

Onderzoeksprotocol

Rekenkamer Waterschap Rivierenland

Rekenkamer Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

V0.1

Algemene bepalingen

In dit onderzoeksprotocol wordt verstaan onder:

- a) rekenkamer: de rekenkamer van Waterschap Rivierenland en de rekenkamer van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden;
- b) voorzitter: de voorzitter van de rekenkamer of diens plaatsvervanger;
- c) de leden: de bij besluit van het algemeen bestuur benoemde leden van de rekenkamer;
- d) secretaris: de secretaris van de rekenkamer;
- e) algemeen bestuur: Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland en het algemeen bestuur van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden;
- f) college: college van dijkgraaf en heemraden van Waterschap Rivierenland en college van dijkgraaf en hoogheemraden van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden;
- h) externe onderzoekers: personen die door de rekenkamer zijn ingehuurd voor advies, uitvoering of medewerking met betrekking tot een rekenkameronderzoek;
- i) verordening: de Verordening Rekenkamer Waterschap Rivierenland 2024 en de Verordening voor de Rekenkamer Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2024

1. Inleiding

Dit onderzoeksprotocol beschrijft de richtlijnen die de rekenkamer hanteert bij de inrichting en uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer te waarborgen en te zorgen voor een goed verloop van het onderzoeksproces. 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.

In geval van een compact onderzoek – bijvoorbeeld een rekenkamerbrief of vervolgonderzoek – kan de aanpak op onderdelen afwijken.

Bij de samenstelling van dit protocol is gebruik gemaakt van het “Model Onderzoeksprotocol rekenkamer def 3-10-23v2” van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK).

Dit onderzoeksprotocol is geen statisch document; de toekomstige ontwikkeling van het rekenkamerwerk kan aanleiding zijn om dit protocol op onderdelen te herzien. Het onderzoeksprotocol is door beide rekenkamers vastgesteld en wordt door beide rekenkamers gehanteerd.

Missie en taak rekenkamer

De rekenkamer wil bijdragen aan de verbetering van het bestuur en de publieke verantwoording daarover versterken. Zij doet dit vanuit de wettelijke taak om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het waterschapsbestuur gevoerde beleid te onderzoeken. Hieronder wordt verstaan de beleidsvoorbereiding, -vorming, -vaststelling, -uitvoering en -effecten.

Maar ook het functioneren van de ambtelijke organisatie (die het waterschapsbestuur bij zijn taakvervulling ten dienste staat) en de politieke organisatie van het waterschap kunnen onderwerp van onderzoek zijn.

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

Betekenis onderzoeksprotocol

Het doel van dit protocol is om waarborg te bieden voor de kwaliteit van de onderzoeken van de rekenkamer en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de organisatie. Daarnaast wil de rekenkamer met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken wil uitoefenen.

Aan dit onderzoeksprotocol liggen de Waterschapswet, de Verordening rekenkamer Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2024 en Verordening Rekenkamer Waterschap Rivierenland 2024 (verder te noemen: verordening) en het reglement van orde ten grondslag.

2. Keuze van het onderzoeksonderwerp

De rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen het waterschap. Dit betekent dat de rekenkamer zelf bepaalt welke onderwerpen zij onderzoekt en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamer houdt in haar onderzoeksprogrammering rekening met de actuele thema's en behoeften vanuit de algemeen besturen.

Indienen van suggesties voor onderzoek

Iedereen kan onderzoeksuggesties indienen bij de rekenkamer (inwoners, ondernemers, organisaties, leden van het algemeen bestuur, enz.). De algemeen besturen kunnen tussentijds aan de rekenkamer vragen om een bepaald onderzoek uit te voeren. De rekenkamer beslist of aan dit verzoek wordt voldaan.

Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamer besproken. De rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken van het Algemeen Bestuur zal als gevolg van de verordening op de rekenkamer altijd een reactie volgen. Indien nodig kan de indiener van een onderzoeksonderwerp worden uitgenodigd door de rekenkamer om zijn verzoek nader toe te lichten.

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

Selectiecriteria

Bij de keuze van de onderwerpen geldt dat een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamer wordt beoogd, gerelateerd aan de inzet van beperkte onderzoekscapaciteit. De rekenkamer kiest op basis van de volgende selectiecriteria:

1. Het onderwerp dient te passen binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de rekenkamer en moet relevant zijn voor het functioneren van het algemeen bestuur;
2. Het onderwerp is niet onlangs onderzocht door anderen (bijvoorbeeld concerncontrol, de accountant of een extern bureau) en er is geen dergelijk onderzoek gepland;
3. Er zijn signalen/twijfels over doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid;
4. Er is een groot maatschappelijk belang;
5. Er is een (potentieel) groot financieel belang;
6. Er is een (potentieel) groot risico met betrekking tot het imago van het waterschap;
7. Er zijn leereffecten mogelijk (leerervaringen ook elders toepasbaar);
8. Er is sprake van enige evenwichtige spreiding over de beleidsterreinen van het waterschap in de opvolgende onderzoeken.
9. Contra-indicatie: de informatie is ook via andere, gemakkelijkere of voor de hand liggende weg te verkrijgen (b.v. vragen stellen aan het college van dijkgraaf en (hoog)heemraden, rondetafelconferentie met het college en derden).

De rekenkamer stelt haar jaarplan met onderzoeksonderwerpen vóór 31 december vast en stelt het algemeen bestuur hiervan in kennis.

3. Onderzoeksopzet en aankondiging

Vooronderzoek

Er kan eerst een oriënterend vooronderzoek gedaan worden, voordat een onderwerp voor onderzoek wordt geselecteerd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een analyse van relevante documenten en literatuur. Zo nodig kan de rekenkamer een aantal oriënterende gesprekken voeren met sleutelpersonen.

Van een vooronderzoek wordt mededeling gedaan aan de secretaris-difrecteur. Via de secretaris-directeur, of een door hem/haar aangewezen functionaris, kunnen stukken voor een vooronderzoek uit de organisatie worden opgevraagd.

Onderzoeksopzet

Nadat de rekenkamer het onderzoeksonderwerp heeft bepaald, stelt zij een onderzoeksopzet vast.

De onderzoeksopzet omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
2. Doel van het onderzoek
3. Centrale vraagstelling en deelvragen
4. Normenkader
5. Onderzoek aanpak
6. Planning

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegezonden (bijvoorbeeld in de vorm van een brief) aan het algemeen bestuur, de ambtelijke organisatie en eventueel een derde partij (zoals andere rekenkamers of andere onderzochte organisaties). Indien bekend, wordt dan ook al aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren.

De definitieve onderzoeksopzet vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Mocht gaandeweg het onderzoek blijken dat de onderzoeksopzet niet (meer) opportuun is, dan behoudt de rekenkamer zich het recht voor deze aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan het algemeen bestuur en de ambtelijke organisatie.

Onderzoek in eigen beheer

Indien de rekenkamer besluit één of meer van haar leden te belasten met de uitvoering van onderzoek, wordt voorafgaand aan het onderzoek een raming van de te besteden uren en na afronding van het onderzoek een verantwoording van de bestede uren vastgesteld door de rekenkamer.

4. Uitgangspunten en werkwijze van het onderzoek

De rekenkamer hanteert de volgende uitgangspunten bij haar onderzoek:

- a) Objectiviteit: onpartijdige, niet vooringenomen en gedegen analyse van de bevindingen;
- b) Onderbouwing: conclusies worden genoegzaam onderbouwd door de geconstateerde bevindingen, en zo mogelijk van 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.

Startgesprek

Bij de start van een onderzoek vindt een gesprek plaats met de secretaris-directeur en/of manager van de betrokken afdeling en/of contactpersoon. In dit gesprek zal [de voorzitter/het gemandateerd lid/de secretaris] van de rekenkamer - en indien van toepassing het extern bureau - een toelichting geven op de onderzoeksopzet en -aanpak.

De secretaris-directeur en/of manager van de betrokken afdeling en/of contactpersoon kan, in overleg met de rekenkamer, medewerkers waarvan hij/zij het nuttig acht dat zij ook op de hoogte zijn van het onderzoek, voor dit gesprek uitnodigen. De rekenkamer zal de secretaris-directeur en/of manager van de betrokken afdeling en/of contactpersoon vragen om een contactpersoon voor het onderzoek aan te wijzen.

In het startgesprek worden over en weer 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 van de betrokken afdeling zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de afdeling door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

De [voorzitter/gemandateerd lid/secretaris van de rekenkamer] is het primaire aanspreekpunt gedurende het onderzoekstraject.

5. Samenwerking met externen

Keuze extern bureau

Indien de rekenkamer een extern bureau inschakelt om het onderzoek uit te voeren, zal zo mogelijk meer dan één extern bureau worden benaderd om aan de hand van de onderzoeksopzet en/of een offerteverzoek een offerte te leveren, conform het inkoopbeleid van het waterschap.

De rekenkamer wijst de externe bureaus bij het offerteverzoek op het onderzoeksprotocol van de rekenkamer. Gekozen kan worden om de externe bureaus hun offerte te laten toelichten. Er kan ook voor gekozen worden bureaus, alvorens een offerte uit te laten brengen, een onderzoeksopzet toe te laten lichten en het bureau van voorkeur een offerte te laten uitbrengen.

Uitgebrachte offertes worden beoordeeld door de rekenkamer op basis van de volgende criteria:

- Ervaring/deskundigheid van het extern bureau en de onderzoekers;
- De uitwerking van de probleemstelling en de operationalisering van de onderzoeksvragen;
- De planning en de begroting van het onderzoek;
- De wijze waarop de data worden verzameld en geanalyseerd;
- De wijze waarop tussentijds wordt gerapporteerd;
- De prijs-kwaliteitverhouding.

De externe bureaus zullen bij het offerteverzoek nadrukkelijk worden gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor het waterschap. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstrengeling tot gevolg heeft, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende externe bureau kan worden verstrekt.

De opdrachtverlening aan een extern bureau vindt plaats onder de voorwaarden van de rekenkamer. De voorzitter ondertekent de opdrachtverlening.

Het extern onderzoeksbureau neemt de privacy-regels conform de AVG en aanvullende regelingen in acht. Het uitgangspunt is om de overdracht van data zoveel mogelijk te beperken. 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 Functionaris Gegevensbescherming (FG) en zonodig een melding verzorgen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Bij de contractvorming met het extern bureau hoort ook een geheimhoudingsverklaring.

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

De (inhoudelijke) begeleiding van het onderzoek ligt in handen bij [de secretaris/het gemandateerd lid/de gemandateerde leden] van de rekenkamer. De secretaris van de commissie is verantwoordelijk voor de praktische voortgang van het onderzoek en vormt daarvoor het aanspreekpunt voor het extern bureau.

6. Voortgang en dossiervorming

Voor de loop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- De verslagen van interviews worden ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd;
- De gespreksverslagen zullen vertrouwelijk worden behandeld door het extern bureau en rekenkamer;
- Het letterlijk citeren uit verslagen van interviews is slechts mogelijk met toestemming van de geïnterviewde.

In geval van samenwerking met een extern bureau kunnen aanvullend de volgende regels afgesproken worden:

- Het extern bureau rapporteert aan het gemandateerd lid van de rekenkamer c.q. de secretaris periodiek over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua praktische werkzaamheden;
- Het extern bureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden;
- De rekenkamerleden kunnen aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen;
- De onderzoekers kunnen aanwezig zijn bij de presentatie van het onderzoeksrapport c.q. tijdens een commissiebehandeling;
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoekdossier dat door het extern bureau wordt opgebouwd;
- Het extern bureau gaat tijdens het onderzoek vertrouwelijk om met de resultaten ervan. (bij voorkeur is dat van tevoren afgesproken in een geheimhoudingsverklaring, zie hiervoor)
- De externe communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden worden door het extern bureau naar de rekenkamer doorverwezen.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoekdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksopzet
2. Offerte extern bureau plus opdrachtbevestiging
3. Concept-onderzoeksrapport
4. Schriftelijke stukken inzake ambtelijk wederhoor
5. Inhoudelijke reactie van het college van dijkgraaf en (hoog)heemraden
6. Aanbiedingsbrief algemeen bestuur
7. Definitief onderzoeksrapport
8. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht;
9. Verslagen van de voortgangsbesprekingen van de rekenkamer;
10. Verslagen van de behandeling in de bestuurscommissie(s) en het algemeen bestuur.

Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar onderzoek dossiers, zoals hierboven bedoeld, aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn in principe toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten.

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).

7. Onderzoeksrapport

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:

- Samenvatting;
- Inleiding: achtergrond, doelstelling en vraagstelling;
- Onderzoekaankpak en normenkader;
- Bevindingen met analyse;
- Conclusies en aanbevelingen;
- Bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documenten en literatuur).

De rekenkamer hecht eraan dat het onderzoeksrapport bruikbaar en werkbaar is in de bestuurs- en uitvoeringspraktijk van het waterschap. In zijn algemeenheid geldt dat wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage.

De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het onderzoeksrapport. Dit betekent dat deze herkenbaar moet zijn als onderzoeksrapport van de rekenkamer. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit door het extern bureau vermeld.

8. Wederhoor

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

Ambtelijk wederhoor

De rekenkamer 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 ambtelijk betrokkenen. Hen wordt de gelegenheid gegeven hun commentaar aan de rekenkamer (mondeling of schriftelijk) kenbaar te maken. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. De rekenkamer bepaalt wie er als betrokkenen worden aangemerkt. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.

Bestuurlijk wederhoor

Vervolgens wordt overgegaan tot vaststelling van de conclusies en aanbevelingen. Het concept-onderzoeksrapport (inclusief conclusies en aanbevelingen) wordt aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Hiervoor geldt een termijn van vier weken, tenzij de rekenkamer meent dat er valide redenen zijn om hiervan af te wijken.

Via de bestuurlijke reactie wordt het college van dijkgraaf en (hoog)heemraden in de gelegenheid gesteld een inhoudelijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van het concept-onderzoeksrapport. Het is mogelijk om het proces van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor samen te voegen.

De bestuurlijke reactie van het college van dijkgraaf en (hoog)heemraden wordt opgenomen in het definitieve onderzoeksrapport of apart ter beschikking (bijvoorbeeld in een aanbiedingsbrief). Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamercommissie een nawoord opstellen.

Het eindrapport 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 rekenkamers.

9. Publicatie en publiciteit

Met het aanbieden van het definitieve onderzoeksrapport aan het algemeen bestuur kan de rekenkamer (afhankelijk van aard en onderwerp) ook een persbericht versturen. Het definitieve onderzoeksrapport en het persbericht worden op de website van het waterschap en/of van de rekenkamer geplaatst. De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat. Hij kan zich laten bijstaan door het lid van de rekenkamer die als coördinator tijdens het onderzoek is opgetreden. Zo nodig kan de rekenkamer besluiten een persconferentie te organiseren.

10. Behandeling in het algemeen bestuur

Het eindrapport wordt aan het algemeen bestuur aangeboden. De voorzitter en eventueel de andere leden van de rekenkamer zijn in de vergadering van betreffende bestuurscommissie aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

11. Evaluatie

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek kan er een evaluatie plaatsvinden. In deze evaluatie wordt door de rekenkamer en (indien van toepassing) 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 het verslag van de vergadering of in een aparte evaluatienotitie.

Externe effectiviteit

De rekenkamer kan na verloop van tijd onderzoeken in hoeverre de overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd. Jaarlijks kan in overleg met het algemeen bestuur en het college van B&W de voortgang besproken worden.

12. Vaststelling en ondertekening

Vastgesteld in de vergadering van de rekenkamer WSRL van 26 januari 2024

Vastgesteld in de vergadering van de rekenkamer HDSR van 26 januari 2024

H.J. Looijen
Voorzitter



J. Kappert
Secretaris



