

Onderzoeksprotocol

Rekenkamercommissie gemeenten BUCH

18 januari 2021

1. Inleiding

Missie

De rekenkamercommissie spreekt de ambitie uit dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeenten BUCH en dat de resultaten van het onderzoek een bijdrage zullen leveren aan de versterking van de controlerende, volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol van de gemeenteraden.

Het belang van onderzoek

Om zijn taken - zoals vastgelegd in wet, verordening en reglement van orde - te kunnen realiseren, voert de rekenkamercommissie onderzoek uit en doet van de bevindingen verslag in een rapportage. Behalve de bevindingen bevat de rapportage ook aanbevelingen voor de toekomst.

Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamercommissie 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 het onderzoek en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces, mede in relatie tot andere partijen die daarbij betrokken zijn.

Daarnaast is de doelstelling van dit protocol inzicht te verschaffen in de werkwijze van de rekenkamercommissie en hierdoor bij te dragen aan de transparantie waarmee de rekenkamercommissie te werk wil gaan.

NB: Bij de samenstelling van dit protocol is gebruik gemaakt van de handreiking onderzoek welke is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamercommissies & Rekenkamers (NVRK). De toekomstige ontwikkeling van het lokale rekenkamercommissiewerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien.

De rekenkamercommissie hanteert de volgende drie uitgangspunten bij haar onderzoek:

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

2. Onderwerpselectie

Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeenten. Dit betekent dat de rekenkamercommissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De gemeenteraden en burgers, kunnen verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamercommissie besproken.

De rekenkamercommissie beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Afwijzingen worden gemotiveerd. Indien nodig kan de verzoeker worden uitgenodigd om zijn verzoek nader toe te lichten.

De rekenkamercommissie 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 gemeenten. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van diverse bronnen, zoals officiële raadstukken en B&W-besluiten, maar ook lokale kranten, vakbladen, onderzoeksrapporten uitgevoerd door of namens de gemeenten, enzovoort. De rekenkamercommissie oriënteert

zich op het werk van andere rekenkamercommissies in het land en kan ook gebruik maken van de informatie van de NVRR, het CBS en de Algemene Rekenkamer.

De rekenkamercommissie houdt een groslijst van onderwerpen bij. In het jaarplan bepaalt de rekenkamercommissie vervolgens zelf welke onderwerpen het komende jaar ter hand zullen worden genomen.

Selectiecriteria

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamercommissie bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamercommissie beoogt, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. Meer specifiek hanteert de rekenkamercommissie de volgende hoofdcriteria:

1. risico/vermoeden van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid, onrechtmatigheid;
2. er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht;
3. toegevoegde waarde van het onderzoek; de leereffecten en nieuwe inzichten rechtvaardigen de onderzoeksinspanning;
4. subsidiariteit: de onderzoeksvraag is niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden;

De rekenkamercommissie streeft naar een evenwichtige verdeling van onderzoeksonderwerpen over de beleidsterreinen.

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Nadat de rekenkamercommissie een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de rekenkamercommissie een onderzoeksopzet vast. Hiertoe wordt vooronderzoek verricht in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig, kunnen de leden besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren.

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
2. Doel van het onderzoek en afbakening van het onderzoeksterrein
3. De formulering van de onderzoeksvraagstelling
4. Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten
5. Organisatie: planning van het onderzoek, eventuele inhuur van externe expertise of onderzoekers en de begroting van het onderzoek

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de gemeenteraden en de colleges. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

Verder kan de rekenkamercommissie een persbericht uitbrengen waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rekenkamercommissie 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. Dan kan de onderzoeksopzet worden aangepast. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan de gemeenteraden en de colleges.

4. Soorten onderzoek

Het belangrijkste middel om de missie gestalte te geven is het doen van onderzoek. Hierin onderscheidt de rekenkamercommissie drie soorten:

1. onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid;
2. onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en de organisatie;
3. onderzoek naar de (controle op) de rechtmatigheid van het (financieel) beheer en de (financiële) verantwoording.

Binnen deze drie categorieën van onderzoek zijn vele varianten mogelijk. Het accent kan liggen op verschillende aspecten van beleid en verschillende onderdelen van het beleidsproces, zoals de besluitvorming, beleidsdoelstellingen, informatievoorziening, de uitvoering van het beleid, de kosten, beleidsprestaties of de maatschappelijke effecten van beleid.

Qua breedte en diepte onderscheidt de rekenkamercommissie twee typen onderzoeken:

- a. Rekenkamercommissiebrief
Een rekenkamercommissiebrief bevat een quickscan of korte analyse. Het gaat dan om een beperkt, verkennend onderzoek. Hiermee kan de rekenkamercommissie sneller en flexibeler inspelen op de ontwikkelingen of vragen uit de gemeenteraden of samenleving.
- b. Rekenkamercommissiestudie
Een studie vraagt een grotere onderzoeksinzet en is gericht op een zo precies mogelijke weergave van de feitelijke situatie en het formuleren van leerpunten die mede voortvloeien uit een gedegen analyse van oorzaken achter geconstateerde problemen.

5. Andere partijen

Partijen waar de Rekenkamercommissie in het kader van het onderzoek inlichtingen wil inwinnen of die op andere wijze bij het onderzoek betrokken worden, worden door de rekenkamercommissie tijdig en adequaat geïnformeerd over de bedoeling en de opzet van het onderzoek. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een startgesprek. In dit gesprek kan de rekenkamercommissie een toelichting op de onderzoeksaanpak geven, kunnen over en weer afspraken gemaakt worden over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan en hoe de benodigde informatie zo snel mogelijk geleverd kan worden. De rekenkamercommissie houdt zo goed mogelijk rekening met de werkprocessen van andere partijen. De rekenkamercommissie streeft er naar om contacten zoveel mogelijk via een vast contactpersoon te laten verlopen.

6. Samenwerking met externe onderzoekers

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt, zal extern ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. De rekenkamercommissie zal ook nagaan in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van de eigen onderzoeksexpertise van de gemeenten. Bij de offerteaanvraag zal nadrukkelijk worden getoetst of er een risico op belangenverstremming bestaat.

Dat laatste is in elk geval aan de orde als de gekozen extern onderzoeker op het desbetreffende terrein de afgelopen vier jaar al werkzaam was voor de gemeenten BUCH. Als de rekenkamercommissie een mogelijk risico detecteert dan kan ze alleen met een duidelijke en openbare motivering alsnog aan de desbetreffende onderzoeker(s) een opdracht verstrekken.

Bij de inschakeling van externe onderzoekers blijft de eindverantwoordelijkheid en de regie bij de rekenkamercommissie liggen.

7. Voortgang en dossiervorming

Openbaarheid is het uitgangspunt bij de vorming van onderzoeksdossiers. Slechts in uitzonderlijke gevallen worden documenten of gespreksverslagen als vertrouwelijk benoemd. Openbaarheid kan de vorm hebben van actieve publicatie op de website, of ook van raadpleegbaarheid op verzoek.

In geval van samenwerking met externe onderzoekers gelden aanvullend de volgende regels:

- De onderzoeker rapporteert periodiek aan (een van de leden van) de rekenkamercommissie, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding;
- De onderzoeker houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden;
- De rekenkamercommissieleden zijn desgewenst aanwezig bij de interviews die door de externe onderzoeker worden afgenomen;
- De onderzoekers zijn indien gewenst aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raadscommissie(s);
- De rekenkamercommissie krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door de onderzoeker wordt opgebouwd;
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de rekenkamercommissie 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 rekenkamercommissie. Verzoeken van derden worden door de onderzoeker of het onderzoeksbureau naar de voorzitter doorverwezen.

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

1. Onderzoeksofzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
2. Indien van toepassing: offerte externe onderzoekers;
3. Alle gespreksverslagen;
4. Alle tussentijdse notities met betrekking tot dataverzameling en analyse;
5. Eindrapport;
6. Schriftelijke stukken betreffende technisch wederhoor;
7. Bestuurlijke reactie college;
8. Nawoord rekenkamercommissie;
9. Aanbiedingsbrief gemeenteraden;
10. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht;
11. Verslagen behandeling in commissie en gemeenteraden;

Archivering

De rekenkamercommissie 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 rekenkamercommissie.

Dergelijke verzoeken zullen door de rekenkamercommissie worden beoordeeld op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

8. Privacy

De rekenkamercommissie hanteert de wettelijke richtlijnen met betrekking tot de AVG en overige privacyregelgeving en verlangt dat ook van de externe onderzoekers, die in opdracht van de rekenkamercommissie onderzoeken voor de BUCH uitvoeren.

Voor de onderzoeken waar privacygevoelige informatie in het geding kan zijn, wordt een verwerkersovereenkomst afgesloten tussen de rekenkamercommissie, als gevolmachtigde van de (penvoerende) gemeente Bergen, en het onderzoeksbureau. De Functionaris Gegevensbescherming wordt hierover geïnformeerd.

Elk onderzoek wordt uitgevoerd volgens het principe van zo min mogelijk data-overdracht, zodat de risico's op een datalek zo gering mogelijk zijn.

De rekenkamercommissie houdt een verwerkingsregister bij.

De rekenkamercommissie beschikt over een privacyverklaring. Deze wordt gepubliceerd op de website.

9. Rapportage

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamercommissie 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.

In zijn algemeenheid geldt dat wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage. De rekenkamercommissie is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit betekent dat de rapportage herkenbaar moet zijn als rekenkamercommissierapport. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door externe onderzoekers, dan wordt dit vermeld. De eindverantwoordelijkheid houdt tevens in dat de rekenkamercommissie zelf haar oordelen en aanbevelingen formuleert aan de gemeenteraden en of de colleges.

Het externe onderzoeksbureau stelt een Bevindingenrapport op. Bij het opstellen van het bevindingenrapport wordt de volgende indeling als uitgangspunt genomen:

- Samenvatting en conclusies
- Vraagstelling en achtergronden
- Opzet
- Normenkader
- Feitenrelaas en analyse
- Beantwoording van de onderzoeks(deel)vragen
- Bijlagen: technische reactie, lijst van geïnterviewden, bronnen, literatuurvermeldingen, ambtelijke reactie en overzicht van overgenomen/verworpen wijzigingen.

Het Bevindingenrapport mag (op het titelblad) herkenbaar zijn als een rapport van het desbetreffende onderzoeksbureau.

Het Bevindingenrapport wordt als bijlage opgenomen in het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie. Het rapport wordt door het onderzoeksbureau zodanig digitaal aangeleverd dat het door de rekenkamercommissie in het overkoepelende rapport kan worden opgenomen.

Aan de onderzoekers kan worden gevraagd om een voorzet te leveren voor de aanbevelingen. De uiteindelijke verwoording van de aanbevelingen is echter een taak en de verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie stelt het onderzoeksrapport op.

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

- Beknopte samenvatting
- Conclusies en aanbevelingen
- Bijlagen:
 - o Bestuurlijke reactie op het bevindingenrapport
 - o Eventuele reactie (nawoord) van de rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie
 - o Het rapport van bevindingen.

De rekenkamercommissie kan er desgewenst ook voor kiezen op de reactie op de bestuurlijke reactie op te nemen in de aanbiedingsbrief aan de gemeenteraden.

Het onderzoeksrapport zal (tenminste op het titelblad) herkenbaar zijn als rapport van de rekenkamercommissie.

Het gehele onderzoeksrapport wordt (met een aanbiedingsbrief) aangeboden aan de vier BUCH-gemeenteraden (via de griffies), met een afschrift aan de vier colleges van B&W. Daarbij wordt tevens verzocht om een gelegenheid waarin de rekenkamercommissie het rapport aan de raden kan toelichten.

10. Tussentijdse rapportages

Indien het onderzoek zich daarvoor leent, zal het externe onderzoeksbureau bij wijze van voortgangsrapportage het bovenvermelde format van het bevindingenrapport geleidelijk vullen met de verkregen informatie. Op grond van deze tussentijdse rapportages kan de rekenkamercommissie onder meer tussentijds bijsturen op de verwoording van de resultaten.

11. Zienswijzen

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

Technische reactie

De rekenkamercommissie biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Het rapport zal, nadat dit in concept gereed is, voor wat betreft de feitelijke bevindingen worden aangeboden aan de ambtelijk betrokkenen, zonder conclusies en aanbevelingen. Hen wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar kenbaar te maken.

Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. De rekenkamercommissie 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. Hiervoor geldt een termijn van drie weken,

tenzij de rekenkamercommissie meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie zal de rekenkamercommissie een nawoord opstellen.

Het eindrapport zal inclusief de bestuurlijke reactie en het nawoord worden aangeboden aan de gemeenteraden. Een afschrift hiervan wordt verzonden aan colleges en betrokkenen.

12. Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het rapport aan de gemeenteraden kan de rekenkamercommissie ook een persbericht versturen. Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden. Het rapport wordt op de website van de rekenkamercommissie geplaatst.

De voorzitter is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij/zij kan zich laten bijstaan door de onderzoeker die zich met het onderzoek heeft beziggehouden. Zo nodig kan worden besloten een persconferentie te houden.

Het onderzoeksrapport wordt circa een week nadat het aan de raden is aangeboden, gepubliceerd op de website van de rekenkamercommissie en op de website van de NVRP.

13. Behandeling commissie en gemeenteraden

In een zo vroeg mogelijk stadium kondigt de rekenkamercommissie het onderzoek aan bij de griffier, zodat deze het op de termijnagenda kan zetten. Het eindrapport biedt de rekenkamercommissie aan de gemeenteraden aan, ter attentie van het Presidium. Het Presidium bepaalt vervolgens wanneer het rapport op de agenda van de gemeenteraden wordt gezet. In dat geval bereidt de griffier een raadsvoorstel voor over het rapport. De voorzitter en adoptieonderzoeker of ander rekenkamerlid is in de desbetreffende commissievergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

14. Evaluatietraject

Na afloop van elk onderzoek vindt er in de vergadering van de rekenkamercommissie een korte evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamercommissie en eventueel de externe onderzoeker teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamercommissie besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Het jaarverslag van de rekenkamercommissie bevat een onderdeel waarin aandacht wordt besteed aan het evaluatietraject.

Voor de effectiviteit van de rekenkamercommissie is het van belang te volgen wat er met de rapporten wordt gedaan. Wanneer de rekenkamercommissie constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen, kan zij de gemeenteraden hierop attenderen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 18 januari 2021.

De rekenkamercommissie
J.M. de Groot, voorzitter
E.J. van den Brink
F.C.A. van der Knaap
W.S. Zorg