

Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten

April 2018



NVRR

NEDERLANDSE VERENIGING VAN
REKENKAMERS & REKENKAMERCOMMISSIES

Colofon

Uitgave:

Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies

Projectteam NVRR:

mw. drs. M.I.J. (Margot) Gerritsen

dhr. drs. E.J.M. (Etienne) Lemmens

Tekst:

mw. drs. A.S. (Saskia) van As (www.tekstkantoorvanas.nl)

Foto voorblad:

The Fata Morgana Sculpture (1985) van Jean Tinguely (bron: tageswoche.ch)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Model voor het meten van doorwerking	6
2.1 Keuzemenu met drie niveaus	6
2.2 Niveau A: bereik van het rekenkamerproduct	6
2.3 Niveau B: effecten van het rekenkamerproduct	10
2.4 Niveau C: soorten bereikte doorwerking	11
2.5 Zoeken van verklarende factoren, lessen en verbeterpunten	13
3. Aan de slag: 10-stappenplan voor de uitvoering	16
3.1 Stappenplan in het kort	16
3.2 Toelichting per stap	16
Bijlage 1 Tips & trucs ter bevordering van doorwerking	20
Bijlage 2 Aangehaalde literatuur	22

1. Inleiding

Lokale rekenkamers¹ hebben tot taak om te controleren of het gemeentelijke, provinciale c.q. waterschapsbeleid overeenkomstig de begroting (en dus rechtmatig) is uitgevoerd en of er naar behoren verantwoording over is afgelegd. Maar dat niet alleen: zij kijken ook of het gevoerde lokale beleid doeltreffend en doelmatig is geweest – en voor zover dat niet zo was doen ze aanbevelingen voor verbetering. Deze aanbevelingen worden overgebracht in bijvoorbeeld een onderzoeksrapport, een presentatie of een handreiking. Met zulke producten willen de rekenkamers bijdragen aan de kwaliteit van de meningsvorming, besluitvorming en beleidsvorming van het gemeente-, provincie- of waterschapsbestuur.

Wat leveren dit soort rekenkamerproducten in de praktijk precies op? Worden de beleidsmakers ermee bereikt, worden de adviezen opgepikt, hebben de aanbevelingen anderszins effect? Het periodiek meten van deze zogenoemde 'doorwerking' is belangrijk voor een rekenkamer. Op basis daarvan kan ze haar eigen effectiviteit beoordelen en tot leer- en verbeterpunten komen. Het meten van de doorwerking van rekenkamerproducten is echter niet eenvoudig. De handreiking die de NVRR hier presenteert is bedoeld ter ondersteuning van rekenkamers die hiermee aan de slag willen.

De voorliggende handreiking is een aangevulde en verbeterde versie van een publicatie die de NVRR in november 2015 uitbracht, getiteld Stappenplan – Meten van doorwerking decentrale rekenkamers.² Dit stappenplan, met daarbij gevoegd een theoretisch kader in de vorm van een cirkelmodel, is in 2016/2017 getest door een vijftal lokale rekenkamers.³ Zij hebben het gebruikt bij het opzetten en vormgeven van hun doorwerkingsonderzoek.

Hoewel het hulpmiddel in zijn algemeenheid breed werd gewaardeerd, bleek dat het cirkelmodel hier en daar vragen oproep. Daarnaast werden in het stappenplan bepaalde stappen gemist. Ook werd het instrument als geheel te veel als een strak stramien ervaren.

Van de op- en aanmerkingen die uit het pilotonderzoek naar voren kwamen heeft de NVRR in 2017 dankbaar gebruikgemaakt om een nieuw model te ontwikkelen voor het meten van doorwerking. Het model heeft het karakter gekregen van een keuzemenu. Het is daarmee beter toegesneden op de variatie aan wensen en behoeften bij lokale rekenkamers. Voor de toepassing van het nieuwe model is bovendien een aangepast, gedetailleerder stappenplan gemaakt. Beide instrumenten presenteren we in deze handreiking.

1 Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we de aanduiding 'lokale rekenkamer' hier voor alle rekenkamers en rekenkamercommissies bij provincies, gemeenten en waterschappen.

2 Het stappenplan uit 2015 is indertijd ontwikkeld door de werkgroep 'Doorwerking' van de Commissie Kwaliteitszorg van de NVRR.

3 Het verslag van de ervaringen van de vijf rekenkamers is te raadplegen op de website van de NVRR: www.nvrr.nl/bibliotheek/78150/Nieuw-model-voor-het-meten-van-doorwerking.

Hebt u suggesties voor verdere verbetering van deze handreiking? Of wilt u uw eigen ervaringen met doorwerkingsonderzoek delen? Wij horen het graag! U kunt uw suggesties sturen naar ontwikkelteam@nvrr.nl.

2. Model voor het meten van doorwerking

In dit hoofdstuk presenteren we een nieuw model voor het meten en verklaren van de doorwerking van een rekenkamerproduct en voor het trekken van lessen daaruit. Omwille van de leesbaarheid gaan we in de beschrijving uit van een doorwerkingsanalyse van één product, bijvoorbeeld een onderzoeksrapport, presentatie of handreiking. Maar het model is ook van toepassing op situaties waarin de doorwerking van een reeks van producten wordt onderzocht (bijvoorbeeld alle rapporten die een lokale rekenkamer in een bepaald jaar heeft uitgebracht). Verder gaan we er in de meeste voorbeelden van uit dat dat het product waarvan de doorwerking wordt onderzocht bestemd was voor de gemeenteraad. Maar het model is eveneens bruikbaar voor rekenkamerproducten die zijn aangeboden aan de Provinciale Staten of aan het algemeen bestuur van een waterschap.

Nadrukkelijk willen we vooraf vermelden dat het onderstaande model niet is bedoeld als een blauwdruk voor het doen van doorwerkingsonderzoek. Het model is ontworpen als een hulpmiddel waaruit lokale rekenkamers naar eigen inzicht bruikbare elementen kunnen overnemen of op basis waarvan zij varianten-op-maat kunnen ontwikkelen.

2.1 Keuzemenu met drie niveaus

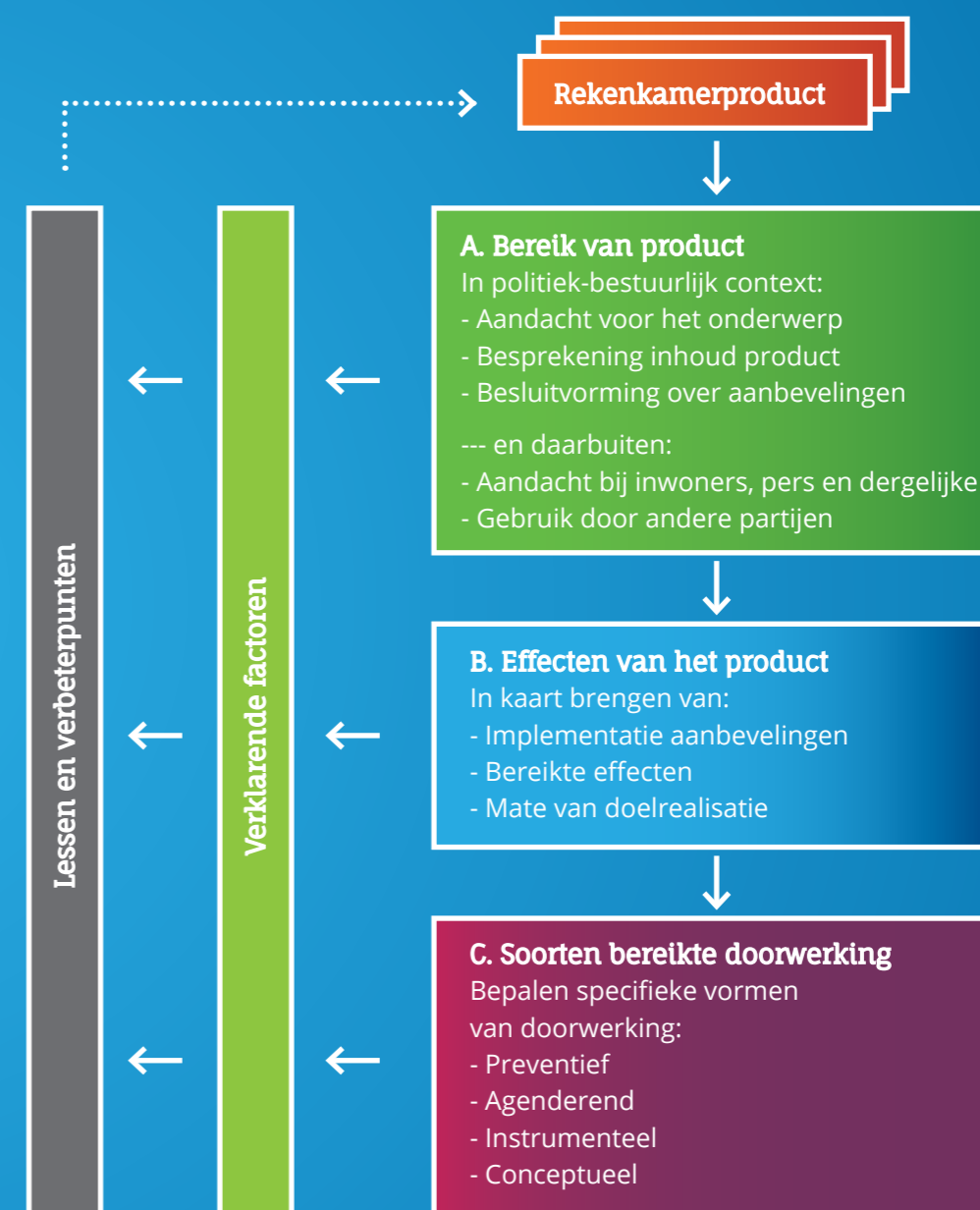
Het nieuwe model heeft de vorm van een menukaart met drie keuzeonderdelen: A, B en C. Met dit model (zie afbeelding 1 op de volgende pagina) kun je als rekenkamer op verschillende niveaus de doorwerking van je product in kaart brengen en analyseren. Op niveau A wordt de doorwerking globaler onderzocht dan op niveau B. Op niveau C heeft het onderzoek de meeste diepgang.

Maar niet alle niveaus hoeven per se te worden onderzocht. Het is mogelijk om te kiezen voor een 'light'-uitvoering van het doorwerkingsonderzoek door alleen niveau A of alleen de niveaus A en B te onderzoeken. Het model biedt dus ruimte voor maatwerk als het gaat om de reikwijdte en diepgang van het doorwerkingsonderzoek, al naar gelang de behoefte en mogelijkheden van een rekenkamer.

2.2 Niveau A: bereik van het rekenkamerproduct

Op niveau A wordt feitelijk in beeld gebracht welk bereik het rekenkamerproduct heeft gehad en hoe het is gebruikt binnen het samenspel van rekenkamer, raad, college en ambtelijke organisatie. Variabelen die hierbij onder de loep genomen kunnen worden zijn:

- aandacht voor het product bij college, raad en ambtelijke organisatie;
- bespreking van het product en de daarin gedane aanbevelingen;
- besluitvorming over de aanbevelingen in het product.



Afbeelding 1 Menukaart met de drie niveaus waarop de doorwerking van een rekenkamerproduct kan worden gemeten

Ook wordt op dit niveau onderzocht welke aandacht er is geweest voor het product in de samenleving, bij de pers en bij andere rekenkamers en in hoeverre het product door andere partijen is gebruikt. Al deze variabelen zeggen iets over het bereik van het product.

Bij het in kaart brengen van het bereik van een rekenkamerproduct kunnen de hieronder weergegeven vragen en indicatoren, gerangschikt per variabele, behulpzaam zijn.



VRAGEN	MOGELIJKE INDICATOREN
<i>Aandacht voor het product in de politiek-bestuurlijke context</i>	
<p>In hoeverre is er aandacht geweest voor het product bij de ambtelijke organisatie, het college en/of de gemeenteraad voor het rekenkamerproduct?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fracties en/of raadsleden hebben interesse getoond in het product. • College(leden) en/of ambtenaren hebben interesse getoond in het product. • Er heeft hoor en wederhoor plaatsgevonden. • Het college heeft een bestuurlijke reactie op het product gegeven. • Het product is geagendeerd voor behandeling in de raad.
<i>Bespreking van het product en de daarin gedane aanbevelingen door de raad</i>	
<p>In hoeverre is het rekenkamerproduct, de daarin opgenomen aanbevelingen en/of het bijgaande raadsvoorstel besproken door de gemeenteraad?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het product is aan de raad / raadscommissie gepresenteerd en met de raad besproken. • De raad heeft ruimte genomen voor discussie over het rekenkamerproduct en de daarin opgenomen aanbevelingen c.q. het bijgaande raadsvoorstel.
<i>Besluitvorming over de aanbevelingen in het product</i>	
<p>In hoeverre heeft de gemeenteraad de aanbevelingen overgenomen dan wel op een andere wijze een besluit genomen over het product?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De hoofdlijn van het product is niet / deels / volledig gesteund door de raad. • De bevindingen zijn niet / deels / volledig gesteund door de raad. • De conclusies van het onderzoek zijn niet / deels / volledig gesteund door de raad. • De aanbevelingen zijn niet / deels / volledig overgenomen door de raad. • Er is door de raad op een andere manier een vervolg gegeven aan het product, bijvoorbeeld door het aannemen van een amendement of motie.

<i>Externe aandacht voor het product bij de samenleving, pers, andere rekenkamers</i>	
In hoeverre is er aandacht geweest voor het onderzoek buiten de gemeentelijke organisatie: in de samenleving, bij maatschappelijke organisaties, in de pers, op nieuwssites, op sociale media, bij andere rekenkamers, in de wetenschap, in het onderwijs enzovoort?	<ul style="list-style-type: none"> • Het product is gedownload van de web-pagina van de rekenkamer. • Er zijn naar aanleiding van het onderzoek vragen en verzoeken om nadere informatie binnengekomen. • Er is aandacht voor het product geweest in de pers, op nieuwssites, in vakbladen en op sociale media. • Er zijn reacties op het product gegeven vanuit relevante maatschappelijke sectoren. • Er wordt verwezen naar het product in beleidsplannen en jaarverslagen van relevante instellingen of in wetenschappelijke publicaties. • Het product is aan de orde geweest op relevante studiedagen, seminars, symposia, congressen en dergelijke.

2.3 Niveau B: effecten van het rekenkamerproduct

Op niveau B wordt onderzocht welke verandering het rekenkamerproduct teweeg heeft gebracht binnen de organisatie van de gemeente (c.q. de provincie / het waterschap) of in termen van een maatschappelijk effect. Hier breng je feitelijk in kaart wat er na de besluitvorming over de aanbevelingen is veranderd als gevolg van het rekenkamerproduct. Variabelen aan de hand waarvan je dit kunt nagaan zijn bijvoorbeeld:

- de mate waarin de aanbevelingen of de redeneertrant van de rekenkamer zijn vertaald in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan;
- het effect dat is bereikt door het uitvoeren van de aanbevelingen van de rekenkamer;
- de mate waarin het product heeft voldaan aan het doel dat de rekenkamer ermee voor ogen had.

Om zicht te krijgen op de effecten van het rekenkamerproduct kunnen de volgende vragen en indicatoren, gerangschikt per variabele, behulpzaam zijn.

VRAGEN	MOGELIJKE INDICATOREN
<i>Implementatie van de aanbevelingen of de redeneertrant</i>	
In hoeverre zijn de aanbevelingen en/of redeneertrant van de rekenkamer opgenomen in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan?	<ul style="list-style-type: none"> • De conclusies of redeneertrant zijn (deels) overgenomen in beleid(svoornemens). • De aanbevelingen zijn niet / deels / volledig geïmplementeerd.
<i>Bereikte effecten van het rekenkamerproduct</i>	
Welke effecten heeft het rekenkamerproduct teweeggebracht?	<ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van het product is een aantoonbare verandering opgetreden in: <ul style="list-style-type: none"> √ de beleidsvorming door ambtelijke organisatie, college en/of de raad; √ de meningsvorming door het college en/of de raad; √ de (wijze van) besluitvorming door het college en/of de raad; √ de beleidsuitvoering; √ de verantwoording over het gevoerde bestuur. • Veranderingen in de beleidsuitvoering hebben geleid tot verbeterde resultaten in termen van besluiten en beleidsplannen en/of maatschappelijke effecten.
<i>Mate van doelrealisatie door de rekenkamer</i>	
In hoeverre heeft het product voldaan aan het doel dat de rekenkamer ermee voor ogen stond? [Om deze verdieping te kunnen maken is inzicht nodig in wat de rekenkamer destijds voor ogen stond.]	<ul style="list-style-type: none"> • Als het doel was om de raad te informeren, inzicht of overzicht te bieden in de materie: dit is wel / niet /deels gelukt. • Als het doel was om met concrete aanbevelingen de doeltreffendheid of doelmatigheid van de beleidsvorming of -uitvoering te verbeteren: dit is wel / niet /deels gelukt.

2.4 Niveau C: soorten bereikte doorwerking

Op niveau C wordt met het oog op het lerend vermogen de doorwerking die het rekenkamerproduct heeft gehad, nader geanalyseerd. Het gaat dan om de vraag: hoe hebben de effecten van het rekenkamerproduct die op niveau B zijn beschreven bijgedragen aan verbetering van de beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en -verantwoording?

Een rekenkamerproduct kan in de politiek-bestuurlijke arena op verschillende manieren zijn invloed doen gelden. We onderscheiden de volgende vormen van doorwerking:⁴

- Preventieve doorwerking (ook wel ‘voorwerking’ genoemd): hiervan is sprake als het rekenkamerproduct na aankondiging en vóór publicatie al heeft geleid tot verbeter-actie(s) van het college en/of de ambtelijke organisatie.⁵
- Agenderende doorwerking: hiervan is sprake als door het rekenkamerproduct een nieuw thema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat is geworden.
- Instrumentele doorwerking: hiervan is sprake als het rekenkamerproduct heeft geleid tot aanpassingen in het beleid en/of de beleidsuitvoering. Bijvoorbeeld als de aanbevelingen (gedeeltelijk) zijn geïmplementeerd, idealiter met het gewenste effect. Ook bij minimale aanpassingen van beleid en/of uitvoering kun je al spreken van instrumentele doorwerking.
- Conceptuele doorwerking: hiervan is sprake als het rekenkamerproduct heeft geleid tot nieuwe kennis, ideeën en/of redeneringen. Dit kan tot uiting komen in discussies en in de ontwikkeling van een visie of beleid waarbij op een bepaald gebied rekening is gehouden met wat de rekenkamer in een andere context heeft aanbevolen.

Bij het analyseren van de soorten doorwerking die met een rekenkamerproduct zijn gerealiseerd kunnen de hieronder weergegeven vragen en indicatoren, gerangschikt per type doorwerking, behulpzaam zijn.

VRAGEN	MOGELIJKE INDICATOREN
Preventieve doorwerking ('voorwerking')	
Heeft het product na aankondiging maar voor publicatie al geleid tot verbeter-actie(s) van het college en/of ambtelijke organisatie? Zo ja, welke?	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn na aankondiging van het onderzoek al wijzigingen/verbeteringen aangebracht in het beleid of de uitvoering. • Er is eerder dan gepland een begin gemaakt met het opstellen van nieuw beleid.
Agenderende doorwerking	
Is als gevolg van het product een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat?	<ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van het product is een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van maatschappelijk of politiek debat geworden. • Het product heeft geleid tot versnelling of vertraging van een beleidsproces.

4 We baseren ons hier losjes op Bekker et al. (2004). Maar er zijn ook andere onderscheidingen mogelijk. Zo hanteert Jansen (2008) een ladder die oploopt van 'weinig doorwerking' naar 'veel doorwerking'. Zie de literatuurlijst in bijlage 2 voor de publicaties waarin verschillende doorwerkingsmodellen zijn beschreven.

5 Zie over preventieve doorwerking ook het onderzoek van Lemmens (2014).

Instrumentele doorwerking	
Zijn er als gevolg van het rekenkamer-product veranderingen opgetreden c.q. aanpassingen doorgevoerd in het beleid en/of de uitvoering? Zo ja, welke?	<ul style="list-style-type: none"> • De aanbevelingen zijn niet / deels / volledig geïmplementeerd. • Door implementatie van de aanbevelingen uit het product is een feitelijke verandering opgetreden. • De aanbevelingen hebben niet alleen geleid tot verbeterde besluiten, beleidsplannen en dergelijke, maar ook tot verbeterde maatschappelijke effecten van het beleid.
Conceptuele doorwerking	
Heeft het product geleid tot discussie, gedachtenvorming en de ontwikkeling van een toekomstvisie? Of houden raad, college en ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling of -uitvoering op een bepaald gebied rekening met wat de rekenkamer heeft aanbevolen, eventueel in een andere context?	<ul style="list-style-type: none"> • Het product heeft gezorgd voor reflectie op een bestaande probleemanalyse en/of beleid(spraktijk) en heeft geleid tot nieuwe inzichten en ideeën. • De conclusies of redeneertrant uit het rekenkamerproduct zijn (deels) overgenomen in beleid(svoornemens). • Het product heeft bijgedragen aan betere kaderstelling en controle door de raad. • Het product heeft gezorgd voor meer aandacht voor doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid bij het bestuur.

2.5 Zoeken van verklarende factoren, lessen en verbeterpunten

Het is op zowel niveau A, B als C leerzaam om verklaringen te zoeken voor de al dan niet gerealiseerde vormen van doorwerking. Dit kunnen namelijk (deels) aspecten zijn waarop je als rekenkamer grip hebt.

Hieronder geven we een overzicht van factoren die in bepaalde situaties een verklaring kunnen bieden voor het al dan niet bereiken van de gewenste doorwerking.⁶ Het gaat om verklaringen die in beginsel zowel een positieve als een negatieve werking kunnen hebben.

6 Dit overzicht is geïnspireerd op het zogenoemde BACKTO-model van Hoekstra (2013).

Mogelijke verklaringen voor wel/niet realiseren van doorwerking

Onderwerpkeuze / aansluiting bij de behoefte van de raad

Timing van het onderzoek

Kwaliteit van de analyse, conclusies en de aanbevelingen

Vorm/presentatie van het onderzoek

Communicatie rond de publicatie

Procedures rond de behandeling van rekenkamerproducten

Bestuurscultuur binnen de gemeente

Interactie rekenkamer met de raad, ambtenaren en/of het college

Sceptatie/steun binnen de ambtelijke organisatie voor de aanbevelingen

Als dit soort factoren een rol hebben gespeeld in het bereiken of juist niet bereiken van de gewenste doorwerking, kan dat aanknopingspunten bieden voor het formuleren van lessen en verbeterpunten.

Zoeken naar verklaringen voor het al dan niet realiseren van doorwerking kun je doen door middel van (a) een zelfanalyse of (b) in (groeps)gesprekken met betrokkenen. De resultaten kun je desgewenst opnemen in een deel van de rapportage dat alleen voor intern gebruik wordt bestemd.



3. Aan de slag: 10-stappenplan voor de uitvoering

In dit hoofdstuk presenteren we het vernieuwde stappenplan voor het uitvoeren van een doorwerkingsonderzoek. We hebben het NVRP-stappenplan uit 2015 aangepast aan het nieuwe model voor het meten van doorwerking dat we in het voorgaande hoofdstuk hebben beschreven.



3.1 Stappenplan in het kort

In de praktische uitvoering van een doorwerkingsonderzoek zijn tien essentiële stappen te onderscheiden. Afbeelding 2 geeft de stappen in het kort weer.

3.2 Toelichting per stap

Hieronder lichten we de tien stappen uit het stappenplan één voor één toe. De toelichting gaat uit van een situatie waarin het product waarvan de doorwerking wordt onderzocht, bestemd was voor de gemeenteraad. Maar het stappenplan is net zo goed bruikbaar bij doorwerkingsonderzoek naar rekenkamerproducten die zijn aangeboden aan de Provinciale Staten of aan het algemeen bestuur van een waterschap.

Afbeelding 2
Het 10-stappenplan voor de uitvoering van een doorwerkingsonderzoek

Stap 1: Baken het onderwerp af

Om te komen tot een goede uitvoering van het onderzoek is het zaak om van tevoren het onderwerp van het doorwerkingsonderzoek helder af te bakenen:

- Richt het onderzoek zich op de doorwerking van een enkel onderzoeksrapport of op de doorwerking van bijvoorbeeld een paar jaar rekenkamerwerk?
- Als het onderzoek zich richt op de doorwerking van een enkel onderzoeksrapport, horen daar dan ook nog gerelateerde presentaties, handreikingen en dergelijke bij?

Stap 2: Kies een passende uitvoeringswijze

Het is verstandig om van tevoren ook een aantal praktische zaken expliciet af te wegen en te regelen als het gaat om de aanpak van de uitvoering:

- Bepaal of voor een doorwerkingsonderzoek naar het afgebakende onderwerp voldoende tijd, capaciteit en geld beschikbaar is.
- Bepaal wie het onderzoek gaat uitvoeren: de rekenkamer zelf, de griffie of een extern bureau?
- Als het plan is om als rekenkamer het onderzoek zelf uit te voeren: tref waarborgen voor een gedegen en navolgbare onderzoeksverantwoording.
- Als het plan is om het onderzoek te laten uitvoeren: zorg voor een heldere opdracht-formulering en bepaal wie aan het eind van het traject de rapportage over de onderzoeksbevindingen opstelt (zie stap 8): de externe partij of de rekenkamer zelf.

Stap 3: Formuleer het oorspronkelijke doel van het rekenkamerproduct

Om aan het eind van het doorwerkingsonderzoek te kunnen vaststellen of het rekenkamerproduct heeft opgeleverd wat de bedoeling was, is het raadzaam om aan het begin van het doorwerkingsonderzoek stil te staan bij de oorspronkelijke verwachtingen:

- Formuleer wat destijds het doel was van het rekenkamerproduct.
- Als het doel niet expliciet in het rekenkamerproduct staat vermeld, reconstrueer dan de intentie waarmee het werd gemaakt: om de raad te informeren, inzicht of overzicht te bieden in de materie, handreikingen te bieden of om met concrete aanbevelingen de doeltreffendheid of doelmatigheid van de beleidsvorming of -uitvoering te verbeteren?

Stap 4: Bepaal de reikwijdte en diepgang van het doorwerkingsonderzoek

Vervolgens is het van belang om de diepgang en omvang van het onderzoek te bepalen, door een keuze te maken uit de drie niveaus van de in hoofdstuk 2 besproken menukaart:

- Is het doel om alleen (A) het bereik van het product (c.q. de producten) te meten?
- Of moet het onderzoek ook (B) een uitspraak doen over de effecten die zijn bereikt?
- Als het onderzoek zich ook richt op bereikte effecten, beslis dan of het onderzoek daar-naast inzicht moet bieden in (C) de vormen van doorwerking die zijn bereikt.

Stap 5: Kies de variabelen en indicatoren voor de meting

De vervolgstap is om te bepalen welke variabelen onder de loep genomen zullen worden en deze te vertalen in de vragen en indicatoren aan de hand waarvan de meting zal gaan plaatsvinden:

- Formuleer per variabele de vragen en indicatoren die relevant zijn om een beeld te krijgen van het bereik van het rekenkamerproduct (zie voor voorbeelden het schema in § 2.2).
- Als ook de effecten van het product worden onderzocht: kies per variabele de vragen en indicatoren aan de hand waarvan deze effecten in kaart kunnen worden gebracht (zie voor voorbeelden het schema in § 2.3).
- Als bovendien wordt geanalyseerd hoe de bereikte effecten hebben bijgedragen aan verbetering: kies per type doorwerking de vragen en indicatoren aan de hand waarvan de effecten zullen worden geanalyseerd (zie voor voorbeelden het schema in § 2.4)

Stap 6: Verzamel gegevens over elk van de indicatoren

Als de stappen 1 tot en met 5 zijn doorlopen, is het tijd voor de feitelijke uitvoering van het onderzoek. Dit komt neer op het verzamelen van gegevens over de stand van zaken op elk van de gekozen indicatoren:

- Bestudeer alle relevante raads- en beleidsstukken.
- Zet daarnaast eventueel enquêtes of vragenlijsten uit onder bijvoorbeeld college en/of raadsleden.
- Voer eventueel ook gesprekken met betrokkenen.
- Leg alle gegevens ordelijk en overzichtelijk vast.

Stap 7: Analyseer de bevindingen

Wanneer over alle indicatoren gegevens zijn verzameld, volgt het analyseren van de bevindingen. Afhankelijk van de gekozen diepgang en reikwijdte van het onderzoek houdt dit het volgende in:

- Specificeer op basis van de verzamelde gegevens wat het bereik van het product is geweest (binnen en buiten de politiek-bestuurlijke context) en formuleer de conclusies die daaruit voortvloeien over de doorwerking.
- Als ook niveau B is onderzocht: specificeer op basis van de verzamelde gegevens wat de effecten van het product zijn geweest en verbind daaraan conclusies over de doorwerking.
- Als ook niveau C is onderzocht: analyseer op basis van de verzamelde gegevens wat voor soort doorwerking er is bereikt.

- Formuleer mogelijke verklaringen voor de al dan niet gerealiseerde vormen van doorwerking (zie voor voorbeelden het schema in § 2.5).

Stap 8: Formuleer leer- en verbeterpunten

Bij een doorwerkingsonderzoek hoort ook een kritische reflectie op de onderzoeks-uitkomsten. Hieruit kunnen immers leer- en verbeterpunten voortvloeien. Het is belangrijk om deze te onderkennen en vast te houden:

- Als het bereik van het rekenkamerproduct niet (in alle opzichten) optimaal is geweest, analyseer dan of daarbij factoren meespelen die je als rekenkamer kunt beïnvloeden, zoals de timing van het onderzoek, de onderwerpkeuze of de communicatie rond de publicatie.
- Als het rekenkamerproduct niet (in alle opzichten) heeft geresulteerd in de beoogde effecten c.q. het beoogde soort effecten, analyseer dan of dit deels heeft gelegen aan zaken die een volgende keer meer aandacht zouden kunnen krijgen, zoals de interactie met de raad, ambtenaren en het college of de acceptatie/steun voor de aanbevelingen binnen de ambtelijke organisatie.
- Leg alle leer- en verbeterpunten vast in het onderzoeksdossier.

Stap 9: Rapporteer aan de doelgroep(en)

Het is belangrijk om voldoende tijd en capaciteit uit te trekken voor een heldere rapportage over het onderzoek. Aandachtspunten bij deze stap zijn:

- Stel vast of de resultaten alleen voor de rekenkamer zelf zijn bestemd of dat het de bedoeling is om ze deze ook te delen en te bespreken met bijvoorbeeld gemeenteraad en/of college. Dit hangt uiteraard samen met de vraag op wiens initiatief het onderzoek is uitgevoerd.
- Als de rapportage alleen voor de rekenkamer zelf is bedoeld, zorg er dan voor dat de tekst is afgestemd op deze interne doelgroep. Dit betekent dat het verslag als primaire invalshoek het trekken van lessen en het formuleren van verbeterpunten moet hebben.
- Als de rapportage ook is bedoeld voor bijvoorbeeld de gemeenteraad en/of het college, zorg er dan voor dat de tekst mede is afgestemd op deze externe doelgroep, zowel inhoudelijk (keuze van aandachtspunten) als in de formulering (rekening houden met de mate waarin de doelgroep bekend is met bepaalde terminologie).

Stap 10: Evalueer het onderzoeksproces

Zoals bij ieder onderzoek is het ook bij een doorwerkingsonderzoek wenselijk om na afronding het proces te evalueren met alle betrokkenen. De volgende punten kunnen daarbij aan de orde komen:

- Was de gekozen diepgang en reikwijdte van het onderzoek adequaat om de doorwerking voldoende inzichtelijk te maken? Zijn alle vragen beantwoord?
- Tot welke acties geeft het onderzoek aanleiding om de doorwerking van rekenkamer-rapporten te verbeteren?
- (bij uitbesteding): Was de formulering van de opdracht achteraf gezien helder genoeg? Waren er voldoende contactmomenten met de uitvoerders om zo nodig bij te sturen? Is het onderzoek afgerond binnen het budget? Zo niet, waarom niet? Is dit een gegronde reden? Hoe luidt het oordeel over de prijs-kwaliteitverhouding van de externe inhuur?

Bijlage 1 Tips & trucs ter bevordering van doorwerking

Hieronder volgt lijst met tips & trucs om de doorwerking van een rekenkamerproduct te bevorderen. Sommige van de tips & trucs zijn ontleend aan Bekkers et al. (2004); andere waren ook al opgenomen in het NVRR-stappenplan van 2015. Voor deze handreiking hebben we er nog enkele nieuwe tips & trucs aan toegevoegd.

De tips & trucs zijn gegroepeerd aan de hand van het moment dat ze van pas kunnen komen: voor, tijdens respectievelijk na het onderzoeksproces.

Vóór het onderzoeksproces: onderwerpkeuze

- Richt onderzoeken op beleidskwesties waarover de raad zich nog geen mening heeft gevormd of waarover de opvattingen zeer uiteenlopen (twee of meer 'kampen' met onoverbrugbare meningsverschillen). Onderzoeken over zulke onderwerpen hebben een relatief grote kans op doorwerking.
- Haal onderwerpen op bij interne leden van de rekenkamer (indien aanwezig), bij fracties, de griffier enzovoort.
- Wees alert op de agenda van de raad en/of college om het onderwerp te agenderen en houd rekening met de doorlooptijd van het onderzoek. De timing van het onderzoek is vaak een belangrijke voorwaarde voor doorwerking.
- Houd de lokale pers in de gaten voor mogelijke actuele onderwerpen.
- Probeer contacten te leggen en te onderhouden met collega-rekenkamers. Sommige onderwerpen/beleidskwesties kunnen wellicht beter gezamenlijk worden onderzocht. Dit levert niet alleen voordelen voor het onderzoek op (zowel in kosten als inhoudelijk), maar een advies dat door verscheidene rekenkamers wordt gedragen legt ook meer gewicht in de schaal.
- Kondig het feit dat je onderzoek wilt gaan doen altijd zo breed mogelijk aan, in ieder geval in een jaarplan.

Tijdens het onderzoeksproces: interactie met doelgroep, inhoud van rekenkamerproduct

- Probeer, wanneer gedurende het onderzoek de desbetreffende werkgroep en/of audit-commissie bijeenkomt, aan te schuiven bij het overleg – desnoods alleen als toehoorder.
- Houd rekening met het niveau van communicatie. Naarmate de adviezen op een hoger niveau in de organisatie plaatsvinden, worden rekenkamerrapporten doorgaans serieuzer genomen.
- Zorg gedurende het onderzoek voor structureel contact met de bij het onderzoek betrokken afdeling in de ambtelijke organisatie en houd de medewerkers in kwestie op de hoogte van de voortgang.

- Wees alert op de reactie van de raad op rekenkamerproducten. Vraag regelmatig aan de raad of een product voor hen relevant en leesbaar is, of de kwaliteit van het rapport voldoende is. Deze aspecten zijn namelijk van belang bij doorwerking ervan. Daarnaast lijkt de doorwerking van een rapport af te nemen naarmate de aanbevelingen verder van het huidige beleid af staan. Hiermee kun je rekening houden bij het formuleren van aanbevelingen.
- Zorg voor concrete aanbevelingen, expliciet geadresseerd en evalueerbaar. Zie hiervoor ook de checklist die de NVRR in 2016 heeft uitgebracht over het opstellen van een goede aanbeveling (NVRR, 2016).
- Formuleer de aanbevelingen en/of redeneertrant dusdanig dat deze direct kunnen worden opgenomen in beleid en/of beleidsvoornemens.

Na het onderzoek: presentatie en nazorg

- Geef een aansprekende presentatie aan de raad over het onderzoek c.q. het product.
- Geef – na de raadsbehandeling – eventueel een nadere toelichting op het rapport aan het college.
- Wees zelf aanwezig bij de behandeling van het rapport of product in de betreffende commissie- of raadsvergadering.
- Schrijf als rekenkamer zelf het raadsbesluit in concept, met concrete acties en uitgangspunten voor uitvoering, controle en toezicht. Hierbij kan worden opgenomen dat de raad besluit dat het college na enige tijd moet rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.
- Schrijf een toegankelijk persbericht en/of een 5-minutenversie van het rapport. Hiermee kan aandacht bij het bredere publiek voor het rapport worden gewekt.
- Denk vooraf na over de externe communicatie. Overweeg bijvoorbeeld voor wie het rapport interessant zou kunnen zijn: bij het onderzoek betrokken partijen, geïnterviewde personen, (vak)media) enzovoort. Verzend het rapport ook naar hen.
- Denk na over eventueel aanvullende producten, zoals een video voor op de website.
- Bewaak zelf of het college de gedane toezeggingen nakomt.
- Verricht na een bepaalde periode een doorwerkingsonderzoek.

Bijlage 2 Aangehaalde literatuur

Bekkers, V.J.J.M, H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg & K. Putters (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.

Hoekstra, R. (2013). *Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten*. Te raadplegen op: www.beleidsonderzoekonline.nl.

Jansen, J. (2008). *De kracht van bestuurskrachtmetingen; Onderzoek naar de doorwerking van bestuurskrachtmetingen van gemeenten in Nederland in de periode 2000-2007*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen / Onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper.

Lemmens, E. (2014). *Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van effect van rekenkamers*. Te raadplegen op: www.beleidsonderzoekonline.nl.

NVRR (2015). *Stappenplan – Meten van doorwerking decentrale rekenkamers*. Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies, Commissie Kwaliteitszorg, tijdelijke werkgroep Doorwerking. Te raadplegen op: <https://wiki.nvrr.nl/artikel/62252>.

NVRR (2016). *Checklist Opstellen van een goede aanbeveling*. November 2016. Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. Nijkerk: eigen beheer.

Voor meer informatie:

NVRR

info@nvrr.nl

033 - 247 34 35

www.nvrr.nl



NEDERLANDSE VERENIGING VAN
REKENKAMERS & REKENKAMERCOMMISSIES