

Onderzoeksprotocol

Rekenkamer Boekel

December 2023 Concept 0.8

Vastgesteld door de Rekenkamer Boekel d.d. 23 februari 2024

Voorwoord

Publiek geld vraagt om publieke verantwoording. De Rekenkamer Boekel draagt daaraan bij. Wij maken transparant hoe zinnig, zuinig en zorgvuldig Boekelse overheidsuitgaven zijn. Gevraagd en ongevraagd. We staan ten dienste van de Boekelse gemeenteraad, maar we zijn wel onafhankelijk. Zo dragen wij bij aan de Boekelse democratie en haar effectiviteit. Hoe wij onze onderzoeken doen staat in dit onderzoeksprotocol.

1 Inleiding

Missie

De Rekenkamer draagt met haar onderzoeken bij aan de kwaliteit van het gevoerde beleid van de gemeente Boekel. Wij maken transparant hoe zinnig, zuinig en zorgvuldig de uitgaven van de gemeente Boekel zijn. Zo versterken we de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Gevraagd en ongevraagd, want we zijn onafhankelijk.

Doel van de Rekenkamer

De Rekenkamer doet onderzoeken met als doel inzicht te bieden in de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van de inzet van de gemeente en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst voor de gemeente als geheel. Dit doen wij op basis van de gemeentewet (Art. 182) en de Wet versterking decentrale Rekenkamers.

De **taak** van de Rekenkamer is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur en beleid op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid:

- rechtmatigheid: de mate waarin de handelingen van de gemeente en organisaties waarmee de gemeente financieel en/of bestuurlijk verbonden is, in overeenstemming zijn met de gemeentelijke begroting en de van toepassing zijnde wetten, verordeningen en regels;
- doelmatigheid: de mate waarin de gemeente erin slaagt om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken;
- doeltreffendheid: de mate waarin de gemeente erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

Doel van dit onderzoeksprotocol

Dit onderzoeksprotocol beschrijft welke richtlijnen de Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel hiervan is een waarborg bieden voor de kwaliteit van de onderzoeken en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de organisatie.

Daarnaast geeft de Rekenkamer met dit protocol inzicht in haar werkwijze en draagt daarmee bij aan een transparante werkwijze van de Rekenkamer.

Tweejaarlijks evalueert de Rekenkamer de adequaatheid van dit document, en het contact hierover met de klankbordgroep en de gemeente.

Uitgangspunten

De Rekenkamer vindt het belangrijk om altijd aan deze drie zaken te denken bij alle fasen van onderzoek::

- zorgvuldigheid: validiteit en volledigheid bij verzameling van informatie;

- objectiviteit: objectieve en gedegen analyse van informatie;
- transparantie: transparant onderzoeksproces en een transparante beoordeling van de verzamelde informatie aan de hand van een expliciet normenkader

2 Onderwerpselectie

Verzamelen van onderwerpen

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.

Verzoeken

Naast de Rekenkamer zelf kunnen ook anderen verzoeken aandragen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Bijvoorbeeld de klankbordgroep. Alle inkomende verzoeken worden in de Rekenkamer besproken. De Rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken volgt altijd een reactie. Indien nodig kan de indiener van een verzoek worden uitgenodigd om het verzoek nader toe te lichten.

Fracties

Daarnaast voert de Rekenkamer jaarlijks een gesprek met de fracties om te peilen welke onderwerpen bij de fracties leven. In het jaarplan geeft de Rekenkamer (onderbouwd, zie selectiecriteria) aan, welke onderzoeken het komende jaar worden opgestart.

Maatwerk

Niet alle onderwerpen lenen zich voor een uitgebreid Rekenkameronderzoek zoals beschreven in dit protocol. In dat geval wordt bekeken of de onderzoeksvraag op een andere wijze door de Rekenkamer kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte verkenning (*quick scan*).

Selecteren

De Rekenkamer beoogt door de keuze van haar onderwerpen zo veel als mogelijk bij te dragen aan de missie en het doel van de Rekenkamer, gerelateerd aan beschikbare onderzoekscapaciteit. Specifiek hanteert de Rekenkamer de volgende selectiecriteria:

1. passendheid: het onderwerp valt binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de Rekenkamer;
2. proportionaliteit: er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht;
3. subsidiariteit: de onderzoeksvraag is niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden;
4. toegevoegde waarde: van het onderzoek worden leereffecten verwacht. Bovendien is het niet onlangs door anderen onderzocht;
5. onafhankelijkheid: de Rekenkamer mengt zich niet in politieke discussies en beleidsvorming.

3 Van onderwerp naar plan van aanpak

Opdrachtformulering

Nadat de Rekenkamer een onderwerp voor onderzoek heeft gekozen, stelt zij een opdrachtformulering op met een voorstel voor:

- a) een inleiding op het onderwerp;
- b) de scope van het onderzoek;
- c) de onderzoeksvragen;
- d) de presentatievorm;
- e) een gemotiveerd advies over het zelf uitvoeren of uitbesteden van het onderzoek.

Delen opdrachtformulering

De opdrachtformulering wordt ter kennisgeving besproken met de Klankbordgroep en vervolgens ter kennisneming aan de Raad en het College. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek uitvoert.

De opdrachtformulering vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de Rekenkamer een zekere flexibiliteit te behouden. Want 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.

Plan van aanpak

Op basis van de opdrachtformulering maakt de Rekenkamer een plan van aanpak.

Opsteller

Indien de Rekenkamer zelf het onderzoek ter hand neemt stelt zij zelf een plan van aanpak (PvA) op. Als is gekozen voor uitbesteding wordt aan drie externe onderzoeksorganen een uitvraag gedaan of zij een PvA willen opstellen op basis van de startnotitie, inclusief offerte. Daartoe ontvangen zij een opdrachtformulering gebaseerd op de startnotitie en de bespreking van de startnotitie met de klankbordgroep.

Inhoud

Het plan van aanpak omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag;
2. doel van het onderzoek;
3. scope van het onderzoek;
4. centrale vraagstelling en deelvragen;
5. normenkader: totstandkoming, onderbouwing en omschrijving;
6. globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten en methodologie;
7. organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise, en begroting;
8. politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context waarin het onderzoek plaatsvindt.

Passendheid

Het plan van aanpak vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Gaandeweg het onderzoek kan echter duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is het plan in de oorspronkelijke vorm uit te voeren. In dat geval kan de Rekenkamer onderbouwd afwijken van het plan van aanpak. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht, wordt dit meegedeeld aan de gemeenteraad en het College.

Kennisgeving

De Rekenkamer licht het plan van aanpak mondeling toe aan de klankbordgroep.

Begeleiden van het onderzoek

Voor een extern onderzoek treedt één van de leden van de Rekenkamer op als onderzoeksbegeleider. De onderzoeksbegeleider is primair aanspreekpunt voor de onderzoeker, bewaakt de voortgang van het onderzoek en de terugkoppeling daarvan aan de (rest van de) Rekenkamer.

Publiceren Plan van aanpak aan Raad en pers

Het Plan van aanpak wordt met een ingeschatte oplevertijd:

- aangeboden aan de Raad ter kennisneming;
- online gepubliceerd (inclusief (externe) onderzoeker);

Als de Rekenkamer het van belang vindt benadert zij de pers.

4 Start van het onderzoek

Ambtelijk contactpersoon

Allereerst vraagt de Rekenkamer via de ambtelijk secretaris om een ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek. Deze contactpersoon is eerste aanspreekpunt voor zowel de onderzoeker (voor bijvoorbeeld het opvragen van documenten en het inplannen van interviews) als voor de Rekenkamer.

Startgesprek

In een startgesprek worden afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek.

Wie

Bij een startgesprek zijn in ieder geval aanwezig:

Vanuit de gemeente:

- gemeentesecretaris;
- ambtelijk contactpersoon;

Vanuit de Rekenkamer:

- Onderzoeksbegeleider van de Rekenkamer;
- Uitvoerende onderzoeker.

De gemeentesecretaris zorgt ervoor dat het College en specifiek de betreffende portefeuillehouder op de hoogte is van het voorgenomen onderzoek.

Waarover

In het gesprek geeft de Rekenkamer een toelichting op de onderzoeksaanpak, waaronder:

- de procedure;
- de planning;
- hoe met gegevens wordt omgegaan;
- hoe de benodigde informatie zo snel mogelijk kan worden verkregen.

Bij een *quick scan* kan de Rekenkamer besluiten de portefeuillehouder wel te informeren, maar geen startgesprek te voeren.

5 Samenwerking met externe onderzoekers

Kader

Als het onderzoek door een externe onderzoeker wordt uitgevoerd gelden voor zover mogelijk gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsregels. Dit proces wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris. Bij kleine opdrachten is het mogelijk dat er een onderhands offerteverzoek plaatsvindt aan één bepaald onderzoeksorgaan.

Neutraliteit

Aan de externe onderzoeker wordt voor de opdracht gevraagd of zij op het desbetreffende terrein al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Boekel of relevante belanghebbenden. Als dit het geval is en de Rekenkamer vaststelt dat dit een risico van belangenverstrengeling meebrengt, kan het desbetreffende onderzoeksorgaan geen opdracht worden verleend.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Opdrachtbrief

In geval van een externe onderzoeker omschrijft de Rekenkamer in een opdrachtbrief de opdrachtverlening en -omschrijving.

Verantwoordelijkheden

De Rekenkamer blijft eindverantwoordelijkheid en regisseur, ook bij de inschakeling van externe onderzoekers. Dit betekent in elk geval dat de Rekenkamer zelf beslist over de inrichting en voortgang van het onderzoek. En ook dat de Rekenkamer zelf haar aanbevelingen formuleert aan de Raad en/of College, gebruikmakende van de voorzet van de externe onderzoeker.

De (externe) onderzoeker moet zich houden aan dit onderzoeksprotocol. Ook voor het vastleggen van de voortgang en voor dossiervorming gelden regels voor de (externe) onderzoeker. Deze staan in de volgende paragraaf omschreven.

6 Voortgang en dossiervorming

Verslaglegging en voortgang

- Er is zo vaak als nodig overleg over de voortgang van het onderzoek;
- Met behulp van een logboek over de inhoudelijke voortgang en urenbesteding rapporteert de onderzoeker aan de onderzoeksbegeleider van de Rekenkamer;
- De onderzoeksbegeleider deelt schriftelijk periodiek met de rest van de Rekenkamer relevante ontwikkelingen over het onderzoek;
- Van elk interview wordt een verslag gemaakt. Alle verslagen worden ter akkoord aan de geïnterviewden voorgelegd;
- de Rekenkamerleden kunnen desgewenst aanwezig zijn bij interviews die door de (externe) onderzoeker worden afgenomen.

In geval van samenwerking met een externe onderzoeker geldt aanvullend:

- De onderzoekers zijn aanwezig bij de presentatie van het onderzoeksrapport in de gemeenteraad;
- De Rekenkamer krijgt het gehele onderzoeksdossier dat door de externe onderzoeker wordt opgebouwd. Wat daarin hoort staat in de volgende paragraaf;
- Het is de externe onderzoeker niet toegestaan om buiten de Rekenkamer om met anderen contact te hebben over de voortgang of de resultaten van het onderzoek;
- De communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de Rekenkamer. Verzoeken van derden daartoe worden doorgezonden naar de Rekenkamer.

Opbouw onderzoeksdossier

Informatie uit en over het onderzoek wordt bewaard in een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Opdrachtformulering;
2. Plan van aanpak en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
3. Offerte en opdrachtbrief in geval met externen wordt samengewerkt;
4. Alle gespreksverslagen met bijbehorende akkoorden;
5. Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor;
6. Eindrapport;
7. Bestuurlijke reactie College;
8. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht;
9. Bestuurlijke stukken in het kader van het onderzoek.

Archivering

De Rekenkamer bewaart haar informatie conform de Archiefwet. De dossiers zijn toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten. Voor inzage in vertrouwelijke stukken kan een verzoek worden ingediend bij de Rekenkamer. Deze worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo).

Privacy

De Rekenkamer houdt zich aan de Algemene verordening gegevensbescherming. Deze is verwerkt in de privacyverklaring van de Rekenkamer. De Rekenkamer sluit een verwerkersovereenkomst af met de onderzoeker.

Rapportage

Een onderzoek wordt in principe afgesloten met een rapport. Als de Rekenkamer dat passend acht kan (aanvullend) voor een andere vorm van presentatie van de uitkomsten worden gekozen.

Transparant

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.

Neutraal

In geval van een externe onderzoeker zijn de bevindingen voor rekening van de onderzoeker, de Rekenkamer heeft daarmee geen inhoudelijke bemoeienis.

Leesbaar

Eventueel organiseert de Rekenkamer wel een redactionele slag op het rapport, als dat de leesbaarheid ten goede komt.

Aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen worden, op basis van een voorzet door de onderzoeker, door de Rekenkamer geschreven. Deze zijn helder, bruikbaar en schetsen zo duidelijk mogelijk van wie (welke) actie wordt verwacht.

Bronverwijzing

Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of een gesprek, dan wordt deze bron vermeld. Bij verwijzing naar een gesprek worden functienamen genoemd.

Inhoud

In het rapport komen de volgende onderdelen aan bod:

1. Achtergronden en vraagstelling;
2. Onderzoeksopzet en normenkader;
3. Feitenrelaas en analyse;
4. Antwoord op de centrale onderzoeksvraag en op de deelvragen;
5. Conclusies;
6. Aanbevelingen;
7. Gebruikte bronnen (lijst van geïnterviewden, documenten en literatuur);
8. Samenvatting.

Daarnaast wordt in de rapportage aandacht besteed aan:

- Onderscheid tussen beleid, uitvoering en informatievoorziening;
- De meest actuele bestuurlijke informatie over het onderzochte onderwerp;
- Bestuurlijk rapport en een nota van bevindingen als bijlage.

Vormgeving

De Rekenkamer streeft naar een korte, bondige rapportage.

- De achtergrondinformatie is zoveel als mogelijk in de bijlagen verwerkt;
- De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport is visueel herkenbaar;
- Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een externe onderzoeker, dan wordt dit vermeld.

8 Zienswijzen

Betrokkenen kunnen hun zienswijzen op het conceptrapport kenbaar maken. De

Rekenkamer onderscheidt hierbij technisch wederhoor en een bestuurlijke reactie.

Technisch wederhoor

- De Rekenkamer biedt het conceptrapport - zonder conclusies en aanbevelingen - aan de ambtelijke contactpersoon aan met de vraag dit te controleren op feitelijke onjuistheden. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken;
- na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd door de Rekenkamer;
- de Rekenkamer stuurt daarna aan de ambtelijk contactpersoon een reactie op de gemaakte opmerkingen. Daarin wordt aangegeven in hoeverre de opmerkingen wel of niet zijn overgenomen en waarom.

Indien mogelijk loopt parallel aan het proces van technische wederhoor het bestuurlijke reactie-proces, uit oogpunt van tempo.

Bestuurlijke reactie

- De Rekenkamer verstuurt het rapport aan het College met het verzoek om een bestuurlijke reactie;
- het College dient zijn eventuele reactie binnen 15 werkdagen schriftelijk mee te delen aan de Rekenkamer, tenzij de Rekenkamer meent dat er redenen zijn om hiervan af te wijken
- de Rekenkamer voegt de eventuele reactie van het College met haar eventuele weder reactie (nawoord) als bijlage toe aan het rapport.

Aanbieden aan de Raad

- Het eindrapport wordt inclusief de bestuurlijke reactie en nawoord gedeeld met de Raad;
- dit 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 Raadsvoorstel, opgesteld door de Rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek wordt via het Presidium geagendeerd in commissie en raad.

9 Publicatie en publiciteit

- Nadat zij de Raad het rapport heeft aangeboden publiceert de Rekenkamer een persbericht;
 - dit persbericht wordt opgesteld in overleg met de ambtelijk secretaris;
 - het rapport inclusief de bestuurlijke reactie wordt aan alle betrokkenen gezonden;
 - het rapport inclusief de bestuurlijke reactie, de samenvatting en het persbericht worden openbaar gemaakt.

10 Raadsbehandeling

De behandeling van het onderzoek door de gemeenteraad vindt op twee momenten plaats.

1. In de betreffende commissie, met een presentatie. Dan kunnen er vragen gesteld worden over het onderzoek. Feitelijke/technische vragen kunnen vooraf gesteld worden.
2. Na de presentatie gaan in de Raadsvergadering waar raadsleden met elkaar in debat gaan over de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek.

In een zo vroeg mogelijk stadium vraagt de Rekenkamer via de ambtelijk secretaris het presidium de Raadsbehandeling van het onderzoek te agenderen.

11 Rekenkamerbrieven

Kort onderzoek

In plaats van een uitgebreid onderzoek, kan de Rekenkamer ook besluiten om een kort onderzoek te doen. Zoals een quick scan of een follow-up onderzoek.

Doel

Het doel van deze korte onderzoeken is om snel in te kunnen spelen op de actualiteit.

Rekenkamerbrief.

In een Rekenkamerbrief wordt verslag gedaan van zo'n kort onderzoek.

Procedure

Bij Rekenkamerbrieven wordt in principe geen technisch en bestuurlijk wederhoor toegepast. De brief wordt verstuurd aan de gemeenteraad en in principe niet in de Raad besproken. Raadsleden kunnen wel een verzoek indienen om de brief te agenderen.

12 Navolgingstraject

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek evalueert de Rekenkamer met de onderzoeker het onderzoeksproces. Desgewenst kan de Rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken.

Externe effectiviteit

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

De Rekenkamer verzoekt het College om:

- binnen drie maanden aan de Raad te rapporteren over de aanpak of implementatie van de aanbevelingen;
- na drie maanden de Raad te informeren over een plan van aanpak voor de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen;
- na een jaar de Raad te informeren over de laatste stand van zaken ten aanzien van de uitvoering en borging;
- de Raad gedurende langere tijd actief te informeren over de stand van zaken bij de uitvoering. Voor de continuïteit zou daarbij tot drie jaar teruggeblikt moeten worden;
- daarna kan de klankbordgroep aangeven of een aanbeveling is afgedaan of niet.

De Raad

Naast aanbevelingen aan het College, kan de Rekenkamer ook aanbevelingen doen aan de Raad. Wanneer deze door de Raad zijn overgenomen, moeten deze door de Raad zelf worden uitgevoerd.

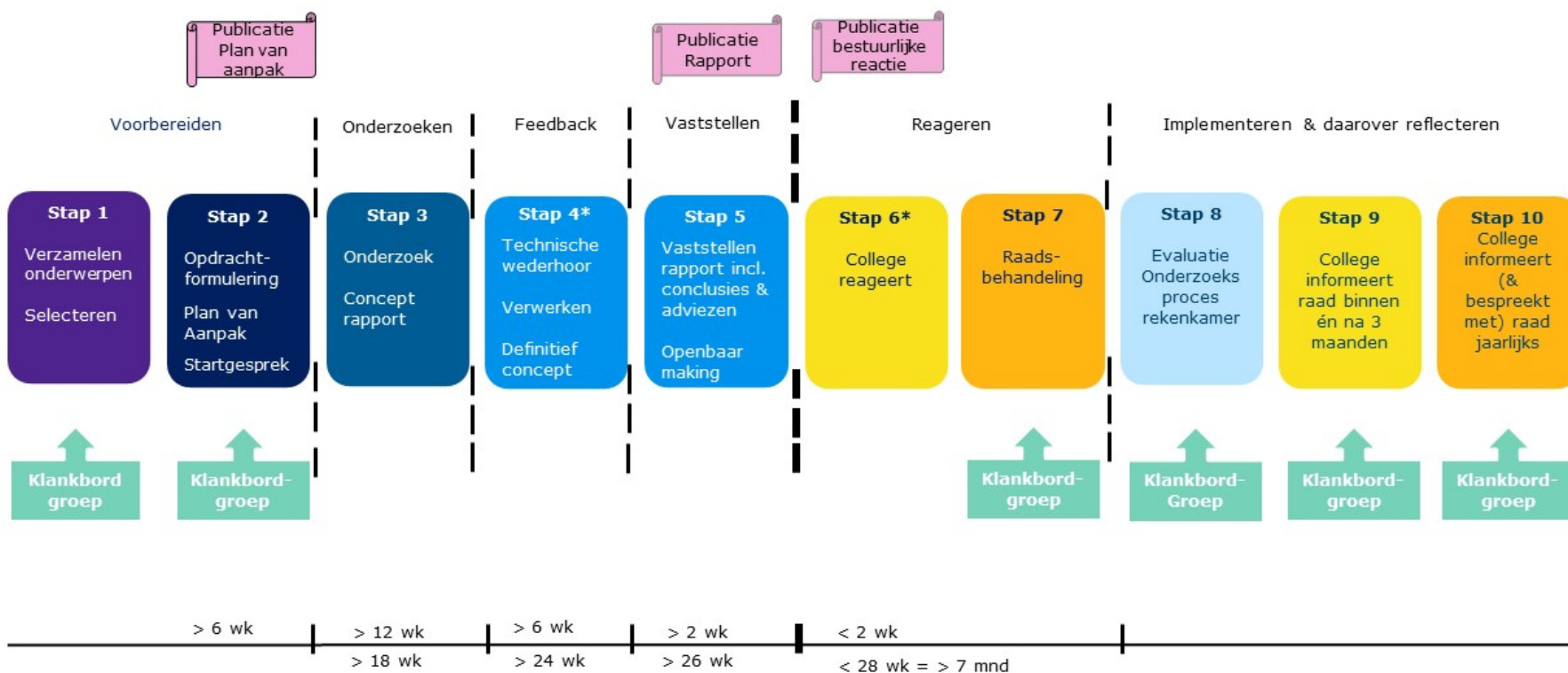
De Rekenkamer

- de Rekenkamer kan de ambtelijk secretaris verzoeken een overzicht te verstrekken van de aan de Raad en het College gedane voorstellen, vergezeld van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven;
- dit overzicht van wat met de aanbevelingen is gedaan kan de Raad jaarlijks bespreken met het jaarverslag van de Rekenkamer;
- dit overzicht wordt bijgehouden door de ambtelijk secretaris.

Bijlage 1: Publieksvriendelijke visuele weergave onderzoeksprotocol

Boekels' Rekenkameronderzoek in 10 stappen

Onderzoeksprotocol in beeld



*) Stap 4 en 6 kan indien mogelijk parallel lopen ten bate van tempo