

ONDERZOEKSPROTOCOL REKENKAMER MONTFERLAND

Datum: 28 april 2024

Het onderzoeksprotocol beschrijft de richtlijnen die de rekenkamer Montferland volgt bij de uitvoering van haar onderzoeken. Het protocol heeft tot doel het waarborgen van de kwaliteit van de onderzoeken, een goed verloop van het onderzoeksproces en het geven van inzicht in de werkwijze van de kamer.

Bij een compact onderzoek – bijvoorbeeld QuickScan, rekenkamerbrief of vervolgonderzoek – kan de aanpak op onderdelen afwijken.

1. Inleiding

Grondslag

Aan dit onderzoeksprotocol ligt de Gemeentewet, de ‘Verordening gemeentelijke rekenkamer Montferland’ (verder te noemen: verordening) en het reglement van orde ten grondslag.

Taken en doelstelling

De rekenkamer is een onafhankelijke kamer, benoemd door de gemeenteraad.

De kamer bestaat uit drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris vanuit de raadsgriffie.

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Hieronder wordt verstaan de beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten.

Doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?

Rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

Het doel van deze onderzoeken is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. De kwaliteitseisen die de rekenkamer aan haar onderzoeken stelt zijn: objectief, consistent, controleerbaar, zorgvuldig, efficiënt en onafhankelijk.

2. Onderwerpselectie

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 rekenkamer houdt in haar onderzoeksprogrammering rekening met de actuele thema's en behoeften vanuit de raad.

Zij houdt een groslijst van onderwerpen bij. Ter voeding voert de rekenkamer met regelmaat gesprekken met afzonderlijke raadsfracties of een afvaardiging daarvan.

Tevens kan de gemeenteraad of een inwoner de rekenkamer gemotiveerd vragen om een onderzoek in te stellen. Indien nodig wordt de inwoner uitgenodigd zijn/haar verzoek nader

toe te lichten. De rekenkamer bepaalt in hoeverre zij een verzoek honoreert. De raad (of de inwoner) ontvangt bericht in hoeverre de rekenkamer aan het verzoek voldoet.

Selectiecriteria

Bij de keuze voor onderwerpen kijkt de rekenkamer naar de volgende selectiecriteria:

- Het onderwerp dient te passen binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de rekenkamer en moet relevant zijn voor het functioneren van de gemeenteraad;
- Er zijn signalen/twijfels over doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid.
- Er is een substantieel belang en/of risico in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht.
- Het onderzoek is praktisch uitvoerbaar.
- Het onderzoek moet het door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen.
- Contra-indicatie: de informatie is ook via andere, gemakkelijkere of voor de hand liggende weg te verkrijgen (b.v. vragen stellen aan het college van B&W, rondetafelconferentie met college van B&W en derden).

Jaarlijks brengt de rekenkamer een jaarverslag uit en bepaalt welke onderzoeken zij gaat uitvoeren. Dit wordt neergelegd in een onderzoeksplan en jaarlijks tezamen met het jaarverslag ter kennisneming aangeboden aan de gemeenteraad en in afschrift aan de klankbordgroep gezonden.

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Vooronderzoek

Er kan eerst een oriënterend vooronderzoek gedaan worden, voordat een onderwerp voor onderzoek wordt geselecteerd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een analyse van relevante documenten en literatuur. Zo nodig kan de rekenkamer een aantal oriënterende gesprekken voeren met sleutelpersonen.

Onderzoeksopzet

Na het bepalen van een onderzoeksonderwerp stelt de rekenkamer een onderzoeksopzet vast. Dit kan bevatten, afhankelijk van de aard van en het type onderzoek:

- Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag.
- Doelstelling en vraagstelling onderzoek.
- Deelvragen.
- Normenkader.
- Globale onderzoeksaanpak.
- Planning en uitvoering.

Afhankelijk van het onderwerp kunnen rekenkameronderzoeken verschillen qua type en aard. Onderscheiden kunnen worden diepgaande onderzoeken, kortlopende onderzoeken, rekenkamerbrieven en vervolgonderzoeken.

De rekenkamer stuurt de concept onderzoeksopzet naar gemeenteraad en stelt deze gedurende twee weken in de gelegenheid om hierop te reflecteren. De opvolging van

aanbevelingen van onderzoeken is beter naarmate de onderzoeksvragen en verwachtingen aansluiten bij de behoefte van de gemeenteraad.

Aankondiging

De rekenkamer stuurt de definitieve onderzoeksopzet ter kennisneming naar de gemeenteraad. Het college en de gemeentesecretaris ontvangen ieder een schriftelijke aankondiging van het onderzoek. Eén of meer leden van de rekenkamer kunnen het onderzoek persoonlijk toelichten aan de gemeentesecretaris.

De rekenkamer laat aan andere relevante relaties weten dat er een onderzoek ingesteld gaat worden.

Onderzoek in eigen beheer

Indien de rekenkamer besluit één of meer van haar leden te belasten met de uitvoering van onderzoek, wordt voorafgaand aan het onderzoek een plan van aanpak opgesteld met een raming van de te besteden uren. Na afronding van het onderzoek wordt een verantwoording van de bestede uren vastgesteld door de rekenkamer.

Samenwerking met externe onderzoeksbureaus

Indien een onderzoeksbureau wordt ingeschakeld om het onderzoek uit te voeren, zal zo mogelijk meer dan één onderzoeksbureau worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet en/of een offerteverzoek een offerte te leveren, conform de inkoopvoorwaarden van de rekenkamer van Montferland.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van onderzoeksbureaus is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van het onderzoeksrapport 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 (inhoudelijke) begeleiding van het onderzoek ligt in handen bij de primaathouder van de rekenkamer. De secretaris van de kamer is verantwoordelijk voor de praktische voortgang van het onderzoek en vormt daarvoor het aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau.

De rekenkamer wijst de onderzoeksbureaus bij het offerteverzoek op het onderzoeksprotocol van de rekenkamer. Gekozen kan worden om de externe bureaus hun offerte te laten toelichten. Er kan ook voor gekozen worden bureaus, alvorens een offerte uit te laten brengen, een onderzoeksopzet toe te laten lichten en het bureau van voorkeur een offerte te laten uitbrengen.

Uitgebrachte offertes worden beoordeeld door de rekenkamer op basis van de volgende criteria:

- Ervaring het onderzoeksbureau en de onderzoekers;
- Deskundigheid van het onderzoeksbureau en de onderzoekers;
- De uitwerking van de probleemstelling en de operationalisering van de onderzoeksvragen;
- De planning en de begroting van het onderzoek;
- De wijze waarop de data worden verzameld en geanalyseerd;
- De wijze waarop tussentijds wordt gerapporteerd;

- De presentatie en originaliteit;
- De prijs-kwaliteitverhouding.

De onderzoeksbureaus zullen bij het offertezoek nadrukkelijk worden gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Montferland. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstremming tot gevolg heeft, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende onderzoeksbureau kan worden verstrekt.

De opdrachtverlening aan een onderzoeksbureau vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamer. De voorzitter ondertekent de opdrachtverlening.

Het extern onderzoeksbureau neemt de privacyregels conform de AVG en aanvullende regelingen in acht. Het uitgangspunt is om de overdracht van data zoveel mogelijk te beperken. Indien nodig wordt een verwerkersovereenkomst opgesteld. Een eventueel datalek wordt door het extern onderzoeksbureau terstond aan de rekenkamer gemeld. De rekenkamer zal in voorkomend geval in overleg treden met de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en zonodig een melding verzorgen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Bij de contractvorming met het onderzoeksbureau hoort ook een geheimhoudingsverklaring.

5. Kwaliteitseisen en werkwijze van het onderzoek

De rekenkamer hanteert de volgende kwaliteitseisen bij haar onderzoek:

- Objectiviteit:* onpartijdige, niet vooringenomen en gedegen analyse van de bevindingen;
- Onderbouwing:* conclusies worden genoegzaam onderbouwd door de geconstateerde bevindingen, en zo mogelijk van een normenkader;
- Consistentie:* eenduidigheid van begrippen en redeneringen;
- Controleerbaarheid:* de bevindingen zijn navolgbaar te controleren en te staven;
- Zorgvuldigheid:* onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek;
- Onafhankelijkheid:* geen inmenging door belangen of wensen van derden, waaronder onderzochte personen of organisaties;
- Doelmatigheid:* heldere afbakening, doelgerichte uitvoering, afgewogen op kosten en baten;
- Toegankelijkheid en bruikbaarheid:* bondige en toegankelijke informatie in het onderzoeksrapport op een aantrekkelijke wijze gepresenteerd.

Start van het onderzoek

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst waarin de rekenkamer (eventueel samen met het externe onderzoeksbureau) een toelichting geeft op de werkwijze aan ambtelijk betrokkenen. Tijdens deze bijeenkomst maken betrokkenen en de onderzoeker(s) werkafspraken.

Rapportage

Het uitgangspunt van de rapportage is transparantie. Het moet helder zijn hoe de rekenkamer tot haar conclusies en aanbevelingen 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 zal de bron worden vermeld.

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

- Inleiding: achtergrond, doelstelling en vraagstelling;
- Onderzoeksaanpak en normenkader;
- Bevindingen met analyse;
- Conclusies en aanbevelingen;
- Bijlagen: bronnen.

De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het onderzoeksrapport. Dit betekent dat deze herkenbaar moet zijn als onderzoeksrapport van de rekenkamer. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een onderzoeksbureau, dan wordt dit door het onderzoeksbureau vermeld.

Ambtelijk wederhoor

Aan de hand van de onderzoeksresultaten schrijft de rekenkamer haar bevindingen op in een conceptrapport van bevindingen. Dit concept gaat onder embargo naar de gemeentesecretaris, eventueel indien van toepassing onder gelijktijdige verzending aan andere betrokken organisaties of personen. De rekenkamer kan deze bevindingen mondeling toelichten.

De gemeentesecretaris krijgt de gelegenheid om – uiterlijk binnen twee weken– de feiten in het conceptrapport te controleren. De rekenkamer reageert schriftelijk op deze ambtelijke reactie waarbij zij laat weten of de opmerkingen hebben geleid tot aanpassingen in het conceptrapport.

Conclusies en aanbevelingen

Na het ambtelijk wederhoor formuleert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen.

In geval van samenwerking met een onderzoeksbureau verwacht de rekenkamer van het bureau een voorzet voor conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie

Het definitieve onderzoeksrapport wordt inclusief conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie (bestuurlijk wederhoor). Voor de bestuurlijke reactie geldt een termijn van 3 weken, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken. Via de bestuurlijke reactie wordt het college van B&W in de gelegenheid gesteld een inhoudelijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van het concept-onderzoeksrapport en aan te geven welke aanbevelingen het college wel of niet ondersteunt, inclusief een toelichting daarop.

Het is mogelijk om het proces van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor samen te voegen.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie formuleert de rekenkamer een nawoord en stelt het eindrapport vast.

6. Behandeling in de raad

De rekenkamer biedt het eindrapport aan de raad aan met een afschrift aan de klankbordgroep en het college van B&W. Het onderzoeksrapport wordt – normaliter na behandeling in het Raadsberaad – binnen drie maanden geagendeerd voor de gemeenteraadsvergadering. De griffie bereidt een raadsvoorstel voor, eventueel na overleg of inbreng vanuit de rekenkamer.

Eén of meerdere leden van de rekenkamer zijn in de desbetreffende vergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

Betrokkenen bij het onderzoek ontvangen een bericht wanneer het eindrapport wordt aangeboden.

7. Publicatie van het rapport

Tegelijk met de aanbieding kan de rekenkamer zorgen voor een samenvatting (afhankelijk van onderwerp en omvang onderzoek). Het eindrapport komt na het aanbieden beschikbaar via de website van de gemeente Montferland. De rekenkamer kan een persbericht versturen. De voorzitter van de rekenkamer is de woordvoerder naar buiten toe. Bij presentaties en vragen over specifieke onderzoeken kunnen de andere leden van de rekenkamer ook uitleg geven.

8. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- De secretaris van de rekenkamer is het primaire aanspreekpunt gedurende het onderzoekstraject.
- Alle verslagen van interviews worden voor akkoord voorgelegd aan betrokkenen. De verslagen zijn geheim.
- De onderzoeker(s) kunnen een beroep doen op de secretaris van de rekenkamer voor het plannen van interviews en het aanleveren van documenten.

In geval van samenwerking met een onderzoeksbureau geldt aanvullend:

- Het onderzoeksbureau rapporteert regelmatig over de voortgang van het onderzoek aan de primaathouder, zowel inhoudelijk als qua praktische werkzaamheden.
- De leden van de rekenkamer kunnen aanwezig zijn bij de interviews die het onderzoeksbureau afneemt.
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het onderzoekdossier. Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan kopieën – in welke vorm dan ook - aan te houden na afloop van het onderzoek.
- Het onderzoeksbureau mag niet buiten de rekenkamer om contact opnemen met derden over de voortgang of resultaten van het onderzoek.

- Het onderzoeksbureau gaat tijdens het onderzoek vertrouwelijk om met de resultaten ervan (bij voorkeur is dat van tevoren afgesproken in een geheimhoudingsverklaring, zie hiervoor).
- De externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar de rekenkamer doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoekdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksopzet
2. Offerte onderzoeksbureau plus opdrachtbevestiging
3. Concept-onderzoeksrapport
4. Schriftelijke stukken inzake ambtelijk wederhoor
5. Inhoudelijke reactie van het college van B&W
6. Aanbiedingsbrief gemeenteraad
7. Definitief onderzoeksrapport

Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar onderzoek dossiers, zoals hierboven bedoeld, aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn in principe toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten.

Voor inzage in vertrouwelijke stukken dient een verzoek te worden ingediend bij de rekenkamer. Dergelijke verzoeken zullen door de rekenkamer worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo).

9. Evaluatie

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek kan de rekenkamer en (indien van toepassing) het onderzoeksbureau het onderzoek onder de loep nemen (proces en inhoudelijke aspecten van het onderzoek) en de werkwijze voor een volgend onderzoek desgewenst bijstellen.

Externe effectiviteit

De rekenkamer kan na verloop van tijd onderzoeken in hoeverre de overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd. Jaarlijks kan in overleg met de gemeenteraad en het college van B&W de voortgang besproken worden.