

Onderzoeksprotocol Rekenkamer Gemeente Zwartewaterland

Vastgesteld in de vergadering van 20 maart 2024

1. Inleiding

De rekenkamer van de gemeente Zwartewaterland bestaat uit drie leden, waaronder een voorzitter. Naast de rekenkamer is er een klankbordgroep bestaande uit drie raadsleden. De rekenkamer wordt ondersteund door een (ambtelijk) secretaris.

Missie

De rekenkamer werkt vanuit de ambitie een bijdrage te leveren aan een betere overheid. De rekenkamer wil met haar onderzoek de positie en het functioneren van de gemeenteraad versterken en daarmee, als afgeleide, tevens het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur. Zij kijkt in haar onderzoek naar de vraag hoe de sturing en controle door de raad kan verbeteren. En daarmee ook hoe het gemeentebestuur 'rekenschap' kan afleggen aan de inwoners.

Taken en doelstelling

De rekenkamer onderzoekt of het handelen van het gemeentebestuur (college en raad):

- voor de burgers oplevert wat bedoeld is (doeltreffendheid).
- met minder kosten hetzelfde op kan leveren (doelmatigheid).
- volgens de wet en andere regels werkt (rechtmatigheid).

De rekenkamer wil met haar onderzoeken een bijdrage leveren aan transparantie en publieke verantwoording van de gemeente Zwartewaterland.

De rekenkamer kiest voor een 'lerende opstelling'. Het *doel* is om bruikbare aanbevelingen voor de toekomst op te stellen ten behoeve van de raad en het college van burgemeester en wethouders.

De rekenkamer onderzoekt ex post vastgesteld beleid en kan ook, voorafgaand aan de invoering van beleid, ex ante of ex durante onderzoek doen naar bijvoorbeeld de potentiële effectiviteit, neveneffecten of de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens.

Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamer de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. 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. Daarnaast wil de rekenkamer met dit protocol inzicht verschaffen in de werkwijze van de rekenkamer en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen.

Aan dit onderzoeksprotocol ligt de Gemeentewet, de Verordening Rekenkamer Gemeente Zwartewaterland 2023 en het Reglement van Orde Rekenkamer Gemeente Zwartewaterland 2024 ten grondslag.

Bij de samenstelling van dit protocol is gebruik gemaakt van het model dat is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK).

Dit protocol is geen statisch document; de toekomstige ontwikkeling van het lokale rekenkamerwerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien.

De rekenkamer hanteert de volgende drie uitgangspunten bij haar onderzoek:

- a. *zorgvuldigheid*: validiteit en volledigheid bij de verzameling van de relevante feiten
- b. *objectiviteit*: objectieve en gedegen analyse van de feiten
- c. *transparante oordeelsvorming*: beoordeling van feiten aan de hand van een expliciet normenkader.

2. Onderwerpselectie

Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Dit betekent dat de rekenkamer zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht.

De gemeenteraad, maar ook derden (inwoners, ondernemers, organisaties enzovoort), kunnen de rekenkamer verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamer besproken. De rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd.

Indien nodig kan de verzoeker van een onderzoek worden uitgenodigd door de rekenkamer om zijn verzoek nader toe te lichten.

De rekenkamer laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van de gemeenteraad of derden, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeente. Hiervoor maakt de rekenkamer gebruik van officiële stukken zoals raadsstukken, B&W-stukken, de begroting en jaarrekening. Verder hanteert de rekenkamer andere bronnen, zoals plaatselijk verschijnende kranten, vakbladen en oriënteert de rekenkamer zich op het werk van andere rekenkamers in het land.

De rekenkamer hecht veel waarde aan de actualiteit van onderzoeken, zodat onderzoeken daadwerkelijk bruikbaar zijn voor de raad en het college. Bij de inventarisatiefase naar mogelijk geschikte onderwerpen en de timing van de onderzoeken zal zij frequent in gesprek gaan met de klankbordgroep. Hierbij blijft de onafhankelijkheid van de rekenkamer echter wel het uitgangspunt.

De rekenkamer houdt een groslijst van onderwerpen bij.

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 een andere wijze door de rekenkamer kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte analyse.

Selectiecriteria

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamer bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamer beoogt, voor zover de onderzoekscapaciteit dit toelaat. Meer specifiek hanteert de rekenkamer de volgende criteria:

Selectiecriteria rekenkamer

1. Het onderwerp dient te passen binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de rekenkamer en moet relevant zijn voor het functioneren van de gemeenteraad;
2. Het onderwerp is niet onlangs onderzocht door anderen (het college van B&W uit hoofde van artikel 213a, de accountant of een extern bureau) en er is geen dergelijk onderzoek gepland;
3. Er zijn signalen/twijfels over doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid;
4. Er is een groot maatschappelijk belang;
5. Er is een (potentieel) groot financieel belang;
6. Er is een (potentieel) groot risico m.b.t. het gemeentelijk imago;
7. Er zijn leereffecten mogelijk (leerervaringen ook elders toepasbaar);
8. Er is sprake van enige evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in de opvolgende onderzoeken.
9. Contra-indicatie: de informatie is ook via andere, gemakkelijkere of voor de hand liggende weg te verkrijgen (bijvoorbeeld vragen stellen aan het college van B&W, rondetafelgesprek met college van B&W en derden).

Verder houdt de rekenkamer er rekening mee dat de onderzoeken complementair zijn aan door anderen gedane onderzoeken en dat er diversiteit ontstaat in de keuzes wat betreft de aard van de onderwerpen en de te onderzoeken beleidsvelden.

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Nadat de rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de rekenkamer een onderzoeksopzet vast. De rekenkamer verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig kan de rekenkamer besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren.

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

Wat willen we bereiken?

1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
2. Doel van het onderzoek

Wat willen we weten?

3. Centrale vraagstelling en deelvragen
4. Omschrijving normenkader

Hoe komen we dat te weten?

5. Globale onderzoeksopzet : keuze onderzoeksinstrumenten
6. Organisatie: tijdspad, eventuele inhuur benodigde expertise en kosten

De raad, het college en de gemeentesecretaris worden geïnformeerd over het onderwerp van het uit te voeren onderzoek. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rekenkamer een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is de onderzoeksopzet in de bestaande vorm uit te voeren. De rekenkamer behoudt zich het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan de raad, het college en de gemeentesecretaris.

4. Start van het onderzoek

De voorzitter stuurt het lopende onderzoek aan en is hiervoor verantwoordelijk. De secretaris is het primaire aanspreekpunt voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek.

Schematisch zal een onderzoek er vaak als volgt uitzien:

- dossierstudie;
- interviews;
- experts raadplegen;
- concept rapport;
- hoor en wederhoor;
- definitief rapport.

Een nieuw onderzoek kan aanvangen met een startgesprek. Het is aan de rekenkamer om te bepalen of zij dit nodig acht. Voor het startgesprek kan de gemeentesecretaris, wethouder, manager van de betrokken afdeling en/of medewerkers waarvan nuttig wordt geacht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek worden uitgenodigd. De rekenkamer zal de gemeentesecretaris en/of manager van de betrokken afdeling vragen om een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen. In het eventueel te houden startgesprek zal de voorzitter van de rekenkamer en/of het extern bureau een toelichting geven op de onderzoeksopzet en -aanpak. Ook kunnen over en weer afspraken worden 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 afdeling zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de organisatie-eenheid door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

De voorzitter van de rekenkamer is het primaire aanspreekpunt gedurende het onderzoekstraject.

5. Samenwerking met externen

In beginsel organiseert de rekenkamer voor de uitvoering van het onderzoek externe ondersteuning. 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 rekenkamer adequaat geachte uitwerkingen.

Indien een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen, zullen zo mogelijk minimaal drie onderzoeksbureaus worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te werken. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rekenkamer met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de rekenkamer. De/het bureau(s) met de meest aansprekende offerte zullen/zal worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte.

Uitgebrachte offertes worden beoordeeld door de rekenkamer op basis van de volgende criteria:

- Ervaring / deskundigheid van het extern bureau en de onderzoekers;
- De uitwerking van de probleemstelling en de operationalisering van de onderzoeksvragen;
- De plannen en de begroting van het onderzoek;
- De wijze waarop de data worden verzameld en geanalyseerd;
- De wijze waarop tussentijds wordt gerapporteerd;
- De prijs-kwaliteitsverhouding.

De bureaus zullen bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij op het desbetreffende terrein al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Zwartewaterland. Wanneer dit het geval is en de

rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstrengeling tot gevolg heeft, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende bureau kan worden verstrekt.

De opdrachtverlening aan een extern bureau vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamer.

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.

De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersonen voor het onderzoek.

Het extern onderzoeksbureau neemt de privacy-regels conform de AVG en aanvullende regelingen in acht. Het uitgangspunt is om de overdracht van data zoveel mogelijk te beperken. Indien nodig wordt een verwerkersovereenkomst opgesteld. Een eventueel datalek wordt door het extern onderzoeksbureau terstond aan de Rekenkamer gemeld. De Rekenkamer zal in voorkomend geval in overleg treden met de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en zonodig een melding verzorgen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

6. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Alle verslagen van interviews worden voor akkoord aan de geïnterviewden voorgelegd.
- Het uitgangspunt is uiteindelijk openbaarheid: slechts in uitzonderlijke gevallen worden documenten of gespreksverslagen na afloop van het onderzoek als vertrouwelijk benoemd.
- Er is regelmatig overleg tussen de secretaris en het onderzoeksbureau over de voortgang van het onderzoek.

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

- Het onderzoeksbureau rapporteert de secretaris regelmatig over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
- Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- De rekenkamerleden en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen.
- De onderzoekers zijn, op voorspraak van de rekenkamer, aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raad.
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd.
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de rekenkamer 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 rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoeksdossier. Deze bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksopzet
2. Offerte onderzoeksbureau plus opdrachtbevestiging
3. Concept-onderzoeksrapport
4. Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor
5. Bestuurlijke reactie college
6. Aanbiedingsbrief raad
7. Definitief onderzoeksrapport
8. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht

Archivering

De rekenkamer 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 rekenkamer. Dergelijke verzoeken zullen door de rekenkamer worden beoordeeld op grond van de Wet Open Overheid.

7. Rapportage

Het 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 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;
- Inleiding: achtergrond, doelstelling en vraagstelling;
- Onderzoeksaanpak en normenkader;
- Bevindingen met analyse;
- Conclusies en aanbevelingen;
- Bijlagen: bronnen

De rekenkamer hecht eraan dat het onderzoeksrapport bruikbaar en werkbaar is in de gemeentelijke bestuurs- en uitvoeringspraktijk. 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 mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. Desgewenst kan het logo van het desbetreffende bureau op de voorkant worden afgedrukt.

8. Zienswijzen

De verordening op de rekenkamer bepaalt dat het mogelijk is voor betrokkenen om hun zienswijzen op het conceptrapport kenbaar te maken. De rekenkamer maakt hierbij een onderscheid tussen een technische reactie en een bestuurlijke reactie.

Technische reactie door de ambtelijke organisatie

De rekenkamer biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Het rapport zal, nadat dit in concept gereed is (zonder conclusies en aanbevelingen), voor wat betreft de feitelijke bevindingen worden aangeboden aan het college en eventueel aan andere betrokkenen. Men wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar aan de rekenkamer kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van drie weken, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken. De rekenkamer bepaalt wie er als betrokkenen worden aangemerkt. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.

Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve rapport inclusief conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Ook hiervoor geldt een termijn van drie weken, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamer, indien zij dat noodzakelijk acht, een nawoord opstellen.

Het eindrapport zal inclusief de bestuurlijke reactie en het eventuele nawoord worden aangeboden aan de raad. 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 rekenkamer.

9. Publicatie en publiciteit

Na het aanbieden van het rapport aan de raad kan de rekenkamer een persbericht versturen. Dit persbericht wordt zo nodig opgesteld in overleg met een communicatiemedewerker van de gemeente. Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden en het rapport en het persbericht worden via de geëigende kanalen openbaar gemaakt.

De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door de onderzoeker van het onderzoeksbureau. Zonodig kan de rekenkamer besluiten een persconferentie te houden.

10. Behandeling in raad

Het eindrapport biedt de rekenkamer aan de raad aan. De voorzitter en eventueel de andere leden van de rekenkamer zijn desgewenst in de desbetreffende raadsvergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

11. Vervolgtraject

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek kan er een evaluatie plaatsvinden. In deze evaluatie wordt door de rekenkamer en eventueel het externe bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander kan worden vastgelegd in het verslag van de vergadering of in een aparte evaluatienotitie.

Externe effectiviteit

De rekenkamer kan na verloop van tijd onderzoeken in hoeverre de overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd. Jaarlijks kan in overleg met de gemeenteraad en het college de voortgang worden besproken.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van
de rekenkamer van 20 maart 2024.*

*De voorzitter,
R. Aartsen*

*De secretaris,
G. Jordens - Rook*