

Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek

Vastgesteld in haar vergadering op 27 oktober 2020.

Het onderzoeksprotocol beschrijft de richtlijnen die de Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek (hierna: rekenkamer) volgt bij de uitvoering van haar onderzoeken. Het protocol heeft tot doel het waarborgen van de kwaliteit van de onderzoeken, een goed verloop van het onderzoeksproces, het geven van inzicht in de werkwijze van de commissie en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen.

Dit protocol is een levend document. De ervaringen die de rekenkamer komende jaren opdoet zullen in het protocol worden verwerkt.

1. Inleiding

Grondslag

- Verordening op de rekenkamercommissie 2019
- Reglement van orde Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek 2020

Taken en doelstelling

De taak van de commissie 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?

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

2. Onderwerpselectie

De rekenkamer bepaalt als onafhankelijke commissie zelf welke onderzoeken zij uitvoert.

De gemeenteraad, maar ook derden, kunnen de rekenkamer vragen om een onderzoek in te stellen (artikel 7 RvO).

De commissie 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 commissie gebruik van officiële stukken zoals raadsstukken, B&W-stukken, de begroting en jaarrekening en commissiestukken. Verder hanteert de commissie andere bronnen, zoals plaatselijk verschijnende kranten, vakbladen en oriënteert de commissie zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land.

De rekenkamer houdt een groslijst van onderwerpen bij. Hiervoor voert de rekenkamer regelmatig (minimaal eens per jaar) gesprekken met individuele raadsfracties. De Rekenkamer zal eens per twee jaar ook de burgers actief uitnodigen suggesties te doen.

In het jaarplan bepaalt de rekenkamer welke onderwerpen zij gaat onderzoeken. Dit doet zij door middel van een kort oriënterend onderzoek naar belang, uitvoerbaarheid, actuele feiten e.d.

Selectiecriteria

Bij de keuze voor onderwerpen kijkt de rekenkamer naar de volgende selectiecriteria:

- Er is gerede twijfel over doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid;
- Er is een substantieel belang en/of risico in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht;
- Het onderzoek heeft toegevoegde waarde voor het raadswerk;
- Het onderzoek is praktisch uitvoerbaar, dat wil zeggen dat het past binnen de financiële en organisatorische mogelijkheden van de rekenkamercommissie;
- Het onderzoek geschikt is als rekenkameronderzoek;
- De rekenkamer streeft naar een variatie aan onderzoeksonderwerpen.
- Het moet door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen;
- De meerwaarde van een onderzoek door de rekenkamercommissie moet duidelijk zijn (ten opzichte van andere gremia).

Jaarplan

Jaarlijks brengt de rekenkamercommissie een jaarplan uit en bepaalt welke onderzoeken zij gaat uitvoeren aan de hand van een kort oriënterend onderzoek naar belang, uitvoerbaarheid, actuele feiten e.d. Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de rekenkamer gedurende het jaar besluiten dat de prioriteit van de onderzoeken wordt aangepast of een nieuw onderzoek wordt toegevoegd.

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Onderzoeksopzet

Na het bepalen van een onderzoeksonderwerp stelt de rekenkamercommissie een onderzoeksplan vast. Indien nodig verricht de rekenkamer hiervoor vooronderzoek in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur en kan ze besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren. Het onderzoeksplan kan bevatten, afhankelijk van de aard van en het type onderzoek:

- Doelstelling en vraagstelling onderzoek: omschrijving van het doel van het onderzoek;
- Deelvragen: concretisering van de doel- en vraagstelling in onderzoekbare vragen;
- Normenkader;
- Globale onderzoeksopzet
 - Onderzoeksterrein: aanduiding van de sector of het beleidsterrein waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd;
 - Soort onderzoek: omschrijving van het type onderzoek en van eventueel eerder relevant onderzoek op dit terrein. Onderscheiden kunnen worden diepgaande onderzoeken, kortlopende onderzoeken, rekenkamerbrieven en vervolgonderzoeken;
 - Planning: aanduiding van de start en het einde van het onderzoek, waarbij het onderzoek wordt opgedeeld in een aantal onderzoeksfases (oriëntatie, analyse, concluderen, rapportage, hoor en wederhoor, vaststelling, publicatie, communicatie);
 - Uitvoering
 - Onderzoeksmethode: de meest toegepaste methoden zijn: dossierstudie, secundaire analyse, interview, enquête, casestudy, literatuuronderzoek, of een combinatie van enkele methoden;
 - Beroep op de ambtelijke organisatie: het beroep op ambtenaren richt zich op objectiveerbare activiteiten (aanleveren van dossiers, het geven van een interview of introduceren in de ambtelijke organisatie c.q. het zijn van een contactpersoon);
 - Capaciteit: de intern vastgestelde capaciteit voor het betreffende onderzoek. De schatting is gebaseerd op de complexiteit, omvang, onderzoeksmethode en betrokkenheid van externe onderzoeksbureaus;
 - Eventuele inhuur benodigde expertise: indien bekend, wie het onderzoek zal uitvoeren en de bijbehorende kosten.

Afhankelijk van het onderwerp kunnen rekenkameronderzoeken verschillen qua type en aard. Onderscheiden kunnen worden diepgaande onderzoeken, kortlopende onderzoeken en vervolgonderzoeken, die kunnen leiden tot een rapport of een rekenkamerbrief.

Voor elk onderzoek bepalen de leden of het noodzakelijk is dat er een primaathouder wordt aangewezen. Indien er geen primaathouder is, heeft de voorzitter de leiding over het onderzoek (hierna: primaathouder). De primaathouder coördineert het onderzoek en is verantwoordelijk voor de planning en het onderzoeksbudget. De primaathouder is gedurende de uitvoering van het onderzoek eerste aanspreekpunt. De secretaris adviseert en ondersteunt de primaathouder bij de praktische gang van zaken.

De rekenkamer behoudt zich het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen.

Wanneer het gaat om substantiële wijzigingen, deelt de rekenkamer dit mee aan de gemeenteraad het college, de gemeentesecretaris en betrokkenen bij het onderzoek.

Aankondiging

De rekenkamer stuurt het definitieve onderzoeksplan ter kennisneming naar de gemeenteraad. Het college en de gemeentesecretaris ontvangen een aparte schriftelijke aankondiging van het onderzoek. Aan een onderzoek kan voorafgaan, afhankelijk van het onderzoeksonderwerp, een gesprek met de gemeentesecretaris. In dit gesprek geven de voorzitter, de secretaris en de primaathouder een toelichting op de onderzoeksopzet. De gemeentesecretaris kan desgewenst medewerkers, waarvan hij het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamer vraagt de gemeentesecretaris om een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen.

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 de door haar benodigde informatie van de betrokken sector zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de organisatie-eenheid door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

De rekenkamer laat aan andere relevante relaties weten dat er een onderzoek ingesteld gaat worden.

4. Samenwerking met externe onderzoeksbureaus

Afhankelijk van aard of omvang van een onderzoek, kan de rekenkamer externe ondersteuning zoeken. Indien de rekenkamer onderzoekscapaciteit aantrekt stelt zij de de griffier hiervan op de hoogte.

De ondersteuning kan op diverse manieren worden geregeld:

- Een professioneel onderzoeksbureau;
- Stagiaires van hogeschool of universiteit, al of niet extern gecoördineerd;
- Ambtenaren van andere gemeenten;
- Andere door de commissie adequaat geachte uitwerkingen.

Als een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen maakt de primaathouder een offerte-aanvraag. Bijlagen bij dit document zijn het onderzoeksprotocol, de onderzoeksopzet en de Algemene Inkoopvoorwaarden van de Achterhoekse gemeenten (AIAG 2017).

In de offerteaanvraag vraagt de rekenkamer expliciet of het bureau de laatste vijf jaar een onderzoek heeft uitgevoerd voor of in de gemeente Oude IJsselstreek. Op die manier kan de rekenkamer beoordelen of er sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling.

De rekenkamer nodigt 2 à 3 onderzoeksbureaus uit om hun offerte toe te lichten en maakt vervolgens een keuze.

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. Van het bureau wordt verwacht dat het zich houdt aan het onderzoeksprotocol.

Indien in het onderzoek sprake is van het verwerken van persoonsgegevens, sluit de rekenkamercommissie een verwerkersovereenkomst af met het onderzoeksbureau.

De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersonen voor het onderzoek voor zover deze niet bij het startgesprek aanwezig waren.

5. Start van het onderzoek

Een onderzoek begint met een startbijeenkomst waarin de rekenkamer (samen met het externe onderzoeksbureau) een toelichting geeft op de werkwijze aan ambtelijk betrokkenen. Tijdens deze bijeenkomst maken betrokkenen en de onderzoeker(s) werkafspraken.

6. Voortgang en dossiervorming

Afspraken:

- De primaathouder is actief betrokken bij het lopende onderzoek. Hij houdt de rekenkamer op de hoogte van de voortgang van het onderzoek;
- Het uitgangspunt is openbaarheid, dit geldt echter niet voor de gespreksverslagen;
- Alle verslagen van interviews worden voor akkoord voorgelegd aan betrokkenen. De verslagen zijn in principe geheim;
- De onderzoeker(s) kunnen een beroep doen op de secretaris van de rekenkamer voor het plannen van interviews met betrokkenen en het aanleveren van documenten;
- De primaathouder zorgt voor het ambtelijk hoor- en wederhoor;
- Tijdens het onderzoek brengt de rekenkamer niets naar buiten, ook geen vermoeden van uitkomst.

In geval van samenwerking met een extern bureau geldt aanvullend:

- Het onderzoeksbureau rapporteert aan de primaathouder over de voortgang van het onderzoek, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding;
- Het onderzoeksbureau kan een logboek bijhouden waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden;
- Een afvaardiging van de rekenkamer zal zoveel mogelijk aanwezig zijn bij de interviews die het onderzoeksbureau afneemt;
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoekdossier. Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan kopieën – in welke vorm dan ook - aan te houden na afloop van het onderzoek;
- Het onderzoeksbureau mag niet buiten de rekenkamer om contact opnemen met derden over de voortgang of resultaten van het onderzoek;
- De onderzoekers zijn, op verzoek van de rekenkamer, aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raadscommissie(s) en/of raad.
- De externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen.

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

- Onderzoekopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
- Offerte onderzoeksbureau;
- Indien van toepassing: het logboek van (de) commissie en (het) onderzoeksbureau;
- Alle (gespreks)verslagen;
- Alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse;
- Eindrapport;
- Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor;
- Bestuurlijke reactie college;
- Nawoord rekenkamercommissie;
- Aanbiedingsbrief raad;

Archivering

De rekenkamercommissie valt als gemeentelijk orgaan onder de werking van de Archiefwet. Voor het bewaren van haar archiefbescheiden houdt de rekenkamercommissie zich in dat verband aan de be- waartermijnen zoals die zijn opgenomen in de geldende gemeentelijke selectielijst.

De dossiers zijn toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten. Voor inzage in vertrouwelijke stukken moet een gemotiveerd verzoek worden ingediend bij de rekenkamer- commissie. Dergelijke verzoeken zullen door de rekenkamercommissie worden beoordeeld op grond van de Wet openbaarheid van bestuur de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene Veror- dening Gegevensbescherming. Interviewverslagen zijn niet openbaar, tenzij voorafgaande aan de in- terviews anders wordt aangegeven. In dat geval zal dit gemotiveerd kenbaar worden gemaakt door de rekenkamercommissie.

7. Werkwijze bij interviews

Bij het houden van interviews, hanteert de Rekenkamer de volgende werkwijze:

- Geïnterviewden ontvangen voorafgaand aan het gesprek de thema's die tijdens het gesprek in ieder geval aan de orde zullen komen;
- De interviews hebben een vertrouwelijk karakter. Dit om de geïnterviewden zoveel mogelijk vrijheid van spreken te geven;
- Van ieder gesprek stelt de interviewer een verslag op hoofdlijnen op. Dit is geen woordelijke weergave;
- Binnen twee weken na het interview stuurt de rekenkamer het verslag aan de geïnterviewden toe met het verzoek dit te autoriseren door een akkoordverklaring (per e-mail) af te geven;
- Verslagen van interviews zijn werkmateriaal voor het onderzoek. De rekenkamer gebruikt de relevante elementen uit deze verslagen voor het onderzoeksrapport;
- Verwijzing naar individuele personen vindt alleen plaats als dat voor het trekken van conclusies noodzakelijk is en wordt vooraf aan de persoon in kwestie voorgelegd;
- Als daartoe aanleiding is kunnen vervolginterviews worden gevoerd. Eventueel kan bij betrokkenen ook per mail nadere informatie worden opgevraagd;

8. Rapportage

Het uitgangspunt van de rapportage is transparantie. Het moet helder zijn hoe de rekenkamer tot haar conclusies en aanbevelingen komt. In de rapportage wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of een gesprek dan wordt deze bron vermeld.

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

- Samenvatting;
- Vraagstelling en achtergronden;
- Opzet;
- Feitenrelaas en analyse;
- Normenkader;
- Conclusies;
- Beoordeling;
- Aanbevelingen;
- Bijlagen en bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documenten en literatuur).

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 rapport. Dit betekent dat de rapportage herkenbaar moet zijn als rapport van de rekenkamer. Wanneer het onderzoek is uitgevoerd door een

extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. Desgewenst kan het logo van het desbetreffende bureau op de voorkant worden afgedrukt.

Ambtelijk wederhoor

Aan de hand van de onderzoeksresultaten schrijft de primaathouder zijn bevindingen op in een concept-rapport van bevindingen. In dit conceptrapport staan minimaal de analyse op de verkregen informatie en de resultaten van het onderzoek. Dit concept gaat onder embargo naar de gemeentesecretaris en eventueel indien van toepassing onder gelijktijdige verzending aan andere betrokken organisaties of personen. De primaathouder kan deze bevindingen mondeling toelichten.

De gemeentesecretaris krijgt de gelegenheid om – binnen een termijn van minimaal twee weken – de feiten in het conceptrapport te controleren, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om van deze termijn af te wijken. De rekenkamer verwacht één reactie van de gemeentesecretaris namens de ambtelijke organisatie. De rekenkamer reageert schriftelijk op deze ambtelijke reactie waarbij zij laat weten of de opmerkingen hebben geleid tot aanpassingen in het conceptrapport.

In overleg kan het wederhoor plaatsvinden in de vorm van een bijeenkomst. Hierin wordt met alle betrokkenen de voorlopige bevindingen/beelden van het onderzoek gedeeld, besproken en aangescherpt. Van deze bijeenkomst maakt de onderzoeker een verslag dat hij voor akkoord voorlegt aan de deelnemers.

Bovenstaande met betrekking tot het ambtelijk wederhoor kan, indien van toepassing, ook gelden voor andere betrokken organisaties of personen. De commissie bepaalt wie er als betrokkenen worden aangemerkt.

Conclusies en aanbevelingen

Na het ambtelijk wederhoor wijdt de rekenkamer zich collectief aan de conclusies en aanbevelingen; de primaathouder doet een voorzet hiervoor. In geval van samenwerking met een extern bureau verwacht de rekenkamer van het bureau een voorzet voor conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve onderzoeksrapport inclusief conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Voor de bestuurlijke reactie geldt een termijn van maximaal 3 weken, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage opgenomen in het onderzoeksrapport. In een nawoord geeft de Rekenkamer aan of het standpunt van het college al dan niet tot aanpassingen heeft geleid, en zo ja, welke. Na het verwerken van de bestuurlijke reactie stelt de rekenkamer het definitieve rapport, met conclusies en aanbevelingen vast. 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 commissie.

9. Behandeling in de raad

De rekenkamer biedt het rapport aan de voorzitter van de raad aan. Tegelijkertijd wordt het rapport aan alle betrokkenen verzonden. De raad bepaalt zelf op welke wijze ze het rapport behandelt. De primaathouder en eventueel de voorzitter en andere leden van de rekenkamer zijn in de desbetreffende vergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport. Indien gewenst kan de voorzitter een presentatie geven over de onderzoeksbevindingen.

Betrokkenen bij het onderzoek ontvangen een bericht wanneer het eindrapport wordt aangeboden.

10. Publicatie van het rapport

Tegelijk met het aanbieden van het rapport kan de rekenkamer zorgen voor een samenvatting (afhankelijk van onderwerp en omvang onderzoek).

Het rapport komt na het aanbieden aan de raad beschikbaar via <https://raad.oude-ijsselstreek.nl/>.

De voorzitter van de rekenkamer is de woordvoerder naar buiten toe. Bij presentaties en vragen over specifieke onderzoeken is de primaathouder in overleg met de voorzitter ook woordvoerder.

11. Evaluatie

Na elk onderzoek neemt de rekenkamer het onderzoeksproces onder de loep (proces (werkwijze, tijdsbestedings- en kostenoverzicht) en inhoudelijke aspecten van het onderzoek) en stelt dit voor een volgend onderzoek desgewenst bij. Desgewenst kan de commissie besluiten het externe bureau of derden bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt vastgelegd in een evaluatienotitie. Deze notitie wordt betrokken bij het jaarverslag.

Voor de externe effectiviteit van de rekenkamer is het van belang te volgen wat er met de rapporten wordt gedaan. De rekenkamer volgt op dit punt de tussentijdse ontwikkelingen. Wanneer ze constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen, kan zij de raad hierop attenderen.

12. Inwerkingtreding

Dit protocol treedt in werking op de dag na bekendmaking.

de secretaris, Dorien de Keyzer
de voorzitter, Arend Kloosterman