



Hoogheemraadschap van
Schieland en de Krimpenerwaard

Rekenkamercommissie

Maasboulevard 123
Postbus 4059
3006 AB Rotterdam
T. 010 45 37 200
F. 010 41 30 694

Onderzoeksprotocol

december 2019

DROGE VOETEN EN SCHOON WATER

www.schielandendekrimpenerwaard.nl

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

1 Inleiding

1.1 Taken en doelstelling

De rekenkamercommissie Schieland en de Krimpenerwaard bestaat uit vier interne leden vanuit de verenigde vergadering (algemeen bestuur) en een externe voorzitter en wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris van de rekenkamercommissie (vaste adviseur).

De taak van de rekenkamercommissie is – conform de Verordening op de rekenkamercommissie Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard - het:

1. toetsen en/of onderzoeken of de jaarverslaglegging (jaarverslag en jaarrekening) van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK) voldoende verantwoordingsinformatie van kwalitatief voldoende niveau bevat;
2. toetsen en/of onderzoeken of het door het Bestuur van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard gevoerde bestuur voldoet, op de volgende drie onderdelen:
 - a. doelmatigheid: is de voorbereiding en de uitvoering van het bestuur efficiënt verlopen?
 - b. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het bestuur ook daadwerkelijk behaald?
 - c. rechtmatigheid: zijn de aspecten van de niet-financiële rechtmatigheid bij de voorbereiding en de uitvoering van het bestuur in acht genomen?

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

1.2 Onderzoeksprotocol

In het 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 haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante wijze waarbinnen de rekenkamercommissie haar taken wil uitoefenen. Dit protocol is geen statisch document. Toekomstige ontwikkelingen van het rekenkamerwerk kunnen 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 relevante feiten;
2. objectiviteit: een gedegen analyse van de feiten en borging dat geen invloed kan worden uitgeoefend op de uitkomsten;
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 HHSK, in het bijzonder doordat het rekenkameronderzoek de controlerende rol van de verenigde vergadering van HHSK versterkt. De rekenkamercommissie werkt aan deze missie door onafhankelijk onderzoek uit te voeren en op basis daarvan aanbevelingen te doen. De rekenkamercommissie rapporteert aan de verenigde vergadering van HHSK.

In de rapporten 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 taak en de missie.

2 Onderwerpselectie

2.1 Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamercommissie verkent in samenspraak met de verenigde vergadering en het college van dijkgraaf en hoogheemraden mogelijke onderwerpen voor onderzoek. De rekenkamercommissie neemt de uitkomsten van de verkenning mee in de overwegingen tot de keuze van het onderwerp. De rekenkamercommissie bepaalt vervolgens hoe het onderzoek wordt ingericht.

Derden kunnen de rekenkamercommissie verzoeken om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Verzoeken door derden met motivering kunnen worden ingediend via een aan de secretaris 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 of haar 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 bij HHSK. Hiervoor maakt de rekenkamercommissie gebruik van officiële stukken zoals bestuursstukken, de begroting, de jaarrekening etc. 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 beter worden bezien of de onderzoeksvraag op andere wijze door de rekenkamercommissie kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een rekenkamercommissiebrief.

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 de schaarse onderzoekscapaciteit. De rekenkamercommissie kan de hierna genoemde criteria hanteren voor de prioriteitstelling van de onderzoeken.

De onderwerpen voor onderzoek:

- a. gaan over zaken die door HHSK te beïnvloeden zijn;
- b. zijn maatschappelijk relevant en/of risicovol;
- c. hebben een groot financieel belang;
- d. sluiten aan op de visie, doelen en beleidsprioriteiten van HHSK;
- e. hebben een politiek-bestuurlijk belang;
- f. leveren bruikbare leereffecten op voor de verenigde vergadering en/of het college van dijkgraaf en hoogheemraden;
- g. leveren een snel onderzoeksresultaat op;
- h. worden (t.z.t) verspreid over meerdere beleidsterreinen;
- i. spelen mogelijk ook bij andere waterschappen.

3 Onderzoek

3.1 Soorten onderzoek

Het belangrijkste middel om de missie gestalte te geven is het doen van onderzoek. Hierin onderscheidt de rekenkamercommissie drie soorten:

- a. onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en bestuur
- b. onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en de organisatie
- c. onderzoek naar (aspecten van) de niet-financiële rechtmatigheid bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid

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

De toets op de doeltreffendheid, doelmatigheid of niet-financiële rechtmatigheid vindt niet enkel achteraf plaats. De rekenkamercommissie is gericht op het doen van aanbevelingen voor de toekomst.

Qua breedte en diepte onderscheidt de rekenkamercommissie twee typen 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 de verenigde vergadering 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 bronnen om tot de bevindingen te komen zeer toegankelijk zijn en snel geanalyseerd kunnen worden.
- b. Rekenkamercommissieonderzoek
Dit onderzoek vraagt een grote 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 kan 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 vastgesteld, stelt ze een plan van aanpak op. De rekenkamercommissie verricht hiervoor vooronderzoek in de vorm van de analyse van relevante documenten en literatuur. De voorzitter van de rekenkamercommissie voert - zo nodig - een oriënterend gesprek met de secretaris-directeur voor wat betreft de haalbaarheid van de gewenste doorlooptijd in relatie tot de beschikbare onderzoekscapaciteit en de beschikbaarheid van relevante stukken voor het onderzoek.

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, beschikbare expertise en kosten

Het definitieve plan van aanpak wordt ter kennisneming toegezonden aan de verenigde vergadering, het college van dijkgraaf en hoogheemraden en de secretaris-directeur. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek gaat uitvoeren.

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 opportuun is de onderzoeksopzet in de bestaande vorm uit te voeren. De rekenkamercommissie behoudt zich dan het recht voor de onderzoeksopzet aan te passen. Wanneer er substantiële wijzigingen in de onderzoeksopzet worden aangebracht, zal dit worden meegedeeld aan de verenigde vergadering, het college van dijkgraaf en hoogheemraden en de secretaris-directeur.

3.4 Jaarplan

Ten behoeve van behandeling in de laatste verenigde vergadering 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 de verenigde vergadering, het college van dijkgraaf en hoogheemraden en de secretaris-directeur gestuurd en geplaatst op de website van HHSK.

Bij het voorleggen van het jaarplan aan de verenigde vergadering wordt tegelijk een voorstel gedaan voor het beschikbaar stellen van het benodigde budget voor de uit te voeren onderzoeken. Als de rekenkamercommissie – vanwege bijv. redenen van benodigde specialistische kennis – voornemens is een onderzoek geheel of gedeeltelijk uit te besteden, wordt dit als raming apart in het budget opgenomen.

4 Start van het onderzoek

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

De uitvoering van een onderzoek ziet er vaak als volgt uit:

- Dossierstudie uitvoeren
- interviews afnemen
- experts raadplegen
- concept-rapport opstellen
- hoor en wederhoor toepassen
- definitief rapport opstellen.

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

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

5 Samenwerking met externen

Uitgangspunt is dat de rekenkamercommissie in eerste instantie voor het uitvoeren van onderzoeken een beroep doet op de ambtelijke organisatie van HHSK. Binnen de organisatie is de kennis en capaciteit voor het uitvoeren van onderzoeken in opdracht van de rekenkamercommissie aanwezig.

Indien de aard en/of de omvang van het onderzoek hiertoe noodzaakt kan externe ondersteuning worden gezocht voor de uitvoering van het onderzoek. De ondersteuning kan op diverse manieren worden geregeld:

- een professioneel onderzoeksbureau;
- stagiairs van hogeschool of universiteit;
- ambtenaren van een ander waterschap;
- andere door de rekenkamercommissie adequaat geachte uitwerkingen.

De rekenkamercommissie hanteert daarbij de regels en procedures (inkoop- en aanbestedingsbeleid en HR-beleid) van HHSK.

Nadrukkelijk wordt aan de bureaus gevraagd of zij al werkzaam zijn of waren voor HHSK.

Wanneer dit het geval is en de rekenkamercommissie vaststelt dat dit het risico van belangenverstremming met zich mee kan brengen, betekent dit dat de onderzoeksopdracht niet aan het desbetreffende onderzoeksbureau wordt verstrekt.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externen 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 het onderzoek heeft het bureau dezelfde bevoegdheden als de rekenkamercommissie. Dit betekent onder meer onbelemmerde toegang tot de voor hen relevante informatie. De secretaris introduceert de onderzoeker(s) bij de contactpersoon van de organisatie 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.
- De onderzoeker rapporteert bij de secretaris periodiek (volgens afspraak) over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
- De onderzoeker houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- De leden van rekenkamercommissie en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die worden afgenomen.
- De onderzoeker is aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de commissie(s).
- De rekenkamercommissie krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door de onderzoeker wordt opgebouwd.
- Het is de onderzoeker niet toegestaan om buiten de rekenkamercommissie om contact op te nemen met derden over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
- Alleen het definitieve rekenkamercommissierapport is openbaar.

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamercommissie een onderzoekdossier. 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 onderzoeksbureaus (indien van toepassing)
4. logboeken van de rekenkamercommissie en de onderzoeker
5. alle geaccordeerde gespreksverslagen
6. alle tussentijdse notities m.b.t. dataverzameling en analyses
7. eindrapport
8. schriftelijke stukken betreffende technisch wederhoor van de organisatie
9. bestuurlijke reactie college van dijkgraaf en hoogheemraden
10. nawoord rekenkamercommissie
11. aanbiedingsbrief aan de verenigde vergadering
12. verslagen van de voortgangsbesprekingen van de rekenkamercommissie
13. verslagen van de behandeling in de commissies en de verenigde vergadering

7 Rapportage

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

Voor het rapport van een volledig rekenkamercommissieonderzoek 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 analyses)
6. conclusies en risico's
7. aanbevelingen
8. reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden
9. nawoord rekenkamercommissie
10. bijlagen: bronnen (lijst van geïnterviewden, tussentijdse notities en documenten en literatuur)

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

Voor een rekenkamercommissiebrief, geldt in principe dezelfde indeling, zij het dat alles veel beknopter zal zijn. Mogelijk zullen ook de onderdelen 8 en 9 ontbreken; zie hoofdstuk 8.

De rekenkamercommissie is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport of brief. Dit houdt in dat deze herkenbaar moeten zijn als afkomstig van de rekenkamercommissie. De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie houdt tevens in dat de commissie haar aanbevelingen formuleert aan de verenigde vergadering.

8 Zienswijzen

De Verordening op de rekenkamercommissie maakt het voor betrokkenen mogelijk hun zienswijze op het conceptrapport kenbaar te maken. De rekenkamercommissie maakt hierbij 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 de secretaris-directeur de mogelijkheid krijgt het conceptrapport van bevindingen (paragrafen 2 t.m. 5) te controleren op feitelijke onjuistheden. Betrokkenen zijn in elk geval degenen wier taakuitvoering voorwerp van onderzoek is of is geweest. Het rapport wordt - nadat dit in concept gereed is - voor wat betreft de feitelijke bevindingen aangeboden aan de ambtelijk betrokkenen. Hen wordt een termijn voor reactie gegeven van twee 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 het college van dijkgraaf en hoogheemraden voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Hiervoor geldt een termijn van vier weken.

Een uitzondering op deze regel maakt de rekenkamercommissie in ieder geval over de rekenkamercommissiebrief over de jaarverslaglegging. De termijn tussen aanvang onderzoek en de uiteindelijke behandeling van deze brief in de verenigde vergadering is dusdanig kort dat na de technische reactie de rekenkamercommissiebrief direct wordt aangeboden aan de verenigde vergadering.

In overleg kan dit analoog plaatsvinden bij rekenkamercommissiebrieven over andere (beperkte) onderzoeken.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie kan de rekenkamercommissie een nawoord opstellen.

Het eindrapport wordt (inclusief de bestuurlijke reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden en het nawoord van de rekenkamercommissie) aangeboden aan de verenigde vergadering. Het rapport gaat vergezeld van een aanbiedingsbrief van de voorzitter waarin wordt ingegaan op het doel, de inhoud en de resultaten van het onderzoek en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

9 Behandeling verenigde vergadering en evaluatie

9.1 Behandeling verenigde vergadering

Het eindrapport of brief biedt de rekenkamercommissie aan de verenigde vergadering. De voorzitter en eventueel de andere leden van de rekenkamercommissie verschaffen een toelichting op het rapport.

Conform de Verordening op de rekenkamercommissie, kan de rekenkamercommissie openbare informatieve vergaderingen beleggen over een rapport.

9.2 Evaluatie

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

Rotterdam, 10 december 2019.

De voorzitter,

F.J.J. Brouwer

De secretaris,

P. Boesberg