

Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie Schagen-Zijpe

Dit onderzoeksprotocol - waarin de werkwijze en proces van een onderzoek wordt vastgelegd – heeft een samenhang met de door de gemeenteraden vastgestelde Verordening Rekenkamercommissie Schagen-Zijpe (d.d. 27 september 2005) en het Reglement van Orde van de RKC (d.d. 1 augustus 2006).

1. Jaarplan

Jaarlijks stelt de RKC vast welke onderzoeken of quick scans zij het komende kalender jaar gaat uitvoeren of laat uitvoeren (het Jaarplan)¹. De RKC stelt het Jaarplan jaarlijks vast vóór 1 december en stuurt het ter kennisname naar de gemeenteraad. In het Jaarplan wordt per voorgenomen onderzoeksonderwerp informatie opgenomen over een aantal aspecten van het onderzoek (onder andere: de argumentatie waarom dit onderwerp wordt onderzocht, de selectiecriteria waarop het onderwerp is getoetst, welk(e) beleidsterrein(en) het betreft, het doel van het onderzoek, de planning en het budget). Tevens wordt in het Jaarplan de begroting van dat jaar opgenomen.

Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan gedurende het jaar de prioriteit van de onderzoeken worden aangepast of een nieuw onderzoek worden toegevoegd. Dit kan optreden in het geval de RKC een verzoek van (leden van) de Raad, van het College van Burgemeester en Wethouders of van burgers² ontvangt en honoreert, maar het kan ook op eigen initiatief van de RKC plaatsvinden. In dat geval informeert de RKC de gemeenteraden schriftelijk over de inbreuk(en) op het Jaarplan.

Derden die de RKC een onderzoek suggereren of verzoeken, wordt gevraagd dit onderwerp te beargumenteren aan de hand van de gestelde criteria.

Verzoeken tot het doen van een onderzoek worden binnen zes weken na indienen behandeld, waarna de indiener een schriftelijke reactie krijgt waarin de RKC beargumenteerd, dat wil zeggen gebaseerd op de in de verordening genoemde criteria, aangeeft waarom het verzoek wel of niet wordt gehonoreerd. Alle onderwerpen worden getoetst aan de selectiecriteria die zijn opgenomen in de Verordening RKC.

2. Inventarisatie onderzoeksonderwerpen

In de periode voorafgaand aan de vaststelling van het Jaarplan wordt geïnventariseerd welke onderwerpen zich kunnen lenen voor een onderzoek door de RKC Schagen-Zijpe. De inventarisatie ofwel dynamische groslijst is een verzameling van onderwerpen die door de RKC zijn aangedragen (op grond van monitoring of als uitvloeisel van eerdere onderzoeken) of die zijn gesuggereerd door vertegenwoordigers of bestuurders van gemeentelijke organen (raad, college, burgemeester, ambtelijke organisatie) en burgers en belangengroeperingen.

3. Selectiecriteria

De RKC kiest uiteindelijk onderwerpen die in belangrijke mate voldoen aan de in de Verordening opgenomen selectiecriteria.

Bij deze keuze kan de RKC zich tevens baseren op de resultaten van een vooronderzoek³.

¹ Een quick scan is een kortlopend onderzoek. Bij een quick scan wordt niet getoetst aan de werkwijze bij interviews, wel wordt - omwille van de tijd - direct een eindrapport geschreven waarbij ambtelijk (9) en bestuurlijk hoor en wederhoor (11) worden samengevoegd.

² Van de gemeenten Schagen of Zijpe

³ Een vooronderzoek is een onderzoek waarbij in enkele dagen de behoefte voor een onderzoek wordt bepaald of de mogelijkheid daartoe wordt verkend.

4. Kaders van het onderzoek

De RKC stelt per onderzoek de kaders van het onderzoek ofwel de onderzoeksopzet vast. Per onderzoek wordt de volgende informatie opgenomen:

- a. Onderzoeksterrein;
- b. Soort onderzoek;
- c. Probleemstelling;
- d. Onderzoeksvragen;
- e. Onderzoeksmethoden;
- f. Werkwijze;
- g. Beroep op de ambtelijke organisatie;
- h. Aankondiging van het onderzoek;
- i. Planning;
- j. Budget;
- k. Communicatie

Hieronder volgt een toelichting op deze structuur:

a. Onderzoeksterrein:

Aanduiding van de sector of het beleidsterrein waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd of organisatie-delen waarop het onderzoek betrekking heeft.

b. Soort onderzoek:

Omschrijving van het type onderzoek en van eventueel eerder relevant onderzoek op dit terrein.

c. Probleemstelling:

Omschrijving van het doel van het onderzoek.

d. Onderzoeksvragen:

Concretisering van de probleemstelling in onderzoekbare primaire en deelvragen. Opbouw van het onderzoeksrapport in hoofdstukken en paragrafen (feitenrelaas en tussenconclusies per hoofdstuk). Vaste bijlage bij een onderzoeksrapport betreft een overzicht van de bronnen (lijst van geïnterviewden, literatuur, geraadpleegde dossiers, documenten, notities etc.)

e. Onderzoeksmethoden:

De meest toegepaste methoden zijn:

- dossierstudie
- secundaire analyse (opnieuw analyseren van bestaande gegevens of bestanden)
- interview
- enquête
- casestudy
- literatuuronderzoek
- of een combinatie van enkele methoden

f. Werkwijze (zelf doen of uitbesteden):

Keuze voor zelf onderzoek uitvoeren door de onderzoeker / RKC-lid, inhuren van capaciteit (onderzoekers) of volledig extern uitbesteden.

Bij het (deels) inhuren van onderzoekers en bij uitbesteding stelt de RKC altijd een projectteam samen dat bestaat uit minimaal twee RKC-leden waaronder de voorzitter; laatstgenoemde is op grond van artikel 2.2 lid 3 van het Reglement van Orde verantwoordelijk voor de functionele aansturing. Aan de hand van de onderzoeksopzet worden offertes aangevraagd. Deze procedure verloopt zoals vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsprotocol van de gemeenten Schagen en Zijpe.

Specifiek aandachtspunt (naast de gebruikelijke toetspunten uit het aanbestedingsprotocol) is dat een extern bureau de afgelopen jaren niet voor de gemeenten Schagen en Zijpe werkzaam kan zijn of zijn

geweest (risico van vooringenomenheid en van belangenverstremgeling). Uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de eindrapportage (tijdstip, inhoud, kwaliteit etc.) bij de RKC ligt.

Het projectteam is eindverantwoordelijk voor het proces en stuurt de ingehuurde onderzoekers aan of houdt intensief contact met het bureau dat het onderzoek uitvoert. Daarnaast zorgt het projectteam voor verslag over de voortgang en uitkomsten van het onderzoek in de reguliere vergaderingen van de RKC.

De leden van de RKC kunnen desgewenst aanwezig zijn bij interviews die door het externe bureau worden afgenomen. De RKC krijgt de beschikking over het volledige onderzoeksdossier dat door het externe bureau wordt opgebouwd. Het is het externe onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de RKC om contact op te nemen met derden over de voortgang of over de resultaten van het onderzoek. De externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de RKC. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar de RKC doorverwezen.

g. Beroep op de ambtelijke organisatie:

Het beroep op ambtenaren richt zich op objectiveerbare activiteiten (aanleveren van dossiers, het geven van een interview of het introduceren in de ambtelijke organisatie dan wel het fungeren als contactpersoon voor het projectteam en/of de onderzoekers).

h. Aankondiging start van het onderzoek:

De onderzoeken van de RKC worden bij de gemeentesecretaris van de desbetreffende gemeente aangekondigd. Daarbij worden de kaders van het onderzoek geschetst (probleemstelling, onderzoeksmethoden, de mate waarin een beroep wordt gedaan op de ambtelijke organisatie etc.), al dan niet in de vorm van een onderzoeksopzet. Aan de gemeentesecretaris wordt verzocht een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen.

Verder wordt de onderzoeksopzet ter kennisname aan de raad gezonden (en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders). Voorts worden op de website van de RKC de globale inhoud, de start en de beoogde publicatiedatum van het onderzoek vermeld.

j. Budget:

Het vastgestelde budget voor het desbetreffende onderzoek is gebaseerd op de complexiteit, de omvang en de onderzoeksmethoden.

k. Communicatie:

Hierin staat opgenomen de manier waarop de RKC van plan is haar rapport onder de aandacht te brengen. Dit zal overigens in de meeste gevallen later in het onderzoeksproces worden bepaald.

5. Uitvoering van het onderzoek

Na het vaststellen van de kaders van het onderzoek ziet de RKC ⁴ toe op de uitvoering van het onderzoek. Hierbij wordt een zorgvuldige communicatie richting de ambtelijke organisatie verzorgd en wordt gezorgd voor afstemming met de onderzoekers en / of het onderzoeksbureau. De onderzoeker informeert zo vaak als nodig de overige leden van de RKC. In reguliere vergaderingen informeert hij de RKC in ieder geval over de voortgang en over de resultaten van het onderzoek.

⁴ of het lid dat als trekker / onderzoeker is aangewezen indien is gekozen voor de adoptiemethode zoals is geregeld in artikel 3b van het Reglement van Orde

6. Dossiervorming en archivering

Gedurende het onderzoek vormt de onderzoeker (of extern bureau) een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

- a. onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
- b. Eventuele offertes van onderzoeksbureaus en een proces verbaal van de gemaakte keuze (gunning);
- c. Het logboek van de secretaris/onderzoeker of extern bureau;
- d. Alle gespreksverslagen;
- e. Relevant onderzoeksmateriaal zoals kopieën of verwijzingen naar dossiers, literatuur e.d.;
- f. Het feitenrelaas;
- g. Schriftelijke stukken inzake ambtelijk hoor en wederhoor;
- h. Inhoudelijke reactie college (bestuurlijk wederhoor);
- i. Nawoord RKC;
- j. Aanbiedingsbrief aan de raad;
- k. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht;
- l. Verslagen van voortgangsbesprekingen in de RKC;
- m. Verslagen en afdrukken van power point- of andere presentaties in de raadscommissie en raad.

De RKC houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet.

De onderzoeksdossiers zijn toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten.

Voor inzage in vertrouwelijke stukken dient een verzoek te worden ingediend bij de RKC, die dergelijke verzoeken beoordeelt. De RKC kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 – 11 van de Wet Openbaarheid van Bestuur, over de inhoud van stukken die aan haar worden overlegd, geheimhouding opleggen. Die wordt door allen die van deze stukken kennis dragen in acht genomen totdat de RKC de geheimhouding opheft.

7. Werkwijze bij interviews

Bij sommige onderzoeken zal een deel van de informatie worden verzameld via interviews. Bij het houden van interviews, hanteert de RKC de volgende werkwijze:

- a. Geïnterviewden zijn in beginsel sleutelfiguren⁵ in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Schagen of Zijpe. Voor een goede voorbereiding op het gesprek ontvangen zij vooraf dit onderzoeksprotocol, de kaders van het onderzoek en de concrete onderwerpen die tijdens het interview in ieder geval aan de orde zullen komen. e mogelijkheid bestaat dat tijdens het interview aanvullende vragen worden gesteld of dat dieper op een onderwerp wordt ingegaan.
- b. De interviews hebben een vertrouwelijk karakter om de geïnterviewden zoveel mogelijk vrijheid van spreken te geven. De gesprekken duren gemiddeld ongeveer één uur; dit is afhankelijk van de hoeveelheid te stellen vragen en de gevraagde informatie aan de geïnterviewden.
- c. Het interview wordt afgenomen door een (extern) lid van de RKC samen met de secretaris / onderzoeker. Laatstgenoemde maakt tijdens het interview aantekeningen.
- d. Van ieder gesprek stelt de secretaris / onderzoeker een concept verslag op hoofdlijnen op.
- e. Binnen een week na het interview wordt het verslag door de RKC aan de geïnterviewden toegestuurd met het verzoek om, indien wenselijk, teksten in overleg met de interviewer aan te passen. Bij substantiële aanpassingen vindt mondeling overleg plaatst. Het verslag wordt definitief door ondertekening van de geïnterviewde.

⁵ Sleutelfiguren zijn direct dan wel indirect bij het onderzoeksonderwerp betrokken medewerkers, managers en bestuursleden. Deze kunnen bij de gemeente werkzaam zijn maar ook bij partners van de gemeente of aan de gemeente gelieerde organisaties.

- f. Verslagen van interviews zijn nadrukkelijk werkmateriaal voor het onderzoek en worden nooit openbaar gemaakt. Zij worden niet in het onderzoeksdossier opgeborgen.
- g. De RKC gebruikt de relevante elementen uit deze verslagen voor het onderzoeksrapport, maar op een zodanige wijze dat herleiding naar individuele personen niet mogelijk is.

8. Nota van bevindingen

Ten behoeve van de verificatie van de onderzoeksgegevens redigeert de RKC een onderzoeksrapport; dat bevat nog geen conclusies en aanbevelingen: het is een zogenaamde nota van bevindingen ofwel feitenrelaas. In deze nota zijn de door de RKC opgetekende feiten op geaggregeerd niveau opgenomen. Indien wenselijk en noodzakelijk worden er per hoofdstuk tussentijdse conclusies vermeld. De nota van bevindingen wordt vastgesteld in een vergadering van de RKC. Daarna wordt de nota voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor (9).

9. Ambtelijk hoor en wederhoor (feitenonderzoek)

De RKC stuurt de door haar vastgestelde nota van bevindingen (onderzoeksrapport) toe aan de gemeentesecretaris en / of de contactpersoon van het onderzoek en aan de betrokken ambtenaren met het verzoek om de feiten te controleren.

De RKC bepaalt wie als betrokken ambtenaren wordt beschouwd; dat zijn in ieder geval de medewerkers:

- wiens taakuitvoering onderwerp van onderzoek is geweest,
- waarvan informatie is verkregen,
- die geïnterviewd zijn.

Hen wordt verzocht om binnen een door de RKC te stellen termijn, die ten minste twee weken bedraagt, schriftelijk te reageren. De RKC vindt het wenselijk dat in deze fase overleg met hen wordt gevoerd. Doel van dit ambtelijk hoor en wederhoor is om eventuele feitelijke onjuistheden of onvolledigheden weg te nemen, zodat er ten aanzien van het rapport (10) van de RKC geen geschilpunten tussen de ambtelijke organisatie en de RKC zijn over (de interpretatie van) het feitenmateriaal.

Voordat het rapport voor het feitenonderzoek wordt verstuurd, bepaalt de RKC of het hoofdstuk met de conclusies en aanbevelingen wel of geen onderdeel is van dat document.

10. Conceptrapport

Ten behoeve van de publicatie zorgt de onderzoeker, naar aanleiding van het ambtelijk hoor en wederhoor en de eventueel bijgestelde nota van bevindingen, voor een concept rapport. Dit concept rapport wordt door de RKC (in een vergadering) vastgesteld.

11. Bestuurlijk hoor en wederhoor

Het conceptrapport wordt voor bestuurlijk hoor en wederhoor toegezonden aan het College van Burgemeester en Wethouders.

Het college heeft dan de gelegenheid om binnen een door de RKC te stellen termijn, die ten minste twee weken bedraagt, zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen kenbaar te maken aan de RKC (bestuurlijk hoor en wederhoor).

12. Eindrapport

Nadat de reactie van het College is ontvangen, stelt de RKC haar eindrapport vast, het standpunt van het College wordt als bijlage aan het eindrapport toegevoegd. In een eventueel en dan eveneens bijgevoegd nawoord geeft de RKC haar visie op de reactie van het College.

13. Aanbieding van het eindrapport aan de gemeenteraad

Na vaststelling door de RKC wordt het eindrapport zo spoedig mogelijk aan de voorzitter van de gemeenteraad aangeboden en als regel in een eerstvolgende - voor de inhoud van het onderzoek relevante - commissievergadering met een power point presentatie of anderszins nader toegelicht. Vanaf dit moment is het rapport openbaar en is de geheimhoudingsplicht niet meer van toepassing.

14. Jaarverslag

De RKC is ingevolge artikel 15 van het Reglement van orde verplicht om jaarlijks een Jaarverslag op te stellen. Dit Jaarverslag verschijnt op een zodanig moment dat het nog onderdeel kan uitmaken van de gemeentelijke jaarstukken. In dat verslag besteedt de RKC aandacht aan de follow up van de conclusies en de aanbevelingen van haar onderzoeken.

15. Communicatie

In de vergadering waarin de RKC het eindrapport vaststelt, doet het projectteam of de onderzoeker een voorstel voor de wijze van communicatie na publicatie (presentatie op de eigen website, wel of geen persbericht, persconferentie etc.).

De voorzitter van de RKC is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich, indien dit aan de orde is, laten bijstaan door het rekenkamerlid die betrokken is geweest bij het onderzoek (adoptiemethode).

16. Evaluatie

Na afloop van een onderzoek houdt de RKC een korte interne evaluatie. Hierin komen in ieder geval aan de orde:

- de werkwijze behandeld,
- een tijdbesteding- en kostenoverzicht,
- eventuele punten ter verbetering van de werkwijze.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de RKC Schagen-Zijpe d.d. 11 juni 2008.