

Opvolging aanbevelingen: een terugblik

M.F. Blommaert
A.C.F. van Galen
Rekenkamer Zeeland
Middelburg, juni 2014

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	1
1. INLEIDING	2
1.1 INLEIDING	2
1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING	2
1.3 AANPAK EN WERKWIJZE	3
2. EEN KORTE SCHETS VAN DE PROCEDURES ROND REKENKAMERRAPPORTEN EN AANBEVELINGEN	4
3. OPVOLGING AANBEVELINGEN: EEN INVENTARISATIE	5
4. FOCUS AANBEVELINGEN	7
5. WELKE FACTOREN EN ACTOREN BEÏNVLOEDEN OPVOLGING	9
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN/VERBETERPUNTEN	11
BIJLAGE 1 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	12

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Aanleiding

In de vergadering van de Programmaraad van maart 2013 is besloten een overzicht van de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken om te vormen naar een meer gestructureerd overzicht en de resultaten onder de aandacht van Provinciale Staten te brengen. De Rekenkamer acht het een goed moment om terug te kijken hoe de aanbevelingen uit onze onderzoeken tot op heden zijn opgevolgd en welke leerpunten dit biedt. Via onze aanbevelingen willen we een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur. Met dit overzicht willen we bezien hoe het rendement van de aanbevelingen kan worden vergroot. In april 2006 hebben we eerder stilgestaan bij aanbevelingen. In dat onderzoek is nagegaan hoe de provinciale organisatie is omgegaan met de aanbevelingen van de commissie van onderzoek; in wezen de voorloper van de Rekenkamer.

Relevantie

De Rekenkamer Zeeland heeft de ambitie om toegevoegde waarde te leveren aan de provinciale organisatie. Die toegevoegde waarde moet er ons inziens uit bestaan dat onze onderzoeken bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen van de organisatie.

We hebben inmiddels zestien onderzoeken gepubliceerd. Dit overzicht is bedoeld om lering te trekken uit de wijze waarop de organisatie omgaat met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Voor de politieke en ambtelijke organisatie biedt dit onderzoek inzicht of en hoe de aanbevelingen van de Rekenkamer geïmplementeerd zijn.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van deze quick scan is om inzicht te krijgen in de mate waarin en de wijze waarop onderzoeken van de Rekenkamer Zeeland en de conclusies en aanbevelingen in de praktijk een vervolg hebben gekregen. We gaan na of daarin ook een bepaald patroon te herkennen valt en op welke onderwerpen de aanbevelingen zich richten.

De bevindingen uit deze quick scan kunnen leiden tot het anders opzetten en/of formuleren van aanbevelingen door de Rekenkamer, waardoor de effectiviteit van rekenkameronderzoek vergroot kan worden.

De centrale vraag voor deze quick scan luidt:

Hoe gaat de provincie om met het implementeren van aanbevelingen van door de Rekenkamer Zeeland gedane onderzoeken.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, stelt de Rekenkamer de volgende deelvragen:

1. Welke aanbevelingen heeft de Rekenkamer in haar rapporten geformuleerd?
2. Welke besluiten hebben Provinciale Staten genomen bij de behandeling van de rapporten?
3. Welke toezeggingen zijn door Gedeputeerde Staten gedaan naar aanleiding van het rapport en het PS-besluit?
4. In hoeverre, op welke wijze en met welk resultaat zijn de besluiten en toezeggingen uitgevoerd?
5. Is er een patroon in het al dan niet overnemen van aanbevelingen te herkennen?

Bij het beoordelen van de opvolging van aanbevelingen uit recente(re) onderzoeken wordt rekening gehouden met de vraag of de organisatie redelijkerwijs al in staat is geweest om invulling te geven aan de besluiten die Provinciale Staten heeft genomen over het desbetreffende onderzoek.

In het onderzoek zijn de vooronderzoeken die de Rekenkamer heeft uitgevoerd niet meegenomen.

1.3 Aanpak en werkwijze

Er is een inventarisatie gemaakt van alle aanbevelingen, besluitvorming door Provinciale Staten en toezeggingen door Gedeputeerde Staten. In de jaarstukken rapporteren Gedeputeerde Staten over de stand van zaken van de implementatie van de aanbevelingen.

De aanbevelingen, de verantwoording door Gedeputeerde Staten in de jaarstukken en de onderliggende beleidsstukken zijn met elkaar vergeleken. Dit leidt tot een beeld:

- hoe Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten met de aanbevelingen van de Rekenkamer omgaan,
- hoe de aanbevelingen in de ambtelijke organisatie worden opgepakt c.q. geborgd en
- wat verbeterpunten voor zowel de organisatie als de Rekenkamer zijn.

Het dossieronderzoek werd aangevuld met het afnemen van interviews met enkele sleutelpersonen binnen de organisatie, enkele statenleden en een deskundige op het gebied van rekenkameronderzoek.

De resultaten van deze quick scan zijn vervolgens gepresenteerd in een interactieve bijeenkomst met statenleden op 27 juni jl. Hierbij waren ook de statengriffier en de concerncontroller aanwezig. Aan de hand van een door de voorzitter van de Rekenkamer gepresenteerde casus werden vervolgens uitgangspunten en verbeterpunten geformuleerd om de opvolging van aanbevelingen te verbeteren. Deze aanbevelingen vindt u in het laatste deel.

2. Een korte schets van de procedures rond rekenkamerrapporten en aanbevelingen

Hoe wordt in Zeeland procedureel omgegaan met aanbevelingen van de Rekenkamer?

Bij de start van de Rekenkamer is ervoor gekozen om het onderwerp aanbevelingen meteen op de agenda van Provinciale Staten te zetten.

Dit werd gedaan door middel van een onderzoek naar de aanbevelingen van de Commissie van Onderzoek. In 2006 werd naar aanleiding van dat rapport het volgende besloten:

“De heer Van Waveren (gedeputeerde) is belast met de voortgang van de implementatie van aanbevelingen. Binnen het provinciale apparaat is de lichte auditfunctie belast met de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en met het delen en gemeenschappelijk maken van kennis in de organisatie. Bij de jaarrekening wordt vanaf 2007 een voortgangsrapportage toegevoegd over de implementatie van de aanbevelingen.”

Ook bij de BURAP (Bestuursrapportage) zou tussentijds worden gerapporteerd. Toen de BURAP werd afgeschaft werd enkel nog bij de jaarrekening gerapporteerd.

Momenteel bezint de organisatie zich op de wijze waarop dit in de nieuwe organisatie vormgegeven kan worden.

De Rekenkamer voorziet haar onderzoek van aanbevelingen die vervolgens door de griffie als concept-besluiten aan commissies en Provinciale Staten worden voorgelegd.

Jaarlijks wordt bij de jaarstukken door de afdeling Financiën een overzicht opgesteld met betrekking tot de stand van zaken rond de aanbevelingen.

Binnen de afdeling Financiën is men van mening dat de follow-up van de aanbevelingen zoals die nu in de bijlage van de jaarstukken zit, weinig toegevoegde waarde biedt. Het is een statische en procedurele manier om met een toezegging van Gedeputeerde Staten om te gaan.

In de interviews werd de suggestie gedaan om de opvolging van aanbevelingen los te koppelen van de jaarstukken en een duidelijker evaluatiemoment te kiezen. De toets naar de stand van zaken met betrekking tot aanbevelingen is nu – zoals hierboven aangegeven – vooral procedureel.

In de interviews werd aangegeven dat, uit het feit dat rekenkamerrapporten zowel in Provinciale Staten als in commissies behandeld worden, mag worden afgeleid dat ze serieus worden genomen. Rapporten zouden immers ook slechts ter informatie aan de commissies kunnen worden gezonden.

3. Opvolging aanbevelingen: een inventarisatie

In dit hoofdstuk wordt een inventarisatie gegeven van de aanbevelingen die de Rekenkamer Zeeland tot 2013 heeft gedaan.

Nagegaan is welke aanbevelingen geheel of grotendeels overgenomen zijn door middel van expliciete besluitvorming. Hiervoor is gekeken naar de besluitvorming door Provinciale Staten.

Welke besluiten zijn genomen door Provinciale Staten naar aanleiding van de onderzoeken?

Van de dertien onderzochte rapporten is in acht gevallen sprake van het integraal en expliciet overnemen van de aanbevelingen via besluitvorming door Provinciale Staten. Bij één onderzoek ontbreekt expliciete besluitvorming in Provinciale Staten maar vond bespreking plaats in een Statencommissie en is door Gedeputeerde Staten toegezegd de aanbevelingen over te nemen.

In driekwart van de gevallen was dus sprake van expliciete besluitvorming en opvolging.

In twee gevallen besloten Provinciale Staten de aanbevelingen die Provinciale Staten aangingen over te nemen, de overige aanbevelingen die Gedeputeerde Staten aangingen werden slechts ten dele overgenomen.

In één geval werden de aanbevelingen geamendeerd door Provinciale Staten. In één geval werd het rapport voor kennisgeving aangenomen, het ging hier om de handreiking Zeeuwse havens.

Opvallend bij het herlezen van de besluitvorming is dat meer dan eens verwarring is ontstaan over de status van een concept Statenbesluit. Ook bij het onderzoek over Promotie deed zich deze kwestie weer voor.

Wanneer verwarring ontstaat in het besluitvormingsproces over de verschillende posities van Rekenkamer, Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kan dat opvolging bemoeilijken.

In concreto ontstond bij Provinciale Staten verwarring over de vraag wat het standpunt van Gedeputeerde Staten ten aanzien van het concept-besluit was en in hoeverre het conceptbesluit deels of geheel kon worden geamendeerd. Blijkbaar wordt dit uit het schriftelijke materiaal (bestuurlijk commentaar Gedeputeerde Staten) en/of in de daaropvolgende mondelinge discussie in commissies onvoldoende helder.

In de volgende tabel is de besluitvorming per onderzoek weergegeven.

Onderzoek	PS	Besluit	toezeggingen
Doorwerking Aanbevelingen	30-06-06	aanbevelingen overgenomen	
subsidies	29-09-06	aanbevelingen overgenomen	
Boek en bank verbonden	09-11-2007 PS verwezen naar cie BFZ 14-11-2007	aanbevelingen overgenomen	
Jeugdzorg	15-02-08	aanbevelingen van de rekenkamer, gericht aan PS, te betrekken bij het opstellen van het nieuwe Beleidskader Jeugdzorg.	
werkgelegenheid	19-09-08	aanbevelingen overgenomen	
Handreiking Zeeuwse Havens	cie BFZ18-02-2009 PS 13-03-2009	voor kennisgeving aangenomen	
Beheer en onderhoud infrastructurele werken	Cie E&M 23-11-2009	aanbevelingen overgenomen door GS geen PS-besluit	
Nationaal landschap Zuidwest	Cie REW 26-03-2010 PS 09-04-2010	aanbevelingen regarderende PS overgenomen/1 aanbeveling niet overgenomen door GS	
Sturen op afstand	8-07-11	amendement 1 v.d 7 aanbevelingen niet overgenomen, 1 geamendeerd, 5 overgenomen	
Arbeidsmarkt en onderwijs	30-09-11	aanbevelingen overgenomen	
Informatiebeleid in een veranderende tijd	16-12-11	aanbevelingen overgenomen	
Promotie	25-01-13	aanbevelingen overgenomen	Bij Uitvoeringsplan Economische Agenda, wordt als onderdeel een Plan van Aanpak Promotie toegevoegd.
Concessie OV	25-01-13	aanbevelingen overgenomen	

Tabel 1 onderzoeken en besluitvorming PS

4. Focus Aanbevelingen

Naast de wijze waarop in de besluitvorming is omgegaan met aanbevelingen is ook bezien op welke objecten de aanbevelingen betrekking hadden.

Daarbij zijn de volgende categorieën te onderscheiden. Zij hebben voor een deel betrekking op beleidsvoering en voor een deel op bedrijfsvoering.

In de onderzochte rapporten zijn in totaal 64 aanbevelingen gedaan.

Aard/Object	Uitleg	Aantal
Lange termijn/Visievorming	Hier gaat het om expliciete visievorming en het inbouwen van een langetermijnperspectief in bijvoorbeeld projecten	8
Probleemanalyse	Probleemanalyse betreft het onderdeel van de beleidscyclus dat vooraf dient te gaan aan beleidsvoering	5
Externe partijen/Omgeving/ Burgers/Regie	Dit heeft te maken met de mate van externe gerichtheid van het beleid en de wijze waarop deze actoren bij beleidsvoering worden betrokken	8
Formalisering Verantwoordelijkheden/ Vastleggen	Dit onderdeel richt zich op het expliciteren van verantwoordelijkheden, het vastleggen van besluiten, dossiervorming en archief	6
Integraliteit	Integraliteit is de mate waarin de onderscheiden onderdelen binnen de Provincie hun handelen op elkaar afstemmen. En heeft ook betrekking op de integraliteit in de verschillende stappen van de beleidscyclus	12
Operationalisatie doelen/Smart+C	Dit heeft betrekking op de mate waarin doelen worden geëxpliciteerd en geoperationaliseerd	9
Monitoring/Evaluatie	Monitoring en Evaluatie heeft betrekking op de informatieverzameling over beleidsuitvoering	8
Effect	Effect heeft betrekking op de vraag in hoeverre de Provincie zicht heeft op effect/output/outcome	6
Informereren/Rapporteren	Informereren en rapporteren heeft veelal betrekking op de wijze waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren gedurende de beleidsuitvoering en achteraf	7
Vereenvoudig/Experimenteer	Dit label bevatte de oproep om buiten de geijkte kaders een probleem aan te pakken of te bezien	5

Tabel 2 Object aanbevelingen

Uit de interviews, waar we dit schema voorlegden aan de respondenten, kwam de constatering naar voren dat bepaalde ontwikkelingen in de organisatie blijkbaar parallel lopen met de focus van de aanbevelingen die de Rekenkamer deed.

Bijvoorbeeld:

In de nieuwe organisatie is een werkveld Ontwikkeling en een eenheid Strategie ingesteld. Daarnaast is een centrale concernstaf ingesteld. Eén van de belangrijkste uitgangspunten in de nieuwe organisatie bij de Provincie is integraliteit. Het versterken van de integraliteit van beleid is een onderwerp dat veelvuldig terugkomt in de aanbevelingen van de Rekenkamer. De wens tot integraal werken is duidelijk aanwezig. Ook is een duidelijke lijn afgesproken ten aanzien van de behandeling

van beleid in Provinciale Staten, waarbij monitoring en evaluatie een belangrijkere rol spelen (startnotitie - kadernotitie - beleidsnotitie - evaluatie).

Daarnaast vertelt dit overzicht iets over de wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken vormgeeft. Aangetekend moet worden dat publicaties als vooronderzoeken en de handreiking kerntakendiscussie, die een wat ander karakter hadden, buiten beschouwing gelaten zijn. De beleidscyclus is ruim vertegenwoordigd. Bedrijfsvoering en de wijze waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren komen ook veelvuldig aan de orde.

5. Welke factoren en actoren beïnvloeden opvolging

De vraag of de aanbevelingen effect sorteren in de praktijk van de provinciale organisatie is natuurlijk de meest interessante vraag. Tegelijkertijd is deze vraag niet of nauwelijks te beantwoorden vanuit de positie van de Rekenkamer zonder intensief en diepgaand onderzoek. In de interviews werd het probleem van het aantonen van een relatie tussen aanbevelingen van de rekenkamer en veranderingen in beleid en/of een organisatie bevestigd. Het leggen van een causale relatie werd als ondoenlijk beschreven omdat ook altijd tal van andere factoren daarop van invloed zijn.

Wel blijkt uit de interviews en onze ervaring ten aanzien van het doen van aanbevelingen dat er een aantal factoren is, die de opvolging van aanbevelingen in positieve en negatieve zin kunnen beïnvloeden.

Allereerst is dat **timing**. Het is lastig voor de organisatie als ze vol op stoom zijn met een nieuwe beleidsnota of beleidslijn om dan geconfronteerd te worden met een buitenstaander die terug kijkt op “oud” beleid. Dat is psychologisch lastig omdat je uit de voorwaartse energie getrokken wordt. Organisatie en betrokken medewerkers worden geconfronteerd met een rekenkameronderzoek en de vaak daarbij behorende publiciteit, terwijl zij in sommige gevallen net draagvlak verworven hebben voor een nieuwe aanpak.

In de interviews werd de verwachting uitgesproken dat dit in de toekomst zal veranderen omdat meer vanuit de beleidscyclus gedacht zal gaan worden en daarmee evaluatie een nadrukkelijker rol zal krijgen.

Het omgekeerde is ook waar. Wanneer de timing goed is, worden inzichten en aanbevelingen uit rekenkameronderzoek lopende het traject soms al meegenomen of wordt uitgekeken naar het rekenkamerrapport en de aanbevelingen. Voorbeelden daarvan zijn de handreiking verzelfstandiging Zeeland Seaports, Concessiebeheer en Informatiebeleid.

In het laatste geval is de organisatie nog zoekende of ze bevindt zich in de probleemdefinitie-fase. In die fase zullen inzichten eerder kunnen worden meegenomen.

Een tweede factor is de weerbarstigheid van de **praktijk van alledag**. Je kunt wel een besluit nemen en het erover eens zijn dat de in de aanbeveling geschetste richting de wenselijke is, maar daarmee is het nog geen werkelijkheid. Een gedragsverandering is moeilijk per decreet af te kondigen. Dit geldt bijvoorbeeld voor onze aanbevelingen ten aanzien van dossiervorming en archivering. Om te kunnen zeggen dat de aanbevelingen op dit gebied zijn uitgevoerd, is de actieve medewerking van alle medewerkers van de organisatie vereist. In veel gevallen zou dit een apart traject vereisen.

Ten slotte is er de **mate van aansluiting bij politieke en ambtelijke perceptie**. Naarmate de aanbevelingen dichterbij de politieke en ambtelijke perceptie liggen, zullen zij eerder overgenomen worden. De weging wat de juiste lijn is, is uiteindelijk natuurlijk een politieke. Het is met name aan Provinciale Staten om de informatie die de Rekenkamer aandraagt te wegen tegen de ingezette politieke koers.

De aanbevelingen variëren voorts in **mate van concreetheid**. Het voordeel van een zeer concrete aanbeveling is, dat de aanbeveling veelal eenvoudig te implementeren zal zijn. Er zit echter ook een nadeel aan. Het biedt de organisatie niet de ruimte om de oplossingsrichting te kiezen die past bij de specifieke omstandigheden.

De verantwoordelijkheid voor de opvolging van aanbevelingen ligt voor een belangrijk deel bij de Rekenkamer. Het is haar verantwoordelijkheid, om door middel van gedegen en relevant onderzoek, heldere en uitvoerbare aanbevelingen te formuleren.

De verantwoordelijkheid voor de opvolging ligt echter ook bij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en de organisatie.

6. Conclusies en Aanbevelingen/Verbeterpunten

Uit de inventarisatie blijkt, dat opvolging van aanbevelingen in de zin van behandeling en expliciete besluitvorming in de meeste gevallen gewaarborgd is.

Naar aanleiding van de totstandkoming van deze inventarisatie is uitvoerig gesproken met de griffie, de audit en de coördinator jaarstukken. Deels heeft dit al geleid tot een aanscherping van afspraken om de opvolging beter te waarborgen. Voor een ander deel van de verbeteringen geldt dat hier nog aan gewerkt wordt.

Uit deze inventarisatie blijkt ook dat de opvolging van aanbevelingen is veranderd van een inhoudelijke toets door de organisatie, onder verantwoordelijkheid van een daartoe aangewezen gedeputeerde, naar een meer bureaucratisch en procedureel instrument.

Om de opvolging van aanbevelingen beter te kunnen (blijven) volgen deed de Programmaraad de suggestie om door Gedeputeerde Staten overgenomen aanbevelingen van de Rekenkamer te beschouwen als een toezegging van Gedeputeerde Staten, zodat ze opgenomen worden in een toezeggingenlijst en terugkomen in de commissievergaderingen.

Uit de werkbijeenkomst met de statenleden kwamen verder de volgende verbeterpunten aan de orde:

- De Rekenkamer kan door middel van vervolgonderzoek de opvolging van aanbevelingen beter borgen.
- In voorkomende gevallen zou het overdrachtmoment van het rapport meer diepgang en aandacht kunnen krijgen door het organiseren van een aparte (werk)bijeenkomst met statenleden, de portefeuillehouder(s) en betrokken ambtenaren.
- Een heldere, leesbare schets van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Provincie op het onderzochte beleidsterrein, biedt meerwaarde.
- Indien de Rekenkamer niet over de expertise beschikt om het onderzoek uit te voeren, moet zij deze op andere wijze organiseren.
- Bij de aanbevelingen moet helder zijn wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Ook moeten aanbevelingen zo concreet mogelijk geformuleerd worden.
- Provinciale Staten vooraf betrekken bij de onderzoeksrichting en de normen en criteria in het onderzoek, eventueel in breder verband dan alleen de Programmaraad.
- Provinciale Staten hechten zeer aan zowel de ambtelijke als de bestuurlijke wederhoor. Het bekorten van de doorlooptijden van de onderzoeken is van minder belang dan de kwaliteit van de onderzoeken.
- Indien gewenst kan het ook zinvol zijn om feiten en bevindingen tussentijds ambtelijk te toetsen.
- Via het onderbrengen van de aanbevelingen in managementrapportages en de toezeggingenlijst kan de opvolging beter dan nu het geval is, gemonitord worden.

De Rekenkamer zal in haar jaarverslag over 2014 stilstaan bij de wijze waarop deze verbeterpunten zijn of worden opgepakt. Zij zal daarover overleg voeren met statengriffie en de afdeling concerncontrol.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

- Alex Maas, coördinator jaarstukken
- Jeroen Bosch, strateeg
- Sjors Kiemeneij, adviseur control
- Statenleden, leden programmaraad
- Arendo Schipper, Statengriffie
- Simon de Visser, Statengriffie
- Henk Klaassen, UHD Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam