RKC's
OWO

Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Opsterland

ONDERZOEKSPROTOCOL

(vastgesteld d.d. 24 augustus 2023)

gemeente ooststellingwerf

gemeente Weststellingwerf

gemeente Opsterland

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2
2. Onderwerpselectie 3
3. Vooronderzoek en onderzoeksplan 4
4. Organisatie van het onderzoek 4
5. Onderzoeksopzet 5
6. Startbijeenkomst 6
7. Voortgang en dossiervorming 6
8. Onderzoeksrapport 7
9. Wederhoor 8
10. Publicatie 9
11. Politieke afronding 9
12. Evaluatie 9

1. Inleiding

1.1 Taken en doelstelling

De rekenkamercommissies van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (hierna: rkc) hebben een onafhankelijke positie binnen de gemeenten. De basis voor de werkzaamheden van de rkc is vastgelegd in de Gemeentewet en de Verordening.

Wat doet de rkc?
De rkc doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur:

Doelmatigheid/efficiency:
Hiervoor wordt onderzocht of de gewenste resultaten worden bereikt met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Doeltreffendheid/effectiviteit:
Hierbij wordt nagegaan of de gewenste resultaten en/of effecten daadwerkelijk worden bereikt.

Rechtmatigheid:
Hierbij staat de vraag centraal of het beleid en de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Beleving:
Hierbij wordt onderzocht in hoeverre het beleid en de uitvoering ervan tegemoet komt aan de behoeften of waarden van (specifieke groepen) burgers en/of maatschappelijke organisaties en hoe de uitvoering wordt ervaren door deze groepen.

Het doel van het rekenkameronderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. De nadruk van het onderzoek zal liggen op de structurele (beleids)processen en het leereffect.

1.2 Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rkc de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het protocol heeft als doel om de kwaliteit van de onderzoeken én een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de gemeentelijke organisaties te waarborgen. Daarnaast wil de rkc met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en deze transparant maken voor betrokkenen.

De rkc hanteert de volgende uitgangspunten bij het voorbereiden en uitvoeren van onderzoeken

- **Zorgvuldigheid** We zijn zorgvuldig in de omgang en met gegevens en informatie, passen hoor- en wederhoor toe en rapporteren op evenwichtige wijze. In de onderzoeken toetsen wij altijd op meer dan één manier: dossieronderzoek, gesprekken, enquêtes, benchmarkonderzoek, ….
- **Onafhankelijkheid**: De leden van de rkc vervullen geen nevenfuncties die zich niet verdragen met een goede uitoefening van onze hoofdtaken. Wij laten ons niet beïnvloeden door factoren buiten de rkc. Wij bepalen zelf wat wij onderzoeken, wanneer wij dat onderzoeken en op welke wijze en in welk tempo wij onderzoek doen. Hierbij betrekken wij de inbreng van anderen hierover.

- **Objectiviteit**: Wij treden organisatieonderdelen waarop ons onderzoek zich richt onbevooroordeeld tegemoet. Wij zorgen ervoor dat onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen op navolgbare wijze voortvloeien uit het onderzoekswerk en dat deze recht doen aan de feiten.
- **Pragmatisme**: het onderzoek is (financieel, qua tijd en organisatie) haalbaar en uitvoerbaar.
- **Rechtmatigheid**: bij de verwerking van persoonsgegevens t.b.v onderzoek voldoet de rkc aan de AVG. De rkc sluit daarbij aan bij het privacybeleid van de gemeenten.

1.3 Missie

In de toelichting op de Gemeentewet is aangegeven dat het doel van de lokale rekenkamer is, de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. Dit is dan ook de focus van onze onderzoeken. We richten ons in onderzoek op de wijze waarop taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door het gemeentebestuur (dus door het college en door de gemeenteraad) worden ingevuld. Dat de rkc een door de raad ingesteld orgaan is, is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

2. Onderwerpselectie

2.1 Het verzamelen van onderwerpsuggesties

De rkc inventariseert jaarlijks welke onderzoeksonderwerpen voor hen actueel zijn.

De gemeenteraad kan de rkc ook verzoeken een bepaald onderwerp te onderzoeken. Tevens kunnen inwoners van de gemeenten onderwerpen voor onderzoek aandragen. De rkc bespreekt alle aangedragen onderwerpen en beoordeelt of deze zich lenen voor een (voor)onderzoek. Zij geeft de raad respectievelijk de betrokken inwoners na ontvangst van de verzoeken een inhoudelijke reactie.

De rkc laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij welke thema's binnen de gemeente spelen. Hiervoor maakt de rkc gebruik van bestuurlijke en maatschappelijke informatie. Ook gebruikt zij hiervoor andere bronnen, zoals de regionale/lokale media, vakbladen en relevante onderzoeksrapporten. Verder oriënteert de rkc zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land en op de informatie van de NVRR (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & rkcs).

De rkc houdt op deze wijze een groslijst bij van mogelijke onderwerpen en deze lijst wordt in het onderzoeksprogramma opgenomen.

De rkc bepaalt zelf welk(e) onderwerp(en) het komende jaar ter hand zal (zullen) worden genomen. Als een onderzoeksonderwerp de financiële capaciteit van de rkc te boven gaat, kan de raad worden verzocht extra middelen ter beschikking te stellen.

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 rkc kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een analyse, een quick scan of een onderzoeksbrief. De rkc kan ook besluiten een doorwerkingsonderzoek[1] te doen.

[1] Zie artikel 12.2

2.2 Selectiecriteria

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

- het onderzoek moet betrekking hebben op de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het beleid en van de uitvoering van het beleid;
- er moet sprake zijn van een substantieel (maatschappelijk en/of financieel) belang;
- het onderzoek moet betrekking hebben op beleid dat door de gemeente valt te beïnvloeden;
- er moet sprake zijn van bruikbaarheid en verwachte leereffecten;

Bij de opeenvolgende onderzoeken probeert de rkc uit te gaan van een evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen;

2.3 Onderzoeksprogramma

De rkc stelt ieder jaar een onderzoeksprogramma op en stelt dit uiterlijk in december vast voor het komende jaar. Uiterlijk 1 februari biedt de rkc dit onderzoeksprogramma aan de raad en het college van B&W aan.

Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de rkc gedurende het jaar besluiten de prioriteit van een onderzoek aan te passen of een nieuw onderzoek toe te voegen. De gemeenteraad, het college van B & W en de gemeentesecretaris/algemeen directeur worden hierover geïnformeerd.

De rkc maakt haar onderzoeksprogramma openbaar via de website van de gemeente.

3. Vooronderzoek en onderzoeksplan

3.1 Vooronderzoek

Er wordt eerst een oriënterend vooronderzoek gedaan voordat definitief besloten wordt tot onderzoek en een onderzoeksplan wordt gemaakt. De rkc verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van een analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig kan de rkc besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren. Van een vooronderzoek wordt mededeling gedaan aan de gemeentesecretaris. Via de gemeentesecretaris kunnen stukken voor een vooronderzoek uit de organisatie worden opgevraagd.

3.2 Afstemmen met de raad

Indien na het vooronderzoek door de rkc wordt besloten tot een rekenkameronderzoek, worden de resultaten uit het vooronderzoek verwerkt tot een onderzoeksplan. Dit onderzoeksplan wordt besproken met een vertegenwoordiging van de raadsfracties (bij voorkeur de woordvoerders). Raadsleden kunnen dan nog input leveren voor het onderzoeksplan.

4. Organisatie van het onderzoek

Voor elk onderzoek wordt één lid van de rkc aangewezen als referentielid. Het referentielid is trekker van het onderzoek, wat inhoudt dat hij samen met de secretaris voorstellen doet voor de

opzet van het onderzoek, zorg draagt voor de uitvoering en rapportage en de voorbereiding van de besluitvorming in de rkc. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek. De secretaris is het eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers.

4.1 Interne/externe onderzoekers

Afhankelijk van het onderzoeksonderwerp wordt het onderzoek door (een deel van) de leden van de rkc of door externen uitgevoerd. Afwegingen hierbij zijn de omvang van het onderzoek, de beschikbare capaciteit en kennis van het onderwerp.

Interne onderzoekers

Wanneer besloten wordt het onderzoek in eigen beheer uit te voeren, wordt in overleg bepaald welke leden van de rkc het onderzoek gaan uitvoeren. Met deze leden worden aan de hand van de onderzoeksopzet afspraken gemaakt over inzet uren en planning. De opdracht aan de onderzoekers worden geformaliseerd door een schriftelijke bevestiging van de afspraken tussen de voorzitter en de onderzoekers. Het onderzoeksprotocol is van toepassing.

Externe onderzoekers

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt, zal extern ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. Indien een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen, zal zo mogelijk meer dan één onderzoeksbureau worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te werken.

Alvorens bureaus worden uitgenodigd een offerte uit te brengen wordt hen gevraagd of zij in het verleden of momenteel voor de betreffende gemeente(n) werkzaam waren of zijn, dit om belangenverstrengeling of de schijn daarvan te voorkomen.

De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rkc met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de rkc. Het/de bureau(s) met de meest aansprekende offerte(s) zullen/zal worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rkc een keuze.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externen is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij de rkc blijven liggen. Dit betekent dat (belangrijke) beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de rkc worden genomen. De onderzoeksproducten zullen altijd herkenbaar zijn als producten van de rkc, al zal wel vermeld worden dat het feitenonderzoek en de bevindingen door het betreffende bureau zijn gedaan.

5. Onderzoeksopzet

Na het verstrekken van de onderzoeksopdracht aan het onderzoeksbureau of de interne onderzoekers van de rkc, wordt na afstemming tussen rkc en onderzoeksbureau een definitieve onderzoeksopzet voor het onderzoek gemaakt.

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisname toegezonden aan de raad, het college van burgemeester en wethouders, de algemeen directeur/secretaris en het bestuur of de directie van de eventueel betrokken organisaties. De onderzoeksopzet wordt tevens op de raadswebsite geplaatst.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rkc een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden, dat het niet (meer) mogelijk of zinvol is om vast te houden aan de oorspronkelijke onderzoeksopzet. De rkc behoudt zich derhalve het recht voor de onderzoeksopzet zo nodig aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht in de onderzoeksopzet zal dit worden gemeld aan de raad, het college en de algemeen directeur/secretaris.

6. Startbijeenkomst

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst voor ambtelijk betrokkenen om de praktische zaken af te stemmen. Tijdens wordt door de voorzitter een toelichting op het onderzoek gegeven, worden de onderzoekers voorgesteld en vragen over het onderzoek beantwoord.

In de startbijeenkomst worden over en weer afspraken gemaakt over de procedure en planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de rkc zo snel mogelijk de door haar benodigde informatie van de betrokken afdeling(en) kan verkrijgen en hoe de belasting voor de afdeling(en) zoveel mogelijk kan worden beperkt. Ook wordt afgesproken wie zal fungeren als contactpersoon voor het onderzoek.

De onderzoekers zijn bevoegd bij alle gemeentelijke organen van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland en diensten en instellingen waarvoor de betreffende gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeenten worden bekostigd mondelinge en schriftelijke inlichtingen in te winnen die zij nodig acht voor de uitvoering van haar onderzoek.

De hiervoor genoemde organen zijn verplicht de gevraagde inlichtingen binnen de door de onderzoekers gestelde termijn te verstrekken.

De onderzoekers dragen er zorg voor dat de informatie niet zodanig in hun rapport opgenomen wordt dat deze te herleiden is tot de betrokkene.

7. Voortgang en dossiervorming

Voor het verloop van het onderzoek gelden de volgende uitgangspunten:

- gedurende het onderzoek houdt de secretaris een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoeksproces worden bijgehouden. Deze informatie is belangrijk voor de evaluatie van het onderzoek na afronding van het onderzoek.
- er is regelmatig overleg tussen de secretaris en het referentielid over de voortgang van het onderzoek.
- indien vertraging optreedt in het onderzoeksproces wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.
- alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewden voorgelegd;
- de leden van de rkc kunnen ter informatie alle gespreksverslagen van interviews ontvangen;
- gespreksverslagen worden als vertrouwelijk aangemerkt.

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

- een extern bureau rapporteert maandelijks of zoveel vaker als nodig wordt geacht bij dringende zaken of onverwachte gebeurtenissen aan de rkc over de voortgang;

- de rkcleden en/of de secretaris kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door de externen worden afgenomen;
- Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij de rekenkamer blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek en het onderzoeksrapport door de rekenkamer worden genomen en dat het eigendomsrecht van het rapport bij rkc rust.
- de onderzoekers zijn aanwezig bij de presentatie van het onderzoeksrapport aan de gemeenteraden en/of raadscommissies;
- het onderzoeksdossier dat door de externen is opgebouwd, wordt na afronding van het onderzoek aan de rkc overgedragen;
- het is de externen niet toegestaan om buiten de rkc om contact op te nemen met derden over de voortgang of de resultaten van het onderzoek;
- de externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de voorzitter van de rkc. Verzoeken van derden worden door de externen naar de secretaris van de rkc doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rkc een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:
- de onderzoeksopzet
- offerte(s) onderzoeksbureaus
- opdrachtverlening aan onderzoekers
- alle gespreksverslagen
- zienswijze(n) op het onderzoek
- onderzoeksrapport
- aanbiedingsbrief
- eventuele) persberichten
- het verslag van de interne evaluatie

De rkc houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. 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 rkc. Zij zal dergelijke verzoeken beoordelen op grond van de Wet Open Overheid.

8. Onderzoeksrapport

Het uitgangspunt van een onderzoeksrapport is transparantie. Het moet helder zijn hoe de rkc tot haar bevindingen komt. De rkc streeft in beginsel naar een kort en bondig onderzoeksrapport. De rkc is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit houdt tevens in dat zij zelf haar conclusies en aanbevelingen formuleert aan de raad. Bij een onderzoek waarvoor externe ondersteuning wordt ingehuurd, kan de onderzoeker hierin adviseren.

Het onderzoeksrappport bevat in ieder geval de volgende onderdelen:
- Samenvatting op B1-niveau
- Onderzoeksaanpak
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie en indien relevant een nawoord
- Feitenrelaas en analyse
- Bijlagen (normenkader, overzicht dossiers, overzicht geïnterviewde personen, overzicht gebruikte afkortingen en literatuur)

9. Wederhoor

Uitgangspunt voor de invulling van het wederhoor is artikel 185, lid 2: "*Voordat de rekenkamer een rapport, bedoeld in het eerste lid, vaststelt, stelt zij in elk geval het onderzochte orgaan in de gelegenheid binnen redelijke termijn te reageren op haar bevindingen en voorlopige conclusies.*"

Wederhoor wordt onderscheiden naar ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor.

Ambtelijk wederhoor betreft een check op de feiten; in deze fase wordt de organisatie in de gelegenheid gesteld feitelijke onjuistheden en/of omissies onder de aandacht van de rekenkamer te brengen. Waar dat naar haar oordeel nodig is, verwerkt de rekenkamer de opmerkingen uit ambtelijk hoor- en wederhoor.

In bestuurlijk wederhoor wordt het college (of het bestuur van de onderzochte organisatie buiten de gemeente) in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies én aanbevelingen. Mits tijdig ontvangen, neemt de rkc de bestuurlijke reactie op in het rapport en voorziet zij deze zo nodig van een nawoord.

In het geval de rkc tot een oordeel komt, wordt in principe hoor- en wederhoor toegepast. Wanneer de rkc niet tot een oordeel komt, is bestuurlijk hoor- en wederhoor in principe niet aan de orde.

In onze aanbevelingen presenteren wij geen kant en klare verbetertrajecten. Wij geven steeds oplossingsrichtingen aan, waarmee de gemeenteraad in de gelegenheid wordt gesteld tot een afgewogen besluit te komen. Op deze manier blijven de taken van de gemeenteraad (kaders stellen en controleren) en de rkc (de raad ondersteunen bij het uitvoeren van zijn controlerende taak) goed gescheiden.

Voor het wederhoor geldt het volgende proces:

a. Na analyse van de documenten en de gesprekken zullen de bevindingen in een conceptrapport worden vastgelegd.
b. Ter verificatie van de feiten worden de bevindingen – zonder conclusies en aanbevelingen - voorgelegd aan de gemeentesecretaris met vermelding van de ambtelijke medewerkers die in het onderzoek zijn geconsulteerd. Hem en hen wordt de gelegenheid gegeven de rkc te wijzen op eventuele feitelijke onjuistheden. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. Mocht voorafgaande aan de schriftelijke reactie vanuit de ambtelijke organisatie behoefte zijn aan een mondeling overleg met (een delegatie van) de rkc, is dat mogelijk. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.
c. De rkc stelt de gemeentesecretaris beargumenteerd in kennis van welke wijzigingen zij wel en niet overneemt.
d. Het rapport – met conclusies en aanbevelingen - wordt vervolgens voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college. De rkc kan de conclusies en aanbevelingen desgewenst mondeling aan het college toelichten.
e. Aan het college zal gevraagd worden om schriftelijk te reageren op de geformuleerde conclusies en opgestelde aanbevelingen. Hiervoor geldt een termijn van vier weken, tenzij de rkc meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken.

f. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rkc een nawoord opstellen. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rkc maken integraal onderdeel uit van het eindrapport.
g. Gedurende het hoor en wederhoor-traject rust er geheimhouding op het (concept)rapport.

10. Publicatie

Het onderzoeksrapport met conclusies en aanbevelingen wordt met een aanbiedingsbrief gezonden naar de gemeenteraad, met een afschrift aan het college en de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Het onderzoeksrapport wordt ook aan betrokken organisaties toegezonden.
Met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de raad kan de rkc een persbericht laten uitgaan. Het persbericht wordt door de rkc samengesteld. Het onderzoeksrapport wordt op de raadswebsite geplaatst. De voorzitter van de rkc treedt primair op als woordvoerder voor de media.

11. Politieke afronding

Na aanbieding van het onderzoeksrapport aan de raad verzoekt de rkc de griffie de presentatie van haar rapport zo spoedig mogelijk te agenderen, bij voorkeur binnen 6 weken.
De voorzitter of één van de andere leden van de rkc presenteert het onderzoek aan de raad of raadscommissie. De overige leden van de rkc zijn hier ook bij aanwezig, evenals de onderzoekers voor het beantwoorden van vragen.

a. Ten behoeve van de behandeling van het rapport in de raad voegt de griffie(r) een voorstel voor de behandeling alsmede een raadsvoorstel en conceptraadsbesluit toe.
b. De voorzitter of één van de andere leden van de rkc is in de desbetreffende vergadering aanwezig om toelichting te geven op het rapport. De rkc laat zich daarbij ondersteunen door de externe onderzoeker(s).
c. Het onderzoek van de rkc is formeel ten einde nadat er een bestuurlijk besluit door of namens de raad over het onderzoek is genomen.

12. Evaluatie

12.1 Interne effectiviteit en efficiency

Na afloop van elk onderzoek vindt er een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rkc en eventueel met het externe bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen in het proces verbeteringen mogelijk zijn. Een en ander wordt in een evaluatieverslag vastgelegd.

12.2 Doorwerking

De rkc hecht er aan dat de aanbevelingen van haar onderzoek die zijn overgenomen door de raad, adequaat worden uitgevoerd. De rkc kan om die reden een zogenaamd doorwerkingsonderzoek[2] doen.

[2] zie artikel 2.1