

Onderzoeksprotocol van de Rekenkamer Peel en Maas 2023

Opschrift

ONDERZOEKSPROTOCOL VAN DE REKENKAMER PEEL EN MAAS 2023

Onderzoeksprotocol als bedoeld in artikel 7 van de Verordening rekenkamer Peel en Maas 2022

1 Inleiding

1.1 Taken en doelstelling

De rekenkamer Peel en Maas (hierna rekenkamer) bestaat uit een externe voorzitter en twee externe leden. Zij wordt ondersteund door de secretaris. De taak van de rekenkamer is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. Rechtmatigheid en legitimiteit: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. Doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. Doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid behaald?

Het hoofddoel van de onderzoeken die de rekenkamer uitvoert is dan ook om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeentelijke organisatie. Een hiervan afgeleid doel is om, waar de prestaties achterblijven bij gestelde verwachtingen, het functioneren van de gemeente te helpen verbeteren door het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

1.2 Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamer de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoeken. 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 onderzoeksproces binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is dit protocol bedoeld om inzicht te bieden in de werkwijze van de rekenkamer.

Het protocol ziet dus toe op de inhoud van het werk van de rekenkamer en de processen die gepaard gaan met de aflevering van de onderzoeken en draagt bij aan openheid en transparantie, waarmee de rekenkamer haar taken wenst uit te voeren. Bij de totstandkoming van dit protocol is gebruik gemaakt van de handreiking onderzoek welke is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK). Dit document is niet statisch; de toekomstige ontwikkeling van het lokale rekenkamerwerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te wijzigen. De rekenkamer hanteert drie uitgangspunten bij haar onderzoek:

1. Zorgvuldigheid: validiteit en volledigheid bij verzameling van feiten;
2. Objectiviteit: onbevooroordeelde/onafhankelijke en gedegen analyse van feiten;
3. Transparante oordeelsvorming: beoordeling van feiten aan de hand van een vooraf opgesteld en geëxpliciteerd normenkader.

1.3 Missie en wijze van onderzoek

De rekenkamer stelt zichzelf tot doel dat zij door middel van haar onderzoeken een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van bestuur van de gemeente Peel en Maas. De resultaten van haar onderzoeken dragen bij aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

De rekenkamer streeft naar onderzoeken die op de korte termijn toepasbaar zijn en waar de gemeentelijke organisatie op concrete wijze mee aan de slag kan. Het is de uitdrukkelijke wens van de rekenkamer om geen lijvige rapporten te produceren, maar aanbevelingen te doen die begrijpelijk en hanteerbaar zijn.

De onderzoeken doorlopen een drietal stappen:

1. Probleemanalyse, resulterend in onderzoeksvragen
2. Informatieverzameling en -verwerking
3. Conclusie(s) en eventueel aanbevelingen

1.4 Onderzoek door leden van de rekenkamer

In principe voert de rekenkamer zelf geen onderzoeken uit. Uitgangspunt is dat de onderzoeken door externe partijen uitgevoerd worden.

Wanneer een rekenkamerlid of -leden dusdanige kennis en expertise op een onderzoekswaardig onderwerp bezit of bezitten dat het mogelijk is om zelf onderzoek te doen, kan overwogen worden hierop een uitzondering te maken.

2 Onderzoeksprogramma

2.1 Genereren onderzoeksonderwerpen

Binnen de gemeente Peel en Maas neemt de rekenkamer een onafhankelijke positie in. De rekenkamer beslist zelfstandig welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De gemeenteraad, maar ook inwoners, kunnen de rekenkamer verzoeken een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken zullen in de rekenkamervergadering worden besproken. De rekenkamer beslist zelf of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken volgt altijd een reactie. Naast het aandragen van onderzoeksonderwerpen door de gemeenteraad en inwoners, kan de rekenkamer zelf onderwerpen aandragen. De leden houden zelf bij welke thema's een rol spelen binnen de gemeente. Hiertoe neemt de rekenkamer kennis van officiële stukken zoals raadsstukken, collegestukken, begroting, jaarrekening en commissiestukken. Verder raadpleegt de rekenkamer andere bronnen zoals lokale kranten, vakbladen, onderzoeksrapporten van andere rekenkamer(commissies) in het land, voorstellen en informatie van de NVRP en neemt de rekenkamer desgewenst deel aan kennissessies en/of seminars.

Niet alle onderwerpen lenen zich voor een uitgebreid rekenkameronderzoek zoals beschreven in dit protocol. In sommige gevallen volstaat een korte analyse of kan een quickscan dienen als verkennend vooronderzoek.

2.2 Selectiecriteria

Als uitgangspunt geldt dat de rekenkamer bij haar keuze van onderzoeksonderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan haar missie en doelstelling beoogt, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. In principe hanteert de rekenkamer de volgende criteria bij het selecteren van onderzoeksonderwerpen:

- Er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk en/of maatschappelijk opzicht.
- Onderzoek naar het onderwerp heeft toegevoegde waarde; de leereffecten en nieuwe inzichten rechtvaardigen de onderzoeksinspanning.
- Er bestaat het vermoeden dat de doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid van het beleid kan worden verbeterd.
- Het onderzoeksonderwerp is niet op een andere, meer eenvoudige wijze te beantwoorden (subsidiariteit).
- Het onderwerp is actueel.

De rekenkamer streeft naar een evenwichtige verdeling van onderzoeksonderwerpen over alle beleids-terreinen van de gemeente Peel en Maas.

3 Aankondiging en onderzoeksopzet

3.1 Aankondiging

Nadat de rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de commissie hiervan de griffier en de gemeentesecretaris op de hoogte. De gemeentesecretaris geeft op verzoek van de rekenkamer eventuele ambtelijke contactpersonen door.

3.2 Onderzoeksopzet reguliere onderzoeken

Vervolgens stelt de rekenkamer een onderzoeksopzet vast. Indien wenselijk verricht de rekenkamer hiervoor vooronderzoek in de vorm van dossieranalyse en gesprekken met sleutelpersonen. De onderzoeksopzet bevat ten minste de volgende onderdelen:

- Aanleiding en achtergrond van de onderzoeksvraag
- Doel van het onderzoek
- Centrale vraagstelling en deelvragen
- Omschrijving normenkader
- Globale aanpak en keuze onderzoeksinstrumentarium
- Planning en organisatie: welk rekenkamerlid is (hoofd)verantwoordelijk, hoe ziet de planning van de werkzaamheden eruit, wat is het tijdsplan, welke externe partijen worden in de arm genomen en binnen welke financiële kaders wordt dit uitgevoerd.

De definitieve onderzoeksopzet wordt door de rekenkamer ter kennisname aan de gemeenteraad, het college en de betrokken contactperso(n)en gezonden. Indien er gebruik wordt gemaakt van een onderzoeksbureau, worden ook de definitieve gunning en startdatum van het onderzoek aan de griffier,

gemeentesecretaris en betrokken contactperso(o)n(en) doorgegeven. De griffier neemt het onderzoeks-
onderwerp op in de raadsplanning.

Hoewel de definitieve onderzoeksopzet het uitgangspunt vormt voor het onderzoek, wenst de rekenkamer
een zekere flexibiliteit te behouden. Gedurende het onderzoek kan de situatie zich namelijk voordoen
dat de opzet in bestaande vorm niet mogelijk of praktisch is. De rekenkamer behoudt zich het recht
voor om de onderzoeksopzet te allen tijde aan te passen. Indien er substantiële wijzigingen in de onder-
zoeksopzet worden aangebracht, zullen de raad, het college en de betrokken contactperso(o)n(en)
hierover worden geïnformeerd.

3.3 Onderzoeksopzet kleine onderzoeken

Bij kleine onderzoeken of onderzoeken waarin de onderzoeksopzet vooraf al aangeboden is, is voor-
noemde onderzoeksopzet geen vereiste. Hierbij valt te denken aan de zogenaamde 'DoeMee-onderzoeken'
vanuit de NVRR, quickscans of (zelf)evaluaties van eerdere onderzoeken. In deze gevallen wordt het
onderzoek op reguliere wijze aangekondigd aan de griffier en de gemeentesecretaris en wordt er een
contactpersoon cq. verantwoordelijk lid uit de rekenkamer aangewezen. De deelname aan deze onder-
zoeken wordt eveneens door de rekenkamer ter kennisname aan de gemeenteraad, het college en be-
trokken contractperso(o)n(en) gezonden en de griffier zet het onderzoek in de raadsplanning.

4 Start van het onderzoek

De rekenkamer is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als klankbord voor de onder-
zoekers. Voor ieder onderzoek van de rekenkamer wordt één lid van de rekenkamer verantwoordelijk
gesteld. Het (hoofd)verantwoordelijke lid rapporteert aan de andere leden van de rekenkamer, is ver-
antwoordelijk voor de voortgang van het onderzoek en is tevens aanspreekpunt voor externe en/of in-
terne betrokkenen. Indien de voorzitter van de rekenkamer als verantwoordelijke voor een onderzoek
is aangewezen, neemt bij de bespreking van het betreffende onderzoek in de vergaderingen van de
commissie de vicevoorzitter (volgens artikel 3 lid 4 van de Verordening rekenkamer Peel en Maas 2022
en artikel 2 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de Rekenkamer
Peel en Maas) de voorzittersrol over.

In principe start een onderzoek met een gesprek met betrokkenen waarin de volgende punten worden
besproken:

- Toelichting op onderzoeksaanpak;
- Afspraken over de procedure en planning van het onderzoek;
- De wijze waarop er met gegevens wordt omgegaan;
- Hoe de benodigde informatie het beste verkregen kan worden;
- Welke belasting het onderzoek legt op de betrokkenen en hoe dit kan worden beperkt.

In niet alle gevallen is een gesprek noodzakelijk; dit hangt af van het onderzoeksonderwerp en de we-
derzijdse behoefte hieraan.

Voorafgaand aan het onderzoek wordt een begroting gemaakt van de tijd, om zodoende per onderzoek
een reële inschatting van de belasting van de leden van de rekenkamer te krijgen.

4.1 Selectie en samenwerking met externe onderzoeksbureaus

De uitvoering en/of ondersteuning van het onderzoek wordt in principe gedaan door externen. Bij
commerciële marktpartijen worden de aanbestedingsrichtlijnen van de gemeente Peel en Maas gevolgd.
De opdrachtverlening aan externe bureaus vindt plaats onder de algemene inkoopvoorwaarden van
de gemeente Peel en Maas. Bij het uitvragen van offertes verzoekt de rekenkamer om in de offerte re-
kening te houden met dit onderzoeksprotocol.

Ingevolge de aanbestedingsrichtlijnen van de gemeente Peel en Maas wordt geselecteerd op de meest
gunstige condities in het licht van de onderzoeksopzet. De rekenkamer ziet toe op het risico van belan-
genverstrengeling en/of ongewenste acquisitie. Bij de selectie wordt aan de bureaus de uitvraag gedaan
of zij op het desbetreffende onderwerp werkzaam zijn of waren voor de gemeente Peel en Maas en/of
voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband gelieerd aan de gemeente Peel en Maas. Ook wordt
nadrukkelijk gevraagd of er anderszins sprake is of was van contacten of betrokkenheid bij de gemeente
die bezwaarlijk zouden kunnen worden geacht voor de uitvoering van het onderzoek. Wanneer dit het
geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstrengeling tot gevolg heeft, wordt
de opdracht niet aan het desbetreffende bureau gegeven.

Uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de rekenkamer eindverantwoordelijke blijft
en de regie op het onderzoek houdt. Belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang worden

door de rekenkamer genomen. Van het externe bureau wordt verwacht dat deze zich houdt aan dit onderzoeksprotocol.

5 Voortgang en dossiervorming

5.1 Voortgang

Gedurende de loop van het onderzoek worden de volgende algemene regels in acht genomen:

- Alle interviews of verslagen van interviews worden ter accordering schriftelijk aan de geïnterviewden voorgelegd.
- Interviewverslagen worden vertrouwelijk behandeld en worden één jaar na de definitieve behandeling van het onderzoeksrapport in de gemeenteraad vernietigd. Verslagen zijn in de periode tot aan de vernietiging slechts inzichtelijk na goedkeuring van de rekenkamer en kunnen uitsluitend worden ingezien onder toezicht van de rekenkamer.
- De rekenkamer wordt door het verantwoordelijk rekenkamerlid periodiek op de hoogte gesteld van de voortgang en relevante ontwikkelingen van het lopende onderzoek.
- Beslissingen die gevolgen hebben voor de onderzoeksopzet of -richting kunnen uitsluitend door de rekenkamer worden genomen.

Ten aanzien van onderzoeken die worden uitgevoerd door externe partijen, gelden de volgende aanvullende regels:

- Er wordt door de rekenkamer en de externe partij een onderzoeksdossier aangelegd waarin de voortgang en relevante ontwikkelingen van het onderzoek worden bijgehouden.
- De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de volledigheid en juistheid van het onderzoeksdossier ligt bij de rekenkamer.
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door de externe partij wordt opgebouwd.
- Op verzoek kunnen leden van de rekenkamer aanwezig zijn bij interviews die door externe onderzoekers worden afgenomen.
- Op verzoek kunnen externe onderzoekers aanwezig zijn bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de gemeenteraad.
- Het is de externe partij niet toegestaan om buiten de rekenkamer om contact op te nemen met derden of informatie te delen over een lopend onderzoek.
- Alle externe communicatie aangaande het onderzoek verloopt via de rekenkamer.

5.2 Dossiervorming

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoeksdossier, bij voorkeur digitaal. De secretaris is verantwoordelijk voor het beheer van dit dossier. In dit dossier zijn de volgende stukken aanwezig:

- Onderzoeksopzet en, indien van toepassing, relevante schriftelijke correspondentie hieromtrent
- Offerte van het gekozen onderzoeksbureau en, indien van toepassing, de vergelijking met de andere (afgevalen) onderzoeksbureaus
- Verslagen van voortgangsgesprekken en interviewverslagen
- Eventuele relevante tussentijdse notities met betrekking tot dataverzameling en analyse
- Het eindrapport
- Schriftelijke stukken met betrekking tot wederhoor
- Inhoudelijke reactie van het college
- Nawoord van de rekenkamer
- Aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad
- Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
- Evaluatieverslag

5.3 Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn na behandeling van het onderzoek in de raadscommissie(s) en de gemeenteraad toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten.

6 Rapportage

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 eventuele aanbevelingen. Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of gesprek, dan wordt deze bron vermeld. Bij het opstellen van de rapportage wordt de volgende indeling als leidraad genomen:

- Samenvatting
- Doel/vraagstelling en achtergronden
- Onderzoeksopzet
- Normenkader
- Feitenrelaas en/of analyse
- Beoordeling
- Conclusie en eventuele aanbevelingen
- Bijlagen: bronnen (geanonimiseerde lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documentatie)

Deze indeling geldt als leidraad. Er kan van worden afgeweken. In zijn algemeenheid geldt dat wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt. De rapportage moet herkenbaar zijn als product van de rekenkamer van Peel en Maas. De rekenkamer, zijnde eindverantwoordelijke voor de inhoud van het rapport, formuleert daartoe zelf haar oordelen en eventuele aanbevelingen aan de raad en/of het college.

7 Zienswijzen

De rekenkamer biedt de mogelijkheid tot wederhoor en maakt hierbij onderscheid tussen ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

7.1 Ambtelijk wederhoor

De rekenkamer biedt allereerst de mogelijkheid tot ambtelijk wederhoor. Dit betekent dat de betrokkenen de mogelijkheid geboden wordt de door de rekenkamer vastgestelde conceptnota van bevindingen te controleren op feitelijke onjuistheden. Via de secretaris wordt de nota aan de betrokken ambtenaren gezonden en in afschrift aan de gemeentesecretaris. Voor de ambtelijke wederhoor geldt een reactietermijn van 21 dagen. Er kan, gemotiveerd en via de secretaris, om uitstel van de termijn worden verzocht, en wel met veertien dagen. Ambtenaren kunnen hun schriftelijke reactie laten volgen door een mondelinge toelichting in een gesprek met de rekenkamer.

Bij geen ontvangst van ambtelijke wederhoor binnen de gestelde termijn, wordt de nota geacht op feitelijke juistheden gestoeld te zijn. Eventuele feitelijke onjuistheden worden door de rekenkamer in het rapport gecorrigeerd.

7.2 Bestuurlijk wederhoor

Na de ambtelijke wederhoor stelt de rekenkamer het conceptrapport vast en legt dit aan het college voor met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Via de secretaris wordt het conceptrapport aan het college gezonden en in afschrift aan de gemeentesecretaris. Voor de bestuurlijke wederhoor geldt een reactietermijn van 21 dagen. Er kan in uitzonderingssituaties, via de secretaris, om uitstel van de termijn worden verzocht, en wel met veertien dagen. Bij geen ontvangst van een bestuurlijke reactie binnen de gestelde termijn, wordt het conceptrapport procedureel verder ter afhandeling cq. vaststelling gebracht.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie zal de rekenkamer een nawoord opstellen. Het eindrapport, inclusief bestuurlijke reactie en nawoord, zal worden aangeboden aan de gemeenteraad.

8 Aanbieding aan raad en behandeling in commissie/raad

Gelijktijdig met de toezending van het conceptrapport aan het college voor de bestuurlijke reactie, ontvangt de griffier een mededeling over de inschatting van de termijn voor afronding van het onderzoek ten behoeve van de planning van de commissie- en raadsbehandeling van het eindrapport.

De rekenkamer biedt het eindrapport aan de gemeenteraad aan door toezending aan de griffie, waarna het op de agenda van het presidium wordt geplaatst. Het eindrapport gaat vergezeld van een aanbiedingsbrief. In deze brief wordt ingegaan op het doel, de inhoud en de resultaten van het onderzoek en eventuele aanbevelingen van de rekenkamer. Een afschrift van het eindrapport inclusief de aanbiedingsbrief wordt verzonden aan het college en de overige betrokkenen. De griffie bereidt een raadsvoorstel voor over het eindrapport.

De leden van de rekenkamer bepalen onderling wie in de desbetreffende commissie- en/of raadsvergadering aanwezig zijn om toelichting te geven op het eindrapport.

9 Publicatie en publiciteit

Na aanbieding van het eindrapport aan de gemeenteraad plaatst de secretaris het eindrapport inclusief de aanbiedingsbrief op de website van de gemeente.

In het kader van transparantie kan de rekenkamer, gelijktijdig met het aanbieden van het rapport aan de gemeenteraad, een persbericht uitdoen. Dit persbericht wordt in overleg met de afdeling communicatie opgesteld.

De voorzitter van de rekenkamer is namens de rekenkamer primair de woordvoerder voor inwoners en de media. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten om het woordvoederschap over te dragen aan een ander lid of om een ander lid de voorzitter bij te laten staan in diens woordvoederschap.

10 Evaluatie en voortgang aanbevelingen eindrapportages

De rekenkamer evalueert haar werkzaamheden en functioneren, dit doet zij intern en extern.

10.1 Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek vindt er een evaluatie van het verloop van het onderzoek plaats. Dit is afhankelijk van de omvang en impact van het onderzoek. In de evaluatie wordt teruggeblikt en nagegaan op welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. De uitkomsten van de evaluatie worden vastgelegd in het verslag van de rekenkamervergadering. Ook in het jaarverslag van de rekenkamer wordt een hoofdstuk besteed aan evaluatie.

10.2 Externe effectiviteit

De rekenkamer hecht eraan dat haar onderzoeken bijdragen aan de verbetering van de besluitvorming en de uitvoering ervan. Voor de externe effectiviteit van de rekenkamer is het van belang te volgen wat er met de rapportages wordt gedaan. De voortgang van de conclusies, adviezen en aanbevelingen van de rekenkamerrapportages worden daarom meegenomen in het jaarverslag van de rekenkamer, conform Wet decentrale Rekenkamers, zodat de gemeenteraad zicht houdt op de stand van zaken.

11 Vaststelling

Aldus vastgesteld door de rekenkamer op 23 maart 2023,

De voorzitter,

J.H.T. Julicher