbeelden van innovaties op het gebied van presentatie en visualisatie van onderzoeksresultaten zijn het gebruik van animaties en factsheets.

Het gebruik van vernieuwende methoden is voor de Rekenkamer geen doel op zich. De onderzoeksaanpak en methode moet passend zijn bij de vraagstelling van het onderzoek. Daarbij hebben wij vanwege onze beperkte omvang ook beperkte mogelijkheden om zelf nieuw onderzoeksinstrumentarium te ontwikkelen. Wij monitoren daarom actief rekenkamers en kennisinstellingen, zoals universiteiten, planbureaus en adviesraden, en commerciële adviesbureaus, om te leren van hun werkwijze.

Artificiële intelligentie (AI)

AI kan rekenkamers kansen bieden als ondersteunend instrument en helpen om specifieke werkzaamheden efficiënter uit te voeren. Aan vrijwel alle AI-toepassingen zijn echter risico's verbonden, bijvoorbeeld op het gebied van informatieveiligheid, privacy en auteursrecht. Ook leidt het gebruik van AI-toepassingen tot ethische vraagstukken, zoals op het gebied van transparantie, duurzaamheid, kwaliteit, uitlegbaarheid en het risico op bias. Wij ontwikkelen daarom een strategie met kaders en beleid voor de inzet van AI. Hierin wegen wij zowel de kansen die AI-toepassingen kunnen bieden als de risico's die zij met zich meebrengen. Ook zetten wij in op het verhogen van de AI-geletterdheid in onze organisatie.

Bij toepassingen van AI die wij verkennen kan gedacht worden aan het inzetten van AI als hulpmiddel om documenten efficiënt te verzamelen en doorzoekbaar te maken, interviews te transcriberen, en de toegankelijkheid en leesbaarheid van rapporten te verbeteren. AI ondersteunt daarmee het werk van medewerkers en vervangt geen menselijke oordeelsvorming. Bij het gebruik van AI staan onze kernwaarden centraal. Wij prioriteren de beheersing van de risico's die het gebruik van AI met zich meebrengt, onder meer op het gebied van informatieveiligheid, transparantie en zorgvuldigheid.

3.4 Samenwerking

Veel van de grote beleidsopgaven worden in samenwerking tussen verschillende overheden opgepakt. Maatschappelijke opgaven houden zich immers niet aan (bestuurlijke) grenzen. Ook de inwerkingtreding van de Omgevingswet vraagt van de provincie nadrukkelijk om meer samenwerking met medeoverheden en andere partijen. Om de impact van ons onderzoek te vergroten, zetten wij daarom de komende jaren in op meer samenwerking met bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, adviesorganen en kennisinstellingen. Wij volgen daarvoor actief de activiteiten van kennisinstituten zoals de landelijke planbureaus en adviesraden, en provinciale adviesorganen zoals Utrecht Advies en Brabant Advies. De mate van samenwerking kan uiteenlopen van kennisuitwisseling tot samenwerken aan een onderzoek. Een voorbeeld is het in 2026 afgeronde onderzoek naar de Omgevingsdienst IJmond (Noord-Holland), dat wij uitvoerden samen met acht gemeentelijke rekenkamers.

Colofon

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl