



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**

## **onderzoekshandboek (mei 2016- versie 2.0)**





	<b>onderzoekshandboek</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	inleiding	7
	1-1 functies onderzoekshandboek	7
	1-2 eisen aan een handboek	7
	1-3 opbouw handboek	8
<b>2</b>	programmering	9
	2-1 voor de start van een onderzoek	9
	2-2 selectie mogelijke onderzoeken	9
	2-3 selectietoets	9
	2-4 programmering	10
<b>3</b>	onderzoeksopzet	11
	3-1 start van een onderzoek	11
	3-2 inhoud opzet	11
	3-3 procedures rondom onderzoeksopzet	11
<b>4</b>	dataverzameling en –analyse	13
	4-1 de uitvoering	13
	4-2 wat maakt rekenkameronderzoek nu anders?	13
	4-3 triangulatie	14
	4-4 interviews	14
	4-5 documentenstudie	15
	4-6 analyse digitale informatiesystemen	15
	4-7 dossier- en casusonderzoek	16
	4-7-1 dossieronderzoek	16
	4-7-2 gebruik van casussen	17
	4-7-3 enquêtes	18
	4-8 overige methoden	21
	4-8-1 statistische analyses	21
	4-8-2 secundaire literatuurstudie	22
	4-8-3 vaststellen causaliteit / quasi-experimenteel onderzoek	24
	4-8-4 participerende observatie	25
	4-8-5 expertmeetings en groepsgesprekken	26
	4-8-6 doelgroepenonderzoek	28
	4-8-7 reviews	28
	4-8-8 feitenreconstructie	29
	4-8-9 boekenonderzoek	31
<b>5</b>	nota van bevindingen	33
	5-1 wat is een nota van bevindingen	33
	5-2 opbouw nota van bevindingen	33
	5-3 onderzoeksvragen en normen	33
	5-3-1 typen onderzoeksvragen	33
	5-3-2 normen en onderzoeksvragen	35
	5-3-3 tussentijdse aanpassingen	38
	5-4 opbouw hoofdstukken	39
	5-4-1 inhoudelijke hoofdstukken	39
	5-4-2 bijlagen	40



	5-5	procedures	40
<b>6</b>		ambtelijk wederhoor	43
	6-1	procedure	43
	6-2	wie in ambtelijk wederhoor?	43
<b>7</b>		bestuurlijke nota	45
	7-1	wat is de bestuurlijke nota	45
	7-2	opbouw bestuurlijke nota	45
	7-3	aanbevelingen	45
	7-4	procedures	46
<b>8</b>		bestuurlijk wederhoor	47
	8-1	procedure	47
	8-2	wie in bestuurlijk wederhoor?	47
<b>9</b>		nazorg, evaluatie en afsluiting	49
	9-1	publicatie	49
	9-2	nazorg	49
	9-3	evaluatie	49
	9-4	afsluiting	50
<b>10</b>		andere producten	51
	10-1	inleiding	51
	10-2	opvolgingsonderzoek	51
	10-3	brieven	52
	10-4	ex ante en ex durante onderzoek	53
	10-5	controleonderzoek	54
	10-6	real time toezicht	55

# **onderzoekshandboek**



# 1 inleiding

## 1-1 functies onderzoekshandboek

Al geruime tijd bestaat er binnen de Rekenkamer Rotterdam een onderzoekshandboek. De meest recente versie dateert van 2008 en is een bewerking van het origineel uit 2001. Inmiddels is ook de versie van 2008 op veel onderdelen achterhaald. Hoewel het onderzoekshandboek als een 'levend' document is bedoeld, dat telkens wordt aangevuld en bijgewerkt, is het gebruik ervan niet altijd even intensief geweest. Aan de andere kant blijkt met enige regelmaat dat er wel behoefte bestaat aan duidelijkheid over de te volgen onderzoeksprocessen.

Een onderzoekshandboek kan verschillende functies hebben. Zo is het onder meer een *naslagwerk*, dat op gezette tijden kan worden geraadpleegd om te bekijken hoe bepaalde onderzoeksprocessen idealiter zouden (moeten) verlopen.

Daar zou het echter niet bij moeten blijven. Het handboek heeft ook een zekere *uniformerende* werking. Het beschrijft niet zozeer hoe processen zouden kunnen verlopen, maar ook hoe ze idealiter zouden moeten verlopen. En dat is voor elk onderzoek en elke medewerker in grote lijnen hetzelfde.

Een derde functie van een onderzoekshandboek is dat het een waarborg voor kwaliteit is. De in een onderzoekshandboek beschreven processen en procedures zullen zich immers in de praktijk reeds hebben bewezen. Door goed lopende werkwijzen vast te leggen, raken zij niet verloren, noch voor de bestaande medewerkers, noch voor nieuwe.

Ten vierde is een handboek ook een zekere vorm van verantwoording. Ten behoeve van evaluaties of visitaties geeft het inzicht in hoe de rekenkamer haar processen heeft ingericht en of het daarmee voldoet aan de eisen van goed onderzoek en die uit het kwaliteitshandvest.

Ten slotte draagt het handboek bij aan de administratieve organisatie van de rekenkamer. Zo is het handboek de basis voor het zogenoemde Documentair Structuurplan en de selectielijst, alsook voor de inrichting van het onderzoeksarchief.

## 1-2 eisen aan een handboek

De mate waarin de genoemde functies van een handboek tot zijn recht komen, staat of valt met de wijze waarop een handboek wordt gebruikt. In het verleden is relatief veel tijd in het opstellen en aanpassen van het handboek besteed, maar was het weinig een levend document te noemen. Het handboek was te omvangrijk en te technisch en er waren te weinig manieren waarop op het kon beklijven. Daar staat echter tegenover dat gaandeweg tal van processen wel in allerlei notities zijn belegd (denk aan de P&C van de programmering; de QA-procedures), waarmee in een duidelijke behoefte van medewerkers en leiding wordt voorzien.

Waar aan moet een onderzoekshandboek dan voldoen, wil het geraadpleegd worden of voldoende bekendheid hebben? Op voorhand zijn geen harde criteria te benoemen, maar te denken valt aan het volgende:

- Het moet een compact document zijn. Geen dikke ordner met 100 A4'tjes, maar bij voorkeur een document in handzaam formaat.. De term onderzoekshandboek is wat dat betreft te zwaar.
- Het document moet toegankelijk zijn, dat wil zeggen niet te veel details bevatten, helder zijn van structuur en opbouw en beknopt zijn.
- Het document moet een zekere duurzaamheid bezitten. Dat wil zeggen dat beschreven processen min of meer dé werkwijze van de rekenkamer voor de langere termijn zijn.
- Aan de andere kant moet het document geen keurslijf zijn. Het moet projectleiders en medewerkers houvast bieden, maar ten aanzien van de nadere invulling van bepaalde werkprocessen professionele ruimte bieden.
- Ten slotte dient het handboek een aanvulling te zijn op andere documenten die werkprocessen beschrijven.

### 1-3 opbouw handboek

De opbouw van een onderzoekshandboek wordt voor een belangrijk deel bepaald door wat in het handboek moet worden beschreven en wat de verhouding met andere soortgelijke documenten is. Hier wordt ervoor gekozen het handboek primair een beschrijving te laten zijn van de onderzoeksprocessen en de organisatie van het onderzoek, zoals die in de rekenkamer (zouden moeten) worden gevolgd. Het handboek is dus nadrukkelijk geen naslagwerk voor het kiezen van geschikte onderzoeksmethoden en evenmin bevat het bijvoorbeeld tips voor het analyseren van enquêtes.

De beschrijving van de werkprocessen gebeurt op hoofdlijnen. Dat komt de leesbaarheid en bruikbaarheid ten goede. Bovendien is veel detaillering vaak ook niet nodig, omdat die in andere documenten zijn neergelegd. Zo is de QA een standaardstap in een onderzoeksproject. Dit handboek laat zien wanneer in het proces de QA dient te plaats te vinden en de globale vorm en functie ervan. Een verwijzing naar de QA-notitie voor verdere details volstaat dan.

Onderstaand zijn de verschillende fasen in een onderzoek opgesomd:

- 1 programmering;
- 2 onderzoeksopzet;
- 3 dataverzameling en -analyse;
- 4 nota van bevindingen;
- 5 ambtelijk wederhoor;
- 6 bestuurlijke nota;
- 7 bestuurlijk wederhoor;
- 8 publicatie;
- 9 nazorg.

Deze fasen worden in navolgende hoofdstukken beschreven. Sommige van deze fases bestaan weer uit afzonderlijke stappen. Deze worden eveneens systematisch langsgelopen. Op verschillende plaatsen wordt verwezen naar onderliggende notities, die de werkprocessen in meer detail beschrijven.



## 2 programmering

### 2-1 voor de start van een onderzoek

Behoudens onderzoeken die lopende het jaar op verzoek van de raad worden gestart, is elk onderzoek reeds eerder aangekondigd in het onderzoeksplan voor dat jaar. Deze programmeringsfase bestaat uit de volgende stappen:

- a selectie mogelijke onderwerpen;
- b selectietoets;
- c programmering.

### 2-2 selectie mogelijke onderzoeken

Elk najaar buigt het bureau zich over mogelijke onderwerpen voor het komende jaar. Hierbij wordt van een longlist toegewerkt naar een shortlist van mogelijke onderwerpen. Hoe deze procedure eruit ziet, is uitvoerig beschreven in het document 'Procedure Beschrijving Planning & Control cyclus onderzoeken' (versie december 2014: [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)).

### 2-3 selectietoets

Wordt van een bepaald onderwerp vermoed dat daar voldoende potentie in zit, dan wordt in veel gevallen een selectietoets uitgevoerd. De selectietoets heeft als doel te kunnen bepalen of een bepaald onderwerp het waard is opgenomen te worden in het onderzoeksplan, en zo ja, welke afbakening en focus het meest zinvol is.

De selectietoetsen hebben een vast stramien. De volgende zaken moeten erin terugkomen:

- Een beschrijving van het onderwerp:
  - het vigerende beleid ten aanzien van het onderwerp (visies, programma's, nota's e.d.);
  - de politiek-bestuurlijke context (aandacht in raad voor onderwerp; bestuurlijke verantwoordelijkheden);
  - financieel-organisatorische context (financiële betekenis; bekostiging; hoeveel en welke (non-gouvernementele) organisaties bij onderwerp betrokken);
  - juridische context (een schets van relevante wet- en regelgeving);
  - externe context (wat is bekend van andere onderzoeksbureaus over het onderwerp; relevante bredere maatschappelijke ontwikkelingen; mate waarin onderwerp in samenleving en bij burgers speelt).
- potentiële invalshoeken;
- succes- en faalfactoren;
- een toets aan de hand van criteria (zie hierna);
- een concreet voorstel.

In de selectietoets wordt het onderwerp getoetst aan de volgende criteria:

- passendheid in verordening (is de rekenkamer al dan niet bevoegd);



- effectiviteit en efficiëntie (verhouding verwachte inzet versus verwachte opbrengst);
- substantieel belang (in financiële, organisatorische, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke zin);
- toegevoegde waarde (levert het onderzoek naar verwachting bruikbare resultaten op);
- spreiding (niet te vaak dezelfde wethouder);
- burgerperspectief (voor burgers interessant?);
- vernieuwend (draagt het bij aan onderzoeksinnovatie of aan nieuw type inzichten?).

#### **2-4 programmering**

Nadat (mede) aan de hand van de selectietoetsen de onderwerpkeuze is bepaald, wordt het onderzoeksplan opgesteld. Zie de 'Procedurebeschrijving Planning & Control cyclus onderzoeken' (december 2014; [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)).

## 3 onderzoeksofzet

### 3-1 start van een onderzoek

Wanneer een onderzoek start, wordt begonnen met het opstellen van een onderzoeksofzet, ook wel plan van aanpak genoemd. Bij korte brieven zal een afzonderlijk plan van aanpak doorgaans achterwege blijven.

De werkzaamheden ten behoeve van een onderzoeksofzet zullen per onderwerp verschillen. Soms kan het wenselijk zijn reeds verkennende interviews te houden, in andere gevallen kan worden volstaan met een verkenning van relevante documenten. In veel gevallen zal geput kunnen worden uit een eerder opgestelde selectietoets.

### 3-2 inhoud ofzet

Een onderzoeksofzet bevat altijd ten minste de volgende zaken:

- De aanleiding van het onderzoek.
- Een schets van het financiële, organisatorische en maatschappelijke belang van het onderwerp.
- De afbakening van het onderzoek.
- Een probleemstelling, uitgewerkt in een doelstelling, centrale vraag en deelvragen.
- Een normenkader (bij oordelende vragen). Deze hoeft niet reeds volledig dichtgetimmerd te zijn, maar dient wel op zodanige wijze te zijn geformuleerd, dat de onderzochte zich een goed beeld kan vormen waarop (de organisatie) wordt beoordeeld.
- Per deelvraag een schets van de voorgenomen aanpak (analysemethoden; wijze van dataverzameling).
- Het verwachte publicatiemoment (doorgaans ruim geformuleerd, zoals na de zomer, in het voorjaar).
- Een voor intern gebruik bedoelde planningsparagraaf waarin is uitgewerkt hoeveel dagen het onderzoeksteam nodig denkt te hebben voor de uitvoering van het onderzoek.

### 3-3 procedures rondom onderzoeksofzet

De ofzet dient formeel door de directeur te worden vastgesteld. Daaraan voorafgaand moet heeft een interne kwaliteitstoets hebben plaatsgevonden, conform de QA-procedures zoals vastgelegd in de interne notitie 'Procedure kwaliteitsborging rapportages' (laatste versie december 2015).

Met de vaststelling van de ofzet, stelt de directeur tevens vast hoeveel dagen hij voor het onderzoek ter beschikking stelt. De interne planningsparagraaf wordt vervolgens uit de ofzet gehaald, waarna de onderzoeksofzet ter informatie naar de raad, het college van B en W en de desbetreffende ambtelijke organisatie(s) wordt gestuurd. De rekenkamer is altijd bereid om desgewenst een toelichting te geven.



## 4 dataverzameling en –analyse

### 4-1 de uitvoering

Nadat de directeur de opzet van een onderzoek heeft vastgesteld, kan de uitvoering beginnen. Deze fase is doorgaans de meest omvangrijke. De aard en invulling zal sterk per onderzoek verschillen. Zo verschilt de aanpak in een effectiviteitsonderzoek van die in een feitenreconstructie en zal het ene onderzoek sterk leunen op specifieke casussen terwijl andere onderzoeken zonder casussen kunnen. Niettemin zijn grosso modo de methoden te onderscheiden die vanaf de paragrafen 4-3 worden beschreven. Daarvoor wordt in paragraaf 4-2 uiteengezet in welke opzichten rekenkameronderzoek zich onderscheidt van onderzoeken van andere type organisaties.

### 4-2 wat maakt rekenkameronderzoek nu anders?

Bij het kiezen en toepassen van een bepaalde methode dient het onderzoeksteam zich telkens bewust te zijn van de bijzondere positie van de rekenkamer, namelijk een organisatie die onderzoeken doet ten behoeve van de controlerende rol van de raad. Die rol en verantwoordelijkheden stellen deels andere eisen aan rekenkameronderzoeken dan aan onderzoeken van bijvoorbeeld een commercieel onderzoeksbureau of een wetenschappelijk instituut. Zo vereist het sterk oordelende karakter van rekenkameronderzoek het gebruik van een normenkader en de zorgvuldige toepassing van hoor en wederhoor, welke je in onderzoeken van een ander type organisaties (zoals planbureaus en universiteiten) zelden of niet tegenkomt. Wetenschappelijk onderzoek is bijvoorbeeld niet gericht op een oordeel over het gevoerde bestuur, maar is veel eerder gericht op theorievorming, hypothesetoetsing en kennisvermeerdering.

Hoewel rekenkameronderzoek dus expliciet géén wetenschappelijk onderzoek is, gelden wel academische maatstaven voor rekenkameronderzoek. Zo moeten de gebruikte methoden in de kern aan dezelfde vereisten voldoen als die in de (sociaal-) wetenschappelijke methodologie gangbaar zijn. Enkele voorbeelden: steekproeven moeten verantwoord zijn getrokken, bij causaliteiten moet rekening worden gehouden met externe factoren, analyses moeten valide zijn en bevindingen worden vastgelegd.

Aan de andere kant is – mede gelet op de positie en taak van een rekenkamer – het niet reëel om aan strikt wetenschappelijke methodologische vereisten te voldoen. Dit geldt vooral voor het vaststellen van causaliteiten. Het zou betekenen dat een rekenkamers nauwelijks nog effectiviteitsonderzoek kan doen. Dat vraagt namelijk een dubbelblind experimentele opzet met verschillende metingen, met een lange looptijd. Alleen al vanwege het politiek-bestuurlijk momentum waarin een rekenkamer een onderzoek doet, kan dit niet (namelijk achteraf, en dan is het te laat voor een nulmeting). In algemene zin maakt alleen al de tijdsdruk waaronder rekenkameronderzoek moet worden uitgevoerd, een zuiver wetenschappelijke benadering niet realistisch.

Overigens worden methodische criteria ook niet in elke wetenschappelijke discipline even hard toegepast. Voor bijvoorbeeld het vaststellen van een statistisch significant verband worden verschillende criteria gehanteerd. In de medische wetenschap geldt al snel een zogeheten alpha van 1% (kans van 1% dat het gevonden verband op toeval berust). Zeker in medicijnenonderzoek is een dergelijk streng criterium verdedigbaar. In de sociale wetenschappen zijn daarentegen ook grenzen van 5% gangbaar en soms zelfs van 10%.

Gelet op de rol en functie van rekenkamers – onder meer het entameren van een politiek debat tussen raad en college – is het veeleer noodzakelijk dat rekenkameronderzoek in technische zin van onbesproken kwaliteit is, dat conclusies en oordelen logisch volgen uit de bevindingen en dat eventuele verklaringen of causaliteiten onderbouwd en overtuigend zijn. Vervolgens dient de raad met het rekenkameronderzoek daadwerkelijk aan de slag te kunnen. Daarbij hoeft het geen enkel beletsel te zijn dat de uitkomsten (vanuit wetenschappelijk perspectief) een zekere mate van onzekerheid hebben, zolang dat maar uit de rapportage blijkt.

Een en ander laat uiteraard onverlet dat aan de rekenkamer stevige methodische eisen mogen worden gesteld. Deze eisen dienen ertoe te leiden dat er geen discussie over de methodische kwaliteit van het onderzoek gevoerd kan worden. Welke eisen het betreft en op welke wijze die kunnen worden toegepast, komt in de navolgende beschrijvingen aan de orde.

#### 4-3 triangulatie

Triangulatie is een manier om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek tegen te gaan. In letterlijke zin betekent triangulatie driehoeksmeting. Triangulatie houdt in dat het verzamelen en verwerken van informatie op meer dan één manier plaatsvindt. Door informatie vanuit verschillende bronnen te betrekken, of op meerdere manieren te analyseren, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de gevonden informatie eigenlijk is. Dit kan zijn door triangulatie van:

- operationalisaties: er gelden meerdere maatstaven (of indicatoren) voor één “construct” (of “variabele”);
- informatiebronnen: bijvoorbeeld mensen, documenten en eerder onderzoek;
- onderzoekers: intercollegiale vergelijking van analyses (peer reviews);
- methoden of meetinstrumenten: bijvoorbeeld interviews én analyse van documenten over hetzelfde onderwerp.

Conclusies in rekenkameronderzoek zijn zelden tot één bron of methode herleidbaar. In elk onderzoek dient triangulatie op een of andere wijze te zijn toegepast.

#### 4-4 interviews

##### verslagen in plaats van opnames

In elk rekenkameronderzoek vormen interviews een cruciale bron van informatie. Van interviews worden altijd verslagen gemaakt. Er worden in principe geen geluidsoptnames gemaakt, zodat geïnterviewden zich veiliger en vrijer voelen zich uit te spreken. De verslagen maken uiteindelijk onderdeel uit van het onderzoeksdossier.

### **vertrouwelijkheid**

Om te borgen dat de geïnterviewden alles veilig kunnen zeggen, zijn verslagen vertrouwelijk. Dat houdt in dat de rekenkamer het verslag alleen deelt met de respondent zelf en niet verder verspreidt. In rapportages kan wel gebruik worden gemaakt van wat is er gezegd, maar dit is niet herleidbaar tot de ambtenaar in kwestie (dus geen letterlijke citaten; geen namen als bronvermelding, maar enkel een verwijzing dat met ambtenaren van een bepaald cluster is gesproken). Verder gelden de volgende regels:

- Aan het begin van het interview wordt aangegeven dat het gesprek vertrouwelijk is.
- In het verslag staat aangegeven dat het verslag vertrouwelijk is.
- De aard van de vertrouwelijkheid wordt uiteengezet.
- Eventueel wordt een folder over de rekenkamer uitgereikt.

In het geval van, wethouders en raadsleden gelden – gelet op hun positie en verantwoordelijkheden – de genoemde regels ten aanzien van vertrouwelijkheid niet.

### **procedures**

Uiterlijk vier werkdagen na het interview krijgt de respondent het verslag om te becommentariëren. Daarbij wordt gevraagd om dat binnen twee weken te doen en wordt aangegeven dat daarna anders het verslag automatisch definitief wordt.

Na uiterlijk twee werkdagen na ontvangst van een reactie, wordt eventueel commentaar verwerkt, waarna het definitieve verslag wordt teruggezonden.

De conceptverslagen, interviewverslagen en bijbehorende e-mailcorrespondentie worden elektronisch bewaard en hebben een bewaartermijn van 5 jaar.

## **4-5 documentenstudie**

Naast interviews vormt de bestudering van relevante documenten een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Hieronder vallen bijvoorbeeld:

- beleidsvisies en –nota's;
- interne ambtelijke notities;
- agendaposten en –verslagen van college, porto's, directies etc.;
- interne rapporten en evaluaties
- (audio)verslagen van commissie- en raadsvergaderingen.

Ter vastlegging van onderzoeksbevindingen worden van analyses van dit soort documenten notities gemaakt en digitaal vastgelegd.

## **4-6 analyse digitale informatiesystemen**

In toenemende mate is de rekenkamer afhankelijk van digitale informatiesystemen. Zo hebben is voor het onderzoek naar stadswachten ('Horen, zien en schrijven'; juni 2013) gebruik gemaakt van gegevens uit het zogeheten HAS-systeem. Voor het onderzoek naar integriteit en inkoop (2016) was we informatie uit Oracle EBS nodig. Vaak wordt informatie uit de systemen bij de ambtenaren opgevraagd. In dat geval is de rekenkamer afhankelijk van wat aangeleverd wordt en is er geen zekerheid van de volledigheid. Als vuistregel geldt dat als de rekenkamer in hoge mate afhankelijk is van informatie uit digitale informatiesystemen, de rekenkamer zelf toegang tot deze

systemen dient te krijgen. Deze toegang is geregeld via het 'Protocol digitale informatiesystemen' ([www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)).

#### 4-7 dossier- en casusonderzoek

##### 4-7-1 dossieronderzoek

Naast meer algemene documenten zoals hierboven genoemd, kan ook onderzoek worden gedaan naar specifieke dossiers, zoals van het onderhoud van scholen of woningdossiers. In een dergelijk onderzoek worden de dossiers bekeken om in bredere zin bijvoorbeeld iets te zeggen over de toepassing door de gemeente van bepaalde procedures.

Met name bij dossieronderzoek kan sprake zijn van privacygevoelige informatie, zoals naw-gegevens of zorggegevens. Als rekenkamer moeten hier uiterst zorgvuldig mee worden omgegaan. Los van de bepalingen in de Wet bescherming persoonsgegevens, betekent dit ten minste het volgende:

- Dossiers worden zoveel mogelijk op locatie ingezien. Ter plekke wordt alleen de informatie uit de dossiers gehaald en vastgelegd die voor het onderzoek noodzakelijk is.
- Mochten kopieën van dossiers worden overgebracht naar de rekenkamer, dan worden deze in een afgesloten kast bewaard, welke alleen toegankelijk is voor de leiding van de rekenkamer en het betreffende onderzoeksteam. De kopieën worden tot een jaar na publicatie van het onderzoek bewaard, of zo lang als nodig is voor een goede audit trail.
- Ten aanzien van het aanhalen van informatie in rapportages gelden dezelfde eisen als ten aanzien van informatie uit digitale infosystemen en de interviewverslagen: dit gaat op een vertrouwelijke en anonieme wijze.
- Indien we op digitale wijze de beschikking krijgen over dossiers met vertrouwelijke informatie, dan worden deze in een map opgeslagen die alleen voor leden van het onderzoeksteam toegankelijk is. De kopieën worden tot een jaar na publicatie van het onderzoek bewaard, of zo lang als nodig is voor een goede audit trail.

Dossieronderzoek maakt veelal onderdeel uit van een groter onderzoek. In onderstaande kaders staan enkele voorbeelden van hoe de rekenkamer in het verleden dossiers heeft geselecteerd en welke bredere lessen hieruit zijn te trekken.

##### **selectie van dossiers uit onjuiste registraties: 'Ruimte in de verhuur' (2010) en 'Tijd om te verkopen' (2010)**

In deze onderzoeken zijn dossiers van de verhuur van woningen respectievelijk het beheer en onderhoud van woningen onderzocht. In beide onderzoeken diende een selectie te worden gemaakt. In tegenstelling tot statistisch onderzoek is in deze gevallen geen aselechte steekproef getrokken, maar zijn de dossiers geselecteerd aan de hand van bepaalde criteria. Deze criteria zijn zo gekozen dat een zo rijk mogelijk beeld kan worden verkregen van eventuele euvels. Na rangschikking van de dossiers naar deze criteria, is aselekt een keuze gemaakt.

Voorafgaand aan deze selectie bleek het overigens noodzakelijk om de registratie op te schonen. Soms bleken bijvoorbeeld panden ten onrechte in het woningbestand te staan (maar was het maatschappelijk vastgoed), niet verhuurd te worden of niet meer te bestaan. Het is dus zaak altijd vooraf een oordeel proberen te vellen over de deugdelijkheid van de registraties, alvorens te



selecteren; of anders, op zijn minst, van elk geselecteerd dossier een snelle check te doen of deze terecht in de registratie zit.

#### **ontbrekende dossiers: 'Onderhoud in de steigers' (2013)**

Tijdens de uitvoering van het onderzoek naar de onderwijshuisvesting bleek dat het lastig en tijdrovend was om (complete) dossiers te ontvangen van de gemeente. Dit had verschillende redenen:

- Dossiers van scholen waren niet op één centrale locatie binnen de gemeente te vinden. Sommige documenten lagen bij de voormalige dienst JOS, sommige bij het cluster SO en andere zaten in de persoonlijke dossiers van betrokken ambtenaren.
- Dossiers bij de gemeente waren incompleet omdat, door o.a. de reorganisatie destijds, de oudere stukken (vóór 2009/2010) zijn vernietigd. Daarnaast waren veel stukken verloren gegaan bij de overdracht van het vastgoed van JOS naar SO en bestond er lange tijd onduidelijkheid over welke dienst verantwoordelijk was voor de dossiervorming.

Om de doelstelling van het onderzoek te realiseren, én om een onderzoek af te leveren dat van toegevoegde waarde was voor de gemeenteraad, heeft het onderzoeksteam voor de volgende benadering gekozen:

- Via de schoolbesturen heeft het onderzoeksteam documenten (waaronder MOPs, scans 2005) opgevraagd om te achterhalen wat de staat van onderhoud op een gegeven moment was.
- Op basis van deze uitgangssituatie zou het mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld op basis van al dan niet gegunde aanvragen, een uitspraak te doen over de mate waarin de gemeente bij heeft gedragen aan een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting.
- Op basis van interviews met schoolbesturen en gemeente en dossieronderzoek zou het daarnaast mogelijk moeten zijn om de doelstelling van het onderzoek te realiseren.

Mede dankzij de ontvangen stukken van de schoolbesturen heeft het onderzoeksteam de dossiers van de geselecteerde schoolgebouwen zoveel mogelijk aangevuld. Het onderzoeksteam heeft er niet voor gekozen om alle ontbrekende informatie bij de schoolbesturen zelf te verzamelen. Het ging hierbij met name om bijvoorbeeld gedetailleerde bouwtechnische uitwerkingen en offertes voor aanbestedingen. In een uitgebreide onderzoeksverantwoording is de keuze en wijze waarop de documentstudie is uitgevoerd toegelicht.

#### **4-7-2 gebruik van casussen**

Ook kan onderzoek meerdere casussen betreffen, zoals naar verschillende grexen, deelgemeenten, inhoudelijke problemen etc. In zekere zin zijn dit allemaal kleine onderzoeken in een groot onderzoek, waarbinnen weer tal van methodes kunnen worden toegepast. Binnen de casussen gelden evengoed de regels en procedures die bij overige onderzoeken gelden. De functie en de plaats van casussen in de onderzoeken kan evenwel verschillen.

#### **casussen voor een nadere duiding: 'Grond voor exploitatie' (2012)**

Het onderzoek naar de grondexploitaties van de gemeente Rotterdam richtte zich onder meer op de kwaliteit van de informatievoorziening en het risicomanagement rond de grondexploitaties. In het onderzoek zijn de inrichting en de werking van deze processen in algemene zin beoordeeld en zijn daarnaast vijf grondexploitaties geselecteerd als casestudie. In de casestudies is ingezoomd op ontwikkelingen in de vijf grondexploitaties door de jaren heen en is inzichtelijk gemaakt hoe het risicomanagement en de informatievoorziening binnen deze vijf grondexploitaties invulling heeft gekregen. Zij diende dus om de werking van processen nader te duiden. De casestudies zijn separaat van de nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor teruggelegd bij de betrokken projectmanagers.

#### **inhoudelijke casussen die het onderzoek volledig dragen**

In het onderzoek stadsmariniers ('Handhaven van stadsmariniers', 2010) zijn zes veiligheidsproblemen geselecteerd waar de stadsmariniers zich mee bezig hebben gehouden. In de gemaakte selectie is een spreiding gerealiseerd over type problemen (bijvoorbeeld jongerenoverlast, diefstal, geweld). De cases waren de enige bron voor de beantwoording van de centrale vraag naar de bijdrage van stadsmariniers aan de veiligheid. Door de spreiding is zo'n groot mogelijke generaliseerbaarheid nagestreefd, wat noodzakelijk is voor dit type casestudy.

Ook in het onderzoek 'Wijken voor de stad' (2012) naar gebiedsgericht werken zijn inhoudelijke problemen geselecteerd. Elke casus betrof een beleidsprobleem dat door de gemeente via gebiedsgericht werken werd aangepakt. Bij de keuze van de casussen is gezorgd voor een grote spreiding op een aantal variabelen. Hierbij is onder andere gekeken naar verschillende wijken, verdeling over deelgemeenten, score van de wijken op de sociale en de veiligheidsindex en type beleid (verdeeld over de pijlers fysiek, veilig, sociaal of economie). Door deze spreiding kon een zo groot mogelijk aantal faal- en succesfactoren van het gebiedsgericht werken in het onderzoek geïdentificeerd worden.

#### **besturen als casus: 'Inspraak zonder uitspraak' (2015)**

In het onderzoek 'Inspraak zonder uitspraak' stond burgerparticipatie centraal. De gebiedscommissies (en voorheen de deelgemeenten) vervullen hier een belangrijke rol in. Zo hebben de gebiedscommissies voor een periode van vier jaren gebiedsplannen opgesteld, waarbij zij op grond van een verordening verplicht zijn zogeheten interactieve beleidsvorming met burgers toe te passen. Als casus zijn dan ook acht gebieden geselecteerd. Bij de keuze voor de gebieden is gelet op diversiteit wat betreft de spreiding over de stad (noord/zuid/oost/west, nabij centrum/verder weg gelegen), grootte en samenstelling van de wijk. In dit onderzoek is er bewust voor gekozen om een relatief groter aantal besturen te onderzoeken. Op het onderwerp burgerparticipatie is de diversiteit in de uitvoering tussen de gebieden dermate groot, dat meer dan de helft van de gebieden moet worden betrokken. Bij een eenduidige uitvoering van algemeen beleid, kan de selectie kleiner zijn. Door de spreiding en het relatief groot aantal casussen in dit onderzoek is zo'n groot mogelijke generaliseerbaarheid gerealiseerd.

#### **4-7-3 enquêtes**

Binnen een onderzoek kan gebruik worden gemaakt van dataverzameling via een enquête. Dit is vooral handig als in korte tijd informatie van een grote groep respondenten moet worden verzameld. Een enquête is een goede aanvulling op interviews. Zo kan een enquête een eerste beeld geven van een situatie en kunnen met behulp van aanvullende interviews verklaringen worden gezocht voor de resultaten van de enquête.

##### **type enquête**

Om tijd te besparen is het uitzetten van een digitale enquête vaak de meest passende oplossing. Hiertoe maakt de rekenkamer gebruik van het account bij SurveyMonkey ([www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com)).

De keuze voor het type enquête is uiteraard afhankelijk van de doelgroep. Bij ouderen zal een papieren enquête geschikter zijn. Het handmatig moeten verwerken van deze gegevens is echter wel tijdsintensief. Voor sommige doelgroepen is een telefonische enquête handiger dan een digitale enquête. Zo wordt in het onderzoek

‘schulddienstverlening’ (lopend in 2016) gebruik gemaakt van een telefonische enquête, omdat de doelgroep (burgers met schulden) mogelijk geen internetverbinding heeft, niet dol is op post en waarschijnlijk moeite heeft met lezen gezien het over algemeen lagere opleidingsniveau. Het nadeel van een telefonische enquête is dat het in tegenstelling tot een digitale enquête meer tijd kost om mensen te benaderen en het kost tijd om de enquête af te nemen. Een oplossing is om een dergelijke enquête af te laten nemen door een extern bureau.

#### opstellen enquête

Bij het opstellen van een enquête is het uiteraard van belang van tevoren goed na te denken over wat het doel is van de enquête en de vragen hierop af te stemmen.

Andere praktische zaken om in acht te nemen:

- Denk goed na over de formulering van de vragen: zijn ze begrijpelijk voor respondenten? Bij een digitale en papieren enquête is het immers niet mogelijk om een toelichting te geven als de respondent de vraag niet begrijpt. Zorg er ook voor dat in een stelling niet naar meerdere zaken wordt verwezen. Een stelling als “Mijn afdeling heeft voldoende en duidelijke kaders ten aanzien van integriteit”, is moeilijk te beantwoorden als een respondent het er deels mee eens (wel voldoende kaders) of oneens (maar geen duidelijke kaders) is.
- Antwoorden op open vragen zijn interessant en bieden inzicht in de redenen waarom een respondent een bepaald antwoord geeft. Bedenk echter wel dat antwoorden op open vragen veel meer tijd kosten om te analyseren dan antwoorden op gesloten vragen.
- Het gebruik van afwisselende schalen (bijv. ‘mee oneens-mee eens’ veranderen in ‘mee eens-mee oneens’) kan worden gedaan, zodat er met zekerheid is dat respondenten de enquête serieus hebben ingevuld en niet zomaar een antwoord hebben gegeven. Let wel op dat respondenten bij een lange vragenlijst wellicht de schalen niet meer goed lezen en dat respondenten niet verwachten dat de schalen ineens veranderen. Dit kan de enquêteresultaten beïnvloeden.
- Bied respondenten aan het eind van de enquête de mogelijkheid om zelf nog iets toe te voegen over het onderwerp: “Mocht u nog opmerkingen hebben over onderwerp ‘X’, dan kunt u deze hieronder kwijt.”
- Geef aan dat respondenten die geïnteresseerd zijn in het uiteindelijke rekenkamerrapport deze kunnen ontvangen. Verzeker respondenten er wel van dat hun gegevens ook bij het doorgeven van een e-mailadres strikt anoniem worden verwerkt.

#### **een enquête onder burgers: ‘Inspraak zonder uitspraak’ (2015)**

In het onderzoek burgerparticipatie is een enquête uitgezet onder burgers die deel hebben genomen aan activiteiten die georganiseerd zijn door gebiedsorganisaties. Gezien het grote aantal burgers was dataverzameling middels een enquête de enige haalbare optie om deze groep te benaderen.

In verband met de privacy van respondenten is de gebiedsorganisaties gevraagd om burgers uit te nodigen voor deelname aan de enquête. Hiertoe is een e-mail opgesteld met een uitnodiging. De gebiedsorganisaties hebben deze e-mail namens de rekenkamer verstuurd naar burgers. Bedacht moet bedacht worden dat deze procedure relatief veel tijd kost. In dit specifieke geval moest de enquête door zeven verschillende gebiedsorganisaties worden uitgestuurd, wat vraagt om goede afstemming en “assurance” dat het uitsturen op de juiste wijze gebeurt.

#### **een enquête onder ambtenaren: 'Kwetsbaar vertrouwen' (2016)**

In dit onderzoek is, in aanvulling op interviews, een enquête uitgezet onder ambtenaren die betrokken zijn bij inkopen en aanbesteden. Naar schatting zijn meer dan 2.000 ambtenaren op een of andere wijze betrokken bij het inkoopproces. Om een groot deel van deze groep in korte tijd te kunnen bereiken, is gekozen voor dataverzameling door middel van een enquête.

Een uitdaging bij deze enquête was de omvang van de vragenlijst. Gezien de complexiteit van het onderwerp (integriteit & inkopen) bestond de enquête uit een groot aantal vragen. Mogelijk hebben hierdoor minder respondenten de enquête (helemaal) ingevuld. Achteraf gezien zijn ook niet alle vragen even relevant geweest, hoewel deze op het moment van het opstellen van de enquête wel relevant leken. Het is dus zaak niet te vroeg een enquête uit te zetten, omdat je als onderzoeker mogelijk nog geen compleet beeld hebt van het onderzoeksobject.

#### **representativiteit**

Een belangrijk thema bij het uitzetten van een enquête, is de representativiteit van de bevindingen. Als het niet mogelijk is om een enquête af te nemen bij de volledige populatie kan er voor gekozen worden om slechts een deel van de populatie te onderzoeken (een steekproef). Hoe groter de omvang van een steekproef is, hoe nauwkeuriger er op basis van de resultaten van de steekproef uitspraken kunnen worden gedaan over de gehele populatie. Er zijn verschillende soorten steekproeven. De keuze voor een soort steekproef is onder andere afhankelijk van de gewenste nauwkeurigheid (acceptabele steekproeffout), de omvang van en variatie binnen de populatie en de kosten van de dataverzameling.

De enkelvoudige, aselechte steekproef is de meeste gebruikte soort steekproef. Hierbij wordt een willekeurig aantal eenheden geselecteerd uit de volledige populatie. Voor het berekenen van de gewenste steekproefomvang wordt de betrouwbaarheidsinterval methode gebruikt. Op internet zijn handige calculators te vinden (bijvoorbeeld: <http://www.steekproefcalculator.com/steekproefcalculator.htm>), waarmee de gewenste steekproefomvang kan worden uitgerekend. Het nadeel van deze methode is dat het bij een kleinere populatie soms niet mogelijk is om de enquête te laten invullen door een voldoende grote groep personen. Bijvoorbeeld doordat men niet wenst mee te werken. De minimale steekproefomvang ligt bij kleinere populaties namelijk snel dicht in de buurt van de totale populatie.

Er zijn ook complexere soorten selecte steekproeven die kunnen worden gekozen met als doel de efficiëntie te verhogen, de schattingen nauwkeuriger te maken of uit praktische en/of economische redenen. Een voorbeeld hiervan is de gestratificeerde steekproef, waarbij de populatie eerst wordt verdeeld in deelpopulaties, waarna per deelpopulatie een steekproef wordt getrokken.

Bij selecte steekproeven wordt de steekproef niet willekeurig, maar doelbewust uit een populatie geselecteerd. Het feit dat doelbewust personen worden geselecteerd (bijvoorbeeld alleen mensen degenen die beschikken over toegang tot internet) kan ten koste gaan van de representativiteit van de steekproef voor de hele populatie. Anderzijds kan door doelbewust bepaalde personen (ouderen, allochtonen) dit gebrek aan representativiteit ook weer gedeeltelijk gecompenseerd worden. Een voorbeeld van een selecte steekproef is de quotasteekproef, waarbij de aantallen voor de te representeren categorieën, de quota, vooraf zijn bepaald.

Overigens is niet alleen de objectieve representativiteit van belang, maar ook de wijze waarop deze wordt ervaren door o.a. de gemeenteraad. Dit was onder andere aan de orde bij het onderzoek van de Rekenkamer Lansingerland 'Vitaliteit op het spel' (zie kader). In ieder geval is het altijd raadzaam om in de onderzoeksopzet en het onderzoeksrapport nader in te gaan op de representativiteit van de onderzoeksbevindingen.

#### **discussie over representativiteit van een enquête: 'Vitaliteit op het spel' (2015)**

In het onderzoek 'Vitaliteit op het Spel', dat als Rekenkamer Lansingerland is uitgevoerd, zijn de effecten van het gemeentelijke sportaccommodatiebeleid onderzocht bij tien sportverenigingen. In de commissiebehandeling – en later ook in de raad – was veel aandacht voor de vraag in hoeverre de conclusies representatief waren voor de rest van de populatie. Door sommige fracties werd opgemerkt dat het aantal onderzochte verenigingen te klein zou zijn en de respons op de enquête te laag. Hierdoor zouden op basis van de enquête geen conclusies kunnen worden getrokken voor alle sportverenigingen in Lansingerland. De rekenkamer onderkende dat op basis van een enquête onder tien sportverenigingen geen statistisch 100% onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan voor alle (+/- 50) sportverenigingen in Lansingerland. Toch bood de enquête volgens de rekenkamer een basis voor uitspraken over de gehele populatie. De tien verenigingen waren namelijk niet willekeurig gekozen maar, volgens de methoden van de quotasteekproef, geselecteerd op basis van een aantal criteria: locatie, binnensport of buitensport, type sport, aantal leden en leeftijdsopbouw van het ledenbestand. Wanneer een vereniging niet wenste mee te werken, werd steeds een sportvereniging met vergelijkbare kenmerken geselecteerd. Hierdoor was de zeggingskracht van de resultaten voor de gehele populatie zo groot mogelijk gemaakt.

In de evaluatie van het onderzoek werd onder andere geconstateerd dat deze onderzoeksmethode weliswaar kon worden onderbouwd, maar dat het kleine aantal verenigingen de rekenkamer kwetsbaar maakte voor kritiek m.b.t. representativiteit. Terugblikkend was het beter geweest om het aantal onderzochte verenigingen verder te vergroten. Dit was mogelijk geweest met een beperkte extra tijdsinvestering.

## **4-8 overige methoden**

### **4-8-1 statistische analyses**

In sommige onderzoeken wordt gewerkt met (grote) datasets, waarop statistische bewerkingen kunnen worden gepleegd. Deze bestanden kunnen zijn samengesteld na een enquête of door de gemeente zelf zijn aangeleverd.

Het uitvoeren van statistische analyses gebeurt volgens de daarvoor gangbare methoden (zoals toetsen die passen bij het juiste meetniveau van variabelen; geaccepteerde significantieniveaus). In de regel worden binnen de rekenkamer tamelijk eenvoudige technieken gebruikt, zoals beschrijvende statistiek, correlaties, kruistabellen en bivariate regressie. Multivariate technieken (zoals discriminantanalyse, multilevelanalyse en multidimensional scaling) worden (tot nu toe) niet toegepast. Voor de analyses maakt de rekenkamer gebruik van SPSS.

Wanneer bestanden van de gemeente voor statistische doeleinden worden gebruikt, dient voldoende zekerheid te worden verkregen over de kwaliteit van de gegevens. Zo

konden in het onderzoek 'Horen, zien en schrijven' (2012) gegevens uit een handhavingsregistratie uiteindelijk niet goed gebruikt worden, omdat de invoer van de gegevens niet klopte. In onderstaand kader staan enkele voorbeelden van onderzoeken waarin wel statistische analyses zijn toegepast.

#### **voorbeelden van statistische analyse**

In het onderzoek naar integriteitrisico's binnen het inkoop- en aanbestedingsproces ('Kwetsbaar vertrouwen', 2016) is een enquête uitgezet onder betrokken ambtenaren. De enquête is ingevuld door zowel ambtenaren in de clusters als ambtenaren bij de inkooporganisatie. Het doel van de enquête was onder andere te kijken naar verschillen tussen deze twee groepen ambtenaren. Verschillen zij bijvoorbeeld van mening over de aandacht die er wordt geschonken aan integriteit binnen hun organisatieonderdeel? Om deze verschillen te achterhalen zijn zowel t-toetsen uitgevoerd als kruistabellen gemaakt.

Voor het onderzoek naar de beheersing van het bijstandsvolume in Capelle aan den IJssel ('Bijstand uit balans', 2015) is gebruikgemaakt van een dataset die is aangeleverd door de gemeente. In het onderzoek zijn onder andere verklaringen gezocht voor het stijgend aantal klanten dat instroomt in de WWB. Een van de verklaringen kan het aantal vacatures in de regio zijn. Hoe minder vacatures, hoe meer werklozen zich logischerwijs op de duur voor een bijstandsuitkering melden bij de gemeente. Om een mogelijk verband tussen een daling van het aantal vacatures en een stijging van de instroom in de WWB te onderzoeken is een lineaire regressieanalyse uitgevoerd.

#### **4-8-2 secundaire literatuurstudie**

Met enige regelmaat wordt een bescheiden secundaire literatuurstudie verricht. Dit houdt in dat ten behoeve van een onderzoek andere onderzoeken worden geraadpleegd. Andere onderzoeken kunnen bijvoorbeeld inzicht in de mogelijke werking of effecten van bepaalde beleidsinstrumenten geven. Een secundaire literatuurstudie kan voor de rekenkamer vooral van toegevoegde waarde zijn, als de mogelijkheden van een eigen causaliteitstoets moeilijk is. Dat is bijvoorbeeld het geval van een ontbrekende nulmeting om een bepaalde meting tegen af te zetten of van het ontbreken van een vergelijkings- of controlegroep. Ook kan een secundaire literatuurstudie behulpzaam zijn, als de tijd ontbreekt voor uitgebreide eigen analyses. In onderstaand kader staan drie voorbeelden van onderzoeken, waarbij gebruik is gemaakt van externe studies.

#### **literatuurstudie bij ontbrekende gegevens: 'Veilig op weg' (2011)**

In het onderzoek naar de effecten van stadsregionaal beleid op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, richtte de rekenkamer zich op onder meer de effecten van de inzet van conducteurs, van handhavingteams en van cameratoezicht. De effecten van de inzet hiervan op de sociale veiligheid in Rotterdam kon door gebrek aan de juiste gegevens niet aangetoond worden. Uit andere studies waren echter wel al dan niet verbanden aangetoond tussen deze instrumenten en sociale veiligheid. Op basis daarvan kon voor Rotterdam wel wat worden gezegd over het waarschijnlijke verband.

#### **literatuurstudie ter compensatie van eigen werk: 'Uitkomen met inkomen (2013)**

Het onderzoek naar de beheersing van het bijstandsvolume en de bijstandslasten in de gemeente Rotterdam richtte zich op het in kaart brengen van de effecten van een pakket met in totaal 36 maatregelen. Om inzicht te krijgen in de kansrijkheid van de genomen maatregelen is in het kader van dit onderzoek een literatuurstudie uitgevoerd naar de bestaande kennis over de effectiviteit van

maatregelen die worden genomen om instroom in de bijstand te beperken en uitstroom te bevorderen. Grenzen aan de capaciteit en een strakke deadline noopten tot deze strategie in plaats van een eigen onderzoek. De bevindingen uit de literatuurstudie zijn in het uiteindelijke rapport gepresenteerd in een hoofdstuk waarin de context rondom het beleidsterrein is geschetst. In de daarop volgende hoofdstukken zijn de bevindingen uit de literatuurstudie gebruikt om het succes of falen van de Rotterdamse maatregelen te duiden.

**literatuurstudie ter aanvulling van eigen analyses: 'Samen en nog steeds apart' (2015)**

In het onderzoeksrapport 'Samen en nog steeds apart' naar de samenwerking tussen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (Rekenkamer Barendrecht) was een korte literatuurstudie opgenomen. Het onderzoek kwam namelijk te vroeg om te bepalen of de doelstellingen van de BAR-organisatie reeds waren gerealiseerd. Aan de hand van ander onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten, kon echter wel inzicht worden verkregen in welke effecten de BAR-samenwerking zou kunnen hebben op de realisatie van de doelstellingen.

Een secundaire literatuurstudie zou ook ingezet kunnen worden bij ex ante effectevaluaties. Op basis van de resultaten zou dan wat gezegd kunnen worden over de te verwachten effecten of werking van voorgenomen beleidsmaatregelen. Tot nu toe heeft de rekenkamer niet een dergelijk onderzoek uitgevoerd. Wel is dit aan de orde geweest in een door de Rekenkamer Rotterdam georganiseerd seminar. Zie daarover het artikel van N. van Norel en R. Willemse, 'Een vooruitziende blik – verslaglegging van een seminar over ex-ante effectevaluaties' in het tijdschrift TPC van juni 2015 en [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl) (onder nieuws, 19 februari 2015).

Voor een goede literatuurstudie en een goed gebruik van de resultaten, dienen wel de volgende zaken in acht te worden genomen:

- Het dienen (uiteraard) empirische studies te zijn, dus geen opiniërend, conceptueel of theorievormend werk.
- Doe een (globale) toets op de kwaliteit van het onderzoek. Vergewis je daarmee ervan dat de kwaliteit van het onderzoek van voldoende niveau is, om de resultaten in de oordeelsvorming van het rekenkamerrapport te betrekken. Als vuistregel: een dubbelblind beoordeeld artikel in een wetenschappelijk tijdschrift zal doorgaans betrouwbaarder zijn dan een door een belangenorganisatie zelf opgesteld onderzoek naar een onderwerp waar het zelf voor opkomt. Wees ook voorzichtig met het gebruik van afstudeerscripties van studenten. De kwaliteit varieert enorm en helaas staat het uiteindelijke cijfer er zelden op.
- Onderzoeken waarin gebruik is gemaakt van een experimentele opzet, hebben de voorkeur.
- Vergewis je er expliciet van dat de uitkomsten uit een studie in voldoende mate kan worden geëxtrapoleerd naar de situatie van het eigen onderzoek. Gaat het wel om dezelfde beleidsinstrumenten? Zijn er wezenlijke verschillen in de context waarin de instrumenten worden ingezet?
- Aan de andere kant: schuif relatief oude onderzoeken niet te snel ter zijde. De wereld verandert snel, maar op het ene terrein misschien wat minder snel dan het andere. Bij effectiviteitsonderzoek gaat het primair om de vraag of er causaliteit is tussen instrument X en effect Y. Dat kan op zichzelf tijd- of contextloos zijn. Als niet voldoende aannemelijk kan worden gemaakt, dat veranderingen in de context op die causaliteit van invloed is, dan kan een relatief oude studie prima worden gebruikt.

- Ook al zou een andere studie erg stellig zijn in zijn conclusies, wanneer deze gebruikt worden voor het eigen rekenkamerrapport, gebruik ten aanzien van vermeende causaliteiten dan termen als waarschijnlijk of aannemelijk.

#### 4-8-3 vaststellen causaliteit / quasi-experimenteel onderzoek

Bij de uiteenzetting van de literatuurstudie als instrument in rekenkameronderzoek, is aangegeven dat een dergelijke studie behulpzaam kan zijn bij het doen van uitspraken over causaliteit. Veelal compenseert het voor het ontbreken van gegevens. Idealiter gebruiken we namelijk een (quasi-)experimentele opzet, maar dat is zelden mogelijk, om bijvoorbeeld te volgende redenen:

- nulmetingen ontbreken;
- tussentijdse metingen ontbreken;
- er is geen variatie in de inzet van het instrument;
- er is geen variatie in de effectgegevens;
- er zijn geen groepen waartussen kan worden vergeleken (vergelijking wel / niet inzetten van een instrument);
- er is geen controlegroep om te controleren op externe factoren.

Deze redenen zouden nooit aanleiding mogen zijn om dan maar van effectiviteitsonderzoek af te zien. Ondanks alle beperkingen, hebben we in tal van onderzoeken laten zien hiermee om te kunnen gaan. Voorbeelden hiervan zijn uiteengezet in een artikel van R. Willemse, 'Gebrek aan effectiviteitsonderzoek door rekenkamers. Oplossingen voor vermeende obstakels', gepubliceerd in TPC, nr. 3, 2012.

Een andere complicatie in causaliteitsonderzoek is de rol van allerlei exogene factoren. Dit kan deels worden ondervangen door een slimme casusselectie (bijvoorbeeld zo verschillend mogelijke casussen) en door zoveel als mogelijk alternatieve verklaringen voor een bepaald effect systematisch langs te lopen en al dan niet uit te sluiten.

#### **uitsluiten van alternatieve verklaringen: 'Geen goede papieren' (2011)**

In het onderzoek naar de kwaliteit van inburgeringstrajecten is onder meer gekeken welke aannemelijke verklaringen er waren voor de bevinding dat de inburgeringstrajecten in de praktijk niet voldeden aan de vooraf door de gemeente gestelde kwaliteitseisen. Hiertoe is eerst een aantal logisch denkbare verklaringen geïnventariseerd. Vervolgens zijn die verklaringen aan de hand van de onderzoeksdata getoetst op aannemelijkheid. Na die toets bleven enkele aannemelijke verklaringen over.

Anderzijds zijn mogelijke "versturende" effecten van andere factoren nooit volledig te isoleren. Daarom is het raadzaam uitspraken over causaliteit bij voorkeur in termen van waarschijnlijkheid of aannemelijkheid te doen. Niettemin kunnen gegevens zo overtuigend zijn, dat we ook stelliger kunnen zijn en dat iets wel of niet effectief is. In onderstaand kader wordt een typologie van mogelijke uitspraken over effecten gegeven.



#### een typologie van effecten: 'Veilig op weg' (2011)

In dit onderzoek werden de effecten van vijf instrumenten op vijf doelstellingen onderzocht. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen al dan niet bewezen effectief en al dan niet waarschijnlijk effectief. In het eerste gevallen zijn "harde" Rotterdamse data gebruikt. In het tweede geval zijn "kunstgrepen" als hiervoor gehanteerd. Binnen de eerste categorie is onderscheid gemaakt tussen effectief (al dan niet in voldoende mate), niet effectief, contraproductief en onbekend. Bij het laatste is een oordeel binnen de categorie waarschijnlijk gegeven, met als mogelijkheden waarschijnlijk, onwaarschijnlijk en onbekend (p. 91 van het rapport).

#### 4-8-4 participerende observatie

Kern van deze methode is dat de onderzoeker meedoet (participeert!) met activiteiten van de onderzochte en tijdens dat meedoen observaties verzamelt die als onderzoeksdata dienen. In het onderzoek naar het optreden van stadswachten in de openbare ruimte ('Horen, zien en schrijven', 2012) heeft de rekenkamer deze onderzoeksmethode toegepast. In het onderzoek hebben onderzoekers van de rekenkamer meegelopen met stadswachten terwijl zij aan het werk waren. Daarbij zijn het handelen en het gedrag van stadswachten in de openbare ruimte geobserveerd.

Het voordeel van de methode is dat de onderzoekssituatie de bestaande situatie in de praktijk betreft en bevindingen niet alleen uit cijferreeksen en documenten worden afgeleid. De interne validiteit (komen de onderzoeksresultaten overeen met de werkelijkheid?) is daarmee groot. Er gelden wel enkele aandachtspunten. Ten eerste moet tijdens de observatie de activiteit van de onderzochte zo min mogelijk worden verstoord of beïnvloed. Anders leveren de observaties immers geen valide gegevens op. In het begin kan een onderzochte zich 'op de vingers gekeken' voelen door een onderzoeker, waardoor deze zich mogelijk anders gaat gedragen. Van belang is onder meer om tijdens de observaties objectief te blijven observeren, dus niet te oordelen en al helemaal geen oordelen uit te spreken richting de onderzochte.

Een tweede aandachtspunt is de externe validiteit (in hoeverre zijn onderzoeksresultaten te generaliseren naar andere vergelijkbare situaties?). De externe validiteit kan worden gewaarborgd door te streven naar inhoudelijk verzadiging. Dat wil zeggen dat net zolang wordt geobserveerd, totdat nieuwe observaties geen nieuwe inzichten meer opleveren.

Een derde aandachtspunt is het waarborgen van de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens (in hoeverre zal een andere onderzoeker via dezelfde methoden tot dezelfde resultaten komen?). Omdat de onderzoeker zelf het onderzoeksinstrument is, kan dit lastig zijn. De observaties worden immers door hem gedaan en vastgelegd. Daarin kan altijd een zekere mate van kleuring zitten. Om de methodische objectiviteit zoveel mogelijk te waarborgen is het van belang dat tijdens de observaties aandacht wordt besteed aan de omstandigheden waarin het materiaal verzameld wordt (methodische notities) en welke gevoelens de onderzoeker heeft tijdens het veldwerk (reflexieve notities). Zo kan inzicht worden verkregen in eventuele problemen in omstandigheden of verkleuringen door emoties. Hiermee kan het meetinstrument 'de onderzoeker' zoveel mogelijk los komen te staan van de data. Al deze notities moeten worden opgenomen in een observatieverslag.

Daarnaast kunnen zowel de validiteit als de betrouwbaarheid van participerende observatie worden vergroot door triangulatie. Twee voorbeelden hiervan zijn

- onderzoekertriangulatie: het inzetten van meerdere onderzoekers (in teamverband) van verschillende achtergronden die dezelfde situatie observeren.
- methodetriangulatie: het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden. Dit kan bijvoorbeeld door in de analyse naast observaties ook gebruik te maken van beschikbare kwantitatieve data over de activiteiten van de onderzochte.

Ten slotte is het van belang tijdens de dataverzameling als onderzoeksteam evaluatiemomenten in te bouwen om te waarborgen dat (1) de gewenste data worden verzameld, (2) onderzoekers voldoende 'afstand' tot de onderzochte bewaren, (3) ervaringen worden gedeeld en (4) tijdig het moment van zogenoemde inhoudelijke verzadiging wordt bepaald.

#### 4-8-5 expertmeetings en groepsgesprekken

##### expert meeting

Een expertmeeting betreft een bijeenkomst van deskundigen op een bepaald onderwerp, bestaande uit vijf tot tien deelnemers, die discussie voeren over hun ideeën, motieven, belangen en denkwijze over een aandachtsgebied. Het gesprek moet goed worden voorbereid, zodat deelnemers hun meningen over geagendeerde onderwerpen kunnen inbrengen. Om de discussie te kunnen leiden is een vragenlijst of 'topic' lijst (een lijst met gespreksonderwerpen) noodzakelijk. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt.

Bij de selectie van experts is het belangrijk dat de betrokkenen vanuit verschillende invalshoeken deskundig zijn op het onderwerp. Aandachtspunt voor de rekenkamer is ook dat het deskundigen betreft die niet werkzaam zijn voor de gemeente Rotterdam (geen tegenstrijdige belangen deelnemer, maar ook rekening houden met vrijwilligheid deelname en mogelijke compensatie van tijdsbesteding).

##### toepassing expertmeeting in onderzoek: 'Handelen in vertrouwen' (2015)

Voorafgaand aan een onderzoek naar integriteitsrisico's in subsidierelaties heeft een nadere verkenning plaatsgevonden in de vorm van een expertmeeting. Met tien betrokkenen/deskundigen (medewerkers vanuit het concern, medewerker accountantsbureau, subsidieontvangers en medewerkers subsidieadviesbureaus) is onder meer gesproken over risico's in het subsidieproces, risicoprofielen en het melden van risico's. Vanuit de verschillende perspectieven en ervaringen zijn de deelnemers met elkaar in gesprek gegaan en zijn soorten risico's geclassificeerd. Dit kon vervolgens gebruikt worden voor het eigenlijke onderzoek. Een soortgelijke exercitie is ook eens in G4-verband toegepast als voorbereiding voor een onderzoek naar de risico's bij de decentralisatie van de jeugdzorg ('Zorg om de jeugd', 2014).

##### groepsgesprekken

Groepsgesprekken bieden de mogelijkheid om:

- over een bepaald onderwerp meerdere meningen en ideeën te inventariseren. Door het groepsgesprek kan de discussie tussen deelnemers worden gestimuleerd en kunnen de deelnemers elkaar nieuwe inzichten en ideeën aanreiken.
- ideeën en opvattingen uit de door de rekenkamer uitgevoerde analyse te toetsen.

- op korte termijn en met een beperkter capaciteitsbeslag meerdere mensen te spreken.

Belangrijk is dat de samenstelling van de groep evenwichtig is. Dat betekent dat leidinggevend en directe medewerkers niet in één groep samen moeten worden geplaatst. Mensen moeten openlijk kunnen spreken. Daarbij moet de rekenkamer wel borgen dat de informatie vertrouwelijk blijft. Wel wordt een verslag gemaakt van de bijeenkomst, die na afloop ter verificatie aan de deelnemers wordt voorgelegd.

Ook de omvang van de groep is van belang. Te veel deelnemers kunnen ertoe leiden dat slechts enkele deelnemers het woord voeren en dat relevante kennis en inzichten van anderen achterwege blijven. Een te kleine omvang beperkt de input van de discussie.

Aandachtspunt vooraf en ten tijde van het groeps gesprek is het toelichten hoe de rekenkamer tot de selectie van deze personen is gekomen. Een uitnodiging door de rekenkamer kan als intimiderend worden ervaren. Daarom is het van belang om aan te geven op basis van welke criteria de selectie is gemaakt. Dit kan zijn de functie, werkzaam binnen een bepaald cluster, opleiding, vermelding op een bepaalde lijst etc. Groeps gesprekken zijn minder geschikt bij zeer gevoelige onderwerpen of informatie die strikt vertrouwelijk moet blijven.

#### **voorbeelden toepassing groeps gesprekken in onderzoek**

In een voorfase van het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' (2015) is gebruik gemaakt van twee groepsinterviews. Hierin is gesproken over het subsidieproces en de perceptie van de medewerkers van de werking van het integriteitbeleid. Ook zijn de percepties en bevindingen van de rekenkamer in deze groepsinterviews getoetst. De eerste groep betrof leidinggevend die verantwoordelijk waren voor het beoordelen en goedkeuren van subsidieaanvragen. De tweede groep betrof medewerkers die een uitvoerende rol hadden in het subsidieproces. Beide groepen kenden een beperkte omvang (vier respectievelijk zeven deelnemers).

Ook tijdens het onderzoek 'Kwetsbaar vertrouwen' (2016) is gebruik gemaakt van groepsinterviews. In totaal hebben drie groepsinterviews plaatsgevonden, waarin is gesproken over het inkoop- en aanbestedingsproces en hun perceptie op de werking van het integriteitbeleid. Het onderwerp integriteit bleek gevoelig te liggen, waardoor veel uitgenodigde deelnemers wilden weten hoe de rekenkamer tot de selectie was gekomen. De rekenkamer heeft toen uitgelegd dat elke tiende naam op de aanbestedingskalender is geselecteerd en dat vervolgens is gelet op een spreiding over alle betrokken clusters en een spreiding in het niveau junior t/m senior. Dat het niet een persoonlijke selectie was, maar een selectie op basis van nummers heeft veel genodigden gerustgesteld en de bereidheid tot deelname vergroot.

De rekenkamer heeft voor de gesprekken onderscheid gemaakt in drie groepen. De eerste groep betrof uitvoerende medewerkers in de clusters. De tweede groep betrof medewerkers van de inkoop- en aanbestedingsafdelingen. De derde groep was een mix van zowel uitvoerenden bij de clusters als inkoop- en aanbestedingsmedewerkers. De drie groepen gaven gezamenlijk een gevarieerd beeld van de organisatie. Uit de gesprekken bleek wel dat medewerkers van inkoop en aanbestedingen in het algemeen zich meer bewust waren van integriteitrisico's in het proces van inkoop en aanbestedingen. De perceptie op de werking van het integriteitbeleid was ongeveer gelijk.

#### 4-8-6 doelgroepenonderzoek

Doelgroepenonderzoek wil zeggen dat de doelgroepen van het onderzochte beleid in het onderzoek wordt betrokken. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door middel van een schriftelijke enquête of in interviews. Beleid gaat over het algemeen uit van een aantal vooronderstellingen over de doelgroep, bijvoorbeeld over de behoeften van de doelgroep, de wijze waarop het beleid de doelgroep kan bereiken en met welke maatregelen de door de beleidsmaker gewenste effecten kunnen worden gerealiseerd. Die veronderstellingen vormen de 'beleidstheorie' van het betreffende beleid. Door middel van het bevragen van de doelgroep zelf kunnen deze veronderstellingen op hun juistheid worden getoetst.

Een voorbeeld van de toepassing van deze methode is het onderzoek 'Geen zorg minder' (2010) naar de ondersteuning van overbelaste mantelzorgers. In dit onderzoek heeft de rekenkamer interviews gehouden met de doelgroep van het mantelzorgbeleid, dus de mantelzorgers zelf. Uit het onderzoek bleek onder meer dat mantelzorgers aan een deel van de instrumenten die de gemeente inzette om mantelzorgers te ondersteunen volstrekt geen behoefte had.

Een ander voorbeeld is het onderzoek Wmo / huishoudelijke verzorging (in uitvoering). In het onderzoek vraagt de rekenkamer onder meer cliënten die via een Wmo-voorziening van de gemeente huishoudelijk verzorging ontvangen. De veronderstelling van de gemeente is dat cliënten in de huishoudelijke verzorging zelfredzamer kunnen worden, waardoor zij minder huishoudelijke hulp nodig hebben. Door onderzoek bij de doelgroep zelf, kan worden vastgesteld of die veronderstelling klopt.

Aandachtspunt bij doelgroepenonderzoek is privacy. De rekenkamer heeft toegang tot alle gegevens van de gemeente, dus ook tot contactgegevens van cliënten die door de gemeente worden geregistreerd. Dit geeft de rekenkamer de mogelijkheid om cliënten te benaderen met het verzoek mee te werken aan een onderzoek. Die medewerking kan uiteraard alleen op basis van vrijwilligheid. Cliënten kan niet worden verplicht om mee te werken aan een onderzoek van de rekenkamer. Een ander aspect van privacy zijn medische of zorggegevens van cliënten. Dit aspect is met name van belang omdat de gemeente met de decentralisaties in het sociaal domein er meer 'zorgtaken' heeft bijgekregen en daardoor meer dan voorheen te maken krijgt met medische en zorggegevens van cliënten. De rekenkamer kan die gegevens alleen inzien als de cliënt hiermee instemt.

#### 4-8-7 reviews

Een review is een beoordeling van een bestaand onderzoek. Die beoordeling kan een onderzoeksdoel op zich zijn. Dan is het doel van het onderzoek bijvoorbeeld om te bepalen of het onderzoek waarop de review zich richt, adequaat is uitgevoerd en er op kan worden vertrouwd dat de uitkomsten van dat onderzoek overeenkomen met de werkelijkheid. Een voorbeeld van een dergelijke review – met daarbij de nodige hobbels – staat in onderstaand kader.

**een review als doel van het onderzoek: onderwijsmiddelen Lansingerland (2015)**

In januari 2015 is een review op het artikel 213a onderzoek naar onderwijsmiddelen in Lansingerland gepubliceerd. Het betreft hier zeer afgebakend onderzoek, waarbij het onderzoeksteam zich alleen

heeft gericht op de te reviewen documenten. In dit geval ging het om een BMC-rapport en een aanvullende brief van het college.

Een voordeel van een review is dat de uitvoering binnen een beperkt aantal dagen kan plaatsvinden en een duidelijke afbakening kent. Bij deze review was echter meer aan de hand geweest. Het bleek dat de oorspronkelijke onderzoeksvragen van het artikel 213a onderzoek tussentijds waren aangepast door het college. Hierdoor zou er uiteindelijk geen antwoord komen op de oorspronkelijke vraag waarom Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft en of de uitgaven doelmatig zijn besteed. In de review kon daarmee de analyse van de kosten slechts beperkt worden meegenomen. De review heeft wel duidelijk gemaakt wat niet door het college is onderzocht, maar daarbij werd niet volledig de toegevoegde waarde van een review waargemaakt zoals oorspronkelijk bedoeld. Dat had alleen gekund door van de review af te stappen en een eigen onderzoek te starten.

Een review kan ook worden uitgevoerd om te bepalen of de uitkomsten van het bestaande onderzoek kunnen worden gebruikt voor een 'eigen' onderzoek van de rekenkamer. Een voordeel van een review is dat bij een positieve conclusie (dat wil zeggen: het onderzoek dat onderwerp was van de review is adequaat uitgevoerd) 'dubbele werkzaamheden' kunnen worden voorkomen. Immers, als het bestaande onderzoek adequaat is uitgevoerd hoeft de rekenkamer dit niet meer zelf te doen. Voor dit soort beoordelingen gelden tamelijk afwijkende normenkaders, die sterk methodologisch zijn georiënteerd. Een voorbeeld van een dergelijke review met bijbehorend normenkader staat in onderstaand kader.

**review om onderzoeksgegevens over te kunnen nemen: 'Geen goede papieren' (2010)**

In het rekenkameronderzoek 'Geen goede papieren' heeft de rekenkamer de kwaliteit van inburgeringstrajecten beoordeeld. Hiertoe heeft zij onder meer een review uitgevoerd op de visitatie van inburgeringstrajecten door de zogenoemde 'Kwaliteitsgroep Inburgering'. In de review hanteerde de rekenkamer de volgende vraag: "Is het oordeel van de Kwaliteitsgroep Inburgering voldoende onderbouwd en compleet?" Het oordeel van de rekenkamer was positief. De rekenkamer kon daardoor het oordeel van de Kwaliteitsgroep gebruiken in de 'eigen' beoordeling van de kwaliteit van inburgeringstrajecten.

De rekenkamer kwam tot haar oordeel op basis van de opdrachtschrijving vanuit de gemeente (voor wie de Kwaliteitsgroep opereerde), de rapportages en interviews met onderzoekers. Met name als diepgaand inzicht wil worden gekregen in de gehanteerde analyses, kunnen er problemen met de toegang zijn. Een (min of meer) commerciële organisatie hoeft immers geen medewerking te verlenen. In dit geval kreeg de rekenkamer voldoende medewerking.

#### 4-8-8 feitenreconstructie

Sommige onderzoeken zijn voor een groot deel feitenreconstructies. Zij verschillen van andere rekenkameronderzoeken in dat zij besluit- of beleidsvormingsprocessen tot in detail reconstrueren. Doel is om bijvoorbeeld te kunnen vaststellen waar in het proces wie wat heeft gedaan, wat als een verklarende factor kan worden beschouwd voor huidige problemen. Ten aanzien van dit type onderzoek kunnen enkele algemene vingerwijzingen worden gegeven:

- De ervaring heeft geleerd dat dit soort onderzoeken vaak meer tijd kosten dan oorspronkelijk gedacht. Dit komt door de noodzakelijke diepgang van het

onderzoek, vaak tot in e-mailcorrespondentie van onderzochten aan toe. Ook het “historische” karakter kost relatief veel tijd, al is het maar omdat veel oude documenten moeten worden opgesnord.

- Wat ook naar verhouding veel tijd kost, is dat bij een feitenreconstructie de gereconstrueerde geschiedenis volledig moet kloppen. Dat betekent dat elke door ieder geïnterviewde genoemd “feit” of beleving uitvoerig moet worden gewogen, gecontroleerd of teruggediept bij anderen. Dit weegt des te zwaarder, omdat uitkomsten van dit type onderzoek vaak sterk (meer dan bij bijvoorbeeld beleidsonderzoek) toegerekend worden aan het handelen van een bepaalde functionaris of organisatie (een zekere “schuldvraag”).

Voorbeelden van feitenreconstructies zijn het onderzoek naar het (niet gerealiseerde) cultuurhuis in Hoogvliet (‘Theater maken’, 2013), een jongeren centrum in Barendrecht (‘Participatie of realisatie’, Rekenkamer Barendrecht, 2013), het faillissement van poppodium Watt en de gebiedsontwikkeling in de Bonnenpolders. De laatste twee onderzoeken staan in onderstaand kader nader beschreven.

#### **een reconstructie van een faillissement: ‘Watt heb je er voor over’ (2010)**

In dit onderzoek heeft het de rekenkamer op verzoek van de gemeenteraad de oorzaken die ten grondslag lagen aan het faillissement van het poppodium Watt onderzocht. Daarnaast werd de rol van de gemeente daarbij en de informatievoorziening aan de raad belicht. Het onderzoek heeft in die tijd onder zeer hoge politieke druk en media-aandacht gestaan. De uitvoering van het onderzoek vond tegelijkertijd plaats met het onderzoek van de curator die direct na de faillissementsaanvraag aan de slag was gegaan. De taak van de curator was om “zo veel mogelijk geld te vinden en te verdelen onder de schuldeisers.” Voor de curator was het rekenkameronderzoek naar de exacte rol van de gemeente van belang, omdat dit van invloed kon zijn op eventuele vorderingen op de gemeente.

Verder was er een groot aantal partijen betrokken bij het poppodium Watt. Ten behoeve van het onderzoek heeft het onderzoeksteam met bijna alle betrokken partijen en de curator gesproken. De lijst van betrokken partijen was dermate lang dat er een bijlage wie-is-wie in het rapport moet worden opgenomen om in chronologische volgorde de rol en betrokkenheid van deze partijen toe te lichten. Om de reconstructie zo volledig mogelijk te maken, heeft de rekenkamer ook gebruikgemaakt van door de curator aangeleverde dossiers.

#### **een reconstructie van een gebiedsontwikkeling en de vermeende schade voor een individu: ‘Gemodder in de polder’ (2014)**

Dit onderzoek – op verzoek van de raad – reconstrueerde de (mislukte) gebiedsontwikkeling in de Oranjevlietpolder en de Bonnenpolder sinds 1995. In het onderzoek maakte de rekenkamer niet alleen gebruik van al dan niet officiële gemeentelijke documenten, maar ook van e-mailcorrespondentie van betrokkenen. Veel organisaties werden in het onderzoek meegenomen, zoals het Hoogheemraadschap, het Zuid-Hollands Landschap, rentmeesters en de (toenmalige) Stadsregio. Al deze partijen waren noodzakelijk voor een goede reconstructie.

Het bijzondere van dit onderzoek is dat het zich deels ook richtte op de vraag of met de gebiedsontwikkeling de belangen van een individuele burger werden geschaad. Dit maakte dat het onderzoek van direct belang was voor een individuele burger en ook voor een deel over hem ging; een unieke situatie. Rekenkameronderzoek staat echter niet ten dienste van individuele inwoners, wat de reden is om het onderzoek breed te houden: het betrof primair een reconstructie van een gebiedsontwikkeling en in het verlengde daarvan de vaststelling of de rol van de gemeente daarbinnen

heeft geleid tot verwijtbare schade aan een boer. De conclusies dan wel oordelen bleven daarmee gericht op de gemeente en niet op de individueel belanghebbende.

#### 4-8-9 boekenonderzoek

Met een boekenonderzoek wordt een controle van de financiële administratie bedoeld. Dat kan de gemeentelijke administratie zijn, maar ook die van een andere (gesubsidieerde) instelling. De Rekenkamer Rotterdam doet weinig van dit soort onderzoeken, onder meer omdat de accountant in principe de boeken controleert. Een voorbeeld van een door ons uitgevoerd boekenonderzoek is naar het Platform Buitenlanders Rotterdam.

##### **een boekenonderzoek naar rechtmatigheid: 'Rechtmatigheid besteding subsidie PBR' (2015)**

In dit onderzoek heeft de rekenkamer de rechtmatigheid van de besteding van de subsidiegelden 2013 door PBR onderzocht. De rekenkamer richtte zich daarbij onder meer op de financiële administratie en geldstromen tussen PBR en organisaties waarmee PBR samenwerkt. Hierbij heeft de rekenkamer met name gekeken naar de kwaliteit van de financiële administratie en de gegevens die daarin worden ingevoerd.

Om de kwaliteit van de administratie te kunnen beoordelen heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd, waaronder:

- subsidiebeschikkingen en afrekeningen, afkomstig van de gemeente Rotterdam;
- jaarrekening 2013 PBR;
- notulen algemene bestuursvergaderingen, plaatsgevonden in 2013;
- financiële administratie van PBR (deze omvat onder meer het grootboek, het inkoopboek en het kasboek alsmede onderliggende documenten: boekingsstukken, inkoopfacturen en kasbonnen).
- projectinformatie: subsidieaanvraag, opgestelde afrekening en toelichting hierop.

Bij het analyseren van de wijze waarop de administratie wordt gevoerd en de gegevens die worden ingevoerd, liep de rekenkamer aan tegen een grote hoeveelheid facturen aan waarvan de oorsprong en authenticiteit niet of lastig bleek vast te stellen. Ook bleek een aanzienlijk aantal kasdocumenten niet adequaat onderbouwd en schiet de interne controle op de juistheid van de zogenoemde urenstaten tekort.

Bij de uitvoering van een boekenonderzoek, zeker daar waar het een niet-gemeentelijke instelling betreft, is het van belang dat vooraf goede afspraken worden gemaakt over de aanlevering van gegevens en het kunnen bewaken van de vertrouwelijkheid van gegevens. Zo moet het onderzoeksteam de gespreksverslagen rechtstreeks en vertrouwelijk aan de geïnterviewden kunnen toesturen. Aanlevering van gegevens en het afstemmen over de feiten geschiedt met de gecontroleerde organisatie zelf en woordvoerders dienen een formele rol te hebben binnen de organisatie.





## 5 nota van bevindingen

### 5-1 wat is een nota van bevindingen

Elk onderzoeksrapport van de rekenkamer bestaat uit een nota van bevindingen en een bestuurlijke nota. De nota van bevindingen is de verslaglegging van het eigenlijke onderzoek. Het bevat de feiten (bevindingen) en een zogeheten eerste-ordeoordeel over deze feiten aan de hand van normen (zie de interne schrijfwijzer). Ook blijkt uit de nota op welke wijze de rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd. Verder komen in de nota van bevindingen de afzonderlijke onderzoeksvragen aan de orde. Een antwoord op de centrale probleemstelling is terug te vinden in normaal gesproken de bestuurlijke nota (zie het volgende hoofdstuk).

### 5-2 opbouw nota van bevindingen

Uiteraard begint de nota van bevindingen met een *inleiding*. Dit is bijna altijd een bewerking van de onderzoeksopzet.

In de *hoofdstukken* daarna wordt idealiter telkens *een afzonderlijke onderzoeksvraag behandeld*. Afhankelijk van het onderwerp kan het wenselijk zijn meerdere onderzoeksvragen tegelijk in een hoofdstuk te behandelen, of bijvoorbeeld telkens alle vragen in verschillende (casus)hoofdstukken. De nota van bevindingen kan ook hoofdstukken bevatten waarin geen onderzoeksvragen aan de orde komen. Te denken valt aan een contexthoofdstuk of informatie die voor de vraagstelling niet strikt noodzakelijk is, maar waarmee de raad wel wat zou kunnen (zoals een G4-vergelijking).

De nota van bevindingen bevat *geén concluderend hoofdstuk*. Conclusies staan in de afzonderlijke hoofdstukken (zie paragraaf 5-4).

Aan het eind van de nota van bevindingen zitten enkele *bijlagen*, waaronder ten minste een onderzoeksverantwoording, een lijst van gebruikte documenten en een lijst van gebruikte afkortingen.

### 5-3 onderzoeksvragen en normen

#### 5-3-1 typen onderzoeksvragen

In rekenkamerrapporten zijn drie typen vragen te onderscheiden. Het meest voorkomende type vloeit rechtstreeks voort uit de taken van de rekenkamer: *oordelende vragen*. Deze vragen richten zich op de kwestie of bepaalde zaken al dan niet goed zijn geregeld. Zij bevatten dan ook vaak kwalificerende elementen als 'adequaat' en 'voldoende'. Soms ligt het kwalificerende element meer besloten in de aard van de vraag. Voorbeelden staan in onderstaand kader. De kwalificerende elementen zijn daarbij gecursiveerd.

#### voorbeelden van oordelende vragen

Uit 'Leidingen onder druk' (2015):

- Zijn de benodigde activiteiten voor de instandhouding van de riolering *goed* vastgelegd, onderbouwd en uitgewerkt in gemeentelijke documenten?
- Worden voorgenomen activiteiten *conform plan* uitgevoerd?
- Bieden het beleid en de activiteiten *voldoende* waarborg voor de instandhouding van de riolering op de lange termijn?
- Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad *adequaaf*?

Uit 'Werelden van verschil' (2015):

- Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich *gehouden aan* de afspraken die zijn gemaakt over de financiering en subsidiering van het museum?
- Hebben de gemeente en de stichting Wereldmuseum zich *gehouden aan* de afspraken die zijn gemaakt over het beheer van de gemeentelijke collectie?
- Heeft de gemeente *voldoende* toezicht gehouden op het functioneren van de Raad van Toezicht van de stichting Wereldmuseum.

Daarnaast zijn er *beschrijvende vragen*. Aan deze vragen ontbreken de genoemde kwalificaties en zij zijn neutraal geformuleerd. Dergelijke vragen hebben veelal tot doel een bepaalde context te schetsen (waartegen in de bestuurlijke nota oordelen kunnen worden afgezet) of om primair overzicht en inzicht te bieden.

#### voorbeelden van beschrijvende vragen

Uit 'Onderhoud in de steigers' (2013):

- Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en hoe wordt het uitgevoerd?
- Hoe zijn de financiële middelen voor de huisvesting van scholen bepaald en verdeeld?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende bij het beleid betrokken actoren?
- Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid, de kwaliteit van de huisvestingsobjecten en de besteding van middelen?
- Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

Uit 'Watt heb je ervoor over' (2010):

- Wat was de rol van de gemeente in poppodium WATT?

Uit 'Geen zorg minder' (2010):

- Hoe is het gemeentelijk mantelzorgbeleid om meer mantelzorgers te bereiken en zwaar- en overbelaste mantelzorgers te ontlasten geformuleerd, geïmplementeerd en uitgevoerd?

Een derde type vraag zijn *analysevragen*. Bij zulke vragen gaat het om vaststellen van een bepaald verband of het vaststellen van een bepaalde situatie of gegeven. Dit soort vragen is vaak terug te vinden in beleidsonderzoeken en daarbinnen met name effectiviteitsonderzoeken.

#### voorbeelden van analysevragen

Uit 'Geen zorg minder' (2010):

- Draagt het beleid bij aan het vergroten van het bereik en het ontlasten van mantelzorgers?

Uit 'De bal is rond' (2009):

- Levert verenigingsondersteuning een bijdrage aan het verhogen van de sportparticipatie op het op peil houden daarvan?

Uit 'Kind van de rekening' (2014):

- In welke mate hebben deelgemeenten gebruik gemaakt van stedelijke instrumenten voor kindvriendelijke wijken en waardoor kan de mate van gebruik worden verklaard?

Uit 'Uitkomen met inkomen' (2013):

- In welke mate dragen de maatregelen van het college, om het tekort op de uitkeringslasten terug te dringen, bij aan het beheersen van die lasten?

### 5-3-2 normen en onderzoeksvragen

Het hanteren van normen is cruciaal in rekenkameronderzoek. Zonder normen kunnen namelijk geen oordelen over het functioneren en presteren van bestuur en organisatie gegeven worden. Zulke oordelen dienen immers ergens op gebaseerd te zijn. Bovendien, indien er wordt geoordeeld zonder vooraf gestelde normen, kan de rekenkamer de schijn wekken toe te werken naar bepaalde conclusies.

#### hiërarchie van normen

Er geldt een zekere hiërarchie van normen, gerangschikt naar "hardheid". Hoe "zachter" de norm, des te groter de kwetsbaarheid voor discussie. De voorkeur gaat daarom uit naar "harde" normen, maar deze hoeven niet altijd voorhanden te zijn. In rekenkameronderzoek moet dan al snel op "zachtere" normen worden teruggevallen. De hiërarchie, van "hard" naar "zacht", is als volgt:

- 1 uit wet- en regelgeving voortvloeiende normen;
- 2 politiek-bestuurlijk door de raad en/of het college vastgestelde gedocumenteerde normen (bijvoorbeeld in moties en beleidsvisies);
- 3 impliciet in regels, beleid en bedrijfsvoering vastliggende normen;
- 4 professioneel algemeen aanvaarde normen;
- 5 normen op basis van logisch redeneren ("boerenverstand").

#### enkele voorbeelden van normen

wettelijk verankerde normen:

- "Het gemeentelijk rioleringsplan voldoet aan de Wet milieubeheer en gerelateerde regelgeving" ('Leidingen onder druk', 2015);
- "Alle subsidie-uitgaven zijn conform wet- en regelgeving en subsidiebeschikking uitgegeven en verantwoord" ('Rechtmatigheid besteding subsidie PBR', 2015).

politiek-bestuurlijke normen:

- "De gemeentelijke organisatieonderdelen hebben het nieuwe besturingsmodel in de praktijk gebracht voor de doelstellingen uit het CWP" ('Sturen op termijn', 2012; het besturingsmodel vormt een politiek-bestuurlijk vastgesteld kader);
- "De invoering van betaald parkeren past gezien de aard van de parkeerproblematiek binnen de kaders van het geldende beleid" ('Parkeren herwaarderen', 2015; de kaders werden gevormd door een aantal vastgelegd criteria ten aanzien van parkeerdruk).

impliciete normen:

- “De gemeente heeft inhoudelijke doelen met haar deelneming” (‘Deelnemen en wegblijven’, 2009; nergens is expliciet vastgelegd dat er een inhoudelijke doelstelling moet zijn, maar dat is wel de geest van wet- en regelgeving);
- “De raad wordt voldoende geïnformeerd over de tijdige uitvoering van de maatregelen en de behaalde resultaten” (‘Een slag in de lucht’, 2011; nergens is vastgelegd dat de raad goed moet worden geïnformeerd. Toch is dit een geldende norm in de omgang tussen raad en college).

professionele, algemeen aanvaarde normen:

- “Doelen zijn SMART-C” (tallose onderzoeken);
- “Aan het lokale luchtkwaliteitsbeleid ligt een adequate (probleem)analyse ten grondslag (‘Een slag in de lucht’, 2011).

logisch redeneren:

- na een (uit wetgeving volgende) norm dat de gemeente van een verbonden partij jaarlijks een verantwoording krijgt, volgt de haast “vanzelfsprekende” norm “Er vindt een beoordeling plaats van de informatie die de gemeente ontvangt” (‘Deelnemen en wegblijven’, 2009);
- na een algemeen professionele norm dat de gemeente bepaalde risico’s moet kennen, volgen “logische” normen als “De gemeente draagt er zorg voor dat tijdig maatregelen worden getroffen om het risico te beheersen” en “De beheersmaatregelen die gemeente treft zijn in opzet adequaat” (‘Zorg om de jeugd’, 2014).

### afwezigheid van normen

In het geval van analysevragen zijn er geen op voorhand gestelde normen. Immers, de vraag naar de relatie tussen de inzet van een bepaald instrument en bepaalde prestatie- en effectindicatoren is vooral een analytisch-technische vraag. Dat neemt niet weg dat vooraf helder moet zijn hoe de vraag beantwoord gaat worden en naar welke aspecten of analysepunten gekeken gaat worden. Dit komt vaak voor in beleidsonderzoeken, zoals in het voorbeeld in onderstaand kader.

#### **geen normen: ‘Uitkomen met inkomen’ (2013)**

In het onderzoek naar de beheersing van het bijstandsvolume en de bijstandslasten lag de focus op het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de genomen maatregelen hadden bijgedragen aan een betere beheersing van het volume en de lasten. De meeste onderzoeksvragen waren analytisch van aard, waardoor normen niet van toepassing waren. In plaats daarvan is in de onderzoeksoptzet beschreven aan de hand van welke stappen in het onderzoek zou worden geanalyseerd wat de bijdrage van iedere maatregel is geweest. In het onderzoek werd bijvoorbeeld per maatregel bekeken of deze was uitgevoerd, of de maatregel relevant was voor het beïnvloeden van de instroom, uitstroom of kosten, welke resultaten de maatregel had opgeleverd en tot slot de mate waarin de resultaten hebben bijgedragen aan de beheersing van het totale bijstandsvolume.

Beschrijvende vragen kennen evenmin normen.

### normen en criteria

Normen kunnen globaal of gedetailleerd worden geformuleerd, al naar gelang het onderwerp. Criteria zijn een verdere verbijzondering van de norm en de eigenlijke toetspunten (vergelijkbaar met het in de wetenschap gangbare verschil tussen

“conceptualisering” en “operationalisering”). Een nadeel van normen die niet in criteria zijn uitgewerkt, is dat tijdens het onderzoek onduidelijkheid kan ontstaan waarop nu precies moet worden getoetst. Een ander nadeel is dat (te) laat blijkt dat bepaalde data (hadden) moeten worden verzameld of dat een andere techniek had moeten worden toegepast. Criteria zijn immers sterk bepalend voor de keuze en invulling van de onderzoeksmethodieken.

Aan de andere kant kunnen vooraf geformuleerde criteria ook een belemmering zijn. Zo kunnen zij tijdens het onderzoek niet toetsbaar of realistisch blijken of blijken andere criteria nodig. Vooraf geformuleerde criteria, en ook normen, dragen dus het gevaar in zich dat het onderzoek aan de voorkant te dicht is gemetseld.

Niettemin hebben – gelet op de functie voor de oordeelsvorming en de inrichting van het onderzoek – vooraf opgestelde normen, uitgewerkt in criteria, de voorkeur boven normen zonder criteria en criteria die werkende weg worden ontwikkeld.

#### **voorbeelden van normen, al dan niet uitgewerkt in criteria**

Het onderzoek ‘Foutmelding in beeld’ (2009) maakt gebruik van normen, die niet nader zijn geoperationaliseerd in criteria. Een voorbeeld hiervan zijn de normen die betrekking hebben op het toezicht door de gemeente. Deze zijn als volgt geformuleerd.

- Er vindt structureel en onafhankelijk toezicht plaats.
- Het college beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin het beleid is gerealiseerd.
- Het college beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de organisatie de financiën, projecten en eventuele risico's beheerst en er waarborgen en controls in de organisatiestructuur zijn ingebouwd.
- Het college grijpt desnoods in.

In het onderzoek ‘Samen en nog steeds apart’ (2015) heeft de rekenkamer (als Rekenkamer Barendrecht) gebruik gemaakt van normen én criteria. Voorbeeld is de onderstaande norm met bijbehorende criteria.

Norm: Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd

Criteria:

- Voor ieder project is een verantwoordelijk bestuurder aangewezen.
- Voor ieder project is een ambtelijk verantwoordelijke aangewezen.
- Er zijn duidelijke afspraken over wie welke bevoegdheden heeft binnen het project.
- Er zijn duidelijke afspraken over wie welke verantwoordelijkheden heeft binnen het project.
- Er is sprake van een duidelijke taakverdeling.
- Toegekende bevoegdheden zijn in lijn met de taken en verantwoordelijkheden die betrokkenen hebben.

Een ander voorbeeld komt uit het onderzoek ‘Een slag in de lucht’ (2011). Hierin zijn criteria soms weer verder uitgewerkt in subcriteria.

Norm: aan het lokale luchtkwaliteitsbeleid ligt een adequate (probleem)analyse ten grondslag

Criteria:

- De probleemanalyse bevat de volgende elementen:
  - de aard van het luchtkwaliteitsprobleem is adequaat beschreven.
  - de oorzaken van luchtverontreiniging zijn adequaat beschreven.
  - de omvang en spreiding van luchtverontreiniging is aangegeven.
- Er is een inventarisatie van potentiële maatregelen waaruit een onderbouwde selectie is gemaakt.

- Het verwachte resultaat van de maatregelen is zoveel als mogelijk op een erkend betrouwbare wijze in kaart gebracht.
- Er is aandacht voor ongewenste neveneffecten van de in te zetten maatregelen.
- Er is voldoende samenhang tussen de geselecteerde maatregelen (niet in tegenspraak en behalen gezamenlijk doel).

#### typen conclusies en oordelen

Er is een onderscheid tussen conclusies en oordelen van de eerste, tweede en derde orde:

- 1<sup>e</sup> orde: hier gaat het om afwijkingen tussen norm en bevinding;
- 2<sup>e</sup> orde: hier gaat het om de ernst van de afwijkingen;
- 3<sup>e</sup> orde: hier gaat het om een verklaring en/of consequenties van de afwijkingen.

Over het algemeen staan 1<sup>e</sup> orde-conclusies in de nota van bevindingen en 3<sup>e</sup> orde-conclusies in de bestuurlijke nota. Conclusies van de 2<sup>e</sup> (en in mindere mate 3<sup>e</sup> orde) kunnen in beide voorkomen. Een nadere uiteenzetting van deze verschillen staat in een interne schrijfwijzer.

#### 5-3-3 tussentijdse aanpassingen

Hiervoor is aangegeven dat reeds in de onderzoeksopzet normen zijn opgenomen, zodat de gecontroleerde vooraf een beeld heeft waarop het onderzoek zich richt. Aan de andere kant is het vaak niet mogelijk op voorhand een dichtgetimmerd normenkader te hebben waarvan zeker is dat deze toepasbaar is. Soms blijken normen achteraf overbodig, te ruim of te eng geformuleerd of gaan ze van bepaalde veronderstellingen uit, die niet blijken te kloppen. Enige ruimte om normen in de loop van het onderzoek aan te passen, moet er daarom zijn. Zaak is echter wel dat normen niet fundamenteel veranderen en dat in de uiteindelijke rapportage is aangegeven hoe en op welke wijze normen zijn veranderd. Moeten normen wel fundamenteel worden gewijzigd, waardoor de koers van het onderzoek wijzigt, dan is het verstandig de raad en gecontroleerde daarvan apart op de hoogte te stellen.

Wat hier gezegd is over normen, geldt uiteindelijk ook voor de onderzoeksvragen. Ook deze moeten uiteindelijk kunnen worden aangepast. Daarbij dient overigens bedacht te worden dat onderzoeksvragen vooral een onderzoekstechnische functie hebben. Zij geven richting aan het onderzoek en structureren de uitvoering. Dit is evenwel altijd ten dienste van een bestuurlijke boodschap. De landing van een rapport of de bestuurlijke relevantie ervan staat voorop, de bestendigheid van de onderzoeksvragen is daaraan secundair. Dit betekent niet alleen dat onderzoeksvragen kunnen wijzigen, maar ook dat bevindingen en conclusies kunnen worden gepresenteerd die niet geheel passend zijn bij een onderzoeksvraag, maar wel zeer relevant blijken. Hieronder staat een voorbeeld.

#### **“bijvangst” in het onderzoek ‘Tijd om te verkopen’ (2010)**

Het primaire doel van het onderzoek was vast te stellen waarom de gemeente zoveel woningen in bezit heeft en hoe het afstootbeleid is vormgegeven. Gaandeweg het onderzoek bleek dat de gemeente geen beleid had om deze woningen goed te beheren; ze (in ieder geval de meeste) waren immers verworven om te kunnen slopen. Op een gegeven moment ontdekte de rekenkamer dat in een deel van de gemeentelijke woningen wietplantages waren opgerold. Dit werd – gelet op de voorbeeldfunctie van de gemeente – dusdanig ernstig gevonden, dat deze bevinding is vertaald naar

een hoofdconclusie over de kwaliteit van het beheer. Dit reikte veel verder dan de onderzoeksvragen, maar gelet op de ernst en het feit dat het symptomatisch was voor het gemeentelijk vastgoedbeheer, was deze "oprekking" van de probleemstelling zonder meer te rechtvaardigen.

Mochten onderzoeksvragen gaandeweg het onderzoek veranderen, dan gelden de volgende regels:

- Bij vooral tekstuele aanpassingen en aanscherpingen of aanvullingen die de strekking van de probleemstelling niet aantasten en die geen verdere consequenties hebben, kan worden volstaan met een voetnoot.
- Hebben de aanpassingen verstrekkender gevolgen, zoals voor de keuze van de normen en de methodiek, dan wordt dit in de hoofdtekst verantwoord waarbij de verschillen met de oorspronkelijke vragen een op een worden aangegeven.
- Betreft het aanpassingen die de richting van het onderzoek substantieel veranderen en daarmee tot een wezenlijk andersoortige bestuurlijke boodschap zullen leiden, dan wordt de raad en de onderzochte partij hierover per brief geïnformeerd.

## 5-4 opbouw hoofdstukken

### 5-4-1 inhoudelijke hoofdstukken

Elk hoofdstuk (na de inleiding) heeft normaal gesproken de volgende opbouw:

- een korte inleiding (waarin de onderzoeksvraag aangehaald wordt);
- een overzicht van gehanteerde normen en criteria;
- over verschillende paragrafen: de bevindingen.

De verschillende paragrafen zijn idealiter *opgebouwd aan de hand van de normen*. Er kunnen situaties zijn waarin dit niet handig of mogelijk is (zoals bij feitenreconstructies). Niettemin dient bij alle onderzoeksrapporten duidelijk te zijn hoe bevindingen/feiten, normen en oordelen zich tot elkaar verhouden: glashelder en reconstrueerbaar moet zijn, hoe de rekenkamer tot bepaalde oordelen is gekomen.

Elke paragraaf begint met een *cursieve tekst*: dit is de conclusie van de betreffende paragraaf. Deze bevat dus geen nieuwe informatie en zijn idealiter dus óók geen herhaling van bevindingen. De cursieve conclusies bevatten de oordelen van de rekenkamer. Bij afwezigheid van normen kunnen zij ook een beschrijvende samenvatting zijn of de uitkomst van een analyse. Idealiter vormen alle cursieve passages bij elkaar de argumenten in de bestuurlijke nota (zie hoofdstuk 7).

In de hoofdstukken kunnen *groene en gele tekstkaders* worden opgenomen. Hierin kunnen we zaken kwijt die wel relevant zijn, maar waarmee de rekenkamer de lopende tekst als het ware niet wil storen:

- Groene kaders geven een nadere verdieping van bevindingen of voorbeelden die relevant zijn voor de oordeelsvorming.
- Gele kaders bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar voor de lezer wellicht wel interessant (zoals de nadere uitleg van een bepaald begrip of techniek, bepaalde toekomstige ontwikkelingen, enige historische feiten).

Sommige onderzoeken bevatten meerdere cases. Afhankelijk van het aantal kan elke case in een afzonderlijk hoofdstuk worden behandeld of kan ervoor worden gekozen

een *vergelijkend hoofdstuk* op te nemen. Voor de toegankelijkheid van het rapport en de inhoudelijke meerwaarde, is het laatste overigens altijd aan te bevelen. Wordt enkel voor een vergelijkend hoofdstuk gekozen, dan is het essentieel dat de bevindingen en oordelen van elke casus in onderling vergelijkbare notities zijn vastgelegd. Deze notities kunnen weer bijlagen in de nota van bevindingen zijn of een separate digitale bijlage vormen. Of ze worden niet gepubliceerd. Hieronder staan voorbeelden met daarbij de toen gemaakte overwegingen

**een samenvattende analyse in het rapport, een aparte bijlage: 'Handhaven van stadsmariniers' (2010)**

In het onderzoeksrapport naar de stadsmariniers is er omwille van een heldere en overzichtelijke presentatie voor gekozen om in één hoofdstuk de bevindingen uit de onderzochte casussen samengevat en vergelijkenderwijs te presenteren. De bevindingen per afzonderlijke casus zijn in een bijlage bij het onderzoeksrapport opgenomen. Die bijlagen zijn niet in het rapport opgenomen, maar wel digitaal (op de website van de Rekenkamer Rotterdam) gepubliceerd. In de nota van bevindingen is expliciet aangegeven dat de bijlagen deel uitmaken van het rapport.

**alleen een analyse: 'Parkeren herwaarderen' (2015)**

In dit onderzoek zijn zeventien gebieden nader onderzocht in casestudies. Per casestudy is een uitgebreide analysenotitie opgesteld en afzonderlijk op ambtelijk niveau afgestemd. Pas daarna zijn de bevindingen opgenomen in de overkoepelende analyse in het rapport. De onderliggende notities van de casestudies zijn niet gepubliceerd, omdat het op zich geen toegevoegde waarde voor de lezer meer had. De relevante bevindingen waren immers al in het rapport verwerkt.

#### 5-4-2 bijlagen

Een standaardbijlage is de *onderzoeksverantwoording*. Hierin staat ten minste het volgende:

- de onderzoeksprocedures met data (zoals verzenden opzet; wederhoorprocedures etc);
- inzicht in hoeveel mensen en bij welke organisaties de rekenkamer heeft geïnterviewd. Alleen directeuren, wethouders en bijvoorbeeld extern deskundigen worden met naam en toenaam genoemd;
- de verantwoording van een eventuele casusselectie;
- de verantwoording van eventuele specifieke methoden (anders dan documentenstudie, zoals enquêtes of participerende observatie).

Een tweede bijlage, die feitelijk ook tot de onderzoeksverantwoording behoort, is een *lijst van gebruikte bronnen*, anders dan interviews. Deze zijn als volgt gegroepeerd:

- externe rapportages en onderzoeken;
- (beleids)documenten van andere overheden;
- (deel)gemeentelijke documenten, inclusief commissie- en raadsbehandelingen;
- internetlinks;
- databestanden.

#### 5-5 procedures

De nota van bevindingen wordt voor ambtelijk wederhoor formeel door de directeur vastgesteld. Een exemplaar met zijn paraaf wordt in het onderzoeks dossier bewaard.



Op de nota van bevindingen zijn de QA-procedures zoals vastgelegd in de interne notitie 'Procedure kwaliteitsborging rapportages' (laatste versie december 2015) van toepassing.



## 6 ambtelijk wederhoor

### 6-1 procedure

Formeel gaat de nota van bevindingen met bijlagen voor ambtelijk wederhoor naar de directeur van het betreffende cluster. Dit gaat per brief, ondertekend door de projectleider. Vergezeld met de brief gaat een tabel waarin de betrokken ambtenaren puntsgewijs hun opmerkingen kwijt kunnen.

Tegelijkertijd met de formele verzending, krijgt de ambtelijk contactpersoon zo snel mogelijk onderhands de brief en bijlage. Het cluster kan er dan meteen mee aan de slag.

Voor ambtelijk wederhoor staat twee weken. Verkorting van deze termijn kan, mits in overleg met het betrokken cluster.

Na ontvangst van de reacties wordt in een aan de wederhoortabel toegevoegde kolom aangegeven hoe de rekenkamer met elke opmerking is omgegaan. Op elke opmerking wordt serieus gereageerd; opmerkingen als 'we nemen dit voor kennisgeving aan' zijn niet adequaat.

Tegelijkertijd met de publicatie van het rapport ontvangt het cluster een brief van de projectleider, met daarbij de door de rekenkamer aangevulde wederhoortabel.

In de interne notitie 'Procedure kwaliteitsborging rapportages' (laatste versie december 2015) staan de QA-procedures voor eventueel gewijzigde teksten.

### 6-2 wie in ambtelijk wederhoor?

Vaak is één cluster primair betrokken bij een bepaald onderzoek, waardoor volstaan kan worden met het in ambtelijk wederhoor betrekken van alleen dat cluster. Sommige onderzoeksrapporten bestrijken echter meer dan één cluster in min of meer dezelfde mate. Omwille van de doelmatigheid is het aan te bevelen om één cluster de ambtelijke reactie te laten coördineren, zodat met een gezamenlijke reactie wordt gekomen.

Soms zijn bij onderzoeken ook maatschappelijke organisaties of andere niet-gemeentelijke organisaties betrokken. Aangezien onderzoeksbevindingen van zulke organisaties afkomstig kunnen zijn, behoeven zij eigenlijk ook verificatie. Hoe hiermee moet worden omgegaan, is afhankelijk van de mate waarin de rapportage op gegevens van dergelijke organisaties berust en de mate waarin de feiten niet ook bij het cluster kunnen worden geverifieerd. Ook is van belang of de bevindingen reeds via interviewverslagen zijn geverifieerd. In extreme situaties zou geopteerd kunnen worden voor een formele procedure. In de meeste gevallen zal gekozen kunnen worden voor het informeel terugleggen van de relevante passages (waarbij dit handelen wel op een of andere wijze is vastgelegd). In onderstaand kader staan drie

voorbeelden, waarbij “ambtelijk” wederhoor bij externen zonder meer noodzakelijk was.

#### **drie gevallen van “ambtelijk” wederhoor bij externe partijen**

Het onderzoek ‘Gemodder in de polder’ (2014) is een feitenreconstructie van een mislukte gebiedsontwikkeling en de eventuele schade daarvan voor een individuele boer. Bij dit proces waren veel niet-gemeentelijke actoren betrokken. Voor een goede waarheidsvinding – zeker ook omdat veel bevindingen ver terug in de tijd gingen – was het *verstandig* de nota van bevindingen aan al deze organisaties voor te leggen. Dat gebeurde op dezelfde wijze als bij het Rotterdams ambtelijk apparaat, maar de reactie kwam nogal eens op andere wijze terug, zoals een kort mailtje of een telefoontje. Dat is geen probleem, zolang maar de reactie op de nota op een of andere wijze is vastgelegd.

In het onderzoek ‘Werelden van verschil’ (2015) naar de verzelfstandigingsafspraken met het Wereldmuseum zijn de directie én de voormalige Raad van Toezicht van het Wereldmuseum beide afzonderlijk in ambtelijk wederhoor betrokken. Dit was *zeer wenselijk*. Het betrof geen externe partij die min of meer zijdelings of voor een deel bij het onderzochte onderwerp was betrokken (zoals bij ‘Gemodder in de polder’), maar om de relatie tussen de gemeente en een externe partij waarbij het handelen van al deze partijen de centrale vraagstelling betroffen. Daarmee betroffen bevindingen de gemeente en het Wereldmuseum in min of meer gelijke mate (wat ook gold voor de latere conclusies en aanbevelingen).

In het onderzoek ‘Rechtmatigheid besteding subsidie PBR’ (2015) was ambtelijk wederhoor bij een niet-gemeentelijke instelling *onontkoombaar*. Het onderzoek richtte zich namelijk primair op de financiële administratie van een door de gemeente gesubsidieerde stichting en alleen deze stichting was in staat de bevindingen op juistheid te beoordelen.

## 7 bestuurlijke nota

### 7-1 wat is de bestuurlijke nota

De bestuurlijke nota is het deel van het rapport dat primair op het college en raad is gericht en bestuurlijk getoonzette conclusies bevat (zogenoemde 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup>-orde conclusies). De bestuurlijke nota is géén samenvatting van het rapport, maar geeft als geheel wel een evenwichtig overzicht van de uitkomsten van het onderzoek. De bestuurlijke nota bevat ‘nieuwe’ oordeelsvorming op basis van de bevindingen en conclusies in de nota van bevindingen. Idealiter vormen de daarin opgenomen cursieve conclusies een-op-een de onderbouwing van de hoofdconclusies. Daarmee moet geborgd zijn dat de hoofdconclusies aansluiten op de normen en bevindingen.

De bestuurlijke nota moet onafhankelijk van de nota van bevindingen gelezen kunnen worden. Dat betekent dat zij ook de nodige context bevat.

### 7-2 opbouw bestuurlijke nota

De bestuurlijke nota heeft de volgende opbouw:

- inleiding: dezelfde als de inleiding van de nota van bevindingen, maar dan sterk ingekort. Maximaal 1,5 A4;
- een paragraaf met de hoofdconclusies op een rijtje;
- een paragraaf waarin de hoofdconclusies terugkomen met bij elke hoofdconclusie bulletgewijs de bijbehorende argumenten;
- een paragraaf met aanbevelingen.

### 7-3 aanbevelingen

Hoewel de aard van aanbevelingen per onderzoek kan verschillen, gelden de volgende algemene eisen aan aanbevelingen:

- Zij zijn altijd afgeleid uit (hoofd)conclusies (maar niet alle conclusies hoeven te leiden tot een aanbeveling).
- Zij zijn in principe altijd geadresseerd aan het college van B en W.
- Zij zijn sturend genoeg (duidelijk is wat er moet gedaan).
- Zij bevatten geen politieke keuzes.
- Het zijn er niet te veel.

Soms kan het voor de lezer behulpzaam zijn als een of meerdere aanbevelingen worden vooraf gegaan door een korte inleiding van enkele regels waarin duidelijk wordt gemaakt op welk deel van het beleid / proces / conclusies de aanbevelingen betrekking hebben.



#### 7-4 procedures

De bestuurlijke nota van wordt voorafgaand aan bestuurlijk wederhoor formeel door de directeur vastgesteld. Een exemplaar met zijn paraaf wordt in het onderzoeksdossier bewaard.

De interne notitie 'Procedure kwaliteitsborging rapportages' (laatste versie december 2015) is van toepassing op de bestuurlijke nota.

## 8 bestuurlijk wederhoor

### 8-1 procedure

De bestuurlijke nota gaat samen met de nota van bevindingen voor bestuurlijk wederhoor naar het college van B en W. Dit gaat door middel van een door de directeur ondertekende brief.

Tegelijkertijd met de formele verzending, krijgt de ambtelijk contactpersoon zo snel mogelijk onderhands de brief en bijlage. Het desbetreffende cluster kan er dan meteen mee aan de slag.

Voor bestuurlijk wederhoor staat in principe drie weken. Op grond van de Verordening Rekenkamer Rotterdam kan deze termijn verkort of verlengd worden. In het eerste geval moet er altijd overleg met de betrokken ambtenaren plaatsvinden.

Na ontvangst van de collegereactie wordt deze integraal opgenomen in de bestuurlijke nota, voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

De interne notitie 'Procedure kwaliteitsborging rapportages' (laatste versie december 2015) is van toepassing op het nawoord. Het nawoord wordt formeel door de directeur vastgesteld.

### 8-2 wie in bestuurlijk wederhoor?

In zeer veel gevallen kan worden volstaan met het betrekken van B en W in bestuurlijk wederhoor. Ten tijde van de deelgemeenten werd ook nog wel eens de dagelijks besturen van deelgemeenten om een bestuurlijke reactie gevraagd. Dat is ook wel eens gebeurd bij het bestuur van een welzijnsstichting. De lijn is dat zulke organisaties alleen in bestuurlijk wederhoor worden betrokken als bestuurlijke conclusies en aanbevelingen ook hen betreffen respectievelijk dan wel aan hen gericht zijn. Is dat niet het geval, dan kan worden volstaan met bestuurlijk wederhoor aan het college, eventueel met daaraan voorafgaand een vorm van ambtelijke verificatie (zie paragraaf 6-2).





## 9 nazorg, evaluatie en afsluiting

### 9-1 publicatie

Rapporten van de rekenkamer worden door middel van een persbericht en een persconferentie gepubliceerd (met uitzondering van de rapporten voor Lansingerland en Barendrecht). Een dag voor publicatie ontvangen de raadsleden en B en W het rapport en persbericht onder embargo.

De interne notitie 'Procedure kwaliteitsborging rapportages' (laatste versie december 2015) is van toepassing op het persbericht.

### 9-2 nazorg

Na de persconferentie vinden een commissie- en raadsbehandeling plaats. Zie de Verordening Rekenkamer Rotterdam.

Verder vindt na raadsbehandeling monitoring plaats. Relevante besluitvorming door de raad naar aanleiding van of in nasleep van het rapport wordt in de gaten gehouden. Over de bevindingen hiervan wordt in de jaarverslagen van de rekenkamer gerapporteerd.

### 9-3 evaluatie

Elk onderzoek dient te worden geëvalueerd. De evaluatie van het team wordt in een document vastgelegd, besproken in het MO en door de directeur vastgesteld.

Een evaluatie gaat ten minste in op de volgende zaken:

- een analyse van de tijdschrijfgegevens, in het licht van verschillen tussen de geplande en gerealiseerde doorlooptijd en ingezette capaciteit;
- de doelmatigheid en effectiviteit van het project;
- de interacties met de gecontroleerden;
- de teamprocessen (taakverdeling, samenwerking);
- lessen voor de toekomst;
- eventuele lessen voor het handboek;
- of de richtlijnen in het handboek zijn gevolgd, en zo nee, een motivering van de afwijking.

De laatste twee vereisten waarborgen een actief gebruik van het handboek. Indien uit de evaluatie blijkt dat er lessen voor het handboek te trekken zijn, dan zal de teammanager iemand van het desbetreffende team opdracht geven een tekst aan te leveren. Dit kan ook gebeuren als het MT op basis van de evaluatie wel lessen ziet in tegenstelling tot het team. Om te waarborgen dat op het onderzoekshandboek zal worden gereflecteerd, is het format voor de evaluaties hierop aangepast.

#### 9-4 afsluiting

Ten slotte wordt het onderzoek afgesloten door het scheiden van het onderzoeksdossier in weg te gooien, te bewaren en op termijn te vernietigen stukken. De regels van de interne notitie post- en archiefbeleid gelden hier. Om dit proces te vergemakkelijken wordt een lijst van (op termijn) te bewaren documenten gemaakt. Deze lijst is zo opgebouwd dat de volledigheid van het dossier goed is te controleren.

Het tijdig opschonen van de dossiers is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende projectleider. De teammanager ziet erop toe dat het afsluiten van de onderzoeksdossiers op een correcte wijze en tijdig wordt gedaan. Hiertoe wordt maandelijks in het MO een voortgangsoverzicht besproken.

# 10 andere producten

## 10-1 inleiding

De laatste jaren heeft de Rekenkamer Rotterdam naast haar ex post-onderzoeken ook andersoortige producten opgeleverd. Veel van het voorafgaande is ook van toepassing op deze producten, maar niet altijd. Daarom wordt in dit afzonderlijke hoofdstuk hier enige aandacht aan besteed.

## 10-2 opvolgingsonderzoek

Een opvolgingsonderzoek dient te worden onderscheiden van een vervolgonderzoek en van de monitoring ten behoeve van het jaarverslag. Waar bij het laatste wordt gekeken naar de weg die een rekenkamerrapport in de politiek-bestuurlijke besluitvorming doorloopt, en wordt bij een opvolgingsonderzoek gekeken of en in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk zijn opgevolgd en – voor zover mogelijk – met welke resultaten en effecten. Aan de hand van de uitkomsten kan vervolgens worden besloten een vervolgonderzoek te doen; dat wil zeggen, een regulier, tweede onderzoek naar het betreffende onderwerp.

In 2013 publiceerde de rekenkamer haar eerste opvolgingsonderzoek, naar de rapporten over re-integratie en voortijdig schoolverlaten. In dit onderzoek is een analysekader ontwikkeld om de opvolging van aanbevelingen vast te stellen en te duiden. Dit kader bleek vooral behulpzaam te zijn bij rapporten die onder een vorige college en een vorige raad werden behandeld.

### **opvolgingsonderzoek re-integratie en voortijdig schoolverlaten (2013)**

De rekenkamer heeft in dit in 2013 gepubliceerde onderzoek de opvolging van twee rapporten onderzocht:

- 'Zicht op werk' (2007), over de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over re-integratietrajecten;
- 'Zonder diploma geen relaxed werk' (2008), over de doorwerking van het beleid inzake voortijdig schoolverlaten (hierna: vsv) bij voortijdig schoolverlaters zelf.

De rekenkamer heeft voor de opvolging van deze twee rapporten gekozen, omdat het in beide gevallen onderwerpen betrof die op dat moment bestuurlijk onverminderd actueel en van groot maatschappelijk belang waren. De rekenkamer beoogde met het opvolgingsonderzoek inzicht te geven in de mate waarin en de wijze waarop uitvoering was gegeven aan de aanbevelingen uit de beide onderzoeksrapporten.

In het onderzoeksdeel re-integratie heeft de rekenkamer een documentenstudie uitgevoerd waarin onder meer verslagen van vergaderingen van de raad en betrokken raadscommissies, gemeentelijke documenten inzake beleid en uitvoering en kwartaal- en tertaalrapportages over de re-integratietrajecten zijn bestudeerd. Verder heeft de rekenkamer interviews gehouden met betrokken ambtenaren van het cluster Werk en Inkomen. Omdat het onderzoek 'Zicht op werk' betrekking had

op de informatievoorziening aan de raad, heeft de rekenkamer ook een groepsinterview gehouden met raadsleden die bij het onderwerp betrokken zijn (geweest).

In het onderzoeksdeel voortijdig schoolverlaten heeft de rekenkamer een documentenstudie uitgevoerd waarin onder meer verslagen van vergaderingen van de raad en betrokken raadscommissies, gemeentelijke documenten inzake beleid en uitvoering en bestuursakkoorden met deelgemeenten en scholen zijn bestudeerd. Verder heeft de rekenkamer interviews gehouden met actoren binnen en buiten de gemeente die bij het beleid en/of de uitvoering van het vsv-beleid zijn betrokken (voormalige dienst JOS, het Jongerenloket, scholen en jongerenwerk).

Omdat in een dergelijk onderzoek sprake is van de opvolging van aanbevelingen door een vorige college (en het daarmee de vraag is hoe reëel het is om het niet opvolgen ervan het dan zittende college aan te rekenen), bevat een opvolgingsonderzoek geen bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. Conclusies en aanbevelingen zijn primair analytisch van aard (zoals een x-aantal aanbevelingen is niet opgevolgd) respectievelijk aan de rekenkamer zelf gericht (zoals over de kwaliteit van aanbevelingen). Het opvolgingsonderzoek behoeft om die reden geen bestuurlijk wederhoor. Wel vindt er een vorm van ambtelijke verificatie van de bevindingen plaats.

Het opvolgingsonderzoek wordt – vanwege het ontbreken van bestuurlijke conclusies en aanbevelingen – niet in een reguliere commissie behandeld, maar in het Platform Rekenkamer Rotterdam.

Het voorafgaande heeft alleen betrekking op opvolgingsonderzoeken die een vorig college betroffen. Mocht een opvolgingsonderzoek worden geprogrammeerd, waar het dan zittende college de aanbevelingen ter hand moest nemen, dan is een separaat analysekader wellicht nodig, alsook het volgen van andere (lees: de reguliere) procedures.

### 10-3 brieven

Voorbeelden van rekenkamerbrieven zijn de brieven over het weerstandsvermogen en de garantie voor het nieuwe Feyenoord-stadion. Kenmerkend aan deze producten is dat zij in zeer korte tijd tot stand komen en zeer nauw aansluiten op de actuele politieke besluitvorming. De brieven hebben vaak een ex ante karakter en kunnen adviserend zijn. Zij zijn geen uitgebreide toets aan de hand van een uitgebreid normenkader, maar de boodschap dient wel voort te vloeien uit het hanteren van professionele normen en inzichten.

#### **twee functies van rekenkamerbrieven: informeren en faciliteren**

Op 21 juli 2011 verzond de Rekenkamer Rotterdam een brief aan de raad inzake het weerstandsvermogen, op verzoek van de COR. Hierin is aan de hand van bepalingen uit de BBV onder meer beschreven wat het weerstandsvermogen inhoudt en wat de relatie is met de begroting. De brief had een vooral informeren en in zekere zin educatief karakter en bevatte geen oordelen over het handelen van het college zelf.

In juli 2013 zond de Rekenkamer Rotterdam een brief naar de raad inzake gemeentelijke garanties voor de nieuwbouw van voetbalstadion De Kuip. De brief beschreef de wettelijke kaders onder welke de gemeenteraad een dergelijke garantie mag verlenen, zonder zelf een oordeel te geven over de wenselijkheid daarvan. Daarmee vervulde de brief een faciliterende functie ten behoeve van de kaderstellende rol van de raad.

Gelet op de zeer korte doorlooptijd, maar ook vanwege het ontbreken van oordelen over het gemeentelijk bestuur, werd er geen ambtelijk en bestuurlijk wederhoor gehouden. Naar aanleiding van de visitatie van de rekenkamer in 2014 is besloten deze pragmatische weg niet meer te bewandelen. Omdat dergelijke brieven zeer dicht op de actuele politiek-bestuurlijke besluitvorming zitten, krijgen zij namelijk – ook al zijn zij slechts informerend – al snel een zware politieke lading. Ook bij dit soort brieven dient dus **altijd** wederhoor te worden toegepast.

#### 10-4 **ex ante en ex durante onderzoek**

Bij ex ante onderzoek spreekt de rekenkamer zich over een bepaald onderwerp uit, voorafgaand aan formele besluitvorming. Bij ex durante onderzoek richt de rekenkamer zich op lopende processen. Deze twee invalshoeken onderscheiden zich nadrukkelijk van het meer traditionele ex post onderzoek, waarbij de rekenkamer het door het bestuur **gevoerde** bestuur onderzoekt.

Toch heeft veel rekenkameronderzoek ook een sterk ex durante karakter. Beleid dat is gevoerd en ook geen vervolg meer zal krijgen, zal immers niet snel de aandacht van de rekenkamer krijgen. In feite neemt de rekenkamer bijna altijd een tussenstand op en heeft onderzoek eigenlijk altijd wel ex durante-elementen in zich, waarbij teruggekeken wordt wat er tot dan toe is gerealiseerd.

Het nadeel van een ex durante onderzoek is dat het onderzochte onderwerp – meer dan bij een overwegend ex post onderzoek – sterk in beweging is. Het is dan ook zaak altijd sterk alert te blijven op de nieuwste ontwikkelingen ten aanzien van het onderzochte onderwerp. Telkens dient een afweging te worden gemaakt of daarmee eerdere bevindingen nog relevant zijn. Dit kan een tamelijk “onrustig” onderzoeksproces opleveren, omdat oorspronkelijke ideeën, analyses en teksten veelvuldig veranderen. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen is het wenselijk de doorlooptijd van ex durante onderzoeken zo kort mogelijk te houden. In onderstaand kader staat een voorbeeld van een ex durante onderzoek, waarbij de rekenkamer de kritiek kreeg van al weer verouderde informatie om te gaan.

##### **onderzoek naar een rijdende trein: ‘Wijken voor de stad’ (2012)**

In dit onderzoek werd het gebiedsgerichte werken onder de loep genomen. Dat was een met tamelijk veel bombarie aangekondigd nieuwe wijze van werken. Het onderzoek werd op een relatief vroeg moment verricht, namelijk ongeveer een jaar na de start. Tijdens het onderzoek bleek evenwel al snel dat het hele concept maar slechts gedeeltelijk was uitgerold en nog continu in beweging was. Vanuit het ambtelijk apparaat leidde dit tot de kritiek dat de rekenkamer van alweer achterhaalde uitgangspunten uitging. Deze kritiek kan over het algemeen gemakkelijk gepareerd worden, als blijkt dat deze uitgangspunten niet formeel herroepen waren. De rekenkamer ging in dit onderzoek uit van de uitgangspunten die formeel door de raad in een document waren vastgelegd.

Een enkele keer verricht de rekenkamer een onderzoek naar de voorbereiding van besluitvormig, waarbij sprake is van een ex ante beoordeling. Een voorbeeld is de toets op de kosten en baten van het programma Duurzaam, wat de rekenkamer op verzoek van de gemeenteraad uitvoerde. Een dergelijk onderzoek doorloopt alle reguliere processtappen, maar enkele leerpunten zijn er wel. Zo is van belang dat er een min of meer geformaliseerd dan wel bestuurlijk beklonken document ligt, dat in de analyse het vertrekpunt kan vormen. Dat voorkomt een situatie waarin de rekenkamer voorafgaand aan de besluitvorming een advies geeft, wat later de ruimte beperkt om vrij te kunnen (be)oordelen. In het genoemde voorbeeld is de rekenkamer daartoe als volgt te werk gegaan (zie groen kader).

**een ex durante onderzoek: kosten en baten van het programma 'Duurzaam' (2012)**

In dit het onderzoek heeft de rekenkamer een door het college opgesteld afwegingskader voor de uitgaven in het programma 'Duurzaam' getoetst. Het onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van de raad naar aanleiding van een aangenomen motie. Het afwegingskader diende om de kosten en baten van activiteiten die onder het programma 'Duurzaam' vielen te beoordelen. De beoordeling van het afwegingskader is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase heeft de rekenkamer van het college een eerste versie van het afwegingskader ontvangen en deze vervolgens beoordeeld. Deze eerste beoordeling is aan de verantwoordelijk wethouder toegezonden. Vervolgens heeft het college het definitieve afwegingskader aan de raad verzonden. De rekenkamer heeft op dit definitieve kader opnieuw een beoordeling uitgevoerd. De resultaten van die tweede beoordeling zijn in een brief aan de raad gepresenteerd, maar de raad kreeg tegelijkertijd ook de tussenrapportage ter kennisneming.

## 10-5 controleonderzoek

Een andere vorm van onderzoek waarin de Rekenkamer Rotterdam tamelijk uniek is, is de controle op de collegedoelstellingen. Op verschillende momenten heeft de rekenkamer een afzonderlijke rol vervuld: van meedenken en controleren aan de voorkant, via tussentijdse metingen en reviews, naar controles achteraf.

Bij dit type onderzoek staat de beoordeling van (realisatie van) de doelen van het college centraal. Immers, als het college verantwoordt over gestelde doelen, moet duidelijk zijn wat het college aan de voorkant beoogde. Daartoe moeten de doelen SMART zijn (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden), waarbij de A (acceptabel) en de R (realistisch) aan de politiek zijn om over te oordelen.

Doelen worden vastgelegd in een definitieboekje, zodat niet bij het verschijnen van de eerste verantwoording een discussie over de doelen ontstaat, in plaats van over de geboekte resultaten. In het eerste jaar van de collegeperiode beoordeelt de rekenkamer het definitieboekje (met de hulp van Concern Auditing (CA) op basis van de SMT-criteria). Vaak past het college naar aanleiding hiervan het definitieboekje nog aan zodat de doelen alsnog 'rekenkamerproof' zijn.

Ook verantwoordingen moeten voldoen aan de SMT-criteria. Wanneer zowel doelen als verantwoordingen SMT zijn en beide gaan over hetzelfde, dan wordt gekeken (al dan niet met behulp van CA) of de verantwoordingen volledig of juist zijn. Als de volledigheid of juistheid is vastgesteld, wordt gekeken in hoeverre de doelstelling is gehaald. De rekenkamer hanteert 'groen' voor 100% of meer; 'oranje' voor 80-100% en 'rood' voor alles beneden de 80%.

Bij een dergelijk type onderzoek heeft de rekenkamer met heel veel partijen over de volle breedte van de clusters te maken. Daarnaast is een bijzonder gegeven dat de rekenkamer gelijktijdig met de verantwoording van het college met een rapport of brief uitkomt, waarin al diezelfde verantwoording is beoordeeld. Dit betekent eigenlijk dat het grootste deel van het onderzoek gebeurt op basis van voorlopige gegevens en resultaten en dat tot het laatst, door laatste wijzigingen door het college, de conceptteksten van het rekenkamerproduct kunnen veranderen. Dit risico wordt beperkt door veelvuldig overleg met de ambtenaar of ambtenaren die bij de verslaglegging van de niet-financiële informatie in de jaarverslagen betrokken zijn.

Omdat het primair aan het college is om de registraties van de benodigde gegevens goed in te richten, heeft Concern Auditing ten aanzien hiervan een belangrijke rol; deze afdeling valt immers onder de formele verantwoordelijkheid van het college. CA vervult in dat kader een adviserende functie, waar de rol van de rekenkamer meer (be)oordelend is. Daarom wordt vaak samengewerkt met Concern Auditing. Zo kan de rekenkamer gebruik maken van hun werkzaamheden. Om dat te kunnen doen, worden aan de voorkant goede afspraken gemaakt en worden de onderzoekskaders gedeeld. Tijdens het onderzoek van CA en daarna wordt er door de rekenkamer gereviewd. De reviewwerkzaamheden bestaan uit het controleren van het werk van CA op basis van hun teksten. Daarnaast beoordeelt de rekenkamer hun processen door in een aantal gevallen letterlijk mee te kijken over schouder van de medewerkers van CA.

De rekenkamer heeft behalve ten aanzien van doelformulering en doelbereiking de laatste jaren ook vaak aanbevelingen gedaan ten aanzien van het besturingsmodel van de gemeente. Hierbij werd een link gelegd tussen de langetermijnvisie van het college, beleidsprogramma's en de meetbare (prioriteits) doelstellingen. Het rapport 'Sturen op termijn' uit 2012 is hiervan een voorbeeld.

## 10-6 real time toezicht

De Rekenkamer Rotterdam heeft ook enkele keren direct toezicht gehouden, in real time. Ook dat is voor rekenkamers een uitermate bijzondere vorm van onderzoek. Het betreft hier de controle op de hertelling bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, op de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en op de Tweede Kamerverkiezingen van 2010.

De controle op de hertellingen bestond uit het toezicht houden op de juistheid van de tellingen, op de controle daarop door de daartoe aangestelde controllers en op de juistheid van de verwerking en rapportage. Voor zover er fouten werden geconstateerd, werd direct ingegrepen en werden fouten alsnog hersteld. Van alle onregelmatigheden en de afhandeling daarvan werd melding gedaan in de rapportage. De rekenkamer intervenueerde daarmee in het lopende proces.

Bij het toezicht op de verkiezingen wordt er aan de hand van een vooraf opgesteld kader getoetst of de waarborgen voor het ordentelijk verloop van verkiezingen en tellingen ook in de praktijk worden gebracht. Op basis van een steekproef worden stembureaus bezocht en wordt door middel van observatie en kleine vraaggesprekken met voorzitters van stembureaus gekeken of alles verloopt zoals het moet. Ook beoordeelt de rekenkamer het verloop van het tellen van de stemmen en de registratie daarvan. Bij gebreken wordt direct melding gemaakt bij het hoofd

publiekszaken, die belast is met de organisatie van de verkiezingen. Vervolgens kijkt de rekenkamer of geconstateerde gebreken (afdoende) worden verholpen. In de rapportage wordt melding gedaan van alle constateringingen plus van de wijze waarop er is geacteerd na melding van de gebreken.





## **bijlagen**



## **bijlage 1 kaders en procedures rekenkamer**

### **wettelijke kaders**

- Gemeentewet (artt. 81a-o, 182-185);
- Wet bescherming persoonsgegevens (m.n. art 8, paragraaf 2);
- Wet openbaarheid van bestuur;
- Verordening Rekenkamer Rotterdam (2004);
- Verordening Rekenkamer Barendrecht (2003);
- Verordening Rekenkamer Lansingerland (2007);
- Verordening Rekenkamerfunctie Capelle aan den IJssel (2014).

### **kaders vanuit het beroepsveld**

- Kwaliteitshandvest van de G4-rekenkamers en Randstedelijke Rekenkamer (2012) ([www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl));
- European Organization of Regional Audit Institutions, “Guidelines for Independent Regional Public Sector Audit Institutions”, maart 2016 ([www.eurorai.org](http://www.eurorai.org)).

### **kaders Rekenkamer Rotterdam**

- Procedurebeschrijving planning en controlcyclus onderzoeken (laatste versie november 2014; [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl))
- Reglement van orde (laatste versie december 2015; [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl));
- Protocol omgang digitale informatiesystemen (samen met concern gemeente Rotterdam; laatste versie november 2014; [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl));
- Procedure kwaliteitsborging rapportages’ (laatste versie december 2015; intern document);
- Notitie post- en archiefbeleid (december 2009; intern document);
- Documentair structuurplan (juli 2008; intern document).



## **bijlage 2 historie onderzoekshandboek**

- najaar 2003: versie 1.0 (losbladig)
- augustus 2005: versie 1.1 (losbladig)
- maart 2008: versie 1.2 (digitaal)
- mei 2016: versie 2.0 (digitaal)

