

Onderzoeksprotocol, onderdeel van het Reglement van orde rekenkamer gemeente Renkum 2020.

Inleiding

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamer de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om een 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.

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

Missie

De rekenkamer van de gemeente Renkum wil een betrokken en constructieve partner zijn van de gemeenteraad. Met een open en positief-kritische houding wil de rekenkamer bijdragen aan inzichten over actuele onderwerpen met impact voor de gemeente en haar inwoners. De rekenkamer doet op een onafhankelijke en zorgvuldige wijze onderzoek dat leidt tot toekomstgerichte aanbevelingen aan de raad, gericht op het samenspel tussen raad, het college, de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente deelneemt, de organisatie én de samenleving.

Kwaliteitszorg

De rekenkamer laat zich bij haar werkzaamheden door de volgende kwaliteitswaarden leiden.

- *Objectiviteit*: het onderzoeksonderwerp wordt zo gekozen dat de selectie van de te onderzoeken en in de rapportage te presenteren feiten zonder vooringenomenheid plaats vindt en evenwichtig is. Feiten worden in rapporten gescheiden van oordelen gepresenteerd. Taalgebruik is niet tendentieus en niet suggestief.
- *Onderbouwing*: methoden en technieken van gegevensverzameling voldoen aan de eisen van validiteit en betrouwbaarheid. Bij het op schrift stellen van het rapport is het zo dat conclusies van het onderzoek logisch voortvloeien uit de bevindingen. Bevindingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen of andere vastleggingen en liefst op meer dan één bron. Feiten zijn geverifieerd aan de bron.
- *Consistentie*: gehanteerde normen, oordelen en aanbevelingen zijn binnen hetzelfde onderzoek in overeenstemming met elkaar. Zij zijn in principe ook in overeenstemming met normen gehanteerd in een ander (eerder) rekenkameronderzoek, met dien verstande dat normen zich ontwikkelen en aangepast dienen te zijn aan de actuele stand van denken.
- *Bruikbaarheid*: het onderzoeksrapport geeft toegankelijke, bondige en actuele informatie waarmee college, raad en directies van gecontroleerde organen iets kunnen doen in termen van het verbeteren van het functioneren. Op de onderzoeksvragen wordt antwoord gegeven. Duidelijk moet zijn op welke punten en van wie de rekenkamer actie verwacht.

- *Onafhankelijkheid*: de keuze van onderwerpen, aspecten en te hanteren normen vinden plaats in volledige vrijheid en zonder vatbaar te zijn voor welke pressie dan ook.
- *Doelmatigheid*: het onderzoek wordt voldoende afgebakend en de aanpak van het onderzoek is doelgericht. Bij de keuze van methoden en technieken wordt een afweging gemaakt van de kosten en baten. De organisatie van het onderzoek voldoet aan de algemene eisen van goed projectmanagement.
- *Controleerbaarheid*: het onderzoeksproces wordt zodanig vastgelegd dat reconstructie op een doelmatige wijze kan plaats vinden. Belangrijke beslissingen in het onderzoek en daarbij behorende overwegingen worden schriftelijk vastgelegd. Er vindt een toegankelijke dossiervorming plaats.

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 kan de rekenkamer verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Ook inwoners kunnen onderwerpen voor onderzoek aandragen.

Alle inkomende verzoeken worden in de vergadering van de rekenkamer besproken. De rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken van de raad zal ingevolge de geldende Verordening op de rekenkamer altijd een reactie volgen.

De rekenkamer laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van anderen, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeente. Hiervoor maakt de rekenkamer gebruik van officiële stukken zoals raadsstukken, collegestukken, de begroting en jaarrekening en commissiestukken. Verder hanteert de commissie andere bronnen, zoals interviews, lokale kranten, vakbladen en oriënteert de rekenkamer zich op het werk van andere rekenkamers in het land. De rekenkamer houdt op deze wijze 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 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. De rekenkamer neemt bij de keuze van een onderwerp de volgende criteria in acht:

- het financiële belang van een onderwerp;
- het maatschappelijke belang van een onderwerp;
- de mate van risico m.b.t. doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid;
- de mate waarin de rekenkamer in het bijzonder geschikt is om onderzoek naar dit onderwerp te doen op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden;

- de mate waarin het onderwerp geschikt is voor rekenkameronderzoek;
- de actualiteit van het onderwerp;
- de waarschijnlijkheid van herhaling c.q. leereffecten;
- de prioriteit die het onderwerp heeft binnen het gemeentelijk beleid;
- de mate van bestuurlijke relevantie;
- is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen (het college uit hoofde van artikel 213a Gemeentewet, de accountant, een onderzoeksbureau etc.);
- de mate van variatie in de onderwerpen die de rekenkamer in één jaar en over de jaren heen onderzoekt.

Randvoorwaarden.

Verder moet voldaan worden aan een aantal randvoorwaarden:

- Is de vraagstelling voor een onderzoek voldoende duidelijk?
- Zijn de gegevens die nodig zijn om het onderzoek uit te voeren beschikbaar?
- Is de tijdshorizon passend?
- Is het feit dat er meerdere gemeenten een belang hebben belemmerend voor het onderzoek?
- Is het beschikbare budget voldoende?

Onderzoeksopzet en aankondiging

Nadat de rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de commissie 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 ook een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren.

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

A. Wat willen we bereiken?

- Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
- Doel van het onderzoek

B. Wat willen we weten?

- Centrale vraagstelling en deelvragen
- Omschrijving normenkader
- Hoe komen we dat te weten

C. Globale onderzoeksopzet

- Keuze onderzoeksinstrumenten

D. Organisatie

- Tijdpad
- Inhuur externe expertise
- Kosten

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de raad en het college. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek uitvoert.

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 dan het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, wordt dit meegedeeld aan de raad en het college.

Start van het onderzoek

Voor elk onderzoek treedt één van de leden van de rekenkamer op als coördinator van het onderzoek. De coördinator is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als klankbord voor de secretaris. De ambtelijk secretaris is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt.

Schematisch ziet een onderzoek er vaak als volgt uit:

- Dossierstudie;
- Interviews;
- Experts raadplegen;
- Concept rapport;
- Hoor en wederhoor;
- Definitief rapport.

Aan een onderzoek gaat vooraf, afhankelijk van het onderzoeksonderwerp, een gesprek met de manager van de betrokken afdeling(en) en/of de gemeentesecretaris. In dit gesprek geeft een vertegenwoordiging van de rekenkamer een toelichting op de aanpak van het onderzoek. De desbetreffende manager kan desgewenst medewerkers, waarvan hij het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamer zal de manager vragen om uit diens afdeling 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 sector zo snel mogelijk kan verkrijgen.

Samenwerking met externen

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt, zal extern ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek.

Zelf doen of uitbesteden.

Om de afweging tussen zelf doen of uitbesteden goed te kunnen maken zijn de volgende criteria geformuleerd:

- Kosten / baten afweging;
- Beschikbaarheid deskundigheid;
- Beschikbare capaciteit;
- Kosten van inhuur;
- Strategisch belang.

De ondersteuning kan op diverse manieren worden geregeld:

- Een professioneel onderzoeksbureau;
- Stagiaires van hogeschool of universiteit, al of niet extern gecoördineerd;
- Ambtenaren van buurgemeenten;
- Andere door de rekenkamer adequaat geachte uitwerkingen.

Indien een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen, worden zo mogelijk meer dan één onderzoeksbureaus 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 wordt/worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rekenkamer een keuze.

De bureaus wordt bij de offerteaanvraag nadrukkelijk gevraagd of zij op het desbetreffende terrein al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Renkum. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt, dat dit het risico van (de schijn van) belangenverstremming 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, waarbij aansluiting zal worden gezocht bij de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Renkum.

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.

De ambtelijk secretaris van de rekenkamer is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Van het bureau wordt verwacht dat dit zich houdt aan het onderzoeksprotocol.

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

Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewden voorgelegd.
- Het uitgangspunt is (uiteindelijk) openbaarheid: slechts in uitzonderlijke gevallen worden documenten of gespreksverslagen als vertrouwelijk benoemd.

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

- Het onderzoeksbureau rapporteert de ambtelijk secretaris over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
- De rekenkamerleden en de ambtelijk 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).
- 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 onderzoekdossier. Dit bestaat in elk geval uit :

- Onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
- Offerte van onderzoeksbureau en overeenkomst met onderzoeksbureau (indien van toepassing);
- Het logboek van (de) rekenkamer en (het) onderzoeksbureau;
- Alle gespreksverslagen;
- Alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse;
- Eindrapport;
- Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor;
- Inhoudelijke reactie college; indien gegeven;
- Nawoord rekenkamer, indien van toepassing;
- Aanbiedingsbrief raad;
- Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht;
- Verslagen van de voortgangsbesprekingen van de rekenkamer;
- Verslagen van de behandeling in de raadscommissie en raad.

Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet.

Rapportage

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie en bondigheid. 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.

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. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport ligt bij de rekenkamer. Dit houdt tevens in dat de rekenkamer zelf haar aanbevelingen formuleert aan de raad en/of het college. Ook moet dit blijken uit het optreden naar buiten toe. Goede afspraken zijn wenselijk omtrent de wijze waarop de onderzoeker in het rapport wordt vermeld en de

eventuele rol van de onderzoekers bij de presentatie aan de raad. Veelal wordt gekozen voor een vorm waarin het rapport duidelijk herkenbaar is als rekenkamerrapport met een vermelding van het uitvoerende bureau. Bij de presentatie voert een lid van de rekenkamer(commissie) het woord in de raad wanneer het gaat om de conclusies. De externe onderzoekers zijn beschikbaar en aanwezig voor het beantwoorden van technische vragen.

Zienswijzen (wederhoor)

De Verordening 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. Het is overigens wel mogelijk om technische en bestuurlijke reactie samen te voegen. Voordeel hiervan is dat de procedure wordt versneld. Nadeel is dat feitelijke en bestuurlijke bevindingen door elkaar kunnen lopen, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan.

Technische reactie

De rekenkamer kan, als eerste, het rapport aanbieden voor een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden en eventuele vermeende feitelijke onjuistheden aan de commissie kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van tenminste twee weken. Betrokkenen zijn degenen waarvan de taakuitoefening (mede) onderwerp van onderzoek is of is geweest. De rekenkamer bepaalt wie verder als betrokkenen worden aangemerkt. Een en ander is geregeld in artikel 13 van de geldende Verordening rekenkamer. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.

Bestuurlijke reactie

Alvorens een rapport openbaar te maken kan de rekenkamer het voor een eerste reactie voorleggen aan het college. Hierbij wordt het college de gelegenheid geboden om te reageren op de conclusies, oordelen en aanbevelingen die de rekenkamer verbindt aan de (gecorrigeerde) bevindingen. Het college dient zijn eventuele reactie binnen 15 werkdagen schriftelijk mee te delen aan de rekenkamer. De rekenkamer voegt de eventuele reactie van het college met haar eventuele wederreactie (nawoord) als bijlage toe aan het rapport. Een en ander is geregeld in artikel 14 van de geldende Verordening rekenkamer).

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 door de rekenkamer opgesteld raadsvoorstel naar aanleiding van het onderzoek wordt via de agendacommissie geagendeerd.

Het verdient aanbeveling om de hele bestuurlijke reactie op te nemen in het eindrapport en te voorzien van een nawoord van de rekenkamer. Op deze wijze is voor de raad zichtbaar hoe de bestuurlijk verantwoordelijken hebben gereageerd op de conclusies van de

rekenkamer en wordt tevens zichtbaar hoe de rekenkamer deze reactie (inclusief eventuele toezeggingen) waardeert.

Deze uitvoerige procedure voorkomt dat tijdens de raadsbehandeling discussie ontstaat over de juistheid van de feiten. De discussie in de raad dient te gaan over de conclusies, oordelen, aanbevelingen en toezeggingen. Een nadeel is dat het traject nadat het feitelijke onderzoek is afgerond erg tijdrovend kan zijn.

Publicatie en publiciteit

De rekenkamer zoekt pas de publiciteit nadat de raads- en commissieleden (onder embargo) zijn geïnformeerd. Met het aanbieden van het rapport aan de raad zal de rekenkamer ook een persbericht versturen. Dit persbericht wordt zo nodig opgesteld in overleg met een vertegenwoordiger namens de gemeentelijke organisatie. Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden en het rapport en het persbericht worden op de website van de Gemeente Renkum geplaatst.

De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door het commissielid dat zich met het onderzoek heeft beziggehouden. Zo nodig kan de rekenkamer besluiten een persconferentie te houden.

Behandeling commissie en raad

De rekenkamer biedt het eindrapport aan de raad aan. De voorzitter en eventueel de andere leden van de rekenkamer zijn in de desbetreffende vergadering aanwezig om het rapport toe te lichten.

Natraject

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek evalueert de rekenkamer het totale onderzoekstraject met als doel hiervan te leren. Het jaarlijkse verslag van de rekenkamer bevat een onderdeel waarin aandacht wordt besteed aan uitgevoerde onderzoeken en het verloop van het traject.

Externe effectiviteit

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

De rekenkamer volgt op dit punt de tussentijdse ontwikkelingen. Wanneer de rekenkamer constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen, kan zij de raad hierop attenderen.

De rekenkamer schenkt bij haar jaarlijks uit te brengen verslag van haar werkzaamheden ook aandacht aan de implementatie van de besluiten, die door de raad over haar aanbevelingen zijn genomen (aldus artikel 11 van het Reglement van orde rekenkamer gemeente Renkum 2006).

Dit Onderzoeksprotocol is op 21-10-2020, als onderdeel van het Reglement van orde rekenkamer gemeente Renkum 2020, vastgesteld door de rekenkamer van de gemeente Renkum.