



Onderzoeksprotocol voor de werkwijze van de Rekenkamer bij de voorbereiding, uitvoering en publicatie van haar onderzoeken

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Dit onderzoeksprotocol vloeit voort uit het Reglement van Orde, vastgesteld door de Rekenkamer Dordrecht op 12 december 2023, waarin in artikel 17 beschreven staat dat de Rekenkamer Dordrecht een onderzoeksprotocol opstelt waarin zij de werkwijze van een onderzoek en het proces van het onderzoek vastlegt.

1.2 Taken en doelstelling

De Rekenkamer Dordrecht bestaat uit twee onafhankelijke externe leden en een onafhankelijke externe voorzitter. Zij worden ondersteund door een secretaris-onderzoeker en een management/bestuursassistente. De Rekenkamer heeft als taak het onderzoeken van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur en de uitvoering daarvan.

De Rekenkamer hanteert de volgende uitgangspunten bij het voorbereiden en uitvoeren van onderzoeken:

1. Een positief-kritische houding;
2. Een zorgvuldige aanpak en werkwijze;
3. Een transparante oordeelsvorming.

De zorgvuldigheid van de werkwijze komt onder andere tot uiting in:

- Dat er conform AVG vereisten wordt omgegaan met de informatie waar de Rekenkamer op basis van haar bevoegdheden toegang tot heeft.
- Dat diegene die in het kader van het onderzoek ondervraagd is, de kans krijgt om te reageren op bevindingen en conclusies.
- Dat conclusies en de resultaten van het onderzoek op een evenwichtige wijze openbaar worden gemaakt.

Verder zijn de volgende kwaliteitseisen belangrijk

- a. Objectiviteit:
De leden van de Rekenkamer ondernemen hun werkzaamheden zonder zich door eigen gevoel of voorkeur te laten beïnvloeden.
- b. Onderbouwing:
De onderzoeksresultaten worden door feiten ondersteund.
- c. Consistentie:
De conclusies moeten logisch volgen uit de onderzoeksbevindingen. In die zin zit er geen lucht tussen de nota van bevindingen en het eindrapport.
- d. Controleerbaarheid:
De onderzoeksresultaten kunnen door derden, zo dit gewenst is, worden nagezien op bestaanbaarheid.
- e. Zorgvuldigheid. De leden van de commissie bestuderen nauwgezet alle relevante informatie en gaan daar consciëntieus mee om.
- f. Onafhankelijkheid:
De leden doen hun werkzaamheden zonder last of ruggespraak.



- g. Doelmatigheid of efficiëntie:
Het streven om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken, door een heldere afbakening van de werkzaamheden, een doelgerichte uitvoering en een juiste afweging op kosten en baten.
- h. Bruikbaarheid:
Er moet sprake zijn van bondige en toegankelijke informatie, waarmee de gemeenteraad en/of het college verbetering kunnen bewerkstelligen in het functioneren van de gemeente en/of het bevorderen van het lerend vermogen van de organisatie plus het toegankelijk maken voor burgers.

1.3 Missie

De Rekenkamer Dordrecht wil door middel van haar onderzoeken (bij voorkeur) op een innovatieve manier de (controleerende) rol van de gemeenteraad versterken en een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Dordrecht, waarbij het accent ligt op het leer- en verbetereffect.

2. Algemene communicatie en samenwerking

2.1 Algemeen

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente Dordrecht. Dit betekent dat de Rekenkamer zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. Zij doet in principe drie onderzoeken per jaar.

Om te voorkomen dat de accountant en de Rekenkamer zich onbedoeld met dezelfde onderwerpen gaan bezighouden, overleggen Rekenkamer en de accountant in een vroeg stadium met elkaar. De gemeenteraad, raadsleden, het college van Burgemeester en Wethouders en derden (burgers of organisaties) 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. De indiener wordt schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte gebracht van de reactie op zijn/ haar verzoek.

De Rekenkamer laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt zelf ook bij wat er aan thema's speelt binnen de gemeente. Hiervoor kan ze al dan niet gebruik maken van officiële stukken van de gemeenteraad en/of college, zoals de begroting, jaarrekening en beleidsstukken. Verder hanteert de Rekenkamer bronnen, zoals lokale media, vakpublicaties en de overige rapportages die binnen de gemeente verschijnen. Hiernaast oriënteert de Rekenkamer zich op het werk van andere Rekenkamers in Nederland. De Rekenkamer houdt op deze wijze een groslijst van onderwerpen bij.

Collegeonderzoeksplan

Mits er onder leiding van de gemeentesecretaris jaarlijks een collegeonderzoeksplan (artikel 213a Gemeentewet) wordt opgesteld, dient de gemeentesecretaris conform de wet dit collegeonderzoeksplan met een begeleidende brief ter informatie aan de Rekenkamer op te sturen.

2.2 Samenwerking met externen

In beginsel worden de onderzoekswerkzaamheden van de Rekenkamer uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau (of onderzoeker, verder te noemen als onderzoeksbureau). Hiervoor worden in principe enkele onderzoeksbureaus benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet een offerte uit te werken. De onderzoeksbureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer, met verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de Rekenkamer. De ingediende offertes worden onderling vergeleken. De onderzoeksbureaus met de meest aansprekende offerte zullen worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis van dit gesprek maakt de Rekenkamer een definitieve keuze. De niet gekozen onderzoeksbureaus worden schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte gebracht van hun afwijzing door de secretaris.

De onderzoeksbureaus zullen bij de offerteaanvraag worden gevraagd of zij op het betreffende terrein al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Dordrecht. Wanneer dit het geval is en de Rekenkamer vaststelt dat dit een risico van belangen- verstrengeling tot gevolg heeft, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het betreffende onderzoeksbureau kan worden verstrekt.



Gedurende een jaar na de opdrachtperiode mag het onderzoeksbureau geen andere activiteiten of opdrachten verrichten voor de gemeente Dordrecht die een relatie hebben met het onderzochte onderwerp. Ook het proberen te verkrijgen van verdere opdrachten binnen de gemeente Dordrecht gedurende de opdrachtperiode wordt door de Rekenkamer als onwenselijk gezien.

De Rekenkamer bepaalt de voorwaarden waaronder de opdrachtverlening aan de externen plaatsvindt. De producten van het onderzoek zijn eigendom van de Rekenkamer en blijven onder beheer van de Rekenkamer. Het uitgangspunt bij de inschakeling van externen is, dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij de Rekenkamer blijven liggen. Dit betekent, dat (belangrijke) beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de Rekenkamer worden genomen. Daaronder vallen in elk geval de conclusies en de aanbevelingen.

De rapporteur van de Rekenkamer is verantwoordelijk voor de voortgang van het onderzoek en is, naast de secretaris, het primaire aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau. Het onderzoeksbureau dient zich aan het onderzoeksprotocol te houden.

De secretaris introduceert de onderzoekers bij de ambtelijk contactpersoon. De onderzoekers van een extern onderzoeksbureau geven in de offerte aan welke tijdsbelasting zij op welk moment voor de gemeentelijke organisatie verwachten. Dit wordt vooraf aan de contactpersonen bekend gemaakt. Na afloop van het onderzoek voert de Rekenkamer een evaluatiegesprek waarin het proces van het onderzoek, de communicatie en overige zaken besproken worden (zie verder 3.9).

3. Onderzoek

3.1 Selectiecriteria

De Rekenkamer baseert zich bij de onderwerpkeuze op een aantal criteria. Deze criteria zijn beschreven in artikel 11 van het reglement van orde.

3.2 Onderzoekopzet en aankondiging

Nadat de Rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt de Rekenkamer een onderzoekopzet vast. De Rekenkamer verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van een analyse van de belangrijkste relevante documenten en literatuur. Ook kunnen onderzoeken van andere Rekenkamers over hetzelfde onderzoeksonderwerp, nader bekeken worden. Indien nodig kan de Rekenkamer besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren. De onderzoekopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek;
2. Doel van het onderzoek;
3. De centrale onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen;
4. De onderzoeksmethode c.q. -instrumenten;
5. De organisatie; tijdspad, eventuele inhuur externe expertise en kosten;
6. Het lid-rapporteur: het lid van de Rekenkamer dat dit onderzoek in eerste instantie aanstuurt.

De Rekenkamer informeert de gemeenteraad en de gemeentesecretaris over het nieuwe onderzoek, nadat het offertetraject is doorlopen. Daarbij wordt ook aangegeven welk bureau het onderzoek gaat uitvoeren. De Rekenkamer kan een persbericht uitbrengen waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

3.3 Start van het onderzoek

De voorzitter is verantwoordelijk voor de voortgang van de lopende onderzoeken. Voor ieder onderzoek wordt een lid (dit kan ook de voorzitter zijn) aangewezen als rapporteur. De secretaris is aangewezen voor organisatorische aspecten, alsmede voor de technische kwaliteit van het eindrapport. De rapporteur is actief betrokken bij het onderzoek en fungeert als klankbord voor de onderzoeker. Een onderzoek start met een schriftelijke aankondiging aan de gemeenteraad en de gemeentesecretaris, met een afschrift aan de ambtelijk contactpersoon. De gemeentesecretaris stelt de betrokken ambtenaren van het aanstaande onderzoek op de hoogte. Vast contactpersoon van elk onderzoek is de Rekenkamer contactpersoon.

Met de contactpersoon wordt invulling gegeven aan 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 afdeling(en) zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de afdeling door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

Omdat de ambtenaren niet altijd bekend zijn met het fenomeen Rekenkamer, kan een startbijeenkomst georganiseerd worden voor alle betrokkenen. In deze bijeenkomst worden



medewerkers geïnformeerd over de werkwijze van de Rekenkamer, over het onderzoek zelf en de positie en rol van de Rekenkamer.

3.4 Voortgang

Tijdens het onderzoek geldt een aantal regels:

- Van alle interviews die tijdens het onderzoek gehouden worden, wordt een schriftelijk verslag gemaakt. Dit schriftelijke verslag wordt in principe ter accordering aan de geïnterviewde voorgelegd.
- Gespreksverslagen zullen vertrouwelijk worden behandeld en niet aan derden ter beschikking worden gesteld.
- Belangrijke beslissingen die gevolgen hebben voor de onderzoeksopzet en richting, kunnen alleen in overleg met de Rekenkamer genomen worden.

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

- Er vindt regelmatig overleg plaats tussen het onderzoeksbureau en de secretaris van de Rekenkamer over de voortgang van het onderzoek. Alle relevante aspecten kunnen hierbij aan de orde komen.
- Het onderzoeksbureau rapporteert de Rekenkamer tijdig als zaken niet lopen zoals dit vooraf was afgesproken.
- De onderzoekers van het onderzoeksbureau zijn op verzoek van de Rekenkamer of gemeenteraad aanwezig bij de behandeling van de onderzoeksrapportage tijdens de raads(commis)sie)avond. Bij de start van het onderzoek worden hierover afspraken gemaakt, dan wel kan de noodzaak hiertoe duidelijk worden na oplevering van het eindrapport.
- Het onderzoeksbureau heeft de mogelijkheid om de secretaris te vragen om een bijdrage te leveren tijdens het onderzoek. Welke werkzaamheden dit betreffen wordt vooraf vastgesteld in overleg met het onderzoeksbureau.
- De Rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeks dossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd.
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de Rekenkamer contact op te nemen met derden over de voortgang of resultaten van het onderzoek.
- Het onderzoeksbureau rapporteert desgewenst aan de Rekenkamer over de resultaten van het onderzoek tot dan toe.
- Het is aan het onderzoeksbureau niet toegestaan om zelf informatie te verstrekken over het onderzoek.

3.5 Dossiervorming

Gedurende het onderzoek vormt de Rekenkamer een onderzoeks dossier, digitaal (in een leesbaar format) en indien nodig ook schriftelijk. Dit dossier kan de volgende stukken bevatten:

1. Onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met de betrokkenen.
2. Offerte van het gekozen onderzoeksbureau en van de andere, niet gekozen bureaus.
3. De gespreksverslagen.
4. Alle tussentijdse voorvallen met betrekking tot de informatieverzameling en analyse.
5. Eindrapport.
6. Stukken met betrekking tot het ambtelijk wederhoor.
7. Schriftelijke reactie van de Rekenkamer (in tabelvorm).
8. Indien van toepassing: stukken met betrekking tot het bestuurlijke wederhoor.
9. Nawoord van de Rekenkamer.
10. Aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad.
11. (eventuele) persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht.
12. Acties die na het onderzoek volgen door het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad.

De Rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de Archiefwet (artikel 5 van de archiefwet 1995 en de nieuwe vernietigingslijst die in 2005 vastgesteld is). 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. Zij zal dergelijke verzoeken beoordelen in de geest van de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Gespreksverslagen zijn niet openbaar, tenzij voorafgaande aan de interviews anders wordt aangegeven. In dat geval zal dit gemotiveerd kenbaar worden gemaakt door de Rekenkamer.



3.6. Onderzoeksrapportage

Het uitgangspunt in de rapportage van de Rekenkamer is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de Rekenkamer tot haar eindoordeel is gekomen. 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. Een rekenkamerrapport krijgt zoveel mogelijk onderstaande standaardindeling (en zal een format hiervoor aanreiken). De Rekenkamer behoudt zich het recht voor een onderzoeksrapport desgewenst anders in te richten.

Opbouw rapportage Rekenkamer:

Inleiding

Deel 1: Bestuurlijke nota:

Samenvatting bevindingen en conclusies en aanbevelingen.

Indien daartoe aanleiding is wordt ook de ambtelijke en eventueel bestuurlijke reactie opgenomen. Dit dient als een zelfstandig geheel gelezen te kunnen worden.

Deel 2: Het onderzoeksverslag

Verslag van onderzoeksbevindingen, inclusief vraagstelling en doelstelling, onderzoeksmethoden etc.

Deel 3: De onderzoeksrapportage

In de onderzoeksrapportage wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een korte weergave van de bevindingen. Voor de onderzoeksrapportage betekent dit dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen opgenomen wordt. De Rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit betekent dat de eindrapportage herkenbaar moet zijn als Rekenkamer-rapport. Wanneer het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld.

3.7 Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De Rekenkamer bepaalt dat het mogelijk moet zijn voor betrokkenen om een reactie op het rapport te geven. De Rekenkamer maakt hierbij onderscheid tussen ambtelijk wederhoor en een bestuurlijke reactie. Een ambtelijke reactie wordt gegeven door de eindverantwoordelijke van de ambtelijke organisatie (de gemeentesecretaris) of een aangesteld contactpersoon namens deze. In de meeste gevallen zal de Rekenkamer besluiten een bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders te vragen.

Ambtelijk wederhoor

De Rekenkamer biedt de mogelijkheid tot een technische reactie via het ambtelijk wederhoor. Concreet betekent dit dat de ambtelijke organisatie de mogelijkheid krijgt om het conceptrapport te controleren op (de juistheid van de) feiten. Het conceptrapport wordt per brief aangeboden aan de Rekenkamer contactpersoon. Aan de organisatie wordt afhankelijk van de omvang van het onderzoek een termijn gesteld van tien werkdagen om te reageren op de conceptrapportage. In onderling overleg kan afgeweken worden van deze termijn. Na het verstrijken van de termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport door de onderzoekers gecorrigeerd.

Bestuurlijk wederhoor

De Rekenkamer besluit per onderzoek of het definitieve rapport inclusief conclusies en aanbevelingen apart aan het college van Burgemeester en Wethouders wordt voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Aan het college van Burgemeester en Wethouders wordt een termijn van 20 werkdagen gesteld om te reageren. Gemotiveerd kan de Rekenkamer besluiten om van deze termijn af te wijken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de Rekenkamer een nawoord opstellen.

De eindrapportage inclusief het ambtelijk wederhoor en eventuele bestuurlijke reactie wordt aangeboden aan de gemeenteraad met een aanbiedingsbrief.

Een afschrift hiervan wordt verzonden aan het college van Burgemeester en Wethouders en overige betrokkenen.

3.8 Publicatie

Met het aanbieden van het eindrapport aan de gemeenteraad kan de Rekenkamer tegelijk een persbericht laten uitgaan. Het rapport wordt aan de betrokkenen toegezonden. Zowel het rapport als het persbericht worden op de webpagina van de Rekenkamer geplaatst. De voorzitter of het lid-rapporteur is in principe de woordvoerder voor de media. Hij kan zich laten bijstaan door één van



de Rekenkamerleden of het onderzoeksbureau. Mocht de situatie daarom vragen dan kan de Rekenkamer besluiten tot een persconferentie.

3.9 Onderzoeksevaluatie

Interne evaluatie

In de regel vindt na elk rekenkameronderzoek een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt er door de Rekenkamer en de onderzoeker teruggeblikt en nagegaan welke onderdelen goed zijn verlopen en op welke onderdelen verbetering mogelijk is. Een en ander wordt vastgelegd in een kort evaluatieverslag, dat wordt opgenomen in het onderzoeksdossier.

Evaluatie in ambtelijke organisatie

Na afloop van elk rekenkameronderzoek kan er op verzoek van zowel de Rekenkamer als de ambtelijke organisatie (contactpersonen in het betreffende onderzoek) een evaluatie van het onderzoek plaatsvinden. In deze evaluatie wordt er door de Rekenkamer en de contactpersonen teruggeblikt en nagegaan welke onderdelen goed zijn verlopen en op welke onderdelen verbetering mogelijk is. Een en ander wordt vastgelegd in een kort evaluatieverslag, dat wordt opgenomen in het onderzoeksdossier.

Volgen ontwikkelingen naar aanleiding onderzoeken

Voor de Rekenkamer is het van belang om te volgen wat er in de gemeentelijke organisatie met de onderzoeken van de Rekenkamer gebeurt. De Rekenkamer volgt op dit punt tussentijdse ontwikkelingen. Wanneer de Rekenkamer constateert dat er onvoldoende gevolg wordt gegeven aan haar aanbevelingen, kan zij de gemeenteraad hierop attenderen. Tevens kan de Rekenkamer te allen tijde besluiten om zelf een kort quick scan onderzoek te doen naar de implementatie van de aanbevelingen.

Het onderzoeksprotocol is vastgesteld in de Rekenkamervergadering van 12 december 2023.

Voorzitter,
Steven Oostlander