



Quickscan Muskusrattenbeheer West- en Midden Nederland en overige verbonden partijen

Rapport voor de rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De
Stichtse Rijnlanden

Groningen, november 2017

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

1. INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING.....	1
1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK.....	2
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	3
1.4 NORMENKADER	3
1.5 LEESWIJZER.....	4
2. VERBONDEN PARTIJEN HDSR	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 VISIE OP SAMENWERKING	5
2.3 VERBONDEN PARTIJEN HDSR.....	6
2.3.1. <i>Overzicht</i>	6
2.3.2. <i>Muskusrattenbeheer</i>	7
3. MUSKUSRATTENBEHEER IN DE PRAKTIJK	10
3.1 INLEIDING.....	10
3.2 STUREN.....	10
3.2.1. <i>De oprichting van en toetreding tot een verbonden partij</i>	11
3.2.2. <i>Andere mogelijkheden om te sturen</i>	17
3.2.3. <i>Concrete afspraken over uitvoering</i>	18
3.3 BEHEERSEN EN VERANTWOORDEN	19
3.3.1. <i>Inleiding</i>	19
3.3.2. <i>Informatievoorziening en verantwoording</i>	19
3.3.3. <i>Risicomanagement</i>	22
3.4 TOEZICHT	23
4. CONCLUSIES	26
4.1 INLEIDING.....	26
4.2 STUREN.....	26
4.3 BEHEERSEN EN VERANTWOORDEN	28
4.4 TOEZICHT	30
4.5 KADERSTELLING EN CONTROLE VOLDOENDE GEBORGD?	31
4.6 AANBEVELINGEN.....	32
BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	I
BIJLAGE 2: OVERIGE VERBONDEN PARTIJEN	II
BIJLAGE 3: AMBTELIJK HOOR- EN WEDERHOOR.....	VI

Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is de aandacht voor en het belang van samenwerking met andere organisaties bij de waterschappen in flink toegenomen. Waterschappen krijgen te maken met hogere uitgaven en steeds vaker werken waterschappen samen met andere organisaties, omdat het zelfstandig (blijven) uitvoeren van taken niet langer haalbaar is en/of samenwerking financiële of kwaliteitsvoordelen oplevert. Bij verschillende organisaties zorgt dit voor een omslag in het denken over de wijze waarop taken (dienen te) worden uitgevoerd. Dat is ook bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (hierna: HDSR of het hoogheemraadschap) het geval: “Het is niet meer vanzelfsprekend dat het waterschap alles wat met water te maken heeft, zelf oppakt, bepaalt of betaalt. Het motto is van 'zorgen voor' naar 'samen doen.’”¹

Eén van de kernwaarden van HDSR betreft de samenwerking met andere partijen.² Het hoogheemraadschap wil samen werken aan leven met water voor een veilige en gezonde leefomgeving; “Samen werken aan gezamenlijke doelen en eigen doelen”.³ Daarbij spelen bestuurlijke, beleidsinhoudelijke, organisatorische, maatschappelijke en politieke afwegingen een belangrijke rol.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de samenwerking met andere organisaties in de vorm van een verbonden partij. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het waterschap een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.⁴

Opgemerkt wordt dat de quickscan in beginsel beperkt is tot één verbonden partij, te weten Muskusrattenbeheer West en Midden Nederland (hierna: MRB). Ten aanzien van een aantal onderwerpen (kaderstelling en de kwaliteit van de informatievoorziening) zijn alle verbonden partijen waaraan HDSR deelneemt in het onderzoek betrokken.

¹ <https://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@37197/waterkoers-2016-2021/> en <http://www.waterschaponline.nl/hdsr/dna.php>.

² Zie het Coalitieakkoord 2015 – 2019, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, toekomstbestendig en duurzaam, april 2015, p.2.

³ Zie het digitale waterbeheerplan ‘Waterkoers 2016 – 2021’; <http://www.waterschaponline.nl/hdsr/focus.php#browse/slide8>.

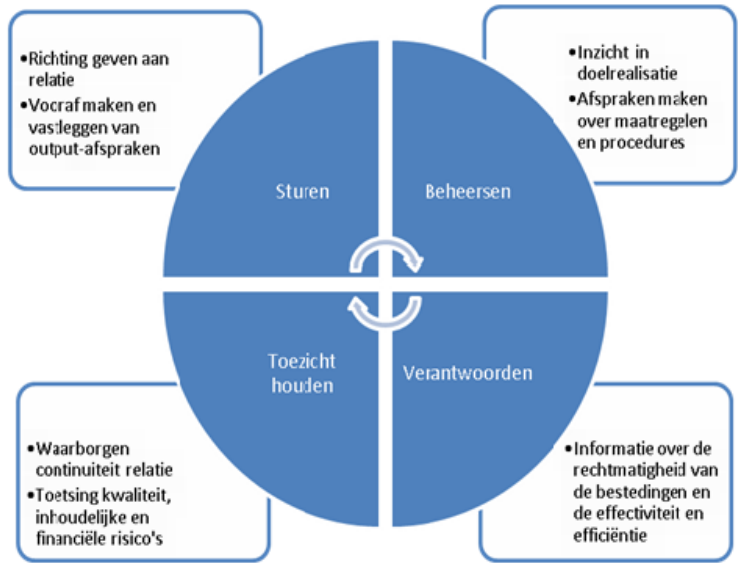
⁴ Gemeente Governance. Handboek verbonden partijen. Deloitte (2006), p. 7

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel het algemeen bestuur inzicht te geven in de wijze waarop het hoogheemraadschap ‘in control’ is bij verbonden partijen. Dat doen we onder meer door te kijken naar de governance.

Governance kan worden gedefinieerd als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren, evalueren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (zie figuur 1).

FIGUUR 1: GOVERNANCEPROCESSEN ROND EEN VERBONDEN PARTIJ



De volgende hoofdvraag staat in het onderzoek centraal:

Is de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur voldoende geborgd bij het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten met verbonden partijen, in het bijzonder met betrekking tot de overeenkomst van kosten voor gemene rekening van muskusrattenbestrijding?

De hoofdvraag is nader uitgewerkt in drie (samenhangende) clusters van deelvragen:

STUREN	REIKWIJDTE
1. Welke kaders bestaan bij het hoogheemraadschap ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?	Alle verbonden partijen
2. Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over uitvoering, doelen en de wijze van rapporteren?	Alle verbonden partijen
3. Zijn er duidelijke afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (ook bij escalatie)?	Alle verbonden partijen
4. Heeft het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?	Alle verbonden partijen
BEHEERSEN EN VERANTWOORDEN	REIKWIJDTE
5. Heeft het hoogheemraadschap afspraken gemaakt over de wijze en inhoud van tussentijdse informatievoorziening?	Alle verbonden partijen
6. Welke afspraken heeft het hoogheemraadschap gemaakt over de verantwoording?	Alle verbonden partijen
7. Waarover, wanneer en hoe wordt door de verbonden partijen verantwoording afgelegd?	MRB
8. Is er sprake van een methode van risicomanagement?	MRB
9. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan het algemeen bestuur met betrekking tot verbonden partijen?	Alle verbonden partijen

10. In hoeverre is de informatie uit het MRB voldoende waar het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten, en als het gaat om de risico's die aan de samenwerking zijn verbonden?	MRB
11. Zijn er mogelijkheden voor het hoogheemraadschap om tussentijds in te grijpen?	MRB
12. Is er voldoende zicht op de rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie?	MRB
TOEZICHT (CONTROLE)	REIKWIJDTE
13. Welke afspraken zijn door het hoogheemraadschap gemaakt met het MRB om toezicht uit te oefenen?	MRB
14. Zijn er voldoende mogelijkheden om adequaat toezicht uit te oefenen?	MRB
15. Beschikt het hoogheemraadschap over de juiste informatie om toezicht te kunnen houden?	MRB

1.3 Onderzoeksaanpak

De quickscan is uitgevoerd in de periode juni – september 2017. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentenstudie

Ten behoeve van het onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd, waaronder de overeenkomst kosten voor gemene rekening muskusrattenbestrijding, de Beleidsnota Muskusrattenbeheer 2012-2015, de Beleidsvisie Muskusrattenbeheer West en Midden Nederland 2017-2020, de (evaluatie van de) businesscase muskusrattenbestrijding en relevante informatie over en vanuit de verschillende samenwerkingsverbanden (voornamelijk stukken uit de planning & control-cyclus).

(Groeps)interviews

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop het hoogheemraadschap op samenwerkingsverbanden stuurt en (bij het MRB) invulling geeft aan de governance processen zijn vijf (groeps)interviews afgenomen. Daarbij is gesproken met (een vertegenwoordiging van) leden van het algemeen bestuur, een hoogheemraad, de secretaris-directeur en verschillende bij het hoogheemraadschap werkzame functionarissen (hoofden, controllers, ambtelijke opdrachtgevers en/of medewerkers) die bij hun werkzaamheden te maken hebben met verbonden partijen. In deze gesprekken is ingegaan op het beleid van het hoogheemraadschap ten aanzien van samenwerking en zijn een aantal samenwerkingsverbanden in zijn algemeenheid besproken. In bijlage 1 van dit rapport is een overzicht van de door ons geïnterviewde personen opgenomen.

1.4 Normenkader

Om de bevindingen van het onderzoek te beoordelen heeft de rekenkamercommissie een normenkader vastgesteld. Deze normen geven weer hoe de praktijk zou moeten zijn. Aan het eind van dit rapport wordt beoordeeld of dat daadwerkelijk het geval is.

NORMENKADER

PROCESSEN	NORMEN
Sturen	Er zijn duidelijke afspraken over mogelijkheden voor het algemeen bestuur om te sturen.
	Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.
	HDSR heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, zoals het stellen van kaders, het indienen van zienswijzen, het benoemen/ontstaan van bestuurders en het opvragen van informatie bij vertegenwoordigers/de verbonden partij.
	Het algemeen bestuur heeft in de praktijk voldoende mogelijkheden om voorafgaand aan de toetreding tot het MRB te sturen.
	Het algemeen bestuur maakt adequaat gebruik van de mogelijkheden om voorafgaand aan de toetreding tot het MRB te sturen.
	Het algemeen bestuur heeft voldoende mogelijkheden om na de toetreding tot het MRB te sturen.
	Het algemeen bestuur heeft van de sturingsmogelijkheden die zij heeft na toetreding tot het MRB ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.
Beheersen	Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering.
	Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode).
	Er zijn duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij.
Verantwoorden	Het is duidelijk waarover en hoe informatie moet worden geleverd:
	De kwaliteit van de informatievoorziening is voldoende: informatievoorziening vindt tijdig plaats; <ul style="list-style-type: none"> - de informatie is relevant (bevat geen overbodige informatie); - de informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden; - de informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergrond).
	HDSR heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.
	HDSR heeft voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie.
Toezicht houden	Er zijn duidelijke afspraken over het uitoefenen van toezicht op de verbonden partij.
	HDSR beschikt over de juiste informatie om te kunnen controleren.
	HDSR beschikt over mogelijkheden om te corrigeren en maakt in de praktijk – indien nodig – daarvan gebruik.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de verschillende verbonden partijen waaraan HDSR deelneemt. Daarbij ligt de nadruk op het MRB, maar komen ook de andere verbonden partijen kort aan bod. In hoofdstuk 3 staat vervolgens de samenwerking in de praktijk centraal. Er wordt ingegaan op de organisatie, risicomanagement, informatievoorziening en communicatie, sturing en verantwoording en de samenwerking in het algemeen. Ook in dit hoofdstuk ligt de meeste aandacht bij het MRB. Bij een aantal onderwerpen, zoals kaderstelling en de kwaliteit van de informatievoorziening, worden de overige verbonden partijen aangehaald. Hoofdstuk 3 is beschrijvend van aard. Hoofdstuk 4 sluit de rapportage af met een analyse van de bevindingen en is daarmee meer beoordelend. De hoofdvraag en de deelvragen worden hierin beantwoord en de praktijk zal worden getoetst aan het normenkader.

Verbonden partijen HDSR

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verbonden partijen waaraan het hoogheemraadschap deelneemt en het beleid van HDSR ten aanzien van samenwerking. Paragraaf 2.2 schets de visie van HDSR op samenwerking. Paragraaf 2.3 geeft vervolgens een overzicht van de verbonden partijen. Aangezien de onderzoeksvraag zich voornamelijk toespitst op het MRB, beschrijven we de totstandkoming en de taak van deze verbonden partij in dit hoofdstuk. In bijlage 2 van dit onderzoeksrapport worden de overige verbonden partijen toegelicht.

2.2 Visie op samenwerking

Eén van de kernbegrippen van het hoogheemraadschap voor de komende jaren is samenwerking. In het Coalitieakkoord heeft HDSR dit als volgt uitgedrukt:⁵ “Moderne overheidscommunicatie is een samenwerking tussen de diverse betrokken partijen waarbij het rekening houden met elkaars belangen centraal staat.”

Lange tijd was het ‘zorgen voor veilige dijken, droge voeten en schoon water’ de lijfspreuk van HDSR. Met de *Waterkoers 2016 – 2021* is een omslag in denken vastgelegd: van 'zorgen voor' naar 'samen doen'.⁶ Het hoogheemraadschap wil samen werken aan een veilige, gezonde en prettige leefomgeving. Daarbij geldt dat HDSR:

- werkt aan veilig, voldoende en gezond water tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten;
- het watersysteem over zijn eigen grenzen heen beheert en ontwikkeld; en
- inspeelt op ontwikkelingen uit de maatschappij door actief het gesprek aan te gaan en samen te werken.⁷

⁵ Coalitieakkoord 2015 – 2019, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, toekomstbestendig en duurzaam, april 2015, p. 2 en 3.

⁶ Zie de digitale Waterkoers 2016-2021, DNA van De Stichtse Rijnlanden. De Waterkoers is te raadplegen via <http://www.waterschaponline.nl/hdsr/dna.php>.

⁷ Digitale Waterkoers 2016-2021, Focus KOERS 2016 – 2021, <http://www.waterschaponline.nl/hdsr/focus.php>.

Het hoogheemraadschap stelt dat het voor grote opgaven staat en dat het deze niet alleen kan realiseren. Door samen te werken met andere organisaties wil het hoogheemraadschap inzetten op maatschappelijke innovatie voor complexe problemen. In de voorjaarsnota van 2017 expliciteert het hoogheemraadschap dit als volgt:⁸

“We willen samen met anderen, vanuit gedeelde urgentie en probleemperceptie, oplossingsrichtingen zoeken door initiatieven te faciliteren, te stimuleren en kennis beschikbaar te stellen.”

Het hoogheemraadschap beschikt niet over een (kader)nota verbonden partijen. In de begroting heeft HDSR de volgende visie op verbonden partijen opgenomen.⁹

“Het waterschap kent diverse samenwerkingsverbanden met andere overheden en instellingen. Daar waar het voordeel oplevert om samen te werken, zal deze samenwerking worden opgezet, c.q. gecontinueerd. Dit voordeel kan direct zijn in minder kosten en/of betere kwaliteit, maar ook indirect bijvoorbeeld in de vorm van een netwerk of naamsbekendheid.”

2.3 Verbonden partijen HDSR

2.3.1. Overzicht

Uit de begroting van 2017 blijkt dat het hoogheemraadschap aan acht verbonden partijen deelneemt:

TABEL 1: OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN

VERBONDEN PARTIJ	JURIDISCHE VORM	TERREIN	FINANCIEEL AANDEEL HDSR ¹⁰
AQUON	Gemeenschappelijke regeling	Waterschapslaboratoria	€ 1.202.000
Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (hierna: Belastingsamenwerking)	Gemeenschappelijke regeling	Belastingsamenwerking	€ 2.500.000
Het Waterschapshuis	Gemeenschappelijke regeling	Informatie- en communicatietechnologie	€ 479.804
Muskusrattenbeheer West- en Midden Nederland (MRB)	Overeenkomst van kosten voor gemene rekening	Muskusrattenbeheer	€ 2.450.000,-
Nederlandse Waterschapsbank	NV	Verstrekken van kredieten aan de publieke sector	€ 31.165
Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC)	Gemeenschappelijke regeling	Beheer historische archieven en regulier archief	€ 139.328

⁸ Zie de Voorjaarsnota 2017 van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, p. 4.

⁹ Zie de begroting 2016, paragraaf 10 Verbonden partijen, p. 13 en de begroting 2017, paragraaf 10 Verbonden partijen, p. 13.

¹⁰ Begroting 2017.

Unie van Waterschappen	Vereniging	Vertegenwoordiger en belangenbehartiger waterschappen	€ 432.391
WINNET	Bestuurlijk overlegplatform	Afvalwaterbeheer	€ 44.100

2.3.2. Muskusrattenbeheer

Dit onderzoek gaat in beginsel over het MRB. Deze verbonden partij (een overeenkomst van kosten voor gemene rekening) wordt toegelicht in deze paragraaf. Een toelichting op de overige verbonden partijen is te vinden in bijlage 2.

Ontstaansgeschiedenis

Het beheren en bestrijden van muskusratten was sinds 1985 een wettelijke taak van de provincies.¹¹ In 1995 hebben de provincie Utrecht, het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, HDSR en waterschap Vallei en Eem de uitvoering van de muskusrattenbestrijding verzelfstandigd en ondergebracht in een Openbaar Lichaam; de gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding. De kosten van de bestrijding werden destijds gedekt door bijdragen van de provincie en de drie waterschappen.

Het bestuur van Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding constateerde in 2005 dat de bedrijfsvoering kwetsbaar was en dat de (operationele) taak van de muskusrattenbestrijding onvoldoende kon worden uitgevoerd binnen de huidige structuur. Aangezien het de organisatie niet lukte deze problemen zelf op te lossen is een verkennend vooronderzoek verricht waarbij is gekeken of de taken, gelet op het operationele karakter, bij HDSR konden worden ondergebracht.¹² Dit waterschap had ervaring met uitvoerende processen en een grotere organisatie biedt samenwerkings- en integratievoordelen. Bovendien kon op die manier meer grip op de bestrijding worden verkregen. De keuze voor het onderbrengen van muskusrattenbeheer bij HDSR was verder door de volgende argumenten ingegeven:¹³

- HDSR was de grootste belanghebbende binnen het Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding;
- aansluiting bij het advies van de Landelijke Commissie Muskusrattenbestrijding;
- verkleining van het vangstgebied zou de flexibiliteit beperken (wanneer de taken van het Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding alleen voor het beheersgebied van HDSR zouden worden overgenomen, zou het aantal vangers met een derde worden verminderd);
- er kon worden aangesloten bij de ontwikkeling in Gelderland.¹⁴

In 2011 is de Waterwet en de Waterschapswet gewijzigd en is de zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten een wettelijke taak van de waterschappen geworden (voorheen lag die zorg bij de provincies).¹⁵ Door de wetgever is hierbij aangestuurd op nauwe(re) samenwerking tussen de waterschappen.¹⁶ Bij de meeste waterschappen waren muskusrattenvangers al in dienst van het waterschap. Dat was echter niet het geval bij de provincies Noord- en Zuid-Holland. Uiteindelijk is besloten het muskusrattenbeheer onder te brengen bij HDSR en het waterschap Rivierenland en is de koers gezet om te komen tot het huidige MRB.

¹¹ Zie de Wet houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, in 1995 gewijzigd in: de Wet voorzieningen ten behoeve van inzet en bekostiging muskusrattenvangers.

¹² Zie het Voorstel algemeen bestuur 3 oktober 2007, p. 2 en het onderzoek van de Lyas Consulting Group, Naar een passend bestuur en organisatie; verkennend onderzoek naar de organisatie van muskusrattenbestrijding, 2006.

¹³ Voorstel algemeen bestuur 3 oktober 2007, bijlage 1, p. 2.

¹⁴ In de provincie Gelderland heeft een vergelijkbare ontwikkeling plaatsgevonden, waarbij het waterschap Rivierenland het grootste deel van de muskusrattenbestrijding verzorgt.

¹⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32 474, nr. 2.

¹⁶ Kamerstukken II 2009-2010, 32 474, nr. 3, p. 5-6.

Het MRB

Het MRB voert sinds 2012 het muskusrattenbeheer uit voor zes waterschappen in West- en Midden-Nederland, te weten Hollands Noorderkwartier, Amstel, Gooi en Vecht, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard Rijnland en De Stichtse Rijnlanden. Aangezien het zwaartepunt van de muskusrattenbestrijding is gelegen in het riviereengebied, is het muskusrattenbeheer ondergebracht bij HDSR en is het hoogheemraadschap tevens de werkgever van alle MRB-medewerkers. Het MRB wordt opgevoerd als resultaatsverantwoordelijke eenheid (RVE).¹⁷

Organisatie

Voor wat betreft de (juridische) vorm van samenwerking en de inrichting van de governance is bij het MRB gekozen voor het sluiten van een overeenkomst van kosten voor gemene rekening.¹⁸ In die overeenkomst is geregeld hoe de deelnemende waterschappen onderling omgaan met de aan hen gedelegeerde bevoegdheid (verantwoordelijkheid) om muskusratten te bestrijden. De kosten van de bestrijding worden grotendeels bepaald door de kosten die gerelateerd zijn aan de formatie. Omdat een dergelijke verdeling voorbij gaat aan de solidariteit hebben de deelnemers van het MRB een kostenverdeling afgesproken.¹⁹ HDSR draagt in eerste instantie de gezamenlijke kosten en financiële gevolgen van risico's en verdeelt deze kosten en financiële gevolgen van risico's vervolgens op basis van de hierboven genoemde verdeelsleutel.²⁰ Door het hanteren van een peildatum kan de verdeelsleutel een aantal jaren worden gebruikt en hoeft deze dus niet ieder jaar opnieuw te worden vastgesteld.²¹

De MRB is zowel financieel als organisatorisch ondergebracht bij HDSR. De keuze voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm in plaats van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling en het onderbrengen van de uitvoeringsorganisatie bij HDSR heeft als voordeel dat het hoogheemraadschap meer rechtstreekse sturingsmogelijkheden heeft. De lijnen zijn kort en HDSR kan er meer 'bovenop' (de taakuitvoering door) het MRB zitten.

Het MRB heeft een Bestuurlijk Overleg dat minimaal twee keer per jaar vergadert. In het Bestuurlijk Overleg neemt een lid van het dagelijks bestuur (een Hoogheemraad) plaats. Daarnaast is de dijkgraaf van HDSR als (onafhankelijke) voorzitter van het Bestuurlijk Overleg aangewezen. Het Bestuurlijk Overleg stelt het beleid op met betrekking tot de taak om schade aan waterstaatswerken door muskusratten te voorkomen en ziet toe op de uitvoering daarvan. Verder stelt het Bestuurlijk Overleg jaarlijks het meerjarenperspectief, de begroting en de jaarrekening vast. De vergaderingen worden voorbereid en voorgezeten door de dijkgraaf van HDSR.

Verder is er een (ambtelijke) Stuurgroep waarin afdelingshoofden zitting hebben, die vier keer per jaar overlegt. Aanvankelijk (vlak na de oprichting van het MRB) bestond de Stuurgroep slechts uit directeurs van de desbetreffende waterschappen, maar na verloop van tijd zijn daar de afdelingshoofden voor in de plaats gekomen. In de Stuurgroep wordt het beleid (beleidsvisie) besproken en vertaald in (jaar)plannen om uiteindelijk de ambities ten aanzien van muskusrattenbeheer te behalen. Per 2016 zijn er bij het MRB 118 fte werkzaam. Het gaat hierbij zowel om staf als beheer.

¹⁷ Een resultaatsverantwoordelijke eenheid (RVE) is een organisatieonderdeel van HDSR dat een gespecialiseerde dienst levert.

¹⁸ Voor deze juridische vorm is onder meer gekozen in verband met fiscale redenen. In de samenwerking hoeft over de dienstverlening tussen de deelnemende partijen onderling, geen omzetbelasting te worden geheven, mits alle deelnemende partijen gezamenlijk alle verantwoordelijkheid en risico's dragen.

¹⁹ Zie artikel 9, lid 4, van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten in de waterschappen Hollands Noorderkwartier, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, Rijnland, De Stichtse Rijnlanden en Amstel, Gooi en Vecht (hierna: de Overeenkomst van kosten voor gemene rekening).

²⁰ Idem.

²¹ Zie voorstel AB (2011), nr. 435421, p. 4 en 5.

Evaluatie

De overeenkomst waarbij HDSR partij is, is de afgelopen jaren een keer aangepast doordat het aantal deelnemende organisaties is gewijzigd en meerdere keren verlengd.²² Over de periode 2012-2014 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening. Bij de tussentijdse evaluatie werden enkele verbeterpunten genoemd: het verder benutten van het schaalvoordeel, uniforme beeldvorming, onderlinge samenwerking van waterschappen en het delen van informatie.²³

In de tweede helft van 2015 is de organisatiestructuur van het MRB tegen het licht gehouden waarbij de hierboven genoemde evaluatie uit 2011 en de businesscase de uitgangspunten vormden. Organisatiebreed bleek de aanwezige flexibiliteit en de bereidheid om uren vrij te maken klein te zijn. Om sneller in te kunnen grijpen bij gedeelten waar dit noodzakelijk is en om ervoor te zorgen dat het belang van de organisatie als geheel boven het belang van één rayon gaat, is per 2016 de organisatiestructuur aangepast. Sindsdien wordt gewerkt in negen rayons (in plaats van elf, met maximaal tien beheerders per rayon. Verder worden de overige medewerkers (vijftien medewerkers) in een flexibel team geplaatst. De 'flexgroep' staat onder regie van de veldcoördinator en wordt ingezet in gebieden waar extra velduren nodig zijn en waar extra scholing of coaching nodig is. Het idee is dat het hierdoor mogelijk wordt om bij uitbrekende populaties snel in te kunnen grijpen.²⁴

VERGELIJKING MET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Bij de verbonden partijen van HDSR die in een gemeenschappelijke regeling zijn gestoken (bijvoorbeeld bij Het Waterschapshuis, AQUON en bij de Belastingssamenwerking) wordt het bestuur vaak gevormd door een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter (bij de Belastingssamenwerking is er echter alleen een bestuur en een voorzitter). Niet alle gemeenschappelijke regelingen zien er dus hetzelfde uit. Het algemeen bestuur bestaat uit één of twee leden die uit het midden van elk van de deelnemende colleges wordt verkozen (bij AQUON en Het Waterschapshuis wordt HDSR in het algemeen bestuur vertegenwoordigd door een lid, bij de Belastingssamenwerking door twee leden). Het algemeen bestuur kan onder meer als taak hebben om de begroting vast te stellen of te wijzigen, de jaarrekening vast te stellen, de organisatiestructuur te wijzigen, etc. Het dagelijks bestuur heeft onder meer als taak om besluiten van het algemeen bestuur uit te voeren en de dagelijkse leiding uit te oefenen. Het dagelijks bestuur legt aan het algemeen bestuur verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur.

Bij de gemeenschappelijke regelingen is er verder een ambtelijke organisatie, waar de directeur aan het hoofd staat. De directeur is tevens secretaris van het algemeen bestuur (en het dagelijks bestuur). Hierbij is het zijn taak om het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter bij te staan in de vervulling van hun taak. MRB heeft geen eigen directeur, het maakt deel uit van de ambtelijke organisatie van HDSR.

²² Zie bijvoorbeeld de (concept)overeenkomsten uit 2007, 2011 en 2013 en 2016. In 2013 is de overeenkomst voor twee jaar (2014-2016) en in 2016 voor vier jaar (2016-2020) verlengd.

²³ Commissie BMZ (2013), nr. 752525, bijlage 1, p. 5.

²⁴ Jaarverslag MRB (2015), p. 5.

Muskusrattenbeheer in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het MRB in de praktijk. Daar waar het illustratief is, wordt ook ingegaan op andere verbonden partijen waaraan HDSR deelneemt. Paragraaf 3.2 beschrijft de verschillende sturingsmogelijkheden bij verbonden partijen. In die paragraaf zetten we uiteen welke mogelijkheden HDSR heeft om te sturen en in hoeverre zij van die sturingsmogelijkheden daadwerkelijk gebruik maakt. In paragraaf 3.3 staan de beheersing en verantwoording centraal. De informatievoorziening aan het algemeen bestuur, risicomanagement en het zicht op effectiviteit en efficiëntie komen in die paragraaf aan bod. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.4 af met een beschrijving van het toezicht dat HDSR op de verbonden partijen houdt.

3.2 Sturen

Het hoogheemraadschap kan op verschillende manieren sturen op verbonden partijen. In het onderzoekrapport *Werkt het samen?* van de rekenkamercommissie is hier reeds aandacht aan besteed. De volgende voorbeelden zijn in dat kader genoemd: gezamenlijk beleid met de samenwerkingspartner(s), het geven van een zienswijze per verbonden partij, inhoudelijke bijpraatsessies, evaluatie, de begroting en jaarrekening van de verbonden partij en de vaststelling van een (kader)nota of (algemene) visie op samenwerking.

Ten aanzien van het sturen op verbonden partijen kan onderscheid worden gemaakt tussen sturingsmogelijkheden die het hoogheemraadschap heeft bij de oprichting van of toetreding tot een verbonden partij en de sturingsmogelijkheden vanaf het moment dat het samenwerkingsverband is aangegaan. De mogelijkheden om te sturen (en sturingscondities te bepalen) zijn het grootste voordat een verbonden partij is opgericht. Het is belangrijk vóór de feitelijke oprichting te adresseren wat de (verwachte en gewenste) 'levensloop' van het samenwerkingsverband is, op welke momenten kaderstelling en controle vanuit het bestuur van HDSR aan de orde moet zijn en wat de 'exit-condities' zijn. De inrichting van de sturingsposities is bovendien van belang voor de governance en de positie van het algemeen bestuur bij de samenwerking met andere organisaties. Het gaat daarbij ook om de rollen als mede-eigenaar, medekoersbepaler, opdrachtgever, toezichthouder, etc. De verschillende rollen bieden verschillende sturingsmogelijkheden.

3.2.1. De oprichting van en toetreding tot een verbonden partij

De vraag óf en waarom wordt samengewerkt gaat vooraf aan de vraag hóe wordt samengewerkt. HDSR beschikt wat dat betreft niet over een (kader)nota verbonden partijen waarin de visie van het algemeen bestuur op samenwerking met andere organisaties is vastgelegd. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd bij HDSR blijkt dat dit een bewuste keuze van het hoogheemraadschap is. De Commissie BMZ (Bestuurlijke aangelegenheden, Middelen en Zuiveringsbeheer) heeft op 24 mei 2011 over dit onderwerp van gedachten gewisseld. Het oordeel van die commissie luidde destijds dat altijd goed moet worden gekeken waar samenwerking meerwaarde biedt voor HDSR. Er bestond echter geen behoefte aan een door het algemeen bestuur vast te stellen (beleids)nota. Dit standpunt werd in 2015 en wordt op dit moment nog altijd onderschreven door bestuurders en de bij het hoogheemraadschap werkzame functionarissen.

Het ontbreken van een (kader)nota verbonden partijen betekent in de praktijk niet dat HDSR zomaar een samenwerkingsrelatie aangaat met andere organisaties. Het hoogheemraadschap denkt na over de meerwaarde van samenwerking en over welke factoren bij de keuze voor bepaalde partners moet worden gekeken als HDSR een nieuwe samenwerkingsrelatie wil aangaan. Voor het hoogheemraadschap is een belangrijk uitgangspunt voor samenwerking dat er een noodzaak moet zijn voor het realiseren van doelstellingen of opgaven. Als algemene redenen voor samenwerking worden (op papier en tijdens de interviews) verder genoemd:

- Kostenreductie als gevolg van schaalvoordelen: een grote organisatie zorgt voor minder overheadkosten en een efficiëntere inzet van mensen, middelen en managers.²⁵
- Een mindere kwetsbare organisatie: bij een meer grootschalige organisatie kunnen wisselingen in het personeelbestand (denk bijvoorbeeld aan uitval vanwege ziekte) beter worden opgevangen.
- Kwaliteitsverbetering ten aanzien van de uit te voeren taken of de te leveren diensten.
- Voordelen ten aanzien van kennisdeling en innovatie: er is minder versnippering die de gezamenlijke kennisdeling en innovatie belemmert.
- Een logisch geografisch verband tussen de verschillende potentiële deelnemers.

Bij de keuze om al dan niet samen te werken met andere organisaties speelt bovendien het feit dat het hoogheemraadschap veelal te maken heeft met uitvoeringsgerichte/operationele taken een belangrijke rol. Daarnaast zijn als factoren voor (een succesvolle) samenwerking tijdens de interviews het bestaan van een 'klik' tussen de verschillende deelnemers, het vertrouwen in elkaar en de wil om met elkaar samen te werken genoemd.

Hoe de besturing van een (nieuwe) verbonden partij en de positie van het algemeen bestuur daarin moet worden vormgegeven is evenmin schriftelijk vastgelegd. De afwegingen daartoe worden bij HDSR – binnen de genoemde algemene randvoorwaarden – van geval tot geval gemaakt.

Verschillende samenwerkingsvormen

Bij de besluitvorming over het al dan niet samen met andere organisaties (laten) uitvoeren van één of meer bepaalde waterschapstaken, kan HDSR - voor wat betreft de juridische vormgeving van het samenwerkingsverband - uit verschillende (juridische) samenwerkingsvormen kiezen.

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de meest voorkomende samenwerkingsvormen waarin waterschappen een bestuurlijk en een financieel belang hebben. Daarbij zijn ook de belangrijkste voor- en nadelen beschreven.

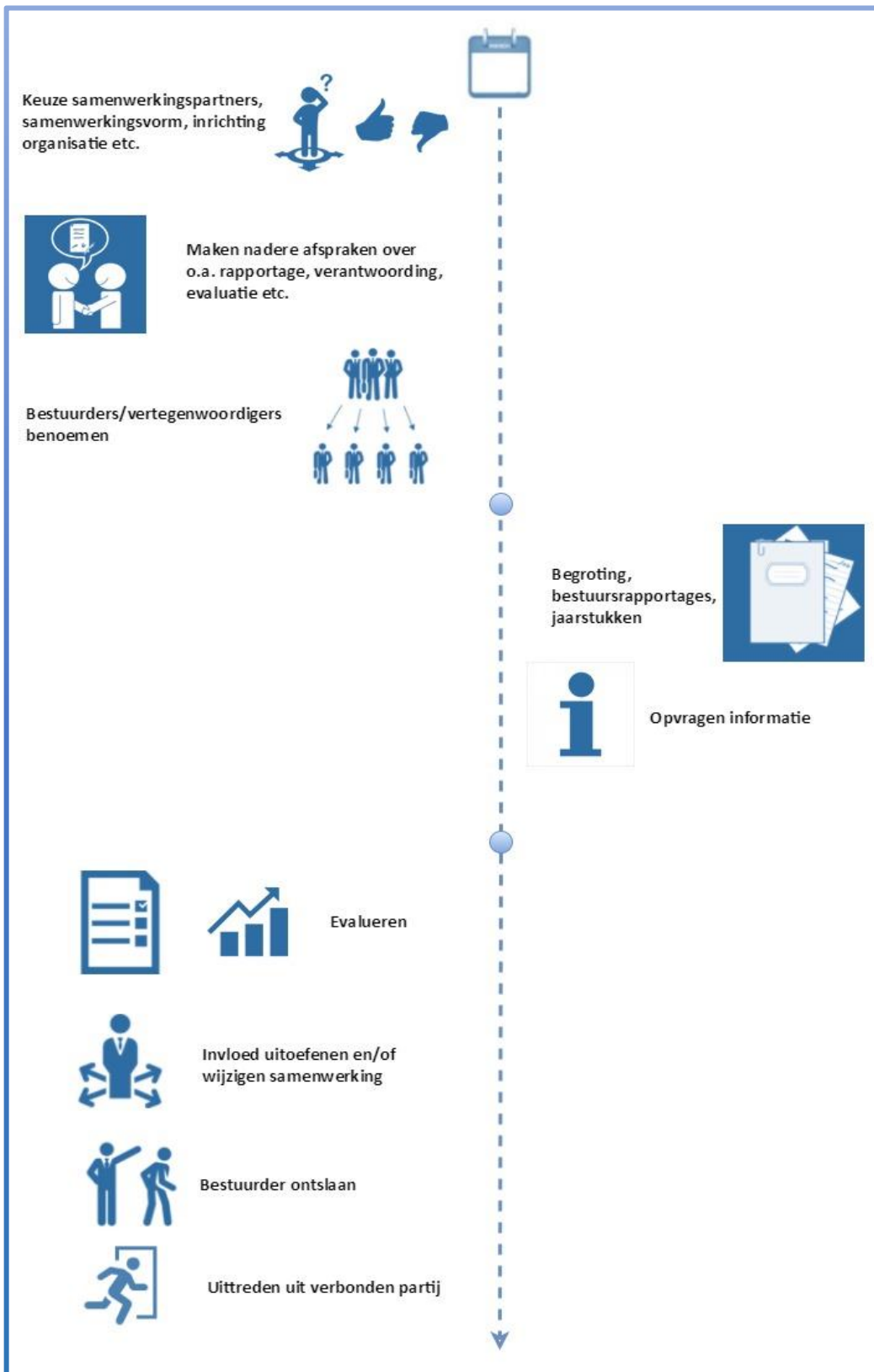
²⁵ Uit de interviews is gebleken dat kostenreductie niet bij alle verbonden partijen een belangrijk motief is voor het aangaan van een samenwerking. Bovendien is bij bepaalde verbonden partijen (AQUON en HWH) waarbij kostenreductie wel een belangrijke rol heeft gespeeld, achteraf gebleken dat er sprake was van kostentoeename sinds het deelnemen aan de samenwerking.

TABEL 2: OVERZICHT VOOR- EN NADELEN JURIDISCHE SAMENWERKINGSVORMEN

SAMENWERKINGSVORM	VOORDELEN	NADELEN
Gemeenschappelijke regeling (GR)	<p>Veel bestuurlijke/ beleidsmatige invloed met mogelijkheid tot sturing aan de voorkant.</p> <p>Een goede vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang.</p> <p>Het openbaar lichaam kan als rechtspersoon zelfstandig functioneren in het maatschappelijk verkeer.</p>	<p>Bijdrage ten behoeve van bekostiging jaarlijkse activiteiten is een verplichte uitgave. Bij verlies of hogere uitgaven zijn de deelnemers verplicht om het verschil bij te leggen.</p> <p>Er ontstaat een extra bestuurslaag met daardoor langere besluitvormingsprocessen en dus relatief veel bureaucratie.</p> <p>Oprichting duurt relatief lang</p>
Overeenkomst van kosten voor gemene rekening	<p>Op basis van het 'leerstuk van kosten voor gemene rekening' hoeft over de dienstverlening tussen de deelnemende partijen geen omzetbelasting te worden geheven.</p> <p>Sluiten en wijzigen van de overeenkomst gaat relatief snel.</p> <p>Aan de inhoud van de overeenkomst worden nauwelijks wettelijke eisen gesteld.</p>	<p>Minder duidelijke en gedetailleerde afspraken, afhankelijk van de inhoud van de overeenkomst.</p> <p>Lastig om een deelnemer die in gebreke is tot nakoming te dwingen, dit is dan vaak afhankelijk van bestuurlijke keuzes of politieke besluitvorming.</p>
Vennootschappen (NV's en BV's)	<p>De taak wordt meer op afstand geplaatst. Financiële voordelen door winstdeling en dividend.</p>	<p>De vaak beperkte beïnvloedingsmogelijkheid.</p>
Stichtingen en verenigingen	<p>De financiële consequenties zijn nihil. Alleen financiële aansprakelijkheid voor verstrekte middelen. De stichting is formeel verantwoordelijk voor exploitatierisico's. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten een deel van dit risico informeel of via aanvullende afspraken dragen.</p> <p>Eenvoudig en goedkoop op te richten.</p>	<p>Een stichting of vereniging heeft zelden een buffer om exploitatiekortingen of onvoorzien uitgaven op te vangen. Per definitie kloppen zij bij gemeenten aan. Bij garantiestelling is dit risico directer.</p> <p>De wetgever heeft niet voorzien in een toezichtmechanisme. Er is niets formeel vastgelegd met betrekking tot de financiële informatievoorziening.</p>

HDSR heeft zowel bij de oprichting/toetreding tot verbonden partijen als daarna verschillende mogelijkheden om te sturen. Hieronder treft u een infographic aan waarin de verschillende sturingsmogelijkheden bij gemeenschappelijke regelingen en overeenkomsten van kosten voor gemene rekening zijn weergegeven.

INFOGRAPHIC OVER STURINGSMOGELIJKHEDEN



Het gebruik van businesscases

In de besluitvorming maakt HDSR bij de afweging om al dan niet toe te treden tot een verbonden partij gebruik van businesscases, waarin onderzocht wordt in hoeverre het aangaan van de desbetreffende samenwerking voordeel oplevert. Tevens kan worden geïnventariseerd voor welke variant (inhoud, organisatie etc.) van samenwerking het beste kan worden gekozen. In de businesscase van het MRB is de destijds geldende situatie van de muskusrattenbestrijding uiteengezet waarbij landelijke aspecten en vangstontwikkeling en de organisatie van de muskusrattenbestrijding bij waterschap Rivierenland en HDSR zijn beschreven. Vervolgens is gekeken naar de meerwaarde van de samenwerking, is een toekomstbeeld geschetst met mogelijke doelmatigheidswinst en de voorwaarden om die doelmatigheidswinst te kunnen realiseren.²⁶ De meerwaarde van de samenwerking zou op verschillende terreinen liggen, maar met name op het vlak van efficiency. In de businesscase is over de meerwaarde van samenwerking het volgende opgenomen:²⁷

“Naast de meerwaarde op het vlak van kennisontwikkeling en innovatie (ten aanzien van vangmiddelen) ontstaat meerwaarde doordat:

- a. Zich minder afstemmingsinspanningen voordoen in een grootschalige organisatie.*
- b. De bestrijding op grootschalig populatieniveau kan plaatsvinden.*
- c. De organisatie minder kwetsbaar is.*
- d. Bestrijders over een groot gebied flexibel inzetbaar zijn.*
- e. Een efficiënte inzet van mensen, middelen en managers mogelijk is.*
- f. De overhead beperkt kan blijven in een grootschalige organisatie.”*

Tevens is een indicatie gegeven van de kwalitatieve meerwaarde van samenwerking. Een structurele kwantitatieve meerwaarde tussen de 10 en 15% zou haalbaar zijn, maar zou wel in het perspectief van de incidentele kosten (frictiekosten) moeten worden geplaatst.

Ten aanzien van de potentiële doelmatigheidswinst zegt de businesscase dat de benodigde formatie sterk is gekoppeld aan de populatiegrootte en dat HDSR streeft naar 0,32 vangsten per kilometer. Tevens is volgens de businesscase de verwachting dat HDSR deze doelstelling op zeer korte termijn zou realiseren. Bij die prognose zijn wel de kanttekeningen geplaatst dat de vangstontwikkeling in de Noord-Hollandse gebieden stabiliseren en dat de kans dat zij zullen stijgen reëel is. Verder was de verwachting dat zich een doelmatigheidswinst zou voordoen ten aanzien van vangmethodiek en humaniteit van vangen. In de businesscase zijn ook verschillende aanbevelingen opgenomen zoals het maken van heldere afspraken over de bestuurlijke invloed van de waterschappen en het vastleggen van afspraken omtrent rapportage.

In het kader van de overdracht van de muskusrattenbestrijding van de provincies naar de waterschappen is ook gebruik gemaakt van de *methode Kosten en Baten Waterbeheer*. Het betreft een methode waarmee de keuzes in projecten en beleid tegen elkaar kunnen worden afgewogen op basis van een standaardanalyse van kosten en baten.

²⁶ Businesscase muskusrattenbestrijding WSRL en HDSR (2011), p. 4. Naast een businesscase is ook een commissie voor bijzonder georganiseerd overleg (BGO) samenwerking muskusrattenbestrijding ingesteld. De vorming van twee regionaal werkende muskusrattenbestrijdingseenheden, welke onderdeel vormen van de ambtelijke organisaties van HDSR en WSRL had namelijk ook personele gevolgen. Het BGO had/heeft als taak te overleggen over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtspositie van de ambtenaren, voor zover deze verband houden met de vorming van de twee regionale eenheden. Zie artikel 6, lid 1, van de Regeling commissie voor bijzonder georganiseerd overleg samenwerking muskusrattenbestrijding.

²⁷ Businesscase muskusrattenbestrijding WSRL en HDSR (2011), p. 4.

In de uitwerking van de Kosten en Baten Waterbeheer zijn de financiële consequenties en overige effecten (in totaal acht criteria)²⁸ kort uiteengezet. Tevens zijn drie projectalternatieven overwogen (het nulalternatief, het project-alternatief “6 waterschappen” en het projectalternatief “3 provincies”). Het projectalternatief “6 waterschappen” betreft de situatie waarbij zes waterschappen uit West-Nederland een bestrijdingsorganisatie vormen onder de vlag van HDSR. Dat alternatief had uiteindelijk de voorkeur van partijen.²⁹

De Werkgroep juridische aspecten heeft onderzocht hoe de samenwerking tussen de diverse waterschappen het beste kon worden geregeld.³⁰ Er waren drie samenwerkingsvormen die volgens de werkgroep in aanmerking kwamen: een gemeenschappelijke regeling, een stichting of het sluiten van een overeenkomst van kosten voor gemene rekening. In een notitie aan de *Stuurgroep overdracht muskusrattenbestrijding* zijn door deze werkgroep de voor- en nadelen van die samenwerkingsvormen uiteengezet.³¹ De *Werkgroep juridische aspecten* heeft het sluiten van een overeenkomst van kosten voor gemene rekening voorgesteld, omdat deze samenwerkingsvorm het beste zou aansluiten bij de hoofdzakelijk uitvoeringsgerichte taak van muskusrattenbestrijding. Ook had deze samenwerkingsvorm zich volgens hen in de praktijk al bewezen. De overeenkomst van kosten voor gemene rekening betreft een samenwerkingsvorm die bij de bestrijding van muskusratten al langer werd toegepast. Er is niet gekozen voor een gemeenschappelijke regeling omdat deze samenwerkingsvorm, gelet op de uit te voeren taak, te zwaar werd gevonden. Het oprichten van een stichting lag naar de mening van de werkgroep evenmin voor de hand omdat de invloed van de waterschappen dan vrij beperkt is en de bestuurders in geval van onbehoorlijk bestuur persoonlijk en hoofdelijk aansprakelijk zijn.³²

Het dagelijks bestuur heeft het algemeen bestuur uiteindelijk voorgesteld in te stemmen met het sluiten van een overeenkomst van kosten voor gemene rekening. Uit het voorstel aan het algemeen bestuur blijkt dat de keuze voor een overeenkomst in plaats van een gemeenschappelijke regeling bovendien nauw samenhangt met de bijzondere karakteristieken van het muskusrattenbeheer:³³

- uitvoeringsgerichtheid;
- de werkzaamheden vinden over het algemeen plaats in het veld;
- minimale overhead (het grootste deel van de begroting bestaat uit personeelskosten);
- relatief weinig beleidsgevoelig (met uitzondering van de manier van vangen);
- consistent door de jaren heen.

De functionarissen en het dagelijks bestuur die wij bij HDSR hebben gesproken zijn over het algemeen positief wat het gebruik van businesscases betreft. Wel is in het verleden vooral gekeken naar het resultaat dat de deelnemende partijen op korte termijn willen bereiken. Tevens kwam het voor dat een businesscase geen realistische weergave van de praktijk bevatte. Een voorbeeld hiervan biedt het samenwerkingsverband AQUON.

²⁸ He betrof de volgende criteria: doelen HDSR, Beleid doelmatig waterbeheer, Stroomgebiedbenadering, Bestaande organisatiestructuur, Kennis en innovatie, Uitwisselbaarheid bestrijders, Beheersbaarheid en Zeggenschap/invloed.

²⁹ Bij het nulalternatief zou de destijds bestaande bestrijdingsorganisatie worden gecontinueerd waarbij de wettelijke taak van de provincie naar het waterschap over ging. Het projectalternatief “3 provincies” hield een organisatievorm in waarbij de dekking van het MRB over de drie provincies (Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland) uitgangspunt zou zijn. Zie bijlage 6 bij het Voorstel AB HDSR (2011), nummer 435421.

³⁰ Voor een efficiënte en adequate overdracht van de muskusrattenbestrijding van de provincies Noord- en Zuid-Holland naar de waterschappen is een projectorganisatie opgericht. Deze projectorganisatie bestond uit de Stuurgroep overdracht muskusrattenbestrijding (bestaande uit vertegenwoordigers op directieniveau van de betreffende deelnemers), een Projectgroep en verschillende werkgroepen. Behalve de Werkgroep juridische aspecten, waren er ook de werkgroepen financiën, P&O en businesscase.

³¹ Zie de notitie van de Werkgroep juridische aspecten aan de Stuurgroep overdracht muskusrattenbestrijding, bijlage 9 bij het Voorstel algemeen bestuur HDSR (2011), nr. 435421.

³² Idem.

³³ Voorstel algemeen bestuur HDSR (2011), nr. 435421, p. 6.

BUSINESSCASE AQUON

Het idee bij het aangaan van de samenwerking met andere organisaties in AQUON was dat HDSR en andere deelnemende waterschappen zouden kunnen concurreren in de markt van laboratoria. De theorie en de praktijk bleken echter uiteen te lopen. Er was sprake van aanzienlijke kostenoverschrijdingen. De businesscase van AQUON bleek te optimistisch te zijn. Als gevolg hiervan heeft onder andere HDSR overwogen uit AQUON te treden. Stoppen met de samenwerking zou echter veel kosten met zich mee brengen en daarom is uiteindelijk besloten niet uit te treden en in te zetten op een nieuwe koers (AQUON 2.0).

Besluitvorming

HDSR kan bij de oprichting en/of toetreding tot een verbonden partij sturen door invloed uit te oefenen op de inrichting van de governance. Het gaat daarbij om de oprichting van de organisatie en het aanwijzen van vertegenwoordigers, maar ook om het maken van afspraken over het verkrijgen van informatie en de mogelijkheden om tussentijds in te kunnen grijpen als bij de verbonden partij (bedrijfsmatig of bij de uitvoering van waterschapstaken) problemen ontstaan.

Uit het groeps gesprek met leden van het algemeen bestuur blijkt dat de bestuursleden het gevoel hebben dat zij geen weloverwogen besluit over de toetreding tot dan wel wijziging van een verbonden partij hebben kunnen nemen en geen of weinig ruimte hadden om – aan de voorkant – te sturen. Volgens de bestuursleden kwam dit doordat alternatieve samenwerkingsvormen niet dan wel onvoldoende waren belicht. Zo kon het algemeen bestuur bij het MRB in hun ogen bijvoorbeeld niet anders dan ervan uitgaan dat hetgeen in het voorstel van het college stond juist was en hiermee instemmen. Daarnaast bestaat bij het algemeen bestuur onduidelijkheid over het nut en de noodzaak van (de desbetreffende) samenwerking. Welk doel wil HDSR met de samenwerking bereiken? Meerdere bestuursleden gaven aan (inhoudelijk) niet bekend te zijn met de businesscases die bij een aantal verbonden partijen zijn opgesteld.

Bij het MRB heeft het college aan het algemeen bestuur voorgesteld in te stemmen met de (hierboven beschreven) optie “6 waterschappen” en het sluiten van een overeenkomst van kosten voor gemene rekening. Daarbij zijn onder meer een samenvatting van de businesscase, de uitwerking *Kosten en Baten Waterbeheer* en de notitie van de *Werkgroep juridische aspecten* als bijlagen bij het voorstel aan het algemeen bestuur ter beschikking gesteld. Uit bestudering van de desbetreffende documenten blijkt dat in het voorstel aan het algemeen bestuur niet helder is aangegeven waarom voor een bepaalde variant van samenwerking zou moeten worden gekozen en welke alternatieven het bestuur kan overwegen. Deze informatie was wel beschikbaar in de bijlagen bij het desbetreffende voorstel, maar om die afweging zelf te kunnen maken dienen de leden van het algemeen bestuur over de nodige achtergrondinformatie – zoals kennis over de voor- en nadelen van de verschillende (juridische) samenwerkingsvormen – te beschikken. Daarnaast ontbrak in het voorstel duidelijke informatie over welke risico’s HDSR bij toetreding tot de verbonden partij loopt en hoe en op welke wijze deze risico’s kunnen worden beheerd. De informatie die door het dagelijks bestuur in de bijlagen bij het voorstel was opgenomen was derhalve onvoldoende op de maat van het algemeen bestuur toegesneden.

In de overeenkomst van kosten voor gemene rekening is ook een aantal andere sturingsmogelijkheden in de vorm van waarborgen opgenomen, zoals het vereiste dat voor wijziging van de overeenkomst de instemming van alle deelnemende waterschappen nodig is en de waarborg dat deelnemers niet zomaar kunnen uittreden. In het laatste geval geldt een opzegtermijn van minimaal één jaar zodat in overleg met de door de deelnemende waterschappen aangewezen deskundige een liquidatieplan kan worden opgesteld.³⁴ Ook bij de gemeenschappelijke regelingen is het toegestaan om als deelnemer uit de verbonden partij te treden. Net als bij de overeenkomst van kosten voor gemene

³⁴ Artikel 12 lid 2 overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

rekening moet hiervoor een opzegtermijn van één jaar in acht worden genomen. Verder is bijvoorbeeld bij AQUON en Het Waterschapshuis geregeld dat een deelnemer pas vijf jaar na het binnentreden mag uittreden.

3.2.2. Andere mogelijkheden om te sturen

Naast het vooraf sturen door het vaststellen van bepaalde kaders dan wel het uitoefenen van invloed bij de besluitvorming, kan HDSR ook op andere momenten op de verbonden partijen sturen. Daarbij merken wij wel op dat de invloed die het hoogheemraadschap kan uitoefenen per verbonden partij verschilt. De mogelijkheden om te sturen worden bovendien beïnvloed door een aspect dat inherent is aan de samenwerking met andere partijen. Door samen te werken dient de beslissingsbevoegdheid te worden gedeeld met de andere deelnemende organisaties waardoor sturing complexer wordt en meer op afstand komt te staan.

Bij een gemeenschappelijke regeling zijn verschillende mogelijkheden voor het algemeen bestuur vastgelegd om te sturen. Een voorbeeld daarvan bieden de begroting en de jaarrekening. Normaal gesproken kan het algemeen bestuur zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen bij de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan hij als het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling de begroting heeft vastgesteld, een zienswijze naar voren brengen bij Gedeputeerde Staten.³⁵ Echter, bij het hoogheemraadschap heeft het algemeen bestuur deze bevoegdheid gedelegeerd aan het dagelijks bestuur.³⁶ Dit houdt in dat het algemeen bestuur wat betreft de mogelijkheid van het uitbrengen van een zienswijze op de ontwerpbegroting van een gemeenschappelijke regeling zijn zeggenschap en mogelijkheden om te sturen, zelf heeft ingeperkt. Deze inperking heeft alleen betrekking op de ontwerpbegroting en niet op de (voorlopige) jaarrekening. Het hoogheemraadschap ontvangt deze vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient en kan deze documenten gebruiken om (bij) te sturen.

HET WATERSCHAPSHUIS

HDSR maakt in de praktijk gebruik van de mogelijkheid om via de (ontwerp)begroting te sturen. Een voorbeeld daarvan biedt de zienswijze die het hoogheemraadschap heeft uitgebracht op de ontwerpbegroting van 2012 van Het Waterschapshuis. In die zienswijze wordt door het college op verschillende – voor het hoogheemraadschap belangrijke – onderwerpen ingegaan. Het college heeft de zienswijze naar voren gebracht bij het dagelijks bestuur van Het Waterschapshuis, aangezien het algemeen bestuur van HDSR die bevoegdheid aan het college heeft gedelegeerd.³⁷ Ook in 2017 is een zienswijze uitgebracht op de ontwerpbegroting van 2018.

De mogelijkheden om te sturen op privaatrechtelijk vormgegeven verbonden partijen zoals het MRB kunnen – afhankelijk van de vormgeving van de governance – anders zijn. Op deze verbonden partijen is onder meer het Burgerlijk Wetboek van toepassing en deze wet is niet per definitie gericht op de samenwerking met andere organisaties. Dit betekent dat de wetgeving rondom deze verbonden partijen door de aard van de organisatievorm niet dezelfde informatiestromen kent als de Wet gemeenschappelijke regelingen.

³⁵ Zie artikel 50g, leden 3 en 4, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

³⁶ Zie artikel 5 van de Delegatieregeling Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2014.

³⁷ Idem. Zie ook de zienswijze van 13 mei 2011, met kenmerk 424894.

NEDERLANDSE WATERSCHAPSBANK N.V.

Het hoogheemraadschap is aandeelhouder van de Nederlandse Waterschapsbank N.V. en heeft dezelfde rechten als iedere aandeelhouder van een naamloze vennootschap. De mate waarop HDSR invloed kan uitoefenen en dus kan sturen is (mede) afhankelijk van het aandeelpercentage. Doorgaans is sprake van een relatief beperkte rol, al heeft HDSR bij de Nederlandse Waterschapsbank wat betreft het benoemen en ontslaan van leden van de directie wat meer invloed. In de regel worden bestuurders van een naamloze vennootschap als er een raad van commissarissen is, benoemd en ontslagen door deze raad. In het geval van de Nederlandse Waterschapsbank worden de leden van de directie benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders. Daarbij merken wij wel op dat de benoeming van bestuurders geschiedt op voordracht van de raad van commissarissen en dat voor ontslag van een directielid een volstrekte meerderheid is vereist.³⁸ Gelet hierop zal de mate van invloed die HDSR kan uitoefenen beperkt zijn. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de vaststelling van de jaarrekening. De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders en hoeft niet te worden voorgelegd aan het algemeen bestuur van HDSR.

Bij het MRB is de governance en daarmee ook de mogelijkheid om invloed uit te oefenen anders geregeld. Er is een Bestuurlijk Overleg waarin een lid van het dagelijks bestuur van HDSR zit (de portefeuillehouder) en een Stuurgroep waarin afdelingshoofden het hoogheemraadschap vertegenwoordigen. Volgens de overeenkomst van kosten voor gemene rekening stelt het Bestuurlijk Overleg het meerjarenperspectief, de begroting, de jaarrekening en het beleid inzake het muskusratten-beheer vast.³⁹ Zij dient ook toe te zien op de uitvoering van dat beleid. HDSR is wat betreft de begroting belast met de opstelling hiervan.⁴⁰

Ten aanzien van het MRB heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om te sturen middels de begroting en de jaarstukken. De bevoegdheid om een zienswijze in te dienen over de ontwerpbegroting is – in tegenstelling tot bij de gemeenschappelijke regelingen – bij het MRB niet gedelegeerd aan het dagelijks bestuur. Daarnaast heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om nadere informatie op te vragen en de mogelijkheid om te sturen door het evalueren van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening. In het verleden heeft bij het MRB voorafgaand aan het verlengen van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening twee keer een evaluatie plaatsgevonden. In 2015 vormde een dergelijke evaluatie (deels) de basis voor een reorganisatie bij het MRB.

3.2.3. Concrete afspraken over uitvoering

Bij verschillende verbonden partijen zijn concrete afspraken gemaakt over de uitvoering en de doelen van het samenwerkingsverband. In de *Beleidsvisie* van het MRB is de ambitie voor de korte termijn opgenomen om in 2020 10.000 vangsten te realiseren (een halvering van de vangsten bij een gelijkblijvende urendruk) en jaarlijks een vangstdaling van 20%.⁴¹ Deze doelstellingen zijn nader uitgewerkt in een jaarplan. In de bestuursrapportages wordt bij het MRB het aantal muskusratten vangsten per kilometer watergang als prestatie-indicator gehanteerd, waarbij wordt gestreefd naar 0,36 vangsten per kilometer watergang.⁴² Hierbij wordt ook aangegeven of de prestatie-indicator wel of niet wordt gehaald, en of dit wel of niet kritisch is.

³⁸ Zie de artikelen 14.4 en 14.5 van de statuten van de Nederlandse Waterschapsbank N.V.

³⁹ Artikel 5, leden 2 en 3, van de Overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

⁴⁰ Zie artikel 9, lid 1, van de Overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

⁴¹ De Beleidsvisie MRB 2017-2020 is gedeeltelijk gebaseerd op de resultaten uit de landelijke Veldproef. De Veldproef is een onderzoek onder de vlag van de Unie van Waterschappen, waarbij is onderzocht of het voorkomen van schade door graverij door muskusratten gerichter, goedkoper en diervriendelijker kan worden.

⁴² 2^e bestuursrapportage HDSR (2016), p. 21.

AFSPRAKEN BIJ ANDERE VERBONDEN PARTIJEN

Bij andere verbonden partijen zijn er ook afspraken over concrete, meetbare doelstellingen. Bij AQUON worden bijvoorbeeld verschillende concrete doelstellingen genoemd in de programmabegroting. In het kader van de monitoring van de doelrealisatie bij AQUON worden kritische prestatie indicatoren (KPI's) gehanteerd, bijvoorbeeld over de voortgang van productie (in % ten opzichte van uitgebrachte offertes), voortgang exploitatie (in % ten opzichte van de voor de betreffende periode geraamde uitgaven), productiviteit per fte (ILOW-punten per ingezette fte (huidig jaar)), bezetting, etc.

Ook in het uitvoeringsprotocol van de Belastingssamenwerking zijn concrete doelstellingen opgenomen over de uitvoering van haar taken. Het gaat (onder meer) om de volgende doelstellingen: het zo spoedig mogelijk verwerken van betalingen op belastingaanslagen (95% binnen zeven dagen, 100% binnen een maand), het correct afwikkelen van verzoeken om kwijtschelding binnen acht weken, het nastreven van de volledige betaling van belastingaanslagen (minder dan 1% oninbaar en na eerste jaar minder dan 3% openstaande bedragen).

3.3 Beheersen en verantwoorden

3.3.1. Inleiding

HDSR heeft de uitvoering van bepaalde taken (gedeeltelijk) buiten de eigen organisatie belegd. Dat levert voordelen op, maar brengt ook verschillende risico's met zich mee. Het hoogheemraadschap loopt grotere risico's als de beheersing van de verbonden partijen niet optimaal is. Daarbij kan gedacht worden aan financiële tegenslagen, het niet realiseren van (beleids)doelstellingen en imago-schade. Het is dan ook belangrijk voldoende checks en balances in te bouwen voor het beheersen van risico's die samenhangen met (de taakuitvoering door) verbonden partijen. Het hoogheemraadschap kan gebruik maken van verschillende instrumenten om de verbonden partijen te beheersen zoals het maken van duidelijke afspraken over het verkrijgen van informatie, risicomanagement, controle en indien nodig tussentijds ingrijpen. In deze paragraaf komen die instrumenten aan de orde.

3.3.2. Informatievoorziening en verantwoording

Voor het algemeen bestuur is een goede informatievoorziening vanuit het college van groot belang om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen. Duidelijk dient te zijn door wie, waarover, op welke wijze en wanneer en aan wie informatie over (de uitvoering door) de verbonden partij moet worden aangeleverd. Daarnaast is het belangrijk dat het algemeen bestuur van HDSR tijdig wordt geïnformeerd en dient de informatie relevant, informatief, toegankelijk en begrijpelijk te zijn.

Informatievoorziening

De informatievoorziening over het MRB – en ook over veel andere verbonden partijen – verloopt via de reguliere planning & control-cyclus van HDSR. Documenten waarmee verantwoording wordt afgelegd en waaruit het algemeen bestuur zijn informatie zou moeten kunnen halen zijn de voorjaarsnota's, begrotingen, bestuurs- en investeringsrapportages, jaarrekeningen en jaarverslagen.

Ten aanzien van het MRB geldt dat in de overeenkomst van kosten voor gemene rekening is opgenomen dat HDSR minimaal twee keer per jaar een rapportage dient op te stellen die ter kennisneming aan de deelnemende waterschappen wordt gezonden. De rapportage dient minimaal een overzicht van de geleverde prestaties, de bestede middelen en een prognose van het resultaat te bevatten.⁴³

⁴³ Zie artikel 3, lid 5 van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

Ook dient HDSR een overzicht van de behaalde resultaten bij te houden. De verwachte ontwikkelingen in meerjarenperspectief legt HDSR vooraf ter bespreking voor aan de deelnemende waterschappen alvorens deze op te nemen in zijn meerjarenraming.⁴⁴

In de praktijk wordt bij het MRB in de verschillende documenten ingegaan op de kosten en opbrengsten van het muskusrattenbeheer, ontwikkelingen van de muskusrattenpopulatie en het aantal velduren dat wordt ingezet in het kader van de muskusrattenbestrijding. Daarnaast vindt elk kwartaal ter voorbereiding van het Bestuurlijk Overleg een overleg met de Stuurgroep plaats. Tevens is er op ambtelijk niveau elke maand een overleg, waarbij wordt ingegaan op behaalde resultaten en financiële aspecten. Elk kwartaal gaat er een rapportage over het muskusrattenbeheer naar de deelnemende waterschappen. Ook het MT-overleg en het stafoverleg dat iedere zes weken plaatsvindt moet de interne communicatie dienen.⁴⁵

COMMUNICATIEPLAN MRB

In 2013 is er bij het MRB een communicatieplan vastgesteld. Dit communicatieplan moet worden gebruikt als handvat voor de interne en externe communicatie.

PROTOCOL BIJ AQUON EN DE BELASTINGSAMENWERKING

Bij AQUON en de Belastingssamenwerking is een protocol vastgelegd over de wijze en inhoud van de informatievoorziening. Volgens een vast stramien moet de informatie worden geleverd. Er is hierbij geregeld wanneer welke rapportages moeten komen, en wat hier precies in moet staan. Ruim een jaar van tevoren is bekend wanneer de desbetreffende stukken komen (rekening houdend met de bestuurlijke cycli). Opgemerkt wordt dat het algemeen bestuur bij de gemeenschappelijke regelingen de bevoegdheid om zienswijzen in te dienen heeft gedelegeerd aan het dagelijks bestuur. Daarbij is afgesproken dat het college de commissie van het dagelijks bestuur tijdig over de verbonden partijen informeert.⁴⁶

Uit de interviews volgt dat de kwaliteit van de informatievoorziening bij het MRB de afgelopen jaren is verbeterd, bijvoorbeeld doordat alle waterschappen dezelfde stukken gebruiken zodat ook het bestuur dezelfde stukken onder ogen krijgt. Bij het MRB – en ook bij de overige verbonden partijen – zijn duidelijke afspraken gemaakt over rapportage en het afleggen van verantwoording door de verbonden partij. Minder helder is waarover en hoe informatie moet worden geleverd. Uit de gesprekken die wij bij HDSR hebben gevoerd blijkt dat het hoogheemraadschap (nog) zoekende is op welke wijze zij de informatievoorziening aan het algemeen bestuur moet invullen.

Leden van het algemeen bestuur gaven aan dat ze de informatie uit de planning & control-cyclus onvoldoende vinden. In die stukken, zoals de begroting en de jaarrekening wordt volgens hen te weinig aandacht besteed aan de verbonden partijen. Dat zou ook gelden voor de bestuursrapportages die het algemeen bestuur ontvangt. De informatie blijft volgens de leden van het algemeen bestuur te algemeen en er wordt weinig op details ingegaan. Het algemeen bestuur zou graag zien dat bij de rapportage over een verbonden partij onder meer wordt ingegaan op:

- de huidige stand van zaken (overzicht van wat er speelt bij de verbonden partijen);
- de (financiële) gevolgen van de samenwerking;
- de doelen en voordelen die HDSR met de samenwerking wil bereiken;
- de risico's die HDSR loopt bij de samenwerking en of die risico's zijn of moeten worden bijgesteld.

⁴⁴ Artikel 3, lid 6 van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

⁴⁵ Jaarverslag MRB (2016), p. 29.

⁴⁶ Zie de artikel 7 van de Delegatieregeling Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2014.

Daarnaast zouden de leden van het algemeen bestuur graag zien dat in de rapportages ook aandacht wordt besteed aan de solidariteit en de verschillende rollen die HDSR heeft (opdrachtgever, werkgever en opdrachtnemer). Wat dit laatste betreft geldt dat HDSR bij verschillende verbonden als 'eigenaar' van een verbonden partij (opdrachtnemer en werkgever) streeft naar een toekomstbestendige organisatie met voldoende omzet. Tegelijkertijd wil HDSR als 'klant' van de verbonden partij (opdrachtgever) de geleverde diensten (of de uit te voeren taak) tegen een zo laag mogelijke prijs. Deze twee rollen kunnen met elkaar conflicteren.

In het verleden was bij een aantal verbonden partijen (AQUON en Het Waterschapshuis) relatief veel aandacht voor de opdrachtgeversrol, waardoor de eigenaarsrol enigszins ondergesneeuwd raakte. Inmiddels zijn deze twee rollen – na het reorganiseren van AQUON en Het Waterschapshuis – van elkaar gescheiden. Bij het MRB speelt het onderscheid tussen de eigenaars- en opdrachtgevers een minder grote rol.

Tijdens het groepsgesprek met het algemeen bestuur gaven de leden voorts aan dat zij niet ieder kwartaal van elke verbonden partij een uitgebreide rapportage hoeven te ontvangen. Ten aanzien van het Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC) hoeft het algemeen bestuur niet heel frequent te worden geïnformeerd. Met het eenmaal per jaar verstrekken van een overzicht van de hiervoor genoemde punten zou in dat geval – voor zover zich geen belangrijke ontwikkelingen voordoen – volgens hen kunnen worden volstaan. Dat is echter niet het geval bij AQUON, Het Waterschapshuis en het MRB. Ten aanzien van deze verbonden partijen bestaat bij het algemeen bestuur de behoefte regelmatig te worden geïnformeerd.

Verantwoording

Het hoogheemraadschap wordt bij de verschillende verbonden partijen vertegenwoordigd door een lid van het dagelijks bestuur en/of een of meer bij HDSR werkzame functionarissen. Doorgaans is het (lid van het) college belast met het afleggen van verantwoording aan het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap. De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd is afhankelijk van de samenwerkingsvorm en de overige wettelijke regels of vrijwillig gemaakte afspraken hierover.

Het MRB is ondergebracht bij HDSR. De (financiële) verantwoording over het muskusrattenbeheer vindt plaats in de eigen begrotingscyclus. In de overeenkomst van kosten voor gemene rekening is vastgelegd dat HDSR in eerste instantie de gezamenlijke kosten en financiële gevolgen van risico's draagt en vervolgens deze kosten en financiële gevolgen van risico's verdeelt op basis van de vooraf overeengekomen verdeelsleutel (HDSR heeft met 24,6% hierbij het grootste aandeel van deelnemende waterschappen).⁴⁷ HDSR stelt voor de kosten van de werkzaamheden van het MRB jaarlijks vooraf een begroting op, die is opgenomen in de begroting van het hoogheemraadschap. Over die begroting moet overeenstemming bestaan tussen de waterschappen. De te verrekenen kosten en opbrengsten vloeien voort uit de jaarrekening.

De wijze waarop HDSR (financieel) verantwoording moet afleggen over het muskusrattenbeheer onderscheidt zich van de manier waarop de verantwoording bij de overige verbonden partijen is geregeld. Bij de andere verbonden partijen vormt HDSR één van de deelnemers, waarbij de samenwerking in een aparte organisatie is ondergebracht. Bij de gemeenschappelijke regelingen stelt het bestuur van die verbonden partij bijvoorbeeld de begroting en jaarrekening op waarmee (financieel) verantwoording aan de deelnemende waterschappen wordt afgelegd.

⁴⁷ Artikel 3, lid 3 overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

3.3.3. Risicomanagement

Bij elk deelproces (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) kunnen zich bepaalde risico's voordoen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van onduidelijke doelstellingen en kaders, onvoldoende inzicht in de realisatie van beleidsdoelstellingen, onvoldoende verantwoordingsinformatie en een onvoldoende invulling van de toezichthoudende rol door het hoogheemraadschap. Om 'in control' te zijn, moet dan ook sprake zijn van risicomanagement. Onder risicomanagement wordt verstaan het systematisch opzetten, uitvoeren en bewaken van acties om risico's te identificeren, te prioriteren en te analyseren om vervolgens oplossingen te bedenken en uit te voeren.⁴⁸

HDSR hanteert bij de verbonden partijen geen centrale methodiek van risicomanagement. Er is geen gestandaardiseerde wijze waarop wordt gekeken naar risico's bij een samenwerking. Ook is er (daardoor) geen algemeen overzicht van de specifieke risico's die HDSR in zijn geheel loopt ten aanzien van de verbonden partijen waaraan het hoogheemraadschap deelneemt.

In de begroting van HDSR is een paragraaf opgenomen met een overzicht van de verschillende verbonden partijen. Hierin wordt per verbonden partij kort ingegaan op zaken als het financieel belang van HDSR bij de verbonden partij, het bestuurlijk belang, de financiële kerncijfers en ook zeer beknoot wat het risico is. Bij de meeste verbonden partijen wordt in het desbetreffende overzicht aangegeven dat het risico 'beperkt' is (of er wordt niets genoemd). Ook blijft de beschrijving van het risico – als die al geïventariseerd is – vrij algemeen. In het rapport van de rekenkamercommissie is aanbevolen een adequate paragraaf in de begroting op te nemen ten aanzien van verbonden partijen. In deze paragraaf zou per verbonden partij ook in moeten worden gegaan op de financiële en maatschappelijke risico's en de wijze waarop risico's worden beheerd en beheerst. Geconstateerd kan worden dat er weliswaar een paragraaf ten aanzien van verbonden partijen in de begroting is gekomen (sinds 2015), maar dat er hierbij slechts zeer beperkt wordt ingegaan op risico's. De aanbeveling van de toenmalige rekenkamercommissie is daarmee niet adequaat opgevolgd.

In de begroting van 2017 wordt bij AQUON aangegeven dat het uittreden van een deelnemer invloed kan hebben op het productieniveau, het kostenniveau en de kostenverdeling. Bij Het Waterschap huis wordt aangegeven dat de herziening van het werkpakket in het kader van Het Waterschapshuis 2.0 kan leiden tot 'inhoudelijke en financiële risico's. In de begroting is niet geëxpliciteerd wat die inhoudelijke en financiële risico's precies inhouden.⁴⁹

Het risicomanagement verschilt per verbonden partij. Bij het MRB is tijdens de oprichting in de businesscase in beperkte mate gekeken naar risico's. Het betrof hierbij voornamelijk operationele risico's ten aanzien van het muskusrattenbeheer (bijvoorbeeld met betrekking tot vangstprognoses, de populatie van muskusratten, etc.). Ook in de Beleidsvisie wordt alleen aandacht besteed aan operationele risico's (ten aanzien van de veiligheid van waterstaatswerken, van een te hoge populatie van muskusratten, van de verschillende methodes van muskusrattenbestrijding, etc.

In de Beleidsvisie wordt aangegeven dat niet 'te zwaar moet worden ingezet' op de zogenaamde risicobenadering. In de huidige situatie worden in relatief schone gebieden minder velduren gemaakt, zodat de uren ingezet kunnen worden in gebieden met een hoge populatie. Van deze werkmethode wordt het risico acceptabel geacht. Het verder doorvoeren van de risicobenadering (bijvoorbeeld door niet jaarrond te bestrijden) zou voor meer risico's zorgen, omdat er 'harder' kunnen ontstaan van waaruit de muskusratten zich kunnen verspreiden. Het gaat dus om risicomanagement dat puur ziet op de uitvoering van de inhoudelijke taak van het MRB. Het risicomanagement bij het MRB spitst zich niet toe op bijvoorbeeld bestuurlijke, personele, organisatorische en financiële risico's. Het hoogheemraadschap is zelf verantwoordelijk voor deze risico's. Opgemerkt wordt dat in

⁴⁸ Gemeente Governance. Handboek verbonden partijen. Deloitte (2006), p. 40-48.

⁴⁹ Deze risico's komen in begrotingen van 2015, 2016 en 2017 terug zonder dat hier nader op wordt ingegaan.

het kader van het opstellen van een nieuwe beleidsvisie ook naar risico's en kansen wordt gekeken. Afgelopen zomer zijn hierover gesprekken gevoerd.

AANDACHT VOOR RISICO'S BIJ ANDERE VERBONDEN PARTIJEN

AQUON

In de programmabegroting van AQUON wordt ingegaan op verscheidene risico's. Het gaat hierbij om bestuurlijke risico's (mogelijk uittreden van deelnemers, een minder consequente koers vanwege bestuurlijke veranderingen), organisatorische risico's (nieuwe technologische en overige ontwikkelingen, productiedaling, accreditatiebehoud, managers- en bedrijfscultuur, tevredenheid opdrachtgevers), risico's met personele aspecten (kennis- en productieverlies, veranderingsbereidheid personeel) en risico's met betrekking tot locatie aspecten (taxatiewaarde panden).

De Belastingssamenwerking

Het beleid met betrekking tot het risicobeheer is bij de Belastingssamenwerking vastgelegd in de nota *Risicomangement en weerstandsvermogen BghU 2014*. De risico's en beheersmaatregelen zijn opgesplitst in bedrijfsrisico's en risico's met betrekking tot de belastingopbrengsten. De deelnemers van de Belastingssamenwerking zijn ieder zelf verantwoordelijk voor het risicobeheer voor zover deze niet met de bedrijfsvoering samenhangen, bijvoorbeeld als het gaat om het maatschappelijk draagvlak voor een belastingsoort of –grondslag, of de uitvoerbaarheid van het belastingbeleid. De deelnemers zijn krachtens de gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk voor het aanhouden van voldoende weerstands-vermogen ten behoeve van de Belastingssamenwerking.

Waterschapshuis

De risico's die HDSR loopt ten aanzien van de samenwerking in Het Waterschapshuis zijn beperkt door de introductie van het 'loden deur-principe'. Dat principe houdt in dat de eigenaars- en de klantrol van elkaar gescheiden zijn en dat ook de collectieve en de niet-collectieve projecten goed van elkaar zijn geïsoleerd. Als gevolg hiervan heeft HDSR zelf in de hand aan hoeveel projecten zij mee doet en hoeveel risico het hoogheemraadschap daarbij loopt.

Uit de quickscan is wel naar voren gekomen dat het algemene risicobewustzijn bij HDSR de laatste tijd is toegenomen (in vergelijking met de periode dat de meeste samenwerkingsrelaties werden aangegaan). Intern is een bijeenkomst over risicomangement georganiseerd, wat door verschillende gesprekspartners als positief en zeer nuttig wordt ervaren. Een belangrijke reden voor dit verhoogde risicobewustzijn is een aantal grote investeringen die HDSR in de nabije toekomst zal doen.

3.4 Toezicht

In de overeenkomst van kosten voor gemene rekening is geregeld dat het Bestuurlijk Overleg toe moet zien op het beleid dat bij het MRB wordt vastgesteld.⁵⁰ In het Bestuurlijk Overleg neemt een dagelijks bestuurder plaats namens het hoogheemraadschap (de portefeuillehouder), die over het gevoerde beleid bij het MRB verantwoording aflegt aan HDSR. Dit is een manier waarop toezicht kan worden uitgeoefend door HDSR. Daarnaast kan er ook middels de ambtelijke Stuurgroep (waarin de afdelingshoofden zitten) toezicht worden uitgeoefend op het MRB.

De quickscan laat zien dat bij het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie voldoende kennis aanwezig is om bij problemen in te grijpen. Indien zich een probleem voordoet is het belangrijk tijdig in te grijpen door waar dat kan de samenwerking (bij) te sturen. Het hoogheemraadschap beschikt ook over mogelijkheden om (tussentijds) in te grijpen. HDSR heeft ambtelijke invloed doordat amb-

⁵⁰ Artikel 5, lid 3 overeenkomst van kosten voor gemene rekening.

tenaren deelnemen aan de verschillende overlegstructuren (bijvoorbeeld directieoverleg, coördinatorenoverleg, controlleroverleg en klantenpanel). Op deze manier kan de verbonden partij bijvoorbeeld worden gestuurd ten aanzien van de invulling van haar taken.

In het geval van het MRB heeft HDSR relatief veel invloed, omdat de gehele uitvoeringsorganisatie is ondergebracht bij het hoogheemraadschap. Zowel fysiek als financieel gezien (het MRB maakt deel uit van de begroting van HDSR zelf) zit het MRB bij HDSR, als resultaatsverantwoordelijke eenheid. Daarnaast is HDSR werkgever van alle MRB-medewerkers. Dit betekent dat HDSR in principe 'bovenop' het MRB zit. Het feit dat het MRB als organisatie bij HDSR is ondergebracht biedt verschillende voordelen met betrekking tot sturingsmogelijkheden. De lijnen tussen HDSR en de uitvoeringsorganisatie van het MRB zijn kort, er is bij het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie goed zicht op de verbonden partij en het hoogheemraadschap heeft meer invloed op de dagelijkse taakuitvoering door het MRB.

De informatie van het college aan het algemeen bestuur beperkt zich tot een nieuwsbrief en de documenten die zij in het kader van de planning & control-cyclus ontvangt. Als gevolg hiervan kan het algemeen bestuur zijn controlerende taak niet goed oppakken en dit draagt het risico in zich dat HDSR niet of niet tijdig ingrijpt als zich bij een verbonden partij problemen voordoen. Die situatie heeft zich in het verleden al een paar keer voorgedaan.

In het verleden heeft het hoogheemraadschap verschillende keren ingegrepen bij een verbonden partij toen zich daar problemen voordeden. Bij AQUON en het Waterschapshuis waren verschillende deelnemers ontevreden over kostenoverschrijdingen die zich daar destijds voordeden. HDSR heeft toen als mogelijke optie serieus overwogen om uit de verbonden partij te treden. Op deze manier is er door het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie van HDSR invloed/druk uitgeoefend op de andere deelnemers. Bij AQUON zijn bijvoorbeeld drie zaken onderzocht:

1. Wat zijn de kosten bij uittreding?
2. Wat zijn de kosten om van AQUON een goed lopend bedrijf te maken?
3. Wat zijn de kosten om diensten ten aanzien van waterschapslaboratoria te beleggen bij de commerciële markt.

De deelnemers hebben uiteindelijk met elkaar gekeken op welke manier zowel AQUON als Het Waterschapshuis kon worden gereorganiseerd om in de toekomst de ervaren problemen te voorkomen. Het dagelijks bestuur en de medewerkers van het hoogheemraadschap waren nauw betrokken bij deze reorganisaties. Het algemeen bestuur is uiteindelijk verzocht in te stemmen met het opnieuw toe treden tot de gemeenschappelijke regeling.

Bij het MRB was er sprake van bestuurlijke onenigheid. Er was sprake van frictieproblemen doordat tussen de deelnemers meningsverschillen bestonden over de toepassing van de verdeelsleutel. Twee waterschappen wilden naast de verdeelsleutel nog een bijdrageplafond, hetgeen in strijd is met het fiscale leerstuk van de gemene rekening. Op een gegeven moment wilde een deelnemer (waterschap Amstel, Gooi en Vecht) uittreden in verband met een bezuinigingsdoelstelling ten aanzien van het MRB. In deze bezuinigingsdoelstelling konden de andere deelnemers zich niet vinden. Dit zou namelijk betekenen dat de bijdrage van andere deelnemers ook verlaagd moet worden, waardoor de gehele bijdrage dermate laag kan worden dat het MRB zijn taak niet meer naar behoren kan vervullen. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat in deze situatie vooral op ambtelijk niveau gesprekken met elkaar zijn gevoerd om ervoor te zorgen dat iedereen toch aan boord blijft. Door samen op te trekken kon het vertrouwen in elkaar worden hersteld. Het dagelijks bestuur heeft hierbij slechts een beperkte rol gehad. Uiteindelijk heeft het waterschap Amstel, Gooi en Vecht de huidige overeenkomst van kosten voor gemene rekening ondertekend.

Tijdens het gesprek met leden van het algemeen bestuur van HDSR werd aangegeven dat het algemeen bestuur voorheen – vooral rond de periode dat de meeste samenwerkingsverbanden zijn aangegaan, maar ook bij bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het verleden bij AQUON – vaak werd verrast door de informatie die in de stukken uit de planning & control-cyclus stond. Als gevolg hiervan kon het algemeen bestuur niet of nauwelijks reageren op wat er bij de verbonden partij(en) gebeurde. De situaties die zich bij AQUON en Het Waterschapshuis voordeden hebben ervoor gezorgd dat het hoogheemraadschap de informatievoorziening en de rollenscheiding heeft verbeterd. Tegenwoordig wordt het algemeen bestuur sneller op de hoogte gesteld en zijn de leden van het algemeen bestuur hier ook scherper op.

Conclusies

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is concluderend en beoordelend van aard. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 worden onze bevindingen uiteengezet. Daarbij gaan we in op de verschillende deelprocessen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht en beoordelen we of en in hoeverre aan de in paragraaf 1.4 van dit rapport gestelde normen wordt voldaan. Tevens is in paragraaf 4.5 een totaalbeeld van de beoordeling aan de normen opgenomen. De rapportage sluit in paragraaf 4.6 af met een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en een aantal aanbevelingen ten aanzien (governance van de) verbonden partijen.

4.2 Sturen

HDSR kan door actief te sturen richting geven aan de samenwerking in een verbonden partij met andere organisaties. Ten aanzien van het deelproces 'sturen' zijn in de inleiding vier deelvragen geformuleerd.

- Welke kaders bestaan bij het hoogheemraadschap ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?
- Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over uitvoering, doelen en de wijze van rapporteren?
- Zijn er duidelijke afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (ook bij escalatie)?
- Heeft het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

In de volgende alinea's zetten we in algemene zin onze bevindingen uiteen.

Sturen aan de voorkant

HDSR werkt in acht verbonden partijen op strategisch, beleidsmatig en/of uitvoerend (operationeel) niveau samen met andere organisaties. Het college van HDSR heeft er bewust en onderbouwd voor gekozen geen (kader)nota op te stellen waarin de visie op samenwerking is vastgelegd, waarmee een aanbeveling hierover van de rekenkamercommissie niet opgevolgd. Dat is destijds al (onderbouwd) aangegeven in de bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamercommissie.

De afwegingen om deel te nemen aan een verbonden partij en de inrichting van de governance worden in de praktijk van geval tot geval gemaakt. Dat betekent echter niet dat het hoogheemraadschap zomaar deelneemt aan een verbonden partij. HDSR maakt bij de oprichting van/toetreding tot verbonden partijen (aan de voorkant) gebruik van zijn mogelijkheden om te sturen. Uit de quickscan blijkt dat de organisatie nadenkt over waarom en op welke wijze het beste kan worden samengewerkt. Er zijn dan ook een aantal (algemene) factoren die de keuze om al dan niet toe te treden tot een samenwerkingsverband bepalen. Zo dient er altijd een noodzaak voor samenwerking aanwezig te zijn. Daarnaast spelen kostenreductie als gevolg van schaalvoordelen, een mindere kwetsbare organisatie, kwaliteitsverbetering, kennisdeling en innovatie een rol. Als factoren voor een succesvolle samenwerking zijn voorts het bestaan van een logisch geografisch verband tussen de (potentiële) deelnemers, het vertrouwen in elkaar en de wil om met elkaar samen te werken genoemd.

Ten behoeve van de besluitvorming heeft HDSR bij verschillende verbonden partijen gebruik gemaakt van zogenaamde businesscases. Daarbij is gekeken welke voordelen samenwerking oplevert, voor welke (juridische) samenwerkingsvorm het beste kan worden gekozen en hoe de governance kan worden vormgegeven. Het gebruik van businesscases is naar het oordeel van de rekenkamercommissie een goede manier om een weloverwogen besluit te nemen ten aanzien van toetreding tot of het tussentijds wijzigen van een verbonden partij. Het ontbreken van een (kader)nota verbonden partijen vormt wat de rekenkamercommissie betreft geen belemmering. Wel is het belangrijk in het beginstadium een gedegen en realistische businesscase op te stellen waarbij aan de voorkant naar het langetermijnperspectief, de risico's en de kosten om een en ander te implementeren wordt gekeken. Het onderzoek laat zien dat in de businesscases meer informatie kan worden opgenomen. Denk hierbij aan het nut en de noodzaak van (potentiële) samenwerking, de verschillende (juridische) samenwerkingsvormen die in aanmerking komen, de inrichting van de governance, de gevolgen die de samenwerking voor HDSR met zich meebrengt en waarborgen tegen het uittreden van een deelnemer.

Bij het MRB heeft het college een voorstel gedaan aan het algemeen bestuur. Daarbij zijn onder meer een samenvatting van de businesscase en de notitie over de samenwerkingsvormen als bijlagen bij het voorstel aan het algemeen bestuur beschikbaar gesteld. Een groot deel van de informatie die het algemeen bestuur in het groepsgesprek voor dit onderzoek zei te missen, was beschikbaar gesteld door het college. De informatie was echter onvoldoende op de maat van het algemeen bestuur toegesneden. Beter was het geweest als de complete businesscase en niet alleen de samenvatting beschikbaar was gesteld aan het algemeen bestuur van HDSR. Bovendien is het hierbij verstandig om belangrijke informatie – zoals informatie over mogelijke samenwerkingsvormen, het doel en de risico's van de samenwerking – expliciet in het voorstel zelf op te nemen (in plaats van in bijvoorbeeld bijlagen). Hierdoor wordt voor het algemeen bestuur beter inzichtelijk wat het doel van de samenwerking is en wat de alternatieven met de daaraan verbonden gevolgen zijn. Dit zal de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen.

Sturen na oprichting/toetreding

Naast de besluitvorming over toetreding dan wel wijziging van een verbonden partij, beschikt het algemeen bestuur ook tijdens de uitvoering over mogelijkheden om te sturen op verbonden partijen. Hierbij kan gedacht worden aan het indienen van een zienswijze op de (ontwerp)begroting, het bekijken van tussentijdse (bestuurs)rapportages en het opvragen van informatie over de (taakuitvoering door de) verbonden partijen.

Uit de quickscan volgt dat het algemeen bestuur in de praktijk beperkt van deze sturingsmogelijkheden gebruik maakt. De invloed die door de verschillende sturingsmogelijkheden kan worden uitgeoefend verschilt per verbonden partij. Ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen heeft het algemeen bestuur zijn sturingsmogelijkheden zelf beperkt door de bevoegdheid tot het indienen van

een zienswijze op de ontwerpbegroting te delegeren naar het college. Daarnaast blijkt dat de informatie in de begrotingen, jaarrekeningen en bestuursrapportages algemeen blijft en weinig op details ingaat. Informatie over bijvoorbeeld solidariteit, de doelen en voordelen die HDSR met de samenwerking wil bereiken en de risico's die HDSR loopt bij samenwerking ontbreken. Wij beoordelen de informatie voor het algemeen bestuur dan ook onvoldoende om na toetreding goed te kunnen sturen op de verbonden partijen.

Beoordeling praktijk aan de hand van het normenkader

De praktijk is beoordeeld aan de hand van de normen die zijn opgenomen in het normenkader. Hieronder is aangegeven in hoeverre HDSR bij het deelproces 'sturen' aan de verschillende normen voldoet. Een "+" betekent dat voldaan wordt aan de norm, "+/-" gedeeltelijk of niet volledig en "-" betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

NORMEN DEELPROCES 'STUREN'	BEOORDELING
Er zijn duidelijke afspraken over mogelijkheden voor het algemeen bestuur om te sturen.	+
Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.	+
HDSR heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, zoals het stellen van kaders, het indienen van zienswijzen, het benoemen/ontstaan van bestuurders en het opvragen van informatie bij vertegenwoordigers/de verbonden partij.	+
Het algemeen bestuur heeft in de praktijk voldoende mogelijkheden om voorafgaand aan de toetreding tot het MRB te sturen.	+/-
Het algemeen bestuur maakt adequaat gebruik van de mogelijkheden om voorafgaand aan de toetreding tot het MRB te sturen.	-
Het algemeen bestuur heeft voldoende mogelijkheden om na de toetreding tot het MRB te sturen.	+/-
Het algemeen bestuur heeft van de sturingsmogelijkheden die zij heeft na toetreding tot het MRB ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.	+/-

4.3 Beheersen en verantwoorden

Bij beheersing en verantwoording gaat het om het verkrijgen van inzicht in doelrealisatie, het maken van afspraken over maatregelen, procedures en het verkrijgen van informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering door de verbonden partijen. In dat kader zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Heeft het hoogheemraadschap afspraken gemaakt over de wijze en inhoud van tussentijdse informatievoorziening?
- Welke afspraken heeft het hoogheemraadschap gemaakt over de verantwoording?
- Waarover, wanneer en hoe wordt door de verbonden partijen verantwoording afgelegd?
- Is er sprake van een methode van risicomanagement?
- Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan het algemeen bestuur met betrekking tot verbonden partijen?
- In hoeverre is de informatie uit het MRB voldoende waar het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten, en als het gaat om de risico's die aan de samenwerking zijn verbonden?
- Zijn er mogelijkheden voor het hoogheemraadschap om tussentijds in te grijpen?
- Is er voldoende zicht op de rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie?

Afspraken en informatieverstrekking

Ten aanzien van het rapporteren over de uitvoering en het afleggen van verantwoording zijn duidelijke afspraken gemaakt. De informatie wordt veelal door de verbonden partij zelf of door het dagelijks bestuur van HDSR via het reguliere kanaal aangeleverd. Informatievoorziening vindt plaats via de planning & control-cyclus. Documenten waarmee verantwoording wordt afgelegd zijn de voorjaarsnota's, begrotingen, bestuurs- en investerings-rapportages, jaarrekeningen en jaarverslagen.

Kennis over en zicht op verbonden partijen

Bij het dagelijks bestuur en de bij de verbonden partijen betrokken ambtenaren is voldoende kennis en informatie over de verbonden partijen aanwezig. Doordat deze personen nauw betrokken zijn bij en/of zitting hebben in het bestuur of een overleg(orgaan) van de verbonden partijen is hun kennis over het samenwerkingsverband goed en hebben zij voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie. In zoverre zouden zij ook over voldoende kennis en expertise moeten beschikken om problemen tijdig te onderkennen. Hierbij merken wij wel op dat meer aandacht zou moeten worden besteed aan de realisatie van ambities op de lange termijn en de risico's die HDSR bij de samenwerking loopt (zie ook paragraaf 3.3.2). Het voorgaande geldt niet voor het algemeen bestuur. Door gebreken in de informatievoorziening constateren wij dat het algemeen bestuur onvoldoende zicht en grip heeft op in ieder geval het MRB. Daardoor kan het algemeen bestuur zijn controlerende rol ook niet goed uitoefenen. Hieronder zullen deze bevindingen nader worden toegelicht.

Problemen ten aanzien van de informatievoorziening

In beginsel kan de verbonden partij via de reguliere planning & control-cyclus worden beheerst. De quickscan laat echter zien dat binnen het hoogheemraadschap onduidelijkheid bestaat waarover en hoe informatie aan het algemeen bestuur moet worden geleverd. Het hoogheemraadschap is wat dat betreft nog zoekende. Voorts blijkt dat het algemeen bestuur in het verleden niet altijd tijdig is betrokken (informatievoorziening vond niet altijd tijdig plaats) en dat de informatie die het algemeen bestuur ontvangt onvoldoende is om haar controlerende taak goed uit te oefenen.

De informatie die in de begroting, jaarrekening en de bestuursrapportages van de verbonden partijen is opgenomen blijft doorgaans algemeen en bevat weinig details over de samenwerking zelf. Hierbij merken wij wel op dat de mate waarop in deze documenten informatie is opgenomen per verbonden partij verschilt. In de bestuursrapportages van het MRB wordt bijvoorbeeld twee keer per jaar ingegaan op het aantal muskusratten dat is gevangen, de bestede middelen en een prognose van het resultaat. Ook in het jaarverslag wordt op deze onderwerpen en op belangrijke ontwikkelingen ingegaan. Informatie over de doeleinden die HDSR wenst te bereiken met de samenwerking dan wel informatie over de risico's die zij loopt en of die risico's moeten worden bijgesteld ontbreekt. In zoverre is derhalve niet altijd sprake van informatievoorziening waarbij de informatie relevant, toegankelijk, begrijpelijk en informatief is en kan worden geconcludeerd dat de informatievoorziening verbetering behoeft. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening niet alleen bij het dagelijks bestuur ligt. Van het algemeen bestuur mag zelf ook worden verwacht dat zij – in verband met kaderstelling en controle – actief bij het dagelijks bestuur dan wel de organisatie de informatie opvraagt die zij nodig acht.

De leden van het algemeen bestuur hebben behoefte aan informatie omtrent:

- de solidariteit (de verdeelsleutel ten aanzien van de deelnemersbijdrage);
- de huidige stand van zaken (overzicht van wat er speelt bij de verbonden partijen);
- de (financiële) gevolgen van de samenwerking;
- de verschillende rollen die HDSR heeft (opdrachtgever, werkgever en opdrachtnemer);
- de doelen en voordelen die HDSR met de samenwerking wil bereiken;
- de risico's die HDSR loopt bij de samenwerking en in informatie over of die risico's zijn of moeten worden bijgesteld.

Risicomanagement

Uit de quickscan blijkt dat het hoogheemraadschap bij de verbonden partijen geen centrale methode van risicomanagement hanteert en dat er geen algemeen overzicht is van de specifieke risico's die HDSR loopt bij de verschillende samenwerkingsrelaties. In de begroting van HDSR is ten aanzien van een aantal verbonden partijen slechts een zeer algemene beknopte beschrijving van het risico opgenomen. Bovendien verschilt het risicomanagement per verbonden partij. Daarnaast is in een aantal documenten van de desbetreffende verbonden partij informatie over risico's opgenomen en is in het kader van de Belastingssamenwerking een nota met beleid over risicobeheer voorhanden. Bij het MRB wordt in de Beleidsvisie aandacht besteed aan operationele risico's en wordt in het kader van het opstellen van een nieuwe beleidsvisie naar risico's en kansen gekeken.

Het hoogheemraadschap kan verbonden partijen en de risico's die de organisatie daarbij loopt ook beheersen door – zowel bij de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden – een exitregeling op te nemen. Ten aanzien van het MRB geldt dat HDSR hier (samen met de andere organisaties) uitvoering aan heeft gegeven. De overeenkomst van kosten voor gemene rekening bevat een mogelijkheid tot beëindiging van de samenwerkingsrelatie.

Ondanks dat hier en daar aandacht wordt besteed aan de risico's van samenwerking, is bij het hoogheemraadschap – en dan met name bij het algemeen bestuur – onvoldoende inzicht in de risico's die HDSR loopt. Derhalve hebben wij de norm of sprake is van een adequaat risicomanagement (methode) met een +/- beoordeeld.

Beoordeling praktijk aan de hand van het normenkader

De deelprocessen 'beheersen' en 'verantwoorden' zijn aan de hand van zeven normen beoordeeld. De onderstaande tabel geeft weer in hoeverre aan die normen wordt voldaan.

NORMEN DEELPROCES 'BEHEERSEN'	BEOORDELING
Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering.	+
Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode).	+/-
Er zijn duidelijk afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij.	+

NORMEN DEELPROCES 'VERANTWOORDEN'	BEOORDELING
Het is duidelijk waarover en hoe informatie moet worden geleverd:	+/-
De kwaliteit van de informatievoorziening is voldoende: informatievoorziening vindt tijdig plaats; - de informatie is relevant (bevat geen overbodige informatie); - de informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden; - de informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergrond).	-
HDSR heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.	+
HDSR heeft voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie.	+/-

4.4 Toezicht

Op de taakuitvoering door de verbonden partijen dient ook toezicht te worden gehouden. Dit om de continuïteit van de verbonden partij te waarborgen, de kwaliteit te toetsen en inhoudelijke en financiële risico's te kunnen beheersen. Met het oog op dit deelproces is een drietal deelvragen geformuleerd.

- Welke afspraken zijn door het hoogheemraadschap gemaakt met het MRB om toezicht uit te oefenen?

- Zijn er voldoende mogelijkheden om adequaat toezicht uit te oefenen?
- Beschikt het hoogheemraadschap over de juiste informatie om toezicht te kunnen houden?

Bij het MRB wordt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau toezicht uitgeoefend door HDSR. Op bestuurlijk niveau gebeurt dit via het Bestuurlijk Overleg, waarin de portefeuillehouder namens het hoogheemraadschap zitting heeft. Op ambtelijk niveau wordt toezicht uitgeoefend door de Stuurgroep, waarin de secretaris-directeur van HDSR zitting heeft. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt. Bovendien is de organisatie van het MRB bij het hoogheemraadschap ondergebracht, waardoor er kortere lijnen zijn en HDSR dicht op deze verbonden partij zit. Het hoogheemraadschap heeft hierdoor meer zicht (vooral op ambtelijk niveau) op het MRB en meer invloed op de taakuitoefening.

Mogelijkheden om (tussentijds) in te grijpen

HDSR beschikt over voldoende mogelijkheden om (tussentijds) in te grijpen. Uit de quickscan blijkt dat er in het verleden ook daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in te grijpen toen er problemen ontstonden bij sommige verbonden partijen. Bij het MRB is er veel ambtelijk overleg gevoerd tussen de verschillende deelnemers toen er bestuurlijke onenigheid bestond over de verdeelsleutel. Hierbij was het dagelijks bestuur ook actief betrokken. Ook toen bij AQUON en Het Waterschapshuis sprake was van kostenoverschrijdingen, is er zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau druk uitgeoefend, met als gevolg het reorganiseren van beide samenwerkingsverbanden. Uit de gesprekken die met de verschillende functionarissen bij HDSR zijn gevoerd, blijkt dat het met name het college van het hoogheemraadschap is dat initiatief neemt om in te grijpen bij een verbonden partij wanneer er problemen ontstaan. Het algemeen bestuur staat hier meer op afstand.

Om als algemeen bestuur tijdig gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die er zijn om in te grijpen bij een verbonden partij, is een goede informatievoorziening van groot belang. De quickscan laat zien dat de informatievoorziening aan het algemeen bestuur een knelpunt vormt bij het tijdig gebruik maken van haar sturingsmogelijkheden ten aanzien van verbonden partijen. Het algemeen bestuur beschikt niet over de juiste informatie om de verbonden partij voldoende te kunnen controleren. De nieuwsbrief en de documenten die zij in het kader van de planning & control-cyclus ontvangen zijn onvoldoende. Als gevolg hiervan kan het algemeen bestuur zijn controlerende taak niet goed invullen.

Beoordeling praktijk aan de hand van het normenkader

Het deelproces 'toezicht houden' is aan de hand van drie normen beoordeeld. De onderstaande tabel geeft weer in hoeverre aan die normen wordt voldaan.

NORMEN DEELPROCES 'TOEZICHT HOUDEN'	BEOORDELING
Er zijn duidelijke afspraken over het uitoefenen van toezicht op de verbonden partij.	+
Het algemeen bestuur beschikt over de juiste informatie om te kunnen controleren.	-
HDSR beschikt over mogelijkheden om te corrigeren en maakt in de praktijk (indien nodig) daarvan gebruik.	+

4.5 Kaderstelling en controle voldoende geborgd?

De onderzoeksvraag die in de quickscan centraal staat luidt als volgt:

Is de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur voldoende geborgd bij het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten met verbonden partijen, in het bijzonder met betrekking tot de overeenkomst van kosten voor gemene rekening van muskusrattenbestrijding?

Het onderzoek laat zien dat de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur onvoldoende is geborgd. Er worden weliswaar duidelijke afspraken gemaakt over de rapportage en het afleggen van verantwoording, echter door gebreken in de informatievoorziening en het ontbreken van een adequaat risicomanagement heeft het algemeen bestuur minder grip en zicht op de verbonden partijen, waardoor het algemeen bestuur zijn kaderstellende en controlerende taak niet naar behoren kan uitoefenen. Door aan de voorkant meer aandacht te besteden aan doelrealisatie op de lange termijn, het opstellen van een realistische businesscase en het verbeteren van de informatievoorziening kunnen kaderstelling en controle beter worden geborgd. Het algemeen bestuur wordt op die manier in staat gesteld zich een goed beeld te vormen van de stand van zaken bij een verbonden partij en kan tijdig ingrijpen wanneer er iets mis dreigt te gaan.

4.6 Aanbevelingen

Met het oog op het beter borgen van kaderstelling en controle geeft de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. Verbeter de informatievoorziening aan het algemeen bestuur zodat zij een weloverwogen besluit kunnen nemen omtrent de toetreding tot of wijziging van verbonden partijen door:
 - in het voorstel van het college en het ontwerpbesluit in ieder geval informatie op te nemen over de meerwaarde van samenwerking, het doel dat HDSR daarmee wil bereiken, de alternatieve (juridische) samenwerkingsvormen, de risico's die HDSR bij de samenwerking loopt, de wijze van informatievoorziening, risicobeheersing en evaluatie.
 - bij het voorstel aan het algemeen bestuur de businesscase in zijn geheel (geen samenvatting daarvan) toe te voegen.
2. Verbeter de informatievoorziening aan het algemeen bestuur na toetreding tot een verbonden partij door:
 - belangrijke onderwerpen die betrekking hebben op een verbonden partij – zoals de resultaten van de veldproef bij de MRB – op de agenda van het algemeen bestuur te plaatsen;
 - intern heldere afspraken te maken wat betreft de onderwerpen waarover aan het algemeen bestuur moet worden gerapporteerd;
 - het algemeen bestuur regelmatig te informeren over de verbonden partijen AQUON, Het Waterschapshuis en het MRB en dit jaarlijks te evalueren;
 - ten aanzien van de overige verbonden partijen (behoudens urgente zaken) eenmaal per jaar een overzicht met de belangrijkste punten te verstrekken.
3. Verbeter het risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen zodat het algemeen bestuur beter in staat is om te anticiperen op risico's bij verbonden partijen door:
 - een standaardmethodiek binnen het hoogheemraadschap te hanteren voor het bepalen en kwalificeren van risico's ten aanzien van verbonden partijen
 - in de paragraaf verbonden partijen in de begroting uitgebreider in te gaan op de (mogelijke) risico's die spelen bij de desbetreffende verbonden partij en daarbij aan te geven op welke wijze deze risico's worden beheerd en beheerst.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

De volgende personen zijn geïnterviewd:

NAAM	FUNCTIE
G. Beugelink	Hoogheemraad, DB-lid bij HWH en AQUON, neemt zitting in Stuurgroep MRB
H. Dankkaart	Lid van het MT voor Managementondersteuning, tevens Concerncontroller
J. Goedhart	Secretaris-directeur
J. Heijs	Lid van het MT voor MRB
A Heins	Lid van het MT voor Vergunningverlening en handhaving, tevens voor Informatiemanagement en automatisering
H. van der Moolen	Lid van het MT voor Administratie en Facilitaire zaken
C. Vos	Lid van het MT voor Bestuursondersteuning

Behalve met de hierboven genoemde personen is er met een vertegenwoordiging van het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap een groeps gesprek gevoerd.

Bijlage 2: Overige verbonden partijen

AQUON

Algemeen

AQUON is ontstaan uit een fusie tussen de vier waterschapslaboratoria Delta Waterlab, het Gemeenschappelijk Waterschapslaboratorium en de laboratoria van het hoogheemraadschap van Rijnland en Waterschap Rivierenland. Het verzorgt de monsterneming, analyse en rapportage van chemisch, fysisch en biologisch onderzoek van het natte milieu. Daarnaast draagt het als kennispartner bij aan de ontwikkeling en innovatie van beleid, processen, producten en regelgeving voor de waterschappen.

AQUON vormt nu een samenwerkingsverband van negen waterschappen waarbij een gemeenschappelijk waterschapslaboratorium wordt geëxploiteerd. De volgende water- en hoogheemraadschappen zitten in de gemeenschappelijke regeling: Aa en Maas, De Dommel, Schieland en Krimpenerwaard, Delfland, Rijnland, Hollandse Delta, Brabantse Delta, Rivierenland en HDSR. AQUON levert haar diensten voornamelijk aan de negen waterschappen en hoogheemraadschappen. Daarnaast behoren gemeenten, rijksoverheid en bedrijven tot de klantenkring.

AQUON 2.0

Met de vorming van de gemeenschappelijke regeling AQUON staan de laboratoriumactiviteiten op afstand van de waterschappen. De bedoeling hiervan was een zakelijker en professionelere organisatie. In de eerste bedrijfsjaren van AQUON waren er echter voortdurend kostenoverschrijdingen.⁵¹ Dit had vooral te maken met een afnemende meetvraag. Omdat niet alle deelnemers een laboratorium onder zich hebben, pakten de kostenoverschrijdingen verschillend uit voor de deelnemende waterschappen. Als klant wil het waterschap veel kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs. Tegelijkertijd wil het waterschap als eigenaar een toekomstbestendige organisatie die een goede omzet draait. De waterschappen die geen gebouwen en personeel inbrachten (waaronder HDSR) hadden vooral te maken met kostenoverschrijdingen. Deze kostenoverschrijdingen waren voor HDSR aanleiding om een strategie te verkennen voor mogelijke uittreding. Naast de kostenoverschrijdingen, zorgden de volgende ontwikkelingen ervoor dat de continuïteit van AQUON onzeker werd:⁵²

- Verschillende waterschappen ervoeren te weinig toegevoegde waarde in de dienstverlening van AQUON;
- Het kostenniveau in de commerciële markt is lager;
- Bij de waterschappen was onvoldoende vertrouwen dat AQUON zich aan ontwikkelingen aanpast;
- De negen eigenaren van AQUON vormden geen eenheid, waarbij er sprake was van verschillende visies over de toekomst van AQUON;
- Het gevolg hiervan was het voornemen van een aantal waterschappen om eventueel uit de gemeenschappelijke regeling te treden;
- Het uittreden van één waterschap zou mogelijk een sneeuwbal effect kunnen veroorzaken met meer uittredingen tot gevolg.

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen is een 'ombouwplan' voor AQUON gemaakt. In een rapport zijn hierbij een aantal maatregelen voorgesteld met als doel om het functioneren van

⁵¹ Rapportage AQUON (2012), nr. 600681, p. 1.

⁵² AQUON ombouwen: aanleidingen en achtergronden (...) (2015), p. 4.

AQUON substantieel te verbeteren (met name ten aanzien van de kosten).⁵³ Zo wordt het eigenaarsdeel en het klantdeel meer van elkaar gescheiden, wordt een bedrijfsbureau opgericht (waarvoor de communicatie via 1 kanaal gaat lopen) en wordt het aantal locaties van de laboratoria gereduceerd. AQUON is nu bezig met de doorvoering van dit verbetertraject om de kosten onder controle te krijgen. HDSR heeft uiteindelijk besloten om in de gemeenschappelijke regeling te blijven, maar wel met de afspraak om in 2018 hier weer op te reflecteren.

Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht

De Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (hierna: BghU) is een samenwerkingsverband (sinds 2014) op het gebied van belastingen tussen acht gemeenten en HDSR. Op dit moment participeren volgende deelnemers in de BghU: de gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Zeist en het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Het betreft een gemeenschappelijke regeling. Namens de deelnemende partijen voert de BghU de heffing en invordering van lokale belastingen uit. BghU voert alle opgedragen belastingtaken zelfstandig uit. De gemeenten en het waterschap blijven zelf verantwoordelijk voor de hoogte van de tarieven, de verordeningen en de kwijtscheldingsnormen. De BghU verstuurt met ingang van 2015 één gecombineerde aanslag voor de waterschaps- en gemeentelijke belastingen naar inwoners en bedrijven van alle deelnemende gemeenten. Voor inwoners en bedrijven buiten de deelnemende gemeenten geldt dat zij alleen voor hun waterschapsbelastingen zaken doen met de BghU.

De bedoeling is dat de samenwerking een efficiëncyslag moet opleveren. Voor de deelnemende partijen dient de samenwerking de volgende voordelen op te leveren: er is één organisatie voor inwoners en bedrijven waar ze terecht kunnen met vragen op het gebied van gemeentelijke belastingen, waterschapsbelastingen en de WOZ. Door de schaalvergroting en vooral door van de afzonderlijke processen één proces te maken moet op termijn een structurele besparing ontstaan.⁵⁴

Het Waterschapshuis

Algemeen

Het Waterschapshuis (hierna: HWH) is een gemeenschappelijke regeling van alle waterschappen in Nederland; een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Het HWH heeft als doel het bevorderen en faciliteren van samenwerking op het gebied van informatievoorziening tussen de waterschappen en andere overheden. Het fungeert als ondersteunende organisatie en aankoopcentrale voor de waterschappen. Op deze manier moet het bedrijf een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatie- en bedrijfsprocessen ter bevordering van de kwaliteit en efficiëntie van de taakuitvoering door de waterschappen. HDSR is deelnemer aan deze gemeenschappelijke regeling. Het openbaar lichaam is gevestigd in Amersfoort.

HWH 2.0

In de loop van de jaren ontstond een afnemend draagvlak voor en vertrouwen in het HWH. De kosten en de risico's werden als te hoog ervaren en het vertrouwen dat opdrachten tot een goed einde worden gebracht, was niet meer vanzelfsprekend. Eén waterschap ging zover dat zij niet langer wilde deelnemen aan de bestaande gemeenschappelijke regeling, maar is daarvan in 2016 teruggekomen en in 2017 weer toegetreden tot de GR HWH. De opgedane (negatieve) ervaringen met TAX-i in de periode van 2007-2011 speelden een grote rol bij het verminderd vertrouwen in het HWH.⁵⁵ Het mislukte project TAX-i moest zorgen voor een gezamenlijk belastingstelsel voor

⁵³ Ombouwplan en locatie-onderzoek, IPR-Normag (2015).

⁵⁴ <https://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@8009/gemeente-utrecht/>.

⁵⁵ Stuurgroep Het Waterschapshuis 2.0: een nieuwe koers (2013), p. 3.

alle waterschappen. Een bestuurlijke commissie heeft het project geëvalueerd en geconstateerd dat er op vele fronten sprake is geweest van collectief falen. Volgens de commissie was het HWH als uitvoeringsorganisatie niet geëquipeerd om inhoudelijk voldoende sturing te kunnen geven aan een ICT-project van een dergelijke omvang.

Naar aanleiding van het verminderd vertrouwen in het HWH heeft het bestuur ingezet op een nieuwe koers: HWH 2.0. Met deze reorganisatie gaat het Waterschapshuis in twee delen verder:

- Het Eigenaarsdeel: alle deelnemende waterschappen dragen de kosten voor 'Instandhouding'
- Het Diensten-/Projectendeel, waarin twee varianten:
 - o HWH Collectief: in deze programma's participeren alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling. De kosten (en het risico) worden door alle waterschappen als deelnemende opdrachtgevers gedragen.
 - o HWH Facultatief: deze programma's worden voor de deelnemende waterschappen uitgevoerd. Alleen de deelnemende waterschappen dragen bij in de kosten en dragen het risico

Als gevolg van deze reorganisatie wordt een zero-tolerance ten aanzien van kostenoverschrijdingen gevoerd. De eigenaarsrol is goed geïsoleerd van de klantrol. Wat betreft het laatste zijn ook de collectieve en de niet-collectieve projecten vervolgens goed van elkaar geïsoleerd. Er zijn als het ware 'loden deuren' gecreëerd, zodat er niet meer geld dan waarvoor een mandaat is afgegeven wordt uitgegeven.

De reorganisatie dient ertoe te leiden dat het HWH een meer facultatieve uitvoeringsorganisatie wordt. Uit een tussentijdse evaluatie blijkt dat, hoewel de transitie naar HWH 2.0 nog gaande is, de deelnemers nu duidelijk een meerwaarde zien in de samenwerking en dat er weer meer vertrouwen is in de organisatie.⁵⁶

Nederlandse Waterschapsbank

De Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank) is een financiële instelling die zich uitsluitend richt op de publieke sector. De NWB Bank verstrekt kredieten aan decentrale overheden, samenwerkingsverbanden van decentrale overheden en instellingen die in het bezit zijn van een garantie van een decentrale overheid. Ook financiert de bank instellingen op het gebied van volkshuisvesting en gezondheidszorg als er sprake is van een borging van het waarborgfonds (WSW en WFZ). De NWB Bank is dus niet alleen een waterbank, maar een zorgbank, een huizenbank, etc. De NWB Bank is een naamloze vennootschap waarvan alle aandelen, sinds de oprichting in 1954, in handen zijn van overheden.⁵⁷ Ook HDSR is aandeelhouder (voor minder dan één procent). In de algemene vergadering van aandeelhouders wordt HDSR vertegenwoordigd door de portefeuillehouder of dijkgraaf.

Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard

Het Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (hierna: RHC) is een samenwerkingsverband voor het beheer van de historische archieven en het reguliere archief. Het RHC betreft een gemeenschappelijke regeling en vormt de archiefdienst voor de Zuid-Hollandse gemeente Bodegraven-Reeuwijk, de Utrechtse gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater, Woerden en IJsselstein en het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

⁵⁶ Tussentijdse evaluatie het Waterschapshuis 2.0, Seinstra & Van de Laar (2017).

⁵⁷ <https://www.nwbbank.com/over-nwb-bank>.

Het RHC is gevestigd in Woerden. De Archiefcommissie neemt de algemene leiding op zich van het RHC. De Archiefcommissie wordt gevormd door vertegenwoordigers van de deelnemers (elk van de deelnemers wijst uit hun midden één vertegenwoordiger aan). De vertegenwoordigers leggen verantwoording af over het door de Archiefcommissie gevoerde beleid aan het college of dagelijks bestuur dat hen heeft aangewezen. De provinciaal toezichthouder op de archieven in Zuid-Holland en Utrecht kan voor de vergaderingen van de Archiefcommissie worden uitgenodigd. Zij hebben dan een raadgevende stem. De Archiefcommissie is bevoegd de colleges van de deelnemende gemeenten en het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap zowel gevraagd als ongevraagd van advies te dienen over archiefaangelegenheden van technische – en wat het college van Woerden betreft – ook personele aard. De Archiefcommissie kiest uit haar midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. De streekarchivaris staat de Archiefcommissie bij als secretaris. De dagelijkse leiding over het RHC en het daaraan verbonden personeel berust bij de streekarchivaris.

Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen (UvW) is de vereniging van de Nederlandse waterschappen. Zij vertegenwoordigt de waterschappen in het nationale en internationale speelveld, behartigt de belangen van de waterschappen en stimuleert kennisuitwisseling en samenwerking. Tevens is de Unie van Waterschappen (UvW) de werkgeversorganisatie van ongeveer 11.000 waterschapsmedewerkers. Er zijn in totaal 22 waterschappen in Nederland, waarvan alleen het waterschap Blija Buitendijks geen lid is van de Unie van Waterschappen.⁵⁸

WINNET

WINNET (Water Innovatie Netwerk) is een regionaal bestuurlijk overlegplatform gericht op het afvalwaterbeheer (hemelwater, assetmanagement, verduurzamen, grondwater). Aan het platform doen 15 partners mee. Naast het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zijn dat de volgende 14 Utrechtse gemeenten: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist. De doelstelling van WINNET is om te werken aan een doelmatiger, duurzamer en efficiënter beheer in de afvalwaterketen en het geheel van riool en afvalwaterzuivering. Met als doel om ook in de toekomst te kunnen blijven zorgen voor goed beheer van riolering en zuivering, tegen aanvaardbare kosten. De ambitie is om regionaal te werken aan:

- één gezamenlijke toekomstvisie;
- de (door)ontwikkeling en innovatie van de afvalwaterketen;
- één gezamenlijk kader voor beleidskeuzes.

Met het ondertekenen van een overeenkomst op 20 december 2012 is de eerste stap gezet om in structureel verband samen te werken. Het kenniscentrum WINNET is ingericht met een programmabureau, dat valt onder de bestuurlijke regie van de stuurgroep WINNET. Deze stuurgroep is samengesteld uit vijf bestuurders, bestaande uit vier wethouders en een *lid van het* dagelijks bestuur van HSDR. De stuurgroep wordt bijgestaan door een secretaris (de programmamanager) en komt zes keer per jaar bijeen.⁵⁹

⁵⁸ <https://www.uvw.nl/vereniging/>.

⁵⁹ <https://www.winnet.nl/content/wie-wij-zijn/organisatie/>.

Bijlage 3: Ambtelijk hoor- en wederhoor

In de onderstaande tabel zijn de reacties en of en zo ja op welke manier wij deze reacties hebben verwerkt opgenomen.

TABEL VERWERKING REACTIES AMBTELIJKE HOOR- EN WEDERHOOR

Oorspronkelijke tekst	Opmerking ambtelijk wederhoor	Verwerking
Tabel 1, par. 2.3.1, Blz. 6-7	Naast historische archieven beheert RHC ook ons regulier archief (20 jaar en ouder)	Deze reactie is overgenomen de tabel 1 in paragraaf 2.3.1 aan te passen en de tekst in bijlage 2, blz. IV-V aan te passen
Tabel 1, par. 2.3.1, Blz. 6-7	Het zou best kunnen dat Winnet in de huidige HDSR-begroting in een bijlage de status van overeenkomst van kosten voor gemene rekening heeft gekregen (in eerdere begrotingen, burap's heeft het ook anders gestaan in mijn herinnering), maar Winnet is een lossere samenwerkingsvorm dan de privaatrechtelijke rechtsfiguur van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening. Het is een bestuurlijk overlegplatform waarin ook wel kosten worden gemaakt en verrekend, maar niet op basis van gemene rekening.	Deze reactie is overgenomen door de tabel en de tekst over WINNET in bijlage 2 aan te passen.
Blz. 7 <i>In 2011 is de Waterwet en de Waterschapswet gewijzigd en is de zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten overgedragen van de provincie aan de waterschappen</i>	T.a.v. de huidige MRB-samenwerking gaat het niet om de uitvoering van een aan de waterschappen gedelegeerde taak maar om een <i>wettelijk toegekende</i> taak (bij de eerdere – 3 waterschappen - overeenkomst van kosten voor gemene rekening was nog sprake van delegatie van deze taak door de provincie aan de waterschappen).	Deze reactie is overgenomen door de tekst in paragraaf 2.3.2 te verduidelijken.
Blz. 8	De duiding van de MRB-samenwerking als een privaatrechtelijke rechtsfiguur (zoals gemeenschappelijke regelingen publiekrechtelijke rechtsfiguren zijn) en van de onderbrenging van MRB bij HDSR - organisatorisch én financieel - waardoor het AB toch meer rechtstreekse sturingsmogelijkheden heeft dan t.a.v. een Gemeenschappelijke Regeling, komt voor mijn gevoel pas laat in het stuk aan de orde. Volgens mij zorgt het voor meer duidelijkheid en een beter begrip als die die duiding meer aan het begin van het hele verhaal wordt opgenomen omdat het de nodige context meegeeft voor de rest van het verhaal.	Deze reactie is overgenomen door in paragraaf 2.3.2. aan te geven dat het MRB (zowel financieel als organisatorisch) is ondergebracht bij HDSR en dat dit en de keuze voor een privaatrechtelijke overeenkomst meer rechtstreeks op de verbonden partij kan sturen.
	Mede in dit verband wordt op diverse plekken in het concept-rapport voor HDSR in relatie met onze MRB-afdeling de term 'penvoerder' gebruikt, zeg maar een soort van administratiekantoor. HDSR is echter de thuishaven van de MRB-afdeling en daarmee ook de werkgever van alle	Overgenomen door de tekst in de paragrafen 2.3.2 en 3.4 aan te passen.

	MRB-medewerkers. Het begrip ‘pervoerder’ is m.i. te zwak voor deze rol.	
<i>De overeenkomst waarbij HDSR partij is, is de afgelopen jaren een aantal keren aangepast (bijvoorbeeld door wijziging van het aantal deelnemende organisaties) dan wel verlengd. Over de periode 2012-2014 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden van de overeenkomst van kosten voor gemene rekening</i>	De huidige overeenkomst van kosten voor gemene rekening is alleen maar verlengd en niet aangepast. Wel is het de opvolger van een eerdere overeenkomst van kosten voor gemene rekening (die ook formeel is geliquideerd) waarin drie waterschappen samenwerkten en waarbij HDSR eveneens de thuishaven was.	In de tekst van paragraaf 2.3.2 hebben wij aangegeven dat de overeenkomst meerdere keren gewijzigd dan wel verlengd is. De wijziging van de overeenkomst ziet op het aantal deelnemende waterschappen van drie waterschappen (2007) naar zes waterschappen is gegaan. Wij hebben dit in de tekst nog wat meer verduidelijkt.
Blz. 8 <i>De vergaderingen worden voorbereid en voorgezeten door een medewerker van HDSR, niet zijnde de vertegenwoordiger van het waterschap.</i>	Vergaderingen worden voorbereid door de dijkgraaf van HDSR.	Deze reactie is overgenomen door de tekst van paragraaf 2.3.2 aan te passen.
Blz. 9 <i>De ‘flexgroep’ staat onder regie van de veldcoördinator en wordt ingezet in gebieden waar extra velduren nodig zijn en gebieden waar extra scholing of coaching nodig is.</i>	De ‘flexgroep’ staat onder regie van de veldcoördinator en wordt ingezet in gebieden waar extra velduren nodig zijn en gebieden waar extra scholing of coaching nodig is.	Deze reactie is overgenomen door de zinsnede in paragraaf 2.3.2. aan te passen.
	De ambtelijke stuurgroep bestaat niet uit de directeuren van de deelnemende waterschappen – zoals eveneens op meerdere plaatsen staat vermeld - wel uit betrokken managers of afdelingshoofden bij die waterschappen.	Omdat wij ten aanzien van de ambtelijke stuurgroep verschillende (tegenstrijdige) reacties kregen, hebben wij op 8 november 2011 telefonisch contact opgenomen in verband met verduidelijking van de samenstelling van de ambtelijke stuurgroep. Daarbij is aangegeven dat aanvankelijk (vlak na de oprichting van het MRB) alleen de directeuren in de ambtelijke stuurgroep zaten en dat na een tijdje voortaan in de plaats van de directeuren de afdelingshoofden in de stuurgroep plaats hebben genomen. Wij hebben de tekst op dit punt aangepast.
Zie par. 3.2.1, vooral kopje ‘besluitvorming’	Het is dan ook in dit licht bezien (maar hier ga ik al een beetje concluderen) opvallend dat ab-leden van HDSR bij het aangaan van de 6 waterschappen-overeenkomst het gevoel hadden niet over voldoende informatie te beschikken. Ze hadden	Deze reactie is niet overgenomen, omdat het hier geen feit maar een oordeelsvorming betreft.

	immers al een keer met dit bijltje gehakt (zij het op kleinere schaal) en bovendien staat vragen vrij als informatie in bijlagen over voor- en nadelen van verschillende (juridische) samenwerkingsvormen ook begrijpelijk genoeg tot vragen leidt bij de commissiebehandeling (de kennis van ab-leden op dat punt wordt immers op zich niet groter als die informatie verhuist van een toelichtende bijlage naar het bestuursvoorstel zelf). Dan had er vervolgens n.a.v. de commissiebehandeling in het uiteindelijke voorstel voor het ab meer aandacht aan de vragen over dit aspect kunnen worden besteed door het college.	
Zie par. 3.2.1 en 3.2.2	Ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen mis ik t.a.v. sturingsmogelijkheden in het rapport de wettelijke mogelijkheden zoals die in de Wgr zijn genoemd: namelijk het recht van de algemene besturen van de deelnemende waterschappen om de collegeleden die HDSR in zo'n regeling vertegenwoordigen ook gewoon te bevragen op (de invulling van) die rol, ook t.a.v. gemeenschappelijke regelingen tussen colleges als bestuursorgaan (bij HDSR is daar in alle gevallen sprake van).	De mogelijkheid om collegeleden te bevragen valt in de infographic onder 'opvragen informatie'. Bij het opstellen van de infographic hadden wij zowel formeel wettelijke als informele sturingsmogelijkheden voor ogen.
Par. 3.2.2, eerste alinea	In het AB van 18 februari 2015 is nog een keer expliciet gesproken n.a.v. een rapport van de Rkc in eerdere samenstelling. Het AB heeft toen uitgesproken geen behoefte te hebben aan een kadernota, maar wel aan een checklist (bij de stukken destijds zat al een checklist van een ander waterschap), die in een startnotitie t.b.v. een nieuw op te starten samenwerking met een verbonden partij aan de orde moet komen en dat is ook toegezegd. Sindsdien is er echter nog geen sprake geweest van nieuw op starten samenwerking met een verbonden partij, waardoor er ook geen startnotitie is opgesteld en er ook niks gecheckt hoefde te worden in dit verband	We hebben dit niet overgenomen. Deze informatie was ons niet bekend en is pas in de fase van het ambtelijke wederhoor tot ons gekomen. Wij hebben hier dus niet met personen over kunnen spreken. Ook hebben wij de checklist waaraan wordt gerefereerd niet gezien. Daarnaast is er, zo blijkt uit navraag, nog geen reden geweest om hiermee aan de gang te gaan omdat het nog niet tot een nieuwe samenwerkingsrelatie is gekomen.
Blz. 17 <i>HDSR maakt in de praktijk gebruik van de mogelijkheid om via de (ontwerp)begroting te sturen. Een voorbeeld daarvan biedt de zienswijze die het hoogheemraadschap heeft uitgebracht op de ontwerp-begroting van 2012 van Het Waterschapshuis.</i>	Klopt het jaartal 2012? Het is in ieder geval in 2017 gebeurd tav conceptbegroting 2018. Lijkt me gepaster dat te melden.	Wij beschikken over een PFD-bestand met de zienswijze die in 2012 is uitgebracht op de ontwerp-begroting. De zienswijze is gedateerd op 13 mei 2011, met kenmerk 424894. De tekst hebben wij voorts aangevuld met de zin dat dit ook in 2017 is gebeurt ten aanzien van de ontwerp-begroting 2018.
Blz. 20	Dit roept bij mij in relatie tot HWH de volgende reactie op:	Deze reactie is niet overgenomen, omdat het hier

De informatie blijft volgens de leden van het algemeen bestuur te algemeen en er wordt weinig op details ingegaan. Het algemeen bestuur zou graag zien dat bij de rapportage over een verbonden partij onder meer wordt ingegaan op:

- de huidige stand van zaken (overzicht van wat er speelt bij de verbonden partijen);
- de (financiële) gevolgen van de samenwerking;
- de doelen en voordelen die HDSR met de samenwerking wil bereiken;
- de risico's die HDSR loopt bij de samenwerking en of die risico's zijn of moeten worden bijgesteld.

- aan de beschreven behoefte lijkt v.w.b. HWH te worden voldaan (zie onderstaand). Wellicht is er behoefte aan een andere vorm van informeren, of is er een andere behoefte;
- in generieke zin zijn de doelen en voordelen van de GR HWH stabiel (en kenbaar). Het perspectief en de financiële gevolgen om - binnen die context - wel of niet een dienst van HWH af te nemen is een heel andere: nut of noodzaak van een IT-dienst of IT-voorziening voor HDSR. Risicobeheersing daarvan is net als voor andere leverancier-projectcombinaties onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering, niet HWH-specifiek. Wellicht is het nuttig om dit inzicht een plek te geven?

Details

In alle financiële stukken die via de bestuursinformatiebrief aan het AB gezonden worden, staan de bijdragen, voor het Eigenaarsdeel en per afgenomen Dienst of product (!), tot op de euro (!) benoemd.

Dit detailniveau wordt over andere, niet-HWH gebonden IT-diensten niet eens zichtbaar gemaakt in de cijfers waarop HDSR wordt bestuurd, laat staan dat die op dat niveau in de HDSR-jaarcijfers komen.

Aanvullend: dit detailniveau wordt gerapporteerd voor een begrotingsonderdeel van minder dan 5 promille (ca. € 0,5 mln in een totale exploitatiebegroting van HDSR van meer dan 100 mln).

Stand van zaken

Het HWH rapporteert met een oplegnotitie en in de stukken bij elke concept begroting en (jaar-) rapportage over wat er speelt bij HWH, zowel als Eigenaar ('Instandhouding'), als over de projecten-/diensten portefeuille door HWH en knelpunten. Via de bestuursinformatiebriefen wordt het algemeen bestuur daarmee geïnformeerd. Ook bijzondere zaken, zoals HWH 2.0 cq. aanpassing en – recent - evaluatie van het sturingsmodel (met loden deuren) worden aan het algemeen bestuur ter informatie gebracht.

De doelen en voordelen (1)

De doelen en beoogde voordelen voor het HWH en daarmee voor HDSR zijn in algemene zin vastgesteld (bij de Oprichting cq. toetreding) en stabiel. Hierover rapporteren zou tot voortdurende herhaling leiden?

geen feiten maar een oordeelsvorming betreft. Ten aanzien van een aantal punten merken wij het volgende op.

Details/Stand van zaken: het verschilt per verbonden partij in hoeverre informatie aan het algemeen bestuur is en wordt verstrekt. In het rapport hebben wij het algemene gevoel van de leden van het algemeen bestuur verwoord. Het gesprek met de leden van het algemeen bestuur liet duidelijk zien dat er een grote wens is om meer en/of andere informatie (ook in de bestuursinformatiebriefen).

Doelen en voordelen (1): het klopt dat bij de oprichting en/of toetreding tot de verbonden partijen vooraf duidelijk is in welke doelstellingen de samenwerking dient te voorzien. Dat betekent echter niet dat die doelstellingen ook jaren later nog duidelijk zijn voor de organisatie en bestuursleden. Door de doelstellingen jaarlijks tegen het licht te houden, kan de organisatie haar zicht en grip op de desbetreffende verbonden partij versterken en waar nodig bijsturen. Bovendien is op die manier ook na een bestuurswisseling voor alle bestuursleden duidelijk wat HDSR met de samenwerking beoogt te realiseren.

Risico's: HDSR loopt bij de samenwerking met andere organisaties verschillende risico's. Uiteraard kan het per verbonden partij verschillen of en in welke

De doelen en voordelen (2)

Vanuit onze klantrol is Het Waterschapshuis in zichzelf niet een doel. Het is min of meer de *preferred sector-specialistische* partij, van wie wij na interne afweging al of niet een dienst afnemen (met Dienst Verlenings- Overeenkomsten). Dit kan gegeven het sturingsmodel HWH 2.0.

Dus: de eerste rationale is of een IT-gerelateerde dienst of oplossing voor HDSR aan de orde is. En de noodzaak daarvan, het doel of voordeel komen voort uit de IT-sturing bij HDSR. A priori ontstaan de financiële gevolgen dus in besluitvorming over IT binnen HDSR, soms gevoed door afstemming in het collectief van waterschappen.

Pas daarna speelt de afweging van solidariteit, (inkoop-) kracht en uniformiteit als watersector en kosteneffectiviteit, kortom de – bij voorbaat beoogde - doelen van preferente samenwerking in HWH.

Onder andere betrekken we de wettelijk verplichte voorziening GVOP/DROP voor overheidspublicatie en bekendmakingen. Bijvoorbeeld ook De Digitale Watertoets. Bijvoorbeeld ook de door inkoopkracht zeer concurrerende Oracle-licenties. Bijvoorbeeld informatie-veiligheidsdiensten. Een voorbeeld waar HDSR niet in deel neemt is de HRM-suite (van ADP) in de cloud, waar een aantal andere waterschappen via HWH samen wel toe hebben besloten en zich hebben gebonden aan her-implementatie van hun P&O-processen.

Over de risico's

Afgezien van risico's met betrekking tot het Eigenaarsdeel loopt HDSR dus (de normale) risico's zoals die er bij elke projectuitvoering of contract voor een operationele service zijn. Voor zover die er zijn in 'het mandje van HWH', dan worden die meegenomen in de algemene risicobeheersing (Naris).

Samenvattend, herhalend:

- aan de beschreven rapportagebehoefte lijkt v.w.b. HWH te worden voldaan. *Wellicht is er behoefte aan een andere vorm van informeren, of is er een andere behoefte;*
- de kosten voor HWH in het niet-eigenaarsdeel worden bepaald door nut of noodzaak van een IT-dienst of IT-voorziening voor HDSR. Ook door het sturingsmodel valt dat buiten de sturing op HWH cq. binnen de reguliere bedrijfsvoering zoals ook andere IT-projecten en

mate een risico daadwerkelijk aanwezig is. Om goed zicht en grip te hebben op de verbonden partijen en te kunnen anticiperen op risico's vinden wij het raadzaam om het risicomangement ten aanzien van verbonden partijen te verbeteren.

	diensten. Wellicht is het nuttig om dit inzicht een plek te geven?	
Blz. 23.	In het verleden was bij een aantal verbonden partijen (AQUON en Het Waterschapshuis) relatief veel aandacht voor de opdrachtgeversrol, waardoor de eigenaarsrol enigszins ondergesneeuwd raakte.	Deze reactie hebben wij overgenomen.
Blz. 24: <i>Bij het MRB was er sprake van bestuurlijke onenigheid. Er was sprake van frictieproblemen doordat tussen de deelnemers meningsverschillen bestonden over de toe te passen verdeelsleutel.</i>	De frictieproblemen gingen niet over de toe te passen verdeelsleutel, maar over de toepassing van de verdeelsleutel (2 waterschappen wilden naast de verdeelsleutel nog een bijdrageplafond, hetgeen in strijd is met het fiscale leerstuk m.b.t. de gemene rekening).	Overgenomen door de tekst aan te passen.
Tabel bijlage 1	Suggesties aanpassing lijst met geïnterviewde personen + wijziging H. van der Molen in H. van der Moolen.	Deze reacties zijn overgenomen.
Bijlage 2	<p>Ten aanzien van HWH 2.0: In de loop van de jaren ontstond een afnemend draagvlak voor en vertrouwen in het HWH. De kosten en de risico's werden als te hoog ervaren en het vertrouwen dat opdrachten tot een goed einde worden gebracht, was niet meer vanzelfsprekend. Eén waterschap ging zover dat zij niet langer wilde deelnemen aan de bestaande gemeenschappelijke regeling, maar is daarvan in 2016 teruggekomen en in 2017 weer toegetreden tot de GR HWH. De opgedane (negatieve) ervaringen met TAX-i in de periode van 2007-2011 speelden een grote rol bij het verminderd vertrouwen in het HWH.⁶⁰</p> <p>Naar aanleiding van het verminderd vertrouwen in het HWH heeft het bestuur ingezet op een nieuwe koers: HWH 2.0. Met deze reorganisatie gaat het Waterschapshuis in twee delen verder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het Eigenaarsdeel: alle deelnemende waterschappen dragen de kosten voor 'Instandhouding' - Het Diensten-/Projectendeel, waarin twee varianten: <ul style="list-style-type: none"> o HWH Collectief: in deze programma's participeren alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling. De kosten (en het risico) worden door alle waterschappen als deelnemende opdrachtgevers gedragen. o HWH Facultatief: deze programma's worden voor de deelnemende waterschappen (en eventuele waterschappen) uitgevoerd. Alleen de deelnemende waterschappen dragen 	Suggesties HWH 2.0 zijn overgenomen.

⁶⁰ Stuurgroep Het Waterschapshuis 2.0: een nieuwe koers (2013), p. 3.

bij in de kosten en dragen het risico



pro facto