

**Onderzoeksprogrammering door de Enschedese
Rekenkamercommissie:
systematiek en methodiek**

Eindrapport

**Dr. P.-J. Klok
Prof. Dr. R. Hoppe**

Universiteit Twente
Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie (BBT)
Capaciteitsgroep Wetenschap, Technologie, Gezondheid en Beleidsstudies
(STeHPS)

Enschede, 6 februari 2006

Samenvatting

Dit verslag is het resultaat van een opdracht van de Enschedese rekenkamercommissie om een methode voor onderzoeksprogrammering te ontwikkelen. De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Hoe zou een systematiek en methodiek voor de opstelling van een onderzoeksplan voor de Enschedese Rekenkamercommissie eruit kunnen zien?

Ter beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van bureauonderzoek, een vragenlijst aan leden van de rekenkamer en fractievoorzitters en twee workshops. Aan de orde komen achtereenvolgens: de positionering van de rekenkamer, het onderzoek dat de rekenkamer gaat verrichten en de programmering van rekenkameronderzoek.

De positionering van de rekenkamer

Voor de positionering van de rekenkamer is het zinvol om onderscheid te maken in verschillende functies die rekenkameronderzoek kan vervullen. We onderscheiden de volgende functies van rekenkameronderzoek:

- Controleren: vaststellen van de mate waarin processen goed verlopen en beleidseffecten worden gerealiseerd, ten behoeve van gemeentelijke besluitvorming;
- Leren: verbeteren van de beleidsinhoud en processen op grond van vastgestelde onvolkomenheden en mogelijkheden voor verbetering;
- Verantwoorden: inzichtelijk maken van de mate waarin processen goed verlopen en beleidseffecten worden gerealiseerd naar burgers en maatschappelijke organisaties.

Uit de antwoorden op de vragenlijsten blijkt dat aan de controlerende functie het meeste prioriteit wordt toegekend, maar dat de functies 'leren' en 'verantwoorden' gemiddeld niet veel lager scoren. In de discussies in de workshops is vastgesteld dat controleren de basis vormt van het rekenkameronderzoek en dus in ieder geval centraal moet staan. Daarbij is voorgesteld om de lerende functie nadrukkelijker te koppelen aan het reguliere doelmatigheidsonderzoek dat door het college wordt verricht (ex art. 213a Gemeentewet) en de gemeenteraad nadrukkelijker een rol te laten spelen bij het entameren van onderzoek waarin de verantwoording naar de burger toe centraal staat.

In termen van de positie van de rekenkamer leidt dit tot de volgende conclusie: 1) een accent leggen op de controlerende functie voor de rekenkamer en tegelijkertijd, 2) stimuleren dat de lerende en verantwoordende functie door college en raad worden versterkt.

Het onderzoek dat de rekenkamer gaat verrichten

Een indeling van soorten rekenkameronderzoek start vanuit de verschillende aspecten van een beleid die onderwerp kunnen zijn van het onderzoek. Globaal kan een beleidsevaluatie betrekking hebben op de beleids**inhoud** (de vastgestelde inhoudelijke kaders en specifieke doelstellingen en beleidsinstrumenten), de beleids**processen** (de activiteiten die worden verricht bij kaderstelling, beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie) of de beleids**effecten** (mate van doelbereiking, maatschappelijke effecten en doelmatigheid).

Gezien zijn positie houdt de rekenkamer zich primair bezig met onafhankelijk onderzoek naar beleids**effecten** (doelbereiking, effectiviteit en doelmatigheid). Echter:

- de vaststelling (meting) van doelbereiking vergt duidelijke doelstellingen (inhoud);
- de vaststelling van effectiviteit vergt meestal inzicht in de mate van uitvoering (proces) (en het optreden van andere factoren)

- begrijpen waarom er sprake is van een bepaalde mate van doelbereiking, effectiviteit of doelmatigheid vergt inzicht in de wijze van uitvoering (proces) (en het optreden van andere factoren).

Doorgaans zal een effectevaluatie door de rekenkamer dan ook mede onderzoek bevatten naar kwaliteit van de beleidsinhoud (kader) en de beleidsuitvoering.

De rekenkamer kan zich echter alleen concentreren op effectonderzoek indien de reguliere beleidsprocessen en hun evaluatie op een goede manier zijn georganiseerd. Vastgesteld is dat er geen duidelijke programmering is van regulier doelmatigheidsonderzoek en dat er ook geen sprake is van systematisch beleidsmatig uitvoeringsonderzoek en effectonderzoek. In paragraaf 3 is voorstel ontwikkeld ten aanzien van het abstractieniveau waarop een programmering van het reguliere evaluatieonderzoek zou kunnen plaatsvinden. Deze programmering staat echter niet centraal in de discussie over de wijze van programmering van rekenkameronderzoek, aangezien het juist gaat om de programmering van regulier beleidsonderzoek. Het verder vormgeven van de afspraken over de reguliere evaluatiecyclus is vooral een zaak van de raad (ondersteund door de griffie) en het college. Wel is duidelijk vastgesteld dat het op dit moment ontbreekt aan een duidelijke programmering van regulier beleidsonderzoek en dat een dergelijke programmering een belangrijke voorwaarde is voor een goede programmering van het onderzoek van de rekenkamer. Nadere afstemming is hier dan ook op zijn plaats.

Indien de beschreven programmering van regulier evaluatieonderzoek wordt gerealiseerd kunnen we uitgaan van de volgende rolverdeling. Het gemeentelijk evaluatieonderzoek is onderdeel van de reguliere beleidscyclus, waarin college, ambtelijke diensten en raad, maar ook accountant en rekeningcommissie hun eigen rol hebben. De rol van onderzoek van de rekenkamer is **aanvullend**, wordt gekenmerkt door haar **onafhankelijkheid** en concentreert zich op **beleidsmatige** vragen (dus niet op financieel beheer en rechtmatigheid, want die zijn een taak voor de accountant en de rekeningcommissie).

Voor een indeling van soorten rekenkameronderzoek is het vervolgens nuttig om onderscheid te maken in systematisch onderzoek (onderzoek dat op de agenda wordt gezet vanwege een groot beleidsmatig of financieel belang) en responsief onderzoek (onderzoek dat op de agenda wordt gezet op grond van indicaties dat er problemen zouden kunnen optreden bij onderdelen van het beleid). Verder is het nuttig om een onderscheid te maken tussen geprogrammeerd onderzoek (regulier onderzoek door de rekenkamer in het kader van het jaarlijkse onderzoekprogramma) en urgent feitsonderzoek (kortlopend onderzoek op grond van een actuele behoefte). Zowel binnen de rekenkamer als in de workshop van fractievoorzitters is vastgesteld dat het mogelijk zou moeten zijn om voor dergelijk onderzoek een beroep op de rekenkamer te doen. Op grond de positie van de rekenkamer kunnen dan de volgende soorten rekenkameronderzoek worden onderscheiden:

1. **Systematisch effectonderzoek:** Onderzoek naar maatschappelijke **effecten** (doelbereiking, effectiviteit, doelmatigheid) van beleid met een dusdanig beleidsmatig en financieel **belang** dat onafhankelijk onderzoek gewenst is;
2. **Systematisch inhoudsonderzoek:** Onderzoek naar de technisch-bestuurlijke kwaliteit van de **inhoud** van beleid(skaders) met een dusdanig beleidsmatig en financieel **belang** dat onafhankelijk onderzoek gewenst is;
3. **Responsief effectonderzoek:** Onderzoek naar beleid waarbij globale indicaties van **problemen** in doelbereiking, effectiviteit en/of doelmatigheid een onafhankelijk onderzoek vergen;
4. **Responsief specifiek procesonderzoek:** Onderzoek naar het procesverloop bij **specifieke beleidsonderwerpen** waarbij er globale indicaties zijn van zodanige **problemen** in het proces dat onafhankelijk onderzoek gewenst is;

5. **Responsief procesonderzoek:** Procesonderzoek bij indicaties dat bepaalde **processen** (kaderstelling, beleidsvorming, uitvoering, evaluatie, opvolging Rekenkamerbevelingen) onvolkomenheden vertonen
6. **Responsief inhoudsonderzoek:** Onderzoek naar de technisch-bestuurlijke kwaliteit van de **inhoud** van beleid(skaders) waarbij er globale indicaties zijn van zodanige **problemen** dat onafhankelijk onderzoek gewenst is
7. **Urgent feitenonderzoek:** Kortlopend onderzoek waarbij onzekerheid over feiten op korte termijn door onafhankelijk onderzoek moet en kan worden vermindert.

De programmering van het onderzoek

Wij stellen voor om voor het te programmeren onderzoek uit te gaan van een jaarlijkse programmacyclus, die bestaat uit de volgende stappen:

1. Vaststelling van de soorten onderzoek die in het betreffende jaar zullen worden uitgevoerd;
2. Inventariseren van de beleidsonderwerpen die voor elke soort onderzoek in aanmerking komen;
3. Vaststelling van de onderzoeken die zullen worden uitgevoerd.

Voor het kortlopende onderzoek (urgent feitenonderzoek) wordt een andere procedure voorgesteld, die in de laatste paragraaf wordt beschreven.

In stap 1 wordt op grond van de prioriteit van de soorten onderzoek, de benodigde en beschikbare capaciteit door de rekenkamer vastgesteld welke soorten onderzoek in het betreffende jaar zullen worden uitgevoerd.

In stap 2 kunnen verschillende betrokkenen onderwerpen aandragen die zouden kunnen worden onderzocht. Hierbij spelen allereerst de (interne) **leden van de rekenkamer** een rol. Zij zullen goed op de hoogte zijn van het door de gemeente gevoerde beleid, van het beleidsmatige gewicht van de verschillende beleidsnota's en projecten en van het politieke belang dat aan bepaalde 'dossiers' wordt gehecht. Daarnaast kunnen suggesties uit de raad afkomstig zijn. Het is daarbij verstandig om te kiezen voor een model waarbij **individuele raadsleden** suggesties kunnen aandragen voor de inventarisatie van mogelijke onderzoeksonderwerpen. Het proces krijgt hiermee nadrukkelijker het karakter van een open inventarisatie, aangezien er over de onderwerpen nog geen sprake is geweest van politieke besluitvorming. Dit laat onverlet dat de raad als zodanig in specifieke gevallen een verzoek aan de rekenkamer kan richten om een onderzoek op een bepaald onderwerp te verrichten. Er is een duidelijke meerderheid van betrokkenen die vindt dat **burgers** ook een rol mogen spelen bij het aandragen van onderzoeksonderwerpen. Er zijn voorstellen ontwikkeld over de wijze waarop de rol van deze betrokkenen in de procedure kan worden vormgegeven.

Het eerste deel van stap 2 heeft als het ware een 'longlist' van onderwerpen opgeleverd. Met behulp van een aantal randvoorwaarden is het mogelijk om naar een 'shortlist' te komen van onderwerpen waar uiteindelijk uit moet worden gekozen. Wij stellen voor daarbij de volgende **randvoorwaarden** te hanteren:

- Het onderwerp moet vallen binnen één van de soorten onderzoek die in dit jaar zullen worden uitgevoerd;
- De timing van het onderzoek moet zodanig in de beleidscyclus passen dat het technisch uitvoerbaar is (dus bijvoorbeeld geen effectevaluatie van een beleid dat nog maar net in uitvoering is);
- Het onderzoek moet geen overlap vertonen met onderzoek dat recent is uitgevoerd, dan wel binnenkort zal worden uitgevoerd (denk hierbij vooral aan het reguliere doelmatigheidsonderzoek ex art 213a);

- Het onderzoek is in principe uitvoerbaar binnen de capaciteit die voor een dergelijk onderzoek beschikbaar wordt gesteld.

In stap 3 kan vervolgens uit de resterende onderwerpen een keuze worden gemaakt aan de hand van de volgende criteria:

- Het beleidsbelang van het onderwerp (gaat het om maatschappelijke problemen en beleidsdoeleinden die een belangrijke plaats innemen in het Enschedese beleid?);
- Het financieel belang (zijn er veel financiële middelen in het geding?);
- Het politieke belang (gaat het om een onderwerp waarover verschillende politieke opvattingen bestaan?);
- De technische uitvoerbaarheid van de evaluatie (is het onderzoek methodisch technisch goed te onderzoeken?).

Urgent feitenonderzoek

Bij urgent feitenonderzoek gaat het om een onderwerp waarvan expliciet vastgesteld wordt dat er sprake is van feitelijke onzekerheid en dat er een dringende behoefte is om deze onzekerheid op korte termijn te verminderen. Het ligt hiermee voor de hand dat het de raad zal zijn die deze dringende behoefte daadwerkelijk formuleert en dus een verzoek tot een dergelijk onderzoek zal doen. Het urgente karakter van het onderzoek brengt met zich mee dat dit niet in een jaarprogramma is onder te brengen: er kan alleen een bepaalde hoeveelheid capaciteit voor worden gereserveerd (stap 1 van de hierboven beschreven reguliere methode).

Uiteraard is het de bevoegdheid van de rekenkamer om te bepalen of aan een verzoek van de raad gehoor wordt gegeven. Daarbij kunnen de volgende randvoorwaarden worden gehanteerd:

- Het onderzoek beperkt zich tot het vaststellen van feiten die op korte termijn te achterhalen zijn;
- Het onderzoek moet geen overlap vertonen met onderzoek dat recent is uitgevoerd, dan wel binnenkort zal worden uitgevoerd;
- Het onderzoek is in principe uitvoerbaar binnen de capaciteit die voor een dergelijk onderzoek op dit moment beschikbaar is;
- Het onderzoek brengt de onafhankelijke positie van de rekenkamer niet in gevaar.

Teneinde er voor te zorgen dat de raad zich zoveel mogelijk beperkt tot verzoeken die aan deze randvoorwaarden voldoen ligt het voor de hand om deze randvoorwaarden expliciet aan de raad kenbaar te maken en afspraken te maken over de wijze waarop de raad een verzoek tot een dergelijk onderzoek formuleert en motiveert.

1. Achtergrond en aanpak

Enige tijd geleden heeft de Enschedese Rekenkamercommissie M. de Groot onderzoek laten verrichten naar de vraag of en zo ja, hoe de gemeentelijke programmabegroting een basis kon bieden voor haar eigen onderzoeks-programmering (De Groot, 2005). Uitkomst van dat onderzoek was onder meer dat de programmabegroting (in zijn huidige vorm) zo een grondslag in onvoldoende mate levert. Vervolgens is aan beleidswetenschappers van STeHPS gevraagd om een vervolgstudie te doen hoe de rekenkamercommissie dan wel tot een meerjarenprogramma kan komen. De vraagstelling van het vervolgonderzoek luidt:

Hoe zou een systematiek en methodiek voor de opstelling van een onderzoeksplan voor de Enschedese Rekenkamercommissie eruit kunnen zien?

In overleg met de onderzoeksmanager is vastgesteld dat het de voorkeur verdiende dit onderzoek af te stemmen op de evaluatie van het functioneren van de rekenkamer die hij rond de jaarwisseling 2005/2006 zou organiseren. Onderdeel van deze evaluatie zijn een tweetal workshops geweest.

De eerste fase het onderzoek bevatte een algemene beschrijving van de mogelijke posities die een rekenkamer en het door haar uitgevoerde onderzoek kunnen innemen in het gemeentelijke beleidsnetwerk en de zich daarbinnen afspelende beleidsprocessen. Bovendien is daarbij globaal beschreven welke van deze mogelijke posities tot op heden door de Enschedese rekenkamer zijn ingenomen. Dit heeft geresulteerd in een eerste rapportage die is gebruikt in de evaluatiewerkshops, waarin de betrokkenen de huidige positie van de rekenkamer hebben beoordeeld en een visie hebben ontwikkeld op die positie in de toekomst.

De tweede fase bevatte de ontwikkeling van de eigenlijke methodiek voor het vaststellen van de onderzoeksprogrammering door de rekenkamer, waarbij nadrukkelijk rekening is gehouden met de gewenste positie(s) van de rekenkamer zoals die uit de visie ontwikkeling naar voren is gekomen. Het nu voorliggende rapport bevat een eindrapportage, waarin zowel de eerste rapportage als de ontwikkelde methodiek zijn opgenomen.

Ten behoeve van de positiebepaling van het rekenkameronderzoek is een aantal vragen voorgelegd aan zowel de leden van de rekenkamer als de fractievoorzitters van de Enschedese gemeenteraad. De relevante resultaten zijn in dit rapport weergegeven.

Achtereenvolgens komen in dit rapport aan de orde:

1. Een korte beschrijving van relevante organen en hun taken in een duale gemeente, resulterend in een algemene positiebepaling voor de rekenkamer;
2. Verschillende soorten beleidsevaluatie en het onderzoek van de rekenkamer (in relatie tot het onderzoek van de andere organen van de gemeente);
3. Een indeling van verschillende typen onderzoek die de rekenkamer zou kunnen uitvoeren gegeven haar positie ten opzichte van het onderzoek dat in de reguliere beleidscyclus wordt uitgevoerd;
4. De ontwikkelde methode van programmering van rekenkameronderzoek.

2. Organen en hun taken in een duale gemeente

De invoering van de rekenkamer(functie) is rechtstreeks gekoppeld aan de invoering van de dualisering in de Gemeentewet. De rekenkamer is daarbij opgezet als een middel ter versterking van de controlerende functie van de gemeenteraad. Teneinde een goed inzicht te krijgen in de posities die een rekenkamer in het gehele bestel kan innemen, is het behulpzaam om een overzicht te hebben van de taken (rollen) die verschillende organen in een duaal stelsel hebben. In tabel 1 hebben we een dergelijk overzicht weergegeven voor de organen in Enschede. Hierbij hebben we ons geconcentreerd op de belangrijkste organen en de twee hoofdfuncties die voor de rekenkamer het meest relevant zijn (kaderstelling en controle).

Tabel 1: Rollen voor organen in een duale gemeente.

	Kaderstelling	Controle
Raad	Voert inhoudelijk debat over gewenste kaders op grond van vertegenwoordigende functie en stelt kaders vast, ontwikkelt eventueel op eigen initiatief voorstellen	Informeert zich over het binnen de kaders gevoerde bestuur en beheer, stelt vast of in- en uitvoering van beleid zich zodanig binnen de kaders bewegen dat doelstellingen (zullen) worden gerealiseerd en besluit zonodig tot aanwijzingen voor aanpassingen
College	Geeft diensten opdracht tot ontwikkeling van concept kaders en de invulling van beleid, voert eigen politieke en programmatische toetsing uit en stuurt uitvoering en evaluatie aan	Informeert zich over uitvoering en effecten beleid, rapporteert hierover systematisch aan raad, signaleert actief knelpunten en draagt oplossingen aan
Diensten	Ontwikkelen concept kaders en de invulling van beleid (en voert na besluitvorming uit)	Stellen zichzelf systematisch op de hoogte van de uitvoering beleid, leveren rapportages aan college, voeren evaluatieonderzoek uit, beantwoorden vragen raadsleden, leveren informatie voor onderzoeken andere betrokkenen (accountant, extern evaluatie onderzoek, rekenkamer)
Burgermeester	Bevordert eenheid beleid	Bevordert dat raad en college in staat worden gesteld hun controle activiteiten uit te voeren
Presidium	Agendering kaderstelling, inclusief kwaliteitsbewaking voorstellen	Agendering voortgangsrapportages en controleactiviteiten, inclusief kwaliteitsbewaking voorstellen
Griffie	Ondersteunt activiteiten raad en presidium in kaderstellingproces	Ondersteunt activiteiten raad en presidium in controleproces
Rekenkamer	Doet op basis van onderzoek suggesties voor verbetering kwaliteit kaderstellingproces en inhoud kaders	Onderzoekt effectiviteit, doelmatigheid (en rechtmatigheid) van beleid en hiermee verbonden kwaliteit van inhoud en processen van beleid
Accountant	Doet op basis van onderzoek suggesties voor verbetering kwaliteit (financieel) beheer	Onderzoekt kwaliteit financieel beheer en rechtmatigheid en doet aanbevelingen aan de raad voor verbeteringen
Rekening-commissie	Doet op basis van onderzoek suggesties voor verbetering kwaliteit (financieel) beheer	Informeert zich over de kwaliteit van financieel beheer en rechtmatigheid en doet aanbevelingen aan de raad voor verbeteringen

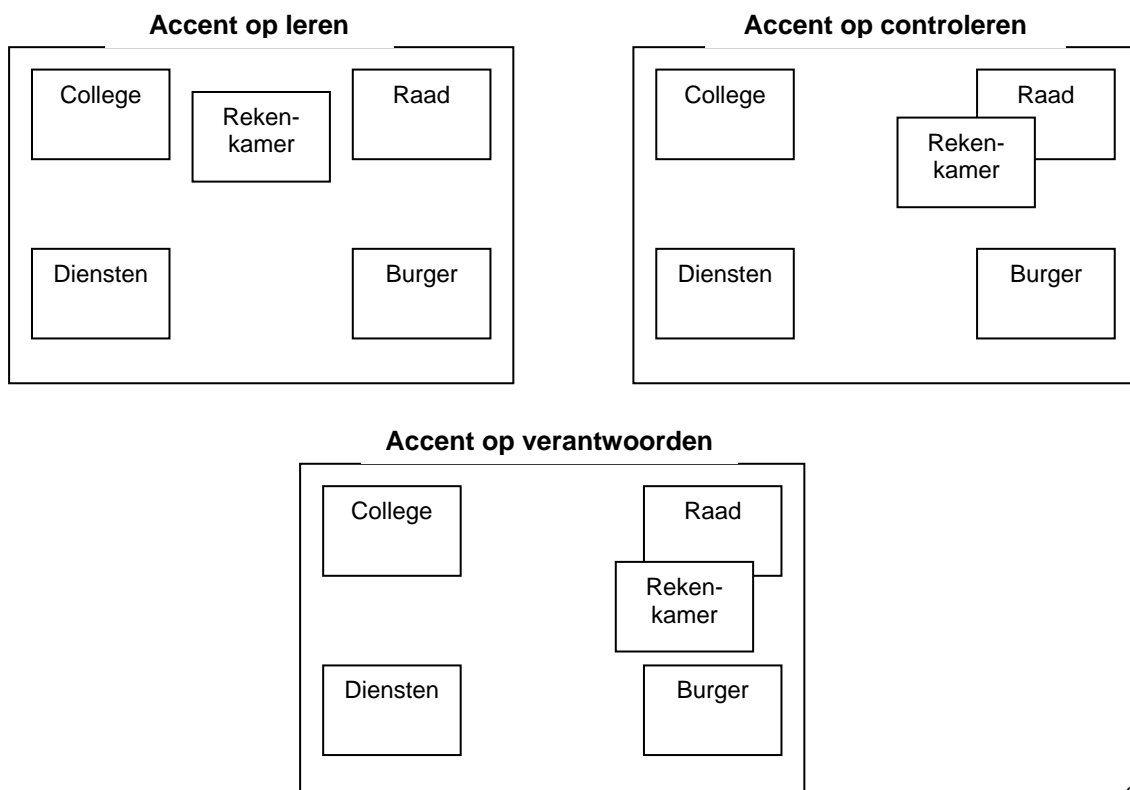
Voor de positionering van de rekenkamer is het zinvol om onderscheid te maken in verschillende functies die rekenkameronderzoek kan vervullen. We onderscheiden de volgende functies van rekenkameronderzoek:

- Controleren (C), vaststellen van de mate waarin processen goed verlopen en beleidseffecten worden gerealiseerd, ten behoeve van gemeentelijke besluitvorming;
- Leren (L), Verbeteren van de beleidsinhoud en processen op grond van vastgestelde onvolkomenheden en mogelijkheden voor verbetering;
- Verantwoorden (V), inzichtelijk maken van de mate waarin processen goed verlopen en beleidseffecten worden gerealiseerd naar burgers en maatschappelijke organisaties.

Deze functies stellen te dele verschillende eisen aan het onderzoek en de rapportage door de rekenkamer. Het is daarom zinvol om na te denken over het belang dat aan deze functies wordt gehecht. Keuzes hierin hoeven echter niet voor alle onderzoeken te gelden: per onderzoek kan duidelijk worden aangegeven aan welke functie(s) prioriteit wordt gegeven. Bovendien is de functie Controleren voorwaardelijk aan de andere functies (zonder controleren is leren of verantwoorden niet mogelijk). In de praktijk zullen deze functies in een concreet rekenkameronderzoek dan ook in een bepaalde mate worden gecombineerd (zie tabel 5 in paragraaf 4).

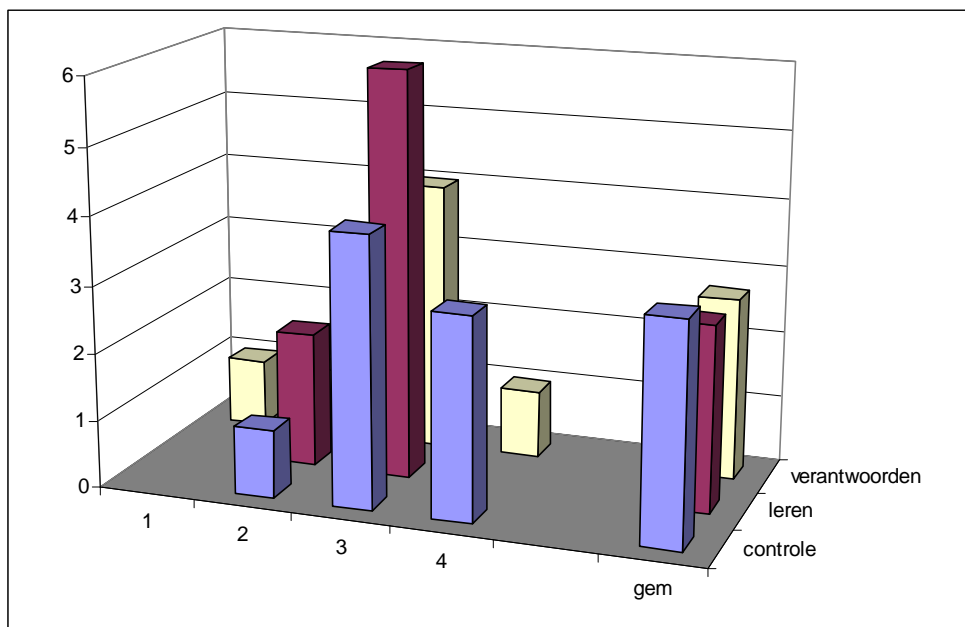
Als we kijken naar de verhoudingen tussen het college, de gemeentelijke diensten, de raad, de burgers (en instellingen en bedrijven) en de rekenkamer, dan zijn er globaal drie verschillende posities voor die rekenkamer te onderscheiden (zie figuur 1). Bij een accent op leren vervult de rekenkamer vooral een brugfunctie tussen college en raad, gericht op verbetering van de gemeentelijke beleidsprocessen en – effecten. Bij een accent op controleren is de rekenkamer vooral bondgenoot van de raad, gericht op versterking van de controlefunctie. Bij een accent op verantwoorden vervult de rekenkamer een belangrijke rol in de externe verantwoording naar de burger. Uiteraard kunnen hierin verschillende ‘tussenposities’ worden ingenomen. Belangrijk uitgangspunt voor een verdere invulling van de rekenkamer is een duidelijk beeld van deze positie bij zowel rekenkamer, raad en andere betrokkenen.

Figuur 1: Drie posities voor de rekenkamer



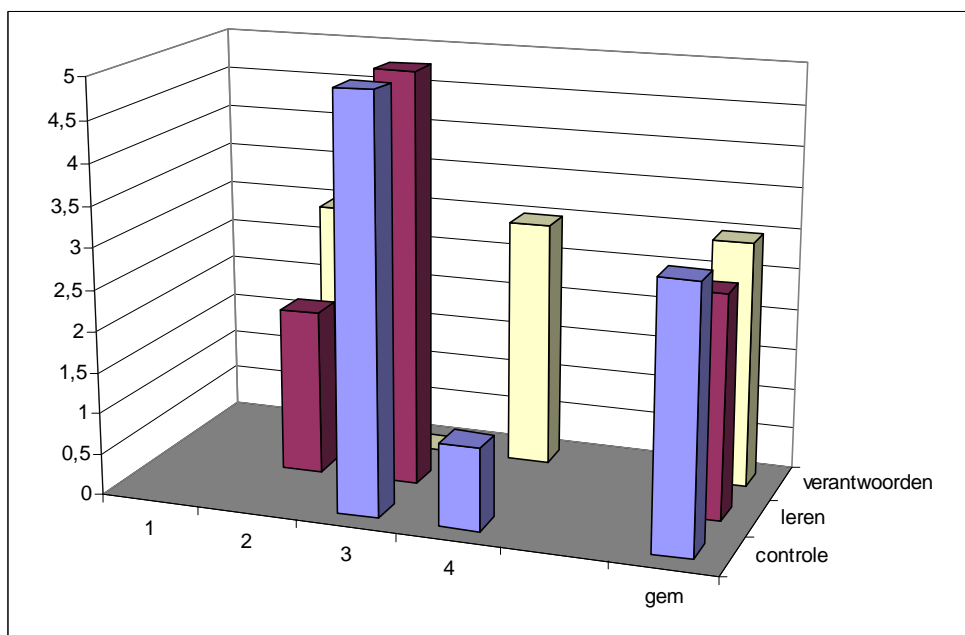
Zowel aan de leden van de rekenkamer als aan de fractievoorzitters is in de vragenlijst gevraagd naar de prioriteit die aan de verschillende functies zouden moeten worden toegekend. De resultaten zijn weergegeven in figuur 2 (leden rekenkamer) en figuur 3 (fractievoorzitters).

Figuur 2: Prioriteit voor rekenkamerfuncties volgens rekenkamerleden



De kolommen geven het aantal rekenkamerleden weer dat vindt dat de betreffende functie een bepaalde prioriteit moet hebben (1=zeer weinig prioriteit, 4=zeer veel prioriteit). De laatste kolom geeft de gemiddelde prioriteitsscore voor de functie weer.

Figuur 3: Prioriteit voor rekenkamerfuncties volgens fractievoorzitters



Uit de gegevens blijkt dat aan de controlerende functie het meeste prioriteit wordt toegekend, maar dat de functies 'leren' en 'verantwoorden' gemiddeld niet veel lager scoren. Wel is er over de functie 'verantwoorden' wat meer verschil van mening (sommigen kiezen voor een lagere prioriteit, anderen juist voor een zeer hoge). In de discussies in de workshops is vastgesteld dat controleren de basis vormt van het rekenkameronderzoek en dus in ieder geval centraal moet staan. In de workshop met fractievoorzitters is daarbij voorgesteld om de lerende functie nadrukkelijker te koppelen aan het reguliere doelmatigheidsonderzoek dat door het college wordt verricht (ex art. 213a Gemeentewet) en als gemeenteraad zelf nadrukkelijker een rol te gaan spelen bij het entameren van onderzoek waarin de verantwoording naar de burger toe centraal staat. Daarvoor zou dan wel een beperkte onderzoekscapaciteit bij de griffie moeten worden gecreëerd.

Bovendien is in de workshop van de rekenkamer geconstateerd dat er wel een zekere variatie in het belang van de functies tussen de verschillende onderzoeken van de rekenkamer kan zijn (de ene keer wat meer accent op verantwoorden, een andere keer wat meer accent op leren), maar dat de rekenkamer in zijn geheel toch een naar alle betrokkenen duidelijk, constant en herkenbaar profiel moet hebben. De variatie zou dus niet al te groot moeten zijn. Bovendien zijn de functies niet geheel van elkaar te scheiden (controleren zal ook altijd een zekere mate van verantwoorden met zich mee brengen en aanleiding kunnen zijn tot leerprocessen).

Conclusie:

Gezien de bovenstaande resultaten en overwegingen ligt het voor de hand om als rekenkamer vooralsnog: 1) een accent te leggen op de controlerende functie en tegelijkertijd, 2) te stimuleren dat de lerende en verantwoordende functie door college en raad worden versterkt. Na verloop van tijd kan deze positionering uiteraard worden heroverwogen in het licht van de stand van zaken met betrekking tot de verschillende functies op dat moment.

3. Soorten beleidsevaluatie en onderzoek van de rekenkamer

Soorten beleidsevaluatie en de positionering van de rekenkamer

Als we nadenken over verschillende typen onderzoek die een rekenkamer in een duaal stelsel kan uitvoeren, dan kunnen we vanuit verschillende invalshoeken een aantal onderscheidingen maken.

Een eerste indeling is die naar het type beleid(sdocument) dat onderwerp kan zijn van zo'n onderzoek. In tabel 2 geven we een globale indeling van typen beleid(sdocumenten), die onderwerp kunnen zijn van voortgangscategorie en evaluatie door de raad (en dus eventueel onderwerp zijn van rekenkameronderzoek). Daarbij is tevens een aantal specifieke kenmerken aangegeven, wordt een indicatie gegeven van de cyclus waarin deze documenten doorgaans worden vastgesteld (kaderstelling) en waarin hun voortgang wordt besproken (controle).

Tabel 2: Typen beleidsdocumenten met beleidskaders (huidige stand van zaken)

Beleidsdocument	Specifieke kenmerken	Vaststelling (kaderstelling)	Bespreking voortgang (controle)
Toekomstvisie voor de stad, Ruimtelijke ontwikkelingsvisie	Lange termijn, brede strategische visie en doelen	10/15 jaar	5/6 jaar
Collegeprogramma	4 jaar, politieke accenten collegeperiode, enkele specifieke doelstellingen	4 jaar	2 jaar
GSB programma	5 jaar, eigen traject en inhoud	5 jaar	Monitoring jaarlijks
Programmabegroting	1-4 jaar, ca. 10 programma's, globale kaders en budgetten	1 jaar	Globaal: Kwartaal: rekening, najaarsnota, contourennota Specifiek: planning/control
Beleidsnota per onderwerp	Wisselend niveau van abstractie, verkeersveiligheidsplan, nota coffeeshopbeleid	Wisselende cyclus ca. 4 jaar, soms meer	Soms systematisch volgens plan (mobiliteit), doorgaans ad hoc

Een concreet rekenkameronderzoek zal altijd betrekking hebben op één of meer van deze typen beleidsdocumenten. Daarbij rijst de vraag welk type het meest geschikt is voor onderzoek door de rekenkamer (dan wel de meeste prioriteit verdient). We komen daar later op terug.

Een tweede indeling gaat uit van de verschillende aspecten van een beleid die onderwerp kunnen zijn van het onderzoek. Globaal kan een beleidsevaluatie betrekking hebben op de beleidsinhoud, de beleidsprocessen of de beleidseffecten. Daarbinnen zijn nog weer varianten te onderscheiden. Deze zijn weergegeven in tabel 3, waarbij tevens een aantal voorbeelden zijn opgenomen van criteria die bij een dergelijke evaluatie worden gebruikt en een omschrijving is gegeven van typische onderzoeksvragen die aan de orde komen.

Tabel 3: Typen beleidsevaluatie (aspecten van het beleid die aan de orde komen)

	Criteria (voorbeelden)	Onderzoeksvragen
Inhoud		
Politiek inhoudelijke kwaliteit van beleid(skaders)	Aanvaardbaarheid en toepasselijkheid van doelen, middelen en kosten	In welke mate voldoen de doeleinden, maatregelen en kosten aan de gestelde criteria?
Technisch-bestuurlijke kwaliteit: beleid(skaders) als richtlijn voor handelen	SMART doelstellingen, duidelijke maatregelen en budget	In welke mate voldoen de doeleinden, maatregelen en kosten aan de gestelde criteria?
Proces		
Kaderstelling	Kwaliteit politiek debat en oordeelsvorming; Heldere opties die kunnen leiden tot duidelijke keuzes	Is proces zodanig ingericht dat politiek debat hoogwaardig is en leidt tot kwalitatief hoogwaardige kaders?
Beleidsvorming	Expliciete operationalisering doelstellingen; Ruime inventarisatie maatregelen en hun verwachte uitvoerbaarheid, kosten, effectiviteit en legitimiteit; Onderbouwing keuze van maatregelen.	Is proces zodanig ingericht dat goed afgewogen doelstellingen worden gekozen, dat alternatieve en afdoende maatregelen worden afgewogen tegen minimale kosten?
Beleidsuitvoering	Adequate invoering van beleid; Daadwerkelijke uitvoering voorgenomen maatregelen; Kosten; Oplossen knelpunten	Worden maatregelen volgens plan genomen tegen minimale kosten? Worden onvoorziene knelpunten opgelost?
	Financiële rechtmatigheid	Voldoen uitgaven en financieel beheer aan de geldende richtlijnen?
Beleidsevaluatie	Meta-evaluatie: Timing evaluatie, breedte en diepte onderzoek, keuze criteria	Vindt evaluatie plaats, worden alle criteria onderzocht, worden waarnemingen door onderzoek onderbouwd?
Effecten		
Effectevaluatie	Doelbereiking, effectiviteit en doelmatigheid	Beschrijving doelbereiking, effecten en doelmatigheid. Eventueel oorzaken hiervan in kwaliteit beleidsinhoud en -proces

Ook hier rijst de vraag welk type beleidsevaluatie voor de rekenkamer welke prioriteit moet krijgen. Teneinde de discussie hierover te faciliteren hebben we hierover de volgende stelling geponeerd:

Stelling 1:

De rekenkamer houdt zich primair bezig met onafhankelijk onderzoek naar beleidseffecten (doelbereiking, effectiviteit en doelmatigheid).

Echter:

- de vaststelling (meting) van doelbereiking vergt duidelijke doelstellingen (inhoud);
- de vaststelling van effectiviteit vergt meestal inzicht in de mate van uitvoering (proces) (en het optreden van andere factoren)
- begrijpen waarom er sprake is van een bepaalde mate van doelbereiking, effectiviteit of doelmatigheid vergt inzicht in de wijze van uitvoering (proces) (en het optreden van andere factoren).

Doorgaans zal een effectevaluatie door de rekenkamer dan ook mede onderzoek bevatten naar de technisch-bestuurlijke kwaliteit van de beleidsinhoud (kader) en tenminste de beleidsuitvoering.

Stelling 2:

De rekenkamer kan zich alleen concentreren op effectonderzoek indien de reguliere beleidsprocessen en hun evaluatie op een goede manier zijn georganiseerd. Dit betekent enerzijds dat het wenselijk is dat er een duidelijk programma van beleidsvoortgangsrapportage en beleidsevaluatie is, en anderzijds dat de rekenkamer zich meer met andere vormen dan effectevaluatie zou moeten bezighouden naarmate voortgangscontrole en beleidsevaluatie in de huidige praktijk minder van de grond komen.

Conclusie

In de workshops is met instemming op deze stellingen gereageerd.

Evaluatie in de reguliere beleidscyclus in Enschede

In tabel 4 hebben we beschreven hoe verschillende elementen van beleidsevaluatie in de reguliere beleidscyclus kunnen worden ondergebracht. Daarbij gaat het om welke aspecten van beleid worden beoordeeld, welke organen daarbij op bepaalde tijdstippen een primaire rol spelen en welke informatie daarbij wordt gebruikt.

Tabel 4: *Beleidsvaluatie als regulier onderdeel van de beleidscyclus (gewenste gang van zaken)*

Activiteit	Wat wordt beoordeeld	Wie en wanneer	Op grond van
Vaststelling kader of beleid	Inhoud, zowel politiek inhoudelijk als technisch-bestuurlijke kwaliteit	Raad bij behandeling voorstel	Inzichtelijk onderbouwde voorstellen van B&W; Eigen initiatief
	Proces van kaderstelling en belevingsvorming	Raad bij behandeling voorstel	Beschrijving proceskenmerken in voorstel
Voortgangsrapportage	Bestuurlijke uitvoering	B&W elk kwartaal	Planning en control, maraps
	Programma uitvoering: globale beoordeling stand van zaken	Raad elk kwartaal	Rapportage van knelpunten door B&W
	Beleidsmatige uitvoering: voortgang alle maatregelen en kosten; Doelbereiking, doelmatigheid (uitvoering) evt. effectiviteit, efficiëntie	Raad circa 2 jaar	Beleidsmatige rapportage door B&W; Signalen uit de samenleving
Effectevaluatie/heroverweging	Doelbereiking, effectiviteit, doelmatigheid (effect); In het kader hiervan beleidsinhoud en proces	Raad circa 4 tot 5 jaar	Evaluatie onderzoek door B&W

Verduidelijking van enkele begrippen:

Beoordeling programma uitvoering: B&W rapporteert op grond van de managementrapportages over de voortgang van de uitvoering van de **programmabegroting**. Hierin komen zowel financiële als beleidsmatige knelpunten naar voren die om een oplossing vragen. De rapportage is begrotingsbreed en concentreert zich op gesignaleerde knelpunten en nieuwe ontwikkelingen (kansen of mogelijkheden).

Beleidsmatige uitvoeringsevaluatie: B&W rapporteert systematisch over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering, doelbereiking en kosten van alle aspecten van een bepaald **beleid**. Hieruit ontstaat voor dit beleid een compleet beeld (anders dan bij de programma uitvoering) en door de concentratie op een beleidsonderwerp is er tijd voor een inhoudelijk politiek debat. Doorgaans zal alleen een voorlopige inschatting van de effectiviteit en doelmatigheid beschikbaar zijn.

Effectevaluatie: Er is niet alleen een vaststelling van de mate van doelbereiking, maar ook van de mate waarin het beleid hieraan heeft bijgedragen en de doelmatigheid. Vaststelling van effectiviteit (en dus causaliteit) vergt tijd (effecten treden niet onmiddellijk op) en aanvullend onderzoek (effecten kunnen alleen door vergelijkende analyse worden vastgesteld). Dergelijk onderzoek zal dus een tamelijk ruime periodisering kennen (circa 4 tot 5 jaar).

Als we deze gewenste situatie afzetten tegen de feitelijke situatie ten aanzien van beleidsvaluatie in de gemeente Enschede, dan kunnen we het volgende vaststellen:

Constatering:

Met uitzondering van enkele specifieke beleidsonderwerpen (mobiliteitsbeleid, welzijnswerk, jeugd en jongeren) is er in Enschede geen systematische aandacht (in de vorm van een duidelijk programma) voor een beleidsmatige uitvoeringsrapportage

en effectevaluatie. Voortgangsrapportages over bestuurlijke en programmuitvoering vinden wel systematisch plaats.

Stelling 3:

Beleidsmatige uitvoeringsevaluatie en effectevaluatie vormen het hart van de politieke controlefunctie van de raad. Op deze momenten wordt voor een specifiek beleidsonderwerp inzichtelijk in hoeverre de uitvoering en doelbereiking op schema liggen en is er de ruimte om hierover in relatie tot de gestelde kaders een op de feitelijke ontwikkelingen gebaseerd politiek oordeel uit te spreken. Bovendien kunnen deze kaders eventueel zelf ter discussie worden gesteld.

Discussie:

De bovenstaande stelling is gebaseerd op het standpunt dat de programmabegroting en de voortgangsrapportages hierover weliswaar belangrijke momenten van kaderstelling en controle opleveren, maar door de breedte (al het beleid van de gemeente) en het hiermee samenhangende globale karakter (knelpunten) onvoldoende inzicht geven in de stand van zaken ten aanzien van concrete beleidsonderwerpen en onvoldoende mogelijkheden bieden tot politiek debat (beperkte tijd voor discussie). Er is dus meer nodig. Dit staat in principe nog los van de kwaliteit van de programmabegroting als kaderdocument voor het vervullen van de controlefunctie (zie De Groot, 2005).

Hierbij rijst de vraag naar het abstractieniveau dat geschikt is voor beleidsmatige uitvoeringsevaluaties (en dus ook voor beleidsmatige uitvoeringsrapportages) en beleidseffectevaluaties (en dus ook voor onderzoek naar beleidseffecten). Hierbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- Inhoudelijke samenhang in het beleid: welke doelstellingen en maatregelen hebben zoveel met elkaar te maken dat ze gezamenlijk moeten worden besproken?
- Voldoende focus op specifieke onderwerpen om rapportage inzichtelijk en behapbaar te maken en voldoende tijd voor inhoudelijk debat te garanderen.
- Beschikbare capaciteit en kosten in termen van productie van de rapportages en het uitvoeren van onderzoek
- Beschikbare tijd voor het college en de raad om aan de controlefunctie te besteden.

Globaal gezien lijken hier drie abstractieniveau's te onderscheiden:

1. Het niveau van het **programma** uit de programmabegroting. In de programmabegroting zijn tien programma's opgenomen die een zekere inhoudelijke samenhang vertonen. Deze programma's zijn inhoudelijk nog tamelijk breed voor omvattende uitvoeringsrapportages en beleidsevaluaties. Praktisch zou dit neerkomen op 2 tot 3 voortgangsrapportages per jaar en 2 tot 3 beleidseffect evaluaties per jaar (één uitvoeringsrapportage en één effectevaluatie voor elk programma in een volledige cyclus van 4 jaar). Door het bestaan van een jaarlijkse begrotingscyclus voor de programma's en daaraan gekoppelde rapportages is het lastig om tot een verdeling van deze evaluaties over verschillende jaren te komen (er is geen natuurlijk startpunt van de programma's verdeeld over verschillende jaren).
2. Het niveau van de **individuele beleidsnota's**. Indien we er van uitgaan dat het beleid doorgaans een antwoord is op specifieke maatschappelijke problemen die met een samenhangend pakket van maatregelen worden bestreden, dan ligt het voor de hand om uitvoeringsrapportages en effectevaluaties op het niveau van de beleidsnota's te laten plaatsvinden. Bovendien is er dan een natuurlijk moment in de tijd waarop uitvoeringsevaluaties en effectevaluaties ter hand

worden genomen (namelijk ongeveer twee en vier jaar na vaststelling van het beleid). Bij deze optie doen zich twee problemen voor: er is in de praktijk een groot verschil in abstractieniveau en breedte van beleidsnota's (van nota mobiliteitsbeleid tot nota coffeeshops of 'atelierbeleid'). Bovendien is het aantal beleidsnota's dusdanig groot (ruwe schatting¹: nota's op niveau beleidsafdeling circa 75 – 100, inclusief nota's op detailniveau duidelijk meer dan 100), dat zowel de ambtelijke als de politieke agenda volstrekt overvoerd zouden worden door het aantal evaluaties.

3. Een **tussenliggend** niveau: samenhangende beleidsnota's op thematisch niveau onder de programma's en specifieke stedelijke projecten, eventueel gekoppeld aan GSB. Indicatie: ongeveer 30 tot 40 thema's/projecten, 10 uitvoeringsevaluaties en 10 effectevaluaties per jaar.

Stelling 4:

Een systematische programmering van beleidsmatig uitvoeringsonderzoek en effectevaluatie kan het beste uitgaan van het hierboven beschreven tussenliggende abstractieniveau van thematische beleidsnota's.

Conclusie

In de workshops is geen discussie gevoerd over het gewenste abstractieniveau van het reguliere beleidsmatige uitvoeringsonderzoek en effectevaluatie. Dit onderwerp staat ook niet centraal in de discussie over de wijze van programmering van rekenkameronderzoek, aangezien het juist gaat om de programmering van regulier beleidsonderzoek. Het verder vormgeven van de afspraken over de reguliere evaluatiecyclus is vooral een zaak van de raad (ondersteund door de griffie) en het college. Het gaat immers om de vaststelling van de timing en de wijze waarop de raad actief door het college geïnformeerd wenst te worden over de beleidsmatige voortgang en de effecten van het gevoerde beleid. Wel is duidelijk vastgesteld dat het op dit moment ontbreekt aan een duidelijke programmering van regulier beleidsonderzoek en dat een dergelijke programmering een belangrijke voorwaarde is voor een goede programmering van het onderzoek van de rekenkamer.

¹ Op basis van genoemde nota's in de programmabegroting en informatie van de griffier

4. Naar een positie voor onderzoek van de rekenkamer

Teneinde tot een positiebepaling voor de rekenkamer en haar onderzoek te komen zijn twee stellingen geformuleerd:

Stelling 5:

Het evaluatieonderzoek is onderdeel van de reguliere beleidscyclus, waarin college, ambtelijke diensten en raad, maar ook accountant en rekeningcommissie hun eigen rol hebben. De rol van de rekenkamer is **aanvullend**, wordt gekenmerkt door haar **onafhankelijkheid** en concentreert zich op **beleidsmatige** vragen (dus niet op financieel beheer en rechtmatigheid, want die zijn een taak voor de accountant en de rekeningcommissie).

Stelling 6:

Een goede afstemming van onderzoek vergt inzicht in de programmering van al het reguliere voortgangs-, doelmatigheids- en effectonderzoek (wordt al aan gewerkt). Een dergelijke programmering omvat een agenda waarin al het beleidsmatige uitvoeringsonderzoek en effectonderzoek is ondergebracht.

Conclusie

In de workshops is met instemming op deze stellingen gereageerd. De rekenkamer zal nadrukkelijker een rol gaan spelen bij het afstemmingsoverleg en zal dit overleg ook gaan stimuleren, evenals een betere programmering van het reguliere evaluatieonderzoek.

Als we uitgaan van een dergelijke positie van de rekenkamer (en het bestaan van een reguliere evaluatiepraktijk), dan kunnen we een aantal vormen van rekenkameronderzoek onderscheiden.

Vormen van rekenkameronderzoek vanuit deze rol van de rekenkamer:

1. Onderzoek naar de **beleidseffecten**:
 - a. Thema's en/of projecten met een dusdanig beleidsmatig en financieel **belang** dat onafhankelijk onderzoek gewenst is;
 - b. Thema's en/of projecten waarbij globale indicaties van **problemen** in doelbereiking, effectiviteit en/of doelmatigheid een onafhankelijk onderzoek vergen;
 - c. Effectevaluaties op een ander **abstractieniveau** dan de reguliere evaluaties. Bijvoorbeeld dwars door beleidsonderwerpen heen onderzoek naar het effect van het instrument 'subsidies' of effectevaluaties waarin het accent wordt gelegd op andere vormen van vergelijking dan in de reguliere evaluaties (vergelijking tussen thema's of met andere gemeenten).
In het kader van dergelijk onderzoek zijn de kwaliteit van het proces en de inhoud van het beleid eventueel aan de orde om te begrijpen waarom bepaalde beleidseffecten al dan niet optreden.
2. Onderzoek naar beleids**processen**:
 - a. Vergelijkend onderzoek naar de **doelmatigheid** van de beleids-**uitvoering**;
 - b. Onderzoek naar het procesverloop bij **specifieke beleidsonderwerpen** waarbij er globale indicaties zijn van zodanige **problemen** in het proces dat onafhankelijk onderzoek gewenst is;

- c. **Algemeen procesonderzoek** bij indicaties dat bepaalde processen **onvolkomenheden** vertonen (kaderstelling, beleidsvorming, uitvoering, evaluatie, opvolging Rekenkamerbevelingen).
3. Onderzoek naar de **inhoud** van beleid(skaders):
- a. Onderzoek naar de **technisch-bestuurlijke kwaliteit** van de inhoud van beleid(skaders). Bijvoorbeeld naar de mate waarin de beleidsdoelstellingen in de programmabegroting SMART zijn geformuleerd.

De Enschedese rekenkamer heeft tot op heden 6 onderzoeken afgerond. Van deze onderzoeken kan worden aangegeven welk type onderzoek aan de orde is gekomen en welke functies (Controleren, Leren, Verantwoorden) vooral zijn vervuld. In de tabel 5 is dit weergegeven. Daarbij blijkt dat in één rekenkameronderzoek doorgaans meerdere typen en functies aan de orde zijn. Bovendien blijkt dat een bepaald onderzoek gedurende het onderzoek (door de aard van de bevindingen) soms een breder karakter krijgt. Zo is het onderzoek naar het welzijnswerk vooral begonnen als procesonderzoek op basis van een probleemindicatie (2b), maar bleek gedurende het onderzoek dat er ook sprake was van problemen op het gebied van de kwaliteit van de kaders (3).

Tabel 5: Karakterisering van het tot nu toe uitgevoerde rekenkameronderzoek in termen van vormen van rekenkameronderzoek en functies van onderzoek:

Type	Subsidie	Reïntegratie	Communicatie	Van Heek-plein	Welzijn	Externe veiligheid
1a effect belang	X	X	X			X
1b effect probleem	X		X	X	X	
1c effect ander niveau						
2a uitvoering doelmatig	X	X			X	X
2b proces-probleem bij beleid				X	X	
2c algemeen procesprobleem						
3 kwaliteit inhoud					X	
Functie	C, L	C, L	C, L	C, L, V	C, L	C, V

Discussie en conclusie

In de interne workshop van de rekenkamer is uitgebreid gesproken over de bruikbaarheid van deze indeling. De indeling is in principe bruikbaar bevonden, maar wel voorzien van de volgende kanttekeningen:

- Het onderscheid tussen de verschillende typen is niet altijd helder als je probeert om een concreet onderzoek in te delen;
- Als de typering ook in externe communicatie met raadsleden, college en eventueel burgers moet worden gebruikt, dan moet het aantal categorieën niet te groot zijn;
- Het is nuttig om onderscheid te maken in systematisch onderzoek (onderzoek dat op de agenda wordt gezet vanwege een groot beleidsmatig of financieel belang) en responsief onderzoek (onderzoek dat op de agenda wordt gezet op grond van indicaties dat er problemen zouden kunnen optreden bij onderdelen van het beleid);
- Er is tot nu toe geen aandacht voor kortdurende en kleinschalige onderzoeken die de rekenkamer zou kunnen verrichten over onderwerpen die (politiek) actueel zijn. De rekenkamer zou zich echter wel met dit soort onderzoek moeten bezighouden.

Naar aanleiding van de nadere positiebepaling van de rekenkamer in de workshop met raadsleden zou daar aan kunnen worden toegevoegd:

- Indien het accent van rekenkameronderzoek meer op controleren zou komen te liggen en het lerende doelmatigheids onderzoek meer nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van het college zou zijn, is het minder noodzakelijk om als rekenkamer vergelijkend onderzoek te verrichten. Juist bij dit onderzoek staat immers de lerende functie voorop (hoe doen we het ten opzichte van anderen en wat kunnen we daar uit leren).

Op grond hiervan stellen wij voor om een onderscheid te maken tussen geprogrammeerd onderzoek (regulier onderzoek door de rekenkamer in het kader van het jaarlijkse onderzoekprogramma) en urgent feitonderzoek (kortlopend onderzoek op grond van een actuele behoefte). Daarbij zal feitonderzoek nooit betrekking kunnen hebben op het vaststellen van beleidseffecten of doelmatigheid (dit vergt meer gedegen onderzoek), hooguit op het vaststellen van doelbereiking. Bovendien zal feitonderzoek altijd gericht zijn op een specifiek beleid. Concreet stellen wij voor om van de volgende indeling van rekenkameronderzoek uit te gaan (Tabel 6). Daarbij wijzen wij er met nadruk op dat deze indeling is gebaseerd op de hierboven gekozen positie van de rekenkamer en haar onderzoek als aanvulling op de reguliere processen van beleidsevaluatie. Een heroverweging van deze positie of het in de praktijk ontbreken van reguliere evaluaties zouden ook tot een heroverweging van deze indeling moeten leiden!

Tabel 6: Vormen van rekenkameronderzoek voor de Enschedese rekenkamer

Type	Omschrijving	Mogelijk voorbeeld
Geprogrammeerd systematisch onderzoek		
1. Systematisch effectonderzoek	Onderzoek naar maatschappelijke effecten (doelbereiking, effectiviteit, doelmatigheid) van beleid met een dusdanig beleidsmatig en financieel belang dat onafhankelijk onderzoek gewenst is	Onderzoek naar de effecten van de wederopbouw van Roombeek
2. Systematisch inhoudsonderzoek	Onderzoek naar de technisch-bestuurlijke kwaliteit van de inhoud van beleid(skaders) met een dusdanig beleidsmatig en financieel belang dat onafhankelijk onderzoek gewenst is	Onderzoek naar de mate waarin de beleidsdoelstellingen in het mobiliteitsbeleid SMART zijn geformuleerd
Geprogrammeerd responsief onderzoek		
3. Responsief effectonderzoek	Onderzoek naar beleid waarbij globale indicaties van problemen in doelbereiking, effectiviteit en/of doelmatigheid een onafhankelijk onderzoek vergen	Onderzoek naar mobiliteitsbeleid indien er in de toekomst sprake zou zijn van structurele files
4. Responsief specifiek procesonderzoek	Onderzoek naar het procesverloop bij specifieke beleidsonderwerpen waarbij er globale indicaties zijn van zodanige problemen in het proces dat onafhankelijk onderzoek gewenst is	Onderzoek naar de totstandkoming van het Van Heekplein
5. Responsief procesonderzoek	Procesonderzoek bij indicaties dat bepaalde processen (kaderstelling, beleidsvorming, uitvoering, evaluatie, opvolging Rekenkameraanbevelingen) onvolkomenheden vertonen	Onderzoek naar de mate waarin gemeentelijk beleid wordt geëvalueerd en de kwaliteit van de beleidsevaluaties
6. Responsief inhoudsonderzoek	Onderzoek naar de technisch-bestuurlijke kwaliteit van de inhoud van beleid(skaders) waarbij er globale indicaties zijn van zodanige problemen dat onafhankelijk onderzoek gewenst is	Onderzoek naar de mate waarin de beleidsdoelstellingen in de programmabegroting SMART zijn geformuleerd
Kortlopend onderzoek		
7. Urgent feitenonderzoek	Kortlopend onderzoek naar doelbereiking, procesverloop of technische-bestuurlijke kwaliteit van de inhoud van beleid, waarbij onzekerheid over feiten op korte termijn door onafhankelijk onderzoek moet en kan worden verminderd	Onderzoek naar de bezettingsgraad van de Van Heekgarage en parkeervoorzieningen in de omgeving

5. Naar een programmering van rekenkameronderzoek

De hierboven ontwikkelde indeling van vormen van rekenkameronderzoek kan de basis vormen van de programmering van het rekenkameronderzoek. Specifiek voor de programmering zijn deze vormen van onderzoek weer in te delen in drie typen:

- A. **Systematisch** onderzoek (1 en 2): dit onderzoek is gekoppeld aan de beleidscyclus van het betreffende beleid, hetgeen langjarige planning mogelijk maakt. Zo zou men bijvoorbeeld nu al kunnen vaststellen dat een eerste effectevaluatie van de wederopbouw van Roombeek omstreeks het jaar 2010 kan plaatsvinden, op een moment dat de wijk al enige tijd in zijn nieuwe samenstelling heeft gefunctioneerd.
- B. **Geprogrammeerd responsief** onderzoek (3 t/m 6): dit onderzoek vergt selectie van onderwerpen waarbij indicaties van problemen aanwezig zijn, maar waarbij er relatief weinig tijdsdruk is. Over deze onderwerpen zou in principe jaarlijks door de rekenkamer een beslissing kunnen worden genomen.
- C. **Urgent feitenonderzoek** (7): Over dit onderzoek moet op korte termijn worden besloten, zodat in principe in elke maandelijkse vergadering van de rekenkamer een voorstel tot een dergelijk onderzoek aan de orde kan komen (indien hiervoor op dat moment capaciteit beschikbaar is).

Wij stellen voor om voor het te programmeren onderzoek (A en B) uit te gaan van een jaarlijkse programmacyclus, die bestaat uit de volgende fasen:

4. Vaststelling van de soorten onderzoek die in het betreffende jaar zullen worden uitgevoerd;
5. Inventariseren van de beleidsonderwerpen die voor elke soort onderzoek in aanmerking komen;
6. Vaststelling van de onderzoeken die zullen worden uitgevoerd.

Voor de keuze van onderwerpen van urgent feitenonderzoek (C) zal voor de stappen 2 en 3 een afzonderlijke procedure worden voorgesteld.

Stap 1: Vaststelling van de soorten onderzoek die dit jaar zullen worden uitgevoerd.

Deze stap kan worden onderverdeeld in 5 activiteiten:

- I. Vaststelling van de soorten onderzoek die in principe voor uitvoering in aanmerking komen;
- II. Vaststelling van de algemene prioriteit die de soorten onderzoek zouden moeten hebben;
- III. Vaststelling van de specifieke prioriteit die de soorten onderzoek in dit jaar zouden moeten hebben;
- IV. Inschatting van de capaciteit (tijd en budget) die voor elke soort onderzoek nodig is;
- V. Op grond van prioriteit, benodigde en beschikbare capaciteit vaststellen welke soorten onderzoek in dit jaar zullen worden uitgevoerd en de daarvoor globaal beschikbaar gestelde capaciteit.

Hieronder zullen we deze stappen nader uitwerken.

I. Vaststelling van de soorten onderzoek die in principe voor uitvoering in aanmerking komen.

Wat: In de vorige paragraaf hebben we een indeling gemaakt van 6 soorten onderzoek die de rekenkamer gegeven haar positionering zou kunnen uitvoeren. Wij stellen voor om deze indeling te gebruiken als basis voor de programmering. Dit neemt niet weg dat de rekenkamer zelf dient te bepalen of zij deze indeling wil

hanteren, dan wel dat een andere indeling de voorkeur verdient. Bovendien hebben wij gesteld dat een andere positionering van de rekenkamer of het onvoldoende van de grond komen van regulier evaluatieonderzoek door het college aanleiding kunnen zijn om ook andere soorten evaluatieonderzoek tot het specifieke domein van de rekenkamer te rekenen (bijvoorbeeld vergelijkend doelmatigheidsonderzoek). Vandaar dat wij voorstellen dat de rekenkamer jaarlijks als eerste stap zich een expliciet oordeel vormt over de soorten onderzoek die zij in principe zou kunnen uitvoeren.

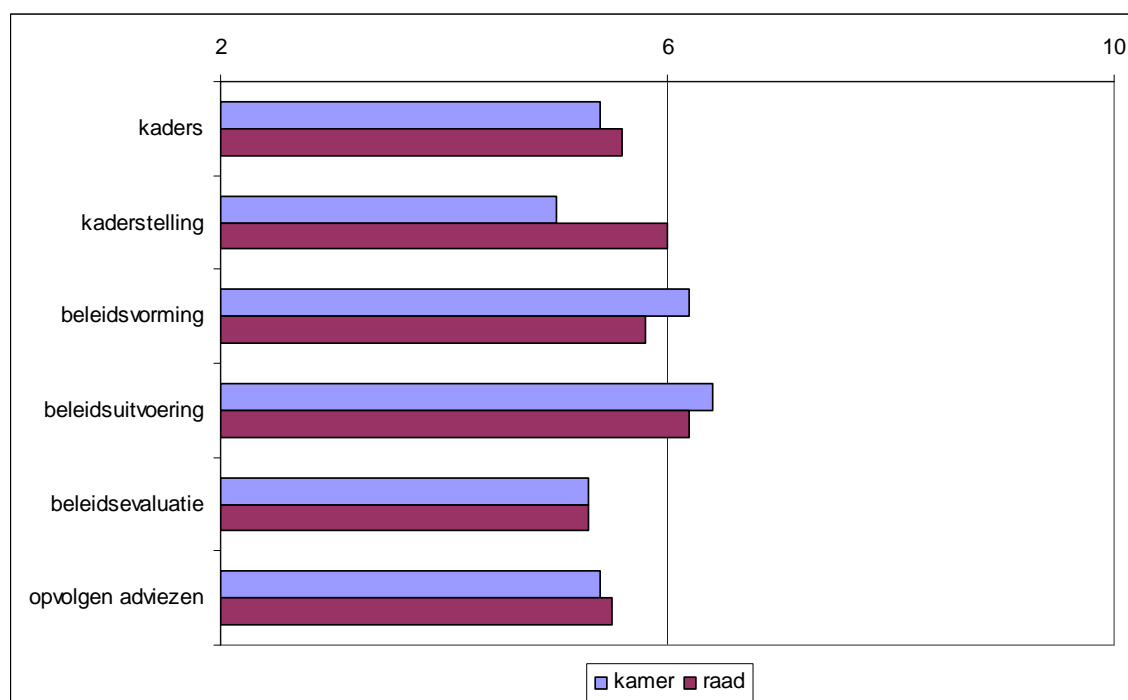
Wie: Rekenkamer

Wanneer: Discussie bij begin periode, jaarlijks kijken of aanpassing nodig is. Beslissing elk jaar in vergadering 0, voorafgaand aan jaarlijkse startvergadering, teneinde oriëntatie op prioriteit van nieuwe soort onderzoek mogelijk te maken.

II. Vaststelling van de algemene prioriteit die de soorten onderzoek zouden moeten hebben

Wat: In het licht van het profiel van de rekenkamer en het algemene kwaliteitsoordeel over de verschillende aspecten van de gemeentelijke beleidsvoering stelt de rekenkamer voor elke soort onderzoek vast welke algemene prioriteit hieraan moet worden toegekend. Zo ligt het gezien de algemene positiebepaling van de rekenkamer voor de hand om effectonderzoek een hogere prioriteit toe te kennen dan procesonderzoek en onderzoek van de beleidsinhoud. Bovendien ligt het voor de hand om een relatief hoge prioriteit toe te kennen aan die aspecten van de beleidsuitvoering waarvan de indruk bestaat dat ze veel problemen kennen. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van een vragenlijst zoals die ten behoeve van de voorbereiding van de workshops is afgenomen (voor resultaten zie figuur 4)

Figuur 4: Gemiddelde rapportcijfers van leden van de rekenkamer (kamer) en fractievoorzitters (raad) voor verschillende aspecten van de gemeentelijke beleidsvoering



Op grond van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat er voldoende reden is om onderzoek naar de het algemene verloop van processen en de inhoud van beleidskaders een hoge prioriteit te geven (de rapportcijfers zijn in veel gevallen een onvoldoende).

Aangezien het niet te verwachten is dat de algemene kwaliteit van deze aspecten van beleidsvoering jaarlijks in hoge mate zal fluctueren is het niet noodzakelijk om elk jaar opnieuw een algemene inschatting van de kwaliteit te maken. Wel dient er in eerste instantie te worden nagedacht over de vraag of de rekenkamer op dit moment op basis van de nogal indicatieve cijfers die in het kader van de workshops zijn verzameld zich een voldoende gefundeerd oordeel kan vormen over de algemene prioriteit die aan de verschillende soorten onderzoek moet worden toegekend. Daarbij is ook de vraag aan de orde of de rekenkamer hierbij vooral wil afgaan op de kwaliteits- en prioriteitsinschattingen van de eigen leden of dat het noodzakelijk is om een breder kwaliteitsoordeel te gebruiken.

Wie: Beleidsmedewerker bereidt voor (inventariseren opvattingen), Rekenkamer beslist.

Wanneer: Discussie bij begin periode, Jaarlijks kijken of aanpassing nodig is. Beslissing in vergadering 1, voorbereiding vooraf.

III. Vaststelling van de specifieke prioriteit die de soorten onderzoek in dit jaar zouden moeten hebben

Wat: Aangezien niet alle soorten onderzoek elk jaar zullen worden uitgevoerd (2 of 3 reguliere onderzoeken per jaar), is de jaarlijkse prioriteit van een bepaalde soort onderzoek sterk afhankelijk van de vraag of er in het afgelopen jaar (of jaren) een dergelijk onderzoek is uitgevoerd. Ook recente signalen over de mate waarin bepaalde aspecten van de gemeentelijke beleidsvoering problematisch zijn kunnen bij de jaarlijkse prioriteit een rol spelen. Interne leden van de rekenkamer kunnen ter voorbereiding van de besluitvorming hierover hun voelhorens uitsteken bij fractiegenoten, burgers en maatschappelijke organisaties.

Wie: Beleidsmedewerker/onderzoeksmanager doen voorstel in relatie tot onderzoek van afgelopen jaar, interne leden oriënteren zich vooraf, rekenkamer beslist.

Wanneer: Beslissing elk jaar in vergadering 1, voorbereiding vooraf.

IV. Inschatting van de capaciteit (tijd en budget) die voor elke soort onderzoek nodig is

Wat: De verschillende soorten onderzoek stellen hun eigen eisen in termen van benodigde arbeidstijd en in te huren deskundigheid (budget). Wij gaan er van uit dat er sprake is van twee soorten cruciale hulpbronnen die de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van onderzoek bepalen: arbeidstijd van de onderzoeksmanager en beleidsmedewerker en financieel budget (om arbeidstijd in te huren). Uiteraard zijn er ook andere hulpbronnen met een beperkte capaciteit (zoals tijd en deskundigheid van rekenkamerleden), maar zij zijn (gegeven het niveau van de andere twee hulpbronnen) niet de beperkende factor bij het bepalen van het aantal uit te voeren onderzoeken.

Globaal gesproken zal effectonderzoek de meeste capaciteit vergen (causale vraagstelling, gegevensverzameling bij maatschappelijke actoren en processen, ter verklaring van effecten ook onderzoek naar uitvoering beleid). Procesonderzoek is meer beschrijvend van aard en zit dichter tegen de ambtelijke processen, waardoor de vraagstelling minder omvattend is en gegevens relatief eenvoudiger zijn te verkrijgen. Desondanks vergt dergelijk onderzoek doorgaans relatief veel capaciteit. Onderzoek naar de inhoud van beleid vergt relatief weinig capaciteit omdat dergelijk onderzoek vaak tot deskresearch beperkt kan blijven en veel schriftelijke stukken beschikbaar zijn.

Een dergelijke inschatting van de hoeveelheid capaciteit die per onderzoek nodig is kan echter alleen een globaal karakter hebben (zie tabel 7 voor een voorbeeld). Elke

onderzoeksvraag kan immers meer of minder diepgravend en breedvoerig worden onderzocht. Uiteindelijk zal de hoeveelheid capaciteit die 'nodig is' voor een belangrijk deel worden bepaald door een beslissing om een bepaalde hoeveelheid capaciteit beschikbaar te stellen (en zal de diepgang en breedte van het onderzoek zich aan die capaciteit moeten aanpassen). Op grond van de ervaringen met onderzoek uit het verleden kan een globale inschatting worden gemaakt voor elk type onderzoek. Een dergelijke inschatting hoeft niet elk jaar opnieuw te worden gemaakt, maar het is wel zinvol om elk jaar te kijken of deze inschattingen op basis van de recente ervaringen ook moeten worden aangepast.

Wie: Voorbereiding door beleidsmedewerker/onderzoeksmanager, rekenkamer beslist.

Wanneer: Discussie bij begin periode, jaarlijks kijken of aanpassing nodig is. Beslissing in vergadering 1, voorbereiding vooraf.

V. Op grond van prioriteit, benodigde en beschikbare capaciteit vaststellen welke soorten onderzoek in dit jaar zullen worden uitgevoerd en de daarvoor globaal beschikbaar gestelde capaciteit

De bovenstaande elementen kunnen overzichtelijk worden samengevat in een tabel (zie tabel 7). Zij vormen de eerste vier kolommen. Vervolgens kan de beschikbare capaciteit in termen van tijd en budget worden toebedeeld aan enkele soorten onderzoek en kan zo worden bepaald welk onderzoek wel en welk onderzoek niet kan worden uitgevoerd. Bij de laatste kolom gaat het bij de eerste 6 soorten onderzoek (gegeven de beperking van de capaciteit tot 2 of 3 van dergelijke onderzoeken per jaar), eigenlijk alleen om de vraag of het onderzoek wel of niet zal worden verricht. Alleen bij categorie 7 (urgent feitenonderzoek) is het gezien het beperkte karakter hiervan mogelijk dat er wordt besloten om meer dan 1 onderzoek uit te voeren.

De onderstaande tabel kan de basis vormen voor de besluitvorming van de rekenkamer in de eerste vergadering over de programmering, waarbij de eerste vier kolommen met een concept invulling door de onderzoekmanager (eventueel in overleg met de voorzitter) worden aangeleverd en de leden zich buigen over eventueel noodzakelijke veranderingen en over de toekenning van capaciteit aan soorten onderzoek (en dus de bepaling van het aantal onderzoeken dat in een bepaalde categorie wordt uitgevoerd). Uiteraard dient, zoals hierboven beschreven, een aantal activiteiten aan deze bijeenkomst vooraf te gaan (eventueel verzamelen van prioriteitsoordelen en een vaststelling van de soorten onderzoek die worden onderscheiden).

Tabel 7: Van prioriteit via capaciteit naar onderzoek dat wordt verricht (invulling is een denkbeeldig voorbeeld)

Type	Algemene prioriteit	Prioriteit dit jaar	Benodigde capaciteit	Beschikbare capaciteit	Aantal onderzoek
Geprogrammeerd systematisch onderzoek					
1. Systematisch effectonderzoek	3	3	5 maanden € 40.000		
2. Systematisch inhoudsonderzoek	1	1	3 maanden € 10.000		
Geprogrammeerd responsief onderzoek					
3. Responsief effectonderzoek	2	3	4 maanden € 30.000		
4. Responsief specifiek procesonderzoek	2	1	4 maanden € 30.000		
5. Responsief procesonderzoek	1	1	4 maanden € 30.000		
6. Responsief inhoudsonderzoek	1	2	3 maanden € 10.000		
Kortlopend onderzoek					
7. Urgent feitenonderzoek	2	2	2 maanden € 1000		

Stap 2: Inventariseren van de beleidsonderwerpen die voor elke soort onderzoek in aanmerking komen

Nadat is bepaald welke soorten onderzoek zullen worden uitgevoerd is het zaak om op zoek te gaan naar de inhoudelijke beleidsonderwerpen (beleidsnota's, projecten) die onderwerp van onderzoek zouden kunnen zijn. Wij stellen voor dit in twee stappen te doen:

- I. Inventariseren van onderwerpen die volgens betrokkenen interessant zijn;*
- II. Selectie van onderwerpen die in principe voor onderzoek in aanmerking komen.*

I. Inventariseren van onderwerpen die volgens betrokkenen interessant zijn

Het inventariseren van onderwerpen begint met de vraag welke personen of organen bij dat inventariseren een rol zouden moeten spelen. Wij stellen voor om uit te gaan van drie groepen betrokkenen: leden van de rekenkamer, leden van de raad en burgers en maatschappelijke organisaties. Dit impliceert dat er geen expliciete rol is weggelegd voor leden van het college van B & W en/of ambtelijke diensten. Het

handelen van deze twee groepen betrokkenen vormt juist onderwerp van het rekenkameronderzoek.

Het ligt voor de hand dat **leden van de rekenkamer** zelf een belangrijke rol spelen bij het inventariseren van onderwerpen die voor onderzoek in aanmerking komen. Met name de interne leden (raadsleden) van de rekenkamer zullen goed op de hoogte zijn van het door de gemeente gevoerde beleid, van het beleidsmatige gewicht van de verschillende beleidsnota's en projecten en van het politieke belang dat aan bepaalde 'dossiers' wordt gehecht. Bovendien kunnen zij een schakelfunctie vervullen naar de overige raadsleden en naar burgers en op deze wijze als de 'ogen en oren' van de rekenkamer fungeren. Wij stellen dan ook voor om deze leden expliciet tot taak te geven om geschikte onderwerpen voor het onderzoek aan te dragen. Dit impliceert overigens niet dat de overige leden van de rekenkamer zich van het aandragen van onderwerpen zouden dienen te onthouden: ze mogen uiteraard wel, maar hoeven het niet als een 'opdracht' te zien.

De rekenkamer is ingesteld om de controlefunctie van de raad te versterken. Het ligt dan ook voor de hand om **raadsleden** (en dan natuurlijk met name diegenen die geen lid zijn van de rekenkamer) op enige wijze een rol te geven bij het inventariseren van onderwerpen voor onderzoek. Raadsleden kunnen immers zelf bij uitstek bepalen aan welk onderzoek zij behoefte hebben. Daarbij kan de betrokkenheid van de raad op verschillende manieren worden vormgegeven: de raad als orgaan zou onderwerpen kunnen aandragen (dit vergt dat er ook besluitvorming van de raad over deze onderwerpen zou moeten plaatsvinden), verschillende fracties zouden onderwerpen kunnen aandragen (dit vergt besluitvorming in de fracties) en individuele raadsleden zouden onderwerpen kunnen aandragen (dit vergt geen collectieve besluitvorming).

Het is hierbij belangrijk om voor ogen te houden dat het gaat om het inventariseren van onderwerpen die *mogelijk* interessant zouden kunnen zijn voor rekenkameronderzoek. De **raad** als zodanig heeft, los van de jaarlijkse vaststelling van de onderzoeksagenda, ten principale de bevoegdheid om als orgaan een verzoek aan de rekenkamer te doen tot het instellen van een onderzoek over een bepaald onderwerp. Het zal dan gaan over een specifiek onderwerp waarvan de raad expliciet heeft vastgesteld dat er een grote behoefte aan rekenkameronderzoek bestaat. In dat licht lijkt het ons onverstandig om de raad als orgaan te belasten met een specifieke rol bij de jaarlijkse inventarisatie van *mogelijke* onderwerpen. Indien een 'wensenlijstje' met mogelijke onderwerpen het resultaat zou zijn van expliciete besluitvorming in de raad, dan zou dat lijstje een dusdanig hoog politiek gewicht krijgen dat het de onafhankelijke besluitvorming van de rekenkamer over de selectie van onderwerpen te zwaar zou belasten.

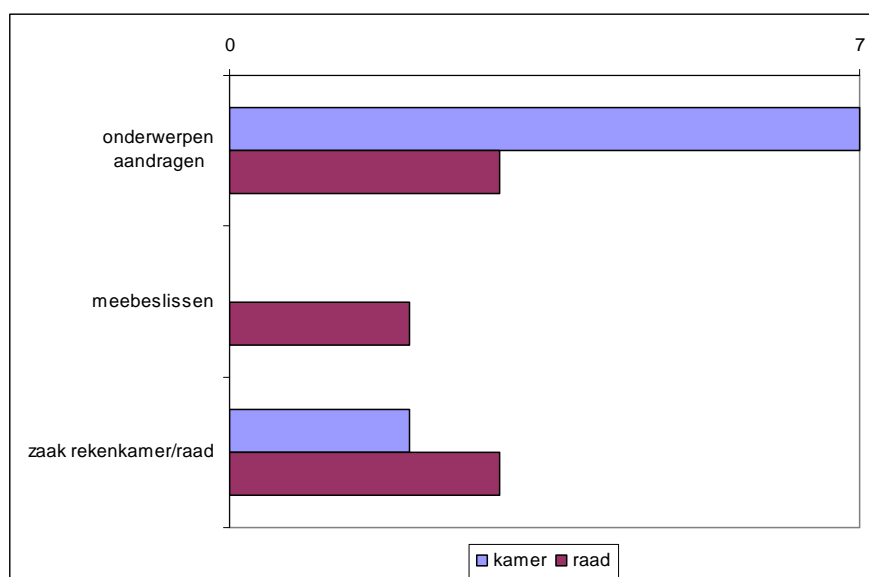
De tweede mogelijkheid is die van het indienen van onderwerpen door de **fracties** van de verschillende partijen. Ten opzichte van het model van het indienen van onderwerpen door individuele raadsleden heeft dit model het voordeel dat er al een zekere afweging van de behoefte aan onderzoek naar verschillende onderwerpen plaatsvindt (individuele leden moeten immers eerst de eigen fractie achter hun voorstellen zien te krijgen). Een dergelijk model heeft echter als nadeel dat de uiteindelijke onderwerpkeuze door de rekenkamer veel explicieter in het teken kan komen te staan van politiek debat en mogelijk politiek conflict: de rekenkamer heeft dit jaar gekozen voor het onderwerp van fractie X (en niet voor het onderwerp van fractie Y). Ook dit kan de onafhankelijke besluitvorming in de rekenkamer negatief beïnvloeden.

Gezien de bovenstaande overwegingen lijkt het ons verstandig om te kiezen voor een model waarbij **individuele raadsleden** suggesties kunnen aandragen voor de inventarisatie van mogelijke onderzoeksonderwerpen. Het proces krijgt hiermee nadrukkelijker het karakter van een open inventarisatie, aangezien er over de

onderwerpen nog geen sprake is geweest van politieke besluitvorming. Dit neemt natuurlijk niet weg dat raadsleden in onderlinge samenspraak met dezelfde onderwerpen kunnen komen, maar formeel blijven het suggesties van individuele raadsleden. Bovendien kan men bij een breed gedragen behoefte aan onderzoek over een specifiek onderwerp kiezen voor het hierboven al genoemde expliciete raadsverzoek.

Ten slotte valt te overwegen welke rol **burgers** en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zouden moeten spelen bij het inventariseren van onderwerpen voor rekenkameronderzoek. De resultaten van de vraag die we leden van de rekenkamer en fractievoorzitters hierover hebben voorgelegd zijn tamelijk eenduidig (zie figuur 5).

Figuur 4: Opvattingen van leden van de rekenkamer (kamer) en fractievoorzitters (raad) de rol die burgers moeten spelen bij het kiezen van onderwerpen voor rekenkameronderzoek



Duidelijk is dat een meerderheid van mening is dat burgers ten minste een rol zouden moeten spelen bij het aandragen van onderwerpen, waarbij twee fractievoorzitters zelfs vinden dat burgers over de keuze van onderwerpen zouden mogen meebeslissen (er zijn geen leden van de rekenkamer die zover zouden willen gaan). Op grond van deze opvattingen ligt het voor de hand dat de rekenkamer een procedure bedenkt waarbinnen burgers onderwerpen kunnen aandragen die op de keuzelijst voor de onderzoeksagenda komen.

Nadat duidelijk is welke betrokkenen een rol spelen bij het inventariseren van onderwerpen, komt de vraag aan de orde op welke wijze deze rol het beste kan worden vormgegeven. Daarbij gaat het om het vinden van een werkwijze die erop gericht is om zoveel mogelijk die onderwerpen op tafel te krijgen, die in het vervolg van het proces ook een kans maken om het daadwerkelijk tot rekenkameronderzoek te schoppen. Dit betekent enerzijds dat breed moet worden geïnventariseerd (om geen interessante onderwerpen te missen), maar dat tevens een zekere sturing van de inventarisatie wenselijk is, teneinde te voorkomen dat betrokkenen grote hoeveelheden onderwerpen aandragen waarvan bij voorbaat vaststaat dat ze ongeschikt zijn voor rekenkameronderzoek. Hiermee lopen we in wezen vooruit op het selectieproces dat na afloop van de inventarisatie nog moet plaatsvinden (zie

onderdeel II hier onder en stap 3 hierna). Anders geformuleerd gaat het om de vraag hoe er bij het inventariseren van de onderwerpen al rekening kan worden gehouden met de randvoorwaarden en de criteria die de rekenkamer zal hanteren bij de keuze van de onderwerpen die daadwerkelijk zullen worden onderzocht.

Bij de **leden van de rekenkamer** als aandrager van onderwerpen is het relatief eenvoudig om een dergelijke werkwijze te ontwikkelen. De leden van de rekenkamer zijn immers op de hoogte van de randvoorwaarden en zij kunnen hier bij het bedenken van de onderwerpen die zij aandragen dus rekening mee houden. Eventueel kan als hulpmiddel een eenvoudige checklist worden gemaakt waarin de te hanteren randvoorwaarden en criteria (inclusief hun eventueel te ontwikkelen verfijning) zijn opgenomen. Een stap verder zou zijn om de checklist als een expliciete 'invulijst' vorm te geven, waarbij al bij het aandragen van de onderwerpen door de leden wordt aangegeven op grond waarvan zij denken dat aan elk van de randvoorwaarden is voldaan (zie hier onder) en hoe het voorstel scoort op de verschillende criteria (zie stap 3). Eventueel kan zulks ook als een selectief toegankelijk deel van de website van de rekenkamer vorm worden gegeven.

Van **raadsleden** en **burgers** mag niet verwacht worden dat zij op de hoogte zijn van de randvoorwaarden en criteria die de rekenkamer zal hanteren. Daarom is het noodzakelijk om goed te communiceren dat er vooral wordt gezocht naar bepaalde soorten onderwerpen (die geschikt zijn voor de soorten onderzoek die de rekenkamer wil verrichten). Bovendien is het noodzakelijk dat enig inzicht wordt gegeven in de selectiecriteria die de rekenkamer zal hanteren. Eventueel kan ook aan deze betrokkenen worden gevraagd waarom zij van mening zijn dat het aangebrachte onderwerp aan deze criteria voldoet, maar teneinde geen grote barrières voor het aanbrengen van onderwerpen in het leven te roepen, dient de inspanning die de betrokkenen hiervoor moeten leveren te worden beperkt. Bovenal moet duidelijk gecommuniceerd worden dat het gaat om een open inventarisatie, waaruit de rekenkamer *zelf* een selectie zal plegen. Zeker voor de burgers (en maatschappelijke organisaties) lijkt het voor de hand te liggen om hiervoor gebruik te maken van een website, eventueel aangevuld met een schriftelijk in te dienen eenvoudig formulier. Ook raadsleden zouden van een beperkt toegankelijk deel van de website gebruik kunnen maken.

Het uitvoeren van de inventarisatie vindt plaats na afloop van de eerste stap: vaststelling van de soorten onderzoek die dit jaar worden uitgevoerd (vergadering 1). Voor de inventarisatie zou circa één maand (kalendertijd) beschikbaar kunnen zijn.

II. Selectie van onderwerpen die in principe voor onderzoek in aanmerking komen

De voorgaande stap heeft als het ware een 'longlist' van onderwerpen opgeleverd die zijn aangedragen om te onderzoeken. Met behulp van een aantal randvoorwaarden is het mogelijk om van deze longlist naar een 'shortlist' te komen van onderwerpen waar uiteindelijk uit moet worden gekozen. Onderwerpen die niet aan deze randvoorwaarden voldoen kunnen van de longlist worden afgevoerd. Wij stellen voor daarbij de volgende **randvoorwaarden** te hanteren:

- Het onderwerp moet vallen binnen één van de soorten onderzoek die in dit jaar zullen worden uitgevoerd;
- De timing van het onderzoek moet zodanig in de beleidscyclus passen dat het technisch uitvoerbaar is (dus bijvoorbeeld geen effectevaluatie van een beleid dat nog maar net in uitvoering is);
- Het onderzoek moet geen overlap vertonen met onderzoek dat recent is uitgevoerd, dan wel binnenkort zal worden uitgevoerd (denk hierbij vooral aan het reguliere doelmatigheidsonderzoek ex art 213a);

- Het onderzoek is in principe uitvoerbaar binnen de capaciteit die voor een dergelijk onderzoek beschikbaar wordt gesteld.

Onderwerpen die niet aan één of meer van deze randvoorwaarden voldoen kunnen worden geschrapt. Uiteraard is het aan de rekenkamer zelf om te bepalen welke randvoorwaarden worden gehanteerd.

Teneinde besluitvorming hierover door de rekenkamer voor te bereiden is het nodig om gegevens te verzamelen over de volgende aspecten:

- Waar staat het beleid beschreven dat zal worden onderzocht (wat zijn de centrale beleidsstukken)?
- Hoe is de timing in beleidscyclus (wanneer is beleid vastgesteld, hoe lang in uitvoering)?
- Wat maakt dat er sprake is van een dusdanig beleidsmatig en financieel belang dat er sprake zou kunnen zijn van systematisch effectonderzoek?
- Welke probleemindicaties zijn aanwezig die er op duiden dat er sprake zou kunnen zijn van responsief onderzoek?
- Is er sprake van recent uitgevoerd of binnenkort voorgenomen onderzoek (afstemming met reguliere evaluatiecyclus)?
- Is het onderzoek uitvoerbaar in termen van de beschikbare capaciteit (arbeidstijd en budget)?

Deze gegevens kunnen verzameld worden door de beleidsmedewerker en de onderzoeksmanager, waarna in overleg met de voorzitter een voorstel kan worden gedaan om de onderwerpen die niet aan de randvoorwaarden voldoen te schrappen. De beslissing hierover zou door de rekenkamer moeten worden genomen (vergadering 2, ongeveer twee maanden na vergadering 1)

Stap 3: Vaststelling van de onderzoeken die zullen worden uitgevoerd

Uit de onderwerpen die op de shortlist staan moet uiteindelijk een keuze worden gemaakt. Deze keuze kan worden onderbouwd door in te schatten in welke mate de onderwerpen voldoen aan de criteria die de rekenkamer bij deze keuze wil hanteren. Wij stellen voor om in ieder geval de volgende criteria te gebruiken:

- Het beleidsbelang van het onderwerp (gaat het om maatschappelijke problemen en beleidsdoelinden die een belangrijke plaats innemen in het Enschedese beleid?);
- Het financieel belang (zijn er veel financiële middelen in het geding?);
- Het politieke belang (gaat het om een onderwerp waarover verschillende politieke opvattingen bestaan?);
- De technische uitvoerbaarheid van de evaluatie (is het onderzoek methodisch technisch goed te onderzoeken?).

Uiteraard is het ook hier weer aan de rekenkamer om te bepalen welke criteria er zullen worden gehanteerd. Eventueel kunnen per hoofdcriterium een aantal subcriteria worden onderscheiden, zoals bij beleidsbelang: zijn er belangrijke gevolgen, worden veel mensen beïnvloed, worden belangrijke groepen beïnvloed, worden ze diepgaand beïnvloed, zijn er effecten op andere gebieden². Bij het politieke belang gaat het dan niet alleen om het bestaan van politieke verschillen tussen de partijen, maar ook om de mate waarin het onderwerp bij burgers een belangrijke rol speelt en om de vraag of de gemeente een grote (politieke) beleidsruimte heeft of niet (deze beleidsruimte kan bijvoorbeeld gering zijn bij taken die in medebewind worden uitgevoerd). Een groter aantal criteria maakt het

² Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf, J. Grin, *Beleidsnota's die (door) werken*, Bussum: Coutinho, 1998

prioriteringsproces echter meer complex en lastiger uitvoerbaar. Een tussenvorm is om wel een aantal subcriteria te noemen (die men bij het beoordelen in het achterhoofd moet houden), maar deze niet als afzonderlijk te scoren criterium te hanteren.

Voor elk onderwerp worden ingeschat in welke mate er aan deze criteria wordt voldaan (bijvoorbeeld op een schaal van 1 tot 3). Het bepalen van deze scores dient in onze ogen een taak van alle leden van de rekenkamer te zijn. Zonder daarbij 'exclusiviteitrechten' te willen introduceren, lijkt het daarbij voor de hand te liggen dat de interne leden vooral deskundig zijn ten aanzien van het inschatten van het beleidsbelang en het politieke belang, terwijl de externe leden vooral deskundig zijn ten aanzien van de technische uitvoerbaarheid. Voorafgaand aan de besluitvorming over de te kiezen onderwerpen (vergadering 3) kunnen leden van de rekenkamer zich oriënteren op de informatie die ze willen gebruiken bij het inschatten van de scores op deze criteria. Eventueel kan bij het bepalen van de shortlist (vergadering 2) een besluit worden genomen om aanvullende informatie ten aanzien van bepaalde criteria te laten verzamelen door de beleidsmedewerker (bijvoorbeeld over de omvang van de budgetten die bij de verschillende onderwerpen een rol spelen).

Tabel 8: Van scores op criteria naar keuzes voor onderwerpen (selectie van soorten onderzoek is een voorbeeld)

Onderwerpen	Beleidsbelang	Financieel belang	Politiek belang	Technische uitvoerbaarheid evaluatie	Totaal
Systematisch effectonderzoek					
Onderwerp 1					
Onderwerp 2					
Onderwerp 3					
Responsief specifiek procesonderzoek					
Onderwerp 1					
Onderwerp 2					
Onderwerp 3					
Kortlopend onderzoek					
Onderwerp 1					
Onderwerp 2					
Onderwerp 3					

Specifieke procedure urgent feitenonderzoek.

Urgent feitenonderzoek hebben wij eerder omschreven als 'Kortlopend onderzoek naar doelbereiking, procesverloop of technische-bestuurlijke kwaliteit van de inhoud van beleid, waarbij onzekerheid over feiten op korte termijn door onafhankelijk onderzoek moet en kan worden verminderd'. Deze omschrijving brengt met zich mee dat het gaat om een onderwerp waarvan expliciet vastgesteld wordt dat er sprake is van feitelijke onzekerheid en dat er een dringende behoefte is om deze onzekerheid op korte termijn te verminderen. Het ligt hiermee voor de hand dat het de raad zal zijn die deze dringende behoefte daadwerkelijk formuleert en dus een verzoek tot een dergelijk onderzoek zal doen. Een dergelijk onderwerp zal doorgaans ook een duidelijk politiek belang hebben, immers bij een 'reguliere' onzekerheid over de feiten zal de raad doorgaans het college om opheldering vragen. Dit brengt met zich mee dat alleen de raad als zodanig (en dus niet afzonderlijke fracties of leden van de rekenkamer dan wel burgers) een verzoek tot het doen uitvoeren van een urgent feitenonderzoek aan de rekenkamer zou kunnen formuleren.

Het urgente karakter van het onderzoek brengt met zich mee dat dit niet in een jaarprogramma is onder te brengen: er kan alleen een bepaalde hoeveelheid capaciteit voor worden gereserveerd (stap 1 van de hierboven beschreven methode).

Uiteraard is het de bevoegdheid van de rekenkamer om te bepalen of aan een verzoek van de raad gehoor wordt gegeven. Daarbij kunnen de volgende randvoorwaarden worden gehanteerd:

- Het onderzoek beperkt zich tot het vaststellen van feiten die op korte termijn te achterhalen zijn;
- Het onderzoek moet geen overlap vertonen met onderzoek dat recent is uitgevoerd, dan wel binnenkort zal worden uitgevoerd;
- Het onderzoek is in principe uitvoerbaar binnen de capaciteit die voor een dergelijk onderzoek op dit moment beschikbaar is;
- Het onderzoek brengt de onafhankelijke positie van de rekenkamer niet in gevaar.

Teneinde te kunnen beoordelen of aan deze randvoorwaarden wordt voldaan dienen gegevens te worden verzameld over de volgende aspecten:

- Waar staat het beleid beschreven dat zal worden onderzocht (wat zijn de centrale beleidsstukken)?
- Hoe is de timing in beleidscyclus (welke aspecten maken het onderzoek urgent)?
- Over welke feiten bestaat er onduidelijkheid?
- Is er sprake van recent uitgevoerd of binnenkort voorgenomen onderzoek (afstemming met reguliere evaluatiecyclus)?
- Is het onderzoek uitvoerbaar in termen van de beschikbare capaciteit (arbeidstijd en budget)?

Op basis hiervan doet de voorzitter een voorstel aan de rekenkamer waarin wordt aangegeven of aan deze randvoorwaarden lijkt te worden voldaan, waarna de rekenkamer hierover een beslissing neemt.

Teneinde er voor te zorgen dat de raad zich zoveel mogelijk beperkt tot verzoeken die aan deze randvoorwaarden voldoen ligt het voor de hand om deze randvoorwaarden expliciet aan de raad kenbaar te maken en afspraken te maken over de wijze waarop de raad een verzoek tot een dergelijk onderzoek formuleert en motiveert. Hiervoor zou in ieder geval een aantal vaste onderdelen van de motivering kunnen worden afgesproken, bijvoorbeeld dat wordt aangegeven:

- Over welke feiten er sprake is van onzekerheid;
- Op welke termijn deze onzekerheid moet zijn verminderd;
- Waarom er sprake is van een hoge mate van urgentie;

- Waarom het noodzakelijk of gewenst is dat de rekenkamer het betreffende onderzoek zou moeten doen.

Tevens is het van belang dat de raad op de hoogte is van het aantal urgente feitenonderzoeken dat de rekenkamer in het betreffende jaar zou kunnen uitvoeren.

Uiteraard is het een zaak van onderling overleg tussen rekenkamer en raad om te bepalen welke elementen uiteindelijk in een dergelijke standaardmotivering zouden moeten worden opgenomen. Eventueel kunnen ook enkele minimale procedurele afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de termijn waarop de rekenkamer de raad informeert over de beslissing om het onderzoek al dan niet uit te voeren. De raad kan dan bij een eventuele afwijzing zelf op korte termijn een onderzoek entameren.