

Onderzoeksprotocol

Rekenkamer Land van Cuijk 2023

Inleiding

De taak van de Rekenkamer is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op drie onderdelen:

1. **Rechtmatigheid:** de mate waarin de handelingen van de gemeentelijke organisatie en organisaties waarmee de gemeente financieel en/of bestuurlijk verbonden is, in overeenstemming zijn met de gemeentelijke begroting en van toepassing zijnde wetten, verordeningen en regels.
2. **Doelmatigheid:** de mate waarin de gemeentelijke organisatie erin slaagt om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken.
3. **Doeltreffendheid:** de mate waarin de gemeentelijke organisatie erin slaagt met de geleverde prestaties de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

Hiertoe voert de Rekenkamer onderzoek uit.

Missie

De Rekenkamer wil door middel van onderzoeken een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Land van Cuijk en een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Doelstelling

Het doel van deze onderzoeken is om inzicht te bieden in de prestaties en de effecten van deze prestaties, van de gemeente als geheel en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. 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 en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de organisatie te zorgen. Daarnaast verschaft de Rekenkamer met dit protocol inzicht in de werkwijze van de Rekenkamer en draagt daarmee bij aan de transparante sfeer waarbinnen de Rekenkamer haar taken uitoefent. Tot slot wil de Rekenkamer met dit onderzoeksprotocol duidelijkheid verschaffen in relatie tot in te huren externen. Zij dienen zich aan dit protocol te conformeren.

Uitgangspunten

De Rekenkamer hanteert de volgende vier uitgangspunten bij haar onderzoek:

1. **Validiteit.** Een onderzoek is valide als datgene wordt onderzocht wat daadwerkelijk onderzocht moet worden. Dit vereist dat het onderzoek objectief wordt uitgevoerd, dat begrippen eenduidig worden gehanteerd, dat relevante verklaringen niet achterwege worden gelaten, dat veronderstellingen gefalsificeerd kunnen worden en dat de conclusies betrekking hebben op datgene wat onderzocht is.
2. **Betrouwbaarheid.** Een onderzoek is betrouwbaar als bij een herhaling van het onderzoek tot dezelfde bevindingen en conclusies wordt gekomen. Dit vereist, dat het onderzoek zorgvuldig en transparant wordt uitgevoerd en dat het onderzoek replicerbaar moet zijn.
3. **Onafhankelijkheid.** Een onderzoek is onafhankelijk als bij de uitvoering van het onderzoek geen andere belangen een rol spelen die het onderzoek kunnen beïnvloeden.
4. **Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij Rekenkamer blijven liggen.** Dit betekent in elk geval dat belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de Rekenkamer worden genomen. De secretaris van de Rekenkamer is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau.

Onderwerpselectie

Genereren onderzoeksonderwerpen

De Rekenkamer heeft een onafhankelijk positie binnen de gemeente. Dit betekent dat de Rekenkamer zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De Rekenkamer is echter wel ondersteunend aan de gemeenteraad. Daarom kan de gemeenteraad, maar ook derden, de Rekenkamer verzoeken om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de Rekenkamer besproken. De Rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken zal altijd een reactie volgen. Daarnaast voert de Rekenkamer jaarlijks een gesprek met de fracties om te peilen welke onderwerpen bij de fracties leven. Ook kan de Rekenkamer de raad om onderzoeksuggesties vragen. In het onderzoeksplan geeft de Rekenkamer (onderbouwd, zie selectiecriteria) aan welke onderzoeken het komende jaar worden opgestart. 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 of rekenkamerbrief).

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, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. Meer specifiek hanteert de Rekenkamer de volgende criteria:

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
5. Spreiding over beleidsterreinen.

Van onderwerp naar plan van aanpak

Nadat de Rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft gekozen, stelt deze een startnotitie op. Deze startnotitie bevat een inleiding op het onderwerp en de onderzoeksvragen voor het onderzoek. Het plan van aanpak omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag.
2. Doel van het onderzoek.
3. Centrale vraagstelling (met daarbij altijd de vraag: Hoe kan de gemeenteraad zijn rol vervullen?) en deelvragen.
4. Omschrijving normenkader.
5. Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten.
6. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise.

Voordat het onderzoek start, legt de Rekenkamer het plan van aanpak voor aan de auditcommissie en de leden van de gemeenteraad om met elkaar te bespreken of de vraagstelling uit het onderzoek de vragen die in de raad leven beantwoordt. Het plan van aanpak 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 het plan in de oorspronkelijke vorm uit te voeren. De Rekenkamer kan in dit geval afwijken van het plan van aanpak. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht, wordt dit meegedeeld aan de raad, het college en de gemeentesecretaris.

Samenwerking met externe bureaus

In principe wordt het onderzoek door de Rekenkamer zelf uitgevoerd. Bij complexe of specialistische opdrachten is het mogelijk dat er een bureau wordt ingehuurd. Uitgangspunt hierbij vormen de gemeentelijke aanbestedingsregels.

Begeleiding onderzoek

Voor elk onderzoek treden twee leden van de Rekenkamer op als onderzoeksbegeleiders. Een begeleider is eerste aanspreekpunt en de ander de vervanger. Beide onderzoeksbegeleiders zijn actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeren vanaf de start als klankbord voor de secretaris. Wanneer sprake is van een onderzoeksbureau is de secretaris het primaire aanspreekpunt en de schakel tussen Rekenkamer en onderzoeksbureau. De onderzoeksbegeleider bewaakt de voortgang van het onderzoek en de terugkoppeling daarvan aan de Rekenkamer.

Start van het onderzoek

Publicatie plan van aanpak

Het plan van aanpak, met een ingeschatte oplevertijd, wordt aan de raad ter kennisneming aangeboden en op de website gepubliceerd. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

Aankondigingsgesprek

Een Rekenkameronderzoek start met een aankondigingsgesprek bij de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder. Tijdens het aankondigingsgesprek met de gemeentesecretaris vraagt de Rekenkamer om een ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek. Deze contactpersoon is eerste aanspreekpunt voor zowel een extern onderzoeksbureau (voor bijvoorbeeld het opvragen van documenten, en het inplannen van interviews) als voor de secretaris. In het gesprek geeft de Rekenkamer een toelichting op de onderzoeksaanpak. In het aankondigingsgesprek worden afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de Rekenkamer/het onderzoeksbureau de benodigde informatie zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de ambtelijke organisatie door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

Voortgang en dossiervorming

Voor het verloop van het onderzoek gelden de volgende regels:

1. Gedurende het onderzoek houdt de secretaris relevante ontwikkelingen in het onderzoek bij, deze worden vastgelegd in een statusoverzicht (update bij elke agenda).
2. Van elk interview wordt een verslag gemaakt. Alle verslagen worden ter akkoord aan de geïnterviewden voorgelegd.
3. Er is zo vaak als nodig overleg tussen de secretaris en de onderzoeksbegeleider over de voortgang van het onderzoek.

In geval van samenwerking met een extern bureau geldt aanvullend:

4. Het onderzoeksbureau rapporteert de secretaris wekelijks over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
5. Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
6. De Rekenkamerleden en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen.
7. De onderzoekers zijn aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raad.
8. De Rekenkamer krijgt na afloop de beschikking over het gehele onderzoeks dossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd.
9. Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de Rekenkamer om met anderen contact te hebben over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
10. De communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de Rekenkamer. Verzoeken van derden daartoe worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen.

Opbouw onderzoeksdossier

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

1. Plan van aanpak en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
2. Offerte onderzoeksbureau en opdrachtbrief (indien van toepassing)
3. Alle gespreksverslagen met bijbehorende akkoorden
4. Schriftelijke stukken, waaronder de nota's inzake technisch wederhoor
5. Eindrapport
6. Bestuurlijke reactie college
7. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht

Archivering

De Rekenkamer 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 Rekenkamer. Dergelijke verzoeken worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo).

Privacy

De Rekenkamer houdt zich aan de AVG. En is daarbij volledig aangesloten bij de het protocol en de verwerkingsovereenkomst van de gemeente Land van Cuijk. Op de website van de Rekenkamer is een link te vinden naar het geldende protocol.

Rapportage

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

De volgende onderdelen komen in de nota aan bod:

I Bestuurlijke nota

1. Samenvatting
2. Conclusies en aanbevelingen
3. Reactie college
4. Nawoord Rekenkamer

II Nota van bevindingen

1. Achtergronden en vraagstelling
2. Onderzoekopzet en indien van toepassing normenkader
3. Bevindingen (bijvoorbeeld per onderzoeksvraag een hoofdstuk)
4. Antwoord op de centrale onderzoeksvraag en op de deelvragen
5. Indien van toepassing: bijlagen
6. Gebruikte bronnen (lijst van geïnterviewden, documenten en literatuur)

In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. 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 de nota. 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 aanbevelingen, gebruikmakende van de voorzet van het onderzoeksbureau, formuleert aan de raad en/of het college.

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 technisch wederhoor en een bestuurlijke reactie.

Technisch wederhoor

De Rekenkamer biedt (indien van toepassing) de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen de nota van bevindingen te controleren op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. Het conceptrapport, zonder conclusies en aanbevelingen, zal worden aangeboden aan de gemeentesecretaris en de ambtelijk contactpersoon. Hen wordt de gelegenheid gegeven feitelijke onjuistheden en onvolledigheden te melden. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van drie weken. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd. De Rekenkamer stuurt daarna de ambtelijk contactpersoon een reactie op de gemaakte opmerkingen waarin wordt aangegeven of de opmerkingen zijn overgenomen of niet en zo nee, waarom niet.

Bestuurlijke reactie

Het rapport wordt aan het college voorgelegd met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Ook hiervoor geldt een termijn van drie weken, tenzij de Rekenkamer meent dat er redenen zijn om hiervan af te wijken of dat het college tijdig verzoekt om uitstel. Het definitieve rapport inclusief bestuurlijke reactie wordt door de voorzitter van de Rekenkamer aangeboden aan de raad.

Publicatie en publiciteit

Na het aanbieden van het rapport aan de raad zal de Rekenkamer ook een persbericht versturen. Het rapport wordt aan alle betrokkenen gezonden, en het rapport en het persbericht worden op de website van de Rekenkamer geplaatst. De Rekenkamer publiceert naast het rapport een samenvatting van het onderzoek. Ook via social media wordt aandacht besteed aan het gepubliceerde onderzoek. De voorzitter van de Rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat.

Raadsbehandeling

De behandeling van het onderzoek door de raad vindt op twee momenten plaats. In eerste instantie wordt in een informatiebijeenkomst het onderzoek gepresenteerd en kunnen feitelijke vragen gesteld worden over het onderzoek. Vervolgens vindt behandeling in de commissie of raadsvergadering plaats. Hierover besluit de agendacommissie. De onderzoeksbegeleider van de Rekenkamer en het onderzoeksbureau zijn in de desbetreffende vergaderingen aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

Rekenkamerbrieven

Naast het schrijven van onderzoeksrapporten, kan de Rekenkamer ook besluiten een Rekenkamerbrief op te stellen. In een Rekenkamerbrief wordt verslag gedaan van een kort onderzoek, zoals een quick scan of een follow-up onderzoek. Het doel van deze brieven is om snel in te kunnen spelen op de actualiteit. 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.

Navolgingstraject

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek vindt een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de Rekenkamer en het externe bureau teruggeblikt en nagegaan welke verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de Rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken.