

ONDERZOEKSPROTOCOL

1. Inleiding

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamercommissie Zoetermeer hoe zij onderzoek doet naar het door de gemeente Zoetermeer gevoerde beleid. Daarbij verschaft het onderzoeksprotocol ook inzicht in de taakopvatting van de rekenkamercommissie.

In het onderzoeksprotocol ligt een aantal richtlijnen besloten die de rekenkamercommissie hanteert bij de uitvoering van haar onderzoekstaak. De richtlijnen dienen om de kwaliteit van het onderzoek te borgen en om belanghebbenden duidelijkheid te verschaffen over het verloop van het onderzoeksproces, alsmede over de aard en diversiteit van de onderzoeken.

Op een aantal plekken in dit onderzoeksprotocol wordt verwezen naar de Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent rekenkamercommissie (Verordening op de Rekenkamercommissie 2018). De rekenkamercommissie is door (en voor) de raad ingesteld. Namens de raad dient de auditcommissie als klankbord voor het functioneren van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie overlegt periodiek met de auditcommissie over onder meer de planning en uitvoering van haar werkzaamheden.

Dit onderzoeksprotocol heeft de rekenkamercommissie op 31 maart 2022 vastgesteld.

2. Doelstelling en uitgangspunten van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Zoetermeer doet ten behoeve van de gemeenteraad en de inwoners van de gemeente onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid (inclusief de uitvoering ervan), alsmede naar de transparantie van de verantwoording daarover. De rekenkamercommissie wil daarmee:

- een bijdrage leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid (en de uitvoering ervan) van de gemeente Zoetermeer; en
- de gemeenteraad in positie brengen, door de raad te steunen in zijn kaderstellende en controlerende functie.

Hiertoe voert de rekenkamercommissie jaarlijks een aantal onderzoeken uit. Daarin wordt de uitvoering van het beleid getoetst aan de doelstellingen (kaders) die de gemeenteraad heeft gesteld. Het onderzoek kan ook uitwijzen dat relevante kaders ontbreken en aanbevelingen doen voor actualisering van bestaande kaders. De rekenkamercommissie onderzoekt niet alleen ex post vastgesteld beleid, maar in voorkomende gevallen ook ex ante (voor invoering van nieuw beleid) of ex durante (bij wijze van tussenevaluatie).

De onderzoeken richten zich vooral op vraagstukken van doeltreffendheid en doelmatigheid en op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Rechtmatigheidsonderzoek vindt de rekenkamercommissie primair op de weg van de accountant liggen.

De rekenkamercommissie beschouwt zichzelf niet als 'afrekenkamer', maar wil het lerend vermogen van raad en gemeente helpen versterken en daarmee een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het gemeentelijke beleid. Zij stelt zich constructief op, houdt rekening met de context en wil aanbevelingen formuleren waar het gemeentebestuur daadwerkelijk mee aan

de slag kan. Aanbevelingen moeten concreet toepasbaar zijn en liefst ook een 'lerend' effect hebben. Dan hebben raad, college, ambtelijke organisatie maar ook de Zoetermeerse gemeenschap (inwoners, ondernemers en organisaties) baat bij het onderzoek en de resultaten ervan.

Uitgangspunten voor het onderzoek

Voor de rekenkamercommissie staat voorop dat onderzoek dat zij doet (laat verrichten) betrouwbaar, degelijk en onpartijdig is. Dat vraagt om een zorgvuldige opzet en uitvoering van onderzoeken. Zorgvuldig betekent dat de rekenkamercommissie prudent omgaat met informatie waartoe zij op grond van haar bevoegdheden toegang heeft, dat de onderzochte partij de ruimte krijgt om te reageren op feiten en conclusies, en dat de resultaten van het onderzoek op een evenwichtige manier openbaar worden gemaakt.

De rekenkamercommissie bepaalt zelf, in volle vrijheid, de te onderzoeken onderwerpen en de daarbij te kiezen invalshoeken. Zij laat zich graag voeden door suggesties vanuit de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat, maar is niet vatbaar voor enige vorm van pressie. Bij haar werk laat de rekenkamercommissie zich leiden door de volgende kwaliteitseisen:

- Objectiviteit. Geen vooringenomenheid in de keuze van onderzoeksonderwerpen. Feiten worden in het onderzoeksrapport gescheiden van oordelen gepresenteerd. Suggestief taalgebruik wordt vermeden.
- Gedegen onderbouwing. Feiten zijn geverifieerd bij de bron. Bevindingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen of andere vastleggingen – en bij voorkeur op meer dan één bron. De conclusies van het onderzoek vloeien logisch voort uit de bevindingen.
- Consistentie. Gehanteerde normen, oordelen en aanbevelingen zijn binnen hetzelfde onderzoek in overeenstemming met elkaar. Zij zijn ook in overeenstemming met normen gehanteerd in eerder onderzoek van de rekenkamercommissie, tenzij er expliciet redenen zijn om normen aan te passen aan nieuwe inzichten.
- Bruikbaarheid en leesbaarheid. Het onderzoeksrapport geeft toegankelijke, bondige en actuele informatie met meerwaarde voor gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat. Op de onderzoeksvragen wordt antwoord gegeven.
- Doelmatigheid. Het onderzoek wordt voldoende afgebakend en gericht op de beantwoording van een aantal heldere onderzoeksvragen. Bij de keuze van methoden en technieken wordt een afweging gemaakt van kosten en baten.

3. Onderwerpkeuze en selectiecriteria

De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen wanneer worden onderzocht en hoe een onderzoek wordt opgezet en ingericht (vgl. art. 9 lid 1 en art. 10 lid 1 van de verordening). De gemeenteraad kan de rekenkamercommissie een gemotiveerd verzoek doen om een bepaald vraagstuk te onderzoeken. Over een dergelijk verzoek beslist de rekenkamercommissie. De raad ontvangt binnen een maand een gemotiveerde schriftelijke reactie (zie art. 9 lid 3 van de verordening).

Los van formele verzoeken wil de rekenkamercommissie met haar onderzoeken aansluiten bij wat leeft binnen de raad. Zij staat dan ook open voor suggesties die fracties en individuele raadsleden naar voren kunnen brengen, via de e-mail, en haalt deze actief op bij periodieke rondes langs de fracties of bij een inloopspreekuur. Deze suggesties plaatst de rekenkamercommissie op een groslijst van mogelijke onderwerpen waaruit geput wordt voor de samenstelling van een evenwichtig en relevant onderzoeksprogramma voor het komende jaar.

De rekenkamercommissie voert ieder jaar ongeveer vier onderzoeken uit. In de regel gaat het dan om een mix van grotere en kleinere onderzoeken. Kwaliteit prevaleert boven kwantiteit. Bepaalde onderzoeken kunnen jaargrenzen overschrijden.

De rekenkamercommissie stelt in november een jaarplan voor het komende jaar vast. Dit wordt ter kennisneming naar de raad gestuurd. Het jaarplan geeft inzicht in zowel de af te ronden onderzoeken als de nieuw te starten onderzoeken. Het is een levend document: de actualiteit en voortschrijdend inzicht kunnen aanleiding vormen om bepaalde onderzoeken die in het jaarplan staan, (nog) niet uit te voeren, en om onderzoeken wel uit te voeren die niet in het jaarplan zijn opgenomen.

Onderzoeken kunnen in samenwerking of afstemming met andere rekenkamer(commissie)s worden opgezet. Dit kan zijn ingegeven door overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid, en open extra mogelijkheden voor onderlinge vergelijking van gemeenten. Een bijzondere vorm is de deelname aan de periodieke DoeMee-onderzoeken die de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) organiseert.

Bij de selectie van mogelijke onderzoeksonderwerpen hanteert de rekenkamercommissie een set richtinggevende criteria: toegevoegde waarde; maatschappelijk belang; financieel belang; mate van risico voor doeltreffendheid en/of doelmatigheid; en variatie. Deze criteria worden in onderstaande tabel nader toegelicht. In het jaarplan worden de nieuwe onderwerpen 'gescoord' in een op deze set van criteria gebaseerde matrix.

1	Toegevoegde waarde	De rekenkamercommissie wil leer- en verbeterprocessen stimuleren en aanbevelingen doen waardoor in het belang van de inwoners effectiever en efficiënter gewerkt kan worden. Het onderzoek levert daartoe toegankelijke, bruikbare en actuele informatie op waarover in deze vorm niet wordt beschikt en waarmee de raad en het college van Zoetermeer het functioneren van de gemeente kunnen verbeteren. Daarbij worden doublures met (lopende of voorgenomen) onderzoeken van de gemeente vermeden.
2	Maatschappelijk belang	Het betreft een onderwerp dat het actuele of toekomstige functioneren van de samenleving als geheel sterk raakt (voorbeelden: veiligheid, goede en betaalbare huisvesting) of belangen van omvangrijke of bepaalde doelgroepen (bijv. sociaal zwakkeren).
3	Financieel belang	Het betreft een onderwerp of een beleidsterrein waar de gemeente geld aan uitgeeft en financiële risico's kan lopen.
4	Mate van risico voor doeltreffendheid en/of doelmatigheid	De mate waarin rond het onderwerp twijfels bestaan over de resultaten die met het gevoerde beleid worden bereikt en/of de mate waarin rond het onderwerp twijfels bestaan of de middelen op een goede wijze worden ingezet in relatie tot de gewenste resultaten.
5	Variatie	De rekenkamercommissie streeft naar variatie in onderzochte onderwerpen (spreiding over beleidsterreinen) en onderzoeksvormen.

Tabel 1: Richtinggevende selectiecriteria onderzoeken rekenkamercommissie Zoetermeer

4. Onderzoek: opzet en rapportage

Na het bepalen van een onderzoeksonderwerp stelt de rekenkamercommissie vervolgens een passende onderzoeksopzet vast. Aan de hand van enig vooronderzoek wordt een set van onderzoeksvragen geformuleerd. Raadpleging van vergelijkbare onderzoeken van andere rekenkamer(commissie)s en/of ter zake deskundigen kan daarbij behulpzaam zijn. De onderzoeksopzet bevat:

- een schets van de aanleiding en achtergronden van het onderzoek;
- de onderzoeksvragen (hoofdvraag en deelvragen);
- een afbakening van het onderzoek;
- het relevante normenkader.

Op basis van de onderzoeksopzet bepaalt de rekenkamercommissie wie het onderzoek gaat uitvoeren. Bepaalde kleinere onderzoeken kan de (secretaris/onderzoeker van de) rekenkamercommissie zelf uitvoeren; voor grotere onderzoeken en voor onderzoeken die specifieke deskundigheid vragen, doet de rekenkamercommissie een beroep op externe onderzoeksbureaus.

Op basis van de onderzoeksopzet vraagt de rekenkamercommissie in de regel drie onderzoeksbureaus om een offerte. Na selectie van een bureau meldt de secretaris van de rekenkamercommissie het begin van het onderzoek aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur en aan de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie kan besluiten dat een of meer leden zelf een onderzoek uitvoeren of dat een lid als projectleider fungeert van door derden uit te voeren onderzoek. De rekenkamercommissie doet van een dergelijk besluit direct schriftelijk mededeling aan de raad. In deze mededeling vermeldt de rekenkamercommissie de overwegingen die aan haar besluit ten grondslag liggen en de daarvoor geraamde kosten (art. 10 lid 9 van de verordening).

De rekenkamercommissie maakt afspraken met de onderzoeker(s) over tussentijdse rapportage en over de oplevering van het concept-eindrapport. Aan de onderzoeker(s) wordt gevraagd ook een voorzet voor conclusies en aanbevelingen aan te reiken; het formuleren van de conclusies en aanbevelingen is evenwel de verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie is ook eindverantwoordelijk voor de inhoud van het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport moet transparant zijn, want volstrekt helder kunnen maken hoe de rekenkamercommissie tot haar eindoordeel komt. In de rapportage wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Verwijzingen naar een bepaald document of een gesprek worden voorzien van een bronvermelding.

Gestreefd wordt naar een bondig onderzoeksrapport, met een focus op de bevindingen (de analyse en beoordeling van de feiten in het licht van het normatief kader). Relevante achtergrondinformatie wordt zoveel mogelijk in bijlagen opgenomen. Kleinere onderzoeken kunnen uitmonden in een rekenkamerbrief.

Een van de leden van de rekenkamercommissie zal optreden als 'trekker' van het onderzoek. De vaststelling van het onderzoeksrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie is bevoegd bij alle leden van het gemeentebestuur en bij alle ambtenaren de mondelinge en schriftelijke inlichtingen in te winnen die zij nodig acht voor de uitvoering van de onderzoeken. De leden van het gemeentebestuur en de ambtenaren van de gemeente zijn verplicht de gevraagde inlichtingen binnen de door de rekenkamercommissie gestelde termijn te verstrekken (art. 10 lid 3 van de verordening). De rekenkamercommissie is bij gemeenschappelijke regelingen bevoegd bij alle leden van het bestuur en bij alle ambtenaren de mondelinge en schriftelijke inlichtingen in te winnen die zij nodig acht voor de uitvoering van de onderzoeken, voor zover vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling (art. 10 lid 4 van de verordening).

De rekenkamercommissie vergadert in beslotenheid, haar rapporten zijn openbaar. Op grond van de belangen genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (per 1 mei 2022: artikel 5 van de Wet open overheid) kan de rekenkamercommissie rapporten die aan de raad worden voorgelegd of gedeelten daarvan als geheim aanmerken (art. 10 lid 6 van de verordening).

5. Samenwerking met externe onderzoeksbureaus

Voor de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden schakelt de rekenkamercommissie in de regel externe onderzoeksbureaus in (slechts in voorkomende gevallen voert de rekenkamercommissie een onderzoek zelfstandig uit). De bureaus die worden benaderd beschikken over deskundigheid op het desbetreffende werkterrein en hebben bij voorkeur ook ervaring met rekenkameronderzoek.

De ingediende offertes worden onderling vergeleken. De onderzoeksbureaus die met hun offerte goed beantwoorden aan de onderzoeksopzet worden uitgenodigd voor een toelichting van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rekenkamercommissie een keuze. De niet gekozen onderzoeksbureaus ontvangen mondeling/schriftelijk een gemotiveerde afwijzing.

Aan de onderzoeksbureaus wordt bij de offerteaanvraag gevraagd of zij op het desbetreffende terrein al onderzoek doen (of onlangs hebben gedaan) voor de gemeente Zoetermeer. Wanneer dit het geval is en de rekenkamercommissie een risico van belangenverstremgeling vaststelt, zal de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende bureau worden verleend. Gedurende de opdrachtperiode zal het onderzoeksbureau geen opdrachten van de gemeente Zoetermeer proberen te krijgen.

Bij de inschakeling van externe onderzoeksbureaus blijft de eindverantwoordelijkheid en regie bij de rekenkamercommissie liggen. Belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek worden door de rekenkamercommissie genomen.

De onderzoeker(s) houden de rekenkamercommissie via de secretaris per e-mail met enige regelmaat op de hoogte van de vorderingen van het onderzoek. Niet voorziene ontwikkelingen worden tijdig aan de secretaris gemeld. Belangrijke beslissingen die gevolgen hebben voor de opzet en richting van het onderzoek kunnen alleen in overleg met de rekenkamercommissie worden genomen.

De secretaris van de rekenkamercommissie is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau. De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersonen in het onderzoek en onderhoudt regelmatig contact met zowel de onderzoeker(s) als de ambtelijke contactpersonen.

Van de interviews die tijdens het onderzoek worden gehouden, wordt een schriftelijk verslag gemaakt dat voor akkoord aan de geïnterviewde wordt voorgelegd. Gespreksverslagen worden vertrouwelijk behandeld. Het citeren uit interviewverslagen is slechts mogelijk met toestemming van de geïnterviewde. Bij gesprekken met raadsleden en wethouders zal een lid van de rekenkamercommissie als waarnemer aanwezig zijn.

De onderzoeker(s) zijn verantwoordelijk voor de verwerking van het ambtelijk wederhoor. Zij stellen zich beschikbaar om bij de behandeling van het onderzoek in de raadscommissie een inhoudelijke toelichting op het rapport te geven.

De onderzoeker(s) geven zelf geen informatie aan derden lopende het onderzoek, en laten de externe communicatie na afloop van het onderzoek via de rekenkamercommissie verlopen.

6. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De rekenkamercommissie stelt de betrokkenen in de gelegenheid om binnen een door haar te stellen termijn, die tenminste twee weken en maximaal vier weken bedraagt, de juistheid van feiten en gegevens in een concept-onderzoeksrapport na te gaan en aan de rekenkamercommissie kenbaar te maken (het zogenaamde ambtelijk wederhoor). Betrokkenen zijn in ieder geval degenen wier taakuitvoering (mede) onderwerp van onderzoek is of is geweest (art. 10 lid 11 van de verordening).

Concreet wordt het ambtelijk wederhoor ingeleid door het toesturen van het conceptrapport, voorzien van een aanbiedingsbrief, aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur. De feitelijke onjuistheden in het rapport die bij het ambtelijk wederhoor naar voren komen, worden gecorrigeerd. De ambtelijke organisatie wordt geïnformeerd over de verwerking van de ambtelijke reactie.

Na het verstrijken van de voor het ambtelijk wederhoor gestelde termijn stelt de rekenkamercommissie de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen op en zendt deze samen met het concept-rapport naar het college met het verzoek om een bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie stuurt in principe het rapport en de bestuurlijke nota op hetzelfde moment ter informatie aan de raad toe, maar kan beslissen hier van af te wijken. Het college doet de rekenkamercommissie zijn reactie binnen de door de rekenkamercommissie gestelde termijn, die tenminste twee weken en maximaal vier weken bedraagt, toekomen (art. 10 lid 12 van de verordening).

In de bestuurlijke reactie geeft het college een inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen – in het bijzonder op de aanbevelingen die aan het college zijn gericht.

Na vaststelling door de rekenkamercommissie worden het onderzoeksrapport, de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie zo spoedig mogelijk, onder toezending van een afschrift aan het college en andere betrokkenen, als eerste aan de raad aangeboden (art. 10 lid 13 van de verordening). Indien de rekenkamercommissie gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om het rapport en de bestuurlijke nota tegelijkertijd aan college en raad te zenden, wordt de bestuurlijke reactie van het college nagezonden aan de raad. De rekenkamercommissie is vervolgens graag bereid het onderzoeksrapport alsmede de conclusies en aanbevelingen toe te lichten in een vergadering van de desbetreffende raadscommissie.

Met de aanbieding aan de raad wordt het onderzoek openbaar. Het onderzoeksrapport, de nota met conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie worden dan op de website geplaatst.

7. Evaluatie en verantwoording

Na afloop van elk onderzoek evalueert de rekenkamercommissie het verloop van het onderzoeksproces en de meerwaarde van het desbetreffende rapport. De rekenkamercommissie bespreekt dan welke onderdelen goed zijn verlopen, welke voor verbetering vatbaar zijn, in hoeverre er gevolgen zijn voor andere voorgenomen onderzoeken en in hoeverre een vervolgactiviteit (zoals een 'herhaalonderzoek' in een later jaar) gewenst is. De evaluatie is gericht op leren en op investeren in de kwaliteit van toekomstige onderzoeken.

De rekenkamercommissie verantwoordt haar werkzaamheden aan de gemeenteraad in een jaarverslag. Dit verschijnt uiterlijk in maart van het opvolgende jaar.

De werkzaamheden van de rekenkamercommissie worden om de vier jaar geëvalueerd. De auditcommissie treedt op als opdrachtgever en contactpersoon van dit onderzoek (art. 10 lid 15 van de verordening).