

# Rekenkamercommissie Oostzaan

## Onderzoeksprotocol

Vastgesteld door de Rekenkamercommissie in haar vergadering van 29 juni 2006.

Aanpassing vastgesteld op 21 november 2007

2<sup>e</sup> Aanpassing vastgesteld op 10 oktober 2013

### Inhoudsopgave

|  |   |
|--|---|
| 1. Inleiding .....                       | 1 |
| 2. Onderwerpselectie .....               | 1 |
| 3. Onderzoeksopzet en aankondiging.....  | 2 |
| 4. Start van het onderzoek .....         | 3 |
| 5. Samenwerking met externe bureaus..... | 3 |
| 6. Voortgang en dossiervorming .....     | 4 |
| 7. Rapportage .....                      | 5 |
| 8. Zienswijzen .....                     | 6 |
| 9. Publicatie en publiciteit.....        | 6 |
| 10. Behandeling commissie en raad .....  | 6 |
| 11. Evaluatietraject.....                | 7 |

## 1. Inleiding

### *Taken en doelstelling*

De rekenkamercommissie Oostzaan (hierna 'rekenkamer') bestaat uit drie externe leden en twee raadsleden. De dagelijkse coördinatie wordt gedaan door de voorzitter en de secretaris van de rekenkamer. De rekenkamer wordt zonodig ondersteund door de griffier. De taak van de rekenkamer is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op drie onderdelen:

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 rekenkamer onderzoek uit. Het *doel* van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente als geheel en waar nodig het formuleren van aanbevelingen aan de raad voor de toekomst.

### *Onderzoeksprotocol*

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamer de richtlijnen, die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om 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 de werkwijze van de rekenkamer en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen. Bij de samenstelling van dit protocol is gebruik gemaakt van de handreiking onderzoek welke is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK). Dit protocol is geen statisch document; de toekomstige ontwikkeling van het lokale rekenkamerwerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien.

De rekenkamer hanteert de volgende vijf uitgangspunten bij haar onderzoek:

- *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 rapportages
- *relevantie*: het te onderzoeken beleid is door de gemeente te beïnvloeden
- *pragmatisme*: het onderzoek is (financieel, qua tijd en organisatie) haalbaar en uitvoerbaar.

### *Missie*

De rekenkamer spreekt de ambitie uit dat zij door middel van haar onderzoeken een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Oostzaan en dat de resultaten van rekenkameronderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

## 2. 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, maar ook burgers, kunnen de rekenkamer verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamer besproken. De rekenkamer beslist of

deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken van de raad zal ingevolge de verordening op de rekenkamer altijd een reactie volgen. Indien nodig kan de verzoeker van een onderzoek worden uitgenodigd door de rekenkamer om zijn verzoek nader toe te lichten.

De rekenkamer laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeente. Hiervoor maakt de rekenkamer gebruik van officiële stukken zoals raadstukken, B&W-stukken, de begroting en jaarrekening en commissiestukken. Verder hanteert de rekenkamer andere bronnen, zoals lokale kranten, vakbladen en onderzoeksrapporten uitgevoerd door of namens de gemeente en oriënteert de rekenkamer zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land.

De rekenkamer houdt op deze wijze een groslijst van onderwerpen bij. In het jaarplan bepaalt de rekenkamer vervolgens zelf, met medeweging van verzoeken van raad en burger, 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 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 mogelijk bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamer beoogt (voor zover mogelijk binnen de grenzen van de schaarse onderzoekscapaciteit). Meer specifiek hanteert de rekenkamer de volgende hoofdcriteria:

1. *Het onderwerp moet relevant zijn*; er is sprake van een wezenlijk belang of risico in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht.
2. *Het onderzoek moet een toegevoegde waarde hebben*; de leereffecten en nieuwe inzichten rechtvaardigen de onderzoeksinspanning. Eenmalige zaken (tenzij sprake is van een lange termijn effect) komen in principe niet in aanmerking.
3. *Het onderwerp van het onderzoek moet binnen de gemeentelijke invloedsfeer liggen*; er is sprake van terreinen waarop mogelijk het gemeentelijk functioneren m.b.t. doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid in het geding is.
4. *Het onderwerp moet concreet en het resultaat benoembaar zijn* en het onderzoek naar het onderwerp moet haalbaar zijn in termen van geld, tijd en menskracht.
5. *De onderzoeksvraag is niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden*.
6. *Het onderwerp is urgent*, d.w.z. het is dermate actueel, dat het in het lopende jaar moet of alleen maar in het lopende jaar kan worden onderzocht.

De rekenkamer streeft over een langere periode naar een evenwichtige verdeling van onderzoeksonderwerpen over de beleidsterreinen van de gemeente.

### **3. Onderzoeksopzet en aankondiging**

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

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. *Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag*
2. *Doel van het onderzoek*
3. *Centrale vraagstelling en deelvragen*

4. *Omschrijving normenkader*
5. *Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten*
6. *Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten en - bij uitvoering door de rekenkamer zelf - uitvoeringsplan, voortgangsbewaking en analyse, conclusies en aanbevelingen*
7. *Rapportage*
8. *Presentatie en communicatie.*

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden aan de raad, het college, de gemeentesecretaris en aan de directie Over-Gemeenten. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

Tot slot kan de rekenkamer een persbericht uitbrengen waarin het onderzoek wordt aangekondigd. 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 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, de gemeentesecretaris, directie Over-Gemeenten en de betrokken afdelingshoofden.

#### **4. Start van het onderzoek**

De voorzitter, resp. diens vervanger is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als klankbord voor de in- of externe projectleider en/of de projectbegeleider (zie punt 5). De voorzitter is verantwoordelijk voor de voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt.

Een onderzoek start, afhankelijk van het onderzoeksonderwerp, met een gesprek met de directie Over-Gemeenten en het betreffende afdelingshoofd. In dit gesprek zullen de voorzitter en de projectleider, c.q. projectbegeleider van de rekenkamer een toelichting op de onderzoeksopzet geven. Het desbetreffende hoofd kan desgewenst medewerkers, van wie hij het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamer zal het betrokken 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 rekenkamer de door haar benodigde informatie van de betrokken sector zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de sector door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

#### **5. 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. Hiervoor zullen minimaal drie onderzoeksbureaus worden 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 twee bureaus met de meest aansprekende offerte zullen worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rekenkamer een keuze.

De rekenkamer zal ook nagaan in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van de eigen onderzoeksexpertise van de gemeente.

De bureaus zullen bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij op het desbetreffende terrein al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Oostzaan. Wanneer dit het geval is en de

rekenkamer 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 rekenkamer. Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij rekenkamer blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de rekenkamer worden genomen.

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

## **6. Voortgang en dossiervorming**

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Gedurende het onderzoek houdt de projectleider van het onderzoek aantekeningen bij van de relevante ontwikkelingen in het onderzoek .
- Indien verslagen van interviews worden gemaakt, zullen deze ter accordering aan de geïnterviewden worden voorgelegd.
- Het uitgangspunt is openbaarheid over de aanleiding en opzet van het onderzoek, over de onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen. Slechts in uitzonderlijke gevallen worden documenten of gespreksverslagen als vertrouwelijk benoemd. Echter, tijdens het onderzoek worden alle verslagen, aantekeningen en concept rapporten of delen daarvan als vertrouwelijk beschouwd. Dit is om te voorkomen, dat nog niet getoetste informatie kan leiden tot onjuiste interpretaties of conclusies die mogelijk schadelijk kunnen zijn voor de betrokken personen, onderzochte afdeling of dienst of voor het onderzoek zelf.
- Er is regelmatig overleg tussen de voorzitter en de projectleider, resp. projectbegeleider over de voortgang van het onderzoek.

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

- Het onderzoeksbureau rapporteert aan de projectbegeleider wekelijks over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
- Het onderzoeksbureau houdt aantekeningen van relevante ontwikkelingen in het onderzoek.
- De rekenkamerleden aangewezen als projectbegeleider 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 te hebben, resp. op te nemen met derden over de aanleiding, achtergrond, 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 de rekenkamer doorverwezen.

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

1. *Onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen*
2. *Offerte(s) onderzoeksbureau*

3. *De aantekeningen van rekenkamer en onderzoeksbureau*
4. *Eventuele gespreksverslagen*
5. *Alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse*
6. *Eindrapport*
7. *Schriftelijke stukken betreffende technisch wederhoor*
8. *Inhoudelijke reactie college*
9. *Nawoord rekenkamer*
10. *Aanbiedingsbrief raad*
11. *Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht*
12. *Verslagen behandeling in commissie en raad*
13. *Evaluatienotitie.*

#### *Archivering*

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn eerst na behandeling van het eindrapport in de Raad 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 Openbaarheid Bestuur.

#### **7. Rapportage**

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. 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.

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

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

In het algemeen 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 rekenkamerrapport en in de huisstijl van de rekenkamer wordt uitgegeven.

Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld.

De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamer houdt tevens in dat de rekenkamer zelf haar oordelen en aanbevelingen verwoordt naar de raad en/of het college.

## **8. Zienswijzen**

De verordening op de rekenkamer bepaalt dat het mogelijk moet zijn 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.

### *Technische reactie*

De rekenkamer biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische – ofwel ambtelijke - reactie. Dit betekent dat de geïnterviewden de mogelijkheid krijgen het concept rapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Het rapport zal, nadat dit in concept gereed is, voor wat betreft de feitelijke bevindingen worden aangeboden aan de geïnterviewden, c.q. ambtelijk verantwoordelijken en eventuele andere betrokkenen. Hen wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar aan de rekenkamer kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van maximaal drie weken (uitzonderingen ter beoordeling van de rekenkamercommissie daargelaten). De rekenkamer bepaalt wie er als geïnterviewden, c.q. betrokkenen worden aangemerkt. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.

### *Bestuurlijke reactie*

Vervolgens wordt het definitieve rapport inclusief conclusies, oordelen en aanbevelingen aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Hiervoor geldt een standaardtermijn van vier weken, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken.

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

Het eindrapport zal inclusief de bestuurlijke reactie en het nawoord worden 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.

## **9. Publicatie en publiciteit**

Met het aanbieden van het rapport aan de raad kan de rekenkamer ook een persbericht versturen. Dit persbericht wordt samengesteld in overleg met de communicatiedeskundige van de griffie. Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden. Het rapport en het persbericht worden op de website van de gemeente geplaatst.

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

## **10. Behandeling commissie en raad**

In een zo vroeg mogelijk stadium kondigt de rekenkamer het onderzoek aan bij griffier, zodat deze het op de termijnagenda kan zetten. De rekenkamer biedt het eindrapport aan de raad aan. Het Presidium bepaalt wanneer het rapport op de agenda van de raad wordt gezet. Vervolgens bereidt de griffie, zo nodig in overleg met de rekenkamercommissie, een raadsvoorstel voor over het rapport. De voorzitter van de rekenkamer – zo nodig vergezeld van de projectleider van het onderzoek - is in de desbetreffende commissievergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

Bij complexe problematiek of onderwerpen met een groot maatschappelijk belang kan de rekenkamer besluiten voorafgaand aan de behandeling in de raad een informatiebijeenkomst te organiseren ter

toelichting van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Dergelijk informatiebijeenvakomen zijn bedoeld voor raadsleden en ambtenaren, maar zijn in principe openbaar.

## **11. Evaluatietraject**

### *Interne effectiviteit*

Na afloop van elk onderzoek vindt er een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamer en eventueel het externe bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt vastgelegd in een evaluatienotitie. Het jaarverslag van de rekenkamer bevat een onderdeel waarin aandacht wordt besteed aan dit aspect.

### *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.