



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Onderzoeksprotocol

van de rekenkamercommissie
Hoogheemraadschap Hollands
Noorderkwartier 2010

Registratienummer

09.34634

Datum

18 november 2009

Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Samenstelling van de commissie

Leden:

C.M. de Graaf (voorzitter, extern lid)

T. Doornenbal (lid)

K. Francis (lid)

W.J.J. Greve (lid)

L.J.M. Schagen (lid)

P. Vonk (lid)

Ambtelijk secretaris:

M.P. van Ham

Contact

Post:

Postbus 130

1135 ZK Edam

Bezoekadres:

Scheepmakersdijk 16

1135 AG Edam

Telefoon:

0299-663058

E-mail:

m.vanham@hhnk.nl

Website:

www.hhnk.nl

INHOUD

1	Inleiding	4
1.1	Taken en doelstelling	4
1.2	Onderzoeksprotocol	4
1.3	Missie	4
2	Onderwerpselectie	5
2.1	Genereren onderzoeksonderwerpen	5
2.2	Selectiecriteria	5
3	Onderzoek	6
3.1	Soorten onderzoek	6
3.2	Onderzoeksvraag	6
3.3	Plan van aanpak	6
3.4	Jaarplan	7
4	Start van het onderzoek	8
5	Samenwerking met externen	9
6	Voortgang en dossiervorming	10
7	Rapportage	11
8	Zienswijzen	12
8.1	Technische reactie	12
8.2	Bestuurlijke reactie	12
9	Publicatie en publiciteit	13
10	Behandeling CHI en evaluatie	14
10.1	Behandeling CHI	14
10.2	Evaluatie	14

1 Inleiding

1.1 Taken en doelstelling

De rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) bestaat uit vijf interne leden vanuit het College van Hoofdingelanden (CHI) en een externe voorzitter en wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris van de rekenkamercommissie.

De taak van de rekenkamercommissie is het toetsen van het door HHNK gevoerde bestuur op twee onderdelen:

1. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
2. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit. Het doel van deze onderzoeken is inzicht te bieden in de prestaties van HHNK als geheel en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

1.2 Onderzoeksprotocol

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamercommissie de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is waarborg te bieden voor de kwaliteit van de onderzoeken en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de organisatie. Daarnaast wil de rekenkamercommissie met dit protocol inzicht verschaffen in de werkwijze van de rekenkamercommissie en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamercommissie haar taken wil uitoefenen. Bij de samenstelling van dit protocol is gebruik gemaakt van de handreiking onderzoek die is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). Dit protocol is geen statisch document; de toekomstige ontwikkeling van het rekenkamerwerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien.

De rekenkamercommissie hanteert de volgende drie uitgangspunten bij haar onderzoek:

1. zorgvuldigheid: betrouwbaarheid en volledigheid bij de verzameling van de relevante feiten
2. objectiviteit: objectieve en gedegen analyse van de feiten
3. transparante oordeelsvorming: beoordeling van feiten aan de hand van een expliciet normenkader.

1.3 Missie

De rekenkamercommissie wil door middel van haar onderzoeken een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van HHNK. In het bijzonder doordat rekenkameronderzoek de controlerende rol van het CHI versterkt.

De rekenkamercommissie werkt aan deze missie door onafhankelijk onderzoek uit te voeren en op basis daarvan aanbevelingen te doen. De rekenkamercommissie rapporteert aan het CHI.

Haar onafhankelijke positie wordt ingevuld met een positief kritische houding ten opzichte van HHNK. In publicaties van de rekenkamercommissie worden zowel de zaken die goed gaan als de zaken die verbetering behoeven toegelicht.

Per onderzoek formuleert de rekenkamercommissie een specifieke doelstelling, afgeleid van de missie.

2 Onderwerpselectie

2.1 Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen HHNK. Dit betekent dat de rekenkamercommissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. Het CHI en D&H, maar ook derden, kunnen de rekenkamercommissie verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken.

Verzoeken met motivering kunnen worden ingediend via een aan de voorzitter gerichte brief. Tevens wordt via de website de mogelijkheid geboden om suggesties voor onderzoek aan te dragen. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamercommissie besproken. De rekenkamercommissie beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Indien nodig kan de verzoeker van een onderzoek door de commissie worden uitgenodigd om zijn verzoek nader toe te lichten.

De rekenkamercommissie laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt zelf ook bij wat er aan thema's speelt binnen HHNK. Hiervoor maakt de rekenkamercommissie gebruik van officiële stukken zoals bestuursstukken, de begroting en jaarrekening et cetera. Verder hanteert de commissie andere bronnen, zoals interviews, lokale kranten, vakbladen en oriënteert de rekenkamercommissie zich op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land. De rekenkamercommissie houdt op deze wijze een groslijst van onderwerpen bij.

Niet alle onderwerpen zullen zich lenen voor een uitgebreid rekenkameronderzoek zoals beschreven in dit protocol. In sommige gevallen kan worden bekeken of de onderzoeksvraag op andere wijze door de rekenkamercommissie kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte analyse.

2.2 Selectiecriteria

In het algemeen geldt dat de rekenkamercommissie bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage beoogt aan de missie en doelstelling van de rekenkamercommissie, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. De rekenkamercommissie kan de volgende criteria hanteren ten behoeve van de prioriteitstelling van de onderzoeken:

De onderwerpen voor onderzoek:

1. gaan over zaken die door het waterschap te beïnvloeden zijn
2. zijn maatschappelijk relevant
3. hebben een groot financieel belang
4. sluiten aan op de visie, doelen en beleidsprioriteiten van het waterschap
5. hebben een politiek-bestuurlijk belang
6. leveren bruikbare leereffecten op voor het CHI en D&H
7. spelen ook bij de andere waterschappen
8. leveren een snel onderzoeksresultaat op
9. worden (t.z.t.) verspreid over meerdere beleidsterreinen

3 Onderzoek

3.1 Soorten onderzoek

Het belangrijkste middel om de missie gestalte te geven is het doen van onderzoek.

Hierin onderscheidt de rekenkamercommissie twee soorten:

1. onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid
2. onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en de organisatie

Binnen deze categorieën van onderzoek zijn vele varianten mogelijk. Het accent kan liggen op verschillende aspecten van beleid en verschillende onderdelen van het beleidsproces, zoals de besluitvorming, beleidsdoelstellingen, informatievoorziening, de uitvoering van het beleid, de kosten, beleidsprestaties of de maatschappelijke effecten van beleid.

De toets op de doeltreffendheid en doelmatigheid vindt achteraf (ex-post) plaats. De rekenkamercommissie is gericht op het doen van aanbevelingen voor de toekomst.

Qua breedte en diepte onderscheidt de rekenkamercommissie twee type onderzoeken:

- a. Rekenkamercommissiebrief
Een rekenkamercommissiebrief vraagt een relatief beperkte onderzoeksinzet en is gericht op het verkennen of benoemen van evidente concrete leerpunten. Het zijn brieven waarin de rekenkamercommissie de resultaten van onderzoek met een beperkte reikwijdte publiceert. Hiermee kan de rekenkamercommissie flexibeler inspelen op ontwikkelingen of vragen uit het CHI of de samenleving.
Een rekenkamercommissiebrief bevat feitelijke en deugdelijk onderbouwde bevindingen, maar deze kunnen in relatief korte tijd worden opgespoord door afbakening van de reikwijdte en diepgang van het onderzoek te beperken en doordat de bronnen om tot bevindingen te komen zeer toegankelijk zijn en snel geanalyseerd kunnen worden.
- b. Rekenkamercommissiestudie
Een studie vraagt een grotere onderzoeksinzet en is gericht op een zo precies mogelijke weergave van de feitelijke situatie en het formuleren van leerpunten die mede voortvloeien uit een gedegen analyse van oorzaken achter geconstateerde problemen.

De rekenkamercommissie blijft de gedane aanbevelingen actief volgen. In het jaarverslag van de rekenkamercommissie wordt hieraan aandacht geschonken.

3.2 Onderzoeksvraag

Belangrijk in dit kader is het managen van verwachtingen. De rekenkamercommissie zal deze bij de start van het onderzoek dermate expliciteren dat een helder beeld van de op te wekken verwachtingen ontstaat.

3.3 Plan van aanpak

Nadat de rekenkamercommissie een onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt ze een plan van aanpak op. De rekenkamercommissie verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur. Indien nodig kan de rekenkamercommissie besluiten om een aantal oriënterende gesprekken met sleutelpersonen te voeren.

Het plan van aanpak omvat in elk geval de volgende onderdelen:

- A Wat willen we bereiken?
 - 1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
 - 2. Doel van het onderzoek
- B Wat willen we weten?
 - 3. Centrale vraagstelling en deelvragen
 - 4. Omschrijving normenkader
- C Hoe komen we dat te weten?
 - 5. Globale onderzoeksopzet : keuze onderzoeksinstrumenten
 - 6. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten

Het definitieve plan van aanpak wordt ter kennisneming toegezonden aan het CHI, D&H en de directie. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren. Ook kan de rekenkamercommissie een persbericht uitbrengen waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

Het definitieve plan van aanpak vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rekenkamercommissie een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is de onderzoeksopzet in de bestaande vorm uit te voeren. De rekenkamercommissie behoudt zich het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan het CHI, D&H en de directie.

3.4 Jaarplan

Aan het einde van het jaar stelt de rekenkamercommissie het onderzoeksprogramma voor het komende jaar vast. Dit kan in de vorm van een meerjarenplan geschieden. Het onderzoeksprogramma wordt ter kennisneming aan het CHI, D&H en de directie gestuurd en geplaatst op de website van HHNK.

4 Start van het onderzoek

Voor elk onderzoek treedt één van de leden van de rekenkamercommissie op als aanspreekpunt van het onderzoek. Betreffend commissielid is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert als klankbord voor de secretaris en voorzitter. De secretaris bewaakt de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het eerste aanspreekpunt.

Schematisch zal een onderzoek er vaak als volgt uitzien:

- dossierstudie
- interviews
- experts raadplegen
- conceptrapport
- hoor en wederhoor
- definitief rapport.

Aan een onderzoek gaat een gesprek met de directie vooraf. In dit gesprek zal een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie een toelichting geven op de onderzoeksaanpak. Voor dit gesprek kan de directie desgewenst medewerkers uitnodigen, waarvan de directie het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek. De rekenkamercommissie zal de directie vragen om een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen.

In het gesprek wordt door de rekenkamercommissie de procedure en de planning van het onderzoek en de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan uiteengezet. Over en weer kunnen afspraken worden gemaakt over praktische aangelegenheden, zoals hoe de benodigde informatie zo snel mogelijk kan worden verkregen en hoe de extra inspanning van het organisatieonderdeel door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

5 Samenwerking met externen

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt, zal extern ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek.

De ondersteuning kan op diverse manieren worden geregeld:

- Een professioneel onderzoeksbureau
- Stagiaires van hogeschool of universiteit, al of niet extern gecoördineerd
- Ambtenaren van een ander waterschap
- Andere door de rekenkamercommissie adequaat geachte uitwerkingen.

De rekenkamercommissie hanteert de inkoop- en aanbestedingsregels van HHNK. Indien een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen, zal, conform deze regels, meer dan één onderzoeksbureau worden benaderd om aan de hand van het plan van aanpak een offerte uit te werken. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissies met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de rekenkamercommissies. De / het bureau(s) met de meest aansprekende offerte zullen/zal worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de rekenkamercommissie een keuze.

De bureaus zullen bij de offerteaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor HHNK. Wanneer dit het geval is en de rekenkamercommissie vaststelt dat dit het risico van belangenverstremming met zich mee zou kunnen brengen, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende bureau zal worden verstrekt.

De opdrachtverlening aan een extern bureau vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamercommissie.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de eindrapportage bij de rekenkamercommissie blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting, voortgang, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek door de rekenkamercommissie worden genomen.

De secretaris van de rekenkamercommissie is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Van het bureau wordt verwacht dat dit zich houdt aan het onderzoeksprotocol. Bij elke opdrachtverlening worden over de vertrouwelijkheid van onderzoeksgegevens afspraken met het externe bureau gemaakt.

Tijdens hun onderzoek heeft het bureau dezelfde bevoegdheden als de rekenkamercommissie. Dit betekent onder meer dat ze toegang krijgen tot de voor hen relevante informatie.

De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersonen voor het onderzoek.

6 Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Gedurende het onderzoek houdt de rekenkamercommissie een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- Alle verslagen van interviews worden ter accordering aan de geïnterviewden voorgelegd.
- Het uitgangspunt is dat de definitieve rapporten openbaar zijn.

In geval van samenwerking met een extern bureau gelden aanvullend de volgende regels:

- Het onderzoeksbureau rapporteert bij de secretaris periodiek (volgens afspraak) over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
- Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- De leden van de rekenkamercommissie en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen.
- De onderzoekers zijn aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de commissie(s).
- De rekenkamercommissie krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd.
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de rekenkamercommissie om contact op te nemen met derden over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
- De externe communicatie tijdens en na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamercommissie. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamercommissie een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

1. plan van aanpak en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
2. offertes van onderzoeksbureaus (indien van toepassing)
3. opdrachtverlening aan onderzoeksbureau (indien van toepassing)
4. logboeken van (de) rekenkamercommissie en (het) onderzoeksbureau
5. alle gespreksverslagen
6. alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse
7. eindrapport
8. schriftelijke stukken betreffende technisch wederhoor
9. inhoudelijke reactie D&H
10. nawoord rekenkamercommissie
11. aanbiedingsbrief CHI
12. persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
13. verslagen van de voortgangsbesprekingen van de rekenkamercommissies
14. verslagen van de behandeling in de commissies en het CHI.

7 Rapportage

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamercommissie 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 wordt deze bron vermeld.

Voor het rapport wordt de volgende indeling als uitgangspunt genomen:

1. samenvatting (conclusies en aanbevelingen)
2. vraagstelling en achtergronden
3. aanpak van het onderzoek
4. normenkader
5. bevindingen (feiten en analyse)
6. conclusies en risico's
7. aanbevelingen
8. beoordeling
9. bestuurlijke nota van bevindingen
10. reactie D&H
11. nawoord rekenkamercommissie
12. bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documenten en literatuur)

In het algemeen geldt dat wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt.

De rekenkamercommissie is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit houdt in dat de rapportage herkenbaar moet zijn als rapport van de rekenkamercommissie. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie houdt tevens in dat de commissie haar aanbevelingen formuleert aan het CHI.

8 Zienswijzen

In artikel 8 punt 6 van de Verordening op de rekenkamercommissie is bepaald dat het mogelijk is voor betrokkenen om hun zienswijzen op het conceptrapport kenbaar te maken. De rekenkamercommissie maakt hierbij een onderscheid tussen een technische reactie en een bestuurlijke reactie.

8.1 Technische reactie

De rekenkamercommissie biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Het rapport zal, nadat dit in concept gereed is, voor wat betreft de feitelijke bevindingen worden aangeboden aan ambtelijke betrokkenen. Hen wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar aan de commissie kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van drie weken. De rekenkamercommissie bepaalt wie er als betrokkenen worden aangemerkt. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.

8.2 Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt het definitieve rapport inclusief conclusies en aanbevelingen aan D&H voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Ook hiervoor geldt een termijn van drie weken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamercommissie een nawoord opstellen. Het eindrapport zal inclusief de bestuurlijke reactie van D&H en het nawoord van de rekenkamercommissie worden aangeboden aan het CHI. Het rapport gaat vergezeld van een aanbiedingsbrief waarin wordt ingegaan op het doel, de inhoud en de resultaten van het onderzoek en aanbevelingen van de rekencommissie.

9 Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het rapport aan het CHI kan de rekenkamercommissie ook een persbericht versturen. Dit persbericht wordt zo nodig opgesteld in overleg met een communicatiemedewerker. Het rapport wordt aan alle betrokkenen en andere belangstellenden verzonden en het rapport en het persbericht worden op de website van HHNK geplaatst.

De voorzitter van de commissie is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door een commissielid dat zich met het onderzoek heeft beziggehouden. Zo nodig kan de rekenkamercommissie besluiten een persconferentie te houden.

10 Behandeling CHI en evaluatie

10.1 Behandeling CHI

Het eindrapport biedt de rekenkamercommissie aan het CHI. De voorzitter en eventueel de andere leden van de rekenkamercommissie zijn in de desbetreffende vergadering aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

10.2 Evaluatie

Na afloop van elk onderzoek wordt een evaluatie uitgevoerd. In deze evaluatie wordt door de rekenkamercommissie en eventueel het externe bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamercommissie besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt vastgelegd in een evaluatienotitie. Het jaarlijkse verslag van de rekenkamercommissie bevat een onderdeel waarin aandacht wordt besteed aan dit aspect.

Vastgesteld in de vergadering van de rekenkamercommissie HHNK van 18 november 2009.

Mr. C.M. de Graaf
voorzitter

M.P. van Ham
secretaris