

Onderzoeksprotocol Rekenkamer waterschap Hunze en Aa's

1. Inleiding en visie

De rekenkamer van waterschap Hunze en Aa's voert onafhankelijk onderzoek uit voor het Algemeen Bestuur van het waterschap Hunze en Aas. Doel hiervan is om inzicht te bieden in beleid, bestuur en werkwijze van het waterschap en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. Hierbij staat leren en verbeteren centraal. De rekenkamer heeft tot doel om bij te dragen aan de verbetering van het lokaal bestuur en om de publieke verantwoording daarover te versterken. Zij doet dit vanuit de wettelijke taak om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het waterschapbestuur gevoerde beleid te onderzoeken. Hieronder wordt verstaan de beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten.

Dit onderzoeksprotocol beschrijft de richtlijnen die de rekenkamer hanteert bij de inrichting en uitvoering van haar onderzoek. Doel is om de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer te waarborgen en te zorgen voor een goed verloop van het proces tijdens deze onderzoeken. Daarnaast wil de rekenkamer met dit protocol inzicht bieden in de werkwijze van de rekenkamer en helderheid verschaffen over de wijze waarop de rekenkamer haar taken uitoefent. Dit onderzoeksprotocol is opgesteld met inachtneming van de Waterschapswet, de Verordening rekenkamer Hunze en Aa's 2023 (verder te noemen: "verordening") en het Reglement van orde.

2. Onderwerpselectie

De rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen het waterschap. Dit betekent dat ze zelfstandig bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. Ze houdt zelf een groslijst van onderwerpen bij.

2.1 Suggesties voor onderzoek en verzoeken vanuit het Algemeen Bestuur

In het jaarplan staat de keuze voor onderzoeksonderwerpen en de planning van onderzoeken in het komende jaar. De rekenkamer doet dit aan de hand van een reeks selectiecriteria. Het jaarplan wordt na vaststelling door de rekenkamer aan het Algemeen Bestuur aangeboden. De rekenkamer houdt bij de onderwerpkeuze in haar jaarplan rekening met de actuele thema's en wensen vanuit het Algemeen Bestuur, conform art. 7 van de verordening. Iedereen kan suggesties voor onderzoek indienen bij de rekenkamer. Leden van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur, maar ook burgers of organisaties vanuit de samenleving, kunnen een verzoek doen om een onderwerp te onderzoeken. Deze suggesties worden opgenomen op de groslijst.

Verzoeken voor onderzoek vanuit het Algemeen Bestuur kan de rekenkamer, afhankelijk van urgentie en beschikbaar budget, lopende het jaar honoreren. De rekenkamer maakt daarin zelf een afweging. In artikel 7 van de verordening staat de mogelijkheid van een expliciet, door formeel besluit bekrachtigd, verzoek van het Algemeen Bestuur.

Ingeval van een dergelijk verzoek stuurt de rekenkamer binnen een maand een officiële reactie en motivatie aan het Algemeen Bestuur. Zowel in het geval de rekenkamer het verzoek honoreert als wanneer ze dit afwijst zal dat in die reactie gemotiveerd worden.

2.2 Betrokkenheid commissie FAZ

In art. 3 verordening staat de commissie Financiën en Algemene Zaken (FAZ) genoemd als intermediair tussen rekenkamer en het Algemeen Bestuur: *de commissie FAZ waarborgt de onafhankelijkheid van het functioneren van de Rekenkamer en is gesprekspartner namens het algemeen bestuur*. De rekenkamer overlegt zo vaak als nodig is met de commissie.

2.3 Jaarverslag

In het jaarverslag legt de rekenkamer verantwoording af over de besteding van het door het Algemeen Bestuur beschikbaar gestelde budget. Dat geldt voor de verantwoording van alle werkzaamheden en activiteiten. De voorzitter is, conform de verordening, gemandateerd om uitgaven te doen ten laste van het budget.

2.4 Selectiecriteria

Bij de keuze van onderwerpen beoogt de rekenkamer een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de missie en doelstelling van het waterschap. De rekenkamer maakt daarbij een brede afweging. De criteria zijn dus een leidraad voor de onderwerpkeuze waarbij niet verwacht kan worden dat één onderwerp aan alle criteria zal voldoen. Het gaat om de volgende selectiecriteria:

- 1) het onderwerp heeft een (groot) maatschappelijk belang;
- 2); het onderwerp is van belang voor - of er is twijfel over - doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid van beleid of bestuur
- 3) het onderwerp kent een (potentieel) groot financieel belang;
- 4) het onderwerp is beleidsinhoudelijk actueel of kent (grote) beleidsrisico's;
- 5) het onderwerp kent een (groot) politiek-bestuurlijk belang;
- 6) het onderwerp levert bruikbare leereffecten op voor het Algemeen en Dagelijks bestuur;
- 7) bij het onderwerp is sprake van beïnvloedbaarheid door het waterschap;
- 8) er is sprake van praktische en methodische uitvoerbaarheid; (het levert een meerwaarde op vanuit onderzoekspunt);
- 9) het onderwerp past bij de taakomschrijving van de rekenkamer en het onderwerp is niet via andere, gemakkelijkere of voor de hand liggende weg te verkrijgen;
- 10) er is sprake van evenwichtige spreiding over meerdere beleidsterreinen.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken hanteert de rekenkamer volgende uitgangspunten:

- a) Objectiviteit: onpartijdige, niet vooringenomen en gedegen analyse van de bevindingen;
- b) Onderbouwing: conclusies worden genoegzaam onderbouwd door de geconstateerde bevindingen, en zo mogelijk getoetst aan een normenkader;
- c) Consistentie: eenduidigheid van begrippen en redeneringen;
- d) Controleerbaarheid: de bevindingen zijn navolgbaar te controleren en te staven;
- e) Zorgvuldigheid: onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderzoek;
- f) Onafhankelijkheid: geen inmenging door belangen of wensen van derden, waaronder onderzochte personen of organisaties;
- g) Doelmatigheid: heldere afbakening, doelgerichte uitvoering, afgewogen op kosten en baten;
- h) Toegankelijkheid en bruikbaarheid: bondige en toegankelijke informatie in het onderzoeksrapport op een aantrekkelijke wijze gepresenteerd.

3. Onderzoek

3.1. Soorten onderzoek

Er zijn verschillende soorten rekenkameronderzoek mogelijk:

a. Quick scan (rekenkamerbrief)

Een quick scan vraagt een relatief beperkte inzet en is gericht op het verkennen of benoemen van concrete leerpunten. De uitkomsten worden meestal gepresenteerd in de vorm van een rekenkamerbrief. De reikwijdte van het onderzoek is relatief beperkt. Dit type onderzoek kan ook door de rekenkamer zelf gedaan worden. Als de rekenkamer daartoe besluit zal voorafgaand een kostenopzet worden opgesteld die wordt afgestemd met het Algemeen Bestuur.

b. Diepgaand onderzoek (rekenkamerstudie)

Een standaard diepgaand onderzoek is gericht op een nauwkeurige weergave van de feitelijke situatie, of evaluatie van het beleid, en het doen van aanbevelingen voor de toekomst. In principe voert een extern bureau dit type onderzoek uit. Het vraagt een grotere inzet en het formuleren van leerpunten die voortvloeien uit een diepgaander analyse van oorzaken achter geconstateerde problemen.

c. Onderzoek naar opvolging aanbevelingen / Doorwerking

De rekenkamer kan onderzoek doen naar de mate waarin gedane aanbevelingen zijn opgevolgd en naar de effecten of doorwerking hiervan (zie ook onder 10).

d. Samenwerkingsonderzoek

De rekenkamer kan samenwerken met andere rekenkamers of onderzoeksorganisaties bij het uitvoeren van onderzoek. De rekenkamer Hunze en Aa's is lid van de NVR waterkring waaraan rekenkamers van waterschappen deel hebben voor kennisuitwisseling. Deze kring kan ook besluiten gelijktijdig onderzoek te laten doen voor meerdere rekenkamers. Daaraan kunnen rekenkamers dan desgewenst meedoen. Samenwerkingsonderzoeken kunnen op ad hoc basis ook met andere partijen plaatsvinden, als daar aanleiding voor is.

3.2 Vooronderzoek

Voordat een onderwerp definitief voor onderzoek wordt geselecteerd, zal meestal een verkenning plaatsvinden in de vorm van een eerste analyse van relevante documenten en literatuur en/of oriënterende gesprekken met sleutelfunctionarissen. Tijdens een vooronderzoek wordt bijvoorbeeld gekeken naar de juridische kaders en beleidskaders, onderzoeken die zijn gedaan naar dit onderwerp of aanverwante onderwerpen, relevante documenten en literatuur, intern en extern betrokken partijen, en afbakening en uitvoerbaarheid van het onderzoek. Dat gebeurt ook om de onderzoeksopzet en vraagstelling scherp te krijgen. Via de secretaris-directeur, of een door hem aangewezen functionaris, kunnen stukken uit de organisatie worden opgevraagd.

3.3 Onderzoeksopzet

Nadat de rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft bepaald maakt ze een offerte uitvraag met als doel om voor het betreffende onderzoek de expertise uit de markt optimaal te benutten. Dat geldt niet wanneer de rekenkamer zelf een quick scan onderzoek gaat uitvoeren (zie onder 3.1 a) In de offerte aanvraag komt een conceptonderzoeksopzet te staan. Die wordt definitief gemaakt in samenspraak met het bureau of de organisatie die het onderzoek zal gaan uitvoeren.

De rekenkamer stelt een onderzoeksopzet op, bestaande uit de volgende onderdelen:

A. Wat willen we bereiken?

- 1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek*
- 2. Doel van het onderzoek*

B. Wat willen we weten?

- 1. Centrale vraagstelling en deelvragen*
- 2. Omschrijving normenkader*

C. Hoe komen we dat te weten?

- 1. Onderzoeksaanpak: keuze onderzoeksinstrumenten/methoden*
- 2. Organisatie: tijdpad, inhuur externen en kosten (planning en budget)*

3.4 Uitvoering onderzoek door externen

In de regel zal externe ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek kan op verschillende manieren worden uitgevoerd, maar gebeurt meestal door een extern onderzoeksbureau. Uitvoering van onderzoek kan ook door een onderwijsinstelling of in samenwerking met andere rekenkamers plaatsvinden.

De rekenkamer hanteert de inkoop- en aanbestedingsregels van het waterschap: ze conformeert zich aan het aanbestedingsbeleid van het waterschap, waaraan zo nodig specifieke voorwaarden zullen worden toegevoegd.

De opdrachtverlening aan een extern bureau of andere organisatie die het onderzoek uitvoert vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamer. Externen zullen bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor het waterschap. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit een risico van belangenverstremming tot gevolg kan hebben, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende bureau wordt verstrekt.

De bureaus met de meest aansprekende offertes zullen worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Het streven is om minimaal twee partijen uit te nodigen, indien de markt dat toelaat.

De rekenkamer beoordeelt de offertes aan de hand van een aantal criteria op basis waarvan ze een keuze maakt:

- Visie op het vraagstuk
- Algemene prijs-kwaliteitverhouding en tijdsplanning
- Wijze van uitwerking onderzoeksvragen, normenkader en het plan van aanpak
- Methodologische sterkte: Worden met de voorgestelde werkwijze/methodiek de vragen beantwoord

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus of andere organisaties is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de eindrapportage bij de rekenkamer blijft liggen.

3.5 Rol secretaris en inhoudelijke coördinator Bij elk onderzoek treedt een rekenkamerlid op als inhoudelijk coördinator van het onderzoek. De secretaris van de rekenkamer is klankbord voor de inhoudelijk coördinator en verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek. Hij vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Van het bureau wordt verwacht dat deze zich houdt aan dit onderzoeksprotocol, dat wordt meegestuurd bij de offerteaanvraag. Tijdens het onderzoek hebben zij, binnen de kaders van de onderzoeksopdracht, dezelfde bevoegdheden als de rekenkamer. Dit betekent onder meer toegang tot de voor hen relevante informatie. Verzoeken hiertoe lopen via de secretaris van de rekenkamer. De secretaris van de rekenkamer introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersonen voor het onderzoek.

3.6 Startgesprek

De rekenkamer zal de secretaris-directeur vragen om een ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen. Bij aanvang van ieder onderzoek vindt een startgesprek plaats. De rekenkamer en onderzoekers zijn hierbij beide vertegenwoordigd.

In overleg wordt bepaald wie er (vanuit de organisatie) bij het startgesprek aanwezig is. In het startgesprek wordt de onderzoeksopdracht informerend toegelicht en worden afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de rekenkamer de door haar benodigde informatie kan verkrijgen.

De rekenkamer stuurt na dit startgesprek het Algemeen Bestuur de definitieve onderzoeksopzet ter kennisname en plaatst deze op de website.

De rekenkamer behoudt zich het recht voor tot aanpassing van de onderzoeksopzet gedurende de loop van het onderzoek. Wanneer er substantiële wijzigingen in de opzet worden aangebracht zal dit worden meegedeeld aan het Algemeen Bestuur

3.7 Privacy

Voor de start van het onderzoek ondertekent het ingehuurde bureau indien nodig een geheimhoudingsverklaring. De rekenkamer neemt (als verwerkingsverantwoordelijke) de privacyregels conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in acht. Bij uitbesteding van de werkzaamheden wordt de uitvoerende organisatie contractueel op de naleving van de AVG-privacyregels gewezen. Indien nodig wordt een verwerkersovereenkomst opgesteld. Een eventueel datalek wordt door het extern onderzoeksbureau terstond aan de rekenkamer gemeld. De rekenkamer zal in voorkomend geval in overleg treden met de door het Algemeen Bestuur van het waterschap Hunze en AA's benoemde Functionaris Gegevensbescherming (FG) en zonodig een melding verzorgen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

4. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de uitgangspunten:

- Belangrijke beslissingen over de inrichting, voortgang en conclusies van het onderzoek worden door de rekenkamer genomen;
- De verslagen van interviews worden ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd (en aanpassingen verwerkt waar nodig);
- De gespreksverslagen worden vertrouwelijk behandeld door het externe bureau en de rekenkamer;
- Het letterlijk citeren uit verslagen van interviews in het rapport is slechts mogelijk met toestemming van de geïnterviewde;
- Het externe bureau rapporteert aan het coördinerend lid van de rekenkamer c.q. de secretaris periodiek over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua praktische werkzaamheden;
- De rekenkamerleden kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen;
- De onderzoekers zijn aanwezig bij de presentatie van het onderzoeksrapport aan het Algemeen Bestuur en lichten de uitkomsten toe. Ingeval van een quick scan is een andere vorm mogelijk;
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het extern bureau wordt opgebouwd;
- Het extern bureau gaat tijdens en na het onderzoek vertrouwelijk om met de resultaten;
- De externe communicatie tijdens en na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het extern bureau naar de rekenkamer doorverwezen.

Gedurende het onderzoek houdt de secretaris van de rekenkamer een onderzoeksdossier bij. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksofzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
2. Offerte externe bureau plus opdrachtbevestiging
3. Eventuele tussentijdse notities of presentaties voor de rekenkamer
4. Concept-onderzoeksrapport
5. Reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor
6. Reactie in het kader van het bestuurlijk wederhoor door het dagelijks bestuur
7. Definitief onderzoeksrapport, incl. conclusies en aanbevelingen, bestuurlijke reactie en eventueel nawoord van de rekenkamer
8. Aanbiedingsbrief Algemeen Bestuur
9. Evaluatieverslag

4.1 Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van de onderzoeksdossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn in principe toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke of geheime gegevens bevatten. Interviewverslagen zijn alleen in het bezit van het onderzoeksbureau en/of de rekenkamer en daarop rust geheimhouding totdat de rekenkamer die opheft. Voor inzage in vertrouwelijke stukken dient een verzoek te worden ingediend bij de rekenkamer. Dergelijke verzoeken zullen door de rekenkamer worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo).

5. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De rekenkamer volgt voorafgaand aan de definitieve vaststelling van een onderzoeksrapport een procedure van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

Ambtelijk wederhoor

De rekenkamer stelt de betrokken ambtenaren in de gelegenheid om een reactie te geven op de feitelijke juistheid van de bevindingen uit het conceptrapport. Het conceptrapport wordt gestuurd aan de contactpersoon met een afschrift aan de secretaris-directeur. De termijn voor ambtelijk wederhoor bedraagt 3 weken.

Alle geïnterviewden worden in de gelegenheid gesteld om binnen een termijn van minimaal twee weken hun reactie aan de rekenkamer te geven op juistheid en volledigheid van het interviewverslag.

Bestuurlijk wederhoor

Na de fase van het ambtelijk wederhoor gaat de rekenkamer deze reacties verwerken en conclusies en aanbevelingen opstellen. Het conceptrapport (inclusief conclusies en aanbevelingen) wordt aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Hiervoor geldt een uiterste termijn van 6 weken.

Het dagelijks bestuur wordt in de gelegenheid gesteld een inhoudelijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van het conceptrapport.

De bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur wordt opgenomen in het definitieve onderzoeksrapport evenals een mogelijk nawoord door de rekenkamer.

6. Rapportage

Het uitgangspunt in het onderzoeksrapport is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamer tot haar eindoordeel komt. In de rapportage wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of een gesprek, dan zal de bron worden vermeld.

Bij het opstellen van het onderzoeksrapport wordt de volgende indeling als uitgangspunt genomen:

- Conclusies en aanbevelingen;
- Bestuurlijke reactie
- Samenvatting bevindingenrapport
- Inleiding: achtergrond, doelstelling en vraagstelling;
- Onderzoeksaanpak/opzet en normenkader;
- Bevindingen met analyse;
- Bijlagen: bronnen (lijst van de functies van de geïnterviewden, primaire en secundaire bronnen)

De rekenkamer streeft naar bondige en duidelijke rapportages. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt. De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het onderzoeksrapport. Dit betekent dat deze herkenbaar is als rapport van de rekenkamer. Wanneer het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. De rekenkamer formuleert zelf haar aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur in het deel conclusies en aanbevelingen.

7. Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan het Algemeen Bestuur zal de rekenkamer het rapport op de website van het waterschap plaatsen en eventueel een nieuwsbericht uitbrengen. De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat al dan niet samen met het coördinerend rekenkamerlid bij het onderzoek.

8. Behandeling rapport in Algemeen Bestuur

De rekenkamer biedt het eindrapport aan het Algemeen Bestuur aan. De voorzitter van de rekenkamer en één of meer leden zijn in de desbetreffende vergadering aanwezig om een toelichting te geven op het rapport. Het extern bureau is eveneens aanwezig voor een inhoudelijke toelichting.

De organisatie maakt een bestuursvoorstel voor de behandeling van het onderzoeksrapport door het Algemeen Bestuur.

9. Evaluatie

Na afloop van elk onderzoek vindt een interne evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamer en het extern bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt vastgelegd in een evaluatieverslag dat onderdeel wordt van het onderzoeksdossier. Het jaarverslag van de rekenkamer zal ook aandacht aan de evaluatie van haar onderzoeken besteden.

10. Na(zorg)traject

In de Wet versterking rekenkamers staat dat het Dagelijks Bestuur jaarlijks rapporteert over de overgenomen aanbevelingen gericht aan hemzelf. Dit is ook verwerkt in de Waterschapswet (In artikel 97 e): *“Het dagelijks bestuur zendt het algemeen bestuur jaarlijks een overzicht van de aan het dagelijks bestuur gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.”* De monitoring hiervan is een zaak van het Algemeen Bestuur.

Enkele jaren na publicatie kan de rekenkamer onderzoek doen naar de effecten en doorwerking van de conclusies en aanbevelingen (zie 3.1.c). Via een vervolg- of doorwerkingsonderzoek wordt dan onderzocht in hoeverre de overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd.