

ONDERZOEKSPROTOCOL REKENKAMER - GEMEENTE

In dit document is ten behoeve van de ambtelijke organisatie en het college van Burgemeesters en Wethouders de procedure vastgelegd die de rekenkamer Den Haag hanteert bij de uitvoering van haar onderzoeken.

Introductie

Een gemeentelijke rekenkamer is een direct door de gemeentewet in het leven geroepen onafhankelijk bestuursorgaan. Gemeentelijke rekenkamers doen onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid, in Nederland. Vanaf 2006 dient elke gemeente dergelijk onderzoek uit te laten voeren. Rekenkameronderzoek ondersteunt de gemeenteraad in haar controlerende taak.

De taken en bevoegdheden van de rekenkamer zijn vastgelegd in de gemeentewet. Zo legt de rekenkamer haar bevindingen en haar oordelen vast in rapporten en deelt zij aan de raad en het college haar opmerkingen en bedenkingen mee. De rapporten van de rekenkamer zijn altijd openbaar, met dien verstande dat de rekenkamer in haar rapporten geen gegevens en bevindingen opneemt die naar hun aard vertrouwelijk zijn. De rekenkamer is bevoegd alle documenten en inlichtingen bij het gemeentebestuur op te vragen voor zover zij dit voor haar taken relevant acht. Ook heeft de rekenkamer in verschillende gevallen onderzoeksbevoegdheden bij instellingen waaraan de gemeente deelneemt of waaraan de gemeente bijvoorbeeld subsidie verstrekt (Gemeentewet, art. 184).

De rekenkamer van de gemeente Den Haag bestaat uit drie leden. Zij zijn onafhankelijk en maken geen deel uit van het gemeentebestuur. De leden worden bij hun taken ondersteund door de ambtelijke staf. De ambtelijk staf verricht alleen werkzaamheden voor de rekenkamer en legt hierover uitsluitend verantwoording af aan de leden van de rekenkamer.

In de Verordening op de Rekenkamer zijn door de raad nadere regels omtrent de rekenkamer vastgelegd. Zo is vastgelegd dat de onderzoeksopzetten ter kennisneming aan de raad worden gezonden en is in de verordening vastgelegd dat de rekenkamer bij haar onderzoeken een feitelijk wederhoor van minimaal twee weken en een bestuurlijk wederhoor van minimaal vier weken toepast.

Ten behoeve van het vastleggen van de taken van de Rekenkamer en het vastleggen van de wijze waarop hierover met de ambtelijke organisatie en het college wordt gecommuniceerd heeft de rekenkamer haar onderzoeksproces opgesplitst in acht fasen:



Fase 1. Oriëntatie en opstellen onderzoeksopzet: de rekenkamer heeft verschillende thema's op het oog, gaat informatie verzamelen om een gefundeerde keuze te kunnen maken en stelt vervolgens een onderzoeksopzet op.



Fase 2. Uitvoeren onderzoek: de rekenkamer voert het onderzoek uit en stelt een feitenrapport met voorlopige bevindingen op.



Fase 3. Feitelijk wederhoor: het feitenrapport met voorlopige bevindingen wordt ter verificatie teruggedragen bij de gemeentesecretaris en indien van toepassing eveneens bij de in het onderzoek betrokken instellingen.



Fase 4. Verwerken feitelijke reactie en opstellen bestuurlijk rapport: naar aanleiding van de feitelijke reactie wordt het feitenrapport zo nodig aangepast. Vervolgens wordt het bestuurlijk rapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld.



Fase 5. Bestuurlijk wederhoor: het college krijgt de gelegenheid om op het bestuurlijk rapport te reageren.¹



Fase 6. Publicatie: het feitenrapport, het bestuurlijk rapport inclusief reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer, worden gebundeld en met een persbericht gepubliceerd.



Fase 7. Behandeling: de raad behandelt het rapport van de rekenkamer in de vak-commissie en neemt in de raadsvergadering een besluit over de aanbevelingen.



Fase 8. Nazorg: de rekenkamer monitort de opvolging van het raadsbesluit over de aanbevelingen en rapporteert hierover zo nodig aan de raad.

In de hierna volgende paragraaf zijn de taken van de rekenkamer per fase nader uitgewerkt. Daarbij is ook aangegeven welke werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie hieruit voortvloeien. Tevens is aangegeven op welke wijze de rekenkamer de ambtelijke organisatie, het college en de raad informeert en betreft bij de verschillende processtappen. Per fase wordt ook een aantal aandachtspunten en noties naar voren gebracht die van belang kunnen zijn voor zowel de ambtelijke organisatie als de rekenkamer.

¹ Rapporten van de rekenkamer hebben betrekking op het handelen van het gemeentebestuur en daarom krijgt alleen het college van Burgemeester en Wethouders de gelegenheid om bestuurlijk te reageren (en dus niet de directeurs/bestuurders van de eventueel in het onderzoek betrokken instellingen).

UITWERKING FASERING



Fase 1: Oriëntatie en opstellen onderzoeksopzet

De rekenkamer heeft verschillende thema's op het oog, maar moet meer informatie verzamelen om een gefundeerde keuze voor onderzoek te kunnen maken. Hiervoor worden oriënterende gesprekken met betrokken ambtenaren en zo nodig ook met medewerkers van betrokken instellingen gevoerd, wordt informatie opgevraagd en bestudeerd, en wordt besluitvorming door de rekenkamer over het mogelijk onderzoeken van desbetreffend thema voorbereid. Het eventuele besluit om een onderzoek uit te voeren gebeurt door vaststelling van een onderzoeksopzet door de leden van de rekenkamer.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- Het voeren van enkele oriënterende interviews met de rekenkamer. Het verzamelen van informatie die door de rekenkamer wordt opgevraagd, het beantwoorden van nadere vragen van de rekenkamer en het becommentariëren van de gespreksverslagen.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- De rekenkamer informeert via e-mail de verantwoordelijk sectordirecteur over de status en het doel van de oriëntatie. De rekenkamer vraagt bij de sectordirecteur inhoudelijke contactpersonen voor de oriënterende interviews en de informatieverzameling op.
- Wanneer de rekenkamer van mening is dat de informatie uit het oriënterende interview relevant onderzoeksmateriaal bevat, wordt een interviewverslag gemaakt of worden desbetreffende passages uit het interview vastgelegd, welke ter verificatie worden teruggelegd bij de geïnterviewde.



Aandachtspunten

- De oriëntatiefase is niet tijdsgebonden. Sommige thema's zijn voor de rekenkamer relevant om te volgen, maar een eventueel besluit om daadwerkelijk een onderzoeksopzet op te stellen kan om verschillende redenen langer op zich laten wachten.
- De ambtelijke organisatie kan met de rekenkamer meedenken en suggesties aandragen voor terreinen waar naar verbetermogelijkheden wordt gezocht.
- Deze fase kan gebruikt worden om op directie- en/of wethouderniveau de mogelijke insteek en toegevoegde waarde van het onderzoek te bespreken.
- De rekenkamer kan ook de raad in deze fase consulteren.
- De interviewverslagen zijn vertrouwelijk. Alleen met uitdrukkelijke toestemming van de geïnterviewde personen kan het verslag aan derden worden verstrekt. De medewerkers en leden van de rekenkamer hebben ten behoeve van het onderzoek en de interne kwaliteitscontrole hierop wel toegang tot alle interviewverslagen.
- De informatie uit de interviewverslagen kan door de rekenkamer gebruikt worden om op te nemen in een op de oriëntatie volgende onderzoeksopzet of een daaropvolgend rapport met bevindingen en/of conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Indien dit aan de orde is wordt in het rapport als bron enkel "interview ambtelijke organisatie" en de datum van het interview opgenomen en worden in de bronvermelding geen namen, functies of afdelingen genoemd.²

² De rekenkamer acht het voor het correct kunnen uitvoeren van haar toezichhoudende taak van groot belang dat gesprekspartners vrijuit kunnen spreken en niet belemmerd worden door de mogelijkheid dat het gespreksverslag in de openbaarheid wordt gebracht (zie ook Rechtbank Midden-Nederland, 21 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2253).



Fase 2: Uitvoeren onderzoek

De rekenkamer start conform de onderzoeksopzet met het onderzoek. Hiervoor worden interviews met betrokken ambtenaren en medewerkers van betrokken instellingen gehouden. Van de interviews worden verslagen gemaakt, die ter verificatie worden teruggelegd bij de geïnterviewde personen. Bij de betrokkenen wordt informatie opgevraagd en worden nadere vragen uitgezet. Na de analyse wordt een feitenrapport met voorlopige bevindingen opgesteld. Omdat het om voorlopige bevindingen gaat worden deze bevindingen nog niet gewogen en worden nog geen conclusies en aanbevelingen geformuleerd.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- Het geven van interviews, het verzamelen van informatie die door de rekenkamer wordt opgevraagd, het beantwoorden van nadere vragen van de rekenkamer en het becommentariëren van gespreksverslagen.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- De rekenkamer stuurt de onderzoeksopzet aan het begin van deze fase naar de raad en naar het college. De gemeentesecretaris en contactpersonen ontvangen hiervan een kopie.
- De rekenkamer biedt aan om de onderzoeksopzet en dit onderzoeksprotocol toe te lichten bij de verantwoordelijke portefeuillehouder van het college.
- Gedurende de onderzoeksfase houdt de rekenkamer de inhoudelijk contactpersonen op de hoogte over de voortgang, wijzigingen en planning van het onderzoek.



Aandachtspunten

- Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de rekenkamer gedurende het onderzoek besluiten om af te wijken van de gekozen aanpak in de onderzoeksopzet.
- Los van de gekozen onderzoeksopzet deelt de rekenkamer aan de raad en het college en, indien van toepassing, aan de betrokken instellingen alle opmerkingen en bedenkingen mee, die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht (Gemeentewet, art. 185, lid 2).
- De rekenkamer heeft recht op alle informatie en inlichtingen die zij ter vervulling van haar taak nodig acht, en heeft dus eveneens recht op geheime informatie (Gemeentewet, art. 183). De rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel daarbij vast in rapporten, met dien verstande dat hierin niet worden opgenomen gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn (Gemeentewet, art. 185, lid 1).
- De rekenkamer kan haar bevindingen mede baseren op informatie die afkomstig is van personen of partijen van buiten de gemeentelijke organisatie.
- De interviewverslagen zijn vertrouwelijk. Alleen met uitdrukkelijke toestemming van de geïnterviewde personen kan het verslag aan derden worden verstrekt. De medewerkers en leden van de rekenkamer hebben ten behoeve van het onderzoek en de interne kwaliteitscontrole hierop wel toegang tot alle interviewverslagen.
- De informatie uit de interviewverslagen kan door de rekenkamer gebruikt worden om op te nemen in haar rapporten met bevindingen en/of conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Indien dit aan de orde is wordt in het rapport als bron enkel "interview

ambtelijke organisatie” en de datum van het interview opgenomen en worden in de bronvermelding geen namen, functies of afdelingen genoemd.³



Fase 3: Feitelijk wederhoor

Het feitenrapport met voorlopige bevindingen wordt ter verificatie teruggelegd bij de gemeentesecretaris en indien van toepassing eveneens ter verificatie teruggelegd bij de in het onderzoek betrokken instellingen, zodat eventuele feitelijke onjuistheden door de rekenkamer gecorrigeerd kunnen worden. De duur van het feitelijk wederhoor is twee weken. Op verzoek van de ambtelijke organisatie en/of de betrokken instellingen en mits schriftelijk goed gemotiveerd kan er om maximaal twee weken uitstel worden gevraagd.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- De voor het onderzoek aangewezen gemeentelijke coördinator verdeelt het feitenmateriaal onder de desbetreffende inhoudelijke beleidsambtenaren. De beleidsambtenaren controleren de teksten en bevindingen uit het feitenrapport op feitelijke onjuistheden, geven beargumenteerd aan welke passages onjuist zijn en leveren de onderliggende bronnen aan (voor zover deze niet reeds in het bezit zijn van de rekenkamer). De coördinator bundelt de feitelijke reacties en zendt deze namens de gemeentesecretaris aan de rekenkamer.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- De rekenkamer kondigt het feitelijk wederhoor één week van tevoren aan de gemeentesecretaris aan, zodat de ambtelijk coördinator de betrokkenen kan informeren.
- De rekenkamer biedt het feitenrapport voor feitelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris aan. De inhoudelijke contactpersonen ontvangen hiervan gelijktijdig een kopie.



Aandachtspunten

- De feitelijke reactie is voorzien van een deugdelijke onderbouwing. Bronnen waarop de feitelijke reactie is gebaseerd worden met de feitelijke reactie meegeleverd.
- Indien door omstandigheden de termijn van het feitelijk wederhoor niet haalbaar is, dan verzoekt de ambtelijke organisatie tijdig en voorzien van argumentatie aan de rekenkamer om de termijn te verlengen.
- De ambtelijke organisatie levert de feitelijke reactie in tabelvorm aan. Het format hiervoor wordt door de rekenkamer verstrekt.
- Het feitenrapport is tot het moment van publicatie door de rekenkamer vertrouwelijk. Het voorleggen van het feitenrapport aan derden is alleen mogelijk indien de rekenkamer hiervoor eerst uitdrukkelijk toestemming heeft verleend



Fase 4: Verwerken feitelijke reactie en opstellen bestuurlijk rapport

De rekenkamer bestudeert de feitelijke reactie en stelt zo nodig verhelderende vragen aan de ambtelijke organisatie. De rekenkamer past het concept feitenrapport naar aanleiding van de feitelijke reactie zo nodig aan en stelt dit vervolgens vast. De rekenkamer koppelt schriftelijk per

³ De rekenkamer acht het voor het correct kunnen uitvoeren van haar toezichhoudende taak van groot belang dat gesprekspartners vrijuit kunnen spreken en niet belemmerd worden door de mogelijkheid dat het gespreksverslag in de openbaarheid wordt gebracht (zie ook Rechtbank Midden-Nederland, 21 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2253).

punt aan de gemeentesecretaris terug hoe het feitelijk wederhoor verwerkt is. Daarna weegt de rekenkamer de bevindingen en stelt zij de conclusies en aanbevelingen op. Dit resulteert in een bestuurlijk rapport waarin de hoofdpunten uit het onderzoek zijn opgenomen. Dit kan in een afzonderlijk rapport of door toevoeging van de conclusies en aanbevelingen aan het reeds bestaande feitenrapport.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- Het mogelijk beantwoorden van nadere vragen van de rekenkamer en het toesturen van aanvullende informatie indien de feitelijke reactie daartoe aanleiding geeft.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- De rekenkamer informeert de contactpersoon of de feitelijke reactie voldoende duidelijk is en of er behoefte is aan nadere informatie.
- De gemeentesecretaris ontvangt na afloop van deze fase het aangepaste feitenrapport en een schriftelijke terugkoppeling hoe het feitelijk wederhoor per punt is verwerkt.



Aandachtspunt

- In deze fase kan een gesprek tussen de ambtelijke organisatie en de rekenkamer gepland worden om de feitelijke reactie te bespreken. Als er veel verschil van inzicht is kan een dergelijk gesprek aan beide zijden verhelderend werken.



Fase 5: Bestuurlijk wederhoor

De rekenkamer biedt het bestuurlijk rapport voor wederhoor aan, aan het college ter attentie van de verantwoordelijk wethouder. Het college krijgt de gelegenheid om op het bestuurlijk rapport en in het bijzonder de conclusies en aanbevelingen te reageren.⁴ Na afloop van het bestuurlijk wederhoor wordt de reactie van het college in het bestuurlijk rapport opgenomen, gevolgd door een nawoord van de rekenkamer. De duur van het bestuurlijk wederhoor is vier weken. Op verzoek van de ambtelijke organisatie en mits schriftelijk goed gemotiveerd kan er om maximaal twee weken uitstel worden gevraagd.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- De ambtelijke organisatie bereidt een bestuurlijke reactie voor die eerst met de verantwoordelijk wethouder wordt afgestemd en vervolgens via de verantwoordelijk wethouder in het college wordt gebracht.
- Na behandeling in het college en eventuele aanpassing biedt het college de reactie schriftelijk aan de rekenkamer aan.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- De rekenkamer kondigt een week voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor het bestuurlijk wederhoor aan de verantwoordelijk wethouder aan.
- De rekenkamer biedt het bestuurlijk rapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college ter attentie van de verantwoordelijk wethouder aan. De gemeentesecretaris en de inhoudelijke contactpersonen ontvangen hiervan gelijktijdig een kopie.

⁴ Omdat het bestuurlijk rapport betrekking heeft op het handelen van het gemeentebestuur (Gemeentewet, art. 182, lid 1) krijgt alleen het college van Burgemeester en Wethouders de gelegenheid om bestuurlijk te reageren. Directeuren/bestuurders van de in het onderzoek betrokken instellingen krijgen deze gelegenheid niet.



Aandachtspunten

- De rekenkamer vraagt aan het college per conclusie en aanbeveling aan te geven of zij deze onderschrijven.
- De inhoud van het feitenrapport en het bestuurlijk rapport wordt naar aanleiding van de bestuurlijke reactie niet aangepast. De reactie van het college wordt in het bestuurlijk rapport opgenomen. De rekenkamer kan een nawoord bij de reactie van het college schrijven, dat eveneens in het bestuurlijk rapport wordt opgenomen.
- Indien door omstandigheden de termijn van het bestuurlijk wederhoor niet haalbaar is, dan verzoekt de ambtelijke organisatie tijdig en schriftelijk goed gemotiveerd aan de rekenkamer om de termijn (met maximaal twee weken) te verlengen.
- Het bestuurlijk rapport is tot het moment van publicatie door de rekenkamer vertrouwelijk. Het voorleggen van het bestuurlijk rapport aan derden is alleen mogelijk indien de rekenkamer hiervoor eerst uitdrukkelijk toestemming heeft verleend



Fase 6: Publicatie

Het bestuurlijk rapport en het feitenrapport worden gebundeld en met een persbericht door de rekenkamer gepubliceerd. In het persbericht worden de belangrijkste onderdelen uit het rapport voor het voetlicht gebracht, zonder dat hier vanuit de rekenkamer andere waardeoordelen aan worden verbonden dan in het rapport. Voorafgaand aan de publicatie ontvangen de raad en het college de bundeling van het bestuurlijk rapport en het feitenrapport, het persbericht en het bijbehorende raadsvoorstel. De rekenkamer kan de publicatie eventueel combineren met een persconferentie.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- Het voorbereiden van de wethouder op eventuele media-aandacht.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- Eén of enkele werkdagen voor de publicatie ontvangen de raad en het college van de rekenkamer de bundeling van het bestuurlijk rapport en het feitenrapport, het persbericht en het bijbehorende raadsvoorstel voor behandeling in de raad onder embargo tot de publicatiedatum.



Aandachtspunten

- De rapporten van de rekenkamer zijn altijd openbaar (Gemeentewet, art. 185, lid 5), met dien verstande dat hierin niet worden opgenomen gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn (Gemeentewet, art. 185, lid 1). Tot het moment van publicatie door de rekenkamer zijn de rapporten nog vertrouwelijk.
- Opmerkingen en bedenkingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn kan de rekenkamer naar aanleiding van haar bevindingen aan de raad en het college (in beslotenheid) mededelen (Gemeentewet, art. 185, lid 2). Op die mededelingen kan de raad of het college geheimhouding uitspreken. Zo kan de rekenkamer met de raad overeenkomen dat de raad gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om geheimhouding op te leggen. De informatie die tijdens de besloten raadsvergadering wordt behandeld, is dan ook niet middels een Wob-verzoek op te vragen.

De rekenkamer ontvangt een eventueel persbericht van het college naar aanleiding van het onderzoeksrapport voorafgaand of gelijktijdig aan de publicatie.



Fase 7: Behandeling

De rekenkamer geeft in de raadscommissie een toelichting op het rapport, waarna vragen van raadsleden beantwoord kunnen worden. Daarna volgt de politieke behandeling waarin de rekenkamer in principe geen rol heeft, tenzij er over eventuele onjuistheden wordt gedebatteerd. Na de raadscommissie volgt de behandeling van het onderzoeksrapport in de gemeenteraadsvergadering waarin de raad een besluit over de aanbevelingen neemt. De rekenkamer kan er bij complexe onderwerpen voor kiezen om op een eerder moment en buiten de orde van de commissievergadering om een presentatie voor geïnteresseerde raadsleden te geven, waarin raadsleden eveneens feitelijke vragen kunnen stellen.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- Het voorbereiden van de wethouder op de behandeling van het onderzoek in eerst de raadscommissie en daarna de gemeenteraadsvergadering.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- Indien de rekenkamer voor geïnteresseerde raadsleden een aparte presentatie geeft over het onderzoek dan zal de rekenkamer de contactpersonen en wethouder hierover informeren en kunnen zij hier als toehoorder bij aanwezig zijn.



Aandachtspunten

- Mocht de wethouder eventuele nieuwe informatie bij de behandeling willen inbrengen dan ontvangt de rekenkamer die voorafgaand aan de behandeling.



Fase 8: Nazorg

De rekenkamer monitort de opvolging van het raadsbesluit over de aanbevelingen uit haar onderzoeksrapporten. Daar waar de raad via de wethouder wordt geïnformeerd over de opvolging van het raadsbesluit, kan de rekenkamer hierover een separate brief aan de raad te sturen. Wanneer de rekenkamer in dat geval gebruik maakt van nieuw feitenmateriaal, krijgt de ambtelijke organisatie enkele werkdagen de tijd voor een verkort feitelijk wederhoor. Bestuurlijk wederhoor wordt dan achterwege gelaten.



Werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie

- De ambtelijke organisatie dient gevolg te geven aan het besluit van de raad over de aanbevelingen.



Communicatie vanuit de rekenkamer

- Wanneer de rekenkamer gebruik maakt van nieuw feitenmateriaal, informeert de rekenkamer de gemeentesecretaris een week voorafgaand aan het verkorte feitelijk wederhoor over het voornemen om over de doorwerking een brief naar de raad te sturen.
- De definitieve brief wordt gelijktijdig naar de raad, de wethouder en inhoudelijk contactpersonen verzonden.



Aandachtspunten

- Wanneer de rekenkamer bij de implementatie van het raadsbesluit over de aanbevelingen om een toelichting wordt gevraagd, kan ondervangen worden dat er in het vervolgtraject een discussie met de raad ontstaat of de aanbevelingen in voldoende mate worden opgevolgd.