



Onderzoeksprotocol

van de rekenkamer Neder-Betuwe

16 januari 2024

Chris Papjes
Marijke van de Plasse
Geertje de Witt

1. Inleiding

Dit onderzoeksprotocol beschrijft de richtlijnen die de rekenkamer hanteert bij de inrichting en uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer te waarborgen en te zorgen voor een goed verloop van het onderzoeksproces. Daarnaast wil de rekenkamer met dit protocol inzicht bieden in de werkwijze van de rekenkamer en helderheid verschaffen over de wijze waarop de rekenkamer haar taken uitoefent.

In geval van een compact onderzoek – bijvoorbeeld QuickScan, of vervolgonderzoek – kan de aanpak op onderdelen afwijken.

Missie en taak rekenkamer

De rekenkamer wil bijdragen aan het verbeteren van het lokaal bestuur en de publieke verantwoording daarover versterken. Zij doet dit vanuit de wettelijke taak om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid te onderzoeken. Hieronder wordt verstaan de beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten.

Maar ook het functioneren van de ambtelijke organisatie (die het gemeentebestuur bij zijn taakvervulling ten dienste staat) en de politieke organisatie van de gemeente kunnen onderwerp van onderzoek zijn.

Betekenis onderzoeksprotocol

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 gehele onderzoeksproces binnen de organisatie. Daarnaast wil de rekenkamer met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen.

Aan dit onderzoeksprotocol ligt de Gemeentewet, de 'Verordening rekenkamer Neder-Betuwe' (verder te noemen: verordening) en het reglement van orde ten grondslag.

2. Keuze van het onderzoeksonderwerp

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 rekenkamer houdt in haar onderzoeksprogrammering rekening met de actuele thema's en behoeften vanuit de raad.

Indienen van suggesties voor onderzoek

Iedereen kan onderzoeksuggesties indienen bij de rekenkamer (inwoners, ondernemers, organisaties, raadsleden, enz.) De gemeenteraad kan tussentijds aan de rekenkamer vragen om een bepaald onderzoek uit te voeren. De rekenkamer beslist of aan dit verzoek wordt voldaan.

Selectiecriteria

Bij de keuze van de onderwerpen geldt dat een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamer wordt beoogd, gerelateerd aan de inzet van beperkte onderzoekscapaciteit. De rekenkamer kiest op basis van de volgende selectiecriteria:

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 (b.v. vragen stellen aan het college van B&W, rondetafelconferentie met college van B&W en derden).

De rekenkamer voert in principe niet verschillende onderzoeken tegelijkertijd uit. Wanneer een onderzoek is afgerond, wordt een volgend onderzoek gestart. De gemeenteraad wordt in kennis gesteld van het onderwerp van onderzoek.

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Vooronderzoek

Er kan eerst een oriënterend vooronderzoek gedaan worden, voordat een onderwerp voor onderzoek wordt geselecteerd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een analyse van relevante documenten en literatuur. Zo nodig kan de rekenkamer een aantal oriënterende gesprekken voeren met sleutelpersonen.

Van een vooronderzoek wordt mededeling gedaan aan de gemeentesecretaris. Via de gemeentesecretaris, of een door hem/haar aangewezen functionaris, kunnen stukken voor een vooronderzoek uit de organisatie worden opgevraagd.

Onderzoeksopzet

Nadat de rekenkamer het onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt zij een onderzoeksopzet vast.

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
2. Doel van het onderzoek
3. Centrale vraagstelling en deelvragen
4. Normenkader

5. Onderzoek aanpak
6. Planning

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden (bijvoorbeeld in de vorm van een brief) aan de gemeenteraad, het college van B&W, de ambtelijke organisatie en eventueel een derde partij (zoals andere rekenkamers uit de gemeenschappelijke regeling of andere onderzochte organisaties). Indien bekend, wordt dan ook al aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Mocht gaandeweg het onderzoek blijken dat de onderzoeksopzet niet (meer) opportuun is, dan behoudt de rekenkamer zich het recht voor deze aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie.

Vormen van onderzoek; geen onderzoek in eigen beheer

De activiteiten van de rekenkamer kunnen verschillende vormen hebben, waaronder het organiseren van bijeenkomsten met deskundigen en het nalopen van de opvolging van eerdere onderzoeken. De hoofdmoot bestaat uit verdiepende onderzoeken, waarvoor veldwerk, interviews en ander onderzoekswerk nodig is. Dat onderzoekswerk wordt niet door leden van de rekenkamer zelf uitgevoerd.

4. Uitgangspunten en werkwijze van het onderzoek

De rekenkamer hanteert de volgende uitgangspunten bij haar onderzoek:

- a) *Objectiviteit*: onpartijdige, niet vooringenomen en gedegen analyse van de bevindingen;
- b) *Onderbouwing*: conclusies worden genoegzaam onderbouwd door de geconstateerde bevindingen, en zo mogelijk van een normenkader;
- c) *Consistentie*: eenduidigheid van begrippen en redeneringen;
- d) *Controleerbaarheid*: de bevindingen zijn navolgbaar te controleren en te staven;
- e) *Zorgvuldigheid*: onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek;
- f) *Onafhankelijkheid*: geen inmenging door belangen of wensen van derden, waaronder onderzochte personen of organisaties;
- g) *Doelmatigheid*: heldere afbakening, doelgerichte uitvoering, afgewogen op kosten en baten;
- h) *Toegankelijkheid en bruikbaarheid*: bondige en toegankelijke informatie in het onderzoeksrapport op een aantrekkelijke wijze gepresenteerd.

Startgesprek

Bij de start van een onderzoek vindt een gesprek plaats met de gemeentesecretaris/wethouder en/of manager van de betrokken afdeling en/of contactpersoon. In dit gesprek zal een lid van de rekenkamer - en indien van toepassing het extern bureau - een toelichting geven op de onderzoeksopzet en -aanpak.

De gemeentesecretaris en/of manager van de betrokken afdeling en/of contactpersoon kan, in overleg met de rekenkamer, medewerkers waarvan hij/zij het nuttig acht dat zij ook op de

hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamer zal de gemeentesecretaris en/of manager van de betrokken afdeling en/of contactpersoon vragen 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 afdeling zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de afdeling door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

Het voor dit onderzoek aangewezen lid van de rekenkamer is het primaire aanspreekpunt gedurende het onderzoekstraject.

5. Samenwerking met externen

Keuze extern bureau

Indien een extern bureau wordt ingeschakeld om het onderzoek uit te voeren, zullen één of meer externe bureaus worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet en/of een offerteverzoek een offerte te leveren, conform het gemeentelijke inkoopbeleid.

De rekenkamer wijst de externe bureaus bij het offerteverzoek op het onderzoeksprotocol van de rekenkamer. Gekozen kan worden om de externe bureaus hun offerte te laten toelichten. Er kan ook voor gekozen worden bureaus, alvorens een offerte uit te laten brengen, een onderzoeksopzet toe te laten lichten en het bureau van voorkeur een offerte te laten uitbrengen.

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 planning en de begroting van het onderzoek;
- De wijze waarop de data worden verzameld en geanalyseerd;
- De wijze waarop tussentijds wordt gerapporteerd;
- De prijs-kwaliteitverhouding.

De externe bureaus zullen bij het offerteverzoek nadrukkelijk worden gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Neder-Betuwe. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstremgeling tot gevolg heeft, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende externe bureau kan worden verstrekt.

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

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).

Bij de contractvorming met het extern bureau hoort ook een geheimhoudingsverklaring.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van het onderzoeksrapport bij de rekenkamer blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting, voortgang en conclusies van het onderzoek door de rekenkamer worden genomen.

De (inhoudelijke) begeleiding van het onderzoek ligt in handen van het voor het betreffende onderzoek aangewezen lid van de rekenkamer. De secretaris is verantwoordelijk voor de praktische voortgang van het onderzoek en vormt daarvoor het aanspreekpunt voor het extern bureau.

6. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- De verslagen van interviews worden ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd;
- De gespreksverslagen zullen vertrouwelijk worden behandeld door het extern bureau en rekenkamer;
- Het letterlijk citeren uit verslagen van interviews is slechts mogelijk met toestemming van de geïnterviewde.

In geval van samenwerking met een extern bureau kunnen aanvullend de volgende regels afgesproken worden:

- Het extern bureau rapporteert aan het gemandateerd lid van de rekenkamer c.q. de secretaris periodiek over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua praktische werkzaamheden;
- Het extern bureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden;
- De rekenkamerleden kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen;
- De onderzoekers kunnen aanwezig zijn bij de presentatie van het onderzoeksrapport c.q. tijdens een commissiebehandeling;
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het extern bureau wordt opgebouwd.
- Het extern bureau gaat tijdens het onderzoek vertrouwelijk om met de resultaten ervan. (bij voorkeur is dat van tevoren afgesproken in een geheimhoudingsverklaring, zie hiervoor)
- De externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het extern bureau naar de rekenkamer doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoekdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksopzet
2. Offerte extern bureau plus opdrachtbevestiging
3. Concept-onderzoeksrapport
4. Schriftelijke stukken inzake ambtelijk wederhoor
5. Inhoudelijke reactie van het college van B&W
6. Aanbiedingsbrief gemeenteraad
7. Definitief onderzoeksrapport

Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar onderzoek dossiers, zoals hierboven bedoeld, aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn in principe 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 (Woo).

7. Onderzoeksrapport

Het uitgangspunt in het onderzoeksrapport 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 zal de bron worden vermeld.

Bij het opstellen van het onderzoeksrapport 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.

De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het onderzoeksrapport. Dit betekent dat deze herkenbaar moet zijn als onderzoeksrapport van de rekenkamer. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit door het extern bureau vermeld.

8. Wederhoor

De rekenkamer volgt normaliter voorafgaand aan de definitieve vaststelling van een onderzoeksrapport een procedure van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zoals opgenomen in artikel 185, lid 2 van de Gemeentewet.

Ambtelijk wederhoor

De rekenkamer stelt in ieder geval het gemeentebestuur en andere onderzochte instellingen in de gelegenheid om voor de vaststelling en openbaarmaking van de nota van bevindingen zonder conclusies en aanbevelingen eventuele fouten te corrigeren. De termijn voor ambtelijk wederhoor (mondeling en/of schriftelijk) bedraagt drie weken.

Bestuurlijk wederhoor

Vervolgens wordt overgegaan tot vaststelling van de conclusies en aanbevelingen. Het concept-onderzoeksrapport (inclusief conclusies en aanbevelingen) wordt aangeboden voor een bestuurlijke reactie die binnen uiterlijk vier weken wordt verwacht

Via de bestuurlijke reactie wordt het college van B&W in de gelegenheid gesteld een inhoudelijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van het concept-onderzoeksrapport. Het is mogelijk om het proces van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor samen te voegen.

De bestuurlijke reactie van het college van B&W wordt opgenomen in het definitieve onderzoeksrapport of apart ter beschikking (bijvoorbeeld in een aanbiedingsbrief). Desgewenst wordt een nawoord van de rekenkamer toegevoegd.

9. Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het definitieve onderzoeksrapport aan de gemeenteraad kan de rekenkamer (afhankelijk van aard en onderwerp) ook een persbericht versturen. Het definitieve onderzoeksrapport en het persbericht worden op de website van de gemeente en/of van de rekenkamer geplaatst. De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat.

10. Behandeling in de gemeenteraad

Het definitieve onderzoeksrapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad, waarna ook het college van B&W en overige betrokkenen een afschrift van het onderzoeksrapport ontvangen.

Het onderzoeksrapport wordt, normaliter na behandeling in de agendacommissie, binnen drie maanden geagendeerd voor de gemeenteraadsvergadering. De griffie of rekenkamer bereidt een raadsvoorstel voor, eventueel na overleg of inbreng vanuit de rekenkamer/griffie. Een lid van de rekenkamer en eventueel het extern bureau is bij de betreffende vergadering aanwezig om een toelichting te geven op het onderzoeksrapport.

11. Evaluatie

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek kan er een evaluatie plaatsvinden. In deze evaluatie wordt door de rekenkamer en (indien van toepassing) het extern bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt 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 van B&W de voortgang besproken worden.