

2005006806

Aan
Provinciale Staten van Drenthe
Provinciale Staten van Fryslân
Provinciale Staten van Groningen

sg

Betreft: voornemen tot onderzoek door de Noordelijke Rekenkamer
Ons kenmerk: O/PS/0305
Bijlage: brochure 'Noordelijke Rekenkamer op koers'

Assen, 11 juli 2005

Geachte voorzitter en leden,

De Noordelijke Rekenkamer heeft de afgelopen periode een aantal belangrijke besluiten genomen, waarvan wij u graag in kennis stellen. Zo hebben wij onze onderzoeksstrategie voor de komende jaren bepaald en daarvan afgeleid ons onderzoeksprogramma voor 2005-2006 vastgesteld. In de bijgevoegde brochure 'Noordelijke Rekenkamer op koers' wordt een en ander toegelicht. In deze brochure vindt u ook een toelichting op onze werkwijze voor, tijdens en na het onderzoeksproces en onze communicatie daarover.

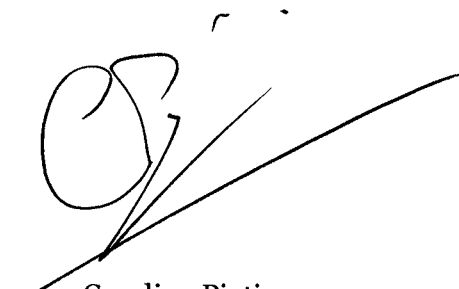
Tevens maken wij van de gelegenheid gebruik om u in kennis te stellen van het feit dat de Noordelijke Rekenkamer het voornemen heeft een onderzoek in te stellen waarbij mogelijk het Samenwerkingsverband Noord-Nederland betrokken wordt. Voor twee onderzoeken die de Noordelijke Rekenkamer voornemens is in 2005 te starten, zijn afspraken voor een toelichtend gesprek gemaakt met de ambtelijke organisatie.

Een brief van gelijke strekking is verzonden naar de colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen en aan de directeur SNN.

In de verwachting u voldoende te hebben geïnformeerd,
Hoogachtend,



mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter



mr. Carolien Pietjouw
Secretaris

Noordelijke Rekenkamer op koers

Missie

Strategie

Onderzoeksprogramma

Onderzoeksprotocol

1. inleiding

1.1. vertrekpunt voor de Noordelijke Rekenkamer

De drie Noordelijke provincies hebben in het gezamenlijk visiedocument een aantal uitgangspunten voor de Noordelijke Rekenkamer geformuleerd. Geconcludeerd wordt dat *'de Noordelijke Rekenkamer een onafhankelijk functionerende organisatie is, primair gericht op de Staten, die streeft naar het leveren van onderzoeksrapporten van kwalitatief hoogwaardig niveau, waarmee een zo groot mogelijk lerend effect voor de provinciale organisatie wordt nagestreefd. Dit startmodel vormt de basis voor de Noordelijke Rekenkamer.'*

1.2 een aantal aspecten uitgelicht

De Provinciewet geeft in artikel 183 de reikwijdte weer van het werk van de rekenkamer. De rekenkamer 'onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur.' Overigens is ten aanzien van dat laatste aspect de controle van de jaarrekening nadrukkelijk uitgesloten.

Deze ruime taakomschrijving van de rekenkamer betekent dat niet alleen de gehele beleidscyclus (probleemanalyse → formulering van beleid → beleidsuitvoering → beleidsresultaat →) tot het onderzoeksgebied behoort, maar ook het gevoerde bestuur in de zin van bedrijfsvoering, middeleninzet en -beheer, sturing en strategie, risicomangement etc.

Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zijn containerbegrippen die in samenhang de vraag moeten beantwoorden die essentieel is voor het openbaar bestuur: 'doen we de goede dingen goed?' Wellicht ten overvloede, maar dit betekent *niet* dat de rekenkamer in het primaat van de politiek treedt: de afweging en gemaakte keuzes zijn een gegeven en daarmee een vertrekpunt voor de rekenkamer.

Waar kijkt de rekenkamer dan *wel* naar? Voorbeelden hiervan zijn:

✚ Is de onderbouwing van de keuze deugdelijk?

Is alle relevante informatie meegenomen, zijn risico's en neveneffecten meegewogen en is de uitvoering haalbaar?

✚ Worden doelen gehaald met een optimale mix van middelen?

Zijn organisatie en medewerkers toegerust voor uitvoering van het beleid? Sluiten taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op elkaar aan in relatie tot de te realiseren doelstellingen? Is helder wat van iedereen verwacht wordt en hoe dat bereikt zal worden?

✚ Worden er resultaten geboekt en welke bijdrage leveren deze aan de oplossing van het problematiek?

Welke factoren en oorzaken spelen een rol bij het al dan niet realiseren van beleidsdoelstellingen? Hoe zou het (nog) beter kunnen?

Al deze elementen (beleidsrelevant, -ondersteunend en lerend effect) zijn vanzelfsprekendheden die de Noordelijke Rekenkamer toepast in haar taakopvatting, werkwijze en als selectiecriteria voor mogelijke onderzoek.

1.3 programmaraad

In de Gemeenschappelijke Regeling 'De Noordelijke Rekenkamer' is tevens vastgelegd dat er een Programmaraad is. De Programmaraad bestaat uit negen leden; van elke deelnemende provincie hebben de Staten uit hun midden drie leden aangewezen. De Programmaraad heeft tot taak 'het aandragen van suggesties over onderwerpen voor de te verrichten onderzoeken'.

Deze taak – het doen van suggesties ten behoeve van het onderzoeksprogramma – past ook prima bij de eigen opvatting van de Noordelijke Rekenkamer over haar positionering. Enerzijds dient de rekenkamer de Staten informatie te bieden die invulling geeft aan (het versterken van) de kaderstellende en controlerende functie. De ideeën vanuit de Staten – al dan niet door tussenkomst van de Programmaraad - over mogelijke onderzoeksonderwerpen zijn daarom zeker relevant.

Anderzijds is de Noordelijke Rekenkamer volstrekt onafhankelijk en maakt zij vanuit die positie haar eigen keuzes.

Om als rekenkamer toegevoegde waarde te bieden, is een aantal voorwaarden van belang. Naast de hierboven beschreven elementen, zijn dat: kwalitatief hoogwaardig onderzoek, een optimale inzet van capaciteit en een duidelijke onderzoeksstrategie.

2. missie, strategie en onderzoeksprogramma

2.1 missieverklaring

De Noordelijke Rekenkamer streeft naar verbetering van het (intern) functioneren en (extern) presteren van de drie Noordelijke Provincies. Zij wil de Staten ondersteunen en versterken in hun kaderstellende en controlerende taak door op onderzoek gebaseerde relevante informatie aan te bieden. Het lerend effect staat daarbij voorop. De Noordelijke Rekenkamer wil door kennisuitwisseling een bijdrage leveren aan goed openbaar bestuur.

Kernwoorden die ons werk en de informatie die wij bieden typeren zijn betrouwbaar, deugdelijk, objectief en bruikbaar. Wij zijn professioneel in onze werkwijze, hetgeen wil zeggen dat we gebruik maken van objectieve (audit)standaarden en professioneel in de omgang, hetgeen betekent dat vanuit onze onafhankelijke positie onze taak voorop staat. We zijn transparant in de wijze waarop onze onderzoeksresultaten tot stand zijn gekomen.

2.2 strategie 2005-2009

De strategie van de Noordelijke Rekenkamer geldt voor de komende vier jaren en is richtinggevend bij het opstellen van het onderzoeksprogramma en selectie van onderzoeksonderwerpen. Deze strategie luidt:

De Noordelijke Rekenkamer richt zich op onderwerpen waarvoor het bestuur van de provincie aanspreekbaar is op zijn verantwoordelijkheid voor het resultaat

De primaire invalshoek van elk onderzoek kan worden samengevat met 'resultaat telt', gericht op hetgeen bereikt zou moeten zijn of worden (doeltreffendheid) en of dat met de optimale mix aan inzet van middelen is gebeurd (doelmatigheid). Als echter vastgesteld wordt dat het resultaat niet of slechts ten dele is bereikt en/of als er een grote overschrijding (in tijd, kosten of capaciteit) is opgetreden, dan wordt vervolgens getracht verklarende factoren boven tafel te krijgen met onderzoek gericht op:

- ✚ actualiteit, beschikbaarheid en gebruik van diverse instrumenten en mogelijkheden;
- ✚ bedrijfsvoeringsaspecten en –processen en
- ✚ sturing op de organisatie, doelgerichtheid van beleid, cultuur en werkwijzen.

Dit betekent dat er uitspraken worden gedaan over resultaten en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, of bij het ontbreken daarvan wat de oorzaken zijn en welke verbeteringen nodig en/of wenselijk zijn.

De inhoudelijke component van deze strategie geldt voor de periode **2005- 2007** en brengt tot uitdrukking dat er een aantal thema's is die van noodzakelijk belang zijn om de vitaliteit en leefbaarheid in het Noorden te versterken. Deze hebben betrekking op:

'publieke voorzieningen die van belang zijn voor het Noorden op de terreinen zorg&welzijn, werk&economie en mobiliteit'.

3 onderzoeksprotocol van de Noordelijke Rekenkamer

Met dit onderzoeksprotocol geeft de Noordelijke Rekenkamer aan welke fasen er in het onderzoeksproces te onderscheiden zijn en op welke wijze zij daarover communiceert met betrokken partijen.

Overigens geldt dit voor ‘reguliere’ onderzoeken. De onderzoeken bij instellingen waar de Noordelijke Rekenkamer krachtens artikel 185 Provinciewet bevoegd is onderzoek te doen, kennen een iets afwijkende aanpak. Deze heeft te maken met het in kennis stellen van het voornemen een onderzoek te doen en het toezenden van het rapport. In dit protocol worden deze afwijkingen buiten beschouwing gelaten.

Fase 0: programmering en onderwerpkeuze

Een onderzoek vloeit logischerwijs voort uit het onderzoeksprogramma. Dit is afgeleid van de onderzoeksstrategie en samengesteld na weging van een aantal selectiecriteria. Deze hebben onder andere betrekking op:

- Onderwerp is een structureel probleem en het onderwerp heeft maatschappelijke relevantie;
- Er is sprake van één of meer risico's;
- Het onderwerp betreft een taak van de provincie waarvoor het bestuur aanspreekbaar is op zijn verantwoordelijkheid;

Daarnaast kunnen financiële omvang van het onderwerp, of er eerder onderzoek verricht is en/of het lerend vermogen een rol spelen. De suggesties van de Programmaraad worden meegenomen in de besluitvorming over het onderzoeksprogramma.

Verzoeken tot onderzoek zullen in eerste instantie worden getoetst aan deze criteria. De afwegingen van de Noordelijke Rekenkamer om een dergelijk verzoek al of niet te honoreren, kunnen echter ook met andere criteria samenhangen.

Het onderzoeksprogramma geeft aan welke onderwerpen de Rekenkamer *voornemens* is te onderzoeken.

Fase 1 oriëntatie op en start van het onderzoek

Voorafgaand aan de start van een onderzoek, maar daar nauw mee samenhangend is de oriëntatie op het onderwerp en de context. In deze fase zal het onderzoeksteam zoveel mogelijk globale informatie verzamelen om tot een goed onderzoeksvoorstel te komen. Deze oriëntatie wordt *altijd* aangekondigd bij de ambtelijke organisatie.

De oriëntatiefase wordt afgesloten met een onderzoeksvoorstel. Hierin staat beschreven wat er precies onderzocht wordt en waarom, op welke wijze dit wordt gedaan en langs welke ‘meetlat’ de provincie wordt gelegd.

In onderzoekstermen vertaald betekent dit dat in ons onderzoeksvoorstel altijd zal staan:

- Doel- en probleemstelling
- Onderzoeksvragen die daarvan zijn afgeleid
- Aanpak en planning van het onderzoek en methoden & technieken
- Normenkader

Dit onderzoeksvoorstel wordt ter kennisneming toegestuurd aan college(s) van Gedeputeerde Staten. Aan de directeur(-secretaris) van de betrokken provincie(s) wordt het onderzoeksvoorstel toegestuurd, vergezeld van het aanbod tot toelichting op het onderzoek en van de vraag om contactpersonen aan te geven. Zodra dit gebeurd is, kan het onderzoek van start.

Fase 2 uitvoering van het onderzoek

De uitvoeringsfase richt zich vooral op het beantwoord krijgen van de onderzoeksvragen. Afhankelijk van de doel- en probleemstelling, aanpak en de keuze voor bepaalde methoden en technieken wordt op verschillende wijze informatie verzameld. Dit kan variëren van deskresearch tot veldonderzoek. *Altijd* worden er achterliggende documenten opgevraagd en meestal worden er ook interviews gehouden.

Na analyse van de informatie en (eventuele) vervol- of verdiepingsgesprekken, worden de antwoorden op de onderzoeksvragen opgenomen in een concept-nota van bevindingen. Hiermee wordt het onderzoek ook gesloten, hetgeen betekent dat nakomende informatie – behoudens uitzonderlijke gevallen – niet meer wordt meegenomen.

Fase 3 Bevindingen en ambtelijk hoor&wederhoor

Deze concept-nota van bevindingen wordt voorgelegd voor *ambtelijk* hoor en wederhoor. Doel van dit onderdeel van het onderzoeksproces is om de bevindingen te verifiëren en feitelijke onjuistheden weg te nemen. Bij een omvangrijk en/of complex onderzoek zal gevraagd worden om vooraf de opmerkingen schriftelijk kenbaar te maken aan de rekenkamer. Hierdoor kan in het gesprek de nadruk worden gelegd op hoofdlijnen en hoeven details niet meer besproken te worden. Overigens zijn in de concept-nota van bevindingen nog *geen* conclusies en aanbevelingen opgenomen. Indien noodzakelijk wordt de concept-nota van bevindingen aangepast en daarna definitief vastgesteld. Deze nota van bevindingen (die overigens niet openbaar is) is de basis voor het concept-rapport.

Fase 4 concept-rapport en bestuurlijk hoor&wederhoor

De meestal vrij uitgebreide nota van bevindingen wordt als uitgangspunt genomen om te komen tot een rapport op hoofdlijnen. Uitgangspunt van de rekenkamer is dat haar rapporten niet meer dan 40 pagina's bevatten (bijlagen niet meegerekend). In het concept-rapport wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen. Daar worden

conclusies uit getrokken en aanbevelingen voor (verdere) verbetering gedaan. De kwalificatie van de conclusie(s) hangt samen met ernst van de situatie in relatie tot het normenkader. De Noordelijke Rekenkamer onderschrijft het uitgangspunt van het lerend effect, zodat haar aanbevelingen bruikbaar en toepasbaar (moeten) zijn.

Het concept-rapport wordt voor *bestuurlijk* hoor en wederhoor voorgelegd aan betrokken college(s) van Gedeputeerde Staten. De rekenkamer vraagt om een bestuurlijke reactie op het rapport, vooral gericht op de mate waarin de conclusies worden onderschreven en de mate waarin de aanbevelingen worden overgenomen. Deze bestuurlijke reactie wordt *altijd* (eventueel in verkorte vorm) overgenomen in het eindrapport. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan geeft de rekenkamer in het eindrapport nog een nawoord.

Fase 5 publicatie eindrapport

Met deze fase wordt het onderzoeks- en rapportageproces afgesloten en kan het rapport worden aangeboden aan Provinciale Staten en worden gepubliceerd. Behoudens vertrouwelijke informatie zal het rapport dan ook openbaar worden gemaakt.

Indien gewenst zal de Noordelijke Rekenkamer een toelichting op het rapport geven aan betrokken college(s) van Gedeputeerde Staten (of gedeputeerde) en aan Provinciale Staten (of aan een commissie en/of aan de Programmaraad). Of er daarna nog een toelichting aan de media wordt gegeven, wordt van geval tot geval gezien.

Fase 6 monitor aanbevelingen

Deze fase bestaat uit het volgen van de wijze waarop en de mate waarin de aanbevelingen worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Dit staat los van het eigenlijke onderzoek, maar is desalniettemin voor de rekenkamer van belang. Ten eerste omdat zij graag inzicht krijgt in de effectiviteit van haar eigen werk. Ten tweede omdat het noodzakelijk kan zijn een vervolgonderzoek te doen na een aantal jaren. Dit doet zich voor als de rekenkamer signalen krijgt dat het probleem – dat ten grondslag lag aan het eerdere onderzoek – nog steeds actueel en relevant is. Monitor van de aanbevelingen kan een dergelijk signaal opleveren.

Afhankelijk van de toezeggingen van betrokken colleges van Gedeputeerde Staten over de mate en het tempo waarin aanbevelingen zullen worden overgenomen, zal van tijd tot tijd aan de ambtelijke organisatie(s) worden gevraagd hoe het er voor staat. Een dergelijk verzoek zal gericht zijn aan de directeur(-secretaris) van de provincie.

In haar jaarverslag zal de Rekenkamer ook een bijlage opnemen waarin per onderzoek naast de belangrijkste bevindingen, conclusie en aanbevelingen ook wordt gerapporteerd over de mate waarin deze zijn opgevolgd.