



BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

datum
26 november 2020

ons kenmerk
110111/RN

contactpersoon
[REDACTED]

bijlage(n)
1

uw kenmerk
-

e-mail
[REDACTED]

betreft
Reactie concept-Nota van wijziging
wetsvoorstel versterking decentrale
rekenkamers

doorkiesnummer
[REDACTED]

Geachte mevrouw de minister,

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft ons in de gelegenheid gesteld te reageren op het concept van de tweede Nota van wijziging van het voorstel voor de 'Wet versterking decentrale rekenkamers'. Dit concept bevat twee wijzigingen voor de waterschappen, namelijk de wettelijke verplichting tot het instellen van een onafhankelijke, extern samengestelde rekenkamer en de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur. Als bijlage bij deze brief treft u een afschrift aan van de reactie die wij daarover eerder deze week aan uw collega stuurden. Korthedshalve verwijs ik u voor de inhoud van onze reactie naar deze bijlage.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Dr. R.A.M. van der Sande
Voorzitter

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

De minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

datum
25 november 2020

ons kenmerk
110075/RN

contactpersoon
[REDACTED]

bijlage(n)
1

uw kenmerk
-

e-mail
[REDACTED]

betreft
Reactie concept-Nota van wijziging
wetsvoorstel versterking decentrale
rekenkamers

doorkiesnummer
[REDACTED]

Geachte mevrouw de minister,

Graag maken wij gebruik van de door u geboden mogelijkheid om te reageren op het concept van de tweede Nota van wijziging van het voorstel voor de 'Wet versterking decentrale rekenkamers'. Dit concept bevat twee wijzigingen voor de waterschappen, namelijk de wettelijke verplichting tot het instellen van een onafhankelijke, extern samengestelde rekenkamer en invoering van een rechtmatigheidsverantwoording voor het dagelijks bestuur. In deze brief geven wij onze zienswijze op beide voornemens. Verder geven wij in deze brief aan dat wij er, gegeven het karakter van het wetsvoorstel, vanuit gaan dat alsnog een onderzoek conform artikel 6 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen plaatsvindt. In de bijlage van deze brief maken wij nog enkele opmerkingen van technische en redactionele aard.

1. Verplichting tot instelling van een onafhankelijke rekenkamer

Wij onderschrijven het nut dat een rekenkamer voor het algemeen bestuur van een waterschap kan hebben. Het voornemen uit het wetsvoorstel om de algemene besturen te gaan verplichten om een rekenkamer in te stellen gaat ons echter te ver. Wij betreuren dat het wetsvoorstel voorbij gaat aan de verantwoordelijke keuzes die de algemene besturen van de waterschappen in de afgelopen vijftien jaar rond het instrument rekenkamer hebben gemaakt. Een illustratie hiervan is dat momenteel bij 18 van de 21 waterschappen, zonder dat er een wettelijke verplichting is, een rekenkamer(functie) of een bestuurlijk orgaan dat een vergelijkbare rol heeft functioneert. Ook in de vorige bestuursperiode (2015-2019) was dit het geval. Bij de drie waterschappen die momenteel nog geen rekenkamer(achtig) orgaan hebben heeft het algemeen bestuur recent gemotiveerd aangegeven in deze bestuursperiode geen behoefte te hebben aan een rekenkamer. Deze besturen vinden zich voldoende goed bediend door andere organen en met andere informatie om zich een beeld van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de beleidsuitvoering te vormen. Als voorbeeld geldt voor alle waterschappen op grond van artikel 109a van de Waterschapswet de verplichting voor het dagelijks bestuur om periodiek onderzoek te doen naar deze doeltreffendheid en doelmatigheid en de resultaten hiervan schriftelijk te rapporteren aan het algemeen bestuur. Verder nemen alle waterschappen actief deel aan een groot aantal benchmarks, waarmee zij zich aan elkaar spiegelen en elkaar scherp houden. In het wetsvoorstel worden onvoldoende overtuigende



argumenten genoemd waarom er voor de waterschappen op een ander model dan het huidige zou moeten worden overgeschakeld.

Naar onze mening kan het orgaan waarvoor de rekenkamer bedoeld is, het algemeen bestuur, zelf het beste beslissen of hij behoefte heeft aan een rekenkamer(functie) en, zo ja, zelf invulling geven aan die samenstelling, taakopdracht, wijze van opdrachtverlening en budget van de rekenkamer(functie) die hij in zijn situatie de meeste toegevoegde waarde geeft. De wettelijke verplichting waarbij er eigenlijk ook geen eigen keuzes meer gemaakt kunnen worden, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, beperkt het algemeen bestuur in zijn mogelijkheden om de rekenkamer(functie) op die wijze in te richten. De wettelijke verplichting kan ertoe leiden dat rekenkamers op zodanige manier worden ingericht dat die niet passen bij hetzelfde doel als wordt beoogd met het wetsvoorstel. In zo'n situatie zal een rekenkamer op voorhand weinig effectief kunnen zijn. Een rekenkamer(functie) zal vooral goed tot zijn recht komen als het bestuur de mogelijkheid heeft om het zodanig te organiseren, dat het optimaal past in de eigen, specifieke lokale context. Alleen in die situatie zal een rekenkamer(functie) waarde kunnen toevoegen aan het verder verbeteren van het waterschapsbestuur.

Samenvattend stellen wij dat de waterschappen geen toegevoegde waarde zien in de door het wetsvoorstel beoogde invulling van de rekenkamer. Gegeven de verantwoorde wijze waarop de waterschappen met de rekenkamer(functie) omgaan is een wettelijke verplichting overbodig. De voorgestelde wettelijke verplichting kan ertoe leiden dat er rekenkamers komen die op voorhand weinig effectief kunnen zijn omdat zij niet aansluiten op de lokale behoefte.

2. Rechtmatigheidsverantwoording

Het heeft ons verrast dat wij in de concept-Nota van wijziging hebben moeten lezen dat het uw intentie is dat de dagelijkse besturen van de waterschappen overgaan op het afleggen van een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening. Wij waren hier graag eerder over geïnformeerd en bij betrokken. Dat neemt niet weg dat wij de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door de dagelijks besturen van de waterschappen onderschrijven. Het afgeven van een verklaring over de financiële rechtmatigheid van de uitvoering door middel van een rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur zelf sluit aan bij de verantwoordelijkheid van dit orgaan. Voorts biedt het meerwaarde om directe verantwoording aan het algemeen bestuur en via dit bestuur aan de belastingbetalers af te leggen op het punt van de rechtmatige besteding van maatschappelijke middelen. De waterschappen zijn volwaardige en professionele overheden die de administratieve organisatie en interne controle op orde hebben en transparantie en verantwoording afleggen hoog in het vaandel hebben staan. De voorgestelde rechtmatigheidsverantwoording, waarmee het bestuur van een organisatie transparant verantwoording aflegt over de beheersing van die organisatie, sluit daar goed bij aan. De verklaring over het rechtmatig handelen van de organisatie is een uiting van die beheersing.

Samenvattend, wij ondersteunen dat de waterschappennet zoals de drie andere overheden, met de rechtmatigheidsverantwoording gaan werken.

Voldoende voorbereidingstijd

Wel zal het wetsvoorstel moeten voorzien in een voldoende ruime periode voor de waterschappen om zich op de rechtmatigheidsverantwoording te kunnen voorbereiden. De gemeenten en provincies zijn al enkele jaren bezig om zich, met hulp van het ministerie van BZK, klaar te maken voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Uit hun voorbereidingstrajecten blijkt dat de rechtmatigheidsverantwoording niet van vandaag op morgen kan worden ingevoerd. Zo verandert er als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording het nodige in de relatie en werkwijze tussen algemeen en dagelijks bestuur alsmede tussen de waterschapsorganisatie en zijn accountant. Verder zien wij bij gemeenten en provincies dat de rechtmatigheidsverantwoording er toe leidt dat de administratieve organisatie, interne beheersing en interne controle worden aangepast. Ook zullen er veranderingen in de jaarverslaggevingsstukken moeten worden doorgevoerd.



Naast deze 'harde' veranderingen' moeten ook de 'zachte veranderingen' niet worden onderschat. Het dagelijks bestuur komt door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in een andere positie terecht. Nu controleert de accountant de rechtmatigheid en rapporteert de accountant daarover aan het algemeen bestuur. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording leggen de bestuurders eerst zelf een verklaring af, die vervolgens door de accountant wordt gecontroleerd. Dit kan voelen als dat de besturen zelf onderwerp van controle worden. Dit betekent dat het belangrijk is dat er bewustwording wordt gecreëerd bij de leden van het dagelijks bestuur over de veranderingen die het instrument voor hen heeft. Hier komt bij dat er in 2023 waterschapsverkiezingen zijn, waardoor er een extra inspanning moet worden gedaan om ook de nieuwe leden van het algemeen en dagelijks bestuur mee te nemen. Er moet voldoende tijd zijn om hen in staat te stellen zich het instrument eigen te maken en om de interne organisatie op hun wensen te laten aansluiten.

Verder vinden wij het van belang dat de praktijkervaringen die de gemeenten en provincies met ingang van 2021 gaan opdoen nog door de waterschappen kunnen worden meegenomen in hun voorbereidingen op de komst van de rechtmatigheidsverantwoording. Het gaat dan in het bijzonder om:

- de (eventuele extra) maatregelen die genomen zijn in het kader van de (verbijzonderde) interne beheersing;
- de ervaringen die zijn opgedaan met de accountantscontrole in de nieuwe situatie.

Samengevat, waterschappen hebben de nodige tijd nodig om de interne organisatie aan te passen, een goede afstemming met de accountant te hebben, de bestuursorganen goed op de rechtmatigheidsverantwoording voor te bereiden en te leren van de ervaringen van gemeenten en provincies.

Het traject dat de gemeenten in de tijd hebben doorlopen geeft naar ons oordeel een goede indicatie van de voorbereidingstijd die de waterschappen nodig hebben. Dit traject zag er op hoofdlijnen als volgt uit. De gemeenten hebben deze verandering in 2014 zelf geïnitieerd. In 2017 heeft het Rijk formeel aangekondigd dat gemeenten de rechtmatigheidsverantwoording moeten gaan invoeren, waarmee het concrete voorbereidende werk is begonnen. Het ministerie van BZK heeft hierbij ondersteuning gegeven. 2021 is het eerste jaar waarop de verantwoording betrekking heeft en in 2022 legt het dagelijks bestuur voor het eerst de rechtmatigheidsverantwoording af.

Tijdspad

Na afstemming met de waterschappen stellen wij op basis van het voorgaande het volgende tijdspad voor onze sector voor:

- 2021 is het oriëntatiejaar, waarin de Unie samen met de ministeries van IenW en BZK ondersteunend materiaal en ondersteunende activiteiten ontwikkelt en bij de waterschappen uitzet;
- 2022 t/m 2024 zijn de jaren waarin de waterschappen zich op de rechtmatigheidsverantwoording voorbereiden. Hierbij zorgen de Unie en de ministeries van IenW en BZK ervoor dat de ervaringen die gemeenten en provincies bij de invoering en 'uitvoering' van de rechtmatigheidsverantwoording beschikbaar komen voor de waterschappen. Midden in deze periode, in 2023, zijn de waterschapsverkiezingen, waardoor er een extra inspanning plaatsvindt om ook de nieuwe leden van de algemene en dagelijkse besturen mee te nemen;
- 2025 is het eerste jaar waarop de rechtmatigheidsverantwoording van toepassing is. Vooraf moeten de waterschappen alle benodigde maatregelen hebben geïmplementeerd en in 2025 wordt conform deze maatregelen gewerkt;
- 2026 is het jaar waarin de dagelijkse besturen de rechtmatigheidsverantwoording voor het eerst afleggen over het verslagjaar 2025. Vervolgens controleert de accountant de verantwoording, als onderdeel van zijn controle van de jaarrekening, en vindt het eerste debat nieuwe stijl tussen dagelijks en algemeen bestuur over de rechtmatigheid plaats.

Uit dit tijdspad blijkt ook dat wij er vanuit gaan dat wij ondersteuning bij de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording krijgen van de ministeries van IenW en BZK.



3. Ontbreken van onderzoek conform artikel 6 Code IBV

In de voorgelegde concept-Nota van wijziging zien wij niet terug dat het onderzoek dat op grond van artikel 6 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna 'de Code') naar de wijzigingen moet plaatsvinden ook is uitgevoerd. Artikel 6 zegt dat het Rijk bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor waterschappen inzicht moet geven in de financiële consequenties en in de bestuurlijke, praktische en informatiekundige gevolgen. Beide onderwerpen uit uw voorstel, zowel de wettelijke verplichting tot het instellen van onafhankelijke, extern samengestelde rekenkamers als de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, brengen wijzigingen en dus kosten met zich mee. De enige passage in de Memorie van Toelichting die enig verband zou kunnen hebben met artikel 6 van de Code is dat de waterschappen de extra kosten moeten dekken uit de eigen belastingheffing. Gegeven de wijzigingen die de waterschappen moeten doorvoeren is dit onvoldoende. Wij gaan er vanuit dat er alsnog een artikel 6 onderzoek wordt uitgevoerd.

Mede in relatie tot dit onderzoek maken wij voorts nog de volgende opmerkingen.

Rekenkamer

Wat betreft de rekenkamer geldt voor vrijwel alle waterschappen dat de invulling zoals beoogd door het wetsvoorstel ver af staan van de invulling van de rekenkamer die zij nu hebben. Het overgaan op zo'n model betekent voor veel waterschappen een grote verandering en een behoorlijke investering in tijd en geld. Hierbij verwijzen wij in het bijzonder naar het derde lid van artikel 51aj van de concept-Nota van wijziging, dat aangeeft dat ambtenaren van het waterschap die voor de rekenkamer werken niet tevens voor een ander orgaan van het waterschap mogen werken. In de praktijk betekent dit dat het waterschap één of meer medewerkers in dienst moet nemen die exclusief voor de rekenkamer werken. In het perspectief van de naar onze mening ontbrekende toegevoegde waarde van de wettelijke verplichting tot instelling van een rekenkamers vinden wij dit een onevenredige lastenverzwaring, zeker in deze onzekere tijden waarin wij de lasten voor inwoners en bedrijven zo laag mogelijk proberen te houden. Wij zien artikel 51aj, derde lid dan ook graag aangepast.

Rechtmatigheidsverantwoording

In de Memorie van Toelichting staat dat er geen bestuurlijke lasten voor gemeenten en provincies verbonden zijn aan de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit komt niet overeen met onze waarneming van datgene wat er bij gemeenten en provincies in de aanloop naar de rechtmatigheidsverantwoording gebeurt. Het kost de gemeenten en provincies veel (doorloopt)tijd, en dus geld, om zich goed op de nieuwe verplichting voor te bereiden. Uit het door ons eerder in deze brief voorgestelde voorbereidingstraject in onze sector blijkt dat dit voor de waterschappen niet anders zal zijn. Daarbij hebben wij al aangegeven dat wij er vanuit gaan dat wij ondersteuning bij de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording krijgen van de ministeries van IenW en BZK, gelijk aan zoals bij de gemeenten en provincies heeft plaatsgevonden. Wat ons betreft is dit ondersteuning in de vorm van menskracht en middelen om de voorbereiding zo goed mogelijk te kunnen laten verlopen.

Wij gaan er vanuit dat u onze zienswijze en opmerkingen zult betrekken in het vervolgetraject en zijn benieuwd naar uw reactie daarop.

Indien onze reactie vragen of opmerkingen oproept, kunnen uw medewerkers terecht bij Wijnand Dekking van ons bureau. U vindt zijn contactgegevens in het briefhoofd.

Een afschrift van deze brief sturen wij toe aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.


DfS: R.A.M. van der Sande

Voorzitter


OPMERKINGEN VAN TECHNISCHE EN REDACTIONELE AARD BIJ CONCEPT VAN TWEDE NOTA VAN WIJZIGING VOORSTEL 'WET VERSTERKING DECENTRALE REKENKAMERS'

Aanhef

Hier ontbreekt de Waterschapswet. De Nota van wijziging bevat ook aanpassingen in deze wet.

Artikel 51ac

In het tweede lid staat 'de raad'; dit moet 'het algemeen bestuur' zijn.

Artikel 51af

In het eerste lid onder letter n staat een verwijzing naar artikel 51j; ons lijkt hier artikel 51i meer op zijn plaats.

Artikel 51ai

In het tweede lid staat een verwijzing naar artikel 73, tweede lid. Is hier een verwijzing naar het eerste lid van artikel 73 niet meer op zijn plaats?

Paragraaf 1.2 Toelichting

In de derde alinea staat dat de meeste waterschappen die nu een rekenkamer(functie) hebben het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' een vanzelfsprekende aanleiding vinden om de rekenkamer van de waterschappen wettelijk te gaan verankeren. Dat klopt niet met onze waarneming. De lijn die wij in de begeleidende brief hebben verwoord is met instemming van alle waterschappen tot stand gekomen.

Paragraaf 1.2 Toelichting

Aan het eind van de vierde alinea staat dat het kabinet gedurende de implementatie van het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers voorbeelden van een goede afstemming tussen de rekenkamer en het algemeen bestuur uit de rekenkamerpraktijk van gemeenten en provincies verder zal uitwerken en verspreiden. Ondanks ons standpunt over de wettelijke verankering van de rekenkamer van de waterschappen is dit materiaal natuurlijk nuttig voor de waterschappen. Wij houden ons hiervoor aanbevolen.

Paragraaf 1.4 Toelichting

In het tweede deel van de derde alinea staat een verwijzing naar de 'Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen (RBVW)'. Naar onze mening moet dit het 'Waterschapsbesluit' zijn.

Onderdeel F Toelichting

In de laatste alinea staat dat artikel 51ac, vijfde lid, Waterschapswet niet geldt voor de benoeming van de leden van de eerste rekenkamer van de waterschappen die op grond van dit wetsvoorstel wordt ingesteld. Het lijkt ons dat het hier bedoelde overleg ook op zijn plaats is met de rekenkamer die functioneert tot het moment dat wordt overgaan op een rekenkamer op grond van dit wetsvoorstel.