

Onderzoeksprotocol Rekenkamercommissie waterschap Aa en Maas

1. Inleiding

Missie en visie van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie wil door middel van onafhankelijke onderzoeken het waterschap in staat stellen verbeteringen met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid aan te brengen.

De rekenkamercommissie speelt een rol bij de versterking van de positie van het algemeen bestuur, in het bijzonder bij haar kaderstellende en controlerende functie.

De rekenkamercommissie bevordert de transparantie van het bestuur en levert een bijdrage aan de versterking van de publieke verantwoording met een luisterend oor voor maatschappelijke groeperingen, burgers en bedrijven.

De rekenkamercommissie heeft de overtuiging en de ambitie dat onderzoeken bruikbaar moeten zijn voor het waterschap. Verbeter- en leereffecten staan daarbij centraal.

De rekenkamercommissie is onafhankelijk, positief kritisch en geen 'afrekenkamercommissie'.

2. Onderwerpselectie

De rekenkamercommissie (RKC) heeft een onafhankelijke positie binnen waterschap Aa en Maas. Dit betekent dat de RKC zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. Het rekenkamercommissieonderzoek dient onafhankelijk en zorgvuldig te verlopen en te voldoen aan eisen van transparantie en betrouwbaarheid. Deze eisen gelden zowel voor het onderzoek als het onderzoeksrapport.

2.1. Genereren onderzoeksonderwerpen

Hoewel de RKC zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht, kunnen zowel het algemeen bestuur, maar ook derden de RKC verzoeken om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken.

De RKC overlegt jaarlijks met (een afvaardiging van) het algemeen bestuur om ideeën te genereren.

Alle inkomende verzoeken worden in de RKC besproken. De RKC beslist zelf of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken van het algemeen bestuur zal ingevolge de verordening van de RKC in de eerstvolgende AB-vergadering een reactie volgen. Indien nodig kan de verzoeker van een onderzoek worden uitgenodigd door de commissie, om zijn/haar verzoek nader toe te lichten.

De RKC laat zich bij haar keuze van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken van derden, maar houdt ook zelf bij wat er aan thema's speelt binnen waterschap Aa en Maas. Hiervoor maakt de RKC gebruik van officiële stukken zoals bestuursstukken, de begroting en jaarrekening, enz. Verder hanteert de commissie andere bronnen, zoals de media, de accountant en oriënteert de RKC zich op het werk van andere rekenkamer(commissies) in het land. De RKC kan een of meer oriënterende gesprekken houden ten behoeve van de onderwerpselectie. De RKC houdt op deze wijze een groslijst van onderwerpen bij.

Niet alle onderwerpen zullen zich lenen voor een uitgebreid RKC-onderzoek zoals beschreven in dit protocol. In sommige gevallen kan worden bekeken of de onderzoeksvraag op een andere wijze dan het uitvoeren van een volledig onderzoek door de RKC kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte analyse. Een dergelijke variant resulteert dan niet in een onderzoeksrapport, maar wordt in de vorm van een brief gerapporteerd.

2.2 Selectiecriteria en randvoorwaarden

In het algemeen geldt dat de RKC bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de RKC beoogt, gerelateerd aan de inzet van de onderzoeksmogelijkheden. Meer specifiek hanteert de RKC voor de onderzoeksonderwerpen één of meer van de volgende criteria. Het moet/kan:

1. Gaan over zaken die door het waterschap te beïnvloeden zijn;
2. Maatschappelijk relevant zijn (geen individueel belang);
3. Een groot financieel belang hebben;
4. Te maken hebben met signalen betreffende doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid;
5. Bruikbare leereffecten opleveren voor het waterschap;
6. Een onderwerp betreffen dat niet is/wordt onderzocht door anderen (zoals het dagelijks bestuur o.b.v. Wsw ex artikel 109a, accountant, een onderzoeksbureau) of onder de rechter is.
7. Een onderwerp betreffen waarbij de onderzoekskosten in verhouding staan tot het doel.

Verder geldt dat bij de opeenvolgende onderzoeken zoveel mogelijk sprake moet zijn van een evenwichtige spreiding over de beleidsterreinen (om eenzijdige belasting van de organisatie te voorkomen) en over de diverse belanghebbenden (burgers, bestuur en organisatie).

3. Onderzoek

3.1 Soorten onderzoek

Het belangrijkste middel om onze missie gestalte te geven is het doen van onderzoek. De toets op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid vindt in beginsel achteraf (ex-post) plaats. De RKC is gericht op het doen van aanbevelingen voor de toekomst.

Qua breedte en diepte onderscheidt de RKC drie typen onderzoeken:

a. Quick-scan

Een quick-scan vraagt om een relatief beperkte onderzoeksopzet en is gericht op het verkennen of benoemen van evidente concrete leerpunten. Het zijn rapporten waarin de RKC de resultaten van onderzoek met een beperkte reikwijdte publiceert. Hiermee kan de RKC flexibeler inspelen op ontwikkelingen of vragen uit het algemeen bestuur of de samenleving.

Een quick-scan 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. Een quick-scan kan zijn weerslag krijgen in een bondige rapportage of in een rekenkamercommissiebrief (aan het algemeen bestuur), afhankelijk van de snelheid waarmee de RKC het algemeen bestuur moet willen kunnen 'bedienen'.

b. Diepgaand onderzoek

Een diepgaand onderzoek 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.

c. Nazorg

Na publicatie van een onderzoeksrapport zal de RKC periodiek zorg dragen voor een follow-up. Daarin gaat de RKC na of de eventuele AB-besluiten en DB-toezeggingen naar aanleiding van het rapport door het dagelijks bestuur zijn uitgevoerd. In het jaarverslag van de rekenkamercommissie zal hierover worden gerapporteerd.

3.2 Jaarplan en tussentijdse verzoeken

Voor een nieuw jaar stelt de RKC het onderzoeksprogramma voor het komende jaar vast (al dan niet in combinatie met het jaarverslag over het afgelopen jaar), alsmede een voorlopige selectie van onderzoeken voor het volgende jaar. De RKC doet dit aan de hand van bovenstaande selectiecriteria.

Het onderzoeksprogramma wordt ter kennisneming aan het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de secretaris-directeur gestuurd.

Tussentijdse verzoeken om onderzoek vanuit het algemeen bestuur kan de RKC, afhankelijk van urgentie en beschikbaar budget, lopende het jaar honoreren. De RKC maakt daar zelf een afweging in.

3.3 Onderzoeksplan

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

Het onderzoeksplan omvat in elk geval de volgende onderdelen:

- Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
- Doel van het onderzoek
- Centrale vraagstelling en deelvragen
- (Aanpak) normenkader
- Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten
- Organisatie: tijdsplan, ureninzet (intern) onderzoeksteam, inhuur externe expertise en kosten
- Communicatie en informatie (in- en extern)

Het definitieve onderzoeksplan wordt als aankondiging van komend onderzoek toegezonden aan het dagelijks bestuur en de secretaris-directeur.

Een aankondiging van het onderzoek wordt op de website van de RKC geplaatst. Ook kan de RKC een persbericht uitbrengen waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

Het definitieve onderzoeksplan vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de RKC een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is het onderzoeksplan aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in het onderzoeksplan worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan het algemeen bestuur.

4. Start van het onderzoek

Voor elk onderzoek treedt één (of zo nodig meerdere) van de leden van de RKC op als sparringpartner van het onderzoek en fungeert als klankbord voor de secretaris van de rekenkamercommissie. De secretaris bewaakt de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het eerste aanspreekpunt.

Aan een onderzoek gaat, afhankelijk van het onderzoeksonderwerp, een gesprek vooraf met betrokkenen.

De RKC zal de secretaris-directeur vragen om een ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen.

In het startgesprek worden afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de RKC de door haar benodigde informatie van het betrokken organisatieonderdeel zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van het organisatieonderdeel door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

De volgorde van een onderzoek zal er vaak als volgt uitzien:

1. Opstellen en vaststellen van het onderzoeksplan en formuleren concept-onderzoeksvragen
2. Definitieve vaststelling onderzoeksvragen
3. Opstellen offerteaanvraag (optioneel)
4. Selectie extern bureau en verlenen opdracht (optioneel)
5. Informeren van betrokkenen
6. Start onderzoek
7. Het vastgestelde normenkader wordt indien door de RKC gewenst, aan betrokkenen beschikbaar gesteld

8. Periodieke terugkoppeling door onderzoekers
9. Voorlopige rapportage (bevindingen) door onderzoekers
10. Vaststellen voorlopige rapportage (bevindingen) door RKC
11. Voorlopige bevindingen voorleggen aan betrokkenen voor technische reactie
12. Eventueel aanpassen rapport van bevindingen
13. Toevoegen van conclusies en aanbevelingen door RKC al dan niet op voorstel van onderzoekers
14. Vaststellen conceptrapportage door RKC
15. Conceptrapportage voorleggen aan dagelijks bestuur voor bestuurlijke zienswijze
16. Bestuurlijke zienswijze en nawoord RKC toevoegen aan conceptrapportage
17. Vaststellen definitief rapport door RKC
18. Aanbieden definitief rapport aan het algemeen bestuur en publicatie van het onderzoeksrapport
19. Toelichten rapport in algemeen bestuur
20. Evaluatie van het onderzoek

5. Samenwerking met externen

Wanneer een extern professioneel bureau in de arm wordt genomen, conformeert de RKC zich aan het aanbestedingsbeleid van waterschap Aa en Maas, waaraan zonodig rekenkamercommissie-specifieke voorwaarden zullen worden toegevoegd. Aan de hand van het onderzoeksplan en de onderzoeksvragen zullen de externe bureaus gevraagd worden een offerte uit te werken. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de RKC met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de RKC. De bureaus met de meest aansprekende offerte zullen worden uitgenodigd voor een presentatie van hun offerte. Op basis hiervan maakt de RKC een keuze.

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

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid, de regie en het uitbrengen van de eindrapportage bij de RKC blijft liggen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen over de inrichting, voortgang, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek door de RKC worden genomen. De secretaris van de RKC is het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Van het bureau wordt verwacht dat dit zich houdt aan het onderzoeksprotocol.

Het bureau zal toegang moeten krijgen tot de voor hen relevante informatie. In overleg met de ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek wordt de organisatie gevraagd de relevante informatie ter beschikking te stellen.

6. Voortgang en dossiervorming

Voortgang

Voor de loop van het onderzoek geldt:

- Gedurende het onderzoek houdt de RKC relevante ontwikkelingen in het onderzoek schriftelijk bij
- Alle conceptverslagen van interviews worden ter verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd en hun reactie wordt verwerkt in het definitieve verslag
- Het uitgangspunt is (uiteindelijk) openbaarheid: slechts in uitzonderlijke gevallen (o.b.v. de WOB) worden documenten of gespreksverslagen als vertrouwelijk benoemd
- Er is regelmatig overleg tussen de secretaris en de het "klankbordlid" over de voortgang van het onderzoek

In geval van samenwerking met een extern bureau geldt daarnaast:

- Met het onderzoeksbureau wordt afgesproken aan wie en in welke mate wordt gerapporteerd, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding
- Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden genoteerd

- De RKC-leden en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen
- De onderzoekers kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de behandeling van het onderzoeksrapport in het algemeen bestuur
- De RKC krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de RKC 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 RKC. Verzoeken van derden worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen

Gedurende het onderzoek vormt de RKC een onderzoeksdossier.

Dit bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksplan en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
2. Offerte onderzoeksbureau (indien van toepassing)
3. Het logboek of schriftelijke documentatie over het onderzoekstraject van de RKC en het onderzoeksbureau
4. Alle geaccordeerde gespreksverslagen
5. Alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyse
6. Definitief rapport
7. Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor
8. Inhoudelijke reactie dagelijks bestuur
9. Nawoord RKC
10. Aanbiedingsbrief algemeen bestuur
11. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
12. Verslagen van de voortgangsbesprekingen van de RKC
13. Verslagen van de behandeling in de commissie en algemeen bestuur

Archivering

De RKC houdt 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. Dergelijke verzoeken zullen door de commissie worden beoordeeld op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur.

7. Rapportage

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de RKC 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.

Het rapport omvat als regel (al dan niet via de bijlagen) en al dan niet in andere volgorde of met andere benaming:

- Samenvatting
- Vraagstelling en achtergronden
- Onderzoeksplan
- Normenkader
- Feitenonderzoek
- Bevindingen
- Conclusies en aanbevelingen
- 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 RKC is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit houdt in dat de rapportage herkenbaar moet zijn als rapport van de RKC. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. De eindverantwoordelijkheid van de RKC houdt tevens in dat de commissie zelf haar aanbevelingen formuleert aan het algemeen bestuur en/of het dagelijks bestuur.

Zoals aangegeven, bestaat er voor de RKC de mogelijkheid een quick-scan of bijvoorbeeld een rekenkamercommissiebrief op te stellen. Ook dan is een manier van werken en transparantie zoals eerder beschreven van groot belang. De manier waarop een en ander dan echter wordt vastgelegd, kan hierbij verschillen van het bovenstaande (naar bevind van zaken en benodigde snelheid).

8. Zienswijzen

De verordening op de RKC bepaalt dat betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld om binnen een door haar te stellen termijn, die tenminste twee weken bedraagt, hun reactie aan de RKC te geven. Betrokkenen zijn in elk geval degenen, wier taakuitvoering (mede) onderwerp van onderzoek is of is geweest. De RKC bepaalt wie voorts als betrokkenen worden aangemerkt. De RKC stelt vervolgens het dagelijks bestuur in de gelegenheid binnen een door haar te stellen termijn, die tenminste zes weken bedraagt, zijn reactie aan de rekenkamercommissie te geven op de conclusies en aanbevelingen van het conceptonderzoeksrapport.

De RKC maakt hierbij dus een onderscheid tussen een technische reactie en een bestuurlijke reactie.

8.1 Technische reactie

De RKC biedt allereerst de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen de voorlopige rapportage (conceptrapport van bevindingen) te controleren op feitelijke onjuistheden. De voorlopige rapportage zal, nadat dit in concept gereed is, voor wat betreft de feitelijke bevindingen worden aangeboden aan ambtelijk betrokkenen. Hen wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar aan de commissie kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. Na het verstrijken van deze termijn worden op basis van het commentaar gebleken feitelijke onjuistheden in de voorlopige rapportage gecorrigeerd.

8.2 Bestuurlijke reactie

Vervolgens wordt de definitieve feitelijke rapportage voorzien van conclusies en aanbevelingen als concept bestuurlijke rapportage aan het dagelijks bestuur voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Hiervoor geldt een termijn van zes weken, tenzij de RKC meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken. Wordt er geen bestuurlijke reactie gegeven binnen de termijn van zes weken of de door de RKC bijgestelde termijn dan wordt het rapport alsnog naar het algemeen bestuur gestuurd zonder de bestuurlijke reactie.

De rekenkamercommissie zal zelf scherp aansluiting zoeken bij de vergadercyclus van dagelijks bestuur en algemeen bestuur, zodat er geen 'momenten' gemist kunnen worden.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de RKC de concept bestuurlijke rapportage aanpassen of een nawoord opstellen.

Het definitieve rapport zal inclusief de bestuurlijke reactie en het nawoord worden aangeboden aan het algemeen bestuur. 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 RKC.

9. Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het rapport aan het algemeen bestuur zal de RKC afhankelijk van het onderwerp een persbericht versturen. Dit persbericht wordt zo nodig opgesteld in overleg met een communicatiemedewerker. Het rapport wordt aan betrokkenen verzonden en het rapport en eventueel het persbericht worden op de website van de RKC geplaatst. De RKC kan er voor kiezen het rapport ook via social media kenbaar te maken.

De voorzitter van de RKC is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door het commissielid, die als klankbord tijdens het onderzoek is opgetreden. Zo nodig kan de RKC besluiten een persconferentie te houden.

10. Behandeling in algemeen bestuur en natraject

10.1 Behandeling in het algemeen bestuur

De RKC biedt het definitieve rapport aan het algemeen bestuur aan. Leden van de RKC zijn in de desbetreffende commissievergadering en/of het algemeen bestuur aanwezig om indien gewenst toelichting te verschaffen op het rapport.

10.2 Natraject

Na afloop van elk onderzoek vindt er een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de RKC en eventueel het externe bureau teruggeblikt en nagegaan voor welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de RKC besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken. Een en ander wordt schriftelijk vastgelegd.

10.3 Nazorg

De commissie toetst de naleving van de acties die door het dagelijks bestuur worden toegezegd middels nazorgonderzoeken (artikel 3.1.c). Het jaarlijkse verslag van de RKC besteedt hier aandacht aan.

Vastgesteld in de rekenkamercommissie Aa en Maas, 6 september 2016