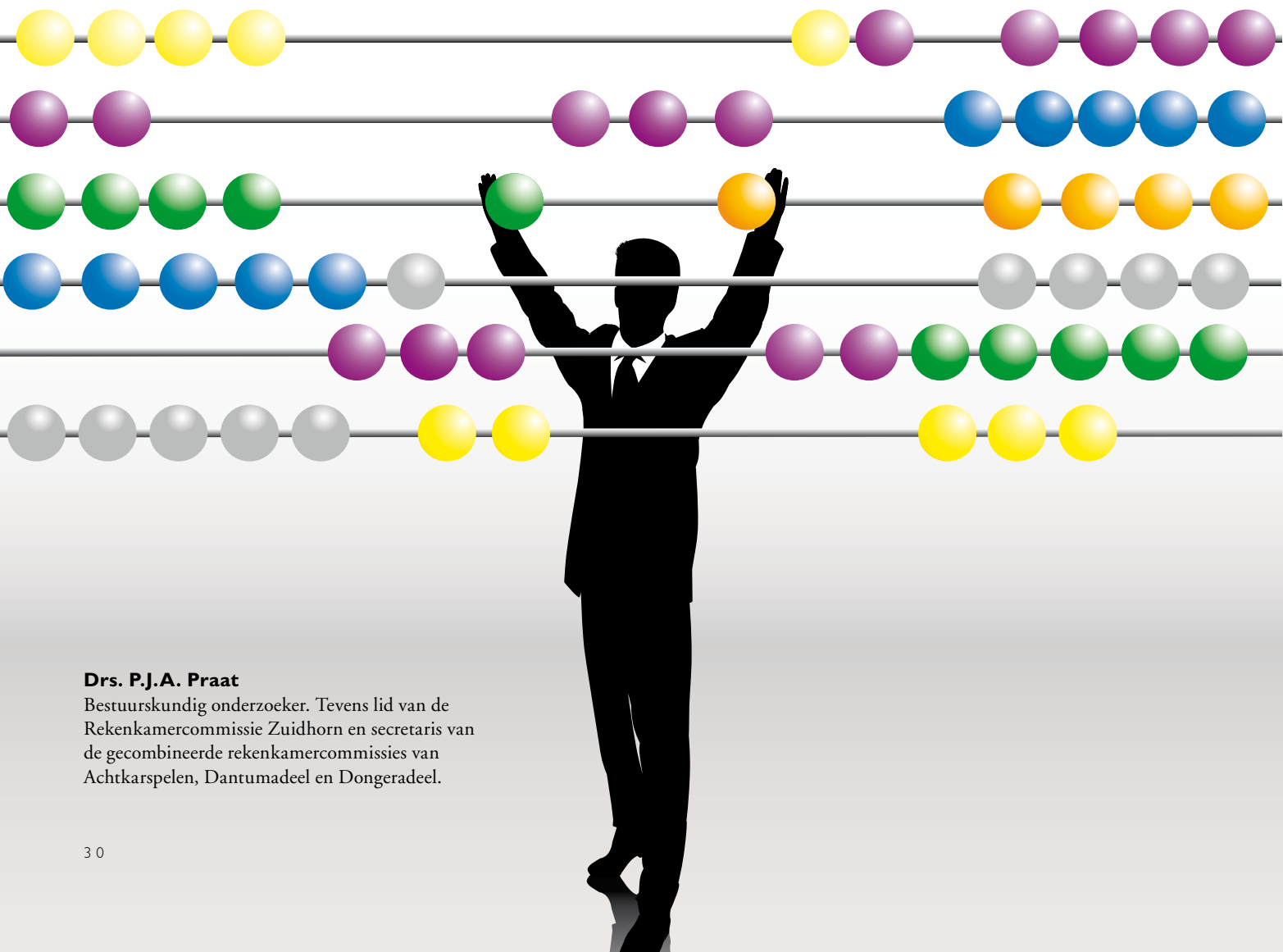


Goed opdrachtgeverschap bij het laten uitvoeren van rekenkameronderzoek

Sinds 2006 dient in iedere gemeente een rekenkamer(commissie) te functioneren. De wettelijke taakopdracht voor de rekenkamercommissies luidt: onderzoek doen naar de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Om dit onderzoek goed te kunnen uitvoeren dient de rekenkamercommissie de nodige kennis in huis te hebben. Die kennis kan worden onderscheiden in onderzoeksmethodologische kennis, kennis van het beleidsterrein in kwestie (inhoudelijke expertise) en inzicht in het functioneren van de gemeente in zijn algemeenheid.



Drs. P.J.A. Praat

Bestuurskundig onderzoeker. Tevens lid van de Rekenkamercommissie Zuidhorn en secretaris van de gecombineerde rekenkamercommissies van Achtkarspelen, Dantumadeel en Dongeradeel.

Rekenkamercommissies kunnen zelf onderzoek doen óf de uitvoering aan gespecialiseerde bureaus uitbesteden. Vooral om reden van inhoudelijke expertise is het niet goed denkbaar dat rekenkamercommissies¹ zelf onderzoek (blijven) uitvoeren. Geen enkele rekenkamercommissie bestaat immers uit leden die op elk beleidsterrein goed thuis zijn. Vroeg of laat zullen daarom alle rekenkamercommissies met het laten uitvoeren van onderzoek te maken krijgen. Het uitbesteden van onderzoek brengt echter zijn eigen problemen met zich mee. Dit artikel beoogt te laten zien dat een goede onderzoeksopzet in elk stadium van het onderzoek kan helpen deze problemen te beheersen.

Onderzoeksmethodologische kennis

Wie beleid onderzoekt kan zich op heel verschillende aspecten richten. Enkele voorbeelden:

- de aspecten die tegenwoordig wel met de term 'SMART' worden aangeduid²
- de geschiktheid/werkzaamheid van de toegepaste middelen (effectiviteit)
- de kosten van de ingezette middelen (efficiëntie)
- de toelaatbaarheid van die middelen (rechtmatigheid), en
- het verloop van het uitvoeringsproces.

'Beleids-effectiviteit' slaat op de relatie tussen geleverde beleidsprestaties en daarmee bewerkstelligde maatschappelijke effecten³. In de praktijk zien we rekenkamercommissies zich vooral bezig houden met de (eenvoudigere) vraag naar *doelbereiking*: werden er wel beleidsdoelen geformuleerd en in hoeverre zijn die dan gerealiseerd? De vraag naar de veroorzaking daarvan door de geleverde beleidsprestaties blijft daarbij dus buiten beschouwing. 'Doelmatigheid' heeft ófwel betrekking op de relatie tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (kosten per eenheid product) óf op de relatie tussen ingezette middelen en gerealiseerde doelen (kosteneffectiviteit)⁴. Veel rekenkameronderzoeken gaan in het geheel niet in op het aspect

doelmatigheid, soms met als argument dat als over de doeltreffendheid niets gezegd kan worden (bij gebrek aan SMART omschreven beleidsdoelen) ook over de doelmatigheid geen uitspraken kunnen worden gedaan. Dit argument is echter alleen geldig voor de kosteneffectiviteit, niet voor de kosten per eenheid product. Gemaakte kosten kunnen altijd tegen beleidsprestaties worden afgezet (tenzij ook die niet geadmistreerd of reconstrueerbaar zijn). 'Rechtmatigheid' betreft de conformiteit aan de *juridische* normen die voor het college bij de uitvoering van het betreffende beleid gelden. Deze normen kunnen afkomstig zijn van de eigen raad en/of hogere wetgevers.

Van belang om in te zien is, dat naar wélk aspect ook wordt gekeken, rekenkameronderzoek altijd toetsing van de werkelijkheid van de *beleidsuitvoering* aan een normenkader dat op die uitvoering van toepassing wordt geacht, inhoudt. Voor een goed begrip van waar het in de praktijk fout kan gaan, is het dienstig om onderscheid te maken tussen normen die voor de gemeente gelden (wettelijke normen, maar ook voorwaarden bij specifieke uitkeringen e.d.), normen die de gemeente **zichzelf** heeft gesteld (in beleidsnota's, verordeningen, handvesten e.d.) en de normen waarvan de **rekenkamercommissie** vindt dat ze moeten gelden. 'Typische' rekenkamernormen bestaan en hebben bestaansrecht⁵. De gevaren van een uitsluitende toetsing aan eigen normen zijn echter evident: selectiviteit (bijv. alleen toetsen aan 'gemakkelijke' normen) en concurrentie met de raad als hoogste gezag binnen de gemeente.

Inhoudelijke expertise

Rekenkameronderzoek houdt dus het toetsen van de praktijk van de beleidsuitvoering aan het daarvoor geldende normenkader in. Om snel een helder beeld te verkrijgen van de (problemen in de) uitvoering van het betreffende beleid in de onderzoeksgemeente is inhoudelijke vertrouwde met het beleidsterrein een voorwaarde. Rekenkamercommissies die onderzoek uitbesteden zijn zich daar ook van bewust. Zo zal onderzoek naar bijv. de effectiviteit

van het gemeentelijk grondbeleid niet snel worden uitbesteed aan onderzoekers die hun sporen hebben verdiend in het onderzoek naar het gemeentelijke reïntegratiebeleid (en andersom).

Inzicht in het functioneren van de gemeente in zijn algemeenheid

Rekenkameronderzoek hoort gericht te zijn op het produceren van bruikbare aanbevelingen. Het ideale resultaat van rekenkameronderzoek zou als volgt kunnen worden omschreven:

- onderzoek waar niet op af te dingen valt en waar de discussie dus niet meer hoeft te gaan (goed ontworpen en uitgevoerd onderzoek dus)
- aanbevelingen die door dat onderzoek worden gedragen en die door de betrokkenen (ambtenaren, college, raad) als herkenbaar en werkbaar worden ervaren

Om aanbevelingen die door de betrokkenen als behartenswaardig worden ervaren te kunnen formuleren, is niet alleen inhoudelijke expertise nodig, maar ook een algemeen begrip de van gemeente. Uitsluitend op technische analyses, het gezonde verstand of ideologisch standpunten gebaseerde aanbevelingen maken in de politieke arena waarin ze hun effect moeten hebben geen schijn van kans, hoe goed het onderliggende onderzoek ook is.

Zelf doen of uitbesteden?

Als het inderdaad zo is dat voor goed rekenkameronderzoek deze drie soorten kennis onontbeerlijk zijn, volgt daaruit een dilemma: gelet op de gewenste inhoudelijk expertise zou uitbesteden de voorkeur verdienen boven zelf doen, maar materiedeskundige bureaus ontberen vaak weer één van de andere soorten kennis (of allebei): hebben geen kijk op het specifieke karakter van rekenkameronderzoek en/of de werking van de gemeente in zijn algemeenheid. De oplossing voor dit dilemma kan worden gevonden in een taakverdeling: de rekenkamercommissie verzorgt de onderzoeksmethodologische begeleiding en de vertaling in herkenbare aanbevelingen, het onderzoeksbureau de adequate uitvoering van het onderzoek⁶.



De onderzoeksopzet als linking pin tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Ook aan het laten uitvoeren van onderzoek kleven echter nadelen! Door een uitvoerend bureau in de arm te nemen maakt een rekenkamercommissie zich voor de kwaliteit van het eindproduct van dat bureau afhankelijk. Het gevaar dat nu dreigt is, dat wanneer het bureau onvoldoende presteert de rekenkamercommissie na enig tegensputteren toch maar akkoord gaat met het voorgelegde onderzoeksproduct. Méér dan het bureau staat de rekenkamercommissie immers onder tijdsdruk: er moet toch wel ieder jaar iets aan de raad worden aangeboden. Mijn stelling is dat de beste manier om met deze afhankelijkheid om te gaan is: het beschikken over en consequent hanteren van een goede onderzoeksopzet.

Sowieso dient een onderzoek uit methodologische overwegingen tevoren goed doordacht te worden; niet voor niets bevatten veel onderzoeksprotocollen met de onderstaande bepalingen vergelijkbare passages:

“De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

- a. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag (probleemstelling)
- b. Doelstelling van het onderzoek
- c. Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen
- d. Omschrijving te hanteren normenkader
- e. Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten/diepgang
- f. Organisatie: tijdpad, raming kosten, mate van uitbesteding”

Uit: Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie Arnhem

De onderzoeksopzet kan echter ook prima gebruikt worden bij het selecteren van de onderzoekers, het gunnen van de opdracht, de inhoudelijke begeleiding en het beoordelen en accepteren van voorgelegde onderzoeksproducten.

De selectie van het bureau

Gebruikelijk is dat onderzoeksbureaus in hun offerte aangeven hoe zij de onderzoeksvragen willen gaan beant-

woorden en hoeveel tijd zij daarvoor nodig denken te hebben. Vaak wordt van de opdrachtgever gevraagd voor de aanlevering van de benodigde documenten te zorgen. Door ondertekening van dergelijke offertes geeft de rekenkamercommissie alle middelen waarover hij als opdrachtgever kan beschikken uit handen! Daardoor is immers het voorstel van de opdrachtnemer de juridische basis voor de samenwerking geworden, niet het programma van eisen van de commissie als opdrachtgever. Al in de offerteaanvraag dient daarom al naar de onderzoeksopzet te worden verwezen. Het is voorts niet erg interessant om te weten hoeveel uren het bureau nodig denkt te hebben om de klus te klaren. Bij een akkoord tussen rekenkamercommissie en onderzoeksbureau zal het immers gaan om een overeenkomst van opdracht, aangenomen werk dus, en geen werkzaamheden in regie en/of het inlenen van personeel. Helemaal uit den boze is om akkoord te gaan met de voorwaarde dat de rekenkamercommissie zelf zal zorgen voor het aanleve-

ren van de relevante documenten. Het bepalen van wat wel en niet relevant is, is immers zelf een essentieel element in het onderzoek-in-uitvoering.

De gunning van de opdracht

De overeenkomst van opdracht kan er in beginsel heel eenvoudig uitzien: uitvoering naar professionele maatstaven van de onderzoeksopzet binnen een overeengekomen tijdsbestek, zulks onder vantoepassingverklaring van de inkoopvoorwaarden van de gemeente en het bepaalde in het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie. De onderzoeksopzet tot centraal element van de overeenkomst maken is nodig om daar in de fase van de uitvoering op terug te kunnen vallen⁷.

Begeleiding en beoordeling van (tussentijdse) resultaten

In de uitvoeringsfase ligt de bal bij het onderzoeksbureau. Volgens het (mdel) onderzoeksprotocol waar de meeste rekenkamercommissies mee werken, hoort er wekelijks contact te zijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In de praktijk is de begeleiding veel minder intensief en is kennisneming van het eerste concept(tussen)verslag pas weer het volgende moment van bemoeden van de commissie met de inhoud van het onderzoek. Op dat moment heeft het onderzoeksbureau een fikse kennisvoorsprong opgebouwd en zal het niet moeilijk zijn de opdrachtgever met de resultaten daarvan te imponeren. Maar voldoen die resultaten ook aan de bedoeling van de opdrachtgever en de afspraken die zijn gemaakt? Om dat vast te stellen is vergelijking met de onderzoeksopzet een aangewezen en praktisch werkbaar middel. En vervolgens biedt de onderzoeksopzet een uitstekende achtergrond bij de bespreking van die eerste resultaten, mits onderdeel uitmakend van het contract met de opdrachtnemer natuurlijk⁸.

Levering door realisatie van de onderzoeksopzet

Waar de onderzoeksopzet in de fase van uitvoering vooral de opdrachtgever juridische ruggesteun biedt, is dat in de eindfase van het onderzoek juist voor de opdrachtnemer het geval. Voortschrijdend inzicht naar aanleiding van de eerste onderzoeksbevindingen verleidt opdrachtgevers al te gemakkelijk

tot bijstelling (wijziging, uitbreiding) van de opdracht. Bij een vage opdrachtoomschrijving heeft de opdrachtnemer weinig grond tot afwijzing van verzoeken in die richting, bij opneming van de onderzoeksopzet in de opdrachtovereenkomst des te meer. De omvang van de opdracht wordt daarmee immers helder afgekaderd.

Conclusie

Er valt een hoop te zeggen voor een degelijke onderzoeksopzet als grondslag voor en leidraad bij het laten uitvoeren van onderzoek. Wat in welke gevallen precies een goede onderzoeksopzet is, gaat het bestek van deze bijdrage verre te buiten. Gelet op het belang ervan kan in overweging worden genomen om zich bij de ontwikkeling van het onderzoek te laten assisteren en/of na selectie van het opdrachtnemende bureau op basis van andere criteria of een ruwe onderzoeksopzet deze samen met de onderzoekers te verfijnen en onderdeel van het definitieve contract te maken.

Noot:

- 1 Deze bijdrage richt zich inderdaad primair op rekenkamercommissies, in de overweging dat waar heuse rekenkamers zijn ingericht, deze ideeën al gemeengoed zullen zijn. Desgewenst kan echter voor rekenkamercommissies ook rekenkamers worden gelezen.
- 2 Zoals de vraag of er wel beleidsdoelen zijn geëxpliciteerd en zo ja, of die doelen wel meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd zijn.
- 3 Algemene Rekenkamer, Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, p. 6, Den Haag, 2005
- 4 Idem
- 5 De Belgische onderzoeker Put geeft er in zijn studie 'Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid?' mooie overzichten van.
- 6 Er zijn nog een aantal redenen méér om aan uitbesteding de voorkeur te geven boven zelf doen. Aanvullende bezoldiging bij uitvoering in eigen beheer staat op gespannen voet met de Gemeentewet, de oplossing die daarvoor in NVRR-verband is bedacht (intern aanbesteden) heeft zijn eigen nadelen en last but not least: onderzoek zelf uitvoeren kan leiden tot eigen deskundigheid als selectiecriteria bij de keuze van aan te vatten onderwerpen. Polhuis en Verdellen komen in B&G januari 2008 tot hetzelfde advies.
- 7 Ik beperk mij hier tot het schetsen van een paar grove lijnen; voor een meer verfijnde uitwerking zie bijv. de Notitie Werkwijze van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, p. 6
- 8 De onderzoeksopzet is overigens niet heilig. Er kunnen prima technische of praktische redenen zijn om ervan af te wijken. Dat dient echter altijd overeengekomen te worden, nooit zonder overleg door één van de partijen vastgesteld.