



Onderzoeksprotocol

***voor de werkzaamheden van de rekenkamercommissie
Vallei en Veluwerand***

Versie maart 2012

1. Inleiding

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamercommissie voor de gemeenten Leusden, Barneveld, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde hoe zij concreet te werk gaat.

Het doel van dit protocol is om een waarborg te bieden voor de kwaliteit van de onderzoeken van de commissie en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de gemeentelijke organisaties. Daarnaast wil de rekenkamercommissie met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante werkwijze die de commissie voorstaat.

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

Taken van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit een externe voorzitter en vier externe leden, en wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris. De taak van de rekenkamercommissie is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

- a. Rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
- b. Doeltreffendheid: zijn de beoogde doelen van het beleid ook daadwerkelijk behaald?
- c. Doelmatigheid: zijn de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke inzet van middelen bereikt?

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit en formuleert waar mogelijk aanbevelingen voor de toekomst. De onderzoeken van de rekenkamercommissie kunnen een bijdrage leveren aan het afleggen van rekenschap door het gemeentebestuur aan de bevolking.

De rekenkamercommissie wil bekendheid geven aan haar bestaan, werkwijze en producten, zoals onderzoeksrapporten. Daarnaast wil zij ook een actieve bijdrage leveren aan openbare debatten over onderwerpen die het werk van de rekenkamercommissie raken.

Kwaliteitseisen

De rekenkamercommissie hanteert een aantal kwaliteitseisen bij het onderzoek:

- a. Zorgvuldigheid: de onderzochten krijgen de kans om te reageren op feiten en conclusies en de resultaten van het onderzoek worden op een evenwichtige wijze openbaar gemaakt.
- b. Objectiviteit: het onderzoek vindt plaats zonder vooringenomenheid en feiten worden gescheiden van oordelen gepresenteerd. Taalgebruik is noch tendentius noch suggestief.
- c. Onderbouwing: er wordt gebruik gemaakt van valide en betrouwbare methoden en technieken.
- d. Consistentie: de gehanteerde normen, oordelen en aanbevelingen zijn in overeenstemming met elkaar
- e. Bruikbaarheid: het onderzoeksrapport geeft toegankelijke, bondige en actuele informatie en concrete aanbevelingen.
- f. Doelmatigheid: het onderzoek wordt voldoende afgebakend en de aanpak is doelgericht.
- g. Controleerbaarheid: het onderzoeksproces wordt zodanig vastgelegd dat reconstructie op een doelmatige wijze kan plaatsvinden.

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 rekenkamercommissie houdt daarom actief bij wat er speelt binnen de gemeenten. Hiervoor maakt de rekenkamercommissie gebruik van officiële stukken zoals raadsstukken, B&W-stukken, de begroting, jaarrekening en commissiestukken, maar ook de lokale media. Daarnaast oriënteren we ons op het werk van andere rekenkamercommissies in het land en op vakliteratuur.

De rekenkamercommissie stimuleert ook het inbrengen van onderzoeksonderwerpen door derden, te weten:

- a. de gemeenteraad
- b. commissies als bedoeld in artikel 82 van de Gemeentewet
- c. het college van B&W
- d. in de gemeente gevestigde organisaties met rechtspersoonlijkheid
- e. één of meer inwoners van de gemeente.

De commissie zal deze partijen actief benaderen met de vraag voor het aanleveren van onderzoeksonderwerpen.

Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamercommissie besproken. Op een verzoek van de gemeenteraden en colleges zullen wij binnen zes weken gemotiveerd beslissen. Alle overige indieners krijgt binnen zes weken een eerste reactie. De rekenkamercommissie beslist één keer per jaar of deze verzoeken worden gehonoreerd. Indien nodig, wordt de indiener uitgenodigd door de commissie om zijn verzoek nader toe te lichten. Niet alle onderwerpen zullen zich lenen voor een uitgebreid rekenkameronderzoek, zoals beschreven in dit protocol. In sommige gevallen kan besloten worden tot de inzet van quickscans, brieven of het organiseren van bijvoorbeeld een workshop. De commissie stemt de onderzoeksaanpak en publicatievorm af per onderwerp.

Selectiecriteria

De rekenkamercommissie beoogt bij de keuze van de onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan haar doelstelling. De toets op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid zal meestal achteraf (ex-post) plaatsvinden, maar toetsing van beleidsvoornemens (ex-ante) is ook mogelijk.

Een praktische overweging bij de keuze van een onderzoeksonderwerp is wat de beschikbare onderzoekscapaciteit is. De rekenkamercommissie beslist welke verzoeken tot het uitvoeren van een uitgebreid onderzoek worden gehonoreerd, op basis van de volgende criteria:

- a. Relevantie: Is er sprake van een groot maatschappelijk, organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel belang?
- b. Risico's: Is er sprake van risico's voor de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid?
- c. Toegevoegde waarde: Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen? En worden er structurele leereffecten verwacht?
- d. Capaciteit: Is de rekenkamercommissie in het bijzonder geschikt om onderzoek te doen naar het onderwerp op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden?

- e. Subsidiariteit: Kan de onderzoeksvraag op een andere, meer eenvoudige manier worden beantwoord?
- f. Variatie: Is er voldoende variatie in de onderwerpen die de rekenkamercommissie in één jaar en over de jaren heen onderzoekt? Ook dient er onderscheid te worden gemaakt in onderzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsonderzoek.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie is gericht op structurele leereffecten en in mindere mate op spoedeisende onderzoeksvragen. De rekenkamercommissie beslist, waar zij dit nodig acht, in overleg met de raad, of en in hoeverre spoedeisende onderzoeksvragen het vastgestelde jaarplan doorkruisen.

3. Onderzoeksopzet

Nadat de onderzoeksonderwerpen voor het komende jaar zijn bepaald, stelt de commissie per onderwerp een onderzoeksopzet vast. Indien nodig wordt hiervoor vooronderzoek verricht in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur, en eventueel oriënterende gesprekken met sleutelpersonen. Een vooronderzoek wordt zo beperkt als mogelijk gehouden.

De onderzoeksopzet omvat in ieder geval de volgende onderdelen:

- a. Aanleiding en achtergrond onderzoek
- b. Doel van het onderzoek
- c. Onderzoeksvragen
- d. Omschrijving normenkader, en motivering van de normen (bijvoorbeeld vakliteratuur of juist gemeentelijk beleid)
- e. Onderzoeksaanpak: operationalisatie onderzoeksvragen en keuze onderzoeksinstrumenten
- f. Organisatie: tijdpad, inzet van leden en secretaris, kosten.

Een concept van de onderzoeksopzet wordt aan de betrokken gemeenteraad toegezonden met het verzoek aan te geven of het geformuleerde doel en de bijbehorende onderzoeksvragen in de opzet afdoende zijn om inzicht te krijgen in het onderwerp. Na afstemming met de betrokken gemeenteraad stelt de rekenkamercommissie de definitieve onderzoeksopzet vast. De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de betrokken gemeenteraad en college van B&W. Ook wordt een persbericht uitgebracht waarin het onderzoek wordt aangekondigd en wordt dit vermeld op de website.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wensen wij 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 rekenkamercommissie 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 betrokken raad, het college en de afdelingshoofden.

Voor elk onderzoek treedt één van de leden van de rekenkamercommissie op als coördinator van het onderzoek. De coördinator is actief betrokken bij het lopende onderzoek (zie ook bijlage 2 bij het Reglement van orde). De secretaris is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en is het primaire aanspreekpunt.

Samenwerking met externe bureaus

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt, zal extern ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. De commissie benadert minimaal twee onderzoeksbureaus om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te werken.

De inhuur van externen wordt gemandateerd aan de voorzitter en onderzoekscoördinator. In principe vragen we minimaal twee offertes aan. Bij bedragen onder de € 5.000,- mag hiervan bij uitzondering (gemotiveerd) worden afgeweken. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag dit onderzoeksprotocol met het verzoek in hun offerte rekening te houden met onze werkwijze. De bureaus zal bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij werkzaam zijn of waren voor één van de gemeenten waarvoor de rekenkamercommissie onderzoek verricht. Wanneer dit het geval is en de rekenkamercommissie 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 rekenkamercommissie. Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij de rekenkamercommissie blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de commissie worden genomen.

Rapporten van onderzoeken die de rekenkamercommissie uitbesteedt aan externe bureaus worden uitgebracht op naam van de rekenkamercommissie. In het rapport wordt de bijdrage van het externe bureau vermeld.

De secretaris van de commissie is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau. De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersonen voor het onderzoek.

4. Aankondiging onderzoek

Een onderzoek start, afhankelijk van het onderwerp, met een gesprek met het betrokken afdelingshoofd, de gemeentesecretaris en/of de griffier. In dit gesprek zullen de voorzitter of de aangewezen coördinator met de secretaris van de rekenkamercommissie een toelichting geven op de onderzoeksopzet. Het desbetreffende afdelingshoofd kan in overleg met de rekenkamercommissie medewerkers van wie hij het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamercommissie zal het afdelingshoofd 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 rekenkamercommissie de door haar benodigde informatie van de betrokken afdelingen zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de afdeling door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

5. Onderzoeksfase

Gedurende het onderzoek gelden de volgende regels:

- a. De rekenkamercommissie houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen/belangrijke beslismomenten en afwijkingen van het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel in het onderzoek worden bijgehouden
- b. Alle verslagen van interviews worden voor commentaar en goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd.
- c. Het uitgangspunt is openbaarheid: documenten worden voorzover mogelijk als openbaar bestempeld. Interviewverslagen zijn vertrouwelijk. Resultaten van interviews worden voorzover mogelijk geanonimiseerd verwerkt in het rapport.
- d. Er is tweewekelijks overleg (per email of telefonisch) tussen de secretaris, de voorzitter en de coördinator over de voortgang van het onderzoek.

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

- Contactgegevens van direct betrokkenen
- Alle formele correspondentie m.b.t. het onderzoek
- Onderzoeksopzet
- Logboek
- De bestudeerde documenten
- Alle gespreksverslagen
- Alle tussentijdse notities mbt dataverzameling en analyse
- Concept-eindrapport
- Eindrapport met daarin opgenomen de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer.
- Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
- Verslagen behandeling in commissie en raad
- Terublik

Archivering

Bij het bewaren van dossiers houdt de commissie zich aan de termijnen uit de Archiefwet. Het archief bevindt zich bij de gemeente Barneveld (centrumgemeente). De dossiers zijn toegankelijk voor derden, voorzover zij openbare gegevens bevatten. Voor inzage in niet-openbare gegevens dient een verzoek te worden ingediend bij de rekenkamercommissie. Dergelijke verzoeken zullen door de commissie worden beoordeeld op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

6. Conceptrapport

Uiteraard is het de bedoeling dat de resultaten van de onderzoeken leiden tot verbeteringen. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van onderzoek worden daarom in principe in openbare rapporten vastgelegd. Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamercommissie tot haar eindoordeel komt. In de rapportage wordt meestal 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:

- a. Samenvatting
- b. Inleiding: achtergrond, doelstelling en vraagstelling
- c. Normenkader
- d. Onderzoeksaanpak
- e. Bevindingen en analyse
- f. Conclusies
- g. Aanbevelingen (met aandacht voor de structurele leereffecten)
- h. Bestuurlijke reactie (wederhoor)
- i. Eventueel nawoord
- j. Bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, gebruikte documenten en literatuur)

Er wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt.

De rekenkamercommissie is zelf eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit betekent dat de rapportage herkenbaar moet zijn als rapport van de rekenkamercommissie en in de huisstijl van de rekenkamercommissie wordt uitgegeven. De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie houdt tevens in dat de commissie zelf haar aanbevelingen formuleert aan de raad en/of het college.

Afhankelijk van de aard van het onderzoek is het mogelijk dat de rekenkamercommissie haar onderzoeksresultaten presenteert in een andere vorm dan het rapport of kiest voor een gewijzigde indeling van het rapport. Bijvoorbeeld bij een quickscan of een nazorgonderzoek.

Andere presentatie- en rapportagevormen

Naast het schrijven van onderzoeksrapporten, kan de rekenkamercommissie ook besluiten haar onderzoeksresultaten op andere wijze te presenteren, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoeksbrief. Ook is het mogelijk dat de rekenkamercommissie bij de uitvoering van het onderzoek dan geen normenkader opstelt. Dit is afhankelijk van de aard van het onderzoek.

Met name wanneer verslag wordt gedaan van een kort onderzoek, zoals een quick scan of een nazorgonderzoek, zal de rekenkamercommissie deze flexibiliteit willen hanteren. Het doel hiervan is om snel te kunnen inspelen op de actualiteit. De gemeenteraad wordt in een nader te bepalen vorm geïnformeerd over de onderzoeksresultaten. Daaraan dient altijd een onderzoeksverslag ten grondslag te liggen.

7. Hoar en wederhoor

De verordening op de rekenkamercommissie bepaalt dat het mogelijk moet zijn voor betrokkenen om hun zienswijzen op het concept-eindrapport kenbaar te maken. De commissie maakt hierbij onderscheid tussen een technische reactie en een bestuurlijke reactie. In een zo vroeg mogelijk stadium van het onderzoek wordt afgesproken aan wie het rapport wordt voorgelegd.

Technische reactie

De rekenkamercommissie biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders en/of andere betrokkenen de mogelijkheid krijgen het concept-eindrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. De reactietermijn hiervoor bedraagt minimaal twee weken. Bij het opstellen van het definitieve

rapport worden gebleken feitelijke onjuistheden in het concept-rapport gecorrigeerd. Het rapport is vervolgens definitief.

Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve rapport met daarin de oordelen en aanbevelingen van de rekenkamercommissie, voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Als de gemeenteraad het onderwerp van onderzoek is, zal het definitieve rapport aan een afvaardiging van de Raad worden voorgelegd. Voor de bestuurlijke reactie geldt een reactietermijn van minimaal twee weken. Vervolgens zal de rekenkamercommissie haar definitieve eindrapport opstellen door aan het definitieve rapport de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie toe te voegen.

Met het toevoegen van de bestuurlijke reactie en het nawoord in het rapport hoopt de rekenkamercommissie te bereiken dat de bespreking in raad en/of commissie zich zal toespitsen op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek om te komen tot structurele verbeteringen.

Het definitieve eindrapport wordt aangeboden aan de betrokken gemeenteraad, waarna ook het college en alle overige betrokkenen een afschrift van het rapport ontvangen.

Bij afwijkend onderzoek en rapportage (zie onderdeel 6) kan in overleg met de gemeentelijke organisatie besloten worden om af te zien van de technische en/of bestuurlijke wederhoor.

8. Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het rapport aan de raad zal de rekenkamercommissie ook een persbericht versturen. Dit persbericht wordt zo nodig opgesteld in overleg met een communicatiemedewerker van de betrokken gemeente. Het rapport en het persbericht worden op de website van de rekenkamercommissie geplaatst.

De voorzitter van de commissie is primair de woordvoerder die de media/pers te woord staat. Hij kan zich bij laten staan door de leden voorzover betrokken bij het onderzoek, maar over het algemeen geldt dat de leden naar de voorzitter verwijzen. Zonodig kan de rekenkamercommissie besluiten een persconferentie te houden.

9. Evaluatie en terugblik

Na afronding van het onderzoek vindt er een interne en een externe evaluatie plaats.

Interne evaluatie

Na afloop van elk onderzoek vindt er door de leden van de rekenkamercommissie een evaluatie plaats aan de hand van de interne evaluatieformulieren. We gaan zo na voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst besluit de rekenkamercommissie anderen bij deze evaluatie te betrekken. Het jaarlijkse verslag van de rekenkamercommissie bevat een onderdeel waarin aandacht wordt besteed aan dit aspect. De werkwijze kan hierop worden aangepast.

Externe evaluatie

De rekenkamercommissie verzoekt de gemeentesecretaris van de gemeente na afloop van elk onderzoek op het externe evaluatieformulier het verloop van het onderzoek op een aantal onderdelen te beoordelen. Deze evaluaties worden eveneens gebruikt door de rekenkamercommissie om verbeteringen in het proces door te voeren.

Terugblik

Voor de externe effectiviteit van de rekenkamercommissie is verder het van belang te volgen wat er met de rapporten wordt gedaan. Twee en half tot drie jaar na presentatie van een onderzoeksrapport stelt de rekenkamercommissie daarom een kort onderzoek in om te bezien in hoeverre de aanbevelingen voor zover die door de gemeenteraad zijn overgenomen in de organisatie zijn geoperationaliseerd. De Rekenkamercommissie rapporteert hierover aan de gemeenteraad.

In principe worden doorwerkingsnotities niet voor een bestuurlijke reactie naar het college worden verstuurd. Het doorwerkingsonderzoek richt zich met name op de ambtelijke organisatie en minder op eventueel bij het onderzoek betrokken instellingen/burgers. In voorkomende gevallen kan hiervan worden afgezien.

De rekenkamercommissie kan overigens besluiten om af te zien van een doorwerkingsonderzoek

Datum

Voorzitter

De heer drs. J.P.P. van Dort

Secretaris

Mevrouw drs. B. Meijboom