

**De dempende golfbeweging van lokaal rekenkameronderzoek;  
In welke mate leren gemeenten van rekenkameraanbevelingen?**

*Onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkamerrapporten*



Afstudeerscriptie van Melanie Morlog

Opleiding Bestuurskunde, Master Publiek Management

Studentnummer 279411

Eerste lezer en begeleider: De heer Dr. H.L. Klaassen

Tweede lezer: De heer Dr. F.B. van der Meer

Augustus 2008

## **Inhoudsopgave**

Voorwoord .....	3
Samenvatting .....	5
1. Inleiding .....	9
2. Theoretisch kader .....	14
2.1 Inleiding .....	14
2.2 Kennisstromen en leerpraktijken; leercompetenties van een organisatie ....	15
2.3 Single loop en double loop learning & organizational learning .....	19
2.4 De lerende overheid .....	22
2.5 Advocacy Coalition Framework en het beleidsgeoriënteerd leren .....	26
2.6 Proces rekenkameronderzoek .....	28
3. Operationalisering.....	32
3.1 Inleiding .....	32
3.2 Conceptueel model .....	32
3.3 Conceptualisering en indicatoren .....	33
3.4 Methoden en technieken .....	38
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	42
4. Analyse .....	44
4.1 Inleiding .....	44
4.2 De functie van de lokale rekenkamer(commissie)s .....	44
4.3 De mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek .....	50
4.4 Verklaringen voor de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek .....	59
4.5 Verbeteren van de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek .....	74
5. Conclusie .....	81
5.1 Inleiding .....	81
5.2 Conclusie .....	81
Gebruikte bronnen.....	85
Literatuur.....	85
Respondenten.....	86
Internetsites.....	87
Bijlagen.....	89
Bijlage 1: Vragenlijst survey .....	90
Bijlage 2: Analyse Survey .....	97
Bijlage 3: Interviewvragen casus analyses .....	104
Bijlage 4: Overzicht geïnterviewden casusanalyses .....	106
Bijlage 5: Interviewvragen casus analyses beleidsambtenaren / verdiepend..	107
Bijlage 6: Overzicht geïnterviewden casusanalyse verdiepend .....	109
Bijlage 7: Powerpointpresentatie rondetafelgesprek .....	110
Bijlage 8: Verslag rondetafelgesprek 11 juni 2008 .....	113
Bijlage 9: DARO-test.....	117

## **Voorwoord**

Graag presenteer ik mijn afstudeerscriptie voor de masteropleiding Publiek Management, Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na al enige ervaring te hebben opgedaan met het doen van onderzoek tijdens de afgelopen vier jaar, onder andere met het bachelor eindwerkstuk, werd het in 2008 tijd om aan de afsluiting van mijn studie te beginnen.

Lokale rekenkamers zijn momenteel een *hot item* in de Bestuurskunde en trokken daarom al snel mijn aandacht. Ik was zeer benieuwd naar de werkwijze en doelstellingen van dit vrij nieuwe publieke orgaan. Echter, ik wilde niet alleen een descriptief onderzoek afleveren, maar dieper op zaken ingaan om uiteindelijk met aanbevelingen te kunnen komen waar gemeenten, rekenkamers en andere betrokkenen echt iets aan hebben. Sinds 2006 zijn alle gemeenten verplicht een rekenkamer te hebben, maar in welke mate leren gemeenten nu daadwerkelijk van de rekenkameraanbevelingen? Ook mijn stagebegeleider, die zelf rekenkameronderzoek verricht, was hier zeer benieuwd naar, dus een onderzoeksopzet was snel gemaakt. De relevantie van dit onderzoek naar de doorwerking van rekenkameraanbevelingen bleek ook tijdens het onderzoek door de vele (enthousiaste) reacties, de hoge responsiegraad op de vragenlijst (56%) en de interesse van de NVRP in de zelftest die naar aanleiding van mijn conclusie is ontwikkeld.

In januari ben ik begonnen met de stage en het afstudeeronderzoek. Mijn stagebegeleider de heer Dr. Leon van den Dool heeft mij tijdens het hele proces zeer geholpen, zowel op theoretisch als inhoudelijk vlak, en via deze weg wil ik hem nogmaals graag bedanken. Grotendeels door mijn stage bij PricewaterhouseCoopers was het mogelijk een zeer breed onderzoek te doen; de onderzochte groep bedraagt alle middelgrote- en grote gemeenten, via een vragenlijst is kwantitatieve informatie verzameld en middels interviews en een rondetafelgesprek is ook een kwalitatieve analyse gemaakt. Uiteindelijk heb ik zelfs, naast de conclusies en aanbevelingen, een test opgesteld die rekenkamers en gemeenten kunnen gebruiken om de doorwerking te meten en te verbeteren.

Tot slot wil ik naast mijn stagebegeleider, natuurlijk ook mijn scriptiebegeleider, de heer Dr. Henk Klaassen bedanken voor zijn tijd, aanwijzingen en toewijding. Ook de tweede lezer, de heer Dr. Frans-Bauke van der Meer wil ik bedanken voor zijn hulp en aanwezigheid tijdens het rondetafelgesprek. Daarnaast wil ik stagecollega's, vrienden

en familie bedanken voor hun interesse en steun tijdens mijn hele afstudeertraject. Ten slotte heeft de grote belangstelling van respondenten en geïnterviewden mij steeds weer gemotiveerd verder te gaan om niet alleen voor mijzelf, maar ook voor anderen een gedegen onderzoek af te leveren.

## **Samenvatting**

Lokale rekenkamers zijn momenteel een *hot item* in de Bestuurskunde en mede door haar relevantie en minimaal tweejarig bestaan, is onderzoek naar de doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen een zeer geschikt onderwerp om het afstudeeronderzoek naar te verrichten.

### **De onderzoeksvraag**

Twee jaar na de verplichte invoering van lokale rekenkamers is het interessant te kijken wat gemeenten nu daadwerkelijk leren van lokale rekenkamers en haar aanbevelingen. De volgende vraag staat daarom in dit onderzoek centraal:

*In hoeverre werken adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek door in het handelen van gemeentelijke actoren, hoe kan dit worden verklaard en hoe kan dit worden verbeterd?*

De hoofdvraag wordt beantwoord met behulp van vier deelvragen. Als eerste een descriptief gedeelte waarbij het ontstaan, de inrichting en de werkwijze van lokale rekenkamers beschreven wordt. Ten tweede wordt inzicht gegeven in de absorptie, verspreiding, verwerking en toepassing van rekenkameraanbevelingen door gemeenten. Deze vier concepten staan in dit onderzoek gelijk aan de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen. Vervolgens worden verklaringen gegeven voor de mate van doorwerking en tot slot is er een prescriptief gedeelte waarin maatregelen worden geformuleerd die de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek kunnen bevorderen.

### **De theorie**

De belangrijkste theorie die in dit onderzoek gebruikt wordt is van Sprenger, die stelt dat een organisatie moet beschikken over lerend vermogen. De vier kennisstromen; Absorptievermogen, diffusiecapaciteit, het generatievermogen en de exploitatiegraad, vormen de vier aspecten van het lerend vermogen. Om deze vier concepten te meten en te verklaren worden indicatoren uit verschillende theorieën gebruikt. Allereerst uit Sprengers theorie over de kennisstromen, maar ook uit zijn theorie over leerpraktijken, waar het belang van de kenmerken van de leidinggevende en van de organisatie naar voren komt. Bij het single loop- en double loop- learning en organizational learning van Argyris worden ook indicatoren genoemd die de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek kunnen verklaren, namelijk het aanpassen van activiteiten en doelstellingen van de organisatie en de duidelijkheid en

toegankelijkheid van de inhoud van het advies. Als derde worden indicatoren gebruikt uit de drie lerende modellen van Van der Knaap, te weten het systeemleren, het cognitief leren en het sociaal leren. De feedbackinformatie en aansluiting bij bestaande kennis bijvoorbeeld zullen belangrijke verklarende indicatoren zijn. In het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en Jenkins-Smith zijn ook een aantal indicatoren te vinden die bruikbaar zijn voor dit onderzoek, zoals het leren in een coalitie en de invloed van externe factoren. Tot slot wordt het proces van rekenkameronderzoek van de Vereniging van Griffiers gebruikt. Ondanks dat dit geen *echte* theorie is, zijn de onderwerpkeuze, de onderzoeksfase, de wederhoor en de nazorg goede indicatoren om de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek te verklaren.

### Operationalisering

De vier genoemde kennisstromen staan in dit onderzoek gelijk aan de mate van doorwerking van lokale rekenkamerbevelingen. Om deze concepten te meten en de doorwerking te verklaren worden zoals gesteld, indicatoren uit verschillende theorieën gebruikt. Het conceptueel model ziet er dan als volgt uit:



Om de analyse te kunnen maken en zo de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden een survey en een aantal case studies gedaan. Er zal een vragenlijst naar de raadsgriffiers en rekenkamers in alle middelgrote- en grote gemeenten in Nederland gestuurd worden om een breed, algemeen, kwantitatief beeld te krijgen. Voor een meer dieper, kwalitatief beeld en verklaringen voor de mate van

doorwerking van rekenkameraanbevelingen, worden naast het bestuderen van documenten, in een negental gemeenten interviews gehouden met griffiers dan wel rekenkamerleden. Ook zal er in een aantal gemeenten gesproken worden met betreffende ambtenaren die echt aan het werk moesten gaan met aanbevelingen van rekenkamers. Tot slot wordt een rondetafelgesprek georganiseerd, waarbij diverse betrokkenen kunnen discussiëren over de voorlopige conclusies van dit onderzoek. Opgemerkt moet worden dat er in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt wordt tussen rekenkamer en rekenkamercommissie en ook de grootte van een gemeente niet als verklarende indicator gebruikt zal worden.

## **Analyse en conclusies**

### *De functie van lokale rekenkamers*

Lokale rekenkamers zijn ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentebeleid te onderzoeken. De rekenkameronderzoeken dienen betrouwbaar, degelijk, consistent, zorgvuldig, objectief, bruikbaar, onafhankelijk, doelmatig en controleerbaar te zijn. De rekenkamerfunctie kan ingevuld worden door een rekenkamer of rekenkamercommissie. De onderzoeken kunnen allerlei onderwerpen omvatten en op verschillende manieren gepresenteerd worden.

### *De mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek*

De doorwerking van rekenkameraanbevelingen kan vergeleken worden met een dempende golf. Uit de analyse die gedaan is met behulp van de genoemde concepten, blijkt dat aan de processtappen van rekenkameronderzoek in redelijke mate wordt voldaan, maar de golf dempt doordat er weinig afspraken gemaakt worden over de uitvoering van de aanbevelingen en er bijna geen terugkoppeling plaatsvindt. De absorptie binnen de ambtelijke organisatie van rekenkamerrapporten is redelijk, de verspreiding is goed en de verwerking redelijk, maar over de toepassing (effecten) is nog weinig te zeggen gezien de korte duur van het bestaan van de meeste lokale rekenkamers.

### *Verklaringen voor de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek*

Uit de analyse blijkt dat er veel indicatoren zijn die de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen kunnen verklaren. Het raadsbesluit, de uitvoering en de feedback blijken zeer belangrijk. Ook de aansluiting van adviezen bij de organisatie, de relevantie en bruikbaarheid zijn belangrijk. Daarnaast zijn er uit de vragenlijst en de interviews *overige indicatoren* naar voren gekomen, zoals de cultuur van de

organisatie, tijd en de media. Onderstaande tabel geeft de verklarende indicatoren gerangschikt weer:

<b>Noodzakelijk en direct beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>	<b>Noodzakelijk en niet beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>	<b>Belangrijk en direct beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>	<b>Belangrijk en niet beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>
Aansluiting van aanbevelingen bij de organisatie / Bruikbaarheid en relevantie	Besluitvorming in de raad	Vaste procedure onderzoeken	Behandeling in de raad
Leerpunten en handvaten in het rapport	Uitvoering van de aanbevelingen	Juiste timing onderzoek	Afspraken over de uitvoering (werkbijeenkomst, actielijst o.i.d.)
	Terugkoppeling over de uitvoering	Communicatie over de onderzoeksonderwerpen	Behalen gewenste effecten
	Communicatie over de uitvoering	Communicatie over het onderzoeksproces	Feeling krijgen met de rekenkamer
	In vaste procedure: besluitvorming, uitvoering en terugkoppeling (aanpassen in Doelstellingen organisatie)	Zichtbaarheid rekenkamer / draagvlak creëren	Cultuur van de organisatie: echt willen overnemen en verbeteren

#### *Verbeteren van de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek*

De maatregelen die genomen kunnen worden om de doorwerking te verbeteren, vloeien logischerwijs voort uit de verklarende indicatoren. Zo dient er een raadsbesluit genomen te worden en moet de raad vragen om terugkoppeling na een bepaalde periode. Vervolgens is het van belang dat er (duidelijke) afspraken gemaakt worden over de uitvoering en moet de wethouder hier *echt* mee aan de slag gaan. Om draagvlak te creëren, is het onder andere van belang dat de effecten duidelijk zijn en dat er regelmatig contact is tussen de rekenkamer en gemeentelijke actoren zoals de griffie en gemeentesecretaris. De rekenkamer zelf dient een relevant en bruikbaar rapport af te leveren, dat aansluit bij de organisatie. Hierbij moet er wel op gelet worden dat de onafhankelijke positie van de rekenkamer niet in het geding komt. Zaken vastleggen in procedures is een belangrijke maatregel die genomen kan worden, waarin een aantal van de in dit onderzoek aangehaalde indicatoren, zoals het nemen van een raadsbesluit, verwerkt kunnen worden.

Naar aanleiding van de conclusies is de zogenaamde DARO-test ontwikkeld waarmee gemeenten en rekenkamers de kans op doorwerking van rekenkameraanbevelingen kunnen meten. De test is bedoeld als input voor communicatie en discussie en om verbeterpunten aan te dragen.



## **1. Inleiding**

'Grondig en effectief uitgevoerd lokaal rekenkameronderzoek levert concrete conclusies en verbeterpunten op voor gemeente of provincie. Bovendien verstevigt het de positie en reputatie van de lokale rekenkamer.'

(PwC over lokaal rekenkameronderzoek, 2007).

Aan de hand van de invoering wet dualisering gemeentebestuur, op 7 maart 2002, zijn de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad gescheiden. Het college dient zich bezig te houden met besturen en de raad moet kaders stellen, controleren en de burgers vertegenwoordigen. Om de positie van de raad te versterken zijn enkele nieuwe instrumenten in de gemeentewet geïntroduceerd door de Wet dualisering gemeentebestuur, waaronder de invoering van de rekenkamer. Per 1 januari 2006 zijn alle gemeenten in Nederland verplicht een eigen rekenkamer te hebben. Aangezien het parlement oordeelde dat ook de rekenkamercommissie de rekenkamerfunctie kan vervullen, zijn er twee uitwerkingen van de wet: instelling van een onafhankelijke rekenkamer of instelling van een rekenkamerfunctie. In beide gevallen zijn er dezelfde taken en bevoegdheden, de rekenkamerfunctie is echter niet verplicht onafhankelijk. Gemeenten kunnen op verschillende manieren invulling geven aan de gestelde eisen. Zo kan men een volwaardige, onafhankelijke externe rekenkamer opstellen, een raadscommissie of een gemengd model. In het laatstgenoemde vervullen raadsleden samen met externe leden de rekenkamerfunctie. Ook kunnen gemeenten gezamenlijk een rekenkamer oprichten (De Lokale Rekenkamer, 2002:1-2) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007).

De rekenkamer is opgericht om rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te controleren en zo het gevoerde beleid te verbeteren. Onderzocht wordt of publieke middelen volgens de wettelijke regelingen besteed worden, of het beleid het resultaat heeft behaald en of het gevoerde beleid de beste (goedkoopste, snelste) manier was om het doel te bereiken. Door middel van dit onderzoek heeft de gemeenteraad handvaten om haar controlerende taak ten opzichte van het college van b&w te volbrengen. Echter, door de onafhankelijke positie van de lokale rekenkamers, staat zij los van de raad en kan de gemeenteraad zelfs het onderwerp van onderzoek zijn. Het rekenkameronderzoek is meestal evaluerend van karakter: gekeken wordt bijvoorbeeld hoe keuzes tot stand zijn gekomen en wat voor de toekomst geleerd kan worden. Het onderzoek van de lokale rekenkamer kan echter

ook bijvoorbeeld prospectief van aard zijn, als het collegeprogramma bijvoorbeeld wordt doorgerekend. Belangrijk hierbij is dat de rekenkamer zich niet inlaat met inhoudelijke politieke kwesties. De onderzoeken van de lokale rekenkamers moeten aan een aantal eisen voldoen, te weten: objectiviteit, onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid. Om de transparantie te vergroten wordt vaak gepubliceerd in jaarprogramma's, jaarverslagen of op de eigen website (De Lokale Rekenkamer, 2002:1-2) (Griffiers, 2007:28-29,31).

Zoals gezegd kunnen de taken van de lokale rekenkamers op verschillende manieren worden ingevuld. Dit heeft gevolgen voor wie rekenkameronderzoek uitvoert, net als overigens het budget. Een eerste variant is het uitvoeren door medewerkers van de lokale rekenkamer zelf. Deze moeten dan wel over de nodige deskundigheid beschikken en het budget moet hiervoor van tevoren worden vastgesteld. Men kan er ook voor kiezen ambtenaren uit de eigen of uit een andere gemeente in te huren, al is dit niet voor de hand liggend, gezien de onafhankelijke positie die de rekenkamer in dient te nemen. Ten slotte kan een lokale rekenkamer externen invoeren om onderzoek uit te voeren. Dit heeft als voordeel dat per onderzoek kan worden gekeken welke expertise, in welke omvang en op welk moment nodig is om het onderzoek uit te voeren (Griffiers, 2007:29-30).

Twee jaar later is het interessant te kijken wat de verplichte invoering van lokale rekenkamers nu heeft opgeleverd. Kritische en vage geluiden zijn in de media te vinden. Zo zouden lokale rekenkamers uniform opereren en dezelfde zaken aanpakken, zou beleid niet worden aangepast, maar verwerkt in rekenkameronderzoek en de onderzoeken zouden niet effectief werken. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat slechts 39% van de rekenkamerrapporten in de raad wordt behandeld, maar wordt wel gesteld dat bijna 62% van de aanbevelingen altijd/meestal wordt overgenomen. Ook komt in dit onderzoek '*Leren afrekenen*' naar voren dat de impact van rekenkamers zou kunnen toenemen, maar zijn er over het algemeen geen urgente knelpunten (B&A Consulting e.a., 2007:26,29) (Van Stipdonk, 2007:1).

Wellicht nog interessanter is de vraag wat er met de onderzoeken van de lokale rekenkamers gebeurt; in welke mate worden adviezen van de lokale rekenkamers overgenomen? Waarom wel of niet? Hoe kunnen gemeenten leren van de adviezen en onderzoeken van lokale rekenkamers? Enzovoorts. In dit onderzoek staat daarom de doorwerking van (adviezen van) lokaal rekenkamer onderzoek centraal. Doorwerking

staat hierbij voor het absorberen, verspreiden, ontwikkelen en toepassen van de kennis uit rekenkameronderzoek binnen gemeenten. Kortom; In welke mate leren gemeenten van lokale rekenkameraanbevelingen? Het doel van dit onderzoek is allereerst descriptief, aangezien de functie van lokale rekenkamers wordt omschreven en er een verkenning wordt gedaan naar de mate van doorwerking van adviezen uit rekenkameronderzoek. Vervolgens zal gepoogd worden verklaringen te geven voor het al dan niet overnemen van adviezen door gemeentelijke actoren. Ten slotte is dit onderzoek prescriptief van aard doordat adviezen gegeven zullen worden om tot een verbetering van doorwerking van rekenkameronderzoek te komen. Om deze doelstelling te bereiken, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In hoeverre werken adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek door in het handelen van gemeentelijke actoren, hoe kan dit worden verklaard en hoe kan dit worden verbeterd?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat zijn lokale rekenkamer(commissie)s, wat is lokaal rekenkameronderzoek en wat waren de doelstellingen voor de invoering van lokale rekenkamers?*

Het descriptieve gedeelte van het onderzoek: een beschrijving van (redenen) van ontstaan van rekenkamers en een beschrijving van de inrichting en werkwijze van rekenkamers.

2. *In hoeverre worden adviezen uit onderzoeken van lokale rekenkamers geabsorbeerd en verspreid en hoe wordt de nieuwe kennis verwerkt en toegepast in en door de gemeentelijke organisatie?*

Met behulp van concepten uit theorieën over lerende overheden en de procesgang van rekenkameronderzoek wordt gekeken in hoeverre gemeenten leren van adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek.

3. *Hoe kan het al dan niet overnemen van adviezen en het leren door gemeenten van de lokale rekenkamer worden verklaard?*

Aan de hand indicatoren uit theorieën worden verklaringen gezocht voor het al dan niet doorwerken van adviezen van lokale rekenkamers.

4. *Welke maatregelen kunnen worden genomen zodat lokale overheden meer leren van de adviezen van lokale rekenkamers en deze beter doorwerken?*

Het prescriptieve gedeelte van het onderzoek waarin aan de hand van de voorgaande analyse, adviezen gegeven zullen worden om rekenkameronderzoek beter te laten doorwerken binnen de gemeentelijke organisatie.

In het volgende hoofdstuk zullen allereerst een aantal theorieën aan bod komen over lerende overheden. Welke verklaringen kunnen bijvoorbeeld gegeven worden en hoe kan een overheid *beter* leren. Centraal in dit onderzoek staat de theorie van Sprenger, die spreekt over het absorptievermogen, de diffusiecapaciteit, het generatievermogen en de exploitatiegraad van een organisatie die zorgen voor lerend vermogen. Deze vier stappen worden in dit onderzoek gelijkgesteld aan de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. Een aantal andere theorieën zullen worden aangehaald om invulling te geven aan deze vier kennisstromen en deze te verklaren. Daarnaast wordt er kort ingegaan op het proces van rekenkameronderzoek. In de handreiking van de Vereniging van Griffiers worden namelijk een aantal processtappen beschreven, welke van invloed kunnen zijn op de doorwerking van rekenkameronderzoek in gemeenten. In hoofdstuk drie zal de theorie geoperationaliseerd worden. Er worden indicatoren genoemd om de eerder genoemde concepten voor doorwerking daadwerkelijk te kunnen meten en te verklaren. Een conceptueel model en een concepten en indicatoren schema zal worden geformuleerd zodat analyses gedaan kunnen worden. De concepten en indicatoren worden allereerst verwerkt in een vragenlijst die naar middelgrote en grote gemeenten en rekenkamers en rekenkamercommissies in Nederland gestuurd zal worden. Voor de middelgrote tot grote gemeenten is bewust gekozen om de grote van het onderzoek te beperken en met adviezen te kunnen komen die voor diverse gemeenten interessant zijn. Na een breed en algemeen beeld te hebben gekregen, zullen een aantal gemeenten geselecteerd worden waarbij aan de hand van documentanalyses en interviews meer kwalitatieve gegevens en verklaringen gezocht zullen worden voor het al dan niet doorwerken van de adviezen uit rekenkameronderzoek. Een verdere uitwerking van de methoden en technieken die gebruikt zullen worden in dit onderzoek, komen in het derde hoofdstuk aan bod, net als de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit. Het vierde hoofdstuk bestaat uit de empirie. De genoemde deelvragen zullen hierbij worden beantwoord, aan de hand van analyses. Nadat door middel van de vragenlijsten een algemeen beeld verkregen is, zal zoals gesteld, in een aantal gemeenten dieper op zaken in worden gegaan. Vervolgens zullen de voorlopige conclusies uit de analyses besproken worden

tijdens een rondetafelgesprek met personen uit diverse gemeenten, om de conclusies te toetsen en eventuele aanvullingen door te voeren. Uiteindelijk zal dan in hoofdstuk vijf de hoofdvraag beantwoord en conclusies getrokken kunnen worden.

Tot slot moeten nog een paar opmerkingen gemaakt worden. Allereerst zullen in dit onderzoek de indicatoren rekenkamer of rekenkamercommissie en het aantal inwoners van een gemeente niet worden meegenomen als mogelijke verklaringen die invloed hebben op de mate van doorwerking van lokale rekenkameradviezen. Hier is in eerdere onderzoeken al regelmatig bij stil gestaan en ook de respons is niet dusdanig verdeeld dat dit rechtmatig onderzocht kan worden. Met het begrip *rekenkamer* wordt in dit onderzoek daarom ook de *rekenkamercommissie* bedoeld, behalve als aangegeven wordt dat het juist om het onderscheid tussen beide gaat. Als tweede gaat het in dit onderzoek om de doorwerkingen van aanbevelingen die uit rekenkameronderzoek voortvloeien. Deze onderzoeken dienen de hele onderzoeksprocedure doorlopen te hebben; Het gaat dus niet om de zogenaamde quick scans. Ten slotte dient in acht te worden genomen dat informatie uit dit onderzoek slechts gebruikt mag worden door anderen dan de schrijver als hier voorafgaand schriftelijk toestemming is gegeven door PricewaterhouseCoopers.

## **2. Theoretisch kader**

### **2.1 Inleiding**

Om de doorwerking van lokale rekenkamerbevelingen te onderzoeken zal gebruik worden gemaakt van theorieën omtrent lerende overheden. Hiermee kan onderzocht worden in welke mate lokale overheden leren van rekenkamerbevelingen. In dit hoofdstuk zullen verschillende auteurs aan bod komen die hierover onderzoek gedaan hebben. Allereerst Sprenger die aspecten omschrijft van lerend vermogen; de leercompetenties. Leren is volgens hem namelijk een proces en de vier omschreven aspecten vormen de kennisstromen. Daarnaast beschrijft Sprenger verschillende denkwijzen over leren en draagt hij concepten aan over het inrichten van leerpraktijken. Een theorie betreft het leren dat onder twee condities kan voorkomen: Het *single loop* en *double loop learning*. Argyris maakt hierbij onderscheid tussen een 'gewone' *mismatch* en het veranderen van de *governing variables*. In de vierde paragraaf worden de drie ideaaltypische leermodellen van Van der Knaap omschreven, te weten cybernetisch leren, cognitief leren en sociaal leren. Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en Jenkins-Smith is de laatste theorie die beschreven wordt. Dit wordt verder vertaald naar beleidsgeoriënteerd leren. Overlap tussen de verschillende theorieën zal opgemerkt worden, net als de verschillen in gebruik en diverse concepten die hieruit voortvloeien.

Het hoofdstuk over (delen van) de theorieën die in dit onderzoek gebruikt zullen worden, wordt afgesloten met een paragraaf over het procesverloop van rekenkameronderzoek. Ondanks dat dit geen echte theorie is, biedt deze informatie uit de handreiking van de Vereniging van Griffiers zeer bruikbare concepten en indicatoren die van invloed kunnen zijn op de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek.

Iedere paragraaf met ideeën over lerende overheden en onderzoeksprocessen wordt afgesloten met een subparagraaf waarin kort wordt weergegeven in hoeverre de genoemde theorieën relevant en toepasbaar zijn voor dit onderzoek. Hieruit voortvloeiend zal de theorie in het volgende hoofdstuk worden geoperationaliseerd. De genoemde toepasbare delen van de theorieën worden hierbij omgezet in een conceptueel model en indicatoren worden benoemd om zo een analyse te kunnen maken van de verschillende casussen.

## **2.2 Kennisstromen en leerpraktijken; leercompetenties van een organisatie**

Een organisatie, in welke sector dan ook, moet ernaar streven niet achter te blijven en zichzelf te verbeteren. Dit onder andere omdat de turbulente omgeving omvangrijke en wisselende eisen stelt, maar ook kwaliteitseisen hoger zijn en tijdspannen korter worden. Structuren en systemen in een organisatie moeten daarom helder gedefinieerd, omgevingsgericht en flexibel zijn. Medewerkers en de organisatie zelf moeten kunnen leren en ontwikkelen. Kennis is hierbij een belangrijk bestanddeel van het lerend vermogen van een organisatie. Als een organisatie zodanig met kennis om kan gaan dat er vernieuwend leren ontstaat, is er sprake van lerend vermogen. Vervolgens is de organisatie door middel van het lerend vermogen, in staat de kennisontwikkeling in de verschillende onderdelen van de kennisstroom uit te bouwen. Hierdoor ontstaan de vier zogenaamde leercompetenties; de vier aspecten van het lerend vermogen; de kennisstromen. Deze zullen hierna één voor één uiteengezet worden. De kennishuishouding van een organisatie wordt gezien als een proces, waarbij het niet gaat om inhoudelijke kennis, maar om de aard van de kennis (Sprenger, 2000:17-19) (Sprenger e.a., 1995:11,12,45,61).

### Kennisstromen

De eerste stap in de kennisontwikkeling van een organisatie is het absorptievermogen. Het opnemen van kennis is dus de start van de kennisstroom. Dit staat voor het vermogen van een organisatie om nieuwe kennis op te nemen en is vaak sterk verbonden aan individuele professionals. Zij kunnen in de praktijk beoordelen in hoeverre de kennis (van collega's) up to date is en eventuele maatregelen treffen om bij te leren. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de improviserende professional die steeds nieuwe kennis zoekt en maakt en creatief te werk gaat, en de reproducerende professional die ervaring op wil doen en efficiënt wil werken. De kennis die geabsorbeerd moet worden, kan van binnen de organisatie komen, maar kennis kan ook van buiten gehaald worden. Dit kan op verschillende manieren zoals het aannemen van nieuw personeel, of via de onderzoeksafdeling. Indien de absorptie programmatisch verloopt, ligt er een regulering aan ten grondslag. In een programma is vastgelegd wie welke kennis zal verwerven. Een ander uiterste is een organische absorptie door een organisatie. In dit geval laat het management de professional zijn gang gaan en bepaalt hij zelf welke kennis wordt geabsorbeerd (Sprenger e.a., 1995:46,61-64,100).

De tweede leercompetentie betreft de capaciteit om de aanwezige kennis onder de leden van de organisatie te verspreiden, te weten de diffusiecapaciteit. In deze fase

van de kennisstroom moet de kennis verspreid worden naar de plaatsen waar er iets mee gedaan moet worden. De voornaamste kanalen voor het transport van communicatie zijn informatiesystemen, massacommunicatie en communicatie tussen medewerkers. Het is daarbij belangrijk dat medewerkers zich bewust zijn van de opgedane kennis en nadenken over de verspreiding ervan. Deze verspreiding kan zowel op een expliciete wijze plaatsvinden, waarbij de kennis is vastgelegd in regels, procedures, databanken en handleidingen, als op een informele manier. Een belangrijke eis aan de expliciete hulpmiddelen voor diffusie is dat zij gebruiksgemak verschaffen aan de professional. Een kennissysteem moet ook aan deze eis voldoen en dient geïntegreerd te zijn in het bedrijfsproces. De *best practice* methode, is een andere manier om kennis te expliciteren, waarbij steeds wordt gezocht naar goede voorbeelden. De meester – leerling, tegenwoordig coaching, methode ligt hiervan in het verlengde. De professional zal zijn ervaringen delen met jonge medewerkers. Zoals gesteld vindt veel diffusie van kennis plaats op een informele manier, door bijvoorbeeld samen te werken in projecten. Opgemerkt moet worden dat kennis door de organisatie stroomt en een organisatie bijvoorbeeld een heel open en nieuwsgierige cultuur heeft. De expliciete en informele methoden van diffusie zijn dan ook uitersten (Sprengrer e.a., 1995:47,61,64-68, 100).

Het generatievermogen staat voor het vermogen om nieuwe kennis binnen de organisatie te ontwikkelen en is een ander onderdeel van de kennisstroom. Dit vraagt zowel om specialisatie als om integratie. De aanwezige kennis moet namelijk worden uitgediept om betere oplossingen te vinden, maar ook dient men te weten hoe deze specialistische kennis zich verhoudt tot kennis op andere gebieden. Het is van groot belang dat de medewerkers zicht hebben op de doelstellingen van de organisatie als geheel. De kwaliteit van programma- en projectmanagementtechnieken speelt hierbij een belangrijke rol, net als het projectmanagement zelf. Het hebben van een totaalbeeld is namelijk gunstig en door projectmanagement wordt men van te voren gedwongen over bepaalde zaken na te denken. *Action learning* is een manier van leren waarbij geen leerstofinhoud van te voren is gedefinieerd. Ook dit kan een belangrijke rol spelen bij het genereren van nieuwe kennis en heeft vooral de intentie methodische kennis in te brengen. Door onder andere dit *action learning* wordt een belangrijke vaardigheid bijgebracht, namelijk het leren aangaan van een dialoog met collega's. Het management kan hierbij een voorbeeld geven. Ook kunnen zij generatie faciliteren door professionals te stimuleren zichzelf te beoordelen. Zelfkennis is namelijk een andere belangrijke vaardigheid. Ten slotte kan het management ook een blijk van waardering tonen voor het professioneel opereren van de medewerkers door middel van een beloning. Binnen het generatievermogen zijn wederom twee uitersten



te onderscheiden. Enerzijds de specialistische manier, waarbij de kennis sterk is verdeeld tussen verschillende specialisten. Anderzijds de generalistische methode waarbij er veel mensen zijn die een algemeen overzicht hebben van de mogelijke oplossingen (Sprenger e.a., 1995:48,61,68-71,100).

De laatste leercompetentie betreft de exploitatiegraad, waarbij het gaat om de mate waarin een organisatie in staat is om de aanwezige kennis daadwerkelijk toe te passen. De exploitatie kan sterk gericht zijn op het behouden van de continuïteit. De nieuwe kennis laat men dan nauw aansluiten op de bestaande kennis. Een ander uiterste is vernieuwing, waarbij gezocht wordt naar nieuwe toepassingen. De exploitatie van kennis gaat in verschillende fasen. Allereerst moet de ontwikkelde kennis op een creatieve manier worden toegepast op bestaande of nieuwe producten. Een hulpmiddel om de creativiteit te bevorderen en met risico's om te gaan, is het ontwikkelen van een scenario voor de wijze waarop nieuwe kennis geëxploiteerd zou kunnen worden. Deze *question mark* moet in de volgende fase worden ontwikkeld tot *star*, door de *question mark* te laten uitgroeien tot een volwaardig product. De eigen kennis disciplines moeten in verband worden gebracht met andere disciplines en de gebruikerseisen. Zo kan de eigen kennis uitgekristalliseerd worden tot een volwaardig, toepasbaar product. Tot slot moet de kennisaanbieder er alert op zijn dat zijn kennis niet verouderd en daardoor niet meer in trek, is. Men moet gevoelig blijven voor (negatieve) terugkoppeling van collega's en in blijven spelen op de huidige behoeften van afnemers. De mate van exploitatie is te concretiseren door bijvoorbeeld indicatoren als geld, tijd of klanttevredenheid en kan gezien worden als graadmeter voor het succes van de kennisontwikkeling (Sprenger e.a., 1995:50,61,71-73,100).

De kennisstroom lijkt zo een leerproces dat uit vier opeenvolgende stappen bestaat. Ondanks dat alle onderdelen aandacht moeten krijgen, is het afhankelijk van de organisatie en de behoeften van deze, welke onderdelen meer aandacht krijgen. Uiteraard is het van belang dat alle kennisstromen goed functioneren, anders leert de organisatie niet optimaal (Sprenger e.a., 1995:51,53).

### Leerpraktijken

Leren in een organisatie is meer dan het leren door alleen de individuen; in een lerende organisatie blijven dingen niet lang hetzelfde omdat zij in een dynamische omgeving opereert. Voor leidinggevenden is dit vaak lastig aangezien zij de strategieën (voor de toekomst) moeten bepalen. Aangezien dé lerende organisatie een ideaalbeeld is, is het beter te spreken over een op leren gerichte organisaties, die onder andere de volgende kenmerken hebben:

- Op strategisch niveau is er bewust aandacht voor het leren van bekwaamheden

- De stijl van leidinggevend is voornamelijk coachend en minder hiërarchisch
- De opvatting dat dingen niet lang hetzelfde blijven overheerst
- Er zijn faciliteiten voor het leren en ontwikkelen van medewerkers
- Medewerkers worden gestimuleerd om nieuwe kennis en vaardigheden te verwerven en te ontwikkelen en problemen zélf op te lossen
- Er worden systemen ontwikkeld die feedback geven op prestaties en zo mensen in de gelegenheid stellen verbeteringen door te voeren
- De opleiders begeleiden het leerproces eerder dan het te structureren.

(Sprenger, 2000:23-24).

Er kunnen drie denkwijzen over leren beschreven worden. Allereerst de strategische en management manier van denken waarin men een organisatie ziet als systeem dat erop gericht is haar doelstellingen te bereiken. Managers zijn hiervoor verantwoordelijk en als de doelen niet worden bereikt zijn leerprocessen nodig. Kennistoename en ontwikkelingen zijn centrale begrippen, waarvoor feedback hiervoor een nuttig mechanisme is. Belangrijke concepten die hieromtrent ontwikkeld zijn, zijn kennismanagement, kerncompetenties, kwaliteitsmanagement, balanced-scorecard en prestatie-indicatoren. Een sociaalconstructivistische manier is de tweede denkwijze over leren in organisaties. In deze manier ziet men de organisatie als een groep met elkaar verbonden personen, doordat zij gezamenlijk betekenissen hebben ontwikkeld en elkaar nodig hebben om doelstellingen te bereiken. Hierbij wordt verdergegaan op de vorige denkwijze, doordat men kijkt hoe en waarom mensen met feedback omgaan. Kennis is volgens dit perspectief niet hetzelfde als informatie en niet tastbaar, maar is de informatie die mensen zich eigen maken, van waaruit zij handelen. De vorming van betekenissen en de lerende organisatie zelf zijn daarom belangrijke concepten, maar ook kan het ontwikkelen van kennis gestimuleerd worden door het creëren van een gunstig leerklimaat, het gezamenlijk leren (leernetwerken) en een goede procesbegeleiding. De laatste denkwijze over leren in organisaties betreft de opleidingskundige. De concepten die hierbij centraal staan zijn het single/double loop learning, het experimenteel leren, leermotivatie, leerfunctie en leernetwerken. Deze concepten zien de organisatie als de omgeving waarin het leren vorm kan krijgen. In deze zienswijze richt men zich op de wijze waarop onderwijs en leerprocessen ingericht kunnen worden om te komen tot een optimaal leerresultaat (Sprenger, 2000:13-15,26-27,40-44,60-64).

#### Bruikbaarheid in onderzoek

De vier kennisstromen, oftewel het absorptievermogen, de diffusiecapaciteit, het generatievermogen en de exploitatiegraad, is een reeks leercompetenties die

uitstekend geschikt zijn voor dit onderzoek. De mate van doorwerking kan namelijk gekoppeld worden aan deze stroom, waardoor zichtbaar wordt wat er in gemeenten gedaan wordt met het onderzoek van lokale rekenkamers. De nadruk ligt in dit onderzoek op de exploitatiegraad, omdat het hierbij draait om daadwerkelijke toepassing van aanwezige kennis en de effecten hiervan. Echter moet gesteld worden dat de stappen elkaar beïnvloeden en daarom allen van belang zijn. Een aantal elementen die bij iedere competentie genoemd worden zijn goede indicatoren om de doorwerking te verklaren, zoals de invloed van professionals en de (het transport van) communicatie. Andere indicatoren zijn minder van belang en / of vallen buiten de omvang van dit onderzoek. Hierbij valt te denken aan *action learning*, dat voornamelijk gaat over het creëren van nieuwe kennis, klanttevredenheid en geld en tijd. Deze onderwerpen vergen een onderzoek op zich en zijn minder geschikte meetindicatoren in dit onderzoek ten opzichte van andere indicatoren.

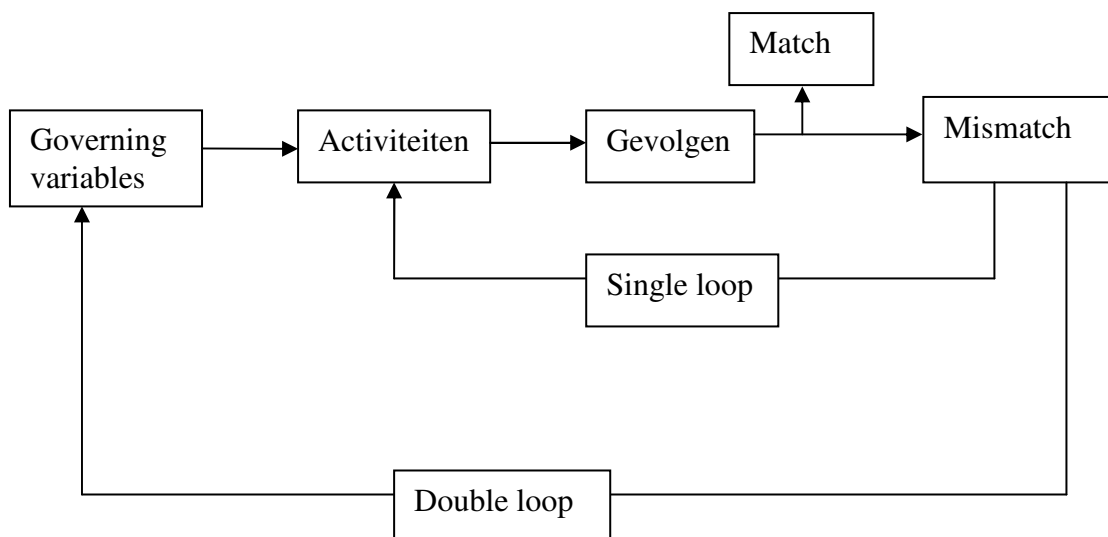
Binnen de leerpraktijken komt het belang van de kenmerken van een leidinggevende en de organisatie wederom naar voren. Niet alleen is de stijl van leidinggeven van belang (coachend of hiërarchisch, begeleidend of gestructureerd), maar ook de feedback die gegeven wordt aan de hand van bijvoorbeeld prestatie-indicatoren. Ook de mogelijkheden en faciliteiten die er in een organisatie zijn om te leren kunnen de doorwerking van rekenkameraanbevelingen verklaren. Dit hangt samen met het al dan niet gunstige leerklimaat dat in een organisatie heerst. Enige genoemde indicatoren uit de theorie zullen daarom worden meegenomen om de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen te kunnen verklaren, mits deze van toepassing zijn op de te onderzoeken casus. Zo zal niet inhoudelijk op bijvoorbeeld de feedbacksystemen of heersende opvattingen binnen de gemeenten worden ingegaan. Andere zaken, zoals experimenteel leren en de vorming van betekenissen, vallen buiten dit onderzoek.

### **2.3 Single loop en double loop learning & organizational learning**

Leren kan onder twee condities voorkomen: allereerst wordt er geleerd wanneer een organisatie bereikt wat men had voorgenomen. In dit geval is er een *match* tussen het *design for action* en de *outcome*. Daarnaast komt leren voor als er een *mismatch* is tussen de intenties van een organisatie en de *outcomes* en deze wordt geïdentificeerd en rechtgezet (tot *match*). Het zijn daarbij niet de organisaties zelf die acties verrichten die leiden tot leren, maar de individuele werknemers die gedrag produceren dat leidt tot leren. Organisaties kunnen hier invloed op uit oefenen doordat zij condities creëren over wat individuen zien als probleem, design en oplossing. Omgedraaid versmallen de individuen het leerproces van een organisatie, door zaken

onafhankelijk van de organisatie. Te denken valt aan de gelimiteerde capaciteit van individuen om informatie op te nemen en te verwerken (Argyris, 1999:67-68) (Argyris, 2004:7).

Wanneer *matches* gecreëerd zijn of *mismatches* zijn gecorrigeerd door een verandering in activiteiten door bijvoorbeeld een individueel, groep en/of organisatie, spreekt men van *single loop learning*. *Double loop learning* vindt plaats als een *mismatch* wordt gecorrigeerd doordat de *governing variables* eerst geanalyseerd en gewijzigd worden en daarna pas de activiteiten. De *governing variables* zijn de gewenste toestanden die de individuen met hun activiteiten willen bereiken. Men verduidelijkt deze theorie vaak aan de hand van het voorbeeld met een thermostaat. Als deze hoger of lager springt om te komen tot de gewenste temperatuur, is het een vorm van *single loop learning*. Als men de doelstelling zelf verandert, in dit geval de gewenste temperatuur, spreekt men van *double loop learning*. Het volgende schema geeft een verduidelijking



(Argyris, 1999:67-68).

Leren is volgens deze theorie niet wanneer men een probleem of oplossing ontdekt, maar wanneer de oplossing daadwerkelijk is geproduceerd. Problemen en oplossingen zijn dan ook noodzakelijke, maar geen toereikende condities voor het leren van een organisatie. Het *single-* en *double loop learning* is een benodigdheid voor alle organisaties. *Single loop learning* is van toepassing op zich herhalende, routinematige kwesties; het helpt bij de dagelijkse bezigheden. *Double loop learning* is relevant voor complexe, niet programmeerbare kwesties; het zorgt voor toekomst van de organisatie. Er zijn een aantal zaken die de effectiviteit van het implementeren van activiteiten vergroot, te weten:

- De vergroting van de validiteit van de modellen die gebruikt worden voor de diagnose en oplossing van problemen
- De actoren de intentie hebben het model implementeren
- De actoren de vaardigheden hebben om het model te implementeren
- De context waarin de implementatie plaatsvindt ondersteunend is (Argyris, 1999:68-69) (Argyris, 2004:12-13).

Zoals eerder gesteld leren organisaties door de individuen die activiteiten voor hen uitvoeren. De lerende activiteiten van de werknemers worden bevorderd of belemmerd door een systeem van factoren dat een *organisational learning system* genoemd kan worden. Het systeem begint met de input van informatie, waarbij de inhoud van groot belang is. Deze kan variëren van toegankelijk tot ontoegankelijk, van ambitieus tot onambitieuw, van vaag tot duidelijk, van inconsistent tot consistent en van congruent tot incongruent. Deze input van informatie staat in wisselwerking met de individuen dat kan leiden tot *single loop learning* (Argyris, 1999:157-159,165).

#### Bruikbaarheid voor onderzoek

Het onderscheid tussen single loop- en double loop learning kan gemaakt worden bij rekenkameronderzoek. Daarbij kan gesteld worden dat adviezen die onder single loop learning vallen, gemakkelijker kunnen doorwerken doordat er geen algemene doelstellingen veranderd hoeven te worden of er grote politieke besluitvorming hoeft plaats te vinden. Double loop lessen zijn lastiger qua doorwerking. Hieromtrent is er vaak meer politieke discussie, is de acceptatie moeilijker en moeten belangrijke zaken binnen de organisatie veranderd worden. De elementen die genoemd worden en leiden tot single loop learning, te weten een toegankelijke, duidelijke en consistente inhoud, zijn ook goede indicatoren om de mate van doorwerking van lokale rekenkamerbevelingen te verklaren. Toch kan er bij de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek ook sprake zijn van double loop learning, doordat doelstellingen van de organisatie worden aangepast. Dit alles valt onder de exploitatiegraad, aangezien het de daadwerkelijke verwerking van informatie betreft. Een ander belangrijk aspect wat in deze theorie naar voren komt, betreffen de intentie en vaardigheden van de implementator. Om de intenties van de betreffende ambtenaren te onderzoeken, gaat voor dit onderzoek te ver.

## 2.4 De lerende overheid

De overheid heeft een bijzondere positie en vraagt om doordacht optreden. Bestuurders dienen dan ook intelligent beleid te voeren, dat erop gericht is maatschappelijke ontwikkelingen op doordachte en evenwichtige wijze te beïnvloeden in de door de samenleving gewenste richting. In de hedendaagse maatschappij, die gekenmerkt wordt door complexiteit en elkaar steeds sneller opvolgende veranderingen, is het nastreven van intelligent beleid geen eenvoudige opgave. Net als de maatschappelijke beoordeling van het functioneren van de overheid, kent beleidsgericht leren twee niveaus. Allereerst het niveau van succes; Het corrigerend leren, dat in het teken staat van zo succesvol mogelijk nastreven van de bestaande doelstellingen van beleid. De geldigheid van de causale assumpties staan hierbij ter discussie en waargenomen gebreken of fouten worden gecorrigeerd. Dit wordt ook wel aangeduid met het eerder genoemde *single loop learning*. De andere variant, *double loop learning*, komt in deze theorie aan bod wanneer de inhoudelijke doeleinden van beleid ter discussie staan (Van der Knaap, 1997:4-5,7,11).

Als er geleerd wordt, neemt kennis en begrip toe, wat de verantwoordelijke positie van de overheid helpt om de samenleving zo goed mogelijk te besturen. Één simpele definitie van leren is niet te geven, wel houdt het in verschillende definities die theoretici gegeven hebben, altijd verband met veranderingen en het doel tot verbeteringen. Of veranderingen daadwerkelijk tot verbetering hebben geleid, hangt af van bepaalde criteria. Van der Knaap heeft drie ideaaltypische leermodellen ontwikkeld, te weten cybernetisch leren, cognitief leren en sociaal leren. Deze drie modellen zullen vervolgens omschreven worden, tezamen met leerfuncties en leerbarrières (Van der Knaap, 1997:51-53).

### Systemleer

Het leren in systemen is een afgeleide van de cybernetica, waarbij communicatie en zelfsturend vermogen de centrale principes vormen. Deutsch, die een grondlegger was van de systeemleer in het openbaar bestuur, stelt dat intelligentie van een bestuurlijk systeem uit drie componenten bestaat: Wijsheid en openheid. Met name de neiging tot zelfgeslotenheid kan de mogelijkheid tot succesvol functioneren blokkeren. Dit kan voorkomen worden door communicatie, feedback, informatie, sturing en controle. De ontwikkeling van de informatietechnologie leidde tot een beschrijving en besturing van communicatie, organisatie en controle: de systeemleer was geboren. Eerdergenoemde wetenschapper introduceerde netwerken voor systemen die door waarneming en interne communicatie hun functioneren kunnen controleren en

corrigeren. Als informatie over een toestand van een systeem in relatie tot een omgeving volgt na een handeling van het systeem, spreekt men over *feedbackinformatie*. Deze informatie biedt inzicht in de uitwerking van het functioneren van het systeem op de toestand van een voor het systeem relevante omgeving. Als leerprincipe is feedback gebaseerd op informatie over de tijd waarop een systeem zichzelf feedback verschaft en corrigerend optreedt, en de winst die een systeem behaalt door het verkleinen van het verschil tussen systeemdoel en resultaat. Naast deze doelgerichte *feedbackinformatie* bestaat er ook *doelveranderende feedback informatie*. Op basis van *doelgerichte feedbackinformatie* vindt aanpassing plaats van functioneren binnen de geldende sturingsnormen, terwijl bij *doelveranderende feedback* de sturingsnormen zelf veranderd wordt. Deze twee niveaus hebben overeenkomsten met het eerdergenoemde *single- en double loop learning*.

Op basis van de genoemde zaken kunnen een aantal leerbarrières herkend worden. Allereerst kan een systeem niet leren wanneer een besturingsmechanisme niet beschikt over feedback informatie. Het opsporen en corrigeren van fouten is dan immers niet mogelijk. Voor het definiëren van fouten dient het systeem te beschikken over doeleinden. Daarnaast is het van belang dat de feedback informatie het sturende centrum ook daadwerkelijk bereikt. Interne communicatie is hiervoor van essentieel belang. Ten slotte speelt het geheugen een grote rol om daadwerkelijk te leren en niet alleen te corrigeren. Verbanden moeten namelijk gelegd en onthouden worden tussen handelen en succes (Van der Knaap, 1997:53-58).

### Cognitief leren

Ook bij het cognitief leren is men op zoek naar verbeteringen, waarbij individuen streven naar kennisvergroting, begripsverbetering en verbeterde handelwijzen. Het streven hiernaar bestaat voornamelijk uit het verfijnen van schematische kennis, inzichten en overtuigingen. Wanneer nieuwe informatie in bestaande schema's wordt opgenomen, vindt assimilatie / inpassing plaats. Als de nieuwe informatie leidt tot verandering van bestaande cognitieve schema's, vindt er accommodatie / aanpassing plaats. Verbeterend leren vergt een evenwichtige afwisseling van assimilatie en accommodatie. Dit evenwicht is aan veranderingen onderhevig, maar vertoont tegelijkertijd een dynamisch evenwicht, waarnaar op procesmatige wijze gestreefd wordt. Wanneer de nieuwe kennis niet of nauwelijks overeenkomt met de schematische kennis, kan verwarring en spanning ontstaan en ontstaat de eerdergenoemde *mismatch*. Men kan deze *cognitieve dissonantie* aanvaarden, nieuwe kennis vermijden of de bestaande kennis aanpassen en overtuigen. Wanneer de bestaande kennis en overtuigingen aan de hand van nieuwe kennis overdacht worden,

wordt dit reflectie genoemd. Cognitieve schema's kunnen herzien en verbeterd worden door te reflecteren op bestaande kennis.

Het cognitief functioneren bestaat dus uit een aantal fasen, te weten waarneming, interpretatie, reflectie en geheugen. Ook hierbij kunnen enkele leerbarrières genoemd worden. Zo worden waarnemingen en interpretaties beïnvloed door reeds aanwezige kennis. Een tweede leerstoornis betreft de onvolkomen waarnemingen of gefragmenteerde informatie. In dit geval oefent de bestaande kennis een grote invloed uit op interpreterende zingeving. Een derde barrière ligt in de onwil om cognitieve dissonantie te ervaren. Deze leerbarrières komen voort uit de behoefte aan zekerheid die mensen hebben, ondanks de steeds veranderende omgeving. Mensen houden vast aan hun identiteit, familiebanden, waarden en normen en verzetten zich tegen *het afwijkende*. Dit is enerzijds goed, maar brengt het gevaar met zich mee dat bepaalde leersignalen niet opgemerkt worden. Contact met anderen is daarom van groots belang (Van der Knaap, 1997:59-63).

### Sociaal leren

In het leren op sociaal niveau, zijn twee benaderingen te onderscheiden. Enerzijds is er het leren als individu in een sociale context, ook wel aangeduid als *sociaal cognitief leren*. Daartegenover kan het leren van organisaties of groepen binnen organisaties als groep gesteld worden. Dit wordt wel aangeduid als *sociaal collectief leren*, waarbij het leren als groep niet beperkt hoeft te zijn tot één organisatie. Het individu of de groep leert van zijn interactie of communicatie met zijn sociale context. Bij het *sociaal cognitief leren* leert een individu van anderen. Bij *sociaal collectief leren* kan een individu of een groep invloed uitoefenen op de sociale werkelijkheid. De gezamenlijke denk- en leerprocessen die hierbij tot stand komen, kunnen het individuele denken en kennen overstijgen. Bij het leren van anderen kan wederom gesteld worden dat nieuwe kennis tot verwarring kan leiden. De confrontatie met een sociale context vergroot de individuele behoefte aan reflectie, waardoor personen van elkaar kunnen leren. *Sociaal cognitief leren* is daarom cognitief leren in en door communicatie. Wanneer individuen elkaars waarnemingen en interpretaties interactief kunnen beïnvloeden, is er sprake van een arena waarin de individuele actor niet langer alleen is in zijn of haar betekenisgeving. In een dergelijke arena zijn actoren gezamenlijk en wederzijds betrokken in processen van kennisvorming. Een platform en / of dialogen (voornamelijk tussen beleidsmakers en evaluator) zijn hierbij handige hulpmiddelen. Communicatie laat zich voorstellen als een spel van botsende cognitieve schema's waarbij door veel communicatie de werkelijkheidsdefinitie verandert. Actoren zijn in staat de interpretaties van anderen te controleren en te beïnvloeden,



waardoor een *dialogica* ontstaat. De sociale context biedt zo een mogelijke uitweg uit een belangrijk individueel leerstoornis, namelijk het dynamisch conservatisme. Dit betekent dat de vermeende onveranderlijkheid van de wereld en het beeld van een individu ter discussie komt te staan.

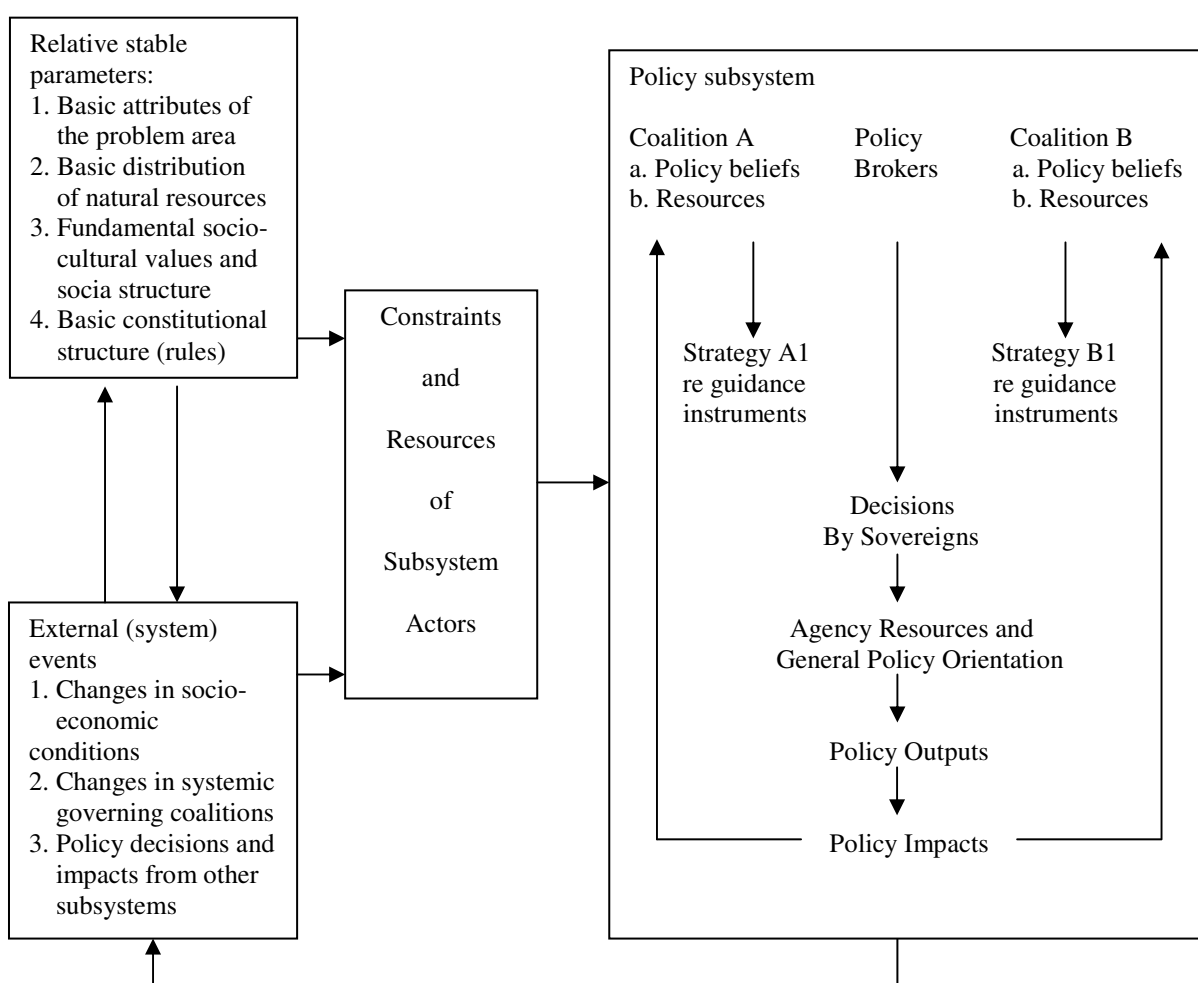
Er is een sociaal onvermogen om te leren te herkennen, waarbij het groepsdenken een grote rol speelt. Het streven naar consensus leidt namelijk tot een gesloten, rondzingend systeem van dichtgetimmerde constructies van problemen en oplossingen. De leden in de groep worden meegezogen naar een gemeenschappelijke zienswijze en de eigen bedenkingen worden achterwege gelaten. Wanneer men zich structureel niet uitlaat over verschillen in inzicht, wordt gesproken over *defensieve routines*. Er worden geen lastige vragen gesteld, maar een sluier van onspreekbaarheid aangebracht over verschillen tussen individuen. Er worden in dit geval geen aanzetten gegeven tot overdenking van bestaande kennis; sociale interactie, communicatie en dialoog verliezen hun leerfunctie (Van der Knaap, 1997:63-68).

#### Bruikbaarheid voor onderzoek

Allereerst komt ook in deze theorie van Van der Knaap naar voren dat single loop learning makkelijker doorwerkt dan double loop learning doordat er geen inhoudelijke doelstellingen ter discussie staan. In het systeemlerende model staat ook de feedbackinformatie centraal, waarbij feedback, communicatie en geheugen een centrale rol spelen. Deze indicatoren zijn al eerder genoemd als zeer bruikbaar voor dit onderzoek. Het geheugen zal in dit onderzoek gebruikt worden met betrekking tot het maken van afspraken en vervolgrapportages. Op deze wijze wordt men regelmatig herinnerd aan het rapport wat het leren van de overheid en zo de doorwerking van adviezen, verklaart en bevordert. Wat betreft het cognitief leren is voornamelijk de bestaande kennis in een organisatie van belang. De openheid en inzicht in de onderzoeksrapporten en doelstellingen van de gehele organisatie kunnen ondergebracht worden onder de indicator bestaande kennis. Als de nieuwe adviezen namelijk aansluiten bij de reeds bestaande kennis, zal dit een positief effect hebben op de doorwerking. Bij het sociaal leren ten slotte speelt weer de communicatie een belangrijke rol. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen individueel en groepsleren; een onderscheid dat irrelevant is voor dit onderzoek. Wel is de mate van overeenstemming, oftewel consensus, van belang voor de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek.

## 2.5 Advocacy Coalition Framework en het beleidsgeoriënteerd leren

Het *advocacy coalition framework* (acf) is een geraamte waarmee (processen van) beleidsveranderingen en leren bestudeerd kunnen worden. Het *framework* kent vier vooronderstellingen, namelijk dat het begrijpen van het proces van veranderingen en het leren daarvan tijd kost, dat veranderingen het beste begrepen worden door te focussen op subsystemen, dat deze subsystemen alle niveaus van bestuur omvatten en dat de meeste beleidsprogramma's duidelijke doelstellingen bevatten en zo geconceptualiseerd kunnen worden als *belief systems*. Onderstaand figuur geeft het *advocacy coalition framework* duidelijk weer:



(Sabatier en Jenkins-Smith, 1993:16-18)

Het *framework* richt zich met name op beleidsgeoriënteerd leren en dit impliceert de interne feedback loops uit bovenstaand figuur, percepties aangaande externe dynamieken en een vergrote kennis van de problemen en de parameters door wie zij beïnvloed worden. Het belangrijkste argument in dit raamwerk is dat ondanks dat

beleidsgeoriënteerd leren belangrijk is voor beleidsverandering, veranderingen in de basis van het beleid vaak een gevolg zijn van verstoringen in externe factoren van het subsysteem (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993:19-20).

#### Beleidsgeoriënteerd leren

Beleidsgeoriënteerd leren heeft betrekking op veranderingen in de tijd in de distributie van overtuigen van personen in een coalitie of subsysteem. Deze veranderingen zijn functies van verschillende processen en beginnen meestal met het leren van een individu of een verandering, het verzet hiertegen door een groep om vervolgens verspreid te worden door de groep. De verspreiding is afhankelijk van de mate van verandering, de verenigbaarheid van de informatie met bestaande gedachten, de overtuigendheid van het bewijs en de politieke druk van verandering. Beleidsgeoriënteerd leren kan een verscheidenheid aan onderwerpen bevatten. Exogene gebeurtenissen, een gebrek aan politieke bronnen, de activiteiten van de tegenstander of andere zaken kunnen ervoor zorgen dat waarden worden heroverwogen. Beleidsgeoriënteerd leren is eigenlijk experimenteren met instrumenten en implementatiemechanismen in een bepaalde tijd om een doelstelling te bereiken. Dissatisfactie met de uitvoering zorgt dan voor een heroverweging van de strategieën. Leren van ervaringen is echter moeilijk in een omgeving waarin onder andere prestaties moeilijk te meten zijn en tegenstanders er alles aan doen om activiteiten te laten mislukken. Toch kan en moet men beleidsgeoriënteerd leren in een wereld van schaarse bronnen en competitie. Degenen die op de meest effectieve wijze beweegredenen en bewijzen kunnen aandragen en weten te overtuigen, en daarbij hun politieke bronnen in tact weten te houden, zullen uiteindelijk winnen (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993:41-45).

Er zijn tenminste vier principes te erkennen die de rol van beleidsanalyses bepalen in het beleidsgericht leren. Allereerst worden analyses meestal gestimuleerd door bedreigingen van de *core values* of het bemerken van nieuwe mogelijkheden om de *kernwaarden* te bereiken. Ten tweede is de cruciale rol van technische informatie dat zij mensen te attenderen op de mate waarin de gegeven situatie de waarden en normen van de personen aantasten. Als derde kan gesteld worden dat als een actor eenmaal een positie heeft ingenomen, de analyses gebruikt worden om de positie te rechtvaardigen. Tot slot moeten actoren anderen overtuigen van hun mening, waarbij het technische materiaal gebruikt kan worden (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993:45-46).

Beleidsgeoriënteerd leren is leren in de gedachten van een *advocacy coalition* en tegenover de uitgangspunten van de coalitie. Het eerste is niet zo moeilijk aangezien

de leden van de coalitie altijd op zoek zijn naar een beter begrip van hun gedachtegoed. Echter bij conflicterende waarden moet gezocht worden naar mogelijkheden tot debat. Debat en interactie zorgt uiteindelijk namelijk voor beleidsgeoriënteerd leren (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993:48-55).

#### Bruikbaarheid voor onderzoek

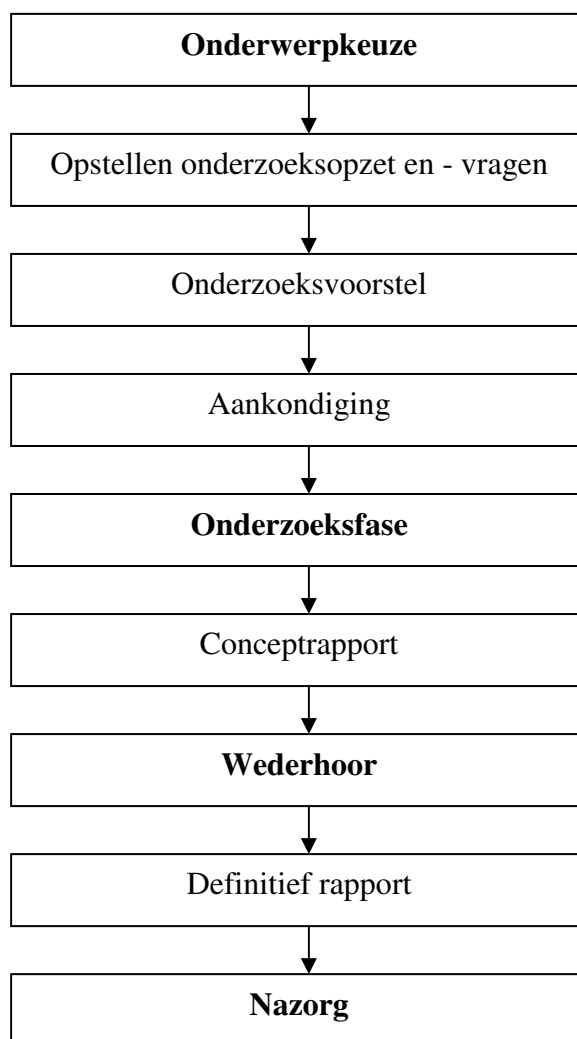
De algemene gedachte van deze theorie betreft het vormen van coalities, dat voor dit onderzoek in mindere mate relevant is. Een aantal belangrijke elementen uit deze theorie zijn wel bruikbaar, zoals het leren in een coalitie. Volgens Sebatier leert men namelijk binnen een coalitie omdat dit een veiligere situatie betreft dan buiten de coalitie. De aard van het rapport is daarom van belang: is het lerend van aard of afrekenend? Een andere interessante indicator voor dit onderzoek betreft de invloed van externe factoren. Zo kan het voor de doorwerking van rekenkameronderzoek van belang zijn of de gemeenteraad zich buigt over de aangedragen adviezen en hier een besluit over neemt. In dat geval, heeft dit een zeer positieve invloed op de absorptie van de nieuwe kennis en de doorwerking. De communicatie en groepsdynamiek, die hierbij een belangrijke rol spelen, zijn al eerder aan bod geweest, net als de verenigbaarheid met bestaande kennis, het zicht op bestaande doelstellingen, interactie, debat en tegenstrijdigheid tussen bestaande en nieuwe kennis. Ook eerder zijn aan bod gekomen factoren als de beschikbaarheid over bepaalde bronnen zoals tijd, welke niet zullen worden meegenomen gezien de grootte van dit onderzoek.

### **2.6 Proces rekenkameronderzoek**

De Vereniging van Griffiers heeft een handreiking opgesteld om gemeenteraadsleden te informeren en te ondersteunen bij de inrichting en uitvoering van de rekenkamer(commissie). In deze handreiking wordt ingegaan op een algemeen bestuurlijk kader voor de plaatsing van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en voor de taken van de raad, het college en de rekenkamer. Daarnaast worden overwegingen weergegeven voor het kiezen voor een rekenkamer of rekenkamercommissie en komt de werkwijze van dit orgaan aan bod. Zorgvuldigheid en objectiviteit zijn kwaliteitseisen aan rekenkameronderzoek, net als onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid. In het onderzoeksproces van de lokale rekenkamers zijn een aantal stappen die genomen moeten worden. Als eerste moet een onderwerp gekozen worden waarnaar onderzoek gedaan zal worden. Dit gebeurt aan de hand van vooraf vastgestelde criteria en een beargumenteerde keuze. Een tweede stap in het

onderzoeksproces is het opstellen van een onderzoeksopzet en onderzoeksvragen, waaruit blijkt hoe de lokale rekenkamer zaken gaat aanpakken. Als derde wordt een onderzoeksvoorstel opgesteld waarin de tijdsplanning, begroting en een inschatting van de benodigde capaciteit omschreven wordt. Nadat het onderzoeksvoorstel is besproken en vastgesteld, worden de gecontroleerde instanties ingelicht over de hoofdlijnen van het onderzoek en het verloop van de procedure. Bij gecontroleerde instanties kan gedacht worden aan de gemeenteraad, het college van b&w, de gemeentesecretaris, het management van het betreffende organisatieonderdeel of eventueel derden buiten de gemeentelijke organisatie. Het is van belang dat de aankondiging plaatsvindt vóór de start van het onderzoek. Vervolgens komt de fase van de uitvoering van het onderzoek aan bod. De onderzoekers winnen informatie in en communiceren tussentijds over de voortgang van het onderzoek. De onderzoeker stelt vervolgens een conceptrapport op. Dit bevat de feitelijke bevindingen, maar nog geen conclusies of aanbevelingen. Voor dit laatste wordt eerst overleg gevoerd tussen de uitvoerende onderzoeker(s) en de rekenkamer waarbij naar overeenstemming wordt gezocht over de bestuurlijke boodschap die uit de bevindingen dient te worden afgeleid. De zevende stap in het onderzoeksproces betreft wederhoor, wat van groot belang is voor de zorgvuldigheid van het onderzoek. Er kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Bij eerstgenoemde worden de feitelijke bevindingen voorgelegd aan de betreffende ambtenaren, die eventuele onjuistheden kunnen corrigeren. Bij bestuurlijk wederhoor kunnen de verantwoordelijke wethouder of het gehele college reageren op conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De wederhoor voorkomt dat tijdens de behandeling in de raad discussies ontstaan over de juistheid van de feiten. Het definitieve rapport is het sluitstuk van een rekenkameronderzoek. De belangrijkste ontvanger van het rekenkamerrapport is de gemeenteraad of een commissie binnen de raad. Een presentatie van het rapport door het onderzoeksteam tijdens een raadsvergadering behoort tot de mogelijkheden, net als een interview in de krant. In de meeste gevallen vindt vervolgens een bespreking in de raadsvergadering of in een raadscommissie plaats, waarbij de raad met de wethouder debatteert over het rapport. De rekenkamer speelt hierbij geen rol meer. Een laatste stap in het onderzoeksproces is de nazorg. De onderzoeksrapporten worden vaak gevolgd door toezegging van het college. Uiteraard is het van belang dat deze toezeggingen worden nagekomen en kan de raad dit na bijvoorbeeld een jaar toetsen (Vereniging van Griffiers, 2006:3,31-35).

Schematisch ziet het proces van rekenkameronderzoek er als volgt uit, met de meegenomen factoren dik gedrukt. Dit zal in de volgende paragraaf nader worden toegelicht:



#### Bruikbaarheid voor onderzoek

Ondanks dat de procesbeschrijving door de Vereniging van Griffiers geen echte theorie is, komen er een aantal indicatoren naar voren die zeer bruikbaar zijn voor het verklaren van de mate van doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen. De onderwerpkeuze allereerst is op twee manieren van belang. Allereerst de vraag of de raad, het college, de ambtelijke organisatie en burgers ook onderwerpen op de onderzoeksagenda kunnen zetten. Hierdoor zullen zij zich betrokken voelen en het onderzoek en bijbehorende adviezen eerder overnemen. Ten tweede is het van belang dat het onderzoek bruikbaar en relevant is en iets oplevert. Ook dit zal de doorwerking van het rapport bevorderen. Het opstellen van de onderzoeksopzet, de onderzoeksvragen, het onderzoeksvoorstel en de aankondiging zijn minder van belang

voor de doorwerking, aangezien dit gaat over de aanpak en een zaak van de rekenkamer zelf is. De onderzoeksfase vervolgens zal wel worden meegenomen als indicator in dit onderzoek. Zo zal communicatie, duidelijkheid en betrokkenheid tijdens de onderzoeksfase een positieve invloed hebben op de doorwerking van het uiteindelijke rapport. Dit geldt ook voor wederhoor, wat zorgt voor betrokkenheid en duidelijkheid. Het concept- en definitief rapport zijn geen indicatoren op zich, maar de behandeling en besluitvorming in de raad zijn wel belangrijke indicatoren die de mate van doorwerking kunnen verklaren. De nazorg, of uitvoering van de aanbevelingen, is uiteindelijk waar het in dit onderzoek om draait. Belangrijke indicatoren die hierbij een rol spelen betreffen het maken van (duidelijke) afspraken, het organiseren van werkbijeenkomsten en een uniform procesverloop.

### **3. Operationalisering**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zullen de verschillende theorieën, beschreven in het vorige hoofdstuk, geoperationaliseerd worden. Door de operationalisering en de koppeling aan het onderwerp, zal de doorwerking van lokale rekenkameradviezen onderzocht kunnen worden. Allereerst zullen de (delen van de) theorieën die gebruikt gaan worden in dit onderzoek schematisch worden weergegeven in een conceptueel model. In de derde paragraaf zullen de concepten en daarbij horende indicatoren opgesteld worden om in het volgende hoofdstuk een analyse te kunnen uitvoeren. Daarnaast zal per indicator aangegeven worden hoe hiermee de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek kan worden verklaard.

Naast de verwerking van de theorie, zal in dit hoofdstuk aandacht zijn voor de aanpak van het onderzoek. In de vierde paragraaf komen de methoden en technieken aan bod hoe de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek onderzocht zal worden. Ten slotte zal er aandacht zijn voor de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit.

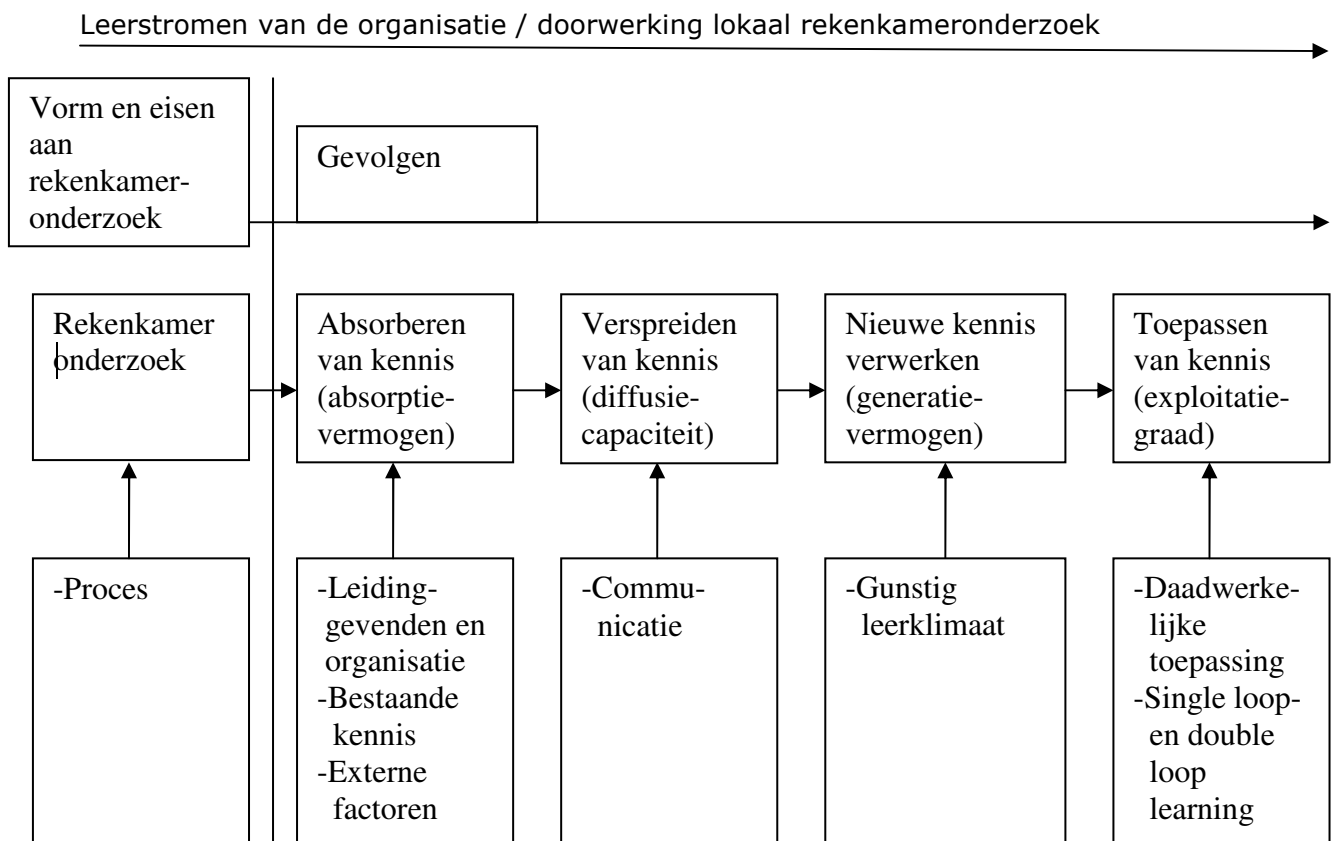
#### **3.2 Conceptueel model**

De vier kennisstromen, omschreven in paragraaf 2.2, zullen de basis vormen van het conceptueel model. De mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek zal omschreven worden door te kijken naar het absorptievermogen, de diffusiecapaciteit het generatievermogen en de exploitatiegraad van de adviezen van de lokale rekenkamers, door de gemeenten. In deze theorie van Sprenger en in de andere omschreven theorieën en het omschreven procesverloop van lokale rekenkamers, komen indicatoren naar voren, die zorgen voor de absorptie, verspreiding, ontwikkeling en toepassing van kennis en zo voor het lerend vermogen van de organisatie, oftewel de gemeenten. Aan de hand van deze indicatoren zal de mate van doorwerking van rekenkameradviezen verklaard worden. Niet alleen uit het onderzoek van Sprenger, maar ook uit onderstaand overzicht en uit de volgende paragraaf waarin concepten en indicatoren genoemd zullen worden, komt naar voren dat het geen standvastе kaders betreffen, maar het leren door de gemeenten een stroom is. De concepten en indicatoren kunnen door elkaar gebruikt worden en elkaar overlappen. Het doel van het onderzoek is de mate van doorwerking van lokale rekenkameradviezen te beschrijven, te verklaren en te verbeteren. Het gaat daarom niet zozeer om de positie van de concepten en indicatoren, maar voornamelijk



om de vraag in hoeverre hier gebruik van wordt gemaakt. In de afsluiting van iedere paragraaf in het theoretische hoofdstuk is al aangegeven waarom bepaalde concepten en indicatoren wel of niet in dit onderzoek gebruikt zullen worden. Daarbij moet nogmaals gesteld worden dat het een afbakening van onderzoek en theorieën is, waardoor niet alle concepten en indicatoren meegenomen kunnen worden. Daarnaast is het juist een doelstelling van dit onderzoek na te gaan welke zaken van invloed zijn op de doorwerking. Wellicht komen er andere / nieuwe factoren naar boven die de doorwerking van adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek stimuleren, hetgeen voor interessante bevindingen, conclusies en aanbevelingen kan zorgen.

Schematisch zal de kennisstroom van de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek er als volgt uitzien:



### 3.3 Conceptualisering en indicatoren

In de vorige paragraaf is de theorie geconceptualiseerd en schematisch weergegeven. Om verschillende casussen te kunnen analyseren en zo de doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen te onderzoeken, worden in onderstaand schema de concepten geoperationaliseerd in indicatoren. Deze indicatoren komen voort uit de

verschillende theorieën beschreven in het tweede hoofdstuk en worden specifiek gemaakt voor de centrale casus. Aan de hand van de mate van gebruik van deze indicatoren in verschillende gemeenten, kan verklaard worden in welke mate lokaal rekenkameronderzoek binnen gemeenten is geabsorbeerd, verspreid, gegenereerd en geëxploiteerd en zo is doorgewerkt. In de derde kolom is dan ook een uitwerking van de indicatoren te lezen hoe deze de mate van doorwerking verklaren.

<u>Concept</u>	<u>Indicator</u>	<u>Uitwerking en invloed op doorwerking</u>
Proces lokaal rekenkamer onderzoek	Onderwerpkeuze (groslijst)	Wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om onderwerpen. Als de raad en/of het college een onderwerp op de onderzoeksagenda kunnen zetten, zal dit een positieve invloed hebben op de doorwerking van het onderzoek.
	Onderwerpkeuze (selectiecriteria)	Is het onderzoek bruikbaar en relevant, levert het iets op? Het onderzoek zal dan beter doorwerken in de ambtelijke organisatie.
	Onderzoeksfase	Wordt er gecommuniceerd over het onderzoek? Zijn de onderzoeksmethoden en het normenkader duidelijk voor de gehele ambtelijke organisatie? Ook hierbij geldt dat het betrekken van de raad en het college van invloed is op de doorwerking.
	Wederhoor	Vindt er ambtelijke hoor- en wederhoor plaats? De betrokkenheid bij het onderzoek zal uiteindelijk zorgen voor een betere doorwerking hiervan. Daarnaast maken onomstreden feiten de doorwerking van het rapport gemakkelijker.
	Commissie en raad	Is de besluitvorming die wordt genomen naar aanleiding van het rekenkameronderzoek duidelijk? Worden er heldere kaders gesteld?

	Uitvoering aanbevelingen	Worden er duidelijke afspraken gemaakt? Wordt er een werkbijeenkomst georganiseerd? Is het een uniform proces? Als deze vragen positief beantwoord kunnen worden, zal het onderzoek beter doorwerken in de organisatie.
<b>Absorptie</b>		
Kenmerken leidinggevend en organisatie	Coachende leerstijl (i.p.v. hiërarchisch), en begeleiden van het proces (i.p.v. structureren)	Als er een coachende en begeleidende leiderschapstijl (in plaats van hiërarchisch en gestructureerd) heerst, zal het rekenkameronderzoek beter geabsorbeerd worden en zo beter doorwerken. Daarom de vraag of er praktische afspraken gemaakt worden, of er werkoverleggen hebben plaatsgevonden en/of er werkbijeenkomsten gehouden worden
	Feedback	Wordt er feedback gegeven aan de hand van bijvoorbeeld prestatie indicatoren en kerncompetenties? Dit zet werknemers aan tot het absorberen van het rekenkameronderzoek.
Bestaande kennis	Doelstellingen van de organisatie	Kunnen werknemers vragen stellen? Kunnen zij zaken overzien? Hebben zij toegang tot het hele rapport? Hoe meer openheid en zicht er in zaken is, des te beter zullen zij het onderzoeksrapport opnemen en laten doorwerken.
	Nieuwe informatie en bestaande kennis	Als de informatie uit rekenkameronderzoeken verenigbaar zijn met de al bestaande informatie en doelstellingen, zal het onderzoek beter geabsorbeerd worden en beter doorwerken.

Externe factoren	Gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders	Wordt het rekenkamerrapport is de gemeenteraad behandeld? Hoeveel aanbevelingen worden er goedgekeurd? Is er kritiek vanuit het college? De externe druk kan van invloed zijn op de doorwerking op het rekenkameronderzoek. Voornamelijk de gemeenteraad speelt een belangrijke rol hierin.
<b>Diffusie (Verspreiding)</b>		
Communicatie	Informatiesystemen, massacommunicatie, platforms, dialogen, hoor en wederhoor	Wordt er gecommuniceerd over het rekenkamerrapport? Wordt het bijvoorbeeld verspreid via informatiesystemen of wordt er een platform gecreëerd? Hoe meer gebruik gemaakt wordt van deze verspreidingsmethoden, des te beter zal het rapport doorwerken.
	Regels, procedures, databanken en handleidingen	Wordt het proces van rekenkameronderzoek vastgelegd in procedures? Is er uniformiteit in de verschillende onderzoeken? Dit zal de diffusie van rekenkameronderzoek positief beïnvloeden, waardoor het rekenkameronderzoek beter doorwerkt.
<b>Generatie (Verwerking)</b>		
Gunstig leerklimaat	Leren of afrekenen?	De kennis wordt beter gegenereerd als er een gunstig leerklimaat heerst. Medewerkers moeten worden gestimuleerd en gemotiveerd om te leren, wil het rekenkameronderzoek doorwerken. Als het rekenkamerrapport afrekenend van aard is, kan dit een negatief effect hebben op het handelen van ambtenaren en zo op de doorwerking.

<b>Exploitatie (Toepassing)</b>		
Daadwerkelijke toepassing	Effecten	Hebben de aanbevelingen uit rekenkameronderzoek geleid tot wenselijke effecten? Kortom, is het rapport doorgewerkt door de organisatie en heeft het haar doelstellingen bereikt?
Single loop- en double loop learning	Aanpassing activiteiten (single loop learning)	Bij single loop learning worden activiteiten binnen de organisatie aangepast, waardoor de organisatie leert van het rekenkamerrapport.
	Inhoud van het advies duidelijk, consistent en toegankelijk	Als de inhoud van het advies duidelijk, consistent en toegankelijk is, zal het single loop learning gemakkelijker plaats kunnen vinden en het onderzoeksrapport dus beter kunnen doorwerken.
	Aanpassing doelstellingen van de organisatie (double loop learning)	Bij double loop learning worden doelstellingen van de organisatie aangepast. Deze manier van leren brengt meer teweeg dan het single loop learning, maar rekenkameronderzoek kan wel degelijk leiden tot double loop learning.

Zoals eerder gesteld betreft de doorwerking van rekenkameronderzoek een proces en houden verschillende concepten en indicatoren verband met elkaar, voornamelijk komen een aantal zaken uit het proces van rekenkameronderzoek terug in andere indicatoren. Zo is bijvoorbeeld communicatie tijdens de onderzoeksfase van belang, net als besluitvorming in de gemeenteraad en de duidelijkheid over de inhoud van het onderzoeksrapport.

Aan de hand van de concepten in de tabel zal gekeken worden naar de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek en met behulp van de indicatoren zullen verklaringen gezocht worden voor de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen. Vervolgens kunnen aan de hand van de mate van gebruik van de indicatoren verbeterpunten worden aangedragen. De vragenlijst voor het

survey is een directe afgeleide van de genoemde concepten en indicatoren en is terug te vinden in bijlage 1.

### **3.4 Methoden en technieken**

In deze paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek beschreven. Er wordt kort stil gestaan bij de verschillende redenen die er zijn om onderzoek te doen, de methoden van onderzoek en ten slotte bij de technieken die men kan gebruiken om te onderzoeken. Aan het einde van iedere subparagraaf zal omschreven worden waar in dit onderzoek gebruik van zal worden gemaakt en op welke wijze.

#### De reden van het onderzoek

Er zijn verschillende redenen om een onderzoek te doen. Allereerst een exploratief onderzoek, waarbij een eerste verkenning van een onderwerp plaatsvindt. Een stap verder gaat een descriptief onderzoek waarbij een situatie of gebeurtenis beschreven wordt. Dit zal bij de beantwoording van de eerste deelvraag gebeuren, omdat het hier gaat om een algemene beschrijving van de (reden, doelstelling etc. van) lokale rekenkamers. De tweede deelvraag betreft de vraag over de mate van doorwerken van lokale rekenkameraanbevelingen. Ook deze vraag is descriptief van aard, maar wordt beantwoord aan de hand van de concepten genoemd in het vorige hoofdstuk. In de derde deelvraag wordt, met behulp van de indicatoren genoemd in de vorige paragraaf, gezocht naar verklaringen voor het al dan niet doorwerken van de adviezen, wat verklarend van aard is. Ten slotte zullen bij de beantwoording van de vierde deelvraag adviezen ter verbetering gegeven worden. Dit betekent dat deze deelvraag prescriptief van aard is (Babbie, 2004:87-90).

#### Methoden van onderzoek

Om onderzoek te doen zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Zo kan men een experiment uitvoeren, waarbij getest wordt welke gevolgen een verandering heeft. Deze manier van onderzoek doen geniet de voorkeur bij het testen van hypothesen, het zoeken van verklaringen en causale verbanden en beperkte en goed gedefinieerde set van indicatoren. Er zijn verschillende soorten experimenten, maar een aantal steeds terugkomende elementen zijn de afhankelijke- en onafhankelijke variabelen, het manipuleren van variabelen en het meten van de effecten.

Een andere methode om onderzoek te doen is een *survey*. Dit is een veel gebruikte onderzoeksmethode in de sociale wetenschap en kan gebruikt worden in descriptieve, exploratieve, en verklarende onderzoeken. Bij een survey zijn individuen nodig als

respondenten om informatie te kunnen inwinnen. De onderzoeksobjecten kunnen echter ook groepen of grote populaties zijn, zoals in het geval van opiniepeilingen. Voor survey onderzoek wordt gebruik gemaakt van vragenlijsten als techniek. In de volgende paragraaf zal dit nader worden toegelicht.

De meest voor de hand liggende methode om te observeren is kwalitatief veldonderzoek. In dit geval observeert of participeert men in een sociale omgeving om deze beter te kunnen begrijpen. Waar surveys meer kwantitatief van aard zijn en de gegevens uit vragenlijsten in berekeningen kunnen worden omgezet, zijn observaties een meer kwalitatieve methode van onderzoek doen.

Een *case study* is een onderzoeksmethode waarbij gefocust wordt op één of enkele instanties of sociale fenomenen zoals een familie of gemeente en kan gebruikt worden in zowel surveys als veldonderzoek. Een case study is beschrijvend van aard, maar kan ook verklarend zijn, zoals wetenschappers hebben laten zien. De casus wordt onderzocht in zijn context en er wordt gedetailleerde, intensieve kennis vergaard. Voor de verzameling van informatie wordt dan ook gebruik gemaakt van verschillende technieken, zoals observatie, interview en documentenanalyse (Robson, 2005:89,110) (Babbie, 2004:221,243,262-263,282,293).

In dit onderzoek naar de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek, zal gebruik worden gemaakt van twee beschreven onderzoeksmethoden, namelijk een survey en een aantal case studies. Om een breed, algemeen beeld te krijgen van de doorwerking zal een survey gehouden worden in de middengrote en grote gemeenten in Nederland. Voor deze gemeenten is gekozen om de factor grootte niet mee te laten wegen in verklaringen van de mate van doorwerking van rekenkameronderzoek. Na een algemeen, kwantitatief beeld te hebben gekregen van de doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen in de middelgrote en grote gemeenten, zullen een aantal gemeenten geselecteerd worden zodat dieper onderzocht kan worden en verklaringen gevonden kunnen worden voor de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. Er zal dus gebruik worden gemaakt van een aantal case studies om een meer kwalitatief beeld te krijgen over de mate van doorwerking van aanbevelingen van rekenkameronderzoek. Als hierover conclusies getrokken zijn en aanbevelingen gedaan kunnen worden, zullen afgevaardigden van een aantal gemeenten uitgenodigd worden voor een zogeheten rondetafelgesprek. Niet alleen de onderzochte gemeenten, maar ook nieuwe partijen kunnen zo met elkaar in gesprek komen over de onderzoeksresultaten, welke hierdoor nogmaals getest worden.

### Technieken van onderzoek

Zoals eerder gesteld wordt voor surveys gebruik gemaakt van vragenlijsten. Hier kunnen zeer verschillende vormen aan gegeven worden. Zo kunnen er stellingen genoemd worden, waar een respondent op kan reageren, maar kunnen er ook simpelweg vragen gesteld worden. De beantwoording van vragen en / of stellingen kan ook op verschillende wijzen gebeuren. Zo zijn er gesloten vragen waar men alleen met bijvoorbeeld *ja* of *nee* op kan antwoorden, of open vragen, waarbij een respondent zijn of haar eigen antwoorden moet formuleren. Dit geldt ook voor de beantwoording van stellingen, waarbij men kan werken met schalen van bijvoorbeeld *geheel eens* tot *geheel oneens*. Dit laatste wordt wel een *likert schaal* genoemd en is een meettechniek in de sociale wetenschap om de intensiteit van bepaalde indicatoren te meten. De optie *geen mening* mag in de vragenlijst niet vergeten worden, net als de instructies van de vragenlijst, de relevantie van vragen en stellingen en de duidelijkheid. De vragenlijsten kunnen per post of e-mail verstuurd worden, zodat respondenten deze zelf kunnen invullen. Men kan er ook voor kiezen respondenten op te bellen of persoonlijk te interviewen.

Voor een case study kunnen verschillende technieken gebruikt worden. Allereerst kan er geobserveerd worden, waarbij een fenomeen bekeken wordt en de bevindingen gemeten worden. Ten tweede kunnen interviews gehouden worden. Hierbij wordt data verzameld doordat een interviewer vragen stelt aan een respondent. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen volledig gestructureerde interviews, waarbij een respondent antwoord geeft op vooraf bepaalde vragen, en ongestructureerde interviews, waarbij de interviewer een bepaald interessegebied heeft, maar het gesprek op zijn loop laat. Ertussen in is een semi-gestructureerd interview, waarbij vragen vooraf bepaald zijn, maar er tijdens het interview zaken kunnen worden aangepast, omdat de interviewer bepaalde zaken belangrijk vindt of de respondent met nieuwe informatie komt. De overeenkomsten tussen een survey en een interview moge duidelijk zijn en komt terug in de uitvoering. Ook een interview kan per telefoon of persoonlijk, één op één of met een groep tegelijk. Een laatste techniek om in een case study aan informatie te komen, is een documentanalyse. Specifieke technieken zijn hiervoor niet te noemen. Het gaat om het bestuderen van relevante bronnen, die bijvoorbeeld kranten, tijdschriften, internetsites, notulen, beleidsnota's of televisieopnamen kunnen zijn. Bij het analyseren van documenten moet onthouden worden dat deze bronnen doorgaans voor andere doeleinden bedoeld waren (Babbie, 2004:46,169,244-245,250,263,268) (Robson,2005:270,,282-283,296,349-350).



Om een algemeen beeld te krijgen van de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek binnen gemeenten zal allereerst een vragenlijst naar de 63 middelgrote en grote gemeenten gestuurd worden. Per gemeente zal de vragenlijsten gestuurd worden naar de raadsgriffier en de secretaris van de lokale rekenkamer (als dit dezelfde persoon is, wordt de vragenlijst naar de voorzitter van de lokale rekenkamer gestuurd). De vragenlijst zal bestaan uit stellingen die zijn afgeleid van het concept- en indicatoren schema uit paragraaf 3.3. De respondenten kunnen aankruisen of zij het geheel eens, deels eens, niet eens / niet oneens, deels oneens of geheel oneens zijn met de stellingen of er geen mening over hebben. Uiteraard zal er ruimte zijn voor op- of aanmerkingen en zal als laatste gevraagd worden of de respondenten willen aangeven welke factoren zij het meest van invloed achten op de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek en of zij nog andere factoren kunnen noemen. De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 1. Deze zal per post verstuurd worden met een retourenveloppe en de vraag om binnen drie weken te antwoorden. Na deze drie weken zal een namail actie volgen om de responsiegraad te verhogen. Voor de tweede stap in het onderzoek, de case studies, zal gebruik worden gemaakt van interviews en documentanalyses. Om een gericht en kwalitatief beeld te krijgen van de doorwerking van rekenkameraanbevelingen en verklaringen te vinden voor de mate van doorwerking, zullen in de geselecteerde gemeenten gesprekken worden gevoerd met de raadsgriffier of een medewerker van de rekenkamer (commissie). Daarnaast zullen in een aantal van deze gemeenten gesprekken gevoerd worden met beleidsmedewerkers die daadwerkelijk met de adviezen uit rekenkamerrapporten aan de slag zijn gegaan. Met behulp van deze interviews kunnen specifieke vragen voor aanvullende informatie gesteld worden in een semi-gestructureerd interview. Voor deze laatste techniek wordt gekozen, zodat er enerzijds opvulling kan worden gegeven aan openstaande vragen en zodat er anderzijds ruimte is voor nieuwe informatie. Daarnaast zullen door documenten als raadsstukken, internetsites, en rekenkamerrapporten te bestuderen, een compleet beeld verkregen worden van de mate van doorwerking van adviezen uit rekenkameronderzoek. In het survey wordt gevraagd welke gemeenten bereid zijn mee te werken aan een casusanalyse. De bedoeling is om in 8 - 10 gemeenten een interview te houden en aanvullende documenten te bestuderen, welke allereerst geselecteerd zullen worden op basis van medewerking. Mochten dit onvoldoende gemeenten zijn, zullen gemeenten gekozen worden op basis van grootte en rekenkamer of rekenkamercommissie. Dit moet immers in evenwicht blijven om deze factoren niet te laten meewegen als indicator. De 4 - 5 interviews met beleidsmedewerkers zullen gevoerd worden naar aanleiding van de eerste gespreksronden. Daaruit zal blijken welke rapporten zich al in een ver

stadium van uitvoering bevinden en wie beschikbaar is voor een interview. De interviewvragen zijn terug te vinden in bijlagen 3 en 5.

De laatste fase van het onderzoek, het rondetafelgesprek, is eigenlijk een groepsinterview. Aangezien het eerder de vorm van een discussie over de conclusies is, dan een gestructureerd gesprek tussen interviewer en respondent, kan men spreken over een ongestructureerd persoonlijk groepsinterview.

### **3.5 Betrouwbaarheid en validiteit**

Een onderzoek, en dan met name de uitkomsten, moeten betrouwbaar zijn. Dit wil zeggen dat de metingen stabiel en consistent zijn en men dus bij elke meting hetzelfde resultaat krijgt. In sociale studies is de betrouwbaarheid een veelvoorkomend probleem, voornamelijk doordat er geen garantie is voor de objectiviteit van de onderzoeker. Daarnaast zijn er per onderzoeksmethode verschillende betrouwbaarheidsproblemen te noemen, maar een aantal overeenkomstige struikelblokken betreffen materiele mislukkingen, externe afleidingen en onderbrekingen, en transcriptiefouten. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen, worden verschillende methoden en bronnen gebruikt en naar overeenkomsten gezocht. Er zal gebruik worden gemaakt van betrouwbare documentatie en personen, waarvan de uitwerkingen in dit onderzoek terug te vinden zullen zijn. Zo is de analyse van het survey terug te vinden in bijlage 2, is er een overzicht van geïnterviewden in de bijlagen 4 en 6 en zal naar documentatie in de tekst verwezen worden. Daarnaast zal om de betrouwbaarheid van de gegevens uit de survey te waarborgen, gestreefd worden naar een responsiegraad van tenminste 50%. Wat betreft de case studies moet het onderzoek niet alleen grondig, zorgvuldig en eerlijk worden uitgevoerd, maar moet ook aangetoond kunnen worden dat dit gebeurd is. Dit kan bereikt worden door het zogenaamde *audit trail*, waarbij de onderzoeker zijn activiteiten bijhoudt met bijvoorbeeld een uitwerking van een interview en/of aantekeningen van een data analyse. De interviewverslagen zijn daarom dan ook door de respondenten goedgekeurd en kunnen eventueel opgevraagd worden (Babbie, 2004:141-143,261) (Robson, 2005:101, 105, 175-176, 551).

De validiteit duidt op de geldigheid van een onderzoek en een nauwkeurige meting. De relevante vraag is of een meting op de echte betekenis van een concept wijst en men dus daadwerkelijk dat meet wat men wil meten. Er zijn een aantal manieren om de validiteit te bevorderen. Allereerst dient men een nauwkeurige en volledige beschrijving te geven van wat men leest, hoort of ziet. De onderzoeker heeft dit zelf in

de hand en zal dit zo ruim en goed mogelijk moeten doen. Daarnaast is het van belang een theorie en een onderzoeksmodel te gebruiken om de juiste zaken te onderzoeken en te interpreteren. De theorieën, het conceptueel model en het schema met indicatoren zijn in hoofdstuk 2 en 3.1 t/m 3.3 besproken. Ten slotte wordt de validiteit van een onderzoek bevorderd door meerdere onderzoeksmethoden te gebruiken. Dit wordt wel *triangulatie* genoemd en wordt in dit onderzoek vormgegeven door zowel een survey te doen, als casusanalyses en een rondetafelgesprek. Daarnaast wordt in de casusanalyses gebruik gemaakt van interviews en documentanalyses (Babbie, 2004:143) (Robson, 2005:170-171, 174).

## **4. Analyse**

### **4.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk staat in het teken van de analyses om zo uiteindelijk in het volgende hoofdstuk de conclusies te kunnen trekken. Met behulp van documenten, het survey, interviews en het rondetafelgesprek worden de vier deelvragen beantwoord. In het vorige hoofdstuk is uitgebreid beschreven hoe dit gedaan zal worden en welke concepten en indicatoren gebruikt worden om te meten en te verklaren. Iedere subparagraaf staat in het teken van een deelvraag, die uiteindelijk gezamenlijk de hoofdvraag beantwoorden en daarmee de conclusie vormen. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een kort antwoord op de deelvraag naar aanleiding van de analyse.

### **4.2 De functie van de lokale rekenkamer(commissie)s**

In deze paragraaf wordt, met behulp van bestaande documenten, de eerste deelvraag beantwoord, te weten:

*Wat zijn lokale rekenkamer(commissie)s, wat is lokaal rekenkameronderzoek en wat waren de doelstellingen voor de invoering van lokale rekenkamers?*

Door het beantwoorden van deze descriptieve vraag, wordt een algemeen beeld verkregen van de functie en doelstellingen van de lokale rekenkamers.

Allereerst zal de reden van invoering en de daarbij horende doelstellingen van lokale rekenkamers aan bod komen. Zoals eerder gemeld zal in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt worden tussen rekenkamers en rekenkamercommissies en worden deze vormen niet meegenomen als indicator om de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen te meten. Het is de bedoeling om in dit onderzoek te komen met conclusies en aanbevelingen waar alle gemeenten en rekenkamers iets aan hebben. Daarnaast is gaandeweg het onderzoek gebleken dat het onderscheid slecht te maken is vanwege onderzoekstechnische redenen (onevenwichtige verdeling). In het tweede gedeelte van deze paragraaf zullen beide vormen van rekenkamerfunctie, rekenkamer en rekenkamercommissie, beschreven worden. Als derde zal de werkwijze van lokale rekenkamers aan bod komen.

#### Invoering en doelstelling lokale rekenkamers

De wettelijke verplichting voor het invullen van de rekenkamerfunctie, geldt sinds 1 januari 2006 en is een onderdeel van de dualisering en de nieuwe gemeentewet. Deze

wet bevat een aantal vernieuwde en nieuwe artikelen over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en geven de gemeenteraad een basis om te kunnen bepalen of de gemeente deze zaken *onder controle* heeft. De artikelen uit de gemeentewet moeten in samenhang worden gezien met de andere, nieuwe artikelen in de regelgeving die erop zijn gericht de positie van de raad op het terrein van de financiële functie te versterken. Een centrale taak van de rekenkamer is hierbij het onderzoeken van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Door de instelling van de rekenkamerfunctie moeten de publieke verantwoording, de controle van de raad op het college en uniformering van het bestuursstelsel versterkt worden.

Het proces van dualisering is in 2002 in gang gezet en maakt de positie van college en volksvertegenwoordiging nevenschikter. Naar aanleiding hiervan zijn een aantal maatregelen genomen. Zo zijn wethouders niet langer lid van de gemeenteraad, zijn de taken van de raden aangescherpt, waarbij deze nadrukkelijker gepositioneerd is als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Daarnaast hebben alle gemeenteraden voortaan ter ondersteuning van haar taken een eigen griffie. Verder heeft de wetgever geprobeerd met een reeks van maatregelen de sturing en de verantwoording over het gevoerde beleid te verbeteren, voornamelijk op het gebied van financiën. Tot slot zijn, om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te onderzoeken, gemeenteraden verplicht een nieuw orgaan in het leven te roepen: de lokale rekenkamer.

Een onderdeel van de gemeentewet is dat gemeenten vanaf 2004 hun begroting in programma's moeten indelen. Deze bestaan uit een aantal samenhangende activiteiten en hebben vaak een meerjarig karakter. De (delen van) programma's kunnen samenvallen met beleidsterreinen zoals sociale zaken, of met doelgroepen, zoals jongeren. Per programma moet er informatie gegeven worden over de beoogde maatschappelijke doelen, de kosten en bij het jaarverslag bij de doelmatigheid en de doeltreffendheid. De laatste twee begrippen zijn de succesvoorwaarden voor het slagen van programma's. Het is dan ook logisch dat de doeltreffendheid en doelmatigheid ingebed worden in de opstelling en uitvoering van en de controle op de programma's.

In het dualistische systeem heeft de gemeenteraad de taak van sturen, het geven van kaders voor het beleid en de controle op het uitvoeren ervan. Daarbij zijn drie vragen van belang waarbij de doeltreffendheid en de doelmatigheid een centrale rol spelen, namelijk: Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten?. Het college van burgemeester en wethouders voert het beleid uit en moet zich hierover verantwoorden. Hierbij zal het college zich buigen over de volgende drie

vragen: Is het beleid doeltreffend? Is de uitvoering doelmatig? en Zijn de gelden rechtmatig besteed?. Zoals gesteld controleert de raad vervolgens de doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie) en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. De gemeenteraad is echter niet altijd in staat hiertoe onderzoek te doen en / of heeft hier geen middelen voor. Om de raad te ondersteunen zijn daarom de lokale rekenkamers ingesteld. De rekenkamer is te zien als een soort sluitstuk tussen checks and balances, wat er daarnaast voor zal zorgen dat ook intern onderzoek serieus uitgevoerd zal worden. De bedoeling is dat de gecontroleerde gemeentelijke organisaties door de aanwezigheid van de rekenkamer meer zullen overgaan tot zelfevaluatie, visitaties, benchmarking etc.

De controle naar doelmatigheid en doeltreffendheid is tevens een resultaat van de prestaties van de gehele gemeente naar de burger toe. Laatstgenoemde betalen immers belastinggeld en zijn inwoners van een democratie en worden zo op de hoogte gesteld van het functioneren van de gemeente. Door middel van de onderzoeken moeten de gemeenteraad en het college bereid zijn kritisch naar zichzelf te kijken, de resultaten van het bestuur te onderzoeken en te evalueren, en het beleid en / of de uitvoering bij te stellen waar nodig. Begrippen als openheid en transparantie naar buiten toe, de bereidheid te laten zien wat men doet en het leren van de aanbevelingen en reacties daarop, zijn daarbij van groot belang. Met name de lokale rekenkamer zal daartoe de raad en het college dwingen. Een rekenkamer kan dan ook alleen effectief zijn als er een cultuur heerst met belangstelling voor doeltreffendheid en doelmatigheid, bereidheid tot het geven van rekenschap en de wil om van de onderzoeksuitkomsten te leren (B&A Consulting e.a., 2007:7-12) (Vereniging van Griffiers, 2006:4-9,14-15).

#### Inrichting van de lokale rekenkamerfunctie: Rekenkamers en rekenkamercommissies

In artikel 81 van de gemeentewet is bepaald dat gemeenten een rekenkamer of rekenkamercommissie dienen in te stellen. In beide gevallen wordt op basis van de gemeentewet artikel 182 de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur onderzocht. De rekenkamer is onafhankelijk doordat de leden uitsluitend uit externen bestaat, de rekenkamer haar eigen ambtelijke ondersteuning heeft, zij een vrijheid van onderwerpkeuze en een eigen budget heeft. Daarnaast kan de onafhankelijke rekenkamer verder gaan dan de rekenkamercommissie in de onderzoeken. Dit doordat alleen een rekenkamer gerechtigd is tot het opvragen van alle documenten en alleen aan de rekenkamer het bestuur inlichtingen moet verstrekken. Ook kan alleen een rekenkamer onderzoek doen naar bepaalde verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke

personen (mits de gemeenten aanzienlijke belangen etc. hebben). In het geval van een rekenkamercommissie kan een raadslid dus mede invulling geven aan de rekenkamerfunctie. Dit heeft als voordeel dat de raad en de rekenkamer dichter met elkaar in contact staat, maar een nadeel is dat de onafhankelijke positie van de rekenkamer in gevaar kan komen. De belangrijkste criteria voor de onafhankelijkheid van de rekenkamer en de rekenkamercommissie zijn overigens de vrije keuze van de onderzoeksonderwerpen, vrijheid bij de wijze en uitvoering van onderzoek, vrijheid van publiceren, toegang tot relevante informatie, wijze van benoeming en ontslag van de leden van de rekenkamer die politieke beïnvloeding uitsluit, voldoende financiële middelen, voldoende ambtelijke ondersteuning waarbij deze ambtenaren niet onder de ambtelijke hiërarchie van het college vallen en het benoemen van onverenigbare betrekkingen. Bij de rekenkamer is de onafhankelijkheid wettelijk bepaald en voor de rekenkamercommissie kan en moet de gemeenteraad de mate van onafhankelijkheid zelf bepalen en invullen (B&A Consulting e.a., 2007:13) (Vereniging van Griffiers, 2006:4-11,19).

De belangrijkste en meest relevante verschillen tussen rekenkamer en rekenkamercommissie worden weergegeven in onderstaand schema:

Wettelijk voorgeschreven	<b>Rekenkamer</b>	<b>Rekenkamercommissie</b>
Taken	doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken	gelijk aan rekenkamer
Bevoegdheden	informatie binnen gemeente: -documenten -inlichtingen derden: -documenten	niets geregeld (de gemeenteraad kan dit zelf regelen)
Rapportageverplichtingen	-rapportage bevindingen vastleggen -jaarverslag opstellen	gelijk aan rekenkamer
Samenstelling	eenhoofdig of collegiaal	vrij
Benoemingen	voor zes jaar	vrij
Ontslag	alleen vanwege bepaalde wettelijke bepalingen	vrij
Lidmaatschap raadsleden	onverenigbaar	vrij

Keuze onderwerpen	bepaalt de rekenkamer	gelijk aan rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	gewaarborgd	vrij

(Vereniging van Griffiers, 2006:10)

Zowel uit de gedane survey, als uit ander onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten de rekenkamerfunctie hebben ingevuld met een rekenkamercommissie. De grotere gemeenten maken vooral gebruik van een rekenkamer. Wel heeft een groot deel van de rekenkamercommissies geen raadsleden in hun team. Voornamelijk in kleine gemeenten heerst de vraag over het nut van de rekenkamerfunctie. Gezien de praktische gronden en de kosten, organiseren kleinere gemeenten hun rekenkamerfunctie vaak gezamenlijk. De gemeentewet voorziet gemeenten om samen te werken, wat naast de genoemde voordelen ervoor kan zorgen dat door samenwerking gemeenten van elkaars expertise en middelen gebruik kunnen maken en van elkaar kunnen leren. Daarnaast biedt de gemeentewet de optie om (gezamenlijk) een extern onderzoeksbureau in te huren voor het doen van lokaal rekenkameronderzoek. Gemeenschappelijke rekenkamer beschikken over dezelfde rechten en plichten als lokale rekenkamer. De rechten worden aan de rekenkamerfunctie toegekend en niet aan de raad (B&A Consulting e.a., 2007:49) (Vereniging van Griffiers, 2006:22-23).

#### De werkwijze van lokale rekenkamer(commissies)

De werkwijze is voor rekenkamers en rekenkamercommissies gelijk. Gezien haar onafhankelijke positie, bepaalt de rekenkamer(commissie) zelf welk onderwerp zij gaat onderzoeken. Hierbij kan het van pas komen selectiecriteria op te stellen zoals prioriteit en maatschappelijk belang. Het onderzoek van rekenkamers is over het algemeen terugblikkend van aard. Zo wordt onderzocht hoe zaken zijn verlopen, hoe keuzen tot stand zijn gekomen en welke lessen kunnen worden geleerd. De rekenkamer kan echter ook besluiten op bepaalde belangrijke gebieden eerder in de beleidscyclus een rol te willen spelen. Zo kan de uitvoerbaarheid getoetst worden van aangekondigde beleidsmaatregelen of de meetbaarheid, controleerbaarheid of consistentie hiervan. Wel moet de rekenkamer er rekening mee houden dat inhoudelijke politieke afwegingen het terrein zijn van de gemeenteraad en het college. Vaak kiezen rekenkamers ervoor relatief grote onderzoeken te doen, waarna een rapport gepubliceerd wordt. Er kan echter ook gekozen worden voor zogenaamde quick scan's op een beperkter terrein of voor kleinere onderzoeken waarin bijvoorbeeld commentaar wordt gegeven op ontwikkelingsprocessen die binnen de gemeente lopen. Dit kan dan gerapporteerd worden in de vorm van een brief naar de



raad. Er is dus ook een variatie te onderkennen in de vorm van presenteren van resultaten. Naast het uitbrengen van rapporten kunnen er conferenties en workshops gehouden worden of kunnen handreikingen gepubliceerd worden. Belangrijk bij het kiezen van een onderzoeksaanpak is steeds de vraag welk effect men wil bereiken met het onderzoek. Hieruit kan de rekenkamer aflezen welke doelgroep men wil bereiken, met welk soort onderzoek en op welke wijze dit het best kan worden bereikt. Transparantie speelt hierbij een belangrijk begrip. De omgeving dient op de hoogte te worden gehouden van voorgenomen onderzoeken. Een goed hulpmiddel om dit te bevorderen is een website.

Rekenkameronderzoek kan op verschillende manieren worden uitgevoerd, afhankelijk van de inrichting van de rekenkamerfunctie en het beschikbare budget. Belangrijk is te bepalen wie het onderzoek daadwerkelijk uit gaat voeren. Allereerst kan dit gedaan worden door medewerkers van de rekenkamer zelf. Een voordeel hierbij is dat er gewerkt wordt met een vaste bezetting, maar daartegenover is de aanwezige kennis beperkt. Een tweede mogelijkheid is het inhuren van externen zoals een onderzoeksbureau. Hierdoor kan per onderzoek bekeken worden welke kennis nodig is. Een nadeel van het inhuren van externen zijn de kosten en de aansturing. Ook kan ervoor gekozen worden een ambtenaar uit de gemeente zelf of uit een andere gemeente te lenen. De kosten zijn hierbij relatief laag, maar vooral bij een ambtenaar uit de eigen gemeente, kan belangenverstremming ontstaan.

Er zijn een aantal belangrijke eisen aan rekenkameronderzoek gesteld. Zo moet dit betrouwbaar, degelijk en consistent zijn, waardoor het van belang is dat het onderzoek zorgvuldig verloopt. Dit wil zeggen dat er verstandig wordt omgegaan met de beschikbare informatie, dat de onderzochte de kans krijgt om te reageren op feiten en conclusies en dat de resultaten van het onderzoek openbaar gemaakt worden. Andere eisen aan rekenkameronderzoek zijn objectiviteit, onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid. Het onderzoeksproces zelf is in paragraaf 2.6 al aan bod geweest (Vereniging van Griffiers, 2006:28-35).

### Afsluiting

Lokale rekenkamers zijn ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentebeleid onafhankelijk te onderzoeken. De publieke verantwoording, de controle van de raad op het college en de uniformering van het bestuursstelsel moet hierdoor versterkt worden en de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders moeten zo kritisch naar zichzelf kijken. Aan de rekenkamerfunctie kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Zo kan een

rekenkamer mede bestaan uit raadsleden. In dit geval is er sprake van een rekenkamercommissie en kan de onafhankelijke positie in het geding komen. Belangrijke eisen aan rekenkameronderzoek zijn betrouwbaarheid, degelijkheid, consistentie, zorgvuldigheid, objectiviteit, onderbouwing, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid. Het onderzoek kan allerlei onderwerpen betreffen, door verschillende personen of groepen uitgevoerd worden en op diverse manieren gepresenteerd worden. De stappen die vaak gebruikt worden bij rekenkameronderzoek, betreffen de onderwerpkeuze, het opstellen van een onderzoeksopzet en onderzoeksvragen, het doen van een onderzoeksvoorstel, de aankondiging, de onderzoeksfase zelf, het opstellen van een conceptrapport, de gegevens toetsen door wederhoor, het uitbrengen van het definitieve rapport en de nazorg. Voornamelijk de nazorg, zal centraal staan in dit onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen uit lokaal rekenkameronderzoek.

#### **4.3 De mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek**

In deze derde paragraaf van dit hoofdstuk met analyses wordt de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek binnen de gemeentelijke organisatie omschreven. De deelvraag die hierbij centraal staat is:

*In hoeverre worden adviezen uit onderzoeken van lokale rekenkamers geabsorbeerd en verspreid en hoe wordt de nieuwe kennis verwerkt en toegepast in en door de gemeentelijke organisatie?*

Allereerst zal een algemeen beeld worden geschetst over de doorwerking van rekenkameronderzoek aan de hand van onder andere eerder gedane onderzoeken. Vervolgens wordt met behulp van de theorie over het proces van rekenkameronderzoek en de vier concepten die centraal staan in dit onderzoek gekeken naar de mate waarin aanbevelingen uit rekenkameronderzoek doorwerken binnen de gemeentelijke organisatie. Met behulp van de in hoofdstuk drie genoemde verklarende indicatoren kunnen de concepten gemeten worden en de mate van doorwerking geschetst worden. Op de achterliggende verklaringen voor de mate van overnemen van rekenkameronderzoek, wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

##### Algemeen beeld

Allereerst moet worden opgemerkt dat zowel in het survey als tijdens de interviews regelmatig is gezegd dat het eigenlijk aan de vroege kant is om iets te kunnen zeggen

over de doorwerking van rekenkameronderzoek. Veel rekenkamers bestaan pas sinds 2006, hebben tijd nodig gehad om zich te installeren, hebben vervolgens nog niet heel veel onderzoeken uitgebracht en er is weinig tijd geweest voor gemeenten om echt iets met deze aanbevelingen te kunnen doen. Het gaat in dit onderzoek echter niet zozeer om de effecten, maar voornamelijk om de vraag of aanbevelingen überhaupt worden opgepakt door de gemeentelijke organisatie of dat het rekenkamerrapport *in de la verdwijnt*.

Zoals eerder vermeld in dit onderzoek, zijn er eerder dergelijke onderzoeken gedaan naar het functioneren van de lokale rekenkamers. Uit het onderzoek 'Leren Afrekenen' blijkt bijvoorbeeld dat rekenkameronderzoek een duidelijke impact heeft binnen gemeenten en dat 62% van de onderzoeken meestal tot altijd worden overgenomen (B&A Consulting e.a., 2007:26,26). In een memo van de Kring van Secretarissen van de NVRR wordt gesteld dat de doorwerking wat betreft de raad geen probleem is doordat zij tegen 90% van de aanbevelingen *ja* zegt. Echter, voor het college geldt dit niet en is de toezegging tot overnemen zeer verschillend per onderwerp. Over de daadwerkelijke implementatie is moeilijk iets te zeggen aangezien een groot deel van de aanbevelingen niet is geëffectueerd (Kring van Secretarissen NVRR, 2007:1). Sommige gemeenten voeren wel onderzoek uit naar de resultaten van eerdere aanbevelingen uit door hun gedaan onderzoek. Zo kijkt de gemeente Utrecht twee jaar na publicatie van het rapport na de uitvoering door het college en de raad en formuleren hieruit een aantal attentiepunten. De gemeente Utrecht heeft zo in 2004 onderzoek gedaan naar de resultaten van vijf onderzoeken en geconstateerd dat van de 38 aanbevelingen er 17 volledig zijn uitgevoerd, 17 deels en 4 onvoldoende. Ook uit andere vervolgonderzoeken (in 2006) in deze gemeenten blijkt dat aanbevelingen gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Ook de rekenkamercommissie in Den Haag heeft vervolgonderzoek gedaan en ook hieruit blijkt dat rekenkameraanbevelingen voor een deel zijn uitgevoerd. Daarnaast komt in het vervolgonderzoek naar de sturing van decentrale welzijnsorganisaties naar voren dat een deel van de toezeggingen in een andere vorm uitgevoerd en er onvoldoende verbetering is. Verschillende geluiden over de doorwerking van rekenkameronderzoek is ook in de middelgrote gemeenten te horen. Zo is in Gouda in 2005 een follow up onderzoek gedaan naar haar onderzoek over re-integratiebeleid. Samenvattend was de conclusie dat de rekenkameraanbevelingen voldoende zijn opgevolgd, maar er ruimte bestaat voor verbetering. In Zwolle zijn diverse evaluatieonderzoeken uitgevoerd waaruit blijkt dat de aanbevelingen goed zijn overgenomen, maar de effecten nog niet zichtbaar zijn (Rekenkamer Gouda, 2007:2-5) (Rekenkamer Utrecht, 2006:3-4)

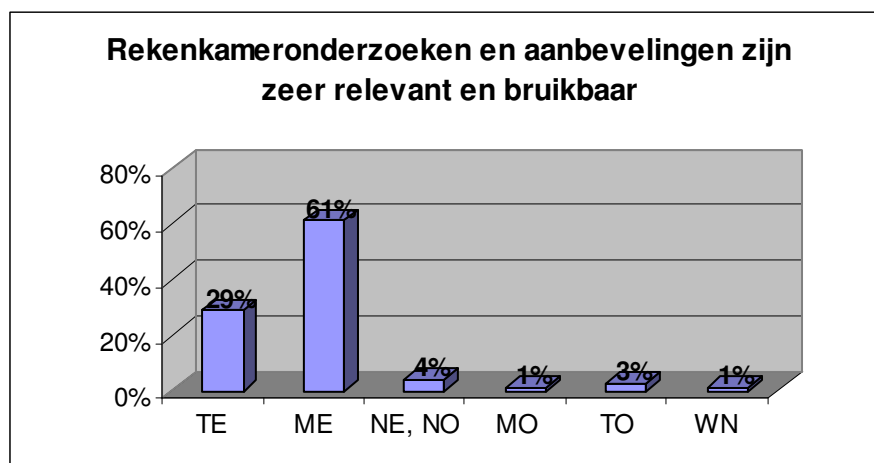
(Rekenkamercommissie Den Haag, 2007:10-12) (Rekenkamercommissie Utrecht, 2004:8) (Rekenkamercommissie Zwolle, 2005:19).

Opgemerkt moet worden dat er vaak ook niet onderzocht wordt wat er terecht is gekomen van lokaal rekenkameronderzoek, wat wellicht zorgt voor een vertekend beeld. Daarnaast zegt dit misschien ook iets over de uitvoering, omdat rekenkamerrapporten die *vergeten worden*, vaak ook niet worden geëvalueerd. Tijdens de interviews is regelmatig een geluid gehoord over het gebrek aan evaluatieonderzoek en niet alleen wat betreft rekenkameronderzoeken.

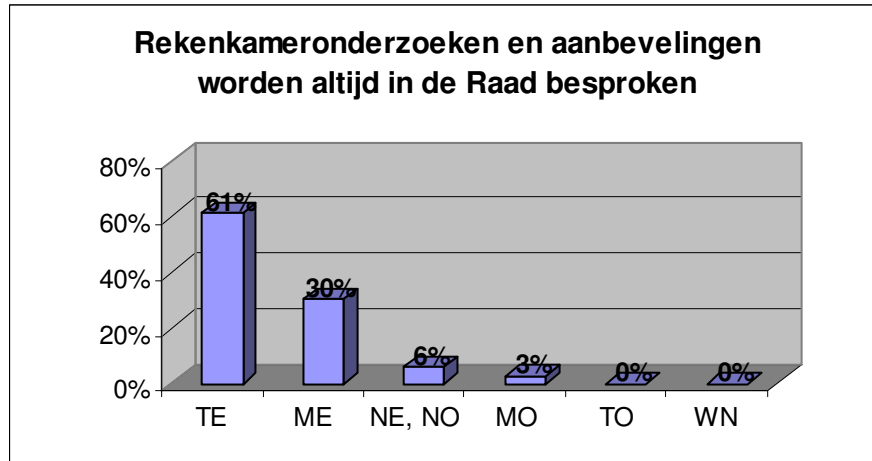
De wisselende beelden over de doorwerking van rekenkameronderzoek blijken ook uit de interviews. In de gevallen van de vier vervolginterviews die gehouden zijn, zijn de betrokkenen allemaal bezig met de uitvoering van de aanbevelingen. Men is bezig met het maken van plannen of er ligt al een plan en er wordt zelfs al gezegd dat de aanbevelingen zijn doorgewerkt. Als in de andere interviews gevraagd wordt naar een algemeen beeld van de doorwerking van aanbevelingen uit lokaal rekenkameronderzoek, wordt in de meeste gevallen positief gereageerd. Aangegeven wordt dat de gemeenteraad altijd en het college vaak open staan voor onderzoeken en aanbevelingen van de rekenkamer en dit omarmen. Echter, als men kijkt wat er daadwerkelijk met aanbevelingen gedaan is, valt dit vaak tegen. De mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek zou daarom gezien kunnen worden als een dempende golf. Aan de eerste stappen uit het conceptueel model wordt in redelijke mate voldaan, maar als er daadwerkelijk uitvoering aan de aanbevelingen gegeven moet worden, zwakt de golfbeweging af. Dit wordt in het hiernavolgende nader toegelicht.

#### Proces rekenkameronderzoek

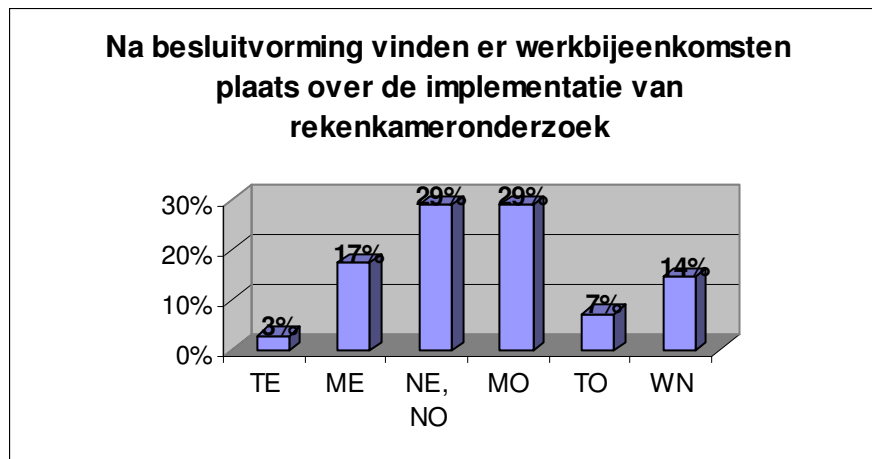
De eerste stap voor rekenkameronderzoek om door te werken betreft het verloop van het onderzoeksproces. Uit de vragenlijst blijkt dat in grote mate aan de processtappen wordt voldaan, zodat de aanbevelingen een goede kans hebben om door te werken. Zo is in onderstaande grafiek te zien dat 90% van de respondenten aangeeft dat onderzoeken bruikbaar en relevant zijn.



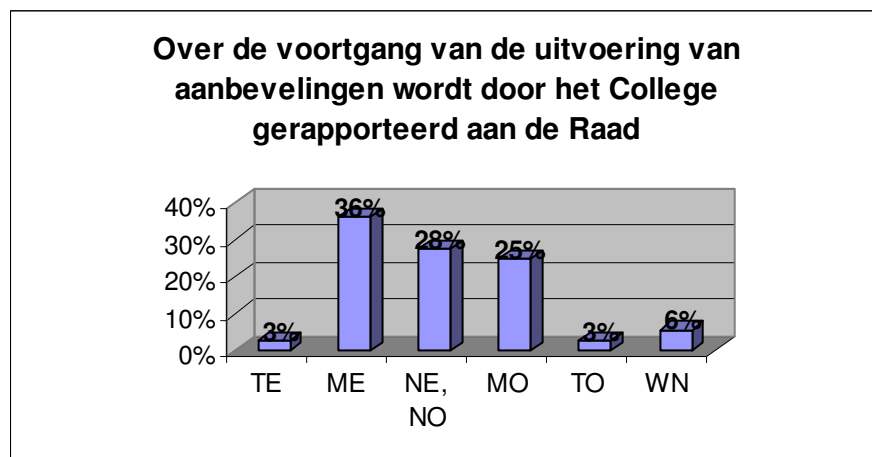
Ook geeft 91% aan dat de onderzoeken in de raad besproken worden en wordt er in 74% van de gevallen een besluit genomen over het rekenkamerrapport.



In mindere mate wordt voldaan aan de laatste stappen van het proces, namelijk de commissie en de raad en de uitvoering van de aanbevelingen. Hierbij moet gelijk de opmerking geplaatst worden dat dit verschilt per gemeente en per onderwerp. Over het algemeen wordt er wel positief gereageerd op rekenkamerrapporten vanuit de commissies, gemeenteraad en het college en worden er dus besluiten genomen over de rekenkamerrapporten. Toch worden de rapporten inhoudelijk vaak alleen in de commissies behandeld, zouden er altijd raadsbesluiten genomen moeten worden en is men soms nog zoekende naar vormen van raadsbesluiten. Het belang van een raadsbesluit is bijvoorbeeld te zien in de gemeenten Den Haag en Rotterdam waar de organisatie niet zat te wachten op het rekenkamerrapport, maar doordat de raad haar besluit had genomen, moesten de aanbevelingen simpelweg worden overgenomen. De belangrijkste barricade voor het doorwerken van rekenkameronderzoek is echter het niet maken van afspraken over de uitvoering van aanbevelingen. In onderstaande grafiek is te zien dat er maar weinig werkbijeenkomsten of iets dergelijks worden georganiseerd om afspraken te maken over de uitvoering van de aanbevelingen.



Daarbij komt dat er weinig terugkoppeling plaatsvindt naar de raad over de voortgang van de uitvoering van aanbevelingen en dat de raad hier meestal ook niet om vraagt, zie onderstaande grafiek



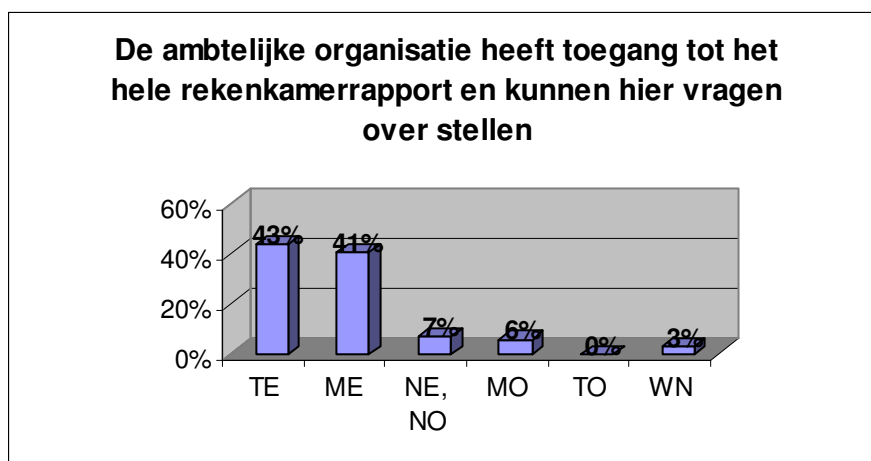
Soms vindt rapportage plaats via de p&c-cyclus, maar vaak blijft rekenkameronderzoek hier liggen. In Rotterdam, waar de hele onderzoeksprocedure van de rekenkamer is vastgelegd in de verordening, moeten de processtappen genomen worden en vindt er altijd terugkoppeling plaats. De doorwerking van rekenkameronderzoek is in deze gemeente dan ook zeer hoog. Ook in West-Brabant is het proces van rekenkameronderzoek zeer gestructureerd en uniform waardoor alle partijen weten wat zij kunnen verwachten. In vrijwel alle interviews wordt aangegeven dat rekenkameronderzoek doorwerkt als er een raad is die duidelijk aangeeft wat zij met het rekenkamerrapport wil en die zicht houdt op de gemaakte afspraken.

#### Absorptie van rekenkameronderzoek

Na het onderzoeksproces, dient het onderzoeksrapport geabsorbeerd te worden binnen de organisatie. Het niet maken van afspraken binnen de organisatie en het

vaak ontbreken van werkbijeenkomsten of presentaties, zorgt ervoor dat rekenkameronderzoeken hier blijven steken. Respondenten geven in de vragenlijst regelmatig aan dat de implementatie van rekenkamerrapporten geen taak meer is van de rekenkamer. Volgens de geïnterviewden is het echter wel een belangrijke stap binnen de weg die een rekenkameronderzoek hoort te maken om door te kunnen werken.

De kennisname van rekenkamerrapporten en aanbevelingen wordt eigenlijk als goed beschouwd. Ondanks dat er misschien niet veel over de rapporten gesproken wordt, hebben medewerkers volgens de respondenten in de vragenlijst in de meeste gevallen toegang tot rekenkamerrapporten en kunnen hier op eigen gelegenheid vragen over stellen:



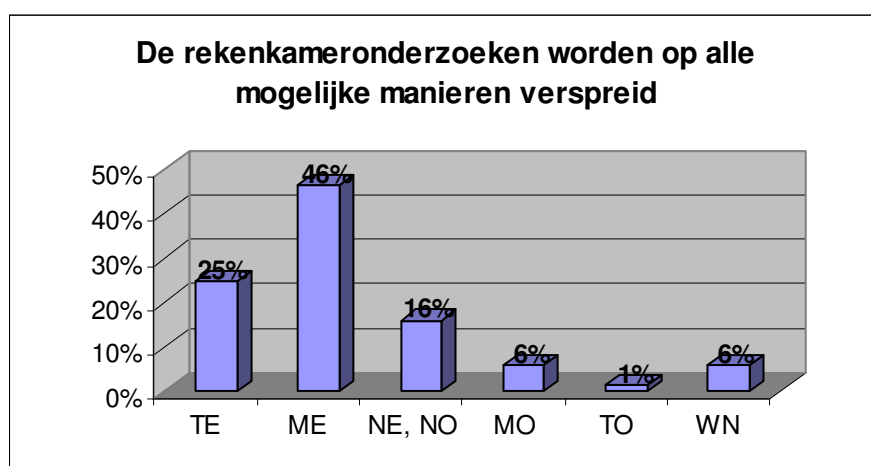
De openheid zorgt voor een goede doorwerking van rekenkamerrapporten, al mogen rapporten op een meer actieve wijze verspreid worden binnen de organisatie. Een grotere hindernis op de weg van doorwerking betreft de aansluiting op bestaande kennis. Aanbevelingen die goed aansluiten bij al bestaand beleid of te gaan voeren beleid, worden duidelijk in betere mate overgenomen. Daarbij kan er ook nog onderscheid gemaakt worden tussen bedrijfsmatige of inhoudelijke aanpassingen en negatieve of positieve conclusies, waarbij de laatste begrippen telkens een makkelijkere doorwerking kennen. Opgepast moet wel worden dat een rekenkamerrapport niet als *mosterd na de maaltijd komt*. De geïnterviewde rekenkamerleden geven aan dat dit geluid regelmatig gehoord wordt en zij dit niet als zeer prettig ervaren.

De externe factoren, in dit geval de gemeenteraad en het college, zijn al aan bod gekomen bij het onderzoeksproces. Zij zijn een belangrijke schakel voor de doorwerking van rekenkameronderzoek, aangezien zij besluiten moeten nemen en aan het werk moeten gaan met de aanbevelingen. Volgens de respondenten in de vragenlijst en bij de interviews is het van groots belang dat zowel de raad als het

college zich aan de gemaakte afspraken houden. Geconcludeerd kan worden, dat rekenkameronderzoek bij de externe factoren raad en commissie blijft steken.

#### Verspreiding van rekenkameronderzoek

Over de rekenkameronderzoeken wordt over het algemeen goed gecommuniceerd, zie de grafiek



Niet alleen wordt het rapport via internet verspreid, maar ook worden er vaak persberichten opgesteld en wordt er via de hoor- en wederhoor al informatie verspreid. Het debat vindt echter vaak plaats in commissies en er wordt weinig gebruik gemaakt van mogelijkheden (zoals überhaupt het lezen van een rekenkamerrapport), wat een barricade kan vormen voor de doorwerking. In Lelystad bijvoorbeeld wordt veel aandacht geschonken aan de openbaarheid van rekenkamerrapporten dat wordt gedaan door discussie met burgers en publicatie in lokale kranten. De mate van doorwerking neemt door deze stap toe. Dit blijkt ook in het Westland, waar onderzoek heeft uitgewezen dat zichtbaarheid voor de rekenkamer en haar onderzoeken van groot belang is.

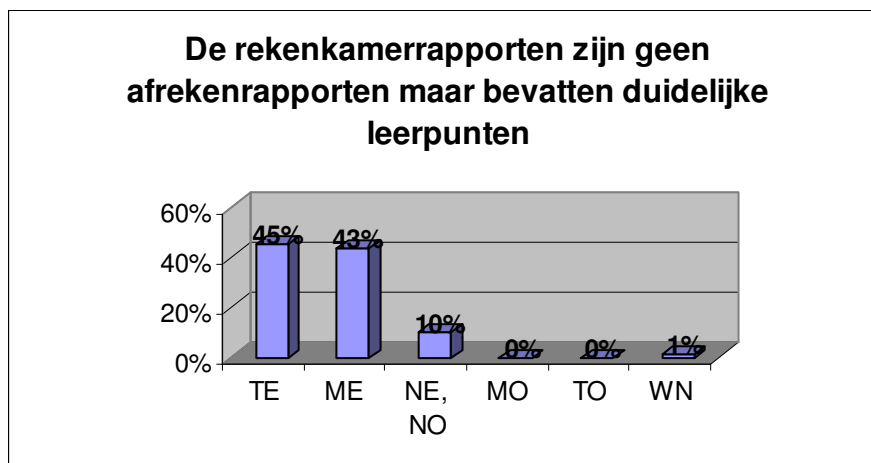
Al eerder is genoemd dat de vastlegging van procedures ervoor zorgt dat rekenkameronderzoek doorwerkt, hetgeen samenhangt met uniformiteit. De voorbeelden van Rotterdam en West-Brabant zijn aangehaald, waar rekenkameronderzoek doorwerkt doordat onder andere men zich niet op de vorm van het proces hoeft te richten en zo maximale aandacht voor het proces heeft.

#### Verwerking van rekenkameronderzoek

De rekenkameraanbevelingen werken beter door als er een gunstig leerklimaat heerst en als het rekenkamerrapport lerend van aard is. De respondenten hebben aangegeven dat rekenkamerrapporten meestal duidelijke leerpunten bevatten en het aanreiken van goede, duidelijke, concrete en praktisch uitvoerbare aanbevelingen ook



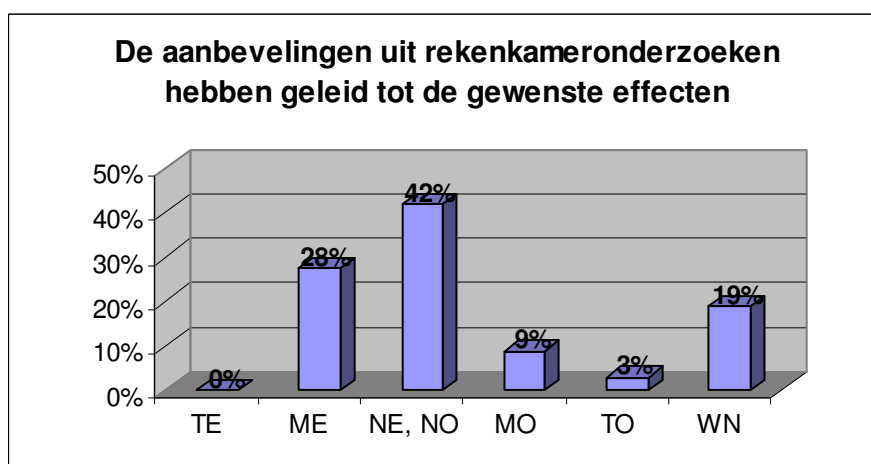
een uitgangspunt van de rekenkamer is. Omgedraaid ziet men dat rekenkamerrapporten die zeer kritisch van aard of zeer algemeen zijn, in mindere mate doorwerken. De aard van het rekenkamerrapport wordt dan ook zeer belangrijk gevonden. In de vragenlijst komt dit naar voren doordat 88% aangeeft dat de rekenkamerrapporten duidelijke leerpunten bevatten:



Ook in de vervol ginterviews wordt in een aantal gevallen gezegd dat de ambtelijke organisatie echt op het rapport en de aanbevelingen zat te wachten. Een raadsbesluit is dan niet eens meer zozeer van belang, omdat er direct aan de slag wordt gegaan met het rekenkamerrapport.

#### Toepassing van rekenkameronderzoek

Of de aanbevelingen daadwerkelijk in de organisatie zijn toegepast en wat voor effect dit heeft, is voor de meeste respondenten moeilijk te zeggen.



Hier is te zien dat het grootste gedeelte van de respondenten op de vragenlijst geen duidelijk antwoord heeft op de vraag of aanbevelingen geleid hebben tot effecten. Zoals eerder opgemerkt, is er meer tijd nodig om daadwerkelijke effecten te kunnen

meten. Een aantal gemeenten hebben aangegeven binnenkort onderzoek te willen doen naar de effecten. Daarnaast zijn het aanpassen van doelstellingen van de organisatie en activiteiten en het creëren van resultaten vaak afhankelijk van het onderwerp. In een aantal interviews is aangegeven dat het gaat om de follow up van rekenkameronderzoek: komt er beleid en uitvoering tot stand? Daarbij is de weg van de aanbevelingen van rekenkameronderzoek een weg, maar niet de enige weg.

### Afsluiting

Over de mate van doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen, kunnen diverse beelden geschetst worden. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat aanbevelingen van rekenkamers meestal worden overgenomen door de gemeenteraad. Als men echter kijkt wat er vervolgens echt met de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten gedaan is binnen de gemeentelijke organisatie, valt dit tegen. Het college pakt niet altijd alles op en ook de raad evalueert vaak niet wat er na een jaar terecht is gekomen van de implementatie van rekenkameronderzoek. Uit de vervolgonderzoeken die wel gedaan zijn, blijkt dat er maar een deel van de aanbevelingen is uitgevoerd.

Ook uit de stappen die volgens het in dit onderzoek gebruikte theoretisch model gemaakt moeten worden, werkt rekenkameronderzoek in beperkte mate door binnen de gemeentelijke organisatie. De doorwerking kan, zoals eerder gesteld, vergeleken worden met een golf die snel dempt. Aan de processtappen wordt in redelijke mate voldaan, alleen de behandeling door de commissies en raad en de uitvoering van de aanbevelingen vormen een stop in de doorwerking. Er wordt positief gereageerd op en besloten over de rekenkamerrapporten, wat zorgt voor een grote eerste golfslag, maar vervolgens worden er weinig tot geen afspraken gemaakt over de uitvoering van aanbevelingen en dempt zogezegd de golfbeweging. De absorptie van rekenkameronderzoek binnen de ambtelijke organisatie is redelijk. Enerzijds is er vaak openheid over de rekenkamerrapporten en kunnen ambtenaren hier vragen over stellen, anderzijds worden er niet altijd op actieve wijze werkbijeenkomsten georganiseerd of presentaties gehouden. Het aansluiten van bevindingen van de rekenkamer bij al bestaande activiteiten zorgt weer voor een goede doorwerking, maar de externe factoren in de vorm van raad en college zorgen voor een barricade. De verspreiding van rekenkamerrapporten verloopt goed, wat een positieve invloed heeft op de doorwerking en weer zorgt voor een redelijke golfslag. Dit geldt ook voor het feit dat rekenkamerrapporten vaak goede leerpunten bevatten, net als duidelijke en praktische uitvoerbare aanbevelingen. Over de effecten kan in de meeste gevallen nog niet veel gezegd worden, aangezien de meeste rekenkamers pas een aantal jaren bestaan en ook de verwerking binnen de organisatie en de uitvoering vrij veel tijd in

beslag neemt. Echter volstaat het in dit onderzoek al als de aanbevelingen worden overgenomen en dit is in redelijke mate het geval.

#### **4.4 Verklaringen voor de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek**

In deze paragraaf wordt de derde deelvraag beantwoord, te weten:

*Hoe kan het al dan niet overnemen van adviezen en het leren door gemeenten van de lokale rekenkamer worden verklaard?*

In paragraaf 4.3 is de mate van doorwerking beschreven aan de hand van de theoretische concepten. In het navolgende zullen verklaringen gezocht worden aan de hand van de indicatoren genoemd in paragraaf 3.3. Daarnaast zullen overige verklaringen aan bod komen die in de vragenlijst en tijdens de interviews en het rondetafelgesprek naar voren zijn gekomen, die ook invloed hebben op de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. Deze indicatoren zijn niet direct terug te voeren op het theoretisch model, maar mogen zeker niet vergeten worden in dit onderzoek.

##### Proces lokaal rekenkameronderzoek: Onderwerpkeuze (groslijst)

Op de vraag of de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgers betrokken worden bij de onderwerpkeuze voor een rekenkameronderzoek, wordt in de vragenlijst zeer verschillend geantwoord. 65% Geeft aan dat deze actoren meestal tot altijd betrokken worden, maar daarnaast wordt gesteld dat vaak alleen de raad om onderzoeksonderwerpen gevraagd wordt. Ook uit de interviews blijkt dat er met de gemeenteraad regelmatig contact is over de onderzoeksonderwerpen en het onderzoeksproces. Zo wordt bijvoorbeeld het jaarplan van de rekenkamer vaak voorgelegd aan de gemeenteraad. Ergens is dit ook logisch aangezien de financiën uit de gemeenteraad komen. De rekenkamer West-Brabant vergelijkt bijvoorbeeld haar eigen prioriteitenlijst met de lijst van de gemeenteraad en overeenkomstige onderwerpen worden onderzocht. Daar staat tegenover dat de rekenkamer haar onafhankelijke positie dient te behouden. In een aantal gevallen is er een vaste procedure om de omgeving om onderwerpen te vragen. Burgers kunnen daarnaast ook invloed uitoefenen via onder andere de wethouders. Als bijvoorbeeld de gemeenteraad een onderwerp niet onderzocht wil hebben en dit onderwerp gevoelig ligt, kan dit erop duiden dat er iets aan de hand is en kan de rekenkamer ervoor kiezen hier juist wel een onderzoek naar in te stellen. Het betrokken zijn bij de

onderwerpkeuze wordt echter niet als belangrijke indicator die van invloed is op de doorwerking van rekenkameronderzoek gezien.

Proces lokaal rekenkameronderzoek: Onderwerpkeuze (selectiecriteria)

In de vragenlijst wordt de bruikbaarheid en relevantie van een rekenkameronderzoek met 23% als meest belangrijke factor geacht die van invloed is op de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek, zie onderstaande tabel:

<b>Factoren meest van invloed op doorwerking rekenkameronderzoek</b>	
Mogelijkheid onderwerpen op kalender	3%
Bruikbaarheid en relevantie	23%
Vastleggen proces	1%
Communicatie over proces	2%
Behandeling in Raad	8%
Besluitvorming in Raad	11%
Afspraken over uitvoering	4%
Duidelijkheid en consistentie	10%
Communicatie binnen org	4%
Verspreiden rapport	2%
Werkbijeenkomsten e.d.	2%
Feedback op uitvoering	3%
Aard rapport	9%
Communicatie over voortgang uitvoering	4%
Aanpassing activiteiten binnen org.	6%
Aansluiting op grote doelstellingen	3%
Behalen gewenste effecten	3%

90% Van de respondenten vindt de onderzoeken ook relevant en bruikbaar. De herkenbaarheid van de problemen en aanbevelingen is een belangrijke factor die respondenten in de vragenlijst, tijdens de interviews en tijdens het rondetafelgesprek zelf noemen en ook de actualiteit van het onderwerp zorgt voor een betere doorwerking. De onderwerpkeuze is niet alleen belangrijk voor de behandeling en besluitvorming in de raad, maar voor de doorwerking binnen de gehele organisatie en voor de acceptatie. Een goed voorbeeld komt uit Rijswijk, waar de rekenkamer voorstelde om een onderzoek te doen naar wijkbudgetten. De ambtelijke organisatie vroeg vervolgens om dit onderzoek breder te maken, namelijk naar wijkgericht werken. Hier zat de organisatie echt op te wachten, waardoor het onderzoeksproces en de uitvoering zeer goed is verlopen. De rekenkameraanbevelingen zijn zeer goed doorgewerkt; Er is inmiddels zelfs een aparte afdeling voor wijkgericht werken.

Het gebeurt regelmatig dat een onderwerp op de onderzoeksagenda van de rekenkamer staat en het college dit onderwerp zelf oppakt. De aankondiging van een onderzoek werkt dan preventief en ook dit kan gezien worden als positieve invloed

van de rekenkamer. Zo gebeurt het echter wel dat een rapport als *mosterd na de maaltijd* komt

#### Proces lokaal rekenkameronderzoek: Onderzoeksfase

De respondenten geven aan dat de communicatie tijdens het rekenkameronderzoek goed is, maar dat er alleen contact is met de raad en het college voor en na het onderzoek. Anderen geven aan dat het contact in procedures is vastgelegd en dat de rekenkamer juist het beleid heeft om te communiceren. Ook bestaan er wisselende beelden of de communicatie alleen over de procedure en niet over de inhoud gaat, of dat er wel contact is met de ambtelijke organisatie en niet met de raad en het college. Enerzijds wordt het niet als belangrijke factor gezien, maar anderzijds geven respondenten aan dat het goed is om ambtenaren te betrekken bij het proces en mee te laten denken over verbeteringen zodat draagvlak gecreëerd wordt. Uit de interviews en het rondetafelgesprek blijkt echter dat contact met de raad en de ambtelijke organisatie een positief effect heeft op de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek. In sommige gemeenten wordt de medewerking van de ambtelijke organisatie formeel toegezegd en / of is er een vaste contactpersoon binnen de gemeente voor de rekenkamer waar bijvoorbeeld het plan van aanpak mee besproken wordt. Ook wordt er onder andere in West-Brabant een startbijeenkomst gehouden om de doelstellingen en het onderzoeksplan te bespreken en te introduceren. Tevens blijkt uit de vervolginterviews dat ambtenaren het fijn vinden om betrokken te zijn bij het onderzoeksproces. Op deze wijze ziet de organisatie het rapport aankomen en kan er richting gegeven worden. Dit verklaart een positieve doorwerking van rekenkameronderzoek

#### Proces lokaal rekenkameronderzoek: Wederhoor

De wederhoor is over het algemeen in de procedure gewaarborgd en dit wordt als zeer positief beschouwd voor de doorwerking van rekenkameraanbevelingen. Door de wederhoor weten ambtenaren dat er naar ze wordt geluisterd, wordt er soms al gesproken over voorlopige conclusies (waar de ambtenaren zich wel of niet in kunnen vinden) en worden naast de raad ook de ambtenaren betrokken bij het proces van rekenkameronderzoek. De wederhoor brengt vaak al beweging mee om zaken te veranderen. Het kan het zicht op het reilen en zeilen van de eigen dienst vergroten. Toch is er ook een minpunt aan de wederhoor: het kost veel tijd, wat ten koste kan gaan van de doorwerking van het rekenkameronderzoek. Dit weegt volgens de gesproken ambtenaren echter niet op tegen het belang van de communicatie.

### Proces lokaal rekenkameronderzoek: Commissie en raad

De bespreking van een rekenkamerrapport in de gemeenteraad en voornamelijk de besluitvorming hierover, wordt als zeer belangrijk gezien voor de doorwerking van het rapport. Een raadsbesluit wordt in de meeste gevallen al genomen, maar de inhoudelijke discussie vindt vaak plaats in een commissie. Als er geen raadsbesluit genomen wordt, blijft het rapport vrijblijvend wat de doorwerking niet ten goede komt. Ook het feit dat de inhoudelijke discussie in een commissie wordt gehouden, wordt als positief gezien. In Lelystad zijn er geen raadscommissies meer, maar wordt gewerkt met een opinieplein (politieke markt). Hier vindt de voorbereiding van een raadsbesluit plaats en kunnen alle geïnteresseerden, waaronder burgers, deelnemen. Publieke behandeling is een goed instrument, want door de openbaarheid komt er druk op een rekenkamerrapport en dit is positief voor de doorwerking. Het belang van een raadsbesluit is onder andere te zien in Leidschendam-Voorburg en Rijswijk. Het college wilde in één van deze gemeenten de aanbevelingen niet overnemen, maar de raad eiste overname, waardoor de rekenkamer gelijk gepositioneerd is. Een soortgelijk voorbeeld in Rotterdam is in de vorige paragraaf al aangehaald. Aangegeven wordt dat een raadsbesluit in sommige gevallen niet nodig is, doordat bijvoorbeeld het college al toezegging doet om (zaken uit) het rekenkamerrapport over te nemen. De bespreking van rekenkameronderzoek en de besluitvorming hierover is in een aantal gemeenten in procedures gewaarborgd. Daarnaast wordt er in sommige gemeenten een conceptbesluit toegevoegd bij het rekenkamerrapport wat niet alleen de besluitvorming vergemakkelijkt, maar er ook voor zorgt dat het raadsbesluit beter bewaakt wordt. Tijdens het rondetafelgesprek werd een conceptbesluit als zeer positief genoemd. Het bewaken van een raadsbesluit vormt vaak een probleem wat ervoor zorgt dat rekenkameronderzoek minder goed doorwerkt, maar daar wordt later in deze paragraaf op terug gekomen. De discussies in de commissies zijn verschillend en afhankelijk per onderwerp. Een nadeel is te zien in Schiedam-Vlaardingingen waar de raad niet vraagt waarom rekenkameraanbevelingen wel of vooral waarom zij niet worden overgenomen.

### Proces lokaal rekenkameronderzoek: Uitvoering aanbevelingen

Bij de uitvoering van de aanbevelingen beginnen eigenlijk de tegenwerkingen voor de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek, of zoals eerder gesteld de demping van de golfbeweging. Er vinden meestal geen werkbijeenkomsten o.i.d. plaats, terwijl dit toch als redelijk belangrijk wordt gezien. Daarnaast is de uitvoering afhankelijk van het onderwerp, de zwaarte van de aanbevelingen en het raadsbesluit. In de vragenlijst wordt aangegeven dat werkbijeenkomsten of vervolggesprekken steeds vaker

plaatsvinden, maar het vaker zou moeten. Ook dienen de wethouders en de raad de uitvoering serieus te nemen en dient de raad om terugkoppeling te vragen. Anderzijds vinden respondenten, maar ook de ambtenaren in de vervolginterviews, een werkbijeenkomst o.i.d. niet altijd noodzakelijk. Als een onderzoek goede aanbevelingen en handvaten om te leren bevat, kan de ambtelijke organisatie gelijk aan de slag gaan.

Uit de interviews komt ook naar voren dat de uitvoering van aanbevelingen niet altijd even goed verloopt. Zo wordt er soms wel iets als een actielijst opgesteld, maar is hier weinig controle op of worden de aanbevelingen simpelweg niet opgepakt door de organisatie, terwijl het rapport wordt omarmd door de raad en het college. In Rotterdam is in procedures vastgelegd dat het college een plan van aanpak maakt en dit in de raad wordt besproken. De mate van doorwerking ligt in deze gemeente zeer hoog. Tijdens het rondetafelgesprek wordt ook gezegd dat het college moet zorgdragen voor een soort actiepuntenlijst. Dit kan daarbij van hulp zijn bij de evaluatie.

De rekenkamer zelf wordt meestal niet betrokken bij de uitvoering van de aanbevelingen en zij zien dit zelf ook niet als hun taak. Anderzijds kan het wel helpen het plan van aanpak met de rekenkamer te bespreken, alleen al om te zien of er recht wordt gedaan aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport.

#### Kenmerken leidinggevend en organisatie: Coachende leerstijl en begeleiden van het proces

Zoals in het voorgaande genoemd, worden er meestal geen werkbijeenkomsten of werkoverleggen binnen de gemeente georganiseerd, ondanks dat dit redelijk belangrijk gevonden wordt. Dit is onder andere afhankelijk van het raadsbesluit en het college en zij zijn ook degenen die aan de slag moeten gaan om veranderingen te bewerkstelligen naar aanleiding van een rekenkamerrapport. Er worden te weinig heldere afspraken gemaakt zodat effecten zichtbaar worden. In de gemeenten waar wel bijvoorbeeld werkconferenties georganiseerd worden, wordt dit zeer zinvol en positief gevonden en wordt er op deze manier voor gezorgd dat het rapport *goed land* en ambtenaren een betere feeling met de rekenkamer en haar rapporten krijgen. Dit zet niet alleen de ambtenaren echt aan het werk, maar komt ook de doorwerking ten gunste. In een beperkt aantal gemeenten wordt de rekenkamer zelfs gevraagd te helpen een plan van aanpak op te stellen of wordt hierover overlegd, waardoor de aanbevelingen dus echt doorwerking hebben. Toch wordt het begeleiden van de uitvoering vaak niet als taak van de rekenkamer gezien. Zij dienen onafhankelijk te blijven en beschikken vaak niet over genoeg middelen.

Er zijn echter ook gemeenten die aangeven dat er geen speciale werkbijeenkomsten georganiseerd worden en waarbij men zich afvraagt of dit überhaupt nodig is. Het rekenkamerrapport werkt toch door, omdat bijvoorbeeld de timing heel goed is of omdat de aanbevelingen goede handvaten bevatten.

In Schiedam-Vlaardingen is er van alles georganiseerd: een workshop, overhandiging van het rekenkamerrapport aan de burgemeester, vraag- en antwoordspel, een perspresentatie, maar desondanks blijft men teleurgesteld over het leren door de organisatie. In een groot aantal gemeenten is men nog op zoek naar dé perfecte manier om een rekenkamerrapport binnen de organisatie te laten doorwerken. Het maken van goede afspraken is hierbij van groots belang en dit ontbreekt nog in Schiedam.

#### Kenmerken leidinggevend en organisatie: Feedback

In de vragenlijst wordt een zeer gemengd beeld gegeven als gevraagd wordt naar het plaatsvinden van rapportage over de voortgang van implementatie van rekenkameraanbevelingen. 39% Zegt dat dit gebeurt, 28% is het niet eens, niet oneens en 25% zegt dat er geen feedback wordt gegeven over de implementatie van rekenkameronderzoek! Er wordt gesteld dat rapportage over de voortgang zou moeten, maar dit maar moeizaam gebeurt. Meestal vindt het niet structureel plaats, behalve in bijvoorbeeld Rotterdam waar de doorwerking dan ook goed is. Daarnaast wordt aangegeven dat terugkoppeling afhankelijk is van het onderwerp of men alleen terugkoppeling geeft als de raad hierom vraagt. Soms wordt er gerapporteerd via het concernjaarverslag / p&c cyclus, of doet de rekenkamer zelf evaluatieonderzoek. Opgemerkt wordt dat de raad hierom dient te vragen en een goede bewaking van afspraken haar taak en van belang is. De raadsleden hebben het echter vaak druk en mensen kijken liever naar de toekomst, waardoor er weinig beleidsevaluaties plaatsvinden. Voornamelijk tijdens het rondetafelgesprek komt de vraag boven of de raad wel altijd terug wil kijken. In sommige gevallen weet men dan ook amper wat er met raadsbesluiten gebeurt! Zelfs in Rotterdam zitten raadsleden er niet altijd bovenop, maar doordat het geagendeerd wordt, moet er feedback gegeven worden. Ook in Leidschendam-Voorburg en Rijwijk houdt de raad toezicht op de implementatie van rekenkameraanbevelingen en wordt er gerapporteerd. Naast de controle die de raad dient uit te oefenen, is het evalueren door de rekenkamer zelf een goede methode om feedback te geven en druk te zetten op de doorwerking van een rekenkamerrapport. De eerdergenoemde actielijst kan hierbij goed van pas komen. Ook de evaluatie zelf dient vastgelegd te worden, zodat men er echt van kan leren.



### Bestaande kennis: Doelstelling van de organisatie

Zowel in de vragenlijst als in de interviews komt naar voren dat rekenkameronderzoeken beter doorwerken als zij aansluiten bij de doelstellingen van de organisatie. Er is dan ook toegang tot de rapporten en medewerkers kunnen hier vragen over stellen. Dit laatste gebeurt echter niet vaak. De zichtbaarheid van de rekenkamer en haar rapporten wordt als een belangrijke factor gezien die de doorwerking van rekenkameraanbevelingen kan bevorderen. Dit kan bewerkstelligd door onder andere het geven van presentaties binnen de organisatie. In Den Haag bijvoorbeeld wordt opgemerkt dat door bijvoorbeeld de presentaties en workshops die gehouden worden en zelfs het maken van een filmpje over een rekenkamerrapport, dit een positieve invloed heeft op de toegankelijkheid van het rapport. De ambtenaren geven tijdens de vervolginterviews aan dat door de betrokkenheid tijdens het onderzoeksproces, door bijvoorbeeld openheid en interviews, er een betere doorwerking plaatsvindt.

### Bestaande kennis: Nieuwe informatie en bestaande kennis

Het aansluiten van de nieuwe kennis uit rekenkamerrapporten bij de al bestaande kennis binnen de organisatie kan als een belangrijke verklaring worden gezien voor de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen. Zo wordt de relevantie en bruikbaarheid met 23% de meest belangrijke factor gevonden die van invloed kan zijn op de doorwerking. Ook merkt men op dat de herkenbaarheid van problemen en aanbevelingen (zowel door de raad als het college als de ambtelijke organisatie) soms dé reden is waarom aanbevelingen worden overgenomen. 90% Van de respondenten vindt de onderzoeken relevant en bruikbaar en ook herkent 88% duidelijke leerpunten en acht dit van belang. Betrokkenheid bij het proces speelt ook hier weer een belangrijke rol. Door openheid tijdens interviews kan er soms al een beetje richting worden gegeven aan de conclusies. Tijdens het rondetafelgesprek werd enerzijds het belang van de aansluiting erkend, maar stelde men anderzijds dat de rekenkamer onafhankelijk dient te zijn en vooral een eigen oordeel moet vellen. Toch wordt soms opgemerkt dat de aanbevelingen als *mosterd na de maaltijd* komen. De verenigbaarheid van de nieuwe kennis is daarnaast sterk afhankelijk van actuele ontwikkelingen. Ook is uit de interviews en vervolginterviews naar voren gekomen dat de nieuwe informatie niet altijd aansluit bij de bestaande kennis, maar doordat de raad beslist, de aanbevelingen toch overgenomen moesten worden. Tot slot kan juist ook de niet verenigbaarheid / een meningsverschil tussen de wethouder en de raad of de rekenkamer ervoor zorgen dat het onderwerp regelmatig op de agenda komt en het rekenkamerrapport bekendheid krijgt en toch doorwerkt.

### Externe factoren: Gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

De belangrijke rol van het college en voornamelijk van de gemeenteraad bij de doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen is al een aantal malen naar voren gekomen. Ondanks dat de inhoudelijke discussie vaak in commissies plaatsvindt, is het van belang dat er een raadsbesluit genomen wordt. Doordat het rekenkamerrapport politiek opportuun / gedogen door een meerderheid in de raad is, zouden de aanbevelingen moeten doorwerken binnen de organisatie. Daarnaast is het belangrijk dat een onderzoek politiek gezien relevant is en goed uitkomt en dat de samenwerking tussen griffie en rekenkamer goed is. In veel gemeenten is men nog zoekende naar hoe om te gaan met de rekenkamer en haar aanbevelingen en ook naar hoe het raadsbesluit te nemen. Eerder is al gesteld dat het toevoegen van een conceptbesluit hier invloed bij kan hebben. Opgemerkt moet worden dat fracties niet altijd pro-rekenkamer en even ontvankelijk zijn en de politieke context van belang is voor de doorwerking. De belangentegenstellingen dienen overwonnen te worden en door de bevolking te betrekken, kan de ontvankelijkheid toenemen.

Na het raadsbesluit moet de betreffende wethouder serieus aan de slag gaan met de uitvoering van rekenkameraanbevelingen. Soms gebeurt het dat ondanks dat zowel de raad als het college het rekenkamerrapport omarmt, er vervolgens niets mee gebeurt. Ook de raad heeft hierbij een belangrijke taak en dient het college ter verantwoording te roepen. Zoals eerder gezegd evalueert de politiek zichzelf zelden. Zo wordt er bijvoorbeeld weinig gebruik gemaakt van het recht van enquête. Respondenten zijn het erover eens dat dit vaker zou moeten: controle is immers de *core business* van de raad. In Schiedam – Vlaardingen wil men nu een auditcommissie instellen om nazorgonderzoek te doen naar rekenkameronderzoeken.

### Communicatie: Informatiesystemen, massacommunicatie, platforms, dialogen, hoor- en wederhoor

De meeste respondenten zijn van mening dat een rapport van de rekenkamer op veel mogelijke manieren verspreid wordt, maar het kan beter en gebeurt niet op alle mogelijke manieren. Zo staat een rapport bijvoorbeeld vaak op de website, maar wordt het niet op een zeer actieve wijze verspreid. Soms zijn er presentaties of wordt de media betrokken. Goede communicatie, de wijze van presentatie en de zichtbaarheid van de rekenkamer en haar rapporten is volgens de respondenten een belangrijke factor die invloed heeft op de doorwerking van rekenkameronderzoek. Er worden te weinig presentaties gehouden, hetgeen juist ook makkelijk is voor raadsleden als zij de pers te woord moeten staan.

### Communicatie: Regels, procedures, databanken en handleidingen

De rekenkamerrapporten worden altijd als bestuurlijk stuk vastgelegd, via hoor en wederhoor; Het moet immers een bestuurlijke status krijgen. Sommige respondenten geven aan dat er vaste procedures zijn voor het doen van rekenkameronderzoek, de raadsbehandeling en het vervolg. Soms wordt er bijvoorbeeld gesteld dat er een vast procedure is voor het vragen om onderwerpen, de discussie in de raad en het raadsbesluit en / of de terugkoppeling. De vaste procedures worden als zeer positief ervaren. Zo wordt er bijvoorbeeld in Lelystad en Den Haag gebruik gemaakt van een conceptbesluit bij het rekenkamerrapport waarin staat dat de aanbevelingen overgenomen worden en waarin het college verzocht wordt dit uit te voeren. Op deze manier is er altijd een raadsbehandeling. Ook de hoeveelheid rapporten die de rekenkamer dient uit te brengen is soms vastgelegd. Meer rapporten zorgen voor meer zichtbaarder van de rekenkamer en des te beter zullen de rapporten doorwerken. In onder andere Capelle aan den IJssel, Rotterdam, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk zijn er vaste contactmomenten tussen de rekenkamer en de raad. In Rotterdam wordt zelfs aangegeven dat doordat zaken goed geregeld zijn en een standaard procedure voor rekenkameronderzoek is vastgelegd in de verordening, rekenkameronderzoek zeer goed doorwerkt.

### Gunstig leerklimaat: Leren of afrekenen?

88% Van de respondenten geeft in de vragenlijst aan dat rekenkamerrapporten geen afrekenrapporten zijn, maar duidelijke leerpunten bevatten. Dit wordt ook als zeer belangrijk gezien en ook vanuit de rekenkamer is de lerende organisatie het uitgangspunt. In Westland is opgemerkt dat positief ingestelde rapporten beter doorwerken, alhoewel dan soms de vraag rijst of het onderzoek wel nodig was. In sommige gemeenten worden rekenkameronderzoeken op een meer sappige manier gepresenteerd, wat het interessanter maakt voor de raad. Hierbij mag echter niet vergeten worden dat er verifieerbare feiten aan het rapport ten grondslag moeten liggen en het karakter van het rapport en het bieden van goede handvaten belangrijke succesfactoren zijn.

Een kritisch rekenkamerrapport hoeft echter niet per sé de doorwerking van rekenkamerrapporten te belemmeren. De raad, het college en de ambtelijke organisatie moeten bereid zijn om te leren, om samen te werken, om zich aan te passen en om te verbeteren. Echter ontbreekt het hier vaak aan. Als een rekenkamerrapport kritisch van aard is, kan dit gebruikt worden door de oppositie. De kunst is om dit over te zetten in aanbevelingen en aan de slag te gaan. Een rekenkamerrapport dient volgens de respondenten, geïnterviewden en aanwezigen bij

het rondetafelgesprek praktische, realiseerbare en uitvoerbare aanbevelingen te bevatten. Dit is volgens hen dan ook een belangrijk verklaring voor de doorwerking van rekenkameraanbevelingen.

#### Daadwerkelijke toepassing: Effecten

Over de effecten van rekenkameronderzoeken is het lastig iets te zeggen. In de vragenlijst kan men hier moeilijk antwoord op geven en geeft men aan dat hiervoor onderzoek nodig is en het tijd kost. Dit laatste is ook een veel gehoord geluid tijdens de interviews. Wel erkent men het belang van de effecten van rekenkameronderzoek en zegt men dit ook te willen oppakken. Het wordt echter niet altijd als taak van de rekenkamer gezien. Opgemerkt moet worden dat er ook veel indirecte effecten van rekenkamers zijn en dit ook goed is voor het (zelf)vertrouwen. Eerder is bijvoorbeeld al aangehaald dat het aan de orde stellen van bepaalde onderwerpen al kan zorgen voor effect. Dat het rekenkamerrapport leeft, eraan gewerkt wordt etc. is volgens de geïnterviewden ook al een belangrijk effect. Tevens geven de aanwezigen bij het rondetafelgesprek aan dat het feit dat er verantwoording moet worden afgelegd al een belangrijk effect is en de rekenkamer een belangrijke rol inneemt in de *checks and balances*.

#### Single loop- en double loop learning: Aanpassing activiteiten (single loop learning)

Ook op de vraag of activiteiten zijn aangepast naar aanleiding van een rekenkamerrapport hebben respondenten niet altijd een duidelijk antwoord. Vaak is het afhankelijk van het onderwerp en het soort onderzoek. Zo worden collegebrede adviezen lastiger opgepakt doordat men zich in dat geval afvraagt wie precies verantwoordelijk is en zo blijft het advies liggen. Ook is de aanpassing van activiteiten afhankelijk van de tijd, is het niet altijd aan de orde (gaat het om naleven van bestaande afspraken) en zijn de aanpassingen niet altijd zichtbaar.

#### Single loop- en double loop learning: Inhoud van het advies duidelijk, consistent en toegankelijk

Duidelijkheid en consistentie is met 10% een belangrijke indicator die men van invloed acht op de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. 84% Van de respondenten geeft aan dat de rapporten vaak zo zijn. Daarnaast wordt opgemerkt dat consistentie niet alleen belangrijk is binnen rapport, maar ook tussen rapporten. Het belang van de toegankelijkheid van rekenkamerrapporten is al eerder aan de orde geweest. Rekenkamers zijn vaak nog bezig met een goede invulling van rapporten en hebben door ervaring gemerkt dat een niet te dik rapport positief werkt, net als het beginnen

met de conclusies en aanbevelingen en het nummeren van de maximaal tien aanbevelingen. Het SMART formuleren van aanbevelingen kan ook een positieve invloed hebben en zorgen de toonzetting, de kwaliteit van het rapport en het formuleren van concrete aanbevelingen ervoor dat rekenkamerrapporten beter worden opgepakt en kunnen zaken herkenbaar gemaakt worden door casussen als voorbeeld te gebruiken. Al eerder is opgemerkt dat aanbevelingen vrij ruim geformuleerd mogen worden, zodat de ambtelijke organisatie zelf ook invulling kan geven.

#### Single loop- en double loop learning: Aanpassing doelstellingen van de organisatie (double loop learning)

Ook het aanpassen van doelstellingen van de organisatie, is afhankelijk van het onderwerp en de acceptatie van het rekenkamerrapport. Over het algemeen is het moeilijk iets te zeggen over of doelstellingen zijn aangepast, omdat hier in de meeste gevallen de tijd te kort voor is. In Rotterdam zijn doelstellingen van de gemeente aangepast in de zin dat rekenkamerrapporten altijd behandeld worden in de raad en er altijd om terugkoppeling gevraagd wordt. Rekenkamerrapporten werken in deze gemeenten goed door, waardoor gesteld kan worden dat het aanpassen van doelstellingen van de organisatie inderdaad een betere doorwerking van lokaal rekenkameraanbevelingen kan verklaren. In Rijswijk zijn doelstellingen veranderd doordat naar aanleiding van een rekenkamerrapport een hele nieuwe afdeling gecreëerd is en het *wijkgericht werken* aandacht heeft gekregen binnen de gemeente. In Rijswijk is er nu een groot vertrouwen in de rekenkamer dat ook in de toekomst zal zorgen voor een betere doorwerking van rapporten.

#### Overige verklaringen: Rekenkamer als instituut

In het voorgaande is al enigszins aangegeven dat betrokkenen nog *feeling* moeten krijgen met de rekenkamer, haar onderzoeken en haar aanbevelingen. De positie van de rekenkamer, het gezag van de rekenkamer en het aanzien van de rekenkamer worden genoemd als factoren die uiteindelijk de doorwerking van de aanbevelingen beïnvloeden. Er moet draagvlak voor de rekenkamer als onafhankelijk orgaan gecreëerd worden en wederzijds vertrouwen gewekt worden; Onbekend is onbemind. Daarnaast moeten de leden van de rekenkamer bekend zijn en gerespecteerd worden. In Capelle aan den IJssel was er bijvoorbeeld een tijd niet zo'n stabiele rekenkamer, waardoor rapporten niet goed werden opgepakt.

Het imago van de rekenkamer is dus belangrijk en er moet geen beeld ontstaan van *daar hebben we hun weer*. Het is lastig om, in een gemeente met decennia lange tradities en eigen culturen, een rekenkamer te installeren en (ongevraagde) adviezen

van dit (ongevraagde) orgaan op te volgen. De rekenkamer in Rotterdam is de oudste en een gevestigde instituut in de gemeente. Rekenkameronderzoeken werken hier goed door en op het stadhuis wordt zelfs al gezegd dat beleid *rekenkamer proof* moet zijn. Een ander mooi voorbeeld is al eerder genoemd in Leidschendam-Voorburg en Rijswijk, waar de rekenkamer gevestigd is en vertrouwen is gewekt doordat de raad dit min of meer eiste.

Het creëren van draagvlak is hierbij van groots belang, voornamelijk voor de absorptie van rekenkameronderzoek. De verspreiding vervult hierbij de functie van het creëren van draagvlak. Alle betrokkenen dienen aandacht te hebben voor het rapport. Het belang van het onderzoek moet duidelijk zijn en in de raad benadrukt worden. Zo krijgt een rekenkameronderzoek bestuurlijke draging. Het belang moet altijd benadrukt worden; Van het onderzoek, van het rapport en van de aanbevelingen.

#### Overige verklaringen: Samenwerking

Regelmatig is naar voren gekomen dat samenwerking met de griffie en de gemeentesecretaris van groot belang is voor het verloop van het onderzoeksproces en de uiteindelijke uitvoering van de aanbevelingen. Daarnaast kan door een goed contact met de gemeentesecretaris draagvlak gecreëerd worden voor het rapport en kan de griffie bijhouden of een motie van de raad wordt uitgevoerd.

#### Overige verklaringen: Media

De media kan zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de doorwerking van rekenkameronderzoek en is hierdoor een belangrijke verklarende factor. Als een rapport negatief wordt ontvangen door de pers, wordt er vaak weinig mee gedaan. Anderzijds kan de druk tot doorwerking worden vergroot door de media-aandacht. Een andere functie bekleedt de media doordat hierdoor burgers bereikt worden, wat een belangrijke doelstelling van de rekenkamers is. Voornamelijk tijdens het rondetafelgesprek komt het belang van de media aan bod, doordat de media een belangrijk middel is om de doorwerking te bevorderen.

#### Overige verklaringen: Onafhankelijkheid

De rekenkamers dienen onafhankelijk te blijven, maar het blijkt dat dit niet altijd even gemakkelijk is. Zo is het goed voor de doorwerking als het onderzoek aansluit bij de organisatie en het probleem herkenbaar is. De raad wordt daarom regelmatig om onderzoeksonderwerpen gevraagd. Het is voor alle partijen fijn als dit aansluit en het rapport effectief is, maar de rekenkamer dient zelf haar onderzoeksagenda en proces te bepalen. In Lelystad is het zelfs zo geweest dat de raad de onderzoeksagenda wilde

bepalen. De Kroon heeft dit besluit vernietigd omdat de rekenkamer onafhankelijk moet zijn. De rekenkamer is een instrument voor de raad en niet van de raad. Tijdens het rondetafelgesprek is de onafhankelijkheid erkend, maar is anderzijds gezegd dat de raad wel van belang is voor de doorwerking, dus een rapport hen wel moet uitkomen. Het doen van relevant onderzoek staat eigenlijk tegenover de onafhankelijkheid. Dit kan echter grotendeels worden opgelost door van te voren een beeld te vormen van de organisatie zodat er aansluiting wordt gezocht en het onderzoek relevant is. Daarna kunnen er onafhankelijke aanbevelingen gegeven worden. Het is ook afhankelijk van de situatie die je aantreft. Tot slot moet vermeld worden dat het budget van de raad afkomstig is, dus de vraag rijst of de rekenkamer wel geheel onafhankelijk kan oordelen.

#### Overige verklaringen: Tijd

Tijd is op verschillende manieren een belangrijke verklaring voor de mate van het doorwerken van lokale rekenkameraanbevelingen. Allereerst moet omgaan met de rekenkamerrapporten zijn tijd hebben. Zeker bij gemeenten, waar het opstellen en uitvoeren van beleid nu eenmaal vrij veel tijd kost en raadsleden een volle agenda hebben. Opgemerkt wordt dat de tijd tussen behandeling in de commissie en de raad en het proces van wederhoor vaak vrij lang duurt, wat de doorwerking niet ten goede komt.

Als tweede kan een goede timing van een rekenkamerrapport een belangrijke succesfactor zijn. Als ambtenaren het rapport en de aanbevelingen goed kunnen gebruiken, is er een betere doorwerking. Hiertegenover kan gesteld worden dat in één van de vervol ginterviews is gezegd dat een rapport over twee jaar geleden ging en zaken inmiddels dusdanig veranderd waren dat het rapport niet aansloot.

Tot slot kost het tijd om een rekenkamer van de grond te krijgen en moeten betrokkenen aan dit nieuwe instituut wennen. Een eerder aangehaald voorbeeld is Rotterdam, waar de rekenkamer de oudste van Nederland is en een gevestigd instituut. Ook in het vervol ginterview in Rotterdam is gezegd dat de raad in deze gemeente zeer serieus omgaat met rekenkamerrapporten.

#### Overige verklaringen: Cultuur van de organisatie

Tot slot is de cultuur van de organisatie belangrijk op diverse manieren. Zo dient er een cultuur te heersen waarin afspraak afspraak is en een toezegging of besluit serieus wordt genomen. Een systeem waarin raadsbesluiten worden vastgelegd en meebepalend zijn voor raadsagenda bevordert de doorwerking, zoals in Rotterdam gezien kan worden. Als er een traditie is in het (bij)sturen op doelmatigheid en

doeltreffendheid zal rekenkameronderzoek (dat deze doelstellingen hanteert) beter doorwerken.

### Afsluiting

Uit de analyse blijkt dat er veel verklarende indicatoren zijn voor de mate van doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen. Deze hangen vaak met elkaar samen (contact met de raad en het college bijvoorbeeld zorgt voor een betere aansluiting bij de doelstelling van de gehele organisatie), maar kunnen ook tegenstrijdig zijn. Zo heeft contact met de raad, het college en de ambtelijke organisatie en de aansluiting bij doelstellingen van de organisatie een positieve invloed op de doorwerking van rekenkameraanbevelingen, maar dient de rekenkamer toch vooral onafhankelijk te zijn en objectieve aanbevelingen te geven.

De belangrijkste verklaringen die zorgen voor een goede doorwerking van rekenkameronderzoek zijn het raadsbesluit, de uitvoering van de aanbevelingen en de feedback. Daarbij komt dat de raad hierbij een actieve rol op zich moet nemen door na verloop van tijd te vragen hoe het staat met de uitvoering van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek. Wat betreft de uitvoering is het belangrijk dat er duidelijke afspraken gemaakt worden, eventueel aan de hand van werkbijeenkomsten en dat zowel het college als de ambtelijke organisatie hier echt mee aan de slag gaan. Communicatie kan daarbij een belangrijke rol spelen, maar het gaat meer om de echte actie. De rekenkamer hoeft hier niet per sé bij betrokken te worden maar kan bijvoorbeeld wel meedenken met het plan van aanpak / de actielijst. Dit laatste is ook weer bruikbaar om te evalueren. De gemeentelijke organisatie dient een cultuur te hebben om zaken echt te willen verbeteren en aanbevelingen te willen implementeren. Ook de aansluiting van adviezen bij de gemeentelijke organisatie en de bruikbaarheid en relevantie van een rekenkamerrapport zorgen voor een goede doorwerking. Dit kan bewerkstelligd worden door communicatie tussen rekenkamer en raad, college, de ambtelijke organisatie, media en burgers en met hen te praten over de onderzoeksonderwerpen, het proces en de uitvoering. Een jaarplan, een startbijeenkomst en de wederhoor zijn hierbij nuttige instrumenten. Zoals opgemerkt is hier soms een strijdigheid omdat de rekenkamer haar onafhankelijke positie moet bewaren. Het rapport zelf speelt hierbij ook een belangrijke rol, doordat een duidelijk, consistent rapport, wat duidelijke leerpunten en handvaten bevat, zorgt voor een betere doorwerking. De juiste timing van een rekenkamerrapport zorgt er daarnaast voor dat het relevant en bruikbaar is. Als ambtenaren het rapport echt kunnen gebruiken, werkt het logischerwijs gemakkelijk door.



Over de uiteindelijk effecten en aanpassingen van activiteiten binnen de organisatie kan nog weinig gezegd worden aangezien echte effecten vaak nog niet gemeten kunnen worden. Uiteindelijk is dit wel een belangrijke indicator om de mate van doorwerking te meten.

Tot slot kost het voor iedereen tijd om te wennen aan de rekenkamer als instituut en hoe om te gaan met soms ongevraagde adviezen van een *derde orgaan* (naast raad en college). Vaste procedures van rekenkameronderzoek, besluiten, uitvoeringen en terugkoppeling kunnen hier een positieve bijdrage aan leveren doordat men zo leert om te gaan met de rekenkamer en haar aanbevelingen.

De verklarende indicatoren die van invloed zijn op de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek kunnen worden ingedeeld in *noodzakelijk* en *belangrijk*, en *beïnvloedbaar* en *niet-beïnvloedbaar* door de rekenkamer. Zo kan gezien of de mate van doorwerking zich afspeelt op het terrein de rekenkamer zelf of bij de gemeentelijke organisatie. In onderstaande tabel zijn de verklarende indicatoren weergegeven:

<b>Noodzakelijk en direct beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>	<b>Noodzakelijk en niet beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>	<b>Belangrijk en direct beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>	<b>Belangrijk en niet beïnvloedbaar door de rekenkamer</b>
Aansluiting van aanbevelingen bij de organisatie / Bruikbaarheid en relevantie	Besluitvorming in de raad	Vaste procedure onderzoeken	Behandeling in de raad
Leerpunten en handvaten in het rapport	Uitvoering van de aanbevelingen	Juiste timing onderzoek	Afspraken over de uitvoering (werkbijeenkomst, actielijst o.i.d.)
	Terugkoppeling over de uitvoering	Communicatie over de onderzoeksonderwerpen	Behalen gewenste effecten
	Communicatie over de uitvoering	Communicatie over het onderzoeksproces	Feeling krijgen met de rekenkamer
	In vaste procedure: besluitvorming, uitvoering en terugkoppeling (aanpassen in Doelstellingen organisatie)	Zichtbaarheid rekenkamer / draagvlak creëren	Cultuur van de organisatie: echt willen overnemen en verbeteren

Aan hoe meer indicatoren voldaan wordt, des te sterker zal de doorwerking van lokale rekenkamer aanbevelingen binnen gemeenten zijn, oftewel: des te sterker zal de golfbeweging zijn.

#### **4.5 Verbeteren van de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek**

In deze laatste paragraaf wordt de prescriptieve deelvraag beantwoord, namelijk:  
*Welke maatregelen kunnen worden genomen zodat lokale overheden meer leren van de adviezen van lokale rekenkamers en deze beter doorwerken?*

Dit is het gedeelte van het onderzoek waarin aan de hand van de voorgaande analyses, adviezen gegeven zullen worden om de mate van doorwerking van rekenkameronderzoek te verbeteren.

De aanbevelingen zullen gegeven worden voor verbetering van het proces, verbetering van de absorptie, verbetering van de verspreiding, verbetering van de verwerking en verbetering van de daadwerkelijke toepassing van lokaal rekenkameronderzoek. Daarnaast komen nog een aantal overige aanbevelingen aan bod om de doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen te verbeteren. Ook deze paragraaf eindigt met een afsluiting waarin kort antwoord wordt gegeven op de deelvraag.

##### Verbeteringen ten behoeve van het proces van lokaal rekenkameronderzoek

De belangrijkste verklaringen voor de mate van doorwerking van rekenkameraanbevelingen zijn de bespreking in de commissie en in de raad, het raadsbesluit en de uitvoering van de aanbevelingen. Om het proces te verbeteren, kan daarom aanbevolen worden dat de raad altijd een besluit dient te nemen over het onderzoek en de aanbevelingen van de rekenkamer en daarbij vraagt om terugkoppeling na een bepaalde periode. Een idee om dit te bevorderen is het toevoegen van een conceptbesluit bij het rekenkamerrapport. Het houden van werkbijeenkomsten of iets dergelijks is niet per sé noodzakelijk, maar wel moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden over de uitvoering van de aanbevelingen. Dit kan uitvloeien in een plan van aanpak of actielijst die uiteindelijk ook gebruikt kan worden bij de terugkoppeling. Hierbij moeten zowel de betreffende wethouder en de ambtelijke organisatie betrokken worden. Eventueel kan de lokale rekenkamer betrokken worden om één en ander nader toe te lichten, maar dit is geen vereiste en voornamelijk bij de daadwerkelijke uitvoering is het niet nodig om als rekenkamer betrokken te zijn. Nogmaals moet gesteld worden dat de controle op de uitvoering van groots belang is voor de doorwerking, dus wellicht zou de gemeenteraad ook een besluit kunnen nemen over het plan van aanpak. Dat de inhoudelijke discussie vaak

plaatsvindt in de commissie, is prima: Daar is meer gelegenheid om diep in te gaan op het rapport en de rekenkamer kan hierbij zaken toelichten en vragen beantwoorden. De relevantie en bruikbaarheid van een rekenkamerrapport is uiteraard ook een belangrijke verklaring voor de mate van doorwerking. De meeste respondenten geven aan dat dit al op een goede wijze gebeurt. Het is goed om vooraf een goed onderzoeksonderwerp te kiezen en daarvoor de raad, het college en burgers te benaderen. De aankondiging van een onderzoek naar een onderwerp kan ook al effect hebben, dus het opstellen van een jaarplan vormt een goede aanbeveling. Ook het houden van een startbijeenkomst verdient een aanbeveling, omdat alle betrokkenen het onderzoek en rapport dan zien aankomen. Daar staat tegenover dat de rekenkamer haar onafhankelijke positie dient te bewaren. Ook tijdens het onderzoek is contact met de raad, het college en de ambtelijke organisatie bevorderend voor de doorwerking van het rekenkamerrapport. Het is aan te bevelen om regelmatig te overleggen met een vast contactpersoon en deze te vragen of de rekenkamer *op de juiste weg is*. De wederhoor speelt hierbij een belangrijke rol. Ambtenaren merken door de wederhoor dat zij betrokken worden en kunnen input leveren voor de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Daarnaast kan het belang van het onderzoek worden aangegeven wat uiteindelijk de doorwerking bevordert.

#### Verbeteringen ten behoeve van de absorptie van rekenkameronderzoek

Om de absorptie van rekenkameronderzoek te bevorderen is het belangrijk dat er feedback gegeven wordt. De gemeenteraad speelt hierbij een grote rol doordat zij om terugkoppeling kan vragen, maar ook een besluit dient te nemen over het rekenkamerrapport. De gemeente zou zichzelf vaker moeten evalueren op de uitvoering van beleid en zonder een raadsbesluit blijven aanbevelingen vrijblijvend. Een opgestelde actielijst kan hierbij van hulp zijn en ook het vastleggen van het terugkoppelen werkt bevorderend. Het college is uiteraard van belang, omdat zij degenen zijn die moeten zorgen voor de uitvoering. Door de burgers te betrekken kan er niet alleen druk worden uitgeoefend op de raad en de doorwerking van het rapport, maar het bereiken van burgers is ook een doelstelling van de rekenkamers. Deze externe factoren zijn zeer belangrijke indicatoren die de doorwerking van rekenkameronderzoek kunnen verklaren en beïnvloeden.

Een andere belangrijke aanbeveling om de mate van doorwerking van rekenkameronderzoek te bevorderen zijn de kenmerken van de organisatie en de aansluiting van het rekenkamerrapport bij de organisatie. Zoals eerder opgemerkt werken aanbevelingen uit rekenkameronderzoek beter door als deze aansluiten bij

bestaande kennis en doelstellingen van de gemeente. Timing is hierbij belangrijk: Problemen en conclusies moeten herkenbaar zijn en een rekenkamerrapport dient politiek relevant te zijn. Regelmatig wordt gesteld dat een rekenkamerrapport als *mosterd na de maaltijd komt*, wat de doorwerking niet bevordert. Een goede samenwerking met de griffie en de gemeentesecretaris kan een belangrijke rol spelen om met een aansluitend rapport te komen en dit ook goed te laten landen. Communicatie met onder andere de ambtelijke organisatie is dus een belangrijk middel om de absorptie van rekenkameronderzoek te bevorderen. Ook kan het afnemen van veel interviews en het doen van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek ervoor zorgen dat de aanbevelingen beter aansluiten bij de organisatie. Weer moet hierbij opgemerkt worden dat de rekenkamer een onafhankelijke partij dient te blijven en objectieve conclusies en aanbevelingen moet geven.

Een goede leerstijl van leidinggevend en de organisatie als geheel kan er ook voor zorgen dat rekenkameraanbevelingen in betere mate doorwerken. Zoals eerder aangegeven kan het organiseren van werkbijeenkomsten zeer zinvol zijn. Ambtenaren kunnen hierbij vragen stellen en er kunnen heldere afspraken gemaakt worden zodat uiteindelijk de resultaten zichtbaar zijn. De vraag is in welke mate de rekenkamer hierbij betrokken dient te zijn. Enerzijds is dit immers geen taak meer van de rekenkamer, anderzijds blijft er door de betrokkenheid aandacht voor het rapport en de rekenkamer zelf. Ook kan gesproken worden over de invulling van de aanbevelingen, waarbij de rekenkamer haar aanbevelingen toelicht en de ambtelijke organisatie de ruimte heeft om hier invulling aan te geven. Uiteindelijk zijn het de wethouder en ambtenaren die echt aan de slag moeten gaan met de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten.

Tot slot is regelmatig naar voren gekomen dat de zichtbaarheid van de rekenkamer en haar rapporten en aanbevelingen van groot belang is voor onder andere de absorptie van rekenkameronderzoek. Dit kan bevorderd worden door een (opvallende manier van een) presentatie, filmpje of discussie. Iedere geval is het noodzakelijk dat betrokkenen kennis hebben van en duidelijkheid hebben omtrent de rekenkamer en haar aanbevelingen en dat zij het belang hiervan inzien.

#### Verbeteringen ten behoeve van de verspreiding van rekenkameronderzoek

In de analyse in de vorige deelvraag is aangegeven dat de rekenkamerrapporten goed verspreid worden. Toch kan ook de verspreiding verbeterd worden door de rekenkamerrapporten meer actief te promoten door bijvoorbeeld vaker een presentatie te houden. Dit bevordert niet alleen de communicatie over een

rekenkamerrapport, maar ook de zichtbaarheid van de rekenkamer. Het belang van communicatie zelf als middel, is al diverse malen naar voren gekomen.

In een aantal gemeenten zijn er vaste procedures voor het doen van rekenkameronderzoek en soms is de raad verplicht een besluit te nemen over rekenkamerrapporten. In de gemeenten waar dit gebeurt, is de doorwerking vrij goed. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om het hele onderzoeks- en uitvoeringsproces vast te leggen, zodat er een uniform proces is en partijen zo weten waar zij aan toe zijn. Daarnaast zal de mate van doorwerking van rekenkameronderzoek toenemen, doordat dit nu eenmaal is vastgelegd. In deze vastgelegde procedure kunnen eerdergenoemde zaken / aanbevelingen opgenomen worden. Er kan bijvoorbeeld een conceptbesluit bij het rekenkamerrapport gevoegd worden of afspraken gemaakt worden over het proces na de raadsbehandeling.

#### Verbeteringen ten behoeve van de verwerking van rekenkameronderzoek

Zowel door respondenten binnen de gemeente, als door personen werkzaam bij de rekenkamer, wordt aangegeven dat het belangrijk is dat een rekenkamerrapport goede leerpunten bevat. Een lerende organisatie is het uitgangspunt, waarbij verificerbare feiten en goede handvaten de verwerking van de aanbevelingen uit rekenkameronderzoek bevorderen. Opgemerkt moet worden dat een rekenkamerrapport best kritisch van aard mag zijn en het de taak aan het college is hiermee aan de slag te gaan en de aanbevelingen te gebruiken om zaken te verbeteren. Het belangrijkste is dat de aanbevelingen vooral praktisch, uitvoerbaar en realiseerbaar zijn.

#### Verbeteringen ten behoeve van de toepassing van rekenkameronderzoek

Aangegeven is dat effecten een belangrijke verklaring is voor de doorwerking van rekenkameronderzoek, maar helaas is hier nog niet zeer vele over te zeggen, gezien het vaak korte bestaan van de rekenkamers. Een aanbeveling is om de effecten door de rekenkamer of een ander gemeentelijk orgaan na verloop van tijd te meten om te kijken wat het rekenkameronderzoek heeft opgeleverd. Hetzelfde geldt voor de aanpassing van activiteiten en doelstellingen van de organisatie, dat simpelweg tijd kost, voornamelijk in het geval van het aanpassen van de doelstellingen. Wel kan aanbevolen worden dat rekenkameronderzoeken beter meer specifiek gericht kunnen zijn, dan collegebreed, omdat ze in dat geval beter worden opgepakt. Ook werkt het bevorderend als aanbevelingen SMART geformuleerd worden, helder zijn en niet te ruim, zodat de ambtenaren met de specifieke inhoudelijke kennis, zelf invulling kunnen geven. Ook is het aanpassen van doelstellingen van de organisatie zelf een

aanbeveling, in de zin dat, zoals regelmatig gesteld, zaken als het nemen van een raadsbesluit zouden moeten worden vastgelegd.

Door respondenten is regelmatig aangegeven dat het oppakken van de aanbevelingen en het afleggen van verantwoording al een effect is.

#### Overige verbeteringen ten behoeve van de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek

Bij beantwoording van de derde deelvraag is aangegeven dat iedereen nog *feeling* moet krijgen met de rekenkamer, haar aanbevelingen en haar rapporten. Het is lastig om een rekenkamer van de grond te krijgen in een gemeente waar lange tradities en culturen bestaan. Een concrete aanbeveling is lastig te geven; Er moet vooral tijd verstrijken zodat de rekenkamer zich kan vestigen en betrokkenen weten hoe om te gaan met dit vrij nieuwe instituut. Wel kan het vertrouwen bevorderd worden door kwalitatief goede rapporten te leveren met goede leerpunten, die uiteindelijk effect hebben. Daarnaast kan de raad een voorbeeld stellen door te laten zien dat zij vertrouwen heeft in de rekenkamer en besluiten neemt over de rekenkameraanbevelingen. Ook de media kan gebruikt worden om de zichtbaarheid van de rekenkamerrapporten te bevorderen en door een goede samenwerking met de griffie en de gemeentesecretaris kan er draagvlak gecreëerd worden. Door steeds het belang van het onderzoek en de aanbevelingen aan te geven, kan men de meerwaarde van de rekenkamer erkennen en draagvlak creëren.

Tijd is ook een indicator als het gaat om het proces van rekenkameronderzoek. Doordat bijvoorbeeld de wederhoor veel tijd in beslag neemt, of de periode tussen commissie- en raadsbehandeling lang duurt, kan de mate van doorwerking tegengewerkt worden. Het is dus belangrijk dat het proces door blijft lopen. Een aanbeveling is om ook de perioden van de verschillende fasen vast te leggen.

De media is op twee gebieden belangrijk en een middel om de doorwerking te bevorderen. Allereerst kan er door het betrekken van de media druk worden uitgeoefend op de raad. Ten tweede kan de rekenkamer met behulp van de media de bevolking bereiken. Zij zijn niet alleen *klant* van de rekenkamer, maar kunnen ook druk uitoefenen.

De onafhankelijke positie van de rekenkamer is vaak aan de orde geweest en soms strijdig met indicatoren die de doorwerking beïnvloeden. Zo is relevant onderzoek een zeer belangrijke indicator, maar dient de rekenkamer zelf beslissingen te nemen. Een manier om dit op te lossen, is door een relevante beeldvorming te creëren en vervolgens een onafhankelijk oordeel te vormen.

Tot slot kunnen ook rekenkamers van elkaar leren en *best practices* uitwisselen. De acht rekenkamers in de Haaglanden bijvoorbeeld komen twee maal per jaar bijeen om ervaringen te delen en dit wordt als zeer positief beschouwd. Ook de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies organiseert regelmatig bijeenkomsten en workshops waarbij leden van verschillende rekenkamers elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen kunnen delen.

### Afsluiting

Er zijn verschillende maatregelen die genomen kunnen worden om de adviezen van lokale rekenkamers beter te laten doorwerken, die vaak op meerdere concepten betrekking hebben. Allereerst dient er altijd een raadsbesluit genomen te worden over het rekenkameronderzoek en de aanbevelingen en daarbij moet gevraagd worden om terugkoppeling na een bepaalde periode (aanpassing doelstellingen organisatie). Dit bevordert niet alleen het proces, maar ook zal het rekenkamerrapport beter geabsorbeerd worden. De betrokken wethouder is vervolgens degene die er echt mee aan de slag moet gaan en het is aan te bevelen duidelijke afspraken te maken over de uitvoering, bijvoorbeeld in een plan van aanpak. Nogmaals dient de raad deze te controleren, maar kan ook de rekenkamer zelf na verloop van tijd een evaluatieonderzoek instellen. Niet alleen de absorptie, maar ook de toepassing van rekenkameronderzoek binnen de organisatie zal bevorderd worden doordat effecten en aanpassingen van de activiteiten zichtbaar worden. Het belang van het onderzoek dient daarom altijd benadrukt te worden, ook om draagvlak te creëren.

De rekenkamer zelf kan ook maatregelen nemen om de mate van doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen te bevorderen. Het is belangrijk dat het rapport relevant en bruikbaar is en de conclusies en aanbevelingen aansluiten bij de bestaande kennis en doelstellingen van de organisatie. Hierbij moet direct vermeld worden dat de rekenkamer wel haar onafhankelijk positie dient te bewaren. Voor de mate van doorwerking is het echter van belang dat de timing van het rapport de herkenbaarheid bevordert en politieke relevantie zorgt voor een betere absorptie van het onderzoek. Een rekenkamerrapport mag best kritisch van aard zijn, maar goede leerpunten en handvaten bevorderen de verwerking van de aanbevelingen. Rapporten kunnen daarnaast beter specifiek gericht zijn, dan collegebreed en dienen realiseerbare en praktische aanbevelingen te bevatten. Door de aanbevelingen ruim te houden, hebben beleidsambtenaren de ruimte om zelf zaken in te vullen. Het aankondigen van onderzoeken in een jaarplan kan de relevantie en bruikbaarheid bevorderen en een preventieve werking hebben. Om het proces en ook de absorptie van rekenkameronderzoek te bevorderen is ook (het verbeteren van) goed en

regelmatig contact met de raad, het college, de gemeentesecretaris, de griffie en de betrokken ambtenaren een belangrijke factor. Daarnaast kan de raad zorgen voor vertrouwen in de rekenkamer en kan de griffie en gemeentesecretaris zorgen voor draagvlak.

De vergroting van de zichtbaarheid van de rekenkamer is een belangrijke maatregel, die zowel de absorptie en verspreiding bevordert en ook de *overige verklarende indicatoren* beïnvloedt. De omgeving van de rekenkamer dient kennis te nemen van dit orgaan en haar publicaties. Dit kan bevorderd worden door presentaties van rapporten, het maken van filmpjes over rapporten of het organiseren van discussieronden. De verspreiding van het rekenkamerrapport kan op een meer actieve wijze plaatsvinden. De raad kan hierbij een belangrijke rol spelen bij het vertrouwen in de rekenkamer, door besluiten te nemen over de rapporten en aanbevelingen. De media kan de zichtbaarheid van de rekenkamer vergroten en samenwerking met de griffie en de gemeentesecretaris kan draagvlak creëren. Ook het betrekken van burgers is een belangrijk doel, maar ook een middel om de doorwerking te vergroten. Het echt kunnen omgaan met de rekenkamer, haar rapporten en haar aanbevelingen zal echter voornamelijk tijd nodig hebben. De rekenkamers zelf kunnen regelmatig overleg voeren met andere rekenkamers om ervaringen te delen en hier leerpunten uit te halen.

Een laatste, maar zeer belangrijke maatregel die genomen kan worden is het vastleggen van procedures. Veel van het hiervoor genoemde kan in deze procedure worden vastgelegd. Zo kan er een conceptbesluit bij het rekenkamerrapport worden gevoegd om de raad te ondersteunen en dienen de perioden van bijvoorbeeld wederhoor en de tijd tussen commissie- en raadsbehandeling niet te lang te zijn. Door de vaste procedures weet iedereen waar hij aan toe is, is er uniformiteit en is het simpelweg verplicht om bijvoorbeeld om terugkoppeling te vragen.



## **5. Conclusie**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal de conclusie van dit onderzoek getrokken worden naar aanleiding van de analyses in hoofdstuk vier. Hiermee wordt de hoofdvraag:

*In hoeverre werken adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek door in het handelen van gemeentelijke actoren, hoe kan dit worden verklaard en hoe kan dit worden verbeterd?*

beantwoord. De aanbevelingen zijn hierin al verwerkt, doordat deelvraag vier maatregelen ter verbetering van de doorwerking van adviezen uit lokaal rekenkamer bevatten en dit ook een onderdeel is van de hoofdvraag.

### **5.2 Conclusie**

Lokale rekenkamers zijn sinds 2006 verplicht ingesteld in iedere gemeente om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentebestuur onafhankelijk te onderzoeken. Doelstellingen zijn om de publieke verantwoording, de controle van de raad op het college en de uniformering van het bestuursstelsel te versterken. Daarnaast moeten de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders door de rekenkamerrapporten kritisch naar zichzelf kijken. Als de rekenkamer mede bestaat uit raadsleden, is er sprake van een rekenkamercommissie. Belangrijke eisen aan rekenkameronderzoek zijn betrouwbaarheid, degelijkheid, consistentie, zorgvuldigheid, objectiviteit, onderbouwing, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid. Het onderzoek kan allerlei onderwerpen betreffen, door verschillende personen of groepen uitgevoerd worden en op diverse manieren gepresenteerd worden.

Over de mate van doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen kunnen diverse beelden geschetst worden. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat aanbevelingen van rekenkamers meestal worden overgenomen door de gemeenteraad, maar in de praktijk pakt het college niet altijd alles op en ook de raad evalueert vaak niet wat er na een bepaalde periode terecht is gekomen van de implementatie van rekenkameraanbevelingen. Uit de evaluatieonderzoeken die wel gedaan zijn, blijkt dat er maar een deel van de aanbevelingen is uitgevoerd. Ook uit de analyse in dit onderzoek komt naar voren dat niet aan alle processtappen wordt voldaan, de absorptie van rekenkameronderzoek door de gemeentelijke organisatie redelijk is, de verspreiding van rekenkameronderzoek wel goed gebeurt, de toepassing beter kan en

er over de effecten nog moeilijk iets te zeggen is. De doorwerking van rekenkamerbevelingen kan daarom vergeleken worden met een golf die een eerste grote slag maakt, maar vervolgens dempt.



Er zijn veel indicatoren die de mate van doorwerking van rekenkamerbevelingen verklaren. Deze hangen vaak met elkaar samen (contact met de raad en het college van burgemeester en wethouders bijvoorbeeld zorgt voor een betere aansluiting bij de doelstelling van de gehele organisatie), maar kunnen ook tegenstrijdig zijn. De belangrijkste indicatoren die zorgen voor een goede doorwerking van rekenkameronderzoek zijn het raadsbesluit, de uitvoering van de aanbevelingen en de terugkoppeling naar de raad. Daarnaast is de aansluiting van adviezen bij de gemeentelijke organisatie en de bruikbaarheid en relevantie van een rekenkamerrapport van groots belang voor een goede doorwerking. Opgemerkt moet worden dat hier soms een strijdigheid is, omdat de rekenkamer haar onafhankelijke positie dient te bewaren. Een andere verklaring voor de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek is het rapport zelf, doordat een duidelijk, consistent rapport, wat duidelijke leerpunten en handvaten bevat, zorgt voor een betere doorwerking. De juiste timing van een rekenkamerrapport zorgt er daarnaast voor dat het relevant en bruikbaar is en doordat de aanbevelingen realiseerbaar en praktisch zijn, worden zij eerder uitgevoerd. De uiteindelijk effecten en aanpassingen van activiteiten binnen de organisatie, zijn ook indicatoren die de mate van doorwerking van aanbevelingen kunnen meten, maar helaas is hier nog weinig over te zeggen aangezien echte effecten vaak nog niet gemeten kunnen worden. Het feit dat er aandacht is voor rekenkameronderzoek is echter ook al een effect.

Tot slot kost het voor iedereen tijd om te wennen aan de rekenkamer als instituut en hoe om te gaan met soms ongevraagde adviezen van een *derde orgaan* (naast raad en college).

Er zijn verschillende maatregelen die genomen kunnen worden om de adviezen van lokale rekenkamers beter te laten doorwerken, die logisch voortvloeien uit de verklarende indicatoren. Allereerst dient er altijd een raadsbesluit genomen te worden over het rekenkameronderzoek en de aanbevelingen en daarbij dient de raad haar taak als controleur op zich te nemen door te vragen om terugkoppeling na een bepaalde periode. Ten tweede dienen er duidelijke afspraken gemaakt te worden over de uitvoering en de betrokken wethouder die zijn rol als uitvoerder op zich neemt. Dit kan tijdens een werkbijeenkomst waarbij een plan van aanpak of actielijst wordt opgesteld. De rekenkamer zelf kan ook maatregelen nemen om de mate van doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen te bevorderen. Zo dient een rapport relevant en bruikbaar te zijn, is er een betere doorwerking naarmate de conclusies en aanbevelingen aansluiten bij de bestaande kennis en doelstellingen van de organisatie, is de timing van het rapport van belang voor de herkenbaarheid en zorgt politieke relevantie voor een betere absorptie van het onderzoek. Een rekenkamerrapport mag best kritisch van aard zijn, maar goede leerpunten en handvaten bevorderen de verwerking van de aanbevelingen. Ook een specifiek gericht rapport en aankondiging van een onderzoek in een jaarplan zorgen voor doorwerking, waarbij het laatste zelfs een preventieve functie kan vervullen. Door de aanbevelingen ruim te houden, kunnen beleidsambtenaren met specifieke kennis invulling geven. Een andere maatregel ter verbetering van de doorwerking is goed en regelmatig contact met de raad, het college, de gemeentesecretaris, de griffie en de betrokken ambtenaren. Dit kan zorgen voor vertrouwen in de rekenkamer en het creëren van draagvlak voor de onderzoeken. Ook contact met burgers is belangrijk, omdat zij enerzijds afnemers zijn van het onderzoek en anderzijds druk kunnen uitoefenen wat de doorwerking bevordert. De vergroting van de zichtbaarheid van de rekenkamer is een belangrijke maatregel, wat ook bevordert kan worden door presentaties van rapporten, het maken van filmpjes over rapporten, media-aandacht of het organiseren van discussieronden. De verspreiding van het rekenkamerrapport kan op een meer actieve wijze plaatsvinden. Contact met andere rekenkamers kan zorgen voor het leren van elkaar. Misschien wel de belangrijkste maatregel om doorwerking van lokale rekenkameraanbevelingen te bevorderen is het vastleggen van procedures. Veel van de aanbevelingen kunnen hierin worden vastgelegd en zo weet iedereen waar hij aan toe is, is er uniformiteit en is het simpelweg verplicht om bijvoorbeeld om

terugkoppeling te vragen. Het *feeling krijgen* met de rekenkamer en haar rapporten zal echter voornamelijk tijd nodig hebben.

Naar aanleiding van deze conclusies en voornamelijk de genoemde indicatoren die de doorwerking van lokale rekenkamerbevelingen verklaren, is een zelftest ontwikkeld, de zogenaamde DARO-test (Doorwerking Aanbevelingen Rekenkamer Onderzoek -test). Rekenkamers en gemeenten kunnen deze invullen om te kijken wat de kans is op doorwerking van aanbevelingen binnen de gemeente. Daarnaast kan men zien op welke punten er verbeteringen kunnen worden toegepast. De test is bedoeld als input om te discussiëren over hoe de doorwerking verloopt en hoe dit beter kan. Aanbevolen kan dan ook worden om de test gezamenlijk, bijvoorbeeld rekenkamerleden met de raadsgriffiers, ambtenaren of andere rekenkamers, in te vullen. De DARO-test is te vinden in bijlage 9.

Tijdens het rondetafelgesprek, dat op 11 juni 2008 heeft plaatsgevonden ter ondersteuning van dit onderzoek, is de DARO-test geïntroduceerd en hebben de aanwezigen deze ingevuld. Zij hebben zeer enthousiast gereageerd en dit geeft een basis om de test breder onder de aandacht van de rekenkamers in Nederland te brengen.

## **Gebruikte bronnen**

### **Literatuur**

- C. Argyris (1999). *On Organizational Learning*. Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK
- C. Argyris (2004). *Reasons and Rationalizations: The Limits to Organizational Knowledge*. Oxford University Press, Oxford, UK
- E. Babbie (2004). *The practice of Social Research*. Wadsworth, Belmont, USA
- B&A Consulting, Radboud Universiteit Nijmegen en Universiteit van Tilburg, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2007). *Leren afrekenen; Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Eigen uitgave, Den Haag
- P. van der Knaap (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid*. Phaedrus, Den Haag
- Rekenkamer Gouda (2007). *Follow-up onderzoek 'Werk aan de winkel – van bijstand naar werk; re-integratiebeleid voor bijstandsgerechtigden in Gouda 2002-2004' (2005)*. Eigen uitgave, Gouda
- Rekenkamer Utrecht (2006). *Grondexploitatie Leidsche Rijn – wordt gevolgd en Gaten in het geheugen*. Eigen uitgave, Utrecht
- Rekenkamercommissie Den Haag (2007). *Sturing van decentrale welzijnsorganisaties, vervolgonderzoek*. Eigen uitgave, Den Haag
- Rekenkamercommissie Utrecht (2004). *Wordt gevolgd; Vijf onderzoeken van de Rekenkamercommissie Utrecht getoetst op resultaat*. Eigen uitgave, Utrecht
- Rekenkamercommissie Zwolle (2005). *Evaluatie aanbevelingen rapportage arbeidstoeleiding Zwolle*. Eigen uitgave, Zwolle
- C. Robson (2002). *Real world research*. Blackwell Publishing. Oxford, UK

- P.A. Sabatier en H.C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Inc., Colorado, USA
- C.C. Sprenger (2000). *Leerpraktijken*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- C.C. Sprenger, C.H. van Eijnsden, S. ten Have en F. Ossel (1995). *Vier competenties van de lerende organisatie*. Delwel Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage
- V.P. van Stipdonk (2007). *De lokale rekenkamer kan zoveel beter*. Openbaar bestuur, Kluwer, Deventer
- Vereniging van Griffiers (2006). *Handreiking De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*.

### **Respondenten**

- Gemeente Capelle aan den IJssel, Mevrouw T. de Mik, raadsgriffier en secretaris rekenkamer, interview 21 april 2008
- Gemeente Capelle aan den IJssel, mevrouw D. Starmans, hoofd afdeling Sociale Zaken, telefonisch interview 2 juni 2008
- Gemeente Den Haag, De heer G. Kortenbach, secretaris rekenkamercommissie, interview 18 april 2008
- Gemeente Den Haag, Mevrouw J. Pieters, beleidsmedewerker verkeersveiligheid, interview 26 mei 2008
- Gemeente Lelystad, De heer J. Woltjer, raadsgriffier, interview 17 april 2008
- Gemeente Nijmegen, Mevrouw J. Smink, secretaris rekenkamer, telefonisch interview 24 april 2008
- Gemeente Rijswijk, De heer D. Daniëls, afdelingshoofd grondzaken en mevrouw P. van der Burg, beleidsmedewerker wijkgericht werken, interview 21 mei 2008
- Gemeente Rotterdam, De heer Mul, directeur rekenkamer, interview 28 april 2008

- Gemeente Rotterdam, Mevrouw M. Meeuwse, afdelingshoofd organisatie en informatiemanagement, interview 20 mei 2008
- Gemeente Westland, De heer D. van Vliet, plaatsvervangend griffier en secretaris rekenkamercommissie, interview 29 april 2008
- Rekenkamer West-Brabant, De heer W. de Schipper, secretaris regionale rekenkamer, interview 21 april 2008
- Rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg en Rijswijk, De heer H. de Waal, secretaris rekenkamercommissie, interview 23 april 2008
- Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingse, De heer P. Buisman, voorzitter rekenkamercommissie en de heer J. Pegtel, secretaris rekenkamercommissie, interview 22 april 2008
- Respondenten op de vragenlijst; raadsgriffiers en secretarissen van de lokale rekenkamers in de middelgrote- en grote gemeenten, zie bijlage 1
- Rondetafelgesprek 11 juni 2008, zie bijlage 8

### **Internetsites**

- De Lokale Rekenkamer, *Oprichten rekenkamer is maatwerk*.  
<http://www.delokalerekenkamer.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1p!8nhbdoWMdxXGwuyBPegM75UuUC!RV1DyOvofBaqys3h50uVxzYXp1K38HdWzi&objectid=119&!dsname=LRekenkamer&isapidir=/gvisapi/> (6 december 2007).
- Griffiers, *Handreiking; De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*.  
<http://www.griffiers.nl/binaries/griffiers/bulk/onderzoeken/7/7/handreiking-lokale-rekenkamer.pdf> (6 december 2007).
- Kring van Secretarissen NVR, *Doorwerking onderzoek rekenkamer(commissie)s*.  
<http://www.nvrr.nl/downloads/2007%20kringen/070814%20Kring%20van%20secretarissen%20Memo%20doorwerking%20rekenkameronderzoek%20SITE.pdf> (11 mei 2008).

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Dualisering van gemeentebestuur*.  
[http://www.staatvanhetbestuur.nl/kerngegevens/dualisering\\_van](http://www.staatvanhetbestuur.nl/kerngegevens/dualisering_van) (6 december 2007).
- PWC, *Rekenkameronderzoek bij provincie en gemeente*.  
<http://www.pwc.com/extweb/pwcpublications.nsf/docid/350B8593DB82A77B802572AC002B1A57> (6 december 2007).



## **Bijlagen**

1. Vragenlijst survey
2. Analyse survey
3. Interviewvragen casusanalyses
4. Overzicht geïnterviewden casusanalyses
5. Interviewvragen casus analyses beleidsambtenaren / verdiepend
6. Overzicht geïnterviewden casusanalyse verdiepend
7. Powerpointpresentatie rondetafelgesprek
8. Verslag rondetafelgesprek 11 juni 2008
9. DARO-test

**Bijlage 1: Vragenlijst survey**



# Onderzoek

## Doorwerking lokaal rekenkameronderzoek

Rotterdam, 6 maart 2008



## Inleiding

Voor u ligt een korte vragenlijst in het kader van mijn afstudeeronderzoek, als afsluiting van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit onderzoek, hetgeen tevens onderdeel vormt van een afstudeerstage bij [PricewaterhouseCoopers Advisory \(PwC\)](#), staat in het teken van de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek. Dit omdat het een zeer actueel onderwerp is en het interessant is naar 2 jaar te kijken wat er nu daadwerkelijk met rekenkamerrapporten gebeurt. Aan het einde van mijn onderzoek hoop ik adviezen aan te kunnen dragen over het verbeteren van rekenkameronderzoek zodat dit beter doorwerkt, wat ook voor u waardevol kan zijn. Daarom zou ik u vriendelijk willen vragen om aan te geven of u zich voor deelname aan de casusanalyse en/of een rondetafelgesprek beschikbaar wilt stellen. U kunt uw interesse in de laatste vraag van deze vragenlijst kenbaar maken. Daarnaast kunt u aangeven dat u het uiteindelijke onderzoeksrapport wenst te ontvangen zodat u op de hoogte wordt gesteld van de resultaten en aanbevelingen.

Doelgroep van dit onderzoek zijn de raadsgriffieren en de secretarissen van de lokale rekenkamers in alle gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. Met het invullen van deze vragenlijst stelt u zichzelf en mij als onderzoeker in staat om tot meer en vooral vernieuwende inzichten te komen over de resultaten van de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek.

Na beantwoording van deze vragenlijst door de doelgroep, zal ik middels een aantal verschillende casusanalyses en diverse rondetafelgesprekken dieper ingaan op dit onderwerp. Naar verwachting vinden deze analyses en gesprekken later in het voorjaar met medewerking van diverse rekenkamers en rekenkamercommissies plaats.

De vragenlijst is volledig anoniem en bestaat uit 20 vragen, waarvan er 14 in de vorm van stellingen zijn geformuleerd. Deze stellingen kunt u beantwoorden door uw mening aan te kruisen. Bent u het bijvoorbeeld eens met een stelling, maar niet in alle opzichten dan kruist u deels eens aan:

Totaal mee eens	Mee eens	Niet eens, niet oneens	Mee oneens	Totaal mee oneens	Weet niet/ geen mening
	<b>X</b>				

Bij iedere vraag is er ruimte opgenomen voor nadere toelichting. Tenslotte eindigt de vragenlijst, inhoudelijk, met een vraag waarin u kunt aangeven welke factoren u voor de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek van belang acht. Het invullen van de vragenlijst kost u ongeveer 10 minuten.

Voor eventuele vragen en/of opmerkingen inzake deze vragenlijst kunt u gedurende werkdagen contact opnemen via 06-10226405 en/of [melanie.morlog@nl.pwc.com](mailto:melanie.morlog@nl.pwc.com).

Graag wil ik u verzoeken de vragenlijst in te vullen en uiterlijk voor **28 maart** te retourneren door gebruik te maken van de bijgevoegde retourenveloppe.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw medewerking en succes met het beantwoorden van de vragen,

Melanie Morlog

### Vraag 1

In de gemeente waar ik werkzaam ben, is er een:

- Rekenkamer
- Rekenkamercommissie

### Vraag 2

In de gemeente waar ik werkzaam ben zijn er

- 70.000 – 150.000 inwoners
- 150.000 – 230.000 inwoners
- 230.000 – 310.000 inwoners
- meer dan 310.000 inwoners

### Vraag 3 t/m 17

		Antwoordmogelijkheden						Ruimte voor eventuele toelichting
		Totaal mee eens	Mee eens	Niet eens, niet oneens	Mee oneens	Totaal mee oneens	Weet niet/geen opgave	
<b>Vragen</b>								
3.	De Gemeenteraad, het College van B&W en de burgers worden altijd gevraagd onderwerpen aan te dragen die de rekenkamer(commissie) kan onderzoeken.							
4.	De onderzoeken en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) zijn zeer relevant en bruikbaar.							
5.	Er wordt met de politieke en ambtelijke organisatie gedurende het onderzoek goed en duidelijk gecommuniceerd over het onderzoek van de rekenkamer(commissie).							
6.	De onderzoeken en aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) worden altijd in de Raad besproken.							
7.	De Raad maakt na aanleiding van (aanbevelingen uit) rekenkameronderzoek altijd een Raadsbesluit op.							

8.	Na besluitvorming vinden er werkbijeenkomsten plaats over de implementatie van (de aanbevelingen uit) rekenkameronderzoek							
9.	De rekenkameronderzoeken worden op alle mogelijke manieren verspreid binnen de gemeente, bijvoorbeeld via informatiesystemen of dialogen.							
10.	De rekenkameronderzoeken worden altijd als bestuurlijke stukken vastgelegd.							
11.	De ambtelijke organisatie heeft toegang tot het hele onderzoeksrapport en kunnen over conclusies en aanbevelingen vragen stellen.							
12.	De inhoud van de rekenkamerrapporten zijn altijd duidelijk en consistent.							
13.	Over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit rekenkameronderzoek wordt door het College gerapporteerd aan de Raad.							
14.	De rekenkamerrapporten zijn geen afrekenrapporten, maar bevatten bruikbare leerpunten voor College en de ambtelijke organisatie.							
15.	Rekenkameronderzoek heeft in mijn gemeente altijd tot aanpassing van procedures en activiteiten geleid.							

16.	De aanbevelingen uit de rekenkameronderzoeken hebben geleid tot de gewenste effecten							
-----	--	--	--	--	--	--	--	--

**Vraag 17**

Welke factoren zijn volgens u het meeste van invloed op een goede doorwerking van onderzoek van de lokale rekenkamer(commissie)?

Graag 2 of 3 aankruisen:

<input type="checkbox"/> De mogelijkheid van de Raad en / of het College om onderwerpen op de onderzoekskalender te zetten	<input type="checkbox"/> De bruikbaarheid en relevantie van het onderzoek	<input type="checkbox"/> Het vastleggen van het proces van rekenkameronderzoeken (uniforme procedure)
<input type="checkbox"/> Goede communicatie over het onderzoeksproces	<input type="checkbox"/> Behandeling in de Raad	<input type="checkbox"/> Besluitvorming in de Raad
<input type="checkbox"/> Goede afspraken over de uitvoering	<input type="checkbox"/> De duidelijkheid en consistentie van rekenkamerrapporten	<input type="checkbox"/> Communicatie binnen de organisatie over het rekenkamerrapport
<input type="checkbox"/> Verspreiding van het rapport d.m.v. bijvoorbeeld informatiesystemen, dialogen	<input type="checkbox"/> Het plaatsvinden van werkbijeenkomsten e.d n.a.v. een rekenkamerrapport	<input type="checkbox"/> Feedback op de uitvoering door bijvoorbeeld het instellen van prestatie-indicatoren
<input type="checkbox"/> De aard van het rekenkamerrapport (lerend of afrekenend)	<input type="checkbox"/> Communicatie over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen	<input type="checkbox"/> De aanpassing van activiteiten binnen de gemeente n.a.v. een rekenkamerrapport
<input type="checkbox"/> De aansluiting van het rekenkamerrapport op doelstellingen van de gehele organisatie	<input type="checkbox"/> Het behalen van gewenste effecten	

**Vraag 18**

Zijn er nog andere factoren die u van invloed acht op de doorwerking van onderzoek van de lokale rekenkamer(commissie)?

Licht uw antwoord toe:

**Vraag 19**

Zijn er nog overige zaken die u in het kader van dit onderzoek wilt meegeven?

Ja, namelijk

.....  
 .....

Nee

**Vraag 20**

Heeft u interesse in deelname aan (meerdere antwoorden mogelijk):

- Casusanalyse (vul hieronder uw gegevens in)
- Rondetafelgesprek (vul hieronder uw gegevens in)
- Ik heb geen interesse voor deelname aan het vervolg

Naam

\_\_\_\_\_

Gemeente

\_\_\_\_\_

Rekenkamer(commissie)

\_\_\_\_\_

Postadres

\_\_\_\_\_

Postcode

\_\_\_\_\_ Plaats : \_\_\_\_\_

Telefoon

\_\_\_\_\_

Email

\_\_\_\_\_



## **Bijlage 2: Analyse Survey**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70	Vraag 1			Vraag 2					Vraag 3							Vraag 4						
	Invulling			Inwoners x 1000					Gevraagd onderwerpen aandragen aan Raad, College en burgers							Onderzoeken en aanbevelingen zijn relevant en bruikbaar						
	Rekenkamer	Rekenkamercommissie	Niet ingevuld	70 - 150	150 - 230	230 - 310	> 310	Niet ingevuld	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting
1																						
2	1		1				1								1							
3		1								1												
4		1		1								1										
5		1			1																	
6	1			1									1									
7		1		1									1									
8		1			1					1												
9		1		1						1												
10		1			1					1												
11		1				1																
12		1					1					1										1 Hangt van positie lezer af. Reke
13		1		1																		Is mijn eigen mening
14		1		1																		Moet je ook aan andere partijen
15		1		1																		
16		1		1									1									
17	1		1										1									
18		1		1										1								
19		1		1										1								
20	1			1																		
21	1			1																		
22	1			1	1																	
23		1		1																		
24		1		1			1															
25		1		1																		
26		1		1																		
27		1		1																		
28		1		1																		
29	1			1			1															
30		1		1																		
31	1			1																		
32		1		1																		
33		1		1																		
34		1		1																		
35	1			1																		
36		1		1																		
37		1		1																		
38		1		1																		
39	1			1																		
40		1		1																		
41	1			1																		
42		1		1																		
43		1		1																		
44		1		1																		
45		1		1																		
46		1		1																		
47	1			1																		
48	1			1																		
49	1			1																		
50		1		1																		
51		1		1																		
52		1		1																		
53	1			1			1															
54		1		1																		
55		1		1																		
56		1		1																		
57		1		1																		
58		1		1																		
59		1		1			1															
60		1		1																		
61		1		1																		
62		1		1																		
63		1		1																		
64		1		1																		
65		1		1			1															
66		1		1																		
67	1			1			1															
68		1		1																		
69	1			1																		
70		1		1																		
Totaal	17	48	4	44	13	3	5	4	24	21	8	11	3	2	20	42	3	1	2	1		
Perc	25%	70%	6%	64%	19%	4%	7%	6%	35%	30%	12%	16%	4%	3%	29%	61%	4%	1%	3%	1%		
Resp tot	69																					
Perc	56%																					
Rekenkamer	25%			70 - 150	64%			TE	35%						TE	29%						
Rekenkamercommissie	70%			150 - 230	19%			ME	30%						ME	61%						
Niet ingevuld	6%			230 - 310	4%			NE, NO	12%						NE, NO	4%						
				> 310	7%			MO	16%						MO	1%						
				Niet ingevuld	6%			TO	4%						TO	3%						
								WN	3%						WN	1%						



Vraag 9							Vraag 10						Vraag 11						Vraag 12								
Onderzoeken op alle mogelijke manieren verspreid							Onderzoeken altijd als bestuurlijke stukken vastgelegd						Ambt org. toegang tot hele rapport en kunnen vragen stellen						Inhoud is altijd duidelijk en consistent								
TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting
1													De RK is bestuurlijk orga														
2	1						1	1						1	1						1	1					Nadat het rapport door de Raad i
3		1							1							1							1				
4		1							1							1							1				
5						1	1							1							1						
6		1							1							1							1				
7		1							1							1							1				
8		1							1							1							1				
9			1						1							1							1				
10		1							1							1							1				
11		1				Op alle relevante maniere			1							1							1				
12		1				Ja, maar kan nog beter			1							1							1				
13		1							1							1							1				
14		1							1							1							1				
15		1							1							1							1				
16			1						1							1							1				
17				1					1							1							1				
18		1							1							1							1				
19			1						1							1							1				
20		1							1							1							1				
21	1						1							1							1						
22	1						1							1							1						
23	1						1							1							1						
24	1						1							1							1						
25				1					1							1							1				
26		1							1							1							1				
27		1							1							1							1				
28	1									1							1							1			
29		1							1							1							1				
30		1							1							1							1				
31		1							1							1							1				
32			1			Op veel niet op alle			1							1							1				
33			1						1							1							1				
34		1							1							1							1				
35	1								1							1							1				
36		1				Website rekenkamer, alle Raads			1				Via hoor- en wederhoor			1							1				T.o.v. wat zijn de rapporte
37					1				1							1							1				
38		1							1							1							1				
39	1						1					1		1		1					1		1				
40					1				1							1							1				
41		1							1							1							1				
42	1						1							1							1						
43						1			1							1							1				
44	1					Dialogen?	1							1							1						
45			1			Rekenkamer werkt voor d	1							1							1						Ik weet niet of anderen da
46		1							1							1							1				
47		1							1							1							1				
48	1								1							1							1				
49				1					1							1							1				
50		1							1			1				1							1				
51			1			Meerderheid van de fract	1							1							1						1/3 van de raadsfracties v
52		1							1							1							1				
53		1				Toezending + website + r	1							1							1						
54		1							1							1							1				
55		1							1							1							1				
56		1							1							1							1				
57				1		Geen dialogen, wel via mail / wel			1							1							1				
58		1							1							1							1				
59			1						1							1							1				
60				1					1							1							1				
61	1								1							1							1				
62	1								1							1							1				
63		1							1							1							1				
64					1				1							1							1				
65		1							1							1							1				
66		1							1			1				1							1				
67				1					1							1							1				
68					1				1							1							1				1
69		1							1							1							1				Niet alleen binnen rapport
70									1							1							1				

Resp tot 69

TE 25%  
ME 46%  
NE, NC 16%  
MO 6%  
TO 1%  
WN 6%

TE 52%  
ME 42%  
NE, NC 1%  
MO 0%  
TO 0%  
WN 0%

TE 43%  
ME 41%  
NE, NC 7%  
MO 6%  
TO 0%  
WN 3%

TE 29%  
ME 55%  
NE, NC 13%  
MO 1%  
TO 0%  
WN 1%

Vraag 13							Vraag 14						Vraag 15						Vraag 16								
Rapportage over voortgang uitvoering van College aan Raad							Rapporten bevatten leerpunten voor College en ambt. org.						Onderzoek leidt tot aanpassingen procedures en activiteiten						Aanbevelingen hebben geleid tot gewenste effecten								
TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting	TE	ME	NE-NO	MO	TO	WN	Toelichting
1			1					1							1			1				1				Niet altijd e	
2				1		Zou wel moeten, maar		1					Leerpunten voor College en Raad				1	1				1				Is alleen te	
3				1				1							1							1					
4		1						1							1							1					
5				1				1														1				1 Niet van el	
6		1						1														1					
7				1				1																			
8			1			Gebeurt ze		1												1						1 Onderzoek	
9			1						1					Lerende org. Is idd nadrukkelijk ui				1								1 Onderzoek	
10	1					Maar het is		1							1							1				1 Weet niet v	
11	1					Wisselend		1							1							1				1 Wisselend	
12		1						1							1							1				1 Zijn we nu :	
13		1						1							1							1				1 Wordt onde	
14		1						1							1							1				1 Wordt onde	
15		1						1							1							1				1 Nog niet ge	
16		1						1							1							1					
17					1					1										1							
18			1							1												1					
19			1							1												1					
20			1							1												1					
21			1			1				1												1				1	
22		1						1							1												
23		1						1							1							1					
24				1						1												1					
25		1						1														1					
26			1					1														1					
27			1					1														1					
28				1						1												1					
29		1						1														1					
30		1						1														1					
31			1			Zou kunnen in praktijk				1				En raad afhankelijk van onderwerf								1				1 Moet nog o	
32			1			Ja, nog niet systeem				1												1				1 Vanwege d	
33			1			Ligt aan he				1												1				1 Soms wel,	
34						1 Over voort				1												1				1	
35		1								1												1				1 Nog geen t	
36		1				Via het concernjaarverslag				1												1				1 De rekenk	
37		1								1												1				1	
38		1				Mits de Ra				1					1							1				1 Implement	
39		1								1												1					
40		1								1												1					
41		1								1					1							1					
42				1						1												1					
43				1		De commiss				1												1				1 Moet nog b	
44					1					1												1				1 Nog niet va	
45				1		Nog niet				1												1				1 Deze vraag	
46		1								1												1				1	
47		1								1												1				1 Valt nog nk	
48			1							1												1					
49			1							1												1					
50			1							1												1					
51		1				1 Wel, and				1												1				1 Moet de to	
52				1						1												1				1	
53		1				In procedure gewaarbx				1				Kunnen door oppositie								1				1 Overweger	
54		1				Gebeurt m				1				Is de doels								1				1 Nog onder	
55				1		RKC doet t				1												1				1 Voor zover	
56				1		1 Alleen als t				1												1				1	
57				1						1												1				1 Gaan we in	
58				1						1												1				1	
59			1			Ene keer wel, andere t				1												1				1 In het alger	
60			1							1												1					
61			1							1												1					
62		1								1				Door de verschillende								1					
63				1						1												1					
64				1						1												1					
65		1								1												1				1 De invoerin	
66			1							1												1				1	
67				1						1												1				1 Divers	
68				1						1												1				1 Divers	
69				1		Zou moeten, maar bijna nooit. Op dat moment is de raad zelf aan ze				1				1 Vraag niet beantwoord								1				1 Deels	
70																											
Totaal	2	25	19	17	2	4	31	30	7	0	0	1	5	24	23	7	2	8	0	19	29	6	2	13			
Perc	3%	36%	28%	25%	3%	6%	45%	43%	10%	0%	0%	1%	7%	35%	33%	10%	3%	12%	0%	28%	42%	9%	3%	19%			
Resp tot	TE	3%					TE	45%					TE	7%					TE	0%							
	ME	36%					ME	43%					ME	35%					ME	28%							
	NE, NO	28%					NE, NO	10%					NE, NO	33%					NE, NO	42%							
	MO	25%					MO	0%					MO	10%					MO	9%							
	TO	3%					TO	0%					TO	3%					TO	3%							
	WN	6%					WN	1%					WN	12%					WN	19%							

Vraag 17																
Factoren meeste invloed op goede doorwerking																
Mogelijkheid onderwerpen op kalender	Bruikbaarheid en relevantie	Vastleggen proces	Communicatie over proces	Behandeling in Raad	Besluitvorming in Raad	Afspraken over uitvoering	Duidelijkheid en consistentie	Communicatie binnen org	Verspreiden rapport	Werkbijeenkomsten e.d.	Feedback	Aard rapport	Communicatie over voortgang uitvoering	Aanpassing activiteiten binnen org.	Aansluiting op grote doelstellingen	Behalen gewenste effecten
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
14																
15																
16																
17																
18																
19																
20																
21																
22																
23																
24																
25																
26																
27																
28																
29																
30																
31																
32																
33																
34																
35																
36																
37																
38																
39																
40																
41																
42																
43																
44																
45																
46																
47																
48																
49																
50																
51																
52																
53																
54																
55																
56																
57																
58																
59																
60																
61																
62																
63																
64																
65																
66																
67																
68																
69																
70																

Totaal	6	48	2	5	18	24	9	21	9	5	5	6	20	8	12	7	7
Perc	3%	23%	1%	2%	8%	11%	4%	10%	4%	2%	2%	3%	9%	4%	6%	3%	3%

- Resp tot 212
- Mogelijkheid onderwerpen op kalender 3%
  - Bruikbaarheid en relevantie 23%
  - Vastleggen proces 1%
  - Communicatie over proces 2%
  - Behandeling in Raad 8%
  - Besluitvorming in Raad 11%
  - Afspraken over uitvoering 4%
  - Duidelijkheid en consistentie 10%
  - Communicatie binnen org 4%
  - Verspreiden rapport 2%
  - Werkbijeenkomsten e.d. 2%
  - Feedback op uitvoering 3%
  - Aard rapport 9%
  - Communicatie over voortgang uitvoering 4%
  - Aanpassing activiteiten binnen org. 6%
  - Aansluiting op grote doelstellingen 3%
  - Behalen gewenste effecten 3%

Vraag 18		Vraag 19	
Welke factoren acht u zelf van invloed op doorwerking		Zaken meegeven	
	Nee	Ja	namelijk
1 Politiek (opportuun, gedogen door meerderheid in Raad)	1		1 Kijk goed naar begrip 'doorwerking' (definitie)
2 Wijze waarop wordt omgegaan met uitwerking nadat door Raad is ov	1		
3 Goede en doorlopende gebruik van kennis. Meerdere onderzoeken d	1		
4	1		
5 Wethouder die de Raad serieus neemt en dus de uitvoering van aanb	1		
6	1		
7	1		
8 Attitude College en ambt. Org., Raad te weinig geïnteresseerd in verv	1		
9 Het besluit van de Raad om geïnformeerd te worden over de uitvoerin	1		
10	1		
11 Inhoudelijke bespreking in Raad en politieke bespreking met College.	1		
12 1.Onderzoek niet alleen zien als oordeelsfase, maar ook als commiteringspro			1 Er wordt te vaak gevraagd naar meningen van het
13 Positie RKC in organisatie, kwaliteit aanbevelingen, situatie organisati	1		
14	1		
15	1		
16	1		
17	1		
18 Het besef c.q. draagvlak mbt Rekenkamer als onafhankelijk orgaan, r	1		
19	1		
20	1		
21	1		
22 Goed rekenkamerrapport en goede communicatie. Raad, College en ambt or			1 Als rekenkamer probeer je naar ideaal toe te werk
23	1		
24 Bestuurlijke sensitiviteit bij RK leden en medewerkers			1 Maak van onafhankelijkheid geen obsessie
25	1		
26	1		
27	1		
28 Wijze waarop rapport wordt gepresenteerd	1		
29	1		
30 Gezag van RKC, Bereidheid College om te leren, ruimte voor ambt. Org. Om			1 Wat versta je onder doorwerking? Definieren
31			1 Belang van onderzoek is ook soms een belang va
32 Goede bewaking van raadsbesluiten over het rapport	1		
33 Kring van secretarissen van NVRR heeft recent notitie geschreven, zie www.r			1 Vraag 17 niet helemaal helder, doorwerking is niet
34 Het organiseren en implementeren van de resultaten binnen de ambtelijke org			1 Is er in de effectiviteit verschil in de commissie dar
35	1		
36 Het onderzoeken op zich en het terugleggen van hoor-en wederhoor brengt a			1 Het College is niet direct een partner alleen voor h
37	1		
38 De stimulerende wijze van presentatie van het rapport	1		
39	1		
40 Politieke actoren. Een onderzoek kan nog zo bruikbaar en relevant zij	1		
41	1		
42 De actualiteit van het onderzoeksonderwerp	1		
43 De commissie bestaat pas twee jaar. Doorwerking nog niet echt te be	1		
44 Controlerende houding van de Raad	1		
45	1		
46	1		
47			1 De rekenkamer heeft nog maar één rapport aan d
48	1		
49 De politieke relevantie van de onderzoeksonderwerpen en het feit of het instru			1 Ik kan de indeling van de gemeentegrootte niet pl
50	1		
51	1		
52	1		
53 Mediaaandacht, aansluiten rapport op doeltellingen/ denkkader betreffende or			1 Ik maak mij zorgen over deze dataverzameling. Er
54	1		
55 Het "aanzien" van de Rekenkamercommissie. Als je als rekenkamer c	1		
56 Relevantie en ook het momentum is enorm van belang voor de behar	1		
57 Cultuur van de organisatie: is de organisatie bereid te leren? Is de org	1		
58	1		
59 Cultuur van een organisatie: het nieuwsgierig zijn naar de resultaten e	1		
60	1		
61 Goede communicatie met de Raad over de onderzoeksagenda en de	1		
62	1		
63	1		
64	1		
65 Waar mogelijk betrekken van ambtelijk betrokkenen bij het proces en	1		
66	1		
67	1		
68	1		
69 Cultuur waarin afspraak een afspraak is, systeem waarin raadsbesluiten word			1 Zie telefonisch gesprek
70			
Totaal	56	13	
Perc	81%	19%	
Resp tot	Totaal	69	

### **Bijlage 3: Interviewvragen casus analyses**

#### **Vragen semi-gestructureerd interview t.b.v. onderzoek / scriptie doorwerking lokaal rekenkameronderzoek, Melanie Morlog, april 2008**

Hoofdvraag onderzoek:

*In hoeverre werken adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek door in het handelen van gemeentelijke actoren, hoe kan dit worden verklaard en hoe kan dit worden verbeterd?*

#### Proces Rekenkameronderzoek

- Hoe is het proces / de processen van onderzoek verlopen? Er zijn een aantal stappen in lokaal rekenkameronderzoek te noemen (onderwerpkeuze, opstellen van een onderzoeksopzet en onderzoeksvragen, onderzoeksvoorstel, de aankondiging, de onderzoeksfase zelf, conceptrapport, wederhoor, definitieve rapport en de nazorg). In hoeverre waren hier sterke en zwakke punten / momenten? In hoeverre is dit van invloed op de doorwerking van het onderzoek?
- Zijn de processen uniform verlopen? Zijn er afspraken gemaakt over het verloop (van processen) van rekenkameronderzoeken?
- Bevatten de rekenkameronderzoeken goede aanbevelingen waarmee men verder kan? Hoe werd hierop gereageerd? Was het duidelijk en toegankelijk? Stonden er goede leerpunten in of was het kritisch van aard?

#### Gemeenteraad

- Zijn de rekenkamerrapporten in de raad of in de commissies behandeld? Volgens het survey wordt het vaker in commissies behandeld, zou dit uitmaken voor de doorwerking?
- Hoe verliep de presentatie en bespreking van het onderzoek? Werd er veel gediscussieerd? Pasten de conclusies / aanbevelingen uit het rekenkamerrapport bij de doelstellingen van de organisatie?
- Was er een duidelijke besluitvorming? Volgens het survey is er meestal besluitvorming, was dit van begin af aan het geval?
- Zijn er afspraken gemaakt over de vervolgstappen, communicatie en terugkoppeling / evaluatie? In de vragenlijst wordt namelijk vaak als 'extra factor' genoemd dat er een voortgangsrapportage geëist moet worden (door de raad).

#### Uitvoering

- Hebben er n.a.v. het rekenkamerrapport werkbijeenkomsten, werkoverleggen o.i.d. plaatsgevonden? Zijn de medewerkers goed geïnformeerd betreffende het rapport? Volgens het survey kan de verspreiding en toegankelijkheid van het rapport beter en worden er niet vaak werkbijeenkomsten of dergelijke gehouden, terwijl dit toch belangrijk is voor de implementatie van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek.
- Zijn er na het vaststellen van het rekenkamerrapport afspraken gemaakt over de uitvoering? Uit het survey blijkt dat voornamelijk de terugkoppeling door het college aan de raad veel beter kan en dat rekenkameronderzoek niet altijd heeft geleid tot aanpassingen in de activiteiten van de organisatie.
- Zijn er prestatie-indicatoren ingesteld n.a.v. gesprekken over rekenkameronderzoek?



### Effecten

- Welke effecten hebben de rekenkamerrapporten tot nu toe gehad? In sommige gemeenten zijn de effecten gemeenten, waarom is dit wel of niet in de gemeente waar u werkzaam bent gebeurd?

### Algemeen

- Hoe zou u in het algemeen de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in uw gemeente beschrijven en verklaren?
- Hoe zou de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek volgens u verbeterd kunnen worden?
- Welke zaken zou u graag willen weten over het proces na besluitvorming in de raad?

### Tot slot

- Als er een rekenkameronderzoek is dat geruime tijd geleden is uitgebracht, en dus de kans heeft gehad door te werken, zou ik graag met iemand binnen de ambtelijke organisatie daarover willen praten. Heeft u misschien contactgegevens voor mij?
- 11 Juni zal ik mijn voorlopige conclusies presenteren in een rondetafelgesprek. Over de conclusies kan gediscussieerd worden met collega's uit verschillende gemeenten. Dit zal plaats vinden om 12:00 in Utrecht (PwC kantoor) waarbij we beginnen met een lunch. Ik wil u hiervoor graag uitnodigen.

**Bijlage 4:   Overzicht geïnterviewden casusanalyses**

<b>Persoon</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum interview</b>
De heer P. Buisman De heer J. Pegtel	Voorzitter Secretaris Rekenkamercommissie Schiedam- Vlaardingen	22 april 2008
De heer G. Kortenbach	Secretaris rekenkamercommissie gemeente Den Haag	18 april 2008
Mevrouw T. de Mik	Raadsgriffier en secretaris rekenkamer gemeente Capelle aan den IJssel	21 april 2008
De heer R. Mul	Directeur rekenkamer gemeente Rotterdam	28 april 2008
De heer W. de Schipper	Secretaris rekenkamer West- Brabant	21 april 2008
Mevrouw J. Sminck	Secretaris rekenkamer gemeente Nijmegen	24 april 2008
De heer D. van Vliet	Plaatsvervangend griffier en secretaris rekenkamercommissie gemeente Westland	29 april 2008
De heer H. de Waal	Secretaris rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg en Rijswijk	23 april 2008
De heer J. Woltjer	Raadsgriffier gemeente Lelystad	17 april 2008

De verslagen van de interviews zijn goedgekeurd door de respondenten en kunnen eventueel worden opgevraagd.

## **Bijlage 5: Interviewvragen casus analyses beleidsambtenaren / verdiepend**

### **Vragen semi-gestructureerd interview met gemeentelijke organisatie t.b.v. onderzoek / scriptie doorwerking lokaal rekenkameronderzoek, Melanie Morlog, mei 2008**

Hoofdvraag onderzoek:

*In hoeverre werken adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek door in het handelen van gemeentelijke actoren, hoe kan dit worden verklaard en hoe kan dit worden verbeterd?*

#### Proces Rekenkameronderzoek

- In hoeverre bent u bij het proces van rekenkameronderzoek over dit onderwerp betrokken? Wist u dat het rapport opgesteld werd, of kwam het 'uit de lucht vallen'?
- Bevatten de rekenkameronderzoeken goede aanbevelingen waarmee u verder kon? Was het duidelijk en toegankelijk? Stonden er goede leerpunten in of was het kritisch van aard?

#### Gemeenteraad

- Was er een duidelijke besluitvorming in de raad? Gaf dit duidelijkheid voor u hoe om te gaan met het rekenkamerrapport?
- Zijn er afspraken gemaakt over de vervolgstappen, communicatie en terugkoppeling / evaluatie?

#### Uitvoering

- Hebben er n.a.v. het rekenkamerrapport werkbijeenkomsten, werkoverleggen o.i.d. plaatsgevonden? Zijn de betrokken ambtenaren goed geïnformeerd betreffende het rapport?
- Zijn er na het vaststellen van het rekenkamerrapport afspraken gemaakt over de uitvoering? Uit het survey blijkt dat voornamelijk de terugkoppeling door het college aan de raad veel beter kan en dat rekenkameronderzoek niet altijd heeft geleid tot aanpassingen in de activiteiten van de organisatie.
- Zijn er prestatie-indicatoren ingesteld n.a.v. gesprekken over rekenkameronderzoek?
- Per aanbeveling:
  - is het direct opgepakt of pas later of helemaal nog niet (1=direct, 2=later, 3=nog niet)
  - zijn alle aspecten van de aanbeveling uitgevoerd of een deel of niets (1=alle aspecten, 2=deel, 3=niet)
  - is over de uitvoering gerapporteerd, zo ja aan wie?

#### Effecten

- Welke effecten hebben de rekenkamerrapporten tot nu toe gehad? In sommige gemeenten zijn de effecten gemeenten, waarom is dit wel of niet in de gemeente waar u werkzaam bent gebeurd?

### Algemeen

- Hoe zou u in het algemeen de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek in uw gemeente beschrijven en verklaren?
- Hoe zou de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek volgens u verbeterd kunnen worden?

**Bijlage 6: Overzicht geïnterviewden casusanalyse verdiepend**

<b>Persoon</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum interview</b>
De heer D. Daniëls Mevrouw P. van der Burg	Afdelingshoofd grondzaken Beleidsmedewerker wijkgericht werken Gemeente Rijswijk	21 mei 2008
Mevrouw Meeuwsen	Afdelingshoofd organisatie en informatiemanagement gemeente Rotterdam	20 mei 2008
Mevrouw J. Pieters	Beleidsmedewerker verkeersveiligheid gemeente Den Haag	26 mei 2008
Mevrouw D. Starmans	Hoofd afdeling Sociale Zaken gemeente Capelle aan den IJssel	2 juni 2008

De verslagen van de interviews zijn goedgekeurd door de respondenten en kunnen eventueel worden opgevraagd.

## Bijlage 7: Powerpointpresentatie rondetafelgesprek

Rondetafelgesprek  
11 juni 2008:

Doorwerking van lokaal  
rekenkameronderzoek

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Agenda

Eerste deel; factoren van invloed op doorwerking

- Welkomstwoord Leon van den Dool
- Voorstelronde aanwezigen
- Bespreking stelling 1
- Presentatie onderzoek Melanie Morlog
- Bespreking onderzoek Melanie Morlog
- Pauze

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Agenda

Tweede deel; verbeteren van doorwerking

- Bespreking stelling 2
- Presentatie en invullen zelftest doorwerking
- Bespreking zelftest
- Vragen / opmerkingen
- Afsluiting

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Welkomstwoord,  
Leon van den Dool

Voorstelronde  
aanwezigen

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Bespreken stelling 1:

Wat zijn belangrijke factoren die de doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek beïnvloeden?  
In mijn gemeente is het essentieel dat.....

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Onderzoek Melanie Morlog  
Hoofdvraag

*In hoeverre werken adviezen uit lokaal rekenkameronderzoek door in het handelen van gemeentelijke actoren, hoe kan dit worden verklaard en hoe kan dit worden verbeterd?*

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Methoden & technieken

- Theoretisch kader → 17 indicatoren (Proces, absorptie, verspreiding, verwerking en toepassing)
- 122 Vragenlijsten naar 63 middelgrote- en grote gemeenten, 54% respons
- 9 Interviews en 4 vervolginterviews
- Rondetafelgesprek

PRICEWATERHOUSECOOPERS

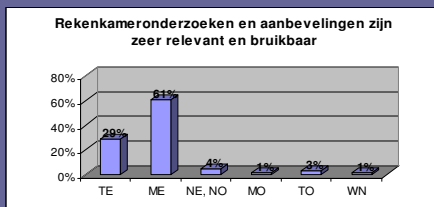
## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



Een golf die snel dempt

PRICEWATERHOUSECOOPERS

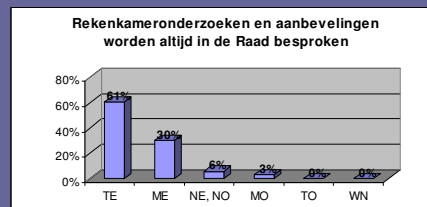
## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



Totaal eens    Mee eens    Niet eens, niet oneens    Mee oneens    Totaal oneens    Weet niet

PRICEWATERHOUSECOOPERS

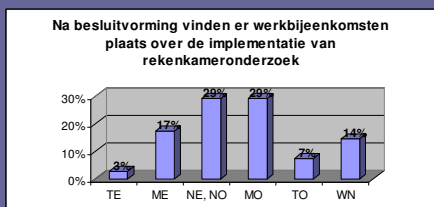
## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



Totaal eens    Mee eens    Niet eens, niet oneens    Mee oneens    Totaal oneens    Weet niet

PRICEWATERHOUSECOOPERS

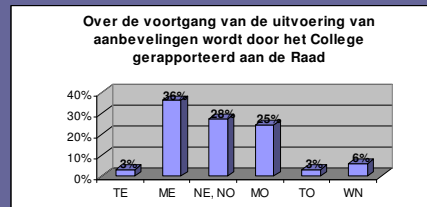
## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



Totaal eens    Mee eens    Niet eens, niet oneens    Mee oneens    Totaal oneens    Weet niet

PRICEWATERHOUSECOOPERS

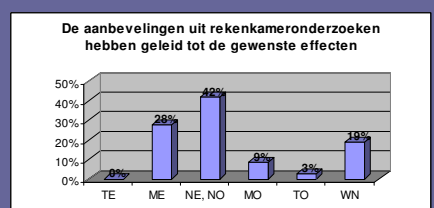
## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



Totaal eens    Mee eens    Niet eens, niet oneens    Mee oneens    Totaal oneens    Weet niet

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



Totaal eens    Mee eens    Niet eens, niet oneens    Mee oneens    Totaal oneens    Weet niet

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking

- Processtappen: goed
- Absorptie: redelijk (praktische afspraken, feedback, doelstellingen organisatie)
- Verspreiding: goed, maar kan beter
- Verwerking: redelijk goed, men wil leren
- Toepassing: effecten? Aanpassingen?

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Verklarende factoren

Top vijf uit vragenlijst:

1. Bruikbaarheid en relevantie
2. Besluitvorming in Gemeenteraad
3. Duidelijkheid en consistentie
4. Aard rapport
5. Behandeling in de Gemeenteraad

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Verklarende factoren

Uit interviews:

- Besluitvorming in Gemeenteraad
- Terugkoppeling in Gemeenteraad (ook rol voor Gemeenteraad!)
- Aansluiting bij organisatie
- Vastlegging in procedures

Uit interviews en vragenlijst ook:

- *Feeling* krijgen met rekenkamer en rapporten

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Verklarende factoren

Noodzakelijk en beïnvloedbaar door rk	Noodzakelijk en niet beïnvloedbaar door rk	Belangrijk en beïnvloedbaar door rk	Belangrijk en niet beïnvloedbaar door rk
Bruikbaarheid en relevantie rapport	Vastleggen procedures	Mogelijkheid onderwerpen op onderzoekskalender	Werkbijeenkomsten o.i.d.
Goede leerpunten	Behandeling in Raad	Communicatie over proces	Communicatie binnen organisatie
Aansluiten bij organisatie	Besluitvorming in Raad	Aankondiging onderzoeksonderwerpen	Communicatie over de voortgang uitvoering
	Terugkoppeling over uitvoering		Feeling krijgen met rekenkamer
	Afspraken over uitvoering		
	Behalen gewenste effecten		

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Onderzoek Melanie Mate van doorwerking



*Hoe meer factoren, des te sterker de golfbeweging*

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Pauze

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Bespreken stelling 2:

Hoe kan het effect van de lokale rekenkamer verbeterd worden?

Het effect van de rekenkamer en haar rapporten kan verbeterd worden door.....

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## DARO-test

Doorwerking Aanbevelingen Rekenkamer  
Onderzoek

Presentatie en invullen test

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Bespreking DARO-test;

- Uitkomsten
  - Wat zijn de scores?
  - Klopt dit beeld?
- Sterke en zwakte punten test
- Bruikbaarheid test

PRICEWATERHOUSECOOPERS



## Bijlage 8: Verslag rondetafelgesprek 11 juni 2008

### Verslag rondetafelgesprek 'Doorwerking lokaal rekenkameronderzoek' 11 juni 2008, Kantoor Pricewaterhouse Coopers, te Utrecht

#### Aanwezigen:

	Naam	Functie en organisatie
1.	De heer H. Braam	Rekenkamerlid Gemeente Borger - Odoorn
2.	De heer P. Buisman	Voorzitter Rekenkamercommissie Schiedam - Vlaardingen
3.	De heer L. van den Dool	PricewaterhouseCoopers
4.	De heer V. Eiff	Directeur Rekenkamer Amsterdam en voorzitter Nederlandse Vereniging
5.	De heer G. Huisman	Secretaris Rekenkamercommissie Hoorn
6.	De heer G. Kloppenburg	Accounthouder PricewaterhouseCoopers
7.	De heer F.B. van der Meer	Erasmus Universiteit Rotterdam
8.	De heer R. van der Meer	Secretaris Rekenkamercommissie Eindhoven
9.	Mevrouw A. van Middelkamp	Rekenkamercommissie Borger - Odoorn
10.	Mevrouw T. de Mik	Raadsgriffier en secretaris Rekenkamer Capelle aan den IJssel
11.	Mevrouw M. Morlog	PricewaterhouseCoopers en Erasmus Universiteit Rotterdam
12.	De heer F. Roijackers	Secretaris Rekenkamer Utrecht
13.	De heer W. de Schipper	Secretaris Rekenkamer West-Brabant
14.	Mevrouw I. van Tienhoven	Plaatsvervangend griffier en plaatsvervangend secretaris Rekenkamercommissie Haarlem
15.	De heer D. van Vliet	Plaatsvervangend griffier en secretaris Rekenkamercommissie Westland
16.	De heer J. Woltjer	Raadsgriffier Lelystad

#### Bespreking stelling 1: Belangrijke factoren van invloed op de doorwerking

De aanwezigen gaven de volgende factoren:

- Communicatie rekenkamer – gemeenteraad
- De rekenkamer die goed contact houdt met de gemeenteraad
- Politieke verhoudingen
- Politiek vertalen naar belang organisatie; belangentegenstellingen overwinnen
- Aanbevelingen zoveel mogelijk SMART
- Het buiten kijf staan van het belang van het onderzoek
- De toepasbaarheid van de aanbevelingen voor respectievelijk de gemeenteraad, het college en de organisatie
- Goede aanbevelingen aan college en ambtelijke organisatie
- Degelijke rapporten
- Aansluiting op uitvoeringspraktijk
- Aansluiting onderzoek bij organisatie

- Bruikbaarheid / relevantie
- Heldere en duidelijke aanbevelingen
- Het onderzoek dient objectief en professioneel te zijn
- De gemeenteraad die regelmatig om feedback vraagt in hoeverre het college de aanbevelingen al heeft uitgewerkt en of het al effect heeft in de ambtenarij
- Duidelijke afspraken met college over aanbevelingen; via lijst van toezeggingen, via rapportage
- Auditdruk reguleren; accountantscontrole, rekenkamer, artikel 213a onderzoeken
- Bepaalde systematiek van gemeente voor kwaliteitszorg
- Monitoren uitvoering aanbevelingen
- Rekenkamer geaccepteerd als instituut
- Aandacht in de media
- De spelregels dienen duidelijk te zijn

Conclusie van de discussie:

- Het aansluiten van onderzoeken bij de organisatie → oordeel vs. Leren
- Rol rekenkamers met raadsleden → met / zonder politieke ontvangst
- Algemene neiging niet terug te kijken → rol samenleving
  - media / pers nodig
  - belangen organisaties
- Ook stevig oordeel
- Onderwerpkeuze
  - Rol gemeenteraad → politieke actualiteit
  - Prioriteit samenleving
  - Belang onderwerp
  - Staat buiten kijf
  - Is weerstand een signaal? (Het onderwerp ligt dus gevoelig)

#### Bespreking onderzoek Melanie Morlog

- Politiek is belangrijk! Maar, de Rekenkamer dient wel onafhankelijk te zijn. Echter, de politiek is de ontvanger van het rapport en voor de doorwerking is het van belang of zij 'erop zitten te wachten'. Daarnaast de vraag of de politiek wel geïnteresseerd is om terug te kijken / te evalueren
- Van belang is ook de rapportage van de Rekenkamer aan de bevolking. Dit is niet alleen een strategie om de druk bij de raad op te voeren, maar ook een doelgroep. De pers is nodig om bij de bevolking te komen en om onder de aandacht bij de pers te komen moet het spannend zijn. De onderwerpkeuze is daarom onder andere van belang
- Er moeten mensen van buiten betrokken worden. Een workshop alleen in de raad is niet genoeg. Het betrekken van de media en het maatschappelijk middenveld maakt de raad zenuwachtig
- De rekenkamer heeft een belangrijke rol in de *checks and balances*. Het feit dat er verantwoording moet worden afgelegd is ook al een vorm van doorwerking
- De rekenkamer is niet een instrument voor de raad. Echter, de raad moet wel zaken oppakken
- Nazorgonderzoek is effectief

- De gemeenteraad wil vaak niet terugkijken
- Aansluiten bij de organisatie, maar: onafhankelijk oordeel. De probleemstelling dient herkend te worden, het oordeel is vervolgens onafhankelijk
- Relevant onderzoek vs. Onafhankelijkheid. Van te voren een beeld vormen van de organisatie zodat er aansluiting wordt gezocht en het onderzoek relevant is. Daarna kunnen er onafhankelijke aanbevelingen gegeven worden. Het is ook afhankelijk van de situatie die je aantreft
- Onderwerpen kunnen door raadsleden worden aangedragen, maar de Rekenkamers bepalen vervolgens alles zelf. Het belang van het onderzoek moet duidelijk zijn en in de raad benadrukt worden. Zo krijgt een rekenkameronderzoek bestuurlijke draging. Het belang moet altijd benadrukt worden! Van het onderzoek, van het rapport en van de aanbevelingen. Communicatie is daarbij van groot belang
- De raad is niet altijd even ontvankelijk. Repareren door de bevolking te betrekken
- De raad zorgt voor het budget
- Wisseling personen binnen de organisatie. Als een ambtenaar bezig is geweest met een rekenkameronderzoek en een plan van aanpak heeft gemaakt, maar hij vertrekt, blijven de aanbevelingen vaak liggen
- Gevoeligheid onderwerp, bijvoorbeeld veiligheid met een leefbare partij
- Als de gemeenteraad een onderwerp niet onderzocht wil hebben, ligt daar waarschijnlijk een gevoeligheid en kan ervoor gekozen worden hier juist wel onderzoek naar te doen
- Binnen de gemeente wordt er al veel gecontroleerd. De Rekenkamer dient daarom op zoek te gaan naar een niche; wat wordt nog niet gecontroleerd en waar kan iets bereikt worden? De Rekenkamer is een kleine speler dus dient haar capaciteit optimaal te benutten
- Je kan nooit iedereen tevreden stellen
- Onbekend is onbemind (over de Rekenkamer)

### Bespreking stelling 2: Verbeteren van het effect van de Rekenkamer

De aanwezigen gaven de volgende factoren:

- Oog voor de context (politiek, maatschappelijk, bestuurlijk, organisatorisch, financieel), waarin geëvalueerd beleid spreekt
- Opdoen ervaring, successen verhoppen zichzelf
- Wennen aan (taak) Rekenkamer
- Kwaliteit rapportages
- Beperken onderzoeksthema's
- Communicatie over het belang
  - Bij aanvang / aankondiging
  - In het rapport
  - Bij de presentatie
  - Nazorg
- Werkbijeenkomst organiseren
- Actualiteit van het onderwerp bij zowel de raad als de ambtelijke organisatie
- Goed overleg met de raad over mogelijke onderzoeksonderwerpen
- Combinatie aansluiting en verrassing

- Het college dient verantwoording af te leggen over de actiepunten in p&c cyclus / paragraaf bedrijfsvoering in jaarverslag
- Het opnemen in reguliere systemen van het monitoren en afhandelen van de besluiten over de aanbevelingen
- Een betere acceptatie van de resultaten
- Alerte keuze van onderwerpen

Over deze stelling is verder geen discussie gevoerd aangezien het onderwerp tijdens de andere discussies al aan bod is gekomen.

#### Bespreking Doorwerking Aanbevelingen Rekenkamer Onderzoek-test

De aanwezigen hebben de zelftest ingevuld en naast de praktische opmerkingen en tips de volgende zaken gesteld:

- De test helpt eens kritisch na te denken over de Rekenkamer en de gemeente en een golfbeweging in beweging te zetten
- Veel zaken zijn per onderzoek en rapport verschillend en hangen vaak ook van het onderwerp af
- De test bevat goede leerpunten
- Een aantal gemeenten geeft aan de test te willen oppakken en bijvoorbeeld eens gezamenlijk met de gemeente en/of andere rekenkamers in te vullen. De test functioneert dan als aanzet om over de rekenkamer en haar rapporten te praten
- De test is gebaseerd op meningen; er wordt niet gemeten wat er met aanbevelingen wordt gedaan. Echter, de meesten vinden het een leuk instrument om verder in discussie te gaan. Het geeft dan niet dat de test geen hoog wetenschappelijk gehalte heeft
- Een leuke manier om de breedte van het onderzoek te bespreken en prikkelt de discussie
- Een handig lijstje om te kijken naar de sterke- en zwakke punten
- De uitslagen van de ingevulde tests komen over het algemeen overeen met het beeld dat de aanwezigen hadden over de doorwerking in *hun* gemeente

## **Bijlage 9: DARO-test**

### **Een test waarmee de kans op Doorwerking van de Aanbeveling van Rekenkamer Onderzoek kan worden gemeten en tegelijkertijd gezien kan worden waar verbeteringen gemaakt kunnen worden.**

Bij het beantwoorden van de vragen kunt u het beste een gemiddelde van de uitgebrachte rapporten in gedachte nemen.

1. Hoe vaak neemt de gemeenteraad een besluit over rekenkameraanbevelingen?
  - a) Altijd
  - b) Soms
  - c) (Bijna) nooit
  
2. In hoeverre pakt de betrokken wethouder de adviezen op?
  - a) Direct
  - b) Soms / later
  - c) Niet
  
3. In hoeverre pakken de betrokken ambtenaren de adviezen op?
  - a) Direct
  - b) Soms / later
  - c) Niet
  
4. Worden er naar aanleiding van een rekenkamerrapport duidelijke afspraken gemaakt over de uitvoering van de aanbevelingen (bijvoorbeeld in een plan van aanpak)?
  - a) Ja
  - b) Soms
  - c) Nee
  
5. Vindt er na de implementatie van rekenkameradviezen terugkoppeling plaats? (meerdere antwoorden mogelijk)
  - a) Ja, verantwoording aan de raad
  - b) Ja, er vindt een evaluatieonderzoek plaats
  - c) Ja, via het concernjaarverslag / p&C cyclus o.i.d.
  - d) Ja, de rekenkamer evalueert de implementatie
  - e) Nee
  
6. In welke mate sluiten adviezen uit de rekenkamerrapporten aan bij / zijn de aanbevelingen relevant voor, de organisatie?
  - a) Geheel
  - b) Gedeeltelijk
  - c) Niet

7. In welke mate zijn de aanbevelingen bruikbaar / bevatten de aanbevelingen goede leerpunten en handvaten?
- a) Geheel
  - b) Gedeeltelijk
  - c) Niet
8. In hoeverre is men gewend aan de rekenkamer en weet men hoe om te gaan met adviezen van dit orgaan?
- a) In mijn gemeente kent iedereen de rekenkamer en is men op de hoogte van de rapporten en aanbevelingen
  - b) Men is lerende en weet langzamerhand dat er rekenkamerrapporten verschijnen waar iets mee gedaan moet worden
  - c) In mijn gemeente weet men nog niet goed wat men met de rekenkamer en haar rapporten aan moet
9. Worden in uw gemeente onderzoeken van te voren aangekondigd, zodat men op de hoogte is van wat er gaat komen, in bijvoorbeeld een jaarplan?
- a) Altijd
  - b) Soms
  - c) Nooit
10. Vindt er in uw gemeente een startbijeenkomst plaats waarbij iedereen op de hoogte wordt gesteld van het onderzoek en er afspraken worden gemaakt?
- a) Altijd
  - b) Soms
  - c) Nooit
11. Heeft in uw gemeente de rekenkamer regelmatig (naast het onderzoeksproces) contact met (meerdere antwoorden mogelijk):
- a) De gemeenteraad
  - b) Het college van burgemeester en wethouders
  - c) De gemeentesecretaris
  - d) De griffie
  - e) De ambtelijke organisatie
12. Is er tijdens het rekenkameronderzoek contact met de betrokken ambtenaren?
- a) Ja, en niet alleen om te interviewen, maar ook om het onderzoek te laten landen
  - b) Ja, tijdens interviews ten behoeve van het onderzoek
  - c) Alleen met de wederhoor
  - d) Nee

13. In hoeverre is de rekenkamer in uw gemeente bekend / zichtbaar?
- a) Zeer, iedereen kent de rekenkamer
  - b) Redelijk, er worden regelmatig presentaties gehouden en de rekenkamerrapporten verschijnen in de media
  - c) Niet echt, men weet dat er een rekenkamer is, maar men hoort / leest er over het algemeen weinig over
14. Welke zaken zijn in uw gemeente vastgelegd in procedures?  
(meerdere antwoorden mogelijk)
- a) Het onderzoeksproces van de rekenkamer
  - b) De behandeling in de raad (en commissie) van het rekenkamerrapport
  - c) De uitvoering van aanbevelingen van rekenkameronderzoek
  - d) De terugkoppeling naar de raad / evaluatie
15. Wat voor cultuur heerst in uw gemeente ten opzichte van de rekenkamer?
- a) De gemeente wil graag leren en omarmt daarom ook kritische rekenkamerrapporten
  - b) De gemeente wil graag leren, maar de rekenkamerrapporten moeten niet te veel op inhoudelijke zaken ingaan aangezien de ambtenaren over deze kennis beschikken
  - c) De rekenkamer mag best aanbevelingen geven, maar de gemeentelijke organisatie bepaalt zelf wat zij daarmee doen

### Antwoorden DARO-test

- |    |   |     |   |
|----|---|-----|---|
| 1. | a) 9 punten<br>b) 5 punten<br>c) 0 punten                             | 9.  | a) 5 punten<br>b) 3 punten<br>c) 0 punten                           |
| 2. | a) 8 punten<br>b) 4 punten<br>c) 0 punten                             | 10. | a) 5 punten<br>b) 3 punten<br>c) 0 punten                           |
| 3. | a) 8 punten<br>b) 4 punten<br>c) 0 punten                             | 11. | a) 3 punten<br>b) 2 punten<br>c) 1 punt<br>d) 1 punt<br>e) 2 punten |
| 4. | a) 7 punten<br>b) 4 punten<br>c) 0 punten                             | 12. | a) 5 punten<br>b) 3 punten<br>c) 0 punten                           |
| 5. | a) 3 punten<br>b) 2 punten<br>c) 1 punt<br>d) 2 punten<br>e) 0 punten | 13. | a) 5 punten<br>b) 3 punten<br>c) 0 punten                           |
| 6. | a) 8 punten<br>b) 4 punten<br>c) 0 punten                             | 14. | a) 1 punt<br>b) 2 punten<br>c) 2 punten<br>d) 3 punten              |
| 7. | a) 6 punten<br>b) 3 punten<br>c) 0 punten                             | 15. | a) 4 punten<br>b) 2 punten<br>c) 0 punten                           |
| 8. | a) 5 punten<br>b) 3 punten<br>c) 0 punten                             |     |   |

Door het aantal punten op te tellen, ziet u procentueel welke kans er is dat rekenkameronderzoek doorwerkt binnen de gemeente. Stel u heeft 80 punten = 80 procent, betekent dit dat rekenkameronderzoek waarschijnlijk goed doorwerkt. Aan de hand van de verschillende punten per onderdeel, ziet u welke maatregelen genomen kunnen worden om het percentage te verhogen en zo de mate van doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek te bevorderen.