BUREAU KLB

ONDERZOEK
ADVIES
PROCES

Opwaaiend stof in Rekenkamerland

(Over) de grenzen van de conventie

KLB

Colofon

Auteurs
Guy Monod de Froideville
Joost van Damme
Sytske de Jong
Suzanne Verhaar
Kees Le Blansch

Bureau KLB
Postbus 137
2501 CC Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 302 58 30
Fax: +31 (0)70 302 58 39

E-mail: info@bureauklb.nl
Internet: www.bureauklb.nl

Datum: 19 april 2011

Copyright Bureau KLB
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**5**
1.	**Een verkenning van spraakmakend onderzoek**	**7**
1.1	Spraak maken	7
1.2	Vertrekpunt	8
1.3	Doelstellingen	9
1.4	Aanpak van de verkenning	9
1.5	Over deze rapportage	11
2.	**Rekenkamers en spraakmakend onderzoek**	**13**
2.1	Het gerapporteerde spraakmakend onderzoek	13
2.2	Het spraakmakende onderzoek	13
2.3	De spraakmakende rekenkamer(commissie)s	15
3.	**Waardoor spraakmakend?**	**17**
3.1	De verschillende oorzaken	17
3.2	Spraakmakende uitkomsten	18
3.3	Spraakmakende onderwerpen	20
3.4	Spraakmakende betrokkenen	21
3.5	Spraakmakende onderzoeksmethoden	22
3.6	Spraakmakende timing	24
3.7	Spraakmakende communicatie	24
3.8	Andere bronnen van spraakmakendheid	25
4.	**Gevolgen van spraakmakend onderzoek**	**27**
4.1	Positieve effecten	27
4.2	Negatieve effecten	29
4.3	Al met al	30
5.	**En verder …**	**33**
6.	**Conclusies en discussie**	**35**
6.1	Inleiding	35
6.2	Soorten spraakmakend onderzoek?	35
6.3	De kansen en de valkuilen	36
6.4	Instrumentele spraakmakendheid	37
	Bijlage A: De spraakmakende onderzoeken	**41**
	Bijlage B: Achtergrondkenmerken van populatie, respondenten en rapporteurs spraakmakend onderzoek	**43**

Voorwoord

Alstublieft!

Voor u ligt het rapport 'Opwaaiend stof in rekenkamerland'. Dit is het verslag van onze verkenning naar het wat, hoe en waartoe van spraakmakend rekenkameronderzoek. Wij – Bureau KLB – hebben deze verkenning uitgevoerd op eigen initiatief, met de bedoeling beter bekend te worden mèt en ín de wereld van de lokale rekenkamers, en tegelijk een bijdrage te leveren aan de zaak van publieke beleidsvoering, verantwoording en democratie.

Onze nieuwsgierigheid naar oorzaken en effecten van spraakmakend onderzoek is mee ingegeven door de vraag hoe rekenkamer(commissie)s er – binnen, en soms over de grens van de conventies – in slagen om zich als een volwassen gesprekspartner te positioneren, zich te laten horen en zien, degenen tot wie ze zich richten van hun boodschap te doordringen, en met dat alles hun onderzoek de uitwerking te laten hebben waarvoor het bedoeld is. Een opgave waar wij ons als onderzoeksbureau overigens evenzeer dagelijks voor geplaatst voelen.

Aan onze verkenning is meegewerkt door een grote groep respondenten uit vele rekenkamers en –commissies. We zijn hen hiervoor zeer dankbaar. Ook bedanken we van harte degenen die ons in interviews persoonlijk te woord hebben gestaan en de meedenkers en –lezers bij de uitvoering van het project. Zonder hen hadden we dit rapport niet kunnen schrijven. Al laat dit uiteraard onverlet dat de verantwoordelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden in dit rapport volledig bij ons ligt.

Het werken aan deze verkenning was voor ons een groot genoegen en smaakt naar meer. Wij hopen dat het lezen van dit rapport u in eenzelfde mate plezier verschaft. En hopelijk inspiratie voor het dan en daar stof doen opwaaien waar de publieke zaak daar om vraagt.

Den Haag, 19 april 2011

Guy Monod de Froideville
Joost van Damme
Sytske de Jong
Suzanne Verhaar
Kees Le Blansch

1. Een verkenning van spraakmakend onderzoek

Voorbeeld 1 'De onderzoeksresultaten waren herkenbaar voor de allochtone doelgroep' - spraakmakende betrokkenen

Gemeentelijk Integratiebeleid– Rekenkamercommissie gemeente Ede – 2006 – Spraakmakend vanwege: onderwerp, betrokkenen, uitkomsten.

Een onderzoek dat niet alleen lokale en regionale media-aandacht heeft gekregen, maar ook de landelijke tv haalde, een onderzoek dat volgens de beschrijving van PremTime ging over 'het integratiebeleid van de stad Ede dat volgens een rapport van de plaatselijke rekenkamercommissie faliekant is mislukt.' Spraakmakend? Volgens de rekenkamercommissie Ede wel. Als oorzaken noemt zij het onderwerp, de betrokkenen en de uitkomsten van het onderzoek.

Het onderwerp integratie was actueel. De rekenkamercommissie onderzocht de samenhang en consistentie van het gemeentelijk integratiebeleid in een periode waarin de gemeente zelf het voornemen had om de Nota allochtonen in Ede te actualiseren en waarin al landelijke aandacht voor het onderwerp was.

In het onderzoek bekeek de rekenkamer niet alleen de relevante beleidsstukken en sprak zij met bestuurders en ambtelijk verantwoordelijken, maar interviewde zij ook uitvoerende instanties, zoals het ROC, maatschappelijk werk, vluchtelingenwerk en de politie, en doelgroepenorganisaties, zoals het platform van organisaties van etnische groeperingen in Ede, de denktanks integratiebeleid en Edese migrantenorganisaties. De ervaringen van deze organisaties met het gemeentelijke integratiebeleid vormen een substantieel deel van de bevindingen in het rapport.

De uitkomsten van het onderzoek waren veelomvattend. Er was geen samenhangend en consistent integratiebeleid. Het ontbrak onder meer aan operationele doelen en maatregelen, aan bekendheid van de gemeentelijke doelen bij zowel de ambtelijke organisatie, de uitvoerende instanties als de doelgroep, en aan samenwerking bij de totstandkoming van het beleid. De behandeling van het rapport vond onder zeer grote publieke belangstelling plaats. De uitkomsten en de betrokkenheid van uitvoeringsinstanties en doelgroepen hebben samen met de publiciteit er volgens de rekenkamercommissie toe geleid dat 'het integratiebeleid drastisch bijgesteld en gewijzigd is, overeenkomstig de gedane aanbevelingen.'

1.1 Spraak maken

Het is voor rekenkamers een stevige uitdaging om de uitkomsten, conclusies en aanbevelingen van onderzoek te laten 'landen' bij politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. Onderzoeksrapportages verdwijnen vaak in archiefkasten zonder tot veranderingen in beleid, organisatie of uitvoeringspraktijk te leiden. Gebrekkige of beperkte doorwerking is niet alleen vervelend voor degenen die hard gewerkt hebben aan het uitvoeren van het onderzoek, maar kan ook afbreuk doen aan de rol en positie van de rekenkamer in het politiek-bestuurlijk krachtenveld en *in ultimo* aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en beleid.

Wij, Bureau KLB, stelden onszelf de vraag of spraakmakend onderzoek – onderzoek dat om welke reden dan ook iets losmaakt – instrumenteel kan zijn bij het bevorderen van doorwerking. 'Spraakmakend onderzoek' betekent daarbij voor ons niet dat bewust op zere tenen moet worden gestaan of heilige huisjes omver moeten worden geschopt. Wij stellen ons voor dat spraakmakend onderzoek iets zou kunnen zijn dat - door bijvoorbeeld het toepassen van innovatieve onderzoeksmethodes, het betrekken van maatschappelijke

stakeholders, het inspelen op de actualiteit of door gebruik te maken van onorthodoxe communicatiekanalen - weerklank vindt en op die manier kan bijdragen aan bestuurlijke doorwerking en ambtelijke verandering.

Bureau KLB heeft daarom op eigen initiatief in de tweede helft van 2010 de peilstok in rekenkamerland gestoken. Enerzijds om voorbeelden van spraakmakend rekenkameronderzoek op te halen (ter lering en inspiratie), anderzijds om – samen met rekenkamers en rekenkamercommissies – de vraag te verkennen in hoeverre spraakmakendheid kan bijdragen aan doorwerking. In totaal hebben 85 rekenkamer(commissie)s een digitale vragenlijst over spraakmakend onderzoek ingevuld. Ongeveer één op de vier van de deelnemende rekenkamers heeft ervaring met onderzoek dat flink wat stof heeft doen opwaaien. In deze rapportage presenteren en bespreken we die ervaringen.

1.2 Vertrekpunt

Raadsleden, collegeleden en ambtenaren oordelen positief over het functioneren van gemeentelijke rekenkamer(commissie)s en kennen een toegevoegde waarde toe aan het werk van rekenkamer(commissie)s. Dat blijkt uit 'Spiegel van het rekenkamerlandschap', een onderzoek dat in 2010 op verzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers- en Rekenkamercommissies (NVRR) is uigevoerd door Byond en de Universiteit Groningen[1]. Volgens de NVRR hebben rekenkamers zich in een betrekkelijk korte tijd ontwikkeld tot organen die ertoe doen en die bijdragen aan de kwaliteit van bestuur en beleid. B&A Groep trok in samenwerking met de Universiteit van Tilburg en de Radboud Universiteit Nijmegen eenzelfde conclusie in een evaluatie van de invoering van rekenkamer(commissie)s bij gemeenten en provincies uit 2007[2].

Er klinken vanuit verschillende hoeken echter ook kritische geluiden over rekenkamers en rekenkamercommissies. Volgens Van Stipdonk, adviseur bij SGBO en lid van de rekenkamercommissie van Delft (in 2007), is er bij (lokale) rekenkamers weinig 'wil tot verschil'[3]. Rekenkamers en rekenkamercommissies kennen een duidelijk rijtje favoriete onderwerpen en onderzoeksmethoden, wat vernieuwing in de weg kan staan. Ook ligt volgens Van Stipdonk de nadruk vaak op doelmatigheid van beleid en blijft doeltreffendheid onderbelicht. Daarnaast zouden Rekenkamers vaak vast houden aan klassieke beleidscycli ('probleem, analyse, beleid, uitvoering en evaluatie'), terwijl in de praktijk door belanghebbenden continue invloed wordt uitgeoefend op zowel de inhoud van als de procesgang rondom beleid. Tot slot concludeert Van Stipdonk dat rekenkameronderzoek – al dan niet door de hierboven gesignaleerde valkuilen - vaak niet 'landt' en dat het leereffect van rekenkameronderzoeken beperkt is en blijft.

In *Bestuurswetenschappen* pleiten Castemiller en Albeda voor een (lokale) rekenkamer die een effectieve prikkel kan geven aan lokaal bestuur[4]. Zij zien kansen voor rekenkamers en rekenkamercommissies op een aantal terreinen:

[1] http://www.nvrr.nl/download/?noGzip=1&id=17679245
[2] T. Brandsen, P Kalders *et al*, Leren Afrekenen, B&A Groep 2007
[3] V.P. van Stipdonk – De lokale rekenkamer kan zo veel beter, Openbaar Bestuur 2007/9, p21-23
[4] P- Castenmiller & H. Albeda – Naar een activistische Rekenkamer, Bestuurswetenschappen nr. 1, 2009.

- Een rekenkamer kan voor onderzoeken en onderzoeksterreinen kiezen die niet weggelegd zijn voor andere controlerende en toezichthoudende organen.
- Een rekenkamer kan afwijken van het model van de Algemene Rekenkamer, en bijvoorbeeld snellere onderzoeksvormen en andere presentatiemethoden hanteren.
- Een rekenkamer kan zijn positie verstevigen door zich op te stellen als 'sparring partner' van het lokale bestuur en zich te mengen in het lokale (en provinciale) publieke debat.

B&A concludeerde in 2007 dat er twee perspectieven te onderscheiden zijn wanneer het gaat over de rol en functie van rekenkamers en rekenkamercommissies. Het eerste gaat uit van het ondersteunen van politiek-bestuurlijke vernieuwing en reflectie bij beleidsvoorbereiding. Het tweede perspectief gaat om rekenschap: het zichtbaar maken van de kwaliteit van bestuurlijk handelen en verantwoording afleggen richting burger. De NVRR laat op basis van 'Spiegel van het Rekenkamerlandschap' optekenen dat de meeste rekenkamer(commissie)s willen bijdragen aan het eerste perspectief - het 'leren' - en zich niet als organen beschouwen die 'afrekenen'. Om daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan het leereffect is maatwerk nodig, zodat ingespeeld kan worden op de specifieke kenmerken en eigenheid van een bepaalde gemeente of provincie.

Kortom, rekenkamers en rekenkamercommissies *willen* inzetten op het optimaliseren van hun rol in het 'leren' en realiseren zich dat daar maatwerk voor nodig is, maar lijken tegelijkertijd behoudend te zijn in hun keuzes voor onderzoeksonderwerpen en -ontwerpen. Er liggen dus volop kansen om de eigen rol verder in te kleden en uit te buiten. De onderhavige verkenning van spraakmakendheid biedt hopelijk een eerste, voorzichtige blik op de rol die innovatieve onderzoeksmethodes, het betrekken van maatschappelijke *stakeholders*, het inspelen op de actualiteit, het inzetten van onorthodoxe communicatiekanalen en andere afwijkende paden kunnen spelen in het beter ondersteunen van bestuurlijke vernieuwing en reflectie.

1.3 Doelstellingen

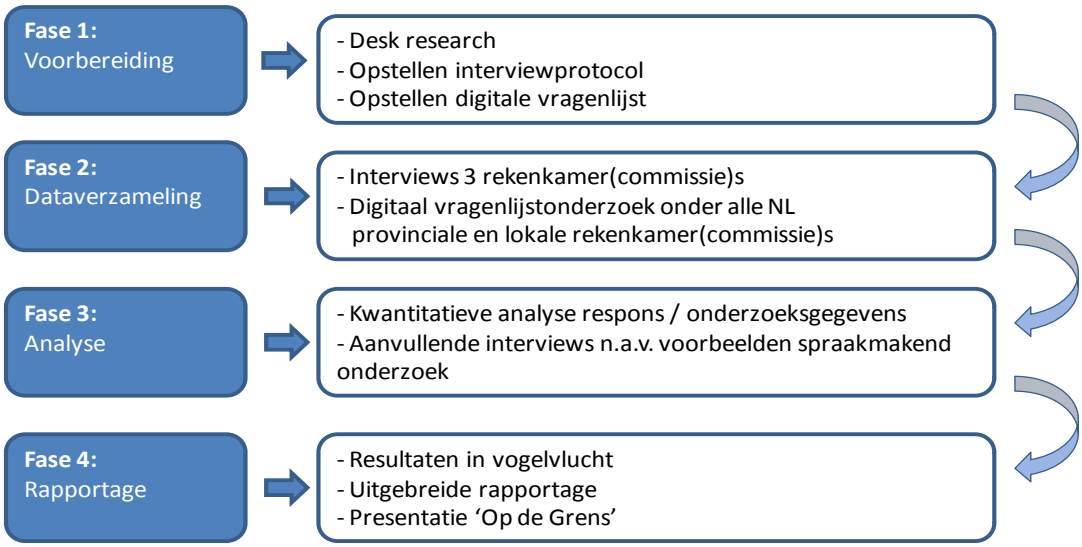
Het doel van de verkenning was drieledig:

- (1) het 'ophalen' en beschikbaar maken van sprekende voorbeelden van spraakmakend rekenkameronderzoek,
- (2) het aftasten van de wijze waarop rekenkamer(commissie)s aankijken tegen en omgaan met spraakmakend onderzoek, en
- (3) het verkennen van een mogelijk verband tussen spraakmakendheid van onderzoek en de doorwerking ervan (het 'leren')

1.4 Aanpak van de verkenning

De uitvoering van de verkenning bestond uit meerdere stappen die zijn terug te zien in de volgende figuur.

Figuur 1. Aanpak van de verkenning



De eerste stap in onze verkenning bestond uit literatuuronderzoek en een nadere verkenning van de onderwerpen en onderzoeksaanpakken van rekenkamer(commissie)s . Naast het raadplegen van relevante documenten van de NVRR, zoals handreikingen en verslagen van de jury van de Goudvink en de Groenling, hebben we een aantal onderzoeksrapportages bekeken (waaronder het eerder genoemde 'Leren afrekenen'). Ook hebben we een snelle media-analyse uitgevoerd om gevoel te krijgen voor de verschillende perspectieven op en houdingen ten aanzien van de rol van rekenkamer(commissie)s. De resultaten van deze bureaustudie hebben we verwerkt in een conceptvragenlijst.

Vervolgens hebben we verdiepende gesprekken gevoerd met een provinciale rekenkamer, een rekenkamercommissie en een lid van het bestuur van de NVRR om gevoel te krijgen voor de uitdagingen waar deze partijen mee kampen en een aantal eerste voorbeelden van spraakmakend onderzoek boven tafel te krijgen. Ook hebben we met deze partijen de eerste versie van de vragenlijst doorgenomen. Op basis hiervan is de vragenlijst nader aangescherpt.

In september 2010 hebben alle provinciale en lokale rekenkamer(commissie)s een aankondiging ontvangen van de peiling, met het verzoek om aan te geven wie de meest geëigende persoon binnen de rekenkamer(commissie) was om de vragenlijst aan te richten. De definitieve enquête is begin oktober 2010 via NetQuestionnaires verstuurd en kon tot eind november benaderd en ingevuld worden.

In totaal zijn 244 aankondigingen verstuurd. Een aantal rekenkamer(commissie)s heeft aangegeven deelname niet op prijs te stellen. Uiteindelijk zijn 228 rekenkamers benaderd met de digitale vragenlijst. Dit heeft 83 ingevulde vragenlijsten opgeleverd, een totale respons van 36%. Tellen we daar de twee eerdergenoemde interviews bij op waarin ook voorbeelden van spraakmakende onderzoeken zijn opgetekend, dan bedraagt de totale respons 85 (ingevulde vragenlijsten).

Screening van achtergrondkenmerken (zie bijlage B bij deze rapportage) laat zien dat de responderende rekenkamer(commissie)s een redelijke afspiegeling vormen van de gehele populatie.

In de derde stap van onze verkenning hebben we de uitkomsten van de vragenlijst geanalyseerd en verwerkt. Een eerste 'tipje van de sluier' hebben de deelnemende rekenkamer(commissie)s begin 2011 per e-mail ontvangen. Naast de analyse hebben we aanvullend telefonisch contact gehad met een aantal rekenkamer(commissie)s die voorbeelden van spraakmakend onderzoek hadden aangedragen. De opbrengsten van de vragenlijst en de aanvullende gesprekken zijn in de vierde en laatste stap verwerkt in deze rapportage.

1.5 Over deze rapportage

In het volgende deel bespreken we de respons, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Vervolgens proberen we de term 'spraakmakendheid' in de context van rekenkameronderzoek te duiden en verkennen we wat de oorzaken en effecten van spraakmakendheid zoal zijn. Daarbij presenteren we een aantal voorbeelden van onderzoeken waarvan rekenkamers en rekenkamercommissies zelf hebben aangegeven dat het spraakmakend is geweest. Deze voorbeelden dienen ter lering en inspiratie voor andere rekenkamers, die wellicht met soortgelijke (beleidsmatige) vragen kampen of zich oriënteren op nieuwe onderzoeks- en/of communicatiemethoden.
We sluiten de rapportage af met enige conclusies en discussie over de mogelijke bijdrage van spraakmakendheid aan doorwerking van rekenkameronderzoek.

In de bijlagen geven we een overzicht van de gemelde spraakmakende onderzoeken en van de achtergrondkenmerken van de rekenkamer(commissie)populatie, de respondenten en de rapporteurs van spraakmakend onderzoek.

2. Rekenkamers en spraakmakend onderzoek

2.1 Het gerapporteerde spraakmakend onderzoek

In totaal hebben 85 rekenkamers en rekenkamercommissies aan onze peiling meegewerkt. Van deze groep hebben 19 respondenten één of meer voorbeelden van spraakmakend onderzoek gerapporteerd. In totaal zijn 27 voorbeelden gegeven van spraakmakend onderzoek. Onderstaande tabel geeft dit weer.

Tabel 1. Respondenten en spraakmakende onderzoeken

Aantal spraakmakende onderzoeken per respondent	Aantal respondenten	Aantal spraakmakende onderzoeken
0 spraakmakend onderzoek	66	0
1 spraakmakend onderzoek	12	12
2 spraakmakende onderzoeken	6	12
3 spraakmakende onderzoeken	1	3
Totaal	**85**	**27**

2.2 Het spraakmakende onderzoek

De 27 gegeven voorbeelden van spraakmakende onderzoeken bieden een interessante staalkaart van het stof dat rekenkameronderzoek anno nu zoal vermag op te waaien, plus de achtergronden waartegen dat plaatsvindt. In bijlage A bij dit rapport is een overzicht van alle gemelde spraakmakende onderzoeken opgenomen.

Door onze hele rapportage heen zijn van diverse van deze onderzoeken beschrijvingen in kaders opgenomen. In de rest van deze rapportage verwijzen we met doorklikbare nummers en paginanummers (als volgt: **Voorbeeld 9, pagina 22**) naar deze geselecteerde voorbeelden.

'Spraakmakend' is een gangbaar Nederlands woord. We gebruiken die term en het werkwoord 'stof doen opwaaien' door elkaar en bedoelen dan hetzelfde. We hebben van die woorden in de vragenlijst bewust geen verdere definities gegeven, teneinde zoveel mogelijk kwalitatief met het begrip om te kunnen gaan (dat wil zeggen: zonder vooropgelegde interpretaties maar met de wil en mogelijkheid om te begrijpen wat betrokkenen er zelf onder verstaan). Een van de doelen van onze verkenning was immers om een beeld te krijgen van hoe rekenkamers tegen spraakmakendheid aankijken.

Uit de beschreven voorbeelden komt een redelijk helder beeld naar voren van wat respondenten zelf onder 'spraakmakend onderzoek' verstaan. Vooral zien we steeds elementen terugkeren van colleges en raden, media, belanghebbenden en burgers die op een of andere wijze 'aanslaan' op het gepresenteerde onderzoek, dat discussie wordt losgemaakt en dat de conclusies verdergaande reacties uitlokken dan gebruikelijk.

Voorbeeld 2 'Onjuist gebruik van rekenkameraanbevelingen door derden' – spraakmakendheid door timing en communicatie

Met losse stenen naar het gewenste huis - Rekenkamercommissie Zeist - 2007 - Spraakmakend vanwege: timing en communicatie.

De nieuwe woonvisie van de gemeente Zeist liet al geruime tijd op zich wachten. In Zeist, bij uitstek een groene gemeente, zorgt het woord 'bouwen' altijd voor maatschappelijke onrust. De rekenkamercommissie Zeist besloot onderzoek te doen naar het woningbouwbeleid in de gemeente.

De uitkomsten logen er niet om. Terwijl het officiële beleid van de gemeente was om evenredige hoeveelheden goedkope, middeldure en dure woningen te (laten) bouwen, werden er te weinig woningen gebouwd, behalve in het dure segment. De realisatie van sociale en middeldure huurwoningen en goedkope koopwoningen bleef ver achter bij de doelstellingen. Wonen in Zeist werd zo steeds duurder, goedkopere huizen werden – tegen de wil van de Raad in – steeds schaarser.

Vóór verschijning kreeg de gemeente inzage in het rapport. De aanbevelingen werden - in overleg met de Rekenkamercommissie- meteen opgepakt in de nieuwe woonvisie. Uiteindelijk werden tijdens een Ronde Tafel bijeenkomst eerst het rekenkamerrapport en daarna de woonvisie gepresenteerd. Er waren veel belangenorganisaties, burgers en pers op de bijeenkomst afgekomen. Verschillende aanwezigen gebruikten de conclusies uit het rapport om de nieuwe woonvisie (2006 - 2010) te bekritiseren, terwijl deze betrekking had op het beleid vóór 2006. Volgens een betrokkene bij het Rekenkameronderzoek was sprake van 'onjuist gebruik van de conclusies en aanbevelingen.' Dit kon die avond niet meer worden rechtgezet. Later werd wel een open brief aan de pers gestuurd met uitleg.

Gevolg van zowel de samenloop tussen beide rapporten als de grote publieke belangstelling was dat de aanbevelingen van het rapport vrijwel direct opgepakt werden.

In een aantal gevallen geven respondenten ook expliciet aan hoe zij tegen spraakmakendheid aankijken. Onderstaand tekstkader geeft daarvan een kleine bloemlezing.

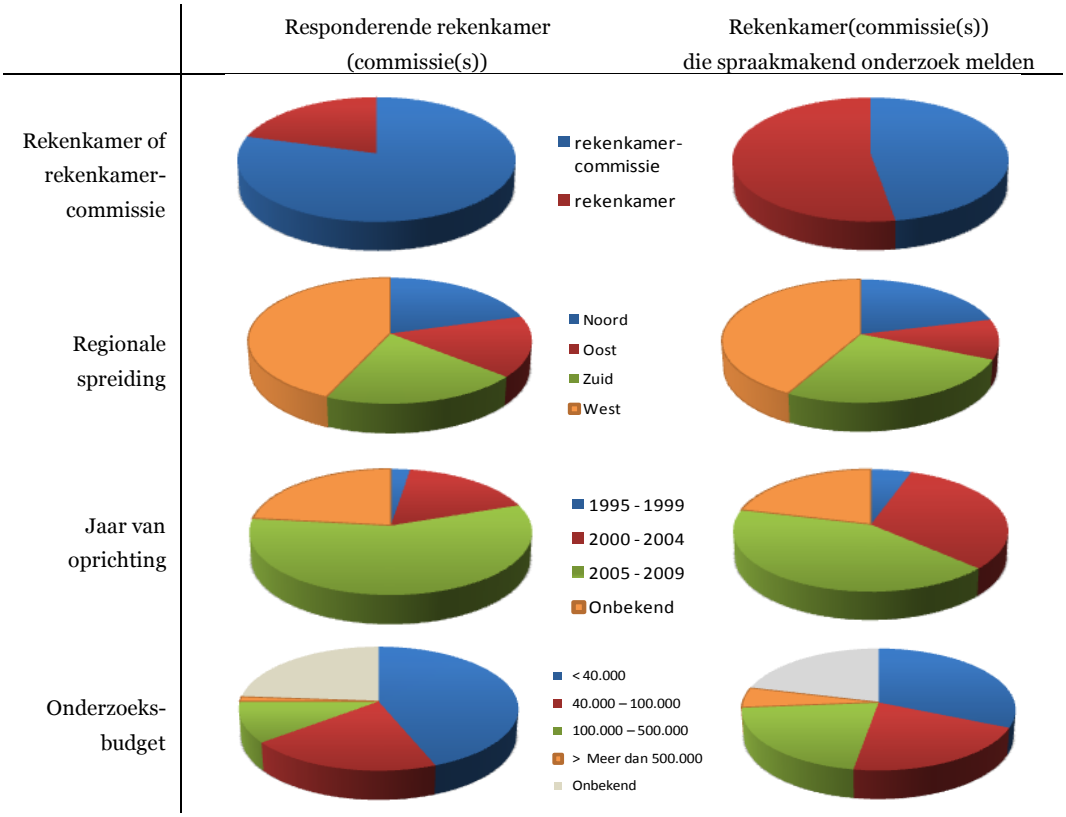
- 'Geachte heer. Dank voor uw mail. Wat verstaat u precies onder 'spraakmakend'.'
- 'Spraakmakendheid heeft mijns inziens voor een belangrijk deel te maken met de keuze van de onderzoeksonderwerpen.'
- 'Onderzoek hoeft niet altijd spraakmakend te zijn, Belangrijker is dat de gemeente (raad, B&W en het ambtelijk apparaat) er wat aan heeft.'
- 'Definitie van spraakmakend ontbreekt. Het zorgen van publiciteit in de lokale pers is zinvol, maar een ander aspect!'
- 'Spraakmakend is door mij geïnterpreteerd als goed voor een zeskoloms kop in de plaatselijke/regionale courant. Niet als "*ze zijn zich binnenskamers rot geschrokken*".'
- 'Iedereen heeft een eigen beeld bij spraakmakend. Het zou voor de eenduidigheid van het onderzoek goed zijn geweest als u uw definitie kenbaar had gemaakt.'
- 'Zou deze stelling kloppen: naarmate onderzoek van rekenkamercommissies succesvoller is, is de ergernis in een college over een dergelijke commissie groter?'
- 'Naar mijn mening hoeft een rapport niet echt spraakmakend te zijn om effect te hebben en hoeft een spraakmakend rapport niet altijd effect te genereren. Het laatste aangezien bij veel ophef de organisatie nogal eens de neiging heeft om de kont tegen de krib te gooien en hun energie eerder te stoppen in ontkenning en een tegenreactie dan in het aanbrengen van positieve verbeteringen. Soms is het tactischer om strategisch te onderhandelen met bestuursleden en directieleden en een strategisch rapport af te leveren om positief effect te verkrijgen.'

2.3 De spraakmakende rekenkamer(commissie)s

Wordt spraakmakend onderzoek vooral gemeld door de wat rijkere of de wat rijpere rekenkamers of rekenkamercommissies? Of is het juist relatieve armlastigheid dan wel jonge frisheid die tot spraakmakende creativiteit leidt of noopt? Speelt het zich in bepaalde delen van het land af? Is er een verschil waarneembaar tussen rekenkamers en -commissies?

Figuur 2 plaatst de achtergrondkenmerken van de responderende rekenkamers (die, zoals geconstateerd in paragraaf 1.4, een redelijke afspiegeling vormen van alle rekenkamers in den lande) naast die van degene die spraakmakend onderzoek rapporteren. (Bijlage B bij dit rapport geeft de onderliggende cijfers weer.)

Figuur 2. Achtergrondkenmerken van rekenkamer(commissie)s die responderen resp. die spraakmakend onderzoek melden

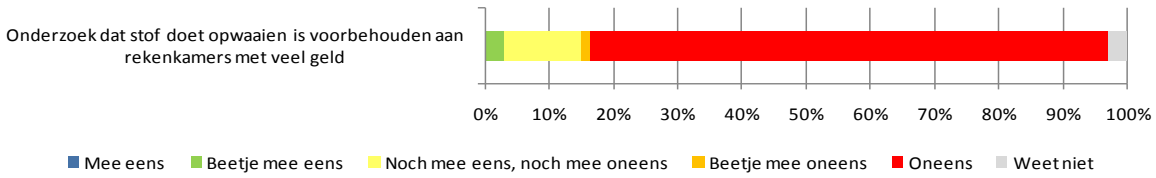


Duidelijk is zichtbaar dat er op de meeste achtergrondkenmerken maar beperkt verschil is. Het sterkst geldt dit voor de regionale spreiding, die is nagenoeg gelijk bij de respondenten en bij de 'melders'. Wat betreft jaar van oprichting zijn de meldingen van spraakmakend onderzoek relatief iets vaker afkomstig van de iets oudere rekenkamers. Datzelfde geldt voor het onderzoeksbudget; ook daar zijn het relatief iets meer onderzoekskoopkrachtige rekenkamers die spraakmakend onderzoek rapporteren. Uiteraard zijn de aantallen te klein om uitspraken in termen van statistische significantie te kunnen doen.

De afwijking die werkelijk evident is, betreft het gegeven dat verhoudingsgewijs beduidend meer rekenkamers dan rekenkamercommissies spraakmakend onderzoek rapporteren.

In relatie tot de rol van het onderzoeksbudget is interessant te bezien hoe de respondenten hebben gereageerd op de stelling die we ze hebben voorgehouden dat 'onderzoek dat stof doet opwaaien is voorbehouden aan rekenkamers met veel geld.'

Figuur 3. Reacties op stelling 'Onderzoek dat stof doet opwaaien is voorbehouden aan rekenkamers met veel geld.' (n = 67)



Een grote meerderheid van de respondenten is van mening dat niet alleen rekenkamers met veel geld spraakmakend onderzoek kunnen voortbrengen. Op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de bevinding dat relatief meer rekenkamers dan rekenkamercommissies spraakmakend onderzoek rapporteren (iets wat in mindere mate ook lijkt te gelden voor de wat rijpere en rijkere rekenkamer(commissie)s), gaan we verderop in dit rapport nog in.

Voorbeeld 3 "Mystery E-mails" – Een spraakmakende methode

Rapport mystery e-mail trajecten – Rekenkamercommissie Schiedam, Vlaardingen – 2010 – Spraakmakend vanwege: methode en uitkomsten.

Hoe kan je er beter achter komen hoe het gesteld is met de e-mailafhandeling door de gemeente, dan door zelf per mail vragen of verzoeken aan de gemeente te sturen en dan te zien hoe er wordt gereageerd? En dan moet je er vooral niet bij vertellen dat je die mails namens de Rekenkamercommissie stuurt, ze moeten juist precies behandeld worden als 'gewone' burgermails.

Aldus dacht en deed de Rekenkamercommissie van Schiedam en Vlaardingen. Ze stuurde zogenaamde. 'mystery e-mails' naar gemeentelijke diensten. Bezien werd of er een antwoord kwam, hoe lang dat op zich liet wachten en of het adequaat was. Daarbij stelde ze – geheel in de 'mystery'-geest – de beide gemeenteraden en colleges van B&W *niet* tevoren schriftelijk op de hoogte van het onderzoek (wel informeerde de voorzitter de burgemeesters mondeling). En omdat er geen interviews hadden plaatsgevonden, werd het rapport begin 2010 zonder voorafgaand hoor en wederhoor direct aangeboden aan beide gemeenten.

Het bleek dat de dienstverlening niet optimaal was. Er werden e-mailberichten helemaal niet beantwoord, foutief beantwoord en te vaak intern doorgestuurd. Zowel de methode als de uitkomst zorgden voor spraakmakendheid.

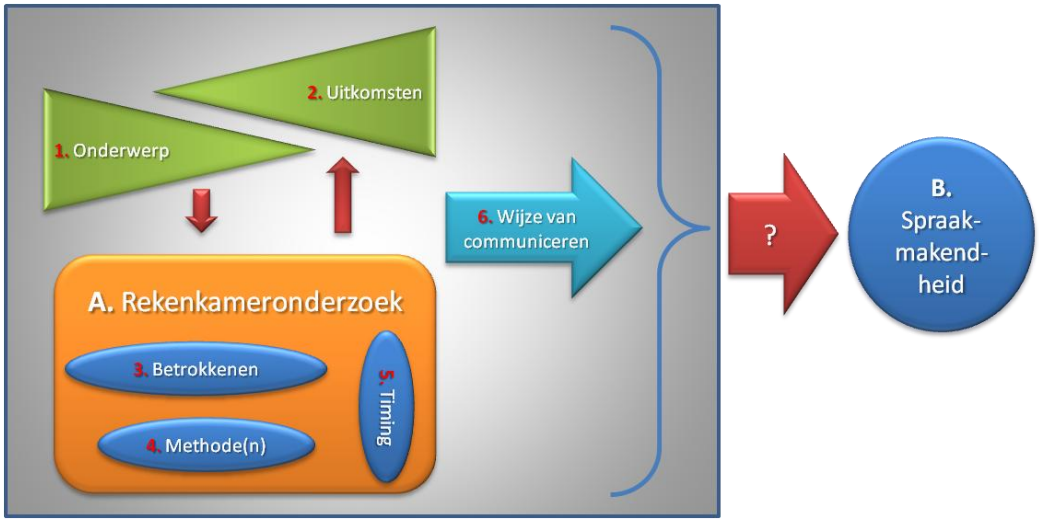
Het College van Schiedam reageerde geprikkeld. Het gaf aan in de rapportage kwaliteitscriteria en onderbouwing te missen. "Omdat de toetsingsnormen in het rapport ontbreken, biedt het voor het college geen handvatten om de bevindingen objectief te kunnen toetsen."

3. Waardoor spraakmakend?

3.1 De verschillende oorzaken

Wat is het dat rekenkameronderzoek spraakmakend maakt? Bij de aanvang van onze verkenning hebben wij een aantal mogelijke oorzaken van spraakmakendheid bedacht. Figuur 4 geeft deze weer. We hebben deze mogelijke oorzaken per vragenlijst voorgehouden aan de rekenkamers die voorbeelden van spraakmakend onderzoek aandroegen.

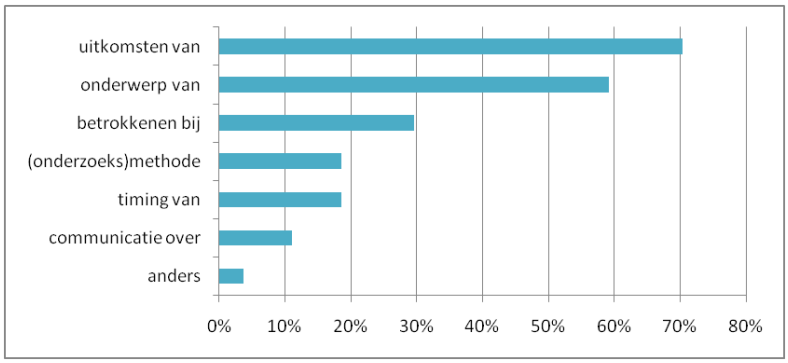
Figuur 4. Mogelijke oorzaken van spraakmakendheid van rekenkameronderzoek



Bijna alle respondenten vinken meerdere van deze factoren – gemiddeld meer dan drie – naast elkaar aan als oorzaak van de spraakmakendheid. Daarbij zijn de inhoudelijke oorzaken, respectievelijk 'uitkomsten' en 'onderwerp van het onderzoek', verreweg het meest aangekruist. Figuur 5 geeft dit weer.

Figuur 5. Gerapporteerde oorzaken van spraakmakendheid

Betreft 27 voorbeelden van spraakmakend onderzoek; 83 oorzaken aangevinkt.



Bij nadere beschouwing blijkt dat de respondenten altijd tenminste één inhoudelijke oorzaak noemen voor de spraakmakendheid van het onderzoek. Oftewel: de aangedragen voorbeelden van spraakmakend rekenkameronderzoek zijn dat altijd (ook) vanwege hun inhoud.
Er is eigenlijk maar één voorbeeld gegeven van onderzoek waarbij de spraakmakendheid niet voortkwam uit het onderwerp of de uitkomsten. Dat is het voorbeeld van de wat onhandige naamgeving (**Voorbeeld 4, pagina 18**).

Voorbeeld 4 'De wat onhandige naamgeving' - spraakmakende titel

Voor de vuist weg - Anoniem - 2006 - Spraakmakend vanwege: anders

De gemeente had, in reactie op eerder onderzoek van de rekenkamer, toegezegd met een bedrijfsplan te komen. Maar aangezien dat er na een aantal jaar nog niet was, ging de rekenkamer in 2005 andermaal op onderzoek uit. Wat was er intussen in de gemeentelijke organisatie gebeurd op het gebied van financiën? Het bleek dat veelal niet werd voldaan aan de normen die de gemeente zelf op dat gebied had gesteld. Ze kreeg wat dat betreft een stevig oordeel van de rekenkamer.

Toch was dit niet de reden waarom het onderzoek spraakmakend werd. Het was vooral de titel van het rapport - *'Voor de vuist weg'* - die in de gemeenteraad stof deed opwaaien. De rekenkamer had het beeld willen oproepen dat een organisatie die zijn werkzaamheden niet inricht of bijstelt op basis van vooraf gestelde normen, te vergelijken is met reizigers die op weg gaan zonder voorbereiding. Ze had er echter niet bij stilgestaan dat het Collegeprogramma van de huidige coalitie als titel had: '*Samen op weg'*. De naam van het rapport wekte daardoor de indruk dat de kritiek van de rekenkamer veel omvattender en politieker was dan feitelijk de bedoeling was.

Laten we eens wat verder inzoomen op de afzonderlijke oorzaken van spraakmakendheid.

3.2 Spraakmakende uitkomsten

Bij 20 van de 27 gegeven voorbeelden van spraakmakend onderzoek waren het volgens de respondenten de uitkomsten die – mede – voor de reuring zorgden. Om wat voor soort uitkomsten gaat het dan?
We constateren dat er door de respondenten op drie verschillende *soorten* spraakmakende uitkomsten wordt gedoeld. Spraakmakende uitkomsten kunnen zijn:

1. *Spraakmakende inhoudelijke resultaten van het onderzoek (11 van de 20 keer)*
   Het onderzoek brengt soms zaken aan het licht die uit zichzelf al veel losmaken. Het Zandvoortse onderzoek naar juridische control (**Voorbeeld 12, pagina 25**) leverde 'schokkende uitkomsten'. Bij het onderzoek naar Blauwestad (**Voorbeeld 5, pagina 18**) hadden vooral de cijfers 'zeggingskracht'.

Voorbeeld 5 'Een beroemde blunder: Blauwestad' - spraakmakend onderwerp, spraakmakende uitkomsten

Blauwestad - Noordelijke Rekenkamer - 2010 - Spraakmakend vanwege: onderwerp en uitkomsten

Het project Blauwestad, het grootschalige nieuwbouw- en natuurontwikkelingsproject in Oost-Groningen, is een goed voorbeeld van een project dat in de aandacht stond bij de (nationale) media en dus bijzonder actueel was.

Het onderwerp was spraakmakend om drie redenen: Allereerst was het de eerste keer dat er op basis van

publiek-private samenwerking (PPS) zo'n grootschalig project (investering €785 miljoen) werd ondernomen. PPS werd ten tijde van de start van het project door velen als vernieuwend en 'spannend' gezien. Ten tweede waren de drie private partijen voortijdig uit het project gestapt en ten derde bleef de gerealiseerde nieuwbouw achter bij de plannen. De Provinciale Staten van Groningen verzochten daarom de Noordelijke Rekenkamer om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en effectiviteit van de publiek-private samenwerking in het project Blauwestad.

De uitkomsten lieten zien dat het project de provincie Groningen een strop van 29 miljoen Euro had opgeleverd. De kwantitatieve (1.400 nieuwe woningen) en kwalitatieve (bovenmodale koopwoningen) lat in het project lag misschien te hoog. De provincie schetste de scenario's voor het project doorgaans te gunstig en onderschatte de risico's of dekte deze onvoldoende af. Hier werd ook in de verschillende media uitgebreid over bericht.

2. *Spraakmakende conclusies die de rekenkamer trekt (4 van de 20 keer)*
   Soms is ook de wijze waarop de conclusies worden getrokken oorzaak van spraakmakendheid. Er vallen termen als 'de zeer kritische conclusies' en 'het duidelijk naar buiten brengen van falen.' In Ooststellingwerf ('Gele kaart voor handhaving') (**Voorbeeld 6, pagina 19**) zijn het de 'heldere conclusies die om directe verbetering vragen' die het doen.

Voorbeeld 6 'Heldere conclusies die om directe verbetering vragen' - spraakmakende conclusies

Gele kaart voor handhaving– Rekenkamercommissie gemeente Ooststellingwerf – 2009 – Spraakmakend vanwege: uitkomsten

De handhaving van bouwvergunningen stond al langer op het verlanglijstje van de rekenkamercommissie, zeker na hun onderzoek naar vergunningverlening. Ook speelde mee dat de gemeenteraad het gevoel had dat er sprake was van willekeur en ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Vandaar dat er onderzoek werd gedaan naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de handhaving van bouwregelgeving in de gemeente.

De rekenkamercommissie geeft zelf aan dat het onderzoek stof deed opwaaien vanwege 'de heldere conclusies die om directe verbetering vragen.' Deze conclusies volgden na een traditionele onderzoeksaanpak (documentenonderzoek, dossieronderzoek en interviews). De basis van het onderzoek bestond uit het onderzoeken van 54 (bouwvergunning- en handhavings)dossiers.

De conclusie is gevat in één alinea en elke zin geeft een duidelijk oordeel. Zowel de inhoud en uitvoering van het beleid als de sturing door het management behoeven verbetering. Daarna volgt een zestal aanbevelingen, opnieuw kort en bondig, met duidelijke aanwijzingen wie een bepaalde aanbeveling ten uitvoer zou moeten brengen (de gemeentelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad). In haar reactie laat de gemeente weten al met een aantal aanbevelingen aan de slag te zijn gegaan.

3. *Spraakmakende gevolgen van het naar buiten brengen van het onderzoek (5 van de 20 keer)*
   Soms zijn het de gevolgen van het rekenkameronderzoek die stof doen opwaaien. Bij De Leistert (**Voorbeeld 7, pagina 20**) leidde de wijze van reageren van het College van B&W tot ophef. Als gevolg van het onderzoek naar de Regionale Afvalstoffen Dienst Hoeksche Waard (**Voorbeeld 13, pagina 28**) moest een wethouder haar functie neerleggen.

Voorbeeld 7 'De reactie van het College liet op zich wachten' - spraakmakende combinatie van methode en uitkomsten

Privatisering van De Leistert – Rekenkamer gemeente Leudal – 2010 - Spraakmakend vanwege: onderzoeksmethode en uitkomsten

De start van de privatisering van een belangrijk recreatiepark door een gemeente vlak voordat deze meeging in een gemeentelijke herindeling, leidde tot een complexe situatie. Aangezien de gemeenteraad van de (nieuwe) gemeente Leudal veel vragen had naar aanleiding van dit proces, werd in september 2009 besloten tot een rekenkameronderzoek.

De methode die de Rekenkamer Leudal in dit onderzoek hanteerde, was ambitieus te noemen. 'Institutioneel en rechtseconomisch onderzoek, met gebruikmaking van de systeemtheorie, aan de hand van de historische gegevens over recreatiepark De Leistert'. Deze ingrediënten gaven het onderzoek volgens de auteur een extra dimensie: door de historische ontwikkeling (vanaf de jaren zestig) van het complex te volgen, ontstond de mogelijkheid om ook de onzichtbare hand waarmee mensen, beslissers en derden gestuurd werden binnen de institutionele kaders waar te nemen.

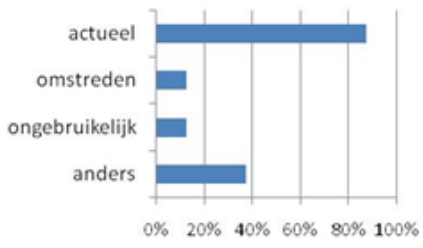
In het onderzoek bracht de rekenkamer de bedoelingen van eerder financieel, juridisch en bestuurlijk beleid rondom (de privatisering van) De Leistert voor het voetlicht en wees op de verschillen tussen eerdere bedoelingen, niet volledig doorgevoerde uitvoering en de huidige aannames over de stand van zaken. Het werd ook duidelijk dat de cesuur in het institutionele geheugen van de bestuurlijke en politieke organisatie door de gemeentelijke herindeling tot onzorgvuldigheden en een gebrek aan visie op de ontwikkeling van het sport-, recreatie- en toerisme beleid heeft geleid.

Dit werd echt spraakmakend toen het College van de gemeente het onderzoek onder ogen kreeg in de fase van hoor- en wederhoor. Het College heeft die fase vertraagd en allengs een raadsvoorstel geformuleerd waarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport reeds afgedekt werden, nog voor dat het rapport openbaar was gemaakt. Verder bleef de gemeente op tal van punten bij haar eigen interpretatie en visie op haar eigen handelen , wat de economische ontwikkeling van Leudal aan de hand van recreatieve voorzieningen nog niet heeft geoptimaliseerd.

3.3 Spraakmakende onderwerpen

Bij 17 van de genoemde onderzoeken werd de spraakmakendheid mede veroorzaakt door het onderwerp. We vroegen de respondenten wàt aan het onderwerp nu zo spraakmakend was. Figuur 6 geeft de antwoorden weer.

Figuur 6. Soorten spraakmakende onderwerpen



Het grootste deel van de onderzoeken was mede spraakmakend vanwege de *actualiteit van het onderwerp*. Daarbij kan wat actueel is, sterk lokaal bepaald zijn. In Zeist (**Voorbeeld 2, pagina 14**) is alles wat met 'wonen' te maken heeft spannend, aldus de respondent. Andere onderzoeken gingen over actuele thema's als integratie of kwaliteit van de dienstverlening.

Soms zijn onderwerpen al bij voorbaat *omstreden*. Een onderzoek zoals in Hoeksche Waard (**Voorbeeld 13, pagina 28**), waar conflictueuze verhoudingen tussen bestuurders en directeuren werden onderzocht door het Bureau Integriteit van de VNG, en waar actief werd gelekt, was smeuïg voor de pers.

Een *ongebruikelijk onderzoeksonderwerp* treffen we bijvoorbeeld aan in Bedum (**Voorbeeld 8, pagina 21**) waar de Rekenkamercommissie een onderzoek deed dat bouwstenen moest aandragen voor een toekomstvisie voor de gemeente.

Onderwerpen die om *andere reden* spraakmakend zijn, betreffen bijvoorbeeld grote financiële risico's of (andere) politiek heikele onderwerpen.

Voorbeeld 8 'Verrassend is dat een rekenkamercommissie niet terugkijkt, maar vooruitkijkt' - een spraakmakende aanpak

Stof tot nadenken: een verkenning voor de toekomst van Bedum – Rekenkamercommissie gemeente Bedum – 2010 – Spraakmakend vanwege: onderwerp, timing, methoden.

Rekenkamer(commissie)s kijken over het algemeen terug op beleid en uitvoering. Door naar het verleden te kijken kunnen lessen worden geleerd voor de toekomst. Als afsluiting van een bestuursperiode besloot de rekenkamercommissie van Bedum iets anders te doen. Zij wilde bouwstenen aandragen voor de langetermijnvisie van Bedum. Het doel van het onderzoek was niet om vragen te beantwoorden, maar om naast het presenteren van een relevante hoeveelheid feitenmateriaal, ook veel vragen op te roepen.

Het onderzoek viel samen met het einde van een bestuursperiode, maar daarmee ook met het begin van een nieuwe. De presentatie vond plaats pal voor de komst van de nieuwe burgemeester. Het was bedoeld als discussiestuk voor de aanstaande verkiezingen, de daaropvolgende collegevorming en bij de voorbereiding van een meerjarenbeleidsprogramma. Het voedde de discussie over "wat wil Bedum in de toekomst voor zijn burgers zijn?"

De vooruitblik werd gebaseerd op een zogenoemde 'foto' van de huidige situatie, gebaseerd op (statistische) informatie uit vele gegevensbronnen (provincie, CBS, etc.): "Bedum in cijfers". Door dit te vergelijken met landelijke en regionale kengetallen hebben de onderzoekers trends benoemd die van invloed zijn op de visieontwikkeling en verschillende zeer globale scenario's geschetst rond de thema's burger, samenleving, ruimte en bestuur. Steeds werden de sterke en zwakke punten en kansen en bedreigingen voor de gemeente benoemd.

De rekenkamercommissie gaf in haar onderzoeksrapportage aan dat ze zich realiseert dat ze met deze aanpak een zeker risico nam. Maar achteraf gezien geeft de rekenkamercommissie in onze vragenlijst aan dat 'vanuit de rekenkamercommissie een discussie over wat deze gemeente wil, is losgemaakt' en dat '"Bedum in cijfers" voor velen een eye-opener is.'

3.4 Spraakmakende betrokkenen

In acht van de gevallen was het onderzoek ook spraakmakend vanwege de partijen die erbij betrokken waren.

Opmerkelijk is dat in de helft van deze gevallen de 'spraakmakende betrokkenen' zelf deel uitmaken van de gemeentelijke organisatie (zoals in Zandvoort (**Voorbeeld 12, pagina 25**)). Reden van de spraakmakendheid is hier dat betrokkenen (B&W, de Raad, de ambtelijke organisatie) zèlf het onderwerp zijn van onderzoek én dat zij iets moeten doen met de uitkomsten ervan. Strikt genomen is dit echter bij bijna alle rekenkameronderzoek

zo. Kennelijk geldt in een aantal gevallen dat het geconstateerde falen scherper ligt en partijen daardoor minder goed met de uitkomsten van het onderzoek kunnen omgaan. Varianten hierop zijn de twee onderzoeken waarin het gaat om de interactie tussen gemeentelijke publieke spelers en private partijen, zoals bij het al eerder aangehaalde onderzoek in de Hoeksche Waard (**Voorbeeld 13, pagina 28**).

In de andere helft van de gevallen wordt de spraakmakendheid juist (mede) veroorzaakt door de betrokkenheid van de doelgroep bij het onderzoek. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het onderzoek naar het integratiebeleid van de gemeente Ede (**Voorbeeld 1, pagina 7**), waarvoor ook met Edese migrantenorganisaties werd gepraat. Later kwamen diezelfde organisaties vanwege het onderzoek nog bij PremTime op televisie.
Een andere voorbeeld betreft het onderzoek van de rekenkamercommissie Veldhoven (**Voorbeeld 9, pagina 22**) naar de wijze waarop gestreefd was naar hoogwaardig openbaar vervoer (HOV). Het samenspel tussen burgers en enige lokale fracties leidde tot veel opwaaiend stof bij dit onderzoek, waarbij - aldus de respondent - de discussie 'opnieuw werd aangezwengeld'.

Voorbeeld 9 'Procesreconstructie leidt tot herhaling van zetten' - spraakmakend onderwerp, spraakmakende betrokkenen

HOV in Veldhoven: Goed op weg? - Rekenkamercommissie Veldhoven - 2010 - spraakmakend vanwege: onderwerp en betrokkenen

Onderwerp van onderzoek was de wijze waarop gestreefd was naar hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) met inzet van de innovatieve Phileasbus (een bus zonder bestuurder aan boord). In de loop van dat proces (circa 10 jaar) was er veel commotie geweest over dit onderwerp, zowel in de politiek als onder de burgers in Veldhoven. Ingrijpende infrastructurele voorzieningen in woonwijken en de beeldvorming rondom het project (een racende bus die zonder chauffeur door kinderrijke wijken raast) hadden het nodige verzet opgeroepen.

De rekenkamercommissie concludeerde dat de raad onder druk van groepen burgers in zijn opvattingen was gaan schuiven en niet in staat was 'de rug recht te houden'. Dit strookte niet met de mening van actiegroepen en enkele lokale fracties. Zodoende zwengelde het onderzoek van de rekenkamercommissie Veldhoven de discussie opnieuw aan, over iets dat in wezen al een gepasseerd station was. Uiteindelijk leidde dit dan ook nauwelijks of niet tot een positief effect.

3.5 Spraakmakende onderzoeksmethoden

Bij 5 genoemde voorbeelden geven respondenten aan dat ook de onderzoeksmethode tot spraakmakendheid heeft geleid.

Bij één onderzoek was daadwerkelijk sprake van een onorthodoxe onderzoeksmethode. Het ging hier om actieonderzoek met behulp van 'mystery e-mails' (**Voorbeeld 3, pagina 16**). Deze methode betekende ook dat - anders dan gebruikelijk - vooraf géén aankondiging werd gedaan en dat achteraf geen hoor en wederhoor plaatsvond.

Bij de andere genoemde onderzoeken is in wezen wel steeds sprake van gebruikelijke methoden: bureauonderzoek en interviews. Bijzonder is vooral het kader van waaruit deze plaatsvinden. Bij het onderzoek naar de Leistert (**Voorbeeld 7, pagina 20**) is dat 'institutioneel en rechtseconomisch onderzoek aan de hand van historische gegevens',

waardoor het onderzoek - aldus de respondent - 'ook kijkt naar de onzichtbare hand waarmee mensen, beslissers en derden gestuurd worden.'
Bij het onderzoek 'Stof tot nadenken' (**Voorbeeld 8, pagina 21**) heeft de rekenkamercommissie van Bedum veel statistische informatie verzameld, wat 'voor velen een leuke eye-opener was.'

Naast deze voorbeelden zijn er twee onderzoeken waarbij rekenkamers weliswaar geen spraakmakende onderzoeksmethode melden, maar wel aangeven dat de spraakmakendheid mede het gevolg is van een afwijkende werkwijze. Ze hadden zich namelijk niet tevoren vastgelegd op een normenkader maar eerst verkend wáár de krenten in pap zaten. Ofwel, zoals in het rapport 'Veelvuldig onzorgvuldig' van de Rekenkamer Zandvoort (**Voorbeeld 12, pagina 25**) wordt geschreven: 'De rekenkamer kon niet tevoren inschatten wáár verdere uitdieping nodig zou zijn.' Ook de Randstedelijke Rekenkamer deed dit bij haar onderzoek 'Kind centraal of cijfers centraal', nadat ze eerst had ervaren dat ze dreigde vast te lopen in een onverwerkbaar grote hoeveelheid data (**Voorbeeld 10, pagina 23**).

Voorbeeld 10 'Creatief met normenkaders' - spraakmakendheid door een open onderzoeksbenadering

Kind centraal of cijfers centraal? - Randstedelijke Rekenkamer - 2010 - Spraakmakend vanwege: onderzoeksmethode, uitkomsten

Een min of meer vaststaand uitgangspunt van rekenkameronderzoek is het werken met een tevoren vastgesteld normenkader. Met behulp daarvan kunnen feiten worden gescheiden van oordelen, en irrelevante feiten van feiten die ertoe doen. Het normenkader vormt de bril waardoor rekenkamers kijken en de weegschaal waarmee ze de feiten wegen.

De Randstedelijke Rekenkamer merkte evenwel dat het normenkader haar in de weg zat bij haar onderzoek naar wachtlijsten in de Jeugdzorg. Deze wachtlijsten waren bij de diverse jeugdzorginstanties in de verschillende betrokken provincies zó verschillend van opzet, uitwerking en actualiteit, dat de wachtlijstgegevens nauwelijks tot niet op elkaar te betrekken waren. De - in rekenkamerland niet ongebruikelijke en zelfs ietwat voorspelbare - conclusie van het onderzoek dreigde te worden dat de administraties niet ingericht waren op een deugdelijke verantwoording. Op grond daarvan zou de rekenkamer hooguit enige boekhoudkundige aanbevelingen kunnen doen; wat alleen heel indirect zou bijdragen aan verbetering van de (samenhang in de) Jeugdzorg.

Daarom besloot de Randstedelijke rekenkamer - met lichte methodologische wroeging - af te wijken van de gangbare werkwijze. Op grond van haar indrukken bij het doorploegen van het veld en van de betreffende administraties , ontwikkelde ze een aantal hypothesen over wáár en hoe de schoen zou kunnen wringen. En die hypothesen lieten zich wel testen met behulp van de beschikbare data.

De conclusies van het aldus uitgevoerde onderzoek waren stevig: afspraken tussen Jeugdzorg en Rijk zijn vooral gericht op het terugdringen van wachtlijsten en niet op het bieden van gepaste zorg. Administratieve handelingen binnen jeugdzorgorganisaties geven uiteindelijk een vertekend beeld van de lengte van wachtlijsten.

Bij de presentatie van het onderzoeksrapport richtte de aandacht van de Staten zich sterk op de feitelijke conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. En niet, zoals de rekenkamer in eerste instantie vreesde, op het normenkader van de rekenkamer dat tot stand was gekomen op een voor rekenkamers ongewone wijze.

3.6 Spraakmakende timing

Bij 5 voorbeelden wordt ook de timing van het onderzoek als oorzaak van spraakmakendheid genoemd.

In drie van deze gevallen gaat het om timing ten opzichte van processen die buiten het onderzoek staan, maar die wel bepalend zijn voor de relevantie van de onderzoeksresultaten. Zo werd het onderzoek 'Stof tot nadenken' in Bedum (**Voorbeeld 8, pagina 21**) gepresenteerd net vóór de installatie van de nieuwe Gemeenteraad en de komst van een nieuwe burgemeester. En het onderzoek naar het woningbouwbeleid in Zeist (**Voorbeeld 2, pagina 14**) verscheen gelijktijdig met de nieuwe woonvisie van B&W, waardoor de aanbevelingen direct konden worden opgepakt.
Van enkele van deze gevallen van 'spraakmakende timing' was ook al aangegeven dat de onderwerpen spraakmakend waren vanwege de actualiteit ervan (zie paragraaf 3.3). Kennelijk was deze actualiteit dus geen toeval.

In de andere twee gevallen wordt met 'spraakmakende timing' gedoeld op de momenten die rekenkamer en B&W kiezen om het rekenkameronderzoek naar buiten te brengen, erop te reageren of erop vooruit te lopen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is wat gebeurde bij het onderzoek naar De Leistert in Leudal (**Voorbeeld 7, pagina 20**). Een betrokkene beschrijft het als volgt: 'Omdat het college van B&W het rapport zag voordat het openbaar en aan de Raad aangeboden was, heeft het de fase van hoor en wederhoor vertraagd om in de tussentijd een raadsvoorstel geaccordeerd te krijgen waarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport reeds afgedekt werden.' Datzelfde gebeurde bij het onderzoek 'Maximale inzet voor minima' in Wageningen (**Voorbeeld 11, pagina 24**).

3.7 Spraakmakende communicatie

Bij 3 voorbeelden wordt ook de wijze van naar buiten brengen van het onderzoek als oorzaak van spraakmakendheid genoemd. In al die gevallen gaat het om een presentatie van het rapport in de Raadsvergadering, veelal met publiek en pers erbij.

Voorbeeld 11 'Uitkomsten ook alvast naar de raad' - spraakmakendheid door timing en communicatie

Maximale inzet voor minima - Rekenkamer gemeente Wageningen - 2007 - Spraakmakend vanwege: onderwerp, timing, communicatie.

De rekenkamer heeft in 2007 een onderzoek uitgevoerd naar de werking en het bereik van het minimabeleid in Wageningen. Er blijft elk jaar geld over en de doelgroep wordt onvoldoende bereikt. De rekenkamer wilde weten waar dat aan lag.

Het onderwerp was actueel vanwege een eerdere evaluatie naar de bijzondere bijstand en de ontwikkeling van een plan van aanpak door Sociale Zaken. Het conceptplan van aanpak was bij aanvang van het rekenkameronderzoek bekend. De rekenkamer dacht met haar onderzoek een bijdrage te kunnen leveren door het onderwerp in een breder beleidskader te onderzoeken.

De timing en communicatie van en rond het rekenkameronderzoek in combinatie met het plan van aanpak van het College pakte ingewikkelder uit dan voorzien en daarmee ook spraakmakender. De afspraak was gemaakt om het rekenkameronderzoek en het plan van aanpak gezamenlijk in de raadscommissie te bespreken. Het College zette het plan van aanpak echter eerder op de agenda, waarna de Rekenkamer zich genoodzaakt zag om de

conclusies van haar rapport nog zonder reactie van het College ook bij raadsleden bekend te maken. Na uitspraken van de burgemeester in de pers verdween het onderwerp weer van de agenda en werd achter de schermen aan een nieuwe versie van het plan van aanpak gewerkt, zonder de rekenkamer daarvan op de hoogte te stellen.

Uiteindelijk was het niet mogelijk om het rekenkamerrapport en het nieuwe plan van aanpak tegelijkertijd te presenteren, omdat het plan nog niet klaar was. De rekenkamer heeft toen het rapport aangeboden en aangegeven na verschijning van het nieuwe plan van aanpak hier alsnog op te reageren. De tussentijdse bijstelling van het conceptplan van aanpak duidt in ieder geval al op effect van het onderzoek.

3.8 Andere bronnen van spraakmakendheid

Eén respondent noemt nog een andere bron van spraakmakendheid: de toonzetting van de conclusies. Het betreft het Zandvoortse onderzoek naar juridische control (**Voorbeeld 12, pagina 25**), waar bij de presentatie 'verwijten' en 'de les lezen' niet werden geschuwd.

Dit sluit naadloos aan bij de spraakmakende conclusies, zoals beschreven in paragraaf 3.2.

Voorbeeld 12 "Stevige rapportage over schokkende uitkomsten." – Spraakmakendheid door uitkomsten en toonzetting

Veelvuldig onzorgvuldig – Rekenkamer Zandvoort - 2009 – Spraakmakend vanwege: betrokkenen, uitkomsten en anders.

De Zandvoortse Rekenkamer onderzocht in 2008 na opmerkingen vanuit de gemeenteraad over de juridische gang van zaken binnen de gemeente en de negatieve beeldvorming hierover de 'juridische control' – ofwel de juridische kwaliteitszorg voor behoorlijk bestuur.

De uitkomsten van het onderzoek betitelde onze respondent als 'schokkend'. Geconstateerd werd onder meer dat de gemeente tekort schoot ten aanzien van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, dat het ontbrak aan menskracht en aan juridische kennis en dat de gemeenteraad onverschillig ten opzichte van het onderwerp stond. Zowel het College als de Raad kregen een veeg uit de pan.

Er werd gekozen voor een 'stevige' toonzetting van het rapport. Dit was ongebruikelijk voor de Rekenkamer in Zandvoort. Normaliter waren haar rapportages gericht op het 'overtuigen' en 'leren', en minder op 'verwijten' en 'de les lezen'. Het college reageerde dan ook verdedigend ('*wij wensen deze conclusie te nuanceren*') en stelde op de meeste punten dat ze 'zelf al bezig was'. Deze reactie betreurde de Rekenkamer. Positief was wel dat de Raad opnieuw aangeraden werd haar eigen kaderstellende en controlerende mogelijkheden beter te benutten.

4. Gevolgen van spraakmakend onderzoek

4.1 Positieve effecten

Welke positieve effecten van het stof opwaaien bemerkten de respondenten die spraakmakend onderzoek hebben gerapporteerd?

Gerapporteerde positieve effecten van spraakmakend onderzoek
- Concrete effecten
  - Uitvoering geven aan aanbevelingen rekenkamer
  - Aanpassing van beleid, uitvoering, werkwijzen, administratie, regelingen
- Proceseffecten
  - Verheldering van verhoudingen
  - Veranderde rolopvattingen
  - Verhoogd bewustzijn van zaken
- Aandacht voor en discussie over rekenkameronderzoek
- En soms: (nog) geen positieve effecten

Zeventien respondenten hebben op deze vraag geantwoord. Daarvan gaven er veertien aan dat ze daadwerkelijk positieve effecten hebben ervaren.

- *Soms geen positieve effecten*

Drie respondenten zeiden (nog) geen effecten te hebben gemerkt. Twee van deze waren ronduit negatief over de effecten. 'Weinig tot geen positief effect,' schrijft de één. En de ander: 'De positieve effecten zijn niet echt meegevallen. Men blijft in de oude fouten vervallen, ondanks dat men weet wat te doen. Blijkbaar is de specifieke casus te ingewikkeld voor de hoofdrolspelers.'

De derde van de drie respondenten die geen effect rapporteren, geeft aan dat het daar eenvoudig nog te vroeg voor is. 'De raad wacht nu op een reactie van het college.' Dat het even duurt voordat positieve effecten resulteren, meldt ook een andere respondent. 'Het onderzoek heeft niet meteen een positieve doorwerking gehad omdat het college en de coalitiepartners volhielden dat alles in orde was. Eigenlijk nu pas (na ruim een jaar) heeft het echt een positieve doorwerking gekregen, nadat de gemeente met grote financiële tekorten geconfronteerd is en verschillende ambitieuze projecten afgeblazen moe(s)ten worden.' (Het betreft hier het onderzoek naar het Bredase grondbeleid).

- *Aandacht en discussie als positieve effecten*

Meerdere respondenten melden – ook als geen verdere positieve effecten zijn te noemen – wel de aandacht en de discussie als positief gevolg van de spraakmakendheid van het onderzoek. Zo noemen de respondenten bij wie het onderzoek in eerste instantie niet tot concrete verandering leidt, wel het feit dat 'het onderzoek aanspreekt' en dat het 'de discussie over het grondbeleid en de reserves wel heeft aangezwengeld' (in het hierboven genoemde voorbeeld van Breda). Ook een aantal van degenen die wel concrete effecten noemen, wijzen (als bijeffect) op de aandacht voor het rapport en de (maatschappelijke) discussie ('de conclusies waren eye-openers en wellicht confronterend').

- *Proceseffecten*

In het verlengde van deze waardering van verhevigde aandacht voor en discussie over de rapporten, liggen de antwoorden van degenen die vooral proceseffecten noteren. Dit is bij vijf respondenten het geval. Bij de positieve effecten die zij noemen, bestaat de opbrengst niet zozeer uit concrete aanpassingen in beleid en werkwijze, maar ligt deze meer in de verhoudingen, de rolopvattingen en in het zich bewust zijn van zaken. Met andere woorden:

leereffecten die maken dat men zaken de volgende keer wellicht anders doet. Enkele citaten:

- 'Opnieuw is de raad ermee geconfronteerd dat hij zijn kaderstellende (richting geven aan de lokale ontwikkeling en sturen) en controlerende taak beter moet oppakken.'
- 'Het onderzoek heeft er toe geleid dat raad en college gezamenlijk aan verbetering zijn gaan werken waardoor de verhoudingen werden genormaliseerd.'
- 'Leermomenten voor bestuurlijke en ambtelijke aanpak van dit soort projecten worden beter opgepikt.'
- 'De gemeenteraden zijn zich bewuster geworden van hun eigen verantwoordelijkheid in dit soort processen en zullen zich bij toekomstige processen niet alleen nog richten op het materiële gewin.'

- *Concrete effecten*

In iets meer dan de helft van de gegeven antwoorden (negen van de zeventien) worden concrete effecten benoemd als gevolg van (de spraakmakendheid van) het onderzoek. Die effecten zijn benoemd in termen van:

- (Direct) oppakken van de aanbevelingen van de rekenkamer (twee maal genoemd).
- Aanpassen van werkwijzen (twee maal genoemd).
- Aanpassen van de administratie (twee maal genoemd).
- Aanpassen van (uitvoering van) beleid.
- Aanpassen van meerdere gemeenschappelijke regelingen (o.a. zittingstermijnen; het betreft hier het onderzoek RAD Hoeksche Waard (**Voorbeeld 13, pagina 28**).
- Een persoonlijke nota van de Burgemeester ('om het collectief systeemfalen aan te pakken'; het betreft hier een onderzoek naar de Raadsbeleidskaders bij de gemeente Leudal).

Het gaat bij dit alles, als gezegd, om de positieve effecten die volgens respondenten zijn uitgegaan van het feit dat de onderzoeken stof hebben doen opwaaien. Met name bij de concrete effecten blijkt evenwel een duidelijk (zo al niet noodzakelijk) gecombineerd effect van het opwaaiende stof en de uitkomsten van het onderzoek. De mate waarin 'het stof' daarbij 'de uitkomsten' hebben doen landen, is nog een open vraag. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk komen we daarop terug.

Voorbeeld 13 "Onzorgvuldige communicatie en een gebrek aan bestuurlijke integriteit" – Een spraakmakende combinatie van onderwerp, betrokkenen en uitkomsten

Onderzoek RAD Hoeksche Waard – Rekenkamercommissie Hoeksche Waard – 2008 – Spraakmakend vanwege: onderwerp, betrokkenen en uitkomsten.

Rondom de RAD Hoeksche Waard was commotie ontstaan. Na verzoeken uit verschillende gemeenteraden stelde de Rekenkamercommissie Hoeksche Waard buiten de reguliere onderzoeksagenda om een onderzoek in naar het bestuur van de Regionale Afvalstoffendienst. De gemeenteraden hadden een groot aantal vragen ten aanzien van de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling tussen 5 gemeenten. Om elke schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan werd het Bureau Integriteit van de VNG (BING) ingeschakeld om het onderzoek uit te voeren. Zowel de inhoudelijke gang van zaken als de personele invulling stonden ter discussie. Voor de pers, waarnaar ook gelekt werd, was het een smeuïg onderwerp.

De directe betrokkenheid van politieke bestuurders en de conflictueuze verhoudingen tussen bestuurders op verschillende bestuurslagen droegen bij aan de spraakmakendheid van het onderzoek. In het resulterende rapport

werd de gang van zaken getoetst op inhoudelijkheid en communicatie en aan de kernbegrippen van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. De conclusies waren scherp, in termen van 'ronduit [...] onprofessioneel en onzorgvuldig handelen' en 'gemeenteraden feitelijk onjuist geïnformeerd', de verantwoordelijkheid waarvoor onterecht is afgeschoven naar ambtelijk niveau. Tot slot werd geconcludeerd dat 'gehandeld is in strijd met een of meer kernbegrippen van bestuurlijke integriteit'.

4.2 Negatieve effecten

En welke negatieve effecten hebben respondenten als gevolg van spraakmakend onderzoek ervaren?

Gerapporteerde negatieve effecten van spraakmakend onderzoek
- Averechtse reacties colleges en raad
- Afrekengedrag
- De persgeest uit de fles
- Het onbeheersbare of niet correct gevoerde (maatschappelijke) debat
- En soms: geen negatieve effecten

- *Soms geen negatieve effecten*

Op deze vraag hebben vijftien respondenten geantwoord. Tien van hen noemden feitelijk negatieve effecten, de vijf anderen antwoordden dat ze geen negatieve effecten hebben bemerkt als gevolg van de spraakmakendheid van het onderzoek.

- *Averechtse reacties college en raad*

Een deel van de gemelde negatieve effecten betreft de wijze waarop college en raad op het opwaaiende stof reageren. Zo kan ophef ertoe leiden dat bestuurders in het defensief schieten. Dit is meermalen als negatief effect genoemd. Een voorbeeld: ' In eerste instantie poogde college (en de ambtelijke top) het onderzoek in diskrediet te brengen door te stellen dat de rekenkamer de zaak foutief zou voorstellen. Bovendien vonden sommigen dat de rekenkamer te veel de vuile was buiten hing en 'het eigen nest bevuilde'.'
Ook wordt genoemd dat het college teveel 'voor de bühne' reageert in plaats van serieus op de conclusies in te gaan: 'Het college stemde weliswaar in en nam voor de raadsbehandeling reeds aanbevelingen over of "was er zelf reeds mee bezig".

- *Afrekengedrag*

Een aantal respondenten meldt als negatief effect een overtreffende trap van een 'averechtse reactie' die we hier aanduiden als 'afrekengedrag': het aanwijzen van schuldigen en daar de rekening neerleggen. Zo meldt één respondent als negatief effect 'veel onnodige 'ruis' bij het onderzoek en pogingen van politieke patijen om onderling 'af te rekenen'.'
Vanuit de rekenkamercommissie Ede wordt als negatief effect gemeld dat de reuring na het onderzoek 'Kunst en Vliegwerk' leidde tot het ontslag van de directeur-bestuurder van stichting Cultura.

- *De persgeest uit de fles*

Bijzonder genoeg noemt een aantal respondenten ook persaandacht als een negatief effect. We noemen dit 'bijzonder' omdat rekenkamers vaak juist ook actief proberen de aandacht van de pers voor hun rapporten te vangen. Waarschijnlijk gaat het degenen die persaandacht als negatief effect bestempelen om het onbeheersbare en/of niet correct gevoerde debat dat als gevolg daarvan ontstaat. Dat raakt meteen ook aan het volgende punt.

- *Het onbeheersbare of niet correct gevoerde (maatschappelijke) debat*

Een laatste, meermalen genoemd negatief effect is dat door de spraakmakendheid partijen met de discussie aan de haal gaan, daarbij niet noodzakelijk gehinderd door de feiten. Eén respondent: 'Het risico bestaat dat enkele deelonderwerpen groot belicht worden en daarmee andere belangrijke onderwerpen ondersneeuwen.' In het geval van het onderzoek naar Hoogwaardig Openbaar Vervoer in Veldhoven leidde de spraakmakendheid volgens de respondent tot 'heropening van de discussie over een gepasseerd station.' En bij het onderzoek naar het woningbouwbeleid in Zeist (**Voorbeeld 2, pagina 14**) meldt de respondent dat 'er misbruik werd gemaakt van conclusies en aanbevelingen door burgers en belangengroeperingen.'

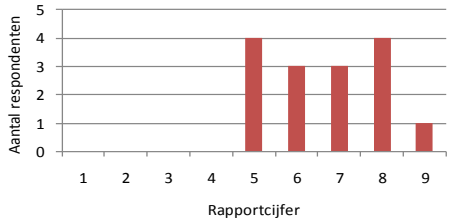
Ook bij dit alles gaat het weer om de negatieve effecten die volgens respondenten zijn uitgegaan van het feit dat de onderzoeken stof hebben doen opwaaien, en is het de vraag of en in welke mate sprake is van gecombineerde effecten van het opwaaiende stof en de uitkomsten van het onderzoek. Op die vraag gaan we in het vervolg in.

4.3 Al met al

Draagt spraakmakendheid bij aan de doorwerking van het onderzoek? We hebben de respondenten die spraakmakend onderzoek rapporteerden gevraagd hun oordeel hierover uit te drukken in een rapportcijfer tussen 1 en 10. Figuur 7 geeft de frequentieverdeling over de rapportcijfers weer.

Figuur 7. Frequentieverdeling rapportcijfers bijdrage spraakmakendheid aan doorwerking

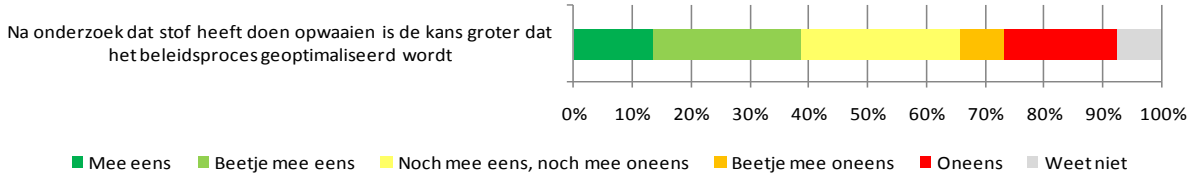
(Gemiddeld 6,8; standaarddeviatie 1,3)



We zien zowel tamelijk tot zeer positieve waarderingen alsook enige onvoldoendes. Kortom: de ervaringen van de betrokken rekenkamers met het effect van spraakmakendheid op doorwerking zijn wisselend.

We hebben dezelfde vraag ook als stelling aan alle respondenten voorgelegd. Onderstaande figuur geeft de reacties daarop weer. Ook hier zien we weer dat de inschattingen (sterk) wisselen. Ruim 40% is het geheel of een beetje met de stelling eens, een kwart is het er een beetje of geheel mee oneens, en nog eens een kwart is het er noch mee eens, noch mee oneens.

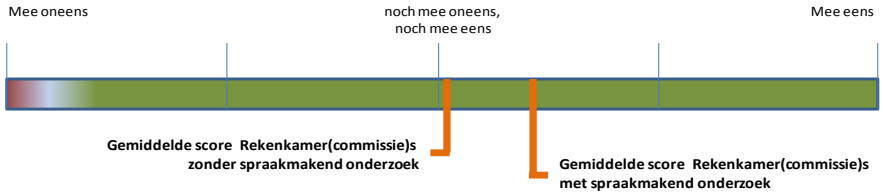
Figuur 8. Reacties op stelling 'Na onderzoek dat stof heeft doen opwaaien is de kans groter dat het beleidsproces geoptimaliseerd wordt.' (n = 64)



Interessant is nog te bezien of respondenten die zelf ervaringen met spraakmakend onderzoek rapporteren, anders op deze stelling reageren dan hun collega's die niet een dergelijke ervaring melden. Figuur 9 geeft hun respectievelijke reacties weer.

Figuur 9. Gemiddelde reacties rekenkamers met en zonder spraakmakend onderzoek

(op stelling: 'Na onderzoek dat stof heeft doen opwaaien is de kans groter dat het beleidsproces geoptimaliseerd wordt.' (n = 64))



We zien dat rekenkamer(commissie)s mét spraakmakend onderzoek het gemiddeld méér eens zijn met de stelling dan de rekenkamer(commissie)s zonder spraakmakend onderzoek.[5]

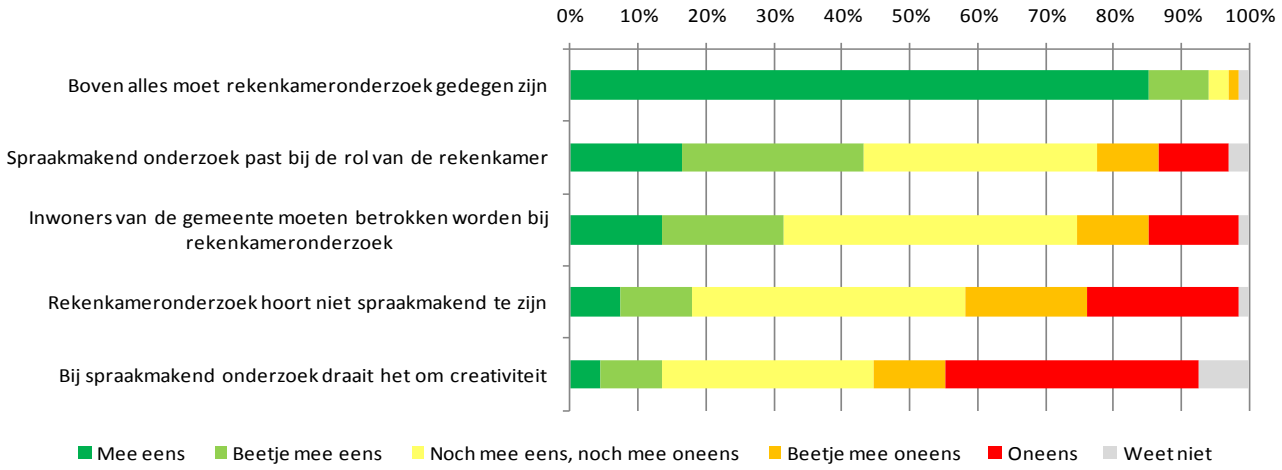
De indruk uit dit alles is dat spraakmakend onderzoek positief kan bijdragen aan doorwerking, maar dat er duidelijk ook (ervaringen met) valkuilen zijn. Bovendien zijn in het voorgaande voorbeelden naar voren gekomen van spraakmakendheid die rekenkamers *overkomt*, náást andere voorbeelden waar rekenkamers tevoren wel zagen aankomen dat het onderzoek stof zou doen opwaaien en zij daar soms ook gericht op aankoersten. Al met al is het dan ook interessant te bezien of rekenkamer(commissie)s spraakmakendheid min of meer 'instrumenteel' kunnen inzetten, om onder bepaalde omstandigheden gericht te kunnen sturen op doorwerking van hun bevindingen en aanbevelingen. In hoofdstuk 6 wijden wij hier enige conclusies en discussiepunten aan.

[5] We hebben de antwoorden van 'eens' tot 'oneens' gecodeerd op een schaal van 1 tot 5. De 19 respondenten die spraakmakend onderzoek rapporteren, scoren gemiddeld 2,62 op deze schaal. De resterende 45 respondenten scoren gemiddeld 2,98.

5. En verder …

Tot slot hebben we de respondenten nog een aantal algemene stellingen voorgelegd die raken aan het onderhavige thema. Onderstaande grafiek geeft de reacties op deze stellingen weer.

Figuur 10. Reacties op overige stellingen over spraakmakend rekenkameronderzoek



Onomstreden is de stelling dat rekenkameronderzoek boven alles gedegen moet zijn.

Over de stelling dat spraakmakend onderzoek bij de rol van de rekenkamer past, is men minder eensgezind. Echter, slechts een klein deel van de respondenten is het hier een beetje of geheel mee oneens (20%).

Het omgekeerde geldt voor de stelling dat rekenkameronderzoek niet spraakmakend hoort te zijn. Hier is slechts een klein deel van de respondenten (19%) het een beetje of geheel mee eens.

De stelling dat inwoners van gemeenten betrokken moeten zijn bij rekenkameronderzoek levert de grootste hoeveelheid ‘noch mee eens, noch mee oneens’ reacties (44%). Iets meer respondenten zijn het hier (een beetje of geheel) mee eens (32%) dan oneens (23%).

De stelling die de grootste tegenstand ontmoet, is dat het bij spraakmakend onderzoek om creativiteit draait. Meer dan de helft van de respondenten is het hier (een beetje of geheel) mee oneens. Slechts 14% is het hier een beetje of geheel mee eens.

6. Conclusies en discussie

6.1 Inleiding

De verkenning waarvan we in deze rapportage verslag doen, was er in de eerste plaats op gericht inspirerende en leerrijke voorbeelden van spraakmakend rekenkameronderzoek op te leveren. In de (groen gearceerde) tekstblokken in deze rapportage is er daar een aantal van weergegeven. Bijlage A bij deze rapportage bevat het complete overzicht van aangedragen voorbeelden, plus de links naar de vindplaats van deze rapporten op internet. Tot zover dan ook het eerste deel van de doelstelling van dit project.

In de tweede plaats ging het ons erom een beter beeld te krijgen van hoe rekenkamer(commissie)s) tegen spraakmakend onderzoek aankijken en of en hoe spraakmakendheid instrumenteel kan zijn bij het bevorderen van doorwerking en leren in en om de gemeentelijke bestuurlijke en ambtelijke constellatie. Daarop gaan we in het onderstaande nader in.

6.2 Soorten spraakmakend onderzoek?

Als wij door onze oogharen kijken naar de gegeven voorbeelden van spraakmakend onderzoek, de achterliggende oorzaken en de effecten ervan, menen we om te beginnen een aantal verschillende soorten spraakmakend onderzoek waar te nemen. We zetten ze hier op een rijtje, als een denkbare typologie.

1) ***De rekenkamer in opspraak***
   Eén vorm van spraakmakendheid is die waarbij de rekenkamer en haar werkwijze zélf in opspraak komen. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door fouten of foutjes. Een voorbeeld hiervan uit onze verkenning is die van 'de ietwat onhandig gekozen titel' (**Voorbeeld 4, pagina 18**).
   Meestal (maar niet altijd!) zullen rekenkamers ertegen waken zelf in opspraak te komen, met name omdat daarmee de aandacht wordt afgeleid van de inhoud van hun producten. Voor wie die inhoud evenwel onwelgevallig is, kan dat juist reden zijn om deze opspraak te bevorderen.

2) Hard tegen hard: onderzoek dat niet landt maar crasht
   De spraakmakendheid kan ook het gevolg zijn van de wijze waarop in de interactie tussen rekenkamer en college en/of raad met de onderzoeksrapportage, conclusies en aanbevelingen wordt omgegaan. Het 'sparren' kan daarbij ontaarden in een echt gevecht ('hard tegen hard'), samenspel wordt tegenspel en in plaats van te landen, 'crasht' het onderzoek, met soms bovendien nog afrekengedrag (in plaats van rekenschap) als bijverschijnsel. Het daarbij opwaaiende stof kan tot veel aandacht bij pers en publiek leiden, maar is niet altijd productief.
   Een duidelijk voorbeeld van deze vorm van spraakmakendheid is de casus 'Uitkomsten ook alvast naar de raad' in Wageningen (**Voorbeeld 11, pagina 24**).

3) ***Het juiste onderzoek op de juiste plaats op het juiste tijdstip***
   Soms weet iedereen tevoren dat een rekenkameronderzoek stof gaat doen opwaaien:

het onderwerp is actueel, omstreden of pikant (omdat het bijvoorbeeld bestuurlijke integriteit betreft) en het moment van uitkomen van de rapportage valt precies samen met andere in het oog springende gebeurtenissen. Vaak is dit een soort spraakmakendheid waar rekenkamers bij het opstellen van hun onderzoeksagenda rekening mee houden; met het juiste onderzoek op de juiste plaats en het juiste tijdstip is immers de optimale bijdrage te leveren aan verbetering van het openbaar bestuur, met ook de beste kans op doorwerking van de eigen conclusies en aanbevelingen.
Een goed voorbeeld: de casus 'Een beroemde blunder' over Blauwestad (**Voorbeeld 5, pagina 18**).

4) ***Spraakmakende treffers***
Een andere vorm van spraakmakendheid is die waarbij het de uitkomsten van het onderzoek zijn die stof doen opwaaien. Ook dat is een resultaat waar rekenkamers vaak gericht naar streven – het kunnen trekken van conclusies die er echt toe doen – maar waar de onderzoeksbevindingen niet altijd de voeding voor bieden. Doen zij dat wel en maken de conclusies de tongen los, dan spreken we van 'spraakmakende treffers'.
Een goed voorbeeld daarvan is de casus over juridische control in Zandvoort (**Voorbeeld 12, pagina 25**).

5) ***Spraakmakende opmerkelijkheid***
Tot slot zijn er onderzoeken die spraak maken vanwege afwijkende onderzoeksmethoden, innovatieve vormen van rapportage of bijzondere (vormen van) betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen. Vooral wanneer deze spraakmakendheid ook dienend is aan de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, kan dit bevorderlijk zijn voor de doorwerking ervan.
Voorbeeld: Mystery E-mails (**Voorbeeld 3, pagina 16)**.

6.3 De kansen en de valkuilen

Uit al onze bevindingen komt naar voren dat spraakmakendheid in rekenkamerland gezien wordt als *mogelijk* bevorderlijk voor de doorwerking, maar met daarbij de nodige risico's op negatieve (bij-)effecten.

Op grond van de bovenstaande typologie durven we deze algemene stelling alvast wel wat te nuanceren naar: *'Vooral bij spraakmakendheid doordat de rekenkamer in opspraak raakt of doordat een situatie van hard tegen hard ontstaat, dreigen de negatieve effecten. Onderzoek dat spraakmakend is omdat het het juiste onderzoek op de juiste plaats en het juiste tijdstip is, dan wel vanwege spraakmakende treffers en / of spraakmakende opmerkelijkheid, heeft een vergrote kans op doorwerking*.
We maken hierbij wel direct de kanttekening dat ook deze stelling (die al gesteld is in termen van 'dreigen' en 'vergrote kans') nog algemeen is. Zo zijn er ook voorbeelden dat bij de laatste drie typen spraakmakend onderzoek negatieve effecten optreden (en vice versa bij de eerste twee typen).

Kort samengevat waren de mogelijk positieve en negatieve effecten die zijn opgetekend de volgende (zie Tabel 2).

Tabel 2. Mogelijke positieve en negatieve effecten van spraakmakendheid

Positief	Negatief
– Concrete effecten • Uitvoering geven aan aanbevelingen rekenkamer • Aanpassing van beleid, uitvoering, werkwijzen, administratie, regelingen – Proceseffecten • Verheldering van verhoudingen • Veranderde rolopvattingen • Verhoogd bewustzijn van zaken – Aandacht voor en discussie over rekenkameronderzoek – En soms: (nog) geen positieve effecten	– Averechtse reacties colleges en raad – Afrekengedrag – De persgeest uit de fles – Het onbeheersbare of niet correct gevoerde (maatschappelijke) debat – En soms: geen negatieve effecten

Duidelijk is dat de belangrijkste genoemde positieve effecten inhoudelijk van aard zijn, zowel waar het gaat om de concrete effecten als om de proceseffecten (m.n. rolopvattingen en bewustzijn van zaken). Ook hieruit spreekt dat spraakmakendheid vooral kansen biedt als zij dienend is aan de inhoud van het onderzoek en de uitkomsten daarvan.

6.4 Instrumentele spraakmakendheid

Een bijzonder interessante vraag, tenslotte, betreft de mogelijke instrumentaliteit van spraakmakendheid: kunnen rekenkamers opwaaiend stof ook gericht inzetten ter bevordering van het landen van de onderzoeksresultaten en de doorwerking van aanbevelingen?

Onze indruk is dat dit kan, en wel om drie en een halve reden.

1. De aangedragen cases laten hiervan concrete voorbeelden zien. De gerapporteerde positieve effecten ervan zijn voor rekenkamers alleszins nastrevenswaardig. Vooral interessant is ook dat de positieve effecten typische 'leer'-effecten laten zien (in het bijzonder bij de proceseffecten); iets waarvan we in de inleiding constateerden dat rekenkamers hier met nadruk op willen koersen.

2. Er zijn 'knoppen' waar rekenkamers aan kunnen draaien om de kans op spraakmakendheid te vergroten. Zo vergroot een verstandige onderzoeksagenda de kans op het doen van het juiste onderzoek op de juiste plaats en het juiste tijdstip. Een onderzoeksdesign dat – in een beredeneerde relatie tot de inhoud van het onderzoek – kiest voor een bijzondere (vorm van) betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen, een minder orthodoxe onderzoeksmethode of een dito wijze van naar buiten brengen van de resultaten, vergroot de kans op spraakmakende opmerkelijkheid. Spraakmakende treffers – het woord zegt het al – zijn deels een 'tref', maar kunnen ook het gevolg zijn van 'goed mikken' (een programmerings- en designkwestie).
   Zelfs kan het in een enkel geval dienstig zijn 'de rekenkamer in opspraak' te laten komen – we zien daarvan aanzetten bij rekenkamers die bewust voor een bepaalde toon kiezen – al zal geen rekenkamer willen dat dit haar imago van 'zorgvuldigheid' aantast (zie de

eensluidend bevestigende reactie op de stelling dat rekenkameronderzoek bovenal gedegen moet zijn).
Spraakmakendheid vanwege 'hard tegen hard' vergt ten minste 'two to tango' en is dus niet eenzijdig door de rekenkamer in te zetten. Bovendien lijkt deze vorm van spraakmakendheid het meest omgeven met risico's.

3. De potentiële valkuilen zijn voor een deel te vermijden. Zo geldt, waar het gaat om de mogelijk averechtse reacties van college en raad, dat een gewaarschuwd mens voor twee telt. In het licht van potentiële spraakmakendheid doen rekenkamers er goed aan om een wellicht wat meer uitgekiende communicatiestrategie (of tactiek) richting college en raad in te zetten. Iets dat in wezen ook geldt voor de risico's die samenhangen met de persgeest die uit de fles komt en het publieke debat dat onbeheersbaar dreigt te worden. Een goede strategie voor pers- en publiekscommunicatie is van belang, mede ingegeven door het besef dat productieve spraakmakendheid bijna per definitie ook uitstraalt naar buiten de raadszaal (of daar meer mensen naar binnen trekt). Het is goed daarop in te spelen, en sterker nog: een publiek en maatschappelijk debat dat goed en op het scherp van de snede gevoerd wordt, vormt als zodanig al een versterking van het democratisch lokaal bestuur.

4. De laatste – halve – reden voor onze stelling dat spraakmakendheid instrumenteel in te zetten is, is er één uit het ongerijmde. Namelijk: in bepaald gevallen kunnen rekenkamers er bewust en gericht voor kiezen om géén stof te doen opwaaien. Soms zijn onderwerpen of condities van dien aard, dat een productieve samenspraak met college en raad gebaat is bij rust en reflectie. In wezen zijn het dan dezelfde 'knoppen' als hierboven genoemd, waar rekenkamers aan kunnen draaien om dit te bewerkstelligen; een passend onderzoeks-, interactie- en communicatiedesign, goede timing en zorgvuldige werkwijzen.

Tot slot de vervolgvraag: kunnen álle rekenkamers spraakmakend onderzoek instrumenteel inzetten, of is dit aan bepaalde typen rekenkamers voorbehouden? Volgens de respondenten is het stof opwaaien in ieder geval niet alleen voorbehouden aan 'rijke' rekenkamers, zie hun reactie op onze stelling daarover (Figuur 3). Ook hebben we geconstateerd dat de rekenkamer(commissie)s die spraakmakend onderzoek rapporteerden, op de meeste achtergrondkenmerken maar nauwelijks tot niet afwijken van de gehele populatie. Op één punt doen ze dat echter wel: het zijn verhoudingsgewijs beduidend meer rekenkamers dan rekenkamercommissies die spraakmakend onderzoek rapporteren.

Waarom zou dit zijn? Op grond van onze verkenning valt daarover geen uitsluitsel te geven. We hebben wel een hypothese: wellicht zijn rekenkamers – met vaker ook een eigen onderzoeksstaf – meer dan rekenkamercommissies in staat tot het doen van vooronderzoek om te bezien wáár de kans op spraakmakende treffers het grootst is. Deze praktijk is aangestipt in het tekstkader op pagina 23.

Misschien is echter nog wel een belangrijker voorwaarde dat een rekenkamer lef, creativiteit en een combinatie van een aantal competenties in huis moet hebben om spraakmakend onderzoek te kunnen afleveren. Wellicht verklaart dat ook de iets grotere

vertegenwoordiging van oudere en koopkrachtige rekenkamer(commissie)s onder degene die spraakmakend onderzoek rapporteerden. Ook dat – lef, creativiteit en competenties – zijn 'knoppen' waar rekenkamers aan kunnen draaien (of die ze in een enkel geval moeten leren 'omzetten'). Hopelijk draagt het onderhavige onderzoek daartoe iets bij, door het aanreiken van wellicht enige verhelderende inzichten, een enkele eyeopener en concrete handvatten om bewust en gericht soms de grenzen van de conventie te kunnen oversteken.

Bureau KLB, 19 april 2011

Bijlage A: De spraakmakende onderzoeken

Rekenkamer (commissie)	Onderzoek	Genoemde oorza(a)k(en) van spraakmakendheid	Digitale vindplaats
– Randstedelijke Rekenkamer	– Kind centraal of cijfers centraal?	Onderzoeksmethode, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer Wageningen	– Aanbesteding van werken	Onderzoeksmethode, uitkomsten	Klik hier
– Noordelijke Rekenkamer	– Blauwe stad	Onderwerp, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer Leudal	– De Leistert	Onderzoeksmethode, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Ede	– De waarde bepaald/t. De uitvoering van de waardebepaling wet WOZ	Onderwerp, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Ooststellingwerf	– Gele kaart voor handhaving	Uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Ede	– Gemeentelijk Integratiebeleid	Onderwerp, betrokkenen, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer Breda	– Grondbeleid onder constructie. Een onderzoek naar het grondbeleid van de Gemeente Breda	Onderwerp, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Veldhoven	– HOV in Veldhoven: Goed op weg ?	Onderwerp, betrokkenen	Klik hier
– Rekenkamercommissie Ede	– Kunst en Vliegwerk. Rekenkameronderzoek Stichting Cultura.	Uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer Wageningen	– Maximale inzet voor Minima	Onderwerp, timing, (publieks)communicatie	Klik hier
– Rekenkamer Veldhoven	– Met de rug tegen de muur !	Onderwerp, betrokkenen, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer Zeist	– Met losse stenen naar het gewenste huis - onderzoek naar het woningbouwbeleid in Zeist	Onderwerp, timing, (publieks)communicatie	Klik hier
– Rekenkamercommissie Schiedam, Vlaardingen	– Mystery Email	Onderwerp, onderzoeksmethode, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Texel	– Onderzoek Personeelsbegroting	Onderwerp, betrokkenen, uitkomsten	Klik hier

Rekenkamer (commissie)	Onderzoek	Genoemde oorza(a)k(en) van spraakmakendheid	Digitale vindplaats
– Rekenkamer Hoeksche Waard	– Onderzoek Regionale afvalstoffen Dienst Hoeksche Waard (RAD)	Onderwerp, betrokkenen, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer Leudal	– Raadsbeleidskaders	Onderzoeksmethode, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamer De Wolden	– Realisatie Woonvisie	Onderwerp	Klik hier
– Rekenkamercommissie Voorst	– Regie grote projecten en grondexploitatie	Uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Schiedam, Vlaardingen	– Renovatie Stadsgehoorzaal	Uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Bedum	– Stof tot nadenken: een verkenning voor de toekomst van Bedum	Onderwerp, timing, onderzoeksmethode	Klik hier
– Rekenkamercommissie Onderbanken	– Uitbreidingsplan De Hommert, gemeente Schinnen	Onderwerp, betrokkenen	Klik hier
– Rekenkamercommissie Zandvoort	– Veelvuldig onzorgvuldig, een onderzoek naar de juridische control	Betrokkenen, uitkomsten, anders (nl. toonzetting was verwijtend i.p.v. lerend.)	Klik hier
– Rekenkamercommissie Alkmaar	– Veilig Uitgaan in Alkmaar	Onderwerp, uitkomsten	Klik hier
– Rekenkamercommissie Ooststellingwerf	– Verplaatsing Duinenzathe	Betrokkenen, uitkomsten,	Klik hier
– Rekenkamer Breda	– 'Werk aan werk'. Een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid van de Gemeente Breda	Onderwerp, timing, uitkomsten	Klik hier

Bijlage B: Achtergrondkenmerken van populatie, respondenten en rapporteurs spraakmakend onderzoek

Tabel 3. Achtergrondkenmerken van populatie, respondenten en rapporteurs spraakmakend onderzoek

	Totaal NL (n = 244)		*Respons (n = 85)*		*Rapporteren spraakmakend onderzoek (n = 19)*	
	N	*%*	*N*	*%*	*N*	*%*
Reken..						
– kamercommissie	190	78%	66	80%	9	57%
– kamer	54	22%	17	20%	10	53%
• provinciaal	5		2		1	
Regio[6]						
– Noord	32	13%	17	20%	4	21%
– Oost	51	21%	13	16%	2	11%
– Zuid	55	23%	17	20%	5	26%
– West	106	43%	36	43%	8	42%
• G4	4		-	-	-	-
Jaar van oprichting[7]						
– 1995 - 1999	5	3%	2	2%	1	5%
– 2000 - 2004	28	18%	14	17%	6	32%
– 2005 - 2009	103	67%	47	57%	8	42%
– 2010	-	-	1	1%	-	-
– Onbekend	19	12%	19	25%	4	21%
Onderzoeksbudget[8]						
– minder dan 40.000	63	41%	37	45%	6	32%
– 40.000 – 100.000	47	31%	17	21%	4	21%
– 100.000 – 500.000	28	18%	9	11%	4	21%
– Meer dan 500.000	4	3%	1	1%	1	5%
– Weet niet	-	-	3	4%	-	-
– Onbekend	12	8%	17	17%	4	21%

[6] Bij het bepalen van de regio hebben we de verdeling van regionale rekenkamers over Nederland aangehouden: Noord: Noordelijke Rekenkamer; Oost: Rekenkamer Oost-Nederland; Zuid: Zuidelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland; West: Randstedelijke Rekenkamer.

[7] Het jaar van oprichting in de kolom 'Totaal NL' hebben we gebaseerd op de gegevens die 154 rekenkamer(commissie)s zelf hebben aangegeven in de 'Voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(functie)s' in 2007.

[8] De verdeling van het onderzoeksbudget in de kolom 'Totaal NL' hebben we gebaseerd op de gegevens die 154 rekenkamer(commissie)s zelf hebben aangegeven in de 'Voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(functie)s' in 2007.