

Samenwerkende Friese Rekenkamer(commissie)s

Onderzoeksprotocol voor WMO2015

LEEWARDEN, 26 SEPTEMBER 2016

De samenwerkende rekenkamer(commissies) van Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| INLEIDING | 3 |
| ROLVERDELING..... | 3 |
| DOEL PROTOCOL..... | 4 |
| MISSIE..... | 4 |
| 1 – SELECTIE EN HET ONDERZOEKSPLAN IN DE OFFERTE | 5 |
| SELECTIE EXTERN ONDERZOEKSBUREAU | 5 |
| ONDERZOEKSPLAN..... | 5 |
| 2 - START VAN HET ONDERZOEK | 6 |
| STARTBIJeenKOMST..... | 6 |
| 3 - VOORTGANG EN DOSSIERVORMING | 7 |
| 4 - ONDERZOEKSRAPPORT | 9 |
| 5 - WEDERHOOR | 10 |
| 6 - PUBLICATIE & PRESENTATIE | 11 |
| AANKONDIGING VAN HET ONDERZOEK..... | 11 |
| ONDERZOEKSRAPPORT | 11 |
| 7. EVALUATIE | 12 |

Inleiding

Voor het gezamenlijk onderzoek naar de WMO2015 door tien samenwerkende Friese rekenkamer(commissie)s van zestien Friese gemeenten is dit eenmalig te gebruiken onderzoeksprotocol geschreven. Uiteraard is dit protocol alleen van toepassing op dit eenmalige gezamenlijke onderzoek en vervangt het niet de verordeningen en onderzoeksprotocollen van de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s. Naast dit onderzoeksprotocol is er een communicatieplan waarin de afspraken rondom publicatie en presentatie zijn opgenomen. Een van de leden van de stuurgroep treedt op als woordvoerder naar de media.

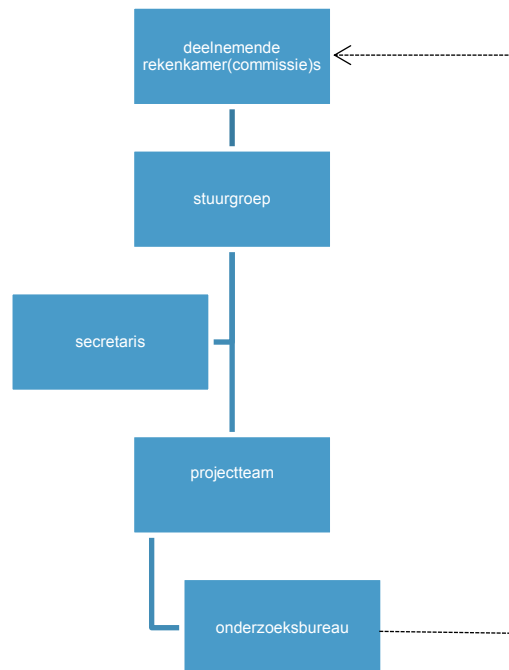
Rolverdeling

Door de tien samenwerkende rekenkamer(commissie)s (hierna: RKC-F) is een stuurgroep opgericht die uit de tien voorzitters van de RKC-F bestaat. Drie rekenkamercommissies werken samen onder een gemeenschappelijke voorzitter. De stuurgroep heeft een mandaat van de deelnemende rekenkamer(commissie)s. De stuurgroep heeft een projectteam met vijf leden ingesteld en opdracht gegeven om vooronderzoek te doen naar het onderwerp WMO, door beschikbare documenten en literatuur te bestuderen en betrokkenen te interviewen. De weerslag hiervan is te vinden in het document "Plan van Aanpak WMO2015".

Het projectteam WMO2015 coördineert en begeleidt het onderzoek. Het projectteam heeft vijf leden van verschillende rekenkamercommissie's uit alle delen van Friesland. Het projectteam is actief betrokken bij het onderzoek en fungeert als klankbord en toetssteen voor de onderzoeker(s) en coördinatiepunt met de lokale rekenkamer(commissie)s. Het onderzoeksbureau is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek. Het projectteam valt rechtstreeks onder de stuurgroep die bestaat uit de voorzitters van de tien betrokken rekenkamer(commissie)s. De voorzitter van het projectteam is de verbindende schakel tussen de stuurgroep en het projectteam.

Voor het opvragen van documenten, het organiseren van interviews en het ambtelijk wederhoor wordt door elke rekenkamer(commissie) een lid aangewezen als contactpersoon voor het projectteam en het onderzoeksbureau. Afhankelijk van nader te maken afspraken, wordt bekeken of de contactpersoon met het projectteam of direct met het onderzoeksbureau overlegt.

In onderstaande figuur wordt de rolverdeling weergegeven:



Doel protocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijven de RKC-F de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van het onderzoek WMO2015. Het protocol heeft als doel om de kwaliteit van het onderzoek én een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de gemeentelijke organisaties te waarborgen. Daarnaast willen de RKC-F met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en deze transparant maken voor betrokkenen. De RKC-F hanteren de volgende vier uitgangspunten bij het voorbereiden en uitvoeren van onderzoeken, namelijk:

1. **Zorgvuldigheid:** validiteit en volledigheid bij de verzameling van de relevante feiten;
2. **Objectiviteit:** objectieve en gedegen analyse van de feiten;
3. **Transparantie:** m.b.t. de oordeelsvorming door beoordeling van feiten aan de hand van een expliciet normenkader en m.b.t. de communicatie d.m.v. overleg, presentaties en bondige, heldere en (voor zover mogelijk) openbaar onderzoeksrapport;
4. **Pragmatisme:** het onderzoek is (financieel, qua tijd en organisatie) haalbaar en uitvoerbaar.

Missie

De RKC-F willen door het onderzoek WMO2015 de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraden versterken en een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur, waarbij het accent ligt op het verbeter- en leereffect.

1 – Selectie en het onderzoeksplan in de offerte

Selectie extern onderzoeksbureau

De reikwijdte, de diepgang en de complexiteit van het onderzoek is naar het oordeel van de stuurgroep zodanig dat externe ondersteuning moet worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. Hierbij hanteren de RKC-F het aanbestedingsbeleid van de gemeente Leeuwarden die ook optreedt als rechtspersoon bij alle financiële en juridische handelingen.

Het vastgestelde plan van aanpak vormt de basis voor de brief met de offerteaanvraag. De externe bureaus worden gevraagd of zij op het betrokken terrein al werkzaam zijn (geweest) voor de gemeenten Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf. Als dat het geval is en dit naar de mening van de stuurgroep het risico van belangenverstremming met zich meebrengt, dan zal de onderzoeksopdracht niet aan het bureau kunnen worden verstrekt.

Het/de bureau(s) met de meest aansprekende offerte zal/zullen worden uitgenodigd voor één, maximaal twee presentaties van de offerte. Op basis hiervan beslist de stuurgroep op basis van twee derde van de leden van de stuurgroep, maar bij voorkeur met unanimiteit. De stuurgroep bepaalt de voorwaarden waaronder de opdrachtverlening plaatsvindt.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externen is dat de eindverantwoordelijkheid bij de afzonderlijke RKC-F blijven liggen. Dit betekent dat (belangrijke) beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de RKC-F zullen worden genomen. De onderzoeksproducten zullen altijd herkenbaar zijn als producten van de individuele rekenkamer(commissie), wel wordt vermeld dat het feitenonderzoek en de bevindingen door het betreffende bureau zijn gedaan.

Onderzoeksplan

Het “plan van aanpak WMO2015” dient als basis voor het door het bureau in de offerte op te leveren onderzoeksplan en dat omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek;
2. Doel en reikwijdte van het onderzoek;
3. De centrale onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen (zo nodig met specifieke aandacht voor de eventuele achterliggende oorzaken en/of kritische succesfactoren);
4. Normenkader;
5. De onderzoeksmethode c.q. -instrumenten;
6. De organisatie: tijdspad, eventuele inhuur externe expertise en kosten.

Het onderzoeksplan vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wensen de RKC-F een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden, dat het niet (meer) mogelijk of zinvol is om vast te houden aan het onderzoeksplan. De rekenkamer(commissie)s behouden zich derhalve het recht voor het onderzoeksplan zo nodig in gezamenlijkheid aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht in de plan van aanpak zal dit worden gemeld aan de raden, de colleges en de gemeentesecretarissen/algemeen directeurs.

2 - Start van het onderzoek

Startbijeenkomst

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst met de stuurgroep waarbij ook de leden van projectteam, het onderzoeksbureau en de leden van de rekenkamer(commissie)s bij aanwezig zijn. Het onderzoeksbureau presenteert het onderzoeksplan en beantwoorden vragen. Ook de werkwijze wordt toegelicht en afspraken worden gemaakt over het vast te stellen normenkader.

Hierna organiseert elke rekenkamer(commissie) zonodig onder eigen verantwoordelijkheid een startbijeenkomst in de eigen gemeente en overlegt met het projectteam en het onderzoeksbureau wie daarbij aanwezig zijn en hoe de bespreking wordt aangepakt. Bedoeling van een dergelijke bijeenkomst is om met het college en de gemeentesecretaris/ algemeen directeur afspraken te maken over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de rekenkamercommissie zo snel mogelijk de door haar benodigde informatie van de betrokken afdeling(en) kan verkrijgen en hoe de belasting voor de afdeling(en) zoveel mogelijk kan worden beperkt. Ook wordt afgesproken wie bij de gemeente zal fungeren als contactpersoon voor het onderzoek.

Het onderzoeksbureau is bevoegd bij alle gemeentelijke organen van Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf en diensten en instellingen waarvoor de betreffende gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeenten worden bekostigd mondelinge en schriftelijke inlichtingen in te winnen die zij nodig acht voor de uitvoering van haar onderzoek. De hiervoor genoemde organen zijn verplicht de gevraagde inlichtingen binnen de door het onderzoeksbureau gestelde termijn te verstrekken.

3 - Voortgang en dossiervorming

Het onderzoek ziet er in hoofdlijnen zo uit:

1. Dossierstudie
2. Interviews
3. Experts raadplegen
4. Conceptrapport
5. Hoor en wederhoor
6. Definitief rapport
7. Evaluatie

Voor het verloop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Gedurende het onderzoek houdt het projectteam een logboek, bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoeksproces tussen stuurgroep, projectteam, individuele rekenkamercommissie's en onderzoeksbureau worden bijgehouden. Deze informatie is belangrijk voor de evaluatie van het onderzoek na afronding van het onderzoek.
- Het projectteam is het eerste aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau voor algemene zaken en voor gemeente specifieke zaken is de contactpersoon het aanspreekpunt.
- Er is regelmatig overleg tussen de voorzitter van het projectteam en de stuurgroep als coördinator over de voortgang van het onderzoek.
- Afhankelijk van de duur van het onderzoeksproces worden de raad, het college van B & W en gemeentesecretaris/algemeen directeur over de voortgang van het onderzoek op de hoogte gehouden door de eigen rekenkamer(commissie).
- Alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewden voorgelegd, hetgeen bewaakt wordt door het contactpersoon van de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s;
- De leden van het projectteam en de rekenkamer(commissie)s ontvangen desgewenst ter informatie alle gespreksverslagen van interviews;
- Het uitgangspunt is transparantie: echter in principe worden gespreksverslagen als vertrouwelijk aangemerkt. Uitspraken van geïnterviewden zijn niet herleidbaar.

Voor het externe bureau gelden de volgende regels:

- De externen rapporteren aan het projectteam over de voortgang;
- De stuurgroep stelt het normenkader voor het gehele onderzoek vast op voorstel van het onderzoeksbureau.
- Externe leden van de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het onderzoeksbureau worden afgenomen;
- Het onderzoeksbureau presenteert voordat de conceptnota's van bevindingen (NvB) naar de rekenkamer(commissie)s gaan, een overall beeld in de stuurgroep. Doel is om in de stuurgroep commitment te krijgen over de rapportagelijijn, het raamwerk/ structuur van de 16 NvB-en.
- Vervolgens geeft het onderzoeksbureau tussentijds toelichting op de concept NvB in de afzonderlijke rekenkamercommissies om gemeente eigen zaken te duiden binnen het afgesproken raamwerk.
- Het onderzoeksbureau stelt de nota van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen eventueel bij op basis van de bespreking in de rekenkamer(commissie)s

- Het onderzoeksbureau is aanwezig bij de presentatie van het onderzoeksrapport aan de afzonderlijke gemeenteraden en/of raadscommissies;
- Het bureau houdt per gemeente een dossier bij dat kan worden opgevraagd door de RKC van die gemeente;
- Het is de externen niet toegestaan om buiten de rekenkamercommissie om contact op te nemen met derden over de voortgang of de resultaten van het onderzoek;
- Verzoeken van derden worden door de externen naar de secretaris van de RKC-F doorverwezen.

Voor het onderzoek moet een onderzoeksdossier worden gevormd. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Het plan van aanpak
2. Offerte(s) onderzoeksbureaus
3. Opdrachtverlening aan het onderzoeksbureau
4. Alle gespreksverslagen
5. Alle tussentijdse notities/correspondentie m.b.t. dataverzameling
6. Zienswijze op het feitenonderzoek
7. Eindrapport
8. Conclusies en aanbevelingen
9. Nawoord rekenkamercommissie
10. Aanbiedingsbrief
11. Het logboek
12. Eventuele persberichten
13. Verslag van de behandeling in de raad(commissie).
14. Evaluatienotitie

Voor elke rekenkamer(commissie) moet een apart onderzoeksdossier worden gemaakt, waarbij het onderzoeksbureau verantwoordelijk is voor de punten 4, 5 en 11. De lokale rekenkamers zijn zelf verantwoordelijk voor het samenstellen van hun eigen onderzoeksdossier. De RKC-F houden zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers 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-F. Zij zal dergelijke verzoeken beoordelen op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur.

4 - Onderzoeksrapport

Het uitgangspunt van de rapportage is transparantie. Het moet helder zijn hoe de rekenkamercommissie tot haar bevindingen en conclusies komt. Voor iedere gemeente is een afzonderlijk rapport ter toezending aan de raad nodig. Het onderzoeksrapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

De bestuurlijke nota bevat:

- Samenvatting inclusief beantwoording onderzoeksvraag
- Inleiding: met vraagstelling en achtergronden (aanleiding, probleemstelling en onderzoeksvragen)
- Verantwoording over het proces
- (Overkoepelende) conclusies
- Aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie (alleen in de gemeenten waar dat van toepassing is)
- Nawoord (alleen in de gemeenten waar dat van toepassing is)

De nota van bevindingen bevat:

- Toegepast normenkader
- Feitenrelaas en analyse/toetsing aan normenkader
- Samenvatting van bevindingen in relatie tot de onderzoeksvragen
- Vergelijking tussen de 16 gemeenten
- Bijlagen

De RKC-F streven in beginsel naar een kort en bondig onderzoeksrapport. Achtergrondinformatie wordt daarom zoveel mogelijk verwerkt in de bijlagen. De RKC-F zijn eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Het onderzoeksbureau doet weliswaar een voorstel voor de conclusies en aanbevelingen, de RKC-F zijn verantwoordelijk voor de conclusies en de aanbevelingen aan de raad.

Aan dit onderzoek doen zestien gemeenten mee. Een gezamenlijk onderzoek biedt als voordeel dat deelnemende gemeenten van elkaar kunnen leren. In elk rapport wordt een zgn. benchmarkhoofdstuk met dat doel opgenomen. Het is niet de bedoeling dat er een ranglijst van gemeenten wordt gemaakt of dat uit de informatie een dergelijke ranglijst kan worden samengesteld.

5 - Wederhoor

Na analyse van de documenten en de interviews zullen de bevindingen, de conclusies en aanbevelingen in een conceptrapport worden vastgelegd. Ter verificatie van de feiten worden de bevindingen – zonder conclusies en aanbevelingen - voorgelegd aan de gemeentesecretaris met vermelding van de ambtelijke medewerkers die in het onderzoek zijn geconsulteerd. Hem en hen wordt de gelegenheid gegeven de RKC-F te wijzen op eventuele feitelijke onjuistheden of onvolledigheden. Hiervoor wordt een uniforme termijn van maximaal vier weken voor genomen, die geldt in de reglementen van de RKC-F op basis van de onderstaande tabel.

| RKC | Ambtelijk hoor | Bestuurlijk hoor |
|---|----------------|------------------|
| 1. Achtkarspelen –Tytsjerksteradiel | 3 weken | geen |
| 2. Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland | 2 weken | 2 weken |
| 3. De Fryske Marren | 3 weken | 3 weken |
| 4. Harlingen | 2 weken | 4 weken |
| 5. Heerenveen | 2 weken | geen |
| 6. Leeuwarden | 4 weken | 4 weken |
| 7. Littenseradiel | 2 weken | geen |
| 8. Ooststellingwerf, Opsterland en Weststellingwerf | 2 weken | 4 weken |
| 9. Smallingerland | 2 weken | geen |
| 10. SWF | 2 weken | 2 weken |

Mocht voorafgaande aan de schriftelijke reactie vanuit de ambtelijke organisatie behoefte zijn aan een mondeling overleg met (een delegatie van) de rekenkamer(commissie), is dat mogelijk. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd. De rekenkamercommissie stelt de gemeentesecretaris beargumenteerd in kennis van welke wijzigingen zij wel en niet overneemt.

Het conceptrapport – met conclusies en aanbevelingen - wordt vervolgens, voor zover van toepassing in de gemeente, voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college. Hiervoor geldt een termijn van maximaal vier weken, tenzij de rekenkamercommissie meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken en na bespreking in de stuurgroep.

Aan het college zal gevraagd worden om te reageren op de geformuleerde conclusies en opgestelde aanbevelingen. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamercommissie een nawoord opstellen. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie maken integraal onderdeel uit van het eindrapport.

Gedurende het hoor en wederhoor-traject rust er geheimhouding op de conceptrapportage. De eindrapporten worden tegelijk aangeboden aan de gemeenteraad via de griffie, dit omdat het vergelijkende hoofdstuk gegevens bevat van de andere zestien gemeenten.

6 - Publicatie & Presentatie

Voor een uitgebreide beschrijving van de communicatiemiddelen en – momenten die gedurende het onderzoek zullen worden ingezet verwijzen wij naar het communicatieplan.

Aankondiging van het onderzoek

Het definitieve onderzoeksplan wordt ter kennisname toegezonden aan de deelnemende rekenkamer(commissie)s, raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeentesecretaris/algemeen directeurs van de zestien deelnemende gemeenten.

Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport met conclusies en aanbevelingen wordt met een aanbiedingsbrief gezonden naar de gemeenteraad, met een afschrift aan het college en de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de raad kan de lokale rekenkamercommissie tegelijk een persbericht laten uitgaan. Het centrale persbericht wordt door de stuurgroep gefaciliteerd en de afzonderlijke rekenkamercommissies kunnen uiteraard daarna zelf naar buiten treden met een persbericht waarin de eigen gemeente meer aan de orde komt. Zowel het rapport als het persbericht kunnen op initiatief van de lokale rekenkamercommissie op de raadswebsite worden geplaatst. Een lid van de stuurgroep van de RKC-F treedt primair op als woordvoerder voor de media.

Na aanbieding van het onderzoeksrapport aan de raad, zijn de RKC-F zelf verantwoordelijk voor het afstemmen van de agendering en de wijze van bespreking met de betreffende griffies.

De rekenkamercommissie kondigt het onderzoek in een vroeg mogelijk stadium aan bij de griffier ten behoeve van de planning van de presentatie van het onderzoek.

7. Evaluatie

Na afloop van het onderzoek vindt er een evaluatie plaats.

De lokale rekenkamer(commissie)s evalueren zelf het onderzoek en het onderzoeksproces en koppelen hun bevindingen terug aan het projectteam.

Het projectteam evalueert het onderzoek met het onderzoeksbureau.

De evaluaties van de rekenkamercommissies en het projectteam dienen als input voor de eindevaluatie die in de stuurgroep plaats zal vinden.

Een en ander wordt in een evaluatieverslag vastgelegd.