

Evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Advies Commissie van Deskundigen

dr. André Krouwel
drs. Petra van Lange RA
drs. Peter Sertons

Oktober 2009

Inleiding: procedure Evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam	1
1. Kwaliteit van onderzoek	2
1.Onderbouwing	2
2.Onderwerpkeuze en onderzoeksopzet vooraf bespreken	3
3.Expertise	3
4.Interne en externe kwaliteitsborging	4
5.Evaluatie	4
2. Efficiency	4
1.Output onderzoeken	4
2.Doorlooptijd onderzoeken	5
3.Sturing op efficiëntie en nacalculatie	6
4.Onderzoeksvorraad	6
3. Effect	6
1.Beleid stadsdelen	6
2.Media	6
4. Alternatieven	7
1.Alternatieven	7
2.Construct directeursmodel bij bestaand bureau	8
5. Zuid-Oost	8
6. Benchmarkonderzoek	9
7. Conclusies en aanbevelingen	10
1.Conclusies	10
2.Aanbevelingen	10
Bijlage 1: Toetsingskader Evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam	12

Inleiding: procedure Evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

De klankbordgroep Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (RSA) is opdrachtgever van de evaluatie van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam. De evaluatie moet richting geven aan de vraag of de stadsdelen de samenwerking met de RSA moeten voortzetten over twee jaar.

De doelstelling van de evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam is:

- de deelraden te ondersteunen bij het besluit om de aansluiting bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (RSA) al dan niet voort te zetten;
- de deelraden een advies over verbeterpunten voor een volgende periode mee te geven, ongeacht of in een volgende periode wel of niet wordt samengewerkt in de RSA.

De evaluatie is in twee stappen uitgevoerd:

1. Een Zelfevaluatie van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam.
2. Een commissie van drie deskundigen heeft op basis van de zelfevaluatie een advies opgesteld voor de deelraden.

Uit de klankbordgroep is een evaluatiebegeleidingscommissie (EBC) samengesteld die een Commissie van Deskundigen heeft samengesteld. De Commissie van Deskundigen bestaat uit:

- André Krouwel, politicoloog aan de Vrije Universiteit
- Petra van Lange, adviseur Vijf Advies en accountant
- Peter Sertons, oud-wethouder Financiën en adviseur Collegamento
- Ondersteuning: Esther van der Meer, projectbureau Meerwaarde Projecten.

De evaluatiebegeleidingscommissie bestaat uit:

- Leen Beukelaar, SP-raadslid Oud-West
- Margreet de Boer, Groen Links-raadslid Westerpark
- Jan Kok, Groen Links-raadslid Zuideramstel
- Ondersteuning: Lineke Marseille, plv. griffier Westerpark.

De vraag van de Evaluatiebegeleidingscommissie aan de Commissie van Deskundigen (CvD) was om kritisch vanuit de eigen expertise en 'buitenwereld' naar het onderzoek en de organisatie van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam te kijken. Op basis van het Toetsingskader (bijlage 1) dat is opgesteld door de Evaluatiebegeleidingscommissie is door de CvD gekeken naar de zelfevaluatie 'Omzien en verstandig verder' van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam. In een overleg met de Evaluatiebegeleidingscommissie en de CvD zijn nadere werkafspraken vastgesteld.

De CvD baseert zich in dit advies op de Zelfevaluatie van de RSA en op een ad random steekproef uit de verrichte onderzoeken van de RSA. Gezien het tijdsbestek is er geen aanvullend onderzoek gedaan naar feiten of is gesproken met stakeholders, zoals voorgesteld in de Zelfevaluatie van de RSA.

1. Kwaliteit van onderzoek

1.1. Onderbouwing

Onderzoekskwaliteit hangt nauw samen met een goede onderwerpkeuze. Hetgeen onderzocht wordt zal relevant moeten zijn, actueel, en, ook niet onbelangrijk, het onderzoek moet op een moment uitgevoerd worden dat er in de tijd nog mogelijkheden zijn om bij te sturen. Net zo belangrijk als de onderwerpkeuze is de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag bepaalt immers welk deel van de empirie zal worden onderzocht, maar ook de te gebruiken onderzoeksmethoden en -technieken.

De Commissie van Deskundigen (CvD) wil daarom bij elk onderzoek een onderbouwing en verantwoording van:

- Hoe kwam de keuze van dit onderwerp tot stand? Waarom is dit onderwerp gekozen en welke andere onderwerpen zijn om welke redenen als minder relevant aangemerkt en niet onderzocht?
- Hoe is gekomen tot deze case-selectie m.b.t.
 - o case-selectie van stadsdelen en
 - o case-selectie van onderwerpen?
- Welke methode/benadering van onderzoek wordt gebruikt?
- Wat is het theoretische raamwerk (de 'bril') van waaruit de observaties worden gedaan?
- Wat zijn de criteria voor de selectie van de indicatoren in het normenkader?
- Hoe worden de indicatoren gemeten en wat zijn de voor- en nadelen van deze operationalisatie?

De CvD mist in de door haar bekeken onderzoeken én in de zelfevaluatie deze verantwoorde onderbouwing. In de onderzoeken is het onduidelijk hoe de RSA tot de onderwerpkeuze, case-selectie en het normenkader komt. Weliswaar wordt er in elk onderzoek een uitgebreid normenkader neergezet, maar de onderbouwing, explicitering en verantwoording ontbreekt daarna. Ook mist de CvD in de door haar bekeken onderzoeken reflectie op de gebruikte methode/benadering van onderzoek en op de mogelijk alternatieve onderzoeksstrategieën die *niet* zijn gekozen. De onderbouwing van criteria en indicatoren ontbreekt, waardoor het lijkt dat indicatoren zijn gekozen omdat de informatie beschikbaar was in plaats van eerst te bepalen wat relevante informatie zou zijn die nodig is om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Als voorbeeld: in het onderzoek 'Locale economie' (2008) wordt eerst een uitgebreid theoretisch kader neergezet, vervolgens worden 'straatmanagement' en 'ondernemershuis' gekozen om nader te onderzoeken. Een onderbouwing van deze keuze wordt niet gegeven. Het blijft onduidelijk of voor deze onderwerpen is gekozen omdat men veronderstelt dat die het meeste invloed hebben gehad op de lokale economie, of omdat over deze twee onderwerpen gemakkelijk informatie te verzamelen is, of omdat bijvoorbeeld de politieke actualiteit deze keuze ingaf.

Ook in de zelfevaluatie ontbreekt de onderbouwing van de 'norm'. Bijvoorbeeld de norm van 6-9 maanden die zou gelden bij de doorlooptijd van een onderzoek. Waarop deze norm gebaseerd is, of andere onderzoekinstellingen deze norm ook gebruiken, of dat de klankbordgroep heeft ingestemd met deze norm blijft onduidelijk. Doordat deze norm, het toetsingskader – zowel in oorsprong als in

ijking – onduidelijk is, komen de conclusies te veel uit de lucht vallen en kunnen ze niet op juistheid worden getoetst.

Het kwaliteitsniveau van de onderzoeksrapporten beoordeelt de CvD derhalve als laag. De aanbevelingen van de CvD zijn dan ook om de onderzoekskeuzes beter te onderbouwen en de kwaliteit van de norm / het normenkader te verbeteren. Met name is het van belang dat inzichtelijk wordt waarom bepaalde indicatoren en operationalisaties zijn gekozen en andere niet.

De CvD beveelt aan om de explicitering van de norm (het toetsingskader) veel duidelijker in elk onderzoek naar voren te laten komen. En om meer systematisch te werken aan een diversificatie van onderzoeksmethoden en –benaderingen, en de samenhang tussen de onderzoeksvraag en het onderzoeksdesign (methoden en benadering) expliciet te beschrijven.

2. Onderwerpkeuze en onderzoeksopzet vooraf bespreken

De uitkomsten van een onderzoek kunnen feitelijk nog zo juist zijn, het onderwerp kan door verkeerde keuzes volkomen marginaal zijn voor de beleidsfocus en -prioriteiten van het stadsdeel. De onderwerpkeuze, de formulering van de onderzoeksvraag en de vertaling van de onderzoeksvraag naar een normenkader voor de ontvangers/afnemers van de onderzoeken zijn daarom erg bepalend.

Er wordt een groslijst van voorgestelde onderzoeksonderwerpen opgesteld door de RSA, waarop de stadsdeelraden hun voorkeur aangeven. De uiteindelijke keuze van de onderzoeksonderwerpen ligt bij de RSA. De verantwoording van hoe de RSA tot deze keuzes komt, wordt gemist.

Het type onderzoek dat wordt uitgevoerd is zeer uniform in methode en benadering. In het toetsingskader is de vraag gesteld of de onderwerpkeuze het werk (i.c. kaderstellende en controlerende rol) van de stadsdeelraden versterkt. De CvD kan deze vraag niet beantwoorden, maar ziet mogelijkheden ter verbetering door voorafgaand aan een onderzoek met een vertegenwoordiging van de (betrokken) stadsdeelraden de onderzoeksopzet te bespreken. Dit zou bijvoorbeeld een aparte onderzoekscommissie/auditcommissie (zoals in Rotterdam) kunnen zijn.

Voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek wordt dan de opzet van het onderzoek en het normenkader besproken. Hierdoor komt er een duidelijkere link tussen de beoogde effecten van het ingezette beleid en de gekozen indicatoren in het normenkader die als basis voor de conclusies dienen. Vooral wordt met een voorbespreking de vraag beantwoord of het relevante beleidsinformatie voor de stadsdeelraden oplevert en of het onderzoek haalbaar is in de tijd en dus nog nut kan hebben.

Met zo'n voorbespreking is het de verwachting dat de respons van stadsdeelraden zal toenemen omdat de betrokkenheid bij de opzet groter wordt. Hierdoor worden de ontvangende stadsdeelraden 'eigenaar' van het onderzoek en zullen ze uitkijken naar de resultaten.

3. Expertise

De CvD doet verder de suggestie om vaker externe expertise in te huren. In een stad als Amsterdam met twee universiteiten en vele onderzoeksbureaus is er veel expertise aanwezig. Het wiel hoeft dan niet opnieuw te worden uitgevonden.

Ook zou men veel vaker gebruik kunnen maken van reeds bestaand onderzoek op het terrein dat wordt onderzocht. In de bekeken onderzoeksrapporten is nu slechts sporadisch sprake van reflectie op bestaande uitkomsten van onderzoek en hoe het voorliggende onderzoek zich daartoe verhoudt. Dat is eenvoudig op te lossen door minimaal één externe deskundige per onderzoek te betrekken. Hierdoor worden ook nieuw verkregen inzichten en onderzoeksresultaten in de organisatie gebracht.

4. Interne en externe kwaliteitsborging

Hoe borgt de RSA de kwaliteit van de onderzoeken? De CvD is middels de Zelfevaluatie onvoldoende op de hoogte van de interne en externe kwaliteitsborging. Te veel vragen blijven onbeantwoord over de *interne kwaliteitsborging*, bijvoorbeeld: Hoe is dat systeem? Is er sprake van hiërarchische controle? Is er sprake van collegiale toetsing? Wordt de interne kwaliteitsborging opgenomen in de functionerings- en beoordelingsgesprekken?

Verder is het onduidelijk hoe wordt bepaald welke expertise nodig is voor een specifiek onderzoek en hoe de expertise van de uitvoerders daar bij aansluit. Ook hier zou de opname van een externe expert een grote kwaliteitssprong kunnen betekenen.

Daarnaast is een systeem van *externe kwaliteitsborging* van belang. Samenwerking met andere rekenkamers in het land is daarbij een logische keuze voor structurele collegiale toetsing van het onderzoek en de onderzoeksopzet, en periodiek visitaties.

5. Evaluatie

De wijze van evaluatie middels het klankbordgroepoverleg wordt door de CvD ondersteund. Ook het ambtelijk wederhoor op de eerste onderzoeksbevindingen wordt als pluspunt gezien (Zelfevaluatie, p.13).

2. Efficiency

Heeft de samenwerking met de RSA en organisatorische inbedding in de Rekenkamer geleid tot efficiënte invulling van de Rekenkamerfunctie? Heeft de RSA de kwantitatieve afspraken gehaald?

1. Output onderzoeken

Het aantal onderzoeken per stadsdeel is gemiddeld 1 onderzoek in de 2 à 3 jaar, exclusief de benchmark-onderzoeken voor alle stadsdelen. De vraag is of een stadsdeel voldoende onderzoek krijgt voor het betaalde bedrag. Als voorbeeld: een middelgroot stadsdeel met 65.000 inwoners betaalt in 2 jaar 130.000 euro (prijsspeil 2006, inclusief benchmarkonderzoek) voor de Rekenkamer. Hier krijgt het stadsdeel gemiddeld 1 onderzoek en het benchmarkonderzoek voor. Het budget is in 2008 (na drie jaar) met 11% (123.058 euro) overschreden, hetgeen in de komende drie jaar moet worden ingelopen (Zelfevaluatie: p. 20, 21 en 24).

Dit lijkt de CvD onvoldoende onderzoeksoutput in relatie tot het betaalde bedrag. Voor het betaalde bedrag is extern meer evaluatieonderzoek in te kopen en dan heeft het stadsdeel directe sturing op welke onderwerpen prioriteit moeten krijgen in termen van evaluatie.

De RSA beoordeelt de spreiding over stadsdelen als redelijk in evenwicht (Zelfevaluatie: p. 15). De CvD deelt deze mening niet. Als voorbeeld: de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart zijn

maar één keer in de drie jaar in een onderzoek betrokken geweest m.u.v. de benchmark-onderzoeken.

Er lijkt ook ten aanzien van de geografische spreiding (net als over de spreiding van onderwerpen) een zekere willekeur te zijn en er is geen duidelijke verantwoording gegeven voor de grote verschillen in aandacht die de verschillende stadsdelen krijgen.

2. Doorlooptijd onderzoeken

De doorlooptijd van onderzoeken wordt gemiddeld vastgesteld op 6-9 maanden (Zelfevaluatie: p. 14). Deze doorlooptijd wordt door de CvD als hoog beoordeeld. De bruikbaarheid en relevantie van de uitkomsten van een onderzoek worden over het algemeen negatief beïnvloed door een lange doorlooptijd. In een half jaar kan een onderwerp van de politieke agenda verdwenen zijn.

Bij drie onderzoeken wordt de termijn van 6-9 maanden doorlooptijd overschreden. Er is geen uitleg waarom deze onderzoeken langer hebben geduurd. Ook is onduidelijk of in deze onderzoeken de doorlooptijd of het aantal bestede dagen is overschreden.

Kortom, de CvD concludeert dat er weinig onderzoek wordt gedaan voor het beschikbare budget, dat bij drie onderzoeken de norm van 6-9 maanden doorlooptijd overschreden wordt en dat de stadsdelen slechts een evaluatie van een enkel beleidsterrein in twee tot vier jaar krijgen.

De commissie begrijpt in dit verband niet de opmerking van de RSA:

Korte en snelle onderzoeken worden in het algemeen in de Amsterdamse bestuurscultuur van de stad en stadsdelen, een cultuur waarin het ultieme feitelijke bewijs geleverd moet worden voordat een boodschap wordt 'vertrouwd' en wordt overgenomen, onvoldoende geaccepteerd van een nog jonge organisatie als de RSA die zichzelf nog moet bewijzen' (Zelfevaluatie: p. 57).

Ook snapt de commissie niet waarom de rekenkamer van mening is dat:

'De fusie van de stadsdelen in 2010 biedt evenwel uitkomst bij deze opgave: de huidige 9 aangesloten stadsdelen gaan over in 4 nieuwe stadsdelen (West, Nieuw West, Oost en Zuid), waarin tevens 2 thans niet-aangesloten stadsdelen (Oud-Zuid en Osdorp) zullen opgaan. Hierdoor ontstaat enerzijds meer 'armslag' en anderzijds zal ongetwijfeld de 'bestuursdrukke' in de onderzoeken afnemen (4 in plaats van 9 besturen), waardoor deze efficiënter kunnen worden uitgevoerd. (Zelfevaluatie, p. 57).

Het is niet onaannemelijk dat in de volgende bestuursperiode alle stadsdelen zullen deelnemen aan de Rekenkamer. In dat geval neemt de bestuurlijke drukte amper af. En de nevenzijde van meer armslag (i.c. meer inwoners, dus meer inkomsten) is dat de onderzochte problematiek gecompliceerder is en nog wordt versterkt door de fusieoperatie.

3. Sturing op efficiëntie en nacalculatie

Een oordeel over de efficiëntie van de RSA is moeilijk te geven. De Commissie van Deskundigen mist daarvoor namelijk relevante gegevens, zoals:

- Wat is de begroting van het onderzoek?
- Wat is de planning?
- Wat is het verschil tussen de geplande en bestede uren?
- Wat is het verschil tussen geplande en geëffectueerde doorlooptijd?
- En waardoor zijn er verschillen ontstaan?

Juist het inzicht in welke onderzoekselementen of interne factoren de verschillen veroorzaken is van belang. Door deze problemen inzichtelijk te maken kan de organisatie een verbeteringsslag maken en ook daadwerkelijk verantwoording afleggen over haar efficiency.

4. Onderzoeksvorraad

De CvD merkt op dat de onderzoeksvorraad vol gepland is over het jaar, zodat er geen ruimte is voor urgent verzoekonderzoek. Hierdoor kan het instrument van de rekenkamer bij urgente vragen niet ingezet worden zonder extra financiering. De CvD doet de aanbeveling om 10-15 procent van het jaarbudget te reserveren voor urgente onderzoeken naar actuele onderwerpen.

3. Effect

1. Beleid stadsdelen

De CvD kan op basis van de Zelfevaluatie geen uitspraken doen over het effect van de onderzoeken van de RSA op het beleid en beleidsuitvoering van stadsdelen. De typering 'aanbeveling overgenomen' geeft onvoldoende de effectiviteit weer. Dit wil immers niet zeggen dat de aanbeveling is geïmplementeerd in/door de organisatie. Het verdient aanbeveling een verbeterde registratie/monitoring te ontwikkelen om na te gaan wat de stadsdeelorganisaties met de onderzoeken doen. Op veel van de onderzoeken volgt helemaal geen reactie van de stadsdeelraden en de aanname dat er dus niets wordt gedaan met het onderzoek van de RSA is dan net zo plausibel als de assumptie in de Zelfevaluatie dat de effectiviteit voldoende is.

De stadsdeelraad zou er verstandig aan doen om de onderzoeken te bespreken in de raad en de implementatie van de aangenomen aanbevelingen te monitoren (uiteraard via een opdracht tot rapportage van de kant van het Dagelijks Bestuur). Pas dan is een conclusie over de 'doorwerking' (Zelfevaluatie: p. 40) en dus effectiviteit van de conclusies en aanbevelingen zinvol. Op dit punt ligt er een taak voor de leden van de klankbordgroep en de RSA.

2. Media

De CvD vindt dat het media-proces goed verloopt en ondersteunt het communicatie- en publicatiebeleid van de RSA: alle partijen worden goed op de hoogte gehouden van wat er gebeurt en wanneer rapporten in de media komen. Partijen kunnen hierdoor goed participeren op de media.

4. Alternatieven

Biedt het onderzoek en de werkwijze van de RSA de deelnemende deelraden de mogelijkheid om hun controlerende en kaderstellende rol te versterken? Die vraag kan de CvD niet beantwoorden, want het antwoord zal bepaald worden door de verwachtingen die impliciet en of expliciet gelden. Die kunnen verschillen per deelraad, maar het kan ook zijn dat de RSA een opvatting over de invulling van haar rol heeft die afwijkt van de verwachtingen. Ten aanzien van de rol die een lokale rekenkamer moet vervullen onderscheidt de CvD drie visies:

- 1) de rekenkamer als instrument van de raad
- 2) de rekenkamer als hoog college van staat
- 3) de rekenkamer als beleidsadviseur van de gemeente.

Of er overeenstemming hierover is, is voor de CvD niet duidelijk. Welke rol meet de RSA zich aan en strookt dit met de verwachtingen van de groepen die de RSA bedient? De CvD vindt het van belang dat de opvattingen van de deelraden over de RSA en de opvattingen van de RSA over zichzelf synchroon lopen. Het is goed om dit als klankbordgroep en/of stadsdeelraad na te gaan. Pas na deze explicitering van rol opvattingen kan de vraag beantwoord worden of aan de verwachtingen door de RSA voldaan wordt.

1. Alternatieven

En wat zijn de alternatieven voor het huidige model? Een gemeentelijke rekenkamer(functie) kan bestaan uit *raadsleden, externe leden of een combinatie van beide*, die benoemd worden door de gemeenteraad. Als er meerdere leden zijn spreekt men van een rekenkamercommissie, als er één lid is van een *directeursmodel*. Voor- en nadelen die vaak genoemd worden bij de deelname van raadsleden aan de rekenkamercommissie hebben te maken met onafhankelijkheid t.o.v. politiek belang, meer of minder afgestemd zijn op de behoeften van de raad en financiële kosten.

Het directeursmodel houdt in dat de raad een directeur rekenkamer benoemt voor een aantal jaar. De directeur geeft sturing en leiding aan de rekenkamer en draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het geleverde onderzoek. Het directeursmodel heeft als voordeel dat de directeur geen binding met de gemeente heeft en dit is een waarborg voor onafhankelijkheid. Daarnaast zijn er korte lijnen met het *'eigen' onderzoeksbureau* en de raad. Nadeel is dat de deskundigheid minder breed of specifiek is bij een vaste groep onderzoekers. Dit kan ondervangen worden door per onderzoek *expertise in te huren*. Er zijn ook gemeenten die wel werken met het directeursmodel, maar geen ambtelijk apparaat (dus geen eigen onderzoeksbureau) daaraan verbinden. Het onderzoek wordt dan in belangrijke mate uitbesteed.

Daaruit blijkt dat een derde keuze gaat over de *schaalgrootte*. Het is mogelijk om een rekenkamer(commissie) voor één gemeente of voor meerdere gemeentes te organiseren (en dus één stadsdeel of meerdere stadsdelen). Daaraan zitten verschillende voor- en nadelen vast, die te maken hebben met efficiency en kwaliteit.

2. Construct directeursmodel bij bestaand bureau

De RSA werkt in een organisatie samen met de Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamer Amsterdam Centrum en de Rekenkamer Zaanstad. Dit brengt kansen en risico's met zich mee. Bijvoorbeeld het risico dat de grootste 'klant' de beste behandeling krijgt. De CvD vraagt zich in dit verband af hoe onderzoekers worden ingezet. Werkt een medewerker zowel aan onderzoeken van de Rekenkamer Amsterdam als van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam? Treden er fricties op als bepaalde onderzoekscapaciteit nodig is voor zowel de centrale stad als de stadsdelen? In de zelfevaluatie wordt er weinig inzicht geboden in de kansen en risico's die met het gekozen model samenhangen.

De CvD doet de aanbeveling om inzichtelijk te maken wat de voor- en nadelen zijn van het gekozen model. En hierbij te beschrijven wat de risico's en kansen zijn en hoe deze ondervangen worden respectievelijk maximaal benut.

5. Zuid-Oost

De Commissie van Deskundigen werd ook gevraagd om naar het proces rond de vertrouwensbreuk tussen de RSA en de stadsdeelraad van Zuid-Oost te kijken. 'Wat kan geleerd worden van de vertrouwensbreuk tussen de Rekenkamer en Stadsdeel Zuid-Oost. Welke procedure kan in de toekomst toegepast worden?', was de vraag.

Het verzoekonderzoek *Subsidieverstrekking Zuidoost* kwam naar aanleiding van een artikel in *De Volkskrant* over mogelijke strafrechtelijke overtredingen van bestuurders in Zuidoost. De RSA onderzocht het proces van subsidieverlening, 'waarheidsvinding' inzake de belangenverstrengeling en de doelmatigheid van de subsidie-uitgaven door de instellingen (Zelfevaluatie: p. 32-34). Dit onderzoek leidde uiteindelijk tot een vertrouwensbreuk tussen de RSA en de stadsdeelraad van Zuid-Oost.

1. Richtlijnen voor acceptatie van onderzoek

In het oordeel van de CvD had de RSA geen gehoor moeten geven aan een verzoekonderzoek waar waarheidsvinding zo nadrukkelijk als doel genoemd wordt of had zich moeten beperken tot een onderzoek naar de doelmatigheid. Een onderzoek naar het proces van subsidieverlening en 'waarheidsbevinding' leidt tot uitkomsten of uitspraken met een morele en/of ethische lading of de uitspraak of handelingen wel of niet strafbaar zijn. Naar de mening van de CvD moet een rekenkamer zich beperken tot onderzoeken die de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid aangaan. Integriteitsonderzoek valt daarmee buiten het terrein van de RSA.

Onderzoek naar politieke integriteit en mogelijke strafrechtelijke aspecten moeten onderzocht worden door een ander onderzoeksbureau of een andere instantie. De RSA kan dit voor de toekomst ondervangen door richtlijnen voor acceptatie van onderzoek op te stellen.

2. Proces

De consequentie van het directeursmodel voor de RSA is dat de directeur zelfstandig kan opereren. De CvD had het echter - voor een goed proces - verstandig gevonden als de klankbordgroep door de RSA vooraf was geraadpleegd. Voor de RSA en de stadsdelen heeft deze kwestie niet alleen te maken met principes, maar ook met financiële consequenties.

Over de commotie rond 'andere commissies over Zuid-Oost': het onderzoek van de RSA in Zuid-Oost mag uiteraard door iedereen bekritiseerd en beoordeeld worden. Zolang het onderzoek goed is onderbouwd en uitgevoerd kan een onderzoeker deze kritiek ook weerleggen. Daarnaast is met een dergelijk onderwerp politiek vuurwerk en kritiek te verwachten.

6. Benchmarkonderzoek

De CvD is ook gevraagd om een uitspraak te doen over de meerwaarde van benchmark-onderzoek voor de deelraden. De argumenten voor en tegen benchmark-onderzoek staan in de Zelfevaluatie (p. 43-44). Daar sluit de CvD zich bij aan met de opmerking dat de onderzoeksmethode afhankelijk is van de vraagstelling. Al eerder hebben we aangegeven dat juist de link tussen de onderzoeksvraag en het onderzoeksdesign zwak is. Ook wordt de keuze voor de onderzoeksmethode onvoldoende onderbouwd.

In het protocol staat dat er jaarlijks een benchmarkonderzoek moet plaatsvinden. Bij maatschappelijke vragen en problemen hoort een bepaald type onderzoek. Standaard hoeft dit geen benchmark te zijn. Vergelijkend onderzoek is wel de meerwaarde van het samenwerkingsverband van de stadsdeelraden in de RSA. Af en toe is het verstandig om vergelijkend onderzoek te doen (om van elkaar te leren), maar dit dient niet per se standaard opgenomen te zijn in het protocol (Zelfevaluatie: p. 60, art. 5.d). Het verdient aanbeveling om naar de formulering te kijken.

Ook kunnen andere methoden van vergelijkend onderzoek worden ingezet (dan benchmark-onderzoek). Er zijn allerlei vormen waarbij niet de prestaties van de verschillende cases met elkaar worden vergeleken, maar met een meer algemene norm (een gouden standaard). Door niet alleen 'reaaltypen' met elkaar te vergelijken, maar ook soms een 'ideaal-type' of optimale uitkomst als standaard te nemen worden ook de algemene zwakheden van het beleid in kaart gebracht.

7. Conclusies en aanbevelingen

1. Conclusies

- De kwaliteit van de onderzoeksrapporten van de RSA is onvoldoende voor wat betreft de onderbouwing van de onderwerpkeuzes en de explicitering van het normenkader.
- Het oordeel over de interne en externe kwaliteitsborging zoals het beschreven staat in de zelfevaluatie is onvoldoende.
- De output voor de deelnemende stadsdelen in relatie tot de kosten was de afgelopen drie jaar onvoldoende. Daarbij moet de financiële overschrijding de komende drie jaar worden ingelopen. Ook de spreiding van het onderzoek over de stadsdelen was niet evenwichtig.
- Uitspraken over de effectiviteit kunnen niet gedaan worden, zolang onduidelijk is in hoeverre de door de stadsdeelraden overgenomen aanbevelingen worden geïmplementeerd.
- Het mediaproces (communicatie- en publicatiebeleid) verloopt goed.
- Benchmark is niet de enige vergelijkende methode.

2. Aanbevelingen

- Vergroot de kwaliteit van het onderzoek van de RSA door een betere onderbouwing van het onderzoek en bespreek vooraf de onderwerpkeuze en de onderzoeksopzet met de betrokken stadsdeelraden.
- Geef beter vorm aan de interne en externe kwaliteitsborging. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van meer externe expertise.
- Verkort de doorlooptijd en stuur op efficiëntie door bijvoorbeeld voor- en nacalculaties. Maak de verschillen tussen planning en realisatie van onderzoek inzichtelijk.
- Reserveer 10-15 procent budget per jaar voor urgente onderzoeken naar actuele onderwerpen.
- Lever een inspanning om stadsbreed de implementatie van de aangenomen aanbevelingen te kunnen registreren en monitoren.
- Ga na of de opvattingen van de RSA en de deelraden over de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam en de rekenkamerfunctie synchroon lopen.
- Stel richtlijnen op voor acceptatie van onderzoek.
- Denk na over alternatieven voor de standaard benchmarking.

De Commissie van Deskundigen is van mening dat de output van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, afgezet tegen de kosten, een serieus nadenken over mogelijke alternatieven rechtvaardigt.

Bijlage 1: Toetsingskader Evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

De doelstelling van de evaluatie is:

- de deelraden te ondersteunen bij het besluit om de aansluiting bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (RSA) al dan niet voort te zetten;
- de deelraden een advies over verbeterpunten voor een volgende periode mee te geven, ongeacht of in een volgende periode wel of niet wordt samengewerkt in de RSA.

Vraagstelling

De Rekenkamer(functie) is in de wet gekomen, om de rol van de (gemeente)raad te versterken. Maar bij het besluit van de deelraden om de Rekenkamer(functie) in te vullen via het samenwerkingsverband RSA, hebben meer doelstellingen een rol gespeeld.

De samenwerking is gekozen om kwaliteit en efficiëntie te bereiken, en ook om stadsdelen van elkaar te laten leren (benchmark-onderzoek). Mede daarom is gekozen voor een eenvoudige organisatiestructuur, en het gezamenlijk organisatorisch onderbrengen van de Rekenkamer bij de Rekenkamer Amsterdam.

Ook is gekozen voor een lichte organisatiestructuur, met een klankbordgroep, om de kosten van de overhead beperkt te houden. De afgelopen jaren is er discussie geweest over de werkwijze van de Rekenkamer, waaronder de wijze van communiceren en de wijze van presenteren van onderzoek.

Samen met het hierboven geformuleerde doel van de evaluatie, leidt dat tot de volgende vraagstellingen:

- Biedt het onderzoek en de werkwijze van de RSA de deelnemende deelraden de mogelijkheid om hun controlerende en kaderstellende rol te versterken?
- Heeft de samenwerking met de Rekenkamer en organisatorische inbedding in de Rekenkamer geleid tot efficiënte invulling van de Rekenkamerfunctie?
- Heeft de Rekenkamer de kwantitatieve afspraken gehaald?
- Heeft het vergelijkende benchmark-onderzoek meerwaarde voor de deelraden? En in welk opzicht?
- Is de organisatorische opzet van de RSA efficiënt en effectief?
- Hoe borgt de Rekenkamer de kwaliteit van de onderzoeken?

en, volgend uit de bovenstaande vragen:

- Welke verbeterpunten zijn er voor een eventuele, volgende periode?

Wat is het oordeel van de commissie van deskundigen over:

- De wijze waarop er over de rapporten door de Rekenkamer wordt gepubliceerd in de media en gecommuniceerd met de stadsdelen.
- De wijze en inzet waarop de Rekenkamer de rapporten in de stadsdeelraad bespreekbaar krijgt.
- Het effect van de rapporten op beleid en beleidsuitvoering van stadsdelen.
- De borging van de kwaliteit van de onderzoeken van de Rekenkamer.

- De onderwerpkeuze van de onderzoeken. Versterkt de onderwerpkeuze het werk van de stadsdeelraden?
- De wijze van evaluatie: continu evalueren middels het klankbordgroepoverleg of een apart moment beleggen voor evaluatie.
- Wat kan geleerd worden van de vertrouwensbreuk tussen de Rekenkamer en Stadsdeel Zuid-Oost. Welke procedure kan in de toekomst toegepast worden?

En welk advies ter eventuele verbetering kan gegeven worden?

Opzet

De evaluatie zal in twee stappen worden uitgevoerd:

3. De zelfevaluatie van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam vormt de basis voor de evaluatie.
4. Een commissie van drie deskundigen, bestaande uit André Krouwel, Petra van Lange en Peter Sertons, stelt op basis van de zelfevaluatie een advies op voor de deelraden.

Het werk van de commissie van deskundigen wordt ondersteund door een secretaris. Om tijdig een besluit te kunnen nemen, moet het advies eind september/begin oktober 2009 beschikbaar zijn.

Organisatie

- De Klankbordgroep RSA is opdrachtgever. Hiervoor is een evaluatiebegeleidingscommissie (EBC) uit de klankbordgroep ingesteld, die namens de klankbordgroep optreedt. De evaluatiebegeleidingscommissie bestaat uit Margreet de Boer, Jan Kok en Leen Beukelaar en wordt ondersteund door Lineke Marseille, plv. griffier in stadsdeel Westerpark.
- Esther van der Meer (Meerwaarde Projecten) organiseert en ondersteunt als secretaris het werk van de commissie van deskundigen, onder verantwoordelijkheid van de evaluatiebegeleidingscommissie.