



# Zelfevaluatie Rekenkamer Súdwest-Fryslân



## Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. M.S. (Marsha) de Vries (hoofdonderzoeker, secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

### Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: [rekenkamer@sudwestfryslan.nl](mailto:rekenkamer@sudwestfryslan.nl)

Website: [www.gemeentesudwestfryslan.nl](http://www.gemeentesudwestfryslan.nl)



# Zelfevaluatie Rekenkamer Súdwest-Fryslân

## Plan van aanpak

December, 2016



## Inhoud

<b>1. AANLEIDING</b> .....	<b>5</b>
<b>2. VERSCHILLENDE INVALSHOEKEN</b> .....	<b>5</b>
2.1 THEMATIEK .....	5
2.2 ONDERZOEKSMETHODEN .....	7
<b>3. ONZE AANPAK</b> .....	<b>8</b>
3.1 DOELSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN .....	8
3.2 ONDERZOEKSMETHODEN .....	8
3.3 PLANNING .....	9



## 1. Aanleiding

In december 2012 is de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân in haar huidige samenstelling door de gemeenteraad voor een periode van zes jaar beëdigd. Inmiddels onderzoeken wij dus alweer bijna vijf jaar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van deze gemeente. Een goed moment om de balans op te maken en te evalueren hoe ons functioneren wordt beoordeeld door de verschillende belanghebbenden en na te gaan wat de doorwerking is van onze onderzoeken. Vervolgens kunnen we hier lessen uit trekken voor onze toekomstige onderzoeken en werkwijze.

In dit plan van aanpak worden allereerst verschillende invalshoeken geschetst van waaruit andere rekenkamers<sup>1</sup> in Nederland hun functioneren hebben geëvalueerd en worden de onderzoeksmethoden beschreven die zij daarbij hebben gehanteerd. Hierbij wordt ook ingegaan op verschillende publicaties die recentelijk zijn verschenen en die vooral betrekking hebben op de doorwerking van rekenkameronderzoek. Vervolgens wordt beschreven en onderbouwd op welke wijze wij onze zelfevaluatie vorm zullen geven.

## 2. Verschillende invalshoeken

Voorafgaand aan het opstellen van dit plan van aanpak zijn allereerst verschillende zelfevaluaties<sup>2</sup> van andere rekenkamers geanalyseerd.

### 2.1 Thematiek

De volgende tabel geeft een overzicht van de thema's die door de verschillende rekenkamers werden bestudeerd.

Tabel 2.1 Thematiek zelfevaluaties

Rekenkamer/rekenkamercommissie			
Almelo	Deventer	Den Haag	Venlo
Onderwerpkeuze	Relevantie voor de raad	Interactie met doelgroepen en communicatie	Model/positionering
Inhoud onderzoeken	Effectiviteit van de interne organisatie	Effectiviteit voor de burger	Randvoorwaarden
Communicatie met de raad	Onafhankelijkheid	Onafhankelijkheid	Bemensing
Onafhankelijkheid rkc	Doorwerking van afzonderlijke onderzoeken	Onderzoeksproces	Bevoegdheden
Samenstelling rkc		Doorwerking van afzonderlijke	Onderwerpkeuze
			Uitvoering onderzoeken
			Interne organisatie

<sup>1</sup> Wanneer in dit plan van aanpak wordt gesproken van rekenkamers, dan worden daar ook de rekenkamercommissies mee bedoeld.

<sup>2</sup> Het betreft hier zelfevaluaties van de rekenkamercommissie van Almelo (2013), de rekenkamercommissie van Deventer (2014), de rekenkamer van Den Haag (2012) en de rekenkamercommissie van Venlo (2009).



onderzoeken	Stijl/cultuur/werkwijze Gezag/positionering Rapportages Effecten/doorwerking Presentaties/communicatie
-------------	--

Uit deze analyse blijkt dat er in de zelfevaluaties wordt gekeken naar de inhoud van de onderzoeken, maar ook naar de wijze waarop (het proces) en de randvoorwaarden waarbinnen de rekenkamers hun werk doen. Ook besteden verschillende rekenkamers in hun zelfevaluaties aandacht aan de doorwerking van hun afzonderlijke onderzoeken, met uitzondering van de rekenkamercommissie van Almelo die ervoor heeft gekozen om dit op een later moment in een aparte rapportage te doen.

Maar wat is doorwerking van rekenkameronderzoek nu eigenlijk? Hoekstra definieert de doorwerking van rekenkameronderzoek als volgt (2013, p.4): *“Het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek, verricht door of in opdracht van een rekenkamer”*. Lemmens kiest voor een ruimere definitie en omschrijft de doorwerking van rekenkameronderzoek als zijnde (2014, p.8): *“het effect dat de rekenkamer heeft als zijn onderzoeksproduct bijdraagt aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur”*.

Ten aanzien van de doorwerking van rekenkameronderzoeken kan een onderscheid gemaakt worden naar vormen van doorwerking. Bekkers e.a. onderscheiden vier vormen van doorwerking, namelijk (2004):

1. Instrumentele doorwerking: Het advies tot een directe verandering van gedrag van individuen of instanties in lijn met met de aanbevelingen van het advies.
2. Conceptuele doorwerking: De verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties.
3. Agenderende doorwerking: Een nieuw onderwerp of beleidsthema wordt als gevolg van het advies onderwerp van het politieke of maatschappelijke debat.
4. Politiek-strategische doorwerking: De verandering van de machtspositie van één of meerdere (doel)groepen door de uitkomsten van een onderzoek.

Volgens Lemmens (2014) is deze laatste vorm van doorwerking niet van toepassing op het werk van rekenkamers, aangezien rekenkamers geen politieke doelen nastreven. De agenderende doorwerking schaarst hij onder het begrip ‘voorwerking’; op het moment dat een rekenkamer een onderwerp agendeert, kan een reactie worden waargenomen bij de onderzochte. Denk bijvoorbeeld aan het snel opstellen en voorleggen aan de raad van een SMART-geformuleerd beleidskader of het doorvoeren van procesverbeteringen. Lemmens stelt voor de instrumentele en conceptuele doorwerking anders te benoemen en te benaderen. In plaats van instrumentele doorwerking spreekt hij van werking, van direct effect. Een rekenkamer heeft werking wanneer aanbevelingen worden overgenomen, geïmplementeerd en nageleefd. Een rekenkamer heeft doorwerking, en dus indirect effect of conceptuele doorwerking, als er op de lange termijn wijzigingen in kennis, opvattingen en redeneringen van individuen of organisaties zijn te constateren die bijdragen aan de verbetering van de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het gemeentebestuur. Doorwerking in de vorm van indirect effect is lastig te meten, omdat het hier gaat om lange termijn wijzigingen die niet direct toe te schrijven zijn aan specifieke rekenkamerrapporten of aanbevelingen, maar zeker interessant voor een zelfevaluatie als deze.



Uit onderzoek (Bekkers e.a., 2004; Hoekstra, 2013; Lemmens, 2014) blijkt dat verschillende factoren de (door)werking van rekenkameronderzoek kunnen beïnvloeden. In het bijzonder worden genoemd:

1. Timing van onderzoeken
2. Onderwerpkeuze
3. Kwaliteit van de onderzoeksaanpak en het onderzoeksrapport
4. Relatie met de omgeving
5. Communicatie, presentatie en nazorg
6. Organisatie van de rekenkamer

Deze inhoudelijke, procesmatige en randvoorwaardelijke factoren zijn van invloed op doorwerking en wanneer rekenkamers op een verstandige wijze met deze factoren omgaan, dan zou dat de doorwerking van hun adviezen in positieve zin kunnen beïnvloeden. Daarmee wordt de effectiviteit van de rekenkamer vergroot, interessante factoren dus om, naast doorwerking, in een zelfevaluatie te betrekken.

## 2.2 Onderzoeksmethoden

Naast diversiteit in inhoud, verschillen evaluaties van het functioneren van rekenkamers ook in de onderzoeksmethodiek die wordt gehanteerd. Waar sommige rekenkamers, waaronder Almelo en Den Haag, ervoor kiezen de evaluatie in eigen beheer uit te voeren, kiezen andere rekenkamers, zoals Deventer en Venlo, ervoor het onderzoek uit te besteden. Maar ook wanneer de evaluatie in eigen beheer wordt uitgevoerd kunnen er nog externen in het onderzoek worden betrokken, zoals dat bijvoorbeeld in Den Haag is gebeurd waar een hoogleraar bestuurskunde een reflectiegesprek heeft gevoerd met de leden van de rekenkamer.

Voor wat betreft het type onderzoek valt op dat de onderzoeken variëren; er zijn kwantitatieve onderzoeken, kwalitatieve onderzoeken en mengvormen. Ook verschillende de evaluaties in de typen respondenten die worden bevraagd. Zo richt de ene rekenkamer(commissie) (bijvoorbeeld Almelo) zich bijna uitsluitend op raadsleden, terwijl raadsleden in Venlo, met uitzondering van de raadsleden die zitting hebben in de rekenkamercommissie, niet worden bevraagd in de zelfevaluatie.

Tabel 2.3 Onderzoeksmethoden voor zelfevaluaties

Rekenkamer/rekenkamercommissie			
Almelo	Deventer	Den Haag	Venlo
In eigen beheer	Uitbesteed	In eigen beheer	Uitbesteed
Schriftelijke enquête onder raadsleden	Interviews met raadsleden, college en ambtelijke organisatie Intervisiebijeenkomst leden rkc	Enkele interviews en een schriftelijke enquête (doelgroep onbekend) Reflectiegesprek o.l.v. een hoogleraar bestuurskunde	Aantal (groeps)gesprekken met leden, voorzitter en ambtelijk secretaris/onderzoeker van de rkc 3 gesprekken met interne stakeholders: burgemeester, concerncontroller en



De rekenkamer Súdwest-Fryslân kiest voor een onderzoek waarin alle stakeholders worden betrokken en voert het onderzoek uit in eigen beheer met externe ondersteuning. In de volgende paragraaf wordt meer concreet hoe deze zelfevaluatie vorm zal krijgen.

## 3. Onze aanpak

### 3.1 Doelstelling & onderzoeksvragen

Alvorens een keuze te maken ten aanzien van de thematiek die in onze zelfevaluatie centraal staat en de onderzoeksmethoden en planning die we daarbij hanteren te beschrijven, moet eerst het doel van deze evaluatie worden verduidelijkt. Met deze evaluatie willen wij als rekenkamer Súdwest-Fryslân zicht krijgen op de doorwerking van onze onderzoeken en op het oordeel van de stakeholders over de inhoud van onze onderzoeken en het proces waarlangs en randvoorwaarden waarbinnen deze onderzoeken tot stand komen. Vervolgens kunnen mogelijke verbeterpunten gesignaleerd worden, zodat de effectiviteit van de rekenkamer kan worden vergroot. De centrale vraag die uit deze doelstelling voortvloeit en waarop we met dit onderzoek antwoord willen geven luidt dan ook:

*Hoe effectief is het werk van de Rekenkamer Súdwest-Fryslân in de periode 2012-2016 geweest en welke leerpunten zijn hieruit te trekken voor de gemeenteraad en de rekenkamer?*

Deze centrale vraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Wat is de doorwerking van de onderzoeken van de rekenkamer Súdwest-Fryslân?
2. Hoe ervaren raad, college en ambtelijke organisatie de inhoud van de onderzoeken en de wijze waarop deze tot stand komen?
3. Op welke wijze kan de effectiviteit van de rekenkamer worden vergroot?

### 3.2 Onderzoeksmethoden

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân kiest ervoor deze evaluatie in eigen beheer uit te voeren met externe ondersteuning. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst wordt door de rekenkamer in beeld gebracht hoeveel aanbevelingen van de rekenkamer zijn overgenomen door raad en college. Dit gebeurt door een analyse van de bestuurlijke reacties en van de raadsvoorstellen en -besluiten. Vervolgens worden er tien aanbevelingen geselecteerd, waarbij spreiding over beleidsterreinen en over jaren de belangrijkste selectiecriteria zijn. Voor deze aanbevelingen wordt nagegaan in hoeverre zij daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. Dit gebeurt door middel van het uitzetten van een korte vragenlijst bij de ambtenaren die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen waar de betreffende aanbevelingen betrekking op hebben. Op deze wijze wordt het mogelijk uitspraken te doen over de doorwerking van rekenkameronderzoeken.

De rekenkamer formuleert na het opstellen van het plan van aanpak en op basis van het normenkader een vragenlijst die breed wordt uitgezet onder alle raadsleden, de leden van het college van B&W, de griffier en verschillende vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris, concerncontroller en de beleidsadviseur die als ambtelijk contactpersoon van de rekenkamer fungeert). Deze vragenlijst gaat onder andere in op de





doorwerking van de rekenkameronderzoeken en op inhoud, proces en randvoorwaarden. Vervolgens wordt er een drietal bijeenkomsten georganiseerd met (een vertegenwoordiging van) raad, college en ambtelijke organisatie waarin een *externe* gespreksleider met de betrokkenen in gesprek zal gaan over de uitkomsten van de vragenlijst. Dit leidt tot een verdieping van de inzichten die met de vragenlijst in beeld zijn gebracht en draagt bij aan de validiteit van het onderzoek. Aansluitend wordt er een intervisiegesprek georganiseerd waarin de externe gespreksleider met de leden van de rekenkamer de bevindingen zal bespreken, waarin wordt gereflecteerd op het eigen functioneren en waarin verbeterpunten worden geformuleerd. De rekenkamer zal de uitkomsten van het onderzoek vervolgens verwerken in een rapportage en zal deze mondeling toelichten in een presentatie aan de raad.

### 3.3 Planning

Activiteit	Door wie	Week	Aantal uur
Vormgeven en vaststellen plan van aanpak, uitwerken normenkader	Rekenkamer	2-5	10/2
Analyse van bestuurlijke reacties, raadsvoorstellen en -besluiten Opstellen, uitzetten en analyseren korte vragenlijst over aanbevelingen t.b.v. ambtelijke organisatie Opstellen, uitzetten en analyseren uitgebreide vragenlijst stakeholders	Rekenkamer	6-11	48/0
Bijeenkomsten raad, college en ambtelijke organisatie (incl. voorbereiding & verslaglegging)	Externe gespreksleider	12-14	16
Intervisiegesprek rekenkamer (incl. voorbereiding door externe gespreksleider & verslaglegging door rekenkamer)	Rekenkamer Externe gespreksleider	15-16	8/8 8
Analyse, conclusies en aanbevelingen	Rekenkamer	17-18	24/4
Verslaglegging en communicatie	Rekenkamer	20-22	24/8
<b>Totaal</b>			
Intern rekenkamer			114/22= 136
Extern			24