

Werkwijze bij onderzoeken

In dit document wordt uiteengezet wat de gang van zaken is bij onderzoeken die worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp (RKC).

Het stuk is bestemd voor leden van de RKC, raadsleden, onderzoekers en alle andere betrokkenen bij het werk van de RKC.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

Criteria voor onderzoeksonderwerpen	2
De keuze van de onderzoeken	3
De uitvoering van een onderzoek	5
Het onderzoeksrapport en ambtelijk hoor en wederhoor	7
De rekenkamerbrief en bestuurlijk hoor en wederhoor	8
Overleg met de griffies	9
Publicatie en presentatie van een rapport	10
Het dossier van een onderzoek	11
Monitoring van het vervolg op de aanbevelingen	12

Criteria voor onderzoeksonderwerpen

Bij het maken van keuzes voor onderzoeksonderwerpen richt de RKC zich zoveel mogelijk op gemeentelijk beleid dat de burger direct raakt. Daarbij laat de RKC zich vooral inspireren door onderwerpen die aangedragen worden door de gemeenteraden en de eigen analyse van onderwerpen die zich voor rekenkameronderzoek lenen. Daarbij spreekt het voor zich dat de onderwerpen relevant zijn in de politiek-bestuurlijke context van de gemeente(n).

Voor de selectie van onderwerpen hanteert de RKC de volgende richtinggevende criteria:

Toegevoegde waarde

De RKC wil leer- en verbeterprocessen stimuleren en aanbevelingen doen waardoor de gemeente Leiden en de gemeente Leiderdorp in het belang van de inwoners effectiever en efficiënter kunnen werken. Het onderzoek levert daartoe toegankelijke, bruikbare en actuele informatie op waarmee de raad en het college het functioneren van de gemeente(n) kunnen verbeteren.

Maatschappelijk belang

Het betreft een onderwerp dat het actuele of toekomstige functioneren van de samenleving als geheel sterk raakt (bijvoorbeeld: veiligheid, goede en betaalbare huisvesting) of de belangen van bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld sociaal zwakkeren).

Financieel belang en economische waarde

Het betreft een onderwerp of een beleidsterrein waar de gemeente(n) geld aan uitgeeft/geven en financiële risico's kan/kunnen lopen.

Mate van risico voor doeltreffendheid en/of doelmatigheid

Het gaat om onderwerpen waarbij twijfels bestaan over de resultaten die met het gevoerde beleid worden bereikt of over de vraag of de middelen op een goede wijze worden ingezet in relatie tot de gewenste resultaten.

Variatie

De RKC streeft naar variatie in onderzochte onderwerpen (spreiding over beleidsterreinen) en onderzoeksvormen.

Focusonderzoeken

In sommige gevallen doet de RKC een focusonderzoek met een beperkte opzet. Bij dergelijke onderzoeken met een relatief korte duur houdt de RKC de mogelijkheid open om van de gangbare procedures af te wijken.

De keuze van de onderzoeken

De RKC maakt ieder jaar een lijst van onderwerpen die voor de komende twee jaar in aanmerking komen voor een onderzoek. Deze groslijst wordt opgenomen in het jaarplan met een korte beschrijving van een mogelijke richting van het onderzoek.

Om tot een goede en onderbouwde keuze voor de groslijst te komen onderneemt de RKC de volgende acties.

- De leden van de RKC volgen de bestuurlijke en politieke ontwikkeling in de beide gemeenten. De RKC heeft onderling de commissies in Leiden verdeeld en twee leden hebben extra aandacht voor de ontwikkelingen in Leiderdorp.
- De leden van de RKC gaan jaarlijks op bezoek bij alle fracties van de gemeenteraden.
- De leden van de RKC wegen de input bij de bespreking van het jaarplan en overige gesprekken die ze gedurende het jaar met belanghebbenden voeren.
- De leden van de RKC voeren gesprekken met vertegenwoordigers van de colleges en het ambtelijk apparaat.

In de voorbereiding van het onderzoeksplan maakt de RKC haar keuze op basis van bovenstaande input. Dit leidt doorgaans tot een 'groslijst' van 8 tot 10 onderzoeken. Dit gebeurt in beginsel tijdens de novembervergadering van de RKC in de voorbereiding van het opstellen van het jaarverslag/onderzoeksplan.

De groslijst wordt bij de gemeenteraden gepresenteerd bij de bespreking van het jaarverslag/onderzoeksplan. De raadsleden kunnen dan nog tips en aanbevelingen meegeven in relatie tot de inhoud van de onderzoeken en de prioritering. Dit gebeurt in Leiden bij de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid en in Leiderdorp tijdens een raadsinformatie-avond van de gemeenteraad. De bespreking met de raadsleden van deze groslijst is een belangrijk moment van invloed voor raadsleden. Indien de RKC op basis van deze groslijst een onderzoek verder uitwerkt is er bij de presentatie van de specifieke onderzoeksopzet minder ruimte om de inhoud en de opzet van het onderzoek aan te passen.

Uit de groslijst worden ieder jaar de onderzoeken gekozen die uitgevoerd gaan worden. De RKC streeft ernaar ieder jaar minimaal drie onderzoeken te starten. Het streven is dat minimaal twee onderzoeken voor beide gemeenten gezamenlijk worden uitgevoerd. Als een onderzoeksonderwerp vooral voor een van de gemeenten relevant is, kan ervoor worden gekozen om dat alleen bij die gemeente uit te voeren.

In aanvulling op de gewone onderzoeken kan de RKC af en toe ook kiezen voor een doorwerkingsonderzoek: een kort onderzoek om te beoordelen of aanbevelingen van eerdere onderzoeken zijn opgevolgd.

De prioritering hangt af van tal van zaken, waaronder de actualiteit van het onderwerp, de urgentie van het onderzoek en de beschikbaarheid van een geschikt onderzoeksbureau.

De keuze voor de onderzoeken in een bepaald jaar wordt doorgaans genomen in het eerste kwartaal van een jaar.

De keuze van de onderzoeken loopt doorgaans gelijk op met de selectie van de onderzoeksbureaus. De RKC treedt bij het keuzeproces onafhankelijk op, maar laat zich wel graag voeden door anderen: politici, bestuurders, ambtenaren en de stad of het dorp.

De voorbereiding van een onderzoek

Formuleren van de vraagstelling

Het is gebruikelijk dat twee leden van de RKC een onderzoek intensief begeleiden. Deze subcommissie wordt daarbij bijgestaan door de ambtelijk secretaris.

Doorgaans wordt gestart met een uitwerking van de vraagstelling in relatie tot het onderzoeksthema dat door de RKC is gekozen. Om die vraagstelling zo goed mogelijk te formuleren kan ervoor worden gekozen om in die fase relevante stukken op te vragen via de gemeentesecretaris(sen) om een beter beeld te krijgen van de achterliggende problematiek in de betreffende gemeente(n).

De vraagstelling wordt vastgesteld door de RKC.

Selectie van onderzoeksbureaus

In de regel laat de RKC het feitenonderzoek uitvoeren door een gespecialiseerd onderzoeksbureau op basis van de geformuleerde vraagstelling.

De keuze van een onderzoeksbureau vindt plaats door een offertetraject waarbij in principe minimaal twee bureaus worden gevraagd de vraagstelling verder uit te werken in een onderzoeksopzet¹. Voor de uitvraag van de offertes is een standaardbrief ontwikkeld. Aan de onderzoeksbureaus wordt in principe ook gemeld welk budget er beschikbaar is voor het onderzoek.

Bij de offerteaanvraag wordt de bureaus nadrukkelijk gevraagd:

- of zij op het desbetreffende terrein hebben gewerkt voor de gemeente Leiden of Leiderdorp, en of daardoor het risico van belangenverstremming kan ontstaan;
- aan te geven welke taakverdeling zij zien tussen de RKC en de onderzoekers;
- een globale planning van het werk aan te geven.

Bij de keuze en selectie van de onderzoeksbureaus volgt de RKC de van toepassing zijnde aanbestedingsregels en de inkoopvoorwaarden van de gemeente Leiden.

De RKC kiest uit de diverse offertes de offerte die het beste aan de verwachtingen van de RKC voldoet.

¹ Er kunnen omstandigheden zijn waarbij aan één bureau een offerte wordt gevraagd.

De uitvoering van een onderzoek

Informatie aan de betrokkenen

Na goedkeuring van de onderzoeksopzet en de gunning aan een bureau door de RKC start het onderzoek.

De RKC verstuurt een aankondigingsbrief met onderzoeksopzet aan de gemeenteraad of -raden en biedt aan om indien gewenst toelichting te geven tijdens een vergadering van de relevante commissie of het politiek forum. De raadsleden hebben dan de mogelijkheid vragen te stellen of suggesties te doen. In beginsel zullen er dan, gelet op het feit dat de onderzoeksopzet al is vastgesteld, geen grote wijzigingen meer kunnen plaatsvinden.

De start van het onderzoek wordt gecommuniceerd met de gemeentesecretaris(sen), aan wie gevraagd wordt om contactpersonen uit het ambtelijk apparaat aan te wijzen. Daarbij zal ook de griffie worden geïnformeerd, waarbij afstemming over de rol van de griffie tijdens het onderzoek plaats kan vinden.

Afhankelijk van het onderwerp worden de inwoners via een persbericht geïnformeerd over de start van het onderzoek.

De startbijeenkomst

Het is gebruikelijk dat er een startbijeenkomst wordt georganiseerd met de ambtenaren die als contactpersoon zijn aangewezen, RKC-leden, het onderzoeksbureau en indien gewenst ook de commissiegriffier. Tijdens deze bijeenkomst wordt geïnventariseerd welke rol de ambtenaren kunnen spelen in het kader van het onderzoek en welke relevante documenten hierbij nodig zijn. Ook de tijdsplanning van het onderzoek en de organisatie van het ambtelijk- en bestuurlijk hoor en wederhoor worden besproken.

Regels bij een onderzoek uitgevoerd door een extern bureau

De onderzoekers zijn tegenover de RKC verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek: de gegevensverzameling, de analyse, de gesprekken en interviews, een mogelijke expertmeeting, het opstellen van een conceptrapportage en het verwerken van ambtelijke reacties tot de definitieve rapportage van het onderzoeksbureau.

Daarbij gelden in principe de volgende regels:

- Bij interviews ontvangt elke geïnterviewde vóór het gesprek een korte toelichting op het onderzoek en de gespreksonderwerpen.
- De RKC-leden, de voorzitter en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews.
- Van voor het onderzoek relevante interviews worden door de onderzoekers in principe conceptverslagen gemaakt, die ter goedkeuring aan de betrokkenen worden voorgelegd. Deze worden opgenomen in het onderzoeksdossier van het onderzoeksbureau. Deze verslagen kan de RKC opvragen indien dat nodig is.

- De subcommissie uit de RKC wordt door de onderzoekers zo vaak als nodig geïnformeerd over de voortgang. Hierover worden vooraf afspraken gemaakt. Bij de afstemming kunnen ook mogelijke afwijkingen van het aanvankelijke onderzoeksplan of andere dilemma's besproken worden.
- Het is de onderzoekers niet toegestaan om buiten de RKC met derden te communiceren over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
- Indien nodig en gewenst zijn de onderzoekers op verzoek van de RKC aanwezig bij de presentatie of de behandeling van het onderzoeksrapport in de raad(scommissie).
- De RKC krijgt indien gewenst tijdig inzage in het gehele onderzoeks dossier dat door de onderzoeker(s) is opgebouwd.
- De externe communicatie tijdens en na afloop van het onderzoek verloopt via de RKC. Verzoeken van derden worden door de onderzoekers doorverwezen naar de RKC.
- De RKC is eigenaar van de gegevens van het onderzoek. Deze gegevens zijn in beheer van het onderzoeksbureau. Indien gewenst kan de RKC deze gegevens opvragen.

Regels bij een onderzoek uitgevoerd door de RKC

De RKC is verantwoordelijk voor de hele uitvoering van het onderzoek: de gegevensverzameling, de analyse, de gesprekken en interviews, een mogelijke expertmeeting, het opstellen van een conceptrapportage, het verwerken van ambtelijke reacties, het toevoegen van de bestuurlijke reactie en het eventuele nawoord.

Daarbij gelden in principe de volgende regels:

- Elke geïnterviewde ontvangt vóór het gesprek een korte toelichting op het onderzoek en de gespreksonderwerpen.
- Van voor het onderzoek relevante interviews worden door de onderzoekers in principe conceptverslagen gemaakt, die ter goedkeuring aan de betrokkenen worden voorgelegd.
- De overige RKC-leden worden door de onderzoekers zo vaak als nodig geïnformeerd over de voortgang. Hierover worden vooraf afspraken gemaakt. Bij de afstemming kunnen ook mogelijke afwijkingen van het aanvankelijke onderzoeksplan of andere dilemma's besproken worden.

Het onderzoeksrapport en ambtelijk hoor en wederhoor

Het onderzoeksrapport

In beginsel ziet de opbouw van een onderzoeksrapport er als volgt uit:

- Toegepaste normenkader en onderzoeksopzet
- Feitenrelaas en analyse
- Samenvatting van bevindingen in relatie tot de onderzoeksvragen
- Bijlagen: bronnen (geraadpleegde documenten en literatuur, geïnterviewden, deelnemers expertmeeting), afkortingen en verklarende woordenlijst.

De concepttekst van het rapport wordt voorgelegd aan de leden van de RKC. Het wordt doorgaans ook besproken in de maandelijkse vergadering van de RKC. Daarbij wordt nagegaan of de RKC kan instemmen met het onderzoeksrapport en het kan verdedigen.

De RKC kan redactionele suggesties doen voor het rapport, maar de uiteindelijke tekst is een verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Het rapport wordt in principe opgemaakt volgens de huisstijl van het onderzoeksbureau.

Ambtelijk hoor en wederhoor

Na de bespreking in de RKC wordt het rapport voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris(sen) en aan de medewerkers die betrokken zijn geweest bij het onderzoek. In het geval dat het onderzoek (deels) ziet op het functioneren van de griffie wordt het ook aan de griffier voorgelegd. Het ambtelijk hoor en wederhoor heeft als doel betrokkenen de gelegenheid te bieden te reageren op de juistheid van de beschreven feiten en omstandigheden. Het ambtelijk hoor en wederhoor is als regel mondeling. In een gesprek kunnen onduidelijkheden over de beschreven feiten makkelijker opgehelderd worden en kunnen op een snellere manier afspraken worden gemaakt over redactionele aanpassingen. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt. Desgewenst kan worden afgesproken dat daarna een korte schriftelijke ronde volgt.

Na ontvangst van het commentaar stellen de onderzoekers een voorstel tot verbetering van de gebleken feitelijke onjuistheden op. Na goedkeuring van de RKC wordt dit aangepast in het rapport. De RKC informeert de contactambtenaren en/of de gemeentesecretaris(sen) hierover.

De rekenkamerbrief en bestuurlijk hoor en wederhoor

Op basis van het (aangepaste) onderzoeksrapport formuleert de RKC haar conclusies en aanbevelingen in de rekenkamerbrief. Bij het formuleren van aanbevelingen van de RKC wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de vraag hoe de aanbevelingen 'vertaald' kunnen worden naar een raadsvoorstel.

Het uitgangspunt bij het rapport en de rekenkamerbrief is transparantie: het moet helder zijn hoe de RKC tot haar eindoordeel en adviezen komt. Zo wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

De RKC formuleert zelf haar conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksbureau kan worden gevraagd hiervoor suggesties te doen in het onderzoeksrapport.

In beginsel ziet de opbouw van de rekenkamerbrief er als volgt uit:

- Samenvatting
- Inleiding met aanleiding, probleemstelling, onderzoeksvragen en aanpak.
- Conclusies
- Aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord RKC

Bestuurlijk hoor en wederhoor

De RKC legt in principe dit onderzoeksrapport en de rekenkamerbrief, voorafgaande aan de openbaarmaking, onder embargo voor aan het college of de colleges met een verzoek om een bestuurlijke reactie binnen een termijn van maximaal vier weken. De RKC geeft, als daar aanleiding toe is, in een nawoord bij de rekenkamerbrief een reactie op de bestuurlijke reactie van het college en vermeldt expliciet als dit aanleiding is geweest om op onderdelen de rekenkamerbrief aan te passen.

Vervolgens wordt de rekenkamerbrief opgemaakt en definitief vastgesteld door de RKC.

De rekenkamerbrief inclusief bestuurlijke reactie en het nawoord worden samen met het onderzoeksrapport aangeboden aan de gemeenteraad/gemeenteraden. Een afschrift van deze stukken wordt verzonden aan het college van burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris en overige betrokkenen.

Overleg met de griffies

Ruim voor de afronding van het onderzoek overlegt de ambtelijk secretaris van de RKC met de griffie(s) over de agendering van het onderzoeksrapport en de rekenkamerbrief. Doel van deze tijdige afstemming is om de publicatie en presentatie snel na elkaar te laten plaatsvinden. Daar kan dan ook gesproken worden over de planning van de presentatie van het rapport en de rekenkamerbrief, de bespreking van deze stukken in combinatie met het op te stellen raadsbesluit (op basis van de aanbevelingen van de RKC) en de agendering in de raden. In Leiden worden de resultaten van het onderzoek besproken in de daarvoor in aanmerking komende raadscommissie en in Leiderdorp in het Politiek Forum.

Met de griffie(s) wordt ook overlegd over de informatie die wordt opgenomen in de door de griffie op te stellen oplegnotitie voor de raad of raden bij het rapport.

Publicatie en presentatie van een rapport

Na vaststelling worden het rapport, de rekenkamerbrief, de bestuurlijke reactie en het nawoord ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad/gemeenteraden. Een afschrift van deze stukken wordt tevens verzonden naar de/het college(s) van B&W, de gemeentesecretaris(sen) en de betrokkenen bij het onderzoek. De RKC vindt het gewenst om haar rapporten zelf te presenteren in de raad, de raadscommissie of het Politiek Forum. Daarbij kunnen dan ook alle relevante vragen worden gesteld. Soms zijn vragen technisch van aard. Deze kunnen via een schriftelijke ronde worden beantwoord. Wanneer een onderzoek heeft plaatsgevonden in zowel Leiden als Leiderdorp, streeft de RKC naar een gezamenlijke presentatie.

Daarnaast zendt de RKC deze stukken ook naar de commissiegriffier, die de stukken voorziet van een raadsvoorstel en een ontwerpbesluit voor de behandeling in de raad. Beide gemeenteraden streven er doorgaans naar om de aanbevelingen van de RKC te vertalen naar een eigen raadsvoorstel. De RKC is altijd bereid om in dit proces een adviserende rol te spelen.

De RKC is zoveel als mogelijk aanwezig bij de inhoudelijke behandeling in de gemeenteraad, met name voor het geval er tijdens de discussie nog vragen zijn te beantwoorden.

De pers wordt bij publicatie van het rapport en de rekenkamerbrief op de hoogte gesteld van de documenten, begeleid door een persbericht in begrijpelijke taal.

Het rapport, de rekenkamerbrief, de bestuurlijke reactie(s), het nawoord en het persbericht worden op de website van de RKC geplaatst.

Na elk onderzoek evalueert de RKC het uitgevoerde onderzoek aan de hand van een notitie. De RKC evalueert in haar jaarverslag de onderzoeken die in het betreffende jaar hebben plaatsgevonden.

Het dossier van een onderzoek

Gedurende het onderzoek vormt de secretaris van de RKC een onderzoeksdossier. Dat bestaat in elk geval uit de volgende elementen:

- De vraagstelling van het onderzoek
- De offerteaanvraag.
- De offertes van de onderzoeksbureaus
- De bevestigde offerte (inclusief de beoordeling van de verschillende offertes)
- Bevestigingen en afwijzingen van opdrachtverlening aan onderzoeksbureaus
- De onderzoeksopzet
- De aankondiging van het onderzoek aan de gemeenteraad/gemeenteraden
- Tussentijdse notities met betrekking tot het onderzoek
- Aantekeningen of verslagen van conferenties, bijeenkomsten, expertmeetings etc.
- Correspondentie en reacties m.b.t. het ambtelijk hoor en wederhoor
- Correspondentie en reacties m.b.t. het bestuurlijk hoor en wederhoor
- Het definitieve onderzoeksrapport
- De rekenkamerbrief (inclusief mogelijk nawoord)
- Technische vragen vanuit de raad met de antwoorden vanuit de RKC
- Het raadsvoorstel en het vastgestelde raadsbesluit
- Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
- Een evaluatienotitie van het onderzoek door de RKC

De RKC houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de bepalingen in de Archiefwet. De dossiers zijn toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten. Voor inzage in vertrouwelijke stukken dient een schriftelijk verzoek te worden ingediend bij de RKC, voorzien van de reden(en) tot inzage. Dergelijke verzoeken worden door de RKC beoordeeld volgens de criteria van de Wet Open overheid.

Monitoring van het vervolg op de aanbevelingen

De RKC ziet het ook als haar taak om na te gaan of de besluitvorming over haar aanbevelingen een voldoende vervolg krijgt in het beleid en de uitvoering.

De raden van zowel Leiden als Leiderdorp hebben ingestemd met het voorstel om jaarlijks stil te staan bij de opvolging van de aanbevelingen van de RKC Leiden-Leiderdorp:

- In Leiden: RV 20.0022 van 23 april 2020;
- In Leiderdorp: Z/20/101480/199474 van 13 juli 2020.

Hierbij zijn de volgende besluiten vastgelegd:

1. Het college rapporteert jaarlijks in de jaarrekening, als deel van de planning en control-cyclus, over de voortgang van de uitvoering en afdoening van besluiten die een relatie hebben met de aanbevelingen die voortkomen uit de rapporten van de RKC.
2. De raad beoordeelt jaarlijks de voortgang en afdoening van de eigen besluiten in relatie tot de aanbevelingen die voortkomen uit de rapporten van de RKC en die gericht zijn op de kaderstellende en controlerende rol van de raad².
3. In beide gevallen wordt teruggekeken op de besluiten naar aanleiding van rapporten van de RKC van de afgelopen drie jaar, tenzij de raad eerder heeft geoordeeld dat dit in relatie tot specifieke besluiten niet meer nodig is.
4. De raad verzoekt de RKC de besluiten genoemd in punt 2 op te nemen in het jaarverslag van de RKC zodat de raad hier bij de bespreking van dit jaarverslag een oordeel over kan vormen.
5. In de raadsvoorstellen over de aanbevelingen van de RKC wordt helder onderscheid gemaakt tussen de aanbevelingen waar het college over rapporteert en de aanbevelingen die de raad zelf zal beoordelen.

Zo nodig onderzoekt de RKC incidenteel hoe het college en de raad een vervolg geven aan de besluiten die zijn genomen naar aanleiding van rekenkameronderzoeken.

² Dit overzicht wordt eveneens in de jaarrekening gepubliceerd (gezamenlijk met het overzicht onder punt 1).