



Aan de leden van de  
verenigde vergadering

Rotterdam, 1 november 2005 V.V.: 30 november 2005  
Onderwerp: Rekenkamer(functie) Agendapuntnr: 9

### **Aanleiding**

Sedert 2001 wordt binnen de Unie van Waterschappen (Unie) gesproken over het instellen van een rekenkamer(functie) bij waterschappen. De belangstelling hiervoor is gewekt door de ontwikkelingen bij provincies en gemeenten. Voor zowel de provincie als gemeente is bij de invoering van het dualisme wettelijk bepaald dat een rekenkamer(commissie) wordt ingevoerd per 1 januari 2005 respectievelijk 1 januari 2006. Daarmee is tegemoet gekomen aan de behoefte om in het kader van goed overheidsbestuur over te gaan tot versteviging van de positie van het vertegenwoordigend bestuursorgaan, te weten Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad.

In navolging hiervan heeft de Unie in 2003 een ad-hoc werkgroep ingesteld om naar de wenselijkheid van een rekenkamer voor de waterschappen te kijken. Anders dan de provincie en de gemeente is een waterschap niet verplicht een rekenkamer in te stellen. In de begin 2004 uitgebrachte nota Nut en noodzaak van de Waterschapsrekenkamer adviseert deze commissie een landelijke Waterschapsrekenkamer op te richten, waarbij alle waterschappen zich aansluiten. Het instellen van een rekenkamer voor de waterschappen versterkt, naar het oordeel van de commissie, namelijk de (informatie)positie van het algemeen bestuur van het waterschap en werkt positief door in het vertrouwen dat de burger in het waterschap heeft. Echter, te constateren valt, dat er binnen de waterschapswereld verschillende beelden en opvattingen over een rekenkamer leven. In bijgevoegde notitie van de Unie worden om die reden vier varianten (rekeningcommissie, rekenkamercommissie, regionale rekenkamer en landelijke rekenkamer) nader toegelicht.

De Unie verzoekt uw vergadering een standpunt over de rekenkamer(functie) kenbaar te maken, zodat eind dit jaar de algemene ledenvergadering van de Unie een besluit kan nemen over de richting die de waterschappen vanaf 2006 met de rekenkamer(functie) willen opgaan.

### **Aanpak**

Dit onderwerp raakt de eigen taak en taakopvatting van uw vergadering. U zult dan ook zoveel als mogelijk zelf een standpunt moeten bepalen over de vraag of u uw controlerende functie wenst te versterken en zo ja, of dit dan binnen eigen gelederen of extern/regionaal/landelijk geregeld zou moeten worden. Om u in de gelegenheid te stellen een beeld te vormen over de wenselijkheid van de rekenkamer(functie) worden argumenten pro en contra de versterking van de toezichhoudende taak van uw vergadering en de wijze waarop dit vorm krijgt in dit voorstel behandeld.

### **Beleidskader en beleidsruimte**

*Sturen op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid*

Bij het besturen van het hoogheemraadschap is de belangrijkste denkrichting het benoemen van de beoogde effecten op het vlak van de waterkeringszorg, het watersysteem, de

afvalwaterzuivering en de wegzorg en het vertalen daarvan in producten, in werkprocessen en inzet van middelen.

De effectiviteit (doeltreffendheid) slaat op de relatie tussen de effecten en de producten. De effectiviteit is groter naarmate bij een gegeven hoeveelheid producten meer beoogde effecten worden bereikt. De efficiency (doelmatigheid) slaat op de verhouding tussen de productie en middeleninzet. Onder het begrip efficiency of doelmatigheid wordt verstaan: de mate waarin de te leveren prestaties bij gegeven doelstellingen met inzet van zo weinig mogelijk middelen worden bereikt, of het leveren van zoveel mogelijk prestaties bij een gegeven hoeveelheid middelen.

Naast een doeltreffend en doelmatig beleid, moet de uitvoering daarvan ook aan de eisen van rechtmatigheid voldoen. Dat wil zeggen dat de administratieve verantwoording en het beheer van vermogenswaarden formeel en materieel juist moeten zijn.

*Waar en hoe zijn de eisen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (formeel) geregeld?*

De Waterschapswet bepaalt dat het hoogheemraadschap moet zorgen voor een zodanige administratieve organisatie dat voldoende waarborgen worden geschapen voor een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Tevens wordt bepaald dat het waterschap de eigen recht- en doelmatigheid moet toetsen. Via de op 3 januari 2005 door uw vergadering vastgestelde Verordening financieel beheer Schieland en de Krimpenerwaard wordt hier inhoud aan gegeven.

Waterschappen zijn vrij om aan de eis van doelmatigheid en doeltreffendheid zelf uitvoering te geven. Doeltreffendheid is niet wettelijk geregeld. Dit vloeit voort uit de noodzaak om de goede dingen te doen voor de ingelanden.

*Bestuurlijke verantwoordelijkheden voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid*

In onderstaande tabel is schematisch in beeld gebracht hoe de verantwoordelijkheid ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid in de organisatie van Schieland en de Krimpenerwaard is geborgd.

Actor	Rechtmatigheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid
Verenigde Vergadering	Stelt kaders en controleert	Stelt kaders en controleert	Stelt kaders en controleert
College van D&H	Waarborgt inrichting en goede werking van het beheersingsmechanisme	Waarborgt inrichting en goede werking van het beheersingsmechanisme. Toetst de werkelijke prestaties	Waarborgt inrichting en goede werking van het beheersingsmechanisme. Toetst incidenteel de werkelijke prestaties
Accountant	Spreekt oordeel uit over financiële rechtmatigheid en beoordeelt opzet beheersmechanisme	Uitsluitend indien overeengekomen op basis van een afzonderlijk verzoek en binnen de grenzen van deskundigheid	Uitsluitend indien overeengekomen op basis van een afzonderlijk verzoek en binnen de grenzen van deskundigheid

## **De organisatie van de controle (huidige situatie)**

### *De financieel ambtenaar*

Na afloop van het begrotingsjaar leggen wij door middel van de jaarrekening aan uw vergadering verantwoording af. Bij de jaarrekening wordt een zogenoemd verslag ter verantwoording van het financieel beheer gevoegd. Binnen de ambtelijke organisatie is ingevolge de Verordening financieel beheer Schieland en de Krimpenerwaard de sectordirecteur Middelen, daarbij in de uitvoering ondersteund door de afdeling Financiën en Control, in het bijzonder belast met het opstellen van de jaarrekening en de interne rechtmatigheidstoets. De sectordirecteur Middelen ondertekent zowel de jaarrekening als het verslag ter verantwoording van het financieel beheer. Wij besluiten uiteindelijk over het doorgeleiden van de jaarrekening en verslag ter vaststelling naar uw vergadering. De administratie en ordentelijke uitvoering van inkomsten en uitgaven van de organisatie worden dan ook goed gewaarborgd.

### *De accountant*

In uw opdracht controleert de accountant de jaarrekening en onderzoekt hij de vraag of de administratie en beheer van de vermogenswaarden voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Over zijn bevindingen brengt de accountant een verslag uit, dat ook de goedkeurende verklaring van de jaarrekening bevat. Jaarrekening, verslag van de verantwoording van het financieel beheer, accountantsverslag en eventueel ons commentaar daarop worden aan uw vergadering aangeboden. U stelt zelf de jaarrekening vast, waarbij u kan besluiten uitgaven die onjuist zijn geboekt of anderszins niet rechtmatig zijn gedaan buiten de jaarrekening te laten.

### *Bedrijfscontroller*

Naast bovengenoemde instrumenten is binnen de formatie van Schieland en de Krimpenerwaard rekening gehouden met een bedrijfscontroller. Deze functie moet nog worden ingevuld. Doelstelling van deze functie is het creëren van een specifieke verantwoordelijkheid voor en waarborging van een adequate uitvoering van de algehele controle en verbetering van de organisatie en voor het opstellen van organisatiebrede kaders in de vorm van richtlijnen. De bedrijfscontroller adviseert gevraagd en ongevraagd directeur, MT en bestuur over gewenste ontwikkelingen van de organisatie en oefent control uit op het gebied van personeel, organisatie, informatie, financiën en juridische zaken.

### *Interne auditor*

Schieland en de Krimpenerwaard kent een interne auditor. Deze is gepositioneerd binnen de sector Middelen bij de afdeling Financiën en Control. De interne auditor werkt in en voor de gehele organisatie en toetst, informeert en adviseert gevraagd en ongevraagd. Hij levert risicoanalyses, auditrapportages, monitorverslagen en voortgangrapportages aan het MT. Hij helpt de gestelde doelen te verwezenlijken door een methodische, ordelijke benadering om de effectiviteit van risicomangement, controle en beheersingsprocessen te evalueren en te verbeteren.

### *Overige controlemiddelen*

Ook begrotingsvergelijkingen en benchmarking waar Schieland en de Krimpenerwaard aan deelnemen kunnen tot de controlemiddelen worden gerekend. Door Schieland en de Krimpenerwaard te spiegelen met andere waterschappen kan immers duidelijk worden in hoeverre (positief of negatief) afgeweken wordt van de lijn in de waterschapswereld.

### **Beschouwing over Unie-notitie**

Uit de notitie van de Unie valt af te leiden, dat een rekenkamer(functie) het volgende toevoegt aan de huidige situatie. Een rekenkamer(functie) kan zoals de sectordirecteur Middelen, de bedrijfscontroller en de accountant een onderzoek doen naar de rechtmatigheid van uitgaven en in het bijzonder de jaarrekening. De wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd is anders. De bedrijfscontroller en de sectordirecteur Middelen nemen, aldus de Unie-notitie, niet de soms zo noodzakelijke onafhankelijke positie in om belanghebbenden (belastingbetalers) het volledige vertrouwen te kunnen geven. De accountant beziet gelijk de bedrijfscontroller en de sectordirecteur Middelen alleen de financiële en bedrijfseconomische gegevens van de organisatie. Daarenboven verkeert de accountant niet in de positie om te beoordelen in hoeverre de beleidsdoelen zijn gehaald en of de uitvoering van het beleid conform de bedoeling van de regelgever is gebeurd. Een rekenkamer(functie) hanteert daarentegen normen om het beleid te beoordelen en functioneert daarom meer als een auditor dan als een controleur. Een auditor gaat niet alleen na wat er goed en wat er mis is gegaan, maar zoekt ook naar de redenen daarvoor en doet aanbevelingen.

Tot slot valt uit de notitie van de Unie af te leiden dat het instellen van een rekenkamer(functie) van groot belang is voor de inzichten van uw vergadering in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering. Versteving van de controlefunctie levert niet alleen een bijdrage aan de kwaliteit van het functioneren van de organisatie; het geeft vooral een impuls aan het vertrouwen en het imago bij burgers, bedrijven en belangenorganisaties.

Het fenomeen rekenkamer vindt zijn oorsprong in de ontwikkelingen bij de provincies en gemeenten. Bij de invoering van het dualisme voor deze organen is wettelijk bepaald dat er een rekenkamer wordt ingevoerd. Daarmee wordt voor deze overheidsorganen tegemoet gekomen aan de behoefte om in het kader van goed overheidsbestuur over te gaan tot versteviging van de positie van de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Zoals gezegd voor de waterschappen geldt deze verplichting niet en is er bij de waterschappen formeel geen sprake van dualisme. Met instelling van de rekenkamer(funcitie) sluit de Unie aan bij ontwikkelingen in gemeenten en provincies. Vanzelfsprekend kunnen wij de grondgedachten hierbij, zoals transparantie, onafhankelijkheid, realisatie beleidsdoelen, onderschrijven. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren, dat er met een rekenkamer(funcitie) wel weer een extra instituut wordt gecreëerd met een continuïteitsstreven en bijbehorend kostenplaatje (op basis van huidige ramingen variërend van € 25.000 tot € 100.000 per jaar).

### Voorkeursvariant

#### Algemeen

De vraag is of een rekenkamer(funcitie) een duidelijke meerwaarde heeft voor uw vergadering. Enerzijds zij opgemerkt dat het bestaande instrumentarium bij Schieland en de Krimpenerwaard op zich, zoals hiervoor al aangegeven, naar ons idee voldoende mogelijkheden voor uw vergadering biedt voor het toezicht en de verantwoording voor bestuur en organisatie. Daarnaast heeft uw vergadering de bevoegdheid om opdrachten voor specifieke onderzoeken naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid te verstrekken aan een accountant, een extern bureau of de eigen organisatie. Anderzijds is het zo dat de maatschappij steeds meer om transparante taakuitvoering en optimale verantwoording vraagt. Vanuit de maatschappij komt een steeds grotere druk op overheden om doeltreffendheid en doelmatigheid ook expliciet aan te tonen. Rijk en gemeenten zijn al geconfronteerd met externe druk en deze wordt ook bij de waterschappen voelbaar. Bij deze landelijke ontwikkeling past goed het initiatief van het instellen van een rekenkamer(funcitie) bij waterschappen. In dat verband wijzen wij ook op de eerder uitgesproken ambitie van Schieland en de Krimpenerwaard voortdurend te streven naar transparantie, verantwoording en toezicht.

Alles overziende, achten wij het wenselijk om uw vergadering een extra handvat te bieden ter versterking van uw controletaak. Wij zien het belang van een onafhankelijke toetsende instantie in.

In de tabel hieronder worden de belangrijkste verschillen tussen de rekeningcommissie, de rekenkamercommissie en (landelijke of regionale) rekenkamer genoemd.

	<b>Rekeningcommissie (Commissie van de jaarrekening)</b>	<b>Rekenkamercommissie</b>	<b>Rekenkamer (landelijke of regionaal)</b>
Bevoegdheden	Door VV te bepalen	Door de VV te bepalen	Door gezamenlijke waterschappen te bepalen
Taken	Afhankelijk van VV-besluit	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken	Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid onderzoeken
Rapportage verplichtingen	Eigen keuze	Rapportagebevindingen vastleggen en jaarverslag opstellen	Rapportagebevindingen vastleggen en jaarverslag opstellen
Lidmaatschap leden VV	Vrij	Vrij	Onverenigbaar
Externe leden	Beperkt of geen	Ja, vaak in meerderheid	Ja, volledig
Onafhankelijkheid	Nee	Ten dele	Geheel
Keuze onderwerpen	Kan VV bepalen of vrijlaten	Bepaalt de commissie	Bepaalt de rekenkamer
Geschatte kosten	€ 25.000 per jaar	€ 50.000 per jaar	€ 100.000 (regionaal) € 75.000 (landelijk)

#### Landelijke of regionale kamer

Hoewel de effecten die worden beoogd met het instellen van een (landelijke of regionale) onafhankelijke rekenkamer worden onderschreven, zijn de nadelen van dit instrument dusdanig dat wij u adviseren een negatief standpunt met betrekking tot deze variant in te nemen. Zo

bevinden de bevoegdheden van een landelijke of regionale rekenkamer zich op hetzelfde terrein als die van uw vergadering. Wij zien dan ook geen toegevoegde waarde en de kans van "in elkaars vaarwater zitten" is groot. Ook mag de afstand van de landelijke of regionale rekenkamer tot de afzonderlijke waterschappen niet onvermeld blijven. Onze verwachting is dat dit tot uitdrukking komt in een minder grote betrokkenheid van de waterschappen bij de onderzoeken en de rapportages. Ook bepaalt niet het waterschap het onderzoeksgebied, maar doet de rekenkamer dit zelf en zullen de onderzoeken altijd gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke noemer. Specifieke onderwerpen of aandachtspunten van Schieland en de Krimpenerwaard zullen dan ook onderbelicht blijven. Tot slot vinden wij de kosten voor het inrichten en instandhouden van een landelijke of regionale onafhankelijke rekenkamer aanzienlijk.

#### *Rekeningcommissie*

Een rekeningcommissie onderzoekt de jaarrekening en aan deze commissie kunnen door uw vergadering specifieke onderzoeken worden opgedragen. Wij achten een rekeningcommissie op zich een geschikte variant voor Schieland en de Krimpenerwaard. Een alternatief voor deze commissie maar op meer afstand van uw vergadering en met zwaardere bevoegdheden is de rekenkamercommissie, die wij hieronder beschrijven.

#### *Rekenkamercommissie*

Onze voorkeur gaat er naar uit u in de loop van 2006 nadere voorstellen te doen om te komen tot een rekenkamercommissie met ingang van 2007. Onze gedachten gaan daarbij uit naar een rekenkamercommissie, die is samengesteld uit leden van uw vergadering en uit externe leden. De voorzittersfunctie zal daarbij door een extern lid moeten worden uitgeoefend.

Met een rekenkamercommissie vanuit uw vergadering wordt het primaat van uw bestuur in onze ogen daadwerkelijk versterkt. De onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie wordt gewaarborgd, door een meerderheid van de rekenkamercommissie te laten bestaan uit externe leden (inclusief de voorzitter). Anders dan bij de variant van de landelijke of regionale rekenkamer is er door de samenstelling van de rekenkamercommissie in onze visie sprake van een grotere betrokkenheid en een groter leereffect voor uw vergadering of uw leden. Hiermee wordt voorkomen dat uw vergadering zich eventueel van een uitgebracht onderzoeksrapport zou kunnen distantiëren. Belangrijk naar ons oordeel is, dat er vanuit uw vergadering invloed mogelijk is op de onderzoekskeuze en de onderzoeksvragen zijn geënt op de situatie bij Schieland en de Krimpenerwaard (maatwerk).

Een belangrijk nadeel bij de variant van de rekenkamercommissie is het ontbreken van volledige onafhankelijkheid. Deze onafhankelijkheid bestaat wel bij de landelijke of regionale rekenkamer. Niettemin is er naar ons oordeel een aantal mogelijkheden om dit nadeel te beperken. U moet dan denken aan de meerderheid van de leden van de rekenkamercommissie te laten bestaan uit externe leden, de benoeming van een al dan niet externe ambtelijke secretaris, openbaarheid van de eindrapportage (inclusief commentaren) en volledige toegankelijkheid van alle informatie. Tot slot merken wij op dat samenwerking met andere waterschappen op allerlei terreinen voor ons hoog in het vaandel staat. Het is voor ons dan ook voorstelbaar eventueel met andere waterschappen in Zuid-Holland, inclusief het waterschap Rivierland, te bezien of een rekenkamercommissie kan worden ingevoerd. Ook willen wij bezien of de rekenkamercommissie is samen te stellen met externe leden, die eveneens bij deze waterschappen actief zijn.

#### **Financiële consequenties**

Op basis van de informatie van de Unie belopen de kosten voor een rekenkamercommissie jaarlijks naar verwachting maximaal € 50.000. In de meerjarenbegroting 2006 - 2010 is hiermee nog geen rekening gehouden. Afhankelijk van uw besluitvorming wordt bij het opstellen van de voorjaarsnota 2006 of de begroting 2007 met deze kosten rekening gehouden.

**Voorstel**

Wij stellen u voor:

1. aan de Unie van Waterschappen mee te delen dat uw vergadering niet de voorkeur uitspreekt voor de invoering van een landelijke of regionale rekenkamer, maar de voorkeur uitspreekt voor de invoering van een rekenkamercommissie, eventueel met andere waterschappen, en samengesteld uit een beperkt aantal interne en externe leden;
2. ons uit te nodigen in de loop van 2006 met voorstellen te komen tot invoering van de (regionale) rekenkamercommissie met ingang van 1 januari 2007.

Dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard,

secretaris,

dijkgraaf,

mr. I.C.M. Baltus

mr. J.H. Oosters