

# *Van grip en samenhang 'In control' bij verbonden partijen*

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

# Van grip en samenhang

'In control' bij verbonden partijen

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

September 2014

## Inhoudsopgave

<b>1 Aanleiding en opdracht</b>	<b>2</b>
1.1 / Aanleiding, doelstelling en vraagstelling	2
1.2 / Werkwijze	2
1.3 / Leeswijzer	3
<b>2 Hoofdboodschap</b>	<b>4</b>
2.1 / Hoofdboodschap	4
2.2 / Conclusies en aanbevelingen	4
2.3 / Kompas verbonden partijen (separate bijlage)	5
<b>Conceptnota van bevindingen</b>	<b>6</b>
<b>1 Beleid en inventarisatie</b>	<b>7</b>
1.1 / Beleidskader	7
1.2 / Sturen	10
1.3 / Beheren	11
1.4 / Toezicht houden	12
1.5 / Verantwoorden	13
1.6 / Inzicht algemeen bestuur	14
<b>2 Casestudies</b>	<b>16</b>
2.1 / Beleidskader	18
2.2 / Sturen	19
2.3 / Beheren	21
2.4 / Toezicht houden	22
2.5 / Verantwoorden	28
2.6 / Inzicht algemeen bestuur	30
<b>Bijlagen</b>	<b>34</b>
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	34
Bijlage 2. Toetsingskader	36
Bijlage 3. Geïnterviewde personen	38
Bijlage 4. Geraadpleegde en geciteerde bronnen	39
Bijlage 5. Eindbeeld workshop	40
Bijlage 6. Inventarisatie verbonden partijen	44
Bijlage 7. Reactie dagelijks bestuur waterschap Brabantse Delta	44
Bijlage 8. Nawoord rekenkamercommissie	45

# 1. Aanleiding en opdracht

## 1.1 / Aanleiding, doelstelling en vraagstelling

Momenteel is er bij de overheid veel aandacht voor samenwerkingsrelaties, onder andere met verbonden partijen. Waterschap Brabantse Delta participeert op dit moment in tien verbonden partijen.

De uitvoering van waterschapstaken door een verbonden partij betekent dat het waterschap bestuurlijke bevoegdheden in combinatie met een financieel belang heeft in verschillende verbonden partijen. Naast de kansen die deelname aan een verbonden partij biedt, brengt het ook risico's met zich mee. De rekenkamercommissie wil het algemeen bestuur met dit onderzoek inzicht geven in de wijze waarop het waterschap 'in control' is bij verbonden partijen.

De rekenkamercommissie streeft met dit onderzoek de volgende doelstellingen na:

- inzicht bieden in de mate waarin de werkwijze van het waterschap Brabantse Delta toereikend is om 'in control' te zijn bij haar verbonden partijen;
- het op basis van dit onderzoek doen van aanbevelingen aan het algemeen bestuur ter verbetering van de werkwijze van het waterschap.

Deze doelstelling is vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

***Is de huidige werkwijze van het waterschap Brabantse Delta toereikend om 'in control' te zijn bij haar verbonden partijen?***

Ten behoeve van de beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

*Beleid*

1. Zijn er kaders/richtlijnen voor de inhoud en keuzes voor verbonden partijen?

*Werkwijze*

2. Op welke wijze geeft het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) sturing aan de verbonden partijen?

3. Op welke wijze beheert het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) de relatie met de verbonden partijen?

4. Hoe geeft het waterschap invulling aan het toezicht op de verbonden partijen?

5. Hoe heeft het waterschap de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partijen geborgd?

*Inzicht algemeen bestuur*

6. Heeft het algemeen bestuur voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

## 1.2 / Werkwijze

Het onderzoek startte met een korte voorbereidingsfase waarin onder meer het toetsingskader verder is uitgewerkt en het plan van aanpak is vastgesteld.

Daarna is begonnen met een inventarisatie welke verbonden partijen Brabantse Delta heeft.

Vervolgens bracht het onderzoek in kaart welke ambities het waterschap heeft en welke algemene afspraken er zijn over het sturen, beheren, toezicht houden en verantwoording van verbonden partijen. Welke samenwerking beogen AB, DB en ambtelijke organisatie daarin? Vervolgens richtte het onderzoek zich op de praktijk. In casestudies is de relatie met drie verbonden partijen beoordeeld. De rekenkamercommissie heeft voor deze casestudies de volgende drie verbonden partijen geselecteerd:

- Gemeenschappelijke Regeling Belastingssamenwerking West-Brabant;
- Gemeenschappelijke Regeling Aquon
- NV Slibverwerking Noord Brabant.

Van deze verbonden partijen zijn documenten bestudeerd, en om goed zicht te krijgen zijn per casestudie interviews gehouden. Er is gesproken met betrokkenen zowel binnen Brabantse Delta als bij de geselecteerde verbonden partijen. Daarna heeft de rekenkamercommissie op basis van voorlopige bevindingen een workshop gehouden met vertegenwoordigers van het AB, DB en de ambtelijke organisatie. Deze workshop vond plaats op 24 februari 2013. Belangrijk doel was om van AB-leden te horen hoe zij denken over sturing, beheer, toezicht en verantwoording van verbonden partijen.

Aansluitend is de concept nota van bevindingen voorgelegd aan het dagelijks bestuur voor een technische reactie. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het definitieve onderzoeksrapport vastgesteld.

### 1.3 / Leeswijzer

Het rapport start met de aanleiding voor het onderzoek, de vraagstelling en de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 2 geeft de rekenkamercommissie de hoofdboodschap van dit rapport aan. Ook wordt aangegeven dat de rekenkamercommissie in dit onderzoek heeft gekozen voor een andere presentatie van de conclusies en aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn namelijk opgenomen in een separate bijlage, een zgn. 'Kompas verbonden partijen'. In dit Kompas zijn de belangrijkste lessen en per onderzochte verbonden partij van Brabantse Delta concrete tips en aandachtspunten opgenomen. Ook bevat het Kompas een kader om als AB het sturingsregime te kunnen afwegen. De onderbouwing van het onderzoek is achtereenvolgens opgenomen in de nota van bevindingen en de volgende bijlagen:

1. Onderzoeksbevindingen
2. Toetsingskader
3. Geïnterviewde personen
4. Geraadpleegde en geciteerde bronnen
5. Eindbeeld workshop 24 februari 2013.
6. Inventarisatie verbonden partijen

In bijlage 7 is de reactie op het rapport van het dagelijks bestuur opgenomen in bijlage 8 het nawoord van de rekenkamercommissie.

## 2 Hoofdboodschap

### 2.1 / Hoofdboodschap

De rekenkamercommissie heeft allereerst gekeken hoe het AB van Brabantse Delta via de eigen p&c-cyclus grip houdt op de verbonden partijen waarin ze deelneemt. Het beeld is dat de informatie die in de p&c-stukken is opgenomen, en dan met name de 'paragraaf' verbonden partijen, tot aan de begroting van 2013 onvoldoende was om de doelrealisatie van de verschillende verbonden partijen te beoordelen. Daarin benoemde doelen waren te algemeen en verantwoordingsinformatie was niet zo specifiek dat het inzicht bood in doelrealisatie. Met ingang van de begroting 2014 is hierin verandering gekomen, doordat in de paragraaf verbonden partijen een verwijzing is opgenomen naar de business cases (inclusief verwachtingen en doelen) en een weging van de stand van zaken tot nu toe.

In het onderzoek is gebleken dat AB-leden in de praktijk meer dan voorheen sturen op (concept)-begrotingen en jaarstukken die er vanuit de verbonden partijen komen. Geredeneerd vanuit dat perspectief hanteert Brabantse Delta een consequente werkwijze, namelijk:

- Het AB ontvangt per onderzochte gemeenschappelijke regeling (Aquon en BWB) van het DB steeds een voorbereide concept-zienswijze;
- daarin wordt aan de oorspronkelijke business cases gerefereerd;
- er wordt in de concept-zienswijze ook opgemerkt of de verbonden partij iets heeft gedaan met de door het waterschap gemaakte opmerkingen in het voorafgaande jaar, en;
- er vindt dialoog plaats tussen AB en DB over het aanscherpen van een dergelijke zienswijze.

Zo geredeneerd kan gesteld worden dat Brabantse Delta inderdaad 'grip' heeft op haar verbonden partijen.

Bovengenoemde 'grip' is gericht op afzonderlijke verbonden partijen en is in zekere mate ook reactief van aard. Het AB reageert in veel gevallen pas wanneer er zaken spelen bij verbonden partijen. In dergelijke gevallen laat het waterschap niet los en blijft ze daar op sturen. Wat de rekenkamercommissie nog mist is een strategische en meer pro-actieve benadering. Brabantse Delta kan meer uit de samenwerkingsverbanden halen door vanuit een eigen ambitie meer aan de voorkant te sturen op de doelen die Brabantse Delta door haar deelname in verbonden partijen wil verwezenlijken en de risico's die Brabantse Delta vroegtijdig wil managen.

Om meer aan de voorkant te sturen is het belangrijk dat Brabantse Delta een helder beeld heeft van haar eigen ambitie. De rekenkamercommissie mist in dit kader een reflectie op de eigen kwaliteiten en kwetsbaarheden in het licht van de ambities die Brabantse Delta op de lange termijn wil realiseren. Van daaruit mist de rekenkamercommissie beleid ten aanzien van de rol die verbonden partijen spelen in het realiseren van die eigen ambities, bijvoorbeeld in de vorm van een agenda voor de komende jaren.

Op ad hoc basis vinden afwegingen plaats en ook grondig, maar de rekenkamercommissie ziet niet dat er in het licht van de genoemde strategische ambitie aan het AB een risicoanalyse wordt gepresenteerd voor alle verbonden partijen. Het is nu voor Brabantse Delta wel mogelijk om te reageren op risico's, maar niet om te anticiperen op risico's die verwacht kunnen worden, maar die nu 'toevallig' nog niet op het netvlies staan. Kijkend naar de paragraaf verbonden partijen verdient het aanbeveling deze aan te vullen met een strategische analyse van risico's. Dan kan het AB prioriteiten stellen en bijvoorbeeld per jaar aangeven waar het zwaartepunt van de sturing op verbonden partijen moet liggen.

### 2.2 Conclusies en aanbevelingen

U bent van de rekenkamercommissie gewend sec tekstueel de conclusies en aanbevelingen te krijgen. Wij hebben bij dit onderzoek gekozen voor een andere opzet. Als separate bijlage treft u een "Kompass

verbonden partijen” aan. Dit kompas geeft op verschillende manieren inzicht in zowel de conclusies en aanbevelingen als de manier waarop het Algemeen Bestuur (en overigens ook het Dagelijks Bestuur en ambtenaren) betrokken zijn geweest bij dit onderzoek. Dit gebeurde onder andere in een workshop. Uit deze workshop is ook het in het kompas opgenomen afwegingskader dat het AB kan gebruiken om verschillende (typen) samenwerkingsverbanden te wegen, opgenomen. Het kompas geeft derhalve niet alleen inzicht in de conclusies en aanbevelingen maar is breder. Wij volstaan hier met een verwijzing naar het kompas voor het onderdeel Conclusies en Aanbevelingen.

### 2.3 / Kompas verbonden partijen (separate bijlage)

Zie separate bijlage.

# Nota van bevindingen



# 1 Beleid en inventarisatie

Dit hoofdstuk brengt het beleid van het waterschap ten aanzien van verbonden partijen in beeld evenals de stand van zaken bij de elf verbonden partijen waaraan het waterschap deelneemt. Dit wordt gedaan aan de hand van de zes deelvragen die dit onderzoek kent:

- 1 Zijn er kaders/richtlijnen voor de inhoud en keuzes voor verbonden partijen?
- 2 Op welke wijze geeft het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) sturing aan de verbonden partijen?
- 3 Op welke wijze beheert het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) de relatie met de verbonden partijen?
- 4 Hoe geeft het waterschap invulling aan het toezicht op de verbonden partijen?
- 5 Hoe heeft het waterschap de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partijen geborgd?
- 6 Heeft het algemeen bestuur voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

Dit eerste hoofdstuk beantwoordt de deelvragen vanuit het perspectief van het beleid en in termen van opzet. De wijze waarop het uitwerkt, komt ter sprake in hoofdstuk 2 dat ingaat op de praktijk.

Elke paragraaf begint met een weergave in een tabel van de gehanteerde norm en de algemene beoordeling. De bevindingen zijn daaronder verder toegelicht.

## 1.1 / Beleidskader

### Beleid verbonden partijen gericht op interne werkwijze

Norm	Beoordeling algemeen
<b>1a.</b> Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de inrichting, deelname, aansturing, controle op en eventueel uittreding uit verbonden partijen.	<b>Komt deels overeen.</b> Het DB heeft een notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen'. Het betreft een verbeterplan van de interne werkwijze. Nadruk ligt op inrichting, aansturing en controle. De notitie besteedt geen aandacht aan deelname en uittreding. Het AB is hierbij niet betrokken. Op het niveau van het AB ontbreekt beleid ten aanzien van verbonden partijen. Er vond in december 2012 een thema-AB plaats over verbonden partijen. Toen is door het AB gesteld dat geen uitvoerig beleid gewenst was.

Het DB van Brabantse Delta stelt in april 2010 de notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' vast. Dit beleid gaat in op het verbeteren van de procedures en werkafspraken binnen de eigen organisatie in de aansturing van verbonden partijen en het vergroten van het zicht op verbonden partijen in planning-en-controldocumenten. Dit beleid is niet vastgesteld door het AB van Brabantse Delta.

Aanleiding voor de notitie van het DB vormt de volgende bevinding van de accountant: 'Er is geen vastgestelde procedure voor de waarborging van volledigheid van de paragraaf verbonden partijen en in relatie daarmee de risicoparagraaf, kortom de borging van de informatievoorziening over verbonden partijen in de planning- en controlcyclus.'<sup>1</sup> De notitie benoemt maatregelen ter verbetering van de werkwijze. Zo

<sup>1</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 3.

staat er bijvoorbeeld: *'het (is) van belang een model te introduceren dat met betrekking tot iedere afzonderlijke verbonden partij in één oogopslag alle relevante informatie en ontwikkelingen in beeld brengt.'*<sup>2</sup> De nadruk in dit beleid ligt op inrichting, aansturing en controle van de relatie met de huidige elf verbonden partijen van Brabantse Delta (zie bijlage 8 voor een overzicht van de verbonden partijen).

Afwegingen rond deelname aan en eventuele uittreding uit verbonden partijen komen in beleid veel minder aan de orde. Weliswaar stelt het stuk: *'Omdat geen enkele verbonden partij dezelfde is vraagt ieder geval om een specifieke afweging. Centraal daarbij staat het antwoord op de vraag of deelneming in de verbonden partij de geëigende vorm is om de doelstelling van het waterschap te realiseren'*. De vraag welke (juridische) vorm vanwege een dergelijke afweging – of in het licht van de ontwikkeling die het waterschap als geheel voor ogen staat – geëigend is, wordt in het stuk niet gesteld.<sup>3</sup>

Brabantse Delta beschikt hiermee niet over één compleet document waarin het gehele beleid voor verbonden partijen aan bod komt. Er vond in december 2012 een thema-AB plaats over verbonden partijen. Toen is door het AB gesteld dat geen uitvoerig beleid gewenst was.

### Beleid mist koppeling met toekomstige positionering

Norm	Beoordeling algemeen
<p><b>1b.</b> <i>Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan:</i></p> <p><i>i. de realisatie van de doelen van het waterschap;</i></p> <p><i>ii. de (regionale) positionering en strategische organisatievisie van het waterschap.</i></p>	<p><b>Komt deels overeen.</b> De notitie bevat geen heldere visie op samenwerking, maar constateert dat het waterschap intensief samenwerkt met andere partijen (ook buiten verbonden partijen). Doel van samenwerking zijn de klassieke en algemene 'drie k's': kostenreductie, kwaliteitsverbetering en verminderen kwetsbaarheid. Daarnaast speelt ook draagvlak een rol.</p>

Ook ander beleid van Brabantse Delta zet geen heldere visie uiteen op welke manier samenwerking moet bijdragen aan positionering of de strategische organisatievisie van het waterschap. Wel constateert het 'Waterbeheerplan 2010-2015' dat het waterschap intensief samenwerkt met andere partijen. Hierbij gaat het om zowel samenwerking met andere overheden (waaronder verbonden partijen) als ook andere vormen van samenwerking met andere partijen, bijvoorbeeld bij de realisatie van ecologische verbindingzones op landgoederen. Ook geeft het dagelijks bestuur aan bij vergunningverlening, handhaving en belastinginning intensiever te willen gaan samenwerken.<sup>4</sup>

Beleidsstukken geven doelen weer die het waterschap met samenwerking wenst te bereiken, maar vooral in algemene zin, om redenen van kosten en kwaliteit. In het 'Waterbeheerplan 2010-2015' wordt gesteld dat *'het samenwerken op alle niveaus waterbeheer effectieve en goedkoper'* maakt. In de 'Kadernota 2014-2024' staat: *'Het waterschap werkt met andere partijen samen met als doel kostenbesparing en/of meer kwaliteit. Daarnaast spelen ook elementen als kwetsbaarheid en draagvlak een rol.'*<sup>5</sup> De urgentie van deze samenwerkingen of de ontwikkelstappen die Brabantse Delta met die samenwerking wil zetten zijn niet benoemd en in de tijd gezet.

<sup>2</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 3.

<sup>3</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 2.

<sup>4</sup> Waterbeheerplan 2010-2014.

<sup>5</sup> Kadernota 2014-2024, p. 12.

### Keuze organisatievormen verbonden partijen niet in beleid onderbouwd

Norm	Beoordeling algemeen
<p><b>1c. Het beleid motiveert:</b>  <i>i. om welke redenen organisatievormen (GR, NV, stichting et cetera) adequaat worden geacht bij de deelname aan verbonden partijen.</i></p>	<p><b>Komt niet overeen.</b> De notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' onderbouwt niet waarom bepaalde organisatievormen adequaat zijn voor een verbonden partij.</p>

De notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' beschrijft de verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, maar maakt niet duidelijk waarom een bepaalde organisatievorm adequaat is voor een verbonden partij. Zo staat er: 'Verbonden partijen zijn vaak samenwerkingsverbanden van publiekrechtelijke aard. Doorgaans betreft het dan gemeenschappelijke regelingen. Doch ook participaties in privaatrechtelijke organisaties die een publieke taak vervullen kunnen een verbonden partij zijn. Meestal betreft het dan naamloze en besloten vennootschappen, verenigingen en stichtingen.'<sup>6</sup> Het beleid bevat eveneens geen afwegingskader of stappenplan om bij deelname voor een bepaalde vorm te kiezen.

### Taken AB niet in beleid vastgelegd

Norm	Beoordeling algemeen
<p><b>1c. Het beleid motiveert:</b>  <i>ii. welke instrumenten het waterschap inzet om tot doelrealisatie te komen (verantwoordelijkheden en taken AB, DB, organisatie).</i></p>	<p><b>Komt deels overeen.</b> De notitie zet de taken van ambtelijke organisatie en DB uiteen. Voor AB zijn taken en bevoegdheden niet vermeld, al gaat de notitie wel in op informatie die voor het AB van belang is om te kunnen sturen.</p>

Uit de notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' blijkt dat binnen de ambtelijke organisatie per verbonden partij een accountmanager is aangewezen als ambtelijk verantwoordelijke. De notitie benoemt voor de accountmanager de volgende taken:<sup>7</sup>

- / ondersteuning van de bestuurlijke vertegenwoordiger van het waterschap;
- / het bewaken van de informatievoorziening;
- / advisering ten aanzien van inhoudelijke activiteiten van de verbonden partij.

De accountmanager voert de regie en 'dient vanuit die rol ervoor te zorgen dat informatie aangaande de betreffende verbonden partij op het juiste moment op de juiste plaats terechtkomt.'<sup>8</sup> 'Het dagelijks bestuur dient via de reguliere begrotings- en jaarrekeningcyclus over de verbonden partijen te rapporteren aan het algemeen bestuur.'<sup>9</sup>

Het beleid vermeldt geen taken voor het AB. Wel gaat een flink deel van de notitie in op de informatie die vanuit het perspectief van het AB gewenst zal zijn om goed te kunnen sturen. Nadien, in een workshop met het AB, hebben organisatie en DB met het AB van gedachten gewisseld over de daadwerkelijke

<sup>6</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 1.

<sup>7</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 4.

<sup>8</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 4.

<sup>9</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen, p. 1.

informatiebehoefte van het AB. Dit heeft niet tot verdere aanpassingen van het beleid geleid. Wel leidde het tot verdere aanpassingen in de paragraaf verbonden partijen vanaf de begroting 2014 van Brabantse Delta.

## 1.2 Sturen

### AB in meeste gevallen betrokken bij aangaan verbonden partij

Norm	Beoordeling algemeen
<b>2a.</b> <i>Het AB is kaderstellend betrokken bij inrichting van de organisatievorm, deelname en de aansturing van verbonden partijen.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Voor nagenoeg alle verbonden partijen heeft het AB middels een besluit de samenwerking bekrachtigd. Voor de Nederlandse Waterschapsbank NV is dit onduidelijk en over de Vereniging Noord-Brabantse Waterschapsbond is geen besluit genomen.

Het AB heeft voor de meeste verbonden partijen middels een besluit de samenwerking bekrachtigd. Voor vrijwel alle gemeenschappelijke regelingen geldt dat het AB traceerbaar kaderstellend betrokken was door een besluit tot oprichting of wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Voor de NV Slibverwerking Noord-Brabant is in 1994 een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin de ondertekenaars stellen “zo spoedig mogelijk na ondertekening van deze overeenkomst over te gaan tot oprichting van de naamloze vennootschap N.V. Slibverwerking Noord-Brabant”.<sup>10</sup> Voor de Nederlandse Waterschapsbank NV is niet traceerbaar of er een AB-besluit aan ten grondslag ligt. Over deelname aan de Vereniging Noord-Brabantse Waterschapsbond is geen AB-besluit genomen.

### Aansturing verbonden partijen ligt nadrukkelijk bij DB en organisatie

Norm	Beoordeling algemeen
<b>2b.</b> <i>Binnen de kaders van het AB verzorgen DB en de organisatie de daadwerkelijke inrichting en aansturing, waarbij het DB leidinggeeft en het ‘scharnierpunt’ is tussen AB en de waterschapsorganisatie.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> “Het DB heeft met de instelling van het accountmanagement gezorgd voor de inrichting en aansturing van verbonden partijen.”

De organisatie wijst accountmanagers uit de organisatie aan voor de inrichting en ondersteuning van de aansturing van verbonden partijen. Documentatie van verbonden partijen komt binnen bij deze accountmanagers. Deze accountmanager zorgt voor afstemming tussen budgethouders en inhoudelijke medewerkers en eventuele doorgeleiding van de informatie naar DB en/of AB. De nadruk in de aansturing van verbonden partijen ligt nadrukkelijk op het niveau van DB en organisatie.

<sup>10</sup> Samenwerkingsovereenkomst SNB (1994),p. 5.

### 1.3 Beheren

#### Doelen voor samenwerking sinds begroting 2014 beter toetsbaar

Norm	Beoordeling algemeen
<b>3a.</b> <i>Voor de samenwerking met verbonden partijen hebben AB en DB doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk zijn.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Voor elke verbonden partij heeft het AB in de beleidsbegroting doelen gesteld en in sommige gevallen ook business cases. De doelen in de begroting zijn algemeen van aard, maar vermelding van de business cases sinds 2014 betekent een flinke verbetering.

Voor elke verbonden partij staan in de beleidsbegroting doelen vermeld. Deze doelen zijn echter algemeen van aard en niet altijd duidelijk. Zo staat als doel voor de belastingsamenwerking West-Brabant vermeld: *'Eén gezamenlijke belastingorganisatie voor gemeentelijke en waterschapsbelastingen in West-Brabant'*<sup>11</sup> en voor de Noord-Brabantse Waterschapsbond *'De behartiging van de belangen van gemeenschappelijke aard.'*<sup>12</sup> Deze doelen zijn in hun formulering niet SMART en daarom niet gemakkelijk toetsbaar. Vanaf de begroting 2014 wordt in de paragraaf verbonden partijen voor verschillende partijen echter ook de business case vermeld die ten grondslag lag aan het besluit tot deelname van het AB. Hiermee wordt veel duidelijker traceerbaar in hoeverre de verbonden partij nog bijdraagt aan wat bij deelname beoogd was.

#### Niet met alle verbonden partijen specifieke afspraken t.a.v. taken en activiteiten

Norm	Beoordeling algemeen
<b>3b.</b> <i>Het DB heeft binnen deze doelen met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de taken en/of activiteiten (bijvoorbeeld in een prestatieovereenkomst).</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Het DB maakt wel met het merendeel, maar niet met elke verbonden partij, specifieke afspraken ten aanzien van de te verrichten taken en/of activiteiten. Nadruk ligt op de eigen p&c-cyclus van de verbonden partijen.

Het DB maakt met verbonden partijen niet altijd specifieke afspraken ten aanzien van de te verrichten taken en of activiteiten. Voor de gemaakte afspraken wordt meestal verwezen naar de eigen begroting of het eigen bestuurs-/ jaarprogramma van de verbonden partij, waarin staat welke taken de verbonden partij uitvoert voor de deelnemers. Hierin is niet altijd duidelijk wat de verbonden partij voor Brabantse Delta doet. Zo geeft een van de accountmanagers aan dat jaarplannen wel een nadere uitwerking geven aan doelstellingen, maar niet heel gedetailleerd in gaan op wat de verbonden partij precies per deelnemer doet. Er wordt gewerkt vanuit vertrouwen in de verbonden partij als professionele uitvoerder. Deelnemers gaan er vanuit dat alles wat nodig is wordt gedaan.

<sup>11</sup> Beleidsbegroting 2013, p. 50.

<sup>12</sup> Beleidsbegroting 2013, p. 57.

## 1.4 Toezicht houden

### Risico's en eventuele beheersmaatregelen toenemend in kaart gebracht

Norm	Beoordeling algemeen
<b>4a.</b> <i>Het toezichtarrangement is afgestemd op de eigen bevoegdheid van de verbonden partij en de risico's die het waterschap loopt door deelneming aan de verbonden partij.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Er is sinds 2011 (jaarrekening 2010 en begroting 2011) een toezichtsarrangement voor de verbonden partijen. Het DB biedt het AB bij financiële stukken (kadernota, begroting, jaarrekening en marap's) een apart overzicht verbonden partijen aan.

Er is sinds 2011 (jaarrekening 2010 en begroting 2011) een toezichtsarrangement voor de verbonden partijen. Het DB biedt het AB bij financiële stukken (kadernota, begroting, jaarrekening en marap's) een apart overzicht van verbonden partijen aan. Hierin zijn in toenemende mate risico's en eventuele beheersmaatregelen genoemd. Vanaf 2014 wordt de huidige situatie afgezet tegen de uitgangspunten en verwachtingen bij het aangaan van de samenwerking in de verbonden partijen en wordt voor enkele verbonden partijen ook expliciet geput uit de risico-analyses van de verbonden partijen zelf.

### Taakomschrijving voor toezicht is uniform

Norm	Beoordeling algemeen
<b>4b.</b> <i>De wijze waarop (ambtelijk) toezicht vorm krijgt is zoveel mogelijk uniform, vastgelegd en eenvoudig overdraagbaar aan anderen indien een bepaalde medewerker wegvalt.</i>	<b>Komt overeen.</b> Per verbonden partij is een accountmanager aangewezen. In de notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' staan de taken beschreven.

Het ambtelijk toezicht is in het beleid (de notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen') op een uniforme wijze vormgegeven. Per verbonden partij is een accountmanager aangewezen. Deze accountmanager zorgt volgens de notitie als verantwoordelijk coördinator binnen het waterschap voor de afstemming binnen de ambtelijke organisatie op financieel en beleidsmatig gebied en voor advisering van het DB en (via het DB ook het) AB.

### Toezicht loopt in opzet via eigen p&c-cyclus Brabantse Delta

Norm	Beoordeling algemeen
<b>4c.</b> <i>Het toezichtarrangement en de verantwoordingscyclus van de verbonden partij zijn op elkaar afgestemd.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Het toezichtsarrangement is in zijn opzet gekoppeld aan de p&c-documenten van Brabantse Delta zelf en niet aan de verantwoordingscyclus van de afzonderlijke verbonden partijen zelf, waarop in de praktijk de nadruk ligt in de sturing door het AB

Het eerder beschreven arrangement (paragraaf 1.1) is erop ingericht dat het AB stuurt via de p&c-documenten van Brabantse Delta zelf en minder aan de hand van de verantwoordingscycli van de afzonderlijke verbonden partijen en de documenten die vanuit de verbonden partij richting AB gaan. Dit

betekent dat het AB in opzet stuurt via de paragraaf verbonden partijen in de eigen p&c-documenten, terwijl in de praktijk de nadruk ligt op de sturing per verbonden partij afzonderlijk, namelijk via de stukken uit de p&c-cyclus van die partijen die het AB ontvangt. Daarin is de accountmanager ervoor verantwoordelijk dat een zienswijze op de verantwoordingsdocumenten vanuit de afzonderlijke verbonden partijen mogelijk is. Hiervoor verricht de accountmanager voorbereidende werkzaamheden voor DB en (via het DB voor het) AB.

#### In opzet voldoende kennis om toezicht gewicht te geven

Norm	Beoordeling algemeen
<b>4d.</b> <i>Binnen de organisatie is voldoende kennis georganiseerd om het toezicht op de verbonden partij (niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk) gewicht te geven.</i>	<b>Komt overeen.</b> In opzet heeft de afdeling FEZ een adviserende rol in de (financiële) beoordeling van de p&c-stukken van verbonden partijen. Op inhoudelijk vlak heeft de accountmanager een adviesrol.
<b>4e.</b> <i>De organisatie adviseert vertegenwoordigers in het algemeen of dagelijks bestuur van een verbonden partij (in voorbereiding op een bestuursvergadering) tijdig en adequaat over voorliggende voorstellen in relatie tot:</i> <i>i. het relatiebeheer met de verbonden partij;</i> <i>ii. de sturing op de realisatie van de eigen doelen van het waterschap.</i>	<b>Norm gaat over praktijk. Zie hoofdstuk 2.</b>

Op financieel terrein is kennis beschikbaar voor het houden van toezicht op verbonden partijen. Dit omdat de afdeling FEZ een adviserende rol heeft in de beoordeling van de planning-en-controlstukken van verbonden partijen. Daarnaast zijn er de accountmanagers die een rol hebben op inhoudelijk vlak. Vanuit deze samenwerking is er in opzet voorzien in voldoende kennis om het toezicht gewicht te geven.

### 1.5 Verantwoorden

#### Informatievoorziening niet speciek, maar volgens afspraak

Norm	Beoordeling algemeen
<b>5a.</b> <i>Het waterschap heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Verantwoordingsinformatie loopt volgens de afspraken zoals vermeld in de gemeenschappelijke regeling en samenwerkingsovereenkomsten. Het waterschap maakt met afzonderlijke verbonden partijen over het algemeen geen eigen, aanvullende afspraken over verantwoordingsinformatie.



Norm	Beoordeling algemeen
<b>5b.</b> <i>AB, DB en organisatie toetsen ieder vanuit hun eigen rol actief of de verantwoordingsinformatie zowel qua vorm als qua inhoud voldoet aan de gemaakte afspraken.</i>	<b>Norm gaat over praktijk. Zie hoofdstuk 2.</b>

Het waterschap maakt afspraken over de wijze, frequentie en inhoud van verantwoordingsinformatie primair via de gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsovereenkomsten en minder in specifieke eigen arrangementen tussen Brabantse Delta en afzonderlijke verbonden partijen. Informatie komt in principe tot het AB via de (ontwerp)begroting en jaarrekening van de verbonden partijen. Uitzondering hierop vormen de GR De Dommel en Brabantse Delta, de GR Muskusrattenbestrijding en de Unie van Waterschappen, waar – vanwege de aard van deze verbonden partijen – enkel verantwoord wordt via de planning-en-controldocumenten van Brabantse Delta zelf, namelijk de paragraaf verbonden partijen. Voor de NV Slibverwerking Noord-Brabant ontvangt het AB geen begroting, omdat de wet voor NV's de zienswijzemogelijkheid niet noemt. Dat neemt niet weg dat het DB toch het AB voor de begroting kan informeren en een zienswijze kunnen vragen.

Het dagelijks bestuur ontvangt naast begroting en jaarstukken van de verschillende verbonden partijen ook kwartaal-/jaar-/managementrapportages. Voor de gemeenschappelijke regeling De Dommel en Brabantse Delta ontvangt het DB geen verantwoordingsinformatie.<sup>13</sup>

## 1.6 Inzicht algemeen bestuur

### AB tot aan begroting 2014 via eigen p&c-stukken nauwelijks zicht op doelrealisatie

Norm	Beoordeling algemeen
<b>6a.</b> <i>De rolverdeling tussen AB, DB en organisatie (in termen van verantwoordelijkheden en taken) wordt in de praktijk ook nageleefd.</i>	<b>Norm gaat over praktijk. Zie hoofdstuk 2.</b>
<b>6b.</b> <i>De informatie die het AB ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre de doelen van het waterschap gerealiseerd worden door de verbonden partij.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Het AB ontving tot aan de begroting 2014 nauwelijks verantwoordingsinformatie over doelrealisatie van verbonden partijen via het hoofdstuk verbonden partijen van de jaarrekening. In de praktijk voedt het AB zich via de p&c-stukken van de verbonden partijen (zie hoofdstuk 2).
<b>6c.</b> <i>De timing en frequentie waarin het AB deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.</i>	<b>Norm gaat over praktijk. Zie hoofdstuk 2.</b>

Paragraaf 1.1 vermeldde de rolverdeling tussen organisatie, DB en AB, zoals die in de notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' is omschreven. Voor het AB zijn daarin geen specifieke taken vermeld. Volgens de notitie dient het DB via de reguliere p&c-cyclus te rapporteren

<sup>13</sup> Er is ambtelijk contact met betrekking tot de verrekenen van de hoeveelheid vervuilingseenheden. De meest actuele informatie wordt verwerkt in de P&C-producten die door het DB worden behandeld.



over verbonden partijen. De organisatie zorgt middels de accountmanager voor het beheer van de informatie die binnenkomt. Daarover vindt intern afstemming plaats en voorbereiding voor, en advisering van, DB en AB.

Het AB ontving tot aan de begroting van 2014 geen verantwoordingsinformatie over doelrealisatie van verbonden partijen via de paragraaf verbonden partijen van de jaarrekening. Ook in financiële zin vond veelal onvoldoende verantwoording plaats in de paragraaf. Eerder werd al duidelijk dat Brabantse Delta algemene doelen hanteert voor verbonden partijen die niet altijd SMART. Dit bemoeilijkt bij verantwoording het zicht op doelrealisatie, wanneer niet aan de specifieke afwegingen wordt gerefereerd die ten grondslag lagen aan deelname. Dit is veranderd met de begroting van 2014 waarin wel direct verwezen wordt naar business cases en andere onderliggende afwegingen bij het aangaan van de verbonden partijen van Brabantse Delta.

## 2 Casestudies

Aan de hand van drie casestudies (Aquon, Belastingsamenwerking West-Brabant en Slibverwerking Noord-Brabant) wordt zichtbaar hoe het staat met de kwaliteit van de kaders en richtlijnen voor deze specifieke verbonden partijen. Ook wordt nagegaan hoe het samenspel tussen verbonden partij en waterschap is georganiseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de zes deelvragen die dit onderzoek kent:

- 1 Zijn er kaders/richtlijnen voor de inhoud en keuzes voor verbonden partijen?
- 2 Op welke wijze geeft het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) sturing aan de verbonden partijen?
- 3 Op welke wijze beheert het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) de relatie met de verbonden partijen?
- 4 Hoe geeft het waterschap invulling aan het toezicht op de verbonden partijen?
- 5 Hoe heeft het waterschap de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partijen geborgd?
- 6 Heeft het algemeen bestuur voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

Dit tweede hoofdstuk beantwoordt de deelvragen vanuit de praktijk.

Na de inleiding op de onderzochte partijen begint elke paragraaf met een weergave in een tabel van de gehanteerde norm en de algemene beoordeling. De bevindingen zijn daaronder verder toegelicht.

### Inleiding

#### Aquon

Instituut voor wateronderzoek en advies Aquon is gevestigd in Breda, Leiden en Tiel. Aquon is ontstaan uit een fusie tussen het waterschapslaboratorium van de waterschappen Brabantse Delta en Hollandse Delta en het hoogheemraadschap Delfland (Delta Waterlab) met de laboratoria van Aa en Maas, De Dommel, Schieland en Krimpenerwaard, Rijnland, Rivierenland en De Stichtse Rijnlanden.<sup>14</sup> Taken van Aquon zijn monsternamen voor zover het waterschap daar niet zelf in voorziet en logistiek, chemisch onderzoek en hydrobiologisch onderzoek.<sup>15</sup> Naast Brabantse Delta participeren er nog acht andere waterschappen. De gemeenschappelijke regeling Aquon is opgericht in 2011. Het financieel belang van Brabantse Delta in Aquon is met € 2.361.000 12% van de totale begroting van Aquon. Het bestuurlijk belang van Brabantse Delta in Aquon heeft de vorm van één zetel in een AB met negen deelnemende partijen. De voormalige dijkgraaf van Brabantse Delta was voorzitter van het DB van Aquon. Sinds zijn vertrek bij het waterschap in 2013 heeft Brabantse Delta geen zetel meer in het DB van Aquon.

#### BWB

Belastingsamenwerking West-Brabant vormt één gezamenlijke belastingorganisatie voor gemeentelijke en waterschapsbelastingen in West-Brabant. Taken zijn het heffen en invorderen van belastingen. BWB is gevestigd in Etten-Leur. Brabantse Delta is het enige waterschap in deze gemeenschappelijke regeling. Naast het waterschap zijn er nog acht gemeenten die in deze verbonden partij participeren.<sup>16</sup> Voor het

---

<sup>14</sup> Website Aquon.

<sup>15</sup> Programmabegroting Aquon, p. 8.

<sup>16</sup> Inmiddels participeren nog twee extra gemeenten in BWB.

waterschap neemt BWB de uitvoering op zich van de zuiveringsheffing, de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing.<sup>17</sup>

Financieel belang van Brabantse Delta in BWB is met € 4.488.000 40% van de totale begroting van BWB. Het bestuurlijk belang van Brabantse Delta in BWB betreft één zetel in een AB van negen zetels en één zetel in een vierkoppig DB. In concreto betreft het hier de voorzitter van DB en AB van BWB.

### SNB

Slibverwerking Noord-Brabant is, in tegenstelling tot de twee bovenstaande organisaties, geen gemeenschappelijke regeling maar een naamloze vennootschap (NV). Het openbaar belang dat SNB behartigt is het tot stand brengen en het in stand houden van de duurzame exploitatie van een slibverwerkingsinstallatie voor de verwerking van zuiveringslib dat in beginsel afkomstig is van waterschappen.<sup>18</sup> SNB is gevestigd in Moerdijk. De participerende partijen in de NV zijn enkel waterschappen; naast Brabantse Delta zijn dat nog vijf andere waterschappen. Het financieel belang van Brabantse Delta in SNB is met € 4.308.000 16% van de totale begroting van SNB. Dit is de exploitatiebijdrage van BD aan SNB. Daarnaast is Brabantse Delta aandeelhouder van deze NV, in feite geeft deze het bestuurlijk belang weer, aangezien de deelnemende organisaties in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) worden vertegenwoordigd. De grootte hiervan is 22,10% van het aantal aandelen. Iedere deelnemende organisatie benoemt verder nog een commissaris in de raad van commissarissen (RvC) uit de eigen, zittende DB's van de deelnemende waterschappen. Hoewel een commissaris formeel nooit een deelnemende partij vertegenwoordigt (maar het belang van de onderneming heeft te dienen), hebben de deelnemende organisaties er toch voor gekozen om deze rol door zittende DB-leden uit alle drie de waterschappen te laten vervullen en bijvoorbeeld niet door commissarissen van buiten.

---

<sup>17</sup> 'Begroting op hoofdlijnen 2012-2015' BWB, p. 7.

<sup>18</sup> Programmabegroting BD, p. 58.

## 2.1 Beleidskader

### Afwegingen tot deelname verbonden partijen staan op zichzelf

Norm	Aquon	BWB	SNB
<p><b>1a.</b> <i>Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de inrichting, deelname, aansturing, controle op en eventuele uittreding uit verbonden partijen.</i></p> <p><b>1b.</b> <i>Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan:</i></p> <p><i>i. de realisatie van de doelen van het waterschap;</i></p> <p><i>ii. de (regionale) positionering en strategische organisatievisie van het waterschap.</i></p> <p><b>1c.</b> <i>Het beleid motiveert:</i></p> <p><i>i. om welke redenen organisatievormen (GR, NV, stichting etc.) adequaat worden geacht bij de deelname aan verbonden partijen;</i></p> <p><i>ii. welke instrumenten het waterschap inzet om tot doelrealisatie te komen (verantwoordelijkheden en taken AB, DB, organisatie).</i></p>	<p><b>Komt niet overeen.</b> Zie 'Generiek'</p>	<p><b>Komt niet overeen.</b> Zie 'Generiek'</p>	<p><b>Komt niet overeen.</b> Zie 'Generiek'</p>
<b>Generiek</b>			
<p><b>Komt niet overeen.</b> In de afwegingen tot deelname in deze verbonden partijen wordt niet gerefereerd aan algemeen, bovenliggend beleid van Brabantse Delta.</p>			

In de afwegingen tot deelname in deze verbonden partijen wordt niet gerefereerd aan de notitie van Brabantse Delta, zoals dat is vastgelegd in april 2010 door het dagelijks bestuur (zie paragraaf 1.1).<sup>19</sup> In de adviesnota, waarin het AB wordt gevraagd in te stemmen met deelname aan Aquon, staat geen verwijzing naar deze notitie.<sup>20</sup> Hetzelfde geldt voor toetreding in BWB. Bij het besluit tot deelname aan SNB was dit beleid nog niet aanwezig.

Overigens stellen wij in hoofdstuk 1 vast dat de genoemde notitie sterk is gericht op beheer van de huidige verbonden partijen en weinig richting geeft bij de keuze tot deelname aan een nieuwe verbonden partij. Echter, ook wordt niet gerefereerd aan voorafgaand beleid of ander (strategisch) beleid van Brabantse Delta. Dat een verwijzing ontbreekt, betekent niet dat er geen redenen waren om al dan niet aan de verbonden partijen deel te nemen. Wel betekent het er geen bovenliggende richtlijnen gehanteerd worden voor een besluit tot deelname. Afwegingen vinden op zichzelf plaats. De redenen bij deze afwegingen worden in de volgende paragraaf van dit rapport aangehaald.

<sup>19</sup> Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen.

<sup>20</sup> Adviesnota Goedkeuring concept gemeenschappelijke regeling Aquon [10IT002005], 9 juni 2010.

## 2.2 Sturen

### AB in de meeste gevallen betrokken bij besluit tot deelname gemeenschappelijke regelingen

Norm	Aquon	BWB	SNB
2a. Het AB is kaderstellend betrokken bij inrichting van de organisatievorm, deelname en de aansturing van verbonden partijen.	<b>Komt deels overeen.</b> Het AB stemt in met adviesnota die voordelen beschrijft, maar die gekozen vorm niet onderbouwt.	<b>Komt deels overeen.</b> Kaderstelling is er geweest op deelname en organisatie, niet betreffende aansturing.	<b>Niet te beoordelen.</b> Uit de samenwerkingsovereenkomst van SNB (1994) blijkt niet of het AB betrokken was.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Het AB is in het voortraject over deelname aan verbonden partijen betrokken. Behalve uiteindelijke besluiten zijn i.i.g. bij Aquon en BWB ook business cases voorgelegd. Nadruk lag daarbij op afweging tot deelname, meer dan op wijze van deelnemen en controle na deelname.		

Het uiteindelijke besluit tot deelname aan gemeenschappelijke regelingen wordt voorgelegd aan het AB middels een adviesnota. Voor SNB geldt dat de rekenkamercommissie op grond van toegezonden stukken niet heeft kunnen vaststellen dat de samenwerkingsovereenkomst uit 1994 en het voornemen om een NV op te richten aan het AB is voorgelegd en/of bekrachtigd. Hetzelfde geldt voor de gewijzigde samenwerkingsovereenkomst uit 2004.

Voor Aquon heeft het AB middels een adviesnota ingestemd met het besluit tot deelname. De adviesnota onderbouwt niet de keuze voor een GR, wel de beoogde voordelen van deelname en vertegenwoordiging vanuit Brabantse Delta op basis van een business case. Als doel vermeldt de adviesnota *'om op het gebied van laboratoriumactiviteiten te komen tot vergroting van efficiency, vermindering van de kwetsbaarheid, benutting van de mogelijkheden tot continue kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering en versterking van de innovatiekracht.'*<sup>21</sup> De business case van Aquon wordt in de begroting van 2014 als volgt samengevat: *'In de BC 2009 is becijferd dat Aquon een besparing oplevert van € 1 mln. euro. De begrotingen van de deelnemers opgeteld, kenden een omvang van € 16,8 mln. Aquon kon de benodigde diensten leveren voor € 15,9 mln., een besparing van ruim 5%. Uitgegaan werd op dat moment van een omzet van 8,9 mln. ilow punten. In de BC 2010, dus na toetreding van nog 2 waterschappen, is uitgegaan van een begroting van € 21,2 mln. in 2011 (waarvan € 2,3 mln. voor huisvesting). Ook in deze BC werd een besparing van ruim 5% beoogd ten opzichte van de situatie waarin Aquon niet bestond. Door verdere besparingen werd een begroting van € 18,6 mln. voorzien in 2015 (waarvan € 1,9 mln. voor huisvesting). In deze situatie werd gerekend met 13 mln. ilow punten. Naast de structurele besparingen werd rekening gehouden met eenmalige project- en frictiekosten: € 6,3 mln.'*<sup>22</sup>

Voor BWB heeft het AB eveneens ingestemd met de gemeenschappelijke regeling. Die bevat met name bepalingen over deelname en organisatievorm, maar niet over aansturing. Dit laatste is vastgelegd in een *convenant*<sup>23</sup> en een *controleprotocol*<sup>24</sup>, gesloten op het niveau van DB en organisatie. Hierover heeft het

<sup>21</sup> Adviesnota Goedkeuring concept gemeenschappelijke regeling Aquon [10IT002005], 9 juni 2010, p. 1.

<sup>22</sup> Beleidsbegroting 2014, p. 59.

<sup>23</sup> Uitvoeringsconvenant Belastingssamenwerking West-Brabant [13IN003390], 1 februari 2013.

algemeen bestuur zodoende geen zeggenschap gehad. Maar ook hier ligt er wel een business case ten grondslag aan de deelname aan de verbonden partij. De verwachte efficiencywinst van deelname aan BWB wordt in de begroting van 2014 als volgt samengevat: *'Bij de besluitvorming van het waterschap tot deelname in de BWB is uitgegaan van een voordeel van € 0,5 miljoen in 2012 oplopend naar € 1,5 miljoen in 2015.'*<sup>25</sup>

### In aansturing van DB sterk de nadruk op afzonderlijke verbonden partijen

Norm	Aquon	BWB	SNB
2b. <i>Binnen de kaders van het AB verzorgen DB en de organisatie de daadwerkelijke inrichting en aansturing, waarbij het DB leiding geeft en het 'scharnierpunt' is tussen AB en de waterschapsorganisatie.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> Borging in documenten draait vooral om inhoudelijke sturing. Ambtelijk loopt een traject om scherper zicht te gaan houden op operationele zaken.	<b>Komt deels overeen.</b> Het convenant en het controleprotocol zijn tot stand gekomen op het niveau van de ambtelijke organisatie. Ondertekend door de secretaris-directeur van Brabantse Delta (op basis van DB-besluit).	<b>Komt deels overeen.</b> In de aanvullende samenwerkingsovereenkomst (2004) staan algemene afspraken over informatieverstrekking. Een belangrijke rol is weggelegd voor de ambtelijke overlegvormen voor de aansturing van SNB.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Er vindt door het DB geen algemene, generieke aansturing en coördinatie van verbonden partijen plaats. Sturing geschiedt per verbonden partij. Ook op AB-niveau ligt aandacht eerder bij afzonderlijke partijen, dan bij generieke sturing via de eigen p&c-cyclus.		

Algemene, generieke aansturing en coördinatie van verbonden partijen binnen de organisatie ontbreekt. Aansturing is per verbonden partij georganiseerd en is een zaak van accountmanagers en hun portefeuillehouders. Het AB is hierbij wel consequent betrokken via (zienswijzen bij) de begrotingen en jaarstukken van de verbonden partijen (met name voor Aquon en BWB). Uit de tijdens dit onderzoek gehouden gesprekken blijkt dat er momenteel wordt gekeken of er vanuit het waterschap voldoende contact is met de verbonden partijen en hoe het waterschap scherper zicht kan houden op operationele zaken. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de tijdigheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie. Aanleiding hiervoor was een thema-AB over verbonden partijen in december 2012. Verbeterpunten zijn geïmplementeerd in de begroting 2014.

De contacten met Aquon worden gecoördineerd door de accountmanager. De accountmanager vormt de schakel tussen Brabantse Delta en Aquon. Het DB van Brabantse Delta wordt voor een AB-vergadering van Aquon bijgepraat. Voor Aquon geldt dat de borging in documenten beter kan, omdat aansturing van Aquon nu vooral op de inhoud plaats vindt. Ambtelijk loopt een traject om scherper zicht te gaan houden op operationele zaken. Het AB van Brabantse Delta krijgt consequent gelegenheid om met zienswijze te komen.

<sup>24</sup> Verantwoordings- en controleprotocol Belastingssamenwerking West-Brabant (BWB) inzake Belastingen en heffingen boekjaar 2012 [13IN002985], 24 januari 2013.

<sup>25</sup> Beleidsbegroting 2014, p. 57.

Het convenant en het controleprotocol van BWB zijn tot stand gekomen op het niveau van de ambtelijke organisatie. Vervolgens zijn deze ondertekend door de secretaris-directeur van Brabantse Delta (op basis van een DB-besluit). De inrichting en aansturing zijn daarmee helder belegd, maar allereerst een zaak van de organisatie. Het AB krijgt wel consequent gelegenheid om met zienswijzen te komen.

In de aanvullende samenwerkingsovereenkomst (2004) van SNB staan algemene afspraken over informatieverstrekking. Bijvoorbeeld dat wijzigingen in de slibketen die consequenties hebben voor SNB gemeld moeten worden. Deze samenwerkingsovereenkomst is een algemene afspraak tussen aandeelhouders en SNB. De dijkgraaf oefent namens Brabantse Delta het aandeelhoudersbelang uit en heeft zitting in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van SNB. De inrichting en sturing is daarmee een zaak van de AvA van SNB en niet zozeer van Brabantse Delta. In de aansturing is daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor de ambtelijke overlegvormen met SNB (financieel overleg, bilateraal overleg, slibketenoverleg).

## 2.3 Beheren

### Doelen in samenwerkingsovereenkomsten niet SMART, maar wel in business cases Aquon en BWB

Norm	Aquon	BWB	SNB
3a. Voor de samenwerking met verbonden partijen hebben AB en DB doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk zijn.	<b>Komt overeen.</b> In de GR, de onderliggende business cases en met de garantieregeling zijn de werkzaamheden beschreven die waterschappen verplicht dienen af te nemen. De standaardisatie draagt bij aan reden om GR aan te gaan (kostenbesparing).	<b>Komt deels overeen.</b> In GR (en ambtelijk advies bij deelname) en onderliggende business case ligt nadruk op kostenreductie. In het convenant wordt ook ingegaan op kwaliteit en verlagen kwetsbaarheid.	<b>Komt niet overeen.</b> In het hoofdstuk verbonden partijen staat als doelstelling de verwerking van zuiveringsslib tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Niet duidelijk is wat daaronder precies wordt verstaan.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Doelen zijn niet zozeer in de GR, maar wel in de business cases SMART gemaakt, waarbij SNB een uitzondering vormt. In GR beschreven doelen sluiten niet altijd naadloos aan bij de business cases waarop in de praktijk wordt gestuurd.		

De drie verbonden partijen hebben elk doelen geformuleerd. De mate waarin die consistent en duidelijk zijn verschilt. Zo luidt de doelstelling voor SNB: *'de verwerking van zuiveringsslib tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.'*<sup>26</sup> Een nadere toelichting bij wat dit behelst ontbreekt. Voor BWB ligt de nadruk op kostenreductie. Dit blijkt uit de gemeenschappelijke regeling en het bijbehorende ambtelijk advies. In het convenant met BWB wordt ook ingegaan op kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid. Aquon onderscheidt zich positief. In de gemeenschappelijke regeling en met de garantieregeling zijn de werkzaamheden beschreven die waterschappen verplicht dienen af te nemen. Deze taken zijn bovendien helder beschreven in de Producten en Diensten Catalogus. De in regelingen en statuten beoogde doelen van de drie verbonden partijen sluiten ten dele aan bij de belangen van Brabantse Delta en de redenen voor deelname zoals ze blijken uit de onderliggende stukken (zoals de business cases van Aquon en BWB).

<sup>26</sup> Beleidsbegroting Brabantse Delta 2013, p. 58.

### Alleen voor SNB geen specifieke afspraken met Brabantse Delta

Norm	Aquon	BWB	SNB
3b. Het DB heeft binnen deze doelen met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de taken en/of activiteiten (bv. in een prestatieovereenkomst).	<b>Komt overeen.</b> Jaarlijks worden aanvullende afspraken gemaakt tussen Brabantse Delta en Aquon.	<b>Komt overeen.</b> Jaarlijks worden aanvullende afspraken gemaakt tussen Brabantse Delta en BWB.	<b>Komt niet overeen.</b> Afspraken worden gemaakt tussen AvA en SNB en niet tussen Brabantse Delta en SNB.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b>		

Jaarlijks legt het DB van Brabantse Delta met Aquon en BWB afzonderlijke afspraken vast over af te nemen producten. Voor SNB worden afspraken met de waterschappen over hoeveelheden en tarieven met de aandeelhouders vastgelegd in de begroting. Dit betreft een generieke afspraak tussen de aandeelhoudersvergadering en SNB, omdat op dat moment nog niet is vast te stellen wat de hoeveelheden aangeboden slib zullen zijn. Voor Aquon wordt jaarlijks in november een contract gesloten over de af te nemen producten in het volgende jaar. Er is in maart dan al eerder uitvraag gedaan op basis waarvan eerste versie van begroting Aquon tot stand komt. Specifieke afspraken met BWB zijn vastgelegd in een jaarlijks convenant. Hierin zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van: heffing en invordering van belastingen, de planning-en-controlcyclus, het uitwisselen van informatie en het tussen partijen verantwoord en verrekenen van kosten en opbrengsten.<sup>27</sup>

## 2.4 Toezicht houden

### Toezicht op verbonden partijen niet vooraf afgewogen, maar in de praktijk alert

Norm	Aquon	BWB	SNB
4a. Het toezichtarrangement is afgestemd op de eigen bevoegdheid van de verbonden partij en de risico's die het waterschap loopt door deelneming aan de verbonden partij.	<b>Komt deels overeen.</b> Uniforme werkzaamheden maken aansturingrelatie in principe afdoende. Toen verbeterplan nodig bleek is (reactief) opgeschaald op een wijze die past bij de risico's in deze verbonden partij.	<b>Komt deels overeen.</b> Met het convenant en het controleprotocol is sprake van een relatief strakke vorm van sturing die verklaard wordt door resultaat BWB.	<b>Komt deels overeen.</b> Governance-structuur niet eenduidig, maar bij noodzaak tot extra toezicht vindt dat plaats.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Er is onvoldoende afgewogen waarom welke rechtsvorm wordt gekozen. In algemene zin wordt wel (ad hoc) opgeschaald		

<sup>27</sup> Uitvoeringsconvenant Belastingssamenwerking West-Brabant [13IN003390], 1 februari 2013.



Norm	Aquon	BWB	SNB
	om grip te houden op de verbonden partij.		

Er is door het AB onvoldoende afgewogen waarom welke rechtsvorm wordt gekozen bij het aangaan van samenwerking. In de adviesnota's waarin besloten wordt tot deelname, wordt dit niet onderbouwd. Ook de complexiteit van opstarten van een samenwerking zou niet altijd voldoende zijn meegewogen. Dit geldt zowel voor Aquon als voor BWB, zo wordt aangegeven in interviews. Volgens betrokkenen is bij Aquon namelijk in de voorbereiding van de samenvoeging de impact en complexiteit van het inrichten van een nieuwe organisatie onderschat. Bij BWB was het waterschap zich niet voldoende bewust van de informatie die uit de organisatie verdween, terwijl deze noodzakelijk is voor (andere) taken die het waterschap uitvoert. In algemene zin wordt ad hoc opgeschaald om grip te houden op verbonden partijen.

Bij deelname in Aquon is niet beargumenteerd gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. Er is alleen gesteld dat de voorganger Delta Waterlab ook een gemeenschappelijke regeling was. Een heroverweging of argumentatie ontbreekt in de adviesnota.<sup>28</sup> De uniforme werkzaamheden (labonderzoeken volgens vaste procedures zoals vastgelegd in de catalogus) maken aansturingsrelatie via dagelijks en algemeen bestuur afdoende. Ten gevolge van een afnemende meetvraag en hogere kosten als gevolg van integratie is er een verbeterplan opgesteld om met name de nieuwe organisatie op orde te krijgen.<sup>29</sup> Daarmee is opgeschaald op een wijze die past bij de risico's in deze verbonden partij, maar reactief.

Voor BWB is bij deelname niet beargumenteerd waarom samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling zou moeten plaatsvinden (en bijvoorbeeld niet in de vorm van een NV). Met het convenant en het controleprotocol is sprake van een relatief strakke vorm van sturing die goed past bij een gemeenschappelijke regeling (en minder zou passen bij een NV) en die ook verklaard wordt door de ontwikkelingen binnen BWB (dat niet in de pas liep met prognoses uit de business case).

Voor SNB is op basis van de samenwerkingsovereenkomst niet duidelijk waarom in 1994 is gekozen voor een NV.<sup>30</sup> Vanuit het waterschap zijn er drie portefeuillehouders betrokken: de dijkgraaf oefent namens het DB het aandeelhoudersbelang uit, de portefeuillehouder zuiveringsbeheer is inhoudelijk betrokken en één ander DB-lid is lid van de RvC en ziet vanuit die rol toe op het functioneren van SNB. Hiermee is het toezicht niet volledig onafhankelijk georganiseerd. Hoewel een commissaris formeel nooit een deelnemende partij vertegenwoordigt (maar het belang van de onderneming heeft te dienen), hebben de deelnemende organisaties er toch voor gekozen om deze rol door zittende DB-leden uit alle drie de waterschappen te laten vervullen en bijvoorbeeld niet door commissarissen van buiten. Eventuele deelbelangen kunnen hierdoor tot in de RvC een rol spelen. Er is volgens betrokkenen momenteel discussie over dit deel van de governance-structuur. Overigens is er binnen het DB van Brabantse Delta de afspraak dat het DB-lid/de SNB-commissaris zich onttrekt van mening en discussie over SNB in de DB-vergadering van Brabantse Delta. Hiernaast geldt dat er in de praktijk intensieve betrokkenheid vanuit de waterschappen is als dat gewenst is. Zo is er recent veel aandacht voor de financiële situatie in het kader van de Switch transactie, waarover ook intensief is gecommuniceerd tussen SNB en Brabantse Delta. Ook het AB wordt hierover continu geïnformeerd.

<sup>28</sup> Adviesnota goedkeuring concept gemeenschappelijke regeling Aquon [10IT002005], p. 2.

<sup>29</sup> Plan van aanpak Sturen op Rendement [12IN031814], Definitieve versie d.d. 19 november 2012, p. 2.

<sup>30</sup> Samenwerkingsovereenkomst inzake voorbereiding, bouw en exploitatie van een slibverbrandingsinstallatie, 13 september 1994.

## Differentiatie in invulling ambtelijke aansturing verbonden partijen

Norm	Aquon	BWB	SNB
<b>4b. De wijze waarop (ambtelijk) toezicht vorm krijgt is zoveel mogelijk uniform, vastgelegd en eenvoudig overdraagbaar aan anderen indien een bepaalde medewerker wegvalt.</b>	<b>Komt deels overeen.</b> In aansturing ligt sterke focus op opdrachtgeversrol	<b>Komt deels overeen.</b> In aansturing bestaat spanning tussen niveaus (operatie en strategie)	<b>Komt deels overeen.</b> In aansturing is overdraagbaarheid een knelpunt.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> De manier waarop het accountmanagerschap is ingericht verschilt tussen verbonden partijen. In enkele gevallen ligt de nadruk op de eigenaarsrol (SNB), in andere gevallen op de opdrachtgeversrol (Aquon). Er is niet altijd een achterwacht, en er was geen algemene coördinatie binnen Brabantse Delta. Dat laatste begint nu te ontstaan.		

Op ambtelijk niveau is er binnen Brabantse Delta per verbonden partij één accountmanager. De accountmanager voert de taken uit, zoals in de notitie beschreven (paragraaf 1.1). De manier waarop de accountmanagers invulling geven aan deze taken, verschilt echter per accountmanager. Voor sommige verbonden partijen zijn er meerdere ambtenaren van Brabantse Delta betrokken in overlegvormen met verbonden partijen.

De contacten met Aquon worden gecoördineerd door de accountmanager. Deze vormt de schakel tussen Brabantse Delta en Aquon. De accountmanager van Brabantse Delta praat het DB van het waterschap bij in voorbereiding op vergaderingen van het AB van Aquon. De accountmanager vult vanuit inhoudelijke kennis van laboratoria op ambtelijk niveau met name de (inhoudelijke) opdrachtgeversrol in. De eigenaarsrol, die vraagt om bedrijfsmatige en financiële kennis, wordt op ambtelijk niveau mede vervuld door de controller, die deelneemt aan het controlleroverleg van Aquon, waarin financiële zaken worden afgestemd. Voor een scherper zicht op operationele zaken loopt er een ambtelijk traject, aldus de betrokkenen. Nu wordt inzet op het operationeel gebied ad hoc gepleegd, bij incidenten. Ook kan de borging van informatie in documenten beter.

Het convenant en het controleprotocol voor BWB zijn tot stand gekomen op het niveau van de ambtelijke organisatie. In het convenant en controleprotocol is de vorm van toezicht duidelijk vastgelegd. Vervolgens is dit ondertekend door de secretaris-directeur van Brabantse Delta (op basis van het DB-besluit). Voor BWB is er zowel een accountmanager als regiefunctionaris binnen Brabantse Delta actief. De accountmanager stuurt op tactisch-strategisch niveau, terwijl de regiefunctionaris vooral op operationeel-tactisch niveau voorbereidingen verricht. De regiefunctionaris woont vergaderingen van de regiegroep bij. Dit is de ambtelijke voorbereiding binnen BWB waar ook de directeur van BWB bij aanwezig is. De regiefunctionaris is contactpersoon naar BWB voor Brabantse Delta. In de regiegroep worden alle stukken voor het AB van BWB besproken. Ook de accountmanager is betrokken bij voorbereiding van stukken en behartigt de belangen van het waterschap. Betrokkenen geven aan dat strategisch sturen beter geborgd moet worden binnen het waterschap. Nu is strategische ontwikkeling nog te ad hoc georganiseerd. De beide functionarissen die zich met BWB bezighouden kunnen niet zonder meer elkaars taken overnemen, omdat ze op verschillende niveaus handelen (strategisch en operationeel).

In de aanvullende samenwerkingsovereenkomst (2004) met SNB staan algemene afspraken over informatieverstrekking. Bijvoorbeeld dat wijzigingen in slibketen die consequenties hebben voor SNB gemeld moeten worden.<sup>31</sup> Een belangrijke rol voor de aansturing van SNB is weggelegd voor de ambtelijke overlegvormen met SNB (financieel overleg, bilateraal, slibketenoverleg). Dit ambtelijk toezicht op SNB is binnen Brabantse Delta verdeeld over twee personen met elk hun eigen expertisegebied (financiën en inhoudelijk). Daarmee is er een stevige rol voor de ambtelijke organisatie. De accountmanager vult met name de eigenaarsrol in en denkt met SNB na over toekomstige ontwikkelingen. Deze accountmanager neemt namens het waterschap deel in het slibketenoverleg. In dit overleg wordt gesproken over de marktontwikkeling en bezettingsgraad. Dit slibketenoverleg bestaat zowel uit ambtenaren als bestuurders. Afhankelijk van de onderwerpen bekijkt de accountmanager met welk DB-lid de vergadering wordt voorbereid. Aan het halfjaarlijks financieel overleg neemt de teamleider Financiën deel. Dit is eveneens een ambtelijk overleg, waarin wordt gesproken over de kostprijsontwikkeling en eigen financieringskosten. Daarnaast vindt er een bilateraal overleg plaats tussen Brabantse Delta en SNB. De complexiteit van dossiers maakt overdraagbaarheid een knelpunt.

#### Verantwoordingscycli BWB en SNB sluiten voldoende aan om toezicht te kunnen houden

Norm	Aquon	BWB	SNB
<b>4c. Het toezichtarrangement en de verantwoordingscyclus van de verbonden partij zijn op elkaar afgestemd.</b>	<b>Komt niet overeen.</b> Eerste, grove begroting is op tijd gereed, maar krijgt standaard wijziging in lopende jaar.	<b>Komt overeen.</b> Cycli actief afgestemd. Begroting dient uiterlijk 15 maart ontvangen te worden.	<b>Komt overeen.</b> Eerste en derde kwartaalrapportages kunnen meegenomen worden in managementrapportages van waterschappen.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Ondanks de verschillende begrotingscycli van de verbonden partijen is er over het algemeen voldoende aandacht voor afstemming, zodat ambtelijke advisering en een zienswijze mogelijk is.		

De begrotingscycli van de verbonden partijen zijn verschillend, zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van Brabantse Delta. Ondanks de verschillende begrotingscycli van de verbonden partijen is er over het algemeen voldoende aandacht voor afstemming, zodat ambtelijke advisering en een zienswijze van het AB mogelijk is. Daarmee zijn er logische momenten voor toezicht op de verbonden partijen. Voor Aquon is dit in aanzienlijk mindere mate het geval.

Bij Aquon loopt de begrotingscyclus niet geheel in de pas met die van Brabantse Delta. Er worden in wezen twee 'begrotingen' door Aquon opgesteld. Op basis van een uitvraag in maart is een eerste begroting van Aquon relatief vroeg gereed (voor 2011 bijvoorbeeld in juni 2010 en voor 2012 in mei 2011). Maar vervolgens wordt pas in november de reële meetvraag vastgesteld wat tot een aanpassing in de begroting kan leiden. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de begrotingswijziging van april 2013 (zie verder paragraaf 2.6).

<sup>31</sup> SNB, Aanvullende overeenkomst, 2004, p. 4.

Het toezichtarrangement van BWB is (op papier) afgestemd op de cycli van de deelnemende partijen. Het AB van Brabantse Delta dient de begroting uiterlijk op 15 maart te ontvangen. Hiermee hebben de vertegenwoordigende lichamen, te weten de betreffende gemeenteraden en het AB van Brabantse Delta, beter de gelegenheid gekregen om hun zienswijze te geven. In de praktijk echter, worden de begrotingsstukken niet elk jaar tijdig ontvangen, maar wel tussen maart en juni, wat het AB van Brabantse Delta tijd geeft om via een zienswijze te kunnen sturen.

Ook SNB heeft een begrotingscyclus die afgestemd is op die van Brabantse Delta. Gedurende het jaar levert SNB aan zijn aandeelhouders drie kwartaalrapportages, waarin verantwoording wordt afgelegd. De eerste en derde kwartaalrapportage worden gepubliceerd voorafgaand aan de managementrapportages van de waterschappen. Er is voor het DB dus de mogelijkheid om de kwartaalrapportage mee te nemen in de managementrapportage.

#### Inhoudelijke en financiële kennis bij verschillende personen geborgd

Norm	Aquon	BWB	SNB
4d. Binnen de organisatie is voldoende kennis georganiseerd om het toezicht op de verbonden partij (niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk) gewicht te geven.	<b>Komt deels overeen.</b> Inhoudelijke kennis ligt bij de accountmanager. Financiële en bedrijfseconomische kennis bij de controller.	<b>Komt deels overeen.</b> Toezicht is belegd bij twee verschillende functionarissen op twee verschillende niveaus.	<b>Komt deels overeen.</b> Er is binnen SNB een inhoudelijk en een financieel overleg waarin betrokken waterschappen deelnemen.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Omdat kennis bij verschillende personen is belegd en centrale coördinatie ontbreekt kan het ingewikkeld zijn om het hele benodigde expertiseveld (inhoudelijk en financieel) bijeen te krijgen.		

Verschillende soorten kennis zijn nodig om goed toezicht te kunnen houden. Zowel inhoudelijke kennis als financiële en bedrijfseconomische expertise zijn nodig. Het generieke beeld is dat het met de huidige vormgeving van kennisborging ingewikkeld is om alle benodigde expertise bijeen te krijgen. Aansturing van verbonden partijen eist zowel invulling van de opdrachtgeversrol als een eigenaarsrol van het waterschap en centrale coördinatie daarop.

Ten aanzien van Aquon is op ambtelijk niveau de inhoudelijke sturing verankerd middels de accountmanager. De financiële en bedrijfseconomische expertise is door de accountmanager belegd bij de afdeling Financiën en bij de controller.

Ten aanzien van BWB is de toezichthoudende functie op ambtelijk niveau belegd bij twee functionarissen op twee verschillende niveaus. Enerzijds bij de regiefunctionaris en anderzijds (tot nu toe) bij het sectorhoofd Financiën. In de gesprekken voor dit onderzoek wordt zowel bestuurlijk als ambtelijk aangegeven dat de strategische sturing voor BWB betere borging vraagt.

Ten aanzien van SNB is de inhoudelijke en financiële kennis op ambtelijk niveau geborgd via een platform voor kennisuitwisseling, in de vorm van twee overleggen. Met het slibketenoverleg worden ontwikkelingen in de slibketen besproken met alle bij SNB betrokken waterschappen en is de kennisuitwisseling op inhoudelijk gebied geborgd. Tevens is de financiële kennisuitwisseling geborgd en wel met een financieel overleg, waarin wordt gesproken over kostprijsontwikkeling en financieringskosten. Dit overleg is eveneens met alle bij SNB betrokken waterschappen.

### Ambtelijke advisering vertegenwoordigers in besturen verbonden partijen vindt consequent plaats

Norm	Aquon	BWB	SNB
<b>4e.</b> De organisatie adviseert vertegenwoordigers in het algemeen of dagelijks bestuur van een verbonden partij (in voorbereiding op een bestuursvergadering) tijdig en adequaat over voorliggende voorstellen in relatie tot: <i>i. het relatiebeheer met de verbonden partij;</i> <i>ii. de sturing op de realisatie van de eigen doelen van het waterschap.</i>	<b>Komt overeen.</b> Portefeuillehouder wordt door accountmanager en controller bijgepraat aan de hand van een memo.	<b>Komt overeen.</b> Portefeuillehouder wordt gevoed met memo vanuit zowel Brabantse Delta als BWB.	<b>Komt overeen.</b> Ontwikkelingen aan de orde in financieel overleg. Bijzondere vorm van toezicht met DB-lid Brabantse Delta als lid RvC SNB.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt overeen.</b> Advisering vindt plaats per verbonden partij. Waarbij ruimte is om aan zowel relatie als doelrealisatie aandacht te besteden.		

Van alle drie de verbonden partijen vindt er vanuit de ambtelijke organisatie tijdig en adequate advisering plaats richting de betreffende portefeuillehouder in het DB.

Voor AB-vergaderingen van Aquon wordt de portefeuillehouder standaard bijgepraat door de accountmanager en controller. Dit gebeurt structureel aan de hand van een memo vanuit de ambtelijke organisatie.

Ook voor BWB vindt er ambtelijk advisering plaats richting portefeuillehouder. Voor BWB behartigt de portefeuillehouder zowel de opdrachtgevers- als eigenaarsrol. Deze dubbelfunctie zet zich door tot op ambtelijk niveau. Binnen BWB is er, in aanwezigheid van de directeur BWB, een groep voor de ambtelijke voorbereiding van het AB van BWB. De regiefunctionaris van Brabantse Delta woont vergaderingen van deze regiegroep van BWB op uitnodiging van BWB bij. Als hieruit iets belangrijks voortkomt, gaat er een aparte memo van BWB naar de portefeuillehouder van Brabantse Delta. In dat geval gaat het DB-lid van Brabantse Delta met twee notities de AB-vergadering van BWB in, want naast eerder genoemde notitie heeft hij ook een notitie van de ambtelijke voorbereiding van Brabantse Delta zelf.

In het financieel overleg van SNB komen ontwikkelingen volgens geïnterviewden vroegtijdig aan de orde om besluitvorming voor te bespreken met ambtelijke vertegenwoordigers namens Brabantse Delta. Advisering aan de portefeuillehouder kan daarmee tijdig plaatsvinden. Een scheiding van het opdrachtgeverschap enerzijds en het eigenaarschap anderzijds is goed vormgegeven. Deze rollen worden door twee verschillende portefeuillehouders vervuld. De portefeuillehouder zuiveringsbeheer vervult de opdrachtgeversrol. De dijkgraaf oefent de aandeelhoudersrol uit. Het AB van Brabantse Delta staat op afstand, omdat het hier gaat om een NV.

## 2.5 Verantwoorden

### Met Aquon en BWB specifieke afspraken over verantwoordingsinformatie

Norm	Aquon	BWB	SNB
5a. <i>Het waterschap heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten.</i>	<b>Komt niet overeen.</b> Afspraken in de GR gaan niet direct over de realisatie van doelen.	<b>Komt overeen.</b> Specifieke afspraken zijn vastgelegd in een jaarlijks convenant.	<b>Komt niet overeen.</b> Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt met SNB over informatievoorziening.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Het waterschap maakt met niet alle afzonderlijke verbonden partijen afspraken over de informatievoorziening.		

Brabantse Delta maakt niet met alle drie de afzonderlijke verbonden partijen afspraken over de informatievoorziening. Omdat een algemeen format waaraan de informatievoorziening moet voorzien ontbreekt, zijn er verschillen tussen de drie verbonden partijen.

Voor Aquon staan er in de gemeenschappelijke regeling algemene afspraken over de informatievoorziening tussen deelnemers en Aquon. Ook is door het AB van Brabantse Delta per zienswijze op extra informatie aangedrongen, die inmiddels deels in jaarstukken van Aquon is opgenomen. Deze aanvullende afspraken gaan over het betrekken van benchmarkinformatie in de verantwoording. Met SNB zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening. BWB onderscheidt zich positief. Voor deze verbonden partij heeft het DB specifieke afspraken vastgelegd in een jaarlijks convenant. Hierin zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van heffing en invordering van belastingen, de planning-en-controlcyclus, het uitwisselen van informatie en het tussen partijen verantwoorden en verrekenen van kosten en opbrengsten.

### Toetsing van verantwoordingsinformatie Aquon en BWB wordt actief voorbereid en uitgevoerd

Norm	Aquon	BWB	SNB
<b>5b. AB, DB en organisatie toetsen ieder vanuit hun eigen rol actief of de verantwoordingsinformatie zowel qua vorm als qua inhoud voldoet aan de gemaakte afspraken.</b>	<b>Komt overeen.</b> AB van Brabantse Delta toetst steevast actief. Op advies van organisatie en in dialoog met DB komen zienswijzen tot stand.	<b>Komt overeen.</b> AB van Brabantse Delta toetst steevast actief. Op advies van organisatie en in dialoog met DB komen zienswijzen tot stand.	<b>Komt niet overeen.</b> Toetsing geschiedt door DB in rol van aandeelhouder, maar niet door AB. Informatie uit paragraaf is overwegend onvoldoende om zicht te hebben op realisatie.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Waar het AB bevoegd is, vindt actieve toetsing plaats. Nadruk ligt (anders dan beleid suggereert) op p&c-cyclus van afzonderlijke partijen boven de eigen p&c-cyclus van Brabantse Delta (bijvoorbeeld de paragraaf uit begroting en rekening).		

Het AB geeft, geholpen door ambtelijke voorbereiding, bij Aquon en BWB actief invulling aan de mogelijkheid om zienswijzen te formuleren. Dit gebeurt aan de 'voorkant' dus naar aanleiding van concept-begrotingen van Aquon en BWB. Hierin wordt consequent een relatie gelegd met de business cases die bij fusie (Aquon) of bij aangaan (BWB) zijn meegewogen. Daarbij wordt ook consequent de relatie gelegd met zienswijzen uit voorgaande jaren en zo de lijn door de tijd heen bewaakt. Op deze manier ligt de nadruk bij toezicht op de p&c-cyclus van de afzonderlijke partijen, meer dan op de eigen p&c-cyclus van Brabantse Delta. Informatie in die laatste cyclus is sinds de begroting van 2014 op orde om te kunnen sturen.

SNB vormt op het bovenstaande een uitzondering: bij SNB is zowel de informatie uit de eigen p&c-cyclus van Brabantse Delta als die in de cyclus van de SNB zelf onvoldoende transparant om als AB te kunnen sturen op de doelen die met deelname beoogd waren. Overigens bereiken de stukken van SNB het AB ook niet, maar worden ze in het DB van Brabantse Delta afgehandeld, omdat het hier gaat om een NV. Opvallend is wel de risicoparagraaf in de stukken van SNB. Deze is uitgebreid, en biedt een breed inzicht in mogelijke risico's die SNB loopt.

## 2.6 Inzicht algemeen bestuur

### DB en organisatie leven beschreven rolverdeling na en faciliteren AB

Norm	Aquon	BWB	SNB
6a. De rolverdeling tussen AB, DB en organisatie (in termen van verantwoordelijkheden en taken) wordt in de praktijk ook nageleefd.	<b>Komt overeen.</b> De rolverdeling wordt nageleefd. De accountmanager geeft invulling aan de taken zoals die in de notitie zijn vastgelegd. Het DB informeert het AB frequent over de ontwikkelingen binnen Aquon.	<b>Komt overeen.</b> De rolverdeling wordt nageleefd. De regiefunctionaris en het hoofd van de sector Financiën geven invulling aan de taken zoals die in het controleprotocol zijn vastgelegd.	<b>Komt overeen.</b> De rolverdeling uit de notitie tussen AB, DB en organisatie wordt in de praktijk nageleefd. Het DB informeert het AB periodiek over ontwikkelingen rondom switch-transactie.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt overeen.</b> De rolverdeling uit de notitie tussen AB, DB en organisatie wordt in de praktijk nageleefd. Daarin is overigens geen rol beschreven voor het AB.		

De rolverdeling tussen AB, DB en organisatie uit de notitie 'Beleid voor beheer en de verantwoording van de relaties met verbonden partijen' wordt in de praktijk nageleefd. Daarin is overigens geen rol beschreven voor het AB, maar worden met name de verantwoordelijkheden van de (ambtelijke) accountmanagers benoemd en eisen gesteld aan de informatie in de paragraaf verbonden partijen.

Accountmanagers vullen de rol op verschillende wijze in, maar leveren consequent een bijdrage aan DB en AB. De bepalingen t.a.v. de inhoud van de paragraaf zoals verwoord in de notitie krijgen invulling en de paragraaf heeft (mede n.a.v. een workshop met AB-leden) een doorontwikkeling gekregen. Zo wordt de huidige praktijk bij Aquon en BWB nu afgezet tegen de onderliggende business cases en bevat de paragraaf voor SNB een samenvatting van de risico-analyse uit de p&c-documenten van SNB. Hiermee krijgt het AB in één overzicht relevante informatie aangereikt om te kunnen controleren.

Zoals gezegd benoemt de notitie niet actief welke rol AB te vervullen heeft, maar het AB is, gevoed door organisatie en DB, actief betrokken bij het grip houden op de verbonden partij, zeker waar het Aquon en BWB betreft.



### Informatie in cyclus Brabantse Delta sinds begroting 2014 grotendeels op orde

Norm	Aquon	BWB	SNB
<b>6b.</b> <i>De informatie die het AB ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre de doelen van het waterschap gerealiseerd worden door de verbonden partij.</i>	<b>Komt deels overeen.</b> In de jaren 2009-2013 was de informatie in de cyclus van Brabantse Delta onvoldoende. Dat is veranderd met de begroting van 2014. Stukken van de verbonden partijen zelf (met daarbij ambtelijk advies) boden dit inzicht al wel.	<b>Komt deels overeen.</b> In de jaren 2009-2013 was de informatie in de cyclus van Brabantse Delta onvoldoende. Dat is veranderd met de begroting van 2014. Stukken van de verbonden partijen zelf (met daarbij ambtelijk advies) boden dit inzicht al wel.	<b>Komt niet overeen.</b> In de jaren 2009-2013 was de informatie in de cyclus van Brabantse Delta onvoldoende. Nog steeds biedt paragraaf onvoldoende inzicht in met name financiële aspecten.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Sinds de begroting 2014 bevat de paragraaf een rubriek met de stand van zaken gerelateerd aan onderliggende business cases. Beoordelen van doelrealisatie is nu beter mogelijk.		

In het hoofdstuk 'verbonden partijen' van zowel begrotingen als jaarrekeningen van Brabantse Delta werd tot de begroting van 2014 niet duidelijk of en in welke mate de doelen van Brabantse Delta met Aquon, BWB en SNB gerealiseerd werden.<sup>32</sup> In het format waarin elk van de verbonden partijen behandeld wordt, was wel een gedeelte ingeruimd voor 'Doelstelling(en) waterschap die worden gerealiseerd door deelneming in de verbonden partij', maar daarin werden zeer algemene doelen benoemd.

Sinds de begroting van 2014 is een rubriek toegevoegd waarin de stand van zaken bij een verbonden partij wordt gerelateerd aan bijvoorbeeld de onderliggende business cases bij deelname. Hiermee is het beoordelen van doelrealisatie veel beter mogelijk. Financiële informatie laat op dit moment nog te wensen over bij SNB. Het onderscheid tussen verschillende financiële aspecten (eigenaarschap, exploitatie en investeringen) komt in de paragraaf onvoldoende tot uiting (evenals in de stukken uit de p&c-cyclus van SNB zelf).

Overigens stuurt het AB in de praktijk primair op de afzonderlijke p&c-stukken van de verbonden partijen en veel minder via de paragraaf uit de eigen cyclus en dus op de samenhang van alle verbonden partijen.

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld 'Jaarrekening 2012' van Brabantse Delta, vanaf pagina 51.

### AB benut per verbonden partij het moment in de cyclus

Norm	Aquon	BWB	SNB
6c. De timing en frequentie waarin het AB deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.	<b>Komt niet overeen.</b> Het AB van Brabantse Delta benut de moment in de p&c-cyclus van Aquon om invloed te hebben. De werkwijze rondom de meetvraag in de totstandkoming van de begroting draagt niet bij aan het overzicht en de grip van het AB op Aquon.	<b>Komt overeen.</b> Het AB van Brabantse Delta benut de moment in de p&c-cyclus van BWB om invloed te hebben. Het AB is hierin consequent en wordt daartoe in staat gesteld door DB en organisatie.	<b>Komt deels overeen.</b> Het AB van Brabantse Delta kan niet direct ingrijpen in SNB, omdat het een NV is. Wel wordt het door het DB van Brabantse Delta periodiek op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen die spelen.
	<b>Generiek</b>		
	<b>Komt deels overeen.</b> Over het algemeen stelt de timing en frequentie van ontvangen informatie het AB in staat om op de vaste momenten die er zijn, een zienswijze kenbaar te maken. Op deze wijze grijpt het AB niet pro-actief, maar wel ‘volgend’ in, en gericht op de afzonderlijke verbonden partijen, meer dan op het samenhangende geheel ervan en de ambities die Brabantse Delta daarmee heeft.		

Zoals gezegd stuurt het AB met name via de (reactie op de) stukken van de verbonden partijen, meer dan op de paragraaf in de eigen begroting. Hiermee benut het AB momenten die voor de verbonden partijen van belang zijn, gefaciliteerd door de ambtelijke organisatie en in dialoog met het DB. In de onderzochte gevallen was de timing van het aanleveren van stukken door Aquon en BWB geen probleem om als AB te kunnen reageren. Steevast is er een reactie voorbereid door DB en organisatie en kan het AB ook met het DB in gesprek over een eventuele aanscherping van een reactie.

Bijzonder is wel de gang van zaken bij Aquon, waar in wezen twee ‘begrotingen’ worden opgesteld. Hoewel het AB rond juni de gelegenheid krijgt tot een zienswijze bij een begroting, wordt pas in november de reële meetvraag vastgesteld. Hierdoor kan het AB van Brabantse Delta geconfronteerd worden met een aanpassing van de begroting, die de indruk wekt van overschrijding van Aquon, terwijl deze samenhangt met de wijze van de totstandkoming van de begroting. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de begrotingswijziging van 2013, waar in de toelichting van Aquon onder ‘kostenverdeling’ vermeld staat: “Naast de absolute omvang is ook de onderlinge verdeling, ten gevolge van wijzigingen in de meetvraag, veranderd”.<sup>33</sup> In deze begrotingswijziging speelde naast de meetvraag overigens ook andere, veel omvangrijker zaken mee, zoals de meerkosten van de transitie en de herijking van het Plan van Aanpak ‘Sturen op Rendement’.

Ten aanzien van SNB zijn er voor het AB duidelijk minder mogelijkheden om in te grijpen. Omdat het hier om een NV gaat, vindt de vaststelling van de begroting van SNB plaats door de aandeelhoudersvergadering van SNB. Hierin neemt een portefeuillehouder van Brabantse Delta plaats en is geen rol voor het AB van Brabantse Delta weggelegd. Wel wordt het AB door het DB van Brabantse Delta periodiek op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen die spelen.

<sup>33</sup> Memo Eerste begrotingswijziging AQUON 2013, 4 april 2013, p. 2.

De p&c-stukken van Brabantse Delta zelf zijn er in de loop van de tijd in die mate op vooruit gegaan dat het AB meer via de eigen cyclus zou kunnen sturen en ook meer zou kunnen letten op de samenhang van de sturing op de verbonden partijen in plaats van op de afzonderlijke zaken die spelen.

# Bijlagen

## Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

### Aanleiding

Na de instelling van de rekenkamercommissie van Waterschap Brabantse Delta heeft de rekenkamercommissie onderwerpen geïnventariseerd onder AB-leden van het waterschap. Deze AB-leden hebben toen vragen geuit omtrent het inzicht in, en de grip op, taken die het waterschap uitvoert via verbonden partijen. De uitvoering van deze waterschapstaken door een verbonden partij betekent dat het waterschap bestuurlijke bevoegdheden in combinatie met een financieel belang heeft in verschillende verbonden partijen. Naast de kansen die deelname aan een verbonden partij biedt, brengt het ook risico's met zich mee. De rekenkamercommissie wil het AB met dit onderzoek inzicht geven in hoeverre het waterschap 'in control' is bij verbonden partijen.

### Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig en luidt:

- / *Inzicht bieden in de mate waarin de werkwijze van Waterschap Brabantse Delta toereikend is om 'in control' te zijn bij haar verbonden partijen.*
- / *Het op basis van dit onderzoek doen van aanbevelingen aan het algemeen bestuur ter verbetering van de werkwijze van het waterschap.*

### Centrale vraag

Wij hanteren de volgende centrale vraag:

*Is de huidige werkwijze van Waterschap Brabantse Delta toereikend om 'in control' te zijn bij haar verbonden partijen?*

### Deelvragen

De deelvragen zijn gegroepeerd naar beleid, werkwijze en inzicht van het algemeen bestuur. Wij beantwoorden deze deelvragen zowel *in algemene zin als per case*:

#### *Beleid (algemeen en per casestudie)*

- 1 Zijn er kaders/richtlijnen voor de inhoud en keuzes voor verbonden partijen?

#### *Werkwijze (algemeen en per casestudie)*

- 2 Op welke wijze geeft het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) *sturing* aan de verbonden partijen?
- 3 Op welke wijze *beheert* het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) de relatie met de verbonden partijen?
- 4 Hoe geeft het waterschap invulling aan het *toezicht* op de verbonden partijen?
- 5 Hoe heeft het waterschap de kwaliteit van de *verantwoording* door de verbonden partijen geborgd?

#### *Inzicht algemeen bestuur (per casestudie en algemeen)*

- 6 Heeft het algemeen bestuur voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

### **Onderzoeksuitvoering**

De rekenkamercommissie Brabantse Delta heeft het onderzoek uitgevoerd in vijf fasen:

- 1 Voorafgaand aan het feitelijke onderzoek heeft de rekenkamercommissie op 14 oktober 2013 het normenkader vastgesteld (bijlage 2). Vervolgens is de ambtelijke organisatie verzocht informatie over de verbonden partijen aan te leveren. Hiertoe is een invulformat uitgezet.
- 2 In de tweede fase van het onderzoek is in kaart gebracht in hoeverre het waterschap beschikt over beleid ten aanzien van verbonden partijen. Bij de analyse besteedde de rekenkamercommissie aandacht aan de formele afspraken die er over *sturen, beheren, toezicht en controle* zijn gemaakt. Om niet alleen een beeld te krijgen van de 'papieren' werkwijze, maar ook inzicht te krijgen hoe 'in control' in de praktijk uitwerking krijgt en de formele afspraken gehanteerd worden, heeft de rekenkamercommissie in deze fase twee interviews gehouden.
- 3 De derde fase betrof een verdiepingsslag, waarin (praktische) *sturing, beheer, controle en verantwoording* voor drie verbonden partijen is beoordeeld. Het waterschap heeft voor deze verbonden partijen de bijbehorende documentatie aangeleverd. Per verbonden partij zijn de belangrijkste documenten bestudeerd, zoals het toetredingsvoorstel/-besluit en de vastgelegde afspraken tussen waterschap en verbonden partij in een overeenkomst en/of gemeenschappelijke regeling. Daarbij is gekeken naar extra kaders die het algemeen bestuur aan de voorkant heeft gesteld; inhoudelijke beleidsdoelen, bestuurlijke inrichting/invloed en financiële kaders. Ook is beoordeeld hoe de rolverdeling is in het uitvoering geven aan de beheersing van – en het toezicht op – de verbonden partijen. Na de documentanalyse ging de rekenkamercommissie in de tweede plaats na hoe het samenspel tussen verbonden partij en waterschap is georganiseerd. Om goed zicht te krijgen op de bestuurlijke relaties is per casestudie gesproken met betrokkenen binnen het waterschap (intern) en bij de verbonden partij (extern). De betrokkenen waarmee de interviews plaats vonden staan in bijlage 3.
- 4 In fase vier is een eerste concept van de rapportage opgesteld, die betrokken is in de voorbereiding van de workshop met de spelers binnen het waterschap (AB, DB en ambtelijke organisatie). Deze workshop vond plaats op 24 februari 2013. Belangrijk doel was om van algemeen bestuursleden te horen hoe zij zelf denken over sturen, beheren, toezicht en verantwoording van en over verbonden partijen.
- 5 In de vijfde fase van het onderzoek is deze Conceptnota van Bevindingen opgesteld. De conceptrapportage werd op 27 mei 2014 door de rekenkamercommissie vastgesteld en aangeboden voor verificatie van de feiten. Op 15 juli 2014 heeft de rekenkamercommissie de definitieve rapportage, inclusief Kompas verbonden partijen, aangeboden voor bestuurlijke reactie.

## Bijlage 2. Toetsingskader

Beleid (algemeen en per casestudie)	
Deelvraag	Normen
1 Zijn er kaders/richtlijnen voor de inhoud en keuzes voor verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de inrichting, deelname, aansturing, controle op en eventuele uittreding uit verbonden partijen.</li> <li>/ Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>o de (regionale) positionering en strategische organisatievisie van het waterschap;</li> <li>o de realisatie van de doelen van het waterschap.</li> </ul> </li> <li>/ Het beleid motiveert: <ul style="list-style-type: none"> <li>o om welke redenen organisatievormen (GR, NV, stichting etc.) adequaat worden geacht bij de deelname aan verbonden partijen;</li> <li>o welke instrumenten het waterschap inzet om tot doelrealisatie te komen (verantwoordelijkheden en taken AB, DB, organisatie).</li> </ul> </li> </ul>
Werkwijze (algemeen en per casestudie)	
2 Op welke wijze geeft het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) <i>sturing</i> aan de verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Het AB is kaderstellend betrokken bij inrichting van de organisatievorm, deelname en de aansturing van verbonden partijen.</li> <li>/ Binnen de kaders van het AB verzorgen DB en de organisatie de daadwerkelijke inrichting en aansturing, waarbij het DB leiding geeft en het 'scharnierpunt' is tussen AB en de waterschapsorganisatie.</li> </ul>
3 Op welke wijze <i>beheert</i> het waterschap (AB, DB en ambtelijk apparaat) de relatie met de verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Voor de samenwerking met verbonden partijen hebben AB en DB doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk zijn.</li> <li>/ Het DB heeft binnen deze doelen met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de taken en/of activiteiten (bv. in een prestatieovereenkomst).</li> </ul>
4 Hoe geeft het waterschap invulling aan het <i>toezicht</i> op de verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Het toezichtarrangement is afgestemd op de eigen bevoegdheid van de verbonden partij en de risico's die het waterschap loopt door deelneming aan de verbonden partij.</li> <li>/ De wijze waarop (ambtelijk) toezicht vorm krijgt is zoveel mogelijk uniform, vastgelegd en eenvoudig overdraagbaar aan anderen indien een bepaalde medewerker wegvalt.</li> <li>/ Het toezichtarrangement en de verantwoordingscyclus van de verbonden partij zijn op elkaar afgestemd.</li> <li>/ Binnen de organisatie is voldoende kennis georganiseerd om het toezicht op de verbonden partij (niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk) gewicht te geven.</li>   <li>/ De organisatie adviseert vertegenwoordigers in het algemeen of dagelijks bestuur van een verbonden partij (in voorbereiding op een bestuursvergadering) tijdig en adequaat over voorliggende voorstellen in relatie tot:</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ het relatiebeheer met de verbonden partij;</li> <li>○ de sturing op de realisatie van de eigen doelen van het waterschap.</li> </ul>
5 Hoe heeft het waterschap de kwaliteit van de <i>verantwoording</i> door de verbonden partijen geborgd?	<p>/ Het waterschap heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten.</p> <p>/ AB, DB en organisatie toetsen ieder vanuit hun eigen rol actief of de verantwoordingsinformatie zowel qua vorm als qua inhoud voldoet aan de gemaakte afspraken.</p>
<b>Inzicht algemeen bestuur (per casestudie en algemeen)</b>	
6 Heeft het algemeen bestuur voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?	<p>/ De rolverdeling tussen AB, DB en organisatie (in termen van verantwoordelijkheden en taken) wordt in de praktijk ook nageleefd.</p> <p>/ De informatie die het AB ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre de doelen van het waterschap gerealiseerd worden door de verbonden partij.</p> <p>/ De timing en frequentie waarin het AB deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.</p>

### Bijlage 3. Geïnterviewde personen

Datum	Naam en functie
maandag 16 december 2013	Dhr. Michael Weterman - adviseur verbonden partijen / juridische controller
	Mevr. Ria Boumeester-van Aert – regiehouder/contactpersoon BWB, beleidsmedewerker Financiën
	Dhr. Guust van Mieghem – accountmanager Belastingssamenwerking, sectorhoofd Financiën/ICT Brabantse Delta
	Dhr. Willem Bogers – teamleider Financiën en ICT Brabantse Delta Dhr. Arie van Rijn – accountmanager voor SNB namens Brabantse Delta, sectorhoofd Zuiveren
	Dhr. Frans Antonissen - regiefunctionaris en contactpersoon BWB Dhr. Maurice de Schwartz - directeur BWB
woensdag 18 december 2013	Dhr. Theo Houterman – directeur Aquon
	Dhr. Silvester Bombeeck - financieel manager SNB Dhr. Marcel Lefferts - directeur SNB
	Dhr. Theo Schots - DB-lid waterschap Brabantse Delta
donderdag 19 december 2013	Mevr. Ingeborg de Keizer - hoofd Kennis en Advies Brabantse Delta, accountmanager Aquon bij Brabantse Delta



#### Bijlage 4. Geraadpleegde en geciteerde bronnen

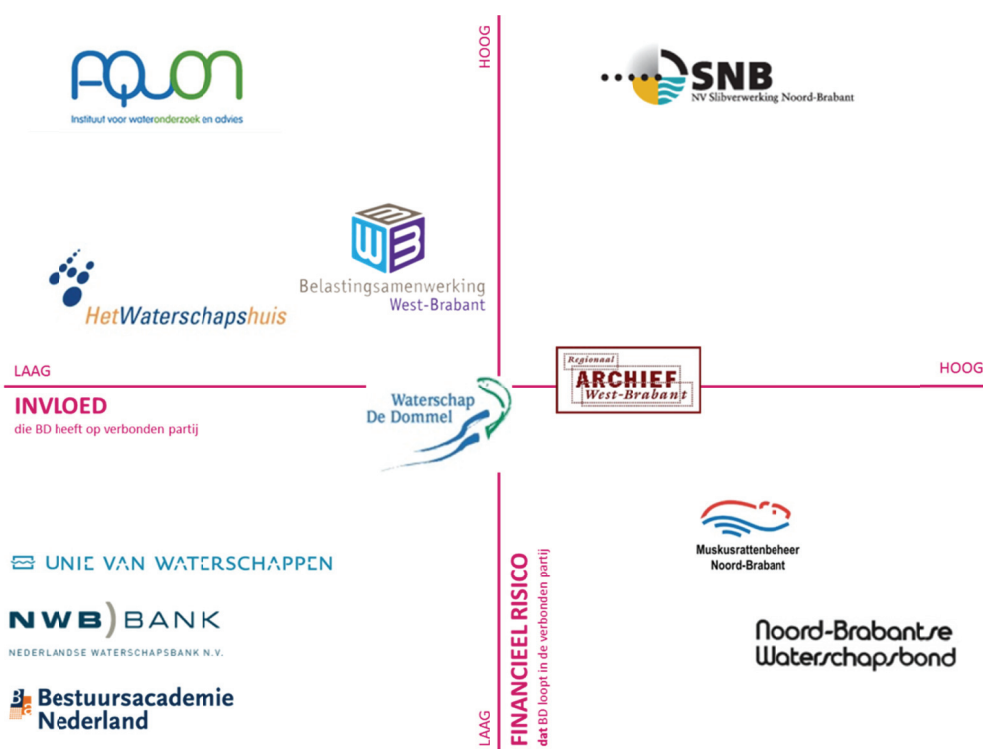
Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie van Brabantse Delta meer dan 300 verschillende documenten ontvangen, van strategisch beleid, via p&c-stukken van Brabantse Delta en verbonden partijen over de periode 2009-2014, foto's van beschreven flipovers uit bestuurlijke sessies tot e-mail correspondentie op ambtelijk niveau. De rekenkamercommissie heeft al deze documenten geraadpleegd en betrokken in het onderzoek, maar niet allemaal geciteerd. Vanwege de omvang heeft de rekenkamercommissie volstaan met vermelding van de geciteerde bronnen in de voetnoten van deze rapportage.

## Bijlage 5. Eindbeeld workshop

Op 24 februari heeft in het kader van dit onderzoek een workshop plaatsgevonden met vertegenwoordigers uit AB, DB en de ambtelijke organisatie. In die workshop is een afwegingskader behandeld om de verschillende verbonden partijen van Brabantse Delta te wegen op twee dimensies:

- / de mate van *financieel risico* dat aan de orde is met deelname aan de verbonden partij (verticale as);
- / de mate van *invloed* die Brabantse Delta heeft op de verbonden partij (horizontale as).

De onderstaande afbeelding geeft weer hoe de aanwezigen gezamenlijk de verschillende verbonden partijen van Brabantse Delta hebben geplaatst.



Een dergelijk afwegingskader is ook afgebeeld op het *Kompas verbonden partijen*, dat een separate bijlage vormt bij dit rapport. In het kader op het kompas is voor andere noemers gekozen, omdat die beter passen bij de één van de conclusie uit het onderzoek, namelijk dat er binnen Brabantse Delta sprake is van weinig *strategische* sturing op de meerwaarde van verbonden partijen. Met andere noemers kan een afwegingskader Brabantse Delta helpen om het sturingsregime van verbonden partijen meer af te stemmen op de meerwaarde die verbonden partijen leveren aan de eigen ambities en belangrijkste vraagstukken van Brabantse Delta in het licht van de eigen kwaliteiten en kwetsbaarheden (zie kompas).

## Bijlage 6. Inventarisatie verbonden partijen

Verbonden partij	Kenmerken	Welke leden waterschaps bestuur in bestuur/AvA van de verbonden partij (AB en/of DB)	Omvang financieel belang <sup>34</sup> (aandeel waterschap van begroftingsto taal of EV)	Omvang bestuurlijk belang (i.r.t. andere deelnemende partijen)	Beleidsruimte verbonden partij (strikte uitvoering vs. beleidsinvloed) en aanwezigheid aparte DVO o.i.d.	In paragraaf VP beschreven domeinen waar zich risico's kunnen voordoen
<b>1. GR Aquon</b> (laboratoriumactiviteiten)	GR	DB-lid waterschap heeft zitting in AB.	€ 2.361.000 (12%)	1 zetel in AB (van 9 deelnemende partijen). Geen zetel in DB (van 3 leden).	Uitvoering (DVO onbekend)	Ontwikkeling van begroting.
<b>2. GR Belastingamenwerking West Brabant</b> (belasting heffen en invorderen)	GR	DB-lid waterschap heeft zitting in zowel AB als DB.	€ 4.488.000 (40%)	1 zetel in AB (van 9 deelnemende partijen). 1 zetel in DB (van 4 leden).	Uitvoering (DVO onbekend)	Efficiënte en volledige taakuitvoering. Vraagt grote betrokkenheid en optimaliseren informatievoorziening en controleprotocollen accountant.
<b>3. Nederlandse waterschapsbank NV</b>	NV	DB-lid heeft een zetel in de AVA.	Nominale waarde aandelen ad. € 308.000 (0%)	0%	Uitvoering	Uitvoering van bankbedrijf, met name geld- en kapitaalmarkttrisco's.
<b>4. GR Het waterschapshuis</b>	GR	1 DB-lid	€ 967.000	1 zetel in AB	Uitvoering en beleid	Niet realiseren

<sup>34</sup> Op basis van paragraaf verbonden partijen Brabantse Delta uit begroting 2013.

(HWH)			waterschap heeft zitting in AB.	(5%)	(van 24 deelnemende partijen). 1 zetel in DB (van 6 leden).	(DVO onbekend)	gezamenlijke aanpak ICT-uitdagingen. Kans op financiële en imagoschade en niet voldoen akkoorden.
<b>5. GR Muskusrattenbestrijding Noord-Brabant</b>	GR	DB-lid waterschap heeft zitting in AB.	€ 697.500 (33%)	1 zetel in AB en DB (van 3 deelnemende partijen).	Uitvoering en beleid (+ DVO)	Personele kosten. Uitval personeel en oplopende populatie incl. schade.	
<b>6. Vereniging Noord-Brabantse Waterschapsbond (NBWB)</b>	Vereniging	1 DB-lid heeft zitting in zowel AB als DB. 1 ander DB-lid heeft eveneens zitting in AB.	€ 74.000 (31%)	2 zetels in AB (alle 4 deelnemende partijen één stem). 1 zetel in DB.	Beleid (zonder overdracht bevoegdheden en taken)	NBWB heeft geen besluitvormende bevoegdheden. Bij tekorten vereniging vullen de 4 leden aan.	
<b>7. GR Regionaal Archief West-Brabant</b>	GR	1 DB-lid waterschap heeft zitting in AB.	€ 61.000 (8%)	1 zetel in AB (van 6 deelnemende partijen). BD noch website RAWB maken melding van DB.	Uitvoering en beleid (maar beleidsarm)	Bezuiniging van 3% v.a. 2014. Vraagt op termijn om schaalvergroting in West-Brabant.	
<b>8. GR De Dommel en Brabantse Delta</b>	GR	DB-lid waterschap heeft zitting Cie van Overleg	€ 3.775.000 (percentage onbekend)	1 zetel in Cie van Overleg (van 2 deelnemende partijen).	Uitvoering (zonder toezicht op financiën en doelbereik)	Indien tarief De Dommel hoger wordt dan tarief Brabantse Delta, ontstaat financieel nadeel. Geen maatregelen getroffen.	
<b>9. NV Slibverwerking Noord Brabant</b>	NV	DB-lid in AvA, DB-lid in RvC.	€ 4.308.000 (16% begroting)	22,10%	Uitvoering (+ SWO)	Financieringslasten installatie SNB (rechtstreeks door aandeelhouders ter beschikking)	

							gesteld). Door eerdere faillissementen en substitutieverliezen buffer afgenomen tot 31% van oorspronkelijke omvang.
<b>10. Unie van Waterschappen</b>	Vereniging	1 DB-lid zitting in DB. Zitting in ALV (van 25 leden).	€ 415.000 (4%)	1 zetel in DB (van 7 deelnemende partijen). 1 zetel in ALV (van 25 leden).	Uitvoering (zeer beperkt)	Aan Unie alleen bevoegdheden overeenkomsten t.a.v. de sectorale arbeidsvoorwaarden overgedragen. Bij tekorten vullen de 25 leden dit aan.	


## Bijlage 7. Reactie dagelijks bestuur Brabantse Delta



14AOIN0320

**INGEKOMEN**  
- 3 SEP. 2014



Rekenkamercommissie waterschap Brabantse  
Delta  
Postbus 5520  
4801 DZ BREDA  


Uw schrijven van : 15 juli 2014  
Uw kenmerk : 14AOUT0156  
Zaaknummer : 14.ZK07013  
Ons kenmerk : 14UT017956  
Barcode :   
Behandeld door : de heer M. Weterman  
Doorkiesnummer : 076 564 17 60  
Datum : 29 augustus 2014  
Verzenddatum : - 1 SEP. 2014

Onderwerp: bestuurlijke reactie op rapport verbonden partijen

Geachte commissie,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport inzake het onderzoek naar verbonden partijen. Bijgaand treft u onze bestuurlijke reactie aan. Verbonden partijen is een zeer relevant en actueel onderwerp dat veel aandacht heeft van het dagelijks en algemeen bestuur. Ook directie en organisatie zijn van dit belang doordrongen en voeren in onze opdracht sinds begin 2013 een optimaliseringstraject uit. Leidend daarbij is het toepasselijke wettelijke kader rond verbonden partijen en de daaruit voortvloeiende "rollen" (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden) van algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de individuele leden van het dagelijks bestuur van het waterschap.

Wij menen uit het kompas de volgende conclusies en aanbevelingen op te maken en geven per conclusie onze bestuurlijke reactie:

*Conclusie en aanbeveling 1: scherp op afspraken per verbonden partij.*

Wij zijn verheugd dat u constateert dat het algemeen bestuur grip heeft op de (afzonderlijke) verbonden partijen en voorts vaststelt dat het waterschap op alle niveaus - algemeen bestuur, dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie - door de jaren heen in een lopende lijn scherp is op de afspraken met verbonden partijen.

Sedert voorjaar 2013 is een optimaliseringstraject opgestart voor verdergaande verbetering van kaderstelling, informatievoorziening en procesinrichting met als doel de rust en voorspelbaarheid op het gebied van de verbonden partijen te optimaliseren. De door u geconstateerde verbetering in de paragraaf verbonden partijen op het gebied van de doelrealisatie is een resultaat van dat lopende traject.

*Conclusie en aanbeveling 2: weinig strategische sturing op meerwaarde.*

Wij kunnen ons niet vinden in het door u gesuggereerde afwegingskader waarmee het algemeen bestuur in staat zou worden gesteld om meer samenhangend, proactief en geprioriteerd op de inhoudelijke meerwaarde van alle verbonden partijen te sturen. Wij zijn van mening dat onze verbonden partijen daarvoor qua aard te divers zijn en voorts te klein in aantal. Daarnaast wordt incidenteel een verbonden partij aangegaan en is de regelgeving continue aan verandering onderhevig. Gezien de uiteenlopende aard van en het geringe aantal verbonden partijen is de kans groot dat een kader zoals hier bedoeld te algemeen wordt en daardoor van te geringe meerwaarde. Tenslotte horen afwegingen over kwaliteiten, kwetsbaarheden en ambities thuis in een veel bredere visie dan verbonden partijen alleen. Het Bestuursprogramma en de jaarlijkse Kadernota zijn daarvoor de aangewezen instrumenten. We achten het een goede zaak dat periodiek -bijvoorbeeld een keer per bestuursperiode- bezien wordt of we de uitvoering van de waterschapstaken nog steeds op de meest efficiënte wijze hebben georganiseerd inclusief de rol en positie van de verbonden partijen daarin.

Op het gebied van de verbonden partijen kennen wij een grotere waarde toe aan een continue optimalisering van de informatievoorziening aan het algemeen bestuur per verbonden partij, waarbij steeds door het algemeen bestuur kan worden afgewogen of de oorspronkelijk bedoelde meerwaarde nog steeds geldt. Onze ambitie was en is om grip op de verbonden partijen te hebben en te houden. Het hiervoor reeds genoemde optimaliseringstraject is daarop ook gericht. De implementatie hiervan zal voor het grootste deel nog in dit kalenderjaar plaatsvinden. Met dit traject gaan wij op praktische en pragmatische wijze voort met de aansturing van de verbonden partijen in een veranderende omgeving.

Daarnaast merken wij op dat het algemeen bestuur desgevraagd tijdens een themabijeenkomst over verbonden partijen op 12 december 2012 aangegeven heeft in een aanvullend algemeen strategisch beleidskader geen meerwaarde te zien.

*Conclusie en aanbeveling 3: meer oog voor risico's gevraagd.*

Terecht merkt u op dat de mate waarin en de manier waarop het algemeen bestuur zicht heeft op de risico's van deelname verschilt per verbonden partij. Bij de voorbereiding en bespreking van de Kadernota 2015-2025 heeft het bestuur dit reeds onderkend en als speerpunt voor 2014 benoemd.

*Conclusie en aanbeveling 4: aandacht voor verbonden partijen prioriteren.*

Uw suggestie om het algemeen bestuur zelf een inschatting en keuze te laten maken welke informatie ze bij welke verbonden partij wil hebben, is interessant. Wij zullen dit meenemen in het optimaliseringstraject.

Uw praktische tips zullen wij meenemen in het optimaliseringstraject.

*Tot slot*

De meeste van de verbonden partijen waarin waterschap Brabantse Delta deelneemt, hebben de rechtsvorm van een zwaardere of lichtere vorm van gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen is dan van toepassing en beschrijft de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en onderlinge verhoudingen van de onderscheidenlijke bestuursorganen, zowel van de moederorganisaties als van de verbonden partijen. Dit is voor ons richtsnoer in de informatievoorziening en bevoegdheidsverdeling richting algemeen bestuur. We trachten binnen die wettelijke kaders ook in de toekomst zo goed mogelijk in te spelen op de wensen en geluiden in het algemeen bestuur.

Hoogachtend,  
Het dagelijks bestuur,  
De dijkgraaf



Mw ir. ing. C.P.M. Moonen

De secretaris-directeur



ir. H.T.C. van Stokkom



## Bijlage 8. Nawoord rekenkamercommissie

## **NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE**

Wij danken het dagelijks bestuur voor zijn reactie op ons rapport.

Het dagelijks bestuur geeft in zijn reactie aan zich niet te kunnen vinden in ons voorstel om het algemeen bestuur een strategisch kader vast te laten stellen, om meer samenhangend, proactief en geprioriteerd op de inhoudelijke meerwaarde van de verbonden partijen te sturen. Wij begrijpen dat het dagelijks bestuur de wens heeft om niet iets zwaars en groots op te tuigen, als het gaat om een afwegingskader. De juridische vorm van een verbonden partij alleen bepaalt echter niet welke prioriteit een verbonden partij verdient. Grofweg wordt dat bepaald door mogelijke risico's en inhoudelijke meerwaarde. Wij hebben met 'conclusie en aanbeveling 2' en het voorbeeld afwegingskader sturingsregime in het kompas hiervoor een handvat willen geven.

Wij zijn blij te constateren dat het dagelijks bestuur onze aanbeveling om het algemeen bestuur zelf te laten bepalen welke informatie bij welk type verbonden partij nodig is om zijn rol goed te kunnen vervullen, meeneemt in het optimaliseringstraject. Ook geeft het dagelijks bestuur aan de praktische tips die wij hebben gegeven ten aanzien van de verbonden partijen die zijn onderzocht, mee te nemen in het optimaliseringstraject.

Onze dank gaat uit naar de medewerkers van het waterschap en het bestuur, die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. Wij danken de onderzoekers van het bureau Necker van Naem voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Graag lichten wij het rapport toe aan het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

## Colofon

---

Opdrachtgever : Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

Omvang rapport : 33 bladzijden met 8 bijlagen

Auteur : Evert Wolters en Gert-Jan Broer, werkzaam bij het bureau Necker van Naem

Datum : 11 juli 2014

