
ONDERZOEKSPROTOCOL

VASTGESTELD

Collegevergadering 26 augustus 2019 / 15 januari 2020

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.¹

Onderwerpkeuze

Het initiatief een bepaald thema te onderzoeken wordt in beginsel genomen bij het opstellen van het onderzoeksprogramma. Het onderzoeksprogramma wordt door het College vastgesteld voor – in beginsel – twee jaar, na advisering door de Raad van Advies en na burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven in de gelegenheid gesteld te hebben onderwerpen aan te dragen. 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 onderwerp staat niet gelijktijdig ook op het programma van het interne doelmatigheidsonderzoek door de afdeling concern-control.

Dat laatste criterium geldt niet voor zogenaamd terugblikonderzoek, want daarbij kijkt de Noordelijke Rekenkamer uitdrukkelijk wel naar een onderwerp waarnaar zijzelf eerder onderzoek heeft verricht. Bij terugblikonderzoek zijn de kernvragen of de provincie uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer en zo niet, waarom dat niet gebeurd is. Provincie zowel als de Noordelijke Rekenkamer zelf kan daar van leren.

De afzonderlijke Staten kunnen – ook buiten het onderzoeksprogramma om – de Noordelijke Rekenkamer verzoeken naar een bepaald beleid of thema onderzoek te verrichten. De Noordelijke

¹ Dit onderzoeksprotocol wordt ook gevolgd wanneer de Noordelijke Rekenkamer onderzoek doet bij verbonden partijen waaraan de Noordelijke provincies bestuurlijk of financieel deelnemen. Zo wordt bij het uitvoeren van onderzoek naar een verbonden partij ook het bestuur van deze instelling in kennis gesteld van het voornemen het onderzoek uit te voeren. Ook wordt deze instelling betrokken bij de fase van ambtelijk hoor en wederhoor. Afhankelijk van de aard van de conclusies wordt ook het bestuur van de verbonden partij in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen.

Rekenkamer zal dergelijke verzoeken gaarne honoreren, zeker indien zij aan bovenstaande criteria voldoen, en daarvoor in het onderzoeksprogramma en binnen de begroting ruimte vrijmaken, voor zover dat mogelijk is. De Noordelijke Rekenkamer 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 werken vooral vanuit een generalistische benadering. Afhankelijk van het beleidsterrein en de vraagstelling van het onderzoek kan het daarom 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.

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 wordt gekeken naar de (wettelijke) normen die op het betreffende beleidsterrein gelden en naar de afspraken die er in de Staten over het desbetreffende beleidsterrein zijn gemaakt. Ook wordt in deze fase het onderzoek dat andere provinciale rekenkamers of derden op het betreffende beleidsveld hebben verricht, geraadpleegd.

Het vooronderzoek (en daarmee het onderzoek als zodanig) wordt bij de ambtelijke organisatie formeel aangekondigd, bij brief van de directeur van de Noordelijke Rekenkamer aan de secretaris van de provincie(s). 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 worden betrokken 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 onderzoeksvoorstel.

Het onderzoeksvoorstel bevat de vraagstelling van het hoofdonderzoek en - bij voorkeur - deelvragen. Ook wordt aangegeven met behulp van welke normatieve uitgangspunten de te verzamelen feiten zullen worden beoordeeld. In het voorstel worden beschreven:

- 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);
- Bronnen (documenten, databestanden, informanten²) waaruit geput zal worden;
- Wijze van verzameling van de benodigde gegevens;

² Het behoort tot de mogelijkheden dat ook de verantwoordelijke (of voormalige) Gedeputeerde in het hoofdonderzoek wordt geïnterviewd.

- Looptijd van het onderzoek en 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. Het college van de Noordelijke Rekenkamer wijst uit zijn midden één van de leden als portefeuillehouder aan.

Beschrijving: feitenonderzoek

Na het vooronderzoek worden de gegevens verzameld die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor de betrouwbaarheid van de gegevens wordt bij de beschrijving van feitelijke gebeurtenissen uit tenminste twee bronnen geput – voor zover mogelijk. Als interviews deel uitmaken van de aanpak, wordt van elk van de gevoerde gesprekken een verslag opgesteld dat ter controle aan de gesprekspartners wordt gezonden. Als alternatief kan een integrale geluidsopname van het gesprek gemaakt en bewaard worden, mits de geïnterviewde daarmee instemt. Uitspraken van informanten worden gecheckt op conformiteit met gegevens in geautoriseerde documenten. In voetnoten wordt naar de geraadpleegde bronnen verwezen, met inachtneming van de toegezegde vertrouwelijkheid en bescherming van de privacy van de geïnterviewden.

Het doel van de feitenverzameling is een antwoord te vinden op de beschrijvende deelvragen. In veel gevallen zal het nodig zijn ook toegang te verkrijgen tot vertrouwelijke gegevens die betrekking hebben op 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. In deze gevallen conformeren de onderzoekers zich aan de door het provinciebestuur in acht te nemen vertrouwelijkheid.

Aangezien de Noordelijke Rekenkamer onderzoek doet voor drie Staten, wordt tijdens het feitenonderzoek een provincievergelijking opgesteld, tenzij er goede redenen zijn daarvan af te zien. Deze vergelijking laat zien op welke punten de provincies gelijk dan wel verschillend beleid voeren. Het betreft hier dus een feitelijke vergelijking. 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 de beschrijving noodzakelijk vindt af te wijken van het onderzoeksplan. Majeure afwijkingen van het onderzoeksplan (inhoudelijke dan wel qua planning) worden aan de provincies medegedeeld.

De antwoorden op de beschrijvende onderzoeksvragen worden opgenomen in een Nota van Bevindingen³ die tevens een integraal onderdeel zal zijn van het onderzoeksrapport (als een of meerdere hoofdstuk(ken)) – zij het met weglating van vertrouwelijke gegevens. Deze nota wordt vastgesteld door het college van de Noordelijke Rekenkamer. Hiermee wordt de gegevensverzameling gesloten. Dit brengt met zich mee dat nagekomen informatie - behoudens uitzonderlijke gevallen - niet meer wordt meegenomen.

³ De Nota van Bevindingen wordt, anders dan tot nog toe gebruikelijk, zoveel mogelijk geschreven als hoofdstuk(ken) van het eindrapport en bevat vooral de gegevens die relevant zijn voor het beschrijven en beoordelen van het onderzochte beleid.

Ambtelijk hoor en wederhoor

De Nota van Bevindingen (dus: het beschrijvende deel van het onderzoeksrapport, zonder analyse, beoordeling en conclusies) wordt aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een ambtelijk hoor en wederhoor. Met het oog op de correctheid van de gepresenteerde gegevens streeft de Noordelijke Rekenkamer naar 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.

Analyse, beoordeling en conclusies. Opstellen onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport bevat:

- Samenvatting met daarin de onderzoeksvraag en de conclusies 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.

Het streven is erop gericht dat het onderzoeksrapport beknopt is en (zonder bijlagen) niet meer dan veertig pagina's beslaat.

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. De bestuurlijke reactie van het college van GS wordt altijd integraal opgenomen in het definitieve onderzoeksrapport. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan stelt de Noordelijke Rekenkamer in reactie daarop een nawoord op.

Het definitieve onderzoeksrapport wordt aan geboden aan Provinciale Staten, 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(commis)sie)vergadering – bij monde van de portefeuillehouder.

Publiceren en archiveren onderzoeksrapport

De onderzoeksrapporten 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 pers wordt door de Noordelijke Rekenkamer niet eerder geïnformeerd 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, wordt veel aandacht besteed aan de leesbaarheid en vormgeving van de onderzoeksrapporten. De portefeuillehouder staat de pers te woord.

Na de publicatie van het onderzoeksrapport 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 kunnen worden opgezocht. Na verloop van tijd kan worden besloten een zogeheten terugblikonderzoek uit te voeren waarin wordt onderzocht in welke mate de onderzoeksrapportage heeft geleid tot bijstellingen in het gevoerde provinciale bestuur. In het jaarverslag rapporteert de Noordelijke Rekenkamer over het uitgevoerde onderzoek. In overeenstemming met de Archiefwet bewaart de Noordelijke Rekenkamer de onderzoeksgegevens waarop het onderzoeksrapport berust.



Noordelijke Rekenkamer

Nassaulaan 5
9401 HJ Assen

www.noordelijkerekenkamer.nl