

Innovatie in methoden van decentraal rekenkameronderzoek

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

In de ruim vijftien jaar dat decentrale rekenkamers bestaan, is er weinig aandacht besteed aan de onderzoeksmethoden die ze gebruiken. In dit artikel staat centraal hoe de onderzoeksmethoden van decentrale rekenkamers zich hebben ontwikkeld en in hoeverre daarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologie. Laatstgenoemde technologie is erg veranderd in vijftien jaar, wat nieuwe mogelijkheden biedt voor onderzoek, maar ook nieuwe vragen oproept. Op basis van een empirische analyse van rekenkamerrapporten kan worden geconcludeerd dat decentrale rekenkamers een standaardaanpak van documenten- en dossieranalyse en interviews hanteren, met (nog) maar beperkte toepassing van innovatieve technologie. Op grond van een theoretische verkenning van de relevante literatuur en een eenvoudige kwalitatieve analyse van onderzoek door de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut is een raamwerk ontwikkeld, waarin kansen en risico's van de toepassing van nieuwe technologie in decentraal rekenkameronderzoek zijn beschreven. Dit kan een handvat bieden voor toekomstige toepassing. Decentrale rekenkamers kunnen dit gebruiken voor (meer) reflectie op hun onderzoeksmethoden en vernieuwing daarin, om zich te ontwikkelen tot volwassenheid en tegelijk jong te blijven.

Relevantie voor practitioners: (a) decentrale rekenkamers hanteren veelal een standaard onderzoeks-aanpak van documenten- en dossieronderzoek en interviews; (b) decentrale rekenkamers zouden meer gebruik kunnen maken van de kansen die nieuwe technologie biedt bij hun dataverzameling en -analyse, en (c) kansen en risico's van nieuwe technologie zijn uit te drukken in publieke waarden zoals doeltreffendheid, professionaliteit, rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en maatschappelijke relevantie.

1 Terug- en vooruitblik op decentraal rekenkameronderzoek

Decentrale rekenkamers bestaan ruim vijftien jaar. Terwijl ze bij de introductie in 2005 nog een nieuw en soms onwennig instrument waren voor het bevorderen van duaal bestuur in gemeenten en provincies, groeien ze nu richting volwassenheid. Althans, dat doet de leeftijd vermoeden. Vanzelfsprekend is hun rol echter nog niet. De meeste gemeenten en provincies hebben een rekenkamerfunctie ingericht, maar de positie en mogelijkheden daarvan worden sterk bepaald door personele bezetting, financiële armslag en de ruimte die ze krijgen om hun eigen rol in het politieke krachtenspel te spelen.

In dit artikel staat de wijze waarop decentrale rekenkamers onderzoek doen centraal. Hierbij doelen wij op het gehele proces, van onderwerpselectie tot en met presentatie/publicatie. Dit omvat zowel dataverzameling als -analyse. Welke methoden gebruiken rekenkamers, hoe heeft dit zich de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld en in hoeverre wordt daarbij gebruikgemaakt van (nieuwe) technologie? Deze vraag is wat ons betreft niet louter een 'technische' of instrumentele vraag. Het is een vraag die van belang is voor de (blijvende) meerwaarde van rekenkameronderzoek (zie Peters, 2010; 2020). De maatschappelijke omgeving is in vijftien jaar tijd erg veranderd. Dit geldt bij uitstek voor technologische ontwikkelingen. Gemeenten en provincies gebruiken bijvoorbeeld in beleidsvorming steeds meer digitale dataverzameling en -verwerking. Dit is ook terug te zien in onderwerpen die worden onderzocht door rekenkamers, zoals de veiligheid en zorgvuldigheid van de inzet van (nieuwe) technologie binnen het openbaar bestuur. Minder duidelijk is in hoeverre decentrale rekenkamers zelf nieuwe technologie inzetten, en wat daarvan de kansen zijn en wat de risico's. Onze insteek daarbij is dat de inzet van innovatieve methoden met gebruikmaking van nieuwe technologie niet per definitie goed of fout is, wel dat een bewuste afweging en je bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen belangrijk zijn.

Methoden van rekenkameronderzoek zijn soms expliciet onderwerp van gesprek met de eigen volksvertegenwoordiging en soms worden daar door die volksvertegenwoordiging ook eisen aan gesteld. Voorbeelden zijn een focus op de lange termijn en een vorm van burgerparticipatie (Dreef e.a., 2019). Vrijwel alle decentrale rekenkamers hebben een onderzoeksprotocol, dat de zorgvuldigheid van het doen van onderzoek borgt en het onderzoeksproces transparant maakt. Dit zegt echter niets over de mate waarin rekenkamers hun onderzoeksmethoden ontwikkelen en de mogelijkheden van (nieuwe) technologie benutten. Om hier inzicht in te bieden luidt de hoofdvraag van ons inventariserend onderzoek naar vijftien jaar decentraal rekenkameronderzoek als volgt:

In welke mate hebben decentrale rekenkamers tussen 2005 en 2020 innovaties doorgevoerd in hun onderzoeksmethoden en welke kansen en risico's biedt (nieuwe) technologie voor innovatie?

We besteden in onze bijdrage dus bijzondere aandacht aan het gebruik van nieuwe technologische onderzoeksmethoden als mogelijke innovatie, omdat wij denken dat op dit gebied veel potentie voor innovatie ligt, en dit ook in beeld is bij (decentrale) rekenkamers. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkelagenda 2017-2022 van de Zuidelijke Rekenkamer. Het aansluiten op technologische ontwikkelingen, met de focus op datatechnologie, is in deze agenda geformuleerd als speerpunt. Dit zien we ook expliciet terug in het meerjarige beleid van de Algemene Rekenkamer en andere onderzoeksinstellingen. Ook in de Wetenschapsagenda Toezicht wordt de noodzaak voor vernieuwing en innovatie, onder andere met behulp van (nieuwe) technologie, binnen het toezicht benadrukt (Van Erp & Van der Steen, 2018).

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

Wij willen de aandacht vestigen op de vragen waarop een rekenkamer attent moet zijn bij het inzetten van dergelijke innovatieve methoden, en hoe kwaliteit van onderzoek geborgd of zelfs versterkt kan worden. Voor zover ons bekend bestaat er geen recente literatuur die zich richt op deze aspecten van rekenkameronderzoek. De meest recente publicatie die wij hierover hebben kunnen vinden, stamt uit 2006, toen decentrale rekenkamers net verplicht waren ingesteld (Hakvoort & Klaassen, 2006). Met dit artikel willen wij dit hiaat in de literatuur opvullen, en bovendien bijdragen aan de praktijk van rekenkameronderzoek.

2 Aanpak en afbakening

De definitie van nieuwe technologie staat niet vast en is open voor interpretatie. Het online afnemen van enquêtes of in digitale archieven op zoek gaan naar documenten en data is in principe alleen mogelijk door technologische middelen. Dit soort inzet van technologie is echter niet per se innovatief. Onder innovatieve (nieuwe) technologie verstaan wij in dit artikel digitale technologie: een ontwikkeling waardoor onder andere sociale media, online communicatie en digitale platforms en nieuwe vormen van dataverzameling en -analyse mogelijk zijn geworden.

Aan deze definitie voegen wij toe dat technologie een extra dimensie of extra mogelijkheden biedt, waardoor de methodologie dus afwijkt van wat ‘gangbaar’ is in de context van rekenkameronderzoek. Het gaat hier dus niet over het gebruik van e-mail of digitale archieven, omdat deze technologieën inmiddels vrijwel volledig ingeburgerd zijn. Te denken valt aan digitale en/of data-gedreven methoden die niet alleen nieuwe meetinstrumenten opleveren, maar misschien ook geheel nieuwe bronnen van informatie en meting. Dit betreft bronnen die informatie bevatten over maatschappelijke ontwikkelingen en de (mogelijke) effecten van beleid (Van der Knaap e.a., 2020).

Van meer recente datum zijn de opkomst van het ‘Internet of Things’, robotica, biometrie, big data, kunstmatige intelligentie, ‘augmented’ en ‘virtual reality’ (Kool e.a., 2017). Dergelijke technologieën zijn van invloed op publieke waarden als veiligheid, privacy, autonomie en gelijkheid, en vragen om aandacht vanuit het openbaar bestuur. Zeker wanneer de overheid zelf nieuwe technologie inzet, is oog voor zowel de kansen als risico’s nodig (zie bijvoorbeeld Van Erp & Van der Steen, 2018; Schilder e.a., 2018). Om het onderdeel ‘kansen en risico’s’ uit onze onderzoeksvraag te beantwoorden, putten we uit literatuur rondom ‘publieke waarden’ (bijv. Moore, 1997). Die benutten we om een framework (paragraaf 3) op te stellen dat de kansen en risico’s van technologiegebruik voor rekenkamers inzichtelijk kan maken. Voor de inventarisatie van feitelijke ontwikkelingen van 2005 tot 2020 voeren we een tweedelig onderzoek uit. Het eerste gedeelte richt zich op rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer, waar twee van de auteurs

werkzaam zijn, en genomineerde rapporten voor de Goudvink-prijs¹ tussen 2005 en 2020.

Gezien de aard van de Goudvink-prijs is aannemelijk dat deze genomineerde rapporten in kwaliteit en innovativiteit vooroplopen. We richten ons daarmee niet op representativiteit voor rekenkameronderzoek in het algemeen, maar hopen juist een breder scala aan onderzoeksmethoden aan te treffen, waaronder het gebruik van (nieuwe) technologie. We voeren hierbij een kwantitatieve analyse uit om in beeld te brengen welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt, en welke ontwikkeling daarbij zichtbaar is door de tijd heen. Drie van de rekenkamerrapporten uit deze analyse diepen we vervolgens verder uit door deze naast het framework te leggen. De rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer zijn geanalyseerd voor de periode 2005 tot en met 2019, voor de Goudvink-nominaties voerden we onze analyse uit op rapporten in de periode 2010 tot en met 2019. Reden voor dit verschil is dat de Goudvink-rapporten van vóór 2010 beperkt of niet online beschikbaar zijn en bij navraag ook niet via andere weg beschikbaar konden worden gesteld.

Het tweede deel van het inventariserend onderzoek bestaat uit een korte kwalitatieve beschouwing van ontwikkelingen bij de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut. Voor deze instituties is gekozen omdat zij net als de decentrale rekenkamers beleidsonderzoek vanuit een publiek perspectief uitvoeren, gebaseerd op verschillende sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden. Daarbij gebeurt dit onderzoek op een grotere schaal en hebben deze instellingen een langere geschiedenis. Dit biedt hun meer mogelijkheden en kennis bij de toepassing van nieuwe technologie in onderzoek dan decentrale rekenkamers. Wij hopen dan ook meer gebruik van nieuwe technologie aan te treffen bij deze organisaties, waaruit wij lessen kunnen trekken die verder gaan dan de ervaringen uit deel 1 van ons onderzoek, maar die desalniettemin relevant zijn voor decentrale rekenkamers.

We sluiten af met een doorkijk naar de toekomst: wanneer biedt inzet van (nieuwe) technologie meerwaarde, waar moet een rekenkamer attent op zijn bij het inzetten van dergelijke innovatieve methoden, en hoe kan kwaliteit geborgd of zelfs versterkt worden? We geven een overzicht van mogelijke kansen en risico's die houvast kunnen bieden voor rekenkameronderzoek in de komende vijftien jaar.

3 Digitale technologie en publieke waarden voor rekenkameronderzoek

Met de toenemende mate van digitalisering in de samenleving en bijbehorende nieuwe technologieën is ook aandacht ontstaan voor de maatschappelijke impact die deze technologieën (gaan) hebben. Hoewel veel literatuur wijst op de positieve

1 De Goudvink-prijs is een kwaliteitsprijs die (vrijwel) jaarlijks wordt uitgereikt door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) voor het beste rekenkamerrapport.

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

mogelijkheden die technologie met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor efficiëntie, effectiviteit, welvaart en zelfs zaken als legitimiteit en vertrouwen, is er een groeiend bewustzijn dat digitalisering ook risico's met zich meebrengt. Publieke waarden als menselijk contact, autonomie, privacy, discriminatie en eerlijkheid staan onder druk door de snelle mate van digitalisering (zie bijv. Hoffmann, 2019; Meijer e.a., 2019; Meijer & Grimmelikhuijsen, 2020). Het Rathenau Instituut waarschuwde recent nog dat het Nederlandse governancestelsel nog onvoldoende is toegerust om publieke waarden te beschermen (Kool e.a., 2017; Kool e.a., 2018).

Rekenkamers staan voor de constante taak te blijven verbeteren, en kritisch na te denken over de methoden die zij hanteren. Hierbij kan gebruik van nieuwe technologie een rol spelen. Het is bij de inzet van nieuwe technologie van belang publieke waarden niet uit het oog te verliezen. Tegelijkertijd kunnen deze waarden ook versterkt worden door technologiegebruik (Van Erp & Van der Steen, 2018). De kunst is dus het vinden van een balans tussen deze risico's en kansen. In het vervolg van deze paragraaf stellen we een framework van publieke waarden op (zie figuur 1), om de kansen en risico's van (nieuwe) technologie voor rekenkameronderzoek in beeld te brengen. Dit framework passen we vervolgens toe om de verschillende waardeconflicten die een rol spelen bij de inzet van (nieuwe) technologie voor rekenkameronderzoeken verder in kaart te brengen. Hierbij nemen wij de eigenheid van rekenkamers als uitgangspunt.²

3.1 Publieke waarden

Het is belangrijk om te benadrukken dat we géén vaststaande en uitputtende lijst proberen op te stellen van relevante publieke waarden voor rekenkameronderzoek. Hoewel er verschillende van dergelijke lijsten in omloop zijn, en deze waardevol zijn als startpunt voor discussie (bijvoorbeeld Kool e.a., 2017; Friedman e.a., 2008), willen wij dit om drie redenen problematiseren.

Allereerst zijn er simpelweg te veel mogelijke publieke waarden om een uitputtende lijst op te stellen. Ten tweede staan publieke waarden niet vast. Ze zijn sterk afhankelijk van de context en moeilijk te identificeren (Beck Jørgensen & Sørensen, 2012). Bijzonder relevant in dit kader is de eigenheid van rekenkameronderzoek. Huberts (2014) benadrukt daarnaast dat ook de fase van het beleidsproces van invloed is. Waarden kunnen ook veranderen in relatie tot de tijdsgeschiedenis, cultuur, persoonlijke waarden, recente incidenten et cetera, en verschillende technologieën brengen ook verschillende waarden naar voren (Friedman e.a., 2008). Een derde reden is dat publieke waarden van nature tegenstrijdig zijn, wat leidt tot waardeconflicten. Een simpele opsomming met waarden is daarom voor de praktijk beperkt bruikbaar, men kan immers niet altijd aan alle waarden voldoen. Er is sprake van een noodzakelijke trade-off tussen de verschillende waarden, waar overheidsinstanties mee moeten omgaan (zie bijvoorbeeld De

2 Met de 'eigenheid' van rekenkamers doelen wij op de wettelijke taak om onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsbeleid. Doel hiervan is om de democratische verantwoording over het gevoerde beleid te versterken.

Figuur 1 *Kader van publieke waarden voor onderzoeksmethoden bij decentraal rekenkameronderzoek*

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Handelen om de gewenste resultaten te behalen
Efficiëntie (doelmatigheid)	Handelen om resultaten met minimale middelen te behalen
Rechtmatigheid	Handelen volgens bestaande wet- en regelgeving
Maatschappelijke relevantie	Belanghebbenden en omgeving meenemen in onderzoek en besluitvorming
Verantwoording	Uitleggen en rechtvaardigen van acties t.o.v. belanghebbenden
Integriteit	Handelen volgens relevante morele waarden en normen
Professionaliteit	Handelen met expertise en leren van eerdere fouten

Graaf e.a., 2014; De Graaf & Meijer, 2019). Wij stellen dat het maken van dergelijke afwegingen ook voor rekenkamers essentieel is.

Om met deze punten om te gaan en een goed handvat voor de praktijk van rekenkameronderzoek te kunnen bieden, nemen wij het kader van De Graaf, Huberts en Smulders (De Graaf e.a., 2014) als uitgangspunt. Dit kader is meer praktijkgericht, en is opgesteld op basis van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (Ministerie van BZK, 2009). Het kader omvat morele en publieke waarden waar alle publieke instanties, dus ook rekenkamers, zich aan zouden moeten houden. Om die reden heeft het gebruik van dit kader voor de context van rekenkameronderzoek onze voorkeur. Ten behoeve van ons onderzoek hebben wij het kader op onderdelen nog verder aangepast. Toegepast op de onderzoekspraktijk van (decentrale) rekenkamers komen wij tot het in figuur 1 weergegeven kader van publieke waarden voor onderzoeksmethoden.

3.2 Kansen en risico's rond (nieuwe) technologische methoden

De waarden in figuur 1 bieden een kader voor het kunnen beoordelen van de kansen en risico's van de inzet van zowel bestaande als innovatieve methoden en technieken in rekenkameronderzoek. In het vervolg van deze paragraaf willen wij voor elk van de zeven punten uit het framework eerst een algemene toelichting geven van de waarde in relatie tot de onderzoeksmethoden van (decentrale) rekenkamers. Vervolgens lichten we per waarde de gerelateerde kansen en risico's toe met betrekking tot het gebruik van (nieuwe) technologie.

- *Effectiviteit (doeltreffendheid)*

Doeltreffendheid is een veelgehoorde term in de praktijk van rekenkamers, en een van de grondvesten waarop rekenkameronderzoek steunt. De rekenkamer onderzoekt onder meer de doeltreffendheid van overheidsbeleid; dat wil zeggen: rekenkamers evalueren de doelstellingen van beleid en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Het meten en vaststellen van de resultaten van overheidsbeleid is een noodzakelijke voorwaarde voor het lerend vermogen en de verantwoording van de betreffende overheid. In deze context is het van belang dat de doeltreffendheid van de rekenkamer zelf buiten kijf staat, en dat zij effectief te werk gaat

bij het uitvoeren van haar onderzoeken. Ook aandacht voor de doorwerking van haar eigen onderzoek hoort bij het zorgen voor de eigen effectiviteit.

Meijer, Schäfer en Branderhorst (2019) noemen effectiviteit ‘(...) de grote belofte van het gebruik van nieuwe technologieën’. Ze duiden erop dat data kunnen helpen beleid te onderbouwen, monitoren en uitvoeren. Met name waar het gaat om monitoring en onderbouwing, kan dit dus relevant zijn voor methoden van rekenkameronderzoek. In de praktijk leiden veel projecten echter niet tot de gewenste uitkomst en tot verspilling van publiek geld, een risico dat ook voor een rekenkamer speelt. Een rekenkamer moet voorafgaand aan het inzetten van technologie om de effectiviteit te bevorderen een afweging maken om met deze spanning om te gaan, en daarbij proportionaliteit meenemen.

De Graaf, Huberts en Smulders (2014) hebben het in deze context over een waardeconflict tussen effectiviteit en efficiëntie. Deze twee punten zijn dus nauw aan elkaar verwant. Zij relateren dit aan de constante druk op budgetten en de wens vanuit overheidsmedewerkers, zo ook rekenkamers en rekenkameronderzoekers, om hun werk goed te doen. Voor de rekenkamercontext komt daar nog bovenop een druk om onderzoeken sneller en met kortere doorlooptijden uit te voeren (nader toegelicht onder ‘efficiëntie’). Dit betekent dat ook voor de inzet van nieuwe technologie bij rekenkameronderzoek kosten-batenafwegingen moeten worden gemaakt.

- *Efficiëntie (doelmatigheid)*

Naast doeltreffendheid is ook doelmatigheid een van de basisprincipes waar een decentrale rekenkamer de gemeente of provincie op aanspreekt. Het is dus essentieel dat de rekenkamer hier zelf ook scherp op is. Decentraal rekenkameronderzoek moet bovendien worden uitgevoerd met beperkte middelen (capaciteit, geld, tijd). Daarbij komt dat de budgetten van decentrale rekenkamers niet vaststaan: de wetgever heeft daar geen richtlijnen of normen voor vastgesteld. Doordat budgetten niet vaststaan, zijn rekenkamers kwetsbaar bij bezuinigingen. Zeker als er sprake is van onderuitputting van beschikbaar gestelde onderzoeksmiddelen, wat soms het geval is (Herweijer & Marseille, 2014).

Daarnaast zien we een maatschappelijke druk om doorlooptijden te verkorten en om overheidsbeleid sneller te evalueren, te verantwoorden en aan te passen (Herweijer & Polhuis, 2017; Meijer e.a., 2019; Hakvoort & Klaassen, 2006). Dit heeft vaak een praktische grondslag: politieke besluitvorming is ongeduldig en staat onder tijdsdruk. Rekenkamerrapporten die daar te weinig rekening mee houden, komen als mosterd na de maaltijd en verminderen de relevantie van en het draagvlak voor rekenkameronderzoek. Kortere doorlooptijden raken dus ook aan de effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde van rekenkameronderzoek. Naast doorlooptijd is ook de timing van de publicatie van rekenkamerrapporten van belang voor een goede landing en gebruik in het politieke besluitvormingsproces. In algemene zin is dus het nadenken over de eigen doelmatigheid cruciaal voor rekenkamers en moeten bij de keuze voor methoden en technieken kosten-batenafwegingen worden gemaakt. Ook kwaliteit is hierbij een afweging; essentieel is

dat kortere doorlooptijd ‘(...) in geen geval mag uitmonden in ‘quick and dirty’ onderzoek’ (Hakvoort & Klaassen, 2006).

Nieuwe databronnen (zoals big data en open data) kunnen helpen kosten te drukken en doorlooptijden te verkorten. Er zijn steeds meer interessante data beschikbaar die kunnen helpen bij rekenkameronderzoek. Van der Knaap e.a. (2020) stellen dat er een veel kortere terugkoppeling mogelijk is, tegen lagere kosten en minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Ook hier kan de realiteit echter tegenvallen. Er kan bijvoorbeeld veel tijd en energie worden gestoken in digitale systemen die vervolgens hun doel voorbijschieten. Daarnaast zijn data niet per definitie foutloos, en kunnen deze representatief zijn voor iets anders dan de onderzoeker denkt. Zo kan er sprake zijn van (impliciete) bias als data verkeerd geïnterpreteerd worden.

- *Rechtmatigheid*

Het derde basisprincipe van rekenkameronderzoek is rechtmatigheid. De rekenkamer dient zich te houden aan bestaande wet- en regelgeving, en moet zorgvuldig zijn in haar onderzoeken. Zorgvuldigheid houdt in deze context in dat prudent en op een veilige manier wordt omgegaan met de informatie waar de rekenkamer op basis van haar bevoegdheden toegang toe heeft. Dit kan ook gaan om persoonsgegevens of andere gevoelige data. Hierbij moeten rekenkamers oog hebben voor geldende wettelijke bepalingen. Een voorbeeld is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), die sinds mei 2018 van toepassing is.

Waar het gaat over rechtmatigheid bij gebruik van (nieuwe) technologieën, is er met name veel aandacht voor privacy en dataveiligheid. Daarnaast bestaan er veel richtlijnen, ethische codes en dergelijke waarin methoden voor ‘verantwoord innoveren’ worden benoemd. Hoewel dit geen wettelijke verplichtingen zijn, kunnen ze wel (mede) richting geven aan het incorporeren van nieuwe technologie in rekenkameronderzoeken.

Naast deze risico’s kunnen bijvoorbeeld encryptie en andere cybersecurity-oplossingen bijdragen aan het waarborgen van privacy van betrokkenen bij een onderzoek. Ook wordt in toezicht en handhaving van overheidsinstellingen steeds vaker gebruik gemaakt van nieuwe technologie om mogelijke strijdigheden met wet- en regelgeving aan te tonen. Dergelijke technologie kan rekenkamers helpen zelf compliant te zijn in hun eigen werkprocessen, zowel wat betreft onderzoek als bedrijfsvoering.

- *Maatschappelijke relevantie*

In enge zin bestaat de maatschappelijke relevantie van rekenkamers uit het uitvoeren van hun wettelijke taak. Inhoudelijk hangt deze nauw samen met de waarden effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid: draagt rekenkameronderzoek bij aan kwalitatief goed openbaar bestuur? In het nadenken over methoden van rekenkameronderzoek zelf lijkt maatschappelijke relevantie nog geen breed gedeeld aandachtspunt.

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

Wij duiden maatschappelijke relevantie bij methoden van rekenkameronderzoek op twee manieren. Ten eerste is er steeds meer aandacht voor de rol van burgers. Wij stellen dat burgerparticipatie ook een rol kan spelen in rekenkameronderzoek. Digitale technologieën bieden rekenkamers nieuwe mogelijkheden om directer contact te leggen met burgers. Zo zouden burgers kunnen meebeslissen over relevante onderwerpen, of een rol kunnen spelen in de dataverzameling ('citizen science'). Burgerpanels worden voor rekenkamers, maar ook bijvoorbeeld minder mobiele burgers, bovendien een stuk haalbaarder/gemakkelijker als deze in een digitale context kunnen worden georganiseerd. Het betrekken van burgers en maatschappelijke partijen gedurende alle fasen van het onderzoek kan de meerwaarde daarvan vergroten.

De keerzijde van technologie in burgerparticipatie is te vatten in de digitale geletterdheid van burgers (Van der Knaap e.a., 2020 refereren hierbij aan de 'digital divide'). Doordat sommige doelgroepen, zoals senioren, minder vaardig zijn met digitale technologieën, kan er vertekening ontstaan in de data, en kunnen deze doelgroepen bovendien worden uitgesloten van participatie. Van der Knaap e.a. noemen daarnaast nog het 'echokamer-verschijnsel', waarbij data van grote groepen verschillende mensen afkomstig lijken te zijn, maar eigenlijk vooral de echo's van een minderheid zijn.

Ten tweede zien wij een toenemend besef bij rekenkamers dat overheden (moeten) samenwerken in netwerken om complexe maatschappelijke vraagstukken te behandelen. Dit wordt ook expliciet genoemd in beleidsstukken van veel decentrale overheden. Dit gaat gepaard met een vraag om vernieuwing in beleidsevaluatie, om beter aan te sluiten bij de complexiteit van deze netwerksamenleving. Zo stelt Van der Steen dat '[e]valuatoren (...) hun repertoire moeten verbreden en aan de slag gaan met het ontwerp van nieuwe methoden, normen en standaarden' (Van der Steen, 2020: 36).

Wij verwachten dat er steeds concretere methoden beschikbaar zullen komen voor een andere analyse van beleid (zie bijv. Vermeulen & Vroomen, 2019). Zo gesteld is het gebruik van digitale technologieën een mogelijke vervolgstap voor rekenkameronderzoek om aan deze vraag tegemoet te komen.

- *Verantwoording*

De uitkomsten van rekenkameronderzoek kunnen vergaande invloed hebben op het beleid en beleidsmakers. Een rekenkamer moet zich daarom altijd goed kunnen verantwoorden over haar onderzoeken, met in het bijzonder de uitvoering daarvan en de keuze voor methoden. Wij zien transparantie als een van de randvoorwaarden voor goede verantwoording.

We leven in een samenleving waarbij steeds meer maatschappelijk en politiek wantrouwen bestaat tegenover overheidsinstituties die 'evidence-based beleid' als ankerpunt hebben. Deze trend, die voortkomt uit het populistische gedachtegoed dat in recente jaren aan populariteit heeft gewonnen, richt zich bijvoorbeeld op de wetenschap, media en overheidsinstanties, waar evidence-based beleid nog

veel steun geniet (Steunenbergh, 2018). Ook rekenkamers vallen onder dit type institutie. Rekenkamers moeten zich daarom bewust zijn van de (mogelijke) relativisering van feiten waar zij zo de nadruk op leggen. In deze context lijkt een roep om verantwoording wellicht achterhaald. Wij stellen echter dat het belang van goede onderbouwing van conclusies en een zorgvuldige verzameling van feiten juist toeneemt. Hierbij moet de rekenkamer zich ervan bewust zijn dat de normen die zij hanteert niet vanzelfsprekend zijn, en moet zij in staat zijn om verantwoording af te leggen over het gehanteerde normenkader.

Doordat rekenkamers over grote hoeveelheden data zouden kunnen beschikken, kunnen zij de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van hun analyses vergroten. Nieuwe indicatoren, die voorheen lastig te meten waren, kunnen bovendien zichtbaar en soms zelfs meetbaar worden gemaakt. Dit bevordert de mogelijkheden tot verantwoording voor de rekenkamer, doordat beter te achterhalen is waarop conclusies over dergelijke lastige onderwerpen gebaseerd zijn. Daarnaast kan de rekenkamer gebruik maken van digitale sociale media en 'analytics' bij het polsen van maatschappelijke discussies rondom een onderwerp. Inzicht in en gevoeligheid voor de verschillende overtuigingen die rond een onderwerp bestaan, kunnen de rekenkamer helpen zich voor te bereiden op kritiek die haar kant op kan komen, en zo betere verantwoording af te leggen.

Ook transparantie van de gebruikte technologie is relevant voor de verantwoording, en is niet altijd een makkelijke opgave. Om dit toe te lichten willen wij het voorbeeld van algoritmes nemen. Hoewel deze voor zover bij ons bekend nu (nog) niet uitgebreid worden toegepast in rekenkameronderzoek, kan een algoritme worden ingezet om een rekenkamer te helpen bij het verzamelen en verwerken van grote hoeveelheden data. Hier valt dus een en ander te winnen op het gebied van bijvoorbeeld efficiëntie. Verantwoording wordt hiermee echter een lastige opgave. De rekenkamer moet kunnen verantwoorden wat de grondslag is voor de op basis van het algoritme getrokken conclusies en aanbevelingen. Algoritmes zijn echter zeer complex en niet altijd transparant en toegankelijk. Dit geldt zowel voor de gebruikers (in ons geval rekenkameronderzoekers) als voor de ontwerpers van het algoritme, zéker wanneer het systeem zelflerend is (o.a. Meijer e.a., 2019). Uitkomsten van rekenkameronderzoek kunnen daarnaast alleen maar worden verantwoord als vooraf is nagedacht en onderbouwd waarom voor een bepaald systeem is gekozen, en in hoeverre deze keuze de resultaten kan beïnvloeden.

Dit hangt nauw samen met 'eigenaarschap' van de gebruikte technologie. Als een rekenkamer gebruikmaakt van software die door een private partij is ontwikkeld, kan dat gevolgen hebben voor de verantwoording; de rekenkamer heeft namelijk bepaalde wettelijke rechten die externe partijen niet hebben. Dit is overigens ook iets waarvan de rekenkamer zich bewust moet zijn bij meer ingeburgerde technologieën die zij nu al in grote mate gebruikt, waaronder mailprogramma's, (online) analysetools of software om grote hoeveelheden data digitaal te verzenden.

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

- *Integriteit*

Rekenkamerleden en -onderzoekers leggen een eed of gelofte af, en zijn gehouden aan gedragsregels. Dit is nauw verwant aan de eerdergenoemde waarden van rechtmatigheid en verantwoording. Wij stellen echter dat integriteit verder gaat; het betreft 'onkreukbaar' zijn in de wijze van handelen (Zuidelijke Rekenkamer, 2020).

Vertaald naar de inzet van nieuwe technologie voor rekenkameronderzoek is integriteit in deze zin een belangrijke publieke waarde. Als rekenkamers nieuwe technologie inzetten, is het essentieel niet alleen te voldoen aan wet- en regelgeving en eisen van zorgvuldigheid. De rekenkamer moet ook bewust nadenken over de (mogelijke) gevolgen van de inzet van technologie voor personen en organisaties, en de beeldvorming die dat met zich mee kan brengen. Nieuwe technologie biedt aan de andere kant ook mogelijkheden om niet-integer gedrag naar boven te halen, zowel bij de overheden die zij onderzoekt als binnen de rekenkamer zelf.

- *Professionaliteit*

Rekenkameronderzoek uitvoeren vereist expertise in het doen van onderzoek en expertise ten aanzien van het openbaar bestuur. Rekenkamers moeten in staat zijn de juiste keuzes te maken uit beschikbare methoden en deze toe te passen. Van der Knaap e.a. stellen dat '(...) als beleidsevaluatie bedoeld is om beleid te beoordelen, dan moet de kwaliteit van beleidsevaluatie zelf boven elke twijfel verheven zijn' (Van der Knaap e.a., 2020)

Het gebruik van (nieuwe) technologie en analyseren van grote hoeveelheden en nieuwe vormen van data is niet gemakkelijk, en vereist specifieke expertise en software. Dit vormt een uitdaging voor decentrale rekenkamers, die vaak beperkt zijn in (financiële) middelen en mensen. Het overgrote deel van de decentrale rekenkamers heeft geen eigen onderzoekers in dienst. Het volgen van ontwikkelingen en mogelijkheden is al een flinke opgave, laat staan dat een gemiddelde rekenkamer 'data scientists' in dienst kan nemen. Daarbij komt dat bepaalde technologieën dusdanig complex zijn dat alleen 'op de hoogte zijn' niet voldoende is om professionaliteit te waarborgen.

Om hun professionaliteit ook op dit vlak op niveau te brengen, zullen decentrale rekenkamers wegen moeten vinden om de benodigde kennis te verkrijgen. Dit is ook essentieel om kwalitatief goed onderzoek uit te voeren dat gaat *over* het groeiende gebruik van (nieuwe) technologie door decentrale overheden. Door onderling samen te werken, gebruik te maken van de gezamenlijke schaalgrootte en ervaringen die andere onderzoeksinstituten hebben (denk aan Algemene Rekenkamer, CBS e.a.) en selectief externe expertise in te huren, kunnen rekenkamers dit bereiken. Vooral nog is dit echter vooral een uitdaging en een toekomstperspectief voor de professionaliteit van decentrale rekenkamers.

4 Methoden van rekenkameronderzoek in de praktijk

In deze paragraaf brengen we de ontwikkelingen in beeld die decentrale rekenkamers de afgelopen 15 jaar hebben doorlopen waar het gaat om onderzoeksmethoden en het gebruik van nieuwe technologie. Om de inzet van technologie bij rekenkameronderzoek in beeld te brengen hebben wij een simpele kwantitatieve analyse uitgevoerd van onderzoeken van de Zuidelijke Rekenkamer en genomineerden voor de NVRR Goudvink-trofee (4.1). Daarna belichten we drie onderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van nieuwe technologie aan de hand van het framework van paragraaf 3 (4.2). Dit betreft een onderzoek naar informatieveiligheid van de Zuidelijke Rekenkamer, een gemeenschappelijk onderzoek naar de energietransitie door alle provinciale rekenkamers en een onderzoek naar lokale woonlasten door de Rekenkamer Nijmegen. Tot slot hebben wij een korte kwalitatieve beschouwing uitgevoerd van onderzoeksmethoden bij andere kennisinstellingen, namelijk de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut (4.3).

4.1 Methodes bij decentraal rekenkameronderzoek

Deze paragraaf geeft een beeld van onderzoeksmethoden in vijftien jaar decentraal rekenkameronderzoek, en de ontwikkelingen die daarin te herkennen zijn. Hierbij doelen wij op het gehele proces, van onderwerpselectie tot en met presentatie/publicatie. Dit omvat zowel dataverzameling als -analyse. Hiertoe kijken we naar de frequentie waarin bepaalde methoden voorkomen in (1) onderzoeksrapporten bij de Zuidelijke Rekenkamer die zijn opgenomen in haar jaarverslagen, en (2) rapporten die genomineerd zijn voor de Goudvink-prijs. We hebben voor alle onderzochte rapporten de methodeparagraaf bekeken en de methoden ingedeeld in de volgende categorieën:

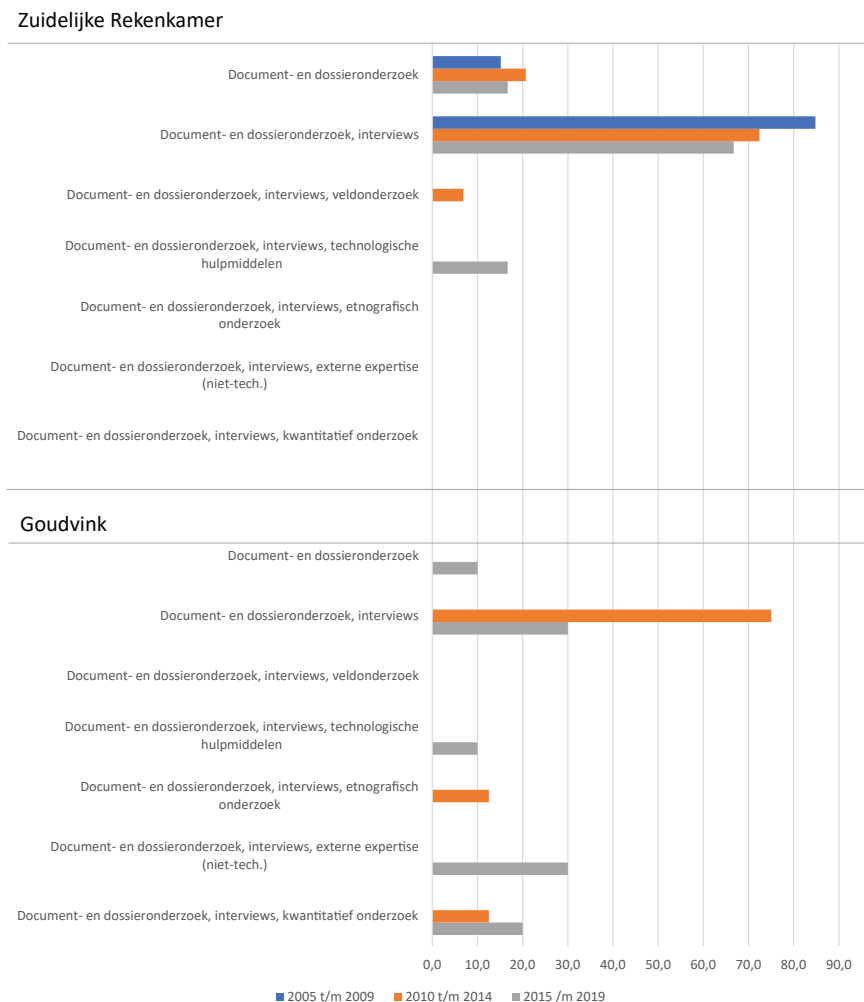
- document- en dossieronderzoek;
- document- en dossieronderzoek + interviews;
- document- en dossieronderzoek + interviews + veldonderzoek;
- document- en dossieronderzoek + interviews + technologische hulpmiddelen;
- document- en dossieronderzoek + interviews + etnografisch onderzoek;
- document- en dossieronderzoek + interviews + inhuur expertise (niet-technologisch);
- document- en dossieronderzoek + interviews + kwantitatief onderzoek.

• Zuidelijke Rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft van 2005 t/m 2019 in totaal 91 projecten afgerond. Daarvan waren vijf projecten ofwel geen onderzoeksprojecten (bijvoorbeeld essays), ofwel de methode was niet gespecificeerd. Deze projecten hebben wij daarom niet meegenomen in ons onderzoek. Dit resulteerde uiteindelijk in 86 rapporten die wij hebben geanalyseerd, zie figuur 2 voor het overzicht.

Bij 17% van deze 86 onderzoeken is 'klassiek' document- en/of dossieronderzoek uitgevoerd, d.w.z. zonder het gebruik van (nieuwe) technologie of andere aanvullende methoden, zoals interviews. Bij 76% van de onderzoeken is gebruikgemaakt van zowel document-/dossieronderzoek als interviews met betrokken personen.

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

Figuur 2 *Overzicht van de onderzoeksmethoden bij de Zuidelijke Rekenkamer en de Goudvink-nominaties; percentages per periode van vijf jaar*

Bij 7% van de onderzoeken zijn aanvullende methoden gebruikt, nog bovenop document-/dossieronderzoek en interviews. Dit gebeurde bij 2% in de vorm van veldbezoeken bij onderzoek naar natuurcompensatiebeleid, dat voor beide provincies is uitgevoerd. Van de onderzoeken is 5% uitgevoerd met behulp van nieuwe technologie.

Het document- en dossieronderzoek lijkt een bijna vanzelfsprekende basis te zijn die bij ieder onderzoek terugkomt. In het overgrote deel (76%) van het totaal wordt deze basis aangevuld met interviews. Deze methode van informatievergaring is niet vastgelegd in het onderzoeksprotocol van de Zuidelijke Rekenkamer, en is dus niet vanuit dit document te verklaren. Uit het jaarverslag 2005 blijkt dat

de Zuidelijke Rekenkamer in de opstartfase een oriëntatie heeft uitgevoerd naar hoe haar rekenkameronderzoek vorm zou kunnen (en moeten) krijgen. Dit blijkt echter te gaan over de inhoudelijke invulling van de rol van de Rekenkamer, niet over onderzoeksmethoden. Het is niet duidelijk wanneer of waarom document- en dossieronderzoek, aangevuld met interviews, de basis voor rekenkameronderzoek bij de Zuidelijke Rekenkamer is geworden.

In 7% van de onderzoeken worden afwijkende (en dus vernieuwende) methoden toegepast. De aandacht voor een andere methodiek lijkt in recente jaren gegroeid te zijn. Waar in de eerste vijf jaar alleen onderzoeken zijn uitgevoerd volgens de ‘standaardmethode’, is men vanaf 2013, toen veldonderzoek werd ingezet om natuurcompensatiebeleid te analyseren, meer afwijkende onderzoeksmethoden gaan gebruiken. De onderzoeken waarbij nieuwe technologie een rol speelde, zijn alle uitgevoerd in de laatste periode (2015 t/m 2019), dit betreft in totaal slechts drie rapporten. Zie figuur 2 voor een overzicht. Deze drie rapporten lichten wij verder toe in paragraaf 4.2.

- *Goudvink-nominaties*

Zoals is gesteld in paragraaf 2, hebben wij enkel beschikbare Goudvink-rapporten uit de periode 2010 t/m 2019 kunnen onderzoeken. Dit betreft achttien rapporten die online beschikbaar waren. Zie de grafiek voor het overzicht. Net als bij de Zuidelijke Rekenkamer vormt document- en dossieronderzoek, met aanvullend interviews, de basis. Dit zien we bij bijna alle (op één na) projecten terug. Bij slechts één onderzoek uit onze lijst werd alleen documentstudie uitgevoerd. Wat verder opvalt, is dat er een grotere verscheidenheid aan methoden is dan bij de Zuidelijke Rekenkamer. Daarbij was, zoals verwacht, tevens meer sprake van innovatie. Ook bij deze onderzoeken komt inzet van (nieuwe) technologie echter zeer weinig voor, en wordt deze, net als bij de Zuidelijke Rekenkamer, alleen ingezet in de periode 2015-2019.

Zoals blijkt uit figuur 2, is er sprake van een ‘standaard’ aanpak, die zowel door de Zuidelijke Rekenkamer als door de Goudvinknominaties wordt gebruikt. Documentanalyse, dossieronderzoek en aanvullende interviews vormen de ruggengraat van het overgrote deel van de door ons onderzochte rekenkamerrapporten, ook waar wij hoopten op meer gebruik van innovatieve methoden. Ook Hakvoort en Klaassen benoemen dit al in 2006 als de meest gebruikte informatiebronnen voor rekenkameronderzoek (Hakvoort & Klaassen, 2006). Wij verwachten daarom, mede op basis van onze eigen ervaringen in de praktijk van rekenkameronderzoek, dat dit algemeen geldt voor decentraal rekenkameronderzoek.

4.2 *Nieuwe technologie in rekenkameronderzoek en publieke waarden*

In deze paragraaf verbinden we de uitkomsten van onze kwantitatieve analyse met het framework uit paragraaf 3. Dit doen we aan de hand van het drietal onderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van nieuwe technologie.

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

- *Informatieveiligheid*

Het eerste rapport dat we hier uitlichten, is het onderzoek ‘Informatieveiligheid’ van de Zuidelijke Rekenkamer uit 2018. Om de informatieveiligheid van de provincies Noord-Brabant en Limburg in kaart te brengen werd een pentest (penetratietest) uitgevoerd. De Zuidelijke Rekenkamer schakelde een ICT-onderzoeksbureau met ethische hackers in om in de praktijk te testen of de provinciale IT-systemen bestand waren tegen cyberaanvallen. Hiervoor voerden zij onverwachte, nagebootste cyberaanvallen uit. Vervolgens werd in samenwerking met de ethische hackers bekeken waar eventuele verbeterpunten lagen voor de provincies.

Uit gesprekken met de onderzoekers blijkt dat de keuze voor deze onderzoeksaanpak met name vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en professionaliteit werd gemaakt.³ Hoewel de provincies beleid over informatieveiligheid hadden opgesteld, vraagt de werking van cybersecurity in de praktijk om de toepassing van digitale technologie. De standaardmethode van dossieronderzoek en interviews was daardoor niet de meest doeltreffende om de informatieveiligheid van de provincies te testen. Rekenkamers beschikken normaliter echter niet over eigen ICT-expertise om dit te doen. Daarom werd de benodigde expertise extern ingehuurd.

Omdat het ging om een (nagebootste) hack, was er in de uitvoering van het onderzoek ook aandacht voor de publieke waarde rechtmatigheid. Uit verslagen blijkt dat de privacy van provincied medewerkers een belangrijke randvoorwaarde was waaraan voldaan moest worden voordat het onderzoek kon worden uitgevoerd. Zowel de provincies als het bureau dat de tests uitvoerde, hebben daarnaast een vrijwaringsverklaring ondertekend, zodat de rechtmatigheid van het ethisch hacken werd gegarandeerd. Dit is bij pentests een standaardonderdeel van het proces, omdat ethisch hacken volgens de letter van de wet illegaal is.

- *Energie in Transitie*

Het tweede onderzoek dat we hier willen uitlichten, is ‘Energie in Transitie’ uit 2018. Dit betrof een inventarisatie van het beleid rondom de energietransitie in alle provincies, in samenwerking uitgevoerd door de vijf provinciale rekenkamers. Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van reeds beschikbare gegevens in open databases. Met name voor het schetsen van de uitgangspositie van provincies werd dit toegepast, de databases werden gebruikt om de verschillende provincies met elkaar te kunnen vergelijken. Onder meer de open databases klimaatmonitor.databank.nl en waarstaatjeprovincie.nl zijn ingezet. De publieke waarde die hier de hoofdrol speelt, is doelmatigheid; gebruik van bestaande data bracht een grote tijds- en kostenbesparing met zich mee. In korte tijd was het mogelijk de stand van zaken in en ambities van de verschillende provincies in beeld te brengen. Bovendien zorgde het gebruik van deze databases ervoor dat de provinciale rekenkamers eensluidende en transparante data voor hun gemeen-

3 Deze keuze werd daarnaast gebaseerd op eerdere onderzoeken van de Rekenkamer Den Haag uit 2014 en de Randstedelijke Rekenkamer uit 2016.

schappelijke onderzoek konden gebruiken. Hiermee is ook de publieke waarde verantwoording gediend.

- *De Lokale Lastenmeter*

Als laatste voorbeeld van een onderzoeksproject waarbij nieuwe technologie werd ingezet, willen we het onderzoek ‘De Lokale Lastenmeter’ noemen. Dit onderzoek werd in 2015 afgerond door de Rekenkamer Nijmegen, en betrof de informatievoorziening rondom lokale woonlasten. Als eindproduct van dit onderzoek heeft de rekenkamer een ‘online viewer’ gelanceerd.⁴ Burgers en bestuurders kregen zo de mogelijkheid om woonlasten in de gemeente in één oogopslag te bekijken. Technologie is hier meer een uitkomst van het onderzoek dan een methode. Omdat de keuze voor deze methode van publicatie echter bij aanvang al gemaakt is, en het onderzoek daarmee afwijkt van de standaardaanpak waarbij ‘slechts’ een rapport van bevindingen als eindresultaat wordt opgeleverd, achten wij het project relevant voor dit artikel.

Bovendien is deze lastenmeter een lichtend voorbeeld van de ambiguïteit van technologie als hulpmiddel. Aan de ene kant werkt een ‘online viewer’ als democratiserend instrument, omdat het voor de meeste burgers makkelijker wordt om hun woonlasten in beeld te brengen. Aan de andere kant illustreert het project ook dat burgers met lage digitale vaardigheden mogelijk buitengesloten kunnen worden (de eerdergenoemde ‘digital divide’). Dit onderzoek van de Rekenkamer Nijmegen raakt daarmee direct aan het onderwerp ‘maatschappelijke relevantie’ uit ons framework.

Bovenstaande voorbeelden vormen een voorzichtig beeld van de mogelijkheden die technologie aan rekenkameronderzoek kan bieden en welke publieke waarden daarbij relevant zijn. Opvallend is dat steeds verschillende waarden uit ons framework op de voorgrond treden. Daarbij hoort de kanttekening dat dit niet of maar beperkt expliciet is terug te vinden in de resulterende onderzoeksrapporten en -producten. De toelichting op de inzet van nieuwe technologie – het waarom van de keuze, de alternatieven die zijn overwogen, de eventuele kansen en risico’s die er zijn – is summier. Waar dit al gebeurt, gebeurt het bovendien niet systematisch in termen van waarden, kansen of risico’s.

Wat verder opvalt, is dat de gebruikte ‘nieuwe’ technologieën (ethisch hacken, open databases gebruiken, ‘online viewer’ ontwikkelen) weliswaar innovatief en nieuw zijn in rekenkameronderzoek, maar daarbuiten al (veel) langere tijd beschikbaar zijn en gebruikt worden. Wat maatschappelijk als nieuwe technologie gezien wordt, zoals de eerdergenoemde ontwikkelingen als het ‘Internet of Things’, robotica, biometrie, big data, kunstmatige intelligentie, ‘augmented’ en ‘virtual reality’, lijkt nog niet in beeld te zijn bij rekenkamers.

4 Zie www.nijmegen.nl/diensten/belastingen/lokale-lastenmeter/.

4.3 Toepassing nieuwe technologie bij andere kennisinstellingen

In het kader van dit artikel zijn gesprekken gevoerd met de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut.⁵ Zoals is gesteld in paragraaf 2, hoopten wij bij deze instituten meer gebruik van (nieuwe) technologie in onderzoeksmethoden aan te treffen dan bij de door ons onderzochte rekenkamerrapporten.

- *Algemene Rekenkamer*

Bij de Algemene Rekenkamer maakt het inzetten van nieuwe technologie deel uit van een bredere zoektocht naar de inzet van nieuwe onderzoeksmethoden en technieken.⁶ Daarbij is ruimte gecreëerd om te kunnen experimenteren, wat volgens de betrokken gesprekspartner nodig is voor het ontdekken van de mogelijkheden en beperkingen van nieuwe methoden en technieken. Na eerst een projectmatige aanpak voor het doorontwikkelen van methoden en technieken te hebben gekozen, kent de Algemene Rekenkamer nu verschillende vaste 'hubs' (Data hub, Design Audit studio, Focus onderzoek en MenT groep) voor de toepassing van nieuwe methoden en technieken. Wat daarbij opvalt, is dat niet alleen gezocht wordt naar nieuwe methoden, maar ook steeds meer wordt ingezet op het combineren van verschillende methoden, de zogenaamde 'mixed methods'-benadering. Voor specifieke vaardigheden op het gebied van data-analyse met nieuwe technologie heeft de Algemene Rekenkamer eigen data-analisten in dienst. Daarnaast wordt voor data-analyse ook de samenwerking gezocht met andere onderzoeksinstellingen als het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Concrete voorbeelden waarbij door de Algemene Rekenkamer gebruik is gemaakt van nieuwe vormen van data-analyse, zijn de onderzoeken naar CE-markering van producten en onderzoek naar de politie (Algemene Rekenkamer, 2017). Bijzonder bij het CE-onderzoek is dat is begonnen bij de data en niet – zoals vaak gebruikelijk bij rekenkameronderzoek – bij het beleid of wettelijke voorschriften. Concreet gaat het om een statistische analyse van gegevens uit een database waarin Europese landen onveilige producten kunnen melden (RAPEX). Een ander recent voorbeeld van de inzet van nieuwe technologie bij de Algemene Rekenkamer is de inzet van 'machine learning' bij de analyse van Kamerstukken. Dit betreft het automatisch zoeken op bepaalde begrippen en het herkennen van patronen in de Kamerstukken.

- *Rathenau Instituut*

Het Rathenau Instituut is een landelijk onderzoeksinstituut dat zich richt op onderzoek naar en debat over de impact van wetenschap, innovatie en technologie op de samenleving. Per onderzoek kijken de onderzoekers welke methode het meest passend is. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kwantitatief, kwalitatief en interactief of participatief onderzoek. Daarbij wordt gekeken naar

5 De weergave van de gevoerde gesprekken in deze paragraaf is ter verificatie voorgelegd aan de gesprekspartners van de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut.

6 Zie www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie.

een breed spectrum aan mogelijke methoden. Het instituut heeft een digitaal handboek met methoden en technieken ('Rathenau Wiki') die bij verschillende soorten onderzoek kunnen worden ingezet.

Aandacht voor inzet van nieuwe technologieën in hun eigen onderzoek is van relatief recente datum. Een concreet voorbeeld is de toepassing van kunstmatige intelligentie bij het identificeren van sleutelbegrippen in wetenschappelijke publicaties ('content analysis'), om zo wetenschappelijke disciplines af te bakenen. Dit betreft onderzoek dat het Rathenau Instituut laat uitvoeren door een externe partij. In algemene zin geldt dat door het Rathenau Instituut zelf ook steeds vaker gebruik wordt gemaakt van digitale middelen bij de analyse van beleidsstukken, voor het voeren en coderen van interviews, inzetten van platforms en houden van bijeenkomsten. Ook het benutten van bestaande podcasts en filmpjes bij de oriëntatie op een onderzoek is een voorbeeld van het benutten van nieuwe technologie in onderzoeksmethoden.

Uit de gevoerde gesprekken met de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut blijkt dat beide instituten aandacht hebben voor de inzet van nieuwe technologie, al passen ze met name technologie toe die zich al enigszins bewezen heeft en is de toepassing van relatief recente datum. Zoals verwacht lopen ze daarbij vooruit op decentrale rekenkamers en geven hun toepassingen inzicht in de mogelijkheden.

5 Conclusie

In dit artikel over vijftien jaar decentraal rekenkameronderzoek hebben we de focus gelegd op een aspect dat relatief minder vaak de aandacht krijgt: de onderzoeksmethoden die rekenkamers inzetten. Uit de kwantitatieve analyse (4.1) blijkt dat er een 'standaard' aanpak bestaat voor decentraal rekenkameronderzoek. Documentanalyse, dossieronderzoek en aanvullende interviews vormen de ruggengraat van het overgrote deel van de door ons onderzochte rekenkamerrapporten, ook waar wij hoopten op meer gebruik van innovatieve methoden. Wij verwachten daarom, mede op basis van onze eigen ervaringen in de praktijk van rekenkameronderzoek, dat dit algemeen geldt voor decentraal rekenkameronderzoek. Het is daarbij de vraag in hoeverre rekenkamers voorafgaand aan hun onderzoek kritisch nadenken over hun onderzoeksmethoden, en of de 'standaard-aanpak' wel de beste aanpak is.

Technologische hulpmiddelen, zoals die de laatste jaren meer voorkomen, zijn geen vervanging voor het standaardproces, maar worden gebruikt als onderdeel daarvan of aanvulling daarop. Er is een voorzichtige beweging te zien naar meer gebruik van (nieuwe) technologie, maar wat weinig aandacht krijgt, en in methodesecties van rapporten vaak niet wordt benoemd, is het gebruik van technologische hulpmiddelen als deel van de standaardmethode. Denk hierbij naast internetgebruik aan het opnemen van interviews, het gebruik van digitale communicatie, of tools voor kwalitatieve data-analyse bij interviews. De inzet van nieuwe technologie lijkt geen standaardoverweging te zijn bij de keuze voor een onder-

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

zoeksmethode. Dit kan voor een zichzelf versterkend proces zorgen: als vooraf niet wordt nagedacht over gebruik van (complexere) technologische hulpmiddelen, en deze geen plaats krijgen in het onderzoeksplan, zal er in de praktijk vaak geen tijd meer voor zijn. Ook nadenken over publieke waarden bij het inzetten van technologie door rekenkamers lijkt nog geen routine te zijn.

Uit de drie onderzochte rapporten waarbij wél nieuwe technologische hulpmiddelen zijn ingezet, bleek dat bij ieder onderzoek verschillende publieke waarden een rol spelen, en in sommige gevallen expliciet zijn meegenomen in de afweging. Doeltreffendheid, professionaliteit, rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en maatschappelijke relevantie passeerden de revue. De waarde integriteit kwam niet naar boven als expliciete overweging bij de inzet van technologie. Bij meer verdergaande of disruptieve technologieën zullen ook deze onderwerpen meer aandacht behoeven.

Vanwege hun nadruk op zorgvuldigheid in het doen van onderzoek, hun beperkte eigen schaalomvang en middelen en hun korte geschiedenis is het niet verwonderlijk dat decentrale rekenkamers geen voorlopers blijken te zijn in de toepassing van nieuwe technologische mogelijkheden. De toename in de beschikbaarheid en het gebruik van deze technologie in de samenleving en binnen de overheid brengt echter wel de noodzaak met zich mee dat rekenkamers hier actief over nadenken. Niet alleen over het gebruik binnen de overheid, maar ook in het eigen onderzoek.

Hoewel wij niet met zekerheid kunnen vaststellen dat dit momenteel niet gebeurt, kan de aanwezigheid van de ‘standaardmethode’ een indicatie zijn dat weinig kritisch wordt gereflecteerd op het eigen onderzoeksproces. Wij willen het belang van dergelijke reflectie op onderzoeksmethoden benadrukken; al in 2006 stelden Hakvoort en Klaassen dat aandacht voor onderwerpkeuze, onderzoeksopzet en probleemstelling de kwaliteit van rekenkamerrapporten kan vergroten (Hakvoort & Klaassen, 2006). De keuze om (nieuwe) technologie in te zetten bij de verschillende fases van het onderzoeksproces kan daarvan deel uitmaken. Wij stellen dat de rekenkamer zich daarbij bewust moet zijn van alle zeven publieke waarden uit ons framework, en hier weloverwogen keuzes in moet maken.

Ons framework biedt een eerste opzet om het nadenken over publieke waarden bij het inzetten van technologie door rekenkamers expliciet te maken. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen van andere onderzoeksinstellingen met meer schaalomvang en geschiedenis, zoals de Algemene Rekenkamer en het Rathenau Instituut (4.3).

We sluiten dit artikel af met een samenvattend overzicht van mogelijke kansen en risico's die in overweging genomen moeten worden bij de keuze om (nieuwe) technologie in te zetten in rekenkameronderzoek. In het overzicht (figuur 3) zijn de zeven publieke waarden uit ons framework (paragraaf 3) te vinden, die veelal ook terugkomen in de onderzoeksprotocollen van rekenkamers. De bij deze waarden horende kansen en risico's zijn kort opgesomd. Hierbij willen we nogmaals

Figuur 3 *Overzicht van de mogelijke kansen en risico's voor publieke waarden bij rekenkameronderzoek*

Publieke waarde	Kansen	Risico's
Effectiviteit (doeltreffendheid)	<ul style="list-style-type: none"> • Meer soorten data over effecten van beleid • Meer actuele data over de effecten van beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Tegenvallende kosten-batenverhouding bij inzet nieuwe technologie
Efficiëntie (doelmatigheid)	<ul style="list-style-type: none"> • Meer beschikbaarheid van data tegen lagere kosten • Snellere terugkoppeling mogelijk over experimentele aanpakken 	<ul style="list-style-type: none"> • Tegenvallende kosten-baten verhouding bij inzet nieuwe technologie
Rechtmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe manieren om privacy van betrokkenen te waarborgen en compliance van de rekenkamer zelf te toetsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inbreuk op privacy en dataveiligheid
Maatschappelijke relevantie	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mogelijkheden om burgers en omgeving te betrekken bij onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende oog voor digitale ongeletterdheid • Mogelijke beïnvloeding door kleine groepen (echokamer-effect).
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Meer en betere data voor de onderbouwing van bevindingen, conclusies en aanbevelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit van toepassing nieuwe technologie • Mogelijke afhankelijkheid van private partijen
Integriteit	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheden om niet-integer gedrag op het spoor te komen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onzorgvuldige toepassing schaadt vertrouwen en reputatie
Professionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • In expertise en toepassing bijblijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Achterblijven door beperkte omvang en kennis

benadrukken dat het niet per se gaat om een uitputtende lijst, maar om een (eerste) inventarisatie.

Dit overzicht kan decentrale rekenkamers houvast bieden bij de inzet van nieuwe technologie. Rekenkamers kunnen het overzicht gebruiken als startpunt om op hun onderzoeksmethoden te reflecteren en deze toekomstbestendig te maken. Niet alleen bereiken zij daarmee volwassenheid, maar zo blijven zij ook jong. Om volwassenheid te bereiken als institutie moet er immers continu vernieuwing plaatsvinden.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Producten op de Europese markt. CE-markering ontrafeld*, Den Haag: 2017.

Ard Schilder, Isabelle Fest & Erik Schurer

- Beck Jørgensen, T.B. & D. Sørensen, 'Codes of good governance. National or global public values?', *Public Integrity*, 2012/1, p. 71-96.
- Dreef, S., H. Wesseling & T. Scholthof, *Werkgroep lokale rekenkamers. De stand van zaken m.b.t. lokale rekenkamers, op basis van een landelijke gespreksronde*, Berenschot, Utrecht: 2019.
- Erp, J. van & M.A. van der Steen, *Wetenschapsagenda toezicht*, USBO Advies, 2018.
- Friedman, B., P.H. Kahn Jr. & A. Borning, 'Value sensitive design and information systems', K.E. Himma & H.T. Tavani (eds.), *The handbook of information and computer ethics*, Hoboken, NJ: 2008, p. 69-101.
- Graaf, G. de, L.W.J.C. Huberts & R. Smulders, 'Coping with public value conflicts', *Administration & Society*, 2014/9, p. 1-27.
- Graaf, G. de & A.J. Meijer, 'Social media and value conflicts. An explorative study of the Dutch police', *Public Administration Review*, 2019/1, p. 82-92.
- Hakvoort, J.L.M. & H.L. Klaassen, 'Methodische en politiek-bestuurlijke aspecten van provinciaal en lokaal rekenkameronderzoek', *TPC*, 2006/1, p. 21-24.
- Herweijer, M. & A.T. Marseille, 'Waardering voor horizontaal toezicht', H.B. Winter & A. Tollenaar (red.), *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering. Liber Amicorum Ko de Ridder*, Oisterwijk: 2014, p. 59-72.
- Herweijer, M. & P.L. Polhuis, *Kennismaken met rekenkamerwerk*, Noordelijke Rekenkamer, Assen: 2017.
- Hoffmann, A.L., 'Where fairness fails. Data, algorithms, and the limits of antidiscrimination discourse', *Information, Communication and Society*, 2019/7, p. 900-915.
- Huberts, L.W.J.C., *Integrity of governance. What it is, what we know, what is done and where to go*, New York: 2014.
- Knaap, P. van der, V. Pattyn & D. Hanemaayer, *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*, Den Haag: 2020.
- Kool, L., J. Timmer, L.M.M. Royakkers & Q.C. van Est, *Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*, Rathenau Instituut, Den Haag: 2017.
- Kool, L., E. Dujso & Q.C. van Est, *Doelgericht digitaliseren. Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan*, Rathenau Instituut, Den Haag: 2018.
- Meijer, A.J. & S.A. Grimmelikhuisen, 'Responsible and accountable algorithmization. How to generate citizen trust in governmental usage of algorithms', R. Peeters & M. Schuilenberg (eds.), *The algorithmic society*, Londen: 2020, p. 53-66.
- Meijer, A.J., M.T. Schäfer & M. Branderhorst, 'Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving. Een aanzet tot een normatief kader', *Bestuurswetenschappen*, 2019/4, p. 8-23.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Den Haag: 2009.
- Moore, M.H., *Creating public value. Strategic management in government*, Cambridge: 1997.
- Peters, K., 'De moeilijkheid met effectiviteitsonderzoek', E. Boers, P.G. Castenmiller & V. Veldheer (red.), *De Gracieuze Rekenkamer*, Nieuwegein: 2010, p. 65-70.
- Peters, K., 'Frappier toujours', essay in *Frappier toujours. 20 jaar rekenkameronderzoek*, Rekenkamer Nijmegen: 2020, p. 1-10.
- Schilder, N.A.C., M. Minderhoud & J. Hiemstra, 'Control meets Data Science', *TPC*, 2018/3, p. 26-30.
- Steen, M.A. van der, 'Opgavegericht evalueren. Methoden die passen bij het beleidsvraagstuk', P. van der Knaap, V. Pattyn & D. Hanemaayer (red.), *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*, Den Haag: 2020, p. 35-37.

- Steunenberg, B., 'Adaptieve beleidsontwikkeling. Zoeken naar nieuwe vormen van beleidsanalyse voor de digitale overheid', *Beleidsonderzoek Online*, januari 2018.
- Vermeulen, M. & A. Vroomen, *Social profit canvas. Vertrekpunt voor sociale winst en waarde*, Den Bosch: 2019.
- Zuidelijke Rekenkamer, *Het algemeen belang zij de hoogste wet. Essay over integriteit bij politieke benoemingen*, Eindhoven: 2020.