



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Toelichting Verordening op de rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2010

Registratienummer
09.34695

Datum
17 maart 2010

Toelichting

1. Algemeen

Een aantal jaren geleden zijn voor provincies en gemeenten nieuwe regels ingevoerd voor de controle op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitgaven. Onderdeel daarvan was invoering van de wettelijke verplichting een rekenkamer(funcctie) in te stellen. Belangrijkste doel daarvan is in het kader van goed overheidsbestuur de positie te verstevigen van de vertegenwoordigende organen, respectievelijk provinciale staten en gemeenteraad.

Genoemde verplichting hing rechtstreeks samen met de invoering van het duale bestuursstelsel bij provincies en gemeenten. Bij de waterschappen kan niet worden gesproken van een duaal bestuursstelsel. Wel zijn de waterschappen van mening dat bestuurlijke normen en principes die gelden voor provincies en gemeenten, zoals transparantie, verantwoording en toezicht, ook voor waterschappen dienen te gelden. Vanaf 2001 wordt dan ook binnen de Unie van Waterschappen gesproken over de mogelijke instelling van rekenkamers bij waterschappen.

Met ingang van 2008 zijn in de Waterschapswet nieuwe regels opgenomen voor het financiële beheer en de financiële verantwoording bij de waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel, Stb. 2007, 208). De wetgever heeft geen aanleiding gezien daarbij een verplichting op te nemen tot het instellen van een rekenkamer(funcctie) bij de waterschappen. Wel is voor waterschapsbesturen de verplichting ingevoerd periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (artikel 109a, eerste lid, Waterschapswet). Hoe dit onderzoek dient te geschieden is niet aangegeven. De instelling van een rekenkamer(funcctie) is dus niet verplicht, maar wel mogelijk. De wetgever heeft de waterschappen hierin vrijgelaten. Het algemeen bestuur kan bij verordening nadere regels stellen voor de uitvoering van het onderzoek (artikel 109a, tweede lid, Waterschapswet).

Vooruitlopend op de wetwijziging heeft het hoogheemraadschap al in 2007 besloten een vorm van rekenkameronderzoek in te voeren. Daarbij is gekozen voor het model van een interne rekenkamercommissie, bestaande uit leden van het algemeen bestuur, die periodiek onderzoek uitvoert naar een door haar te bepalen onderwerp. Belangrijkste overweging bij de keuze voor een interne rekenkamercommissie is de grotere betrokkenheid van de bestuursleden bij het rekenkameronderzoek. Dat neemt niet weg dat de rekenkamercommissie onafhankelijk dient te functioneren en de onderzoeksonderwerpen zelfstandig kan bepalen. Wel worden de onderzoeksonderwerpen in overleg met het algemeen en dagelijks bestuur geselecteerd en kunnen het algemeen en dagelijks bestuur de commissie verzoeken een bepaald onderwerp te onderzoeken.

Het gekozen model – een commissie geheel bestaande uit leden van het algemeen bestuur – brengt met zich mee dat voor het lidmaatschap van de commissie slechts beperkte tijd beschikbaar is. De verwachting was dan ook dat de rekenkamercommissie haar onderzoeken in overwegende mate zou opdragen aan externe deskundigen of onderzoeksbureaus. Daarmee zou ook de noodzakelijke deskundigheid en onafhankelijkheid van het onderzoek kunnen worden gewaarborgd. Evenwel kon de commissie er ook voor kiezen een onderzoek geheel zelf uit te voeren of aan een of meer interne specialisten op te dragen.

In 2008 is op verzoek van de toenmalige rekenkamercommissie besloten het functioneren van de commissie te evalueren. Doel daarvan was vast te stellen of de onderzoeken van de commissie voldoen aan de doelstelling van het rekenkameronderzoek, welke bijstellingen in de samenstelling en werkwijze van de commissie eventueel gewenst zijn en op welke wijze de randvoorwaarden voor het functioneren van de commissie kunnen worden verbeterd.

Een van de aanbevelingen uit de evaluatie was het rekenkameronderzoek te versterken en de professionaliteit en capaciteit van de commissie te vergroten door het toevoegen van een of meer externe leden aan de commissie. Met name het aantrekken van een externe voorzitter werd als een noodzaak hiervoor gezien.

Het in 2009 nieuw aangetreden algemeen bestuur heeft de aanbevelingen uit het onderzoek overgenomen. Besloten is een externe voorzitter aan de commissie toe te voegen. De overige aanbevelingen betroffen voornamelijk de werkwijze van de commissie, de selectie van de onderzoeksonderwerpen, de procedure voor vaststelling van de onderzoeksrapporten en de ambtelijke ondersteuning.

Voor het functioneren van de rekenkamercommissie is in 2007 het Reglement voor de rekenkamercommissie HHNK 2007 vastgesteld. De wijziging in de samenstelling van de commissie maakt het noodzakelijk het reglement aan te passen. Ook de nieuwe samenstelling van het algemeen bestuur met ingang van 2009 maakt aanpassing van het reglement noodzakelijk.

De nieuwe regeling voorziet nog in enkele andere wijzigingen. Overeenkomstig de aanbevelingen uit het evaluatierapport is bepaald dat een onderzoeksprotocol wordt vastgesteld, waarin de werkwijze van de commissie wordt beschreven. Het protocol maakt deel uit van het eveneens vast te stellen reglement van orde. Verder is een vergoedingsregeling opgenomen. Vóór de wetwijziging van 2008 kon aan bestuursleden voor het lidmaatschap van bijzondere commissies geen aanvullende vergoeding op hun bezoldiging worden verstrekt. Ook het aantrekken van een externe voorzitter maakt het noodzakelijk een vergoedingsregeling te treffen. Ten slotte is de regeling op enkele onderdelen verder in overeenstemming gebracht met de regeling van de rekenkamer in de Provincie- en de Gemeentewet. Gezien het aantal wijzigingen is gekozen voor het opstellen van een geheel nieuwe regeling onder de naam Verordening op de rekenkamercommissie.

De verordening is gebaseerd op een model van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, aangepast voor het hoogheemraadschap.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat enkele begripsbepalingen. De begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid die in de wet worden gehanteerd zijn niet gedefinieerd. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat elk overheidsorgaan daarvoor een eigen definitie hanteert. Wel wordt hieronder uiteengezet wat onder deze termen dient te worden verstaan.

Doelmatigheid is de mate waarin de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Bij doeltreffendheid gaat het erom of het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en of de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt.

Rechtmatigheid is geen onderwerp van toetsing door de rekenkamercommissie. Daarbij gaat het om het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving. Dit onderzoek wordt bij de waterschappen uitgevoerd door de externe accountant die met het onderzoek van de jaarrekening is belast.

Artikel 2 Instelling en taak

In dit artikel wordt de instelling en de taak van de rekenkamercommissie geregeld. Gekozen is voor een formulering die nauw aansluit bij de formulering in art. 109a, eerste lid, van de Waterschapswet. De term 'gevoerd bestuur' geeft aan dat de onderzoeken van de commissie niet beperkt zijn tot de effectiviteit van het beleid en de uitvoering daarvan, maar zich ook uitstrekken tot de effectiviteit van het beheer en de organisatie.

Artikel 3 Samenstelling; benoeming leden

Het college van hoofdingelanden bepaalt het aantal leden van de commissie. Zoals aangegeven in het algemene deel van de toelichting is gekozen voor interne leden en een externe voorzitter. De benoeming geschiedt voor een periode van vier jaar, gelijk aan de zittingsperiode van het college van hoofdingelanden. De benoeming eindigt daarna van rechtswege. Na herverkiezing kan een lid van het algemeen bestuur opnieuw als lid van de rekenkamercommissie worden benoemd.

Artikel 4 Benoeming voorzitter

Dit artikel regelt de benoeming van de (externe) voorzitter. De benoeming van de voorzitter geschiedt eveneens voor een periode van zes jaar. Hij kan daarna eventueel worden herbenoemd. Er is geen beperking gesteld aan het aantal keren dat de voorzitter kan worden herbenoemd. Het is aan het college van hoofdingelanden om te beoordelen of herbenoeming gewenst is.

Artikel 5 Eedaflegging

De verplichting de zuiveringseed af te leggen bij ambtsaanvaarding is voor rekenkamers van provincies en gemeenten opgenomen in artikel 79g van de Provinciewet respectievelijk artikel 81g van de Gemeentewet. De bepaling wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op de externe voorzitter van de commissie.

Artikel 6 Ontslag

Dit artikel regelt het ontslag van de leden en de voorzitter. De regeling is ontleend aan overeenkomstige bepalingen in de Provincie- en de Gemeentewet.

Artikel 7 Vergoeding

Dit artikel regelt de vergoedingen voor de werkzaamheden van de leden en de voorzitter. De vergoeding voor de leden wordt vastgesteld volgens het Besluit vergoedingen lidmaatschap bijzondere commissies HHNK 2008. De vergoeding van de voorzitter is gekoppeld aan de vergoeding voor de leden (besluit van het college van hoofdingelanden van 17 juni 2009, nr. 09.12793). Verder ontvangen de leden en de voorzitter vergoedingen voor reis- en verblijfkosten en telefoonkosten volgens de bij het hoogheemraadschap geldende vergoedingsregelingen. Voor bestuursleden geldt dit overigens reeds op grond van hun rechtspositieregeling (artikel 3.6 Waterschapsbesluit).

Artikel 8 Reglement van orde

De rekenkamercommissie is geen commissie van advies aan het dagelijks bestuur als bedoeld in het Reglement van orde voor het college van hoofdingelanden en de commissies. Dat reglement is dan ook niet op de rekenkamercommissie van toepassing en is daarvoor ook niet bruikbaar. Daarom is bepaald dat de commissie zelf een reglement van orde voor haar vergaderingen vaststelt.

Artikel 9 Onderwerpselectie en onderzoeksprotocol

De onafhankelijke positie van de rekenkamercommissie brengt met zich mee dat zij de mogelijkheid moet hebben zelf de onderzoeksonderwerpen te kiezen en de verdere aanpak van

het onderzoek te bepalen. Om hierbij optimale duidelijkheid en transparantie te betrachten geschiedt de selectie op basis van een vast te stellen onderzoeksprotocol.

Met het oog op de betrokkenheid van het algemeen bestuur bij het rekenkameronderzoek is het gewenst dat de keuze van de onderzoeksonderwerpen in samenspraak met het college van hoofdingelanden tot stand komt. Daarom is bepaald dat de commissie een jaarprogramma of meerjarenprogramma van haar voorgenomen onderzoeken alsook een opzet van haar onderzoeken aan het college van hoofdingelanden voorlegt, overigens met behoud van haar zelfstandigheid en onafhankelijkheid.

Daarnaast kunnen het algemeen en het dagelijks bestuur de commissie verzoeken een onderzoek naar een bepaald onderwerp in te stellen. Deze bepaling is ontleend aan de regeling van de rekenkamer in de Provincie- en de Gemeentewet. De commissie is niet verplicht aan zo'n verzoek te voldoen. Door het expliciet opnemen van deze mogelijkheid wordt echter wel extra gewicht toegekend aan zo'n verzoek. Wanneer de commissie niet voldoet aan een gemotiveerd verzoek van het bestuur zal zij daarvoor dan ook gegronde redenen moeten aanvoeren.

Artikel 10 Informatie

Om te waarborgen dat de rekenkamercommissie bij haar onderzoek over voldoende en relevante gegevens kan beschikken is voorzien in de bevoegdheid inlichtingen in te winnen van alle leden van het bestuur en van alle medewerkers. Bestuursleden en medewerkers zijn verplicht de gevraagde gegevens binnen de gestelde termijn aan te leveren. De positie van medewerkers brengt met zich mee dat zij in een dergelijk geval daarvoor niet de toestemming van hun leidinggevende(n) nodig hebben.

Artikel 11 Werkwijze

Uit een oogpunt van zorgvuldigheid is het van groot belang dat de onderzochte partij de kans krijgt om te reageren op het (nog niet gepubliceerde) ontwerp van het onderzoeksrapport. Er vindt dan wederhoor plaats waarbij de feitelijke bevindingen uit het onderzoek aan betrokkenen worden voorgelegd met het verzoek eventuele onjuistheden te corrigeren. Indien van toepassing wordt ook de verantwoordelijke portefeuillehouder of het dagelijks bestuur de gelegenheid geboden te reageren op de conceptaanbevelingen die de commissie verbindt aan de (gecorrigeerde) bevindingen.

Artikel 12 Ambtelijke ondersteuning

Dit artikel regelt de ambtelijke ondersteuning van de commissie. De taakomschrijving van de ambtelijk secretaris wordt in het reglement van orde opgenomen. In overleg met de commissie kan het dagelijks bestuur ook andere medewerkers aanwijzen die de commissie terzijde staan. Te denken valt aan technische, financiële, juridische of communicatieadviseurs. Daarbij kan het gaan om vaste of incidentele adviseurs.

Artikel 13 Budget

De rekenkamercommissie is zelfstandig verantwoordelijk voor de besteding van het budget dat noodzakelijk is voor de uitvoering van haar taak. Om onduidelijkheid te voorkomen is aangegeven welke kosten ten laste van het budget worden gebracht.

Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat de commissie alle zaken ten dienste staan die voor haar onderzoek nodig zijn. Daarbij valt te denken aan vergader- en kantoorfaciliteiten, maar ook aan het verrichten van rechtshandelingen ten behoeve van de commissie, zoals het verstrekken van opdrachten aan derden, het doen van betalingen en dergelijke. De commissie beschikt immers niet over rechtspersoonlijkheid en kan dus niet zelfstandig rechtshandelingen verrichten. Dit dient

dan ook door of namens het dagelijks bestuur te geschieden. De onafhankelijke positie van de commissie brengt met zich mee dat het dagelijks bestuur daar geen inhoudelijke bemoeienis mee heeft.

Artikel 14 Intrekking, inwerkingtreding, citeertitel

Dit artikel voorziet in de noodzakelijke slotbepalingen. Hoewel de verordening geen algemeen verbindende voorschriften inhoudt, is het gebruikelijk vastgestelde verordeningen bekend te maken op de wijze als bepaald in artikel 73 van de Waterschapswet.
