

Stappenplan – Meten van doorwerking decentrale rekenkamers

Commissie Kwaliteitszorg NVR, november 2015

“Door meten tot weten”

H. Kamerlingh Onnes¹

Inleiding

De Minister van BZK heeft in zijn actieplan 2015 aangegeven doorwerking van decentrale rekenkamers belangrijk te vinden.² Doorwerking was eerder al, in 2011, ook het onderwerp in evaluaties, van lokale en provinciale rekenkamers, door de rekenkamers zelf als ook in opdracht van BZK. Het is dus belangrijk dat rekenkamer aantonen er toe te doen. En dat kan onder andere door inzicht te geven in de eigen doorwerking. Zeker als je vindt dat een goed functionerende rekenkamer een onderdeel is van de decentrale democratie en onmisbaar is in de bestuurlijke topografie.

De werkgroep Doorwerking van de Commissie Kwaliteitszorg van de NVR³ heeft als doel gekregen een instrument te ontwikkelen om doorwerking van het (decentrale) rekenkamerwerk inzichtelijk te maken. Het instrument is voor iedereen bedoeld die aan de slag wil gaan met het meten van doorwerking van rekenkameronderzoek. Het resultaat van de werkzaamheden van de werkgroep wordt hieronder in een stappenplan gepresenteerd. Dit stappenplan is bedoeld ter ondersteuning van rekenkamers die aan de slag willen gaan met het meten van de doorwerking van hun producten en aanbevelingen. Het beperkt zich in eerste instantie tot het inzichtelijk maken van de doorwerking van een rekenkameronderzoek en rekenkamerproduct. Maar ook rekenkamers die aan de slag willen gaan met het meten van de doorwerking van de rekenkamer als geheel, kunnen inspiratie vinden in dit stappenplan.

In het voorjaar van 2015 is een concept stappenplan opgesteld dat aan een aantal kringen van de NVR en experts voor feedback en commentaar is voorgelegd. Op de ALV van de NVR op 20 november 2015 is het instrument gepresenteerd en heeft men om medewerking van drie rekenkamers gevraagd die in een pilot met het stappenplan aan de slag willen gaan. De Commissie Kwaliteitszorg is van plan in de loop van 2016 deze drie pilots te begeleiden, de ervaringen te inventariseren en waar nodig op basis van de praktijkervaringen het stappenplan aan te passen. De bedoeling is om eind 2016 een getest en robuust meetinstrument voor doorwerking ontwikkeld te hebben.

Het stappenplan bestaat uit zeven opeenvolgende stappen die, indien doorlopen, inzicht geven in de mate van doorwerking van een rekenkamerproduct. Het stappenplan biedt aanknopingspunten voor

¹ *“Door meten tot weten, zou ik als zinspreuk boven elk fysisch laboratorium willen schrijven.”* Uitgesproken door Heike Kamerlingh Onnes (1853-1926, Nobelprijs voor natuurkunde 1913) tijdens zijn inaugurele rede in 1882. ‘Door meten tot weten’ is heel wat rijker dan het in het managementjargon platgeslagen ‘meten is weten’.

² In dit stuk gebruiken we voor de leesbaarheid de term rekenkamer voor alle decentrale rekenkamers en rekenkamercommissies bij provincies, gemeenten en waterschappen.

³ De tijdelijke werkgroep van de Commissie Kwaliteitszorg van de NVR, actief vanaf januari tot en met november 2015, bestaat uit: Arend de Boer (Universiteit Nijmegen), William van Deursen (Rekenkamers Meijerijstad, Venlo, Roerdalen-Maasgouw, St. Michielsgestel en Bernheze Commissie Kwaliteitszorg NVR), Ronald Hoekstra (Rekenkamer Oost-Nederland), Etienne Lemmens (Rekenkamers Brunssum, Landgraaf en BEL-gemeenten, Commissie Kwaliteitszorg NVR), Wil Oosterveld (Rekenkamers Doetinchem, Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland, Commissie Kwaliteitszorg NVR), Suzanne Spenkelink (Rekenkamer Oost-Nederland).

een onderzoek naar doorwerking, geen ultieme antwoorden. Rekenkamers kunnen deze gebruiken voor een terugblik op een specifiek onderzoek, maar kunnen deze ook geschikt vinden voor een meer uitgebreid doorwerkingsonderzoek.

Leeswijzer

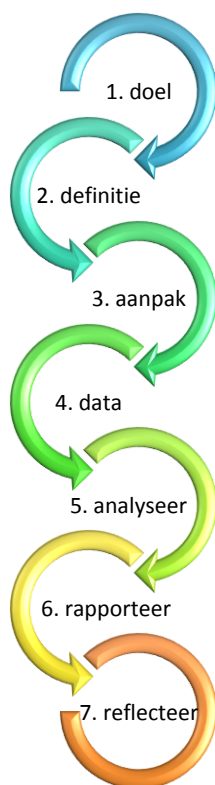
Voor degenen die meteen het diepe in willen met een definitie van doorwerking, verwijzen wij door naar stap 2. Hieronder presenteren we eerst het stappenplan en daarna volgorde van de zeven stappen van het instrument: doel van het onderzoek > definitie van doorwerking > keuze onderzoeksmodel > verzameling van data > analyse van bevindingen > rapportage > reflectie op het onderzoek. In de matrix in bijlage 1 worden op basis van het onderzoeksmodel indicatoren gepresenteerd die inzicht kunnen geven in de mate van doorwerking van rekenkamers. Het stappenplan is niet primair bedoeld om doorwerking te stimuleren, maar rekenkamers kunnen in de bijlagen praktische aanbevelingen, tips & trucs vinden om doorwerking te stimuleren, die los van het stappenplan gebruikt kunnen worden.

De Commissie Kwaliteitszorg is de leden van de werkgroep erkentelijk voor de inzet die zij hebben gepleegd voor de totstandkoming van het 'Stappenplan – Meten van doorwerking van rekenkamerproducten'.

Stappenplan

Het stappenplan voor het meten van doorwerking van rekenkamers ziet er als volgt uit, zie figuur 1.

Figuur 1 - Stappenplan - Meten van doorwerking



Stap 1: Bepaal het doel, waarom wil je doorwerking meten?

Stap 2: Definieer doorwerking. De smalle definitie richt zich primair op de relatie tussen bestuur (gemeenteraad/Provinciale Staten/college van B&W/Gedeputeerde Staten) en Rekenkamer. De brede definitie omvat ook gebruik van adviezen in maatschappij, wetenschap en dergelijke.

Stap 3: Kies een aanpak. Er bestaan meerdere modellen om doorwerking te operationaliseren. In dit stappenplan presenteren we de doorwerkingscirkels. Op basis daarvan worden de indicatoren gekozen om de doorwerking te meten.

Stap 4: Verzamel de data. Bijvoorbeeld door middel van een documentenanalyse of interviews. Houdt hierbij rekening met de verschillende betekenissen van een rekenkameronderzoek voor gemeenteraad/ Provinciale Staten, college van B&W/Gedeputeerde Staten en de media etc.

Stap 5: Analyseer de bevindingen en formuleer conclusies.

Stap 6: Rapporteer over de resultaten. Houd rekening met de doelgroep.

Stap 7: Reflecteer op het onderzoeksproces. Zijn de vragen beantwoord? Wat ging goed en wat kan beter?

Deze zeven stappen worden achtereenvolgens hieronder uitgewerkt.

Stap 1: Bepaal het doel

De eerste stap is om te bepalen waarom er behoefte is aan inzicht in doorwerking. Wie wil dat weten en waarom? Nuttige vragen om te stellen zijn:

- Is het doel om na te gaan hoe en in welke mate rekenkamerproducten (meestal rapporten) worden benut?
- Moet het onderzoek ook informatie opleveren om de doorwerking te stimuleren?
- Op wiens verzoek wordt het onderzoek uitgevoerd?
- Zijn de resultaten voor intern gebruik bedoeld, of is het voor externe publicatie bedoeld?
- Wie gaat het doorwerkingsonderzoek uitvoeren? Betreft het een zelfevaluatie, of maakt het onderdeel uit van een visitatie of peer review? Voert de griffie, de raad zelf het onderzoek uit of huur je als rekenkamer een extern bureau in?

De antwoorden op deze vragen bepalen de scope van het onderzoek naar doorwerking van de rekenkamer. Een rekenkamer kan bijvoorbeeld volstaan met een opvolg- of nazorgonderzoek om de doorwerking van de aanbevelingen van een enkel onderzoeksrapport te meten. In die zin is dit soort onderzoek een specifieke vorm van doorwerkingsonderzoek. Waarbij inzicht in doorwerking centraal kan staan en niet per se het meten van doorwerking. Tevens kan een rekenkamer een bredere scope kiezen door te opteren voor een onderzoek naar de doorwerking van bijvoorbeeld een paar jaar rekenkamerwerk.

Stap 2: Definieer doorwerking

Er bestaan in de wetenschappelijke literatuur en in de praktijk van beleidsevaluaties verschillende definities van doorwerking. Daarnaast zijn er verschillende termen in omloop (benutting, impact, gebruik e.a.) die naar hetzelfde begrip verwijzen. Er bestaat op dit moment nog geen eenduidige definitie en bijpassende onderzoeksmethode die als standaardaanpak in rekenkamerland geldt.

Stap 2 in een doorwerkingsonderzoek is dan ook: dat diegene die het onderzoek uitvoert, ook definieert wat onder doorwerking wordt verstaan. Als Werkgroep Doorwerking geven we de tip om hier pragmatisch mee om te gaan en niet op zoek te gaan naar de ultieme definitie. Het is verstandig om enkele doorwerkingsonderzoeken van andere rekenkamers te bestuderen en een bestaande definitie over te nemen of licht aan te passen mocht daar behoefte aan zijn. Wij constateren dat in doorwerkingsonderzoeken smalle en brede definities gehanteerd worden.

Als de focus op de beoordeling van rapporten ligt, dan wordt gesproken van een smalle definitie van doorwerking. De smalle definitie richt zich primair op de relatie tussen bestuur (gemeenteraad/Provinciale Staten/college/Gedeputeerde Staten) en de rekenkamer en aanwijsbare vormen van gebruik in bijvoorbeeld reacties en beleidsstukken. De brede definitie omvat ook het gebruik van adviezen in de bredere context, bijvoorbeeld in de betrokken maatschappelijke organisaties, wetenschap en/of media.

Concrete voorbeelden van definities van doorwerking zijn:⁴

- Rekenkamers voeren jaarlijks een aantal onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke en provinciale beleid. Wanneer

⁴ Voor een vollediger overzicht van literatuur over en definities van doorwerking verwijzen wij naar de WIKI-pagina van de NVR. <http://wiki.nvrr.nl/categorie/13853/Opvolging-Nazorg-Doorwerking>

de raads- en Statenleden de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en ook het college de aanbevelingen (deels) overneemt, is er sprake van *doorwerking* (Berenschot, 2011).

- Doorwerking is de bijdrage die de rekenkamer levert aan haar taak. Die taak vatten we hier breed op, namelijk de rekenkamer draagt bij aan de (verdere) verbetering van de beleidsvorming, meningsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en verantwoording door en/of namens het bestuur van de gemeente, provincie of waterschap (Lemmens, 2015).

Stap 3: Kies een aanpak

De keuze voor een aanpak houdt in dat er voor een model wordt gekozen waarin doorwerking wordt geoperationaliseerd. Het betekent ook een invulling van de variabelen waarop uiteindelijk de meting van doorwerking plaatsvindt.

Er bestaan reeds modellen om doorwerking van kennis, verworven op basis van wetenschappelijk en/of toegepast onderzoek, in beleid te onderzoeken. Deze modellen zijn soms al toegepast in de rekenkamercontext, maar soms ook niet en blijven theoretisch. Het is belangrijk om een model te kiezen dat past bij het doel en de gekozen definitie van doorwerking. Soms kan een bestaand model voldoende zijn. In andere situaties kan het zinvol zijn om een bestaand model aan te passen aan de eigen situatie. Een aanpak bevat in ieder geval een omschrijving van de belangrijkste begrippen, een toelichting op de uitgangspunten en een beschrijving van de methode en wat wordt gemeten. We geven ter illustratie hier drie voorbeelden van onderzoeksmodellen.

Voorbeeld 1: typologie van doorwerking

Doorwerking kan onderzocht worden door verschillende typen of soorten van doorwerking te onderscheiden en die vervolgens meetbaar te maken (operationaliseren). Zo onderscheiden Bekkers e.a.⁵ in een onderzoek naar strategische adviesraden instrumentele, conceptuele, agenderende en politiek-strategische doorwerking.

Figuur 2 - Typen doorwerking strategische adviezen

Type	Omschrijving
Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies.
Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg.
Agenderende doorwerking	Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie.
Politiek-strategische doorwerking	Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

Bron: Figuur 2 uit Bekkers e.a. (2004)

⁵ Bekkers, V.J.J.M, Fenger, H.J.M, Homburg, V.M.F, & Putters, K.. *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg (2004).

In de landelijke evaluatie van de lokale en provinciale rekenkamers gebruikte Berenschot (2011) deels deze aanpak. Berenschot onderzocht de instrumentele en conceptuele doorwerking. Van instrumentele doorwerking is volgens Berenschot sprake wanneer de aanbevelingen van de rekenkamer worden opgevolgd en uiteindelijk resulteren in nieuw dan wel aangepast beleid. Van conceptuele doorwerking is sprake wanneer zowel de raad, Provinciale Staten, het college en de ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling rekening houden met of geleerd hebben van het fenomeen rekenkamer in hun gemeente of provincie. Er is met andere woorden dan meer oog voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid waardoor de kaderstellende en controlerende taak van de raad/Provinciale Staten is versterkt. Vervolgens hebben ze enquêtevragen ontwikkeld om de instrumentele en conceptuele doorwerking te meten.⁶

Voorbeeld 2: de doorwerkingsladder

Partner en Pröpper hebben het onderstaande model van niveaus van doorwerking ontwikkeld. Het model is in de praktijk gehanteerd ten behoeve van de evaluatie van rekenkamers.⁷

Figuur 3 - Niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek

Niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek	
<p>Weinig doorwerking</p>  <p>Veel doorwerking</p>	1 Raadsleden nemen kennis van het rekenkameronderzoek en lezen het rapport.
	2 De raad agendeert het onderzoek.
	3 Discussie over het onderzoek en het onderwerp ervan (het onderzoek is meer dan hamerstuk).
	4 De conclusies en aanbevelingen werken door in de besluitvorming door de raad (en het college).
	5 Feitelijke uitvoering van aanbevelingen door raad en college in organisatie, beleid en dienstverlening.
	6 Aanbevelingen leiden tot verbetering in de praktijk, bijvoorbeeld door oplossing van het probleem waarop de aanbeveling is gericht.

Bron: Partner & Pröpper.

Partner & Pröpper definiëren een aantal niveaus waarop doorwerking van een concreet onderzoeksproduct plaatsvindt. Dit zijn achtereenvolgens: dat raadsleden kennis (kunnen) nemen van het rekenkamerrapport, de raad het rapport agendeert en actief bediscussieert. Vervolgens neemt de raad (en college) een besluit over de aanbevelingen en worden deze ook feitelijk uitgevoerd. Het hoogste niveau van doorwerking is dat de aanbeveling tot verbetering van de praktijk leidt.

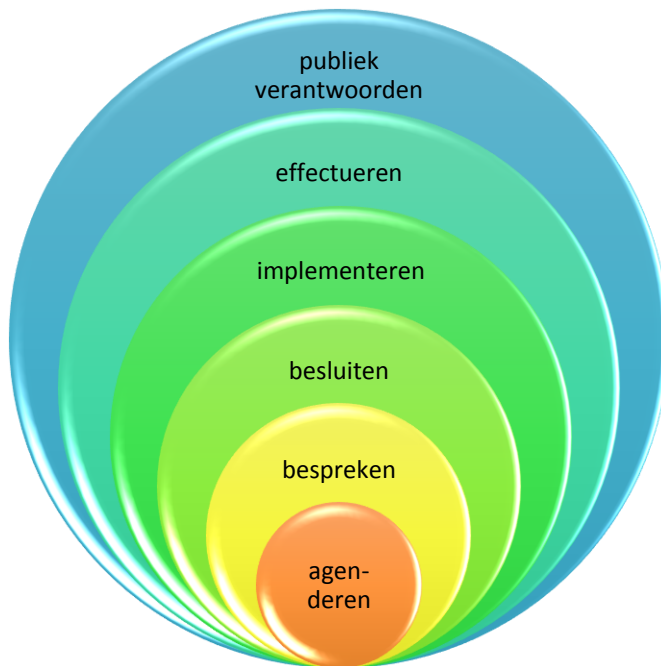
Voorbeeld 3: de doorwerkingscirkels

De werkgroep van de Commissie Kwaliteitszorg van de NVR heeft het volgende model van doorwerkingscirkels ontwikkeld.

⁶ In het onderzoek van Berenschot zijn de agenderende en politiek-strategische typen doorwerking niet aan bod gekomen. De politiek-strategische doorwerking lijkt ook niet een vorm van doorwerking die decentrale rekenkamers nastreven. Gezien het feit dat er politieke doelen mee gemoeid zijn, terwijl de rekenkamer door de wetgever politiek-strategisch onafhankelijk is gepositioneerd.

⁷ Onder andere de rekenkamercommissies van Veenendaal (2009) en Zandvoort (2011).

Figuur 4 - Doorwerkingscirkels



Ook in dit model hanteren we niveaus van doorwerking. Wat nieuw is ten opzichte van de voorbeelden 1 en 2 is de laatste cirkel of schil van publiek verantwoord. Daarmee verwijzen we naar situaties waarin een rekenkamerproduct doorwerkt buiten de politiek-bestuurlijke arena. Er is dan sprake van een brede en zelfs maatschappelijke doorwerking. Dan kan bijvoorbeeld door het schrijven van artikelen in vakbladen of kranten of presenteren van onderzoeksresultaten bij maatschappelijke organisaties, bedrijven of burgers. Sommige rekenkamers zullen niet de mogelijkheden hebben deze vorm van doorwerking te sorteren of vinden dat deze maatschappelijke doorwerking of 'publiek verantwoord' niet tot hun taak hoort.

De cirkels zijn op te vatten als kringen die opgewekt (kunnen) worden door het individuele rekenkamerproduct. Het rekenkamerproduct is te vergelijken met een steen die in een soms turbulente stromende rivier wordt gegooid waardoor de kringen ontstaan.

De stroming in de lokale/provinciale politiek kan zo uitpakken dat het rekenkamerproduct nauwelijks een rimpeling veroorzaakt en de doorwerking na de bespreking van het rapport wegebt. Maar de stroming kan de kringen dusdanig versterken dat het rekenkamerproduct beleidswijzigingen tot gevolg heeft, mogelijk tot duurzame aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid leidt en mogelijk zelfs tot de burgers doordringt.

Tabel 1 -Definitie/toelichting van de doorwerkingscirkels

	1. Agenderen	2. Bespreken	3. Besluiten	4. Implementeren	5. Effectueren	6. Publiek verantwoord
Definitie/ toelichting	In hoeverre de rekenkamer erin is geslaagd aandacht te genereren voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid met betrekking tot het specifieke onderzoeks-onderwerp	In hoeverre het rekenkamer-onderzoek opiniërend of besluit-vormend besproken is en/of er kennis van is genomen.	In hoeverre gemeenteraad of Provinciale Staten een besluit heeft genomen over de aanbevelingen van het rapport waarin deze aanbevelingen door hen worden overgenomen.	In hoeverre de aanbevelingen en/of redeneer-trant van de rekenkamer worden opgenomen in beleid(svoor-nemens) en/of de uitvoering daarvan.	In hoeverre door de implementatie van aanbevelingen uit het rapport de gewenste effecten zijn bereikt	In hoeverre er aandacht is voor het onderzoek bij een breder publiek. Met een breder publiek bedoelen we de volgende domeinen: maatschappij, beleidsveld, wetenschap & onderwijs en pers

In de matrix in bijlage 1 worden de definities aangevuld met indicatoren waarmee doorwerking op dat niveau gemeten kan worden. In bijlage 2 zijn tips en trucs te vinden, ten behoeve van het vergroten van de kans op doorwerking.

Stap 4: Data

Na stap drie komen we van de voorbereiding terecht in de uitvoering door informatie te verzamelen en vervolgens te analyseren. Ook hier is het weer mogelijk om te kiezen voor een beperkte of uitgebreide aanpak. Er zijn bijvoorbeeld rekenkamers die na de politieke behandeling van een rapport een korte enquête naar raads- of Statenleden sturen. Daarin vragen ze naar de tevredenheid met het onderzoek. Daarin kunnen ook enkele vragen over doorwerking worden meegenomen. Bijvoorbeeld: in welke mate heeft dit onderzoek nieuwe kennis of inzichten opgeleverd over het onderhanden onderwerp of beleids- en besluitvorming in het algemeen?

Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van gesprekken met fracties, raads- of Statenleden, wethouders, Provinciale Staten, college van B&W, Gedeputeerde Staten etc., waarin betrokkenen wordt gevraagd naar het product van de rekenkamer. Interviews geven de gelegenheid om dieper in te gaan op de eventuele doorwerking van een product van de rekenkamer. De betrokkene kan ook gevraagd worden wat hij goed en minder goed vindt aan het product.

Ook is er een puur instrumentele benadering van het data verzamelen, namelijk het turven van het aantal overgenomen aanbevelingen door de raads- of Statenleden. Het turven kan voor vele doeleinden worden gebruikt, denk bijvoorbeeld aan het turven van het aantal reacties op sociale media, of het aantal nieuwsartikelen etc. Er zijn diverse bronnen waaruit informatie kan worden getrokken. Bijvoorbeeld agenda's, besluiten, moties & amendementen, verslagen van vergaderingen en lokale media.

Als werkgroep wijzen we erop dat een rekenkameronderzoek voor verschillende doelgroepen een verschillende betekenis kan hebben. Een rekenkameronderzoek heeft veelal een andere betekenis voor raad/Provinciale Staten, college van B&W/Gedeputeerde Staten, ambtelijke organisaties en eventueel andere doelgroepen. Houd hier rekening mee in de fase van dataverzameling, bijvoorbeeld door vragen te differentiëren naar doelgroep.

Stap 5: Analyseer

De volgende stap is om de verzamelde gegevens te analyseren aan de hand van het gekozen onderzoeksmodel. Na de analyse geven we als tip mee om te reflecteren op de uitkomsten. Ga op zoek naar welke barrières er waren, welke factoren voor een stimulans hebben gezorgd en welke leerpunten er voor de toekomst zijn. Het daarvoor nodig zijn om een apart gesprek of feedbacksessie te organiseren met raad/Provinciale Staten, college van B&W/Gedeputeerde Staten en/of secretaris/directeur.

In de tips & trucs staan handvatten die de kans op doorwerking kan vergroten.

Stap 6: Rapporteer

Na de analyse kan gerapporteerd worden. Dat kan een A-4tje zijn met de belangrijkste resultaten uit een korte evaluatie van een specifiek onderzoek. Het kan ook om een uitgebreide rapportage gaan waarin de doorwerking over een specifieke periode van de rekenkamer wordt beschreven. Mogelijk

kunnen delen uit het onderzoek naar doorwerking in een jaarverslag verwerkt worden, of gebruikt worden ten behoeve van een peer review of visitatie door collega-rekenkamers.

Stap 7: Reflecteer

Na de rapportage kan tot slot geëvalueerd worden. Vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn: Is het gekozen model de beste wijze om de doorwerking van de rekenkamer inzichtelijk te maken en te meten? Wat kan aan het model verbeterd worden om doorwerking de volgende keer beter inzichtelijk te maken? Tot welke acties ter verbetering van doorwerking kunnen de resultaten van het doorwerkingsonderzoek leiden?⁸

Tot slot

In de feedback die we kregen op het concept van dit stappenplan, kwam meerdere keren de ‘zachte’ kant van het rekenkamerwerk naar voren. Dat klopt deels, we hebben ons in eerste instantie gericht op de direct meetbare aspecten van doorwerking. Maar we moeten ook accepteren dat niet alles meetbaar te maken is. Indachtig het citaat van Kamerlingh Onnes (zie p. 1) kan het meten tot kennis leiden, maar de naakte gegevens behoeven een context. Zo opereert bijvoorbeeld een rekenkamer in een gemeente waarin het college elke aanbeveling van de rekenkamer naast zich neer legt. En dan zegt het aantal overgenomen aanbevelingen weinig over de doorwerking, maar misschien wel het aantal desondanks geïmplementeerde aanbevelingen. De rekenkamer weet zelf in welke bestuurlijke context ze opereert, en kan de verzamelde data van duiding voorzien en aldus de doorwerking inzichtelijk maken en meetbaar.

Het rekenkamerwerk heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld, en er is ook geëxperimenteerd. Er zijn niet alleen maar rapporten met aanbevelingen geschreven, maar er zijn ook presentaties en workshops met leden van raad, college, Provinciale en Gedeputeerde Staten, ambtenaren en burgers gehouden. Er is niet alleen maar achteromgekeken om van reeds uitgevoerd beleid te leren, maar er is ook ex ante en ex durante onderzoek gepleegd naar nieuwe beleidsterreinen, zoals naar de decentralisaties in het sociale domein. De vraag is hoe de doorwerking van dit soort producten te meten. De vraag is hoe de doorwerking van dit soort producten te meten is.

Tot slot de vraag, die licht buiten deze orde valt, wat is de waarde ervan om doorwerking van individuele rekenkamers te meten, als besluitvorming en uitvoering van beleid meer en meer in regionale bestuurlijke netwerken plaatsvindt? Dat is inderdaad een lastig vraagstuk. Doorwerking kan wellicht in de samenwerking van rekenkamers, ook tussen de verschillende overheidslagen, gevonden worden. En dan kan dit stappenplan behulpzaam zijn bij het meten van de doorwerking van rekenkamerwerk op deze bestuurlijke netwerken.

Op deze en andere punten kan het stappenplan nog zeker doorontwikkeld en in de praktijk getest worden.

**Succes bij het hanteren van het model, het uitvoeren van
doorwerkingsonderzoek en het formuleren van acties ter verbetering van de
doorwerking en de functie van rekenkamers in het decentrale openbare bestuur**

⁸ Doorwerking is een dynamisch begrip en de discussie erover zal niet snel verstommen. Op de WIKI-pagina van de NVR wordt de discussie verder gevoerd en zullen mogelijk aangepaste versies van dit document gepubliceerd worden.

Bijlage 1: Matrix van de 6 cirkels van doorwerking rekenkamers: definitie/toelichting – indicatoren

	1. Agenderen	2. Bespreken	3. Besluiten	4. Implementeren	5. Effectueren	6. Publiek verantwoord
Definitie/ toelichting	In hoeverre de rekenkamer erin is geslaagd aandacht te genereren voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid met betrekking tot het specifieke onderzoeks-onderwerp.	In hoeverre het rekenkameronderzoek opiniërend of besluitvormend besproken is en/of er kennis van is genomen.	In hoeverre gemeenteraad of Provinciale Staten een besluit heeft genomen over de aanbevelingen van het rapport waarin deze aanbevelingen door hen worden overgenomen.	In hoeverre de aanbevelingen en/of redeneertrant van de rekenkamer worden opgenomen in beleid(svoornemens) en/of de uitvoering daarvan.	In hoeverre door de implementatie van aanbevelingen uit het rapport de gewenste effecten zijn bereikt.	In hoeverre er aandacht is voor het onderzoek bij een breder publiek. Met een breder publiek bedoelen we de volgende domeinen: maatschappij, beleidsveld, wetenschap + onderwijs, pers.
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> - Het onderwerp wordt opgepakt door de raad/ Provinciale Staten en geagendeerd voor behandeling. - Fracties, raads- of Statenleden tonen interesse in het onderzoeksonderwerp. - Wethouder/GS en/of ambtenaren tonen interesse in het onderzoeksonderwerp. 	<ul style="list-style-type: none"> - De raad/Provinciale Staten neemt de ruimte voor de discussie over het rekenkameronderzoek. - College van B&W/GS bespreekt het rapport en geven een bestuurlijke reactie. - Er heeft, indien nodig, een hoor- en wederhoor plaats gevonden. - Het product wordt aan raad/ Provinciale Staten gepresenteerd en met raad/Provinciale Staten besproken. 	<p>De raad/ Provinciale Staten neemt een besluit/motie aan over de aanbevelingen uit het rapport:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek worden geheel gesteund door de gemeenteraad of Provinciale Staten en de aanbevelingen uit het onderzoek worden (grotendeels) overgenomen. - De hoofdlijn van het onderzoek wordt gesteund door de raad/ Provinciale Staten en enkele aanbevelingen uit het onderzoek worden overgenomen. - De wijze van redeneren van het onderzoek wordt gesteund door de raad/ Provinciale Staten, maar de aanbevelingen uit het onderzoek niet. - Een aantal aanbevelingen uit het onderzoek wordt gesteund door de raad/ 	<ul style="list-style-type: none"> - Naar aanleiding van een besluit van de raad/ Provinciale Staten wordt de aanbeveling of worden de aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen in beleidsvoornemens of -voorstellen en/of doorgevoerd in de uitvoering van het beleid, door gemeente of veld. - Bij de formulering van het beleid of het beleidsvoornemen wordt <ul style="list-style-type: none"> o Expliciet en instemmend verwezen naar het rapport/presentatie van de rekenkamer, of de aanbeveling die de Rekenkamer heeft gedaan; o Niet of impliciet verwezen naar het rapport/presentatie van de rekenkamer, of de aanbeveling die de rekenkamer heeft gedaan, maar worden bijvoorbeeld 'nieuwe' 	<ul style="list-style-type: none"> - De overgenomen aanbevelingen zijn vertaald in uitvoerbare maatregelen en plannen, en geïmplementeerd. - Door implementatie van de aanbevelingen uit het rapport treedt er feitelijke verandering op waar de aanbeveling(en) zich op richt(en). Dit kan betrekking hebben op het bestuur, de organisatie, het beleid en/of de uitvoering daarvan. - Het rapport draagt bij aan beter toezicht en controle door de raad/Provinciale Staten. - Het rapport draagt bij aan reflectie op bestaande probleemanalyse en beleid(spraktijken) en leidt tot nieuwe inzichten en ideeën. - Het rapport en de aanbevelingen leiden niet alleen tot een verbeterde output van het gemeentebestuur 	<ul style="list-style-type: none"> - Vragen en verzoeken om nadere informatie over het onderzoek van o.a. burgers, instellingen, wetenschappers en/of de pers. - Reacties op het onderzoek van o.a. burgers, instellingen, wetenschappers en/of de pers. - Verwijzingen naar het onderzoek in beleidsplannen en jaarverslagen van instellingen of in wetenschappelijke publicaties. - Presentaties over het onderzoek (op bv. studiedagen, seminars, symposia, congressen) bij maatschappelijke of wetenschappelijke instellingen en kennisinstututen. - Aandacht voor het onderzoek in de lokale/regionale/landelijke pers (in de krant, op tv, op de radio

			<p>Provinciale Staten maar de hoofdlijn van het onderzoek niet.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De redeneerlijn en de aanbevelingen van het onderzoek worden niet gesteund door de raad/ Provinciale Staten, maar zij verwerpen het onderzoek niet. - Het onderzoek wordt door de raad/ Provinciale Staten verworpen - College van B&W/ Gedeputeerde Staten onderschrijven al dan niet de bevindingen van de rekenkamer en nemen (een deel van) de aanbevelingen van de rekenkamer over. 	<p>rekenkamertermen in beleidsstukken gehanteerd, of wordt de redeneertrant van de rekenkamer gevolgd (dit kan duiden op conceptuele doorwerking);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bij de formulering van het beleid wordt expliciet aandacht besteed aan aspecten op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid. - Bij de formulering van het beleid of het beleidsvoornemen wordt expliciet of impliciet verwezen naar een aanbeveling en/of redeneertrant van een rapport van de rekenkamer dat niets met het beleidsveld te maken heeft. 	<p>(besluiten, beleidsplannen, controle e.d.), maar ook tot een verbeterde outcome van het beleid.</p>	<p>of op internet), en/of vakbladen.</p>
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------

Bijlage 2: Tips & Trucs ter verbetering van de doorwerking

Bekkers e.a. (2004) hebben een checklist van factoren opgesteld met betrekking tot de organisatie van een Adviesraad en het proces van onderzoek. De aanname is dat “naarmate een Adviesraad meer aan de procesmatige voorwaarden voor een goede doorwerking heeft voldaan, de *kans* op doorwerking van adviezen groter zal zijn” (Bekkers e.a., 2004: 37).

De gehele checklist wordt hier niet gereproduceerd, maar bevat wel enkele goede tips & trucs ter bevordering van de doorwerking van rekenkamerproducten. Deze heeft de werkgroep aangevuld met de eigen werkervaring van de leden. De tips & trucs worden onderverdeeld in fasen, namelijk *voor, tijdens en na* het onderzoeksproces.

1. Voor het onderzoeksproces: Onderwerpkeuze

- a. Beleidskwesties waar de doelgroep (bv. gemeenteraad/ Provinciale Staten) nog geen mening over gevormd heeft of waar twee of meer kampen zijn gevormd, waarbij de meningsverschillen als onoverbrugbaar worden beschouwd, hebben grote kans op doorwerking. Deze onderwerpen zijn dan ook aantrekkelijk.
- b. Haal onderwerpen op bij interne leden van de rekenkamer, indien aanwezig, bij raads- of Statenfracties, de griffier enz.
- c. Wees alert op de agenda van de raad en/of college om het onderwerp te agenderen, en hou rekening met de doorlooptijd van eventueel het. De timing van het onderzoek wordt als een belangrijke voorwaarde voor doorwerking beschouwd.
- d. Houd de lokale pers in de gaten voor mogelijke actuele onderwerpen.
- e. Probeer contacten te leggen en te onderhouden met collega rekenkamers. Sommige onderwerpen/beleidskwesties kunnen wellicht beter gezamenlijk worden onderzocht. Dit levert niet alleen voordelen voor het onderzoek op (kosten en inhoudelijk), maar het advies dat door meerdere rekenkamers wordt gedragen legt meer gewicht in de schaal (Bekkers e.a., 2004).
- f. Kondig het feit dat je onderzoek wilt gaan doen altijd zo breed mogelijk aan, in ieder geval in een jaarplan.

2. Tijdens het onderzoeksproces: Interactie met doelgroep en inhoud van rekenkamerproduct

- a. Probeer, desnoods alleen als toehoorder, aan te schuiven bij de auditcommissie of vergelijkbare werkgroep, wanneer gedurende het onderzoek de betreffende werkgroep en/of auditcommissie bijeenkomt.
- b. Hou rekening met het niveau van communicatie. Bekkers e.a.,(2004) stellen dat naarmate de adviezen op een hoger niveau in de afdeling plaatsvinden, de rekenkamerrapporten meer serieus worden genomen.
- c. Zorg voor structureel contact met de betrokken afdeling gedurende het onderzoek. Houd de afdeling op de hoogte van de voortgang van het onderzoek.
- d. De inhoud van het product is van belang bij doorwerking ervan. Wees alert op de reactie van de doelgroep. Vraag regelmatig aan de doelgroep van het rapport of het voor hen leesbaar is, de kwaliteit van het rapport voldoende is. Daarnaast lijkt de doorwerking van een rapport af te nemen, wanneer de aanbevelingen verder van het huidige beleid af staan (Bekkers e.a. 2004: 41). Hier kan rekening mee gehouden worden bij het opleveren van het product.

- e. Expliciete adressering en evalueerbaarheid (smart maken) van de aanbevelingen.
- f. Formuleer de aanbevelingen dusdanig, en/of redeneertrant, zodat deze direct opgenomen kunnen worden in beleid en/of beleidsvoornemens.

3. Presentatie en 'nazorg'.

- a. Geef eventueel aan het college een nadere toelichting op het rapport, nadat de raad een besluit heeft genomen.
- b. Wees zelf aanwezig bij de behandeling van het rapport of product in de betreffende commissie of de raad/Provinciale Staten.
- c. Raad/Provinciale Staten laten besluiten dat het college/GS na enige tijd moet rapporteren over implementatie aanbevelingen > of bij implementeren.
- d. Schrijf zelf als rekenkamer het raadsbesluit in concept.
- e. Neem hierbij een opdracht van de raad/ Provinciale Staten aan het college/Gedeputeerde Staten mee, met zo concreet mogelijke actiepunten, SMART-doelstellingen en uitgangspunten voor uitvoering, controle en toezicht.
- f. Breng een persbericht uit om het onderzoek onder de aandacht te brengen.
- g. Bewaak zelf of het college de gedane toezeggingen nakomt.
- h. Doe na een bepaalde periode een vervolgonderzoek.
- i. Schrijf een toegankelijk persbericht of een 5-minuten versie van het rapport. Hierdoor kan aandacht bij het bredere publiek voor het rapport gegenereerd worden.
- j. Denk vooraf bewust na over de externe communicatie. Bijvoorbeeld over voor wie het rapport interessant zou kunnen zijn (zoals vakmedia) en verzend het rapport ook naar hen.
- k. Denk na over eventueel aanvullende producten, zoals een video.