



## Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie Leek, Marum en Zuidhorn

### Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Gezamenlijke rekenkamercommissie voor drie gemeenten
3. Onderwerpselectie
4. Onderzoeksopzet en aankondiging
5. Start van het onderzoek
6. Samenwerking met externen
7. Voortgang en dossiervorming
8. Rapportage
9. Zienswijzen
10. Publicatie en publiciteit
11. Behandeling in de raad
12. Natraject

### 1. Inleiding

In deze inleidende paragraaf gaan wij in op het wat, hoe en waarom van de rekenkamercommissie.

De *taak* van de rekenkamercommissie is in de Gemeentewet vastgelegd. Artikel 182 Gemeentewet luidt: "De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur". Ingevolge art. 81 oa Gemeentewet is deze taakomschrijving ook van toepassing op de uitoefening van de rekenkamerfunctie door een commissie uit de raad.

Wat onder doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid moet worden verstaan, is in de toelichting op art. 1 van de Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie vastgelegd:

*"Bij doeltreffendheid gaat het er om of het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt."*

*"Doelmatigheid is de mate waarin de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt."*

*"Bij rechtmatigheid gaat het om het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving. Het gaat dan vooral om wet- en regelgeving die direct van belang is voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van de gemeentelijke baten en lasten."*

Uit de bewoording van de Memorie van Toelichting van de Wet op de dualisering blijkt dat de wetgever het verrichten van doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek als primaire taak van de rekenkamercommissie ziet. Rechtmatigheidsonderzoek is een secundaire taak. De rekenkamercommissie stelt zich daarom tot doel om onderzoek te verrichten naar de maatschappelijke effecten van het beleid. Gezien de taken van de rekenkameronderzoek zal minder aandacht uitgaan naar rechtmatigheidstoetsing en gedetailleerd onderzoek naar de bedrijfsvoering van de gemeente.

De *bedoeling* van de wetgever met de rekenkamerfunctie is de raad te voorzien van een extra instrument t.b.v. zijn controlerende rol. Daarnaast is de rekenkamercommissie bedoeld als instrument ter versterking van de financiële functie. De burger verwacht dat efficiënt met publieke middelen wordt omgesprongen. De onderzoeken van de rekenkamercommissie strekken zich uit tot alle onderwerpen die onderwerp zijn van het gemeentelijke beleid. Dit betekent dat de rekenkamercommissie (mede) kijkt naar de rol van de volgende subjecten:

- De burgemeester;
- Het college van burgemeester en wethouders;
- De gemeenteraad;
- De ambtelijke organisatie;
- Door de gemeente in zijn geheel of in belangrijke mate bekostigde instellingen. Dit laatste betekent dat de bevoegdheden van de rekenkamercommissie om ook onderzoek te doen bij bijvoorbeeld gesubsidieerde instellingen een onderdeel moeten vormen van de voorwaarden die aan deze subsidie wordt gesteld.

De rekenkamercommissie hanteert in ieder geval de volgende uitgangspunten bij haar onderzoek:

*Onafhankelijkheid:* De keuze van de onderwerpen, de invulling van het onderzoek, de te hanteren normen en de conclusies die aan de feiten worden verbonden komen tot stand in volledige onafhankelijkheid

*Zorgvuldigheid:* betrouwbaarheid,gedegenheid en volledigheid bij de verzameling van de relevante feiten

*objectiviteit:* objectieve analyse van de feiten zonder vooringenomenheid. Feiten worden gescheiden van oordelen gepresenteerd.

*Controleerbaarheid:* het onderzoeksproces en de inhoudelijke argumentatie worden zodanig vastgelegd dat reconstructie op een doelmatige wijze kan plaatsvinden. Belangrijke beslissingen in het onderzoek en daarbij behorende overwegingen worden schriftelijk vastgelegd.

*Onderbouwing:* methoden en technieken van gegevensverzameling voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid en validiteit. Bevindingen zijn zo veel mogelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen. Feiten zijn geverifieerd aan de bron.

## **2. Gezamenlijke rekenkamercommissie voor drie gemeenten**

De rekenkamercommissie werkt voor de gemeenten Leek, Marum en Zuidhorn. Onderzoeken kunnen voor twee of alle drie de gemeenten gezamenlijk worden opgepakt, zodat kostenvoordeel wordt behaald en de mogelijkheid tot benchmarking ontstaat. Dit laat echter onverlet dat de rekenkamercommissie ook kan besluiten een onderzoek te verrichten bij één gemeente. De rekenkamercommissie streeft een verdeling van de onderzoeksactiviteiten na die recht doet aan het onderzoeksbudget dat de individuele gemeenten beschikbaar stellen aan de rekenka-

mercommissie. Dit kan betekenen dat in de ene gemeente vaker of grotere onderzoeken worden verricht dan in de andere.

De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden, waarvan een voorzitter. Ieder commissielid is accounthouder van één gemeente. Deze accounthouder onderhoudt de contacten met 'zijn' gemeente en begeleidt het onderzoek dat binnen deze gemeente plaatsvindt.

Ook wanneer er een gezamenlijk onderzoek wordt uitgevoerd in de drie gemeenten, wordt in principe voor iedere gemeente een aparte onderzoeksrapportage gemaakt. Ook de presentatie van de onderzoeken vindt in alle drie de gemeenteraden plaats, tenzij er redenen zijn om hiervan af te wijken.

### **3. Onderwerpselectie**

#### **Genereren van onderzoeksonderwerpen**

De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen de commissie echter een gemotiveerd verzoek doen tot het instellen van een onderzoek. E.e.a is in art. 9 lid 2 Verordening voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie in de gemeente Leek/Marum/Zuidhorn geregeld. Wat de rekenkamercommissie betreft is het daarnaast denkbaar dat suggesties van derden (burgers, instellingen) worden overgenomen.

Inkomende verzoeken van de raad worden in de commissie besproken. De rekenkamercommissie bericht de raad binnen een maand in hoeverre aan een door hem gedaan verzoek wordt voldaan. Indien de commissie niet aan het verzoek van de raad voldoet, zal zij daarvoor goede gronden aanvoeren.

De rekenkamercommissie stelt een lijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen op, en houdt die bij, en kiest aan de hand van *selectiecriteria* onderwerpen die zij daadwerkelijk in onderzoek zal nemen uit.

#### **Selectiecriteria**

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamercommissie bij de keuze van haar onderwerpen een zo goed mogelijke vervulling van haar taakopdracht beoogt.

Meer specifiek hanteert de rekenkamercommissie de volgende criteria:

- het financiële belang van een onderwerp
- het maatschappelijke belang van een onderwerp
- de twijfel met betrekking tot de uitvoering van een onderwerp
- de mate van risico m.b.t. doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid
- de mate waarin het onderwerp zich leent voor rekenkameronderzoek

### **4. Onderzoeksofzet en aankondiging**

Na de selectie van een te onderzoeken onderwerp stelt de commissie een onderzoeksofzet op. De commissie verricht hiertoe vooronderzoek in de zin van analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig kan de rekenkamercommissie besluiten tot het voeren van een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen.

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende elementen:

**A. Wat willen we bereiken?**

- aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
- doel van het onderzoek

**B. Wat willen we weten?**

- centrale vraagstelling en deelvragen

**C. Hoe komen we dat te weten?**

- globale onderzoeksopzet, keuze van onderzoeksinstrumenten
- organisatie: tijdspad, inhuur externe expertise, kosten

De vastgestelde onderzoeksopzet wordt ter kennisneming aan de raad, het college en de gemeentesecretaris toegezonden. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren. Voorts brengt de commissie in beginsel een persbericht over haar voornemen uit.

De vastgestelde 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 opportuun is de onderzoeksopzet zoals vastgesteld uit te voeren. De rekenkamercommissie 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 en de gemeentesecretaris.

## **5. Start van het onderzoek**

Bij de start van elk onderzoek wordt een van de externe leden van de commissie aangewezen als *coördinator van het onderzoek*. In deze hoedanigheid fungeert hij als aanspreekpunt voor de externe onderzoeker(s) en is hij verantwoordelijk voor de voortgang van het onderzoek.

Schematisch zal een onderzoek er vaak als volgt uitzien:

- dossierstudie en/of verzamelen en analyseren van statistische gegevens
- enquêteren doelgroepen van het beleid
- houden van interviews
- experts raadplegen
- productie van het concept-rapport
- reactie van de betrokkenen
- presentatie definitieve rapport

Aan het begin van de uitvoering van het onderzoek gaat een gesprek met de manager van de betrokken eenheid of eenheden en/of de gemeentesecretaris vooraf. In dit gesprek zal een vertegenwoordiging van de commissie toelichting op de gekozen onderzoeksaanpak geven. De betreffende eenheidsmanager kan medewerkers, waarvan hij het nuttig acht dat zij ook op de

hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamercommissie zal de eenheidsmanager vragen om een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen.

In het startgesprek worden afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, de vraag hoe de rekenkamercommissie 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.

## **6. Samenwerking met externen**

Voorgenomen onderzoek kan door de leden van de commissie zelf worden verricht of worden uitbesteed. Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek zulks wenselijk maakt, zal voor de uitvoering van het onderzoek extern ondersteuning worden gezocht. Deze ondersteuning kan op diverse manieren worden geregeld: door een professioneel onderzoeksbureau, stagiaires van hogeschool of universiteit, al dan niet extern gecoördineerd, ambtenaren van buurgemeenten of andere door de rekenkamercommissie adequaat geachte uitwerkingen.

De rekenkamercommissie houdt zich aan het inkoopbeleid van de gemeente Zuidhorn. Indien een professioneel onderzoeksbureau in de arm wordt genomen, zal in principe meer dan één onderzoeksbureau worden benaderd om aan de hand van de vastgestelde onderzoeksopzet een offerte op te stellen. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie en het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de rekenkamercommissie. Het (de) bureau(s) met de meest aansprekende offerte(s) zal (zullen) worden uitgenodigd voor een presentatie daarvan. Naar aanleiding van de presentatie maakt de rekenkamercommissie een keuze.

Bij de selectie van bureaus waar offerte aan zal worden gevraagd is van groot belang of zij in het verleden een zakelijke relatie (overeenkomst van dienstverlening e.d.) met de gemeente hebben onderhouden. Wanneer dit het geval is en de rekenkamercommissie naar aanleiding daarvan oordeelt dat het gevaar van partijdigheid of verstrengeling van belangen niet kan worden uitgesloten, zal dat voor haar aanleiding zijn om de betreffende bureaus niet voor het doen van offerte te benaderen.

De opdrachtverlening aan een extern bureau vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamercommissie.

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

## **7. Voortgang en dossiervorming**

Voor het verloop van het onderzoek gelden de volgende spelregels:

- gedurende het onderzoek houdt de coördinator van het onderzoek een logboek bij waarin de relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden opgetekend
- alle interviewverslagen worden ter aanvulling en correctie aan de geïnterviewden toegezonden
- uitgangspunt is openbaarheid, alleen in uitzonderlijke gevallen zullen documenten of gespreksverslagen als vertrouwelijk worden geclassificeerd.

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

- het onderzoeksbureau rapporteert periodiek aan de coördinator over de voortgang van het onderzoek, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding
- het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden opgetekend
- rekenkamercommissieleden 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 rekenkamercommissie krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd
- het is het onderzoeksbureau 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 rekenkamercommissie, verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen

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

- een overzicht van de opbouw van het dossier
- de onderzoeksopzet, alsmede de schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
- de ontvangen offertes van geselecteerde onderzoeksbureaus (indien van toepassing)
- de logboeken van de commissie en het onderzoeksbureau (indien van toepassing)
- alle gespreksverslagen
- alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse
- het concept-eindrapport
- het eindrapport
- de schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor
- de bestuurlijke reactie van het college
- het nawoord van de rekenkamercommissie
- de aanbiedingsbrief aan de raad
- persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
- verslagen van de voortgangsbesprekingen van de rekenkamercommissie
- verslagen van de behandeling in de raadscommissie(s) en raad
- het interne evaluatieverslag dat na afloop van het onderzoek door de commissie wordt opgesteld

### **Archivering**

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. Dergelijke verzoeken zullen worden beoordeeld op grond van de Wet openbaarheid bestuur.

## **8. Rapportage**

Het uitgangspunt in de rapportage is *transparantie*. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamercommissie tot haar eindoordeel komt. In de rapportage wordt daarom een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen, 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 voor zover van toepassing de volgende indeling als uitgangspunt genomen:

1. Samenvatting
2. Vraagstelling en toelichting
3. Onderzoeksopzet
4. Normenkaderkader
5. Feitenrelaas en analyse
6. Beoordeling
7. Conclusies
8. Aanbevelingen
9. Bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities, overige documenten) en literatuur

In zijn algemeenheid geldt dat moet worden gestreefd naar een korte, bondige rapportage. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt.

De rekenkamercommissie is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit betekent o.a. dat de rapportage in zijn lay out herkenbaar is als rapport van de commissie. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie houdt tevens in dat de commissie zelf haar aanbevelingen formuleert aan de raad en/of het college.

## **9. Zienswijzen**

In de Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie is in art. 11 bepaald dat betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld om binnen een door de rekenkamercommissie te stellen termijn (die tenminste 2 weken bedraagt) hun zienswijze op het concept-rapport aan de commissie kenbaar kunnen maken. De commissie maakt hierbij een onderscheid tussen een *technische* en een *bestuurlijke* reactie.

### **Technische reactie**

De rekenkamercommissie biedt de betrokkenen, vaak zal het daarbij op de eerste plaats om het college gaan, de mogelijkheid tot het geven van een technische reactie op de concept-rapportage. Dit houdt in dat betrokkenen de mogelijkheid wordt gegeven het concept-rapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Binnen de door de commissie aangegeven termijn (die tenminste 2 weken zal bedragen) kunnen de ontvangers hun opmerkingen bij de commissie kenbaar maken.

### **Bestuurlijke reactie**

Na verwerking van de technische reacties wordt het complete definitieve rapport aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Ook hiervoor geldt weer een termijn van minimaal twee weken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie zal de rekenkamercommissie een nawoord opstellen. Het eindrapport zal inclusief de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de commissie 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 commissie.

## **10. Publicatie en publiciteit**

Met het aanbieden van het rapport aan de raad zal de rekenkamercommissie ook een persbericht rondsturen.

Het rapport wordt aan alle betrokkenen verzonden en het rapport en persbericht worden op de website van de gemeente geplaatst.

De voorzitter van de commissie is de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door het commissielid dat als coördinator van het onderzoek is opgetreden. Zonodig kan de rekenkamercommissie besluiten een persconferentie te houden.

## **11. Behandeling in de raad**

Het eindrapport wordt door de rekenkamercommissie aan de raad aangeboden, ter attentie van het presidium. De voorzitter en de coördinator van het onderzoek zijn aanwezig voor het geven van toelichting in de vergaderingen van de raad waarvoor het rapport geagendeerd is.

## **12. Natraject**

### **Interne effectiviteit**

Na afloop van elk onderzoek vindt een evaluatie van het onderzoek(sproces) plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamercommissie en eventueel het extern bureau teruggeblikt en nagegaan op welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamercommissie besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt vastgelegd in een evaluatienotitie. Het jaarlijkse verslag van de rekenkamercommissie bevat een onderdeel waarin aandacht wordt besteed aan dit aspect.

### **Externe effectiviteit**

Voor de externe effectiviteit van de rekenkamercommissie is het van belang te volgen wat er met de rapporten wordt gedaan. De rekenkamercommissie volgt op dit punt de tussentijdse ontwikkelingen. Wanneer de rekenkamercommissie constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen, kan zij de raad hierop attenderen.