



JAARVERSLAG 2014 WATERKRING

Maart 2015, Den Haag

Jaarverslag 2014 Waterkring



Deze publicatie is van: Waterkring, maart 2015

De Waterkring is opgericht op 3 juli 2013.

De Waterkring bestaat uit de rekenkamerfunctie bij: Aa en Maas, Amstel Gooi Vecht, Brabantse Delta, Delfland, De Dommel, Hollands Noorderkwartier, Hollandse Delta, Rijn en IJssel, Rijnland, Schieland en Krimpenerwaard, Stichtse Rijnlanden, Zuiderzeeland.

Secretariaat: C. van Rietschoten: mail: krietschoten@rijnland.net

1. Inleiding Jaarverslag Waterkring 2014

Rekenkamercommissies bij waterschappen doen onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Daarmee zijn ze een belangrijk instrument voor het algemene bestuur van een waterschap bij het uitoefenen van haar controlerende taak.

Deze ondersteuning is in de ogen van de Waterkring wenselijk in de eerste plaats omdat waterschappen omvangrijke investeringsopgaven moeten uitvoeren. Zo moeten de waterschappen als gevolg van de nieuwe veiligheidsnormen van het Deltaprogramma in de periode tot 2050 € 7,5 tot 10 miljard steken in het aanpakken van dijkvakken. De waterschapsheffingen om deze opgaven te bekostigen kunnen in de praktijk slechts beperkt worden verhoogd. Bovendien hebben diverse waterschappen te kampen met aanzienlijke schulden en minder sterke weerstandsvermogens. In de tweede plaats is in toenemende mate sprake van samenwerking met andere waterschappen en zogenoemde verbonden partijen uit de publieke en of private sector. Zo komen waterschappen, gemeenten en provincies elkaar tegen bij de afvalwaterketen, slibverwerking, energiefabriek, ruimtelijke PPS constructies, investeringen in projecten voortvloeiend uit de kaderrichtlijn water, investeringen in stedelijk water en de inning van belastingen. Bij deze samenwerking dragen waterschapsbesturen taken en bevoegdheden over aan andere entiteiten. Bovendien worden afspraken gemaakt over de verdeling van rendement en risico's. Er vindt nog slechts een getrapte verantwoording plaats. Het algemene bestuur is bij waterschappen het hoogste bestuursorgaan, maar komt op grotere afstand van het beleid en beheer van activiteiten van de verbonden partijen, waarvoor het wel de ultieme verantwoordelijkheid draagt. Dit geldt vooral bij deelneming in een vennootschap. De invulling van de kader stellende en controlerende taak van het algemene bestuur van een waterschap is bij deze delegatie van bevoegdheden moeilijker.

Deze factoren, maar ook de gebrekkige verankering van de rekenkamerfunctie (in waterschapsverordeningen in niet de waterschapswet) stonden mede aan de basis van de oprichting van de Waterkring in 2013. Doel daarvan was en is het ondersteunen van de besturen, met name de algemene besturen, van de waterschappen via gerichte adviezen op het gebied van beleid/ bestuur en bedrijfsvoering bij individuele waterschappen.

2. Samenstelling van de Waterkring

De Waterkring kent een voorzittersoverleg en een secretarissenoverleg. Het voorzittersoverleg kwam drie keer bijeen, het secretarissenoverleg twee keer.

3. Wat is gedaan en wat is bereikt

In dit tweede verslagjaar stonden als activiteiten centraal:

- De positionering van de Waterkring, bestuurlijk netwerk en publiciteit.
- De ontwikkeling van een Position Paper over de rekenkamerfunctie bij waterschappen.
- De organisatie van het najaarscongres.
- De onderlinge uitwisseling van ervaringen, het leren van de Algemene Rekenkamer, van de G4, van andere kringen uit de NVRN en van verdere versterking van het kwaliteitsbeheer.

In de hierna volgende paragrafen worden deze activiteiten achtereenvolgens toegelicht.

3.1 Positionering en publiciteit

Doel in de verslagperiode was het op de kaart zetten van de kring bij diverse stakeholders als nieuwe gesprekspartners en daarnaast de verkrijging van publiciteit. In het bijzonder zijn contacten gelegd met bestuurders en directie van de Unie van Waterschappen en met ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken respectievelijk van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast werden relaties met de Algemene Rekenkamer respectievelijk de commissie kwaliteitszorg en ook het bestuur van de NVRR gelegd. Ook werden relaties aangegaan met leden van rekenkamercommissies uit gemeenten en de rekenkamerdirecteuren van de G4 gemeenten respectievelijk de Randstedelijke rekenkamer.

Het eerste jaarverslag (2013) van de Waterkring werd ruim verspreid en op het internet gezet.

3.2 Position paper

Met het oog op het starten van overleg met de Unie van Waterschappen over het versterken van de rekenkamerfunctie heeft een commissie bestaande uit Alphons Ranner(voorzitter) en Kees van Rietschoten (secretaris) met ondersteuning van Carel de Vries (voorzitter Stichtse Rijnlanden) een concept voor een position paper opgesteld. Het document moest de ratio respectievelijk de vorm en inhoud van de rekenkamerfunctie bij de waterschappen behandelen. Na het overleg met de Unie van Waterschappen zou het document eventueel rekening houdend met de reacties van anderen uit het veld kunnen worden omgebouwd naar een voorlichtend document ten behoeve van de na de verkiezingen in maart 2015 nieuw aantredende bestuurders van waterschappen.

Bij het opstellen van het concept werd dankbaar gebruik gemaakt van de informatie over de rekenkamerfunctie verkregen van de secretarissen-directeur van de waterschappen, internetgegevens, (zelf) evaluaties van rekenkamercommissies en aanvullende informatie van secretarissen en voorzitters. Verder leverde het secretarissenoverleg in het bijzonder informatie op over onderwerpen als de beschikbare budgetten voor onderzoek, de meerwaarde van de rekenkamerfunctie, hoe om te gaan met gevoeligheden bij het dagelijks bestuur respectievelijke management van een waterschap, de borging van aanbevelingen aan het algemeen bestuur, de vormgeving van bestuurlijke en ambtelijke wederhoor en op welke wijze bij onderzoeken een blik van buiten te realiseren.

Een conceptversie van het position paper werd in de bijeenkomst van 14 november 2014 besproken. Na schriftelijke consultatie werd het aangepaste paper begin januari 2015 ter beschikking gesteld aan de Unie van Waterschappen. Op 13 februari werd het paper vervolgens besproken met de commissie CBCF van de Unie. Diverse leden van de commissie hadden problemen met de invoering van de rekenkamerfunctie. Overwegingen varieerden van er zijn al voldoende instrumenten, het monisme maakt rekenkamerfunctie overbodig tot de ervaringen met de rekenkamerfunctie en externe leden zijn ongunstig. Er was ook waardering en algemeen werd ingestemd met het ter beschikking stellen van het position paper aan de nieuw verkozen algemene besturen van de waterschappen.

3.3. Najaarscongres

Het congres van 14 november stond in het teken van de advisering aan algemene besturen over de omgang met verbonden partijen en daarnaast de positionering van de rekenkamerfunctie.

Van diverse kanten werd informatie¹ aangereikt over hoe met verbonden partijen kan worden omgegaan. De heer Rein-Aart van Vugt (Deloitte) deed dit vanuit zijn accountancypraktijk. Deze inleiding werd gevolgd door de recente praktische ervaring van een rekenkamercommissie van Brabantse Delta (Lisette de Jong-Stabel). Vervolgens ging de heer Bellers (dir. van het WfZ) in op de regeling van de verhoudingen tussen het waarborgfonds in de zorgsector en haar deelnemers.

¹ Zie voor de inleidingen bijlage 2.

Deze relatie wordt vooral bepaald door de beheersing van financiële risico's. De heer van Vugt ontwikkelde een checklist om te komen tot "verantwoord vertrouwen". Hij en mevrouw De Jong bepleitten een gestructureerde aanpak voor de realisatie van een "verbonden partij". Zij gaf ook elementen aan wat betreft de sturing van de relatie met een verbonden partij in de praktijk om als dagelijks bestuur in control te blijven. Het reglement van deelneming van het WfZ waarin wederzijdse rechten en plichten van partijen zijn vastgelegd en de informatieverplichting over financiële ontwikkelingen en investeringsvoornemens zijn eveneens potentieel nuttige instrumenten.

De rekenkamerfunctie bij waterschappen kwam aan de orde in de inleidingen van prof. dr. H.B. Winter en A.P. Ranner (vz Waterkring). De eerste vroeg aandacht voor versterking van zowel de rekenkamerfunctie (bij voorkeur met alleen externe leden) en verbetering van het onderzoeksproces en vergroting van het draagvlak wat betreft het onderwerp van onderzoek en de ontwikkelde aanbevelingen. Verder zou de gebruikelijke procedure van hoor en wederhoor losgelaten kunnen worden, zodat de aandacht meer gaat naar de discussie in het algemene bestuur. De laatste beschreef de verschillende vormen van rekenkamerfuncties en de ontwikkeling van de opvattingen van de Unie (sinds 2005) van aanvankelijk gewenste sterkere controle door een rekenkamerfunctie op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid naar een keus per waterschap wat betreft vorm en taken van de rekenkamerfunctie met als alternatief art. 109a onderzoek door het dagelijks bestuur.

Het ontbreken van een wettelijke inbedding van de rekenkamerfunctie heeft allerlei nadelen zoals conflicten en fricties, bestuurlijke drukte en onvoldoende waarborgen voor efficiënte en effectieve besteding van middelen uit waterschapsheffingen. Vandaar de wenselijkheid van de voorbereiding van een position paper te bespreken met de unie van waterschappen.

3.4 Onderlinge contacten, contacten met de Algemene Rekenkamer en versterking kwaliteitsbeheer

Op 18 september 2014 namen leden van de Waterkring deel aan een gezamenlijke werkdag van de NVRR en de Algemene Rekenkamer. De bijeenkomst stond in het licht van de drie decentralisaties waar de gemeenten mee bezig zijn. Een interessant thema bij de werkdag was de mogelijke rollen die rekenkamercommissies kunnen vervullen naast die van controleur van regels of van beleidsuitvoering en ondersteuner van het lerend vermogen. Duidelijk werd dat de rollen van mediator en agendasetter niet in aanmerking komen. Ook het vervullen van de rol van "luisterend oor" voor problemen van de burgers is nog niet van belang. Bij de werkdag werd de bijzondere positie van de rekenkamerfunctie bij de waterschappen - alleen gebaseerd op waterschapsverordeningen - belicht.

Het secretarissenoverleg vond plaats op 17 oktober 2014 in de vorm van een werkbezoek bij de Algemene Rekenkamer. De dames Mol en van Tongeren van de AR verzorgden inleidingen en namen actief deel aan de discussies. Uit de discussies kwamen de verschillen naar voren tussen rekenkameronderzoek enerzijds en interne audits en doelmatige audits door de dagelijkse besturen anderzijds. Deze verschillen zijn:

- Onafhankelijk opdrachtgeverschap /eigenaarschap van rekenkamer(commissies)
- Transparante opzet (vooraf), wederhoor in een openbaar rapport (achteraf).
- Reflectie op oorzaken door relatieve buitenstaanders, die geen belang hebben bij de organisatie.

De Waterkring wisselde tijdens de bijeenkomsten ervaringen uit en besteedde een aantal keren aandacht aan kwaliteitszorg. Werd in 2013 ingegaan op het onderwerp "De procesgang bij onderzoek"; in 2014 was onderwerp van discussie "Kwaliteitseisen Rapportages" en de eerder bij onder paragraaf 4 bij het secretarissenoverleg genoemde aspecten.

De Waterkring heeft tot dusverre gewerkt zonder budget. Het bestuursoverleg en ook de secretarissenoverleg worden uit eigen zak bekostigd en is mede mogelijk doordat vergaderingen bij waterschappen en de Unie van Waterschappen kunnen plaatsvinden. De Waterkring is een ieder daarvoor erkentelijk.

Bijlage 1. Afgeronde onderzoeken van de rekenkamercommissies in 2014

AA en Maas	Verkenning beheer stedelijk water Verkenning Innovatie Nazorg eerdere onderzoeken Overdrachtsinformatie 2015
Amstel Gooi en Vecht (AGV)	Baggeren (met HHNK) Inkoop /inhuur/aanbesteding Governance (wateropgave)
Brabantse Delta	Verbonden Partijen
De Dommel	Schadevergoedingen Vergunningverlening en handhaving
Delfland	Jaarrekening 2013 Kwijtscheldingsbeleid waterschapsheffingen Overdrachtdossier
Hollands Noorderkwartier (HHNK)	Baggeren (met AGV) Wateropgave
Hollandse Delta	Afvalwaterketen (samen met gemeente en waterbedrijf) Vooronderzoek aan-en verkoop van grond
Rijnland	Doeltreffendheid Baggerbeleid Bestuurlijke instrumenten VV Overdrachtsinformatie 2015 /fact sheets
Rijn en IJssel	Samenwerkingsovereenkomst waterschap provincie
Schieland en Krimpenerwaard	jaarrekening 2013 Overdrachtdossier
Stichtse Rijnlanden	Digitalisering dienstverlening (ex ante onderzoek)
Zuiderzeeland	Geen, i.v.m. met nieuwe rekenkamercommissie

Bijlage 2. Verslag van het Najaarscongres van de Waterkring op 14 november 2014.

1. Actuele ontwikkelingen

De heer Havekes van de Unie van Waterschappen die ook als uitstekend gastheer namens de Unie optrad, ging in zijn welkomstwoord in op het OESO-rapport van maart 2014, dat erg positief was over de Nederlandse water governance respectievelijk waterbeheer. Op onderdelen wordt geadviseerd het waterbeleid aan te passen. Dit betreft het waterbewustzijn, de relatie tussen water en ruimtelijke ordening, de financiering, de ambitie betreffende de waterkwaliteit en onafhankelijk toezicht. Ook gaf hij aan dat de voornemens van het regeerakkoord om waterschappen te zijner tijd onder te brengen bij provincies van de baan zijn. De Deltabeslissingen zijn zowel voor het Rijk als de waterschappen een grote opgave. De nieuwe veiligheidsnormen nopen tot de aanpak van 200 dijkvakken van in totaal 1.500 km tot 2050. Hiermee is € 15 tot 20 miljard gemoeid. De waterschappen betalen hiervan ongeveer de helft. De Unie van Waterschappen hebben het initiatief genomen tot de publicaties “de Staat van het Bestuur” en het “Waterschapspeil” Dit speelt in op het streven naar een transparantere overheid.

2. Verbonden Partijen

“Verbonden Partijen”

De heer Van Vugt van Deloitte behandelde vanuit zijn accountantsprofessie datgene waar het algemene bestuur van een waterschap op moet letten bij het beoordelen van verbonden partijen. Van dit laatste is sprake als een waterschap zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft in een organisatie. De kwaliteit van de sturingsrelatie van het waterschapsbestuur ten opzichte van een verbonden partij moet risicogericht zijn en afhankelijk zijn van het algemene risicoprofiel (bepaald door onder meer soort en omvang van de activiteiten), de financieel risico's en de bestuurlijk politieke risico's.

Het waterschap als organisatie moet een evenwicht weten te vinden tussen controlemechanismen (“governance”) en vertrouwen (“trust rules”). In het eerste geval gaat het om sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. In het tweede om welwillendheid, leiderschap, integriteit en vaardigheid. Het evenwicht tussen governance en trust rules wordt vooral bepaald door:

- a. de doelstellingen van de verbonden partij;
- b. een duidelijke scheidslijn tussen beleid en uitvoering;
- c. de mate waarin sprake is van een heldere juridische en organisatorische structuur en
- d. de mate waarin sprake is van duidelijk afgebakende rollen en competenties.

Vanuit het belang van het waterschap geredeneerd zijn er 6 kernpunten waar door het algemene bestuur aandacht aan moet worden besteed om te komen tot “Verantwoord vertrouwen”:

1. Welke doelstellingen worden beoogd met samenwerken en het op afstand zetten?
2. Hoe is de scheidslijn tussen beleid en uitvoering bij de verbonden partij?
3. Is de structuur en regeling juridisch en bestuurlijk transparant en hoe zit de bijdrageregeling respectievelijk het opvangen van de eerste risico's in bedrijfsvoering in elkaar en wie gaat over de voordelige resultaten?
Het is verstandig op voorhand de rol van de audit- of rekeningcommissie te regelen; dit geldt ook voor het opheffen van de geheimhoudingsplicht van de controlerend accountant waar het gaat om verbonden partijen ten opzichte van het algemeen bestuur. Ook kan het algemene bestuur de accountant vragen aandacht te besteden aan de sturingsrelatie.
4. Het scherp onderscheiden (beleggen en aanwijzen) van rollen eigenaar, toezichthouder, opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook moet de regierol worden bepaald en de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie en het dagelijkse bestuur.
5. De inrichting van de governance (betreffende de elementen van de P&C cyclus) per beleidsterrein en per afzonderlijke verbonden partij. Wat het laatste betreft is denkbaar dat een keer per jaar de sturing en verantwoording betreffende de verbonden partijen en de regierol die binnen het waterschap wordt vervuld aan de orde komt bij het algemene bestuur.
6. De mate waarin het vertrouwen gebaseerd kan worden op vaardigheden, welwillendheid , leiderschap en integriteit (voor zover gebleken).

De benodigde informatie voor het formuleren van de reactie op de kernpunten zou in zijn ogen voor leden van het algemeen bestuur te vinden moeten zijn in een beleidsnota verbonden partijen, periodieke (beleids)evaluaties, periodieke evaluatie verbonden partijen, paragrafen in de begroting respectievelijk het jaarverslag, terwijl minimaal een keer per jaar alle verbonden partijen integraal worden besproken.

Als voorbereiding van een nieuwe relatie om te komen tot een verbonden partij is een gestructureerde stapsgewijze aanpak aan te bevelen. Dat komt neer op eerst inventariseren, vervolgens prioriteren (risico-analyse) en als derde stap het formuleren van eisen aan de sturingsrelatie. Dit moet dan worden gevolgd door het scannen van de huidige relatie en het treffen van verbetermaatregelen. Dit proces kan het beste door meerdere eigenaren gezamenlijk (eerste stap) worden doorlopen, in de tweede stap gevolgd door een stuurgroep en ambtelijke werkgroep die behalve de beleidsnota verbonden partijen ook een mogelijke adoptieregeling uitwerken. De laatste stap het treffen van verbetermaatregelen is aan de verbonden partijen zelf.

Grip en samenhang, "in control" bij verbonden partijen

Mevrouw De Jong–Stabel gaf een inleiding over het recente onderzoek naar verbonden partijen door de rekenkamercommissie van Brabantse Delta.

De belangstelling van de commissie was veroorzaakt door het grote aantal van 10 verbonden partijen, het grote financiële belang (15% van de begroting) dat wordt ingenomen door verbonden partijen, de risico's verbonden aan verbonden partijen en de twijfels bij het algemeen bestuur over het in control zijn gelet op de huidige werkwijze van het waterschap.

De commissie begon met het vast stellen van een plan van aanpak, het uitwerken van een normenkader en een inventarisatie van bestaande verbonden partijen en de rechtsvormen. Ook werden de ambities in kaart gebracht evenals bestaande afspraken inzake beheer, verantwoording en toezicht.

Om deze punten te toetsen werden vervolgens als casestudies genomen de gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking West-Brabant, de gemeenschappelijke regeling Aquon en de NV slibverwerking Noord-Brabant. Vervolgens werden in een workshop van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en ambtelijke vertegenwoordigers de bestaande verbonden partijen verdeeld naar financieel risico dat het waterschap loopt in de verbonden partij en de invloed van het waterschap op de verbonden partij. Geconcludeerd werd dat tot 2013 de informatie onvoldoende was om doelrealisatie te beoordelen. Bovendien waren de benoemde doelen te algemeen, was de verantwoordingsinformatie niet specifiek genoeg.

Vanaf 2014 is in paragraaf verbonden partijen een verwijzing naar de business case opgenomen en een weging van de actuele stand van zaken. Nieuw is dat het algemeen bestuur een concept zienswijze ontvangt, inclusief een verwijzing naar eerdere zienswijzen en de verwerking daarvan en dat vervolgens een dialoog op gang komt waardoor de zienswijze eventueel kan worden aangescherpt.

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie was de grip echter nog steeds reactief. De commissie heeft vervolgens een kompas met aanbevelingen ontwikkeld. Deze aanbevelingen waren:

- a. Hanteer een afwegingskader bij het aangaan van een relatie via verbonden partijen
- b. Kies een strategische en meer proactieve benadering
- c. Formuleer een beleid t.a.v. de rol van verbonden partijen bij het realiseren van de eigen ambities
- d. Stuur vanuit de eigen ambitie meer aan de voorkant op doelen via een business case
- e. Maak een strategische analyse van de risico's; hiermee kan het algemeen bestuur prioriteiten stellen en per jaar aangeven waar zij het zwaartepunt bij de sturing legt.

De commissie verwerkte de concrete conclusies en aanbevelingen in een voorstel voor het Algemeen Bestuur. Het dagelijks bestuur was het niet eens met de aanbeveling tot het formuleren van een afwegingskader. Na het debat in het algemene bestuur gaf het aan op een aantal punten terug te willen komen.

“Structuur toezicht WfZ”

De heer Bellers van het Waarborgfonds voor de Zorgsector, dat de financiering van investeringen van ziekenhuizen en andere zorginstellingen borgt, belichtte de formele relatie tussen het waarborgfonds en de staat enerzijds en het waarborgfonds en de deelnemers uit de zorgsector anderzijds. Het fonds kent momenteel 320 deelnemers en staat garant voor ongeveer € 8,5 miljard aan langlopende leningen.

Wat betreft de staat is er een ‘achter borg overeenkomst’. Voor cruciale beleidszaken is de goedkeuring van de minister vereist. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats. De relatie tussen het WfZ en de deelnemers is geregeld in een Reglement van Deelneming waarin de wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Deelnemers hebben een informatieplicht naar het fonds en worden periodiek beoordeeld op hun kredietwaardigheid. Het WfZ kan aanwijzingen geven over het financiële en organisatorische beleid en zelfs een saneringsplan opleggen.

Voor het WfZ is in toenemende mate de bij een financieringsvraag / borgingsverzoek noodzakelijke inhoudelijke beoordeling van investeringsprojecten van belang geworden. Een investering moet strategisch goed doordacht en bedrijfseconomisch verantwoord zijn. Deelnemers moeten in staat zijn om op korte en lange termijn aan hun rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen en ook aan de verplichtingen die uit de (voorgenomen) investering voortvloeien. Het WfZ heeft daarvoor een publicatie Bouwstenen Businessplan uitgebracht.

Voor de zorginstellingen heeft de borging als voordelen:

- Continuïteit van de financiering: leningen die door het WfZ zijn geborgd, zijn door de geldgever niet tussentijds opzegbaar.
- Rentevoordeel: de garantie voor rente en aflossing van de lening betekent dat een aanzienlijk lagere rente moet worden betaald.
- Relatief eenvoudig afsluiten van leningen door de borging en gestandaardiseerde leningsvoorwaarden. Ook de periodieke verslaglegging aan geldgevers is eenvoudiger.

Tegenover de geborgde financiering staat dat de deelnemer hypothecaire zekerheden aan het WfZ moet verstrekken en dat het WfZ een goedkeuringsbevoegdheid heeft wat betreft fusie/splitsing en vervreemding van activa respectievelijk de wijziging van de juridische structuur en of statuten van deelnemers. Voor omzetting naar een vennootschap structuur is een apart strenger toetsingskader. Ook financieringstransacties en eventueel derivatentransacties hebben instemming van het WfZ nodig. Als deelnemers zich niet aan de verplichtingen houden kan het WfZ een boete tot 5% van de garanties opleggen.

3. Positionering rekenkamerfunctie

“De rekenkamerfunctie”

Prof. Winter (van Pro Facto) belichtte wat de doelstellingen bij de introductie van de rekenkamerfunctie bij de gemeenten en provincies waren geweest en welke de ervaringen sindsdien waren.

De doelstellingen waren versterking van:

- de positie van raad en staten, vooral via de controlefunctie
- externe verantwoording; daarbij stond voorop de doeltreffendheid
- verbetering bedrijfsvoering, met name in de sfeer van rechtmatigheid en doeltreffendheid.

Berenschot constateerde in 2011 onder meer dat de rekenkamercommissies voor 40% bestonden uit externe leden en ook 40% gemengde commissies. Van het onderzoeksbudget ging 40% naar externe inhuur, 27% als vergoeding naar leden en 17% naar secretariskosten. Per inwoner varieerde de kosten tussen € 0,70 en € 1,47.

De heer Winter constateerde dat de stapeling van functies punt van aandacht moest zijn en dat de kennis van leden van de rekenkamercommissie aangaande onderzoeksmethodologie verbetering behoeft. De deelname van raads- en statenleden in een rekenkamer had geen meerwaarde. Hij was voorstander van een gemengd model, of een model met alleen externe leden. Een externe voorzitter had zijn voorkeur.

Het budget van rekenkamercommissies staat onder druk. Mede daardoor wordt in de praktijk de onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie bedreigd. Bij de onderwerpselectie door rekenkamercommissies zou meer aandacht wenselijk zijn voor de input van het algemeen bestuur en ook burgers. Opvallend was dat een derde van de onderzoeken een top 5 van onderwerpen betrof. Er op het punt van het onderzoeksproces doorgaans weinig informatie verstrekt wat betreft medewerking, feitencheck, tijdsduur, rol van onderzoeksbureau etc.

De resultaten van onderzoeken leidde in 90 % van de gevallen tot bestuurlijke reacties. De gemeenteraden en staten reageerden veelal constructief en in 3 van de 4 gevallen werden de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk overgenomen.

De heer Winter tekende hierbij aan dat het nut en noodzaak van een bestuurlijke reactie onduidelijk was en dat die reactie te lang (gemiddeld 4 weken) op zich liet wachten. De discussie behoort bij het algemene bestuur plaats te vinden. De raads- / statenbehandeling was echter vaak wat tam. Ook was opvallend dat de opvolging van aanbevelingen vaak onduidelijk bleef.

Vervolgens kwamen als aanbevelingen naar voren:

- Rekenkameronderzoeken hebben vooral meerwaarde bij concrete thema's. Echter gewaakt moet worden voor duplicatie.
- Kies ook eens voor een (ex ante) besluitvormingsonderzoek.
- Versterk het onderzoeksproces (werk met een startnotitie, wees niet al te star bij presentaties in het kader van offertes, let bij de agendering op de aanwezigheid van het gehele onderzoeksteam etc.) en vergroot de doorloopsnelheid van onderzoeken.
- Besef dat bij onderwerpselectie ook het draagvlak van belang is.
- Laat soms het starre kader van de Algemene Rekenkamer (hoor/wederhoor en bestuurlijke reactie) los.

Wat betreft de rekenkamerfunctie bij waterschappen was het oordeel van de prof. Winter dat inpassing in het monistisch stelsel om betere doordinking en vastlegging vraagt en dat het wenselijk is het algemeen bestuur bij de selectie en uitvoering van onderzoeken te betrekken. Bij de selectie van onderwerpen is het gewenst ook aandacht te geven aan de omgeving (samenwerkingspartners, provinciebestuur en stakeholders). Het dagelijks bestuur zit niet te wachten op alleen onderzoeken naar de bedrijfsvoering, doe als rekenkamercommissie ook andere onderzoeken. Kijk ook naar toekomstverkenningen, kerntaken etc. Ga na of gemeenschappelijke rekenkamers een voor waterschappen nuttig model kan zijn.

“Meerwaarde rekenkamerfunctie bij waterschappen”

De heer Ranner (voorzitter Waterkring) ging in op de verschillende rekenkamerfuncties en hoe de Unie van Waterschappen tegenover de rekenkamerfunctie staat. Rekenkamercommissies doen in beginsel onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid, opereren onafhankelijk en hebben meestal externe deskundige leden, waaronder een externe voorzitter. De kenmerken van een rekenkamercommissie zijn: onafhankelijke selectie van onderzoeksonderwerpen, zorgvuldige onderzoeksprocedures, benoeming voor vier jaar en een periodieke evaluatie van het functioneren en tenslotte jaarlijks (gepubliceerde) verantwoording over de verrichte werkzaamheden en het budget. Zij richten zich niet op de jaarrekening of de accountantscontrole.

Een rekeningcommissie doet onderzoek en adviseert over de jaarrekening en adviseert over de reikwijdte van de accountantscontrole en de benoeming van de accountant. De leden zijn gekozen uit het algemene bestuur. Er zijn 2 waterschappen met een rekeningcommissie.

Daarnaast is er de audit commissie - ook afkomstig uit het algemeen bestuur- die ook adviseert over de jaarrekening, de accountantscontrole en de benoeming van de accountant. Er zijn 4 auditcommissies en een “controlecommissie”. Incidenteel wordt door de auditcommissie geadviseerd over het risicomanagement terwijl incidenteel ook onderzoek wordt gedaan naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Er is dus slechts een verschil in naam daar een enkele rekeningcommissie ook onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid doet. Er zijn 7 waterschappen die geen enkele vorm van rekenkamerfunctie kennen.

Vanaf 2003 is binnen de Unie van Waterschappen gediscussieerd over de wenselijkheid van een rekenkamerfunctie. Hoewel de Unie voorstander was van versterking van de interne controle op doelmatigheid en doeltreffendheid achtte de Unie in 2005 een wettelijk verplichte rekenkamerfunctie onnodig. Het verkoos vrijwilligheid en een groeimodel, dat ruimte kon bieden de rekenkamerfunctie op maat in te vullen in samenhang met het monistisch karakter van het waterschapsbestuur. In 2009 publiceerde de Unie de handreiking doeltreffendheid en doelmatigheid waarin onderscheid werd gemaakt tussen (a) periodiek onderzoek door het dagelijks bestuur ex artikel 109a van de Waterschapswet naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering en (b) onderzoek naar effectiviteit beleid en beheer (gericht op maatschappelijke effecten) ten behoeve van het algemeen bestuur. Het Algemene Bestuur zou bij verordening kaders kunnen stellen voor regels voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken van het dagelijks bestuur. Ook kan het algemeen bestuur de functie van die onderzoeken bepalen. In juni 2010 gaf de Unie in een nieuwe handreiking aan dat elk waterschap zelf kan bepalen welke de samenstelling en taken van een rekenkamer zijn, welke de positionering ten opzichte van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur is en de mate van onafhankelijke bevoegdheden en het al dan niet werken in opdracht van een bestuursorgaan. De laatste jaren heeft de Unie van Waterschappen onder andere door de extra investeringsopgaven, actie Storm, fusies en samenwerking met andere private en publiek organisaties beperkte aandacht getoond voor betere ondersteuning van algemene besturen.

Gevolgen van het ontbreken van een wettelijke inbedding van de rekenkamerfunctie is dat er een lappendeken is ontstaan van rekenkamerfuncties en lokale oplossingen. Bovendien blijkt de 109a benadering waarbij dagelijkse besturen zelf onderzoek doen naar bedrijfsvoering ook niet altijd te worden toegepast terwijl ook weinigen rapporteren aan het algemeen onderzoek over de wel uitgevoerde interne onderzoeken. Bij de selectie van onderwerpen en de uitvoering van onderzoekingen door een rekenkamercommissie is nogal eens sprake is van afhankelijkheid van het dagelijkse en algemene bestuur. Tussen waterschappen bestaan daarbij verschillen over de interpretatie van taken, bevoegdheden en het begrippenkader. Conflictsituaties en fricties kwamen voor naar aanleiding van onduidelijke bevoegdheden en het interpreteren van aanbevelingen voor beleidswijzigingen door het dagelijks bestuur als kritiek. Per saldo is sprake van bestuurlijke drukte en onvoldoende waarborgen voor effectieve en efficiënte besteding van de middelen uit waterschapshellingen.

Vandaar dat de Waterkring werkt aan een position paper over de rekenkamerfunctie en dat paper met de meest betrokkenen wil bespreken en daarna in de vorm van een document in maart 2015 ter informatie wil doen toekomen aan de nieuwe algemene besturen van de waterschappen.