



Ontwikkeling van de Rekenkamerfunctie bij Waterschappen

POSITION PAPER VAN DE WATERKRING VOOR ALGEMEEN BESTUREN VAN WATERSCHAPPEN

Maart 2015, Den Haag

Indeling Position Paper:

Historie rekenkamerfunctie bij waterschappen vanaf 2003

Nieuwe impuls voor de rekenkamerfunctie in 2015

Stand van de rekenkamerfunctie in 2014

Evaluatie van de rekenkamerfunctie bij de waterschappen 2008-2014

Verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een waterschap
Actuele uitdagingen voor het algemeen bestuur van een waterschap

Meerwaarde van de rekenkamerfunctie voor het algemeen bestuur van een waterschap

Rol van de Waterkring

Streefmodel voor de rekenkamerfunctie in bestuursperiode 2015-2019

Activiteiten Waterkring 2015-2019

Bijlagen:

Bijlage 1	Invulling rekenkamerfunctie door de waterschappen
Bijlage 2	Taken en evaluatie van de rekenkamerfunctie
Bijlage 3	Waterbeheer en Governance
Bijlage 4	Onderzoeken rekenkamerfunctie bij waterschappen 2007-2014



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

Historie rekenkamerfunctie bij waterschappen vanaf 2003

De Unie van Waterschappen (UvW) heeft vanaf 2003 de wenselijkheid van de rekenkamerfunctie voor de waterschappen onderzocht. Het leidde binnen de Unie niet tot eenduidige opvattingen.

In november 2005 onderscheidde de Unie voor haar leden vier mogelijkheden:

- rekeningcommissie
- rekenkamercommissie
- regionale rekenkamer
- landelijke rekenkamer

Hoewel de vorm verschilde was het gemeenschappelijke doel de versterking van de controle op doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Een wettelijk verplichte rekenkamerfunctie zoals bij gemeenten en provincies, achtte de Unie niet nodig. De UvW gaf de voorkeur aan vrijwilligheid en een groeimodel.

Bij de behandeling van de Wet modernisering waterschapsbestel (Kamerstuk 30601) wordt hierover het volgende opgemerkt:

Eind 2005 heeft de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen besloten om de waterschappen zelf te laten beginnen met de invoering van rekenkamercommissies of uitgebreide rekeningcommissies. Het zal dan afhangen van de ambities en de mogelijkheden om direct al een rekenkamercommissie op te richten of eerst een rekeningcommissie met uitgebreide bevoegdheden. Gesproken is van een groeimodel. De algemene besturen van de waterschappen hebben in 2006 nader gediscussieerd over het traject en de inrichting van dergelijke commissies. Het beeld van eind 2006 is dat de sector al goed in beweging is gekomen. In veel waterschappen komen er commissies met interne leden. Enkele waterschappen zijn overgegaan tot de oprichting van een gezamenlijke rekenkamercommissie, waarvoor externe leden zijn geworven. Daarentegen zijn er ook waterschappen die nu nog de voorkeur geven aan eigen onderzoeken van de algemene besturen. Al met al is de aandacht voor de bestuurlijke controle sterk toegenomen in het waterschapsbestel.

In 2010 heeft de Unie van Waterschappen een Handreiking doelmatigheid en doeltreffendheid opgesteld. Uitgangspunt daarbij was dat ieder waterschap zelf de samenstelling en taken van een rekenkamer kan bepalen. Ook werd aandacht besteed aan de positionering van het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur.

Nieuwe impuls voor de rekenkamerfunctie in 2015

Doel van het position paper is het geven van een impuls aan de discussie door het informeren van de (nieuwe) leden van algemene vergaderingen van de waterschappen over de wenselijkheid van een goede rekenkamerfunctie.

Hoewel de Waterkring voorstander is van een wettelijke inbedding van de rekenkamerfunctie - immers nu treden nogal eens fricties op en geven verordeningen onvoldoende waarborgen voor een efficiënte en effectieve besteding van middelen uit waterschapsheffingen - blijkt hiervoor binnen de Unie van Waterschappen geen meerderheid te vinden.

De voorkeur van de Waterkring gaat derhalve uit naar het op vrijwillige basis invoeren van de rekenkamerfunctie en naar het bevorderen dat deze zo goed mogelijk inhoud wordt gegeven. Ondertussen kan de discussie met inhoudelijke argumenten verder worden gevoerd.

Met dit position paper geeft de Waterkring de discussie een nieuwe impuls. Dit position paper wordt afgesloten met een toekomstgerichte visie van de Waterkring op de rekenkamerfunctie bij waterschappen en haar eigen rol daarin.

Lerend van de periode 2005-2014 verwacht de Waterkring dat het position paper voor de algemeen besturen een goede bouwsteen is voor de verdere verbetering van de rekenkamerfunctie bij de waterschappen in de komende bestuursperiode 2015-2019.

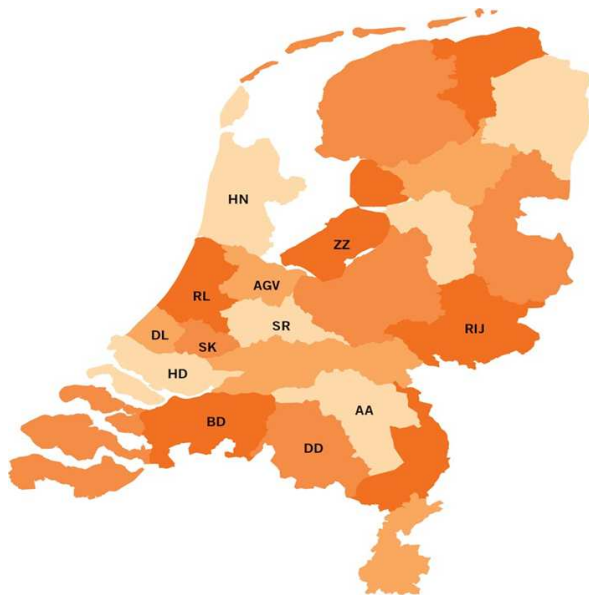
Een concept van het position paper is met de bestuurlijke commissie CBCF van de Unie van Waterschappen besproken op 13 februari 2015 en vervolgens (op ambtelijk niveau) op 3 maart 2015 met de Algemene Rekenkamer. Sommige Uniebestuurders waren kritisch. Zij wezen de rekenkamerfunctie a priori af. Een enkeling had slechte ervaringen met de rekenkamerfunctie opgedaan. De reacties van deze gremia zijn verwerkt in de beschrijving van de achter ons liggende periode.

Met de Unie van Waterschappen is afgesproken dat het position paper zal worden toegezonden aan alle leden van de algemeen besturen, die na de waterschapsverkiezingen van 18 maart 2015 worden benoemd. De doelgroep bestaat daarmee uit de algemeen besturen (en dagelijks besturen) van de waterschappen respectievelijk de rekenkamercommissies, rekeningcommissies en auditcommissies bij de waterschappen.

Stand van de rekenkamerfunctie in 2014

Eind 2014 is de situatie als volgt:

- 10 waterschappen met rekenkamercommissie
- 2 waterschappen met (uitgebreide) rekeningcommissie
- 5 waterschappen met auditcommissie (een waterschap heeft zowel een rekenkamercommissie als een auditcommissie)
- 7 waterschappen zonder een rekenkamercommissie, rekeningcommissie of auditcommissie



Hierboven zijn de 12 waterschappen ingevuld (met afkorting), die beschikken over een rekenkamercommissie dan wel een (uitgebreide) rekeningcommissie.

Tien waterschappen met rekenkamercommissie

De formele grondslag voor de rekenkamerfunctie bij de waterschappen is - bij het ontbreken van een wettelijke regeling - een verordening van het waterschap. Het opstellen van een dergelijke verordening is de bevoegdheid van het algemeen bestuur. In de verordening is dan vastgelegd dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar "doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur". In deze verordening zijn ook de werkwijze en de samenstelling van de commissie vastgelegd. Veelal wordt hierbij aansluiting gezocht bij de verordeningen zoals gemeenten en provincies die kennen.

Rekenkamercommissies hanteren een onderzoeksprotocol. Het doel hiervan is om de werkwijze van de rekenkamercommissie vast te leggen en voor alle partijen helder te maken. De stappen zijn:

- opstellen van onderzoekprogramma (jaarlijks);
- onderzoekopzet;
- vastlegging onderzoekproces;
- opstellen van nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor;
- procedure voor bestuurlijk wederhoor;
- aanbieding rapport aan het algemeen bestuur;
- publiciteit/openbaarheid van het onderzoeksrapport;
- verantwoording in jaarverslag van de rekenkamercommissie.

Een overzicht van de onderzoeken, die door de leden van de Waterkring in de periode 2007-2014 zijn uitgevoerd, is opgenomen in bijlage 4. De verscheidenheid van onderzochte onderwerpen is aanzienlijk, maar gemeenschappelijk is dat het voor het beleid en beheer van waterschappen relevante en actuele onderwerpen betreft.

De onderscheidende kenmerken van rekenkameronderzoek zijn:

- Onafhankelijk opdrachtgeverschap / eigenaarschap van rekenkamer(commissie), gericht op de advisering aan het algemeen bestuur, ter verbetering van de kwaliteit van het bestuur.
- Transparante planmatige opzet (vooraf), aanpak, wederhoor in openbaar rapport (achteraf).
- Formuleren van conclusies en het doen van aanbevelingen door onafhankelijke buitenstaanders.
- Vervolgonderzoek ter verificatie (navolging van besluiten, die het algemeen bestuur heeft genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamer-commissie).

De rekenkamerfunctie richt zich op 'sturen' en 'controleren', waarna het algemeen bestuur besluiten tot bijsturing kan nemen. Uiteraard kan het ook leiden tot beleidswijzigingen door het dagelijks bestuur. De aanbevelingen uit onderzoeken zijn niet gericht op afrekenen, maar op verbetering van het toekomstig beleid en beheer. Het gaat daarbij meer en meer om "lerend" onderzoek. Incidenteel doen rekenkamercommissies ook onderzoek naar toekomstig beleid (ex ante onderzoeken).

Twee waterschappen met rekeningcommissie

De taak van de rekeningcommissie is veelal beperkter dan die van de rekenkamercommissie. De taak van een dergelijke commissie is het onderzoeken van de jaarrekening op de aspecten doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur alsmede de effecten van het beleid. Daarnaast vervult deze commissie een rol bij de aanbesteding van de accountantsdiensten, de controleaanpak en -protocol en het adviseren over de uitgebrachte accountantsrapportages. Een rekeningcommissie van een waterschap heeft haar taken uitgebreid met de onderzoekstaak conform een rekenkamercommissie. Het hanteert daarbij het onderzoeksprotocol van een RKC.

Vijf waterschappen met auditcommissie

Auditcommissies blijken in de praktijk in hoofdzaak dezelfde taken te vervullen als de rekeningcommissies, waarbij het accent ligt op het adviseren over aanbesteding van de accountantsdiensten, controleaanpak en -protocol en advisering over de uitgebrachte accountantsrapportages. De leden zijn doorgaans bij beide soorten commissies (rekeningcommissies en auditcommissies) afkomstig uit het algemeen bestuur. In alle gevallen wordt gerapporteerd aan het algemeen bestuur. Sommige audit-commissies adviseren daarnaast ook over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid of over de P&C cyclus en risicomanagement.

Evaluatie van de rekenkamerfunctie bij de waterschappen 2008-2014

Er hebben in de periode 2008-2014 diverse evaluaties van het functioneren van rekenkamercommissies plaatsgevonden (zie bijlage 2). Soms is dit voorafgegaan door een (zelf)evaluatie door de rekenkamercommissie zelf. Uit de evaluaties bij 13 rekenkamercommissies en rekeningcommissies blijkt dat de algemene besturen van de waterschappen overwegend positieve (naast enkele negatieve) ervaringen hebben opgedaan.

Bij 9 waterschappen sprak uit de evaluaties tevredenheid bij het algemeen bestuur, gevolgd door bekrachtiging, borging of versterking van de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie. De inbreng van externe leden en de onafhankelijkheid van een externe voorzitter werden door deze algemene besturen gezien als positieve elementen bij de invulling van de rekenkamerfunctie bij waterschappen.

In 2 gevallen werd de selectie van onderzoeksonderwerpen niet meer overgelaten aan de rekenkamerfunctie. Bij Rijn en IJssel en Zuiderzeeland kiest het algemeen bestuur de onderwerpen voor onderzoek. Vervolgens voert de rekenkamercommissie de onderzoeken uit.

In 2 gevallen leidde de evaluatie tot stopzetting van een rekenkamercommissie (Rivierenland en Veluwe).

Daar waar sprake is geweest van negatieve ervaringen ligt er een taak voor de individuele rekenkamercommissies en voor de Waterkring op het gebied van kwaliteitszorg.

Verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een waterschap

In tegenstelling tot de gemeenten en provincies is voor de waterschappen niet gekozen voor een duaal bestuursmodel. De leden van het dagelijks bestuur zijn ook lid van het algemeen bestuur.

Wel bepaalt - zoals dat ook bij gemeenten en provincies het geval is - artikel 77 van de Waterschapswet dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur berust bij het algemeen bestuur voor zover deze niet bij of krachtens reglement dan wel bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is toegekend aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter.

De Waterschapswet geeft in de artikelen 99 tot en met 107 als verantwoordelijkheden aan het algemeen bestuur:

1. Vaststelling van de begroting, jaarrekening en jaarverslag.
2. Borging van de rechtmatigheid van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie door:
 - a. vaststelling van de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie .
 - b. vaststelling van regels voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie

Tot de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur behoort het uitvoeren van het financiële beleid / beheer en het afleggen van verantwoording aan het algemene bestuur door middel van jaarrekening en jaarverslag.

Dat er op financieel gebied niet volledig sprake is van monisme blijkt uit artikel 104 van de Waterschapswet dat aangeeft dat de leden van het dagelijks bestuur niet deelnemen aan de stemmingen en besluiten over de jaarrekening en jaarverslag. De kern van de rolverdeling is dat het algemeen bestuur het financiële beleid bepaalt en het dagelijks bestuur die voorbereidt, er uitvoering aan geeft en over de uitvoering verantwoording aflegt.

Actuele uitdagingen voor het algemeen bestuur van een waterschap

De druk op de waterschapsbesturen is groter geworden. Meer en meer moet worden samengewerkt met collega-waterschappen, andere overheden en verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en PPS-constructies). De investeringsopgaven zijn onverminderd groot, waardoor de risico's toenemen. De ruimte voor verhoging van tarieven is beperkt, terwijl de schuldenlast van waterschappen de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. De kritische houding van de samenleving vraagt erom, dat waterschappen aangeven dat zij hun middelen juist besteden. Daarnaast wordt van alle overheidsorganisaties verlangd dat zij hun bedrijfsvoering beheersen en onnodige kosten voorkomen. Het streven naar grotere doelmatigheid, effectiviteit en betere besluitvorming is dan ook wenselijk. De samenwerking van waterschappen met andere overheden en derden betekent dat het waterbeheer steeds meer gestalte krijgt als een ketenverantwoordelijkheid. Beslissingen over de inzet van middelen worden steeds meer in overleggen van dagelijkse besturen met andere bestuursorganen genomen. Algemene besturen komen hierdoor meer op afstand te staan, maar moeten hun kaderstellende en toezichhoudende rol nog steeds waarmaken in het belang van de burgers/ belastingbetalers.

Meerwaarde van de rekenkamerfunctie voor het algemeen bestuur van een waterschap

Waterschappen hanteren gewoonlijk het cyclische beleidsproces van ontwerpen/sturen, plannen, uitvoeren, controleren en bijsturen (Plan-Do-Check-Act). In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van Waterbeheer en Governance in Nederland.

In beginsel kunnen rekenkamercommissies in het kader van de governance structuur van de waterschappen bijdragen aan:

- sturende taak van het algemeen bestuur;
- controlerende taak van het algemeen bestuur;
- transparante verantwoording aan burgers en externe stakeholders;
- Checks and balances

Hieronder wordt op elk van deze aspecten ingegaan.

Sturende taak algemeen bestuur

De praktijk bij waterschappen is dat relatief veel aandacht wordt besteed aan plannen en begroten. Zij zijn veelal uitvoeringsorganisaties. In de periode 2005-2014 hebben veel waterschappen hun managementstructuur versterkt door de invoering van een directiemodel. Ten behoeve van de directie doen de opgerichte of versterkte afdelingen Concerncontrol onderzoek naar rechtmatigheid en doelmatigheid.

Sinds de invoering van (bestuurlijke) programma's in 2009 werken waterschappen met prestatie-indicatoren en geven zij SMART geformuleerde uitvoeringsinformatie en (jaar)verslagen. Daarbij blijkt echter niet altijd in welke mate met de opbrengsten van de waterschapsheffingen "value for money" is gerealiseerd en of de (de omvang van bepaalde) investeringen noodzakelijk waren.

De sturende taak van de algemeen besturen is er in de periode 2005-2014 niet eenvoudiger op geworden: de taken van de waterschappen zijn uitgebreid, in toenemende mate wordt gebruik gemaakt van verbonden partijen en het aantal bestuursstukken is toegenomen hetgeen eisen stelt aan de opnamecapaciteit van de leden van de algemene besturen. De verantwoordelijkheid en de werkdruk van algemene besturen is groot. (Kleine) fracties hebben vaak moeite om het dagelijks bestuur (en de organisatie) te volgen.

Het risico van verkeerde of suboptimale kaderstellende besluiten door algemeen besturen is toegenomen. Onderzoeken van de rekenkamerfunctie kunnen een bijdrage leveren aan de

bestuurskracht van de algemene besturen. Dit geldt te meer als ervaringen en kennis van de rekenkamerfunctie worden uitgewisseld. De Waterkring probeert hierop in te spelen door de samenwerking tussen de leden van de Waterkring te bevorderen.

Controlerende taak algemeen bestuur

Van belang is dat het algemeen bestuur zijn controlerende taak kan waarmaken. Het toezicht door de provincie is doorgaans marginaal toetsend ten aanzien van het door waterschappen gevoerde beleid en beheer.

De rol van de externe accountant bestaat primair uit de controle op de financiële rechtmatigheid en de jaarrekening. Daarnaast besteedt de accountant via een management letter aandacht aan de interne controle en administratieve organisatie, waarin management en dagelijks bestuur gewezen wordt op mogelijke punten ter verbetering. Hij geeft geen oordeel over efficiency of doelmatigheid, de rechtmatigheid van niet financiële handelingen en ook niet over de bereikte maatschappelijke effecten. De dagelijkse besturen zijn – ingevolge art. 109a van de Waterschapswet - wettelijk gehouden om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De wet bepaalt dat deze onderzoeksrapportages beschikbaar moeten worden gesteld aan de algemene besturen¹.

De controlerende taak van de algemene besturen is gecompliceerder geworden. De algemene besturen hebben te maken met deskundige ambtelijke organisaties en leden van het dagelijks bestuur, die – per definitie - beter geïnformeerd zijn dan de leden van het algemeen bestuur. Volgens de Waterkring voorziet juist de rekenkamerfunctie in een onafhankelijke, inhoudelijke ondersteuning van de controletaak van het algemeen bestuur.

Transparante verantwoording binnen belastinggebied waterschappen

Het waterschap is als overheidslichaam met een eigen belastinggebied verplicht goed om te gaan met de haar toevallende belastingmiddelen. Waterschapsheffingen worden door huishoudens (“ingezetenen”, “ongebouwd”, “gebouwd” en “natuurterreinen”) opgebracht. Aan de inning van de waterschapheffingen en de aanwending daarvan ligt democratische besluitvorming door een algemeen bestuur van het waterschap ten grondslag waarbij de betrokken belangen zorgvuldig worden gewogen. Dat is niet eenvoudig: na de verkiezingen in 2008 zijn voor het eerst politieke partijen toegetreden tot de algemene besturen van de waterschappen en is ook het aantal kleine fracties toegenomen.

Gelet op de aan de waterschappen toegedeelde taken, het beschikbare instrument van de waterschapsheffingen heeft het algemeen bestuur de bijzondere taak toe te zien op met name het efficiënte en effectieve handelen van het waterschap. Dat vraagt om transparantie van de processen door duidelijke afweging tussen alternatieven en eenduidige rapportages. De ingezette middelen moeten zorgvuldig worden afgezet tegen de door het waterschap te leveren prestaties en bereikte doelen.

Ook de communicatie is hier van belang². Het algemeen bestuur moet haar kaderstellende en controlerende taken jegens de belastingbetalers en andere stakeholders waar kunnen maken hetgeen bijzondere eisen stelt aan de governance van het waterschap en de mogelijkheden voor het algemeen bestuur tot beïnvloeding van het cyclische beleidsproces van het waterschap.

De rekenkamerfunctie kan een instrument zijn ter verbetering van transparantie van de taakuitoefening van het waterschap. Bij Rijk, provincies en gemeenten is dit instrument wettelijk verankerd maar ook zonder een wettelijke basis is versterking van het systeem van ‘checks and balances’ gewenst.

¹ Publieke rapportages via jaarverslagen of publicaties op internet blijken niet of nauwelijks beschikbaar.

² Dit kan dan ook mede een verklaring vormen voor het gebrek aan waterbewustzijn in ons land, waarop de OECD in “Water Governance in the Netherlands, fit for the future?” wees. Overigens werd in deze publicatie ook aandacht gevraagd voor transparantie over de bestedingen in het waterbeheer en voor verbetering van het bekostigingssysteem.

Checks and balances

Zoals de OESO in 2014 heeft gesteld³ heeft water *governance* een systeem van 'checks and balances' nodig. In de Nederlandse situatie gaat het bij deze 'checks and balances' om decentrale besturen in de vorm van de waterschappen, toezicht door provincies en vrijwillige of verplichte benchmarking.

Het systeem kent, aldus de OESO, echter beperkingen. Hoewel de huidige wijze van benchmarking kan helpen om vast te stellen of een investering effectief is, wordt niet steeds duidelijk of bepaalde investeringen noodzakelijk waren. Een ander voorbeeld is dat, hoewel waterschappen (en ook gemeenten en waterleidingbedrijven) zich inzetten om de efficiëntie te verbeteren, niet duidelijk wordt hoe deze efficiëntieverbeteringen zich verhouden tot de potentiële ruimte om aan specifieke beleidsdoelen bij te dragen. Verder zijn door de schaalvergroting in de afgelopen 50 jaar de risico's van informatie-asymmetrie tussen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en organisatie toegenomen.

De rekenkamerfunctie kan bij haar onderzoeken op onafhankelijke wijze aandacht besteden aan de vraag of en in hoeverre het bereiken van de doelstellingen van het beleid gerealiseerd is en welke aanvullende maatregelen eventueel aan te bevelen zijn om de maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Rol van de Waterkring

In 2013 hebben de rekenkamercommissies en rekeningcommissies de Waterkring opgericht, binnen het verband van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). De Waterkring wil de positie van de rekenkamerfunctie bij waterschappen versterken. Voorop daarbij staat de ondersteuning van de besturen (vooral de algemene besturen) van de waterschappen.

De Waterkring richt zich niet alleen op de rekenkamercommissies en rekeningcommissies, maar ook op de leden van de algemene besturen van de waterschappen. De jaarlijkse congressen van de Waterkring worden ook bezocht door leden van de algemene besturen van de waterschappen.

In toenemende mate zijn rekenkamercommissies en rekeningcommissies ervaringen en onderzoeksresultaten gaan uitwisselen. De ervaringen betreffen de organisatorische setting, taken en bevoegdheden; mogelijke fricties in de verhouding met het dagelijks bestuur of de organisatie van de waterschappen; kwaliteitszorg en het goed laten "landen" van de onderzoeksrapporten.

Met betrekking tot kwaliteitszorg maakt de Waterkring gebruik van de ervaringen en inzichten van de Algemene Rekenkamer, de rekenkamers van de 4 grote gemeenten (G4), de rekenkamercommissies bij gemeenten en provincies en de NVRK. Ter bevordering van de kwaliteitszorg en het goed inspelen op actuele onderwerpen waarmee algemene besturen worden geconfronteerd organiseert de Waterkring jaarlijks een congres (veelal met medewerking van de Unie van Waterschappen).

De Waterkring heeft in 2013 en 2014 onderzoek gedaan door middel van:

- Inventarisatie van onderzoeken bij de leden van de Waterkring, opgesteld in 2013 en 2014 (vastgesteld in voorzittersoverleg 2013 en 2014).
- Analyse van voorschriften over het financieel beleid, beheer en organisatie in wet- en regelgeving voor waterschappen.
- Analyse van evaluatierapport van Berenschot naar de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies (Berenschot 2011, in opdracht van Ministerie van BZK).
- De staat van de rekenkamer, Rekenkameronderzoekers Friesland en StiBaBo, onderzoek uitgevoerd voor de NVRK, 2013.
- Inventarisatie van verordeningen rekenkamercommissie en onderzoekprotocollen bij de waterschappen.
- Analyse van evaluatierapporten rekenkamerfunctie bij waterschappen.

³ OECD 2014, Watergovernance in the Netherlands : fit for the future?

- Uitwisseling visies en ervaringen in voorzittersoverleg Waterkring (2013 en 2014).
- Werkbezoek secretarissen Waterkring aan Algemene Rekenkamer in Den Haag (17-11-2014).

Streefmodel voor de rekenkamerfunctie in bestuursperiode 2015-2019

De Waterkring meent dat de algemeen besturen van de waterschappen gebaat zijn bij een goed werkende rekenkamerfunctie. Bij een volwaardig openbaar bestuur, zoals het waterschapsbestuur dat grotendeels democratisch gekozen is en verantwoording aflegt aan de kiezers, hoort een rekenkamerfunctie. Het belastinginstrument van de waterschapsheffingen en de moderne opvattingen over governance vragen hierom. Het is niet zonder reden dat bij Rijk, gemeenten en provincies de rekenkamerfunctie wettelijk is verankerd.

De Waterkring gaat uit van het volgende streefmodel voor de rekenkamerfunctie:

Een onafhankelijke commissie, benoemd door het algemeen bestuur, onder leiding van een externe voorzitter met een meerderheid van externe leden waarbij het aantal interne leden kan variëren. De rekenkamercommissie communiceert helder met het algemeen bestuur over de selectie van onderwerpen en de uitkomsten van onderzoeken. Bij dit laatste zijn lokale omstandigheden, zoals belangentegenstellingen en aanwezige kennis en belangstelling vanuit het algemeen bestuur van belang. De rekenkamercommissie heeft tot taak onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur van het waterschap en rapporteert aan het algemeen bestuur. De commissie krijgt een toereikend onderzoeksbudget en toegang tot alle informatie.

De Waterkring ziet een periodieke evaluatie van de rekenkamerfunctie door de rekenkamercommissie en vervolgens door het algemeen bestuur als het aangewezen instrument om haar functioneren te verbeteren en aan te laten sluiten bij de behoeften van het algemeen bestuur. Daarnaast moet er bij de rekenkamerfunctie zelf voortdurend oog zijn voor kwaliteitszorg zowel wat betreft de onderzoeksaanpak en de uitkomsten van de onderzoeken als de presentatie van de onderzoeksresultaten.

Activiteiten Waterkring 2015-2019

De Waterkring stelt vast dat eind 2014 niet alle waterschappen een rekenkamerfunctie hebben, zoals deze hierboven in het streefmodel is beschreven. De Waterkring wil de komende bestuursperiode (2015-2019) bevorderen dat de rekenkamerfunctie bij alle waterschappen tot ontplooiing komt. Het doel is een goede werking van de rekenkamerfunctie, in het belang van de algemeen besturen en dat van het waterschap.

Dit doel streeft de Waterkring na door:

- inventarisatie van stand van zaken;
- informatievoorziening en overleg;
- verdere ontwikkeling van een bestuurlijk netwerk;
- verbetering van kwaliteitszorg;
- leren van elkaar;
- leren van anderen (Algemene Rekenkamer, G4, gemeenten, provincies);
- bevordering van evaluaties van de rekenkamerfunctie;
- pleiten voor verantwoording op het juiste niveau (waterschap, keten, samenwerking met Rijk).

|

BIJLAGE 1 Invulling van de rekenkamerfunctie bij de 23 waterschappen

(Bronnen: websites waterschappen, jaarverslagen & evaluatierapporten, secretarissenoverleg & voorzittersoverleg Waterkring).

Waterschap	Aanwezigheid Rekenkamerfunctie wel (+) niet (-)	Soort	Samenstelling			Sinds
			aantal leden	extern	intern	
Aa en Maas	+	RKC	6	1 (vice-vz)	5	2006
Amstel Gooi en Vecht	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2007
Brabantse Delta	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2009
Delfland ⁴	+	Rek.comm.	8	-	8	2009
De Dommel	+	RKC en auditcomm.	5	1 (vz)	4	2009
Fryslân	+	Auditcomm.	?		?	?
Groot Salland	-	Geen	n.v.t.			
Hollands Noorderkwartier	+	RKC	6	1 (vz)	5	2006
Hollandse Delta ⁵	+	RKC	5 3	3 3 (wo vz)	2 0	2008/ 2014
Hunze en Aa's	+	Auditcomm.		+		2009/ 2010
Noorderzijvest	+	Auditcomm.			+	2006
Peel en Maasvallei ⁶	-	Geen	n.v.t.			
Reest en Wieden	+	Auditcomm.		+		
Vechtstromen ⁷	-	Geen	n.v.t.			
Rijn en IJssel	+	RKC	5 2	3 (wo vz) 1	2 1	2007 2012
Rijnland	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2007
Rivierenland ⁸	-	Geen	n.v.t.			
Roer en Overmaas ⁹	-	Geen	n.v.t.			
Scheldestromen ¹⁰	-	Geen	n.v.t.			2013
Schieland & Krimpenerwaard	+	Rek.comm.	5	0	5	2009
Stichtse Rijnlanden	+	RKC	4	2 (wo vz)	2	2010
Vallei en Veluwe	-	Geen	n.v.t.			
Zuiderzeeland	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2009

⁴ Hoewel de Algemene vergadering van Delfland een externe voorzitter kon aantrekken, zag het daarvan af.

⁵ Begin 2014 stopte het algemeen bestuur de deelname van interne leden aan de gemengde rekenkamercommissie.

⁶ In 2017 fusie Limburgse waterschappen

⁷ In 2015 besluitvorming over invulling commissie

⁸ Op 15 april 2011 RKC afgeschaft

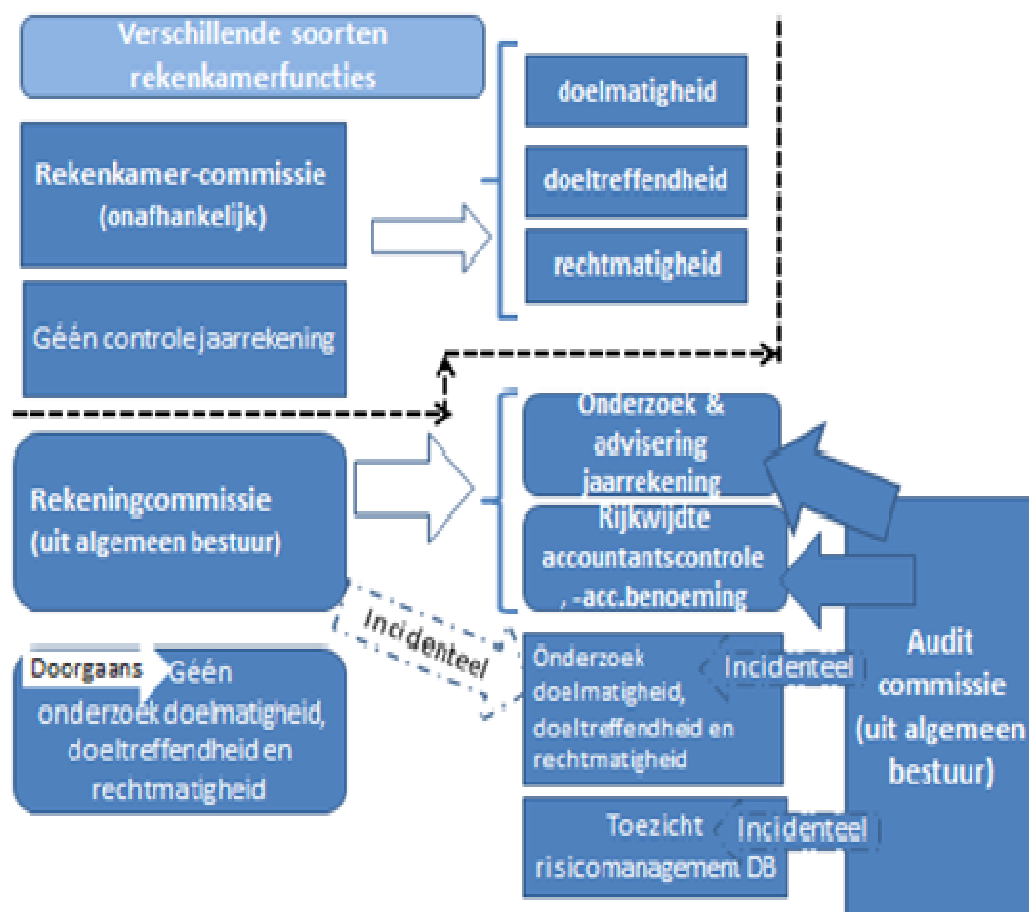
⁹ In 2017 fusie Limburgse waterschappen

¹⁰ De algemene vergadering volstaat met de resultaten van de accountantscontrole en van de onderzoeken die het dagelijks bestuur periodiek doet naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van zijn beleidsuitvoering. Daartoe verstrekt het periodiek zogenoemde dashboardrapportages.

BIJLAGE 2 Taken en evaluaties van de rekenkamerfunctie bij waterschappen

In deze bijlage staat een schematisch overzicht van de taken van rekenkamercommissies, rekeningcommissies en auditcommissies.

Tevens wordt inzicht gegeven in de evaluaties naar de rekenkamerfunctie, die in de periode 2008-2014 bij 13 waterschappen heeft plaatsgevonden.



Jaar van evaluatie van RKC	Waterschap	Wijzigingen in rekenkamerfunctie
2008 en 2013	Hollands Noorderkwartier	geen
2008 en 2011	Rivierenland	beëindiging
2008 en 2010	Rijnland	geen
2011	Amstel, Gooi en Vecht	geen
2011	Stichtse Rijnlanden	borging onafhankelijkheid
2012	Rijn en IJssel	AB kiest onderwerpen voor onderzoek, RKC werkt uit
2013	Veluwe	beëindiging
2013	Brabantse Delta	geen
2013	De Dommel	geen
2013/2014	Zuiderzeeland	AB kiest onderwerpen voor onderzoek, RKC werkt uit
2014/2015	Hollandse Delta	naar drie externe leden, geen interne leden meer
2012	Delfland (alleen intern)	geen
2008 en 2014	Schieland en Krimpenerwaard	geen



Bron: OECD, Watergovernance in the Netherlands

Water is van vitaal belang voor de Nederlandse samenleving. Goed waterbeheer staat of valt bij goede governance. Watergovernance is nodig om de kwaliteit van het waterbeheer en beleid op een hoog niveau te houden. Er kunnen wat betreft waterschappen vijf bouwstenen voor een goede water governance onderscheiden¹¹:

- a. een duidelijke bestuurlijke organisatie van het waterbeheer;
- b. een wettelijk verankerd stelsel van waterrecht;
- c. een adequaat financieringsstelsel;
- d. een planmatige aanpak;
- e. de betrokkenheid van burgers en belangengroepen.

Uitgewerkt betekent dit voor de waterschappen:

Ad a. Bestuurlijke organisatie

Leidende principes zijn¹²:

- Duidelijkheid over de bestuurlijke inrichting en welke (publieke) organisatie daarbinnen verantwoordelijk is voor wat;
- Een voldoende schaalgrootte zodat waterschappen hun verantwoordelijkheden naar behoren kunnen uitvoeren;
- Aan de waterschappen moet voldoende bestuurskracht zijn gealloceerd;
- De waterschappen moeten adequaat zijn gefinancierd
- De waterschapsorganisatie moeten voldoen aan de eisen van transparantie¹³, participatie van stakeholders en accountability.

Ad b. Waterrecht

¹¹ H. Havekes, Water Governance Centre, oktober 2011, Bouwstenen voor een goede governance.

¹² H. Havekes, M. Hofstra, A. van der Kerk en Beeuwen, Water Governance Centre Building blocks for good water governance, 2013

Het gaat hier om een goede wet- en regelgeving ten aanzien van een samenhangende zorg voor voldoende en schoon water naast waterveiligheid.

Ad c. Financiering

Voorop staat dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Het eigen systeem van waterschapsbelastingen maakt dat de waterschappen in belangrijke mate onafhankelijk zijn van de besluitvorming door het parlement. Bij waterschappen is sprake van een functionele democratie: noodzakelijke investeringen in waterstaatkundige voorzieningen behoeven niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. De eigen belastinginkomsten bieden mogelijkheden voor duurzaam waterbeheer. Omdat de facto waterschappen niet failliet kunnen gaan geeft het ook ruimte om lang lopende financiering te realiseren.

De opbrengsten van de waterschapsbelastingen worden volledig besteed aan de kosten van de waterschapstaken: waterkering, waterkwaliteit en waterkwantiteit en afvalwaterzuivering. Bij sommige waterschappen wordt het ook aangewend voor het beheer en onderhoud van wegen. De kosten voor het watersysteem worden zoveel mogelijk per taak afzonderlijk verdeeld onder de afzonderlijke bestuurscategorieën in verhouding tot het belang dat men bij deze taken heeft.

De zuiveringsheffing wordt in rekening gebracht aan bedrijven en aan huishoudens. Deze belastingen lopen per waterschap uiteen. Vorm en inhoud worden bepaald door een aantal belastingbeginselen, in het bijzonder: het profijtbeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het solidariteitsbeginsel, het kosten terugwinningsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Solidariteit is nodig omdat in ruil voor de betaling van de waterschapslasten geen individuele tegenprestatie van het waterschap ten grondslag ligt. Bovendien kunnen uit sociale en of doelmatigheidsoverwegingen kwietscheldingen van belasting worden verleend.

Ook kunnen naast de genoemde belastingbeginselen van belang zijn¹⁴ het equity-beginsel, dat vraagt om een zodanige beprijzing van water dat voldoende water voor een ieder beschikbaar is en daarnaast het coherence-beginsel dat vraagt om afstemming en coherentie tussen water en de beleidsterreinen die het watersysteem belasten, zoals land en tuinbouw, verstedelijking, industrie, mobiliteit (ruimtelijke ordening), recreatie en energie.

Ad d. Planmatige aanpak

Bij operationele en investeringsprocessen moet een duurzaam evenwicht worden gevonden tussen de vele nogal eens strijdige behoeften vanuit de samenleving met betrekking tot het verbruik en de belasting van het water, het watersysteem en daarnaast de mogelijkheden die het watersysteem biedt. Die behoeften kunnen in de tijd en ruimtelijk gezien anders zijn. Zo vraagt de klimaatontwikkeling om grootschalige investeringen vaak met een langjarig karakter waarvoor de waterschapslasten door zowel de huidige als toekomstige generaties kunnen worden gedragen. Zo kunnen verder de kosten en baten van ruimtelijke ontwikkelingen voor het watersysteem verschillend over belangengroepen zijn verdeeld.

Ad e. Burgers en belangengroepen

Waterschappen hebben met veel stakeholders te maken zowel uit de publieke als private sector. Sommigen zijn vertegenwoordigd in het algemene bestuur en of het dagelijks bestuur zoals politieke partijen en daarnaast de zogenoemde geborgde zetels. Waterschappen moeten nauw samenwerken met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (en Rijkswaterstaat), provincies, gemeenten en de omgevingsautoriteit. Met universitaire instellingen zijn er contacten vanwege de noodzaak innovatieve oplossingen te vinden. Daarnaast zijn er verschillende representatieve organisaties waar rekening mee gehouden moet worden. Hoewel formeel geen partij, nemen politieke partijen uit de Tweede Kamer hun rol als volksvertegenwoordigers serieus: met name de hoogte van de waterschapsheffingen (hoort tot collectieve lastendruk) en de toereikendheid van de investeringen in het licht van klimaat en andere ontwikkelingen hebben hun belangstelling.

¹⁴ OECD, Water Governance in the Netherlands, fit for the future? OECD studies on Water, OECD 2014

**BIJLAGE 4 ONDERZOEKEN REKENKAMERFUNCTIE BIJ WATERSCHAPPEN
2007-2014**

Waterschap	Uitgevoerde onderzoeken	Jaar
AA en Maas (Waterschap) Rekenkamercommissie	Afvoeiingsregelingen	2007
	Subsidieontvangsten/risico's	2008
	Aanbesteding leveringen, diensten en werken	2008
	Meerjarig Investeringsprogramma (MIP)	2009
	Externe inhuur, 2010	2010
	Subsidieverstrekingen	2010
	Onderhoud EVZ's (Quick-scan)	2010
	Risicomangement (Quick-scan)	2011
	Prestatie- en effectmonitoring	2012
	Eigendommenbeheer	2013
	Verkenning beheer stedelijk water	2014
	Vooronderzoek Innovatie	2014
	Overdracht informatie 2015	2014
	nazorg eerdere onderzoeken	2014
Amstel, Gooi en Vecht (Hoogheemraadschap) Rekenkamercommissie	Oorzaken en effecten van onderschrijdingen op de investeringen	2008
	effectiviteit subsidie en compensatieregelingen	2009
	Rioleringszorg	2010
	zicht op vergunningverlening en handhaving	2011
	Waterkeringstaak	2012
	Belastingheffing	2012
	Baggeren (in uitvoering)	2013
	Inkoop, Inhuur en aanbesteding	2014
	Baggeren (met HHNK)	2014
	Wateropgave	2014
Brabantse Delta (Waterschap) Rekenkamercommissie	Ontwikkeling en uitvoering grote projecten	2011
	samenwerking in de afvalwaterketen	2011
	Vergunningverlening en handhaving.	2012
	Belastingssystematiek	2013
	Verbonden partijen	2014
De Dommel (Waterschap) Rekenkamercommissie	Schadevergoedingen	2013
	Vergunningverlening en Handhaving	2014
Delfland (Hoogheemraadschap) Rekeningcommissie	Projectramingen	2011
	Natuurvriendelijke oevers	2012
	Kwijtschelding	2014
	Advisering jaarrekening	jaarlijks
	Overdrachtsdossier	2014/ 2015
Hollands Noorderkwartier (Hoogheemraadschap) Rekenkamercommissie	Evaluatie watertoets	2008
	Inkoop en aanbestedingsbeleid	2010
	Financiering wegentaak	2008
	Samenwerking in de afvalwaterketen	2011
	Effectiviteit zuiveringsheffing	2012
	Make or buy (uitbesteden)	2013
	Baggeren (met AGV)	2014
	Wateropgave	2014
Hollandse Delta (Waterschap) Rekenkamercommissie	Baggeronderhoud werkzaamheden	2010
	Gem. Regeling Aquon	2010
	Kostendekkendheid leges en tarieven	
	Handhaving	2011
	Prioritering en realisering projecten	2012
	Discrepancie kosten afvalwaterbehandeling en zuiveringsheffing	2012
	Afvalwaterketen (samen met gemeente en waterbedrijf)	2014
	Vooronderzoek aan- en verkoop van grond	2014
RKC Rijn en IJssel	Integrale grote projecten	2009

(Waterschap) Rekenkamercommissie	Klantvriendelijkheid	2010
	Verbonden partijen en deelnemingen	2010
	Water getoetst	2011
	De kaderstellende rol van het AB bij Integrale EVZ projecten	2012
	Samenwerkingsovereenkomst waterschap/provincie	2014
Rijnland (Hoogheemraadschap) Rekenkamercommissie	Overname onderhoud stedelijk water Haarlemmermeer	2008
	Oorzaken en gevolgen van kredietoverschrijdingen	2008
	Inhuur externe partijen	2009
	Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid Incidentele bijdragen	2009
	Doelmatigheid en doeltreffendheid handhaving	2011
	Doeltreffendheid en doelmatigheid van Rijnlands eigendommenbeheer	2010
	Verbonden partijen	2012
	Subsidieverwerving	2013
	Doeltreffendheid Baggerbeleid	2014
	Bestuurlijke instrumenten VV	2014
	Overdracht informatie 2015/Fact sheets	2014
Stichtse Rijnlanden (Hoogheemraadschap) rekenkamercommissie	Communicatie doel of middel	2011
	De kaderrichtlijn water in beeld	2012
	De keur gekeurd	2013
	Effectiviteit van subsidieverstrekking	2013
	Digitalisering dienstverlening (ex ante onderzoek)	2014
	Afwegingskader Verbonden Partijen	2014
Schieland en Krimpenerwaard (Hoogheemraadschap) Rekeningcommissie	Advisering bij jaarrekening 2013	jaarlijks
	Overdrachtsdossier 2015	
Zuiderzeeland (Waterschap) Rekenkamercommissie	IBA-onderzoek	2009
	Subsidiebeleid	2012
	Risico's en weerstandsvermogen	2012
	Begroten en werkelijkheid	2013
	Ingenieursbureau	2013