Onderzoeksprotocol Rekenkamer

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Onderwerpselectie
3. Van onderwerp naar plan van aanpak
4. Start van het onderzoek
5. Samenwerking met externe bureaus
6. Voortgang en dossiervorming
7. Rapportage
8. Zienswijzen
9. Publicatie en publiciteit
10. Raadsbehandeling
11. Rekenkamerbrieven
12. Navolgingstraject

1. Inleiding

Taken en doelstelling

De rekenkamer bestaat uit vier leden en wordt ondersteund door de secretaris van de rekenkamer. De taak van de rekenkamer is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

- doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?
- doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
- rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit.

Missie

De rekenkamer wil door middel van haar onderzoeken een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Borger-Odoorn, in het bijzonder doordat rekenkameronderzoek de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad versterkt.

Doelstelling

Het doel van deze onderzoeken is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente als geheel en waar mogelijk het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamer de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om waarborg te bieden voor de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de organisatie. Daarnaast wil de rekenkamer met dit protocol inzicht verschaffen in de werkwijze van de rekenkamer en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen.

Dit protocol is geen statisch document; de toekomstige ontwikkeling van het lokale rekenkamerwerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien. De rekenkamer hanteert de volgende drie uitgangspunten bij haar onderzoek:

- *Zorgvuldigheid*: betrouwbaarheid en volledigheid bij de verzameling van de relevante feiten;
- *objectiviteit*: objectieve en gedegen analyse van de feiten;
- *transparante oordeelsvorming*: beoordeling van feiten aan de hand van een expliciet normenkader.

2. Onderwerpselectie

Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Dit betekent dat de rekenkamer zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamer is echter wel ondersteunend aan de gemeenteraad. Daarom kan de gemeenteraad, maar ook derden (college, ambtenaren, burgers) de rekenkamer verzoeken om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamer besproken. De rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Alle inkomende verzoeken worden door de rekenkamer verzameld en op een groslijst geplaatst. Uit deze lijst wordt een selectie gemaakt voor het opstellen van een shortlist.

De rekenkamer laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeente. Hiervoor maakt de rekenkamer gebruik van officiële stukken zoals raadsstukken, B&W-stukken, de begroting en jaarrekening. Verder hanteert de rekenkamer andere bronnen, zoals interviews, lokale kranten, vakbladen en oriënteert de rekenkamer zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land.

Niet alle onderwerpen zullen zich lenen voor een uitgebreid rekenkameronderzoek zoals beschreven in dit protocol. In sommige gevallen kan worden bekeken of de onderzoeksvraag op andere wijze door de rekenkamer kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte verkenning (quick scan).

Selectiecriteria

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamer bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamer beoogt, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. Meer specifiek hanteert de rekenkamer de volgende criteria:

- passendheid: het onderwerp valt binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de rekenkamer
- proportionaliteit: er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht
- subsidiariteit: de onderzoeksvraag is niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden
- toegevoegde waarde: van het onderzoek worden leereffecten verwacht onafhankelijkheid: de rekenkamer mengt zich niet in politieke discussies en beleidsvorming

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Voor elk onderzoek treedt één van leden van de rekenkamer op als coördinator van het onderzoek. Nadat de rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de coördinator een startnotitie op. De rekenkamer verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig kan de rekenkamer besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren.

De startnotitie bevat een inleiding op het onderwerp en de onderzoeksvragen voor het onderzoek. Ook beschrijft de rekenkamer in de startnotitie wat de presentatievorm van de resultaten is. Deze startnotitie wordt vervolgens aan externe onderzoeksbureaus gestuurd, met de vraag een offerte op te stellen voor de rekenkamer. Nadat de rekenkamer uit de onderzoeksbureaus een keuze heeft gemaakt, wordt door het uitgekozen onderzoeksbureau het plan van aanpak (als offerte) opgesteld.

Het plan van aanpak omvat in elk geval de volgende onderdelen:

- Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
- Doel van het onderzoek
- Centrale vraagstelling en deelvragen (met waar mogelijk de vraag: Hoe kan de gemeenteraad zijn rol vervullen?)
- Omschrijving normenkader
- Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten
- Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise

In het plan van aanpak komen ook de volgende zaken aan de orde:

- Een beschrijving van de politiek-bestuurlijke context van het onderwerp (en de rol van de raad daarbij);
- Een beschrijving van in welke beleidsfase het onderwerp zit dat wordt onderzocht en wat daarvan de implicaties zijn voor opzet en uitvoering van het onderzoek en voor de rol van de raad bij de bestuurlijke behandeling (inclusief het aangeven van de relevantie in relatie tot een nieuw op te stellen of te actualiseren kadernota's);
- Een beschrijving in welke mate er een bestuurlijk vastgesteld (beleidsmatig) toetsingskader voor het te onderzoeken onderwerp bestaat en bij het ontbreken daarvan, hoe daarmee in het kader van de het onderzoek wordt omgegaan en (via bijvoorbeeld een aanbeveling) wat daarvan de politiek-bestuurlijke implicaties kunnen zijn (inclusief het aangeven van de relevantie in relatie tot een nieuw op te stellen of te actualiseren kadernota's);

Als er een klankbordgroep is, dan legt de rekenkamer vóór het onderzoek start het plan van aanpak voor aan de klankbordgroep voor advies.

Het plan van aanpak vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rekenkamer een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is het plan in de oorspronkelijke vorm uit te voeren. De rekenkamer kan in dit geval afwijken van het plan van aanpak. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht, wordt dit meegedeeld aan de raad, het college en de gemeentesecretaris.

Begeleiding onderzoek

De secretaris is het primaire aanspreekpunt en is de schakel tussen rekenkamer en onderzoeksbureau. Voor elk onderzoek treedt één van de leden van de rekenkamer op als

onderzoekscoördinator. De onderzoekscoördinator is actief betrokken bij het lopende onderzoek. De onderzoekscoördinator bewaakt de voortgang van het onderzoek en de terugkoppeling daarvan aan de rekenkamer.

4. Start van het onderzoek

Publicatie plan van aanpak

Het definitieve plan van aanpak wordt ter kennisneming toegezonden aan de raad, het college, de gemeentesecretaris en indien gewenst het bestuur of directie van de eventueel betrokken organisatie. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren. Ook kan de rekenkamer een persbericht uitbrengen waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

Startgesprek

Aan een onderzoek gaat vooraf, afhankelijk van het onderzoeksonderwerp, een gesprek met de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en/of een manager.

Voorafgaand aan het startgesprek vraagt de secretaris om een ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek. Deze contactpersoon is eerste aanspreekpunt voor zowel het onderzoeksbureau (voor bijvoorbeeld het opvragen van documenten, en het inplannen van interviews) als de secretaris. De contactpersoon is ook aanwezig bij het startgesprek.

In dit gesprek zal een vertegenwoordiging van de rekenkamer een toelichting geven op de onderzoeksaanpak. Ook het uitvoerende onderzoeksbureau is aanwezig.

In het startgesprek worden over en weer afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de rekenkamer en/of het onderzoeksbureau de benodigde informatie van de ambtelijke organisatie zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting ervan door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

5. Samenwerking met externen

In principe wordt het onderzoek door een extern onderzoeksbureau uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij is het gemeentelijke inkoopbeleid. In principe wordt aan onderzoeksbureaus gevraagd om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te werken. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rekenkamer met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de rekenkamer. De/het bureau(s) met de meest aansprekende offerte zullen/zal worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rekenkamer een keuze.

De bureaus zullen bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor de betreffende gemeente. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstrengeling tot gevolg heeft, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende bureau kan worden verstrekt. De opdrachtverlening aan een extern bureau vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamer.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de eindrapportage bij de rekenkamer blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting, voortgang en conclusies van het onderzoek door de rekenkamer worden genomen.

De secretaris van de rekenkamer is voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek het primaire aanspreekpunt voor het bureau.

6. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Gedurende het onderzoek houdt de secretaris een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- Alle verslagen van interviews worden voor akkoordverklaring aan de geïnterviewden voorgelegd. Gespreksverslagen zijn altijd geheim. De rekenkamer kan aan haar toezichthoudende taak alleen invulling geven indien geïnterviewden geen terughoudendheid hoeven te betrachten bij het geven van hun persoonlijke visie of informatieverstrekking.
- De coördinator meldt in de vergadering van de rekenkamer de voortgang van het onderzoek. Indien gewenst kan hij/zij de secretaris inschakelen voor ondersteuning in werkzaamheden. Indien nodig kan tussen vergaderingen overleg tussen coördinator en voorzitter plaatsvinden over het onderzoek.

In geval van samenwerking met een extern bureau gelden aanvullend de volgende regels:

- Het onderzoeksbureau rapporteert de coördinator periodiek over de voortgang..
- Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- De coördinator of een eventueel individueel lid kan desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen.
- De onderzoekers zijn aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raadsvergadering.
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd.
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de rekenkamer om zich ten overstaan van derden uit te laten over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
- De externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen.

Opbouw onderzoeksdossier

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

- Plan van aanpak en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen

- Offerte onderzoeksbureau (indien van toepassing)
- Het logboek van (de) rekenkamer en (het) onderzoeksbureau
- Alle gespreksverslagen en bijbehorende akkoorden
- Alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse
- Eindrapport
- Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor
- Bestuurlijke reactie college
- Nawoord rekenkamer
- Aanbiedingsbrief raad
- Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
- Verslagen van de voortgangsbesprekingen van de rekenkamer
- Verslagen van de behandeling in de raadscommissie en raad

Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers worden gearchiveerd door de secretaris. De dossiers zijn toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten. Voor inzage in vertrouwelijke stukken dient een verzoek te worden ingediend bij de rekenkamer. Dergelijke verzoeken worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo).

Privacy

De rekenkamer houdt zich aan de AVG. Dit is terug te vinden in het privacyverklaring van de rekenkamer (zie website). De rekenkamer sluit een verwerkersovereenkomst af met het onderzoeksbureau.

7. Rapportage

Een onderzoek wordt in principe afgesloten met een rapport. Indien de rekenkamer dat passend acht kan (aanvullend) voor een andere vorm van presentatie van de uitkomsten worden gekozen.

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamer tot haar eindoordeel komt. In de rapportage wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De bevindingen zijn van het onderzoeksbureau, de rekenkamer heeft daarmee geen inhoudelijke bemoeienis. Eventueel wel een redactionele, als dat de leesbaarheid ten goede komt. De conclusies en aanbevelingen worden door de rekenkamer zelf geschreven.

Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of een gesprek dan wordt deze bron vermeld. Bij verwijzing naar een gesprek worden functienamen genoemd. Bij het opstellen van het rapport komen volgende elementen aan de orde:

- Samenvatting
- Vraagstelling en achtergronden
- Opzet
- Normenkader
- Feitenrelaas en analyse
- Antwoorden op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen
- Conclusies
- Beoordeling
- Aanbevelingen
- Bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documenten en literatuur)

In de rapportage wordt onderscheid gemaakt tussen een bestuurlijk rapport (deel 1) en een achterliggend deel met detailuitwerking, het onderzoeksrapport (deel 2). In zijn algemeenheid geldt dat wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt.

De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het bestuurlijk rapport. Dit betekent dat het bestuurlijke rapport herkenbaar is als rapport van de rekenkamer.

Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamer houdt tevens in dat de rekenkamer zelf haar aanbevelingen, gebruikmakende van de voorzet van het onderzoeksbureau, formuleert aan de raad en/of het college van burgemeester en wethouders.

8. Zienswijzen

De verordening op de rekenkamer bepaalt dat het mogelijk is voor betrokkenen om hun reactie op het conceptrapport kenbaar te maken. De rekenkamer maakt hierbij een onderscheid tussen een technische reactie en een bestuurlijke reactie.

Technische reactie

De rekenkamer biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden.

Het rapport zal, nadat dit in concept gereed is, voor wat betreft de feitelijke bevindingen worden aangeboden aan de gemeentesecretaris en de ambtelijk contact persoon. Hen wordt de gelegenheid geboden feitelijke onjuistheden aan de rekenkamer kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke

onjuistheden in het rapport gecorrigeerd. De rekenkamer stuurt daarna de ambtelijk contactpersoon een reactie op de gemaakte opmerkingen waarin wordt aangegeven of de opmerkingen zijn overgenomen of niet en zo nee, waarom niet.

Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve rapport inclusief oordelen en aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Hiervoor geldt een maximale termijn van vier weken, tenzij de rekenkamer meent dat er redenen zijn om hiervan af te wijken. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamer een nawoord opstellen.

Het eindrapport zal inclusief de bestuurlijke reactie en het nawoord worden aangeboden aan de raad. Het rapport gaat vergezeld van een aanbiedingsbrief waarin wordt ingegaan op het doel, de inhoud en de resultaten van het onderzoek en aanbevelingen van de rekenkamer.

9. Publicatie en publiciteit

Na het aanbieden van het rapport aan de raad kan de rekenkamer een persbericht versturen. Vorm en inhoud worden bepaald na overleg met degenen die in de gemeentelijke organisatie voor de communicatie/voorlichting verantwoordelijk zijn.

Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden. Het rapport en het persbericht worden op de website van de rekenkamer geplaatst.

De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat. De voorzitter kan zich laten bijstaan door een deskundige die zich met het onderzoek heeft beziggehouden. Zo nodig kan de rekenkamer besluiten een persconferentie te houden.

10. Behandeling in raad

Het eindrapport wordt aan de raad aangeboden. De rekenkamer overlegt met de griffie of een informatiebijeenkomst nodig is waar de leden van de raadscommissie en de leden van de raad technische vragen kunnen stellen. De voorzitter en in ieder geval de coördinator van het onderzoek van de rekenkamer, zijn in deze desbetreffende bijeenkomst aanwezig, om toelichting te verschaffen op het rapport. Besluitvorming over het eindrapport wordt gedaan in een raadsvergadering, na behandeling in een commissievergadering. Bij behandeling in de commissie licht de rekenkamer op verzoek haar rapport toe. De voorzitter en in ieder geval de coördinator van het onderzoek van de rekenkamer, zijn in deze desbetreffende vergadering aanwezig.

11. Rekenkamerbrieven

Naast het schrijven van onderzoeksrapporten, kan de rekenkamer ook besluiten een rekenkamerbrief op te stellen. In een rekenkamerbrief wordt verslag gedaan van een kort onderzoek, zoals een quick scan of een follow-up onderzoek. Het doel van deze brieven is om snel in te kunnen spelen op de actualiteit. Bij rekenkamerbrieven wordt in principe geen technisch en bestuurlijk wederhoor toegepast. De brief wordt verstuurd aan de gemeenteraad en in principe niet in de raad besproken.

12. Navolgingstraject

Na afloop van elk onderzoek vindt een evaluatie plaats door de rekenkamer, waarbij wordt nagegaan welke verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken.

Vastgesteld in de vergadering van de Rekenkamer

de secretaris,

de voorzitter,