

Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Aan

Het college van hoofdingelanden van HHNK

Registratienummer

13.41371

Datum

18 september 2013

Contactpersoon

M.P. van Ham

Onderwerp

Evaluatie rekenkamercommissie HHNK

Doorkiesnummer

072-5827059

Geacht college,

Wij, de rekenkamercommissie HHNK, hebben het nut van onze commissie en ons functioneren geëvalueerd. Hierbij treft u ter kennisneming de evaluatie aan.

Inleiding

De afgelopen nabije jaren hebben de rekenkamers 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 achten, na vier jaar, een (zelf) evaluatie op zijn plaats.

De rekenkamerfunctie bij HHNKSamenstelling van de huidige commissie

Onze commissie bestaat formeel uit vijf CHI-leden en een externe voorzitter. Zowel de leden als de voorzitter worden benoemd door het CHI. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De samenstelling van de commissie is als volgt:

C.M. (Chris) de Graaf, voorzitter, extern lid
T. (Tjerk) Doornenbal, lid
W.J.J. (Wim) Greve, lid
P.C.M. (Peter) Mak, lid
L.J.M. (Leo) Schagen, lid
P. (Peter) Vonk, lid en vice-voorzitter
M.P. (Mart) van Ham, ambtelijke secretaris.

Missie en taakstelling

De commissie heeft als taak het doen van onderzoek naar het door het hoogheemraadschap 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 hoogheemraadschap 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 HHNK. Enerzijds omdat een rekenkameronderzoek de controlerende taak van het CHI versterkt, anderzijds door voorwaarts gerichte onderzoeken waardoor de sturende rol van het CHI beter tot uiting kan komen.

Onafhankelijkheid

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen HHNK. Dit betekent dat de commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. Het CHI en D&H, 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 HHNK. Hiervoor maken we gebruik van officiële stukken, maar ook van andere bronnen (zoals interviews, lokale kranten en vakbladen). 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 Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht over de samenstelling van rekenkamers bij de waterschappen
4. "Evaluatie functioneren rekenkamercommissie HHNK"

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 HHNK 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, maar sterker, dat een systeem waarin vooral of alleen interne leden lid zijn, dit als voorschot op conclusies van een commissie een pré oplevert. Bij het rapport van HHNK zelf wordt daarop nog teruggekomen.

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, 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 commissie met alleen interne leden is derhalve in de minderheid. 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.

Overigens, bij voorschot, is het de vraag of de keuze voor een monistisch of een dual stelsel de keuze voor de instelling van een rekenkamer sowieso opportuun is. Naar mening van de rekenkamercommissie van HHNK is dit niet aan de orde. De algemene taakstelling van het CHI is gebaat bij een zo volledige mogelijk afweging van zaken. Een rekenkamer 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 Hoogheemraadschap 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 rekenkamer) 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 hieronder.

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
HHNK	ja	2006	Zes leden. Vijf uit het AB en externe voorzitter
Delfland	Vergelijkbare commissie	2009	Één 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 RK 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

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 kent. De samenstelling met zowel interne als externe leden waarbij de voorzitter altijd extern is, is de meest voorkomende samenstelling. HHNK neemt met AA en Maas de bijzondere positie in van interne leden met een externe voorzitter.

Ad 4 Evaluatie functioneren rekenkamercommissie HHNK (2008)

HHNK besloot als eerste waterschap in Nederland al in maart 2006 tot de instelling van een rekenkamercommissie (hoewel waterschappen geen duaal bestuursstelsel kennen). Voor deze eerste rekenkamercommissie van HHNK is in 2008 een evaluatie gemaakt. Deze specifieke evaluatie biedt zicht op de eerste ervaringen van de rekenkamercommissie. De conclusies en aanbevelingen hebben geleid tot aanpassingen voor het inrichten van de huidige rekenkamercommissie.

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 HHNK 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 aan de controlerende en taakstellende rol van het Algemeen Bestuur."

Wat vinden we zelf

De werkwijze en samenstelling van de rekenkamercommissie bij HHNK laat een rol zien van betrokken leden van het algemeen bestuur die onafhankelijk opereren (mening van de externe voorzitter) en op de juiste wijze en op de juiste momenten onderwerpen weten aan te dragen die dicht bij het CHI en bij burgers en bedrijven liggen. In de presentatie van rapporten aan het CHI is van de zijde van de interne leden geen sprake van politiek bedrijven.

Dat zelfde geldt ten opzichte van de keuzes die worden gemaakt in de Rekenkamer 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 (betreft de rapporten van na 2008):

1. Inkoop en Aanbestedingsbeleid
2. Samenwerking in de afvalwaterketen
3. Effectiviteit zuiveringsheffing (discrepancie vervuilingseenheden)
4. Make or buy

Zeker de keuzes bij de rapporten genoemd onder 2, 3 en 4 zijn specifiek geënt op de kennis van de interne leden en daarmee op een specifieke situatie die belangrijk is voor het CHI.

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, kan worden geconcludeerd dat er (grote) meerwaarde aanwezig is in het stelsel van interne 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 CHI.

De huidige discussie omtrent vergoedingen

Op dit moment worden de interne leden van het CHI voor deze werkzaamheden, ondanks dat er veel tijd en reistijd aan wordt besteed, niet betaald. Dit heeft te maken met een onvolkomenheid in de Waterschapswet. Bij een wetswijziging 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. 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 CHI. 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 CHI van HHNK die lid is van de rekenkamercommissie, betekent dit een jaarlijkse totaalvergoeding van € 250, omgerekend ± € 20 per bijeenkomst.

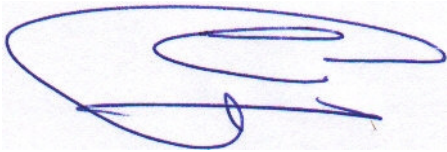
Een meerderheid van de interne leden van de huidige rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van de doorlopende discussie en de situatie van niet-betaling op dit moment, aangegeven dat:

- de niet-betaling op dit moment zeer te betreuren is
- uiterlijk 1 januari 2014 deze betalingen (met terugwerkende kracht) geregeld dienen te zijn
- de waardering van 5% van de jaarvergoeding op jaarbasis eerder beschouwd kan worden als een fooi dan als een waardering van gemaakte kosten en dus niet-acceptabel is
- een niet-regeling per uiterlijk genoemde datum gevolgen kan hebben voor het lidmaatschap

Algemene conclusies

1. Er is geen sprake van een verschil tussen een dualistisch of monistisch stelsel voor wat betreft de instelling van een rekenkamer. In beide stelsels (Rijk, provincie, gemeente versus waterschappen) heeft een algemeen bestuur kaderstellende en controlerende taken waarin een Rekenkamer meerwaarde heeft.
2. De Rekenkamer bij HHNK heeft na een evaluatie in 2008 gekozen voor interne leden met een externe voorzitter. De redenen die bij de keuzes voor interne leden golden, gelden nog altijd. De keuzes voor alleen externe leden of een combinatie van interne en externe leden, geven geen meerwaarde. De onafhankelijkheid is mede geborgd door een extern voorzitter.
3. De werkzaamheden en bemensing van de rekenkamer staat onder druk wegens de discussie omtrent vergoedingen naar aanleiding van een wetgevingsfout.

Met vriendelijke groet,



mr. C.M. de Graaf,
voorzitter rekenkamercommissie HHNK