



Reactie RSA op 'Evaluatie Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam - Advies Commissie van Deskundigen (oktober 2009)'
20 november 2009

Onze reactie is opgebouwd rond de thema's zoals die door de Commissie van Deskundigen (CvD) zijn onderscheiden, evenwel voorafgegaan door enkele overkoepelende opmerkingen.

1. Algemeen

- Het heeft de RSA verbaasd dat de CvD zich in zijn oordeelsvorming louter en alleen heeft gebaseerd op onze zelfevaluatie en een ad random steekproef uit de verrichte onderzoeken. Doordat de belangrijkste stakeholders (stadsdeelraadsleden, griffie, leden Dagelijks Bestuur, ambtenaren van stadsdelen, etc) – zoals wij in onze zelfevaluatie wel hebben aanbevolen - niet zijn gehoord, is het ook niet meer dan logisch dat er nauwelijks oordelen over effecten, maar ook oordelen over de andere thema's kunnen worden gegeven. Aldus zijn de 'bouwstenen' voor het advies van de CvD wel bijzonder mager.
- De CvD maakt niet duidelijk welke verrichte onderzoeken in de ad random steekproef zijn opgenomen.
- De CvD heeft niet de moeite genomen om andere (formele) producten en documenten van de RSA te bekijken, zoals onderzoeksopzetten, onderzoeksprogramma's, het samenwerkingsprotocol tussen de rekenkamer en de stadsdelen en de verslagen van de Klankbordgroep RSA. Indien de CvD dit wel had gedaan, waren er onzes inziens een groot aantal vragen van de CvD (zie o.a. p. 5 van het advies) beantwoord en was het oordeel anders uitgevallen (bijvoorbeeld over het ontbreken van een deugdelijke grondslag voor de onderwerpkeuze en de gehanteerde methodologie).
- De CvD hanteert een onduidelijke methodologie voor de beoordeling van de rapporten, precies datgene wat ze de RSA (onterecht) verwijt. Zo maakt de CvD niet duidelijk op welke aspecten ze de kwaliteit van de rapporten beoordeeld en welke gewichten aan de verschillende aspecten moeten worden 'gehangen'. Zo beoordeelt de CvD de kwaliteit van de onderzoeksrapporten als laag (zie p. 3 van het advies), louter en alleen omdat de onderwerpkeuze en de gebruikte methode niet uitvoerig zijn uitgewerkt. Waarom deze aspecten blijkbaar zo'n zwaar gewicht krijgen en hoe de onderzoeksrapporten op andere aspecten van kwaliteit scoren blijft onduidelijk. Overigens, als de CvD de onderzoeksprogramma's waarin de onderwerpkeuzes zijn toegelicht, de verslagen van de Klankbordgroep over de onderwerpkeuzes en de onderzoeksopzetten die wij voor elk onderzoek opstellen (waarin de aanpak uitvoerig is opgenomen, mede met het doel deze vooraf te communiceren met de 'gecontroleerden') had bestudeerd, dan was de CvD hoogstwaarschijnlijk tot een geheel ander oordeel gekomen. Dit geldt overigens ook voor het oordeel over het thema 'efficiency'. De CvD stelt dat voor het betaalde bedrag extern meer evaluatieonderzoek is in te kopen, zonder daarover enige nadere onderbouwing te geven.
- De CvD stelt op p. 5 een aantal vragen naar aanleiding van de zelfevaluatie. Het betreft zaken die ze niet begrijpt. Waarom heeft de CvD deze niet gewoon aan de RSA gevraagd voordat ze haar advies uitbracht? Meer algemeen: waarom heeft de CvD het advies niet eerst in concept aan de RSA voorgelegd voor een reactie (hoor

en wederhoor), zodat veel onduidelijkheden en onjuistheden (waarop we verder ingaan) weggenomen hadden kunnen worden.

- De CvD onderbouwt haar uitspraken en oordelen slechts in één geval op een concreet onderzoeksrapport ('Lokale economie'). Dit is wel erg mager. Bovendien is de RSA van mening dat in dit onderzoeksrapport 'Lokale economie' wel degelijk passages (maar blijkbaar niet uitvoerig genoeg naar oordeel van de CvD) zijn opgenomen over de onderwerpkeuze en de methodologie, naast de informatie die hierover aanwezig is in het onderzoeksprogramma, de verslagen van de Klankbordgroep RSA en de onderzoeksopzet van dit onderzoek.
- De RSA is verbaasd over het verschil tussen de 'harde' oordelen over kwaliteit en efficiency enerzijds (deze zou te laag en onvoldoende zijn) en de nauwelijks daarop aansluitende 'milde' aanbevelingen. Wij zijn van oordeel dat wij deze aanbevelingen al uitvoeren of het aanbevelingen betreft die betrekking hebben op wijziging van het protocol.
- De RSA constateert dat de deskundigen in hun advies niet alleen de RSA (in het bijzonder de rapporten) beoordelen, maar ook het protocol dat de stadsdelen en de rekenkamer zijn aangegaan. De RSA heeft zich in de praktijk aan de afspraken in het protocol te houden, bijvoorbeeld over het jaarlijkse benchmarkonderzoek. Het is merkwaardig dat de deskundigen niet in gaan op de vraag of de RSA zich aan het protocol heeft gehouden.

2. Kwaliteit

- Wat betreft de onderwerpkeuze, de onderzoeksvragen, de onderbouwing van het normenkader en de indicatoren kiest de RSA er in haar onderzoeksrapporten voor om geen uitgebreide toelichting te geven op de onderwerpkeuze of de onderzoeksvragen en ook geen uitgebreide methodische verantwoording te geven. Dit doet zij omwille van de leesbaarheid en het praktisch nut van de rapporten voor de leden van de stadsdeelraden. De keuze van de onderwerpen komt in samenspraak met de leden van de Klankbordgroep tot stand en wordt in de onderzoeksprogramma's verantwoord. De RSA toetst in elke onderzoeksopzet een onderzoeksonderwerp aan de onderzoekscriteria risicodragendheid, substantieel belang, urgentie en toegevoegde waarde. De onderzoeksvragen worden in de onderzoeksopzetten opgesteld, mede na consultatie van over een onderwerp goed geïnformeerde raadsleden en ambtenaren. Omwille van de beknoptheid neemt de RSA geen uitgebreide beschrijving van deze procedures in de onderzoeksrapporten op, omdat
 - a. de belangstelling daarvoor bij raadsleden klein is;
 - b. een verhandeling van methoden en beschikbare indicatoren al snel tot de conclusie zou leiden, dat de totstandkoming van beleid niet of maar moeizaam is te onderzoeken. De RSA kiest er uitdrukkelijk voor om niet bij elk onderzoek een uitvoerige SMART-analyse van de doelstellingen te maken (uiteraard doen we dit wel altijd beknopt), te constateren dat die doelstellingen slecht meetbaar zijn en daarmee te volstaan. De RSA wil aan de leden van de stadsdeelraden duidelijk maken wat er met de beschikbare informatie wél te zeggen valt over de uitvoering van het beleid. De RSA is verder van mening dat rekenkameronderzoek op lokaal niveau vooral het karakter moet hebben 'empirisch onderzoek' en het lokale bestuur niet is gediend met 'theoretisch wetenschappelijke vergezichten'.
- Wat betreft de expertise die de RSA van buiten inzet, slaat de CvD de plank volledig mis. Vrijwel voor elk onderzoek trekt de RSA expertise van buiten aan: o.a. onderzoek jeugdbeleid (dhr. Noorda, VU), onderzoek schoonhouden openbare ruimte (Oranjewoud BV), onderzoek lokale economie (Ecorys), onderzoek

subsidieverlening Zuidoost (prof. dr. van den Heuvel, VU) . Diverse onderzoeken heeft de RSA zelfs geheel (onderwijshuisvesting Zeeburg (IOO/Research voor Beleid, het thans lopende onderzoek naar zwembaden in 3 stadsdelen (Semad) of gedeeltelijk (lokale economie, meetbaarheid jaarverslag) uitbesteed. Informatie over interne en externe kwaliteitsborging is uitvoerig opgenomen in de zelfevaluatie van de RSA. De RSA meent dan ook voldoende te zijn ingegaan op de vormen van interne en externe kwaliteitsborging, die ze hanteert.

3. Efficiency

- De CvD onderbouwt haar uitspraak dat voor ‘het betaalde bedrag extern meer evaluatieonderzoek is in te kopen’ niet.
- In tegenstelling tot de cijferopstelling van de CvD bestaat een middelgroot stadsdeel van de 9 bij de RSA aangesloten stadsdelen uit 35.000 – 40.000 inwoners. In 2 jaar (budget: € 70.000 over de 2 jaar) krijgt een stadsdeel gemiddeld 3 onderzoeken (2 benchmarkonderzoek en (namelijk 1 per jaar) en een ander specifiek onderzoek). Dit is per onderzoek circa € 20.000 tot € 25.000. Dit komt ons ‘marktconform’ voor.
- Wat betreft het evenwicht van de verdeling van onderzoeken over de stadsdelen zijn wij van mening dat de CvD onvoldoende de totale periode van 6 jaar in acht neemt. Zo komen de stadsdelen Slotervaart en Geuzenveld-Slotermeer ruim aan bod in de onderzoeken in 2008 en 2009 (zwembaden, handhaving, armoedebestrijding).
- Ten aanzien van de doorlooptijd willen wij opmerken dat de 6-9 maanden mede wordt beïnvloed door het ‘dubbele’ hoor en wederhoor wat de rekenkamer toepast; reactietermijnen voor de ambtenaren om te reageren op de feitelijke juistheden en reactietermijnen voor het bestuur (DB) om te reageren op de bestuurlijke conclusies. Met verwerking van commentaar is zeker circa 2 maanden gemoeid. Verder willen wij ten aanzien van de eerste opmerking die de CvD niet begrijpt, nog eens duidelijk maken dat in de Amsterdamse bestuurscultuur en politieke klimaat het noodzakelijk is dat juist en volledig empirisch bewijs wordt geleverd voordat men is overtuigd. Het is een – op zichzelf goede – Amsterdamse koopmans wijsheid: ‘eerst zien, dan geloven’, ‘boter bij de vis’. Ten aanzien van de tweede opmerking die de CvD niet begrijpt willen wij nog opmerken dat onderzoek waarbij minder besturen en ambtelijke organisaties betrokken zijn (4 i.p.v. 9) logischerwijs tot efficiënter werken leidt voor een rekenkamer die haar rapporten specifiek richt op deze besturen en organisaties en ze bovendien in het onderzoeksproces nadrukkelijk vraagt om een formele reactie.
- Wat betreft sturing op efficiency en nacalculatie merken wij op dat hierover informatie is opgenomen in de onderzoeksopzet (begroting in dagen) en in de jaarverslagen en hieraan bovendien ruimschoots aandacht is besteed in de zelfevaluatie. De Klankbordgroep wordt regelmatig door ons op de hoogte gebracht van de kosten van de onderzoeken (in dagen en geld) en de relatie met het totale beschikbare budget.

4. Effect

- Opvallend is dat de CvD het product van de RSA “vervolgonderzoek” volledig heeft gemist (zie vervolgonderzoek Tarieven). Dat elk onderzoek nog niet is gevolgd door een vervolgonderzoek hangt logischerwijze samen met de jonge historie van de RSA.
- Verder is in de zelfevaluatie uitvoerig ingegaan op de resultaten van de rapporten bij bespreking in de stadsdeelraden.

5. Zuidoost

- Wij zijn van mening dat integriteit een nadrukkelijk onderdeel is van het aspect 'doelmatigheid' en 'rechtmatigheid'. Als zodanig kan de rekenkamer ook onderzoek naar integriteit instellen, zeker als daarvoor bovendien belangstelling bestaat aan de kant van de stadsdeelraad. Ook de Algemene Rekenkamer voert met enige regelmaat onderzoeken uit naar integriteit, of het thema integriteit is een onderdeel van de reguliere onderzoeken naar doelmatigheid en rechtmatigheid. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer handreikingen opgesteld in samenwerking met het departement van BZk op het terrein van integriteit.

6. Benchmarkonderzoek

- De stadsdeelraden waren vooraf en zijn tot nu toe enthousiast over het benchmarkonderzoek dat wij de afgelopen jaren hebben uitgebracht. Dit constateert de CvD onzes inziens dan ook terecht: "Vergelijkend onderzoek is de meerwaarde van het samenwerkingsverband van de stadsdelen in de RSA". Tot nu toe hebben ons dan ook geen signalen bereikt om het jaarlijkse benchmarkonderzoek niet uit te voeren. Illustratief is dat ons benchmarkonderzoek naar het Jeugdbeleid de Goudvink 2008, een prijs voor het beste rekenkameronderzoek in Nederland, heeft gewonnen.

Ten slotte vinden wij het opmerkelijk dat de leden van de CvD, 2 externe onderzoekers/adviseurs en 1 wetenschappelijk medewerker, wel erg gemakkelijk tot de conclusie komen dat het onderzoek van de RSA beter kan worden uitbesteed bij onderzoeksbureaus of universiteiten.