

ONDERZOEKSPROTOCOL

(vastgesteld d.d.7 december 2018)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Taken en doelstelling	2
1.2 Onderzoeksprotocol	2
1.3 Missie	3
2. Onderwerpselectie	3
2.1 Algemeen	3
2.2 Het verzamelen van onderwerpsuggesties	3
2.3 Selectiecriteria	4
2.4 Onderzoeksprogramma	4
3. Vooronderzoek, onderzoeksopzet en aankondiging	4
3.1 Vooronderzoek	5
3.2 Afstemmen met de raad	5
3.3 Onderzoeksopzet	5
3.4 Aankondiging	5
4. Start van het onderzoek	5
4.1 Interne/externe onderzoekers	5
4.2 Startbijeenkomst	6
5. Voortgang en dossiervorming	7
6. Onderzoeksrapport	8
7. Wederhoor	8
8. Publicatie	9
9. Presentatie van het onderzoeksrapport	9
10. Evaluatie	9
10.1 Interne effectiviteit en efficiency	9
10.2 Doorwerking	9

1. Inleiding

1.1 Taken en doelstelling

De rekenkamercommissies van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland bestaan uit drie externe leden. Voor de uitvoering van de werkzaamheden door de rekenkamercommissies hebben de drie gemeenten besloten hiervoor een personele unie te vormen (hierna te noemen: de rekenkamercommissie). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een secretaris. De rekenkamer doet voor de gemeenteraad onafhankelijk onderzoek naar het beleid van de gemeente. Doet de gemeente wat ze belooft en levert het ook op wat de bedoeling is? Met haar onderzoeken ondersteunt de rekenkamer de gemeenteraad bij haar kaderstellende en controlerende taak.

Daartoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit op het gebied van:

Rechtmatigheid:

Hierbij staat de vraag centraal of het beleid en de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Doeltreffendheid/effectiviteit:

Hierbij wordt nagegaan of de gewenste resultaten en/of effecten daadwerkelijk worden bereikt.

Doelmatigheid/efficiency:

Hiervoor wordt onderzocht of de gewenste resultaten worden bereikt met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Burgerperspectief:

Hierbij wordt onderzocht in hoeverre het beleid en de uitvoering ervan tegemoet komt aan de behoeften of waarden van (specifieke groepen) burgers en/of maatschappelijke organisaties en hoe de uitvoering wordt ervaren door deze groepen.

Het doel van het rekenkameronderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. De nadruk van het onderzoek zal liggen op de structurele (beleids)processen en het leereffect.

1.2 Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamercommissie de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het protocol heeft als doel om de kwaliteit van de onderzoeken én een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de gemeentelijke organisaties te waarborgen. Daarnaast wil de rekenkamercommissie met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en deze transparant maken voor betrokkenen.

Bij het opstellen van dit protocol is gebruik gemaakt van de 'Handreiking voor de lokale rekenkamer(funcitie)' van de NVRP. Het protocol geeft richtlijnen voor de uitvoering van het onderzoek. Toekomstige ontwikkelingen omtrent het werk van de rekenkamercommissie kunnen aanleiding zijn om het protocol later (op bepaalde onderdelen) te herzien.

De rekenkamercommissie hanteert de volgende vier uitgangspunten bij het voorbereiden en uitvoeren van onderzoeken, namelijk:

- *Zorgvuldigheid: validiteit en volledigheid bij de verzameling van de relevante feiten;*
- *Objectiviteit: objectieve en gedegen analyse van de feiten;*
- *Transparantie: m.b.t. de oordeelsvorming door beoordeling van feiten aan de hand van een expliciet normenkader en m.b.t. de communicatie d.m.v. overleg, presentaties en bondige, heldere en (voor zover mogelijk) openbare rapporten ;*
- *Pragmatisme: het onderzoek is (financieel, qua tijd en organisatie) haalbaar en uitvoerbaar.*
- *Rechtmatigheid: bij de verwerking van persoonsgegevens t.b.v onderzoek voldoet de rekenkamercommissie aan de AVG. De rekenkamercommissie sluit daarbij aan bij het privacybeleid van de gemeenten.*

1.3 Missie

De rekenkamercommissie wil door middel van haar onderzoeken de kaderstellende, de controlerende rol en de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad versterken en een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland, waarbij het accent ligt op het verbeter- en leereffect.

2. Onderwerpselectie

2.1 Algemeen

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 aangepakt.

2.2 Het verzamelen van onderwerpsuggesties

De rekenkamercommissie inventariseert jaarlijks in een overleg met raadsleden welke onderzoeksonderwerpen voor hen actueel zijn.

De gemeenteraad kan de rekenkamercommissie ook verzoeken een bepaald onderwerp te onderzoeken. Tevens kunnen inwoners van de gemeenten onderwerpen voor onderzoek aandragen. De rekenkamercommissie bespreekt alle aangedragen onderwerpen en beoordeelt of deze zich lenen voor een (voor)onderzoek. Zij geeft de raad respectievelijk de betrokken inwoners binnen zes weken na ontvangst van de verzoeken een inhoudelijke reactie.

De rekenkamercommissie laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij welke thema's binnen de gemeente spelen. Hiervoor maakt de rekenkamercommissie gebruik van bestuurlijke en maatschappelijke informatie. Ook gebruikt zij hiervoor andere bronnen, zoals de regionale/lokale media, vakbladen en relevante onderzoeksrapporten. Verder oriënteert de rekenkamercommissie zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land en op de informatie van de NVRR (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies).

De rekenkamercommissie houdt op deze wijze een groslijst bij van mogelijke onderwerpen en deze lijst wordt in het onderzoeksprogramma opgenomen.

De commissie bepaalt zelf welk(e) onderwerp(en) het komende jaar ter hand zal (zullen) worden genomen. Als een onderzoeksonderwerp de financiële capaciteit van de rekenkamercommissie te boven gaat, kan de raad worden verzocht extra middelen ter beschikking te stellen.

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 analyse, een quick scan of een onderzoeksbrief. De rekenkamercommissie kan ook besluiten een doorwerkingsonderzoek¹ te doen.

2.3 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 de beschikbare onderzoekscapaciteit en middelen.

Meer specifiek hanteert de rekenkamercommissie de volgende criteria:

- het onderzoek moet betrekking hebben op de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het beleid en van de uitvoering van het beleid;
- er moet sprake zijn van een substantieel (maatschappelijk en/of financieel) belang;
- het onderzoek moet betrekking hebben op beleid dat door de gemeente valt te beïnvloeden;
- bij de opeenvolgende onderzoeken moet zoveel mogelijk sprake zijn van een evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen;
- er moet sprake zijn van bruikbaarheid en verwachte leereffecten;

2.4 Onderzoeksprogramma

De rekenkamercommissie stelt ieder jaar een onderzoeksprogramma op en stelt dit uiterlijk in december vast voor het komende jaar. Uiterlijk 1 februari biedt de rekenkamercommissie dit onderzoeksprogramma aan de raad en het college van B&W aan. In het onderzoeksprogramma wordt per onderzoek informatie opgenomen over een aantal aspecten van het onderzoek. Er wordt per onderwerp ten minste aandacht besteed aan de aanleiding en/of de doelstelling/vraagstelling van het onderzoek.

Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de rekenkamercommissie gedurende het jaar besluiten de prioriteit van een onderzoek aan te passen of een nieuw onderzoek toe te voegen. De gemeenteraad, het college van B & W en de gemeentesecretaris/algemeen directeur worden hierover geïnformeerd

De rekenkamercommissie maakt haar onderzoeksprogramma openbaar via de website van de gemeente.

3. Vooronderzoek, onderzoeksopzet en aankondiging

De in het onderzoeksprogramma opgenomen onderzoeksonderwerpen voor het betreffende jaar worden verder uitgewerkt in de vorm van een onderzoeksopzet.

¹ Zie artikel 10.3

3.1 Vooronderzoek

Er kan eerst een oriënterend vooronderzoek gedaan worden voordat definitief besloten wordt tot onderzoek en een onderzoeksopzet wordt gemaakt. De rekenkamercommissie verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van een analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig kan de rekenkamercommissie besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren. Van een vooronderzoek wordt mededeling gedaan aan de gemeentesecretaris. Via de gemeentesecretaris kunnen stukken voor een vooronderzoek uit de organisatie worden opgevraagd.

3.2 Afstemmen met de raad

Na afronding van het vooronderzoek kan de rekenkamercommissie de bevindingen uit het vooronderzoek desgewenst delen met de raad. Raadsleden kunnen dan nog input leveren voor de onderzoeksopzet

3.3 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

- aanleiding en achtergrond van het onderzoek;
- doel en reikwijdte van het onderzoek;
- de centrale onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen;
- de onderzoeksmethode c.q. -instrumenten;
- de organisatie: tijdpad, eventuele inhuur externe expertise en kosten.

3.4 Aankondiging

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisname toegezonden aan de raad, het college van burgemeester en wethouders, de algemeen directeur/secretaris en het bestuur of de directie van de eventueel betrokken organisaties. De onderzoeksopzet wordt tevens op de raadswebsite geplaatst. Ook 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 zinvol is om vast te houden aan de oorspronkelijke onderzoeksopzet. De rekenkamercommissie behoudt zich derhalve het recht voor de onderzoeksopzet zo nodig aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht in de onderzoeksopzet zal dit worden gemeld aan de raad, het college en de algemeen directeur/secretaris.

4. Start van het onderzoek

De voorzitter treedt op als coördinator van het onderzoek. De voorzitter is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als klankbord voor de onderzoeker(s). De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek. De secretaris is het eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers.

4.1 Interne/externe onderzoekers

Afhankelijk van het onderzoeksonderwerp wordt het onderzoek door (een deel van) de leden van de rekenkamercommissie of door externen uitgevoerd. Afwegingen hierbij zijn de omvang van het onderzoek, de beschikbare capaciteit en kennis van het onderwerp.

Interne onderzoekers

Wanneer besloten wordt het onderzoek in eigen beheer uit te voeren, wordt in overleg bepaald welke leden van de rekenkamercommissie het onderzoek gaan doen. Met de onderzoekers worden aan de hand van de onderzoeksopzet afspraken gemaakt over inzet uren en planning. De opdracht aan de onderzoekers worden geformaliseerd door een schriftelijke bevestiging van de afspraken tussen de voorzitter en de onderzoekers. Het onderzoeksprotocol is van toepassing.

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. Indien een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen, zal meer dan één onderzoeksbureau worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te werken.

Alvorens bureaus worden uitgenodigd een offerte uit te brengen wordt hen gevraagd of zij in het verleden of momenteel voor de betreffende gemeente(n) werkzaam waren of zijn, dit om belangenverstremgeling of de schijn daarvan te voorkomen.

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 rekenkamercommissie. Het/de bureau(s) met de meest aansprekende offerte zullen/zal worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rekenkamercommissie een keuze.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externen is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij de rekenkamercommissie blijven liggen. Dit betekent dat (belangrijke) beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de rekenkamercommissie worden genomen. De onderzoeksproducten zullen altijd herkenbaar zijn als producten van de rekenkamercommissie, al zal wel vermeld worden dat het feitenonderzoek en de bevindingen door het betreffende bureau zijn gedaan.

4.2 Startbijeenkomst

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst. Voor deze bijeenkomst worden alle betrokkenen bij het onderzoek uitgenodigd, wordt er door de voorzitter een toelichting op het onderzoek gegeven, worden de onderzoekers voorgesteld en vragen over het onderzoek beantwoord.

In de startbijeenkomst worden over en weer afspraken gemaakt over de procedure en planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de rekenkamercommissie zo snel mogelijk de door haar benodigde informatie van de betrokken afdeling(en) kan verkrijgen en hoe de belasting voor de afdeling(en) zoveel mogelijk kan worden beperkt. Ook wordt afgesproken wie zal fungeren als contactpersoon voor het onderzoek.

De onderzoekers zijn bevoegd bij alle gemeentelijke organen van Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland en diensten en instellingen waarvoor de betreffende gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeenten worden bekostigd mondelinge en schriftelijke inlichtingen in te winnen die zij nodig acht voor de uitvoering van haar onderzoek.

De hiervoor genoemde organen zijn verplicht de gevraagde inlichtingen binnen de door de onderzoekers gestelde termijn te verstrekken.

De onderzoekers dragen er zorg voor dat de informatie niet zodanig in hun rapport opgenomen wordt dat deze te herleiden is tot de betrokkene.

5. Voortgang en dossiervorming

Schematisch zal een onderzoek er vaak als volgt uitzien:

- dossierstudie
- interviews
- experts raadplegen
- conceptrapport
- hoor en wederhoor
- definitief rapport

Voor het verloop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- gedurende het onderzoek houdt de secretaris een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoeksproces worden bijgehouden. Deze informatie is belangrijk voor de evaluatie van het onderzoek na afronding van het onderzoek.
- de secretaris is het eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers.
- er is regelmatig overleg tussen de secretaris en de voorzitter als coördinator over de voortgang van het onderzoek.
- indien vertraging optreedt in het onderzoeksproces wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.
- alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewden voorgelegd;
- de leden van de rekenkamercommissie kunnen ter informatie alle gespreksverslagen van interviews ontvangen;
- gespreksverslagen worden als vertrouwelijk aangemerkt.

In geval van samenwerking met externen gelden tevens de volgende regels:

- de externen rapporteren aan de rekenkamercommissie over de voortgang;
- de rekenkamercommissieleden en/of de secretaris kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door de externen worden afgenomen;
- de onderzoekers zijn aanwezig bij de presentatie van het onderzoeksrapport aan de gemeenteraden en/of raadscommissies;
- het onderzoeksdossier dat door de externen is opgebouwd, wordt na afronding van het onderzoek aan de rekenkamercommissie overgedragen;
- het is de externen 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 voorzitter van de rekenkamercommissie. Verzoeken van derden worden door de externen naar de secretaris van de rekenkamercommissie doorverwezen.

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

- de onderzoeksopzet
- offerte(s) onderzoeksbureaus
- opdrachtverlening aan onderzoekers
- alle gespreksverslagen
- alle tussentijdse notities/correspondentie m.b.t. dataverzameling

- zienswijze(n) op het onderzoek
- onderzoeksrapport
- aanbiedingsbrief
- het logboek
- eventuele) persberichten
- het verslag van de interne evaluatie

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. Zij zal dergelijke verzoeken beoordelen op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur.

6. Onderzoeksrapport

Het uitgangspunt van een onderzoeksrapport is transparantie. Het moet helder zijn hoe de rekenkamercommissie tot haar bevindingen komt. De rekenkamercommissie streeft in beginsel naar een kort en bondig onderzoeksrapport. De rekenkamercommissie is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit houdt tevens in dat zij zelf haar conclusies en aanbevelingen formuleert aan de raad. Bij een onderzoek waarvoor externe ondersteuning wordt ingehuurd, kan de onderzoeker hierin adviseren.

Het onderzoeksrapport bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- Samenvatting
- Onderzoeksaanpak
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie en nawoord
- Feitenrelaas en analyse
- Bijlagen (normenkader, overzicht dossiers, overzicht geïnterviewde personen, overzicht gebruikte afkortingen en literatuur)

7. Wederhoor

- Na analyse van de documenten en de gesprekken zullen de bevindingen in een conceptrapport worden vastgelegd.
- Ter verificatie van de feiten worden de bevindingen - zonder conclusies en aanbevelingen - voorgelegd aan de gemeentesecretaris met vermelding van de ambtelijke medewerkers die in het onderzoek zijn geconsulteerd. Hem en hen wordt de gelegenheid gegeven de rekenkamercommissie te wijzen op eventuele feitelijke onjuistheden. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. Mocht voorafgaande aan de schriftelijke reactie vanuit de ambtelijke organisatie behoefte zijn aan een mondeling overleg met (een delegatie van) de rekenkamercommissie, is dat mogelijk. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.
- De rekenkamercommissie stelt de gemeentesecretaris beargumenteerd in kennis van welke wijzigingen zij wel en niet overneemt.
- Het rapport - met conclusies en aanbevelingen - wordt vervolgens voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college. De rekenkamercommissie kan de conclusies en aanbevelingen desgewenst mondeling aan het college toelichten.

- e. Aan het college zal gevraagd worden om schriftelijk te reageren op de geformuleerde conclusies en opgestelde aanbevelingen. Hiervoor geldt een termijn van vier weken, tenzij de rekenkamercommissie meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken.
- f. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamercommissie een nawoord opstellen. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie maken integraal onderdeel uit van het eindrapport.
- g. Gedurende het hoor en wederhoor-traject rust er geheimhouding op het (concept)rapport.

8. Publicatie

Het onderzoeksrapport met conclusies en aanbevelingen wordt met een aanbiedingsbrief gezonden naar de gemeenteraad, met een afschrift aan het college en de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Het onderzoeksrapport wordt eventueel ook aan betrokken organisaties toegezonden. Met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de raad kan de rekenkamercommissie een persbericht laten uitgaan. Het persbericht wordt door de rekenkamercommissie samengesteld. Het onderzoeksrapport wordt op de raadswebsite geplaatst. De voorzitter van de rekenkamercommissie treedt primair op als woordvoerder voor de media.

9. Presentatie van het onderzoeksrapport

Na aanbieding van het onderzoeksrapport aan de raad verzoekt de rekenkamercommissie de griffie de presentatie van haar rapport zo spoedig mogelijk te agenderen, bij voorkeur binnen 6 weken. De voorzitter of één van de andere leden van de rekenkamercommissie presenteert het onderzoek aan de raad of raadscommissie. De overige leden van de rekenkamercommissie zijn hier ook bij aanwezig, evenals de onderzoekers voor het beantwoorden van vragen.

De rekenkamercommissie kondigt het onderzoek in een zo vroeg mogelijk stadium aan bij de griffier ten behoeve van de planning van de presentatie van het onderzoek.

10. Evaluatie

10.1 Interne effectiviteit en efficiency

Na afloop van elk onderzoek vindt er een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamercommissie en eventueel met het externe bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen in het proces verbeteringen mogelijk zijn. Een en ander wordt in een evaluatieverslag vastgelegd.

10.2 Doorwerking

De rekenkamercommissie hecht er aan dat de aanbevelingen van haar onderzoek die zijn overgenomen door de raad, adequaat worden uitgevoerd. Bij de behandeling van een onderzoeksrapport in de gemeenteraad kan de raad daarom zo nodig een evaluatiemoment vastleggen. Op deze wijze kan de raad monitoren in hoeverre de implementatie van de overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk effect hebben. Voorts kan de raad de rekenkamercommissie verzoeken om een algemeen onderzoek te doen naar de wijze waarop raadsbesluiten op basis van rekenkameraanbevelingen worden nageleefd. Ook kan de rekenkamercommissie een zogenaamd doorwerkingsonderzoek doen².

² Zie artikel 2.2