



Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie gemeente Heerde

Inleiding

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de Rekenkamercommissie de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om een waarborg te bieden voor de proceskwaliteit van de onderzoeken van de commissie.

Daarnaast wil de commissie met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan het transparante proces waarbinnen zij haar taken wil uitoefenen.

Dit protocol is geen statisch document. Toekomstige ontwikkelingen en ervaringen met het lokale rekenkamerwerk kunnen aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien.

1. Visie

Uitgangspunt van de Rekenkamercommissie is om te spiegelen en niet om te confronteren. De Rekenkamercommissie stelt zich tot doel om middels onderzoek en advies aan het gemeentebestuur het leereffect van de organisatie te bevorderen ten einde de burger in toenemende mate te laten vertrouwen in het gegeven dat de gemeentelijke organisatie werkt op basis van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en daar haar werkprocessen e.d. op aanpast.

2. Missie

De Rekenkamercommissie Heerde wil door middel van haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Heerde, aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. Zij ziet het als haar missie om de gemeenteraad actief te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak.

3. Taken en doelstelling

De taak van de Rekenkamercommissie is het toetsen van het beheer, beleid, sturing en uitvoering (bestuur) van het gemeentebestuur op drie onderdelen:

- A. Doeltreffendheid: zijn de beoogde doelen en effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?
- B. Doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen en zijn de nagestreefde doelen tegen de ingezette middelen bereikt?
- C. Rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving (financiële en juridische rechtmatigheid)?

De Rekenkamercommissie zal rechtmatigheidsaspecten in haar onderzoeken betrekken als dat met het oog op een evenwichtige oordeelsvorming wenselijk is. Echter in eerste lijn is dat het werk van de accountant.

De Rekenkamercommissie wil haar doel bereiken door onafhankelijk onderzoek uit te (laten) voeren en adviezen voor hoor- en wederhoor aan te bieden, hierover te rapporteren en te publiceren.

4. Profiel

De Rekenkamercommissie hanteert als formeel profiel de drie volgende uitgangspunten:

- Kritisch
- Objectief
- Onafhankelijk

De commissie wil door middel van spiegelen inzicht geven in hoe het met de kwaliteit van beleid en beleidsuitvoering gesteld is. De Rekenkamercommissie stelt zich hierbij als doel geen afrekencultuur te creëren maar positief opbouwend te adviseren en bij te dragen aan de doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid.

5. Uitgangspunten

De Rekenkamercommissie hanteert de volgende uitgangspunten ten behoeve van haar onderzoek:

- Zorgvuldigheid bij het verzamelen van feiten, de feiten in het rapport moeten kloppen en volledig zijn, een globaal beeld of impressie van de werkelijkheid is niet voldoende
- Een objectieve en gedegen analyse van de feiten
- Een beoordeling van de feiten aan de hand van een expliciet normenkader

6. Werkwijze

6.1 Genereren van onderzoeksonderwerpen

De Rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente Heerde. Dit betekent dat de commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De gemeenteraad kan voorstellen voor het uitvoeren van onderzoek aandragen. Ook kunnen inwoners van de gemeente suggesties doen voor onderzoek. Beoordeling van de aangedragen onderwerpen geschiedt door de Rekenkamercommissie. De keuze van de onderwerpen wordt gemotiveerd ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden. Op verzoeken van de raad en / of derden volgt altijd een schriftelijke reactie van de Rekenkamercommissie. Indien nodig of wenselijk wordt de verzoeker van een onderzoek uitgenodigd om zijn / haar verzoek toe te lichten.

De Rekenkamercommissie laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van de gemeenteraad of derden maar houdt ook zelf bij welke thema's spelen binnen de gemeente Heerde. Hiervoor maakt zij gebruik van officiële documenten zoals raadsstukken, B&W stukken, de begroting en de jaarrekening. Verder hanteert de Rekenkamercommissie andere bronnen zoals interviews, lokale kranten, vakbladen en oriënteert de Rekenkamercommissie zich op het werk van andere Rekenkamercommissies 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 Rekenkamercommissie kan worden beantwoord. Bijvoorbeeld door middel van een **oriënterend onderzoek, quisckan of rekenkamerbrief**.

Hierbij vormt de Rekenkamercommissie op hoofdlijnen een beeld van de situatie op een specifiek beleidsterrein. Via een **nazorgonderzoek** kan de Rekenkamercommissie de voortgang en uitvoering van eerder gedane aanbevelingen volgen en wat de raad daarover heeft besloten.

6.2 Selectiecriteria

De Rekenkamercommissie beoogt bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan haar missie en doelstelling. Hierbij worden specifiek de volgende criteria gehanteerd:

- Het maatschappelijk belang van een onderwerp
- De mate van risico met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid
- Het financiële belang van een onderwerp

Toelichting op de selectiecriteria:

Maatschappelijke relevantie

Het is van belang om bij de keuze van de onderzoeksonderwerpen aandacht te schenken aan de maatschappelijke relevantie van het onderwerp. Hierbij kan gedacht worden aan frequent voorkomende klachten van burgers, thema's die aandacht krijgen van de landelijke politiek en dergelijks.

Risicoprofiel

Financieel belang en risicoprofiel gaan niet altijd samen. Er kunnen beleidsterreinen of onderwerpen zijn waar weinig of zelfs geen geld aan wordt uitgegeven, maar waar wel hoge risico's mee gepaard gaan.

Naast deze criteria wordt bij de selectie van een onderzoeksonderwerp ook rekening gehouden met enkele specifieke aandachtspunten, zoals:

- De lengte van de beleidsperiode
- Het leren voor de toekomst
- Een evenwichtige verdeling van onderzoeken over de sectoren

6.3 Onderzoeksopzet en aankondiging

Nadat de Rekenkamercommissie een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de Rekenkamercommissie de onderzoeksopzet vast. Als tussenstap wordt eerst de centrale vraag en de deelvraag teruggelegd bij de fracties om op te halen of iedereen hetzelfde beeld heeft.

De Rekenkamercommissie verricht voor de onderzoeksopzet een vooronderzoek in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur.

De onderzoeksopzet omvat in principe de volgende onderdelen:

- A. Oriënterend vooronderzoek
- B. Aanleiding en achtergrond van de onderzoeksvraag
- C. Doel van het onderzoek
- D. Centrale vraagstelling en deelvragen
- E. Omschrijving normenkader
- F. Globale onderzoeksopzet : keuze onderzoeksinstrumenten
- G. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de Raad, het college, de gemeentesecretaris. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

De onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijk wenst de Rekenkamercommissie een zekere flexibiliteit te behouden welke gaandeweg het onderzoek nodig kan blijken en behoudt zich het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen. Indien substantiële wijzingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan de gemeenteraad, college, gemeentesecretaris.

6.4 Start van het onderzoek

Voor elk onderzoek wordt een van de leden aangewezen als coördinator. De coördinator is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als tussenpersoon voor de Rekenkamercommissie. De coördinator is verantwoordelijk voor de voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt. Hij maakt afspraken over de start en de voortgang van het onderzoek met een door de gemeentesecretaris per onderzoek aan te wijzen contactpersoon. In het startgesprek worden met de verantwoordelijk portefeuillehouder en contactambtenaar afspraken gemaakt c.q. besproken ten aanzien van:

- De procedure en planning van het onderzoek
- De wijze waarop met gegevens wordt omgegaan
- Hoe de Rekenkamercommissie de door haar benodigde informatie van de betrokken organisatieonderdelen zo snel mogelijk kan verkrijgen
- Hoe de belasting van de organisatie door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden gestroomlijnd en beperkt

Bij het startgesprek is ook de voorzitter van de Rekenkamercommissie aanwezig.

Om te vermijden dat het college en de Rekenkamercommissie met dezelfde onderwerpen bezig zijn, is het noodzakelijk dat het college van burgemeester en wethouders de Rekenkamercommissie tijdig op de hoogte stelt van voornemens tot onderzoek en eventuele onderzoeksresultaten. De Rekenkamercommissie vraagt eenmaal per jaar aan het college welke onderzoeken er lopen c.q.

gepland zijn. Dit geldt voor diverse onderzoeken als mede voor onderzoeken in het kader van artikel 213 A die gericht zijn op rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid.

6.5 Samenwerking met externe bureaus

Indien de aard en / of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt zal extern ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. *Per onderzoek zal worden bekeken of een extern bureau wordt ingeschakeld of dat de rekenkamercommissie het onderzoek in eigen beheer zal uitvoeren.* Indien een extern onderzoeksbureau in de arm wordt genomen, wordt aan de hand van de onderzoeksopzet om offertes gevraagd volgens de geldende aanbestedingsregels. Bij de offerteaanvraag geldt als leidraad het onderzoeksprotocol en de werkwijze van de Rekenkamercommissie. Zo nodig worden de bureaus uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis van de presentatie zal de Rekenkamercommissie haar keuze maken. Belangenverstrengeling dient te allen tijde voorkomen te worden.

Opdrachtverlening vindt plaats onder de voorwaarden van de Rekenkamercommissie. Uitgangspunt daarbij is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de eindrapportage volledig bij de Rekenkamercommissie ligt. De Rekenkamercommissie is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen aangaande de inrichting, voortgang en conclusies van het onderzoek.

6.6 Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Gedurende het onderzoek houdt de Rekenkamercommissie een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden vastgelegd
- Alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewde voorgelegd
- Het uitgangspunt is openbaarheid van het eindonderzoek: slechts in uitzonderlijke gevallen worden documenten als vertrouwelijk benoemd
- Er is regelmatig overleg tussen de secretaris en de coördinator over de voortgang van het onderzoek

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

- Het onderzoeksbureau rapporteert periodiek aan de secretaris over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding
- Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden
- De Rekenkamercommissie leden en de secretaris kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen
- De onderzoekers zijn aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raadscommissie
- De Rekenkamercommissie krijgt de beschikking over het gehele onderzoekdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de Rekenkamercommissie 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 Rekenkamercommissie
- Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen

Gedurende het onderzoek vormt de Rekenkamercommissie een onderzoekdossier. Het dossier bestaat uit:

1. Onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
2. Offerte onderzoeksbureau (voor zover van toepassing)
3. Logboek van de Rekenkamercommissie en / of het onderzoeksbureau
4. Gespreksverslagen
5. Tussentijdse notities m.b.t dataverzameling en analyse
6. Eindrapport
7. Schriftelijke stukken betreffende technisch wederhoor
8. Inhoudelijke reactie college
9. Nawoord Rekenkamercommissie

10. Aanbiedingsbrief gemeenteraad
11. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
12. Verslagen van de Rekenkamercommissie
13. Verslagen behandeling eindrapport in de raadscommissie en de raadsvergadering

Als het onderzoek in eigen beheer wordt uitgevoerd, dan bepalen de leden van de rekenkamercommissie in onderling overleg de werkverdeling. De in het kader van het onderzoek benodigde gegevens worden verzameld door middel van het inzien van archieven, uitvoeren van dossieronderzoek, afnemen van interviews, houden van enquêtes, raadplegen van experts, et cetera. Dit onderzoeksproces is niet openbaar. De mogelijkheid bestaat namelijk dat de commissie te maken krijgt met vertrouwelijke informatie.

6.7 Archivering

De Rekenkamercommissie 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. Indien sprake is van vertrouwelijke stukken dient voor inzage een verzoek te worden ingediend bij de Rekenkamercommissie. Dergelijke verzoeken zullen door de Rekenkamercommissie worden beoordeeld op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur.

6.8 Rapportage

Het uitgangspunt van de onderzoeken is transparantie. Het moet helder zijn hoe de Rekenkamercommissie tot haar eindoordeel komt. Elke rapportage bevat een verantwoording over de wijze waarop de commissie het onderzoek heeft verricht. In de rapportage wordt onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of gesprek dan wordt de bron vermeld.

Bij het opstellen van het rapport wordt de volgende indeling als uitgangspunt genomen:

1. Samenvatting
2. Aanleiding en vraagstelling onderzoek
3. Onderzoeksopzet
4. Normenkader
5. Bevindingen
6. Conclusies
7. Aanbevelingen
8. Bijlagen : bronnen

Er wordt gestreefd naar korte en bondige rapportages, leesbaar voor een ieder publiek. De Rekenkamercommissie is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Het rapport is herkenbaar als Rekenkamercommissie rapport. Wanneer het onderzoek is begeleid of uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit vermeld.

6.9 Reacties

De verordening op de Rekenkamercommissie bepaalt dat de Rekenkamercommissie zorg draagt voor de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor. Betrokken organisatieonderdelen en personen kunnen hun reactie op het conceptrapport kenbaar maken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een technische reactie en een bestuurlijke reactie.

6.9.1 Technische reactie

De Rekenkamercommissie biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat de betrokken afdeling(en) de mogelijkheid krijgen het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Hiervoor wordt een reactietermijn in acht genomen van twee weken. De Rekenkamercommissie verwerkt vervolgens gebleken feitelijke onjuistheden in het concept rapport.

6.9.2 Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve rapport opgesteld, inclusief oordelen en aanbevelingen. Dit rapport wordt ten behoeve van een bestuurlijke reactie aan het college van burgemeester en wethouders

voorgelegd. Hiervoor geldt een termijn van drie weken tenzij de Rekenkamercommissie meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie stelt de Rekenkamercommissie een nawoord op. De bestuurlijke reactie met het nawoord van de commissie wordt opgenomen in het eindrapport. Het eindrapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad, vergezeld van een aanbiedingsbrief waarin wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek.

6.10 Communicatie

6.10.1 Met de gemeenteraad

Het eindrapport biedt de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad aan. De voorzitter en eventueel de andere leden van de Rekenkamercommissie zijn in de desbetreffende vergadering aanwezig om een toelichting te geven op het rapport.

De communicatie met de raad beperkt zich niet tot het eindrapport. In een eerder stadium vindt overleg en informatie - uitwisseling plaats over onder andere:

- De onderwerpselectie
- Het onderzoek(jaar)plan
- De onderzoeksopzet
- De voortgang en planning van onderzoeken

Tevens kan met de auditcommissie uitwisseling plaatsvinden over de keuze en de planning van de uit te voeren onderzoeken. Onderzoeksvoorstellen worden ter kennis gebracht van de functionele raadscommissie en zo nodig mondeling toegelicht.

6.10.2 Met derden

Met het uitbrengen van het rapport zal de Rekenkamercommissie tevens een persbericht versturen. Dit persbericht wordt opgesteld in overleg met een communicatiemedewerker van de gemeente. Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden en samen met het persbericht tevens op de website van de Rekenkamercommissie geplaatst. De voorzitter van de Rekenkamercommissie is de woordvoerder die de media te woord staat. De voorzitter kan zich laten bijstaan door een commissielid dat zich met het onderzoek heeft beziggehouden. Zo nodig besluit de Rekenkamercommissie om een persconferentie te houden.

6.11 Evaluatie

Na afloop van elk onderzoek en de behandeling ervan door de raad vindt er een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de Rekenkamercommissie teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. De Rekenkamercommissie kan besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. In het jaarverslag van de Rekenkamercommissie worden de bevindingen van de evaluatie vermeld en de acties die zijn ondernomen naar aanleiding van deze bevindingen.

6.12 Na traject

Voor de effectiviteit van de Rekenkamercommissie is het van belang te volgen wat er met de rapporten wordt gedaan. De Rekenkamercommissie volgt op dit punt de tussentijdse ontwikkelingen. Wanneer de Rekenkamercommissie constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen kan zij de gemeenteraad hierop attenderen. Zo nodig stelt de Rekenkamercommissie een vervolgonderzoek in.