

Onderzoeksprotocol

Rekenkamercommissie

Schijndel

Mei 2006

1. Inleiding

Het werk van de rekenkamercommissie vraagt om waarborgen voor de kwaliteit van de door de commissie te verrichten onderzoeken en een correct verloop van het onderzoeksproces.

Dit onderzoeksprotocol is bedoeld om deze waarborgen te bieden. Het beschrijft de richtlijnen die de rekenkamercommissie hanteert bij de uitvoering van de te verrichten onderzoeken. Het verschaft inzicht in de werkwijze van de rekenkamercommissie en draagt hiermee bij aan de transparantie die de commissie voorstaat.

Bij de samenstelling van dit protocol is gebruik gemaakt van de door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) opgestelde 'Handreiking onderzoek'. Tevens is aansluiting gezocht bij de Verordening Rekenkamercommissie gemeente Schijndel 2005.

2. Taken rekenkamercommissie en doel te verrichten onderzoek

De taak van de rekenkamercommissie is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op:

1. rechtmatigheid: *voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?*
2. doelmatigheid: *is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?*
3. doeltreffendheid: *zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?*

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit. Het *doel* van te verrichten onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente als geheel en waar nodig aanbevelingen voor de toekomst te formuleren. De resultaten van rekenkameronderzoek dienen een versterkende bijdrage te leveren aan de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

3. Uitgangspunten bij onderzoek

De rekenkamercommissie hanteert de volgende 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.

Daarnaast zullen de uit te voeren onderzoeken moeten voldoen aan de kwaliteitseisen, zoals vermeld in de in artikel 1 aangegeven verordening.

4. Onderwerpselectie

4.1 Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Dit betekent dat de rekenkamercommissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De gemeenteraad(sleden) kunnen de commissie verzoeken een bepaald onderwerp aan een onderzoek te onderwerpen. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamercommissie besproken. De rekenkamercommissie beslist of een verzoek wordt gehonoreerd. Indien nodig kan de indiener van een onderzoeksverzoek worden uitgenodigd door de rekenkamercommissie om zijn verzoek nader toe te lichten. Een indiener van een onderzoeksverzoek ontvangt een reactie van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie laat zich bij haar onderwerpkeuze niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeente. Hiervoor maakt de rekenkamercommissie gebruik van officiële documenten, zoals raadstukken, B&W-voorstellen en -besluiten, de programmabegroting, de jaarrekening, het burgerjaarverslag, onderzoeksrapporten uitgevoerd door of namens de gemeente en commissiestukken. Verder hanteert de rekenkamercommissie andere bronnen, zoals lokale kranten, vakbladen en publicaties van derden. Voorts oriënteert de rekenkamercommissie zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land en op informatie van de NVRK en de Stichting Lokale Rekenkamer.

De rekenkamercommissie houdt op deze wijze een groslijst van onderwerpen bij. In het jaarplan bepaalt de rekenkamercommissie vervolgens zelf, nadat de raad (of commissie of vertegenwoordiging van de

raad) in de gelegenheid zijn gesteld hun voorkeur toe te lichten, welke onderwerpen het komende jaar ter hand zullen worden genomen.

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 andere wijze door de rekenkamercommissie kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte analyse ('verkort onderzoek').

4.2 Selectiecriteria

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamercommissie bij de keuze van onderzoeksonderwerpen een zo groot mogelijk bijdrage aan de doelstelling van de commissie beoogt. De inzet van de beschikbare onderzoeksmiddelen en –capaciteit is een belangrijke randvoorwaarde.

De volgende criteria kunnen bij de keuze van onderwerpen betrokken worden:

1. *Is er sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht?*
2. *Heeft het onderzoek voldoende toegevoegde waarde?; rechtvaardigen de te verwachten leereffecten en nieuwe inzichten de onderzoeksinspanning?*
3. *Is er een risico/vermoeden van ondoelmatigheid en/of ondoeltreffendheid en/of onrechtmatigheid?*
4. *Is er sprake van subsidiariteit: is de onderzoeksvraag niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden?*
5. *Is het onderwerp voor de commissie haalbaar en past dit binnen de financiële en organisatorische mogelijkheden?*

5. Onderzoeksprogramma

Ten behoeve van een zorgvuldige planning van de uit te voeren onderzoeken zal de rekenkamercommissie elk jaar vóór 31 januari een onderzoeksprogramma of jaarplan vaststellen en aan de raad ter kennisname aanbieden.

6. Onderzoeksopzet en aankondiging

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

De onderzoeksopzet omvat in de regel de volgende onderdelen:

1. *Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag*
2. *Doel van het onderzoek*
3. *Centrale vraagstelling en deelvragen*
4. *Omschrijving van het normenkader*
5. *Globale onderzoeksopzet: keuze van onderzoeksinstrumenten*
6. *Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten.*
7. *Wijze van rapporteren*

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de raad, het college en de algemeen directeur/gemeentesecretaris. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

Voorts wordt een persbericht uitgebracht waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rekenkamercommissie een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg een 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 raad, het college en de algemeen directeur/gemeentesecretaris.

7. Rollen binnen de commissie

De secretaris van de rekenkamercommissie vormt het primaire aanspreekpunt voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek.

De voorzitter van de rekenkamercommissie is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als klankbord voor de secretaris.

Bij elk onderzoek wijst de rekenkamercommissie uit haar midden desgewenst één of meer lid-rapporteur(s) aan die deelnemen aan de onderzoeksactiviteiten.

8. Start van het onderzoek

Een onderzoek start, afhankelijk van het onderzoeksobject, met een gesprek met de gemeentesecretaris en/of de griffier. In dit gesprek zullen de voorzitter, het lid-rapporteur en de secretaris van de rekenkamercommissie een toelichting op de onderzoeksopzet geven. De algemeen directeur/gemeentesecretaris kan medewerkers, van wie hij het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamercommissie zal verzoeken om een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen ten behoeve van de verbinding naar de organisatie waar het gaat om het verzamelen van informatie, documenten en het maken van afspraken.

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 zo snel mogelijk van de ambtelijke organisatie kan verkrijgen en hoe de belasting van de organisatie door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

De vertegenwoordigers van de rekenkamercommissie geven bij de algemeen directeur/gemeentesecretaris aan welke functionarissen uit de organisatie zij wensen te spreken.

9. Inschakelen externe expertise en ondersteuning

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt, wordt externe expertise en/of ondersteuning ingeschakeld voor de uitvoering van het onderzoek. Hiervoor zullen onderzoeksbureaus conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te brengen. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de commissie.

De bureaus zullen bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij op het desbetreffende terrein of andere terreinen werkzaam zijn of waren voor de gemeente. Wanneer dit het geval is oordeelt de rekenkamercommissie of dit het risico van (de schijn van) belangenverstremming tot gevolg heeft. Wanneer de commissie oordeelt dat dit het geval is betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende bureau kan worden verstrekt.

De opdrachtverlening vindt plaats onder de door de rekenkamercommissie gestelde voorwaarden. Het uitgangspunt bij de inschakeling van een extern bureau is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij rekenkamercommissie ligt. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de rekenkamercommissie worden genomen.

De secretaris van de rekenkamercommissie is het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Van het bureau wordt verwacht dat deze zich houdt aan het onderzoeksprotocol.

De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactperso(n)en voor het onderzoek.

De onderzoekers hebben een geheimhoudingsplicht met betrekking tot de door hen ingewonnen informatie en zijn alleen verantwoording verschuldigd aan de rekenkamercommissie.

10. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende spelregels:

- Gedurende het onderzoek houdt de rekenkamercommissie een dossier bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- Alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewden voorgelegd.
- Het uitgangspunt is openbaarheid: slechts in uitzonderlijke gevallen worden documenten of gespreksverslagen als vertrouwelijk benoemd.
- Er is periodiek overleg tussen de secretaris en de voorzitter en/of het lid-rapporteur over de voortgang van het onderzoek.

In geval van een externe onderzoeksopdracht gelden aanvullend de volgende spelregels:

- Het onderzoeksbureau rapporteert de secretaris periodiek over de voortgang.
- De leden van de rekenkamercommissie en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen.
- De onderzoekers zijn aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raadscommissie(s) en zo nodig bij de behandeling in de raad.
- De rekenkamercommissie krijgt desgewenst inzage in het onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau 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 het onderzoeksbureau naar de rekenkamercommissie doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamercommissie een onderzoeksdossier. In dit dossier worden opgenomen:

1. Onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
2. Offerte onderzoeksbureau (indien relevant)
3. Alle gespreksverslagen
4. Alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling, analyse en geraadpleegde deskundigen
5. Eindrapport
6. Schriftelijke stukken betreffende technisch wederhoor
7. Inhoudelijke reactie college
8. Nawoord rekenkamercommissie
9. Aanbiedingsbrief raad
10. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
11. Verslagen behandeling in commissie en raad
12. Evaluatienotitie

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 Bestuur.

11. Rapportage

De rekenkamercommissie laat zich bij de rapportage leiden door 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 document of een gesprek, dan wordt deze bron vermeld.

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

- *Samenvatting*
- *Vraagstelling en achtergronden*
- *Opzet*
- *Normenkader*
- *Feitenrelaas en analyse*
- *Conclusies*
- *Beoordeling*
- *Aanbevelingen*
- *Bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documenten en literatuur)*

Gestreefd wordt naar een korte, bondige rapportage. Achtergrondinformatie wordt zoveel mogelijk in de bijlagen verwerkt.

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

De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie houdt tevens in dat de commissie zelf haar oordelen en aanbevelingen formuleert aan de raad en/of het college.

12. Zienswijzen

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

12.1 Technische reactie

De rekenkamercommissie biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen het concept-rapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Het rapport zal, nadat dit in concept gereed is, worden aangeboden aan het college en andere betrokkenen. Hen wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar aan de rekenkamercommissie voor wat betreft de feitelijke bevindingen kenbaar te maken. Hiervoor wordt een door de rekenkamercommissie te bepalen termijn in acht genomen van tenminste twee weken. De rekenkamercommissie bepaalt wie er als betrokkenen worden aangemerkt. Na het verstrijken van deze termijn worden gemelde en gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport aangepast.

12.2 Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve rapport, inclusief oordelen en aanbevelingen, aan het college van b&w voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Ook hiervoor geldt een door de rekenkamercommissie te bepalen termijn van tenminste twee weken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie zal de rekenkamercommissie een nawoord opstellen.

Het eindrapport wordt, inclusief de bestuurlijke reactie en het nawoord, 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.

Een afschrift hiervan wordt verzonden aan college en betrokkenen.

13. Verzending aan betrokkenen en pers

Met het aanbieden van het rapport aan de raad kan de rekenkamercommissie ook een persbericht versturen. Dit persbericht wordt samengesteld in overleg met de communicatiedeskundige van de gemeente, die in dit geval de rekenkamercommissie ondersteunt. Het rapport wordt aan alle betrokkenen en de pers verzonden. Het rapport en het persbericht worden op de website van de gemeente geplaatst.

De voorzitter van de rekenkamercommissie is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door het lid-rapporteur dat zich met het onderzoek heeft beziggehouden. Zonodig kan de rekenkamercommissie besluiten een persconferentie te houden.

14. Behandeling commissie en raad

In een zo vroeg mogelijk stadium kondigt de rekenkamercommissie het onderzoek en de verwachte datum van rapportage aan bij griffier, zodat deze het op de termijnagenda kan zetten. Het Presidium of de agendacommissie van de raad bepaalt wanneer het rapport op de agenda van de raad en raadscommissie wordt geplaatst. Het betreffende raadsvoorstel wordt opgesteld door de griffie.

De voorzitter van de rekenkamercommissie is in de desbetreffende commissie- en/of raadsvergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport. Hij laat zich desgewenst bijstaan door de secretaris of een lid van de commissie.

15. Evaluatie en natraject

Na afloop van elk onderzoek vindt er een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamercommissie en eventueel het ingeschakelde externe bureau teruggeblikt op het onderzoek. Nagegaan wordt voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamercommissie besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt vastgelegd in een evaluatienotitie. In het jaarverslag van de rekenkamercommissie wordt ingegaan op de gehouden evaluatie.

Voor de externe effectiviteit van de rekenkamercommissie is het van belang te volgen wat er met de rapporten en aanbevelingen wordt gedaan.

De rekenkamercommissie volgt op dit punt de ontwikkelingen en adviseert ook de raad dit te doen. Wanneer de commissie constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen, kan zij de raad hierop attenderen.

16. Slot

Dit protocol kan worden herzien of aangevuld aan de hand van de ervaringen die door de rekenkamercommissie worden opgedaan.