

3. Plan van aanpak

Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling en Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer

Marieke Knobbe

Ronald van der Mark

André Oostdijk

Dicky Sijpkens

14 januari 2013

Berenschot

Plan van aanpak

Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling en Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer

Inhoud	Pagina
1. Aanleiding en achtergrond	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Achtergrond - de Randstedelijke Rekenkamer	1
1.3 Vraagstelling	1
2. Visie op de vraagstelling	4
2.1 We maken gebruik van de meest recente inzichten	4
2.2 Versterking van de positie van Provinciale Staten is het uiteindelijke doel	4
2.3 De positionering van de rekenkamer is van wezenlijk belang	5
2.4 Wat vinden de statenleden?	7
2.5 Onderscheid tussen feiten, meningen en het oordeel van Berenschot	7
2.6 Aanzet voor het analysekader	8
3. Plan van aanpak	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Fase 1: Oriëntatiefase	11
3.3 Fase 2: Onderzoeksfase:	12
3.4 Fase 3: Verdieping: (groeps)interviews	15
3.5 Fase 4: Analyse en rapportage	16
3.6 Tijdsplanning en overlegmomenten	17

1. Aanleiding en achtergrond

1.1 Aanleiding

De vier Randstadprovincies hebben besloten tot een evaluatie van het functioneren van de Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer. Vijf jaar na de vorige evaluatie wordt waarde gehecht aan een door derden onafhankelijk uitgevoerde evaluatie van:

- de werking van de Gemeenschappelijke regeling Randstedelijke Rekenkamer, inclusief de effectiviteit van de uitvoering en
- de taakstelling en wijze van functioneren van de Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer.

In de offerteaanvraag maakt u duidelijk dat het om twee evaluaties gaat die u tegelijkertijd door het zelfde onderzoeksbureau uitgevoerd ziet worden.

1.2 Achtergrond - de Randstedelijke Rekenkamer

De Randstedelijke Rekenkamer onderzoekt het rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneren van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Daarbij toetst de Rekenkamer ook of de provincies de verplichtingen nakomen, die zij zijn aangegaan. De Randstedelijke Rekenkamer kent twaalf medewerkers. De Randstedelijke Rekenkamer laat zich voorafgaand aan de vaststelling van het onderzoeksprogramma adviseren door de Programmaraad, welke bestaat uit leden van de Provinciale Staten van de vier provincies. De Randstedelijke Rekenkamer beslist vervolgens zelf welke onderwerpen zij wil onderzoeken.

De oprichting van de Randstedelijke Rekenkamer komt voort uit aanpassingen van de Gemeente- en Provinciewet met als doel dualisme en lokale democratie verder te verbeteren en te stimuleren. Zo werd de positie van de Provinciale Staten versterkt op het gebied van kaderstelling en controle. Bepaald werd dat hiervoor onder meer de onafhankelijke rekenkamer moet worden ingezet (Wet dualisering provinciebestuur – 16 januari 2003). De in Randstadverband samenwerkende provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland spraken zich uit voor één gezamenlijke rekenkamer: de Randstedelijke Rekenkamer. Deze overeenkomst werd vastgelegd middels een zogenaamde Gemeenschappelijke Regeling. De samenstelling van de rekenkamer betreft één persoon: het lid van de rekenkamer is tevens directeur van de uitvoeringsorganisatie (zogenaamde directeursmodel).

De taken en bevoegdheden van de Randstedelijke Rekenkamer zijn in de Provinciewet vastgelegd. De onafhankelijke positie wordt gewaarborgd door onder meer de vrijheid van onderzoek, de toegang tot personen en gegevens en openbaarheid van rapportage.

1.3 Vraagstelling

Uw vraag is in tweeën opgesplitst: het gaat om de evaluatie van de Gemeenschappelijke regeling Randstedelijke Rekenkamer en om de evaluatie van de Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer. Hieronder hebben wij de door u gestelde vragen herhaald:

Gemeenschappelijke regeling Randstedelijke Rekenkamer

- **Hoofdvraag 1:** Functioneert de Randstedelijke Rekenkamer, o.m. in het kader van hetgeen hierover in de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen, naar behoren?
 - 1a. Draagt de Rekenkamer bij aan het verbeteren van het functioneren van het provinciaal bestuur en het versterken van de publieke verantwoording?
 - 1b. Vult de Rekenkamer haar rol met betrekking tot het uitvoeren van onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek goed in?
 - 1c. Is er sprake van wisselwerking tussen de Randstedelijke Rekenkamer en de vier betrokken provincies (College van GS, Ambtelijke organisatie/contactpersoon Rekenkamer, Programmaraad en Provinciale Staten) en, zo ja, hoe functioneert deze?
- **Hoofdvraag 2:** Is de efficiency van de Randstedelijke Rekenkamer voldoende?
 - 2a. Is de efficiency van de Randstedelijke Rekenkamer (verhouding beschikbaar gesteld budget versus gerealiseerde producten en de wensen en taakstelling bij oprichting van de Randstedelijke Rekenkamer) naar behoren?

Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer

- **Hoofdvraag:** In welke mate richt de Programmaraad zich op de taakstelling, draagt zij bij aan haar rol als communicatieschakel naar PS en draagt de Programmaraad bij aan de effectiviteit van de Rekenkamer?
 - 1a. In hoeverre beantwoordt het functioneren van de Programmaraad aan de taakstelling?
 - 1b. Wat is de bijdrage van de Programmaraad aan de effectiviteit van de Randstedelijke Rekenkamer?

Berenschot

2. Visie op de vraagstelling

Ons plan van aanpak stoelt op een aantal uitgangspunten die we hieronder kort toelichten.

2.1 We maken gebruik van de meest recente inzichten

Zowel de Programmaraad als de Randstedelijke Rekenkamer zijn in 2008 geëvalueerd. Berenschot heeft in 2011 de landelijke evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers. In uw offerteaanvraag worden deze onderzoeken – naast het *Kwaliteitshandvest* en *Ontwikkelingen Rekenkamer 2.0* – als belangrijke kaders voor deze evaluaties aangemerkt. Om op de uitkomsten van de eerdere evaluaties te kunnen voortbouwen, sluiten wij nauw op deze onderzoeken aan. Dit doen we door enerzijds – daar waar relevant – delen uit de gebruikte normenkaders over te nemen en te combineren. Dat geeft dan goede aanknopingspunten om te beoordelen of de Randstedelijke Rekenkamer de aanbevelingen uit 2008 en uit de landelijke evaluatie ter harte heeft genomen en in hoeverre dat ook resultaat heeft gehad. Anderzijds benutten we de uitkomsten van deze evaluaties door de focus binnen de evaluatie ook te leggen op de conceptuele doorwerking van rekenkamers. Over deze doorwerking, waarover hier later meer, is nog minder bekend en er is aanleiding om aan te nemen dat daar verbetermogelijkheden voor de toekomst liggen.

2.2 Versterking van de positie van Provinciale Staten is het uiteindelijke doel

Hoewel rekenkamers een eigen positie hebben in het publieke bestel, is hun primaire doel de rol van Provinciale Staten te versterken. De rekenkamers doen dit door jaarlijks een aantal onderzoeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het provinciale beleid uit te voeren. De rapporten die hieruit voortvloeien zijn input voor de Statenleden om invloed uit te kunnen oefenen op de kaderstelling van het beleid en/of de beleidsuitvoering en om te gebruiken bij hun controlerende taak. Wanneer de aanbevelingen uit een rekenkamerrapport door het College van Gedeputeerde Staten worden overgenomen en opgevolgd, wordt in de landelijke evaluatie gesproken van *instrumentele doorwerking*. Geconstateerd is in die evaluatie dat de *instrumentele doorwerking* in de regel hoog is. Een bevinding die we opnieuw gaan toetsen door onder meer de onderzoeksthema's, karakter van de onderzoeken, de onderzoekskwaliteit en de afhandeling van de rapporten in beeld te brengen.

Naast de instrumentele doorwerking spreekt de landelijke evaluatie van *conceptuele doorwerking*. Hiervan is sprake wanneer zowel Provinciale Staten, het College en de ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling rekening houden met of geleerd hebben van het fenomeen Rekenkamer. Van conceptuele doorwerking is sprake wanneer de rapporten van de rekenkamer leiden tot een politiek debat, de conclusies en aanbevelingen in een breder perspectief zijn geplaatst dan alleen het onderzoeksobject of de aanwezigheid van de rekenkamer heeft als zodanig effect op de reguliere beleidsprocessen. Er is met andere woorden meer oog voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid hetgeen zich onder meer uit in een sterkere invulling van de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten dan voorheen. De vraag is derhalve of de Randstedelijke Rekenkamer de statenleden beter in stelling brengt. Tegelijkertijd stellen wij

daarbij de verdiepende vraag of de statenleden de Randstedelijke Rekenkamer ook optimaal benutten. Daar ligt ook een belangrijke relatie met de *Programmaraad* als scharnier tussen de Randstedelijke Rekenkamer en de Provinciale Staten.

2.3 De positionering van de rekenkamer is van wezenlijk belang

De organisatievorm, omvang en politieke verhoudingen zijn geen goede voorspellers van de effectiviteit van een rekenkamer. Integendeel, uit de landelijke evaluatie blijkt dat deze elementen er weinig tot niet toe doen. Meer 'zachte factoren' als politieke sensitiviteit, stijl van opereren en cultuur zijn bepalend voor de ervaren effectiviteit van een rekenkamer.

Hoewel zij dit zelf soms anders zien, zijn rekenkamers een onlosmakelijk onderdeel van het politieke bestel. Zij zijn weliswaar zelfstandig en vrij in hun opereren maar het feit dat de rekenkamerrapporten politieke gevolgen kunnen hebben, betekent dat ze een rol spelen in het publieke domein. Rekenkamers adresseren in hun onderzoeken zowel de Provinciale Staten, het College als het ambtelijk apparaat. Open en constructieve relaties met al deze partijen zijn noodzakelijk om de *conceptuele doorwerking* te kunnen optimaliseren. Dit uiteraard zonder de zelfstandigheid van de rekenkamer geweld aan te doen. In die zin kan gesproken worden van samenwerking. Om een constructieve samenwerking tot stand te kunnen brengen, dient er voor alle betrokken partijen duidelijkheid en een gedeeld inzicht te bestaan over de volgende, samenhangende dimensies¹:



Een breed gedeelde consensus over elkaars *verantwoordelijkheden* is randvoorwaardelijk voor een goede samenwerking. Wie gaat waarover en hoe verhoudt zich dat tot elkaar? Zo ziet de Randstedelijke Rekenkamer de onderzoeksagenda en werkwijze als de eigen verantwoordelijkheid,

¹ Ontleend aan het artikel: *Bewuste en onbewuste processen van samenwerken*, prof. dr. E. van de Loo, M&O, nr. 3/4, 2007

maar keuren Provinciale Staten de begroting en het jaarverslag goed. Daar liggen dus relaties die raken aan elkaars verantwoordelijkheid en liggen in het verlengde van elkaar. Van belang is dat de beelden daarover goed op elkaar aansluiten.

Ook de onderlinge *belangen* spelen een grote rol. De aanwezigheid van de Randstedelijke Rekenkamer op zichzelf raakt aan de belangen van zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten als aan die van het ambtelijk apparaat. Wanneer het spel goed gespeeld wordt, levert dit constructieve spanningen op en houdt men elkaar scherp. Vooral bij de uitvoering van onderzoeken wordt deze dimensie expliciet. De conclusies en aanbevelingen kunnen – zoals ook hierboven betoogd – directe gevolgen hebben voor alle betrokkenen en tot heftige botsingen dan wel grote bijval leiden. Politieke sensitiviteit is in dit verband van belang. Andersom kan ook het handelen van bijvoorbeeld Provinciale Staten grote gevolgen hebben voor de rekenkamer. De moties over de mogelijke bezuinigingen zijn een goed voorbeeld daarvan.

De *identiteitsdimensie* heeft betrekking op ‘wat de organisatie wil zijn’ en hoe die wordt gepercipieerd door de andere actoren. Opereert de rekenkamer sterk autonoom of zoekt ze de interactie? Is de basishouding een constructieve of wil men de spreekwoordelijke ‘afrekenkamer’ zijn? Vanuit de rekenkamer geredeneerd kan het onder meer gaan om de opstelling van Provinciale Staten ten opzichte van het College. Pakken Provinciale Staten hun rol in het duale stelsel? Nemen ze hun verantwoordelijkheid bij de kaderstelling? Ook hier geldt dat de identiteit van de rekenkamer niet te ver af kan liggen van de identiteit zoals andere actoren die ervaren en wenselijk achten om te komen tot een constructieve samenwerking.

Zonder een gedeeld beeld over elkaars verantwoordelijkheden, belangen en identiteit is de kans groot dat er wrijving ontstaat bij de wijze waarop de *taken* worden uitgevoerd. Zonder op het onderzoek vooruit te willen lopen, lijkt dat bij de Randstedelijke Rekenkamer het geval te zijn. Het offerteverzoek spreekt onder meer van de balans tussen kwaliteit en perfectie, zorgvuldigheid en doorlooptijd en omvang van de rapporten versus leesbaarheid. Onze ervaring is dat de oorzaak voor eventuele uiteenlopende visies over de taakuitvoering veelal te herleiden is tot de andere dimensies. De vier dimensies zijn een hulpmiddel om meer zicht te krijgen op de positionering van de Randstedelijke Rekenkamer en de lijnen waarlangs de betrokken actoren de rekenkamer beoordelen. Daarbij geldt dat de partijen op iedere dimensie een eigen visie zullen hebben die ook nog eens per situatie kan verschillen. Dat is onvermijdelijk en niet erg, mits de posities helder en reëel zijn en niet teveel uit elkaar lopen.

In de interviews zullen we uitgebreid stil staan bij de gepercipieerde positionering van de Randstedelijke Rekenkamer en de lijnen waarlangs deze eventueel geoptimaliseerd kan worden. Ons uitgangspunt daarbij is dat het instrument *rekenkamer* wettelijk verankerd is. Met andere woorden: de rekenkamer is een feit en alle partijen zijn er uiteindelijk bij gebaat de effectiviteit ervan te maximaliseren. Uiteraard heeft de Programmaraad een bijzondere rol in dit verband die we zorgvuldig onder de loep zullen nemen.

2.4 Wat vinden de statenleden?

Berenschot voert regelmatig onderzoek uit in opdracht van rekenkamers. Wat ons daarbij onder andere opvalt, is dat raads- en statenleden niet over de gehele linie goed op de hoogte zijn van de rol van de rekenkamer en de positie in het staatsrechtelijke bestel. Ook worden de rekenkamerrapporten niet altijd (goed) gebruikt bij de kader stellende en controlerende rol die de raads- en statenleden hebben. In hoeverre dit ook geldt voor de Randstedelijke Rekenkamer is – voor zover wij weten – niet onderzocht, terwijl dit inzicht wel van belang is om de uitkomsten van het onderzoek te interpreteren en in perspectief te kunnen plaatsen. Om deze reden leggen we alle statenleden via internet een korte vragenlijst voor met als doel inzicht te krijgen in de bekendheid van en de waardering voor de Randstedelijke Rekenkamer. Met behulp van stellingen beogen we verder meer inzicht te krijgen in de conceptuele doorwerking.

2.5 Onderscheid tussen feiten, meningen en het oordeel van Berenschot

Voor de uitvoering van de evaluatie voegen we onze uitgangspunten voor evaluatief onderzoek toe. We putten daarbij uit onze uitgebreide ervaring met evaluatieonderzoeken, bestuurlijke samenwerking en onze visie op evalueren. Hieronder gaan we daar nader op in.

De Randstedelijke Rekenkamer opereert in een gevoelige – soms emotionele – beleidscontext. Er is niet alleen sprake van uiteenlopende belangen, ook de onderzoeken en de uitkomsten daarvan kunnen niet op ieders instemming rekenen. De rekenkamer en de projecten die ze oppakt worden dan ook nauwlettend gevolgd en regelmatig ter discussie gesteld. De eigen invalshoek kan bepalend zijn voor het oordeel over de rekenkamer. Ter illustratie: Provinciale Staten kan zeer tevreden zijn met de rekenkamer omdat heikele onderwerpen worden opgepakt. Om diezelfde reden kan het College juist negatief oordelen.

In een dergelijke context is het voor de evaluator van belang een scherp onderscheid aan te brengen tussen feiten, beelden en meningen. Tijdens de gegevensverzameling verzoeken we onze gesprekspartners hun meningen zoveel mogelijk met feiten te staven. Uiteraard verzamelen we zelf ook zoveel mogelijk feitelijke gegevens door relevante documentatie te bestuderen. Op basis van het verzamelde materiaal komen wij tot een onafhankelijk en onderbouwd oordeel over het functioneren van de rekenkamer en formuleren we aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan te optimaliseren. Ook in het eindrapport brengen we dit onderscheid tussen feiten, meningen en het oordeel van Berenschot duidelijk aan. Berenschot heeft nog nooit een opdracht uitgevoerd voor de Randstedelijke Rekenkamer en kan dus objectief een oordeel uitspreken. Wij hebben om “onze handen vrij te kunnen houden” daarom ook besloten niet mee te dingen naar een recente offerteaanvraag.

De tijdsperiode van de evaluatie betreft 2009 tot en met 2012.

2.6 Aanzet voor het analysekader

Hierna hebben we een aanzet voor het analysekader opgenomen. Het analyse kader heeft inzicht welke aspecten in de evaluatie onderzocht gaan worden. Zoals aangegeven hebben we daarbij gebruik gemaakt van de evaluatiekaders die in vorige onderzoeken zijn gehanteerd. Variabelen en eventuele normen worden in de eerste fase van het onderzoek nader uitgewerkt. Het kader wordt door de begeleidingscommissie vastgesteld.

Analysekader gemeenschappelijke regeling

Thema	Aspecten
Strategie	Ambitie en doelen
	Verantwoordelijkheden en takenpakket
Organisatie	Samenstelling ("directeursmodel")
	Budget (begroting en rekening)
Werkwijze	Programmering: totstandkoming en vaststelling onderzoeksagenda (thema's en verdeling over provincies)
	Onderzoeksproces (planmatig, methodisch en transparant)
	Uitvoering en verslaglegging
	Ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor
	Aanbieding en behandeling Provinciale Staten
	Openbaarmaking: communicatie (onder andere de persberichten)
Samenwerking	Statenleden / Programmaraad
	College van Gedeputeerde Staten
	Ambtelijke apparaten
Producten	Onderzoeksprotocol en onderzoeksplan
	Rapporten (aantal, onderwerpkeuze, resultaat, kwaliteit (toegankelijk, betrouwbaar, onderbouwd, bruikbaar)
	Jaarverslag
Functioneren	Intern (bestuur en organisatie)
	Goed Bestuur (kwaliteitshandvest): Onafhankelijk, deskundig, objectief, rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, weloverwogen, transparant.
	Wisselwerking met vier provincies (zowel bestuurlijk als politiek)
	Politieke sensitiviteit
	Lerend vermogen: leercyclus (evaluaties van eindproducten, periodieke aandacht vanuit bestuur voor leercyclus). Opvolgingsonderzoeken en benutting daarvan.

Berenschot

Thema	Aspecten
Efficiëntie	Verhouding budget en productie
	Toegevoegde waarde rapporten in relatie tot het budget
Doorwerking (toegevoegde waarde)	Bestuurlijk: Collegebesluiten, nota's en notities
	Politiek: Behandeling en bijdrage van rapporten in commissie, politiek debat, PS-besluiten en moties
	Bijdrage aan kaderstellende en controlerende rol PS
	Draagvlak voor de rekenkamer
Overig	Implementatie aanbevelingen evaluatie 2008
	Mogelijkheden aanpassing gemeenschappelijke regeling

Analysekader Programmaraad

Thema	Aspecten
Taken	Verantwoordelijkheden en takenpakket
Organisatie	Samenstelling
	Zittingsduur en benoeming
	Taakverdeling
	Vacatiegelden en reiskosten
Werkwijze	Advisering: totstandkoming en vaststelling advies aan Rekenkamer, publicatie adviezen
	Afstemming met Provinciale Staten
Samenwerking	Statenleden / Programmaraad
	College van Gedeputeerde Staten
Producten	Adviezen van de Programmaraad (kwaliteit, tijdigheid, transparantie, bruikbaarheid)
Functioneren	Intern als raad
	Wisselwerking met vier provincies (zowel bestuurlijk als politiek)
	Relatie Rekenkamer Programmaraad
	Afstemming Programmaraad en Provinciale Staten
	Politieke sensitiviteit
Overig	Implementatie aanbevelingen evaluatie 2008
	Mogelijkheden aanpassing verordening

3. Plan van aanpak

3.1 Inleiding

Voor de aanpak van deze evaluatie hanteren we vijf fasen, zie de figuur hieronder. Belangrijk onderdeel van onze aanpak vormt de enquête onder Statenleden. We zijn van mening dat het bevragen van Statenleden over hun ervaringen en meningen over de Rekenkamer essentieel is voor een goede beantwoording van uw vragen en van meerwaarde is bij het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

We starten daarom met het opstellen en vervolgens uitzetten van een enquête onder alle Statenleden om zo een breed beeld te krijgen over hoe zij de Rekenkamer beoordelen; zowel de werkwijze van de Programmaraad, als de programmering van de onderwerpen, de kwaliteit van de onderzoeken en de doorwerking van de rapporten van de Rekenkamer. Ook krijgen wij op deze wijze inzicht in de toegevoegde waarde van de rekenkamer voor de kader stellende en controlerende rol van de staten. Gezien de korte doorlooptijd van dit onderzoek vraagt dit echter wel veel aandacht voor een strakke planning. In de verdiepende fase(fase 3) zijn de uitkomsten van de enquête zijn voor de groepsinterviews met Statenleden en interviews met overige betrokkenen.



Hieronder gaan we uitgebreider in op de aanpak en schetsen we per fase het doel, de activiteiten en het resultaat.

3.2 Fase 1: Oriëntatiefase

Doel

Het doel van de oriëntatiefase is het vaststellen van een analysekader inclusief de vragenlijst voor de enquête onder Statenleden en een nadere uitwerking van de volgende onderzoeksfase te hebben. Een eerste aanzet voor het analysekader vindt u in hoofdstuk 2.



Activiteiten

We starten met een gesprek met de begeleidingscommissie. In dit startgesprek bespreken we onder meer de opzet van de evaluatie, de accenten, het analyse kader, de planning, de rol van de begeleidingscommissie.

Andere activiteiten in deze fase zijn:

- Gesprek met de directeur van de Rekenkamer, mevr. A. Hoenderdos, voor een algemene oriëntatie op het onderzoek en de aanpak en introductie van de Rekenkamer en de overdracht van documenten. Ook zullen wij voor de overdracht van documenten contact zoeken met de secretaris van de programmaraad.
 - Het uitwerken het analysekader
- De aanzet voor het analysekader zoals opgenomen in hoofdstuk 2 werken we verder uit. Hierbij geven we ook aan op basis van welke onderzoeksmethoden de aspecten zullen onderzoeken.
- Het opstellen van de vragenlijst voor Statenleden (zie ook fase 2).

De vragenlijst onder Statenleden sluit aan bij de onderwerpen uit het analysekader. De onderwerpen die in de enquête aan bod zullen komen zijn onder meer:

- *Organisatie en werkwijze van de Rekenkamer en Programmaraad*
- *Producten en functioneren Rekenkamer en Programmaraad*
- *Doorwerking*

Deze thema's werken we uit in een aantal vragen/stellingen waarbij we vragen naar de waardering van Statenleden voor het functioneren van de Rekenkamer en de Programmaraad. Daarnaast zullen we hen ook bevragen op de doorwerking; wat hebben Statenleden gedaan met de producten van de Rekenkamer? De lengte van de vragenlijst houden we zo beperkt mogelijk. Het invullen van de enquête moet niet langer dan 10 minuten duren. Statenleden zijn over het algemeen druk bezet en onze ervaring is dat een beknopte vragenlijst leidt tot een hoge(re) respons.

In een bijeenkomst met de begeleidingscommissie stellen we het analysekader en de enquête onder Statenleden vervolgens vast.

Resultaat

- Werkafspraken
- Vastgesteld analysekader
- Vastgestelde enquête voor Statenleden

3.3 Fase 2: Onderzoeksfase

Doel

Deze onderzoeksfase beoogt in beeld te krijgen hoe betrokkenen de werking van de Rekenkamer beoordelen. Dit doen we door meningen over de werking van de Rekenkamer te verzamelen en zo inzicht te krijgen in de instrumentele en de conceptuele doorwerking van het werk van de Rekenkamer. Al eerder gaven we aan dat uit de landelijke evaluatie naar Rekenkamers geconstateerd is dat de *instrumentele doorwerking* in de regel hoog is, en dat de verbetering met name te vinden is in de *conceptuele doorwerking*. In een documentstudie, waarbij een aantal cases onder de loep nemen, gaan we de instrumentele doorwerking onderzoeken door deze te toetsen onder meer de onderzoeksthema's, karakter van de onderzoek, de onderzoekskwaliteit en de afhandeling van de rapporten van de Rekenkamer in beeld te brengen.

De conceptuele doorwerking brengen we in kaart door de enquête onder Statenleden en door middel van (groeps)gesprekken met de Programmaraad, een vertegenwoordiging vanuit de colleges van GS en een vertegenwoordiging van de directies.

Activiteiten

Deze fase bestaat uit de volgende activiteiten.

- **Uitzetten van de enquête onder Statenleden**

De enquête wordt naar alle Statenleden van de vier provincies gestuurd. De Statenleden krijgen een e-mail met inloggegevens en een link naar de vragenlijst. We gaan er vanuit dat het verzamelen van de e-mailgegevens van de Statenleden eenvoudig te organiseren is via de griffiers van de provincies. (zie ook bijlage bij het plan van aanpak voor meer detailinformatie over onze online enquête systematiek)

De respondenten krijgen twee weken de tijd om de enquête in te vullen. Na ongeveer twee weken, afhankelijk van de respons, sturen we een reminder. De enquête sluit na vier weken. Gedurende de looptijd van de enquêtes vervult Berenschot een telefonische 'helpdeskfunctie' waar Statenleden rechtstreeks naar toe kunnen bellen voor eventuele vragen.

Om het belang van het onderzoek te onderstrepen en een zo hoog mogelijke respons te realiseren, geven we in overweging om door middel van een vooraankondiging, door bijvoorbeeld de Commissarissen, het onderzoek en de enquête extra onder de aandacht te brengen en zo meer 'gewicht' aan het onderzoek te geven.

- *Verwerken enquêteresultaten*

Na afronding van de enquêteperiode onder Statenleden starten we met de analyse van de resultaten. De resultaten verwerken we in een korte presentatie waarin de feitelijke uitkomsten zoveel mogelijk grafisch zijn weergegeven. Afhankelijk van de respons kunnen we daarbij tevens een onderscheid maken naar provincie of naar politieke kleur. De uitkomsten van de enquête gebruiken we vervolgens voor de gesprekken in de volgende fase om tot een verdieping te komen.

- **Analyse documenten Rekenkamer en Programmaraad**

De in de eerste fase verkregen documenten zoals verslagen, jaarstukken etc. zullen worden bestudeerd. Waar mogelijk wordt het analyse kader gevuld.

- **Casestudie**

De instrumentele doorwerking toetsen we door onder meer de onderzoeksthema's, karakter van de onderzoeken, de onderzoekskwaliteit en de afhandeling van de rapporten in beeld te brengen. Zoals eerder aangegeven blijkt uit eerder onderzoek dat de instrumentele doorwerking relatief hoog is. Daarom kiezen we er voor om niet een uitgebreid documentonderzoek uit te voeren maar gericht een aantal cases te bekijken.

Selectie van cases

Op basis van de interviews met de Rekenkamer en de programmaraad maken we een doordachte afweging voor een aantal cases voor de verdiepende casestudie. We gaan uit van een selectie van 4 cases over de afgelopen vier jaar. Bij deze selectie zullen we ook de griffiers van de provincies betrekken; zij hebben goed inzicht in, met name, de politieke gevoeligheden ten aanzien van de onderwerpen die in de Rekenkamerrapporten aan de orde zijn geweest.

De selectie van de cases vindt plaats op basis van een aantal criteria:

- **Thema:** de publicaties van de rekenkamer betreffen verschillende thema's. Bij de selectie van cases zullen we zowel ruimtelijk/fysieke thema's aan bod komen als ook de meer sociale thema's; onderwerpen zijn die voor alle provincies zijn uitgevoerd.
- **Meerdere provincies:** bij de selectie zullen we een aantal cases nemen met onderzoeken die de Rekenkamer voor meerdere provincies heeft uitgevoerd.
- **Omvang onderzoek:** bij de selectie van cases moet eveneens leiden tot een spreiding in omvang van de cases. Hiermee doelen we op de omvang in termen van geld en inzet die door de Rekenkamer zijn ingezet voor de uitvoering van een onderzoek. de publicaties van de rekenkamer verschillen qua omvang en
- **Politieke gevoeligheid:** niet alle publicaties en onderzoeken zullen over onderwerpen gaan die politiek gevoelig zijn of waren. Bij de selectie zullen we eveneens nagaan dat zowel cases die politiek gevoelig lagen als cases die minder politiek gevoelig lagen, geselecteerd worden.

- **Benutting door Statenleden:** in de enquête onder Statenleden zal hen gevraagd worden van welke rapporten zijn de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt. In de selectie van de cases laten we dit meewegen door enerzijds cases op te nemen waar Statenleden van hebben aangegeven dat ze veel gebruik van hebben gemaakt en anderzijds cases waarvan Statenleden hebben aangegeven minder of geen gebruik van hebben gemaakt.

Uitvoeren casestudie

Per casestudie voeren we een beknopte documentstudie uit. Voor de documentstudie maken we gebruik van de rapportages die door de Rekenkamer zijn gemaakt en de verslagen van de PS-vergaderingen waarin de rapportages van de Rekenkamer aan bod zijn gekomen. Voor de beoordeling van de cases maken we gebruik van een meetlat waar we de producten langsleggen. In deze meetlat nemen we de volgende criteria² op:

Meetlat casestudie
● <i>Toegankelijkheid:</i> hebben de rapporten een heldere structuur en duidelijke boodschap? Wordt tekst ondersteund door grafieken en illustraties? Is er duidelijk onderscheid tussen feiten en oordelen? Wordt vakjargon zoveel mogelijk vermeden?
● <i>Betrouwbaarheid:</i> goede beschrijving van de aanpak, verantwoording selectie van het onderwerp, bronvermelding, alle feiten worden vermeld (zowel positief als negatief)
● <i>Goede onderbouwing:</i> bevindingen sluiten aan bij onderzoeksvragen, onderbouwde conclusies, aandacht voor achtergronden en oorzaken die samenhangen met de bevindingen, verantwoording over weging en oordeelsvorming, aanbevelingen en aannames zijn uitgelegd.
● <i>Bruikbaarheid:</i> aanbevelingen zijn toegespitst op de specifieke situatie en uitvoerbaar en concreet, aanbevelingen zijn gericht op verbetering en zo geformuleerd dat ze de discussie in de staten stimuleren.

Als verdieping op de documentstudie nemen we bij elke case een telefonisch interview af met een beleidsmedewerker wiens dossier door de Rekenkamer is onderzocht. Dit om meer zicht te krijgen op de instrumentele en conceptuele doorwerking. In totaal voorzien wij voor de casestudie vier aanvullende telefonische interviews met beleidsmedewerkers.

Resultaat casestudie

Van iedere casus stellen we een geanonimiseerd verslag (drie à vier A4) op waarin we ingaan op de elementen uit de hiervoor toegelichte meetlat.

Resultaat

Deze onderzoeksfase resulteert in een beknopte tussenrapportage waarin we de uitkomsten van de enquête onder Statenleden opnemen en een onze eerste bevindingen ten aanzien van de cases opnemen. Deze tussenrapportage bespreken we met de begeleidingscommissie. In deze bijeenkomst bespreken wij ook de exacte invulling van de volgende fase.

² Op basis van Kwaliteitshandvest Rekenkamers, 20 juni 2012

3.4 Fase 3: Verdieping: (groeps)interviews

Doel

In deze fase willen we tot een verdieping komen van de onderzoekresultaten tot nu toe. Hierbij gaat het om meer inzicht te krijgen in de conceptuele doorwerking van de Rekenkamer en de rol van, onder andere, de Programmaraad daarbij. Daarbij zoomen we ook in op de positionering van de Randstedelijke Rekenkamer aan de hand van de verschillende dimensies (verantwoordelijkheden, identiteit, belangen en taakuitvoering) zoals geschetst in het vorige hoofdstuk.



Activiteiten

We houden de volgende interviews met betrokken:

- **(Groeps) interviews met de Rekenkamer en Programmaraad**

In gesprekken met vertegenwoordigers van de Rekenkamer en de vertegenwoordigers van de Programmaraad (twee afzonderlijke gesprekken) gaan we in op hun beoordeling van het functioneren van de Rekenkamer en de Programmaraad de afgelopen vier jaar en gaan we tevens in op in hoeverre de uitkomsten van de vorige evaluatie tot veranderingen hebben geleid. Daarnaast focussen we op welke toekomstige ontwikkelingen zij zien en wat daarbij aandachtspunten zijn.

Ter voorbereiding op deze gesprekken stellen we een gespreksleidraad op die aansluit bij de elementen uit het analysekader. Van de gesprekken maken we een kort verslag dat we bij geïnterviewden zullen terugleggen ter verificatie.

- **Groepsinterview met Statenleden per provincie**

Doel van dit gesprek is om tot een verdieping te komen van de uitkomsten van de enquête. Per provincie houden we een groepsgesprek met een vertegenwoordiging vanuit de Staten. Om praktische redenen stellen we voor om aan te sluiten bij een regulier overleg van de Staten, bijvoorbeeld een commissie Bestuur of een overleg van het presidium. De uitkomsten van de enquête toetsen we in deze gesprekken; zijn de uitkomsten herkenbaar voor Statenleden? Waarom wel of niet? En daarnaast zullen we Statenleden vragen om een meer kwalitatieve duiding te geven op de uitkomsten van de enquête. Daarnaast gebruiken we in deze gesprekken de uitkomsten uit de casestudies.

- **Interview met griffiers**

In een gesprek met de griffier en de secretaris gaan we in op hoe zij de het functioneren van de Programmaraad en de Rekenkamer beoordelen. Eveneens gaan we in op de wijze waarop de Statenleden gebruik maken van de producten van de Rekenkamer en hoe zij de doorwerking beoordelen in hun provincie.

- **Interview met vertegenwoordiging uit Gedeputeerde Staten en vertegenwoordiging vanuit de directie.**

In dit gesprek gaan allereerst in op de conceptuele en instrumentele werking van de Rekenkamer en op de samenwerking tussen GS, PS, Programmaraad en Rekenkamer. Daarnaast gaan we in deze gesprekken in op de *positionering* van de Randstedelijke Rekenkamer aan de hand van de vier dimensies: verantwoordelijkheden, identiteit, belangen en taakuitvoering.

Ter voorbereiding op de gesprekken met griffiers en vertegenwoordiging vanuit GS en directie stellen we een gespreksleidraad op die we van te voren toesturen. Van de gesprekken maken we een beknopt verslag dat we ter verificatie bij gesprekspartners zullen terugleggen.

Bij de planning van de gesprekken gaan we er vanuit dat de gesprekken met de griffiers, vertegenwoordiging van uit GS en directie op een dagdeel per provincie kunnen plaatsvinden.

3.5 Fase 4: Analyse en rapportage

Doel

De onderzoeksresultaten uit de vorige fasen, de enquête, de casestudies en de gesprekken, confronteren we met elkaar en op basis daarvan eerste conclusies formuleren.

Vervolgens komen we tot een afronding van het onderzoek en stellen we het rapport op. In het rapport maken we onderscheid tussen de evaluatie van de Randstedelijke Rekenkamer en de evaluatie van de Programmaraad. Het concept rapport leggen we allereerst voor aan de begeleidingscommissie en vervolgens voor ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor bij de Rekenkamer en Programmaraad.

Activiteiten

- *Beoordeling onderzoeksresultaten en opstellen conceptrapportage*

De uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden leggen we naast elkaar neer en confronteren we met het analysekader. De onderdelen van het analysekader lopen we systematisch langs en de uitkomsten categoriseren we in feiten en meningen die we hebben gevonden en vervolgens ons oordeel als onderzoekers.

Vervolgens stellen we een conceptrapportage op waarin we de uitkomsten van onze analyse en de aandachtspunten voor de toekomst presenteren.

- *Bespreken conceptrapportage*

In een bijeenkomst met de begeleidingscommissie bespreken we de conceptrapportage. Tijdens deze bijeenkomst zullen de analyse en verbeteringsrichtingen besproken en aangescherpt worden. Eventuele opmerkingen van de begeleidingscommissie kunnen worden meegenomen bij het opstellen van de tweede concept rapportage die voor ambtelijk wederhoor vervolgens naar de Rekenkamer en de secretaris van de Programmaraad gestuurd wordt.

Berenschot

- *Hoor en wederhoor: reacties van de Rekenkamer en de Programmaraad (ambtelijk)*

Het concept gaat vervolgens voor een feitelijke check naar de Rekenkamer en de secretaris van de Programmaraad gestuurd voor reacties. De reactietermijn die hiervoor is afgesproken, is tien werkdagen. In de wederhoor maken wij transparant hoe wij omgaan met de reacties.

- *Opstellen definitief rapport en bestuurlijk wederhoor*

De reacties van de Rekenkamer en de Programmaraad worden in het rapport verwerkt. Vervolgens wordt het rapport definitief gemaakt en voor bestuurlijk wederhoor aan de Rekenkamer en Programmaraad aangeboden. Indien nodig is er voor het bestuurlijk wederhoor nog een overlegmoment met de begeleidingscommissie. De bestuurlijke reacties worden vervolgens toegevoegd aan het definitieve rapport en voorzien van een laatste woord van onze hand. Vervolgens wordt het rapport aan de opdrachtgever aangeboden.

Resultaat

Deze fase resulteert in een eindrapport met onze evaluatie over het functioneren van de Randstedelijke Rekenkamer en de Programmaraad. Tevens bevat het rapport aanbevelingen met betrekking tot de toekomstige werkwijze van de Rekenkamer en de Programmaraad.

3.6 Tijdsplanning en overlegmomenten

Bij gunning van de opdracht in de week 4, starten wij onze werkzaamheden in week 5. In onderstaande tabel is de planning van het project weergegeven, inclusief de contactmomenten.

Voor de begeleidingscommissie voorzien we vier contactmomenten; een contactmoment aan het begin van het onderzoek, een keer halverwege het onderzoek, nadat de uitkomsten van de enquête bekend zijn en voor bespreking van het conceptrapport en dan vervolgens nog een keer om het conceptrapport te bespreken.

Planning													
Maand	jan	Feb				maart				April			
Week	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Fase 1: Oriëntatiefase													
Fase 2: Onderzoeksfase													
Fase 3: Verdiepingsfase													
Fase 4: Analyse en rapportage													
Bijeenkomsten Begeleidingscommissie													

Berenschot