

*Onderzoek naar
doorwerkingsonderzoek
van
rekenkamerrapporten*

in de provincies Gelderland en Overijssel

Arend de Boer

24-8-2015

Studentennummer:

s4166701

Opleiding:

Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Onderwijsinstelling:

Radboud Universiteit Nijmegen

Scriptiebegeleider:

Prof. Dr. S. van Thiel

Begeleider rekenkamer Oost-Nederland:

Ronald Hoekstra

Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoek naar de doorwerkingsonderzoek van rekenkamerrapporten. Het liefst had ik van de titel willen maken: “onderzoek naar onderzoek van onderzoek”. Echter, aangezien het doorwerkingsonderzoek van rekenkamerrapporten betreft in plaats van rekenkameronderzoek ging deze titel niet op.

Mijn scriptie was nooit tot stand gekomen zonder de hulp van een aantal personen. Aangezien ik deze scriptie als het eindstation van mijn studie carrière beschouw, wil ik deze personen dan ook bedanken. Allereerst wil ik graag Ronald Hoekstra en Suzanne Spenkelink van harte bedanken voor hun hulp en inzet om deze scriptie tot een succesvolle afronding te brengen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar alle collega's van rekenkamer Oost-Nederland, ik heb de afgelopen maanden met veel plezier in Deventer gewerkt. Ook aan Sandra van Thiel ben ik veel dank verschuldigd: het gebeurde opvallend vaak dat ik tot op het bot gemotiveerd was na een gesprek bij de Radboud Universiteit. Tot slot wil ik graag alle geïnterviewden bedanken voor de openheid tijdens de gesprekken.

Naast de direct betrokkenen bij de scriptie wil ik ook graag de personen er omheen bedanken, namelijk mijn vriendin, broer en ouders. Hartelijk bedankt voor jullie steun in de rug!

Ik ben buitengewoon trots op deze scriptie. Veel leesplezier gewenst.

Arend de Boer,
augustus, 2015.

Samenvatting

Per 2005 werden provincies verplicht een rekenkamer in te stellen, gemeenten volgden een jaar later. Deze rekenkamers bieden Staten en gemeenteraden ondersteuning in haar controlerende en kaderstellende taak. De rekenkamer ondersteunt Staten en raad door de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te onderzoeken (Brandsen et al. 2007). Hoekstra (2013) stelt dat rekenkamers de afgelopen jaren de aandacht hebben verschoven van organisatiestructuren naar het feitelijke functioneren van lokale rekenkamers. Bij het evalueren van de lokale rekenkamers van de afgelopen tien jaar, is het belangrijk en relevant om te onderzoeken wat de meerwaarde is geweest van lokaal rekenkamerwerk. Om die vraag te beantwoorden, wordt in veel evaluatieonderzoeken aandacht besteed aan het fenomeen ‘doorwerking’ van rekenkameronderzoek (Hoekstra, 2013). Aangegeven wordt dat rekenkamers zelf nog geen middel hebben ontwikkeld om de doorwerking van eigen rekenkamerrapporten te meten (Lemmens, 2014, p.1). Het is dan ook interessant om te onderzoeken wat de doorwerkingsonderzoeken van lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel qua inhoud bevatten. Dit resulteert in de volgende centrale vraag:

“Op welke wijze wordt onderzoek naar doorwerking van lokale Rekenkamerrapporten in de provincies Gelderland en Overijssel uitgevoerd en welke verklaringen zijn hiervoor?”

Hoofdstuk 2 is het fenomeen ‘doorwerking’ theoretisch uiteengezet. Bekkers et al., (2004) concluderen dat “een van de inzichten uit de literatuur over kennisgebruik is dat het moeilijk is om doorwerking te conceptualiseren en te operationaliseren” (Bekkers et al., 2004, p.5). Doorwerking is in dit onderzoek uiteengezet aan de hand van een drietal benaderingen van beleid.

Tabel 1: Samenvatting literatuur met betrekking tot doorwerking

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering
Doorwerkingsvorm	<i>Instrumentele doorwerking:</i> Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies.	<i>Politiek-strategische doorwerking:</i> 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.	<i>Conceptuele doorwerking:</i> Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg.
Rol van Rekenkamerrapport	Gegevensbron	Machtsbron	Zingeving/inspiratiebron
Primaire gebruiker van het Rekenkamerrapport	Beleidsactor	Verschillende (potentiële) gebruikers	Verschillende gebruikerscontexten
Aard van doorwerking	Direct	Selectief	Indirect
Rol van de lokale Rekenkamer	Beleidsanalist	‘Entrepreneur’	Inspirator/Agendasetter
Proces van doorwerking	Lineair	Onvoorspelbaar	Voorspelbaar

Gemaakt met behulp van: Bekkers, V. Fenger, M. Homburg, V. Putters, K. (2004). *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, p. 24 en Kool, D de. (2007) *Monitoring in beeld*, p 61.

In hoofdstuk 3 is de methodologische verantwoording afgeleid. Ten behoeve van de casusselectie is onderzocht welke lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel actief zijn geweest met doorwerking. 39% van de lokale rekenkamers blijken actief met doorwerkingsonderzoek te zijn.

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen gedetailleerd besproken, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies volgen en antwoord wordt gegeven op de centrale vraag. Bij de vier onderzochte rekenkamers komt het onderzoek naar instrumentele doorwerking sterk naar voren. Veel doorwerkingsonderzoeken kijken expliciet naar de gedane aanbevelingen en wat de directe doorwerking daarvan is geweest in beleid en/of gedrag van beleidsmakers. Dat deze vorm sterk naar voren komt, wordt onderbouwd door de bevindingen uit interviews. Veel respondenten achten de onafhankelijke en objectieve rol van de rekenkamer als een essentieel onderdeel van het instituut rekenkamer.

De conceptuele doorwerking wordt daarentegen weinig tot niet onderzocht door de geselecteerde rekenkamers. Dit ondanks dat aangegeven wordt door de respondenten dat ze de conceptuele doorwerking wel herkennen en belangrijk vinden. Een veel genoemde argument waarom de conceptuele doorwerking niet onderzocht is, is dat de rekenkamers vaak niet beschikken over een normatief kader om deze vorm van doorwerking aan te kunnen tonen. Daarnaast geven veel respondenten aan dat het in hun ogen moeilijk is om dit aantoonbaar te maken.

De politiek-strategische doorwerking wordt net als bij de conceptuele doorwerking weinig tot niet onderzocht. Gedurende de interviews komt naar voren dat de politieke omgeving en het politiek-strategisch gebruik van het rekenkamerrapport wordt herkend door de respondenten. Ook de onvoorspelbare doorwerking van rekenkamerrapporten wordt herkend door de respondenten. Dat de politiek-strategische doorwerking niet wordt onderzocht, ligt volgens de respondenten aan het gebrek aan relevantie van deze doorwerkingsvorm. Veel respondenten geven aan dat politiek-strategische doorwerking niet een vorm van doorwerking is wat rekenkamers na moeten jagen. De rekenkamer moet een objectieve en onafhankelijke rol kunnen blijven spelen en om dat te realiseren, moet de rekenkamer buiten het politieke speelveld blijven. Ook bij het onderzoeken van politiek-strategische doorwerking.

Aan de hand van de bevindingen in hoofdstuk 4 en de conclusies in hoofdstuk 5 zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Zo wordt aanbevolen dat rekenkamers gebruik maken van het normatieve kader van de werkgroep doorwerking van de NVRR, maar tegelijkertijd het doorwerkingsonderzoek eenvoudig dienen te houden. Daarnaast wordt aanbevolen om de aanbevelingen van de rekenkamer SMART te maken. Lokale rekenkamer doen er daarnaast goed aan om de doorwerking van rekenkamerrapporten jaarlijks te monitoren. Bij deze monitoring wordt aanbevolen dat de lokale rekenkamers die de capaciteit hiervoor hebben, de kar trekken en de kleinere rekenkamers – die minder beschikbare capaciteit hebben – hierbij helpen. Tot slot wordt aanbevolen dat de politiek-strategische doorwerking wordt meegenomen in doorwerkingsonderzoek, ondanks de bevindingen in hoofdstuk 4.

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot het onderzoeken in hoeverre de doorwerking van rekenkamerrapporten is onderzocht. Echter, gedurende het onderzoek kwam ook naar voren dat de rekenkamer als instituut of in het proces van rekenkameronderzoek ook doorwerking kan hebben. Het is daarom aan te bevelen hier in de toekomst verder onderzoek naar te doen. Tot slot heeft dit onderzoek zich ook niet gericht op factoren die eventuele doorwerking kunnen stimuleren of belemmeren, ook dit is een interessant onderwerp voor verder onderzoek.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
1.1.	Lokale rekenkamer	6
1.2.	Aanleiding	6
1.2.1.	Rekenkamers onder druk	6
1.2.2.	Tien jaar lokaal rekenkameronderzoek	7
1.2.3.	Theoretische verkenning	7
1.2.4.	De praktijk van doorwerkingsonderzoek naar lokale rekenkamers	8
1.3.	Probleemstelling	8
1.3.1.	Doelstelling	8
1.3.2.	Vraagstelling	8
1.3.3.	Deelvragen	8
1.4.	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.4.1.	Maatschappelijke relevantie	9
1.4.2.	Wetenschappelijke relevantie	10
1.5.	Leeswijzer	10
2.	Theoretisch kader	11
2.1.	Inleiding doorwerking	11
2.2.	Definitie doorwerking	12
2.3.	Rationele benadering van beleid	12
2.3.1.	Doorwerking van rekenkameronderzoek in de rationele benadering van beleid	13
2.3.2.	Rol van de lokale rekenkamer in de rationele benadering van beleid	14
2.4.	Politieke benadering van beleid	15
2.4.1.	Doorwerking van rekenkameronderzoek in de politieke benadering van beleid	18
2.4.2.	Rol van de lokale rekenkamer in de politieke benadering van beleid	20
2.5.	Culturele benadering van beleid	20
2.5.1.	Doorwerking van rekenkameronderzoek in de culturele benadering van beleid	21
2.5.2.	Rol van de lokale rekenkamer in de culturele benadering van beleid	23
2.6.	Domeinen van doorwerking	23
2.7.	Conclusies	24
2.7.1.	Beantwoorden deelvragen	24
3.	Methodologisch kader	26
3.1	Operationaliseren	26

3.1.1.	Operationalisatie inhoudsanalyse	26
3.1.2.	Operationalisatie interviews	29
3.2.	Onderzoek model	31
3.2.1.	Casus selectiecriteria door middel van bureau-onderzoek.....	31
3.2.2.	Dataverzameling casestudy.....	33
3.2.3.	Werkgroep doorwerking NVRB	34
3.3.	Validiteit en betrouwbaarheid	34
3.3.1.	Interne validiteit	34
3.3.2.	Externe validiteit	34
3.3.3.	Betrouwbaarheid.....	35
4.	Resultaten.....	36
4.1.	Nijmegen	36
4.1.1.	Instrumentele doorwerking	37
4.1.2.	Conceptuele doorwerking	40
4.1.3.	Politiek-strategische doorwerking.....	42
4.1.4.	Conclusie	44
4.2.	Rekenkamer Enschede	45
4.2.1.	Instrumentele doorwerking	45
4.2.2.	Conceptuele doorwerking	47
4.2.3.	Politiek-strategische doorwerking.....	48
4.2.4.	Conclusie	50
4.3.	Rekenkamer Oost-Nederland.....	50
4.3.1.	Instrumentele doorwerking	51
4.3.2.	Conceptuele doorwerking	53
4.3.3.	Politiek-strategische doorwerking.....	55
4.3.4.	Conclusie	57
4.4.	Rekenkamer Almelo	58
4.4.1.	Instrumentele doorwerking	58
4.4.2.	Conceptuele doorwerking	60
4.4.3.	Politiek-strategische doorwerking.....	62
4.4.4.	Conclusie	63
4.5.	Vergelijking van de cases.....	64
4.5.1.	Werkgroep doorwerking	64
4.5.2.	Vergelijking van de bevindingen	64

4.5.3.	Instrumentele doorwerking	66
4.5.4.	Conceptuele doorwerking	67
4.5.5.	Politiek-strategische doorwerking.....	68
4.5.6.	Conclusie	68
5.	Conclusies en aanbevelingen	69
5.1.	Beantwoording onderzoeksvragen	69
5.2.	Aanbevelingen	75
5.3.	Reflectie met betrekking tot het onderzoek	77
5.4.	Discussie	78
	Literatuurlijst	79
	Bijlagen	82

1. Inleiding

De inleiding begint met een inleiding met betrekking tot lokale rekenkamers, waarna de aanleiding zal volgen. Hieruit worden de doel- en vraagstelling plus deelvragen geformuleerd. Daarnaast zullen de relevantie van dit onderzoek en de leeswijzer worden gepresenteerd.

1.1. Lokale rekenkamer

Per 2005 werden provincies verplicht een rekenkamer in te stellen, gemeenten volgden een jaar later. Deze wettelijke verplichting was een onderdeel van de dualisering van het bestuur van provincies en gemeenten, waarin college en volksvertegenwoordiging een sterkere scheiding kregen. Concreet betekende dit dat wethouders en gedeputeerden niet langer deel uitmaakten van de gemeenteraad en Provinciale Staten(PS). De Staten en raad kregen nadrukkelijk een meer controlerende en kaderstellende taak. Om de Staten en raad hierbij te ondersteunen is onder andere de rekenkamer in het leven geroepen. De rekenkamer ondersteunt Staten en raad door de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te onderzoeken (Brandsen et al. 2007). In het vervolg van dit onderzoek worden de provinciale en gemeentelijke rekenkamers samen onder de term 'lokale rekenkamer'. Brandsen et al. (2007) merken op dat beide rekenkamers vergelijkbaar zijn en de leesbaarheid van het rapport wordt hierdoor vergroot.

Een lokale rekenkamer kan via twee soorten modellen worden opgericht: een rekenkamer (hoofdstuk IVa van de Gemeentewet respectievelijk Provinciewet) of een rekenkamercommissie (hoofdstuk IVb van de Gemeentewet respectievelijk Provinciewet). Berenschot (2015) heeft in navolging van eigen onderzoek (Berenschot 2011) en het onderzoek van De Jong en anderen (2013) onderzoek gedaan naar de verschillende vormen waarin rekenkamers zijn opgericht en het aantal rekenkamers dat in een bepaalde vorm bestaat. Bijlage 1 geeft de verschillen tussen de vormen en het aantal rekenkamers per vorm.

1.2. Aanleiding

Sinds de oprichting van de lokale rekenkamers zijn zoals aangegeven meerdere onderzoeken geweest naar de staat van deze lokale rekenkamers. De bevindingen uit deze rapporten en andere documenten geven een directe aanleiding van dit onderzoek.

1.2.1. Rekenkamers onder druk

De genoemde onderzoeken gebruiken ook de term 'slapende rekenkamers'. Zoals de naam al doet vermoeden, zijn dit rekenkamers die de afgelopen tijd niet actief zijn geweest in het uitvoeren van onderzoek. Berenschot constateerde in 2011 dat verscheidene rekenkamers al twee jaar geen onderzoek meer hadden uitgevoerd (Berenschot, 2011). In het onderzoek van Berenschot in 2015 wordt geconstateerd dat op dit moment 35 slapende rekenkamers bestaan in Nederland (2015). Daarnaast krijgen de lokale rekenkamers in toenemende mate te maken met bezuinigingen. In 2011 werd door Berenschot al geconstateerd dat rekenkamers werden gekort op het budget (Berenschot, 2011). In 2013 is aangetoond dat het gemiddelde budget van rekenkamers verder is gedaald (StiBaBo, 2013): "Gemiddeld genomen is het budget van de lokale rekenkamer in de beschouwde periode (2006-2011, red.) gekrompen met een kleine vijfduizend euro" (Herweijer en Marseille, 2014, p. 8). In de meest recente onderzoeksrapporten van zowel Berenschot (2015) als PBQL Zenc (2015) wordt wederom geconstateerd dat het gemiddelde budget van rekenkamers verder is gedaald.

Hoe deze verklaring te verklaren is, komt in een aantal onderzoeken aan bod zonder een expliciet antwoord te geven. Herweijer en Marseille (2014) geven hier een interessante inzicht op. In het artikel onderzoeken ze of de waardering van raadsleden een rol speelt bij het toe te kennen budget aan de rekenkamer. Allereerst wordt geconstateerd dat raadsleden en raadsgriffiers hogere waardering geven aan het rekenkameronderzoek en de rekenkamer dan het college. Volgens de auteurs is dit geen wonder, aangezien de rekenkamer onderzoek doet voor de raad, waarbij het college het object van onderzoek is (Herweijer en Marseille, 2014, p. 9). Als conclusie geven zij dat er geen reden is om aan te nemen dat de waardering van raadsleden van rekenkamerrapporten van doorslaggevende betekenis is bij het toekennen van budget. Andere factoren spelen hier ook een rol in. Toch geven de auteurs ook aan de waardering van raadsleden wel een rol speelt hierbij (Herweijer en Marseille, 2014).

1.2.2. Tien jaar lokaal rekenkameronderzoek

De lokale rekenkamer bestaat zoals aangegeven sinds 2005/2006. In deze tien jaar, zijn de rekenkamers opgericht, werkprocessen, methoden en technieken uitgewerkt en hun onderzoekende taak uitgevoerd. Volgens Hoekstra (2013) vindt een verschuiving van aandacht voor organisatiestructuren naar het feitelijke functioneren van lokale rekenkamers plaats. Diverse lokale rekenkamers hebben zichzelf geëvalueerd of laten evalueren. Bij het evalueren van de lokale rekenkamers van de afgelopen tien jaar, is het belangrijk en relevant om te onderzoeken wat de meerwaarde is geweest van lokaal rekenkamerwerk. Om die vraag te beantwoorden, wordt in veel evaluatieonderzoeken aandacht besteed aan het fenomeen 'doorwerking' van rekenkameronderzoek (Hoekstra, 2013).

1.2.3. Theoretische verkenning

Bekkers et al. (2004) geven in hun werk '*Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*' een samenvatting van de theoretische achtergronden van het concept doorwerking, waarbij ze gebruik maken van verscheidene bestuurskundigen en hun werk. De auteurs vermelden dat er sinds de jaren '60 veel onderzoek wordt gedaan naar doorwerking van kennis, onderzoek en adviezen. De auteurs concluderen dat "een van de inzichten uit de literatuur over kennisgebruik is dat het moeilijk is om doorwerking:

- Te conceptualiseren, dat wil zeggen vast te stellen welke vormen bij welke doelgroepen van doorwerking zijn te onderkennen; en
- Te operationaliseren, dat wil zeggen daadwerkelijk meetbare grootheden te ontwerpen die recht doen aan de verscheidenheid van typen en vormen van doorwerking, en aan meer geavanceerde doorwerkingspatronen (hierbij verwijzen ze naar Sabatier & Jenkins-Smith, 1988)." (Bekkers et al., 2004, p. 5)

Bij het verkennen van het begrip doorwerking, wordt vaak teruggegrepen naar de verschillende benaderingen van beleid. Het koppelen van benaderingen van beleid aan de wijze waarop naar doorwerking gekeken wordt, is niet alleen door Bekkers et al. (2004) onderzocht maar ook door anderen (Abma en In 't Veld, 2001; Bekkers en Ringeling, 2003; Bekkers 2007; Korsten, 2013). Ook in dit onderzoek zal aan de hand van verscheidene benaderingen van beleid naar doorwerking worden gekeken.

1.2.4. De praktijk van doorwerkingsonderzoek naar lokale rekenkamers

Zoals vermeldt heeft Berenschot in 2011 doorwerkingsonderzoek uitgevoerd bij lokale rekenkamers. Hoekstra (2013) concludeert dat Berenschot de 'impact' van rekenkameronderzoek heeft willen meten aan de hand van de vraag: worden de aanbevelingen opgevolgd? Hoewel Hoekstra het een goede en meetbare indicator vindt voor impact van rekenkameronderzoek, is het volgens hem een zwaktebod om het als *enige* indicator te gebruiken. De theoretische verkenning leert ons immers dat er meerdere soorten doorwerking mogelijk zijn (Hoekstra, 2013). Doorwerking wordt volgens hem voor het gemak meetbaar gemaakt, door na te gaan of aanbevelingen overgenomen zijn of niet: "hiermee wordt geen recht gedaan aan het meervoudige karakter van doorwerking" (Hoekstra, p.3). Ook wordt aangegeven dat rekenkamers zelf nog geen middel hebben ontwikkeld om de doorwerking van eigen rekenkamerrapporten te meten. Aangezien het feit dat rekenkamers de effectiviteit van het gevoerde beleid onderzoeken "is het op zijn zachtst gezegd ironisch dat zij nog geen middelen hebben ontwikkeld om te meten hoe effectief ze zelf zijn." (Lemmens, 2014, p.1).

Het is dan ook interessant om te onderzoeken wat de doorwerkingsonderzoeken van lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel qua inhoud bevatten. Wordt doorwerking van een lokale rekenkamer uitsluitend vastgesteld door instrumentele indicatoren, of worden andere vormen van doorwerking ook meegenomen in het evaluatierapport? Dit onderzoek concentreert zich hiermee uitdrukkelijk niet op het vaststellen van doorwerking van een Rekenkamerrapport, maar juist op de manier waarop het doorwerkingsonderzoek is uitgevoerd.

1.3. Probleemstelling

1.3.1. Doelstelling

Gezien de aanleiding wordt de doelstelling van dit onderzoek hiermee een *bijdrage te leveren aan de manier waarop onderzoek naar doorwerking van het lokale rekenkamerrapport wordt uitgevoerd.*

1.3.2. Vraagstelling

Op basis van de doelstelling is de centrale vraag in dit onderzoek: "*op welke wijze wordt onderzoek naar doorwerking van lokale Rekenkamerrapporten in de provincies Gelderland en Overijssel uitgevoerd en welke verklaringen zijn hiervoor?*" .

1.3.3. Deelvragen

1. *Wat zijn/doen lokale rekenkamers?*

Deze deelvraag is in dit hoofdstuk beantwoord. Het bepalen van doorwerking van de lokale rekenkamer kan alleen wanneer duidelijk is wat een lokale rekenkamer is en wat haar werkzaamheden zijn.

2. *Wat is doorwerking en hoe kun je dat onderzoeken?*

Door het beantwoorden van deze deelvraag wordt er getracht een conceptueel kader te geven voor doorwerking. Het beantwoorden van deze deelvraag hangt samen met de volgende deelvraag en met de hoofdvraag. Immers, om verbeteringen aan te kunnen dragen is het noodzakelijk om een adequaat conceptueel model aan te dragen. Dit conceptueel model wordt aan de hand van de verschillende benaderingen van beleid geschetst

3. *Welke lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel hebben zelf doorwerking onderzocht of laten onderzoeken en op welke wijze is dit onderzocht en vastgesteld?*

Het eerste deel van deze vraag betreft een verkennend onderzoek, waar door middel van bureau-onderzoek een antwoord op gegeven wordt. Er is bewust gekozen voor een beperkte scope. Het aantal lokale rekenkamers in Nederland is te groot om ze allemaal in vijf maanden te onderzoeken. Er is gekozen voor de gemeenten in de provincies Overijssel en Gelderland, in verband met de opdrachtgever (Rekenkamer Oost-Nederland). Het tweede gedeelte van de vraag geeft het evaluatieve karakter van het onderzoek weer, waar met behulp van casusonderzoek een antwoord op wordt gegeven. Door de geselecteerde doorwerkingsrapporten langs het conceptueel model te leggen, wordt geanalyseerd op welke wijze de doorwerking is onderzocht en vastgesteld.

4. *Welke verklaringen geven betrokkenen van het doorwerkingsonderzoek bij lokale rekenkamers voor de wijze waarop het doorwerkingsonderzoek is uitgevoerd?*

Het beantwoorden van deze deelvraag geeft het verklarende karakter van het onderzoek weer en dient inzicht te geven in de keuzes die onderzoekers van doorwerkingsonderzoek maken. Door middel van interviewvragen aan de hand van de operationalisering van de theorie wordt inzichtelijk gemaakt welke gedachten achter het doorwerkingsonderzoek liggen. Daarnaast worden ook andere betrokkenen geïnterviewd, zodat verschillende invalshoeken met betrekking tot het doorwerkingsonderzoek worden belicht. Verschillende benaderingen van beleid geven ook verschillende zienswijzen met betrekking tot het vaststellen van doorwerking van Rekenkamerrapporten.

Met behulp van de uiteenzetting van de lokale rekenkamer (deelvraag 1), het conceptueel model (deelvraag 2), het bureau-onderzoek en het casusonderzoek (deelvragen 3 & 4) kan er een adequaat antwoord worden gegeven op de centrale vraag. Het beantwoorden van de centrale vraag zal uiteindelijk leiden tot een reeks aanbevelingen ten behoeve van toekomstig onderzoek naar doorwerking van lokale rekenkamers.

1.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Vanuit het Tweede Kamer en de ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is veel aandacht voor de lokale rekenkamers ontstaan. Recentelijk heeft minister Plasterk een brief opgesteld richting de Tweede Kamer waarin hij actieplan ten behoeve van lokale rekenkamers uiteenzet. In de brief erkent hij de (financiële) druk op de rekenkamers. Ook constateert hij dat “de gemeenteraden in veel gevallen slechts “enigszins” tevreden zijn over de doorwerking de doorwerking van de rapporten en de implementatie van de aanbevelingen” (Plasterk, 2015, p.3). Daarnaast vermeldt hij ook dat gezien de toename van taken en bevoegdheden met bijbehorende middelen vanwege de decentralisaties, “goed functionerende, onafhankelijke rekenkamers meer dan ooit van grote toegevoegde waarde voor de raad en het bestuur” (Plasterk, 2015, p.3). Dit onderzoek probeert een toegevoegde waarde te leveren aan de manier waarop onderzoek naar doorwerking van lokaal rekenkamerrapporten wordt uitgevoerd. Gezien het belang van een goed functionerende lokale rekenkamer, is het vaststellen van doorwerking van de lokale rekenkamerrapporten relevant te noemen.

Lokale rekenkamers bestaan (bijna) tien jaar. Het is interessant om te kijken naar de doorwerking van deze lokale rekenkamers, of ze gebracht hebben wat er van werd verwacht. Berenschot (2011) stelde in haar evaluatierapport dat 29% van de raadsleden (volgens griffiers) de kans groot achten dat de lokale rekenkamer wordt opgeheven, wanneer de wettelijke verplichtingen worden opgeheven. Bij de burgermeesters was dit percentage 41%. Volgens Berenschot zijn met name de bezuinigingen debet aan dit percentage. Een keuze tussen een X bedrag aan de lokale rekenkamer of aan de armoedebestrijding, is snel gemaakt. Bovendien vinden veel raads-/statenleden dat de output van lokale rekenkamers gering is ten opzichte van het budget dat men te besteden heeft (Berenschot, 2011). In deze context is het belangrijk om op een adequate wijze de doorwerking van lokale rekenkamers vast te stellen. Zoals Hoekstra (2013) al aangaf, wordt er binnen de rekenkamerwereld vaak voor een meer instrumentele manier gekozen om doorwerking te bepalen. Dit doet volgens Hoekstra het begrip doorwerking te kort (Hoekstra, 2013). Dit onderzoek wil bekijken op welke manieren er doorwerkingsonderzoek wordt uitgevoerd en de verklarende factoren en gevolgen daarvan. Op deze manier kan dit onderzoek bijdragen aan het maatschappelijk debat over de meerwaarde van de rekenkamer.

Tot slot, is dit onderzoek relevant voor lokale rekenkamers zelf. Immers, adequaat inzicht in de doorwerking van rekenkamerrapporten kan de lokale rekenkamers op meerdere manieren helpen. Enerzijds kan de lokale rekenkamer laten zien aan de raad/Staten in hoeverre de lokale rekenkamerrapporten effectief zijn geweest. Anderzijds kan de lokale rekenkamer zelf leren van de uitkomsten van adequaat doorwerkingsonderzoek. De rekenkamer kan zichzelf de vraag stellen: op welk onderdeel mist het rekenkamerrapport haar doorwerking? De rekenkamer kan vervolgens zelf onderzoeken waarom dit geen doorwerking heeft gekregen en wat zij eraan kan doen.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

Door verscheidene theoretische modellen van doorwerking te vergelijken met de praktijk kan een bijdrage worden geleverd aan toekomstig doorwerkingsonderzoek. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om de theorie van doorwerking te plaatsen in de context van de lokale rekenkamers. Bekkers et al. (2004) hebben een beknopte samenvatting van bestuurskundigwetenschappelijke theorie met betrekking tot doorwerking opgesteld, met toepassing op strategische adviesraden. Door de theorie toe te passen op lokale rekenkamers, kan een bijdrage worden geleverd aan deze theorie. Ook de verklarende factoren om voor een bepaalde vorm(en) van doorwerking te kiezen, kan een bijdrage leveren aan de bestaande theorie. Tenslotte levert het bureau-onderzoek naar doorwerkingsonderzoeken van lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel een bijdrage aan de huidige stand van zaken. Dit verkennende gedeelte van het onderzoek, levert een overzicht op, waar toekomstig onderzoek op voort kan bouwen.

1.5. Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. Allereerst zal in hoofdstuk 2 het fenomeen doorwerking theoretisch uiteengezet worden. Deze theoretische uiteenzetting zal zich toespitsen op de lokale rekenkamers. Vervolgens zal er in hoofdstuk 3 een methodologische verantwoording worden afgelegd. Hoofdstuk 4 kenmerkt zich door de resultaten die gepresenteerd worden vanuit de inhoudsanalyse en de interviews. De conclusies evenals de daaruit voortvloeiende aanbevelingen van het onderzoek zullen onder hoofdstuk 5 worden geplaatst.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zet het begrip ‘doorwerking’ uiteen. De theorie met betrekking tot de definitie, inhoud, vormen en uitwerking van doorwerking zal worden besproken. Dit hoofdstuk dient een kader te geven voor het bureau-onderzoek.

2.1. Inleiding doorwerking

In dit hoofdstuk wordt naar het concept doorwerking gekeken. Doorwerking is een complex begrip, dat aan meerdere interpretaties onderhevig is (Bekkers et al., 2004). Een onderzoeksmodel voor het vaststellen van doorwerking is daardoor moeilijk vast te stellen. Dit hoofdstuk zal ‘doorwerking’ als concept uiteenzetten, waarbij de belangrijkste theoretische inzichten in kaart worden gebracht. Het theoretisch kader zal worden gebruikt om de deelvraag “*wat is doorwerking en hoe kan je dat onderzoeken?*” te beantwoorden.

Bekkers et al. hebben de belangrijkste inzichten uit onderzoek naar ‘doorwerking’ verzameld in hun werk ‘*Doorwerking van Strategische Beleidsadviesing*’ (2004). De auteurs hebben bij dit onderzoek niet alleen de evaluaties van de adviesraden gebruikt, maar ook de inzichten die uit de studies naar het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleidsprocessen. In het onderzoek stellen de auteurs zich tot doel om een evaluatief kader te schetsen ten behoeve van de doorwerking van strategische beleidsadviezen. Hoewel de auteurs het werk hebben toegespitst op de adviesraden met betrekking tot strategisch beleidsadvies, is dit werk ook bruikbaar op andere gebieden. Zo heeft De Kool (2007) dit onderzoek gebruikt voor zijn promotieonderzoek naar doorwerking van monitoring in publieke sector en heeft Van der Palen (2012) er gebruik van gemaakt in zijn onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen van de Inspectie van Veiligheid en Justitie in de veiligheidsregio’s. Het werk van Bekkers et al. (2004) is ook eerder gebruikt in onderzoek naar doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek, waarin de theoretische inzichten van Bekkers et al. zijn toegespitst op de context van lokale rekenkamers (Qaran, 2011; Mellaard, 2008).

Zoals eerder aangegeven zijn Bekkers et al. (2004) niet de enige geweest die een evaluatief kader proberen te schetsen aan de hand van benaderingen van beleid. Ook in deze scriptie vormen de verscheidene benaderingen van beleid het startpunt. In de literatuur worden verscheidene benaderingen genoemd (Bekkers et al., 2004; Korsten, 2013; de Kool, 2007; Bekkers, 2007). De twee meest genoemde benaderingen zijn de rationele en politieke benadering. Ook Bekkers et al. (2004) maken onderscheid in deze benaderingen. Echter, De Kool (2007) noemt ook de culturele benadering van beleid. Het is van belang de verscheidene benaderingen te begrijpen, aangezien elke benadering gevolgen heeft voor de manier waarop doorwerkingsonderzoek naar Rekenkamerrapporten wordt uitgevoerd. De rationele benadering van beleid kijkt anders tegen doorwerkingsonderzoek dan de politieke en culturele. Het dient echter benadrukt te worden dat de drie benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar wel nuanceren (De Kool, 2007).

Allereerst zal er worden ingegaan op de definitie van doorwerking (§2.2). Vervolgens zal worden ingegaan op verschillende benaderingen van beleid en beleidsprocessen en daaruit voortvloeiende doorwerkingsvormen (§2.3 t/m §2.5). Daarna worden ook verscheidene domeinen besproken waarin doorwerkingen kan plaatsvinden (§2.6). Tot slot geeft paragraaf 2.7 een conclusie.

2.2. Definitie doorwerking

De afgelopen vijftig jaar is er veel gezegd en geschreven over het fenomeen doorwerking, maar zonder hier een duidelijke consensus over te bereiken. Wel is de literatuur met betrekking tot doorwerking omvangrijk te noemen (Bekkers et al., 2004). Een eerste blik op deze literatuur geeft de conclusie dat de auteurs verschillende termen gebruiken voor doorwerking. Zo worden termen als *gebruik, impact, benutting, leren, rendement en invloed* en doorwerking door elkaar heen gebruikt. De keuze van een term is subjectief te noemen. Zo geeft Korsten (2013) aan dat *rendement* een te eenzijdige economische term is (Korsten, 2013, p.3). Gezien het omvangrijke werk met betrekking tot *doorwerking* en tegelijkertijd om terminologiestrijd te ontlopen, wordt in dit onderzoek deze term gehanteerd. Bekkers et al. (2004) definiëren doorwerking als 'de effecten die optreden ten gevolge van aanbevelingen' (Bekkers et al., 2004, p.6.). Tegelijkertijd geven zij aan dat deze effecten gevarieerd zijn, waardoor een meer precieze definitie bij voorbaat bemoeilijkt wordt. De verschillende soorten effecten die op kunnen treden bij doorwerking, kunnen worden herleid tot de manier waarop tegen beleid en daarmee ook advies gekeken kan worden. Om te beginnen met volgens De Kool (2007) nog altijd populaire benadering: de rationele benadering van beleid.

2.3. Rationele benadering van beleid

Bij de rationele benadering is beleid "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen" (Hoogerwerf en Herweijer, 1998, p.23). Met betrekking tot de beleidsprocessen stellen Bekkers et al.: "in een rationele opvatting van beleid verlopen beleidsprocessen grofweg volgtijdelijk en lineair: op een maatschappelijk probleem wordt door het openbaar bestuur in eerste instantie gereageerd met een aantal alternatieve beleidsmaatregelen, waarbij uiteindelijk het beleidsalternatief wordt gekozen met de optimale kosten-batenverhouding" (Bekkers et al., 2004, p. 12). De Kool (2007) benoemt vijf veronderstellingen die aan de rationele benadering van beleid ten grondslag liggen.

Eén centrale actor

De eerste veronderstelling is dat sprake is van één centrale actor (Allison & Zelikow, 1999). Met een actor kan een individu, groep of een collectiviteit worden bedoeld. Met een centrale actor wordt de overheid bedoeld, die in hiërarchisch opzicht 'boven' de maatschappij staat (de Kool, 2007, p. 24). Met andere woorden, de overheid treedt op als één.

Doelgericht

De tweede veronderstelling is dat de beleidsactor *doelgericht* handelt. Een belangrijk ondersteuningsmiddel daarbij is de beleidstheorie. Zo een beleidstheorie bestaat onder meer uit veronderstellingen omtrent relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), oorzaken en gevolgen van een probleem (causale relaties) en waarden en normen (normatieve relaties) (de Kool, 2007). Hoogerwerf en Herweijer (1998, in De Kool, 2007) stellen dat deze beleidstheorie te beschouwen is als een handelingstheorie van een beleidsactor. Oftewel, het stelt de beleidsactor in staat om beleidsdoelen concreet, meetbaar en eenduidig te formuleren (De Kool, 2007). Allison en Zelikow leggen in 'Essence of Decision (1999) het rationele actor model uit. Deze theorie leggen ze uit aan de hand van het besluitvormingsproces van de Cuba crisis in 1962 (De Kool, 2007). De besluiten die deze rationele individuen maken zijn bewuste keuzes, waarmee ze de doelstellingen maximaal willen realiseren (Nelissen et al. 2004; Allison & Zelikow, 1999). De besluiten die worden genomen, zijn het antwoord op een probleem. Indien er geen probleem is, is er ook geen beleid. De rode draad bij het rationele actor model, is dat de beslissingen worden genomen op basis van een

compleet rationeel proces, waarin elk alternatieve keuze wordt geanalyseerd. Het alternatief dat het meeste oplevert met betrekking tot doelrealisatie, zal worden gekozen (Allison en Zelikow, 1999; in Van Hathum, 2005).

Rationeel handelen

Een derde veronderstelling is dat de beleidsactor *rationeel* handelt, wat inhoudt dat de beleidsactor kennis heeft van alle beleidsalternatieven en op basis van die informatie een optimale oplossing bedenkt (Simon, 1976 in De Kool, 2007). Dat betekent wel dat de beleidsactor in dit geval over de informatie moet beschikken. De beleidsactor wordt in de rationele benadering ook wel een homo economicus genoemd. Hier wordt mee bedoeld dat de beleidsactor beschikt over de eerder genoemde finale, causale en normatieve relaties (Nelissen et al., 2004). Daarnaast zijn alle mogelijke alternatieven en hun uitkomsten bekend bij de beleidsactor. Het rationele handelen komt dan neer op het kiezen van het alternatief wat het meeste nut oplevert (Allison & Zelikow, 1999).

Lineair proces

Hoogerwerf en Herweijer (2008) geven een drietal kenmerken van het beleidsproces. Eén van die kenmerken is dat er sprake is van een logische volgorde van gebeurtenissen. Met andere woorden: de hiervoor genoemde homo economicus doorloopt een aantal logische stappen, om tot een optimaal besluit te komen. De verschillende gebeurtenissen die volgtijdelijk worden doorlopen zijn respectievelijk agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, implementatie, naleving en evaluatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Naast deze zogeheten deelprocessen noemen Hoogerwerf en Herweijer ook nog terugkoppeling, waar als gevolg van een beleid(sproces) opnieuw uitgedacht wordt (2008). Een gevoerd beleid kan ook beëindigd worden. Rekenkameronderzoek en haar aanbevelingen vallen primair onder het deelproces evaluatie. Bij doorwerking van rekenkameronderzoek valt dit ook tot het deelproces terugkoppeling, beëindiging van beleid of het agenderen van nieuwe beleidsthema's (Hoogerwerf & Herweijer, 2008).

Stabiele beleidscontext

De laatste veronderstelling gaat in op de stabiele beleidscontext. De rationele beleidsactor kent zoals eerder genoemd deze beleidscontext volledig en opereert hierin (Bekkers, 1994 in de Kool, 2007; Nelissen et al., 2004). Met andere woorden, de beleidscontext moet wel stabiel zijn wil de rationele beleidsmaker deze context volledig kennen. Een continu veranderende beleidscontext belemmert het volledig kennen van een beleidscontext.

2.3.1. Doorwerking van rekenkameronderzoek in de rationele benadering van beleid

Op basis van de veronderstellingen van de rationele benadering van beleid, kan de manier waarop naar doorwerking van rekenkameronderzoek wordt gekeken worden omschreven. Bekkers et al. (2004) noemen dit de instrumentele doorwerking. Voor de overzichtelijkheid zal dit worden bekeken vanuit de veronderstellingen van de rationele benadering van beleid.

Eén primaire gebruiker van het rekenkamerrapport

Binnen de rationele benadering van is de beleidsmaker de primaire gebruiker van het rapport. De kennis en aanbevelingen van het rekenkamerrapport zijn in deze benadering voor hem bedoeld (Bekkers et al., 2004). Immers, de rekenkamerrapporten inclusief aanbevelingen zijn binnen deze benadering bedoeld voor het betreffende beleid.

Doelgericht gebruik

Bij de rationele benadering wordt doorwerking als een doelgericht proces gezien (Weiss, 1977; in De Kool, 2007). Met andere woorden, het rekenkamerrapport wordt gebruikt voor het optimaliseren van het doel. De beleidsmaker handelt op zo een manier, dat doelbereiking wordt gemaximaliseerd (zie vorig sub paragraaf) (Allison & Zelikow, 1999). Ook hier werkt het rekenkamerrapport doelgericht door, ten behoeve van het maximaliseren van de doelbereiking.

Informatiebehoefte van de beleidsactor

De informatiebehoefte van de beleidsactor is helder en eenduidig (De Kool, 2007). Het rekenkamerrapport dient als gegevensbron voor beleid (Bekkers et al., 2004). Immers, kennis van het rekenkamerrapport wordt direct en daadwerkelijk gebruikt. Bekkers et al. zetten hierbij het demand-pull model uiteen, waarin de behoefte van de beleidsactor van belang is voor het gebruik van het rekenkamerrapport. Hoe meer het rekenkamerrapport aansluit bij de behoefte van de beleidsactor, hoe groter de doorwerking zal zijn (Bekkers et al., 2004).

Doorwerking van rekenkamerrapport in een lineair proces

Het rekenkamerrapport dient als feitelijke kennis, waaruit de beleidsactor beleidsalternatieven kan halen (Bekkers et al., 2004). Van daaruit kan de rationele beleidsactor de consequenties van deze alternatieven vaststellen en daaruit rationele keuzes maken. Bekker et al. introduceren ook het push-model (2004). In dit model produceert de lokale rekenkamer zelf kennis op basis van een eigen analyse van een vraagstuk. Net als het demand-pull model is doorwerking een lineair proces: het beschikbaar komen van informatie/kennis/advies leidt tot het gebruik ervan in de besluitvorming (Bekkers et al. 2004, p.14-15). Doorwerking van dit advies is bij dit model afhankelijk van de kwaliteit van het product. Hoe concreter, meer kwantitatief geformuleerd en wetenschappelijker het rekenkamerrapport is opgesteld, hoe gemakkelijker beleidsbepalers kennis oppakken en gebruiken (van Hathum, 2005).

Kort samengevat zijn rekenkamerrapporten bedoeld voor één primaire gebruiker, namelijk de beleidsactor. Deze beleidsactor handelt rationeel en doelgericht, waarbij hij alle mogelijk alternatieven voor het beleidsprobleem weet. Gesteld kan worden dat de rekenkamerrapporten in de rationele benadering worden geproduceerd om zo de gebruiker (de beleidsactor) van het rapport te informeren en handvatten te geven, zodat deze een rationele afweging kan maken tussen alle beleidsalternatieven en de gevolgen ervan (lineair proces) (Van Hathum, 2005). Bekkers et al. (2004) hebben een definitie geformuleerd van de 'instrumentele doorwerking': *Het Rekenkamerrapport leidt tot een directe verandering in het handelen van individuen of organisaties, waarbij die verandering in lijn is met het advies*' (Bekkers et al., 2004, p.24). Instrumentele doorwerking vindt aldus plaats wanneer de beleidsactor zijn handelen aanpast welke overeenkomt met het rekenkamerrapport.

2.3.2. Rol van de lokale rekenkamer in de rationele benadering van beleid

De genoemde veronderstellingen impliceren dat kennis een belangrijke rol speelt in de rationele benadering van beleid en doorwerking. De eerder genoemde definitie van Hoogerwerf en Herweijer (2008) benadrukt dit, door te stellen dat kennis nodig is om de doeleinde te bepalen en waarop die doeleinde behaald kunnen worden. Rekenkamerrapporten zijn dan vooral een kennisbron voor de gebruiker van het rekenkamerrapport (Bekkers, 2004). De Kool geeft ook het belang aan van kennis, door te stellen dat op basis van zijn veronderstellingen de essentie van een rekenkamerrapport een

feitelijke informatiebron is om de doelbereiking van het beleid te optimaliseren (De Kool, 2007, p.25). De rol van de lokale Rekenkamer binnen de rationele benadering is dan ook wat Bekkers et al. 'beleidsanalist' noemen. De lokale Rekenkamer ondersteunt als beleidsanalist de beleidsactor en helpt het beleid te rationaliseren (Bekkers et al., 2004).

2.4. Politieke benadering van beleid

Zoals eerder aangegeven bestaan er nog twee benaderingen van beleid. Deze beide benaderingen komen voort uit de kritiek op de rationele benadering. De rationele visie op beleid gaat er vanuit dat alle doelstellingen helder op papier staan in meetbare eenheden. Dit levert voordelen op voor de evaluatie ervan, aangezien het succes/falen van beleid meetbaar is (Bekkers et al. 2004). Echter, dit is niet altijd het geval. Statenleden of raadsleden dienen bijvoorbeeld amendementen in en indien aangenomen, tast dit de helderheid (SMART) van de doelstelling aan (Korsten, 2013). Daarnaast verloopt het beleidsproces in de beleidspraktijk lang niet altijd lineair en volgtijdelijk (Bekkers et al., 2004). De politieke benadering van beleid ziet beleid als de uitkomst van een politieke strijd die in de beleidsarena wordt gevoerd. De verscheidene kritieken op de rationele benadering van beleid komt naar voren wanneer de vier veronderstellingen van de politieke benadering van beleid worden besproken (De Kool, 2007).

Verschillende (strijdende) politieke actoren

De overheid wordt binnen deze veronderstelling gezien als het geheel van verschillende politieke actoren die onderling strijd kunnen leveren (De Kool, 2007, p. 30). Dit in tegenstelling tot de rationele benadering, waarin de overheid als één centrale actor wordt gezien. Deze strijd kan zich overal afspelen: tussen organisaties, maar ook intern binnen afdelingen. De reden van deze strijd kan worden gevonden in de relatieve schaarste van bronnen waarover de verschillende politieke actoren beschikken. Voorbeelden van deze bronnen zijn informatie, geld en personeel (Pfeffer en Salancik, 1974, in De Kool, 2007). Bij de lokale rekenkamers en haar adviesproducten is vooral de relatieve schaarste aan kennis/informatie belangrijk. Door middel van de strijd, proberen deze actoren hun deel van de informatie en kennis te verwerven. Daarnaast kan ook sprake van zijn onevenwichtige afhankelijkheidsrelaties tussen partijen (Homburg, 1999, in De Kool, 2007). Dit wordt veroorzaakt doordat de ene actor een informatievoorsprong heeft op de andere (de Kool, 2007). Deze veronderstelling van schaarste staat haaks op de veronderstelling bij de rationele benadering van beleid, wat tegelijkertijd ook de grootste kritiek is op de rationele benadering van beleid: het idee dat de beleidsactor/beslisser/ontvanger van rekenkamerrapporten een rationele actor is, is onderhevig aan kritiek. Nelissen et al. zetten een van de meest kritieken uiteen, namelijk de 'bounded rationality' van Simon. De gedachte dat een mens zich gedraagt als een 'homo economicus' wordt hierin verworpen (2004). De mens gedraagt zich eerder als een 'homo administrator': "Het rationele model is volgens Simon eerder normatief ('hoe het zou moeten zijn') dan empirisch ('hoe het feitelijk is')" (Nelissen et al., 2004, p. 122-123). Met andere woorden, de praktijk laat volgens de 'bounded rationality' zien dat mensen (bijvoorbeeld beleidsactoren) niet volledig rationeel te werk kunnen gaan. Volgens de 'bounded rationality' overziet de beleidsmaker lang niet alle alternatieven en de gevolgen ervan. Daarnaast krijgt de beleidsmaker in de loop van de tijd andere waarden en doeleinden, waarin hij/zij ook andere prioritering aan geeft (Nelissen et al., 2004). De 'bounded rationality' stelt dat onze capaciteit om informatie te verwerken beperkt is en niet in staat is om de volledige complexiteit van werkelijkheid om ons heen te begrijpen.

Eigen doelen

De Kool (2007) stelt dat politieke (strijdende) actoren vooral gericht zijn op het najagen van eigen doelen, welke afhankelijk zijn van de belangen en posities van deze actoren. In tegenstelling tot de rationele benadering, waar de doelen een gegeven zijn, kunnen deze doelen worden bijgesteld tijdens het onderhandelingsproces als gevolg van nieuwe inzichten of ervaringen (Allison & Zelikow, 1999). Rekenkameronderzoeken geven hierin nieuwe informatie of inzichten weer, waardoor de doelen bijgesteld kunnen worden. De rekenkameronderzoeken kunnen worden gebruikt als nieuwe munitie, waarin de actoren hun eigen positie willen versterken of behouden. Ook deze veronderstelling staat haaks op de rationele benadering van beleid. Bij de rationele benadering is de actor op zoek naar maximale doelbereiking, waarbij het doel een vaststaand gegeven is (Allison & Zelikow, 1999). Bij de politieke benadering is de beleidsactor vooral bezig met het najagen van zijn/haar eigen doelen. De homo administrator van Simon gaat hier ook op in, want ook hier speelt de begrensde rationaliteit een rol. Immers, bij maximale doelbereiking is volledige rationaliteit nodig waarbij de beleidsactor alle alternatieven en de consequenties van die alternatieven kent (homo economicus) (Nelissen et al., 2004). De 'bounded rationality' van Simon stelt al vast dat het onmogelijk is om alle alternatieven en de consequenties te kennen, waardoor het maximaliseren van doelbereiking niet mogelijk is. In plaats daarvan neemt de beleidsactor genoegen met een alternatief dat goed genoeg is, wat ook wel 'satisficing' wordt genoemd (Nelissen et al., 2004). Met andere woorden, doelen zijn op zichzelf geen vaststaand gegeven meer, maar komen voort uit het onderhandelingsproces tussen de strijdende actoren. Deze actoren hebben te maken met 'bounded rationality' waardoor het besluitvormingsproces met betrekking tot de doelen beïnvloed wordt en door de actoren gekozen zal worden met een bevredigend alternatief (Nelissen et al., 2004).

Strategisch handelen

De derde veronderstelling is dat alle actoren strategisch handelen. In dit strategisch handelen worden vooraf bedachte zetten gedaan met ingecalculerde reacties van anderen. Het strategisch handelen in verband met informatie, in dit geval rekenkamerrapporten wordt verduidelijkt door het bureaupolitieke model van Allison & Zelikow (1999). De kern van dit model bestaat eruit dat gedrag van actoren en beleidskeuzes de uitkomst is van het onderhandelproces tussen de actoren (Allison & Zelikow, 1999). Bij het bureaupolitieke model wordt gekeken naar de verschillende actoren en wat hun belangen zijn en wat hun invloed is op het resultaat. Immers, hoe de informatie wordt geïnterpreteerd, gepresenteerd, achtergehouden of juist verspreid heeft een grote invloed op de machtspositie van de politieke actoren (Allison & Zelikow, 1999). Passages uit rekenkamerrapporten kunnen bij de politieke benadering van beleid worden gebruikt om een tegenstander in het nauw te drijven, of juist om de eigen positie te versterken. Rekenkamerrapporten worden dan vooral gebruikt als ammunitie voor het politieke gevecht, waarin elke politieke actor het rapport op manier interpreteert zoals het hem/haar het beste uitkomt (Bekkers et al., 2004).

Beleidsproces= onvoorspelbaar en incrementeel

De laatste veronderstelling van de politieke benadering is dat het beleidsproces een onvoorspelbaar en incrementeel proces van onderhandeling is (Lindblom, 1959 in De Kool, 2007). Actoren jagen hun eigen doelen na en gebruiken hiervoor verschillende strategieën waarop andere actoren weer reageren. De uitkomst van dit proces is hiermee onduidelijk, omdat er naast de beleidsactor, ook rekening gehouden moet worden met de acties van andere actoren. Ook hier komt het bureaupolitieke model van Allison en Zelikow (1999) terug. De uitkomst van het beleidsproces wordt volgens Allison en Zelikow bepaald door de factor macht (1999). Macht wordt op zijn beurt volgens

hen verklaard door het eigen onderhandelingsvoordeel, de wil en kunde deze voordelen uit te buiten en de perceptie van andere actoren op de twee eerder genoemde punten. De onderhandelingspositie wordt volgens hen bepaald door de controle over de eerder genoemde schaarse middelen/expertise en informatie. Ook de mate van contacten en beïnvloeding van elkaar bepalen de onderhandelingspositie (Allison en Zelikow, 1999; in Van Hathum, 2005).

Volgens de rationele benadering verloopt het beleidsproces lineair, waarin de verschillende deelprocessen volgtijdelijk verlopen. Een veelgehoorde kritiek hierop komt van Charles Lindblom en de 'science of muddling through' (Lindblom, 1959; Howlett & Ramesh, 2009). De rationele benadering van (ontwikkeling van) beleid noemt Lindblom 'rationeel-comprehensieve methode', waar hij vervolgens een andere methode/benadering tegenover zet, namelijk de incrementele benadering (Nelissen et al. 2004). Zijn kritiek lijkt veel op de kritiek die Simon geeft op de rationele benadering van beleid, maar laat in tegenstelling tot Simon wel ruimte voor invloed van politieke ideeën (van Hathum, 2005). In het alternatief van Lindblom wordt het beleid bij stukjes en beetjes ontwikkeld. De beleidsactor gaat hierin niet eindeloos alternatieven bedenken, maar vergelijkt alleen de alternatieven die dichtbij de status quo van dat moment zitten. Bovendien vergelijkt de beleidsactor ook een beperkt aantal gevolgen van die alternatieven (Lindblom, 1959). Net als bij de 'bounded rationality' wordt de werkelijkheid voor beleidsontwikkeling een stuk kleiner gemaakt. Waar bij 'bounded rationality' het meest bevredigende alternatief wordt gekozen (satisficing) (Nelissen et al., 2004), wordt bij de incrementele methode 'successive limited comparisons' gemaakt waarbij het alternatief wordt gekozen die dichtbij de status quo staat. (Nelissen et al., 2004). 'Goed' beleid is hierin beleid waarover de betrokkenen het eens zijn. In tegenstelling tot de rationele benadering hoeft het beleid hierin niet meer het meest geschikt te zijn voor het probleem (Lindblom, 1959; in van Hathum, 2005). Lindblom noemt dit het proces van doormodderen 'muddling through' (Lindblom, 1959), ook wel incrementalisme genoemd (Nelissen et al., 2004).

Met betrekking tot het onvoorspelbare karakter van het beleidsproces in de politieke benadering van beleid wordt een belangrijke bijdrage geleverd door Kingdon en zijn 'stromenmodel' (Howlett & Ramesh, 2009). Hierin wordt de agenda- en beleidsvorming beschouwd als het samenkomen van drie 'stromen' die zich redelijk onafhankelijk van elkaar bewegen en ontwikkelen. De drie stromen zijn de problemen-, beleid- en politieke stroom. In de problemenstroom vindt de strijd om probleemerkennings plaats, waarin besloten wordt aan welk probleem aandacht wordt gegeven door politici en beleidsactoren (Howlett & Ramesh). In de beleidsstroom worden de beleidsvoorstellen ontwikkeld. In deze stroom worden er allerlei alternatieven aangeboden (bijvoorbeeld de rekenkamer), die vervolgens met elkaar concurreren. De keuze van beleidsvoorstellen hangt weer af van bijvoorbeeld de technische uitvoerbaarheid van de voorstellen en de mate waarin zij aansluiten bij de heersende waarden en normen. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de financiële randvoorwaarden, publieke opinie en het politieke klimaat (Nelissen et al., 2004). Het stromenmodel laat hiermee ook duidelijk de rationele benadering van beleidsontwikkeling los, daar er nu op meer pragmatische gronden wordt gekeken naar beleidsvoorstellen. De derde (politieke) stroom, bestaat uit de publieke opinie, acties van de pressiegroepen, verkiezingen. Binnen deze stroming vindt veel onderhandeling plaats, waarin de actoren een consensus proberen te bereiken (Nelissen et al., 2004).

Volgens het stromenmodel van is beleidsvorming alleen mogelijk wanneer de drie stromen bij elkaar komen. Deze momenten worden 'windows of opportunity' genoemd (Howlett & Ramesh, 2009). Op

deze manier ontstaan er koppelingen tussen de drie stromen, waarna er beleid gevormd kan worden. Bij deze koppelingen spelen de 'entrepreneurs' een belangrijke rol, aangezien zij ervoor zorgen dat de stromen bij elkaar komen: "Een policy window is voor entrepreneurs de gelegenheid om beleidsvoorstellen en probleemdefinities aan elkaar te koppelen en aan gunstige politieke omstandigheden" (Nelissen et al., 2004, p. 195). Het stromenmodel bestrijdt net als het incrementalisme van Lindblom het idee van een volgtijdelijk beleidsproces. Echter, het stromenmodel bestrijdt ook het idee van een incrementeel beleidsproces. Bij het stromenmodel kan een onderwerp plotseling weer volop in de aandacht staan, maar ook weer verdwijnen. Het wordt van de 'entrepreneurs' vereist dat zij de 'markt' van de beleidsontwikkeling begrijpen en kennen, zodat zij 'windows of opportunity' kunnen creëren en vervolgens gebruik van kunnen maken (Nelissen et al., 2004).

Vergelijkbaar met het stromenmodel van Kingdon is het 'Garbage can model' van Cohen, March en Olsen (1972). In dit model is een organisatie zeer chaotisch. De organisatie bestaat volgens hen uit een losse collectie van ideeën waarbij de leden van de organisatie komen en gaan en niet goed weten wat er gebeurd. Bij het 'garbage can model' komen ook stromen af en toe samen, namelijk problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemoment. Deze vier stromen worden allemaal in een vuilnisbak gestopt, waar dan af en toe de vier stromen bij elkaar komen. Op deze wijze overleefd de chaotische organisatie (Cohen, March en Olson, 1972; 'Policy Cycle, hoorcollege 2: agendasetting, Resodihardjo).

2.4.1. Doorwerking van rekenkameronderzoek in de politieke benadering van beleid

De politieke benadering van beleid heeft zijn consequenties voor de manier waarop er naar kennis en advies wordt gekeken. Bij de rationele benadering wordt het advies vooral gezien als gegevensbron voor beleid (Bekkers et al., 2004). Ook De Kool (2007) erkent het gebruik van advies als een gegevensbron bij de rationele benadering van beleid. De politieke benadering laat echter zien dat advies en de kennis van de lokale rekenkamers op alternatieve wijzen gebruikt kan worden. Bekkers et al. benoemen beleid als argumentatie; hierbij komt er naar aanleiding van het beleid een discussie op gang. Het advies geeft dan voeding en argumenten voor het debat, maar staat dan niet zelf in het middelpunt van het debat (2004). Ook hier zal de doorwerking vanuit de politieke benadering aan de hand van de veronderstellingen van de politieke benadering van beleid uiteen gezet worden.

Meerdere strijdende gebruikers van het rekenkamerrapport.

De politieke benadering gaat ervan uit dat er meerdere gebruikers zijn van het rekenkamerrapport. Dat het rekenkamerrapport op meerdere gebieden kan doorwerken dan alleen het beleidsveld wordt onderbouwd door het onderzoek van Bal et al. (2002) die onderzoek hebben gedaan naar de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad. Zij laten in het onderzoek zien dat doorwerking niet alleen in beleid doorwerkt, maar ook op andere gebieden met bijbehorende actoren. Het blijkt dat een advies met betrekking tot genterapie vrijwel niet is overgenomen, maar dat het duidelijke invloed had op politici, die nu duidelijk voor ogen hadden waar genterapie over ging. Verderop in dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de verschillende domeinen waarin doorwerking kan plaatsvinden. De aanname dat de ontvanger van het rekenkameradvies zonder meer de beleidsactor is, blijkt volgens het onderzoek van Bal et al. (2002) dus onjuist.

Meerdere gebruikersdoelen

De verschillende gebruikers van het Rekenkamerrapport kunnen ook verschillende belangen hebben,

waardoor zij het rekenkamerrapport anders zullen gebruiken. Er is dan niet langer sprake van één vooraf bepaald doel zoals bij de rationele benadering van beleid, maar van uiteenlopende gebruikersdoelen. De centrale gedachte hierachter is dat de uiteenlopende gebruikersdoelen gerelateerd zijn aan het handhaven van de eigen positie van de actor (De Kool, 2007). Rekenkamerrapporten kunnen op deze manier worden gebruikt als legitimatie van eigen handelen, of als politieke munitie voor debat. Het politieke-argumentatieve model van Bekkers et al. laat zien dat doorwerking van adviesrapporten wordt vergroot, wanneer het de gebruikers van het rekenkamerrapport ammunitie geeft voor het politieke debat: "In dit model is kennis ammunitie voor een politiek of maatschappelijk debat" (Bekker et al., 2004, p. 18). Een variant hierop is het tactical model, waarbij de timing van het koppelen van Rekenkamerrapporten aan politieke problemen centraal staat (en dus gebruik gemaakt wordt van de 'windows of opportunity' van Kingdon) (Hanney et al., 2003 in Bekkers et al., 2004). De centrale gedachte hierachter is dat kennis macht is en wordt gebruikt om de politieke positie te verstevigen/veroveren. De lokale rekenkamers dragen binnen de politieke benadering door middel van rekenkamerrapporten niet langer bij aan beleid, maar aan het politieke debat. Het rekenkamerrapport geeft dan input voor het debat, maar ook voor reacties uit de maatschappij (Bekkers et al., 2004).

Strategisch gebruik van de rekenkamerrapporten.

Doorwerking van rekenkamerrapporten hangt bij de politieke benadering sterk af van het gebruik van het rapport door de verschillende actoren. Deze actoren kunnen de kennis van het rapport misbruiken, manipuleren en selecteren (De Kool, 2007). De kennis van de Rekenkamerrapporten zijn dan niet meer waardevrij, maar krijgt een andere lading. Daarnaast kunnen delen van het rekenkamerrapport niet worden gebruikt door de actoren, aangezien zij deze niet kunnen gebruiken ten behoeve van hun eigen positie.

Onvoorspelbaar proces

Binnen de politieke benadering is doorwerking onvoorspelbaar in plaats van lineair. De beleidsactor gebruikt het rekenkamerrapport niet langer als een gegevensbron maar als machtsbron. Daarnaast maakt niet alleen de beleidsactor gebruik van het rapport, maar ook andere actoren die in eigen belang het rekenkamerrapport gebruiken (Bekkers et al., 2004). Immers, de actoren vertonen strategisch gedrag en gebruiken het rekenkamerrapport om de eigen posities veilig te stellen. Machtsverschuivingen zorgen hierdoor ook voor een verandering in de doorwerking van Rekenkamerrapporten.

Bij de politieke benadering van beleid wordt dus niet op een instrumentele manier naar doorwerking gekeken. Een rekenkamerrapport kan in een ander domein dan zijn beleidsveld doorwerken. Een Rekenkamerrapport kan immers zorgen voor verschuivende machtsverhoudingen, maar kan ook doorwerken in andere domeinen zoals de maatschappij (de Kool, 2007). Een advies wordt niet meer op basis van de kwaliteit van het product of verspreiding opgepikt, maar door (politieke) actoren die denken hun eigen machtspositie te kunnen versterken. Bekker et al., (2004) noemen dit de politiek-strategische doorwerking en geven hierbij de volgende definitie: "*Het Rekenkamerrapport wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken*" (p.24).

2.4.2. Rol van de lokale rekenkamer in de politieke benadering van beleid

De rol van de lokale Rekenkamer in de politieke benadering van beleid is die van de 'entrepreneur' (Bekkers et al. 2004). De Rekenkamer houdt rekening probleem-, oplossings- en politieke stroom, waarbij zij probeert 'windows of opportunity' probeert te creëren. De rekenkamer is in de politieke benadering van beleid niet perse meer de onafhankelijke adviseur zoals bij de rationele benadering. Zij kan als 'entrepreneur' te werk gaan, zodat zij haar rapport gedurende een 'window of opportunity' kan aanbieden, om zo de doorwerking te vergroten (Bekkers et al., 2004). Immers, in de politieke benadering van beleid is het politieke spel essentieel.

2.5. Culturele benadering van beleid

Naast de rationele en politieke benadering van beleid zijn er ook andere benaderingen te onderscheiden. Zo spreekt Bekkers (2007) nog van een culturele en een institutionele benadering van beleid, terwijl Korsten (2013) spreekt van een culturele en een netwerkbenadering. In deze scriptie is gekozen om alleen de culturele benadering toe hanteren in navolging van De Kool (2007). Waar Korsten en Bekkers een scheiding maken tussen de culturele en institutionele/netwerkbenadering, schaaft De Kool dit beide onder de culturele benadering (De Kool, 2007).

De culturele benadering is volgens De Kool ontstaan door kritiek op de politieke benadering van beleid: "De institutionele context, die ook belangrijk is voor het handelen van actoren, is bij de politieke benadering van beleid onderbelicht" (De Kool, 2007, p.36). Om die reden wordt er in navolging van hem gekozen voor culturele-cognitieve benadering van instituties, wat ook wel de culturele benadering genoemd. Binnen deze benadering is aandacht voor de rol van instituties en de gegroeide praktijken. Ook binnen de culturele benadering komt de rol van het incrementalisme aan bod met betrekking tot de 'punctuated equilibrium' van Baumgartner en Jones (True, Jones & Baumgartner, 2007). Bij deze theorie staat het incrementeel verlopen van beleidsvorming centraal, wat onder andere veroorzaakt wordt doordat regeringen geen tijd en middelen hebben om alles in de gaten te houden en waar beleidsmakers eigen autonomie hebben om eigen beleid te vormen. Deze actoren willen alleen maar kleine veranderingen binnen betreffende sector (True, Jones & Baumgartner, 2007), wat ook naar voren komt bij onderzoek van Bannink en Resodihardjo (2006). Wanneer dit incrementalisme af en toe doorbroken wordt, wordt er gesproken van een 'Punctuated equilibrium' (True, Jones & Baumgartner, 2007). De manier waarop actoren tegen beleid en doorwerking aankijken binnen deze benadering wordt sterk bepaald door de culturele omgeving waarin zij zich bevinden en opereren (De Kool, 2007). Ook hier omschrijft De Kool (2007) een aantal veronderstellingen.

Verschillende culturele settings

Binnen de culturele benadering van beleid bestaat dé overheid niet, maar zijn er verschillende onderdelen, zoals gemeenten, provincies, uitvoerende organisaties etc. met elk een eigen cultuur. Cultuur wordt in navolging van De Kool (2007) in dit onderzoek opgevat als een verzameling van symbolen, verhalen, rituelen, normen, waarden en visies op de werkelijkheid die worden gebruikt om een beleidsprobleem op te lossen (Swidler, 1986, in De Kool, 2007). In een cultuur wordt tot uitdrukking gebracht wat (niet) belangrijk wordt gevonden, waarmee de cultuur een grote invloed heeft op het handelen van een (beleids)actor (De Kool, 2007). Rekenkamerrapporten kunnen onderdeel uitmaken van een cultuur. Zo kan minder aandacht zijn voor Rekenkamerrapporten in gemeente X dan in gemeente Y.

Handelen op basis van routines

In de culturele benadering van beleid wordt verondersteld dat beleidsactoren handelen op basis van regels en routines. Regels krijgen na verloop van tijd het karakter van routines. Dit zorgt voor gegroeide praktijken, wat zorgt voor een stuk stabiliteit. Gezien het routinematig karakter van het handelen van beleidsactoren, worden de keuzes die zij maken ook voorspelbaar (de Kool, 2007). Allison en Zelikow hebben met betrekking tot het besluitvormingsproces naast het rationele actor model en het bureaupolitieke model, ook het model van organisatiegedrag ontworpen (Allison & Zelikow, 1999; Nelissen et al., 2004). Hierin stellen zij net als De Kool dat de overheid niet een ongedeelde actor is, maar meer als een opeenhoping van organisaties. Deze organisaties ontwikkelen hun eigen 'standard operating procedures'. Besluiten van binnen dit model zijn geen keuzes van een rationele actor, maar de organisatie brede besluiten, die volgens hun eigen logica en routines (Allison & Zelikow, 1999; Nelissen et al., 2004).

Ritueel gedrag

Binnen de culturele benadering vertonen de actoren ritueel gedrag, hier zien we vooral de symbolische dimensie van culturele benadering van beleid in terug. De institutionele omgeving is bepalen voor het rituele gedrag dat actoren vertonen en geven aan wat belangrijk wordt gevonden (Pettigrew, 1979, in De Kool, 2007).

Beleidsproces = theater

De culturele benadering van beleid neemt aan dat het handelen en de keuzes van (beleids)actoren gebaseerd zijn op de cultuur die in de organisatie heerst. Regels, routines, normen en waarden etc. bepalen het handelen, waardoor het een voorspelbaar beleidsproces wordt (De Kool, 2007). Het beleidsproces wordt dan meer gezien als een toneelstuk voor de maatschappij en media, waarbij de verschillende actoren hun eigen rol spelen waarbij de uitkomst voorspelbaar is. Toch zijn de verschillende rollen essentieel in het beleidsproces, aangezien ze tijdens het beleidsproces zin geven aan de het eigen handelen (de Kool, 2007).

2.5.1. Doorwerking van rekenkameronderzoek in de culturele benadering van beleid

Waar rekenkamerrapporten in de rationele benadering als gegevensbron en in de politieke benadering als machtsbron gezien wordt, kan het in de culturele benadering als zingevingbron gezien worden. Ook hier worden de veronderstellingen van de culturele benadering van beleid vertaald naar de doorwerking van rekenkamerrapporten.

Verschillende culturele settings = verschillende doorwerking

Zoals eerder aangegeven wordt binnen een bepaalde cultuur aangegeven wat belangrijk is en wat niet. Doorwerking vindt daarom juist plaats wanneer het Rekenkamerrapport van belang wordt geacht voor het handelen van de actoren. Aangezien elke actor zelf bepaalt of een rekenkamerrapport van belang is voor zijn of haar handelen, verschilt de doorwerking per rekenkamerrapport.

Rekenkamerrapport als zingevingbron

Hierbij hebben rekenkamerrapporten invloed op hoe de gebruikers van het rapport vervolgens de werkelijkheid interpreteren. Echter, ook hierbij moet rekening worden gehouden met de institutionele context waarin de actor zich bevindt omdat dit voor een groot deel bepaalt welke informatie de actor accepteert (de Kool, 2007). Met andere woorden, het rekenkamerrapport biedt de gebruikers van het rapport een voedingsbodem om daarop eigen meningen en gedachten te

vormen. Deze zingeving die gebruikers geven naar aanleiding van het rekenkamerrapport worden echter wel beïnvloedt door de cultuur waarin de betreffende gebruiker zich in bevind.

Rituele betekenis van rekenkamerrapporten

Rekenkamerrapporten hebben in de culturele benadering geen instrumenteel karakter zoals in de rationele benadering, maar een ritueel karakter. Rekenkamerrapporten worden als zodanig gebruikt (De Kool, 2007). De rapporten worden dan gebruikt om autoriteit te laten zien (in overeenstemming met de politieke benadering), maar ook om competentie te laten blijken, of vertrouwen te schenken (De Kool, 2007).

Voorspelbare doorwerking

Zoals eerder vermeld, beslissen actoren op basis van hun cultureel-institutionele omgeving wat zij belangrijk vinden en wat niet. Deze omgeving, bestaande uit regels, routines en procedures en dat maakt dat doorwerking redelijk te voorspellen is. Immers, hoe meer de rekenkamerrapporten in lijn liggen met de cultureel-institutionele omgeving, hoe groter de kans op doorwerking (Bekkers et al., 2004; De Kool, 2007).

Conceptuele doorwerking

Doorwerking in de culturele benadering komt in grote mate overeen met wat Bekkers et al. (2004) de *conceptuele doorwerking* noemen. In het enlightenment-model wordt door Bekkers et al. helder beschreven hoe een rekenkamerrapport conceptueel door kan werken. In dit model wordt een rekenkamerrapport niet lineair verwerkt in beleid, maar is het een voedingsbodemp die de gebruikers van het rapport in staat stelt om anders tegen bepaalde onderwerpen aan te kijken.

rekenkamerrapporten worden in het enlightenment-model gebruikt om graduele veranderingen teweeg te brengen. Conceptuele doorwerking dient dus net als de culturele benadering niet een te grote breuk te vormen ten opzichte van de gegroeide praktijk. Rekenkameraanbevelingen zijn hiermee dan ook meer een *inspiratie voor beleid* en niet meer een gegevensbron (Bekkers, 2004). Rekenkamerrapporten kunnen hierin onderwerpen op de politieke agenda zetten die eerder nog niet de aandacht hadden van politici (Bekkers et al, 2004; De Kool, 2007).

Van Hattum (2005) presenteert op basis van de inzichten van Bekkers et al. (2004) ook een aantal kernpunten met betrekking tot conceptuele doorwerking. In de door hem genoemde conceptuele visie vormen ideeën, percepties, voorkeuren en interpretaties samen kennis. Feiten bestaan hierin wel, maar zingeving aan die feiten vindt pas plaats na een beoordeling. Daarnaast is bij zijn conceptuele visie het aantal actoren veel groter: beleidsontwikkelaars, actoren in beleidsveld, geïnteresseerde in de maatschappij (Van Hattum, 2005). Daarnaast kan het rekenkamerrapport volgens deze visie leiden tot het anders kijken naar een onderwerp of juist een nieuw onderwerp op de agenda zetten. Samenvattend, komen de veronderstellingen die aan de culturele benadering van doorwerking liggen, sterk overeen met wat er onder conceptuele doorwerking wordt verstaan door Bekkers et al. (2004) en Van Hattum (2005).

Naast de conceptuele doorwerking, noemen Bekkers et al. nog een vorm, namelijk de *agenderende doorwerking* waarmee het op de agenda zetten van nieuwe onderwerpen wordt bedoeld. Net als Van Hattum in zijn scriptie (2005), wordt ook hier geen onderscheid gemaakt tussen de conceptuele en agenderende doorwerking. Zij maken integraal onderdeel uit van de volgende definitie van conceptuele doorwerking: "*het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg*" (Bekkers et al., 2004, p. 24).

2.5.2. Rol van de lokale rekenkamer in de culturele benadering van beleid

De rol van de rekenkamer in de culturele benadering is die van een ‘inspirator’ en ‘agendasetter’. Volgens het enlightenment-model is het als het ware de taak van de rekenkamer om de verschillende gebruikers van het rapport ‘op te voeden’ (Bekkers et al., 2004, p. 18). Vaak worden hierbij ‘sensitizing concepts’ gebruikt, oftewel richtinggevende begrippen (Bleijenbergh, 2013, p. 81), die de verschillende actoren kunnen gebruiken om op een andere manier naar een onderwerp te kijken (Bekkers et al., 2004). Hoewel minder rekening gehouden dient te worden met de belangen en posities van de gebruikers dan bij de politieke benadering van doorwerking, moet toch gedacht worden aan de huidige cultureel-institutionele context van de gebruikers het rekenkamerrapport. Het rapport moet immers niet teveel afwijken van de gegroeide praktijk, want dat kan ten koste gaan van de doorwerking ervan (Bekkers et al., 2004).

2.6. Domeinen van doorwerking

Bij de rationele benadering zijn alleen de rekenkamer en de beleidsmaker van belang. Echter, bij de overige twee benaderingen is de reikwijdte van het rekenkamerrapport en daarmee de doorwerking ervan groter. Bekkers et al. (2004) geven op basis van hun onderzoek een aantal domeinen, waarin doorwerking van de adviezen van de Adviesraden kan plaatsvinden. Deze domeinen zijn niet één op één over te nemen naar de context van de lokale Rekenkamers. Immers, de institutionele context van de Rekenkamers zijn anders dan die van de Adviesraden. Zo is bijvoorbeeld de Rekenkamer onafhankelijk in haar onderwerpskeuze en de manier waarop zij onderzoek doet.

De primaire afnemer van lokale rekenkamerrapporten lijken respectievelijk de gemeenteraad en de Provinciale Staten te zijn, daar zij de controlerende en kaderstellende taak van beiden ondersteunen. Echter zijn ook andere gebruikers van het rekenkamerrapport te onderscheiden, bijvoorbeeld het college van B&W, Gedeputeerde Staten, ambtenaren en onderzochte instellingen (Hoekstra, 2013). Daarnaast zijn rekenkamerrapporten doorgaans bereikbaar voor de maatschappij, media en wetenschappelijke instituten, waardoor ook hierin doorwerking kan plaatsvinden.

Tabel 2: Verschillende domeinen met betrekking tot rekenkamerrapporten

Domein	Uitleg
Raad/Staten, College van B&W/Gedeputeerde Staten	De gemeenteraad en de Provinciale Staten zijn op basis van de Gemeentewet, de Provinciewet, de primaire gebruikers van het rekenkamerrapport. Het college van B&W en de Gedeputeerde Staten zullen met de aanbevelingen van de rekenkamer aan de slag moeten, indien de raad/Staten deze aanbevelingen overnemen. Dit maakt hen ook een belangrijk domein van doorwerking.
Beleidsveld	De doorwerking van rekenkameradviezen, hebben ook betrekking op de ambtenaren. Zo moeten de ondersteunende diensten van het college van B&W/ Gedeputeerde Staten de aanbevelingen uiteindelijk verwerken in beleid (Bekkers et al., 2004).
Media	Dit domein is en blijft erg belangrijk voor doorwerking van de rekenkamerrapporten. Een rapport met aanbevelingen dat nauwelijks tot geen media-aandacht krijgt, verliest de concurrentieslag met andere onderwerpen die strijden om de aandacht van raads- en Statenleden (Bekkers et al., 2004). Dit domein wordt dus in feite gebruikt om de doorwerking in andere domeinen te vergroten.
Maatschappij	Doorwerking kan ook plaatsvinden in de maatschappij. Bekkers et al. bedoelen met dit domein zowel de individuele burgers als

	belangengroepen (2004). Binnen deze domeinen kan er doorwerking plaatsvinden, al is deze doorwerking wel lastig te meten. Immers, het is moeilijk vast te stellen wat voor effect een rekenkamerrapport heeft op een individuele burger en/of belangenorganisatie.
Wetenschap	Het wetenschapsdomein waarin doorwerking kan plaatsvinden is vergelijkbaar met die van de maatschappij. Rekenkamerrapporten kunnen doorwerking hebben binnen het wetenschappelijk domein. Wetenschappelijke instituten kunnen geïnteresseerd raken door een rekenkamerrapport en daar meer onderzoek naar willen doen. Daarnaast kan het rekenkamerrapport ook gebruikt worden als bron voor droge, pure analyse. Maar ook hierin is het lastig te meten of een rekenkamerrapport heeft gezorgd voor (meer) wetenschappelijk onderzoek naar een bepaald onderwerp.

2.7. Conclusies

Allereerst zal de deelvraag worden beantwoord, waarna er een link wordt gemaakt naar het bureau-onderzoek.

2.7.1. Beantwoorden deelvragen

Door in te gaan op de definitie van doorwerking, vervolgens verschillende visies op beleid te beschrijven zijn drie doorwerkingsvormen onderscheiden. Onderstaand tabel geeft een schematische vergelijking tussen de drie verschillende benaderingen van doorwerking.

Tabel 3. Samenvatting benaderingen van beleid in relatie tot doorwerking van Rekenkamerrapporten

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering
Doorwerkingsvorm	<i>Instrumentele doorwerking:</i> Het rekenkamerrapport leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies.	<i>Politiek-strategische doorwerking:</i> Het rekenkamerrapport wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.	<i>Conceptuele doorwerking:</i> Het rekenkamerrapport heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg.
Rol van Rekenkamerrapport	Gegevensbron	Machtsbron	Zingeving/inspiratiebron
Primaire gebruiker van het Rekenkamerrapport	Beleidsactor	Verschillende (potentiële) gebruikers	Verschillende gebruikerscontexten
Aard van doorwerking	Direct	Selectief	Indirect
Rol van de lokale Rekenkamer	Beleidsanalist	'Entrepreneur'	Inspirator/Agendasetter
Proces van doorwerking	Lineair	Onvoorspelbaar	Voorspelbaar

Gemaakt met behulp van: Bekkers, V. Fenger, M. Homburg, V. Putters, K. (2004). *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, p. 24 en Kool, D de. (2007) *Monitoring in beeld*, p 61.

Doorwerking is een te complex begrip om een eenduidig antwoord op te geven. De drie verschillende benaderingen geven een antwoord op de complexe vraag “wat is doorwerking en hoe kan je dat onderzoek?”. Voor het vervolg van het onderzoek worden deze drie benaderingen dan ook naast elkaar gebruikt. De Kool merkt terecht op dat de drie verschillende benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar wel nuanceren (2007). Immers, een rekenkamerrapport kan op drie manieren tegelijkertijd doorwerken/gebruikt worden.

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden belangrijke begrippen uit theorie geoperationaliseerd (§3.1). Daarna zullen keuzes met betrekking tot het bureau- en casus onderzoek worden toegelicht (§3.2.). Tot slot zullen validiteit en betrouwbaarheid vraagstukken worden behandeld (§3.3).

3.1 Operationaliseren

De overgang van het theoretisch kader naar het bureau- en casusonderzoek wordt de operationaliseringsfase genoemd (Swanborn, 1981, in Van Thiel, 2007). Tijdens deze fase worden belangrijke begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Dat wil zeggen, deze theoretische begrippen worden dan waarneembaar gemaakt ten behoeve van het empirisch onderzoek. Onderstaand weergeeft de verscheidene benadering van beleid/doorwerking, waaruit de drie doorwerkingsvormen zijn voortgekomen.

Tabel 4 Definities bij de drie vormen van doorwerking

Benadering	Doorwerkingsvorm	Definitie
Rationele benadering	Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies In dit onderzoek wordt met de instrumentele doorwerking van de rekenkameraanbevelingen het beleidsmatig overnemen (van de inhoud) ervan door de raad en het college bedoeld, die op korte termijn direct na de publicatie van het rapport plaatsvindt.
Culturele benadering	Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg. In dit onderzoek wordt onder de conceptuele doorwerking het veroorzaken van de op lange termijn perceptieverandering onder de beleidsvoerders verstaan.
Politieke benadering	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. In dit onderzoek wordt met de politiek-strategische doorwerking van de rekenkameraanbevelingen het selectief gebruiken hiervan door de politici bedoeld, die op deze manier hun eigen positie willen versterken en/of hun handelingen willen legitimeren

3.1.1. Operationalisatie inhoudsanalyse

De operationalisatie van de theorie met betrekking tot de inhoudsanalyse beperkt zich tot de doorwerkingsvormen en de verschillende criteria die een bepaalde doorwerkingsvorm meten. De

criteria zijn met behulp van Bekkers et al. (2004), Van Hattum (2005) en De Kool (2007) opgesteld en aangevuld, aangepast naar de situatie van de lokale Rekenkamers. De lijst met indicatoren is niet uitputtend, wat wil zeggen dat de lijst met indicatoren aangevuld kunnen worden met meerdere indicatoren die bijvoorbeeld de instrumentele doorwerking kunnen meten.

Voor elke vorm van doorwerking zijn meerdere indicatoren opgesteld die aantonen in hoeverre onderzoek is gedaan naar betreffende vorm van doorwerking. Zo kan bijvoorbeeld aan de hand van een dertien indicatoren worden vastgesteld in hoeverre tijdens het doorwerkingsonderzoek aandacht is besteedt aan conceptuele doorwerking. Aangezien deze vorm van doorwerking zich pas over langere tijd laat zien, kan in strategische documenten, jaarplannen, beleidsplannen en nieuwe beleidsinitiatieven worden onderzocht of verwezen wordt naar het rekenkamerrapport.

Daarnaast wordt het rekenkamerrapport bij de conceptuele doorwerking en de onderliggende culturele benadering gebruikt door meerdere doelgroepen dan alleen de beleidsmaker of de politiek (aantal toelichtingen in commissievergaderingen/hoorzittingen, aantal geagendeerde issues). Daarom wordt ook gekeken naar de aandacht wat het rekenkamerrapport krijgt vanuit de media. Ook maatschappelijke organisaties zoals scholen, uitvoerende organisaties en inspecties kunnen gebruik maken – en leren – van het rekenkamerrapport. Daarom wordt ook gekeken naar acties van deze maatschappelijke organisaties en het aantal geïnitieerde overleg. Conceptuele doorwerking gaat ook nog verder dan doorwerking in de maatschappelijke organisatie, media, politiek en beleidsmaker. Dit betreft namelijk de maatschappelijke doorwerking. Daarom worden ook het aantal wetenschappelijke publicaties, symposia, studiedagen en congressen waarin het rekenkamerrapport naar voren komt meegenomen.

Tot slot kan het rekenkamerrapport bij conceptuele doorwerking een verandering in perceptie van de gebruiker veroorzaken. Om dit te kunnen meten, kan dit rechtstreeks aan de gebruiker worden gevraagd. Ook kan de indicator met betrekking tot kennisdeling de conceptuele doorwerking aantonen. Immers, de vraag naar meer kennisdeling of naar meer levering van kennis door de rekenkamer naar aanleiding van het rekenkamerrapport toont een verandering in de perceptie van de gebruiker aan.

Deze operationalisering van de theorie ten behoeve van de inhoudsanalyse stelt een kader waarin de volgende deelvraag deels kan worden beantwoord: *“Welke lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel hebben zelf doorwerking onderzocht of laten onderzoeken en op welke wijze is dit onderzocht en vastgesteld?”*. De vraag welke lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel doorwerking hebben onderzocht of laten onderzoeken, wordt in paragraaf 3.2.1. beantwoord.

Tabel 5: Operationalisatie van doorwerking

Soorten doorwerking		
<i>Instrumenteel</i>	<i>Conceptueel</i>	<i>Politiek-strategisch</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Aantal overgenomen aanbevelingen door raad/PS en aantal toezeggingen college/GS naar aanleiding van Rekenkamerrapport. • Aantal vragen en verzoeken om nadere informatie (schriftelijk, telefonisch, e-mail) • Aantal officiële reacties van betrokken organisaties, afdelingen of ambtenaren • Aantal opgevraagde (gedownloade) Rekenkamerrapporten • Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties • Aantal optredens op wetenschappelijke symposia etc. • Aantal aanbevelingen Rekenkamerrapport overgenomen in beleid • Aantal aanbevelingen Rekenkamerrapport geïmplementeerd/uitgevoerd in praktijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal verwijzingen van Rekenkamerrapport in strategische beleidsdocumenten • Aantal maal aandacht voor Rekenkamerrapport in krant, radio, tv, social media • Actor geeft aan dat Rekenkamerrapport heeft bijgedragen aan zijn/haar kijk op het onderwerp. • Aantal verwijzingen van Rekenkamerrapport in beleidsplannen en jaarverslagen van betrokken organisaties / afdelingen van gemeente/provinciehuis • Aantal acties van maatschappelijke organisaties • Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties • Aantal nieuwe onderzoeksprogramma's naar aanleiding van advies • Aantal opgestarte, nieuwe beleidsinitiatieven op aangedragen nieuw thema • Aantal toelichtingen in commissievergaderingen/hoorzittingen • Aantal geagendeerde issues. • Aantal keren thema onderwerp van studiedagen, symposia en congressen • Aantal geïnitieerde vormen van maatschappelijk overleg • Aantal keer kennisdeling naar aanleiding van het rapport 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimering van bestaand beleid • Rekenkamerrapport is in de ijskast geplaatst • Rekenkamerrapport heeft tot symbolisch beleid geleid • Rekenkamerrapport is gebruikt ten behoeve van gelegenheidsargumenten ter versterking van positie • Actor maakt in de media melding van het Rekenkamerrapport ten behoeve van de eigen positie • Actor maakt in verscheidene vergaderingen, melding van het Rekenkamerrapport ten behoeve van de eigen positie • Aantal vragen of moties van raadsleden/Statenleden in commissie of plenaire zitting • Aanwezigheid college/GS standpunt

Bekker et al. (2004). Doorwerking van Strategische Beleidsadviesing. P. 33-35; Van Hattum (2005): Impact: over de doorwerking van integriteitsadvies, p. 36; De Kool (2007): Monitoring in beeld, p. 65-76; Pröpper (2015): persoonlijke communicatie, 6 juli 2015

3.1.2. Operationalisatie interviews

Kijkend naar de centrale vraag van dit onderzoek, wordt door de operationalisering van de theorie ten behoeve van de inhoudsanalyse een kader gegeven om een deel van deze vraag te beantwoorden. Het tweede –verklarende – gedeelte van de centrale vraag kan worden beantwoord met behulp van de operationalisering van de theorie ten behoeve van de interviews. Voor het beantwoorden van het verklarende gedeelte van de centrale vraag zijn het afnemen van interviews noodzakelijk, aangezien antwoorden op deze vragen niet altijd in documenten gevonden kunnen worden. De vragen worden opgesteld aan de hand van de verschillende benaderingen. Op deze manier kan worden geanalyseerd in welke benadering(en) de geïnterviewde denkt. Op basis van de theorie zijn de volgende variabelen onderscheiden.

Als voorbeeld wordt wederom de conceptuele doorwerking gegeven, met onderliggend de culturele benadering van beleid. Binnen de benadering wordt het rekenkamerrapport als een inspiratiebron door gebruikers. Zoals de theorie ook aangeeft is het rekenkamerrapport in deze benadering meer een voedingsbodemp, waarop gebruikers in staat worden gezet om anders tegen een onderwerp aan te kijken. Ook wordt gekeken in hoeverre in de interviews wordt herkend of de rekenkamerrapporten en de aanbevelingen dichtbij de gegroeide praktijk moeten blijven.

Daarnaast wordt de omgeving van het rekenkamerrapport onder de loep genomen gedurende het interview. De culturele benadering zet een diversiteit in culturen uiteen, waarbij in de verschillende culturen binnen een organisatie of de context de conceptuele doorwerking wordt bepaald. In sommige afdelingen of bij bepaalde groepen gebruikers zal een rekenkamerrapport vindt de zingeving van het rekenkamerrapport op een andere manier plaats dan bij andere groepen en afdelingen. De vraag is of de geïnterviewde deze stelling van de culturele benadering herkennen.

Ook de indirecte doorwerking binnen de culturele benadering komt aan bod. De theorie stelt dat doorwerking van het rekenkamerrapport pas over langere tijd zichtbaar kan worden, in plaats van een directe doorwerking bij de rationele benadering. Een rekenkamerrapport kan initieel geen doorwerking krijgen in beleid en gedrag van beleidsmakers. Echter, na verloop van tijd kunnen bepaalde handelingen van beleidsmakers te herleiden zijn naar het rekenkamerrapport.

De rol van de rekenkamer is bij de culturele benadering anders dan bij de overige benaderingen. Bij de culturele benadering van beleid is de rol van de rekenkamer die van een opvoeder. Het gaat dan niet zozeer om het vermogen om bestaand beleid te evalueren en naar aanleiding daarvan aanbevelingen te geven over hoe het beter kan. De rekenkamer is niet meer de beleidsanalist, maar meer een opvoeder waarin zij de gebruikers tot nieuwe inzichten kan leiden. De doorwerking vindt dan plaats in het hoofd, in plaats van direct op papier. De rekenkamerrapporten worden dan geagendeerd door een raad of Staten, die vervolgens hier een zingeving aan geven naar ieders eigen interpretatie.

Tot slot wordt bekeken of de respondenten het proces van de doorwerking van het rekenkamerrapport herkennen. In lijn met het idee dat een rekenkamerrapport dichtbij de gegroeide praktijk dient te blijven, is de doorwerking ervan ook voorspelbaar. Immers, hoe dichter het rekenkamerrapport bij de gegroeide praktijk blijft, hoe groter de kans op doorwerking wordt. De zingeving die gebruikers geven aan het rapport is daarnaast beter in te schatten, wanneer de gebruikers het onderwerp en de invalshoeken ervan herkennen en begrijpen, in tegenstelling tot een

rekenkamerrapport, waarbij de gebruiker een geheel nieuw inzicht en onderwerp moet verwerken. Doorwerking van het rekenkamerrapport kan dan variëren van volledige tot weinig doorwerking.

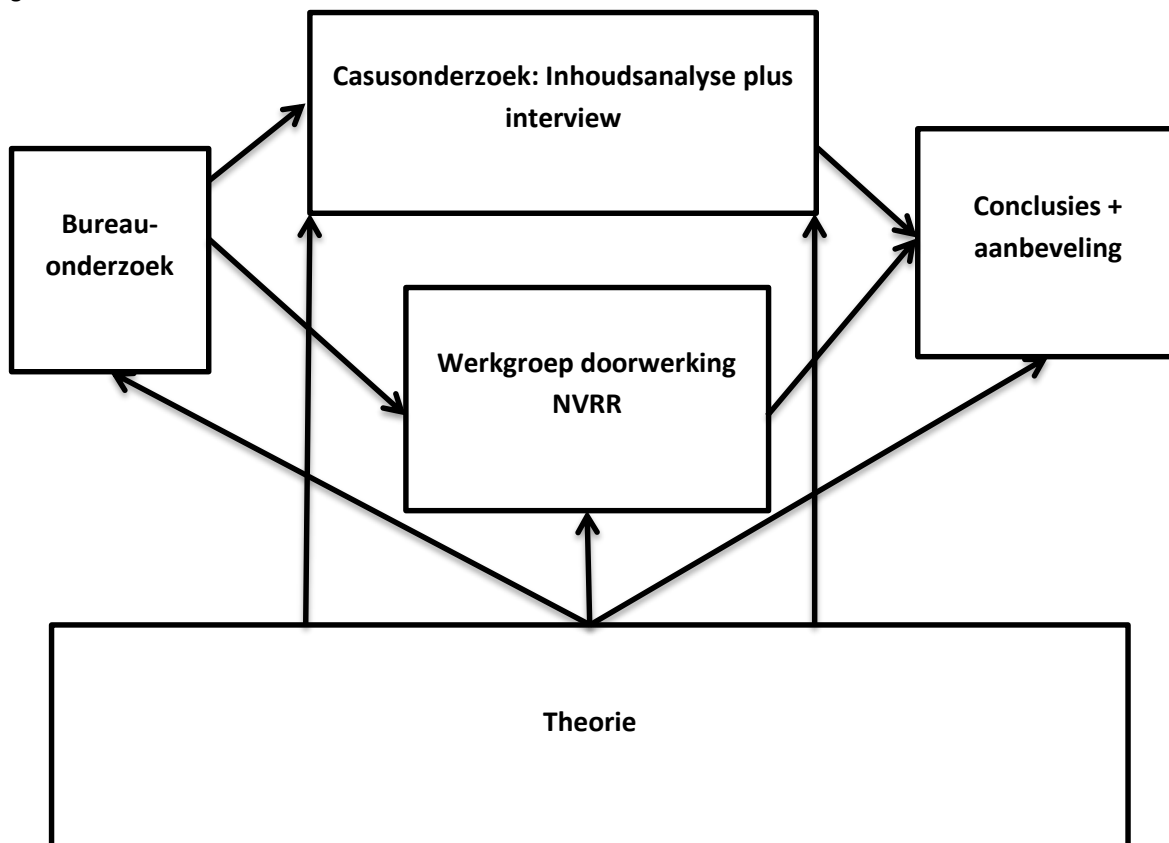
Tabel 6 Variabelen met betrekking tot interview

Variabelen	Indicator
Rationele benadering	
Rekenkamerrapport als gegevensbron	- Het Rekenkamerrapport wordt alleen gebruikt als gegevensbron, ten behoeve van het beleid
Beleidsactor als primaire gebruiker	- De beleidsmaker is de primaire gebruiker van het Rekenkamerrapport.
Directe doorwerking	- Het Rekenkamerrapport zorgt voor directe verandering in het beleid en het handelen van de beleidsmaker
Rekenkamer als beleidsanalist	- De Rekenkamer is een objectieve onderzoeker. - De Rekenkamer is onafhankelijk van haar onderwerpskeuze
Lineair doorwerkingsproces	- Aanbevelingen worden direct overgenomen in het beleid
Politieke benadering	
Rekenkamerrapport als machtsbron	- Het Rekenkamerrapport wordt door de Raadsleden en Statenleden vooral gezien als munitie voor debat
Verschillende (potentiële) gebruikers	- Naast de beleidsmaker, maken bijvoorbeeld ook politieke actoren gebruik van het Rekenkamerrapport, die elk eigen doelen nastreven
Selectieve doorwerking van Rekenkamerrapport	- Alleen delen die de machtspositie van actoren kunnen versterken worden gebruikt.
Rekenkamer als entrepreneur	- De Rekenkamer houdt rekening met 'windows of opportunity' en maken hier gebruik van
Onvoorspelbaar doorwerkingsproces	- Doorwerking verloopt onvoorspelbaar, het is moeilijk om doorwerking van een Rekenkamerrapport te voorspellen
Culturele benadering	
Rekenkamerrapport als zingeving/inspiratiebron	- Rekenkamerrapporten zijn vooral een bron van inspiratie voor de gebruikers. - Rekenkamerrapporten mogen niet teveel afwijken van de gegroeide praktijk
Verschillende gebruikerscontexten	- Rekenkamerrapporten worden gebruikt door verschillende afdelingen met verschillende culturen. - Elke context heeft een andere zingeving bij het Rekenkamerrapport
Indirecte doorwerking van Rekenkamerrapport	- Het Rekenkamerrapport werkt niet direct door in beleid of het handelen van de actoren, maar pas na verloop van tijd
Rekenkamer als inspirator/agendasetter	- De Rekenkamer is vooral bezig als 'opvoeder' van bijvoorbeeld de politieke actoren en beleidsmakers
Voorspelbaar doorwerkingsproces	- De heersende cultuur waar het Rekenkamerrapport betrekking op heeft, maakt de doorwerking van het rapport voorspelbaar

3.2. Onderzoek model

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van meerdere kwalitatieve methoden van onderzoek, waarmee een *multiple casestudy* wordt uitgevoerd. De theorie wordt vertaald naar codeerschema's voor de inhoudsanalyse en vragen ten behoeve van de interviews. Allereerst wordt bekeken welke cases actief omgaan met het begrip doorwerking. Van deze cases zullen de doorwerkingsrapporten worden geanalyseerd. Op basis van de inhoudsanalyse zullen vier cases worden geselecteerd voor diepgaand onderzoek. Op basis van de resultaten worden conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven. Het onderzoek model ziet er als volgt uit:

Figuur 1 Onderzoeksmodel



3.2.1. Casus selectiecriteria door middel van bureau-onderzoek

Een multiple casestudy begint met het selecteren van casussen. Door een bureau-onderzoek uit te voeren zijn een viertal casussen geselecteerd. Dit bureau-onderzoek beantwoordt hiermee ook het eerste gedeelte van deelvraag drie, aangezien dit onderzoek laat zien welke rekenkamers doorwerking van rekenkamerrapporten hebben onderzocht of hebben laten onderzoeken. Tot dusver is niet inzichtelijk gemaakt welke lokale rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel bezig zijn geweest met doorwerking.

Bureau-onderzoek

Het bureau-onderzoek heeft betrekking op alle lokale Rekenkamers in de provincies Gelderland en Overijssel aan de hand van een aantal documenten. Bij het verzamelen van deze documenten onderscheidt Bleijenbergh (2013, p. 50-52) een zestal selectiecriteria van documenten, te weten de inhoudelijke relevantie, de onderlinge samenhang, de periode waarbinnen de documenten dienen te vallen, het domein waarop de documenten betrekking hebben, de betrokken actoren die relevant zijn voor de casuselectie en tot slot de medium waar de documenten worden verzameld. Daarnaast geeft Bleijenbergh ook drie vormen van documenten met betrekking tot de toegankelijkheid ervan.

Openbare documenten zijn bijvoorbeeld documenten die gemakkelijk te verkrijgen zijn, bijvoorbeeld jaarverslagen en doorwerkingsonderzoeken. Daarnaast zijn er documenten die pas na toestemming verkrijgbaar zijn, zoals notulen van besloten vergaderingen, maar ook doorwerkingsonderzoeken en evaluatierapporten met betrekking tot een lokale rekenkamer die gevoelig liggen en daardoor niet openbaar te verkrijgen zijn. Ditzelfde geldt ook voor privédocumenten, die nog moeilijker te verkrijgen zijn. Wanneer een doorwerkingsonderzoek dermate gevoelig ligt dat deze niet openbaar is en wordt, dient allereerst intensief contact tussen onderzoeker en bezitter van het document te ontstaan (Bleijenbergh, 2013, p.53-59).

Gezien de korte doorlooptijd van dit onderzoek, is gekozen om alleen documenten die openbaar te verkrijgen zijn te selecteren, met een duidelijke kanttekening dat deze documenten via het internet verkrijgbaar dienen te zijn. Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de selectiecriteria van Bleijenbergh (2013). Zo zijn alle documenten waarin het uitgevoerde doorwerkingsonderzoek aan bod kan komen, meegenomen in het selectieproces. Drie documenten zijn op basis van bovenstaande geselecteerd voor het bureau-onderzoek:

1. Meest recente jaarverslag van lokale Rekenkamer: Maken de lokale rekenkamers melding van doorwerking in hun jaarverslag?
2. Doorwerkingsrapporten met betrekking op een Rekenkamerrapport tussen de jaren 2008 en 2015.
3. Evaluatierapport van de lokale rekenkamer waarin doorwerking is vermeldt tussen de jaren 2008 en 2015

Op basis van dit bureau-onderzoek zijn de casussen geselecteerd voor dit onderzoek. Op basis van de huidige verdeling zijn 66 lokale Rekenkamers te onderscheiden (23 rekenkamers in Overijssel, 42 Rekenkamers in Gelderland, 1 provinciale rekenkamer) (Gelderland, 2015; Overijssel, 2015). Bijlage 2 laat de volledige uitwerking van het bureau-onderzoek zien. Onderstaand tabel geeft een samenvatting over het aantal lokale Rekenkamers die actief bezig zijn met doorwerking.

Tabel 7: Activiteit rekenkamers met betrekking tot doorwerking

Activiteit met betrekking tot doorwerking	Aantal lokale Rekenkamers
Behandeling in jaarverslag.	6
Doorwerkingsrapport met betrekking op een rekenkamerrapport.	21
Behandeling doorwerking in een evaluatierapport van de lokale rekenkamer.	5
In één van de drie documenten wordt doorwerking behandeld.	23
In twee van de drie documenten wordt doorwerking behandeld.	1
In alle documenten wordt doorwerking behandeld.	2

Casuselectie

De eerste twee casussen

De verschillende casussen worden door middel van een getrapte steekproef getrokken. Van de 66 lokale rekenkamers zijn 26 rekenkamers geschikt voor casusonderzoek. Van de 26 lokale

rekenkamers, worden bij twee rekenkamers in alle drie de documenten doorwerking behandeld. Dit zijn de provinciale rekenkamer Oost-Nederland en rekenkamer Nijmegen.

Arnhem als casus?

Een logische keuze voor de derde casus lijkt rekenkamer Arnhem te zijn, die in twee van de drie geselecteerde documenten doorwerking heeft behandeld. Echter, er zijn twee redenen om deze casus niet te selecteren voor verder onderzoek.

1. Pragmatische gronden: de recente ontwikkelingen met betrekking tot de lokale rekenkamer in Arnhem. De rekenkamer aldaar heeft met een flinke bezuiniging te maken gekregen, waarna de rekenkamer heeft besloten om per 2016 op te stappen (Berenschot, 2015). Besloten is om deze casus niet te betrekken in verder onderzoek.
2. Externe validiteit: rekenkamer Oost-Nederland heeft als provinciale Rekenkamer te maken met beide provincies. Rekenkamer Nijmegen bevindt zich in de provincie Gelderland. Om de externe validiteit (op deze term wordt later teruggekomen) te waarborgen, is het wenselijk een lokale Rekenkamer in de provincie Overijssel te kiezen.

Derde casus

Op basis van de geografische ligging en bovenstaande tabel zijn in totaal tien lokale Rekenkamers geschikt als casus. Bij de keuze van de Rekenkamers is rekening gehouden met de volgende zaken/vragen:

- De lokale Rekenkamer heeft een doorwerkingsonderzoek uitgevoerd met betrekking op een Rekenkamerrapport. (8/10)
- Welke van de overgebleven lokale Rekenkamers hebben het betreffende doorwerkingsonderzoek recentelijk (vanaf 2010) uitgevoerd?

Op basis hiervan is rekenkamer Enschede gekozen als derde casus.

Vierde casus

Tot slot is de vierde casus via een aselechte steekproef getrokken uit de overige potentiële casussen (22), welke aantoonbaar doorwerking hebben behandeld. Dit onderzoek kiest er bewust voor om de vierde casus via een aselechte steekproef te selecteren, aangezien dit relevante data oplevert ten behoeve van de onderlinge vergelijkingen tussen de casussen in hoofdstuk 4. Uit deze aselechte steekproef is Rekenkamercommissie Almelo getrokken.

3.2.2. Dataverzameling casestudy

De methoden van dataverzameling wordt ook wel triangulatie genoemd, waarin zowel een inhoudsanalyse van de documenten plaatsvindt, als een semigestructureerd interview met de betrokken actoren binnen de casus.

Met betrekking tot de inhoudsanalyse zijn per casus alle in het bureau-onderzoek genoemde documenten onderzocht, indien aanwezig. Deze documenten zijn geanalyseerd aan de hand van de operationalisatie. Vervolgens zijn per casus semigestructureerde interviews afgenomen met de volgende actoren:

- De secretaris van de Rekenkamer
- De griffier van de betreffende gemeente/provincie

- De onderzoekers van het evaluatierapport naar de Rekenkamer (indien van toepassing)

Gekozen is voor de secretaris van de rekenkamer, aangezien deze vaak ook de uitvoerders zijn van doorwerkingsonderzoek naar Rekenkamerrapporten. De griffiers worden geïnterviewd op basis van hun positie, zij zijn als het ware een spin in het web en de verbinding tussen B&W (of GS), raad (of Staten) en de lokale Rekenkamer. Zij kunnen antwoorden geven op de manier waarop de politiek en beleidmakers kijken naar doorwerking van Rekenkamerrapporten. Deze antwoorden zijn relevant voor het onderzoek, daar zij invloed kunnen hebben op de manier waarop de Rekenkamer kijkt naar de doorwerking van Rekenkamerrapporten. Tot slot worden ook de onderzoeker geïnterviewd, die de geselecteerde Rekenkamers hebben geëvalueerd en daarbij gekeken hebben naar de doorwerking van Rekenkamerrapporten. In totaal zijn negen interviews afgenomen, de interviewlijst en de het interviewprotocol zijn in bijlage 4 te vinden, de literatuurlijst geeft de geanalyseerde documenten weer.

3.2.3. Werkgroep doorwerking NVR

Bij de onderlinge vergelijking tussen de casussen wordt ook gebruik gemaakt van de data van de werkgroep doorwerking van de NVR. Gedurende dit onderzoek heeft de auteur ook deelgenomen aan het proces van de werkgroep. Het doel van deze werkgroep is om een praktisch handvat te geven aan de lokale Rekenkamers, zodat deze zelfstandig de doorwerking van eigen onderzoek kunnen vaststellen. Deze data zal worden gebruikt bij de onderlinge vergelijking tussen de resultaten van de verschillende casussen.

3.3. Validiteit en betrouwbaarheid

Door de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te behandelen, wordt de methodologische kwaliteit van het onderzoek besproken. Bleijenbergh (2013) behandelt een drietal criteria om deze kwaliteit te beoordelen te weten interne en externe validiteit en de betrouwbaarheid.

3.3.1. Interne validiteit

Bij kwalitatief onderzoek zoals deze is de interne validiteit het meest belangrijke criterium. Dit criterium houdt in dat het onderzoek daadwerkelijk meet wat het wil meten (Bleijenbergh, 2013, p.110). De grootste bedreiging van de interne validiteit komt naar voren gedurende de interviews, waar sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Dit verhindert het daadwerkelijk meten wat gemeten wil worden. Dit kwam gedurende de interviews ook duidelijk naar voren, aangezien sommige geïnterviewden aangaven liever niet geciteerd te worden of pas na uitdrukkelijke toestemming. Aangegeven werd dat door politieke omgeving waarin verschillende partijen zich bevinden, enige voorzichtigheid geboden is. Gesteld kan worden dat alle actoren toestemming hebben gegeven voor een interview, op één na die helaas niet heeft kunnen reageren op het interviewverzoek.

3.3.2. Externe validiteit

De vier onderzochte casussen zijn beperkt te generaliseren. De uitgevoerde doorwerkingsonderzoeken en de verklaringen die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen, zijn niet representatief naar een grotere populatie toe. Wel is tijdens de casusselectie een bewuste keuze gemaakt om een casus in de provincie Overijssel te kiezen, in plaats van in de provincie Gelderland, om zo de spreiding tussen de casussen en daarmee de generaliseerbaarheid te vergroten (§3.2.1). Door deze spreiding te hanteren, kunnen bepaalde patronen in het doorwerkingsonderzoek worden

blootgelegd. Toch kan niet worden geconcludeerd dat de externe validiteit van het onderzoek significant is, daarvoor zijn de verschillende doorwerkingsvormen te divers en uitgebreid.

3.3.3. Betrouwbaarheid

Bleijenbergh (2013) geeft aan dat het criterium betrouwbaarheid minder belangrijk is in kwalitatief onderzoek, aangezien het bij dit criterium om draait dat de bevindingen niet vertekend mogen worden door toevallige afwijking. Dit terwijl bij kwalitatief onderzoek moeilijk uit te sluiten is (p.111). In plaats daarvan wordt in dit onderzoek ook meer gekeken naar de controleerbaarheid van de dataverzameling. Paragraaf 3.2.1 t/m 3.2.3 weergeven op een heldere manier de gemaakte keuzes met betrekking tot de casuselectie en de dataverzameling. De interviews zijn uitgewerkt in een transcript, waarin datgene wat is gezegd letterlijk is overgenomen in het transcript. Aan de hand vooraf gestelde codes, zijn de documenten en transcripten gecodeerd. De controleerbaarheid komt hier in het geding, aangezien alleen de onderzoeker de codes heeft aangebracht met bijhorende subjectiviteit. Om de controleerbaarheid te vergroten kan bijvoorbeeld intercodeurbetrouwbaarheid worden gestreefd. Dit houdt in dat anderen de transcripten en documenten coderen, waarna dat onderling vergeleken kan worden. Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek is gekozen om dit niet te doen, wat de controleerbaarheid van het onderzoek doet afnemen.

4. Resultaten

De resultaten van het uitgevoerde onderzoek zijn hieronder uiteengezet. Per casus (§4.1 t/m §4.4) worden de resultaten aan de hand van de theoretische variabelen besproken. Elke casus begint met een inleiding met betrekking tot uitgevoerde doorwerkingsonderzoek, waarna resultaten van de documentenanalyse per doorwerkingsvorm worden besproken. Resultaten uit de interviews zullen vervolgens per doorwerkingsvorm worden besproken, aangezien uit deze resultaten eventuele verklaringen voor de resultaten uit de documentenanalyse worden gegeven. In de afsluitende conclusie volgt een kleine samenvatting van de gevonden resultaten van betreffende casus.

Tot slot worden de resultaten van de verschillende casussen vergeleken (§4.5), door middel van onderlinge vergelijking en met data vanuit de werkgroep doorwerking. Voor conclusies aan de hand van de resultaten wordt verwezen naar hoofdstuk 5.


4.1. Nijmegen

Het bureau-onderzoek laat zien dat de gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen actief met het begrip doorwerking werkt. Zo behandelt de Rekenkamer doorwerking van Rekenkamerrapporten in haar jaarverslag (Rekenkamer Nijmegen, 2015). Daarnaast heeft de Rekenkamer twee onderzoeken uitgevoerd naar doorwerking van Rekenkamerrapporten (Rekenkamer Nijmegen, 2007 & 2008). Tot slot is Rekenkamer Nijmegen onderwerp van evaluatie geweest, waarin ook de doorwerking van Rekenkamerrapporten is behandeld (Partners& Pröpper, 2013). De empirische resultaten zijn per doorwerkingsvorm uiteengezet.

In eerste instantie volgt de Rekenkamer de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de toezeggingen door het college en op de uitvoering van raadsbesluiten naar aanleiding van Rekenkamerrapporten (Rekenkamer Nijmegen, 2014). Na drie jaar wordt er vervolgens bekeken of er een nazorgonderzoek nodig is waarbij de effecten van het Rekenkamerrapport in een breder beeld wordt geplaatst. Geïnterviewden geven hierbij aan dat het na drie niet meer mogelijk is om de effecten van het Rekenkamerrapport één op één te onderzoeken is, gezien de veranderende context rondom het onderwerp.

In het evaluatierapport van Partners&Pröpper wordt ook aandacht besteed aan de effecten van Rekenkamerrapporten. Voor het beoordelen hiervoor is een model ontwikkeld, waarbij verschillende niveaus van doorwerking worden benoemd:

Figuur 2: doorwerkingskader Partners & Pröpper

Niveaus van doorwerking van rekenkameronderzoek	
Weinig doorwerking  Veel doorwerking	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: Pröpper & de Jong, 2013, p.29

Wat het figuur van Pröpper laat zien, is wat ook de doorwerkingsladder wordt genoemd (Pröpper & de Jong, 2013). Wanneer de vertaling naar het theoretisch kader en de operationalisering ervan wordt gemaakt, zijn verscheidene doorwerkingsvormen te zien. Zo is de instrumentele doorwerking vertegenwoordigd in stap 1 en 4 t/m 6. De conceptuele doorwerking is vertegenwoordigd in stap 2 en de politiek-strategische doorwerking is vertegenwoordigd in stap 3, waarbij wordt gedebatteerd en vragen worden gesteld. Hier wordt op teruggekomen tijdens de komende paragrafen.

4.1.1. Instrumentele doorwerking

Allereerst is gekeken naar in hoeverre onderzoek naar de instrumentele doorwerking is uitgevoerd, waarna er bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de instrumentele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal overgenomen aanbevelingen door raad/PS en aantal toezeggingen college naar aanleiding van het rekenkamerrapport
- Aantal officiële reacties van betrokken organisaties, afdelingen of ambtenaren
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport overgenomen in beleid
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport geïmplementeerd/uitgevoerd in praktijk

Over het onderzoek naar instrumentele doorwerking hoeft geen misverstand te bestaan, dit is uitgebreid uitgevoerd. Zowel in de nazorgonderzoeken als in het jaarverslag wordt aandacht besteed aan het onderzoek naar instrumentele doorwerking. In het nazorgonderzoek van rioolbeleid wordt bijvoorbeeld aangehaald dat onderzoek wordt gedaan naar in hoeverre “invulling is gegeven aan de aanbevelingen uit haar rapport ‘Onderzoek rioolbeleid’ uit 2002” (Nijmegen, 2008, *samenvatting p.1*). Door hele rapport heen worden de aanbevelingen één voor één behandeld waarbij wordt vastgesteld in hoeverre “één en ander in de dagelijkse praktijk is en wordt uitgevoerd” (Nijmegen, 2008, p. 2). Ook in het nazorgrapport van dossiervorming wordt gekeken naar de instrumentele doorwerking. De rekenkamer analyseert in dit onderzoek welke acties zijn ondernomen om de dossiervorming te verbeteren. In beide nazorgonderzoeken staat wel de huidige situatie centraal. Dit betekent dat niet het effect van de aanbevelingen wordt gevolgd, maar dat het onderzoek breder wordt bekeken. Dit is een bewuste keuze, aangezien de werkelijkheid rondom een onderwerp in constante verandering is aldus de respondenten. Aanbevelingen van vier jaar geleden in de sociale sector kunnen in het heden niet meer relevant zijn. Dit heeft wel tot gevolg dat niet vastgesteld kan worden of een verbeteractie vanuit de gemeente dankzij het rekenkamerrapport is uitgevoerd.

Ook in het jaarverslag wordt de instrumentele doorwerking behandeld en onderzocht: “In het kader van de nazorg heeft de rekenkamer in 2014 gevolgd hoe het staat met de uitvoering van toezeggingen en raadsbesluiten naar aanleiding van de volgende rekenkameronderzoeken (...)” (Nijmegen, 2015, p.10). Wat met de aanbevelingen en de daaruit voortvloeiende toezeggingen vanuit het college gebeurt in beleid en in de uitvoering wordt onderzocht. Met die toezeggingen worden ook de officiële reacties bijgehouden. Als voorbeeld van instrumentele doorwerking is het onderzoek naar ‘kwaliteit van burgerparticipatie’ te noemen, waar bij elke aanbeveling de stand van zaken wordt vastgesteld (Nijmegen, 2015).

Ook in het evaluatierapport, opgesteld door Partners&Pröpper (2013) wordt aandacht besteedt aan de instrumentele doorwerking van het Rekenkamerrapport. De doorwerkingsladder laat duidelijke instrumentele doorwerking zien, waarbij acties van raad en college zijn gemeten: “conclusies en aanbevelingen werken bij de drie onderzochte rapporten ook zichtbaar door, in de zin dat raad en college concrete afspraken maken over acties die het college naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen zal uitvoeren.” (Partners&Pröpper, 2013, p.20). In het onderzoek wordt echter niet gemeten in hoeverre de aanbevelingen zijn overgenomen in beleid. Het evaluatierapport geeft ook aan dat het nog niet vast te stellen is of rapporten tot concrete verbeteringen leidt in de praktijk (Partners & Pröpper, 2013, p.20).

Wat in zowel de nazorrapporten als in het jaarverslag niet aan bod komt zijn de overige meetindicatoren van instrumentele doorwerking, zoals het aantal opgevraagde (gedownload) Rekenkamerrapporten en het aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties. Interviews met betrokken respondenten geven geen verklaringen waarom hier niet naar is gekeken.

Interviews met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de rationele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. Net is vastgesteld dat de instrumentele doorwerking veelvuldig wordt onderzocht, waarbij nu wordt onderzocht of dit ook terugkomt bij de interviews met respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de rationele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als gegevensbron

Gedurende de interviews komt naar voren dat het rekenkamerrapport als gegevensbron buiten kijf staat. Zonder een goed rapport kan überhaupt geen doorwerking plaatsvinden, aldus de respondenten. Daarbij wordt ook aangegeven dat de kwaliteit van het rapport invloed heeft op de doorwerking van een rapport. Wanneer een rekenkamerrapport fouten bevat, zal het minder of zelfs geen doorwerking krijgen. Toch ziet niet iedereen liever een puur wetenschappelijke insteek van rapporten. Zo concludeert het evaluatierapport van Partners&Pröpper dat raadsleden en collegeleden zich ergeren aan de wetenschappelijke benadering van het rekenkameronderzoeken: “raadsleden geven aan dat rekenkamerrapporten soms te stellig zijn en onvoldoende rekenschap geven van de politiek-bestuurlijke praktijk en de Nijmeegse context.” (Partners&Pröpper, 2013, p. 20). Ook de respondenten geven aan dat het rekenkamerrapport niet alleen als gegevensbron wordt gebruikt. De respondenten stellen dat de politieke omgeving verbonden is met het rekenkamerrapport die het rekenkamer weliswaar als bron van feiten en gegevens beschouwen, maar het tegelijkertijd op andere manieren gebruiken.

Beleidsactor als primaire gebruiker

Het voorgaande betekent dat de collegeleden en ambtenaren *samen* met raadsleden de primaire gebruikers zijn van het rapport aldus de respondenten. Niet alleen de documenten, maar ook de geïnterviewden bevestigen dat de rekenkamer in het beginsel Rekenkamerrapporten opstelt voor de gemeenteraad. Daarnaast is het rapport ook bedoeld voor het college van B&W, dat aan de slag gaat met de gedane toezeggingen en besluiten vanuit de raad naar aanleiding van het

rekenkamerrapport. De respondenten concluderen dat de raad hiermee de primaire gebruiker van het rekenkamerrapport is, al maakt de beleidsmaker (college, ambtenarenapparaat) ook gebruik van het rapport.

Directe doorwerking

Dat de directe doorwerking door de respondenten van belang wordt gezien, heeft ook te maken met het doel van de rekenkamer om een extra handvat te bieden aan de gemeenteraad van Nijmegen, om haar controlerende taak uit te kunnen voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (Nijmegen, 2008). Wat uit de interviews echter ook naar voren komt, is de rol van de gemeenteraad met betrekking tot de doorwerking. De geïnterviewden geven aan dat een politiek proces over de aanbevelingen komen, wat wil zeggen dat de politiek zelf bepaalt of de aanbevelingen afgekeurd en/of aangepast dienen te worden. Het college wordt via een motie opgeroepen of via een voorstel gedwongen tot uitvoering gedwongen. Ook kan het college een aantal toezeggingen doen, waar de raad mee akkoord kan gaan. Dit politieke proces naar aanleiding van het rekenkamerrapport kan volgens de respondenten directe doorwerking belemmeren. Desalniettemin komt doorwerking wel voor. sterker nog, volgens enkele respondenten probeert de rekenkamer in Nijmegen juist zelf de directe doorwerking af te remmen, door de aanbevelingen wat abstracter te formuleren zodat de raad nog wel wat moet doen. Anders kan het rekenkamerrapport met haar aanbevelingen volgens hen vervallen tot een hamerstuk bij de raadsvergadering, waar enige discussie en reflectie ontbreekt. De directe doorwerking vindt wel plaats in deze setting, immers: de aanbevelingen zorgen voor directe verandering in het beleid en het handelen van de beleidsmaker aldus de respondenten.

Rekenkamer als beleidsanalist

De rekenkamer is in de ogen van de geïnterviewden een objectieve onderzoeker, die op een onafhankelijke wijze haar onderwerpen uitzoekt en onderzoek uitvoert. Op beide vlakken wordt volgens de respondenten niet getwijfeld en wordt aan de objectiviteit van onderzoek niet getornd. Ook aan de onafhankelijkheid wordt niet getornd, het vermogen van de rekenkamer om zelf het onderwerp van onderzoek te kunnen bepalen is in de ogen van de respondenten een essentieel onderdeel van de rekenkamer. Echter, waar de objectiviteit van de rekenkamer door alle respondenten benadrukt wordt, plaatsen ze wel kanttekeningen bij de onafhankelijkheid van de onderwerpskeuze. Zo wordt door respondenten aangegeven dat de rekenkamer zich steeds vaker laat voeden door de raad. Dit wordt door alle respondenten gezien als een positieve ontwikkeling, aangezien de rekenkamer ingesteld is als instrument voor de raad. Wel wordt door hen direct vermeld dat de balans hierin belangrijk is; de uiteindelijke keuze dient bij de rekenkamer te blijven.

Lineair doorwerkingsproces

Zoals aangegeven door de respondenten is de raad betrokken bij de besluitvorming omtrent het rekenkamerrapport en de aanbevelingen. Dit politieke proces betekent wel dat de aanbevelingen van het rekenkamerrapport niet direct in het beleid kunnen worden overgenomen. Immers, de raad beslist eerst, waarna het college en het ambtenaren de –eventueel aangepaste – aanbevelingen in beleid overnemen. Bij de interviews wordt dit ook benadrukt. Er is een formeel proces waarbinnen doorwerking plaats kan vinden, maar gezien de politieke arena waarin het rekenkamerrapport zich bevindt, kan de doorwerking stikken wanneer de raad van Nijmegen besluit de aanbevelingen niet over te nemen. Ook wordt door de respondenten aangegeven dat het college van B&W zelf met toezeggingen kan komen, die vervolgens door de raad wordt goed- of afgekeurd. De respondenten

geven aan dat de doorwerking niet volgens een lineair, vast proces loopt. Ook wordt door verscheidene respondenten aangegeven dat de doorwerking ook kan stikken op het moment dat de aanbevelingen geïmplementeerd dienen te worden. Aangegeven wordt dat wanneer de raad niet actief de voortgang monitort, de doorwerking kan stoppen aangezien het dan kan voorkomen dat het implementeren van de aanbevelingen stopt of langzamer loopt dan wanneer de raad actief de voortgang monitort. Tegelijkertijd geven alle respondenten aan dat de raadsleden gewoonweg te weinig tijd hebben om de voortgang van toezeggingen vanuit het college van B&W te monitoren.

4.1.2. Conceptuele doorwerking

Naast de instrumentele doorwerking is ook onderzoek naar conceptuele doorwerking uitgevoerd, waarna bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de conceptuele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal geagendeerde issues
- Aantal keer 'rekenkamerkamertermen' gebruikt naar aanleiding van het rekenkamerrapport (nieuwe indicator, voortkomend uit de interviews)

Zoveel aandacht als er besteed wordt aan de instrumentele doorwerking, zo weinig komt het onderzoek naar conceptuele doorwerking aan bod. Bij de documenten analyse komen de hierboven genoemde indicatoren niet aan bod in de verscheidene doorwerkingsonderzoeken. Wel zijn er een aantal losse uitspraken in nazorgonderzoek en jaarverslag te constateren die duiden op een bijdrage van het rekenkamerrapport op de kijk op een rekenkamerrapport. Zo geeft de PvdA fractie in Nijmegen aan bij het nazorgonderzoek dossierbeheer: "Het Rekenkameronderzoek maakt dus duidelijk dat vooral op dat dossiergebied een aantal zaken beter kan, *ook nog op een aantal andere punten*, maar ik wil me vooral op dat dossier concentreren" (Nijmegen, 2007, p. 4). In het jaarverslag wordt bij het onderzoek naar doorwerking bij het rekenkamerrapport 'SOK Waalsprong' vermeld dat gezien de aard van het onderzoek geen aanbevelingen zijn gedaan. Toch heeft de gemeenteraad de raadscommissie Grondexploitatie Waalsprong ingesteld, waarin de commissie de ontwikkelingen volgt en de raad hierover informeert (Nijmegen, 2015, p.15). In beide gevallen is conceptuele doorwerking waar te nemen. Echter, structureel onderzoek naar conceptuele doorwerking lijkt te ontbreken.

Wat echter wel terugkomt in het onderzoek naar de conceptuele doorwerking zijn de geagendeerde issues. In zowel de nazorgrapporten, het jaarverslag en de evaluatie van de Nijmeegse rekenkamer komt de agendering ervan aan bod. Zo wordt in nazorgonderzoek 'verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst' (2007) aangegeven dat het oorspronkelijke onderzoek op de agenda van de raad is gekomen en is besproken (rekenkamer Nijmegen, 2007, p1). Ook in de doorwerkingsladder van Pröpper komt het aantal geagendeerde issues terug: "2. De raad agendeert het onderzoek"(Pröpper & de Jong, 2013, p.29).

Interviews met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht

verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de culturele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de culturele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als zingeving/inspiratiebron

De geïnterviewden zien het rekenkamerrapport als een inspiratiebron en zingevingbron. Alle betrokkenen geven aan dat het rekenkamerrapport zeker een inspirerende en zingevingbron heeft voor de gebruikers van het rapport. Zo kan een rekenkamerrapport zorgen voor nieuwe ideeën in de raad, bij de collegeleden en het ambtenarenapparaat. Deze vorm van doorwerking vindt volgens de geïnterviewden plaats. De reden waarom dit niet wordt gemeten, is omdat het volgens geïnterviewden moeilijk is om aan te tonen of een gedachtegang of een nieuw idee het effect van een rekenkamerrapport is.

Verschillende gebruikerscontexten

De geïnterviewden geven aan dat het per gebruiker afhankelijk is of het Rekenkamerrapport wordt gebruikt of niet. Het hangt ervan af of de betreffende actor het nut van het rapport inziet, anders zal hij het niet gebruiken. Als voorbeeld wordt tijdens de interviews het nazorgonderzoek van dossiervorming aangehaald, waarin de kwaliteit van dossierbeheer bij andere thema's onder de loep werd genomen. Daaruit bleek dat alleen de dossiervorming bij rioolbeleid voldoende was. Tijdens gesprekken kwam vervolgens naar voren dat alleen de betreffende ambtenaar daar verantwoordelijk voor was. Het hoofd van de afdeling wist hier niet van af. Ook de cultuur bij de afdelingen wordt als een belangrijk element gezien, waarbij de cultuur en de houding jegens het rekenkamerrapport van belang wordt geacht bij de doorwerking. De ene afdeling staat negatiever tegenover het rekenkamerrapport dan de andere. Deze houding heeft een effect op de doorwerking, daar de ene afdeling het rapport meer als een afrekenrapport ziet, terwijl een andere afdeling juist het rapport als een leermoment ziet en er gebruik van maakt, aldus de respondenten.

Indirecte doorwerking van rekenkamerrapport

Alle geïnterviewden geloven dat een rekenkamerrapport op lange termijn doorwerkt. De rekenkamerrapporten kunnen een voedingsbodem zijn waarop politici, leidinggevend en ambtenaren anders tegen bepaalde onderwerpen aankijken. Het rekenkamerrapport wordt door gebruikers dan niet gebruikt om op basis daarvan moties, voorstellen of toezeggingen te doen, maar juist om het rekenkamerrapport te gebruiken als een soort scholing, waarin gebruikers meer over het onderwerp te weten komen. Echter, de manier waarop aangetoond kan worden dat het rekenkamerrapport hieraan bijgedragen heeft, is volgens geïnterviewden lastig. Allereerst wordt aangegeven dat dit moeilijk meetbaar gemaakt kan worden, wat volgens een respondent ook de reden geweest om de conceptuele doorwerking niet te onderzoeken. Rekenkamers kunnen volgens respondenten conceptuele doorwerking niet 'claimen', dit in tegenstelling tot instrumentele doorwerking. Om conceptuele doorwerking te ontdekken, is het noodzakelijk om de gebruikers van het rapport zelf te bevragen of zij verandering in kennis, opvattingen of causale redeneringen hebben verkregen dankzij het Rekenkamerrapport. Het tweede argument sluit hierbij aan, want uit dit onderzoek komt ook naar voren dat volgens respondenten gebruikers motieven hebben die een open antwoord belemmeren. De politieke omgeving waarbinnen het rekenkamerrapport zich bevindt, belemmert een objectieve reactie. Druk vanuit bijvoorbeeld media, leidinggevende en

politieke belangen maken volgens respondenten dat het vast stellen van conceptuele doorwerking via deze methode lastig is.

Gedurende het interview met Igno Pröpper komt wel een andere methode naar voren om conceptuele doorwerking vast te kunnen stellen. Het komt erop neer dat wanneer de rekenkamer in haar rapport 'nieuwe' termen gebruikt –waarmee bedoeld wordt dat ze niet in de relevante beleidsdocumenten voorkomen – deze dan vervolgens kunnen worden bijgehouden bij nieuwe beleidsdocumenten. Indien deze 'nieuwe' termen opeens voorkomen in de nieuwe documenten, kunnen de beleidsmakers geconfronteerd worden met het rapport. Dit is echter een veeleisende exercitie. Het gebruik van andere indicatoren / methoden blijkt gedurende de interviews niet onderzocht te zijn, of de moeite niet waard te zijn om te gebruiken. Ook hierbij komt naar voren dat de balans tussen de uitgebreidheid van het doorwerkingsonderzoek en de capaciteit van de rekenkamer goed in gaten gehouden dient te worden.

Rekenkamer als inspirator/agendasetter

Naast een beleidsanalist wordt de Rekenkamer ook gezien als een opvoeder, zie het eerdergenoemde voorbeeld waarbij de rekenkamer expres ruimte overlaat aan de raad om hen te stimuleren erover na te denken. De rekenkamerrapporten worden ook graag meer dan alleen afvinklijstjes gezien door de respondenten. In het voorbeeld van het dossierbeheer wordt door respondenten graag gezien dat het rapport doorwerkt in andere afdelingen, dan alleen voor de afdeling waarvoor het rapport is gemaakt. De patronen die geconstateerd worden in het rapport zijn voor de gehele organisatie. Een respondent geeft aan dat bijvoorbeeld bij het rapport 'dossiervorming' – welke voor een bepaalde afdeling is opgesteld – ook bij andere afdelingen dient door te werken. Andere afdelingen nemen dan kennis van de aanbevelingen die gericht zijn naar de betreffende afdeling en gaan zelf proactief haar eigen dossiervorming onder de loep nemen. Wanneer dit gebeurt, is er volgens de respondent sprake van een ideale doorwerking.

Voorspelbaar doorwerkingsproces

Zoals hierboven is beschreven is het volgens respondenten moeilijk conceptuele doorwerking aan te tonen. Dit wil volgens de respondenten niet zeggen dat conceptuele doorwerking niet te zien is. De politieke cultuur in de organisatie kan de doorwerking immers voorspelbaar maken. Dat dit vervolgens niet aantoonbaar gemaakt worden – geclaimd kan worden door de rekenkamer als een conceptuele doorwerking – wordt echter niet als vervelend gezien aangezien het effect er is, aldus de respondenten.

4.1.3. Politiek-strategische doorwerking

Tot slot is naast de instrumentele en de conceptuele doorwerking, ook de politiek-strategische doorwerking onderzocht

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de politiek-strategische doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal vragen, moties en amendementen van raadsleden/Statenleden in commissie of plenaire zitting.

Ook het onderzoek naar de politiek-strategische doorwerking heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden. Zo is bij de nazorgonderzoeken en het nazorgonderzoek ten behoeve van het jaarverslag nauwelijks onderzoek naar politiek-strategische doorwerking gedaan. Wel wordt vermelding gemaakt van vragen en/of moties van raadsleden naar aanleiding van het rapport. Dit gebeurt bij zowel de nazorgonderzoeken als het nazorgonderzoek ten behoeve van het jaarverslag.

Interviews met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de politieke benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de politieke benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als machtsbron

De ondersteunende taak van de rekenkamer als naar de raad, geeft aan dat het rekenkamerrapport ook politiek gebruikt kan worden. Dit wordt ook herkend door de geïnterviewden, die aangeven dat de politiek een sterke invloed heeft op de doorwerking van het rekenkamerrapport. Toch blijkt gedurende de interviews dat het rekenkamerrapport niet geheel als machtsbron wordt gezien. Aangegeven wordt dat de raadsleden het rapport ook wel als munitie zien, maar dat het rekenkamerrapport zeker niet primair op die wijze wordt gezien. Zo geven respondenten aan dat raadsleden het rekenkamerrapport niet primair gebruiken om hun eigen positie te versterken of op basis van het rekenkamerrapport politieke strategieën bedenken.

Verskillende (potentiële) gebruikers

Dat het rekenkamerrapport politiek wordt gebruikt door raadsleden lijkt vanzelfsprekend, maar ook de collegeleden en het ambtenarenapparaat gebruiken het rapport politiek, met elk hun eigen doelen die zij nastreven. Zo wordt vaak aangegeven dat ze de conclusies van het rekenkamerrapport al intern kennen en dat de aanbevelingen dan ook weinig vernieuwend zijn. Ook worden geregeld de aanbevelingen van de rekenkamer door de collegeleden in zijn geheel overgenomen. Dit omdat de discussie graag vermeden wil worden, door de conclusies zonder te morren te onderstrepen, te onderkennen en de aanbevelingen over te nemen. Deze strategie voorkomt een discussie in een raads- of commissievergadering. Het gebruik van het rekenkamerrapport door deze verscheidene politieke actoren wordt herkend en wordt ook belangrijk geacht voor de mate waarin de doorwerking van een rekenkamerrapport plaatsvindt. Dat alleen de beleidsmaker, of alleen de raadsleden gebruik maken van het rapport wordt door respondenten als onvolledig gezien, aangezien overal politiek is.

Selectieve doorwerking van rekenkamerrapport

Dat rekenkamerrapporten selectief worden gebruikt, wordt ook door de respondenten herkend. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de rekenkamer zelf. Immers, vaak worden de negatieve conclusies van het rekenkamerrapport eruit gevist, terwijl de positieve conclusies genegeerd worden. Dit heeft consequenties voor het imago van de rekenkamer, aangezien zij op deze manier als 'afrekenkamer' wordt gezien. De verscheidene actoren maken gebruik van het rapport op de manier waarop de actor zijn eigen doel maximaal kan verwerkelijken. Ook dit wordt herkend door de respondenten. Toch is het onderzoek naar politiek-strategische doorwerking – op het aantal vragen,

moties en amendementen na – niet terug te vinden in de verscheidene documenten. Hier wordt ook een aantal redenen voor gegeven. De meest genoemde reden is de politieke context waar de rekenkamer zich juist buiten moet houden. Om de onafhankelijkheid van de rekenkamer te waarborgen, moet zij juist niet op zoek gaan naar politiek-strategische doorwerking van rekenkamerrapporten. Daarnaast wordt ook het gebrek aan relevantie genoemd. De rekenkamer is immers voor de raad om haar te ondersteunen in haar controlerende en kaderstellende rol. Daarvoor doet ze onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Het onderzoeken van politiek-strategische doorwerking aangezien dit niet een effect kan/mag zijn van rekenkamerrapporten, een rekenkamerrapport heeft niet tot doel om een machtsstrijd te ontketenen.

Rekenkamer als entrepreneur

Bij doorwerking van rekenkamerrapporten, wordt de entrepreneursrol van rekenkamers vaak benoemd en herkend door de respondenten. Het wordt als een essentieel onderdeel gezien met betrekking tot doorwerking van het rekenkamerrapport. Alle betrokkenen spreken van een behoorlijke tijdsdruk van raadsleden, met een doorlopende informatiestroom die ze moeten zien te verwerken. Dit zorgt ervoor dat raadsleden moeten worden getriggerd om het rekenkamerrapport te gebruiken, aldus de geïnterviewden. De rekenkamer dient volgens een respondent zijn rapport te verkopen, aangezien de aandacht en daardoor de doorwerking van het rekenkamerrapport zal vervagen. Wel dient een balans in de onderwerpskeuze gevonden te worden. Aan de ene kant moeten de onderwerpen aansluiten bij de wens van de raad. Aan de andere kant moet het onderwerp en de vraag van de raad aansluiten bij het type onderzoek van de rekenkamer. De rekenkamer moet volgens respondenten in staat zijn om op deze scheidslijn te balanceren, om zo de doorwerking te kunnen garanderen. De publicatie van het rekenkamerrapport dient goed getimed te worden, doormiddel van goede politieke ‘antennes’. Dit dient gerealiseerd te worden door onder andere regelmatig contact met raadsfracties, aldus de respondenten.

Onvoorspelbaar doorwerkingsproces

Dat de politiek bij de waan van de dag leeft, wordt onderkend. Of een rekenkamerrapport wordt gebruikt door de raad, wordt gezien als een compleet ondoorzichtig proces. Het goed timen bij het publiceren van een rekenkamerrapport wordt als een zeer lastige exercitie gezien aangezien het niet goed in te schatten is wanneer een onderwerp hot is en wanneer niet. Toch wordt dit door de respondenten als een belangrijk element gezien van het rekenkamerrapport, aangezien raadsleden vaak kritiek hebben op de timing van het rapport, die volgens respondenten vaak aangeven dat zij de kwaliteit van het rapport goed vinden, maar dat het rapport op het verkeerde moment uitkomt. Raadsleden zijn dan volgens respondenten vaak met andere dingen bezig en niet met het onderwerp van het rekenkamerrapport. Dat het voor een rekenkamer lastig in te schatten om het presenteren van het rapport goed te timen met de behoefte van de raadsleden op dat moment wordt ook herkend door de respondenten. Gezien de doorlooptijd van een rekenkameronderzoek (veelal enkele maanden) is het echter lastig in te schatten wanneer het een goed moment is om een rekenkamerrapport te publiceren, aldus de respondenten.

4.1.4. Conclusie

Bij het doorwerkingsonderzoek binnen de gemeentelijke rekenkamer Nijmegen wordt vooral aandacht besteed aan de instrumentele doorwerking. Ook bij het evaluatieonderzoek van het evaluatieonderzoek van Partners & Pröpper wordt veel aandacht besteed aan deze vorm van

doorwerking. Toch komt gedurende de interviews naar voren dat de overige twee doorwerkingsvormen met bijbehorende benaderingen van beleid van belang worden geacht. Alle drie de benaderingen komen terug bij het onderwerp doorwerking. De instrumentele en conceptuele doorwerking worden als een veel voorkomende en belangrijke doorwerking van rekenkameronderzoek gezien. Daarnaast wordt ook de politieke benadering van beleid herkend bij de doorwerking van rekenkamerrapporten. Echter, ondanks de dominante aanwezigheid van politiek rondom rekenkamerrapporten, wordt de relevantie en het belang van politiek-strategische doorwerking niet onderzocht.

Dat de conceptuele doorwerking wel als belangrijk worden geacht, maar niet terugkomt in het rapport heeft vooral te maken met praktische overwegingen. Zo wordt veelal aangegeven dat het lastig is om conceptuele doorwerking meetbaar te maken. Het is niet makkelijk aan te geven of een rekenkamerrapport bij heeft gedragen aan een veranderende gedachtegang van de gebruiker van het rapport. Door middel van interviews met gebruikers zou dit te achterhalen kunnen zijn, maar – zeker gezien de politieke omgeving van de gebruikers – er wordt getwijfeld aan de objectiviteit van de antwoorden. Gedurende het gesprek met Igno Pröpper kwam ook de methode van ‘nieuwe termen turven’ naar boven. Bij behandeling van deze methode spelen echter twee andere veelgenoemde factoren een rol die een uitgebreid doorwerkingsonderzoek belemmeren, namelijk tijd en capaciteit. Immers, het aantonen van doorwerking van rekenkamerrapporten kan een tijdrovende bezigheid zijn, wat niet besteed kan worden aan regulier rekenkameronderzoek. Onderzoek naar instrumentele doorwerking is relatief eenvoudig uit te voeren, conceptuele doorwerking is daarentegen moeilijker en tijdsintensiever te onderzoeken.

Samenvattend is bij de Rekenkamer Nijmegen vrijwel alleen onderzoek naar instrumentele doorwerking geconstateerd. Resultaten uit de afgenomen interviews laten echter zien dat alle drie de benaderingen van beleid naast elkaar bestaan, waarbij met name de conceptuele doorwerking van belang wordt geacht (naast de instrumentele doorwerking). Dat deze conceptuele doorwerking niet onderzocht is, wordt vooral verklaard door de lastige meetbaarheid ervan, plus de tijdsintensiviteit en capaciteit die vereist is voor het onderzoek van deze vorm van doorwerking.

4.2. Rekenkamer Enschede

Bij de Rekenkamercommissie Enschede is doorwerkingsonderzoek uitgevoerd in de vorm van twee nazorgonderzoeken (Enschede, 2012 (1); Enschede, 2012 (2)). Er is geen evaluatie van de Rekenkamer Enschede geweest en in het jaarverslag wordt doorwerking ook niet behandeld.

4.2.1. Instrumentele doorwerking

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de instrumentele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal overgenomen aanbevelingen door raad/PS en aantal toezeggingen college naar aanleiding van het rekenkamerrapport
- Aantal officiële reacties van betrokken organisaties, afdelingen of ambtenaren
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport overgenomen in beleid
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport geïmplementeerd/uitgevoerd in praktijk

Bij beide nazorgonderzoeken wordt dezelfde onderzoeksmethode toegepast, waarbij gekeken wordt naar het aantal overgenomen aanbevelingen door de raad, of in beleid. Ook wordt gekeken naar de praktijk of aanbevelingen al zijn uitgevoerd in de praktijk. Gedurende dit onderzoek, worden ook de (officiële) reacties meegenomen. Ter illustratie, in het doorwerkingsonderzoek 'grote projecten en grondbeleid' vermeldt: "De rekenkamercommissie adviseert de standaard projectmanagement systematiek consequent toe te passen. (...) De rekenkamercommissie constateert dat de standaard projectmanagementsystematiek wordt toegepast" (rekenkamercommissie Enschede (1), 2012, p.3). In hetzelfde rapport wordt ook vermeldt dat de aanbevelingen door de raad vrijwel allemaal zijn overgenomen en ter uitvoering zijn opgedragen aan het college (rekenkamercommissie Enschede (1), 2012, p3).

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de rationele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. Net is vastgesteld dat de instrumentele doorwerking veelvuldig wordt onderzocht, waarbij nu wordt onderzocht of dit ook terugkomt bij de interviews met respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de rationele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als gegevensbron

Het rekenkamerrapport dient gebruikt te worden om veranderingen in het beleid te bewerkstelligen, aldus de respondent. Immers, de doorloop van ambtenaren kan zorgen voor vervaging van het rekenkamerrapport en haar conclusies. De respondent geeft aan dat bij uitvoering van een aanbeveling dit ook op papier vastgelegd dient te worden. Immers wanneer ambtenaren vertrekken dienen de veranderingen wel goed zijn doorgevoerd, want anders kan de verandering teniet worden gedaan, aldus de respondent. Het is daarom handig dat de aanbevelingen van het rekenkamerrapport worden gebruikt om veranderingen in beleid te bewerkstelligen, zodat dit op papier is vastgelegd.

Beleidsactor als primaire gebruiker

De beleidsmaker als primaire gebruiker van het rekenkamerrapport wordt in Enschede niet herkend, aldus de respondent. Door de respondent wordt benadrukt dat rekenkamer Enschede in het leven is geroepen ter ondersteuning van de controlerende en kaderstellende rol van de raad. De primaire gebruiker van het rekenkamerrapport is daarmee de raad, aldus de respondent.

Directe doorwerking

Een directe vorm van doorwerking wordt niet alleen vaak herkend in de praktijk, maar is volgens de respondent ook een wenselijke vorm van doorwerking. Immers, aanbevelingen worden dan direct opgevolgd. Een andere reden dat de instrumentele doorwerking wordt onderzocht bij de doorwerkingsonderzoeken, is het gemak waarmee aantoonbaar gemaakt kan worden dat een rekenkamerrapport zijn doorwerking heeft gehad, aldus de respondent. Daarbij wordt door de respondent ook aangegeven dat het wel van de soort aanbevelingen afhangt in welke mate het rekenkamerrapport zijn doorwerking heeft. Bij de wat meer abstracte aanbevelingen is het volgens de respondent moeilijker om vast te stellen of de veranderingen dankzij het rekenkameronderzoek

met haar aanbevelingen zijn uitgevoerd. Wanneer de aanbevelingen wat meer concreet zijn, is dit wat gemakkelijker.

Rekenkamer als beleidsanalist

De rekenkamer dient volgens de respondent op zoek te gaan naar verbeterpunten, waarmee de beleidsactor aan het werk kan gaan. Vanuit deze blik wordt ook gekeken wanneer de rekenkamer zichzelf evalueert, aangezien dan volgens de respondent kritisch bekeken kan worden wat verbeterd kan worden. Dit sluit aan bij de rol van de rekenkamer als objectieve onderzoeker.

Lineair doorwerkingsproces

Dat de doorwerking via een lineair proces gaat, wordt niet herkend door de respondent. De politieke omgeving waarin het rekenkamerrapport zich bevindt, maakt het niet mogelijk om de doorwerking via een lineair proces te laten verlopen aldus de geïnterviewde. De respondent geeft aan dat de politiek andere afwegingen kan maken dan de rationele, het beste alternatief kan niet altijd worden gekozen. De respondent geeft daarbij aan dat dit niet zegt dat geen rationele afwegingen worden gemaakt door de gemeenteraad.

4.2.2. Conceptuele doorwerking

Naast de instrumentele doorwerking is ook onderzoek naar conceptuele doorwerking uitgevoerd, waarna bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de conceptuele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal geagendeerde issues

Met betrekking tot het onderzoek naar conceptuele doorwerking, worden alleen de agendeerde issues meegenomen in het doorwerkingsonderzoek. In het doorwerkingsonderzoek naar aanbevelingen van 'bijzondere bijstand' (2012 (2) wordt gesteld: "In december 2007 behandelt de gemeenteraad het rekenkameronderzoek naar bijzondere bijstand" (rekenkamercommissie Enschede (2), 2012, p.5).

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de culturele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de culturele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als zingeving/inspiratiebron

Goede doorwerking is niet alleen het opvolgen van aanbevelingen, maar ook een verandering in het lerend vermogen. Dus niet alleen de opvolging van aanbevelingen is belangrijk, maar ook de gedachte erachter die overgenomen dient te worden. Door een lerende organisatie/afdeling te creëren, kan een rekenkamerrapport de bal aan het rollen brengen, waarna de organisatie/afdeling zelf verder ontwikkelt. Dat een rekenkamerrapport niet teveel mag afwijken van de gegroeide

praktijk is niet ter sprake gekomen tijdens het interview, maar kan indirect wel afgeleid worden uit de interviews. Aangegeven is dat ambtenaren soms niet tevreden zijn met de woordkeuze in een rekenkamerrapport. Woorden die door de rekenkamer op een neutrale manier denkt op te schrijven, worden door ambtenaren als keihard ervaren. Dit kan botsingen opleveren wat de doorwerking weer in gevaar kan brengen. Om het rekenkamerrapport door te laten werken, is woordgebruik nodig dat overeenkomt met de bestaande cultuur en bijbehorende woordkeuze.

Verschillende gebruikerscontexten

Het rekenkamerrapport van de gemeente Enschede wordt door verschillende actoren gebruikt, die allen op eigen manier gebruik maken van het rekenkamerrapport, aldus de respondent. Zo worden naast het college, ambtenarenapparaat en de raad ook de media genoemd. De media gebruiken het rekenkamerrapport op een andere wijze dan de genoemde actoren, aangezien de media in een andere context tegen het rekenkamerrapport aan kijken, aldus de respondent. Net als dat het ambtenarenapparaat en de raad volgens de geïnterviewde het rekenkamerrapport op een andere manier waarderen.

Indirecte doorwerking van rekenkamerrapport

Doorwerking kan ook op lange termijn ontstaan, volgens de geïnterviewde. Zo kan het voorkomen dat een rekenkamerrapport van een aantal jaar geleden erbij wordt gepakt door de raad en wethouder aldus de respondent. Het hier voor genoemde lerende vermogen van een organisatie wordt gezien als een indirecte doorwerking, waarmee volgens de respondent op lange termijn de vruchten van een rekenkamerrapport worden geplukt. Echter, het kunnen aantonen van indirecte doorwerking blijkt een heikel punt, wat als een lastig onderwerp wordt gezien door de respondent. Daarbij wordt aangegeven dat het uitvoeren van zo een onderzoek veel tijd, capaciteit en budget kost, wat ook besteed kan worden aan regulier onderzoek. Toch wil dit niet zeggen dat het niet gedaan moet worden. Het hangt per onderzoek vanaf of het nuttig is om doorwerking ervan te onderzoeken. Sommige rekenkamerrapport zijn volgens de respondent opgesteld zonder aanbevelingen te doen, maar fungeren als een informatiebron voor de raadsleden die op basis van het rapport eigen zienswijzen ontwikkelen. Volgens de respondent is het dan jammer dat deze doorwerking niet naar voren komt bij het doorwerkingsonderzoek. Andere rekenkamerrapport zijn daarentegen opgesteld om door middel van aanbevelingen een directe verandering in beleid te veroorzaken. Het meten van conceptuele doorwerking ligt dan minder voor de hand, aldus de respondent. De respondent geeft aan dat de rekenkamer baat zou hebben bij een gedegen methodiek om conceptuele doorwerking te onderzoeken.

Rekenkamer als inspirator/agendasetter

De Rekenkamer als inspirator /agendasetter is niet aan bod gekomen gedurende het interview

Voorspelbaar doorwerkingsproces

Of de doorwerking via een voorspelbaar proces verloopt, is net als de vorige indicator niet aan bod gekomen gedurende het interview

4.2.3. Politiek-strategische doorwerking

Tot slot is naast de instrumentele en de conceptuele doorwerking, ook de politiek-strategische doorwerking onderzocht

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de politiek-strategische doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal vragen, moties en amendementen van raadsleden/Statenleden in commissie of plenaire zitting.

Bij het onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd, is ook gekeken naar de rol van raadsleden bij de Rekenkamerrapporten (rekenkamercommissie Enschede, 2012 (1), 2012 (2)). Zo wordt in het doorwerkingsonderzoek 'bijzondere bijstand' vermeldt: "Tijdens de behandeling dienen drie fracties gezamenlijk een motie in over het slagvaardig verder werken aan het armoedebeleid" (rekenkamercommissie Enschede (2), 2012, p.5).

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de politieke benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de politieke benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als machtsbron

Het rekenkamerrapport wordt door raadsleden niet als een machtsbron gebruikt, tenminste zo wordt het niet ervaren door de respondent. Het rekenkamerrapport wordt over het algemeen via een vaste cyclus, waarbij het rekenkamerrapport eigenlijk altijd wel wordt geagendeerd en het rapport dus altijd wel wordt besproken, aldus de respondent. Dat het rekenkamerrapport als een machtsbron wordt gezien om de eigen positie te versterken, wordt niet herkend door de respondent. De mogelijkheid dat raadsleden op zoek kunnen zijn naar een politiek interessant rekenkamerrapport wordt door de respondent herkend, maar toch is het volgens de respondent een vanzelfsprekende actie in de cyclus dat de rekenkamerrapporten worden besproken binnen commissie- of plenaire raadsvergaderingen.

Verschillende (potentiële) gebruikers

De rol van de politiek bij de doorwerking van rekenkamerrapporten wordt niet benadrukt door de respondent. De politieke omgeving waarin rekenkamerrapporten van de rekenkamer Enschede zich bevinden, lijken geen grote invloed te hebben op de doorwerking van het rekenkamerrapport, aldus de respondent. Dat er verschillende (potentiële) gebruikers van het rapport zijn die eigen doelen nastreven, wordt niet zozeer herkend door de respondent.

Selectieve doorwerking van Rekenkamerrapport

Of er sprake is van selectieve doorwerking van het Rekenkamerrapport is niet besproken gedurende het interview

Rekenkamer als entrepreneur

Dat de respondent de entrepreneursrol belangrijk vindt, blijkt uit de manier waarop de onderwerpen worden geselecteerd, welke worden onderzocht door de rekenkamer. De respondent geeft aan dat

alle onderwerpen die door de raad worden aangedragen, worden overgenomen door de rekenkamer. Door langdurig en regelmatig contact met de raad, kan volgens de respondent een beeld worden geschapen van de behoefte van de raad. De rekenkamer houdt zich bewust op de vlakte tijdens dit proces, aldus de respondent. Wel wordt door de respondent door de rekenkamer aangegeven op welke manier het onderwerp kan worden onderzocht. De rekenkamer houdt op deze manier wel een vinger aan de pols en bepaalt zelf hoe zij het onderzoek gaat uitvoeren, aldus de respondent. Echter, de verscheidene onderwerpen die de rekenkamer gaat onderzoeken worden volgens de geïnterviewde voor een groot gedeelte bepaald door de gemeenteraad van Enschede.

Onvoorspelbaar doorwerkingsproces

Dat doorwerking een onvoorspelbaar proces kan hebben, wordt erkend door de respondent. Sommige onderwerpen lenen zich meer voor politieke aandacht dan anderen. Het is maar net of een onderwerp belangrijk wordt gevonden op het moment van bespreking, aldus de respondent. Dit maakt volgens de geïnterviewde dat doorwerking van een rekenkamerrapport moeilijk is om te voorspellen.

4.2.4. Conclusie

De conclusie die getrokken kan worden na de documentenanalyse en het interview, is dat voornamelijk is gekeken naar de instrumentele doorwerking van rekenkamerrapporten. Wel komt uit het interview naar voren dat ook de conceptuele doorwerking alom aanwezig is en vaak voorkomt. Een groot probleem bij het onderzoeken van conceptuele doorwerking blijkt de aantoonbaarheid ervan. De rekenkamer mist volgens de respondent een methodiek waarop deze doorwerking kan worden onderzocht. Dat de rekenkamer beperkte tijd, capaciteit en budget heeft voor doorwerkingsonderzoeken, wil niet zeggen dat doorwerkingsonderzoek waarin conceptuele doorwerking wordt meegenomen niet kan worden uitgevoerd. Het zal van het onderwerp afhangen of het nuttig is om dit onderzoek uit te voeren, aldus de respondent.

4.3. Rekenkamer Oost-Nederland

Uit het bureau-onderzoek komt naar voren dat naast de Rekenkamer Nijmegen, ook de Rekenkamer Oost-Nederland zeer actief bezig is met doorwerking. Dit komt naar voren in het doorwerkingsonderzoek bij nazorgonderzoek (Oost-Nederland, 2009, 2012, 2015), het jaarverslag (Oost-Nederland, 2015) en de evaluaties door externen (Van Dieren & Turfboer, 2010; Rozema, 2013).

Bij de evaluatie uit 2010 naar de Rekenkamer Oost-Nederland hebben de onderzoekers op eigen wijze de doorwerking proberen te onderzoeken. Zij zijn op de volgende vormen van effectiviteit van de onderzoeken van de Rekenkamer gekomen (Van Dieren & Turfboer, 2010, p. 41):

1. Reactief – het onderzoek leidt tijdens de uitvoering of na publicaties tot acties
2. Preventief – het bestaan van de rekenkamer of de aankondiging van onderzoeken is voldoende om acties op gang te brengen
3. Directe effecten – het onderzoek leidt tot ontwikkelingen op het beleidsveld waar het rapport over handelt
4. Indirecte effecten – het onderzoek heeft invloed op andere beleidsgebieden dan waar het rapport over handelt.

Allereerst worden de resultaten van de documentenanalyse uiteengezet, waarna vervolgens resultaten uit een drietal interviews uiteengezet worden.

4.3.1. Instrumentele doorwerking

Allereerst is gekeken naar in hoeverre onderzoek naar de instrumentele doorwerking is uitgevoerd, waarna er bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de instrumentele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal overgenomen aanbevelingen door raad/PS en aantal toezeggingen college naar aanleiding van het rekenkamerrapport
- Aantal officiële reacties van betrokken organisaties, afdelingen of ambtenaren
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport overgenomen in beleid
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport geïmplementeerd/uitgevoerd in praktijk

Bij de genoemde doorwerkingsonderzoeken naar rekenkamerrapporten komen vooral de indicatoren die te maken hebben met de aanbevelingen van het rekenkamerrapport terug. Wat opvalt zijn de verschillende methoden van onderzoek die worden gehanteerd bij de nazorgonderzoeken. Zo wordt bij het verdrogingsbeleid(2009) gekeken naar de opvolging van de aanbevelingen en de reacties van de beleidsactoren / collegeleden worden ook bijgehouden. Ditzelfde geldt voor het follow-up onderzoek naar bedrijventerreinen (2015), maar de aanbevelingen worden wel tegen de huidige situatie van het onderwerp gehouden vanwege de grote veranderingen binnen dit onderwerp. Bij het derde follow-up onderzoek (2012) wordt nadrukkelijk vermeld dat opvolging van aanbevelingen niet wordt onderzocht. In dat onderzoek wordt juist gekozen om een deel van het onderzoek opnieuw uit te voeren. In het licht van de instrumentele doorwerkingsindicatoren is dit follow-up onderzoek niet te bestempelen als een doorwerkingsonderzoek.

Ook bij het jaarverslag worden resultaten van instrumenteel doorwerkingsonderzoeken uiteengezet. Van de aanbevelingen van rekenkamerrapporten wordt nagegaan in hoeverre ze zijn uitgevoerd in beleid en/of in praktijk.

Bij het evaluatierapport uit 2010 komt de instrumentele doorwerking ook weer naar voren in de vorm van onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen. Deze indicator wordt in het evaluatie onderzoek vertaald naar 'reactief' en 'directe effecten'. Relevant om te vermelden is dat de onderzoekers bij het meten van het doorwerking van Rekenkamerrapporten, geen onderscheid maken tussen het rapport zelf en de uitvoering bij het opstellen van het rapport. Dit laatste valt in dit onderzoek buiten de scope. Ook de officiële reacties van de beleidsactoren worden bijgehouden, door middel van een bestuurlijke hoor- en wederhoor.

Interviews met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De

interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de rationele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. Net is vastgesteld dat de instrumentele doorwerking veelvuldig wordt onderzocht, waarbij nu wordt onderzocht of dit ook terugkomt bij de interviews met respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de rationele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als gegevensbron

Het rekenkamerrapport wordt in de ogen van de geïnterviewden als gegevensbron gebruikt. Aangegeven wordt dat het erg van het onderwerp afhangt, of het rekenkamerrapport als gegevensbron ten behoeve van beleid wordt gebruikt. Immers, sommige technische onderwerpen lenen zich uitstekend uit om instrumenteel gebruikt te worden. Andere onderwerpen zullen weer minder gebruikt worden als een gegevensbron, aldus de respondenten.

Beleidsactor als primaire gebruiker

De beleidsmakers als primaire gebruiker van het rekenkamerrapport wordt niet herkend door de respondenten. Het wordt benadrukt dat de rekenkamer primair voor de raad werkt. In 2010 is door de onderzoekers van het evaluatierapport geopperd om de bestuurlijke hoor en wederhoor af te schaffen en het rekenkamerrapport direct naar de Staten te sturen (Van Dieren & Turfboer, 2010). Deze aanbeveling is volgens een respondent gedaan om de reden dat anders wind uit de zeilen van de Statenleden werd genomen, als daarvoor als bestuurlijke hoor en wederhoor had plaatsgevonden. Ondanks dat dit na een niet-succesvolle pilot niet werd ingevoerd, illustreert dit wel de gedachte dat beleidsmakers niet de primaire gebruikers van het rapport zijn, dat is immers de Staten.

Directe doorwerking

De directe doorwerking wordt ondanks het voorgaande wel als één van de meeste belangrijke doorwerkingsvormen gezien door respondenten. De aanbevelingen die de rekenkamer doet in haar rapport wil zij graag geïmplementeerd zien in beleid en uitvoering. Dit geeft ook een grote verklaring in de mate waarop wordt gekeken naar deze vorm van doorwerking. Een rekenkamerrapport zonder instrumentele doorwerking wordt niet als voldoende doorwerking gezien. Echter, wel weer met de kanttekening dat sommige onderwerpen hier zich meer voor lenen dan anderen.

Rekenkamer als beleidsanalist

Gedurende de interviews wordt de rekenkamer vaak aangehaald als een objectieve en onafhankelijke onderzoeker. Dit wordt door respondenten belangrijk gevonden, een essentieel onderdeel van de rekenkamer en haar werkzaamheden, inclusief doorwerking. Aangegeven wordt dat wanneer rekenkamers het objectieve en onafhankelijke imago weten te bewerkstelligen met kwalitatief goede rekenkamerrapporten, de doorwerking vanzelf zal volgen. Sterker nog, dan is volgens respondenten onderzoek naar doorwerking van rekenkamerrapporten niet meer nodig, aangezien de rekenkamer met haar waakhondfunctie als onmisbare schakel wordt gezien.

Lineair doorwerkingsproces

Doorwerking wordt door de geïnterviewden niet als lineair proces gezien, aangezien de Staten eerst het rapport gebruiken en een oordeel vellen. Dit vinden de respondenten overigens een goede volgorde. Immers, kijkend naar de primaire gebruiker van het rapport en de primaire taak van de Rekenkamer, is het niet wenselijk dat de doorwerking in een lineair proces verloopt. Doorwerking kan via allerlei mogelijkheden plaatsvinden.

4.3.2. Conceptuele doorwerking

Naast de instrumentele doorwerking is ook onderzoek naar conceptuele doorwerking uitgevoerd, waarna bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de conceptuele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal maal aandacht voor rekenkamerrapport in strategische beleidsdocumenten
- Aantal acties van maatschappelijke organisaties
- Aantal verwijzingen in wetenschappelijke organisaties
- Aantal geagendeerde issues
- Aantal keer kennisdeling naar aanleiding van het rapport

Onderzoek naar conceptuele doorwerking van rekenkamerrapporten wordt meerdere keren gesignaleerd in doorwerkingsonderzoeken. Dit onderzoek is voornamelijk terug te vinden bij het onderzoek naar doorwerking ten behoeve van het jaarverslag van rekenkamer Oost-Nederland (2015). Per uitgebracht rekenkamerrapport in 2014 wordt verder dan alleen de opvolging van aanbevelingen gekeken. Zo wordt ook de behandeling van het rekenkamerrapport in de Staten bekeken, wat overigens ook van toepassing is bij het follow-up onderzoek naar verdrogingsbestrijding (2009). Daarnaast wordt ook gekeken naar eventuele acties van maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld door de Hanzehogeschool Groningen, die heeft aangegeven de video-presentatie van het onderzoek naar 'social return' graag wil gebruiken (Oost-Nederland, 2015, p. 18). Een ander voorbeeld wordt gegeven bij de doorwerking van het rekenkamerrapport 'Gemeenschappelijke regelingen Overijssel' waarbij de opgestelde handreiking door rekenkamer Oost-Nederland ook door andere organisaties wordt gebruikt (Oost-Nederland, 2015, p.17). Verwijzingen in wetenschappelijke publicaties en social media worden ook meegenomen in het onderzoek. Zo heeft rekenkamer Oost-Nederland zelf ook een artikel geschreven met betrekking tot het onderzoek Faunabeleid, wat in het vakblad Natuur, Bos en Landschap is verschenen. Ook is een video-presentatie bij het Faunabeleid onderzoek ook gestuurd naar betrokken maatschappelijke organisaties, zoals Gelderse wildbeheereenheden en wordt bijgehouden hoe vaak de video is bekeken (Oost-Nederland, 2015, p.11). Ook wordt bij deze indicator de aandacht van media bij het onderwerp bijgehouden. Bij meerdere onderzoeken wordt aangegeven welke media aandacht hebben gegeven aan het onderwerp (Oost-Nederland, 2015).

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de culturele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de culturele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als zingeving/inspiratiebron

Rekenkamerrapporten zijn een bron van inspiratie voor de gebruikers en worden ook als zodanig gebruikt, aldus de respondenten. Het rekenkamerrapport als gegevensbron wordt als belangrijke

bron gezien, maar is niet voldoende. De gedachte achter die aanbevelingen zijn volgens respondenten net zo belangrijk, de actoren moeten ook geloven in de toegevoegde waarde van de aanbevelingen, wil er voldoende doorwerking zijn. Daarbij wordt ook geconstateerd dat het rekenkamerrapport wel degelijk als inspiratie/zingeingsbron wordt gebruikt. De discussie die ontstaat naar aanleiding van een rekenkamerrapport wordt ook als belangrijke doorwerking gezien. Soms wordt deze discussie van grotere waarde gezien, dan wanneer aanbevelingen worden overgenomen, omdat dan het gevoel heerst dat het doormiddel van een discussie de gedachten achter het rekenkamerrapport beter tot hun recht komen, aldus de respondenten. Toch wordt de gedachte dat het rekenkamerrapport als inspiratie/zingeingsbron wordt gebruikt, niet geheel herkend door de respondenten. Gezien de politieke context waarin het rekenkamerrapport zich bevindt, verwordt de discussie naar aanleiding van het rekenkamerrapport volgens een al snel een politieke discussie met eigen ideologieën.

Verschillende gebruikerscontexten

Of een rekenkamerrapport doorwerkt, is volgens respondenten afhankelijk van de cultuur op een afdeling, of varieert zelfs per persoon. Aangegeven wordt dat het heel goed mogelijk is dat ambtenaren een andere afdeling het rekenkamerrapport gaan gebruiken, terwijl deze voor een andere afdeling is opgesteld. Aangegeven wordt dat de ene afdeling binnen het ambtenarenapparaat anders tegenover het rekenkamerrapport zal staan dan de andere. Zo geeft een respondent aan dat het rekenkamerrapport als een afrekenrapport gezien kan worden, maar tegelijkertijd kunnen anderen het rekenkamerrapport zien als een leermoment.

Indirecte doorwerking van rekenkamerrapporten

Dat een rekenkamerrapport niet alleen direct wordt verwerkt in beleid, maar ook op langere termijn doorwerking kan plaatsvinden, lijkt als een vanzelfsprekendheid te worden gezien. Ook hier wordt wel benadrukt dat het van het onderwerp afhangt of de conceptuele doorwerking plaats kan vinden. Sommige onderwerpen lenen zich volgens respondenten meer voor conceptuele doorwerking dan andere onderwerpen. Rekenkamerrapporten die wat meer gericht zijn op het vergaren van kennis van een onderwerp zijn volgens respondenten meer vatbaar voor indirecte doorwerking aangezien niet zozeer aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot verandering in beleid, maar wel de Statenleden informatie geeft over een onderwerp waar van men van te voren niet veel van af wist. Deze voedingsbodem kan dan resulteren in toekomstige besluiten op dat onderwerp, naar aanleiding van het rapport. Deze vorm van indirecte doorwerking wordt herkend en erkend door respondenten.

Wel wordt aangegeven dat het lastig wordt gevonden om deze vorm van doorwerking meetbaar te maken. Het meetbaar maken van indirecte doorwerking, wat op langere termijn pas is vast te stellen, is een vraagstuk waar volgens een respondent de rekenkamer zelf ook mee bezig is. Ook andere geïnterviewden geven aan dat het lastig is om te meten. De methode van de heer Pröpper, waarin 'nieuwe' termen in het rekenkamerrapport worden nagetrokken in nieuwe beleidsstukken en overige documenten wordt ook genoemd. Dit wordt als een degelijke methode gezien, maar de kanttekening hierbij is wel dat niet elk rekenkamerrapport over 'nieuwe' termen beschikt. De rekenkamer zal dan elke keer met iets volkomen vernieuwends moeten komen. Ook wordt de kanttekening gemaakt dat het veel tijd en capaciteit vereist om dit te onderzoeken, waarbij het de vraag is of deze capaciteit en tijdsinvestering de moeite van een doorwerkingsonderzoek waard is. Immers, aangegeven is dat rekenkamer een ondersteunende functie heeft naar de Staten toe, waarbij de capaciteit en tijd vooral gericht moet zijn op het leveren van goed onderzoek waarmee de Statenleden iets kunnen.

Rekenkamer als inspirator/agendasetter

De rekenkamer als opvoeder en wordt niet herkend door de respondenten. Dat het rekenkamerrapport tot inspiratie en zingeving kan leiden wordt zoals hierboven beschreven wel herkend, maar het is niet een rol die de rekenkamer volgens respondenten op zich dient te nemen. Goed en gedegen onderzoek dienen de boventoon te voeren, zonder de bedoeling om Statenleden of beleidmakers op te voeden. Toch wordt de agendasettende rol wel genoemd en wordt dit wel als een rol van de rekenkamer gezien, aldus de respondenten. Zo wordt door een respondent geopperd dat rekenkamers wellicht meer brieven zou kunnen sturen, om zo onderwerpen op de agenda te krijgen zonder dat een rekenkamerrapport inclusief de doorlooptijd ervan, er aan vooraf gaat. De agenderende en inspirerende rol wordt niet als primaire rol van rekenkamers gezien, maar wel als een bijkomend effect van het werk dat rekenkamer Oost-Nederland doet, aldus de geïnterviewden.

Voorspelbare doorwerkingsproces

Dat doorwerking via een voorspelbaar proces verloopt wordt niet herkend, net zo min als een lineair proces. De politieke context waarin het rekenkamerrapport zich bevindt, maakt een voorspelbaar verloop van doorwerking lastig.

4.3.3. Politiek-strategische doorwerking

Tot slot is naast de instrumentele en de conceptuele doorwerking, ook de politiek-strategische doorwerking onderzocht

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de politiek-strategische doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal vragen, moties en amendementen van raadsleden/Statenleden in commissie of plenaire zitting.

Bij het onderzoek naar politieke-strategische doorwerking, wordt geconstateerd dat alleen gekeken is naar het aantal moties/amendementen/vragen vanuit de Statenleden. Hierbij is ook de opmerking te maken dat dit alleen het geval is bij het follow-up onderzoek naar Verdrogingsbeleid (2009) en in het jaarverslag. Zo wordt bij het follow-up onderzoek een beschrijving gemaakt van het proces dat het rekenkamerrapport heeft doorlopen, waarbij ook eventuele moties/amendementen/vragen worden meegenomen. In het doorwerkingsonderzoek ten behoeve van het jaarverslag wordt ook melding gemaakt van eventuele moties/amendementen/vragen.

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de politieke benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de politieke benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als machtsbron

Rekenkamer Oost-Nederland – alle rekenkamers wat dat betreft – opereren in een politieke omgeving volgens de respondenten. Rekenkamerrapporten worden dan volgens de geïnterviewden ook politiek gebruikt. Dit is voor de respondenten een vaststaand gegeven. Echter, de meningen zijn wel verdeeld met betrekking tot het inzichtelijk maken van deze politiek-strategische vorm van doorwerking. Aan de ene kant wordt het onderzoeken van deze vorm van doorwerking gezien als een risicovolle onderneming. Rekenkamer Oost-Nederland dient zich afzijdig te houden van de politieke omgeving en haar onafhankelijkheid en objectiviteit te behouden aldus de respondenten. Door de politiek-strategische doorwerking van het rekenkamerrapport te onderzoeken, komt de rekenkamer volgens de respondenten in het subjectieve vaarwater van de politiek. Aan de andere kant wordt het argument genoemd dat het rekenkamerrapport hoe dan ook politiek wordt, gezien de ondersteunende functie van rekenkamer Oost-Nederland naar de Staten toe. De politieke dimensie is de realiteit, het is dan ook belangrijk om de politiek-strategische doorwerking van rekenkamerrapporten inzichtelijk te krijgen, aldus een respondent. Het is volgens een respondent van belang om te snappen hoe de Staten een rekenkamerrapport hebben gebruikt.

Verschillende (potentiële) gebruikers

Dat de verschillende gebruikers van het rekenkamerrapport het rapport gebruiken om hun eigen positie te versterken of behouden wordt herkend door de respondenten. Zo komt het voor dat de ambtelijke organisatie aangeeft dat ze al bezig waren met de aanbevelingen en dat het geconstateerde probleem al eerder bekend was en al eerder is opgepakt. Ook collegeleden geven via deze weg aan dat het rekenkamerrapport weinig toegevoegde waarde voor hun heeft, aldus de respondenten. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de ambtelijke organisatie al aan de slag gaat op het moment dat de rekenkamer aankondigt onderzoek te zullen doen. Deze doorwerking valt niet in de scope van het onderzoek, maar aangegeven wordt dat deze vorm van doorwerking –gedurende het onderzoeksproces – als een veel voorkomend en belangrijke doorwerking wordt gezien. Bij het evaluatie rapport in 2010 wordt deze vorm van doorwerking ook expliciet gemeten in de vorm van preventieve doorwerking.

Selectieve doorwerking van rekenkamerrapport

Dat de rapporten selectief worden gebruikt, lijkt vanzelfsprekend. Immers, verschillende fracties in de Staten gebruiken verschillende stukken van het rekenkamerrapport om hun eigen standpunten kracht bij te zetten. Dit wordt overigens niet door respondenten ervaren als een vervelende doorwerking, maar als een gegeven. In de politieke omgeving waarin het rekenkamerrapport wordt gebruikt, is dit een logisch gevolg ervan.

Rekenkamer als entrepreneur

Wil het Rekenkamerrapport doorwerking krijgen dan moet het rekenkamerrapport de aandacht zien te krijgen van Statenleden, aldus de respondenten. Met de beperkte tijd en capaciteit van de Statenleden, moeten zij keuzes zien te maken waaraan zij aandacht aan willen besteden. Wil een rekenkamerrapport gebruikt worden, dient deze volgens de respondenten overeen te komen met waar de Statenleden op dat moment zich mee bezig houden en wat politiek interessant is voor hen. Ditzelfde geldt ook voor de ambtelijke organisatie en de collegeleden. Immers, bij onderwerpen die politiek gevoelig zijn, zullen de rekenkamerrapporten meer doorwerken in de ambtelijke organisatie dan bij onderwerpen die politiek gezien niet interessant zijn, aldus de respondenten. Tegelijkertijd wordt door respondenten ook gewezen op de gevaren van deze makelaarsrol bij de rekenkamer. Zo

dient een balans te worden gevonden in de mate waarin de rekenkamer aanwezig is bij activiteiten van de Staten. Aan de ene kant is het namelijk goed om te weten wat er speelt in de Staten om zo in te spelen op de behoeften van de Statenleden. Aan de andere kant moet de Rekenkamer dit niet overdrijven, want dan twijfelen de Statenleden aan de activiteit van de rekenkamer met betrekking tot het onderzoek waarmee de ook belangrijke rol van beleidsanalist in gevaar komt, aldus een respondent. Daarnaast is de souffleur/makelaarsrol ook gevaarlijk vanwege de activiteit van de rekenkamer in het politieke vaarwater. De rekenkamer kan dan gemakkelijk gezien worden als rekenkamer van de oppositie of juist coalitie, wat weer tegen de rekenkamer gebruikt kan worden. Bij deze rol dient rekenkamer Oost-Nederland wel haar onafhankelijke en objectieve rol te handhaven, aldus de respondenten.

Onvoorspelbare doorwerking

Dat de rekenkamer zich in een politieke omgeving beweegt, wordt ook bevestigd door de onvoorspelbare doorwerking van het rapport. Het onderwerp kan een hele tijd niet aan orde zijn geweest en geen aandacht krijgen van de Statenleden, waarna opeens de aandacht terugkomt, aldus respondenten. Wel wordt aangegeven dat doorwerking redelijk te sturen is door politiek gevoelige onderwerpen te onderzoeken. De wielervedstrijd Giro d'Italia, welke in 2016 door de provincie Gelderland zal plaatsvinden, wordt als voorbeeld genoemd door een respondent. Bij dit soort onderzoeken zal de doorwerking toenemen, aangezien de aandacht hiervoor groter zal zijn dan voor andere onderwerpen. De kanttekening die hierbij gemaakt dient te worden is dat aangegeven wordt dat rekenkamer Oost-Nederland hier niet in mee dient te gaan volgens de respondenten. Reuring veroorzaken binnen de Staten is volgens de geïnterviewden niet het doel van rekenkamer Oost-Nederland, maar juist het ondersteunen van de Staten in haar controlerende en kaderstellende taak. Kortom, de doorwerking van rekenkamerrapporten wordt als onvoorspelbaar gezien door de respondenten, waarbij bewust kiezen voor politiek gevoelige onderwerpen niet als een gewenste activiteit van rekenkamer Oost-Nederland wordt gezien door de geïnterviewden.

4.3.4. Conclusie

Bij Rekenkamer Oost-Nederland wordt tijdens de documentenanalyse zowel onderzoek naar instrumentele als conceptuele doorwerking aangetroffen. Dit lijkt overeen te komen met hoe de respondenten tegen rekenkamerrapporten aankijken vanuit de drie theoretische benaderingen van beleid. Rekenkamer Oost-Nederland wordt gezien als een onafhankelijk en objectieve waakhond ten behoeve van de Staten die de Staten en de ambtelijke organisatie naast aanbevelingen ook een voedingsbodem biedt, waarop zij verder kunnen borduren. Ook de politieke omgeving van het rekenkamerrapport komt sterk naar voren tijdens de analyse, de politieke benadering van beleid wordt regelmatig herkend door respondenten. Toch wordt deze doorwerkingsvorm nauwelijks onderzocht gedurende doorwerkingsonderzoeken. De reden hierachter lijkt te liggen bij de manier waarop naar de rol van het Rekenkamerrapport en de Rekenkamer wordt gekeken. De respondenten geven aan dat de rekenkamer zich niet in het politieke vaarwater moet begeven, aangezien dat tegen de rekenkamer kan werken. Het aantoonbaar proberen te maken van politiek-strategische doorwerking wordt hier onder geschaard.

Door de respondenten wordt aangegeven dat de conceptuele doorwerking vooralsnog moeilijk aantoonbaar gemaakt kan worden. Indicatoren als het gebruik van het rekenkamerrapport door media en andere maatschappelijke acties wordt wel bijgehouden. De rekenkamer geeft zelf ook aan dat ze nog zoekende zijn in de manier waarop zij dit wil onderzoeken. Echter, of het

rekenkamerrapport doorwerking heeft gehad in het denkproces van de verscheidene actoren in verschillende contexten is lastig om aantoonbaar te maken volgens een respondent. Daarbij kost het veel tijd en capaciteit om objectieve informatie met betrekking tot deze doorwerking te verkrijgen. Deze tijd en capaciteit wordt bij de rekenkamer Oost-Nederland liever gestoken in onderzoek ten behoeve van de Staten, aldus een respondent.

4.4. Rekenkamer Almelo

De Rekenkamer van Almelo heeft recent een doorwerkingsonderzoek uitgevoerd naar een zestal onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd (Almelo, 2014). Met betrekking tot eventuele evaluaties met betrekking tot de Rekenkamer Almelo en jaarverslagen is geen doorwerkingsonderzoek verricht. Als reden voor het niet uitvoeren van deze doorwerkingsonderzoeken, wordt de factor tijd aangedragen door een respondent. Het kost veel tijd om een gedegen onderzoek te doen naar de doorwerking van de aanbevelingen, wat op een regelmatige basis uitgevoerd kan worden.

4.4.1. Instrumentele doorwerking

Allereerst is gekeken naar in hoeverre onderzoek naar de instrumentele doorwerking is uitgevoerd, waarna er bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de instrumentele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal overgenomen aanbevelingen door raad/PS en aantal toezeggingen college naar aanleiding van het rekenkamerrapport
- Aantal officiële reacties van betrokken organisaties, afdelingen of ambtenaren
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport overgenomen in beleid
- Aantal aanbevelingen van het rekenkamerrapport geïmplementeerd/uitgevoerd in praktijk

Bij de analyse van het doorwerkingsonderzoek, komt vooral onderzoek naar instrumentele doorwerking naar voren. Bij elk rapport worden een viertal vragen beantwoord, welke overeenkomen met de hierboven benoemde indicatoren. Zo wordt bekeken welke aanbevelingen zijn overgenomen door raad en college, welke aanbevelingen zijn overgenomen in beleid en welke aanbevelingen zijn uitgevoerd. Dat de het onderzoek naar instrumentele doorwerking centraal staat in het doorwerkingsonderzoek komt duidelijk naar voren bij de centrale vraag van het onderzoek: "In hoeverre zijn de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RCA door het College en/of de raad uitgevoerd, wat zijn verklaringen voor het niet (volledig) uitvoeren van aanbevelingen?" (rekenkamercommissie Almelo, 2014, p.6).

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de rationele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. Net is vastgesteld dat de instrumentele

doorwerking veelvuldig wordt onderzocht, waarbij nu wordt onderzocht of dit ook terugkomt bij de interviews met respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de rationele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als gegevensbron

Dat het rekenkamerrapport wordt gebruikt als gegevensbron wordt erkend door de geïnterviewden. De rekenkamerrapporten zijn volgens een respondent voor een groot gedeelte bedoeld om veranderingen in beleid teweeg te brengen. De meeste rekenkamerrapporten eindigen met aanbevelingen om deze veranderingen tot stand te laten brengen. De gemeenteraad van Almelo vraagt ook om deze vorm van rapporten, aldus de respondenten. Het alleen overnemen van de aanbevelingen door de raad wordt niet als voldoende doorwerking gezien, de aanbevelingen dienen ook in de praktijk – bijvoorbeeld in beleid – uitgevoerd te worden, aldus de respondenten.

Beleidsactor als primaire gebruiker

Dat de beleidsactoren de primaire gebruiker van het rekenkamerrapport wordt gezien, wordt niet herkend door de geïnterviewden. Aangegeven wordt dat de rekenkamerrapporten primair zijn bedoeld voor de gemeenteraad. Na het overnemen, afwijzen of aanpassen van de aanbevelingen dient het ambtenarenapparaat de aanbevelingen uit te voeren.

Directe doorwerking

Rekenkamerrapporten leiden bij de gemeente Almelo tot een directe verandering in beleid of in het handelen van de beleidsmaker, aldus een respondent. Dat blijkt ook uit de mate waarin gedurende het doorwerkingsonderzoek is gekeken naar deze vorm van doorwerking. Wel wordt door een respondent aangegeven dat niet altijd aan te geven is of een verandering in beleid of handelen van een beleidsmaker een gevolg is van een rekenkameraanbeveling. Dit heeft onder andere te maken met de abstractheid waarmee deze aanbevelingen zijn opgesteld. De respondent geeft wel aan dat dit opgepakt gaat worden. Deze ambitie is ook terug te vinden in het doorwerkingsonderzoek, waarin gesteld wordt dat de rekenkamer de aanbevelingen meer SMART moeten formuleren (rekenkamercommissie Almelo, 2014, p.10).

Rekenkamer als beleidsanalist

De rekenkamer wordt door de geïnterviewden gezien als een objectief en onafhankelijk onderzoeksbureau. Deze onafhankelijkheid komt ook naar voren bij de onderwerpskeuzen die zij maakt. Het kan voorkomen dat een verzoek van de raad wordt afgewezen door de rekenkamer, wanneer het volgens de rekenkamer niet een geschikt onderwerp is voor onderzoek, aldus de respondenten. Daarbij doet de rekenkamer op een objectieve wijze onderzoek, waarbij volgens de respondenten getracht wordt eventuele schuldvragen niet te behandelen. Volgens de geïnterviewden is het de taak van de gemeenteraad om deze vraag te beantwoorden. De rekenkamer dient sowieso altijd uit politiek vaarwater te blijven, om haar onafhankelijkheid te kunnen waarborgen, aldus de geïnterviewden. Volgens de respondenten is deze rol uitermate belangrijk voor de rekenkamer. Wanneer de rekenkamer erin slaagt haar naam als objectieve en onafhankelijke onderzoeker hoog te houden, zal volgens de respondenten de doorwerking automatisch omhoog zal gaan. Het imago hebben van een beleidsanalist, die kwalitatief hoogstaande rekenkamerrapporten afleveren beïnvloedt de doorwerking volgens de respondenten.

Lineair doorwerkingsproces

Doorwerking verloopt niet in een lineair proces verloopt volgens de respondenten. Aangegeven

wordt dat wanneer aanbevelingen zijn overgenomen door de gemeenteraad, dit nog niet wil betekenen dat de aanbevelingen worden overgenomen in beleid of worden uitgevoerd in de praktijk.

4.4.2. Conceptuele doorwerking

Naast de instrumentele doorwerking is ook onderzoek naar conceptuele doorwerking uitgevoerd, waarna bekeken is welke verklaringen zijn gegeven.

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de conceptuele doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal toelichtingen in commissievergaderingen/hoorzittingen
- Aantal geagendeerde issues
- Aantal keer kennisdeling naar aanleiding van het rapport

In het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamer Almelo komt de conceptuele doorwerking af en toe naar voren. Structureel onderzoek naar conceptuele doorwerking lijkt niet aan de orde. Op een beschrijvende manier komen de dikgedrukte indicatoren naar voren. Zo wordt in het doorwerkingsrapport bij het onderwerp 'Sturen of gestuurd worden' vermeldt: "Ook zijn twee jaar geleden twee sessies geweest met BMC met betrekking tot de opzet en leesbaarheid van de programmabegroting" (rekenkamercommissie Almelo, 2014, p25), wat erop wijst dat naar aanleiding van het rekenkamerrapport kennisdeling heeft plaatsgevonden.

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de culturele benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de culturele benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als zingeving/inspiratiebron

Het rekenkamerrapport als een voedingsbodem voor verdere ontwikkelingen wordt herkend door de respondenten. Gemeenteraden zijn vaak ook op zoek naar informatie over een bepaald onderwerp. Soms weten raadsleden weinig van een onderwerp en willen graag van de rekenkamer een rapport waarin ze worden bijgepraat over een bepaald onderwerp, aldus de respondenten. Aangegeven wordt dat wil doorwerking plaats vinden, de raadsleden allereerst door moeten hebben wat er wordt beweerd en gevonden en wat er gevraagd wordt van de raad. De respondenten geven ook aan dat het rekenkamerrapport door raadsleden op de eerste plaats als bewustwording wordt gezien, waarna ook instrumentele doorwerking kan plaatsvinden door middel van concrete acties te bedenken aan de hand van het rekenkamerrapport. De vraag of aanbevelingen zijn opgevolgd/overgenomen wordt als een relevante vraag gezien, maar de respondenten zouden graag willen zien dat ook de vraag wordt beantwoord of het rekenkamerrapport door heeft gewerkt in de gedachten van de gebruikers van het rekenkamerrapport.

Verschillende gebruikerscontexten

Door een respondent wordt aangegeven dat bij doorwerkingsonderzoek gekeken wordt naar de doorwerking van aanbevelingen. Om die doorwerking te realiseren moet volgens de respondenten, de rekenkamer met zowel het college, als de gemeenteraad als het ambtenarenapparaat rekening houden. Immers, als de één van deze partijen het nut van het rekenkameronderzoek niet inzien, kan de doorwerking van de aanbevelingen in gevaar komen, aldus een respondent. Een respondent geeft aan dat de raad weliswaar besluiten neemt naar aanleiding van het rekenkamerrapport, maar de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen ligt bij het ambtenarenapparaat en het college. Wanneer deze twee partijen het rekenkamerrapport negatief beschouwen, zal dit de doorwerking belemmeren aldus de respondent. Gedurende de interviews wordt ook de cultuur van een organisatie besproken, waarin de organisatie net als een familie bepaalde spelregels kent, aldus een respondent. Hoe groter de organisatie is, hoe meer invloed deze cultuur heeft op de bereid om te veranderen. De respondent geeft aan dat de cultuur van een organisatie de doorwerking van een rekenkamerrapport kan beïnvloeden en de rekenkamer dient deze cultuur te begrijpen en daar adequaat op te reageren.

Indirecte doorwerking van Rekenkamerrapport

Het bestaan van indirecte doorwerking, waarbij het rekenkamerrapport pas na verloop van tijd doorwerkt in beleid of handelingen van actoren wordt herkend door de respondenten. Dit lijkt ook relevante doorwerking te zijn, aangezien volgens een respondent is gekeken of deze vorm ook moest worden onderzocht gedurende het doorwerkingsonderzoek. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen omdat het teveel zou vragen van de tijd en capaciteit van de rekenkamer, aldus de respondent. Ook wordt door een respondent een kanttekening geplaatst bij het op normatieve wijze onderzoeken van doorwerking. Het doorwerkingsrapport van rekenkamer Almelo is beschrijvend van aard, waarbij wel bijvoorbeeld de instrumentele doorwerking te herkennen is, maar er zijn geen normatieve conclusies te trekken. Dat had rekenkamer Almelo volgens een respondent wel graag willen doen, maar naast het argument dat het tijd en capaciteit vereist is ook de leesbaarheid van zo een doorwerkingsrapport een punt van aandacht. Aangegeven wordt dat elders een doorwerkingsonderzoek is gedaan, welke op normatieve wijze is ingevuld. Het bleek dat raadsleden de conclusies niet geheel konden volgen, en vooral werd vertrouwd op de deskundigheid van de onderzoekers, aldus een respondent. Dit is volgens de geïnterviewde onder andere de reden geweest om het doorwerkingsrapport meer beschrijvend van aard op te stellen, want anders werd het academische gehalte te hoog. Dit neemt niet weg dat wel met interesse wordt gekeken naar een normatief kader waarbinnen doorwerking kan worden vastgesteld, aldus de respondenten.

Rekenkamer als inspirator/agendasetter

Een rekenkamer die een rol speelt in de bewustwording van raadsleden en de andere actoren, wordt als een onmisbare schakel gezien door de geïnterviewden. Raadsleden van Almelo hebben volgens een respondent een onderschatte taak, waarin zij vele rapporten moeten lezen. Rekenkamerrapporten waarbij de gebruiker zelf gaat nadenken over het onderwerp, wordt als belangrijke doorwerking gezien door de respondenten. Aangegeven wordt dat naar aanleiding van een rekenkamerrapport een extra workshop is gegeven om de raadsleden te informeren over een bepaald onderwerp. Aanbevelingen zijn volgens de respondenten dan over het algemeen niet nodig, aangezien het doel van het rekenkamerrapport dan al is bereikt, namelijk de raadsleden nieuwe inzichten te bieden. Het organiseren van dit soort activiteiten behoort volgens de geïnterviewden ook tot de rol van de rekenkamer.

Voorspelbaar doorwerkingsproces

Deze indicator is gedurende beide interviews niet ter sprake gekomen.

4.4.3. Politiek-strategische doorwerking

Tot slot is naast de instrumentele en de conceptuele doorwerking, ook de politiek-strategische doorwerking onderzocht

Analyse van de documenten

Bij de analyse van de documenten, worden de doorwerkingsdocumenten naast het normatieve kader uit paragraaf 3.1.1 gehouden. Uit de analyse zijn bij de politiek-strategische doorwerking de volgende indicatoren gevonden:

- Aantal vragen, moties en amendementen van raadsleden/Statenleden in commissie of plenaire zitting.

Bij het doorwerkingsonderzoek van rekenkamer Almelo wordt de politiek-strategische doorwerking op één indicator teruggevonden, namelijk bij de behandeling van het rekenkamerrapport in de raad. Het doorwerkingsonderzoek geeft een beschrijving met gebeurtenissen bij behandeling van het rapport, waaronder vragen/moties/amendementen. Zo wordt vermeldt: "(...) besluit de gemeenteraad van Almelo om kennis te nemen van het rapport van de RCA en om de aanbevelingen die in het rapport worden gedaan met enkele kleine aanpassingen, die voortvloeien uit een amendement van het CDA, over te nemen" (rekenkamercommissie Almelo, 2014, p.17).

Interview met betrokkenen

Naast het analyseren van de geselecteerde documenten aan de hand van het normatief kader, zijn ook interviews gehouden met een drietal respondenten. Gedurende deze interviews is getracht verklaringen te vinden voor de keuzes die zijn gemaakt gedurende het doorwerkingsonderzoek. De interviewvragen zijn in bijlage 4 terug te lezen. Op deze wijze wordt gekeken in hoeverre de politieke benadering van beleid wordt herkend door de respondenten. De resultaten uit de interviews worden aan de hand van de verscheidene indicatoren van de politieke benadering van beleid uiteengezet.

Rekenkamerrapport als machtsbron

De respondenten zeggen te herkennen dat de politici het rekenkamerrapport kunnen gebruiken als machtsbron. Voor een politiek gevoelig onderwerp is de rekenkamer enige tijd geleden gevraagd om onderzoek te doen naar feiten met betrekking tot dit politiek gevoelig onderwerp. Op basis van het uiteindelijke onderzoek heeft een lang debat plaatsgevonden, inclusief een motie van wantrouwen aldus de respondenten. Het verschil met het rekenkamerrapport als inspiratiebron komt gedurende de interviews naar voren. Immers, bij beide bronnen worden de gebruikers van het rapport een voedingsbodem geboden voor verdere ontwikkeling. Waar bij het rekenkamerrapport als inspiratiebron echter wordt gesproken van doorwerking op langere termijn waarbij de gebruikers al lerende wijs veranderen, wordt het rekenkamerrapport als machtsbron vooral gebruikt om af te rekenen. Ook dat komt voor volgens de respondenten. Echter, een belangrijke kanttekening is hierbij wel dat een motie van wantrouwen door respondenten niet wordt gezien als doorwerking van een rekenkamerrapport. De motie van wantrouwen kwam vooral vanwege andere factoren die meespeelden, zoals het verkeerd informeren van de raad, aldus een respondent. Een motie van wantrouwen gaat in op de schuldvraag, daar waar de rekenkamer Almelo zich volgens respondenten

juist zo ver mogelijk van af wil houden, gezien de politieke lading ervan. Daarom wordt deze motie van wantrouwen ook niet als doorwerking van het rekenkamerrapport gezien door de respondenten.

Verskillende (potentiële) gebruikers

Overall is politiek volgens de geïnterviewden, wat een logisch gevolg is van de politieke omgeving waarin de rekenkamer en het rekenkamerrapport zich in bevinden, aldus de respondenten. Zo wordt het rekenkamerrapport niet alleen gebruikt door de raadsleden, maar ook door de collegeleden en het ambtenarenapparaat. Geconstateerd wordt dat de ambtelijke organisatie lang niet altijd blij is met de rekenkamer vanwege haar rapporten en dit ook doorwerkt in hun acties, aldus de respondenten. Zo wordt regelmatig aangegeven door de ambtelijke organisatie dat de nodige stappen binnen de organisatie al genomen zijn wanneer de rekenkamer begint met haar onderzoek. Dit is volgens een respondent om te voorkomen dat de rekenkamer tot een negatieve conclusie of aanbeveling komt. Zo komt het voor dat de doorwerking van een rekenkamerrapport minder wordt, aangezien de ambtelijke organisatie er al mee bezig is of al dingen heeft gedaan, wat ten koste gaat van de kracht van een aanbeveling, aldus de respondenten. Daarentegen is dit wel doorwerking te noemen van het onderzoeksproces.

Selectieve doorwerking van rekenkamerrapporten

Aangegeven wordt dat het rekenkamerrapport zich in een politiek omgeving bevindt, waardoor selectieve doorwerking van het rekenkamerrapport wordt geconstateerd door de respondenten. Dat rekenkamerrapporten selectief worden gebruikt, wordt dan ook door de respondenten herkend.

Rekenkamer als entrepreneur

De rekenkamer als makelaar om haar rekenkamerrapport meer te laten doorwerken wordt steeds meer herkend en de respondenten vinden dat dit ook meer gedaan moet worden. Respondenten geven aan dat raadsleden van gemeente Almelo erg druk zijn en weinig beschikbare tijd hebben. De raadsleden dienen volgens de respondenten dus keuzes te maken in waar ze hun tijd aan willen besteden. Door middel van rondjes bij de verschillende fracties en bijvoorbeeld de leesbaarheid van rapporten te vergroten wordt getracht het rekenkamerrapport aan te laten sluiten op de behoefte van de raad, aldus een respondent. Echter, door beide respondenten wordt met nadruk vermeld dat de rekenkamer haar objectieve en onafhankelijke rol dient te behouden. Rekenkamers moeten onder geen beding in het politieke vaarwater terecht komen of 'in opdracht van de raad werken', aldus een respondent.

Onvoorspelbare doorwerkingsproces

Of het onmogelijk is om doorwerking te voorspellen, is niet ter bespreking gekomen gedurende het interview

4.4.4. Conclusie

Het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamer Almelo (2015) bevat vooral onderzoek naar instrumentele doorwerking. Bij het behandelen van deze vorm van doorwerking komen ook indicatoren van de andere doorwerkingsvormen voor, wat voornamelijk komt vanwege de beschrijvende aard van het onderzoek. Bij onderzoek naar doorwerking van een aanbeveling wordt beschreven wat er gebeurd is met het betreffende rekenkamerrapport vanaf het moment dat het gepubliceerd is. De agendering in de raad (conceptuele doorwerking) en eventuele amendementen en moties naar aanleiding van het rekenkamerrapport (politiek-strategische doorwerking) komt op deze wijze terug.

Gedurende de interviews blijken de respondenten vooral de instrumentele en conceptuele doorwerking belangrijk te vinden. De opvolging en uitvoering van rekenkameraanbevelingen wordt wel belangrijk gevonden, maar is in de ogen van de respondenten niet genoeg. Redenen dat alleen onderzoek is gedaan naar de instrumentele doorwerking, zijn de factor tijd, capaciteit, maar ook het gebrek aan een normatief kader wat als een handvat kan dienen gedurende het onderzoek naar doorwerking.

4.5. Vergelijking van de cases

Voordat de vergelijking tussen de cases gemaakt kan worden (§4.5.2 - §4.5.5), worden de werkzaamheden van de werkgroep doorwerking uiteengezet. De resultaten van de werkzaamheden van de werkgroep worden gebruikt om de vergelijking van de bevindingen in perspectief te plaatsen.

4.5.1. Werkgroep doorwerking

Om de casussen onderling te kunnen vergelijken wordt ook gebruik gemaakt van de werkgroep doorwerking van de Commissie Kwaliteitszorg van de NVRR, waaraan de onderzoeker ook heeft meegewerkt. Deze werkgroep heeft zich bezig gehouden met het opstellen van een bruikbaar handvat, dat lokale Rekenkamers kunnen gebruiken om hun eigen doorwerking vast te stellen. De balans tussen de volledigheid van het normatieve kader en de bruikbaarheid van het handvat werd constant bewaakt door de werkgroep.

In het conceptontwerp van de werkgroep wordt de lezer via een zevental stappen bij de hand genomen, gedurende het doorwerkingsonderzoek te weten:

1. Bepaal het doel: waarom is behoefte aan inzicht in doorwerking?
2. Definieer doorwerking
3. Kies een onderzoeksmodel (de werkgroep heeft een pragmatisch onderzoeksmodel opgesteld, welke in bijlage 5 te vinden is)
4. Verzamel data
5. Analyseer en reflecteer
6. Rapporteer
7. Evalueer

Deze zeven stappen worden zo bruikbaar mogelijk uiteengezet, inclusief indicatoren waarmee de gebruiker van het handvat doorwerkingsonderzoek kan uitvoeren. Daarnaast zijn ook praktische tips & trucs geformuleerd, die het onderzoek en doorwerking van het rapport helpt. In tegenstelling tot dit onderzoeksrapport, betreft het handvat van de werkgroep ook de doorwerking van de rekenkamer als instituut of de doorwerking van het onderzoeksproces. Wel is tijdens het opstellen van het handvat met enige voorzichtigheid hiernaar gekeken aangezien de volledigheid hier wellicht mee geborgd is, maar de bruikbaarheid hiermee kan afnemen.

4.5.2. Vergelijking van de bevindingen

In deze paragraaf worden de bevindingen van de verschillende cases schematisch weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 8: vergelijking van de bevindingen

Documenten	Nijmegen	Enschede	Oost-Nederland	Almelo
------------	----------	----------	----------------	--------

<u>Instrumenteel</u>				
Aantal overgenomen aanbevelingen door raad/PS en aantal toezeggingen college naar aanleiding van rekenkamerrapport	✓	✓	✓	✓
Aantal vragen en verzoeken om nadere informatie (schriftelijk, telefonisch, e-mail)		✓		
Aantal officiële reacties van betrokken organisaties, afdelingen of ambtenaren	✓	✓	✓	✓
Aantal opgevraagde (gedownload) rekenkamerrapporten				
Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties				
Aantal optredens op wetenschappelijke symposia etc.				
Aantal aanbevelingen rekenkamerrapport overgenomen in beleid	✓	✓	✓	✓
Aantal aanbevelingen rekenkamerrapport geïmplementeerd/uitgevoerd in praktijk	✓	✓	✓	✓
<u>Conceptueel</u>				
Aantal verwijzingen van rekenkamerrapport in strategische beleidsdocumenten				
Aantal maal aandacht voor rekenkamerrapport in krant, radio, tv, social media	✓		✓	
Actor geeft aan dat rekenkamerrapport heeft bijgedragen aan zijn/haar kijk op het onderwerp				
Aantal verwijzingen van Rekenkamerrapport in beleidsplannen en jaarverslagen van betrokken organisaties / afdelingen van gemeente/provinciehuis				
Aantal acties van maatschappelijke organisaties			✓	
Aantal verwijzingen in wetenschappelijke publicaties			✓	
Aantal nieuwe onderzoeksprogramma's naar aanleiding van advies				
Aantal opgestarte, nieuwe beleidsinitiatieven op aandragen nieuw thema				
Aantal toelichtingen in commissievergaderingen/hoorzittingen				✓
Aantal geagendeerde issues	✓	✓	✓	✓
Aantal keren thema onderwerp van studiedagen, symposia en congressen				
Aantal geïnitieerde vormen van maatschappelijk overleg				

Aantal keer kennisdeling naar aanleiding van het rapport			✓	✓
<i>Politiek-strategisch</i>				
Legitimering van bestaand beleid				
Rekenkamerrapport is in de ijskast geplaatst				
Rekenkamerrapport heeft tot symbolisch beleid geleid				
Rekenkamerrapport is gebruikt ten behoeve van gelegenheidsargumenten ter versterking van positie				
Actor maakt in de media melding van het rekenkamerrapport ten behoeve van eigen positie				
Actor maakt in verscheidene vergaderingen, melding van het rekenkamerrapport ten behoeve van eigen positie				
Aantal vragen of moties van raadsleden/Statenleden in commissie of plenaire zitting	✓	✓	✓	✓
Aanwezigheid college/GS standpunt				

Interview	Nijmegen	Enschede	Oost-Nederland	Almelo
<i>Instrumenteel</i>				
Rekenkamerrapport als gegevensbron	✓	✓	✓	✓
Beleidsactor als primaire gebruiker				
Directe doorwerking	✓	✓	✓	✓
Rekenkamer als beleidsanalist	✓		✓	✓
Lineair doorwerkingsproces				
<i>Conceptueel</i>				
Rekenkamerrapport als zingeving/inspiratiebron	✓	✓	✓	✓
Verschillende gebruikerscontexten	✓	✓	✓	✓
Indirecte doorwerking van Rekenkamerrapport	✓	✓	✓	
Rekenkamer als inspirator/agendasetter				✓
Voorspelbaar doorwerkingsproces				
<i>Politiek-strategisch</i>				
Rekenkamerrapport als machtsbron			✓	✓
Verschillende (potentiële) gebruikers	✓	✓	✓	✓
Selectieve doorwerking van rekenkamerrapport	✓		✓	✓
Rekenkamer als entrepreneur	✓	✓	✓	✓
Onvoorspelbaar doorwerkingsproces	✓		✓	

4.5.3. Instrumentele doorwerking

Bij de onderzochte casus komt naar voren dat allen onderzoek naar instrumentele doorwerking hebben uitgevoerd. Daarnaast blijkt dat de verschillende casussen ook dezelfde indicatoren hanteren

voor het vaststellen van instrumentele doorwerking. Gedurende de interviews met de betrokkenen wordt dit onderzoek naar instrumentele doorwerking ook onderstreept, gezien hun zienswijze op het rekenkamerrapport en de Rekenkamer zelf. Zo wordt het rekenkamerrapport volgens de respondenten gebruikt als gegevensbron, ten behoeve van beleid. Ook zijn ze het allemaal met elkaar eens dat niet de beleidsmaker, maar de raad/Staten de primaire gebruiker is van het rapport. Bij de rol van de rekenkamer als beleidsanalist verschillen ze enigszins van mening. Enigszins, omdat dat de respondenten allen wel duidelijk te kennen geven dat de rekenkamer een objectieve en onafhankelijke rol dient te vervullen. Toch zijn meningsverschillen te ontdekken met betrekking tot de invulling van deze rol, met name in de 'meer of minder' sfeer. Sommige respondenten gaan verder in de toenadering met de raad dan anderen, die liever wat afstand houden om de objectiviteit te kunnen waarborgen. Tot slot wordt een lineair doorwerkingsproces ook niet herkend door alle geselecteerde respondenten, aangezien zij allen aangeven dat een politiek proces over het rekenkamerrapport heen gaat. Dit houdt in dat de besluitvorming omtrent de aanbevelingen niet altijd rationeel verloopt. De alternatieven kunnen dan niet op een rationele wijze worden afgewogen.

4.5.4. Conceptuele doorwerking

Onderzoek naar conceptuele doorwerking komt weinig voor bij alle onderzochte casussen, op rekenkamer Oost-Nederland na die vergeleken met de andere rekenkamers meer onderzoek doet naar deze vorm van doorwerking. Wat opvalt is dat tijdens de interviews wel het belang en de aanwezigheid van conceptuele doorwerking wordt erkend door alle respondenten. Zo wordt het rekenkamerrapport als zingevingbron herkend door de respondenten. Ook de indirecte doorwerking van een rapport, waarbij de doorwerking op langere termijn doorwerkt, komt in alle casussen voor volgens de respondenten.

Waar de meningen over zijn verdeeld heeft betrekking op het de contextuele verschillen bij het gebruik van het Rekenkamerrapport. Waar sommige respondenten aangeven dat het maar net van de persoon/afdeling afhangt of doorwerking plaatsvindt, wordt door andere respondenten aangegeven dat dit onderscheid makkelijk te maken is. De cultuur verschilt dan niet per afdeling, maar wordt ervaren als en organisatie brede cultuur. Deze verschillende zienswijzen hebben consequenties voor hoe gekeken wordt tegen het meetbaar maken van de conceptuele doorwerking. Bij verschillende culturen per afdeling is de doorwerking moeilijker vast te stellen dan bij een organisatie brede cultuur. Ook met betrekking tot de rol van de rekenkamer zijn de meningen enigszins verdeeld. Net als bij de rol van beleidsanalist, zijn de casussen over het algemeen wel eens over de rol van de rekenkamer als opvoeder van de raad/Staten. Echter, de invulling van deze rol is anders. Aangegeven wordt ook dat de behoefte van de raad en/of Staten hier ook invloed op heeft. Sommige raden/Staten zitten meer te wachten op een rekenkamerrapport die hen helpt om een onderwerp beter te begrijpen dan anderen. Zo stellen sommige respondenten dat rekenkamerrapport veel doorwerking hebben gehad zonder dat ook maar één aanbeveling is gedaan of overgenomen door de raad/Staten, aangezien de raadsleden of Statenleden dankzij het rekenkamerrapport meer te weten zijn gekomen over het onderwerp waar ze eerst weinig kennis over hadden.

Opvallend is dat de respondenten de conceptuele doorwerking wel herkennen en erkennen, maar niet of nauwelijks onderzoek hebben gedaan ernaar. Hier liggen pragmatische redenen aan ten grondslag. Alle respondenten zijn op zoek naar een gedegen kader/handvat waaraan zij het

onderzoek kunnen uitvoeren. De respondenten vinden het lastig om de conceptuele doorwerking aantoonbaar te maken. Daarnaast kost het volgens alle respondenten ook veel tijd en capaciteit om het doorwerkingsonderzoek inclusief de conceptuele doorwerking te kunnen uitvoeren, in tegenstelling tot doorwerkingsonderzoek met alleen de instrumentele doorwerking. Liever wordt deze tijd en capaciteit door respondenten dan gestoken in regulier onderzoek van de rekenkamer, ook al wordt wel de kanttekening gemaakt dat het per onderwerp varieert. Bij sommige rekenkamerrapporten is meer behoefte aan een doorwerkingsonderzoek, doordat bijvoorbeeld het onderwerp wat het rekenkamerrapport heeft onderzocht weer de politieke aandacht heeft gekregen.

4.5.5. Politiek-strategische doorwerking

Ook onderzoek naar politiek-strategische doorwerking komt weinig voor, in alle cases. Onderzoek naar de politiek-strategische doorwerking kwam alleen voor tijdens het beschrijvende onderzoek naar instrumentele doorwerking. Wat hierbij opvalt is dat de politieke omgeving van het Rekenkamerrapport alom aanwezig is en ook wordt herkend, maar dat de respondenten van de verschillende cases het onderling niet over eens zijn om de politiek-strategische doorwerking te onderzoeken. Uit de interviews blijkt dat de politieke omgeving een grote invloed heeft op de doorwerking van het Rekenkamerrapport. Toch wordt niet gekeken naar de politiek-strategische doorwerking tijdens doorwerkingsonderzoek.

De verdeeldheid onder de respondenten van de verschillende cases met betrekking tot de rekenkamer en haar rapport in de politieke benadering van beleid groot is. Waar sommige respondenten het gebruik van het rekenkamerrapport als machtsbron herkennen, wordt door andere respondenten dit juist niet herkend door. Waar sommige respondenten het ook niet een vervelend gebruik van het rapport vinden, vinden andere het juist wel vervelend en niet waar het rekenkamerrapport voor bedoeld is. Waar ze het allen wel over een zijn, is dat het rekenkamerrapport door verschillende gebruikers wordt gebruikt, die elk hun eigen doelen najagen en hierbij selectief gebruik maken van het rapport om deze doelen te bereiken. Net als bij de beleidsanalist- en inspiratorrol zijn bij de makelaarsrol de meningen enigszins verdeeld. Dat de rekenkamers haar politieke antennes goed dienen te gebruiken om zo aan de behoeften te voldoen van de raad/Staten, wordt in elke casus door respondenten herkend. Echter, net als bij de twee andere rollen verschillen de meningen over de invulling van deze rol. Waar in sommige casussen wordt aangegeven dat de rekenkamer veel tijd en energie moet steken in de relatie met de raad/Rekenkamer terwijl in andere casussen meer terughoudendheid wordt geprekeerd. Tot slot wordt de onvoorspelbaarheid van doorwerking in elke casus waar het werd besproken herkend. Met name de politieke waan van de dag maakt dat de doorwerking onmogelijk te voorspellen is. De aandacht kan net zo snel komen als dat het weggaat. Een veelgenoemde reden waarom politiek-strategische doorwerking niet moet worden onderzocht is het gebrek aan relevantie van deze vorm; de Rekenkamer hoort zich niet te bemoeien met de politiek-strategische doorwerking, want dat is niet het doel van een Rekenkameronderzoek. Een ander argument is dat de Rekenkamer te allen tijden het politieke vaarwater dient te vermijden, dus ook met betrekking tot politiek-strategische doorwerking.

4.5.6. Conclusie

De analyse van de documenten en de interviews hebben interessante resultaten opgeleverd. In het volgende hoofdstuk zullen deze resultaten verder worden geïnterpreteerd en uitgewerkt in een hoofdconclusie, door de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden door middel van het theoretisch kader, het bureau-onderzoek en de resultaten van het casusonderzoek de deelvragen behandeld, die gezamenlijk leiden tot de behandeling van de centrale vraag (§5.1). Uit de behandeling van de centrale vraag worden enkele aanbevelingen uiteengezet (§5.2). De volgende paragraaf blikt terug op het onderzoek, waarin beperkingen en opvallende (of juist verwachte) bevindingen van het onderzoek worden behandeld (§5.3). Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen met betrekking tot vervolgonderzoek (§5.4).

5.1. Beantwoording onderzoeksvragen

Inleiding: wat zijn lokale Rekenkamers?

Lokale rekenkamers zijn in 2005 en 2006 in het leven geroepen om de Staten respectievelijk gemeenteraden te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol. Deze rol wordt vertaald in onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gevoerd beleid (Brandsen et al. 2007). Door recente bezuinigingen op het budget van lokale rekenkamers in Nederland (Berenschot, 2015) en het bijna tienjarig bestaan van de lokale rekenkamers nodigen uit om onderzoek te doen naar wat de doorwerking van rekenkamerrapporten zijn geweest. Deze doorwerkingsrapporten kunnen enerzijds tot doel dienen om de doorwerking van rekenkamerrapporten aan te tonen richting raad en Staten. Anderzijds kunnen de doorwerkingsrapporten ook worden gebruikt om inzichtelijk te krijgen in hoeverre de rekenkamerrapporten doorwerking hebben, waarna de lokale rekenkamers vervolgens kunnen onderzoeken welke verklaringen er zijn bij eventueel lage doorwerking.

Doorwerking: wat is doorwerking en hoe is dat te onderzoeken?

Bekkers et al. (2004) definiëren doorwerking als 'de effecten die optreden ten gevolge van aanbevelingen' (Bekkers et al., 2004, p.6.). Tegelijkertijd geven zij aan dat deze effecten gevarieerd zijn, waardoor een meer precieze definitie bij voorbaat bemoeilijkt wordt (Bekkers et al, 2004). Net als andere bij andere auteurs (Bekkers et al., 2004; Korsten, 2013; De Kool, 2007), worden aan de hand van drie verschillende benaderingen van beleid, drie verschillende vormen van doorwerking geïdentificeerd. Tabel 9 geeft een samenvatting van de verschillende benaderingen van beleid in relatie tot de doorwerkingsvormen.

Zo kan bij de rationale benadering van beleid gesteld kan worden dat de rekenkamerrapporten worden geproduceerd om zo de gebruiker (de beleidsmaker) van het rapport te informeren en handvatten te geven, zodat deze een rationale afweging kan maken tussen alle beleidsalternatieven en de gevolgen ervan (lineair proces) (Van Hathum, 2005). Deze beleidsmaker is in deze benadering ook de primaire gebruiker van het rapport, de rekenkamerrapporten met aanbevelingen zijn voor hem/haar bedoeld. De doorwerking van de rekenkamerrapporten verloopt in de rationale benadering van beleid ook op een directe wijze. Met andere woorden: aanbevelingen van de rekenkamerrapporten zorgen voor een directe verandering in beleid of in de handelingen van de beleidsactor (Bekkers et al., 2004, p.24). Tot slot is de rol van de lokale rekenkamer die van een beleidsanalist (Bekkers, 2004). De rol van kennis in het rekenkamerrapport wordt door verschillende auteurs benadrukt (de Kool, 2007; Bekkers et al. 2004).

Bij de politieke benadering van beleid wordt het rekenkamerrapport niet zozeer als een gegevensbron maar meer als een machtsbron gebruikt, ter versterking of behoud van de eigen positie van de gebruiker. Ook kunnen in de politieke benadering, meerdere actoren gebruik maken van het rekenkamerrapport die elk hun eigen belang dienen. In het geval van het rekenkamerrapport kunnen bij de verschillende actoren gedacht worden aan raads- en Statenleden, collegeleden en ambtenaren. Daarbij maken deze (potentiële) gebruikers elk selectief gebruik van het rekenkamerrapport. Immers, sommige delen van het rekenkamerrapport kunnen door een politieke actor beter gebruikt worden ten behoeve van de eigen positie, dan andere delen van het rapport. Tot slot is de doorwerking bij de politieke benadering van beleid als onvoorspelbaar te noemen. Bij het stromenmodel van Easton kan een onderwerp plotseling weer volop in de aandacht staan, maar ook weer verdwijnen. Het wordt van de 'entrepreneurs' vereist dat zij de 'markt' van de beleidsontwikkeling begrijpen en kennen, zodat zij 'windows of opportunity' kunnen creëren en vervolgens gebruik van kunnen maken (Nelissen et al., 2004).

Bij de culturele benadering fungeert een rekenkamerrapport meer als een zingeving/inspiratiebron voor de gebruiker (De Kool, 2007). De rol van de rekenkamer in de culturele benadering is die van een 'inspirator' en 'agendasetter'. Volgens het enlightenment-model is het als het ware de taak van de Rekenkamer om de verschillende gebruikers van het rapport 'op te voeden' (Bekkers et al., 2004, p. 18). Vaak worden hierbij 'sensitizing concepts' gebruikt, oftewel richtinggevend begrippen (Bleijenbergh, 2013, p. 81), die de verschillende actoren kunnen gebruiken om op een andere manier naar een onderwerp te kijken (Bekkers et al., 2004). Binnen de culturele benadering van beleid bestaat dé overheid niet, maar zijn er verschillende onderdelen, zoals gemeenten, provincies, uitvoerende organisaties etc. met elk een eigen cultuur (De Kool, 2007). Rekenkamerrapporten kunnen onderdeel uitmaken van een cultuur. Zo kan minder aandacht zijn voor Rekenkamerrapporten in gemeente X dan in gemeente Y, of kan er zelfs verschillend gedacht worden over een rekenkamerrapport bij afdeling X en afdeling Y. Doorwerking in de culturele benadering komt in grote mate overeen met wat Bekkers et al. (2004) de *conceptuele doorwerking* noemen. In het enlightenment-model wordt door Bekkers et al. helder beschreven hoe een rekenkamerrapport conceptueel door kan werken. In dit model wordt een rekenkamerrapport niet lineair verwerkt in beleid, maar is het een voedingsbodemp die de gebruikers van het rapport in staat stelt om anders tegen bepaalde onderwerpen aan te kijken. Doorwerking wordt hier pas op langere termijn zichtbaar, nadat de gebruikers van het rapport een mening/beeld hebben kunnen vormen naar aanleiding van het rekenkamerrapport. Tot slot is de doorwerking bij de culturele benadering redelijk voorspelbaar te bepalen; hoe meer het rekenkamerrapport qua inhoud dichtbij de cultuur van de gebruikers staat, hoe groter de doorwerking zal zijn.

Tabel 9: drie benaderingen van beleid

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering
Doorwerkingsvorm	<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politiek-strategische doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking:</i>
Rol van rekenkamerrapport	Gegevensbron	Machtsbron	Zingeving/inspiratiebron
Primaire gebruiker van het rekenkamerrapport	Beleidsactor	Verschillende (potentiële) gebruikers	Verschillende gebruikerscontexten
Aard van doorwerking	Direct	Selectief	Indirect
Rol van de lokale rekenkamer	Beleidsanalist	'Entrepreneur'	Inspirator/Agendasetter
Proces van doorwerking	Lineair	Onvoorspelbaar	Voorspelbaar

Doorwerking is een te complex begrip voor een eenduidige definitie. De drie verschillende benaderingen geven een antwoord op de complexe vraag "wat is doorwerking en hoe kan je dat onderzoeken?". Voor het vervolg van het onderzoek worden deze drie benaderingen dan ook naast elkaar gebruikt. De Kool merkt terecht op dat de drie verschillende benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar wel nuanceren (2007). Immers, een Rekenkamerrapport kan op drie manieren tegelijkertijd doorwerken/gebruikt worden.

Op basis van de verschillende benaderingen van beleid zijn drie doorwerkingsvormen te distilleren, te weten: instrumentele, conceptuele en politiek-strategische doorwerking. Tabel 10 zet de definities van de doorwerkingsvormen uiteen.

Tabel 10: definities van de doorwerkingsvormen

Benadering	Doorwerkingsvorm	Definitie
Rationele benadering	Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies In dit onderzoek wordt met de instrumentele doorwerking van de rekenkameraanbevelingen het beleidsmatig overnemen (van de inhoud) ervan door de raad en het college bedoeld, die op korte termijn direct na de publicatie van het rapport plaatsvindt.
Culturele benadering	Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg. In dit onderzoek wordt onder de conceptuele doorwerking het veroorzaken van de op lange termijn perceptieverandering onder de beleidsvoerders verstaan.

Politieke benadering	Politiek-strategische doorwerking	<p>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.</p> <p>In dit onderzoek wordt met de politiek-strategische doorwerking van de rekenkameraanbevelingen het selectief gebruiken hiervan door de politici bedoeld, die op deze manier hun eigen positie willen versterken en/of hun handelingen willen legitimeren</p>
-----------------------------	--	---

Bron: Bekkers et al., 2004, p.24

Op basis van de verschillende benaderingen van beleid en de drie doorwerkingsvormen zijn per doorwerkingsvorm verschillende indicatoren opgesteld, waarmee aangetoond kan worden in hoeverre een rekenkamerrapport heeft doorgewerkt. Tabel 4 weergeeft deze indicatoren.

Bureau-onderzoek: welke Rekenkamers zijn actief met doorwerking?

Er zijn in de provincie Gelderland en Overijssel 66 lokale rekenkamers te onderscheiden (23 rekenkamers in Overijssel, 42 rekenkamers in Gelderland, 1 provinciale rekenkamer) (Gelderland, 2015; Overijssel, 2015). Bijlage 2 laat de volledige uitwerking van het bureau-onderzoek zien.

Onderstaand tabel geeft een samenvatting over het aantal lokale Rekenkamers die actief bezig zijn met doorwerking.

Tabel 11: Bureau-onderzoek aantallen

Activiteit met betrekking tot doorwerking	Aantal lokale Rekenkamers
Behandeling in jaarverslag.	6
Doorwerkingsrapport met betrekking op een rekenkamerrapport.	21
Behandeling doorwerking in een evaluatierapport van de lokale rekenkamer.	5
Totaal	32
In één van de drie documenten wordt doorwerking behandeld.	23
In twee van de drie documenten wordt doorwerking behandeld.	1
In alle documenten wordt doorwerking behandeld.	2
Totaal	26

Zoals te lezen is, doen 26 lokale rekenkamers onderzoek naar doorwerking van rekenkamerrapporten. Percentueel zijn 39% van de lokale rekenkamers dus actief met doorwerkingsonderzoek.

De meeste lokale rekenkamers die onderzoek doen naar doorwerking presenteren dit in één van de drie onderzocht documenten (88%). Twee lokale rekenkamers presenteren resultaten van doorwerkingsonderzoek in alle drie de onderzochte documenten (8%), namelijk rekenkamer Nijmegen en rekenkamer Oost-Nederland. Daarnaast wordt bij één gemeente

doorwerkingsonderzoek in twee van de drie onderzochte documenten aangetroffen (4%), namelijk rekenkamer Arnhem. Doorwerkingsonderzoek wordt het meest aangetroffen in een doorwerkingsrapport (66%). Daarentegen worden in de jaarverslagen van rekenkamers (19%) en in evaluatierapporten met betrekking tot de lokale rekenkamer (15%) weinig doorwerkingsonderzoek vermeldt.

Casusonderzoek: op welke wijze is onderzoek naar doorwerking van lokale rekenkamerrapporten in de provincies Gelderland en Overijssel uitgevoerd?

Documentenanalyse bij de vier geselecteerde rekenkamers geven een vrij eenduidig beeld met betrekking tot het onderzoek naar doorwerking. Voor alle bevindingen wordt verwezen naar tabel 7. Alle geselecteerde rekenkamers richten zich primair op het onderzoeken van instrumentele doorwerking, waarbij met name wordt gekeken naar de overgenomen aanbevelingen en de uitvoering daarvan in beleid en in de praktijk. De conceptuele doorwerking en de politiek-strategische doorwerking wordt daarentegen niet of nauwelijks onderzocht. Wel wordt onderzocht of het rekenkamerrapport is geagendeerd (conceptuele doorwerking) en of er vragen en/of moties door raads- en Statenleden naar aanleiding van het rekenkamerrapport zijn gesteld/opgemaakt.

Verklaringen: welke verklaringen zijn gegeven voor de wijze van uitvoering van het doorwerkingsonderzoek?

Door middel van interviews is gezocht naar verklaringen met betrekking tot de resultaten uit de documentenanalyse. Met betrekking instrumentele doorwerking, komt uit de interviews naar voren dat de rationele benadering van beleid wordt herkend en erkend. Veel respondenten geven aan dat de rekenkamer als een objectieve en onafhankelijke instantie wordt gezien, waarbij het rekenkamerrapport voor een directe verandering dient te zorgen in beleid of in de handelingen van een beleidsmaker. Toch zijn de respondenten het ook met elkaar eens dat de beleidsmaker niet de primaire gebruiker is van het rapport. Daarnaast wordt ook de lineaire doorwerking niet herkend, de politieke omgeving van het rekenkamerrapport, maakt dat een lineaire doorwerking wordt belemmerd.

Ondanks dat onderzoek naar conceptuele doorwerking weinig is teruggevonden in de documentenanalyse, wordt deze vorm van doorwerking wel veel herkend door de respondenten. Zo wordt het rekenkamerrapport als zingevingsbron herkend door de respondenten. Ook de indirecte doorwerking van een rapport, waarbij de doorwerking op langere termijn doorwerkt, komt in alle casussen voor volgens de respondenten. Waar de respondenten het ook met elkaar over eens zijn is dat rekenkamerrapporten niet dichtbij de gegroeide praktijk moeten zitten, wil het doorwerking krijgen. Dit in tegenstelling tot wat de literatuur zegt. Dat de conceptuele doorwerking dan niet wordt onderzocht is opvallend. Een aantal respondenten geven aan dat pragmatische redenen hier ten grondslag aan liggen. Alle casussen zijn op zoek naar een gedegen kader/handvat waaraan zij het onderzoek kunnen uitvoeren. De casussen vinden het lastig om de conceptuele doorwerking aantoonbaar te maken. Daarnaast kost het volgens alle casussen ook veel tijd en capaciteit om het doorwerkingsonderzoek inclusief de conceptuele doorwerking te kunnen uitvoeren, in tegenstelling tot doorwerkingsonderzoek met alleen de instrumentele doorwerking. Liever wordt deze tijd en capaciteit dan gestoken in regulier onderzoek van de rekenkamer, ook al wordt wel de kanttekening gemaakt dat het per onderwerp afhankelijk is.

Net als bij de conceptuele doorwerking, wordt de politiek-strategische doorwerking herkend door de respondenten. Bij het analyseren van de interviews valt op dat de verdeeldheid onder de respondenten met betrekking tot de rekenkamer en haar rapport in de politieke benadering van beleid groot is. Waar sommige respondenten het gebruik van het rekenkamerrapport als machtsbron herkennen, wordt bij andere casussen dit juist niet herkend. Waar sommige casussen het ook niet een vervelend gebruik van het rapport vinden, vinden andere het juist wel vervelend en niet waar het rekenkamerrapport voor bedoeld is. Waar ze het allen wel over een zijn, is dat het rekenkamerrapport door verschillende gebruikers wordt gebruikt, die elk hun eigen doelen najagen en hierbij selectief gebruik maken van het rapport om deze doelen te bereiken. Ook wordt de onvoorspelbaarheid van doorwerking in elke casus waar het werd besproken herkend door de respondenten. Met name de politieke waan van de dag maakt dat de doorwerking onmogelijk te voorspellen is. De aandacht kan net zo snel komen als dat het weggaat. Opvallend is dat in tegenstelling tot bij de conceptuele doorwerking, de meeste respondenten vinden dat de politiek-strategische doorwerking niet onderzocht hoeft te worden. Een veelgenoemde reden waarom politiek-strategische doorwerking niet moet worden onderzocht is het gebrek aan relevantie van deze vorm; de rekenkamer hoort zich niet te bemoeien met de politiek-strategische doorwerking, want dat is niet het doel van een rekenkameronderzoek. Een ander argument is dat de rekenkamer te allen tijden het politieke vaarwater dient te vermijden, dus ook met betrekking tot politiek-strategische doorwerking.

In het kort: “op welke wijze wordt onderzoek naar doorwerking van lokale rekenkamerrapporten in de provincies Gelderland en Overijssel uitgevoerd en welke verklaringen zijn hiervoor?”

Bij de vier onderzochte rekenkamers komt het onderzoek naar instrumentele doorwerking sterk naar voren. Veel doorwerkingsonderzoeken kijken expliciet naar de gedane aanbevelingen en wat de directe doorwerking daarvan is geweest in beleid en/of gedrag van beleidsmakers. Dat deze vorm sterk naar voren komt, wordt onderbouwd door de bevindingen uit interviews. Veel respondenten achten de onafhankelijke en objectieve rol van de rekenkamer als een essentieel onderdeel van het instituut rekenkamer.

De conceptuele doorwerking wordt daarentegen weinig tot niet onderzocht door de geselecteerde rekenkamers. Dit ondanks dat aangegeven wordt door de respondenten dat ze de conceptuele doorwerking wel herkennen en belangrijk vinden. Een veel genoemde argument waarom de conceptuele doorwerking niet onderzocht is, is dat de rekenkamers vaak niet beschikken over een normatief kader om deze vorm van doorwerking aan te kunnen tonen. Daarnaast geven veel respondenten aan dat het in hun ogen moeilijk is om dit aantoonbaar te maken.

De politiek-strategische doorwerking wordt net als bij de conceptuele doorwerking weinig tot niet onderzocht. Gedurende de interviews komt naar voren dat de politieke omgeving en het politiek-strategisch gebruik van het rekenkamerrapport wordt herkend door de respondenten. Ook de onvoorspelbare doorwerking van rekenkamerrapporten wordt herkend door de respondenten. Dat de politiek-strategische doorwerking niet wordt onderzocht, ligt volgens de respondenten aan het gebrek aan relevantie van deze doorwerkingsvorm. Veel respondenten geven aan dat politiek-strategische doorwerking niet een vorm van doorwerking is wat rekenkamers na moeten jagen. De rekenkamer moet een objectieve en onafhankelijke rol kunnen blijven spelen en om dat te realiseren, moet de rekenkamer buiten het politieke speelveld blijven. Ook bij het onderzoeken van politiek-strategische doorwerking.

5.2. Aanbevelingen

- **Normatief kader van de werkgroep doorwerking**

De werkgroep doorwerking van de Commissie Kwaliteitszorg van de NVRR is zoals aangegeven bezig met een opzet van een normatief kader met betrekking tot doorwerkingsonderzoek. In deze opzet wordt ook de doorwerking van rekenkamerrapporten behandeld.

- Bij het definitief opleveren van het normatief kader wordt aan de werkgroep aanbevolen om dit kader te verspreiden onder de lokale Rekenkamers. Bij het verspreiden wordt een begeleidende brief aanbevolen, waarin wordt uitgelegd hoe het handvat kan worden gebruikt.

Met het verspreiden van het handvat, wordt beoogd dat de lokale rekenkamers een normatief kader tot haar beschikking hebben waarmee ze naar instrumentele doorwerking, ook de conceptuele en eventueel politiek-strategische doorwerking van rekenkamerrapporten kunnen bepalen. Het normatieve kader is in bijlage 6 uiteengezet, waarbij benadrukt wordt dat dit een concept betreft maar om een idee te geven, is het kader opgenomen in de bijlage. Deze aanbeveling heeft als consequentie dat doorwerking die moeilijk meetbaar gemaakt kan worden, niet wordt meegenomen in het doorwerkingsonderzoek. Benadrukt wordt dat het normatieve kader geen uitputtend aantal indicatoren bevat, deze kan verder worden ontwikkeld.

- **Hou het doorwerkingsonderzoek eenvoudig**

Uit het onderzoek komt vaak naar voren dat doorwerkingsonderzoek veel tijd en capaciteit kost. Zeker bij het onderzoeken van conceptuele doorwerking is veelal aangegeven dat het eigenlijk geen tijd vrijgemaakt kan worden om deze vorm van doorwerking te onderzoeken. Het normatief kader van de werkgroep doorwerking is vrij uitgebreid, maar hoeft niet in zijn totaal gebruikt te worden. Daarnaast is gedurende het onderzoek ook aangegeven dat het per rekenkamerrapport afhangt welke doorwerkingsvorm dominant aanwezig kan zijn. De aanbeveling luidt dan ook:

- Aanbevolen wordt aan lokale rekenkamers om zelf indicatoren van het normatief kader te selecteren om doorwerking te onderzoeken.

Door zelf te selecteren welke indicatoren worden meegenomen in het onderzoek, kan ook een minder intensief doorwerkingsonderzoek inzichten bieden met betrekking tot doorwerking. De consequentie is dan wel dat de kans bestaat dat bepaalde doorwerking van het Rekenkamerrapport wordt gemist wanneer besloten wordt bepaalde indicatoren niet mee te nemen in het onderzoek.

- **Maak aanbevelingen concreter**

- Aanbevolen wordt aan de lokale Rekenkamers om aanbevelingen SMART te maken (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden).

Door de aanbevelingen meer SMART te maken, wordt meer meetbare doorwerking beoogd. Immers, de veranderingen in beleid en handelingen van de beleidsactor kunnen dan gemakkelijker worden gekoppeld aan de aanbevelingen. Consequentie is wel dat het Rekenkamerrapport dan als het ware als hamerstuk wordt behandeld, zodat de doorwerking in de raad minimaal is en de kans dat niks gebeurt met de overgenomen aanbevelingen en de doorwerking daar dus stopt. Rekenkamer Oost-Nederland voegt sinds enige tijd een standaardaanbeveling bij elk Rekenkamerrapport, die GS

oproept om een jaar na het overnemen van de aanbevelingen de voortgang terug te koppelen aan de Staten. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Aanbevolen wordt aan lokale rekenkamers om een standaardaanbeveling bij elk rekenkamerrapport op te nemen. Als voorbeeld wordt de standaardaanbeveling van rekenkamer Oost-Nederland genoemd: “Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen” (rekenkamer Oost-Nederland (2), 2015, p.9).

- **Monitor de doorwerking van een rekenkamerrapport**

Het inzichtelijk krijgen van doorwerking dient meerdere doelen, zoals aangegeven in de inleiding. Deze doelen worden het beste bereikt wanneer een constante monitor van de doorwerking wordt bewerkstelligd. Het normatief kader kan hierbij helpen om een format op te stellen die deze monitor bij kan houden. De aanbeveling luidt dan ook:

- Aanbevolen wordt aan de lokale rekenkamers om een format te ontwikkelen waarin de doorwerking van rekenkameronderzoeken jaarlijks worden gemonitord.

Door doorwerking van rekenkameronderzoeken te blijven monitoren, kan de lokale rekenkamer adequaat reageren op effectiviteitsvragen van de lokale rekenkamer vanuit de raad/PS. Door de doorwerking van rekenkamerrapporten continue inzichtelijk te houden kan ook adequaat worden gereageerd op eventuele verbeteringen in of rondom het rekenkamerrapport om op deze wijze de doorwerking te vergroten. Om deze monitoring te realiseren wordt wel een initiële investering in tijd en capaciteit vereist om een format op te stellen.

- **Werk samen**

Gedurende het onderzoek is meerdere keren aangegeven dat lokale Rekenkamers beperkte tijd en capaciteit hebben. Door gebruik te maken van elkaar kennis met betrekking tot doorwerking –hetzij een nieuwe indicator om doorwerking te meten, het zij een tip of truc om de een indicator beter te onderzoeken – kan veel tijd en capaciteit bespaard worden. De aanbeveling luidt dan ook:

- Aanbevolen wordt aan de lokale Rekenkamers om onderlinge samenwerking aan te gaan en eventuele uitbreiding van het normatief kader met elkaar te delen.

Om deze aanbeveling te realiseren, wordt wel activiteit verwacht van de lokale rekenkamers. De ene lokale rekenkamer is beter in staat om hier tijd in te steken dan de andere. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat sommige lokale rekenkamers één onderzoek per jaar kunnen uitvoeren in overeenstemming met hun budget en capaciteit. Dit houdt in dat van de lokale rekenkamers met beschikbare capaciteit verwacht wordt dat zij de kar trekken.

- **Onderzoek politiek-strategische doorwerking**

Uit het onderzoek komt meerdere keren naar voren dat de rekenkamer en haar rapporten zich in een politieke omgeving bevinden, wat een logisch gevolg is van de taak van de lokale rekenkamer. Aan de andere kant wordt ook meerdere keren aangegeven dat de politiek-strategische doorwerking van een rapport niet een gewenste doorwerking is en waar lokale rekenkamers niet naar dienen te

streven. Toch is de onderzoeker van mening dat deze vorm van doorwerking inzichtelijk gemaakt dient te worden. Wanneer bij het inzichtelijk maken van deze doorwerkingsvorm blijkt dat de rekenkamerrapporten vaak voor politiek-strategische beweegredenen wordt gebruikt, kan de rekenkamer daar adequaat op reageren door middel van een officiële reactie naar de raad/Staten toe of in de inhoud van het rapport. De aanbeveling luidt dan ook:

- Aanbevolen wordt om de politiek-strategische doorwerking van rekenkamerrapporten mee te nemen in doorwerkingsonderzoek.

Beoogd wordt het inzichtelijk krijgen van de politiek-strategische doorwerking van een rekenkamerrapport. De consequentie van deze aanbeveling is dat dit niet alleen extra capaciteit en tijd vraagt van de onderzoekers, maar ook een voorzichtige houding van de onderzoekers bij het onderzoeken van de politiek-strategische doorwerking. Immers, de onafhankelijkheid en objectiviteit dient gewaarborgd te blijven.

5.3. Reflectie met betrekking tot het onderzoek

Terugkijkend op het onderzoek zijn een aantal dingen opgevallen, dingen die zoals verwacht zijn uitgekomen en zijn er ook leeropbrengsten te identificeren. Hier worden ze één voor één behandeld

Wat is opgevallen?

Wat opgevallen is gedurende het onderzoek is de diversiteit van de manier waarop naar doorwerking gekeken kan worden. In dit onderzoek is gekozen om doorwerking te benaderen vanuit verschillende benaderingen van beleid. Echter, wanneer een ander invalshoek wordt gebruikt kunnen de uitkomsten van het onderzoek verschillen met dit onderzoek. Dit maakt het conceptualiseren en operationaliseren van doorwerking lastig, wat ook wordt aangegeven door Bekkers et al. (Bekkers et al. 2004, p.5).

Wat daarnaast is vanuit het onderzoek is opgevallen, is de reactie op de politiek-strategische doorwerking. Het rekenkamerrapport bevindt zich in een buitengewoon politieke omgeving, wat ook wordt herkend. Ook wordt herkend dat het rekenkamerrapport politiek wordt gebruikt door zowel raad/PS, college/GS als de ambtelijke organisatie. Daarnaast wordt aangegeven dat de doorwerking van rekenkamerrapporten onvoorspelbaar kan zijn. Toch wordt de politiek-strategische doorwerking niet relevant geacht om te onderzoeken, doordat het rekenkamerrapport niet als stok om mee te slaan is bedoeld.

Wat zijn verwachte uitkomsten?

Het kleine aantal rekenkamers die onderzoek doen naar doorwerking van rekenkamerrapporten is een verwachte uitkomst. Rekenkamers bestaan tien jaar, waarin voor het grootste gedeelte de positie van de rekenkamer en de ontwikkeling van rekenkamerrapporten werden opgezet. Pas sinds kort kunnen rekenkamers daadwerkelijk de doorwerking van de rapporten vaststellen. Daarnaast hebben een aantal lokale rekenkamers in de provincies Overijssel en Gelderland te maken met een beperkt budget en weinig capaciteit. Een logisch gevolg is dat gekozen wordt voor een regulier onderzoek in plaats van een doorwerkingsonderzoek.

Daarnaast werd ook verwacht dat de lokale rekenkamers die wel doorwerkingsonderzoek uitvoeren, zich voornamelijk bezig houden met onderzoek naar instrumentele doorwerking. Allereerst is het de

meest aantoonbare doorwerking om te onderzoeken. Daarnaast is het ook de meest gemakkelijke doorwerking om vast te stellen vergeleken met de andere doorwerkingsvormen.

Wat zijn de leeropbrengsten?

Gedurende het onderzoek zijn meerdere leeropbrengsten te onderscheiden, waarvan hier één uiteen wordt gezet. Deze leeropbrengst betreft het opstellen van interviewvragen aan de hand van het theoretisch kader. Het stellen van de juiste vervolgvragen is gedurende het onderzoeksproces onderschat. Bij het uiteenzetten van de resultaten is hier last van gekregen. Andere vervolgvragen kunnen andere uitkomsten opleveren. Toch was de verkregen data vanuit de interviews voldoende om de deelvraag en de centrale vraag te kunnen beantwoorden.

5.4. Discussie

Gedurende het onderzoek kwam geregeld naar voren dat doorwerking van rekenkamerrapporten niet de enige doorwerking van de lokale rekenkamer kan zijn. Zo werden voorbeelden gegeven van doorwerking tijdens het onderzoeksproces, waarbij ambtenaren al aan de slag gingen met het onderwerp, zodra de rekenkamer aankondigde dat zij onderzoek naar het onderwerp gingen doen. Ook werd doorwerking van de rekenkamer als instituut genoemd. Als voorbeeld werd genoemd de voorzitter en/of secretaris van een rekenkamer, die als gezicht van de rekenkamer het imago kunnen bepalen van een rekenkamer. Een voorzitter die qua kennis geen autoriteit bezit en weinig contact legt met gebruikers van het rapport, zal resulteren in een mindere doorwerking van de rekenkamer. Met het oog op de beperkte tijd, is gekozen voor een beperkte scope waar alleen de doorwerking van rekenkamerrapporten is behandeld. Het is echter interessant om onderzoek uit te voeren naar de doorwerking van het onderzoeksproces of van het instituut rekenkamer.

Daarnaast heeft dit onderzoek zich beperkt tot het onderzoeken op welke manier doorwerking wordt onderzocht. Daarbij is niet gekeken naar welke factoren de doorwerking kunnen verbeteren. Het is echter wel interessant om dit in een vervolgonderzoek mee te nemen. Uitkomsten van dat onderzoek kunnen namelijk nieuwe indicatoren opleveren voor het normatief kader.

Literatuurlijst

- Abma, T en R. in 't Veld red. (2001) *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Boom: Amsterdam.
- Allison, G., Zelikow, P. (1999) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman. Hoofdstuk 1.
- Bal, R., Bijker, W. E., & Hendriks, R. (2002). *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de gezondheidsraad*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Bannink, D., Resodihardjo, S.L. (2006), 'The Myths of Reform', Heyse, L., Resodihardjo, S., Lantink, T., and Lettinga, B. (eds.), *Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government*, Aldershot: Ashgate, pp. 1-12.
- Bekkers, V.J.J.M, Fenger, H.J.M, Homburg, V.M.F, & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma
- Bekkers, V.J.J.M. en Ringeling, A.B. (Eds.) (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.
- Berenschot. (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers: Eindrapport*.
- Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*.
- Brandsen, T. Kalders, P. Schaap, L. Schouten, R. (2007). *Leren afrekenen: Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commis)sies*.
- Dieren, G, van. Turfboer, V. (2010). *Van proces naar betekenis*. Evaluatie Rekenkamer Oost-Nederland. De Galan Groep.
- Gelderland. *Gemeenten in Gelderland*. Geraadpleegd op 26 maart 2015 op: www.Gelderland.nl/gemeenten
- Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen. (2008). *Nazorgonderzoek rioolbeleid*
- Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2015). *Jaarverslag 2014*.
- Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2007). *Nazorgonderzoek verbetering dossiervorming uitvoering stadion- en huurovereenkomst*
- Hattum, K. van. (2005) *Impact: over de doorwerking van integriteitsadvies*. P. 14 - 37
- Herweijer, M. Marseille, A.T. (2014). *Waardering voor horizontaal toezicht*.
- Hoekstra, R. (2013). *Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten. Beleidsonderzoek Online oktober-december 2013*. DOI:10.5553/Beleidsonderzoek.000025
- Hoogerwerf, A. Herweijer, M. (2014, red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap [negende druk]*. Samson: Alphen aan de Rijn: Kluwer. Deel 2: het beleidsproces en deel 3: de beleidsinhoud.
- Howlett, M., Ramesh, M. (2009) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press. Hoofdstuk 4.
- Jong, P.O. de. Lusing, J.R. Fogl, E. Haven F. (2013). *De staat van de Rekenkamer: Een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*., StiBaBo, Warffum.

- Lemmens, E. (2014). *'Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers'*, Beleidsonderzoek Online februari 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000039
- Lindblom, Ch. (1959) 'The Science of Muddling Through' *Public Administration Review*, 19(2) pp.79-88.
- Kool, D, de. (2007) *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*. Proefschrift, Erasmus Universiteit. P. 23-76
- Korsten, A.F.A. (2013). *Denkpistes: Beleidsevaluatie in relatie tot benadering van beleid*
- Cohen, M. D., March, J. G., Olsen, J.P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice* *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972), pp. 1-25.
- Mellaard, A. (2008). *Raad versterkt: Benutting van lokaal rekenkameronderzoek naar welzijnsbeleid in Dordrecht en Enschede*
- NVRR. (2015). *Stappenplan - Doorwerking van rekenkameronderzoek CONCEPT*. Werkgroep doorwerking van de commissie van Kwaliteitszorg: Hoekstra, Lemmens, Spenklink, Oosterveld, van Deursen, de Boer
- Overijssel. *Over Overijssel*. Geraadpleegd op 26 maart 2015 op: [Overijssel.nl/over-Overijssel](http://www.overijssel.nl/over-Overijssel). <http://www.overijssel.nl/over-overijssel/cijfers-kaarten/producten-en/facts-figures/#h6de99d98-8c99-40aa-8e43-87f948c1f775>
- Palen, C.H.M., van der. (2012). *Effectiviteit van toezicht op de rampenbestrijding*. Een onderzoek naar de beïnvloedende factoren op de doorwerking van aanbevelingen van de Inspectie Veiligheid en Justitie in de veiligheidsregio's.
- PBLQ Zenc (2015). *Rekenkamer(commissie)s onder de loep: Verslag van expertbijeenkomsten*.
- Plasterk, (2015). *Actieplan lokale rekenkamers*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pröpper, I. Jong, J, de. (2013). *Evaluatie Nijmeegse Rekenkamer*. Partners en Pröpper
- Putters, K. Brandsen, T. (2004) *Spelen met doorwerking: Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*. Universiteit van Tilburg: *Tilburgse School voor Politiek en Bestuur*; Berenschot: Procesmanagement. Tilburg/Utrecht, 4 november 2004.
- Qaran, W. (2011). *Vooruitdenken over terugblikken. Doorwerking aanbevelingen rekenkamers G4*.
- Rekenkamercommissie Almelo. (2014). *Onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten*.
- Rekenkamercommissie Enschede (1). (2012). *Onderzoek doorwerking aanbevelingen grote projecten en grondbeleid*.
- Rekenkamercommissie Enschede (2). (2012). *Bijzondere bijstand*. Informatie en doorwerking van aanbevelingen uit 2007.
- Rekenkamercommissie Enschede. (2015). *Jaarverslag 2014*.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2009). *Verdrogingsbestrijding*. Provincies Gelderland en Overijssel. Follow up rapport.
- Rekenkamer Oost-Nederland (1). (2015). *Jaarstukken 2014*. Jaarverslag en jaarrekening 2014.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2). (2015). *Van wens naar werkelijkheid; de regisseur aan zet*. Follow-up planning van bedrijventerreinen Gelderland

- Rekenkamer Oost-Nederland (2012). *Driemaal budgetrecht: beheren, besteden en bestemmen*. Follow-up onderzoek naar treasury, onderuitputting en reserves & voorzieningen in Overijssel.
- Rozema, I. (2013). *Rapportage Quick Scan over de betekenis van de Rekenkamer Oost-Nederland voor Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel*.
- Statline. *Inwonersaantallen, plus vierkante kilometer grond per Nederlandse gemeente*. Geraadpleegd op 26 maart 2015, op: www.Statline.cbs.nl/statweb
- True, J.L., Jones, D.B., Baumgartner, F.R. (2007) '*Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking*.' Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press pp. 155-187.

Bijlagen

Bijlage 1: twee modellen rekenkamers

Lokale rekenkamer(commissie) kenmerken

Tabel 12: vergelijking twee vormen van rekenkamers

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Taken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoek	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen gemeente: <ul style="list-style-type: none"> • Documenten • Inlichtingen Derden: <ul style="list-style-type: none"> • Documenten • <i>Onderzoek</i> 	Niets geregeld (de gemeenteraad kan het zelf regelen)
Rapportageverplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportage bevindingen vastleggen • Jaarverslag opstellen 	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoeming	Benoeming voor zes jaar	Vrij
Ontslag	Ontslag alleen vanwege bepaalde wettelijke bepalingen	Vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	Vrij
Keuzeonderwerpen	Bepaalt de rekenkamer zelf	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij

Bron: Brandsen et al., 2007, p.13

Verschillende modellen

Tabel 13 Huidige organisatiemodellen rekenkamer(commissie)s

Organisatiemodel	Aantal	Percentage
Rekenkamercommissie met alleen externe leden	130	43%
Gemengde rekenkamercommissie met raadsleden en externe leden	84	28%
Directeursmodel (de rekenkamer bestaat uit één persoon)	20	7%
Meervoudige rekenkamer (collegemodel)	20	7%
Rekenkamercommissie waarin alleen raadsleden zitting hebben	12	4%
Overig	35	12%
Totaal	301	100%

Bron: Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. P.5.

Bijlage 2a: Interviewlijst

Tabel 14: interviewlijst

Nijmegen	
Mevr. J. Smink	Secretaris Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen
Dhr. I. Pröpper	Algemeen directeur Partners&Pröpper
Mevr. M. Heffels	Griffier Nijmegen
Rekenkamer Oost-Nederland	
Mevr. S. Mathijssen	Secretaris Rekenkamer Oost-Nederland
Dhr. G. van Dieren	Onderzoeker bij Galan Groep
Dhr. B. Roelofs	Griffier provincie Gelderland
Enschede	
Mevr. J. van Ligteringen	Secretaris Rekenkamercommissie Enschede
Almelo	
Dhr. A. de Boer	Secretaris Rekenkamercommissie Almelo
Mevr. C. Steenbergen	Griffier Almelo

Bijlage 2b: deelnemers werkgroep doorwerking

Tabel 15: deelnemers werkgroep doorwerking

Dhr. R. Hoekstra
Mevr. S. Spenkelink
Dhr. W. van Deursen
Mevr. W. Oosterveld
Dhr. E. Lemmens

Bijlage 3: Bureau-onderzoek

Figuur 3: bureau-onderzoek Gelderland

Gelderland

Naam	Vermelding doorwerking in jaarverslag?	Doorwerkings rapport	vermelding doorwerking in evaluatierapport?
Aalten/Winterswijk/Oost	nee	nee	nee
Gelre	ja	nee	nee
Apeldoorn	nee	ja	ja
Arnhem	nee	ja	nee
Vallei en Veluwerand: Bunnik, Bunschoten, Bronckhorst, Lochem, Montferland en	nee	nee	nee
Berkelland	nee	nee	nee
Beuningen	nee	nee	nee
Brummen	nee	nee	nee
Buren	nee	nee	nee
Culemborg	nee	ja	nee
Doesburg, Rijnwaarden, Westervoort	nee	nee	nee
Doetinchem	nee	nee	nee
Druten	nee	nee	nee
Duiven	nee	nee	nee
Ede	nee	ja	nee
Putten, Nunspeet, Epe	nee	ja	nee
Ermelo, Harderwijk	nee	nee	nee
Geldermalsen	nee	ja	nee
Groesbeek	nee	nee	nee
Hattem	nee	nee	nee
Heerde	nee	nee	nee
Heumen	ja	nee	nee
Lingewaal	nee	ja	nee
Lingewaard	nee	ja	nee
Maasdriel	nee	ja	nee
Neder-Betuwe	nee	nee	nee
Neerijnen	nee	nee	nee
Nijmegen	ja	ja	ja
Oude ijsselstreek	nee	nee	nee
Overbetuwe	ja	nee	nee
Renkum	nee	nee	nee
Rheden	nee	nee	nee
Rozendaal	nee	nee	nee
Tiel	nee	nee	nee
Voorst	nee	ja	nee
Wageningen	nee	nee	nee
West Maas en Waal	nee	nee	nee
Wijchen	nee	ja	nee
Zaltbommel	nee	nee	nee
Zevenaar	nee	nee	nee
Zutphen	ja	nee	nee

Figuur 4: bureau-onderzoek Overijssel, inclusief provinciale rekenkamer Oost-Nederland

Overijssel

Naam	Vermelding doorwerking in	Doorwerking srapport	vermelding doorwerking in
Rekenkamer Oost-Nederland	ja	ja	ja
Almelo	nee	ja	nee
Borne	nee	nee	nee
Dalfsen	nee	nee	nee
Deventer	nee	nee	ja
Dinkelland	nee	nee	nee
Enschede	nee	ja	nee
Haaksbergen	nee	ja	nee
Hardenberg	nee	nee	nee
West Twente: Hellendoorn, Wierden,Rijssen-holten, Twenterand	nee	ja	nee
Hengelo (O.)	nee	nee	ja
Hof van Twente	nee	ja	nee
Kampen	nee	ja	nee
Losser	nee	ja	nee
Oldenzaal	nee	ja	nee
Olst-Wijhe	nee	nee	nee
Ommen	nee	nee	nee
Raalte	nee	nee	nee
Staphorst	nee	nee	nee
Steenwijkerland	nee	nee	nee
Tubbergen	nee	nee	nee
Zwartewaterland	nee	nee	nee
Zwolle	nee	ja	nee

Bijlage 4: Interview protocol

- **Dit is een semigestructureerd interview, dit houdt in dat een vaste set vragen worden gesteld. Op het moment dat een onderwerp wordt aangeraakt waarin meer informatie nodig is, zal worden doorgevraagd.**

Respondent: Rekenkamer / Uitvoerder van doorwerkingsonderzoek

Basis:

- Steeds doorvragen naar doorwerking, dit is de rode draad door het gehele interview. Vragen naar huidige totstandkoming van doorwerkingsrapport en de respondent zijn/haar mening erover vragen.

Inleiding:

1. Welkom heten.
2. "U of jij"
3. Vragen naar de voorwaarden van het gesprek: "Mag ik uw/jouw naam gebruiken in mijn scriptie, of heeft u het liever geanonimiseerd?"
4. "Mag ik het gesprek opnemen?"
5. Mijzelf kort voorstellen (naam, student aan de RU, opdracht doorwerking, complex begrip). Benadrukken dat het onderwerp van mijn scriptie betrekking heeft op het doorwerkingsonderzoek, niet op doorwerking van een Rekenkamerrapport.
6. "In mijn onderzoek plaats ik geen oordeel bij de gevonden resultaten, ik ben puur op zoek naar verklaringen met betrekking tot het uitgevoerde doorwerkingsonderzoek. Wees daarom alstublieft vrij in uw antwoorden, ik heb een aantal codes vanuit de theorie opgesteld die ik achteraf bij dit gesprek zal toepassen".

Topic Lijst:

1. **Gedachten bij de term doorwerking/nazorg/follow up.**
 - a. **Datgene wat opkomt in uw hoofd**
2. **Betrokkenheid bij specifieke doorwerkingsonderzoeken**
 - a. **Follow-up, evaluatie, jaarrapport**
 - b. **Afwegingen mbt de gekozen methode van onderzoek**
3. **Theorie met betrekking tot doorwerking**
 - a. **Beleid, politiek, hoofd**

Vragen:

Gedachten bij doorwerking

1. Wat is doorwerking in uw ogen?
 - a. Wanneer werkt iets door en waarom?
 - b. Kunt u een onderzoek noemen waarbij in uw ogen veel doorwerking is geweest en waarom?

Betrokkenheid doorwerking

2. Op welke manier bent u betrokken geweest bij het doorwerkingsonderzoek?
 - a. Ik zie dat u het bij doorwerkingsrapport / evaluatie / jaarverslag x het zo heeft aangepakt. Klopt dat?
 - b. Waarom op deze manier?
 - c. Wat kan er achteraf beter aan het onderzoek?
3. Kunnen Rekenkamers eigen doorwerking bepalen, gezien de eventuele subjectiviteit?

Theorie met betrekking tot doorwerking?

4. De theorie onderscheidt drie vormen van doorwerking: Instrumenteel (beleid), Politiek (macht) en conceptueel (in 't hoofd).
 - a. Herkent u dit?
 - b. Welke afweging is er om een doorwerkingsvorm niet/wel te onderzoeken?

Afsluiting:

1. Tot slot, zijn er nog zaken waarvan u denkt: dit is relevant voor het onderzoek? Dit mogen algemene opmerkingen zijn met betrekking tot bijvoorbeeld de relatie tussen Raad en Rekenkamer

Respondent: Griffier interview (Griffier namens de Raad / Staten)

Basis:

- Steeds doorvragen naar doorwerking, dit is de rode draad door het gehele interview. Vragen naar het vaststellen van doorwerking en de respondent zijn/haar mening erover vragen

Inleiding:

1. Welkom heten.
2. "U of jij"
3. Vragen naar de voorwaarden van het gesprek: "Mag ik uw/jouw naam gebruiken in mijn scriptie, of heeft u het liever geanonimiseerd?"
4. "Mag ik het gesprek opnemen? Dit interview zal worden teruggekoppeld"
5. Mijzelf kort voorstellen (naam, student aan de RU, opdracht doorwerking, complex begrip). Benadrukken dat het onderwerp van mijn scriptie betrekking heeft op het doorwerkingsonderzoek, niet op doorwerking van een Rekenkamerrapport. Iets meer uitleggen over doorwerking
6. "In mijn onderzoek plaats ik geen oordeel bij de gevonden resultaten, ik ben puur op zoek naar verklaringen met betrekking tot het uitgevoerde doorwerkingsonderzoek. Wees daarom alstublieft vrij in uw antwoorden, ik heb een aantal codes vanuit de theorie opgesteld die ik achteraf bij dit gesprek zal toepassen".

Topic Lijst:

1. **Gedachten bij de term doorwerking/nazorg/follow up.**
 - a. **Datgene wat opkomt in uw hoofd**
2. **Betrokkenheid bij specifieke doorwerkingsonderzoeken**
 - a. **Follow-up, evaluatie, jaarrapport**

- b. **Afwegingen mbt de gekozen methode van onderzoek**
- 3. **Relatie met de Rekenkamer**
 - a. **Onderwerpkeuze**
 - b. **Contact**
 - c. **Methode van onderzoek**
- 4. **Theorie met betrekking tot doorwerking**
 - a. **Beleid, politiek, hoofd**

Vragen:

Gedachten bij doorwerking

1. In uw ogen, hoe kijken U en de Raads/Staatsleden tegen de term doorwerking aan?
 - a. Wat zien de Raads/Statenleden als doorwerking? Waarom?

Betrokkenheid doorwerking

2. Op welke manier is de Raad volgens u betrokken geweest bij het doorwerkingsonderzoek/followup/nazorg etc etc.?
 - a. Bv. Als vraagbaken?
 - b. Op welke wijze heeft de Raad in uw ogen bijgedragen aan de totstandkoming van het doorwerkingsonderzoek?
3. Wat vonden de Raadsleden in uw ogen van het doorwerkingsrapport? Konden ze zich erin vinden? Waarom wel/waarom niet? (Miste er iets? Was er geen interesse?)
 - a. Is er actie ondernomen aan de hand van het doorwerkingsrapport?
 - b. Rekenkamer doet 'gewoon' onderzoek en een followup onderzoek/doorwerkingsonderzoek af en toe. Reageren Statenleden anders op de beide rapporten? Waarom dan?
4. In de evaluatie van 2013 van de Rekenkamer kwam ook naar voren dat de Statenleden serieuzer werk moeten maken van de monitoring van de followup.
 - a. Is hier sindsdien meer werk van gemaakt? Hoe dan?

Relatie Rekenkamer

5. Moet doorwerking worden onderzocht?
 - a. Waarom wel/niet
 - b. Door wie?
 - c. Bv. Moet B&W/GS deze taak zelf oppakken of moet de Rekenkamer/ PS daar naar vragen? Heeft u hier een rol in?
 - d. Wat vindt u van de standaard aanbeveling van de RKON?
6. De RKON heeft de laatste jaren meer aandacht gegeven aan de term doorwerking. Merkt u daar wat van?
 - a. En de Statenleden? Zo ja, wat dan? Heeft u wel eens een reactie hierop gehoord?
7. Kunt u omschrijven welke heersende gedachte er heerst onder de Raadsleden met betrekking tot de Rekenkamer? Hoe is de relatie met de Rekenkamer?
 - a. Wat is de heersende gedachte met betrekking tot onderling contact
 - b. Wat is de heersende gedachte met betrekking tot onderwerpkeuze?

8. Kan de Rekenkamer haar eigen doorwerking vaststellen in de ogen van de Raadsleden vanwege de eventuele subjectiviteit?
 - a. Waarom wel /niet?

Theorie doorwerking: iets meer uitleggen wat de theorie zegt.

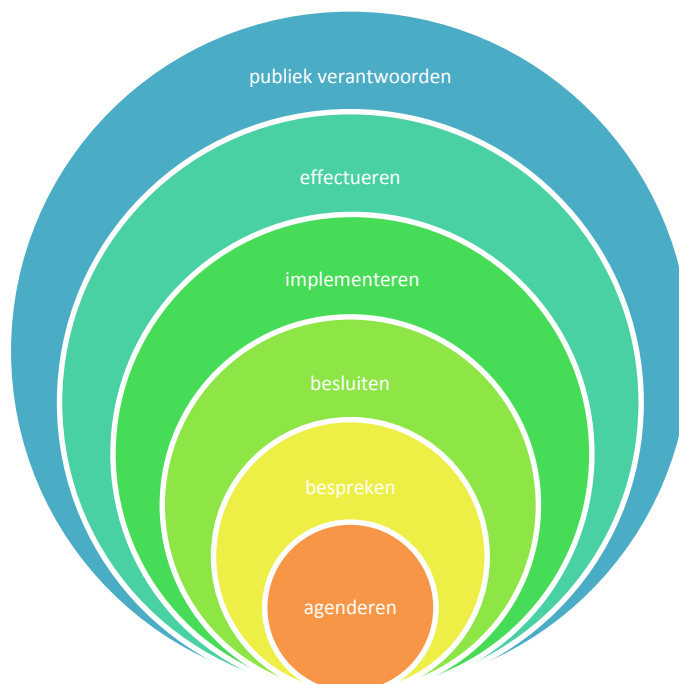
9. De theorie onderscheidt drie vormen van doorwerking: Instrumenteel (beleid), Politiek (macht) en conceptueel (in 't hoofd). (Gebruik voorbeeld bij de verschillende rapporten)
 - a. In uw ogen herkennen U en de Raads/Statenleden dit?
 - b. Welke afweging is er om een doorwerkingsvorm niet/wel te onderzoeken?
 - c. Hoe zien de Staatsleden/raadsleden het Rekenkamerrapport, welke bron? Waarom?
10. Bij de drie vormen van doorwerking horen ook verschillende rollen van de Rekenkamer: Beleidsanalist, Makelaar, Inspirator.
 - a. In uw ogen, welke rol dient de Rekenkamer aan te nemen in de ogen van de Raad/Staten? Dit mag meer dan 1 zijn.
 - i. Indien meer dan 1 a.u.b. een prioritering maken
 - b.

Afsluiting:

1. Tot slot, zijn er nog zaken waarvan u denkt: dit is relevant voor het onderzoek? Dit mogen algemene opmerkingen zijn met betrekking tot bijvoorbeeld de relatie tussen Raad en Rekenkamer

Bijlage 5: doorwerkingscirkels

Figuur 5: doorwerkingscirkels werkgroep doorwerking NVRR



Bron: NVRR, 2015, p.5

“De cirkels zijn op te vatten als kringen die opgewekt (kunnen) worden als een rekenkamerproduct landt in een stromende rivier. De stroming in de lokale/provinciale politiek kan zo uitpakken dat het rekenkamerproduct nauwelijks een rimpeling opwekt 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.” (NVRR, 2015, p.5)

Bijlage 6: normatief kader NVRR werkgroep

Figuur 6: normatief kader werkgroep doorwerking NVRR

	1. Agenderen	2. Bespreken	3. Besluiten	4. Implementeren	5. Effectueren	6. Publiek verantwoorden
Definitie/ toelichting	In hoeverre de Rekenkamer erin is geslaagd aandacht te genereren voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid met betrekking tot het specifieke onderzoeksonderwerp	In hoeverre het rekenkameronderzoek opiniërend of besluitvormend besproken is en/of er kennis van is genomen.	In hoeverre raad/PS 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/PS 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/PS 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 horen-wederhoor plaats gevonden. - Het product wordt aan raad/PS gepresenteerd en met raad/PS besproken. 	<p>De raad/PS 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 raad/PS en de aanbevelingen uit het onderzoek worden (grotendeels) overgenomen - de hoofdlijn van het onderzoek wordt gesteund door de raad/PS en enkele aanbevelingen uit het onderzoek worden overgenomen - de wijze van redeneren van het onderzoek wordt gesteund door de raad/PS, maar de hoofdlijn van het onderzoek niet - een aantal aanbevelingen uit het onderzoek wordt gesteund door de raad/PS, maar de hoofdlijn van het onderzoek niet - de redeneerlijn en de aanbevelingen van het onderzoek worden niet gesteund door de raad/PS, maar zij verwerpen het onderzoek niet - het onderzoek wordt door de raad/PS verworpen - College van B&W/GS onderschrijven al dan niet de bevindingen van de rekenkamer en nemen (een deel van) de aanbevelingen van de rekenkamer over. 	<ul style="list-style-type: none"> - Naar aanleiding van een besluit van de raad/PS wordt de aanbeveling of worden de aanbevelingen van de Rekenkamer opgenomen in beleidsvoornemens of -voorstellen en/of doorgevoerd in de uitvoering van het beleid; - 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 wordt wel de redeneertrant van de Rekenkamer gevolgd; - 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. 	<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/PS. - Het rapport draagt bij aan reflectie op bestaande probleemanalyse en beleid(spraktijken) en leidt tot nieuwe inzichten en ideeën. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvullende vragen en verzoeken om nadere informatie over het onderzoek van burgers, maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties, uitvoeringsorganisaties, professionals, wetenschappers en onderwijzers en/of de pers. - Reacties op het onderzoek van burgers, maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties, uitvoeringsorganisaties, professionals, wetenschappers, onderwijzers en/of de pers. - Verwijzingen naar het onderzoek in beleidsplannen en jaarverslagen van uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties, of en in wetenschappelijke publicaties. - Presentaties over het onderzoek (op bv. studiedagen, seminars, symposia, congressen) bij uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties, koepelorganisaties, wetenschappelijke instellingen en kennisinstituten. - Aandacht voor het onderzoek in de pers (in de krant, op tv, op de radio of op internet).

Bron: NVRR, 2015, p.6-7.