



EINDRAPPORT VERBONDEN PARTIJEN RIJNLAND

RC 11.080

December 2011



INHOUDSOPGAVE

1. VOORWOORD VOORZITTER
2. INLEIDING
3. ANALYSEKADER REKENKAMERCOMMISSIE
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
5. BESTUURLIJKE REACTIE VAN COLLEGE VAN D&H
6. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

BIJLAGE

NOTA VAN BEVINDINGEN

1. INLEIDING
2. KADERS STELLEN
3. BEHEERSEN, VERANTWOORDEN EN CONTROLEREN
 - Gemeenschappelijke Regeling Het Waterschapshuis
 - Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking
 - V.o.f. MeerGrond
4. REACTIE RKC OP KADERNOTA VERBONDEN PARTIJEN VAN RIJNLAND
5. GERAADPLEEGDE BRONNEN
 - Algemeen
 - Gemeenschappelijke regeling Het Waterschapshuis
 - Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009
 - MeerGrond v.o.f.



1. VOORWOORD VOORZITTER

In het voor u liggende rapport heeft de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de verbonden partijen van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

In toenemende mate zullen overheden samenwerking zoeken om maatschappelijke problemen op te kunnen lossen. Een van de instrumenten om samenwerking vorm te geven is een verbonden partij. Een in overheidsland veel voorkomend fenomeen dat diverse gedaanten kent. Zo ook bij Rijnland.

Op zich is met het aangaan van een verbonden partij niets mis. Vaak is de doelmatigheid en doeltreffendheid gebaat bij een goede en gezonde samenwerking. Toch kunnen aan een verbonden partij ook risico's kleven; hetzij bestuurlijke, financiële of maatschappelijke. Niet zelden dreigt de democratische controle uit het oog te worden verloren of is onvoldoende duidelijk op welke wijze deze (nog) kan worden ingevuld.

In hoeverre de werkzaamheden van verbonden partijen te beschouwen zijn als uitvoering van een publieke taak is niet altijd evident. Het is mede daarom dat de rekenkamercommissie heeft besloten tot het instellen van een onderzoek naar de bij Rijnland aanwezige verbonden partijen.

Tijdens het onderzoek heeft de organisatie het belang van het onderwerp onderkend en inmiddels een nota verbonden partijen aangeboden aan de Verenigde Vergadering. De behandeling van de nota is door de VV aangehouden totdat ons onderzoek zou zijn afgerond. Dit verschaft ons de gelegenheid om de nota in het onderzoek te betrekken.

Derhalve doen wij ook aanbevelingen die zien op verbetering van dit kaderstellende document. Wij menen dat de rekenkamercommissie op deze wijze bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende rol van de VV; hetgeen wij ook als onze belangrijkste opdracht zien.

Op deze plaats past ook een woord van dank aan het College en de organisatie voor hun bereidwillige opstelling bij het verschaffen van de gewenste informatie en het beantwoorden van onze vragen. Dat geldt ook voor de medewerkers van de verbonden partijen daar waar opportuun.

Niet in de laatste plaats zijn wij dank verschuldigd aan mevr. Dr. R. van Os van het bureau Necker van Naem die ons en de secretaris bij het onderzoek op zeer goede wijze heeft ondersteund.

Namens de rekenkamercommissie nodig ik u van harte uit om kennis te nemen van dit rapport en u een mening te vormen over de door ons gedane aanbevelingen.

Mr Watze R. de Boer
Voorzitter



2. INLEIDING

2.1 Aanleiding onderzoek

De Rkc heeft besloten tot een onderzoek naar Verbonden Partijen op basis van de volgende argumenten:

- De verbonden partijen van Rijnland zijn in beweging.
- De informatie over de verbonden partijen in de paragraaf Verbonden Partijen in Programmabegroting en Jaarrekening is op het eerste gezicht summier.
- Landelijk onderzoek wijst uit dat aan de deelname van verbonden partijen voor- en nadelen zijn verbonden maar dat deze ook risico's met zich mee kan brengen, zowel in beleidsmatige (doet de verbonden partij wat hij moet doen?) als in financiële zin.
- De Rkc heeft vragen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing die Rijnland geeft aan verbonden partijen.

Deelname aan een verbonden partij is in algemene zin voor gemeenten, provincies en waterschappen – dus ook voor Rijnland – een instrument om te komen tot een betere wijze van uitvoering van de taken. 'Beter' betekent dan bijvoorbeeld dat de uitvoering efficiënter (en vaak ook goedkoper) wordt, dat de uitvoering wordt belegd bij een partij die specifieke expertise heeft die het Waterschap zelf niet in huis heeft, of dat er door deelname aan een verbonden partij sprake is van risicodeling.

Direct gevolg van uitbesteding van taken aan een verbonden partij is dat de uitvoering 'op afstand' komt te staan. Bij een verbonden partij is sprake van 'verlengd lokaal bestuur', waarbij een gemeente of waterschap de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij een externe organisatie neerlegt. Hoogste orgaan in een verbonden partij is het Algemeen Bestuur (bij een gemeenschappelijke regeling) of de aandeelhoudersvergadering (bij een N.V. of B.V.). Bij een v.o.f. zijn dat de vennoten. Bij alle drie geldt dat de uiteindelijke beslisbevoegdheid niet bij het waterschap ligt, maar bij de eerder genoemde hoogste organen, waar het deelnemende waterschap een stem of vertegenwoordiging in heeft.. Naar mate het aantal deelnemers in een verbonden partij groter wordt, wordt de invloed van één deelnemer op de besluiten die genomen worden kleiner. Vaak geldt bij besluitvorming een (gewogen) meerderheid van stemmen.

In de Paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting en het Jaarverslag onderscheidt het Hoogheemraadschap van Rijnland 9 verbonden partijen.

|

Tabel 1 Verbonden partijen Rijnland

Unie van Waterschappen
Nederlandse Waterschapsbank N.V.
Gemeenschappelijke regeling Het Waterschapshuis
Gemeenschappelijke regeling Laboratoria Aquon
Gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking Gouwe Rijnland
MeerGrond v.o.f.
HVC
Rijnlandse Molenstichting
Stichting Molenviergang Aarlanderveen

Tijdens de looptijd van het onderzoek (december 2010 – juni 2011) heeft Rijnland een concept Kadernota Verbonden Partijen aan de VV voorgelegd (commissie BOD op 18 mei 2011). De Rkc heeft ervoor gekozen om deze concept kadernota in dit onderzoek te toetsen aan het toetsingskader van de Rkc (zie hoofdstuk 5 van dit rapport).

2.2 Actualiteit van het Rkc-onderzoek naar verbonden partijen


Het bestand aan verbonden partijen van Rijnland is in beweging. Enkele verbonden partijen zijn in 2010 van karakter veranderd:

- De aandelen van DRSH zijn in 2010 overgedragen aan HVC. In 2009/2010 is een gemeenschappelijke regeling (de GR Slibverwerking) opgericht die de participatie van vijf waterschappen in HVC regelt.
- Het Waterschapshuis: van stichting naar gemeenschappelijke regeling in 2010
- GR Gouwe Rijnland Belastingen is opgericht in 2011. GR Laboratoria Aquon is opgericht in 2011.

In de Commissie BOD kwam op 8 september 2010 het mogelijke risico van bodemverontreiniging bij het baggerdepot MeerGrond aan de orde. Naar aanleiding hiervan vroegen partijen in de VV of Rijnland meer samenwerkingsverbanden heeft.

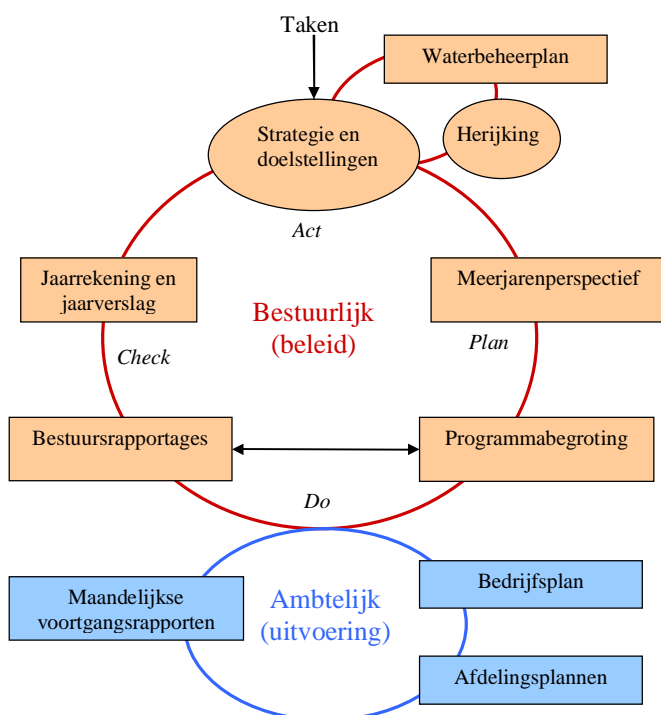
In januari 2011 hebben de Commissie BOD en de VV aandacht besteed aan de ontwikkelingen bij verbonden partijen, wat blijkt uit de bespreking van:

- Gevolgen van Basel III voor de Nederlandsche Waterschapsbank
- Flexibilisering van de samenwerkingsovereenkomst van MeerGrond
- Opt-out mogelijkheid in contract met HVC
- Investerings van HVC in windenergie
- Juridisch geschil tussen de Stichting Het Waterschapshuis en een leverancier (Logica)

- 
- Kritische vragen bij begroting Waterschapshuis 2011
 - Aanschaf van programmatuur voor samenwerking op het gebied van belastingen (Gouwe Rijnland) bij andere leverancier dan Waterschapshuis.

In de P&C kalender 2011 heeft Rijnland het volgende voornemen opgenomen over Verbonden Partijen:

De ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen (GR) van Rijnland, zoals Aquon, Waterschapshuis en de belastingsamenwerking, worden betrokken bij de P&C-producten. De GR-besturen stellen zelf hun begroting vast (na raadpleging van deelnemende partijen). De doelen en te behalen resultaten uit de GR-begrotingen worden opgenomen in Rijnlands Meerjarenperspectief en Programmabegroting. De bereikte resultaten, ontwikkelingen en verwachtingen uit GR-rapportages worden opgenomen in de Buraps en de Jaarrekening.



Bron: P&C kalender 2011 van Rijnland

3.3 Leeswijzer

Na het voorwoord van de voorzitter (hoofdstuk 1) en de inleiding (hoofdstuk 2) is in hoofdstuk 3 het analysekader met de onderzoeksvragen van de Rkc opgenomen.

In de bijlage is de Nota van Bevindingen opgenomen, waarin de Rkc antwoord geeft op de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 4 trekt de Rkc conclusies en doet de Rkc aanbevelingen ter verbetering.

In hoofdstuk 5 is de bestuurlijke reactie van het college van D&H opgenomen.

In hoofdstuk 6 heeft de Rkc desgewenst een nawoord opgenomen [onder voorbehoud].



3. ANALYSEKADER ONDERZOEK RKC

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zet de Rkc de aanpak van het onderzoek uiteen.

3.2 Centrale onderzoeksvraag, analysekader en onderzoeksvragen per thema

De centrale onderzoeksvraag van de Rkc is:

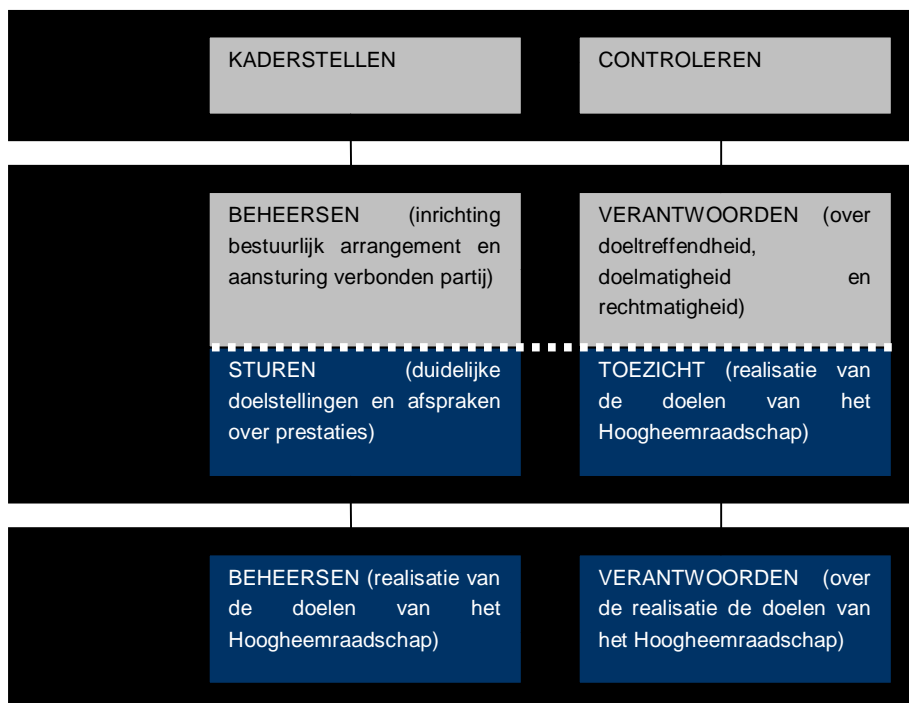
Hoe verloopt de sturing, beheersing en controle op de verbonden partijen door Rijnland, en ontvangt de VV de juiste informatie om kaders te stellen ten aanzien van verbonden partijen?

Het Waterschapsbesluit (artikel 4.1) geeft de volgende definitie van een verbonden partij:

Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het waterschap een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

- Financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt;
- Bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Met 'stemrecht' wordt bedoeld op uitoefenen van stemrecht behorende bij het in bezit hebben van aandelen in een besloten of naamloze vennootschap.

De Rkc hanteert onderstaand analysekader in het onderzoek naar verbonden Partijen.



Rkc richt zich op drie thema's bij de beoordeling van de verbonden partijen:

Kaderstellen door de VV

- Is een paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en het jaarverslag opgenomen?
- Voldoet de paragraaf aan de landelijke wet- en regelgeving?
- Voldoet de verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie van het Hoogheemraadschap van Rijnland aan de landelijke wet- en regelgeving?
- Is de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen, die golden bij het aangaan van de verbonden partij en de doelstellingen die zijn opgenomen in beleidsdocumenten zoals de programmabegroting, opgenomen in de paragraaf verbonden partijen?
- Zijn de doelen per verbonden partij, inclusief de voor- en nadelen, problemen en risico's, opgenomen in de paragraaf verbonden partijen?

Beheersen en verantwoordend door het college

- Welke maatregelen neemt het dagelijks bestuur in de beheersing van verbonden partijen en meer in het bijzonder bij de inrichting van het bestuurlijk arrangement (bv. afstemming P&C cyclus, opt-out-clausule)?
- Worden met de verbonden partijen duidelijke afspraken gemaakt over de te verwachten resultaten voor Rijnland?
- Oefent Rijnland toezicht uit op de toepassing van de bestuurlijke arrangementen?

- d. Verantwoording: wordt inzicht geboden in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen?
- e. Controle en bijstelling (door het college) op:
 - i. Realisatie doelstellingen
 - ii. Aanpakken van problemen en risico's en
 - iii. andere beheersmaatregelen

Controle door de VV

- a. Hoe stelt het dagelijks bestuur de VV in staat om sturing, toezicht en controle uit te oefenen op de verbonden partijen?
- b. Welke rol speelt de VV in de kaderstelling ten aanzien van de verbonden partijen?
- c. Welke informatie ontvangt de VV ten aanzien van de verbonden partijen en de doelstellingen die zij realiseren?
- d. Stelt deze informatie de VV in staat om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen te kunnen beoordelen?
- e. Heeft de VV inzicht in de kosten en andere consequenties van eventuele beëindiging van deelname aan de verbonden partij?



4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

In het onderzoek heeft de Rkc gekeken naar:

1. Stellen van kaders
2. Beheersen en verantwoorden door het College
3. Controleren door de VV

Daarnaast heeft de Rkc zich een oordeel gevormd over de (concept) Kadernota Verbonden Partijen die op 18 mei 2011 is aangeboden aan de VV.

4.2 Conclusies en aanbevelingen

De Rkc trekt op basis van het onderzoek drie conclusies. Gekoppeld aan deze conclusies doet de Rkc ook drie aanbevelingen. Deze zijn vervolgens weer verder uitgewerkt naar deelconclusies en –aanbevelingen.

Conclusie 1

In de samenwerking met verbonden partijen voldoet Rijnland niet aan het wettelijk kader dat hiervoor landelijk bestaat.

1a) Het geldende beleidskader (paragraaf/lijst¹ verbonden partijen in Programmabegroting en Jaarverslag) voldoet niet aan de Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording en het Waterschapsbesluit.

Toelichting: Rijnland heeft in de samenstelling van de paragraaf/lijst Verbonden Partijen de definiering uit het Waterschapsbesluit onjuist geïnterpreteerd. Er staan organisaties in de lijst opgenomen die formeel geen verbonden partij zijn, namelijk: de Unie van Waterschappen, de Rijnlandse Molenstichting en de Stichting Molenviergang Aarlanderveen. Bij alledrie is geen sprake van een financieel belang zoals vastgelegd in het Waterschapsbesluit.

Daarnaast behandelt de paragraaf/lijst per verbonden partij slechts een klein deel van de onderwerpen die conform de Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording verplicht opgenomen dienen te worden in dit document. Doordat deze essentiële informatie ontbreekt (geen: financieel belang, resultaat, recente ontwikkelingen in het begrotingsjaar) biedt de paragraaf voor de VV geen vast en consistent afwegingskader aan de hand waarvan nieuwe en bestaande samenwerkingsverbanden/deelnemingen getoetst en geëvalueerd kunnen worden (zie verder conclusie 3).

¹ Op diverse plaatsen in dit document wordt gesproken van een paragraaf/lijst verbonden partijen. De Ministeriële regeling maakt onderscheid tussen enerzijds een *lijst* verbonden partijen, en anderzijds een *paragraaf* verbonden partijen. De meeste waterschappen – zo ook Rijnland – hebben deze echter geïntegreerd tot één document. Alle relevante verplichtingen uit de Regeling zijn van toepassing op dit ene document (zie de NvB voor een overzicht van deze verplichtingen).

1b) De eisen die in de Verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie van Rijnland gesteld worden aan de paragraaf/lijst Verbonden Partijen is niet conform de landelijke wetgeving.

Toelichting: In de Verordening ontbreken meerdere verplichtingen die landelijk wel vastgelegd zijn. De Verordening is in wezen te summier. Wat ontbreekt is:

- De verplichting om in te gaan op *alle* verbonden partijen waar Rijnland in participeert;
- De verplichting om in te gaan op problemen, voordelen, nadelen en risico's voor Rijnland;
- De verplichting om in te gaan op de resultaten van de verbonden partij voor Rijnland.²

1c) Rijnland handelt niet conform de wet FIDO inzake MeerGrond en HVC aangezien garanties en/of leningen aan deze samenwerkingsverbanden/organisaties zijn verstrekt terwijl het publieke belang hiervan niet direct aanwijsbaar is.

Toelichting: De wet FIDO (Financiering Decentrale Overheden) staat openbare lichamen zoals Rijnland uitsluitend toe om leningen aan te gaan, middelen uit te zetten (bijvoorbeeld in de vorm van aandelen) of garanties te verlenen als er sprake is van uitoefening van de publieke taak. Op basis van de Water- en Waterschapswet³ concludeert de Rkc dat dit bij MeerGrond en HVC niet (direct) het geval is. Bagger en slib zijn slechts 'restproducten' die vrijkomen bij de uitoefening van een publieke taak (bagger bij regionaal waterbeheer en slib bij waterzuivering).

In relatie tot conclusie 1 doet de Rkc, gericht aan de VV, de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Breng het beleidskader verbonden partijen in overeenstemming met de landelijk geldende wetgeving voor waterschappen op het gebied van verbonden partijen.

1a) Beschouw de Unie van Waterschappen en de twee molenstichtingen niet langer als verbonden partij, en (laat) deze verwijderen uit de paragraaf/lijst Verbonden Partijen in Programmabegroting en Jaarverslag. Feitelijk zijn de molenstichtingen gesubsidiëerde organisaties die getoetst moeten worden aan de subsidieverordening van Rijnland.

² Deze verplichtingen zijn vastgelegd in de Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording en het Waterschapsbesluit.

³ De Water- en Waterschapswet leggen de volgende publieke taken voor Waterschappen vast:

- Zorg voor het regionale watersysteem;
- Zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater;
- Zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden.

1b) Behandel in de paragraaf/lijst Verbonden Partijen per verbonden partij alle onderdelen die door de Ministeriële Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording verplicht zijn gesteld aan dit document. Doe dit volgens een vaste opzet, waardoor vergelijking met eerdere jaren eenvoudiger wordt.

De Rkc reikt onderstaand format aan. In dit format zitten alle vereisten verwerkt⁴. De Rkc geeft in overweging om de (in voorbereiding zijnde) Rijnlandse Kadernota Verbonden Partijen te voorzien van een nulmeting met de situatie per verbonden partij in 2011 aan de hand van onderstaand format.

Format Rapportage per verbonden partij bij start, voortgang en evaluatie

Naam verbonden partij	
Vestigingsplaats	
Rechtsvorm	
Ingangsdatum	
Publiek belang (doel en activiteiten)	<i>Keuze uit:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Zorg voor het regionaal watersysteem</i> • <i>Zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater</i> • <i>Zorg voor andere waterstaatsaangelegenheden</i>
Financieel belang Rijnland	<i>Per onderdeel aangeven:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Waarde aandelen Rijnland</i> • <i>Garantstelling door Rijnland</i> • <i>Financiële aansprakelijkheid Rijnland</i> • <i>Bijdrage aan organisatie en kosten projecten</i>
Bestuurlijk belang Rijnland	<i>Uitwerken per:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sturingsmogelijkheden Rijnland</i> • <i>Democratische controle door VV</i> • <i>Naleving regels door verbonden partij</i>
Financiële kerncijfers (in €):	<i>Per onderdeel aangeven:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Eigen vermogen</i> • <i>Vreemd vermogen</i> • <i>Jaarresultaat</i>
Relatie met bestuurlijk programma	<i>Programma's:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Veiligheid</i> • <i>Voldoende water</i> • <i>Gezond water</i> • <i>Bestuur, organisatie en dienstverlening</i>
Inhoudelijke bijdrage aan doelrealisatie van bestuurlijk programma	
Risicoprofiel voor Rijnland	<i>Bestuurlijke risico's</i> <i>Financiële risico's</i>
Veranderingen in het begrotingsjaar	
Oordeel over rechtmatigheid	
Oordeel over doelmatigheid	
Oordeel over doeltreffendheid	

1c) Breng de Verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie van Rijnland in overeenstemming met de geldende wetgeving voor waterschappen op het

⁴ N.B. Het Hoogheemraadschap Delfland gebruikt een format dat grotendeels overeenkomt.

gebied van verbonden partijen. Neem in de Verordening de volgende wettelijke eisen op ten aanzien van de paragraaf/lijst verbonden partijen:

1. Ten minste dient per verbonden partij opgenomen te zijn:
 - o naam en vestigingsplaats;
 - o samenstelling bestuur (bestuurlijk belang);
 - o openbaar belang dat wordt behartigd;
 - o veranderingen gedurende begrotingsjaar;
 - o eigen vermogen en vreemd vermogen verbonden partij (financieel belang);
 - o resultaat van verbonden partij voor waterschap.⁵
2. In algemene zin dient de paragraaf in te gaan op:
 - o de visie op verbonden partijen (het 'waarom' van de samenwerking);
 - o de doelen van verbonden partijen (in relatie tot het bestuurlijk programma);
 - o de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen.⁶

Daarnaast dient de Verordening het volgende vast te leggen:

3. Verbonden partijen mogen niet geconsolideerd worden in de begroting en de jaarverslaglegging

1d) Expliciteer in het beleidskader⁷ wat de wettelijke publieke taken van waterschappen zijn en wat het publieke belang van Rijnland is, en maak inzichtelijk op welke wijze de verbonden partijen bijdragen aan de uitvoering van de publieke taken van Rijnland. Dit geldt voor alle verbonden partijen waarmee Rijnland een samenwerkingsverband is aangegaan.

Toelichting: De Rkc onderkent dat er een grijs gebied bestaat tussen de wettelijke definitie van publieke taken (zoals opgesomd in de bijgevoegde Nota van Bevindingen) en de definitie van 'publiek belang' (zoals opgenomen in de concept Kadernota van Rijnland), maar de Rkc acht het van belang om de vertaalslag van de wettelijke taken van een waterschap naar het publieke belang van Rijnland expliciet en transparant aan de VV voor te leggen. Het is aan de VV om te bepalen of de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd bijdragen aan het 'publieke belang' dat Rijnland dient.

Indien het publieke belang van een samenwerkingsverband/organisatie niet direct aantoonbaar is, dient Rijnland, conform de wet FIDO, te stoppen met het verstrekken van leningen, het uitzetten van middelen (aandelen) en het verlenen van garanties aan deze organisaties.

⁵ Bron: Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording (artikel 7).

⁶ Waterschapsbesluit (artikel 4.20 en artikel 5).

⁷ Dit kan zowel de paragraaf/lijst verbonden partijen in Programmabegroting/Jaarverslag zijn als de nieuwe Kadernota Verbonden Partijen.

Conclusie 2

De wijze waarop het College van D&H sturing geeft aan en toezicht houdt op de GR Slibverwerking en MeerGrond voldoet niet aan de door de wet gestelde en de Rkc gehanteerde normen.

2a) Het bestuurlijk arrangement bij de GR Slibverwerking is onvoldoende ingericht. Cruciale kaderstellende documenten (begroting en jaarverslag) ontbreken, en de uitvoering verloopt niet conform de gemeenschappelijke regeling.

Toelichting: Zaken als aandeelhouderschap, garantstellingen en facturering verlopen bij de GR Slibverwerking niet conform gemaakte afspraken. D.w.z. afgesproken was om deze zaken via de GR te laten lopen (sterker nog: dit is het primaire doel van de GR, om als intermediair te fungeren tussen HVC en de waterschappen). Op dit moment doet HVC echter direct zaken met Rijnland, waardoor een onbedoelde aandeelhoudersrelatie is ontstaan tussen Rijnland en HVC, in ieder geval in 2010 en 2011⁸. Voor wat betreft de bestuursvergaderingen en de verslaglegging hiervan wordt de Wet gemeenschappelijke regelingen niet in acht genomen.

Het feit dat het bestuur van de GR (geen onderscheid tussen AB en DB) gezamenlijk vergadert met afvaardigingen van de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur van HVC ziet de Rkc – los van het feit dat het niet conform de wet is – ook in een ‘opstartfase’ als een onwenselijke situatie. Een adequate behartiging van de belangen van Rijnland is in deze situatie namelijk niet gegarandeerd. In iedere samenwerkingsvorm kan op enig moment sprake zijn van belangentegenstellingen en conflicten. Rijnland moet zijn eigen keuzes kunnen maken (bijvoorbeeld in de keuze om na de opt-out periode de samenwerking met HVC stop te zetten). De constructie die op dit moment aan de orde is bij de GR Slibverwerking is in dit kader onwenselijk.

2b) Voor wat betreft het bestuurlijk arrangement bij MeerGrond vindt de Rkc het onwenselijk dat er geen verantwoordelijk bestuurder zitting heeft in het bestuur van de v.o.f.

Toelichting: De Rkc heeft het standpunt dat Rijnland in iedere verbonden partij waaraan hij deelneemt, een bestuurlijke vertegenwoordiger in het hoogste orgaan zou moeten hebben. Dit vanwege de grote financiële en bestuurlijke belangen en risico's die bij iedere verbonden partij spelen. In de nabije toekomst staat de beëindiging van het baggerdepot op de planning, en moet de grond waarop het depot gevestigd is verkocht worden.

In relatie tot conclusie 2 doet de Rkc, gericht aan de VV, de volgende aanbevelingen:

⁸ N.B. Deze situatie duurt voort tot de eerstvolgende AvA van HVC. Deze moet de aandelenoverdracht aan de GR nog formeel goedkeuren.

Aanbeveling 2

Richt het bestuurlijk arrangement bij MeerGrond en de GR Slibverwerking zo in dat op adequate wijze sturing gegeven kan worden aan en toezicht gehouden op deze verbonden partijen.

2a) Rijnland dient, bijvoorbeeld in de nieuwe Kadernota, een toezichtarrangement voor verbonden partijen op te stellen. In dit toezichtarrangement expliciteert Rijnland hoe sturing gegeven moet worden aan en toezicht moet worden gehouden op verbonden partijen. Dit toezichtarrangement dient vervolgens per verbonden partij afzonderlijk uitgewerkt te worden (immers, iedere verbonden partij heeft zijn specifieke kenmerken en afspraken).

De Rkc reikt onderstaand toezichtarrangement aan:⁹

1. Duidelijkheid van de doelstelling en taakomschrijving en de meetbaarheid van de prestaties van de verbonden partij
2. Financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst. Een risicoanalyse zal hiervoor een basis moeten zijn.
3. De sturingsvisie – het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, goedkeuring ondernemingsplan, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders, functiescheiding.
4. De wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven/heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren/vaststellen regelingen van het uitvoeringsorgaan).
5. De wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie).
6. Met de Verbonden partij contractueel vast te leggen, bevoegdheid om zonedig aanwijzingen en richtlijnen te geven.
7. De wijze (inhoud en tijdstippen) waarop wordt geëvalueerd inclusief doorlichtingen op effectiviteit en efficiency).

2b) Rijnland moet erop toezien dat bij de GR Slibverwerking de Wet gemeenschappelijke regelingen in acht genomen wordt. Dit houdt onder meer in dat bestuursvergaderingen volgens de wet gehouden moeten worden, en een begroting en jaarverslag opgesteld moeten worden. Ook dient de directe relatie tussen HVC en de waterschappen (o.a. voor de garantstelling en de facturering) verbroken te worden en geheel via de GR te lopen – conform de door de waterschappen overeengekomen en door de provincie goedgekeurde afspraken.

Indien door het collectief van waterschappen anders besloten wordt dient Rijnland zelf zijn positie ten opzichte van de GR Slibverwerking opnieuw te bepalen.

⁹ N.B. dit toezichtarrangement wordt in soortgelijke bewoording gehanteerd door het Hoogheemraadschap Delftland, en staat opgenomen in de Nota Verbonden partijen (2010).

In het kader van het aflopen van de opt-out periode in 2012 dient Rijnland een standpunt in te nemen of, en hoe, verder te gaan met HVC. De juiste werkwijze is als volgt:

- VV en College dienen gezamenlijk de huidige situatie te evalueren inclusief alternatieve opties¹⁰. In deze discussie dient de garantstelling aan HVC na 2012 expliciet aan de orde gesteld te worden¹¹.
- De verantwoordelijke hoogheemraad dient het standpunt van Rijnland in de bestuursvergadering van de GR Slibverwerking in te brengen.
- Uiteindelijk moeten de deelnemende waterschappen in deze bestuursvergadering gezamenlijk het besluit nemen om of volwaardig aandeelhouder van HVC te worden of de samenwerking te beëindigen.
- Indien dit collectieve besluit niet conform de wens van Rijnland is, kan Rijnland overwegen uit de GR te treden. Ook hierover dienen VV en College expliciet het gesprek aan te gaan. De uiteindelijke beslisbevoegdheid ligt bij de VV.

2c) Rijnland dient een hoogheemraad te benoemen als vertegenwoordiger in het bestuur van MeerGrond v.o.f.

Conclusie 3

Voor de VV is het op dit moment niet mogelijk om bij de verbonden partijen haar controlerende taak volledig en juist uit te voeren.

3a) De VV ontvangt in de basisdocumenten (d.w.z. de Programmabegroting en Jaarverslag) van het college van D&H niet de juiste informatie om zich een oordeel te vormen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de deelname aan verbonden partijen.

Toelichting: In de paragraaf verbonden partijen in Programmabegroting en Jaarverslag wordt bij geen enkele verbonden partij ingegaan op de doelen die Rijnland met deze verbonden partij heeft en de realisatie van deze doelen. Ook wordt dit niet inzichtelijk gemaakt in de bestuurlijke programma's.

3b) In de rapportage over verbonden partijen (in de paragraaf verbonden partijen) ontbreken essentiële onderdelen in de informatievoorziening, waardoor de VV geen compleet overzicht heeft van de stand van zaken bij de verbonden partijen (zie ook conclusie 1a).

Toelichting: De Rkc heeft het standpunt dat een uitgebreid, jaarlijks geactualiseerd overzicht van verbonden partijen in de relevante begrotingsparagraaf – dat voldoet aan de wettelijke verplichtingen – ervoor zorgt dat de VV op de hoogte blijft van de belangrijkste ontwikkelingen bij verbonden partijen. Het huidige overzicht is te beperkt. Ook ontbreekt een nulmeting, waardoor vergelijking over meerdere jaren niet mogelijk is.

¹⁰ Alternatieve opties zijn bijvoorbeeld: de GR opheffen, uit de GR treden, de aandelen HVC verkopen en slib als product aan te bieden aan de markt.

¹¹ N.B. na 2012 geldt de garantstelling voor alle activiteiten van HVC, en niet alleen de 'oude' DRSH activiteiten.

3c) In geval van problemen en onverwachte risico's verloopt de terugkoppeling door het College naar de VV incidenteel. Verbonden partijen vormen geen vast onderdeel van de agenda van de commissie BOD. Dit legt een grote verantwoordelijkheid bij het College (wanneer wel/niet de commissie informeren?), en een grote afhankelijkheid bij de VV.

Toelichting: De Rkc is van mening dat een vast agendapunt 'verbonden partijen' bij BOD vergaderingen het voor het College en de VV makkelijker maakt informatie over verbonden partijen uit te wisselen. Het verlaagt de drempel om (kleine) kwesties onderling te bespreken (voordat ze ineens groot zijn) en vergroot het informatieniveau van de VV bij verbonden partijen.

3d) De VV ontvangt relatief gezien de meeste informatie over het Waterschapshuis.

Toelichting: De VV ontvangt jaarlijks de Begroting van het Waterschapshuis, deze wordt door het College aangeboden inclusief een voorzet voor de zienswijze van Rijnland. Ook heeft het College op diverse momenten actieve informatie verschaft aan de VV (schriftelijk en mondeling). Toch is het voor de VV ook bij het Waterschapshuis moeilijk om, aan de hand van de ontvangen informatie, zich een oordeel te vormen over de voor- en nadelen en de risico's voor Rijnland – met name vanwege de beperkte informatie in de 'eigen' Programmabegroting en Jaarrekening (geldt voor alle verbonden partijen – zie conclusies 3a en 3b).

In relatie tot conclusie 3 doet de Rkc, gericht aan de VV, de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 3

Verbeter de informatievoorziening over verbonden partijen aan de VV, zodat deze zich eigenstandig een oordeel kan vormen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van iedere verbonden partij waar Rijnland in deelneemt.

3a) Gebruik het format dat bij aanbeveling 1b is aangereikt om de VV jaarlijks te informeren over de stand van zaken bij verbonden partijen. Door het format vervolgens ieder jaar opnieuw in te vullen en aan te bieden aan de VV, kan deze de ontwikkelingen over meerdere jaren nauwgezet volgen.

De Rkc doet de aanbeveling het format ook op te nemen in de nieuwe Kadernota. Enerzijds als zijnde de standaard rapportagevorm in Programmabegroting en Jaarverslag, anderzijds – door het format daar al één keer in te vullen – als nulmeting. Een nulmeting in 2011 is volgens de Rkc een goed uitgangspunt voor de door Rijnland voorgenomen evaluatie in 2014.

De laatste cellen van het format (zijnde: oordeel over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid) zijn naar inzien van de Rkc de belangrijkste cellen, en dienen door de organisatie ieder jaar adequaat en voldoende uitgebreid ingevuld te worden.

3b) Opgenomen in het format is het onderwerp "relatie met bestuurlijk programma". De Rkc doet de aanbeveling om hieraan gerelateerd ook in de

Bestuurlijke programma's zelf (in Programmabegroting en Jaarverslag) expliciet aan te geven welke verbonden partijen binnen een programma welke taken voor Rijnland uitvoert, en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Deze informatie vergroot het inzicht van de VV in wat de verbonden partijen bijdragen aan de taakuitoefening door Rijnland.

3c) Maak verbonden partijen tot een vast agendapunt in de vergaderingen van de commissie BOD.

4.3 Concept Kadernota Verbonden partijen


Tot slot doet de Rkc nog enkele aanbevelingen t.a.v. de concept Kadernota Verbonden Partijen zoals deze op 18 mei 2011 is aangeboden aan de VV.

Algemeen

De Rkc ziet de concept Kadernota als een eerste stap in de richting van een gedegen beleidskader verbonden partijen voor Rijnland. Het document gaat in op essentiële zaken als de visie van Rijnland op verbonden partijen en een afwegingskader over hoe en wanneer tot deelname aan een verbonden partij over te gaan.

Wat nog ontbreekt of voor verbetering vatbaar is, is het volgende:

- 1) Het wettelijk kader is nog onvolledig. Het rapport van de Rkc kan als basis dienen voor de uitbreiding van het wettelijk kader in de Kadernota.
- 2) De invulling van het begrip "publiek belang" dient scherper te worden gedefinieerd.
- 3) Het afwegingskader bij start, monitoring en evaluatie is nog te vrijblijvend en niet SMART genoeg. Hierdoor kan het nu niet dienen als toetsbare/meetbare visie op verbonden partijen. Zaken als doel, kosten, risicoprofiel, beschikbare middelen en verwachte resultaten moeten in het afwegingskader als criteria opgenomen worden. Daarnaast ontbreekt een invulling hoe de aanvaardbaarheid van risico's te bepalen.
- 4) Een nulmeting van alle verbonden partijen ontbreekt. Conform bovenstaande aanbevelingen kan het format overgenomen en ingevuld worden.
- 5) De algemene visie op verbonden partijen kan aangevuld worden met een visie op het opdrachtgeverschap van Rijnland t.o.v. verbonden partijen als opdrachtnemers. Overweeg hierbij een taakverdeling tussen hoogheemraden:
 - a. Financiële zienswijzen door de hoogheemraad die verantwoordelijk is voor de portefeuille Financiën;
 - b. Opdrachtgeverschap door de hoogheemraad die verantwoordelijk is voor het bestuurlijk programma waaraan de verbonden partij een bijdrage levert.
- 6) Over de (onderlinge) rol- en taakverdeling van het college en de VV is de Kadernota diffuus. Op meerdere plaatsen staat hierover iets vermeld. Advies is om alles in één hoofdstuk (d.w.z. Hoofdstuk 5 van de Kadernota) bij elkaar te zetten. Dit vergroot de overzichtelijkheid.
- 7) Het overzicht verbonden partijen in bijlage 3 is onvoldoende. Zie hiervoor de eerdere opmerkingen t.a.v. het overzicht in de andere beleidsdocumenten (paragraaf verbonden partijen in Programmabegroting en Jaarverslag).

- 
- 8) Indien de VV de aanbeveling van de Rkc overneemt om in ieder bestuur van een verbonden partij een hoogheemraad als vertegenwoordiger te hebben, dient dit expliciet opgenomen te worden in de Kadernota. Dit geldt ook voor de andere aanbevelingen die de Rkc doet (o.a. definitie publiek belang).

Toelichting op 4): Rijnland vervult bij verbonden partijen vaak meerdere rollen: klant, eigenaar, opdrachtgever. Een visie op opdrachtgeverschap stelt Rijnland in staat het eigen kritische vermogen en de eigen formele positie in de samenwerking duidelijk te waarborgen, zonder vanzelfsprekend de gezonde samenwerkingsbereidheid uit het oog te verliezen.

5. BESTUURLIJKE REACTIE VAN COLLEGE VAN D&H

De Rkc heeft het rapport op 2 september 2011 aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Hieronder is de bestuurlijke reactie van het college van D&H integraal opgenomen (ontvangen op 29 november 2011):

‘Het College heeft met belangstelling uw onderzoeksrapport inclusief conclusies en aanbevelingen tot zich genomen. Hierna puntsgewijs onze reactie op het voorliggend onderzoeksrapport.

De aanbevelingen van RKC zijn:

- Breng het beleidskader verbonden partijen in overeenstemming met de landelijk geldende wetgeving door waterschappen op het gebied van verbonden partijen.
- Richt het bestuurlijk arrangement bij MeerGrond en de GR Slibverwerking zo in dat op adequate wijze sturing gegeven kan worden aan en toezicht kan worden gehouden op deze verbonden partijen.
- Verbeter de informatievoorziening over verbonden partijen aan de VV, zodat deze zich eigenstandig een oordeel kan vormen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van iedere verbonden partij waar Rijnland in deelneemt.

Reactie ambtelijke organisatie:

Aanbeveling 1 betreft voornamelijk de inhoud van de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting en het Jaarverslag en wordt grotendeels overgenomen. In de Programmabegroting 2012 is de paragraaf Verbonden Partijen al aangepast. Wat niet wordt gedeeld is de conclusie behorende bij aanbeveling 1d: het publieke belang van de verbonden partijen HVC en MeerGrond is niet direct aantoonbaar. De keuze om in zee te gaan met een verbonden partij wordt afgestemd met en besloten door de VV en dient daarmee dus altijd het publieke belang. De aanbeveling om de relatie van de activiteiten met het publieke belang expliciet te maken, staat overigens niet ter discussie. Naar aanleiding van dit rapport heeft inmiddels een gesprek plaatsgevonden met HVC om te zien hoe de bevindingen waar de ambtelijke organisatie het mee eens is opgepakt kunnen worden.

Aanbevelingen 2a en b dat er volgens de regels van de GR slibverwerking 2009 moet worden gewerkt, wordt gedeeld. Dat het noodzakelijk is dat een lid van het dagelijks bestuur zitting neemt in het bestuur van MeerGrond VOF, wordt niet onderkend (aanbeveling 2c) Dit is noodzakelijk op het moment dat het voornamelijk bestuurlijke zaken betreft. Op het moment dat het meer om uitvoerende zaken gaat kan het lid van het dagelijkse bestuur dit delegeren aan een lid van de ambtelijke organisatie.

Voor wat betreft aanbeveling 3 inzake de informatievoorziening worden de aanbevelingen van de RKC ter harte genomen. Aanbeveling 3b wordt niet overgenomen. Als er een uitgebreide paragraaf Verbonden Partijen is opgesteld, is het niet doelmatig dat deze informatie ook nog in de afzonderlijke programma's terugkomt.

De ambtelijke organisatie kijkt op welke wijze zij de aanbevelingen over de Kadernota verbonden partijen, die in concept gereed is, verwerkt.



6. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het College van D&H op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport van de Rekenkamercommissie.

Hieronder geeft de Rekenkamercommissie weer welke aanbevelingen de Rkc heeft gedaan en in hoeverre het college van D&H de VV heeft voorgesteld om de aanbevelingen over te nemen.

Aanbevelingen Rkc	Overgenomen door College van D&H	Niet overgenomen door College van D&H
1a) Beschouw de Unie van Waterschappen en de twee molenstichtingen niet langer als verbonden partij.	x	
1b) Behandel in de paragraaf/lijst Verbonden Partijen per verbonden partij alle onderdelen die door de Ministeriële Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording verplicht zijn gesteld aan dit document.	x	
1c) Breng de Verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie van Rijnland in overeenstemming met de geldende wetgeving voor waterschappen op het gebied van verbonden partijen.	x	
1d) Expliciteer in het beleidskader wat de wettelijke publieke taken van waterschappen zijn en wat het publieke belang van Rijnland is, en maak inzichtelijk op welke wijze de verbonden partijen bijdragen aan de uitvoering van de publieke taken van Rijnland.	x	
2a) Rijnland dient, bijvoorbeeld in de nieuwe Kadernota, een toezichtarrangement voor verbonden partijen op te stellen.	x	
2b) Rijnland moet erop toezien dat bij de GR Slibverwerking de Wet gemeenschappelijke regelingen in acht genomen wordt.	x	
2c) Rijnland dient een hoogheemraad te benoemen als vertegenwoordiger in het bestuur van MeerGrond v.o.f.		x
3a) Gebruik het format dat bij aanbeveling 1b is aangereikt om de VV jaarlijks te informeren over de stand van zaken bij verbonden partijen.	x	
3b) Opgenomen in het format is het onderwerp "relatie met bestuurlijk programma". De Rkc doet de aanbeveling om hieraan gerelateerd ook in de Bestuurlijke programma's zelf (in Programmabegroting en Jaarverslag) expliciet aan te geven welke verbonden partijen binnen een programma welke taken voor Rijnland uitvoert, en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Deze informatie vergroot het inzicht van de VV in wat de verbonden partijen bijdragen aan de taakuitoefening door Rijnland.		x
3c) Maak verbonden partijen tot een vast agendapunt in de vergaderingen van de commissie BOD.	x	

De Rkc is erkentelijk dat 8 van de 10 aanbevelingen zijn overgenomen, maar vraagt er toch aandacht van de VV voor, dat bij iedere verbonden partij duidelijk wordt aangegeven, in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan de

uitoefening van de wettelijke (publieke) taken van een waterschap zoals vastgelegd in de Waterwet en de Waterschapswet:

- Zorg voor het regionale watersysteem
- Zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater
- Zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden.

Tevens verzoekt de Rkc om het opdrachtgeverschap helder vorm te geven bij iedere verbonden partijen door onderscheid te maken tussen:

- .de verantwoordelijkheid voor het bestuurlijke programma en
- .verantwoordelijkheid voor het financieel belang.

Met deze achtergrond pleit de Rkc ervoor, (1) dat in de bestuurlijke programma's wordt aangegeven, in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van het bestuurlijke programma en (2) dat juist alleen verantwoordelijke bestuurders zitting hebben in de besturen van verbonden partijen (in casu MeerGrond). Alleen verantwoordelijke bestuurders kunnen verantwoording afleggen aan de VV.

Tot slot heeft de Rkc er kennis van genomen dat het College de aanbevelingen omtrent de Kadernota Verbonden partijen pas zal behandelen bij het afronden van de kadernota. De Rkc verzoekt het College om de aanbevelingen ten aanzien van de kadernota mee te nemen bij de behandeling van de kadernota en deze expliciet (en voor de VV controleerbaar) te verwerken in de Kadernota.



BIJLAGE

NOTA VAN BEVINDINGEN ONDERZOEK VERBONDEN PARTIJEN

1. INLEIDING

In de bijlage is de Nota van Bevindingen opgenomen, waarin de Rkc antwoord geeft op de onderzoeksvragen.

De Nota van Bevindingen is op 4 juli 2011 voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de directie van Rijnland, met het verzoek de nota te controleren op onjuistheden. De directie heeft op 10 augustus 2011 per brief gereageerd. De Rkc heeft het ambtelijk wederhoor verwerkt in de definitieve Nota van Bevindingen, voor zover er sprake was van onjuistheden of onduidelijkheden.



2. TOETSEN VAN KADERS

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getoetst in hoeverre Rijnland voldoet aan de geldende wettelijke normen ten aanzien van het stellen van beleidsmatige kaders bij verbonden partijen.

2.2. Toetsing Verordening Rijnland

Vanaf 1 januari 2009 geldt de Verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie van het Hoogheemraadschap van Rijnland, waarin het volgende is bepaald aangaande verbonden partijen:

Artikel 19:

'In de begroting en het jaarverslag wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van relaties met bestaande verbonden partijen, wijzigingen bij of ten aanzien van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.'

De Rkc stelt vast dat de Verordening Beleids- en verantwoordings-functie van Rijnland:

- Wel in overeenstemming is met de Ministeriële regeling en het Waterschapsbesluit voor wat betreft de verplichting om een paragraaf verbonden partijen op te nemen in de begroting en het jaarverslag (vastgelegd in artikel 11 van de verordening);
- Ook in overeenstemming is met de verplichting om in te gaan op ontwikkelingen/veranderingen die zich hebben voorgedaan in het begrotingsjaar (vastgelegd in artikel 19 van de verordening)
- Niet in overeenstemming is vanwege het ontbreken van de verplichting om in te gaan op *alle* verbonden partijen waar het Waterschap in participeert. Formeel is dit een vereiste t.a.v. de lijst verbonden partijen, maar bij gebrek aan een lijst is dit vereiste op de paragraaf verbonden partijen van toepassing.
- Ook ontbreekt in de verordening de verplichting om in begroting en jaarverslag in te gaan op problemen, voordelen, nadelen en risico's voor Rijnland.
- Idem voor de resultaten van de verbonden partij voor Rijnland.

2.3. Toetsing beleidskader¹ verbonden partijen aan Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording

De Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording (artikel 7) – die specifiek geldt voor Waterschappen – geeft aan welke specifieke (kaderstellende) informatie aangaande verbonden partijen dienen te worden opgenomen in de begroting en het jaarverslag van het waterschap (formeel de 'Lijst verbonden partijen'). Dit zijn:

De naam en de vestigingsplaats
Samenstelling bestuur en eventueel toezichtorgaan
Het openbaar belang dat behartigd wordt (lees: de doelen van de verbonden partij)

De veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat het waterschap in de verbonden partij heeft
Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar
Het resultaat van de verbonden partij voor het waterschap

Bij de toetsing van de paragraaf verbonden partijen van Rijnland aan de Ministeriële Regeling Beleidsvoorbereiding en Verantwoording komt de Rkc tot de volgende bevindingen :

- Aangezien er bij de Unie van Waterschappen geen sprake is van een financieel belang maar van het betalen van contributie, is dit formeel geen verbonden partij.
- Aangezien Rijnland in de Rijnlandse Molenstichting geen bestuurlijk belang heeft, is dit formeel geen verbonden partij.
- Het ontbreken van een bestuurlijke vertegenwoordiger in de Raad van bestuur van de v.o.f. MeerGrond is een onwenselijke situatie, gezien de potentiële risico's die er aan de deelname in deze verbonden partij zitten. De afvaardiging van een ambtenaar in het bestuur is formeel geregeld via een aanwijzingsbrief.
- In de meeste gevallen wordt het doel van de verbonden partij genoemd, zij het in zeer algemene bewoordingen.
- De paragraaf verbonden partijen vermeldt een participatie van Rijnland in HVC, en niet – zoals door de VV goedgekeurd – deelname van Rijnland in de GR Slibverwerking.
- In de meeste gevallen vermeldt de paragraaf verbonden partijen zeer summier recente ontwikkelingen, zonder in te gaan op de voor- en nadelen, problemen en/of risico's van de verbonden partij voor Rijnland.
- Het financieel belang van de verbonden partijen wordt niet aangegeven in de paragraaf verbonden partijen.
- Het resultaat van de verbonden partij voor Rijnland wordt niet vermeld in de paragraaf verbonden partijen.

2.4. Toetsing beleidskader aan het Waterschapsbesluit

Het Waterschapsbesluit bevat kaderstellende verplichtingen voor waterschappen. Puntsgewijs wordt hieronder aangegeven in hoeverre het beleidskader van Rijnland t.a.v. verbonden partijen hieraan voldoet.

Rijnland heeft in de begroting een paragraaf verbonden partijen opgenomen (conform artikel 4.11, sub i Waterschapsbesluit) maar die lijst is niet volledig (zo ontbreekt een vermelding van de bestuurlijke vertegenwoordiging alsook van het financieel belang per verbonden partij).

De paragraaf verbonden partijen geeft geen visie (artikel 4.20, sub a en sub b Waterschapsbesluit) op het 'waarom' van samenwerking met verbonden partijen (bv. efficiencywinst door schaalvergroting, of meer expertise).

De paragraaf verbonden partijen legt geen koppeling met de doelen (artikel 4.20, sub a en sub b Waterschapsbesluit) van de bestuurlijke programma's in de begroting / jaarrekening.

Verbonden partijen worden conform de wetgeving niet geconsolideerd in de begroting en de jaarverslaglegging (artikel 4.5 Waterschapsbesluit). Alle verbonden partijen hebben een eigen begroting en jaarrekening/-verslag.

De paragraaf verbonden partijen biedt geen inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen (artikel 4.3 Waterschapsbesluit).

2.5. Beantwoording onderzoekvragen ten aanzien van het stellen van kaders

In tabel 1 worden de onderzoekvragen ten aanzien van het onderdeel kaderstellen (zie hoofdstuk 2) beantwoord.

Tabel 1. Beantwoording onderzoekvragen Kaderstellen

Voldoet de verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie van het Hoogheemraadschap van Rijnland aan de landelijke wet- en regelgeving?	Nee. In de verordening van Rijnland ontbreekt de verplichting om in te gaan op <i>alle</i> verbonden partijen waar het Waterschap in participeert. De verordening van Rijnland verplicht niet tot het verstrekken van de wettelijke vereiste informatie over verbonden partijen in de programmabegroting en het jaarverslag.
Is een paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en het jaarverslag opgenomen?	Ja
Voldoet de paragraaf aan de landelijke wet- en regelgeving?	Nee De paragraaf verbonden partijen voldoet niet (volledig) aan de eisen zoals vastgelegd in de Ministeriële regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording, alsook niet aan het Waterschapsbesluit.
Is de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen, die golden bij het aangaan van de verbonden partij en de doelstellingen die zijn opgenomen in beleidsdocumenten zoals de programmabegroting, opgenomen in de paragraaf verbonden partijen?	Nee. De paragraaf bevat alleen een lijst met verbonden partijen, en geen visie t.a.v. hoe – in algemene zin – om te gaan met verbonden partijen. De P&C kalender 2011 benoemt in algemene zin dat 'doelen en behaalde resultaten van VP-en opgenomen worden in de P&C documenten van Rijnland', maar gaat daar verder niet op in.
Zijn de doelen per verbonden partij, inclusief: voor- en nadelen, problemen en risico's, opgenomen in de paragraaf verbonden partijen?	Nee. De paragraaf verbonden partijen benoemt in algemene zin het 'waarom' van participatie in de 9 verbonden partijen. Voor- en nadelen, problemen en/of risico's voor Rijnland worden niet benoemd.



3. BEHEERSEN, VERANTWOORDEN EN CONTROLEREN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 4.2 de 4 gemeenschappelijke regelingen, waarin Rijnland participeert, getoetst aan de eisen die er in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) staan, voor wat betreft de taken en bevoegdheden die het Dagelijks en Algemeen Bestuur van een waterschap hebben in de sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen.

Voorts wordt in paragraaf 4.3 dieper ingegaan op het proces van beheersen-verantwoorden-controleren bij drie afzonderlijke verbonden partijen: Waterschapshuis, DRSH/GR slibverwerking en MeerGrond. De Rkc heeft deze drie verbonden partijen geselecteerd omdat zij reeds enkele jaren bestaan.

3.2 Toetsing aan de Wet gemeenschappelijke regelingen

Tabel 2 gaat in op de stukken die de VV heeft ontvangen t.a.v. de vier gemeenschappelijke regelingen. Hiermee wordt getoetst of Rijnland voldoet aan de eisen die in de Wgr artikel 50g worden gesteld.

Tabel 2. Welke stukken van de gemeenschappelijke regelingen worden aan de VV aangeboden?

	Regeling GR	Begroting GR	Zienswijze Rijnland op begroting GR	Jaarrekening resp. jaarverslag GR
GR Slibverwerking 2009 ('HVC')	Ja	Nee	Nee	Nee
Waterschapshuis	Ja	Ja	Ja	Ja
Laboratoria Aquon	Ja	Ja	Ja	n.v.t. (GR is net opgericht)
Belastingen Gouwe Rijnland	Ja	Ja	Nee	n.v.t. (GR is net opgericht)

N.B. de Wgr verplicht algemene besturen / VV's niet om een zienswijze in te dienen.

Evenmin is een GR verplicht het Jaarverslag ter kennisgeving te sturen aan de VV, tenzij in de Regeling (het oprichtingsdocument) anders is vastgelegd (wat niet het geval is bij de vier GR's waar Rijnland aan deelneemt).

3.3 Drie Verbonden Partijen nader beschouwd

In deze paragraaf worden 3 verbonden partijen nader beoordeeld op beheersen en verantwoorden door het College en controleren door de VV.

3.1 Het Waterschapshuis

Beheersen en verantwoorden door het College:

Van 2005 tot 2010 was het Waterschapshuis een stichting en werd deze aangestuurd door de Unie van Waterschappen. Ten tijde van het Rkc onderzoek bestond de stichting Het Waterschapshuis nog. Het streven was om per 1 juli 2011 de stichting op te heffen, maar dit is uitgesteld tot 1 september 2011). De overdrachtsdocumenten zijn voorbereid en na goedkeuring door het bestuur van de stichting draagt de stichting per 1 september 2011 alle rechten en plichten over aan de GR Het Waterschapshuis. De GR Het Waterschapshuis functioneert feitelijk vanaf 1 juli 2010.

In de GR Het Waterschapshuis heeft de hoogheemraad Pluckel namens Rijnland zitting in het AB en DB. Hij dient daar zowel in het belang van Rijnland te behartigen, alsook het belang van de organisatie waar hij bestuurder van is.

De algemeen directeur van Rijnland heeft zitting in de Programmaraad.

In de begroting 2012 (in totaal € 20.190.186) heeft de GR Het Waterschapshuis een indeling naar programma's doorgevoerd, die ten opzichte van de begroting 2011 beter aansluit bij de organisatie en werkwijze van de 25 aangesloten waterschappen. De programma's zijn:

- Programma Bedrijfsfuncties
- Programma Diensten
- Programma Architectuur en Standaarden
- Programma Belastingen
- Programma Faciliterende diensten
- Programma Bedrijfsvoering
- Programma geldstromen derden

Ieder programma wordt begeleid door een Begeleidingscommissie, waarin afdelingshoofden van de waterschappen zitting hebben. De begeleidingscommissie heeft tot taak om op programmaniveau toe te zien op de nakoming van afspraken, toetsing van de doelmatigheid en toetsing van de doeltreffendheid van Het Waterschapshuis.

Bij ieder nieuw programma wordt een business case opgesteld, waarin wordt ingegaan op de doelmatigheid van de uitvoering door Het Waterschapshuis.

De verantwoordingsdocumenten (Begroting en Jaarrekening) worden (voor)besproken in ambtelijke (voor)overleggen, ter vaststelling van deze stukken in het AB van de GR. Tussen het college van Rijnland en de directie van het Waterschapshuis vindt geen overleg plaats waarin het Waterschapshuis verantwoording aflegt over de uitvoering, en de bijdrage van

deze uitvoering aan de doelstellingen van Rijnland. Collectieve verantwoordelijkheid wordt afgelegd aan het algemeen bestuur van de GR.

In 2011 zou het Waterschapshuis een bestuursrapportage opstellen (vergelijkbaar met BURAP van Rijnland). Deze rapportage is inmiddels aangeleverd als vergaderstuk voor de vergadering van het algemeen bestuur van Het Waterschapshuis van 15 juli 2011. De behandeling daarvan is overigens doorgeschoven naar september 2011.

De bijdrage van Rijnland aan Het Waterschapshuis (de organisatie en kosten programma's) zijn in 2010 ca. € 750.000; in 2011 ca. € 865.000; en in 2012 ca. € 962.000 euro. De bijdrage van Rijnland is gestegen ten gevolge van een gewijzigde verdeelsleutel, die periodiek door de Unie van Waterschappen wordt bepaald aan de hand van de aandeel van een waterschap in de totale belastingopbrengst van alle waterschappen. Het aandeel van Rijnland in de totale belastingopbrengst van alle waterschappen was gestegen van 5,7429 % in het vorige peiljaar 2009 naar 6,2778 % in het nieuwe peiljaar 2011.

De gehele begroting 2012 van Het Waterschapshuis is – conform opdracht van het AB – op gelijke hoogte gebleven met de begroting 2011 (euro € 20.145.858 voor 2011 en euro € 20.190.186 voor 2012).

Het financieel belang van Rijnland in de GR Het Waterschapshuis blijkt verder uit artikel 41 van de GR, waarin is bepaald dat de waterschappen zorgen voor voldoende financiële middelen, opdat Het Waterschapshuis zijn verplichtingen jegens derden kan voldoen.

Controle door de VV:

De *begroting van het Waterschapshuis* wordt aan de VV gestuurd, die kan daar een zienswijze op indienen (dit gebeurt op voorstel van het college). Bij de begrotingen 2011 en 2012 heeft Rijnland zienswijzen op de voornemens en de gevraagde budgetten ingediend, die kritisch van inhoud zijn. Zo signaleert Rijnland dat aan de hand van de begroting 2012 moeilijk is vast te stellen in hoeverre de begroting van Het Waterschapshuis in de komende jaren zal stijgen; in hoeverre de kapitaallasten van eerder gedane investeringen zullen stijgen; en wat de invloed is van achterlopende investeringsprojecten.

In de begroting 2012 biedt de GR Het Waterschapshuis geen inzicht in de juridische kwestie tussen (de stichting) Het Waterschapshuis en een leverancier bij het Programma Belastingen. De leverancier is in juli 2010 in gebreke gesteld. Rijnland gaat in de zienswijze op de begroting 2012 wel in op deze kwestie, noemt het financieel belang ervan (totale aanneemsom en afgesproken meerwerk in totaal € 15.616.454 euro) en stelt voorwaarden aan een eventuele doorstart. Tevens kondigt Rijnland aan zich terug te trekken van de verdere ontwikkeling van het belastingsysteem, indien aan de genoemde voorwaarden niet wordt voldaan.

Van de directie heeft de Rkc vernomen dat in dit financieel belang niet de projectkosten (voor projectleiding, juridische bijstand, testen en onderzoeken door derden) waren opgenomen. Inclusief deze projectkosten is het totale financiële belang € 24,7 miljoen, waarvan € 1,4 mln. voor Rijnland.

De *Programmabegroting en het Jaarverslag van Rijnland* gaan nergens expliciet in op 'wat' het Waterschapshuis inhoudelijk voor Rijnland doet. In

principe gaat het vooral om bedrijfsvoeringszaken, maar ook dat wordt nergens expliciet vermeld.

De *paragraaf Verbonden Partijen* noemt slechts enkele recente projecten die het Waterschapshuis uitvoert, maar geeft geen inzicht in het gehele financiële belang van Het Waterschapshuis. Evenmin worden het bestuurlijk belang en de bestuurlijke risico's duidelijk vermeld.

Tussentijdse informatievoorziening aan de VV (en de commissie BOD) gebeurt mondeling door de hoogheemraad.

De VV heeft het *Jaarverslag van Het Waterschapshuis 2010* ontvangen.

Er is geen sprake van een systematische manier van informatievoorziening/verantwoording (achteraf) aan de VV over feitelijke prestaties van het Waterschapshuis en de doelrealisatie door het Waterschapshuis.

Op basis van bovenstaande kan worden vastgesteld dat het Waterschapshuis voor de VV lastig is te controleren op doelmatigheid en doelrealisatie ("doet de verbonden partij wat hij moet doen"). De vaststelling van de zienswijze op de begroting van het Waterschapshuis is voor de VV het voornaamste moment waarop de VV de meeste informatie ontvangt over de voornemens van het Waterschapshuis. De Programmabegroting en het Jaarverslag van Rijnland bieden de VV onvoldoende informatie om (achteraf) een oordeel te kunnen vormen over doelrealisatie, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het Waterschapshuis (bezien vanuit het perspectief van Rijnland).

3.2 GR Slibverwerking 2009

Beheersen en verantwoorden door het college:

Van 1991 tot 2010 lieten 5 waterschappen - waaronder Rijnland - het slib uit de waterzuiveringsinstallaties verwerken door DRSH N.V.. Elk waterschap had een individueel belang van 20% in deze N.V.

Aandelen DRSH en HVC

Met ingang van 2010 hebben de 5 waterschappen de Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking opgericht, met als doel het slib te laten verwerken door een geschikte marktpartij. De keuze is gevallen op HVC. DRSH N.V. is door een aandelenruil in 2010 volledig opgegaan in HVC en is begrotingstechnisch geconsolideerd in HVC.

De Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking is op 2 juli 2010 door de provincie Zuid-Holland goedgekeurd.

De 5 waterschappen hebben – via de GR Slibverwerking - gezamenlijk 13% van de aandelen van HVC in bezit. Het gaat om 397 aandelen in HVC met een nominale waarde van € 18.043,65, waarvan Rijnland het grootste deel (31%) in bezit heeft, nl. 123 aandelen met een nominale waarde van € 5.590,35.¹²

¹² Rijnland heeft 31% van de aandelen vanwege het feit dat Rijnland volgens het Jaarverslag DRSH van 2009 31% van het slib uit de waterzuiveringsinstallaties levert aan aan HVC. In de GR heeft ieder waterschap evenveel zeggenschap (20%).

Door het aangaan van de GR Slibverwerking kan Rijnland het eigen, individuele belang niet zelf behartigen in de AvA van HVC, maar moet eerst de meerderheid in de GR achter zich krijgen. Binnen de AvA van HVC geldt dat des te meer. Een besluit genomen met meerderheid van stemmen (51%) telt. De GR bezit een minderheidsaandeel (13%), t.o.v. 52 gemeenten (87% van de aandelen van HVC).¹³

Besturen, taken en verantwoordelijkheden

Namens Rijnland heeft de hoogheemraad Schouffoer zitting in het AB en DB van de GR Slibverwerking; hij is tevens voorzitter van het AB en DB van de GR.

Sinds de oprichting van de GR Slibverwerking vergaderen het algemeen bestuur GR, het dagelijks bestuur GR, de 2 ´waterschaps´ commissarissen¹⁴ van HVC en enkele leden van de Raad van Bestuur van HVC in 2010 en 2011 (in de huidige ´opstartfase´) gezamenlijk. De secretaris van de GR is het hoofd juridische zaken van HVC. Deze gezamenlijke vergaderingen worden voorbereid door een groep ambtenaren van de vijf waterschappen.

Tussen Rijnland en de GR Slibverwerking en/of HVC vinden geen individuele gesprekken plaats waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering, en de bijdrage van deze uitvoering aan de doelstellingen van Rijnland. Dit gebeurt in de gezamenlijke vergaderingen.

In de Gemeenschappelijke Regeling zijn de formele taken en bevoegdheden van de GR als volgt vastgelegd:

Ten behoeve van de behartiging van de in artikel 3 genoemde belangen, is het Openbaar lichaam belast met en bevoegd tot:

- o *Sub a. het verwerven, houden, beheren en vervreemden voor de Waterschappen van aandelen in het kapitaal van HVC;*
- o *Sub b. het toetreden tot een ballotageovereenkomst, waaronder in elk geval de Ballotageovereenkomst B, met HVC;*
- o *Sub c. het garant staan voor de verplichtingen van HVC krachtens door HVC gesloten overeenkomsten van geldlening, conform het bepaalde in artikel 7 van de Ballotageovereenkomst B;*
- o *Sub d. het actief invulling geven aan het aandeelhouderschap in HVC door ketenontwikkelingen, onderling en met HVC te bespreken, die in brede zin verband houden met slibverwerking en duurzaamheid;*
- o *Sub e. het, op basis van hoeveelheden tonnages door HVC verwerkt zuiveringsslib, factureren aan de Waterschappen;*
- o *Sub f. het benoemen van een commissaris in de raad van commissarissen van HVC namens de Waterschappen;*
- o *Sub g. het actief uitoefenen van de stemrechten verbonden aan de aandelen die het Openbaar lichaam in HVC houdt;*
- o *Sub h. het goed uitvoering en inhoud geven aan ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid;*

¹³ Dit aandeel kan in de toekomst afnemen wanneer er nieuwe aandeelhouders komen.

¹⁴ In artikel 4 van de GR Slibverwerking staat vastgelegd dat de GR één commissaris in de Raad van Commissarissen van HVC benoemt. Gedurende de opt-out periode is er één extra commissaris benoemd, om bijvoorbeeld het innovatieprogramma concreter vorm te geven en ervoor te zorgen dat dit programma het verwachte rendement oplevert (bron: verslag VV vergadering 28 september 2010).

- o *Sub i. het bewaken en proactief invullen van de afspraken en normen op het gebied van corporate governance, zoals onder meer vastgelegd in de Nederlandse corporate governance code.*

Op basis van onderzoek stelt de Rkc vast, dat in 2010 en 2011 niet conform de Gemeenschappelijke Regeling gehandeld is:

- o In afwijking van artikel 4 sub c verstrekken de waterschappen individueel de garanties aan HVC en niet – zoals voorgeschreven – de GR Slibverwerking als collectief.
- o In afwijking van artikel 4 sub e factureert HVC niet aan de GR Slibverwerking, maar direct aan de afzonderlijke waterschappen.

Begrotingsprocedure

Artikel 20 van de Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking beschrijft de begrotingsprocedure als volgt:

- o *Lid 1 Het Dagelijks bestuur stuurt de ontwerpbegroting van het Openbaar lichaam zes weken voordat zij aan het Algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de algemene besturen van de Waterschappen.*
- o *Lid 2 Deze ontwerpbegroting wordt door de zorg van de Waterschappen voor een ieder ter inzage gelegd en tegen betaling van de kosten algemeen verkrijgbaar gesteld. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaar stelling geschiedt openbare kennisgeving.*
- o *Lid 3 De algemene besturen van de Waterschappen kunnen binnen twee maanden na toezending bij het Dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het Dagelijks bestuur voegt de commentaren, waarin deze zienswijzen zijn vervat, bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het Algemeen bestuur wordt aangeboden.*
- o *Lid 4 Het Algemeen bestuur stelt jaarlijks de begroting van het Openbaar lichaam vast vóór 1 juli van het jaar, voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting moet dienen.*
- o *Lid 5 Het Dagelijks bestuur zendt jaarlijks vóór 1 augustus de begroting van het Openbaar lichaam voor het komende kalenderjaar, vergezeld van een toelichting, toe aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland.*
- o *Lid 6 Terstond na de vaststelling stuurt het Algemeen bestuur de begroting aan de algemene besturen van de Waterschappen, die terzake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.*
- o *Lid 7 Het bepaalde in dit artikel is van overeenkomstige toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting.*

Op basis van onderzoek stelt de Rkc vast dat de GR – die op 2 juli 2010 door de provincie Zuid-Holland is goedgekeurd - voor de jaren 2010, 2011 en 2012 geen begroting heeft opgesteld. Ook op dit punt is dus niet conform de Gemeenschappelijke Regeling gehandeld.

Opt-out clause

In de overnameovereenkomst (d.d. 11 januari 2010) is een opt-out clause opgenomen: binnen 3 jaar kan de GR besluiten de samenwerking met HVC te beëindigen. Deze optie bestaat echter alleen als alle waterschappen dit gezamenlijk (in GR-verband) besluiten. Het artikel luidt als volgt:

13.1 De GR kan deze overeenkomst gedurende een periode van drie (3) jaar na de Overdrachtsdatum op elk moment beëindigen. Nadat de GR de wens tot beëindiging op grond van dit artikel schriftelijk aan HVC en de Waterschappen heeft kenbaar gemaakt, eindigt de overeenkomst op de datum gelegen drie (3) maanden na de

datum waarop een zodanige wens aan die andere partijen is kenbaar gemaakt (de "Datum van Beëindiging").

Het toetsingskader voor deze evaluatie (opt-out clause) is vastgesteld in de VV van Rijnland op 26 januari 2011. Indien de GR de samenwerking met HVC wil beëindigen of indien Rijnland alleen zou willen uittreden zijn hieraan kosten verbonden. In het toetsingskader worden deze kosten niet aangegeven.

Gedurende de opt-out periode (2009-2012) geldt voor de waterschappen een beperkte hoofdelijke garantstelling,¹⁵ namelijk alleen voor de "oude" DRSH-leningen binnen HVC. Deze afspraak staat vastgelegd in artikel 7 van de Ballotageovereenkomst B, die geldt voor de aandeelhouders van aandelen B (de waterschappen) en betreft garanties ten behoeve van door derden verstrekte leningen.

De waterschappen ontvangen een garantstellingsprovisie van 1% van de som der DRSH-leningen (waarvan Rijnland dan weer 31% ontvangt). Na de opt-out periode wordt deze provisie vermeerderd met het belang dat de GR (doorberekend naar de individuele waterschappen) in HVC heeft (13%). Uit dien hoofde heeft Rijnland in 2010 € 159.546 ontvangen als garantstellingsprovisie. Immers Rijnland heeft de garantie van ruim € 15 miljoen euro rechtstreeks aan HVC gesteld.

Indien in 2012 (na de opt-out periode) wordt besloten tot voortzetting van de samenwerking met HVC, worden de aandelen B van de waterschappen omgezet in aandelen A (tegen dezelfde nominale waarde; € 45,45 per aandeel) en geldt de garantstelling voor alle activiteiten die HVC nu of in de toekomst ontplooit (bijvoorbeeld: verbranding huishoudelijk afval en duurzame energie zoals windenergie).

Indien in 2012 wordt besloten tot beëindiging van de samenwerking met HVC dan moet het 'oude' DRSH worden ontvlochten uit HVC.

Over het eigendom van de aandelen het volgende: Tijdens het onderzoek heeft de Rkc vastgesteld dat in 2010 en 2011 niet de GR Slibverwerking, maar de afzonderlijke waterschappen (en dus ook Rijnland) individueel aandeelhouder van HVC zijn. Desgevraagd gaf HVC aan de Rkc de volgende verklaring: Ten tijde van de overname van DRSH door HVC was de GR nog niet door de provincie goedgekeurd en zijn de aandelen B op naam van de Waterschappen gesteld. Op het moment dat de GR zou zijn goedgekeurd door de provincie zouden de aandelen B door de Waterschappen worden overgedragen aan de GR. Het besluit hiertoe is weliswaar door de AVA van HVC genomen, maar achteraf bleek een termijn verlopen te zijn en moet de AVA van HVC in 2011 opnieuw een besluit nemen.

Controle door de VV:

De VV van Rijnland is – door het ontbreken van begrotingen van de GR Slibverwerking - niet in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de begrotingen van de GR Slibverwerking.

¹⁵ Deze garantstelling houdt in dat Rijnland voor een bedrag van € 15 miljoen bij financiers (bv. de NWB) garant staat voor de leningen die destijds door DRSH en sinds 2010 door HVC zijn aangegaan voor het gedeelte slibverwerking. Mocht HVC de rente over deze leningen niet meer kunnen betalen, of afspraken m.b.t. aflossing niet meer kunnen nakomen, dan wordt van de aandeelhouders verwacht dat zij hier een financiële bijdrage aan leveren, conform het percentage dat is afgesproken).

Artikel 23 van de Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking bepaalt het volgende over de Jaarrekening:

- o *Lid 1 Het Algemeen bestuur stelt de jaarrekening vast vóór 1 juli, volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.*
- o *Lid 2 Het Dagelijks bestuur zendt de vastgestelde jaarrekening binnen twee weken, doch in ieder geval vóór 15 juli, met alle bijbehorende stukken aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland.*
- o *Lid 3 Vaststelling van de jaarrekening strekt het Dagelijks bestuur tot décharge, behoudens later in rechte gebleken valsheid in geschrifte of andere onregelmatigheden.*

De GR Slibverwerking heeft voor het jaar 2010 (nog) geen Jaarrekening opgesteld (stand van zaken tijdens onderzoek in mei 2011). Ook aan de verplichting om het document aan de provincie toe te zenden is (nog) geen uitvoering gegeven.

De VV van Rijnland heeft geen Jaarverslag 2010 van de GR Slibverwerking ontvangen – ook dit document is (nog) niet opgesteld door de GR, terwijl een Jaarverslag een goed middel zou geweest zijn om de VV te informeren over de voortgang van de GR Slibverwerking en de start van de relatie met HVC. Het opstellen en toesturen van een Jaarverslag aan de VV door de GR Slibverwerking is niet verplicht.

In de Programmabegroting 2010 van Rijnland werd in het Bestuurlijk Programma Gezond Water een paragraaf gewijd aan slibverwerking, waarin de hoeveelheden en kosten van de verwerking bij DRSH tot 2010 zichtbaar werden gemaakt.

Een dergelijke paragraaf is niet opgenomen in de programmabegroting 2011.

In de paragraaf Verbonden Partijen wordt vooral ingegaan op de overgang van DRSH naar HVC, maar hier wordt geen financieel plaatje aan gekoppeld.

Tussentijdse informatievoorziening aan de VV of de commissie BOD gebeurt op initiatief van de hoogheemraad. Er is geen sprake van een systematische manier van informatievoorziening/verantwoording aan de VV over doelrealisatie door de GR Slibverwerking respectievelijk HVC.

Op basis van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat de VV van Rijnland niet in de gelegenheid is gesteld om de GR Slibverwerking respectievelijk HVC te controleren op doelrealisatie (“doet de verbonden partij wat hij moet doen”). Het College heeft de VV niet geïnformeerd over het financieel belang van Rijnland in 2010 en 2011. Het College heeft de VV niet geïnformeerd over de feitelijke rol en werkwijze van de GR Slibverwerking in 2010 en 2011. Noch is de VV geïnformeerd over de redenen waarom cruciale onderdelen van de GR Slibverwerking niet worden uitgevoerd. Evenmin is de VV geïnformeerd over de aandeelhoudersrol van Rijnland bij HVC.

3.3 MeerGrond v.o.f.

Beheersen en verantwoorden door het college:

In 1999 heeft het waterschap Groot-Haarlemmermeer een samenwerkingsovereenkomst gesloten met 2 particuliere aannemingsbedrijven. De overeenkomst leidde tot de oprichting van een baggerdepot, dat de grond huurt van Rijnland. De overeenkomst had de duur

van 10 jaar, met stilzwijgende verlenging voor een nieuwe periode van 10 jaar.

Namens Rijnland heeft een ambtenaar (afdelingshoofd) zitting in de Raad van Bestuur van MeerGrond (i.p.v. een collegelid). Er is een formele aanwijzingsbrief waarin de ambtenaar wordt aangesteld om zitting te nemen in de RvB van MeerGrond. Deze brief dateert uit 2011.¹⁶ De stukken aan de VV worden door wisselende bestuurders ingediend. De samenwerkingsovereenkomst is door een hoogheemraad getekend. Verantwoordelijk portefeuillehouder is hoogheemraad Straathof. Voor de eigendommen (d.w.z. de grond waar MeerGrond op gevestigd is) is hoogheemraad Pluckel verantwoordelijk.

Daarnaast is een contactambtenaar van Rijnland lid van het Management Team van MeerGrond.

In verband met de verlenging van de samenwerkingsovereenkomst 1999 (in 2009) is in december 2009 een ambtelijke risicoanalyse opgesteld. Het College van D&H heeft op 13 april 2010 besloten een samenvattende notitie op te stellen en deze aan de VV toe te zenden. Deze is op 22 september 2010 voor kennisgeving aangenomen door de VV.

De financiële risico's werden in deze samenvattende notitie echter niet in kaart gebracht. Hierdoor waren volgende risico's respectievelijk financiële gevolgen voor Rijnland niet zichtbaar voor de VV:

- bijdrage Rijnland in exploitatiesaldo van MeerGrond. Het Hoogheemraadschap van Rijnland neemt voor 1/3 deel in de v.o.f. MeerGrond. Dit betekent dat Rijnland ook voor dit deel meedeelt in de winsten en verliezen van de ondernemingsopbrengst (tot 2009 winst; in 2009 circa 3.000 Euro verlies);
- opbrengst Rijnland door verhuur grond (jaarlijks ongeveer 200.000);
- financieel risico Rijnland in geval van faillissement partners (eenmalig ongeveer 500.000 euro);
- ondernemingsrisico Rijnland (eenmalig ongeveer 350.000).

De samenwerkende partijen zijn - in een afzonderlijke annex - overeengekomen om flexibel te kunnen omgaan met beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst. De VV van Rijnland heeft de annex goedgekeurd. De samenwerking kan nu voor 2019 worden beëindigd.

MeerGrond is in 2011 bezig met het opstellen van scenario's met betrekking tot het eerder beëindigen van MeerGrond. De gemeente Haarlemmermeer heeft de eigenaar van de grond (Hoogheemraadschap van Rijnland) gevraagd de grond aan haar te verkopen, met als doel daar een park op te vestigen.

Hoe de beëindiging exact vorm gaat krijgen, stond (tijdens het onderzoek van de Rkc in 2011) nog open. De samenwerkende partijen hebben afgesproken om in juni 2011 bovengenoemde scenario's te bespreken en daar een keuze uit te maken.

¹⁶ Corsa 11.03853

Controleren door de VV:

De v.o.f. is niet verplicht de VV te informeren. Feitelijk gebeurt dit ook niet (geen toezending Begroting, geen zienswijze op de begroting en geen Jaarverslag/ Jaarrekening).

De Programmabegroting en het Jaarverslag van Rijnland gaan nergens expliciet in op 'wat' het baggerdepot MeerGrond inhoudelijk voor Rijnland doet. Zo wordt MeerGrond als verbonden partij niet genoemd in het Programma Voldoende Water, waar baggeren onder valt.

De paragraaf Verbonden Partijen gaat wel in op recente ontwikkelingen bij MeerGrond, maar koppelt daar geen financieel plaatje aan.

Tussentijdse informatievoorziening aan de VV of de commissie BOD gebeurt op initiatief van de hoogheemraad dan wel in antwoord op vragen van de VV. Er is geen sprake van een systematische manier van informatievoorziening/verantwoording aan de VV over doelrealisatie door MeerGrond.

Op basis van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat MeerGrond voor de VV lastig is te controleren op doelrealisatie ("doet de verbonden partij wat hij moet doen").

3.4 Beantwoording onderzoekvragen ten aanzien van het beheersen en verantwoorden door het College.

Welke maatregelen neemt het dagelijks bestuur in de beheersing van verbonden partijen en meer in het bijzonder bij de inrichting van het bestuurlijk arrangement (bv. afstemming P&C cyclus, opt-out-clausule)?	Bij de Gemeenschappelijke Regeling het Waterschapshuis heeft een hoogheemraad van Rijnland zitting in het Algemeen Bestuur en in het Dagelijks Bestuur. De algemeen directeur van Rijnland heeft zitting in de Programmaraad van Het Waterschapshuis. Bij de GR Slibverwerking heeft een hoogheemraad van Rijnland zitting in het AB en DB van de GR. De hoogheemraad is tevens voorzitter van de GR. De samenwerkingsovereenkomst tussen de waterschappen en HVC kent een opt-out clausule (evaluatie in 2012), opdat de 5 waterschappen de samenwerking na drie jaar kunnen beoordelen. Voor deze evaluatie hebben de 5 waterschappen een toetsingskader opgesteld. De samenwerkingsovereenkomst MeerGrond is in 2011 voorzien van een mogelijkheid om voortijdig (voor 2019) de samenwerking te beëindigen.
Worden met de verbonden partijen duidelijke afspraken gemaakt over de te verwachten resultaten voor Rijnland?	Bij Het Waterschapshuis voeren de 25 samenwerkende waterschappen ambtelijk overleg om zo veel mogelijk te komen tot gezamenlijke zienswijzen op de begrotingen. Bij de begroting 2012 heeft Rijnland een eigen zienswijze ingediend. Bij de GR Slibverwerking is het tarief tot 2014 vastgelegd. Er is nog geen duidelijkheid over de ontwikkeling van de tarieven na 2014. Deze zullen worden vastgesteld door de AvA van HVC (zie noot onder tabel) Bij MeerGrond en HVC is het overleg met de partners

	<p>vooral gericht op een optimale aanlevering van bagger resp. slib door Rijnland (optimalisering keten). Er worden geen formele overeenkomsten gesloten.</p>
<p>Oefent Rijnland toezicht uit op de toepassing van de bestuurlijk arrangementen?</p>	<p>Toezicht vindt in het geval van HVC en MeerGrond plaats in hybride overlegvormen, waarbij de verantwoordelijkheden van Rijnland en die van de publieke en private samenwerkingspartners niet duidelijk gescheiden worden.</p> <p>Bij het Waterschapshuis is sprake van diverse inhoudelijke overleggen, waar medewerkers van Rijnland aan deelnemen – afhankelijk van het programma/thema. Het hoogste toezichtorgaan bij het Waterschapshuis is het AB, waar alle waterschappen een afvaardiging in hebben.</p> <p>Geen van de drie nader bestudeerde verbonden partijen stelt tussenrapportages op.</p> <p>Het Waterschapshuis is voornemens om tussenrapportages te gaan opstellen (zoals burap). Ten tijde van het onderzoek (juni 2011) was de eerste tussenrapportage van het Waterschapshuis nog niet verschenen.</p>
<p>Verantwoording: wordt inzicht geboden in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen?</p>	<p>Neen</p>
<p>Controle en bijstelling (door het college) op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realisatie doelstellingen • Aanpakken van problemen en risico's en • andere beheersmaatregelen 	<p>Er wordt bij geen van de drie bestudeerde verbonden partijen expliciet verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen.</p> <p>Het College heeft de VV niet geïnformeerd over de feitelijke rol en werkwijze van de GR Slibverwerking in 2010 en 2011. Noch is de VV geïnformeerd over de redenen waarom cruciale onderdelen van de GR Slibverwerking niet worden uitgevoerd. Evenmin is de VV geïnformeerd over de aandeelhoudersrol van Rijnland bij HVC.</p> <p>In geval van problemen en risico's schatten de bestuurder en ondersteunend ambtenaar de ernst in en nemen eventueel maatregelen (naar bevindt van zaken).</p>

Noot Rkc: Van de directie van Rijnland is vernomen: Het streven is dat de tariefstelling voor alle afvalstromen op termijn gelijk getrokken wordt. Dat zou voor Rijnland een verdere tariefsverlaging betekenen omdat het huisvuiltarief nu op € 69 excl. BTW ligt (vgl. het slibverwerkingstarief van € 91).

3.5 Beantwoording onderzoekvragen ten aanzien van controle door de VV

<p>Hoe stelt het dagelijks bestuur de VV in staat om sturing, toezicht en controle uit te oefenen op de verbonden partijen?</p>	<p>Bij de Gemeenschappelijke Regeling het Waterschapshuis heeft Rijnland bij de begrotingen 2011 en 2012 kritische zienswijzen op de begroting ingediend.</p> <p>De VV van Rijnland is niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen op de begrotingen van de GR Slibverwerking in te dienen, omdat de GR voor de jaren 2010, 2011 en 2012 geen begrotingen heeft opgesteld.</p> <p>De programmabegroting en jaarrekening van Rijnland bieden niet het benodigde inzicht in de bijdrage van de verbonden partijen aan taakuitoefening en de bestuurlijke programma's van Rijnland noch aan de relatie tussen doelen en resultaten van de verbonden partijen.</p> <p>Het college heeft een recentelijk kadernota verbonden partijen opgesteld (zie volgend hoofdstuk van dit rapport).</p>
<p>Welke rol speelt de VV in de kaderstelling ten aanzien van de verbonden partijen?</p>	<p>De VV wordt betrokken bij de oprichting van iedere verbonden partij en bij de eventuele wijziging van de formele regels (omzetting van stichting in GR of wijziging van samenwerkingsovereenkomst).</p> <p>Ieder jaar kan de VV bij de begroting van de verbonden partij een zienswijze indienen, hetgeen feitelijk alleen gebeurt bij de GR Het Waterschapshuis.</p>
<p>Welke informatie ontvangt de VV ten aanzien van de verbonden partijen en de doelstellingen die zij realiseren?</p>	<p>De informatie die de VV van het College ontvangt legt geen koppeling tussen doelen en realisatie door een verbonden partij.</p> <p>Er wordt niet per bestuurlijk programma aangegeven welke bijdragen de verbonden partijen leveren aan de realisatie van de doelen van Rijnland.</p> <p>De mogelijkheid tot controle kent geen structurele informatievoorziening (achteraf) richting de VV over het functioneren en de prestaties van de verbonden partijen.</p>
<p>Stelt deze informatie de VV in staat om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen te kunnen beoordelen?</p>	<p>De stukken geven de VV geen inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de Verbonden Partijen.</p> <p>De terugkoppeling naar de VV gebeurt incidenteel. Dit legt een grote verantwoordelijkheid bij het college, en een grote afhankelijkheid bij de VV.</p>
<p>Heeft de VV inzicht in de kosten en andere consequenties van eventuele beëindiging van deelname aan de verbonden partij?</p>	<p>Eventuele risico's voor Rijnland worden slechts gedeeltelijk aan de VV voorgelegd.</p> <p>Bij het Waterschapshuis heeft Rijnland in de zienswijze bij de begroting 2012 inzicht gegeven in de bedragen die gemoeid gaan met de juridische kwestie tussen het Waterschapshuis en Logica. De begroting 2012 van Het Waterschapshuis voorzag niet in dit financiële plaatje. Het</p>

	<p>college van Rijnland heeft het zelf opgesteld ten behoeve van de VV.</p> <p>In het Toetsingskader opt-out HVC in 2012 worden niet de kosten genoemd van een beëindiging van de samenwerking met HVC Bij MeerGrond is de VV (nog) niet geïnformeerd over de kosten van eventuele beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst.</p>
--	--



4. CONCEPT KADERNOTA VERBONDEN PARTIJEN VAN RIJNLAND

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de Rkc de concept Kadernota Verbonden Partijen van Rijnland die het College van D&H op 18 mei 2011 heeft voorgelegd aan de commissie BOD.

De Rkc heeft het analysekader uit hoofdstuk 2 van dit rapport als uitgangspunt genomen bij de beoordeling. Tevens heeft de Rkc op gezette momenten een vergelijking gemaakt met de Nota Verbonden Partijen van het Hoogheemraadschap van Delfland, die aldaar op 28 oktober 2010 door de VV van Delfland is vastgesteld.

4.2 Doel kadernota verbonden partijen

De Kadernota verbonden partijen verschaft de VV de mogelijkheid om sturing te kunnen geven ('kaders' te stellen) aan het beleid op het terrein van verbonden partijen. De kadernota is voorts een goed instrument om helder vast te leggen op welke momenten de VV haar controlerende taak kan uitoefenen.

Vooraf bij het instellen van een GR is dat van belang. Een GR kan opgericht worden door het College. Het College moet wel toestemming vragen aan de VV maar die kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Uiteraard heeft de VV het budgetrecht en kan zo ook zaken sturen

4.3 Beoordeling Kadernota

Visie op Verbonden Partijen

In de Kadernota die het college op 18 mei jl. heeft voorgelegd aan de commissie BOD staat een visie opgenomen over de vraag waarom het waterschap met verbonden partijen wil samenwerken, namelijk: inzet als instrument t.b.v. behalen doelstellingen van het waterschap.¹⁷

De nota geeft ook aan hoe het waterschap aankijkt tegen de wijze van samenwerking/sturing namelijk: actief sturen op de bijdrage van verbonden partijen aan de 'eigen' doelstellingen. Verder beschrijft de Kadernota de afweging die het waterschap moet maken tussen:

- Taken zelf uitvoeren
- Taken te laten uitvoeren door een verbonden partij
- Taken uitbesteden aan een organisatie die geheel los staat van het waterschap

De Rkc oordeelt positief over dit deel van de Kadernota: dit is de visie waarvan de Rkc vindt dat deze ontbreekt bij de eerdere beoordeling van de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening in hoofdstuk 3 van dit rapport.

¹⁷ Concept Kadernota, pagina 4.

Definities en regelgeving verbonden partijen

De weergave van de definities van een verbonden partij, het bestuurlijk belang alsmede het financieel belang in de Kadernota is conform de geldende wetgeving.

De meest relevante regelgeving wordt in de bijlage genoemd. In dit Rkc-rapport staan ook andere artikelen uit de Wgr genoemd, die ook relevant zijn (in hoofdstuk 3). De Rkc meent dat het wettelijk kader in de Kadernota nog onvolledig is. Het college kan het Rkc-rapport gebruiken om de Kadernota te verfijnen.

Rol- en taakverdeling tussen college en VV in sturing/beheersing/controle

Over de rol van het college van D&H staat op diverse plekken het een en ander vermeld. Onder andere aan het begin van de Nota: de rol eigenaar/bestuurder vs. de rol klant/opdrachtgever. Deze worden echter niet nader uitgelegd. In paragraaf 4.4. staat vermeld: het college van D&H houdt toezicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing van/door verbonden partijen. De paragraaf geeft ook een toelichting op de middelen die ingezet kunnen worden (o.a. het maken van concrete afspraken) – maar ook dit wordt niet verder toegelicht.

Dezelfde paragraaf geeft een set richtlijnen. Deze zijn concreet, maar ze zijn qua aard verschillend. Een categorisatie van richtlijnen zou verhelderend werken (gaan ze over kaderstelling, over sturing/beheersing door college of over controle door de VV?).

De Kadernota gaat in op de rol van de VV bij verbonden partijen: de kaderstellende en controlerende taak.¹⁸

In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid ingegaan op de taken en bevoegdheden van zowel het college als de VV.

De richtlijnen ten aanzien van kaderstelling, beheersen en controleren komen in dit hoofdstuk onvoldoende terug. Deze staan op meerdere plaatsen in de nota. Door ze in dit hoofdstuk te groeperen wordt de overzichtelijkheid vergroot en vermindert dit het aantal dubbelingen in het document

Informatievoorziening aan de VV

In paragraaf 4.5 van de Kadernota worden de voorwaarden geschetst waaraan de informatievoorziening richting de VV moet voldoen. Over het algemeen zijn deze volgens het oordeel van de Rkc compleet. Wat echter mist is de voorwaarde om een duidelijke koppeling te leggen tussen verbonden partij en een inhoudelijk bestuurlijk programma.¹⁹

De eisen die de nota stelt m.b.t. de paragraaf VP zijn conform wetgeving.

Overzicht huidige verbonden partijen

Bijlage 3 van de Kadernota geeft een opsomming van alle verbonden partijen waar Rijnland mee samenwerkt. Deze opsomming is zeer summier en voldoet niet aan de wettelijke eisen (zoals ook aangegeven in hoofdstuk 3 van dit rapport).

¹⁸ Concept Kadernota, pagina 3-4.

¹⁹ Concept Kadernota, pagina 12.

Het dienen van het publieke belang en de uitoefening van publieke taken door het waterschap

De Rkc constateert dat Rijnland in de concept kadernota Verbonden partijen uitgaat van het begrip *publiek belang*, dat op pagina 15 van de Kadernota als volgt wordt gedefinieerd:

‘Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvoor Rijnland de verantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zij meent dat die zonder specifieke overheidsmaatregelen niet of niet voldoende wordt behartigd.’

De Rkc vindt deze definitie nogal ruim en heeft de bovenstaande definitie van Rijnland vergeleken met het wettelijke kader ter zake van *publieke taken van het waterschap*, zoals deze blijkt uit de Wet FIDO, de Waterwet en de Waterschapswet

De *Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido)* heeft tot doel het beheersen van financiële risico's. Daarom gelden er op basis van deze wet kwalitatieve randvoorwaarden voor de treasury-functie van gemeenten/provincies en waterschappen. Artikel 2, lid 1 van de Wet Fido bepaalt het volgende: *‘Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.’*

De *Wet FIDO* staat een openbaar lichaam, zoals het Hoogheemraadschap van Rijnland derhalve **niet** toe om leningen aan te gaan, middelen uit te zetten of garanties te verlenen als er geen sprake is van uitoefening van een publieke taak.

In de *Waterwet* is bepaald dat het waterschap de beheerder voor regionale watersystemen is. (De rijksoverheid is de beheerder voor het hoofdwatersysteem.) Het waterschap is verantwoordelijk voor het operationele regionale waterbeheer. Het waterschap legt de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren, bepaalt de concrete maatregelen en voert deze uit. Een bijzondere zorgplicht voor de waterschappen is de zuivering van stedelijk afvalwater. Hoewel de Waterwet betrekking heeft op het watersysteem en niet op de waterketen (het geheel van drinkwaterwinning, riolering en zuivering van stedelijk afvalwater), is er in de Waterwet - vanwege de nauwe relatie met het watersysteembeheer - voor gekozen de zuivering van stedelijk afvalwater als taak van het waterschap op te nemen.

De *Waterschapswet* benoemt in artikel 1, lid 2 de publieke taken van het waterschap als volgt: *De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.*

Op basis van de Waterwet en de Waterschapswet heeft Rijnland de volgende publieke taken:

- Zorg voor het regionale watersysteem
- Zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater
- Zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden

Kijkend naar de verbonden partijen, waarin Rijnland op dit moment participeert, is naar het oordeel van de Rkc de link met de wettelijke publieke taken niet direct aanwijsbaar:

- MeerGrond en GR Slibverwerking: bagger en slib zijn 'restproducten' die vrijkomen bij de uitoefening van een publieke taak, bagger bij regionaal waterbeheer en slib bij waterzuivering.
- Het Waterschapshuis, de GR Aquon en de GR Gouwe Rijnland: hier gaat het om beoogde efficiencyvoordelen door samenwerking in elementen van de bedrijfsvoering.
- Bij de 2 molenstichtingen lijkt hooguit sprake te zijn van een algemeen maatschappelijk belang.

Afwegingskader

De Kadernota schetst in paragraaf 4.1 de uitgangspunten voor het aangaan van verbonden partijen. Dit afwegingskader ('beleidsmatige toets') voor het aangaan van verbonden partijen is naar het oordeel van de Rkc onvoldoende doelgericht. Er worden argumenten genoemd die 'kunnen' leiden tot het aangaan van een verbonden partij. Wat Rijnland nodig heeft, is een afwegingskader dat leidt tot een heldere formulering van het doel dat wordt nagestreefd met het aangaan van de verbonden partijen.

Het stroomschema op blz. 8 is een stap voorwaarts maar het moet verplichten tot een SMART formulering van het doel van de verbonden partij. De Rkc is van mening dat het afwegingskader een strengere richtlijn moet bevatten ten aanzien van het inschatten van risico's, namelijk de verplichting om per verbonden partij een risicoprofiel op te stellen. Het afwegingskader stelt wel de vraag 'zijn de risico's aanvaardbaar', maar geeft verder geen invulling hoe deze aanvaardbaarheid van risico's te bepalen.²⁰

Het afwegingskader moet leiden tot een toetsbare visie voor iedere verbonden partij (met vermelding van doel, kosten, risico's, beschikbare middelen en verwachte resultaten).

Vertegenwoordiging Rijnland in bestuur verbonden partij

Paragraaf 5.1 van de Kadernota vermeldt dat leden van de VV niet kunnen optreden als vertegenwoordiger van Rijnland in het bestuur van een verbonden partij. Hierbij merkt de Rkc op dat hier kennelijk voorbij wordt gegaan aan het feit dat de leden van het college ook lid zijn van de VV.²¹

De Kadernota merkt verder op dat ambtenaren door het college aangewezen kunnen worden om namens Rijnland in een bestuur van een verbonden partij zitting te nemen. De Rkc merkt – als reactie op de voorgaande zin – op dat dit geen ideale situatie is. Zij is van mening dat de bestuurlijke

²⁰ N.B. Als voorbeeld: de Nota verbonden partijen van Delfland geeft wel een instrument om het risicoprofiel van iedere verbonden partijen te bepalen. De omvang van het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij speelt daarbij een belangrijke rol.

²¹ N.B. Ter vergelijking: de Kadernota van Delfland sluit in paragraaf 5.4 uitdrukkelijk uit dat ambtenaren zitting hebben in besturen of commissaris zijn.

verantwoording het beste geborgd is indien een verantwoordelijk bestuurder zitting heeft in het bestuur van een verbonden partij. Hierdoor kan deze bestuurder verantwoordelijkheid dragen voor alle (relevante) aspecten van het beleid van Rijnland en daarop door de VV worden aangesproken.

Planning implementatie Kadernota Rijnland

In de Kadernota van Rijnland ontbreekt nog een planning wanneer de Kadernota wordt geïmplementeerd in de programmabegroting, het jaarverslag, burap etc.

Ook vermeldt de Kadernota dat een evaluatie gepland staat voor 2014. Geen verdere uitleg wordt gegeven hoe de evaluatie zal plaatsvinden. De Rkc verwacht dat een evaluatie in 2014 beter uitgevoerd kan worden indien nog dit jaar een nulmeting per verbonden partij wordt opgesteld (plus voor eventuele nieuwe verbonden partijen). Deze kan vervolgens dienen als uitgangspunt voor de evaluatie.

Rapportage over verbonden partijen

De Rkc acht het raadzaam om bij de start, voortgang en evaluatie per verbonden partij steeds een vastgesteld format te gebruiken. Rijnland zou zo'n format nu in de Kadernota kunnen opnemen en per verbonden partij een nulmeting kunnen doen.



5. GERAADPLEEGDE BRONNEN

ALGEMEEN

Kadernota Verbonden Partijen (ter behandeling in Commissie BOD op 18 mei 2011)

P&C Kalender, versie D&H 21 december 2011

Nota Verbonden Partijen Hoogheemraadschap Delfland, besluit 28 oktober 2010

Programmajaarverslag Rijnland 2010

Programmajaarverslag Rijnland 2009

Programmabegroting Rijnland 2010

Burap Rijnland nr. 2, 2010, verslagperiode januari – juli 2010

Verordening Rijnland Beleids- en verantwoordingsfunctie van het Hoogheemraadschap Rijnland, geldend vanaf 1 januari 2009

Het Waterschapshuis

Zienswijze op begroting Het Waterschapshuis 2011 (brief Rijnland 22 september 2010)

Besluitenlijst VV Rijnland, 22 september 2010 (Besluit: instemming met zienswijze op begroting Het Waterschapshuis 2011)

VV Rijnland Voorstel Begroting Het Waterschapshuis 2011 (Reg. Str. 10.30631)

Verslag Commissie BOD Rijnland, 8 september 2010 (begroting Het Waterschapshuis 2011 en zienswijze)

Besluitenlijst D&H Rijnland, 17 augustus 2010 (Besluit: VV voor te stellen in te stemmen met zienswijze op begroting Het Waterschapshuis 2011)

Besluitenlijst VV Rijnland, 24 maart 2010 (Besluit: instemming met vorming GR Het *Waterschapshuis*)

Gemeenschappelijke Regeling Het Waterschapshuis (18 januari 2010)

GR SLIBVERWERKING

Inschrijving Kamer van Koophandel HVC

Agenda VV Rijnland 1 juni 2011

Financiële Dagblad, HVC stapt in zonne-energie, 7 april 2011

Artikel 'Waterschappen onderzoeken TDH bij slibverwerking', Waterforum, 5 november 2010

Besluitenlijst en verslag VV Rijnland, 26 januari 2011 (Toetsingskader Opt-out regeling HVC)

Verslag Commissie BOD Rijnland, 12 januari 2011, (Toetsingskader Opt-out regeling HVC)

STOWA, Slibketenstudie, rapport 2010 33 en 34

Bedrijfsprofiel HVC, www.hvcgroep.nl

Besluitenlijst VV Rijnland, 16 juni 2010 (Verordening uitsluitend recht tot slibverwerking aan HVC)

Notitie van Begeleidingscommissie Aandelenruil DRSH-HVC van Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard, maart 2010

Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009, geldend vanaf 1 augustus 2010

Besluitenlijst VV Rijnland, 16 juni 2010 (Zuiveringsslib als biobrandstof)

Voorstel Aandelenruil DRSH-HVC, ondertekenen overeenkomst, Hoogheemraadschap van Delfland, 4 februari 2010

Ballotage-overeenkomst van de aandeelhouders B van de NV HVC, 11 januari 2010

Overname overeenkomst aandelen, 11 januari 2010

Uitvoeringsinformatie Programmajaarverslag 2009, par. 3.11 Slibafvoer (slibverbranding DRSH)

Voorstel Aandelenruil DRSH-HVC, Hoogheemraadschap van Delfland, 8 oktober 2009

Notitie DRSH over BTW-gevolgen na aandelenruil DRSH-HVC, 5 september 2009

Voorstel Toekomst DRSH Zuiveringsslib N.V. voor VV op 24 juni 2009, van Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard

Bedrijfsonderzoek HVC, van DRSH NV, 15 juni 2009 (vertrouwelijk)

Advies inzake oprichting GR i.v.m. samengaan DRSH en HVC van Unie van Waterschappen, 9 juni 2009

Verslag AVA van HVC, mei 2009 , betreft voorstel tot actualisering van het strategisch plan 2008 onder vigeur van de voorgestelde toetreding van de DRSH waterschappen.

Strategische orientatie, De Leur Consultancy, 17 september 2008
DRSH NV, onderhandse lening, brief 18 april 1997

DRSH NV, onderhandse lening, brief 11 november 1997

DRSH NV, Borgtocht overeenkomst, 19 september 1996

DRSH NV, geldlening, brief 2 oktober 1996

NWB, Garantieverklaring, 23 juli 1996

Voorstel VV Rijnland, 14 december 1994 (uitbreiding
slibverwerkingscapaciteit)

NWB Overeenkomst van geldlening, 16 oktober 1992

NWB Overeenkomst van geldlening, 4 januari 1991

Voorstel VV Rijnland, 17 april 1991 (bouw van slibverwerkingsinstallatie)

MeerGrond v.o.f.

Uittreksel Kamer van Koophandel, 19 april 2011

VV Voorstel, vergadering 9 maart 2011 (voorstel: Instemming met aanvulling
op de samenwerkingsovereenkomst

VV agenda 9 maart 2011

Besluitenlijst D&H, 1 februari 2011, aanvulling op de
samenwerkingsovereenkomst

Besluitenlijst VV, 22 september 2010 (Stand van zaken MeerGrond v.o.f. voor
kennisgeving aangenomen)


Notitie voor VV met risico's omtrent MeerGrond, bijlage bij punt 27 agenda
VV 22 september 2010.

Verslag Commissie BOD, 8 september 2010 (Stand van zaken MeerGrond
v.o.f)

Besluitenlijst D&H, 17 augustus 2010, Stand van zaken MeerGrond v.o.f
(Besluit: de VV in het kort te informeren over de stand van zaken MeerGrond

Risico analyse MeerGrond v.o.f., college Voorstel vergadering 13 april 2010
(reg.str. 10.08005)

Besluit Raad van State Baggerdepot MeerGrond, 13 april 2010



Risico analyse MeerGrond v.o.f, ambtelijke notitie februari 2010 (reg.nr. 09.39957)

Jaarrekening MeerGrond v.o.g., Accountantsrapport inzake jaarstukken 2009, 4 februari 2010

Samenwerkingsovereenkomst Baggerdepot Haarlemmermeer, 30 september 1999
