

Onderzoek naar de evalueerbaarheid van gemeentelijk beleid

Plan van aanpak

Rekenkamer Maastricht

februari 2007

1. Achtergrond en aanleiding

1 De gemeente Maastricht wil maatschappelijke doelen bereiken. Daarom wordt op diverse terreinen beleid vastgesteld en uitgevoerd. Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doelstellingen met bepaalde middelen en instrumenten en binnen een vastgestelde tijd.

2 De raad heeft onder meer tot taak het college te controleren. Hij stelt zich daarbij vragen als: worden de goede doelen nagestreefd? Worden de beoogde doelstellingen ook gehaald (doeltreffendheid)? Gebeurt dat met zo weinig mogelijk publieke middelen (doelmatigheid)? Hebben de ingezette instrumenten bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen (effectiviteit)?

3 Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, moet het beleid worden geëvalueerd. Beleidsevaluatie is essentieel om de controlerende functie van de raad inhoud en richting te geven. Er bestaan drie vormen van beleidsevaluatie: a) evaluatie van de inhoud van het beleid, b) evaluatie van het proces en c) evaluatie van de effecten van beleid. Bij de evaluatie van de inhoud van het beleid wordt de vraag beantwoord of nog de juiste doelen worden nagestreefd. Evaluatie van het beleidsproces gebeurt vaak om te zoeken naar verklaringen voor het wel of niet slagen van het beleid. Het evalueren van de effecten van beleid is de meest gebruikelijke vorm van beleidsevaluatie daarbij wordt gekeken naar de resultaten van de inzet van instrumenten.

4 Wil de raad het beleid van het college kunnen controleren, dan moet het beleid dus ook evalueerbaar zijn. Beleidsvoorstellen moeten daartoe bij de vaststelling aan zekere eisen voldoen: ze moeten onder meer heldere en eenduidige doelen bevatten, duidelijkheid geven over de beschikbaarheid en inzet van middelen en instrumenten en concrete tijdspaden bevatten. Duidelijk moet ook zijn hoe de resultaten van het beleid zichtbaar en inzichtelijk zullen worden gemaakt. Dit alles draagt bij aan de evalueerbaarheid van het beleid.

2. Doelstelling

5 Het onderzoek heeft twee doelen:

1. Het geven van inzicht in de evalueerbaarheid van door de raad vastgesteld beleid op vijf verschillende beleidsterreinen;
2. Het aanreiken van een handvat aan de raad om toekomstige beleidsvoorstellen eenvoudig te kunnen toetsen op de evalueerbaarheid.

6 De rekenkamer verwacht dat dit onderzoek een structurele meerwaarde voor de raad zal hebben, omdat de rekenkamer een normenkader zal hanteren om de vijf cases te beoordelen, dat op een later tijdstip door de raad kan worden gebruikt als toetsingskader / checklist bij beleidsvoorstellen van het college. Daardoor kan zowel vooraf de kaderstellende als achteraf de controlerende rol van de raad worden versterkt.

3 Aanpak en te verwachten resultaten

7 De rekenkamer onderscheidt vijf stappen:

Stap 1 Voorbereiden onderzoek.

Stap 2 Opstellen normenkader.

Stap 3 Uitvoeren onderzoek: analyse evalueerbaarheid van beleid op vijf beleidsterreinen en opstellen nota van bevindingen.

Stap 4 Toepassing normenkader op vijf beleidsterreinen en concepteindrapportage voor bestuurlijke reactie.

Stap 5 Opstellen eindrapport.

8 Deze stappen worden hierna toegelicht door per stap het doel, de uit te voeren activiteiten en het te verwachten resultaat aan te geven zijn.

Stap 1 Voorbereiden onderzoek

9 De activiteiten die in dit kader zullen worden uitgevoerd zijn:

a. Opstellen van de detailplanning van het onderzoek;

b. Vaststellen van de rolverdeling tussen leden rekenkamer;

c. Selectie en afbakening van vijf beleidsterreinen;

d. Inventariseren benodigde documenten (o.a. raadsbesluiten, dossiers vijf beleidsterreinen);

e. Samenstellen lijst van te interviewen personen (voorlopige selectie op basis van eerste analyse documenten);

f. Maken afspraken over communicatie met gemeenteraad (kleine rekeningcommissie) en college.

10 Het resultaat is een goed voorbereid onderzoeksplan dat aansluitend uitgevoerd kan worden.

Stap 2 Opstellen normenkader

11. De rekenkamer zal aan de hand van de literatuur en de praktijk bij andere overheden, een praktisch normenkader¹ ontwerpen. De rekenkamer houdt daarbij het praktische gebruiksdoel voor de raad voor ogen. Met dit kader zal het vastgestelde beleid op vijf terreinen geanalyseerd en beoordeeld worden op evalueerbaarheid.

12. Belangrijke focus bij het normenkader zal zijn dat beleidsvoorstellen moeten aangeven

- wanneer het beleid succesvol is te noemen (de doeltreffendheid)
- welke middelen wanneer worden ingezet (de doelmatigheid).

¹ Vanzelfsprekend wordt dit normenkader ook theoretisch gefundeerd. In het rapport zal het fundament worden geschetst.

13. De rekenkamer realiseert zich dat beleid soms in de praktijk zal moeten worden ontwikkeld en dat de gemeente daarbij ruimte laat voor (afgegrensde) experimenten. Bij een experiment staan per definitie de uitkomsten niet vast. Experimenten kunnen mislukken. Als het college op bepaalde beleidsterreinen ook ruimte wil geven voor experimenten, dan moet dit ook duidelijk met de raad worden afgesproken. Achteraf zal, naast de rechtmatigheid van de uitgaven, dan met name het leereffect van het experiment kunnen worden beoordeeld.

14. Het normenkader dient zodanig te worden beschreven dat de raad het als referentie (SOLL-situatie) kan gebruiken bij de beoordeling van beleidsvoorstellen. Hiertoe zal een checklist worden opgesteld

15. Het resultaat van stap 2 is een door de rekenkamer vastgesteld normenkader.

Stap 3 Uitvoeren onderzoek: analyse evalueerbaarheid van beleid op vijf terreinen en opstellen nota van bevindingen

16. In deze fase zal door de rekenkamer aan de hand van het vastgestelde normenkader het beleid op vijf terreinen op evalueerbaarheid worden getoetst. Bij de keuze van de vijf cases hebben de volgende criteria een rol gespeeld: spreiding over portefeuilles, spreiding over partijen, politieke (on)gevoeligheid van beleidsterrein en maatschappelijke dimensie van het beleid.

17. De rekenkamer heeft de volgende beleidsterreinen geselecteerd.:

- jeugd- en jongerenbeleid
- coffeeshopbeleid
- economisch beleid
- evenementenbeleid
- fietsvoorzieningenbeleid

Deze onderwerpen zullen in stap 1 nader worden toegespitst en begrensd.

18 Per beleidsterrein zal –met als peildatum 31 december 2006- worden vastgesteld:

- welke doelen door de raad zijn vastgesteld
- wanneer deze moeten zijn bereikt
- welke middelen en welke instrumenten worden ingezet
- op welke manier de raad over de (tussentijdse) resultaten wordt geïnformeerd
- wanneer het beleid als succesvol kan worden beschouwd en welke conclusies aan de (tussentijdse) resultaten zijn verbonden (bijvoorbeeld beleid beëindigen, verder voortzetten of intensiveren)
- Welke evaluaties op deze terreinen reeds zijn uitgevoerd.

19. Daartoe zal schriftelijke documentatie worden opgevraagd en bestudeerd en zullen interviews met ambtelijk eindverantwoordelijken worden gehouden.

20. Daarna zal de rekenkamer een nota van bevindingen vaststellen die zal worden voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Het resultaat van deze fase moet zijn een nota van bevindingen over (de inrichting van) het bestaande beleid op de genoemde vijf beleidsterreinen.

Stap 4 Toepassing normenkader op beleid op de vijf terreinen en bestuurlijke reactie

21. Na stap 3 staat de inhoud van het beleid in dit onderzoek niet meer ter discussie en kan het door de rekenkamer bij stap 2 vastgestelde normenkader worden getoetst.

22. Deze toepassing van het normenkader levert twee soorten uitspraken op:

- uitspraken over de juistheid en praktische toepasbaarheid van het normenkader
- uitspraken over de mate waarin het bestaande beleid op vijf terreinen evalueerbaar is.

23. De toetsing kan leiden tot aanpassing van het normenkader en tot conclusies ten aanzien van de evalueerbaarheid van het beleid.

24. Aan het einde van deze fase staat het normenkader vast en zijn ook conclusies getrokken over de evalueerbaarheid van het beleid op de vijf beleidsterreinen. De rekenkamer zal, als daar aanleiding toe bestaat, aangeven op welke punten het beleid met het oog op de evalueerbaarheid kan worden aangescherpt.

25. Deze fase wordt afgesloten met het aanbieden van een concept eindrapport aan het college van B en W met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven.

Stap 5: Opstellen eindrapportage

26. De rekenkamer bespreekt de reactie en besluit of deze reactie aanleiding is voor aanpassingen van het eindrapport.
27. Het definitieve eindrapport wordt opgesteld.
28. De partijen die commentaar leveren worden door de rekenkamer geïnformeerd wat de invloed van hun opmerkingen is geweest op het eindrapport. Eventueel kan besloten worden schriftelijke reacties integraal als bijlage in het eindrapport op te nemen. Het definitieve eindrapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad.

Te verwachten resultaat

11 Het resultaat van stap 5 is een onderzoeksrapport dat een uitspraak doet over de evalueerbaarheid van het beleid op elk van de vijf beleidsterreinen. In het eindrapport wordt voor elk beleidsterrein een aparte bijlage opgenomen. De uitspraken worden gebaseerd op het normenkader dat de rekenkamer daartoe heeft ontwikkeld. Het normenkader zal in de vorm van een checklist worden samengevat zodat de raad daarmee toekomstige beleidsvoorstellen op een relatief eenvoudige manier kan toetsen op evalueerbaarheid.

4 Onderzoeksteam en planning

a. Onderzoeksteam

12 Het onderzoek wordt in eigen beheer door de rekenkamer uitgevoerd. Twee leden vormen het onderzoeksteam, ondersteund door de secretaris. De onderzoekswerkzaamheden zullen, afhankelijk van beschikbare tijd, agenda's en expertises in onderling overleg verdeeld worden.

13 De mogelijkheid bestaat dat voor onderdelen van het onderzoek specialistische kennis bij een externe partij wordt ingehuurd.

14 De rekenkamer is voor inhoudelijke informatie afhankelijk van de organisatie van de gemeente Maastricht. Via de gemeentesecretaris zal de benodigde informatie verkregen moeten worden. Zonder deze medewerking is het onderzoek niet mogelijk.

b. Planning

15 Het eindrapport dient uiterlijk eind mei 2007 gereed te zijn om behandeling in de vergadering van de gemeenteraad in juni 2007 mogelijk te maken.

16 De rekenkamer voorziet in totaal 25 dagen aan het onderzoek te besteden. Deze dagen zijn als volgt over de stappen en leden verdeeld:

Stap	Planning	Dagen onderzoeksteam
1. Voorbereiding	Medio februari	2 dagen
2. Normenkader	Eind maart	8 dagen
3. Analyse risico's, nota van bevindingen	Medio april	7 dagen
4. Toepassing normenkader	Medio april – eind april	3 dagen
5. Opstellen eindrapportage	Eind april	5 dagen
Totaal	Medio februari – eind mei 2007	25 dagen

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer zijn in deze raming verdisconteerd.

17 Van de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat zij capaciteit vrijmaakt voor aanleveren van informatie, het geven van interviews en het geven van commentaar op de nota van bevindingen.

Maastricht, 21 februari 2007.