

Onderzoeksprotocol rekenkamer Oude IJsselstreek

Het onderzoeksprotocol beschrijft de richtlijnen die de rekenkamer Oude IJsselstreek 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 rekenkamer en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen.

1. Inleiding

Grondslag

- Verordening gemeentelijke rekenkamer Oude IJsselstreek 2023
- Reglement van orde rekenkamer Oude IJsselstreek 2024

Taken en doelstelling

De rekenkamer is onafhankelijk en ingesteld door de gemeenteraad.

De rekenkamer bestaat uit drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris vanuit de raadsgriffie.

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?

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. De kwaliteitseisen die de rekenkamer aan haar onderzoeken stelt zijn: objectief, consistent, controleerbaar, zorgvuldig, efficiënt en onafhankelijk.

2. Onderwerpselectie

De rekenkamer bepaalt zelf welke onderzoeken zij uitvoert. De gemeenteraad, maar ook derden, kunnen de rekenkamer vragen om een onderzoek in te stellen. De rekenkamer houdt een groslijst van onderwerpen bij. Hiervoor voert de rekenkamer periodiek gesprekken met individuele raadsfracties.

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 rekenkamer;
- 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 rekenkamer moet duidelijk zijn (ten opzichte van andere gremia).

Jaarplan

Jaarlijks brengt de rekenkamer 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 startnotitie

Onderzoeksopzet

Na het bepalen van een onderzoeksonderwerp stelt de rekenkamer een startnotitie 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. De startnotitie bevat:

- Doelstelling en vraagstelling onderzoek: omschrijving van het doel van het onderzoek;
- Deelvragen: concretisering van de doel- en vraagstelling in onderzoekbare vragen;
- Normenkader;
- Globale onderzoeksopzet
 - o Onderzoeksterrein: aanduiding van de sector of het beleidsterrein waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd;
 - o 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;
 - o Onderzoeksmethode: de meest toegepaste methoden zijn: dossierstudie, secundaire analyse, interview, enquête, casestudy, literatuuronderzoek, of een combinatie van enkele methoden;
 - o Eventuele inhuur benodigde expertise: indien bekend, wie het onderzoek zal uitvoeren en de bijbehorende kosten.
- 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).

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.

De startnotitie wordt aan de agendacommissie aangeboden met het verzoek deze te agenderen voor de inhoudelijk relevante raadscommissie. Tijdens de behandeling in de raadscommissie ligt de focus op de scope en onderzoeksvragen van het onderzoek.

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.

Aankondiging

De rekenkamer stuurt de definitieve startnotitie 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 startgesprek 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. 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 inhuren. Als een extern 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.

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 rekenkamer een verwerkersovereenkomst en / of geheimhoudingsverklaring af met het onderzoeksbureau.

5. Start van het onderzoek

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 ambtelijke organisatie door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

Het beroep op ambtenaren richt zich op objectieveerbare activiteiten (aanleveren van dossiers, het geven van een interview of introduceren in de ambtelijke organisatie c.q. het zijn van een contactpersoon). De intern vastgestelde capaciteit voor het betreffende onderzoek is de schatting gebaseerd op de complexiteit, omvang, onderzoeksmethode en betrokkenheid van externe onderzoeksbureaus.

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 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 rekenkamer een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:
 - Onderzoeksopzet 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 rekenkamer;
 - Aanbiedingsbrief raad.

Archivering

De rekenkamer valt als gemeentelijk orgaan onder de werking van de Archiefwet. Voor het bewaren van haar archiefbescheiden houdt de rekenkamer zich in dat verband aan de bewaartermijnen 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. Dergelijke verzoeken zullen door de rekenkamer worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid en de Algemene verordening gegevensbescherming. Interviewverslagen zijn geheim.

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. Het verslag is geheim.
- 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 werk materiaal voor het onderzoek. De rekenkamer gebruikt de relevante elementen uit deze verslagen voor het onderzoeksrapport;
- 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.

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 conceptrapport 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 uiterlijk drie 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 rekenkamer 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 uiterlijk drie 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 aan de raad waarin wordt ingegaan op het doel, de inhoud en de resultaten van het onderzoek en aanbevelingen van de rekenkamer.

9. Behandeling in de raad

De raad bepaalt op welke wijze het rapport wordt behandeld. 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 rekenkamer een presentatie geven over de onderzoeksbevindingen.

Betrokkenen bij het onderzoek ontvangen een bericht wanneer het eindrapport wordt aangeboden. Het rapport komt na het aanbieden aan de raad beschikbaar via <https://raad.oude-ijsselstreek.nl/>.

10. Inwerkingtreding

Dit protocol treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de rekenkamer Oude IJsselstreek van 11 maart 2024,

de secretaris, Emilia Peters

de voorzitter, Arend Kloosterman