

Onderzoeksprotocol Noordelijke Rekenkamer

Versie 2021

Auteur	Linze Schaap
Status	Vastgesteld door College
Datum	28 april 2021

Ten geleide

In dit protocol geeft de Noordelijke Rekenkamer aan hoe zij onderzoek doet naar het door de provincie gevoerde bestuur. Welke onderdelen kent het Rekenkameronderzoek? Hoe worden Statenleden, betrokken bestuurders en medewerkers van de provincie over het onderzoek ingelicht? De Noordelijke Rekenkamer volgt dit protocol ook wanneer zij (krachtens artikel 185 Provinciewet) onderzoek doet bij verbonden partijen van de provincies.



Inhoud

Ten geleide	1
1. Onderwerpkeuze	3
2. Vooronderzoek.....	4
3. Beschrijving: feitenonderzoek	5
4. Beoordeling; opstelling eindrapport	7
5. Publicatie en archivering.....	8
Bijlage 1. Onderzoeksfasen\-rollen.....	9
Bijlage 2. Informatienotitie ambtelijke contactpersonen.....	10

1. Onderwerpkeuze

Het College van de Noordelijke Rekenkamer stelt iedere twee jaar een onderzoeksprogramma vast, na advisering door de Raad van Advies. Ideeën voor dat programma komen van Provinciale Staten, burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven en ook van de rekenkamer zelf (College, Bureau).

Het onderzoeksprogramma geeft aan welke onderwerpen de Noordelijke Rekenkamer van plan is in het betreffende tijdvak van twee jaar te onderzoeken. De selectie van onderwerpen voor onderzoek vindt plaats aan de hand van ten minste de volgende criteria:

- Het gaat over een onderwerp dat behoort tot de taken van de provincie; het provinciebestuur is politiek of juridisch aanspreekbaar voor zijn optreden op het betreffende terrein;
- Het onderwerp heeft aantoonbaar maatschappelijke gevolgen; het gaat niet over incidentele gebeurtenissen; het onderzochte beleid heeft een duurzaam karakter;
- De omvang of groei van de uitgaven voor het onderwerp zijn aanzienlijk;
- Het onderwerp werd nog niet eerder grondig onderzocht; het staat niet gelijktijdig ook op het programma van het interne doelmatigheidsonderzoek door de afdeling concern-control. Dit criterium geldt uiteraard niet voor 'terugblikonderzoek': daarbij kijkt de Noordelijke Rekenkamer uitdrukkelijk wel naar de doorwerking van haar eerdere onderzoek.

De afzonderlijke Staten kunnen – ook buiten het onderzoeksprogramma om – de Noordelijke Rekenkamer verzoeken naar een bepaald beleid of thema onderzoek te verrichten. De Noordelijke Rekenkamer zal dergelijke verzoeken gaarne honoreren, zeker indien die aan bovenstaande criteria voldoen en er in de Staten brede steun voor is. De Noordelijke Rekenkamer zal dan proberen in de onderzoeksplanning en de begroting ruimte vrij te maken; zij kan de betreffende provincie om aanvullende financiering vragen.

Het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer wordt in beginsel uitgevoerd door de eigen medewerkers; het bureau van de Noordelijke Rekenkamer beschikt over gekwalificeerde rekenkameronderzoekers. De onderzoekers hebben hun eigen specifieke expertise, maar werken vooral vanuit een generalistische benadering. Afhankelijk van het beleidsterrein en de vraagstelling van het onderzoek kan het nodig zijn het onderzoeksteam aan te vullen met externe onderzoekers met een specifieke deskundigheid. Net als de interne onderzoekers ondertekenen ook de externe onderzoekers een verklaring waarin zij toezeggen de in het kader van het rekenkameronderzoek verkregen vertrouwelijke gegevens strikt als zodanig te behandelen. Daarnaast schakelt de Noordelijke Rekenkamers dikwijls experts in voor het verkrijgen van informatie en feedback.

2. Vooronderzoek

Vooruitlopend op de start van het onderzoek oriënteren de onderzoekers zich op het beleidsveld en op de politiek-bestuurlijke context. In deze oriënterende fase kijken zij naar de (wettelijke) normen die op het betreffende beleidsterrein gelden, relevante wetenschappelijke kennis en het beleid van de provincie(s) op het desbetreffende beleidsterrein. Ook laten ze zich inspireren door het eventuele onderzoek van andere provinciale rekenkamers of derden op het betreffende beleidsveld. Het College van de Noordelijke Rekenkamer wijst uit zijn midden één van de leden als portefeuillehouder aan; die denkt mee over de belangrijke keuzes in het vooronderzoek.

De Noordelijk Rekenkamer kondigt het vooronderzoek (en daarmee het onderzoek als zodanig) formeel aan bij de ambtelijke organisatie van de provincie(s), bij brief van de directeur-secretaris aan de provinciesecretaris(sen). Aan de provincie(s) wordt gevraagd een contactpersoon aan te wijzen die gedurende het onderzoek de onderzoekers van de Noordelijke Rekenkamer behulpzaam is bij de coördinatie van de gegevensverzameling. Indien zinvol vragen de onderzoekers al voor de aankondiging documenten op bij de provincies. Suggesties vanuit de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld vanuit de directie, de afdeling concern-control of de vakafdeling) kunnen zij dan betrekken bij het ontwerpen van het onderzoeksplan en de uitvoering van het onderzoek, indien en voor zover de Noordelijke Rekenkamer dat zinvol acht.

Het vooronderzoek wordt afgesloten met het opstellen van het onderzoeksplan, in overleg met de portefeuillehouder in het College. Het onderzoeksplan bevat:

- Aanleiding tot het onderzoek en verdere afbakening;
- Onderzoeksvraag, uitgesplitst in deelvragen;
- Onderzoeksmethode(n) die nodig is (/zijn) om de vraag te beantwoorden; hier kan ook aangegeven worden, of het zinvol is werkconferenties te organiseren en zo ja, voor welk doel en (dus) in welk onderdeel van het onderzoeksproject (vooronderzoek, ambtelijk hoor- en wederhoor en/of analyse/beoordeling/conclusies);
- Voortvloeiend uit de methodenkeuze: een gespecificeerd overzicht van de noodzakelijke informatiebronnen (documenten, databestanden, informanten (w.o. een gesprek met de verantwoordelijke gedeputeerde(n) – indien relevant voor het onderzoek));
- Wijze van verzameling van de benodigde gegevens;
- Looptijd van het onderzoek;
- Tijdsinvestering door de onderzoekers (in onderzoeksdagen) en inschatting van de benodigde tijd die de provincie moet investeren in begeleiding van het onderzoek en aanlevering van gegevens.

Nadat het College van de Noordelijke Rekenkamer het onderzoeksplan heeft vastgesteld, wordt dit op de website geplaatst en toegezonden aan de secretaris van de provincie.

3. Beschrijving: feitenonderzoek

Na het vooronderzoek verzamelen de onderzoekers de gegevens die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Voor de betrouwbaarheid van de beschrijving van feitelijke gegevens putten de onderzoekers uit ten minste twee bronnen - voor zover mogelijk. Het doel van de gegevensverzameling is een antwoord te vinden op de beschrijvende deelvragen. In veel gevallen is het daarbij nodig toegang te verkrijgen tot vertrouwelijke gegevens (zoals verslagen van intern beraad, privacygevoelige en/of concurrentiegevoelige gegevens). Onder gebruikmaking van de bevoegdheid die in artikel 184 Provinciewet is verleend, vraagt de Noordelijke Rekenkamer inzage in de voor de beantwoording van de onderzoeksvragen relevante documenten, dossiers en verslagen; de door het provinciebestuur in acht te nemen vertrouwelijkheid respecterend.

Van elk interview maken de onderzoekers een verslag dat zij ter controle aan de gesprekspartners zenden. Ook kunnen zij een integrale geluidsopname van het gesprek maken en bewaren, mits de geïnterviewde daarmee instemt. De onderzoekers gaan na of uitspraken van informanten overeenstemmen met gegevens in geautoriseerde documenten. Verwijzingen naar de geraadpleegde bronnen staan in voetnoten, met inachtneming van de toegezegde vertrouwelijkheid en bescherming van de privacy van de geïnterviewden.

Aangezien de Noordelijke Rekenkamer onderzoek doet voor drie Staten, stelt zij tijdens het feitenonderzoek in beginsel een provincievergelijking op. Deze feitelijke vergelijking laat zien op welke punten de provincies gelijk dan wel verschillend beleid voeren. In de analyse en beoordeling van het beleid kan daarvan gebruikgemaakt worden.

De Noordelijke Rekenkamer houdt de mogelijkheid open dat zij het op basis van het feitenonderzoek noodzakelijk vindt af te wijken van het onderzoeksplan. Majeure afwijkingen van het onderzoeksplan (inhoudelijke dan wel qua planning) worden aan de provincies medegedeeld.

Sluitstuk van het feitenonderzoek is het in overleg met de portefeuillehouder opstellen en door het College vaststellen van het concept van de Nota van Bevindingen. Die bevat de antwoorden op de beschrijvende onderzoeksvragen en de onderbouwingen daarvan; als zodanig is zij tevens bedoeld als de beschrijvende/empirische hoofdstukken van het eindrapport - zij het met weglating van vertrouwelijke gegevens. Hiermee wordt de gegevensverzameling gesloten.

De Noordelijke Rekenkamer legt de Nota van Bevindingen (dus: het beschrijvende deel van het onderzoeksrapport, zonder analyse, beoordeling en conclusies) voor aan de ambtelijke organisatie voor 'ambtelijk hoor en wederhoor': een nauwgezette controle door de ambtelijke organisatie van de gepresenteerde feiten. Doel van de feitencheck is om feitelijke onjuistheden weg te nemen. Feiten die niet eenduidig kunnen worden vastgesteld, blijven buiten beschouwing bij het opstellen van het onderzoeksrapport; de beslissing over die eenduidigheid is aan de Noordelijke Rekenkamer.

Aan de provincie wordt gevraagd de opmerkingen bij de nota schriftelijk kenbaar te maken. De Noordelijke Rekenkamer stelt een reactienotitie op, waarin zij per opmerking van de provincie aangeeft hoe zij daarmee zal omgaan in het definitieve onderzoeksrapport. Hierdoor kan het gesprek naar aanleiding van de ambtelijke feitencheck over de hoofdlijnen gaan.

Het College van de Noordelijke Rekenkamer stelt vervolgens de aldus bijgewerkte Nota van Bevindingen vast.

4. Beoordeling; opstelling eindrapport

Met de vaststelling van de feitelijke gegevens in de beschrijvende hoofdstukken van het eindrapport (= Nota van Bevindingen) zijn de beschrijvende deelvragen in het onderzoek beantwoord. Daarna analyseren en beoordelen de onderzoekers de gegevens en beantwoorden zijn de beoordelende onderzoeksvragen. Het onderzoek ronden zij af door het eindrapport op te stellen. Het streven is het eindrapport beknopt te houden: minder dan veertig pagina's (exclusief bijlagen). In voorkomende gevallen kan de rekenkamer kiezen voor alternatieve vormen van rapporteren (bijvoorbeeld een beleidsbrief).

Het standaard eindrapport bevat:

- Samenvatting met daarin de onderzoeksvraag, een beschrijvend deel met antwoorden op de beschrijvende deelvragen, en de conclusies (= antwoorden op de beoordelende deelvragen) en aanbevelingen.
- Aanleiding tot het onderzoek, de vraagstelling, de verantwoording van de aanpak (ofwel: het gerealiseerde onderzoeksplan en een verantwoording van eventuele afwijkingen daarvan);
- Beschrijving van het relevante beleid van de provincies en een vergelijking daarvan (dus: de Nota van Bevindingen);
- Normatief kader dat de Noordelijke Rekenkamer hanteert ter beoordeling van de feiten;
- Analyse en beoordeling van de feiten;
- Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de provincie gevoerde bestuur.

De Noordelijke Rekenkamer zal zich er, voor het vastleggen van conclusies en aanbevelingen, van vergewissen of zich majeure wijzigingen hebben voorgedaan in het onderzochte beleid.

De Noordelijke Rekenkamer legt het onderzoeksrapport voor aan het college van Gedeputeerde Staten voor een bestuurlijke reactie, met het verzoek inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of het de aanbevelingen overneemt. Desgewenst kan dat College een mondelinge toelichting krijgen op het vastgestelde eindrapport. De bestuurlijke reactie van het college van GS wordt integraal, als bijlage opgenomen in het eindrapport. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan stelt de Noordelijke Rekenkamer in reactie daarop een nawoord op.

De Noordelijke Rekenkamer biedt het definitieve eindrapport aan Provinciale Staten aan, nadat het in een vertrouwelijke bijeenkomst aan Statenleden gepresenteerd is ('briefing'). De Noordelijke Rekenkamer stelt er nadrukkelijk prijs op het rapport toe te lichten in een Staten(commis­sie)vergadering – bij monde van de portefeuillehouder.

5. Publicatie en archivering

De eindrapporten van de Noordelijke Rekenkamer zijn, zo bepaalt de Provinciewet, openbaar. De wettelijke opdracht brengt met zich mee dat de Noordelijke Rekenkamer actief de openbaarheid zoekt door het uitgeven van een persbericht, het ter beschikking stellen van onderzoeksrapporten aan de pers en door de onderzoeksrapporten op de eigen website te plaatsen.

De persberichten bevatten kort en bondig de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit het betreffende onderzoeksrapport. De Noordelijke Rekenkamer informeert de massamedia niet eerder dan nadat de Staten kennis hebben kunnen nemen van het onderzoeksrapport en de briefing heeft plaatsgevonden. Om de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen te bevorderen besteedt de rekenkamer veel aandacht aan de leesbaarheid en vormgeving van de onderzoeksrapporten. De portefeuillehouder staat de pers te woord, bijgestaan door de onderzoekers en de directeur-secretaris.

Na de publicatie van het eindrapport is het van belang dat dat goed toegankelijk blijft. Mede om die reden heeft de website van de NRK een archieffunctie waarin alle tot nog toe gepubliceerde onderzoeksrapporten eenvoudig te vinden zijn.

De rekenkamer kan, na verloop van tijd, besluiten een zogeheten terugblikonderzoek uit te voeren om te onderzoeken in welke mate de onderzoeksrapportage heeft geleid tot bijstellingen in het gevoerde provinciale bestuur.

In haar jaarverslag rapporteert de Noordelijke Rekenkamer summier over het uitgevoerde onderzoek. In overeenstemming met de Archiefwet bewaart de Noordelijke Rekenkamer de onderzoeksgegevens waarop het onderzoeksrapport berust.

Bijlage 1.

Onderzoeksfasen\-rollen

Onderzoeksfase	Activiteit	Onderzoekers	Bureauoverleg	Directeur	Portefeuillehouder	College
Onderzoeksopzet	Op basis van tekst in onderzoeksprogramma informatie zoeken en verkennen welke richtingen het project kan ingaan. Bespreken met:	X	X	X	X	
	Opstellen eerste conceptonderzoeksplan. Bespreken met:	X		X	X	
	Opstellen definitief conceptonderzoeksplan. Bespreken met	X		X		
	Bespreken en vaststellen onderzoeksplan					X
Uitvoering: empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen	Onderzoeksplan + verzoek inhoudelijke contactpersonen naar provincie (secr. + coördinator)			X		
	Startgesprek met provinciale coördinator en inhoudelijke contactpersoon	X				
	Gegevens verzamelen; keuzes intern bespreken	X	X	X	X	
	Conceptnota van bevindingen opstellen; bespreken met	X	X	X	X	
	Vaststellen conceptnota van bevindingen					X
	Verzenden conceptnota van bevindingen naar provincie (secr. + coördinator)			X		
	Opstellen reactienota n.a.v. ambtelijk hoor en wederhoor; bespreking met directeur Bespreken met provincie (coördinator en inhoudelijke contactpersoon)	X		X		
Uitvoering: analyse en beoordeling	Opstellen conclusies en aanbevelingen. Bespreken met	X	X	X	X	
	Opstellen eindrapport. Bespreken met	X	X	X	X	
	Bespreken en vaststellen eindrapport					X
Afronding	Verzenden eindrapporten + verzoek bestuurlijke reactie			X		
	Eventuele gesprekken portefeuillehouders provincie: toelichting op conclusies en aanbevelingen	(X)		X	X	
	Opstellen nawoorden, persberichten en presentatie. Bespreken met	X	X	X	X	
	Vaststellen nawoorden, persberichten en presentatie					X
	Presentatie	X		X		X

Bijlage 2.

Informatienotitie ambtelijke contactpersonen

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) is een gemeenschappelijke regeling van Drenthe, Fryslân en Groningen. Zij is uitdrukkelijk bedoeld als onafhankelijke rekenkamer die zelf besluit over haar onderzoeken. Wel is er een Raad van Advies (bestaande uit drie Statenleden per provincie) die namens de drie Provinciale Staten o.a. adviseert over het onderzoeksprogramma. De NRK heeft een tweejarig onderzoeksprogramma. Daarin staan alle projecten genoemd, met hun centrale onderzoeksvraag en, op hoofdlijnen de aanpak van het onderzoek. Binnen de rekenkamer wordt een prioritering gemaakt. Vervolgens stellen de onderzoekers een onderzoeksopzet voor waar het College van de NRK een besluit over neemt. Vanaf dat moment komt de provinciale organisatie in beeld. In onderstaand tabel staan de diverse fasen van de onderzoeksprojecten en de verwachtingen die de rekenkamer heeft ten aanzien van de provinciale contactpersonen (voor de goede orde: de NRK probeert er zo goed mogelijk aan bij te dragen dat de provincies kunnen voldoen aan onderstaande verwachtingen).

Onderzoeksfase	Wie	Wat
Aankondiging en onderzoeksplan (NRK: directeur-secretaris)	Vaste contactpersoon (namens de provinciesecretaris)	Zoeken van inhoudelijke contactpersoon
Startgesprek (NRK: onderzoekers)	Vaste contactpersoon Inhoudelijke contactpersoon	Met de NRK onderzoeksopzet bespreken; helderheid krijgen over de bedoelingen; meedenken over de informatie die de NRK nodig heeft.
Loop van het onderzoek (meestal enkele maanden) (NRK: onderzoekers)	Vaste contactpersoon	Voortgang bewaken
	Inhoudelijke contactpersoon	Op zo kort mogelijke termijn, maar uiterlijk binnen één maand de gevraagde informatie bieden. Beschikbaar zijn voor nadere gesprekken en verzoeken. Meedenken over te interviewen personen.
Concept Nota van Bevindingen (die bevat alle informatie die de NRK verzameld heeft – bij de provincie en elders - voor het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen. Die	Vaste contactpersoon	Bewaken dat de NRK binnen vier weken een geïntegreerde feitelijke ambtelijke reactie ontvangt.

wordt ter feitelijke controle voorgelegd ('ambtelijk hoor en wederhoor') (NRK: onderzoekers)		Deelnemen aan gesprek met NRK over haar besluiten naar aanleiding van de ambtelijke reactie.
	Inhoudelijke contactpersoon	Grondig controleren op feitelijke onjuistheden en die zo helder mogelijk formuleren. Deelnemen aan gesprek met NRK over haar besluiten naar aanleiding van de ambtelijke reactie.
Bestuurlijke reactie op eindrapport (NRK: directeur-secretaris)	Vaste contactpersoon Inhoudelijke contactpersoon	Bewaken dat de NRK binnen vier weken een door GS vastgestelde bestuurlijke reactie ontvangt.
Gesprek met portefeuillehouder(s) GS over vastgesteld eindrapport (Het eindrapport bevat de nota van bevindingen, een analyse/beoordeling, conclusies en aanbevelingen). (NRK: collegelid (+directeur-secretaris/onderzoekers)	Vaste contactpersoon Inhoudelijke contactpersoon (afhankelijk van wensen GS)	Bespreken conclusies en aanbevelingen (NB. In dit gesprek staat de inhoud van het eindrapport niet ter discussie)