



15IN004040 - 02/02/2015



Waterschap Brabantse Delta
Algemeen bestuur
Postbus 5520
4801 DZ BREDA



Uw schrijven van :

Uw kenmerk :

Zaaknummer : 15.ZK00760

Ons kenmerk : 15AOUT0012

Barcode :

Behandeld door : mevrouw P. Lantink

Doorkiesnummer : 076 564 10 18

Datum : 29 januari 2015

Verzenddatum : 30 januari 2015

Onderwerp: evaluatie rekenkamercommissie

Geachte leden van het algemeen bestuur,

./ In uw vergadering van 10 december 2014 heb ik aangegeven dat de rekenkamercommissie bezig was met een (zelf) evaluatie en na afronding daarvan deze aan u zou toesturen. Hierbij ontvangt u deze evaluatie ter kennisgeving.

In deze evaluatie trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies:

- gelet op de reacties op de uitkomsten van de onderzoeken door de rekenkamercommissies in het Algemeen Bestuur, voorziet de rekenkamercommissie in de behoefte aan (aanvullende) informatie voor het Algemeen Bestuur. Daarmee is het bestaan van een rekenkamercommissie een waardevol instrument gebleken;
- de inbreng van interne leden bij de keuze van onderwerpen is geënt op de behoefteherkenning die breed speelt in het Algemeen Bestuur. Daarmee is een gemengde commissie een goede keuze;
- de samenstelling van vijf leden (met drie externe leden, waaronder de voorzitter) waarborgt, naast de juiste instelling van de interne leden, het niet-politieke karakter van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie adviseert het algemeen bestuur door te gaan met de rekenkamercommissie in de huidige samenstelling van interne en externe leden.

De rekenkamercommissie zal zich blijven inzetten voor samenwerking met collega rekenkamercommissies bij waterschappen.

Heeft u nog vragen, dan beantwoord ik die graag in uw vergadering van 25 februari 2015.

Hoogachtend,
Voorzitter
Rekenkamercommissie

mr. C.M. de Graaf

Bijlage(n): * Evaluatie

Schouwvoering beldienst Inleiding

De afgelopen nabije jaren hebben de rekenkamers (rekenkamercommissies) zich in de belangstelling van diverse onderzoeken mogen verheugen. Er is in de huidige zittingsperiode van algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden op diverse manieren aandacht besteed aan de werking van rekenkamer(commissies). Ook wij, de rekenkamercommissie van Brabantse Delta, achten, voor de komende waterschapsverkiezingen van maart 2015, een (zelf) evaluatie op zijn plaats.

De rekenkamerfunctie bij Brabantse Delta

Instelling en motivering

Het algemeen bestuur heeft op 15 juli 2009 (09I003280) het besluit van het algemeen bestuur uit 2008 herbevestigd om tot het instellen van een rekenkamercommissie van gemengde samenstelling over te gaan. Met de instelling van een rekenkamercommissie heeft het algemeen bestuur beoogd om op een gestructureerde wijze invulling te geven aan het uitvoeren van onderzoeken naar het rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneren van het waterschap Brabantse Delta.

Samenstelling van de huidige commissie

Onze commissie bestaat formeel uit vijf leden (twee interne leden benoemd uit het algemeen bestuur) en drie externe leden, waaronder de voorzitter. Zowel de leden als de voorzitter worden benoemd door het Algemeen Bestuur. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De samenstelling van de commissie is als volgt:

- de heer mr. C.M. de Graaf: voorzitter en extern lid;
- mevrouw E.J.M. de Jong-Stabel: plaatsvervangend voorzitter en intern lid;
- mevrouw C.B.M.E. Franssen: intern lid;
- de heer K. Burger: extern lid;
- mevrouw I.M. Raaijmakers: extern lid.

Missie en taakstelling

De commissie heeft als taak het doen van onderzoek naar het door het waterschap gevoerde bestuur. Dit richt zich op twee onderdelen:

Doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?

Doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk gehaald?

Het doel van de rekenkameronderzoeken is inzicht te bieden in de prestaties van het waterschap als geheel over de afgelopen periode en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

Wij willen met onze onderzoeken een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van Brabantse Delta, mede, en in het bijzonder omdat een rekenkameronderzoek de controlerende taak van het Algemeen Bestuur versterkt.

Onafhankelijkheid

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen Brabantse Delta. Dit betekent dat de commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. Het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur, maar ook derden, kunnen ons vragen een bepaald onderwerp te onderzoeken.

Wij laten ons bij onze selectie van onderwerpen niet alleen leiden door verzoeken, maar beschouwen ook zelf wat er speelt binnen Brabantse Delta. Hiervoor maken we gebruik van officiële stukken, maar ook van andere bronnen (zoals interviews, lokale kranten en vakbladen). Wij vragen ook met enige regelmaat aan (de leden van het) Algemeen Bestuur of onderwerpen aangegeven kunnen worden. Bovendien oriënteren we ons op het werk van andere rekenkamer(commissie)s in het land. We houden een groslijst van onderwerpen bij. We kunnen ervoor kiezen een onderzoek in samenwerking met rekenkamercommissies van andere overheden uit te voeren.

Evaluaties in den lande

De afgelopen nabije jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Voor onze evaluatie hebben wij met name gebruik gemaakt van:

1. "Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamers", een onderzoek van het Bureau Berenschot op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
2. "De staat van de Rekenkamers", een onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies;
3. Een onderzoek van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht over de samenstelling van rekenkamers bij de waterschappen.

Ad 1 Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamers (2012)

Het rapport "Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale rekenkamers" is gedateerd 12 mei 2012. Aan deze evaluatie, in de vorm van een zelfevaluatie, lag de volgende vraagstelling ten grondslag:

"In welke mate worden de in Gemeente-/Provinciewet en de Memorie van Toelichting genoemde doelen bij de instelling van provinciale en lokale rekenkamers gerealiseerd? Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de rekenkamers? In hoeverre zijn deze beïnvloedbaar door het rijk, provincies, gemeenten en/of rekenkamers zelf? Welke aanbevelingen vloeien daar uit voort?"

Bij dit onderzoek past een opmerking. Rekenkamers bij Provincies en Gemeenten zijn bij wet voorgeschreven. Dat geldt niet voor rekenkamers bij of van waterschappen. Om die reden zijn de waterschappen niet bij de opdracht aan Berenschot vermeld. Vragen en enquêtes die in verband met het evaluatieonderzoek zijn opgesteld, zijn echter ook aan de rekenkamers bij waterschappen gesteld en uitgezet. In die zin mogen de uitkomsten van het onderzoek ook illustratief zijn voor rekenkamers bij waterschappen en worden conclusies in deze specifieke evaluatie voor de rekenkamercommissie van Brabantse Delta ook meegenomen.

In de begeleidende tekst van het rapport stelt Berenschot:

"De evaluatie wijst uit dat de doorwerking van rekenkamerrapporten in de regel hoog is. Raad en college nemen de conclusies en aanbevelingen zonder al te veel discussie over waarna deze op een natuurlijk moment worden geïmplementeerd.

Daarmee hebben rekenkamers een positieve invloed op het beleid. Opvallende constatering is dat – op voorhand bepalend geachte – kenmerken als budget (tot op zekere hoogte uiteraard), organisatievorm en politiek klimaat – niet op de effectiviteit van rekenkamers van invloed zijn. Deze positieve boodschap neemt niet weg dat de rekenkamers meer kunnen bijdragen aan het structureel verbeteren van de positie van de raad. Zo toont de evaluatie aan dat de gemeenteraden de rekenkamerrapporten onvoldoende aangrijpen om de kaderstellende rol in den brede te versterken. De raad blijft te dicht op de rapporten en verbreedt de aanbevelingen niet naar andere terreinen. Een conclusie die de raadsleden overigens vooral zichzelf aanrekenen, zo blijkt uit de evaluatie. Zij zien de toegevoegde waarde van de rekenkamerrapporten, maar erkennen dat ze deze onvoldoende benutten."

In die zin zou je, zeker gelezen de laatste zin, kunnen erkennen dat meer invloed van algemene bestuursleden op zijn plaats is. Sterker, dat een systeem waarbij mede interne leden lid zijn van een commissie een pré oplevert. Dit als voorschot op de conclusies.

Zeker uit het rapport van Berenschot, kan worden vastgesteld dat het instituut rekenkamer op zich geen discussiepunt vormt, bij provincies, gemeenten, noch waterschappen. Het instituut bewijst zijn nut.

Ad 2 De staat van de Rekenkamers (2013)

Een tweede algemeen onderzoek is gehouden door de NVRR (De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies) onder de titel "De staat van de Rekenkamers". In april 2013 is dit rapport aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het rapport geeft onder andere een kwalitatieve opsomming van soorten van rekenkamers bij gemeenten (hoewel de NVRR leden heeft zowel bij gemeenten, provincies als waterschappen, beperkte het onderzoek zich alleen tot gemeenten, overigens een gemiste kans).

Het is goed vooral de samenstelling van rekenkamers in gemeenten te bezien. Het volgende staatje maakt die samenstelling duidelijk.

Rekenkamerfunctie	Aantal	Percentage
Volledig externe commissie	185	52
Gemengde commissie	133	37
Alleen raadsleden	18	5
Directeursmodel, externe inhuur	16	4
In presidium	8	1
In raadscommissie	2	1
Totaal	362	100

Het stelsel van een gemengde commissie (intern en externe leden) is derhalve een goede tweede. Het rapport geeft jammerlijk genoeg geen verder commentaar of conclusie op dit punt, dan alleen de droge opsomming van de feitelijkheid. Inhoudelijk zou het **mogelijk** de gedachtegang van het dualisme kunnen zijn, bij een volledige externe commissie.

Overigens, bij voorschot, het is de vraag of de keuze voor een monistisch of een dual stelsel de keuze voor de instelling van een rekenkamer sowieso opportuun is. Naar de mening van de rekenkamercommissie van Brabantse Delta is dit niet aan de orde. De algemene taakstelling van het Algemeen Bestuur is gebaat bij een zo volledige mogelijk afweging van zaken. Een rekenkamercommissie kan daarbij van groot nut zijn. Zowel bij onderzoeken die naar het verleden kijken en beleid evalueren, als bij onderzoeken die behulpzaam kunnen zijn bij beleidsvaststelling van nu en in de toekomst.

Ad 3 Onderzoek samenstelling van rekenkamers bij de waterschappen (2011)

In dit onderzoek wordt stil gestaan bij de samenstelling van rekenkamers bij de waterschappen. Hierbij is gebruik gemaakt van de uitkomsten van een intern onderzoek van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, waarbij overigens ook de Auditcommissie en de relatie met de Rekenkamer, onderdeel was. Deze in 2011 gehouden enquête onder de waterschappen leverde eveneens een wat gemêleerd overzicht op. Zowel in de instelling van een rekenkamer (er zijn ook waterschappen zonder rekenkamerfunctie) als in de samenstelling. De enquête was overigens breder omdat ook de auditcommissies erin waren betrokken. Het daarop betrekking hebbende deel van het rapport is hier achterwege gelaten. Verwezen wordt naar het schema hierna.

WATERSCHAP	REKENKAMER	SINDS	SAMENSTELLING
Amstel Gooi en Vecht	ja	2007	Vijf leden. Twee uit het AB, drie externen waaronder de voorzitter
Stichtse Rijnlanden	ja	2010	Vier leden. Twee uit AB, twee externen waaronder de voorzitter
Hollands Noorderkwartier	ja	2006	Zes leden. Vijf uit het AB en externe voorzitter
Delfland	Soort van. (rekeningcommissie)	2009	Eén uit elke fractie, uit hun midden een voorzitter
Rijnland	ja	2007	Vijf leden. Twee uit het AB, drie externen waaronder de voorzitter
Schieland en Krimpenerwaard	nee		
Aa en Maas	ja	2006	Zes leden. Vijf uit het AB en externe voorzitter
Brabantse Delta	ja	2009	Vijf leden. Twee uit het AB, drie externen waaronder de voorzitter
De Dommel	ja	2009	Vijf leden. Voorzitter extern. Vier leden mogen intern zowel als extern zijn.
Groot Salland	nee		
Hollandse Delta	Ja	2008	Vijf leden. Twee uit het AB, drie externen waaronder de voorzitter
Hunze en Aa's	nee		
Noorderzijlvest	nee		
Peel en Maasvallei	nee		
Reest en Wieden	nee		
Regge en Dinkel	Variante: werkgroep op de rekenkamerfunctie	2007	Vier leden van het AB
Rijn en IJssel	ja	2007	Vijf leden. Twee uit het AB, drie externen waaronder de voorzitter
Rivierenland	Nee, afgeschaft per 15 april 2011 wegens slechte communicatie tussen RKC en AB.		
Roer en Overmaas	nee		
Scheldestromen	Nee, wel in onderzoek		
Vallei en Eem	Nee		
Velt en Vecht	Nee		
Veluwe	Opgeheven wegens fusie waterschap		
Zuiderzeeland*	ja	2009	Vijf leden. Twee uit het AB, drie externen waaronder de voorzitter.

*Inmiddels na een interne evaluatie gewijzigd.

Binnen dit gemêleerde beeld valt het op, dat een bemensing met volledige AB-leden slechts in één geval voorkomt. Het systeem van alleen interne leden met een externe voorzitter komt in drie gevallen voor, waarbij De Dommel nog een soort van hybride vorm kende. De samenstelling met zowel interne als externe leden waarbij de voorzitter altijd extern is, is de meest voorkomende samenstelling. Hollands Noorderkwartier neemt met AA en Maas de bijzondere positie in van interne leden met een externe voorzitter.

Samenstelling

Binnen het stelsel, en binnen de conclusie dat een rekenkamer meerwaarde heeft, kan dan de vraag rijzen hoe een rekenkamer bij waterschappen dient te worden samengesteld. Het staatje hiervoor, vanuit het rapport van de NVRR, geeft uitdrukkelijk aan dat bij gemeenten in meerderheid is gekozen voor een samenstelling met een volledige externe commissie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf bij haar commentaar op voornoemd rapport Berenschot aan, voorstander te zijn van een volledige externe invulling om redenen die in de onafhankelijkheid zijn gelegen.

Een vergelijk met Provincies lijkt voor wat betreft de vraag, wat de juiste of gewenste samenstelling is, niet realistisch. Samenwerkende provincies en schaalgrootte leidt ertoe, evenals dit bij de grote gemeenten aan de orde is, dat daar gekozen is voor een directeursmodel met eigen medewerkers.

Bij de evaluatie van de functie bij Hollands Noorderkwartier in 2008 is omtrent de *"Positie en samenstelling van de rekenkamercommissie vs onafhankelijkheid"* het volgende geconcludeerd en aanbevolen:

"Het reglement en het feit dat een extern bureau de onderzoeken voor de rekenkamercommissie uitvoert, bieden voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid van de uitkomsten van het onderzoek.

Om de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie te versterken en om deskundigheid en capaciteit toe te voegen aan de commissie - zonder direct een afstand te creëren tussen de rekenkamercommissie en het waterschap - kunnen één of meer externe leden worden toegevoegd. Vrijwel unaniem wordt door geïnterviewden voorgesteld tenminste een externe voorzitter aan te stellen. De interne leden brengen oog voor de belangen en opvattingen in het politieke veld in; zij worden niet namens hun fractie in de rekenkamercommissie benoemd, maar verkozen door het gehele CHI. Een extern lid (of leden) wordt benoemd op grond van zijn/haar onafhankelijkheid en professionaliteit. Het externe lid zou dan ook tot taak moeten krijgen de deskundigheid in de commissie te bevorderen, bijvoorbeeld door ervaringen met andere rekenkamercommissies uit te wisselen. De mogelijkheid van samenwerking met andere rekenkamercommissies kan onderzocht worden. Hierbij kan gedacht worden aan het gezamenlijk inhuren van expertise of gezamenlijk onderzoeken (laten) doen."

Tijdens een congres (het eerste congres) van vertegenwoordigers van leden van rekenkamercommissies bij waterschappen op 11 mei 2012 in het gebouw van de Unie van waterschappen, kwam over de samenstelling van rekenkamers het volgende naar voren:

"Vanuit de zaal wordt aangegeven dat het voordeel van externe leden hun onafhankelijkheid is en dat in de praktijk de gecombineerde commissies goed functioneren. De deelname van AB-leden aan rekenkamercommissies versterkt, volgens de aanwezigen, de betrokkenheid en geeft een directe relatie tussen rekenkamercommissie en de adressant van het onderzoek, het algemeen bestuur. De NVRR wordt dan ook opgeroepen te ijveren voor een lidmaatschap van AB-leden voor rekenkamercommissies. Een onafhankelijke rekenkamercommissie is immers geen doel op zich, het gaat erom een goede bijdrage te leveren en de controlerende en taakstellende rol van het Algemeen Bestuur."

Wat vinden we zelf

De werkwijze en samenstelling van de rekenkamercommissie bij Brabantse Delta laat een rol zien van betrokken leden van het algemeen bestuur die op dit moment onafhankelijk opereren (mening van de externe leden) en op de juiste wijze en op de juiste momenten onderwerpen weten aan te dragen die dicht bij het Algemeen Bestuur en bij burgers en bedrijven liggen. In de presentatie van rapporten aan het Algemeen Bestuur, is van de zijde van de huidige interne leden geen sprake van politiek bedrijven. De kennis en kunde van de externe leden geven daarbij een goed evenwicht.

Dat zelfde geldt ten opzichte van de keuzes die worden gemaakt in de Rekenkamercommissie voor de te onderzoeken onderwerpen. Deze worden unaniem genomen en in de discussie omtrent de keuzes zijn ook geen politieke stellingnames aanwezig. Dit wordt ook gestaafd door de onderwerpen in de uitgebracht rapporten:

1. Projecten
2. Samenwerking in de afvalwaterketen
3. Vergunningverlening en handhaving
4. Belastingssystematiek
5. Subsidies
6. Verbonden partijen
7. Kerntaken

Vrijwel alle onderzoeken zijn specifiek (mede) geënt op de kennis van de interne leden en daarmee op een specifieke situatie die belangrijk is voor het Algemeen Bestuur.

Gelet op het feit van enerzijds de kennis bij de interne leden van wat zich binnen het waterschap afspeelt en anderzijds de wisselwerking die er is met burgers en bedrijven vanuit de functie van het lidmaatschap alsmede met die van de externe leden, kan worden geconcludeerd dat er (grote) meerwaarde aanwezig is in het gemengde stelsel van interne en externe leden onder leiding van een externe voorzitter.

Overigens geven de interne leden ook aan, dat het lidmaatschap van de rekenkamercommissie een verrijking is ten behoeve van het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur.

Daar speelt wel mee de landelijke discussie rond om de (afwezigheid) van vergoedingen aan interne leden van rekenkamercommissies. Op dit moment worden de interne leden van het Algemeen Bestuur voor deze werkzaamheden, ondanks dat er veel tijd en reistijd aan besteed wordt, niet betaald. Dit heeft te maken met een onvolkomenheid in de Waterschapswet. Bij een wetwijziging van de Gemeentewet zijn de wijzigingsbepalingen voor die wet, gelijktijdig "meegenomen" in de Waterschapswet. Ten onrechte, zo erkent ook het Ministerie. Er wordt een zogenaamde Veegwet (dat is een wet waarin fouten worden hersteld) voorbereid, althans is reeds een aantal malen medegedeeld. Daarin, zoals het voorstel thans luidt, en nog los van het feit dat deze Veegwet lang op zich laat wachten, wordt wederom een link gelegd met de Gemeentewet, maar nu qua hoogte van de mogelijke betaling. Deze wordt, wederom, het is een voorstel, vastgesteld op 5% van de jaarlijkse vergoeding van leden van het AB, of in dit geval, van het Algemeen Bestuur. Dat leidt tot een onwerkelijke beloning in de waterschapswereld, omdat de vergoeding van raadsleden vele malen hoger is dan die van leden van algemene besturen van waterschappen. Omgerekend naar een lid van het Algemeen Bestuur van Brabantse Delta die lid is van de rekenkamercommissie, betekent dit een jaarlijkse totaalvergoeding van € 250,00. Omgerekend plm. € 20,00 per bijeenkomst. Op dit moment staat echter, zoals vermeld, tegenover de werkzaamheden voor interne leden, geen enkele vergoeding.

Samenwerking

In 2013 hebben de leden van de rekenkamercommissies van Aa en Maas, De Dommel en Brabantse Delta in een informeel overleg kennis met elkaar gemaakt. Doel van dit informele overleg was om te bezien of er mogelijkheden tot samenwerking zijn. Aangezien de werkwijze van de rekenkamercommissie van Brabantse Delta sterk afwijkt van de werkwijze van de andere twee rekenkamercommissies – zij voeren alle onderzoeken zelf uit - ligt het gezamenlijk uitvoeren van onderzoeken niet voor de hand. Wel is begonnen worden met het uitwisselen van informatie, bijvoorbeeld de jaarplannen en de groslijsten.

Conclusies en aanbevelingen

1. Gelet op de reacties op de uitkomsten van de onderzoeken door de rekenkamercommissies in het Algemeen Bestuur, voorziet de rekenkamercommissie in de behoefte aan (aanvullende) informatie voor het Algemeen Bestuur. Daarmee is het bestaan van een rekenkamercommissie een waardevol instrument gebleken.
2. De inbreng van interne leden bij de keuze van onderwerpen is geënt op de behoefteherkenning die breed speelt in het Algemeen Bestuur. Daarmee is een gemengde commissie een goede keuze.
3. De samenstelling van vijf leden, met drie externe leden, waaronder de voorzitter, waarborgt, naast de juiste instelling van de interne leden, het niet-politieke karakter van de rekenkamercommissie.
4. Doorgaan en in de huidige samenstelling van interne en externe leden, wordt aanbevolen.
5. Pogingen tot samenwerking met collega rekenkamercommissies bij waterschappen zullen blijvend worden ondernomen.