

Werkwijze bij onderzoeken van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp

Inhoud

0 Inleiding	2
1 Criteria voor onderzoeksonderwerpen	3
Toegevoegde waarde.....	3
Maatschappelijk belang.....	3
Financieel belang en economische waarde.....	3
Mate van risico voor doeltreffendheid en/of doelmatigheid	3
Variatie.....	3
2 De keuze van de onderzoeken	4
3 De voorbereiding van een onderzoek	5
Formuleren van de vraagstelling	5
Selectie van onderzoeksbureaus	5
4 De uitvoering van een onderzoek.....	6
Informatie aan de betrokkenen.....	6
De startbijeenkomst	6
Regels bij een onderzoek uitgevoerd door een extern bureau	6
Regels bij een onderzoek uitgevoerd door de Rekenkamer	7
5 Het onderzoeksrapport en ambtelijk hoor en wederhoor	8
Het onderzoeksrapport	8
Ambtelijk hoor en wederhoor	8
6 De rekenkamerbrief en bestuurlijk hoor en wederhoor	9
Bestuurlijk hoor en wederhoor	9
7 Overleg met de griffies	10
8 Publicatie en presentatie van een rapport	11
9 Het dossier van een onderzoek	12
10 Monitoring van het vervolg op de aanbevelingen.....	13

Inleiding

In dit document leggen we de gang van zaken uit bij onderzoeken die worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp (Rekenkamer).

Het stuk is bestemd voor leden van de Rekenkamer, raadsleden, onderzoekers en alle andere betrokkenen bij of geïnteresseerden in het werk van de Rekenkamer.

1 Criteria voor onderzoeksonderwerpen

Bij het maken van keuzes voor onderzoeksonderwerpen, richt de Rekenkamer zich zoveel mogelijk op gemeentelijk beleid dat de burger direct raakt. Daarbij laat de Rekenkamer zich vooral inspireren door onderwerpen die aangedragen worden door de gemeenteraden en een 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 Rekenkamer de volgende richtinggevende criteria:

Toegevoegde waarde

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

2 De keuze van de onderzoeken

De Rekenkamer maakt ieder jaar een lijst van onderwerpen die voor de komende twee jaar in aanmerking komen voor een onderzoek. Deze groslijst wordt opgenomen in de onderzoeksagenda 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 Rekenkamer de volgende acties.

- De leden van de Rekenkamer volgen de bestuurlijke en politieke ontwikkeling in de beide gemeenten.
- De leden van de Rekenkamer gaan jaarlijks op bezoek bij alle fracties van de gemeenteraden.
- De leden van de Rekenkamer wegen de input van de fracties bij de bespreking van de onderzoeksagenda en overige gesprekken die ze gedurende het jaar met belanghebbenden voeren.
- De leden van de Rekenkamer voeren gesprekken met vertegenwoordigers van de colleges en het ambtelijk apparaat.

In de voorbereiding van het onderzoeksplan maakt de Rekenkamer 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 Rekenkamer in voorbereiding op het jaarverslag en de onderzoeksagenda.

De groslijst wordt bij de gemeenteraden gepresenteerd bij de bespreking van het jaarverslag en de onderzoeksagenda. 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. De bespreking met de raadsleden van deze groslijst is een belangrijk moment van invloed voor raadsleden. Indien de Rekenkamer een onderwerp van de groslijst in een onderzoek verder uitwerkt, presenteert zij de onderzoeksopzet aan de raad of raden, zie daarvoor onder 4 De uitvoering van een onderzoek.

Uit de groslijst worden ieder jaar de onderzoeken gekozen die uitgevoerd gaan worden. De Rekenkamer 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 één 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 Rekenkamer 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, de beschikbaarheid van voldoende onderzoeksgegevens 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 Rekenkamer treedt bij het keuzeprocés onafhankelijk op, maar laat zich wel graag voeden door anderen: politici, bestuurders, ambtenaren en de stad of het dorp.

3 De voorbereiding van een onderzoek

Formuleren van de vraagstelling

Het is gebruikelijk dat twee of drie leden van de Rekenkamer een onderzoek intensief begeleiden. Deze leden worden daarbij bijgestaan door de ambtelijk secretaris.

Doorgaans wordt gestart met een uitwerking van de vraagstelling in relatie tot het onderzoeksthema dat door de Rekenkamer 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 Rekenkamer.

Selectie van onderzoeksbureaus

In de regel laat de Rekenkamer 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 aan minimaal twee bureaus wordt gevraagd de vraagstelling verder uit te werken in een onderzoeksopzet¹. 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 Rekenkamer en de onderzoekers;
- een globale planning van het werk aan te geven.

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

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

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

4 De uitvoering van een onderzoek

Informatie aan de betrokkenen

Het onderzoek start na goedkeuring van de onderzoeksopzet en de gunning aan een bureau door de Rekenkamer.

De Rekenkamer verstuurt een aankondigingsbrief met onderzoeksopzet aan de gemeenteraad of -raden en geeft een toelichting tijdens een vergadering van de relevante commissie of de raadsinformatie-avond. 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 grotendeels vaststaat, geen ingrijpende wijzigingen meer kunnen plaatsvinden.

De start van het onderzoek wordt gecommuniceerd met de gemeentesecretaris(sen), aan wie gevraagd wordt om een contactpersoon 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.

De startbijeenkomst

Het is gebruikelijk dat er een startbijeenkomst wordt georganiseerd met de ambtenaren die als contactpersoon zijn aangewezen, de leden van de Rekenkamer die het onderzoek begeleiden, de secretaris, het onderzoeksbureau en indien gewenst ook de commissiegriffier(s). 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 verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek: de gegevensverzameling, de analyse, de gesprekken en interviews, een mogelijke expertmeeting, het opstellen van de conceptrapportage en het verwerken van ambtelijke reacties tot de definitieve rapportage van bevindingen.

Daarbij gelden in principe de volgende regels:

- Bij interviews ontvangt elke geïnterviewde vóór het gesprek een korte toelichting op het onderzoek en de gespreksonderwerpen.
- Rekenkamerleden, de voorzitter en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews.
- Van voor het onderzoek relevante interviews worden door de onderzoekers conceptverslagen gemaakt of een audio-verslag. De conceptverslagen worden ter goedkeuring aan de betrokkenen voorgelegd.
- De leden van de Rekenkamer die het onderzoek begeleiden, 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 is de onderzoekers niet toegestaan om buiten de Rekenkamer met derden te communiceren over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
- Indien nodig en gewenst zijn de onderzoekers op verzoek van de Rekenkamer aanwezig bij de presentatie of de behandeling van het onderzoeksrapport in de raad(scommissie), de raadsinformatie-avond of het politiek forum.

- De Rekenkamer krijgt indien gewenst tijdig inzage in het gehele onderzoeksdossier dat door de onderzoeker(s) is opgebouwd.
- De externe communicatie tijdens en na afloop van het onderzoek verloopt via de Rekenkamer. Verzoeken van derden worden door de onderzoekers doorverwezen naar de Rekenkamer.
- De Rekenkamer is eigenaar van de gegevens van het onderzoek. Deze gegevens zijn in beheer van het onderzoeksbureau.

Regels bij een onderzoek uitgevoerd door de Rekenkamer

De Rekenkamer 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 reactie(s), het toevoegen van de bestuurlijke reactie(s) en het eventuele nawoord.

Daarbij gelden in principe de regels die hiervoor zijn vermeld.

5 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, bij een expertmeeting een deelnemerslijst van expertmeeting). Indien het een technisch onderzoek betreft of een onderzoek met veel jargon een lijst met afkortingen en een verklarende woordenlijst.

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

De Rekenkamer 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 Rekenkamer wordt het rapport voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris(sen). In het geval dat het onderzoek (deels) ziet op het functioneren van de griffie wordt het uiteraard 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. Desgewenst kan worden afgesproken dat daarna een korte schriftelijke ronde volgt.

Na ontvangst van het commentaar passen de onderzoekers zo nodig het rapport aan.

6 De rekenkamerbrief en bestuurlijk hoor en wederhoor

Op basis van het (aangepaste) onderzoeksrapport formuleert de Rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen in de rekenkamerbrief. Bij het formuleren van aanbevelingen van de Rekenkamer 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 Rekenkamer tot haar eindoordeel en adviezen komt. Zo wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer formuleert zelf haar conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksbureau kan worden gevraagd hiervoor suggesties te doen.

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

- Aanleiding (inclusief probleemstelling en samenvatting)
- Onderzoeksvragen en aanpak.
- Conclusies
- Aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord Rekenkamer

Bestuurlijk hoor en wederhoor

De Rekenkamer legt in principe dit onderzoeksrapport en de rekenkamerbrief, voorafgaande aan de openbaarmaking, vertrouwelijk, voor aan het college of de colleges met een verzoek om een bestuurlijke reactie binnen een termijn van minstens vier weken. De Rekenkamer geeft, als daar aanleiding toe is, in een nawoord bij de rekenkamerbrief een reactie op de bestuurlijke reactie(s) 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 Rekenkamer.

7 Overleg met de griffies

Ruim voor de afronding van het onderzoek overlegt de ambtelijk secretaris van de Rekenkamer met de griffie(s) over de agendering van het onderzoek. Doel van deze tijdige afstemming is om de publicatie en presentatie snel na elkaar te laten plaatsvinden. Tijdens dit overleg kan dan ook gesproken worden over:

- de planning van de presentatie van het onderzoek op basis van de rekenkamerbrief en het rapport
- de bespreking van het onderzoek
- het concept raadsvoorstel en raadsbesluit (op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamer)
- en de agendering in de raden.

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.

8 Publicatie en presentatie van een rapport

Na vaststelling worden het rapport, de rekenkamerbrief (inclusief 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). De Rekenkamer vindt het gewenst om haar rapporten zelf te presenteren in de raad, de raadscommissie of het Politiek Forum. Daarbij kunnen door de raadsleden relevante vragen worden gesteld. Soms zijn vragen technisch van aard. Deze kunnen via een schriftelijke ronde worden beantwoord.

Daarnaast zendt de Rekenkamer 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 Rekenkamer te vertalen naar een eigen raadsvoorstel. De Rekenkamer is altijd bereid om in dit proces een adviserende rol te spelen. De Rekenkamer is zoveel als mogelijk aanwezig bij de inhoudelijke behandeling in de commissie of het politiek forum, 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.

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

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

9 Het dossier van een onderzoek

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

- De vraagstelling van het onderzoek
- De offerteaanvraag
- De offerte(s) 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 bestuurlijke reactie(s) en nawoord)
- Technische vragen vanuit de raad met de antwoorden vanuit de Rekenkamer
- Het raadsvoorstel en het vastgestelde raadsbesluit
- Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
- Een evaluatienotitie van het onderzoek door de Rekenkamer

Op deze onderzoeksdossiers zijn de Archiefwet en de Wet Open overheid van toepassing.

10 Monitoring van het vervolg op de aanbevelingen

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

In artikel 185a van de gemeentewet staat dat het college jaarlijkse een overzicht van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer moet sturen. De raden van zowel Leiden als Leiderdorp hebben daarnaast ingestemd met het voorstel om jaarlijks stil te staan bij de opvolging van de aan de raad gedane voorstellen van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp:

- In Leiden: RV 23.0123 van 21 december 2023;
- In Leiderdorp: Z/20/152383/338979 van 18 december 2023.

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