

# ***Managementsamenvatting***

## **Onderzoek rolverduidelijking PS bij**



## **In opdracht van**



Den Haag, 20 november 2018

## Conclusies en aanbevelingen

1. ***PS kan zelf veel doen om inhoudelijk bij de OFGV betrokken te zijn en zicht en grip te krijgen op enerzijds de doelen en prioriteiten van de OFGV en anderzijds de resultaten, effecten en maatschappelijke meerwaarde van de OFGV.***

### Aanbevelingen aan PS:

- a) Verdiep je meer dan nu met een beleidsmatige bril in de OFGV met de bestaande mogelijkheden en instrumenten van PS: de kadernota, de ontwerpbegroting, de (voorlopige) jaarrekening en het informatierecht.
- b) Overweeg daarbij de invoering van rapporteurschap. Een beperkt aantal PS leden – de rapporteurs – kan daadwerkelijk de diepte ingaan om vervolgens hun bevindingen met PS te delen. Dat is effectief en efficiënt. Vooral de zogenoemde ‘methode Duisenberg’ is perspectiefrijk. Toegepast op de OFGV is de kern van de methode dat twee rapporteurs – één van de coalitie en één van de oppositie – de stukken van en over de OFGV met de methode analyseren en hun bevindingen, conclusies en aanbevelingen via een presentatie delen met PS. Dan zijn alle PS leden in een gelijke informatiepositie voor (meer inhoudelijke) beraadslagingen en politieke debatten over de (begroting en jaarrekening van de) OFGV.

2. ***Eén vast inhoudelijk gesprek per jaar tussen GS en (de rapporteurs namens) PS over enerzijds doelen en prioriteiten en anderzijds resultaten, effecten en maatschappelijke meerwaarde van de OFGV kan een dubbel positief effect hebben: PS kan zijn rol dan (nog) beter pakken en de provinciale ambtelijke organisatie en de OFGV kunnen beleid en uitvoering beter afstemmen, omdat de leidende politiek-bestuurlijke prioriteiten expliciet zijn.***

### Aanbevelingen aan GS en PS:

- a) Introduceer (eventueel als pilot) een vast inhoudelijk gesprek met (de rapporteurs namens) PS over de doelen en prioriteiten en de resultaten, effecten en maatschappelijke meerwaarde van de OFGV. Snij de informatievoorziening aan (de rapporteurs namens) PS daarop toe, door ook de periodieke voortgangsrapportages van de OFGV over het verloop van de uitvoering aan (de rapporteurs van) PS te sturen. Plan het gesprek in de periode maart/april, voorafgaand aan het jaarlijks op- en vaststellen van het uitvoeringsprogramma van de OFGV.
- b) Benut de provinciale ambtelijke organisatie en de OFGV als adviseurs voor de voorbereiding van het gesprek en betrek hen als toehoorders. Dan krijgen zij de politiek-bestuurlijke prioriteiten, waar zij mee verder moeten, uit de eerste hand mee.
- c) Start klein, met één maatschappelijk effect, om samen ervaring op te doen met het sturen op en meten van outcome. Want sturen op outcome en het juist monitoren van outcome (‘meten wat je wil meten’) zijn taaie vraagstukken.
- d) Evalueer bij het tweede gesprek of de verwachtingen worden ingelost en het gesprek meerwaarde heeft. Het voorgestelde vaste inhoudelijke gesprek is geen formele procedure en moet geen verplichte oefening worden, maar toegevoegde waarde hebben.

## Nadere motivering, concretisering en slaagfactoren

### **Ad. 1 Bestaande mogelijkheden als PS (beter) benutten en daarbij rapporteurschap overwegen**

#### *Motieven*

- Meer inhoudelijke betrokkenheid bij de OFGV vraagt dat PS zich meer dan nu met een beleidsmatige bril in de OFGV verdiept met de bestaande mogelijkheden en instrumenten (de kadernota, ontwerpbegroting en (voorlopige) jaarrekening en het informatierecht) en ook de inhoudelijke voortgangs-/monitoringsrapportages van de OFGV (waarvan onder ad. 2 wordt voorgesteld die ook met (de rapporteurs van) PS te gaan delen.
- Rapporteurschap kan hierbij effectief en efficiënt zijn, omdat een beperkt aantal PS leden – de rapporteurs – daadwerkelijk de diepte in (kan) gaan om vervolgens hun bevindingen met PS te delen.

#### *Concretisering*

- In het bijzonder de uit dit onderzoek naar voren gekomen methode Duisenberg lijkt geschikt voor PS om zich meer dan nu in de OFGV te verdiepen (zie tekstkader op de volgende pagina). Toegepast op de OFGV is de kern daarvan dat twee rapporteurs – één van de coalitie en één van de oppositie – de stukken van en over de OFGV met de methode analyseren en hun bevindingen, conclusies en aanbevelingen via een presentatie delen met PS. Dan zijn alle PS leden in een gelijke informatiepositie voor (meer inhoudelijke) beraadslagingen en politieke debatten over de (begroting en jaarrekening van de) OFGV. En de rapporteurs zijn goed geïnformeerd voor het onder ad. 2 voorgestelde jaarlijkse gesprek met GS.
- Op termijn kan contact tussen Staten- en Raadsrapporteurs van alle deelnemers van de OFGV worden overwogen. Afstemming zou zienswijzen krachtiger kunnen maken. En zou kaderstelling en verwachtingen van alle deelnemers van de OFGV kunnen helpen stroomlijnen. Dit kan de effectiviteit en efficiency van de dienst ten goede komen (meer collectiviteit, minder maatwerk).

#### *Slaagfactoren*

- Kies er als PS bewust voor om je meer dan nu beleidsmatig in de OFGV te verdiepen, want tijd en capaciteit zijn schaars, terwijl het huidige operationele opereren van de OFGV goed is.
- Kies als PS bewust voor het invoeren van rapporteurschap c.q. de methode Duisenberg en verzeker je van rapporteurs die zelf willen en wier ondersteuning geregeld is.

*De 'methode Duisenberg' (naar het Kamerlid dat deze aanpak voor de Tweede Kamer introduceerde)*

De behandeling van de jaarrekening en de begroting van overheden (ministeries, provincies, gemeenten) en samenwerkingsverbanden (waaronder gemeenschappelijke regelingen) in kaderstellende en controlerende organen (Tweede Kamer, PS, Gemeenteraad) is over het algemeen vooral financieel ingestoken, mondt vaak uit in debat over (financiële) bijzonderheden en technische vragen en gaat maar betrekkelijk weinig over de voortgang en effecten van het gevoerde en te voeren beleid. Terwijl dit laatste wel is waar het uiteindelijk om gaat. Verschillende gemeenten (Zeist, Amsterdam, Eindhoven, Utrecht, Heerhugowaard) en provincies (Utrecht) experimenteren daarom met de methode Duisenberg. De methode werkt als volgt:

- Uit de verantwoordelijke commissie worden twee rapporteurs benoemd, één van een coalitiepartij en één van een oppositiepartij. Idealiter zijn er ieder jaar andere rapporteurs, om iedereen betrokken te maken.
- De rapporteurs analyseren – ondersteund door een speciaal bureau (in de Tweede Kamer is dat bijvoorbeeld het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, in Zeist de onafhankelijke afdeling Control) – de jaarrekening (controlerend) en begroting (kaderstellend) aan de hand van zes standaard hoofdvragen (naar wens te specificeren per gemeente of provincie): (1) wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen, (2) welke doelen zijn gepland / behaald, (3) welke prestaties zijn gepland / behaald, (4) wat gaat het kosten / heeft het gekost, (5) wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid en (6) welke conclusies en aanbevelingen hebben we als rapporteurs aan de Kamer, Raad of PS?
- De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rapporteurs worden via een presentatie gedeeld met de andere Kamer-, Raads- of PS-leden. Zij bereiden met elkaar vragen voor die aan de verantwoordelijke minister/wethouder/gedeputeerde gesteld zullen worden ter verbetering van de documenten en het beleid. Door deze analyse heeft ieder Kamer-, Raads- of PS-lid een gelijke informatiepositie. Aan de hand van objectieve bevindingen is er een gedegen controle uitgevoerd en kan vervolgens het politieke debat worden gevoerd met elkaar. Over het beleid en niet alleen over (financiële) incidenten.

Inmiddels wordt vrijwel de volledige Rijksbegroting door de Tweede Kamer gecontroleerd volgens de methode Duisenberg. De eerste ervaringen met de methode bij gemeenten en provincies zijn positief. De methode biedt Raden en Staten op relatief eenvoudige wijze een veel beter beeld van de stand van zaken van beleidsterreinen en samenwerkingsverbanden en de politieke discussie gaat over de vraag of de juiste doelen worden nagestreefd en gerealiseerd. De methode doet ook iets aan de ongelijkheid in ondersteuning en informatievoorziening tussen college en Raad.

## **Ad. 2 – Een vast inhoudelijk gesprek tussen GS en PS**

### *Motieven*

- Voor goede kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging wil PS op niet te zware wijze meer inhoudelijke betrokkenheid bij de OFGV. 'Aan de voorkant', door het mee expliciteren en mee bepalen van doelen en prioriteiten. En 'aan de achterkant', door het mee beoordelen van resultaten en effecten. Dit lukt PS onvoldoende met alleen de (invloed van PS op de) begroting en de jaarrekening van de OFGV. PS wil met klem niet treden in de uitvoering en bedrijfsvoering.
- Een vast inhoudelijk gesprek tussen GS en (de rapporteurs namens) PS in de lange termijn planning van de PS Commissie Ruimte is een relatief eenvoudig en licht instrument. Maart/april is geschikt, want die periode ligt voor het op- en vaststellen van het OFGV uitvoeringsprogramma, terwijl de kadernota, ontwerpbegroting en voorlopige jaarrekening van de OFGV al beschikbaar zijn als informatiebronnen.
- De provincie en de OFGV werken aan de overgang van de huidige overwegend operationele en outputgerichte programmering, registratie en rapportage (met nadruk op aantallen producten en uren) naar een meer strategische en op outcome gerichte programmering, registratie en rappor-

tage (met nadruk op doelen en effecten). Dit is een moeilijk proces voor de ambtelijke provinciale organisatie en de (uitvoeringsorganisatie van de) OFGV, omdat strategie en outcome politiek-bestuurlijke onderwerpen zijn. Werken aan een meer strategische en op outcome gerichte programmering, registratie en rapportage is volgens hen dan ook gebaat bij een vast inhoudelijk gesprek tussen GS en PS over te bereiken maatschappelijke effecten en beleidsdoelen en de betekenis daarvan voor de uitvoering, monitoring en rapportage door de OFGV. De ambtelijke organisatie en de OFGV kunnen dan samenwerken aan een duidelijke politiek-bestuurlijke agenda die hen richting geeft. Dit past ook bij de komst van de Omgevingswet die de provincie meer ruimte biedt voor eigen omgevingsbeleid en zo ook uitnodigt tot het maken van een politiek-bestuurlijke agenda en het vertalen daarvan naar de omgevingsdienst.

### *Concretisering*

- Leidende vragen voor het vaste inhoudelijke gesprek zijn (opsomming niet limitatief bedoeld):
  - Wat vinden we belangrijk voor Flevoland?
  - Wat willen we dienaangaande bereiken?
  - Hoe kan dat het beste gebeuren?
  - Wat is daarbij de beleidsmatige rol van de provincie en de uitvoerende rol van de OFGV?
  - Hoe gaan we volgen of de gewenste effecten worden bereikt?
- Zo kan PS voor het komende uitvoeringsprogramma van de OFGV maatschappelijke/politieke prioriteiten meegeven en terug horen waartoe het voorbije programma heeft geleid en daarop reflecteren.

### *Slaagfactoren*

- Een actieve rol van PS staat of valt met een dynamische opstelling van PS enerzijds (regionale vragen definiëren en vertalen naar de OFGV) en van het college en de OFGV anderzijds (PS actief informeren in formele – begroting, jaarcijfers – en materiële zin – inhoudelijke vraagstukken en dilemma's). Dat vereist een bewuste keuze, want tijd en capaciteit zijn schaars, terwijl het huidige operationele opereren van de OFGV goed is.
- Laat de OFGV en de ambtelijke provinciale organisatie het vaste inhoudelijke gesprek (helpen) voorbereiden en vraag hen als toehoorder/adviseur bij het gesprek aanwezig te zijn. De OFGV beschikt over waardevolle veldkennis voor een politiek-bestuurlijke agenda en stelt die graag beschikbaar. De ambtelijke provinciale organisatie ziet aanknopingspunten in het Omgevingsplan met actuele thema's die naar het werk van de OFGV zouden kunnen worden vertaald, zoals de energietransitie en het behoud en de ontwikkeling van excellente woon- en recreatiemilieus.
- Ga voor het monitoren, rapporteren en betekenisvol bespreken van maatschappelijke effecten uit van een groeimodel, waarin met één of een beperkt aantal maatschappelijke effecten wordt gestart om samen ervaring op te doen. Monitoren en beoordelen of gewenste effecten worden bereikt is namelijk een taai vraagstuk, want: niet alles is eenduidig te meten, wat je meet zegt niet per se iets over de kwaliteit van de uitvoering en causale verbanden tussen uitvoering en effecten zijn vaak moeilijk hard te maken. Onder deze omstandigheden outcome toch gelijk en volledig meet- en afrekenbaar willen maken is tot mislukken gedoemd.
- Evalueer tijdens ieder vast gesprek of het gesprek voor alle betrokkenen meerwaarde heeft en de werkwijze moet worden gecontinueerd. Het vaste inhoudelijke gesprek moet geen verplichte oefening worden.