



Mw. T. (Tineke) van den Biggelaar MSc is secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Eindhoven.



Drs. J.J.M. (Jan) van den Heuvel is onder meer voorzitter van de Rekenkamercommissie Oisterwijk.



Drs. J.S. (Jeroen) Kerseboom is directeur-secretaris van de Zuidelijke Rekenkamer en voorzitter van de Rekenkamercommissie Dordrecht.

No more Mr. SMART-guy?

Wat betekenen ontwikkelingen als 'doe-democratie, co-creatie, horizontalisering, overheidsparticipatie, regionalisatie en netwerksturing' voor de werkwijzen van gemeenteraden en gemeentelijke rekenkamers? Als overheden andere soorten doelen stellen, wat verandert er dan voor de raden en rekenkamers? Als overheden veel meer met andere partijen samenwerken, is er dan andere verantwoordingsinformatie nodig? Brabantse rekenkamers kwamen bij elkaar om deze thematiek te verkennen en elkaar kritisch te bevragen over visies en de werkwijzen.

Door **Tineke van den Biggelaar, Jan van den Heuvel en Jeroen Kerseboom**

Rekenkamers onderzoeken onder andere de doeltreffendheid van overheidsbeleid. Een belangrijke voorwaarde om een uitspraak over de doeltreffendheid te doen, is dat er een duidelijk doel is. Dat wil zeggen dat de overheid zo specifiek mogelijk is over wat ze wil bereiken, daar in meetbare en tijdgebonden termen over spreekt, en dat het daarbij gaat over realistische of realiseerbare zaken, waar bovendien afstemming over heeft plaatsgevonden.

Rekenkamers bevelen colleges vaak aan om de formulering van de doelen te verbeteren

Met andere woorden: SMART-geformuleerde doelen. Het wekt geen verbazing dat dit voor veel beleidsdoelen niet het geval is. Rekenkamers bevelen colleges daarom vaak aan om de formulering van de doelen te verbeteren, met het oog op het kunnen afleggen van verantwoording. Het willen bijdragen aan doelen die meer SMART zijn geformuleerd, verradt echter een visie op overheidssturing waar in toenemende mate kritiek op is.

Samenvatting

In de bijeenkomst van 'Brabantse Rekenkamers *fast forward?*' is in juni 2017 in het provinciehuis van Noord-Brabant stilgestaan bij de veranderende rol van de lokale overheid en de rekenkamer(commissie)s. Werkwijzen en beleidsontwikkelingen als horizontalisering en co-creatie veranderen de kaderstellende en controlerende rol voor gemeenteraden en rekenkamers. Aan de hand van voorbeelden uit Brabantse gemeenten is kritisch gesproken over de impact van deze ontwikkelingen voor rekenkameronderzoek. Besproken is wat New Public Governance of een 'veerkrachtige of samenwerkende overheid' voor rekenkameronderzoek betekent. Naar aanleiding van de discussies tijdens de boeiende werkbijeenkomst pleiten de auteurs voor een verbreding van de onderzoeksagenda van rekenkamers die recht doet aan de veranderingen in de rol van raad.

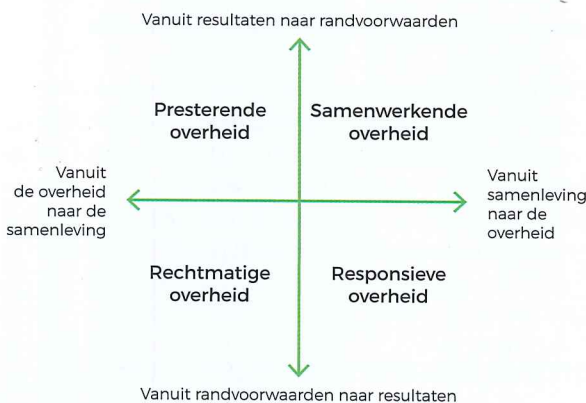
Brabantse rekenkamers *fast forward*

In de regio Zuidoost-Brabant trekken de rekenkamers geregeld samen op. In plaats van gezamenlijk regionaal onderzoek namen Tineke van den Biggelaar van de rekenkamer Eindhoven, Jan van den Heuvel van onder meer de rekenkamercommissie Oisterwijk en Jeroen Kerseboom van de Zuidelijke Rekenkamer het initiatief een sessie te organiseren over de veranderende rol van de lokale overheid en daarmee de rol van de rekenkamer(commis)sie(s). Dit in navolging van de B4-bijeenkomst in juni '16 over scenariodenken, waarover het TPC-artikel 'Rekenkamer 2025 Open en smart?' (Biggelaar et al., 2016) verscheen.

Hitting the target, missing the point

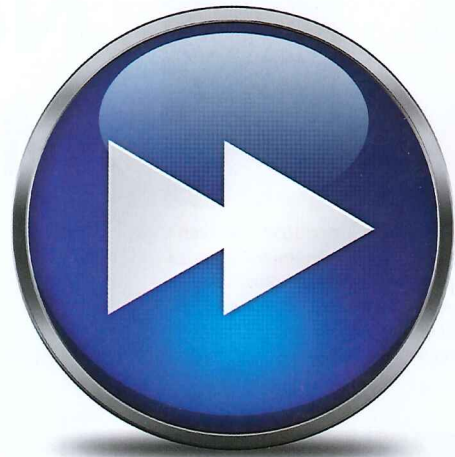
In een model waarin vier vormen van overheidssturing naast elkaar worden gezet, maken Van der Steen en zijn collega's van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur enerzijds onderscheid tussen beleid dat door de overheid wordt bedacht versus initiatieven die vanuit de samenleving komen en anderzijds tussen een overheid die begint bij de randvoorwaarden en vandaaruit bekijkt wat er mogelijk is, versus een overheid die begint bij de beoogde resultaten en vervolgens kijkt wat daar in randvoorwaardelijke zin voor moet worden geregeld (Van der Steen et al., 2015). Zie de figuur: in elk kwadrant pakt de overheid een andere rol.

Figuur: Vier vormen van overheidssturing



In de kwadranten aan de linkerkant van de figuur horen begrippen als rechtmatigheid, SMART-geformuleerde doelen, *targets* en doelmatigheid. Allemaal gesneden koek voor rekenkamers.

Vormen van burgerparticipatie en werken in netwerken zitten vooral aan de rechterkant van bovenstaand schema. Daar gaat het om stakeholders benoemen, potentie herkennen, partijen opzoeken, intern kunnen verbinden en reageren op initiatieven (Van der Steen c.s., 2015). Dat zijn zaken waarover rekenkamers doorgaans met minder autoriteit schrijven.



Hierna beschrijven we twee voorbeelden van beleid aan de rechterkant van bovenstaand schema. Voor rekenkamers is het van belang om goed door te hebben met welke vorm van (beoogde) overheidssturing ze per onderzoek te maken hebben. Zo is het weliswaar mogelijk om enkel door een rechtmatigheidsbril te kijken naar een burgerinitiatief op een terrein waar het college van B&W er nu juist voor had gekozen om zich als samenwerkende overheid op te stellen, maar zo'n onderzoek draagt dan maar ten dele bij aan het verbeteren van het presteren van dat college. *Hitting the target, missing the point*. Er worden dan bijvoorbeeld geen conclusies getrokken over de manier waarop en de mate waarin de samenwerking is gelukt, en waar ruimte voor verbetering is.

Over burgerparticipatie en werken in netwerken schrijven rekenkamers doorgaans met minder autoriteit

Co-creatie en Eindhovense rekenkamer

In de gemeenteraad van Eindhoven wordt regelmatig de term 'co-creatie' gehanteerd. Keuzes in onderwijshuisvesting en de keuze om sportaccommodaties te sluiten zijn in co-creatie gemaakt met betrokken partijen in de stad. De rol van de gemeenteraad is daarbij diffuus. Immers als een gezamenlijk besluitvormingsproces met partijen in de stad verlopen is, geeft de gemeenteraad er dan alleen een klap op, of wordt het proces nog eens herhaald in de raadsvergadering? En wat betekent dit voor het rekenkamerwerk? De Eindhovense rekenkamer benaderde de faculteit Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen om te onderzoeken wat de verandering van het New Public Management (NPM) gedachtegoed in New Public Governance (NPG) betekent voor rekenkamers.

Het bestuurskundige paradigma New Public Governance gaat ervan uit dat de overheid geen machtsmonopolie heeft, maar op gelijkwaardige basis samenwerkt aan beleid met

andere krachten uit de maatschappij, zoals publieke, private en maatschappelijke organisaties en burgers. In theorie worden hierdoor voordelen behaald zoals synergie en kostenbesparing. Het leidt ook tot veranderingen in de rol en werkwijze van de gemeente: een rol die meer loslaat, en zeggenschap en controle deelt met samenwerkingspartners. De samenwerking in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden blijkt problematischer voor gemeenteraden en rekenkamers en doelmatigheidsonderzoek brengt de meeste (procesmatige) kwesties aan het licht. Aanbevolen wordt om andere onderzoeksmethoden die toepasbaar zijn in deze NPG-context nader te verkennen, zoals netwerk- en procesanalyses.

Eindhovens rekenkameronderzoek naar co-creatie

Omdat de term co-creatie veelvuldig in de Eindhovense gemeenteraadsvergadering valt, start de rekenkamer onderzoek in hoeverre de Eindhovense gemeente toegerust is op beleidsontwikkelingen in co-creatie. Uit de documentanalyse en interviews met in- en externe stakeholders blijkt het begrip 'co-creatie' niet eenduidig gedefinieerd. Eerder werd gesproken over 'samenspraak' nu over 'design denken'. Uit het onderzoek blijkt ook dat de rollen niet helder zijn voor stakeholders. Kaders ontbreken en de rol van de gemeenteraad is niet helder. Monitoring van processen vraagt verbetering. De gemeenteraad zou bij de kaderstelling beter gefaciliteerd kunnen worden door gerichte afwegingen omtrent het doel, de rol, de fase en mate van invloed. De rekenkamer pleit voor heldere kaderstelling, voor verbetering van beheersing en controle van processen en voor herbezinning op de rol van de gemeenteraad.

Rekenkamercommissie Oisterwijk met de raad op zoek

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben ook een belangrijke rol gespeeld in de onderzoeksagenda van de rekenkamercommissie (RKC) Oisterwijk. In deze agenda is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de veranderende rol van de gemeente en de raad. Dit met het oog op ontwikkelingen als doe-democratie, co-creatie en het functioneren als netwerkgemeente.



Dit is gebeurd in drie RKC-producten: een onderzoek naar de volksvertegenwoordigende rol van de raad, een brief aan de raadswerkgroep 'Oisterwijk aan Z' en een onderzoek naar burgerinitiatieven.

Voor de uitkomsten van de onderzoeken wordt verwezen naar de betreffende producten.

Kenmerkend voor de rol van de RKC en de gekozen aanpak zijn:

- De RKC heeft op basis van de onderzoeken een uitdrukkelijke rol als adviseur gespeeld, ook op uitnodiging van de raadswerkgroep Oisterwijk aan Z.
- De RKC heeft zich gericht op het etaleren van mogelijkheden en het geven van tips om te komen tot een nieuwe rol van raad, college en ambtelijke organisatie; minder terugkijkend en minder op controle gericht, maar meer vooruitkijkend en signalerend.
- De RKC heeft de onderzoeksprocessen interactief opgezet: er is gewerkt met werkbijeenkomsten met vertegenwoordigers uit de Oisterwijkse samenleving, de raad, college en ambtelijke organisatie. Ook is een rollenspel uitgevoerd om tijdens het onderzoek de bewustwording al te stimuleren en de dilemma's voor betrokkenen voelbaar te maken, wanneer naar een nieuwe rolinvulling wordt gezocht.

Doeltreffendheid en doelmatigheid krijgen met de veranderende rol van de overheid een andere lading

Op deze wijze heeft de RKC de raad ondersteund bij de beantwoording van vragen als: 'Hoe kan ik meer ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving en wat durf ik los te laten?', 'Wil ik beleidsmatig dunnere kaders en meer aandacht voor het proces?' en 'Wanneer ga ik mee met de oplossingen uit de samenleving en wanneer moet ik de rol van scheidsrechter spelen?' Vragen die leiden tot verruiming van de onderzoeksagenda voor een RKC. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid krijgen met de veranderende rol van de overheid ook een andere lading. Het gaat niet meer alleen om terug te kijken of de doelstellingen SMART zijn, deze worden gehaald en of dit doelmatig gebeurt. Dat zijn de vragen die behoren bij de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daar is traditioneel veel RKC-onderzoek op gericht geweest. Het is steeds belangrijker ook stil te staan bij de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Dit is een thema dat de afgelopen jaren uitdrukkelijk op de agenda van de raad en de RKC Oisterwijk staat.

Beschouwing en conclusie

In de sessie op 8 juni 2017 komen gangbare discussies over 'is dit des rekenkamers' en 'de onafhankelijkheid en het politieke toneel' aan de orde. Maar ook specifieker: had de rekenkamer Eindhoven zich moeten laten weghouden van de co-creatiebijeenkomsten met externe stakeholders, in hoeverre passen



de traditionele rekenkamer-aanbevelingen nog wel bij een co-creatiecontext? Blijven we als rekenkamers ons SMART-mantra hanteren of zoeken we naar manieren om meer recht te doen aan snel veranderende en steeds afwisselende vormen van overheidssturing?

De tijd dat raden met smart
zaten te wachten op
uitsluitend rechtlijnige
'afreken'-rapporten is voorbij

Een eensluidend antwoord heeft in Brabant niet geklonken. Dat is deels het gevolg van verschillen in werkwijzen en rolopvattingen van rekenkamers. Het is daarnaast een bevestiging van de noodzaak om te onderzoeken hoe verschillen tussen gemeenten en veranderingen binnen gemeenten de toegevoegde waarde van rekenkamers beïnvloeden. De onderzoeksagenda's van rekenkamers vragen onzes inziens om een verbreding. De agenda's zouden een weerspiegeling moeten zijn van de samenwerkende en responsieve overheid die gemeenten in toenemende mate willen zijn. De tijd dat raden met smart zaten te wachten op uitsluitend rechtlijnige 'afreken'-rapporten is daarmee echt voorbij.

Literatuur

- Biggelaar van den T., Backus, C. et al. (2016), 'Rekenkamers 2025 Open en Smart?', *Tijdschrift voor Public Governance, audit en Control*, 2016, nr. 5, Sdu.
- Steen, M. v. d., Scherpenisse, J., & Twist, M. v. (2015), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Schreurs, F. (2016) 'New Public Governance en de gevolgen voor de gemeentelijke rekenkamer - Verslag van een onderzoek', RUN.
- Rekenkamercommissie Eindhoven (2017), 'Conditie voor co-creatie'.
- Rekenkamercommissie Oisterwijk (2014), 'De raadsleden als volksvertegenwoordiger' en (2017) 'Oisterwijk weet raad met burgerinitiatieven'.

Colofon

Tijdschrift voor public governance, audit & control. Het blad biedt bij uitstek 'how-to-informatie' die als bruikbaar en terzake wordt erkend. Het tijdschrift bedient de volledige breedte van de publieke sector: rijk, decentrale overheid, onderwijs, zorg, welzijn, cultuur en veiligheid. Bij een abonnement op het tijdschrift hoort toegang tot de TPC-site met nieuws, artikelen en archief functie: www.tpconline.nl. De inhoud van artikelen en de mening van de redactie hoeven niet noodzakelijkerwijs overeen te komen.

Hoofredacteur

Mr. C.M.M. (Trudy) Blokdijk

Redactie

Dr. G.T. (Tjerk) Budding, drs. W.D. (Wouter) Groot MBA, drs. E.H. (Ed) Jansen MCM RA, dr. H.L. (Henk) Klaassen, dr. J.A.M. (Johan) de Kruijf en dr. R. (Rolf) Willemsse

Boekrecensies

Recensie-exemplaren van, voor de lezer van TPC relevante, boeken kunt u sturen naar: H.J.M. (Harry) ter Braak, Hoofdstraat 69, 3970 AD Driebergen.

Uitgever

Sdu, D. (Dineke) Sonderen

Redactiesecretaris

Drs. T. E.P. (Tom) Kooiman, Puntgaaf, Amsterdam

Redactieadres

Sdu o.v.v. TPC
T.a.v. L. (Lia) de Jong
Postbus 20025, 2500 EA Den Haag
tel. (070) 378 02 21 e-mail: tpc@sdu.nl

Vormgeving en opmaak

SD Communicatie, Rotterdam

Druk

Wilco BV, Drukkerij, Amersfoort

Advertenties

Sdu
www.sduadverteren.nl
tel.: 070 378 05 62
e-mail: sdu.adverteren@sdu.nl

Abonnementen

Sdu Klantenservice
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
tel.: 070 378 98 80
www.sdu.nl/service

Betaalde abonnementen

Jaarabonnement € 158 (excl. btw en verzendkosten).
Studentenjaarabonnement € 49 (excl. btw en verzendkosten).

Vanwege de aard van de uitgave, gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht.

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan Sdu Klantenservice www.sdu.nl/adreswijziging.

Het abonnement wordt ieder jaar automatisch verlengd, tenzij schriftelijk twee maanden vóór afloop van de abonnementsperiode is opgezegd.

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

TPC verschijnt zes keer per jaar.

© 2017 Sdu, Den Haag. ISSN 1572-414x

