

Doorwerkingsonderzoek

Rekenkamer Waterschap Rivierenland

Onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen uit
rekenkamerrapporten 2019-2021



Colofon:

Datum:

2 april 2025 – definitief rapport

Rekenkamer Waterschap Rivierenland

Han Looijen

Koos Kappert (secretaris)

koos.kappert@wsrl.nl

Onderzoekers

Robert Klaassen MSc

robert@necker.nl

Tim Kunis MSc

tim@necker.nl

Julia de Langen MA

julia@necker.nl

Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota	4
Conclusies en aanbevelingen	8
Reactie van het dagelijks bestuur	13
Nawoord Rekenkamer WSRL	14
Nota van Bevindingen.....	14
1. Rekenkameronderzoek in WSRL	17
1.1. Bepalen onderwerp en scope onderzoek	17
1.2. Start en verloop van het onderzoek	19
1.3. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor	20
1.4. Behandeling en besluitvorming in het AB	21
1.5. Doorwerking en verantwoording	23
2. Doorwerking van de onderzoeken	25
2.1. Implementatie Kaderrichtlijn Water (2019)	26
2.2. Subsidiebeleid (2020)	28
2.3. Samenwerking Muskusrattenbeheer (2020).....	32
2.4. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (2021)	34
2.5. Centralisatie West (2021)	37
2.6. Kosten en risico's grote projecten (2021).....	40
3. Duiding van de aanbevelingen	44
3.1. Adressering en aard van de aanbevelingen	44
3.2. Overkoepelende analyse van de doorwerking van aanbevelingen.....	45
Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen	50
Bijlage 2. Analyse kader.....	51

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding en doelstelling

De rekenkamer van het waterschap Rivierenland heeft een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van aanbevelingen uit eerdere rekenkameronderzoeken. De rekenkamer kan met haar rapporten een belangrijke bijdrage leveren aan de controlerende en kaderstellende rol van het Algemeen Bestuur (AB). Om na te gaan in hoeverre de rapporten daadwerkelijk bijdragen aan deze rol, is het belangrijk om te onderzoeken wat er precies met de aanbevelingen gebeurt. Een rekenkamerkamerrapport dat in de la blijft liggen, mist immers zijn doel.

Doorwerking heeft een instrumentele kant, maar ook een meer conceptuele kant. Dit doorwerkingsonderzoek brengt in eerste instantie in kaart in welke mate de aanbevelingen en conclusies uit rekenkamerrapporten uiteindelijk hun doorwerking vinden in het beleid: dit is het instrumentele aspect van doorwerking. Daarnaast wordt onderzocht welke impact de rekenkamer als instrument heeft op het gevoerde bestuur en beleid: dit is de conceptuele kant van doorwerkingsonderzoek. Daarom wordt ook onderzocht hoe de rekenkamerrapporten worden behandeld door het AB, DB en de ambtelijke organisatie.

Het doel van het doorwerkingsonderzoek is om inzicht te geven in het effect van de door het AB overgenomen aanbevelingen en eventuele nieuwe aandachtspunten vast te stellen. Het gaat daarbij niet enkel om het in kaart brengen van de feitelijke implementatie en het effect hiervan, maar ook om de redenen voor de mate van doorwerking. Dit onderzoek biedt daarnaast concrete handvatten om de processen rondom rekenkameronderzoek – van het kiezen van onderwerpen tot het behandelen en opvolgen van de resultaten – te verbeteren. Het AB en de rekenkamer kunnen deze handvatten gebruiken om bij volgende rekenkameronderzoeken te sturen op effectief en relevant rekenkameronderzoek.

Vraagstelling

In dit doorwerkingsonderzoek wordt getoetst in hoeverre de aanbevelingen uit zes onderzoeksrapporten in de periode 2019-2021 doorwerking hebben gevonden. De rekenkamer onderzocht de volgende onderzoeksrapporten:

1. Implementatie Kaderrichtlijn Water (2019)
2. Subsidiebeleid (2020)
3. Samenwerking muskusrattenbeheer (2020)
4. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (2021)
5. Centralisatie West (2021)
6. Kosten en risico's grote projecten (2021)

De volgende vraag staat in het onderzoek centraal:

Hoe is aan de aanbevelingen van de rekenkameronderzoeken in de periode 2019-2021 opvolging gegeven door waterschap Rivierenland, en welke lessen volgen hieruit om de toekomstige doorwerking van rekenkameronderzoek te bevorderen?

Deze centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van dertien deelvragen:

Adressering en aard van de aanbevelingen

1. Hoe luiden de vastgestelde aanbevelingen?
2. Aan welk gremium zijn de aanbevelingen van de rekenkamer gericht?
3. Wat is de aard van de aanbevelingen (bv. samenspel AB-DB, communicatie, kwaliteit kaders en verantwoording, etc.)?

Besluitvorming

4. Op welke manier is door het Algemeen Bestuur met de aanbevelingen omgegaan en welke besluiten zijn genomen?
5. Heeft het Dagelijks Bestuur concrete opdrachten gekregen van het Algemeen Bestuur?

Uitvoering

6. In welke mate en op welke manier zijn deze aanbevelingen door het Dagelijks Bestuur opgepakt en uitgevoerd?
7. Zijn aanbevelingen vertaald in concrete maatregelen en hoe hebben deze opvolging gekregen?
8. Is duidelijk welk effect de opvolging van aanbevelingen heeft gehad en zo ja, wat is dat effect?
9. Welke aanbevelingen zijn niet geïmplementeerd en welke redenen zijn hiervoor aan te wijzen?
10. Hoe legt het Dagelijks Bestuur verantwoording af over de uitvoering van besluiten van het Algemeen Bestuur t.a.v. rekenkameronderzoek?
11. Heeft het Algemeen Bestuur zelf de uitvoering van de vastgestelde aanbevelingen gecontroleerd en op basis daarvan gehandeld?

Lessen

12. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop aanbevelingen doorwerking hebben gekregen en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd?
13. Welke lessen kunnen worden getrokken over de positionering van het Algemeen Bestuur ten aanzien van de doorwerking van aanbevelingen?

Werkwijze en uitvoering

Dit doorwerkingsonderzoek richt zich op de bovengenoemde zes onderzoeken die door de rekenkamer zijn uitgevoerd in de periode 2019-2021. Voor elk onderzoek is geanalyseerd in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd. Daarnaast zijn de overkoepelende processen rondom rekenkameronderzoek geanalyseerd.

Het onderzoek is in 2024 uitgevoerd. Op 4 juli 2024 voerden de onderzoekers en de rekenkamer een startgesprek met de secretaris-directeur en de concerncontroller. Vervolgens is de organisatie gevraagd om per rekenkameronderzoek een ambtelijk contactpersoon aan te wijzen. De onderzoekers hebben de ambtelijk contactpersonen gevraagd om in een invulformat per aanbeveling aan te geven hoe deze is

geïmplementeerd. Ook hebben de onderzoekers documenten opgevraagd en op basis hiervan een documentanalyse uitgevoerd.

In augustus en september 2024 hebben de onderzoekers interviews gevoerd met de ambtelijk contactpersonen van elk onderzoek. Daarnaast hebben de onderzoekers aanvullende gesprekken gevoerd met de secretaris-directeur, dijkgraaf, concerncontroller, bestuursadviseurs voor het algemeen bestuur en een afvaardiging van het algemeen bestuur.

Op basis van alle onderzoeksmaterialen hebben de onderzoekers in oktober en november 2024 de nota van bevindingen opgesteld. Deze is in december 2024 aan de ambtelijke organisatie aangeboden voor een feitenverificatie. Na het verwerken van de reactie heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen vastgesteld. Het onderzoeksrapport is op 24 januari 2025 aangeboden aan het dagelijks bestuur voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 4 maart 2025 ontvangen en integraal opgenomen in het rapport, evenals het nawoord van de rekenkamer. De rekenkamer heeft het onderzoeksrapport op 2 april 2025 aangeboden aan het algemeen bestuur.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen.

De bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en de centrale boodschap van het onderzoek in de vorm van conclusies en aanbevelingen. Daarna is de bestuurlijke reactie van het DB integraal opgenomen.

De nota van bevindingen gaat in op de processtappen bij een rekenkameronderzoek in WSRL, de (aard van de) aanbevelingen uit de onderzochte rapporten en een overkoepelende analyse van de doorwerking van deze aanbevelingen.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer trekt zes conclusies, formuleert twee lessen van HDSR voor WSRL en doet drie aanbevelingen aan het AB. Daarnaast formuleert de rekenkamer op basis van de conclusies en aanbevelingen aandachtspunten voor de eigen werkwijze.

Conclusies

1. Het grootste deel van de aanbevelingen uit rekenkamerrapporten is geheel of gedeeltelijk opgevolgd.

In dit doorwerkingsonderzoek stonden zes rekenkameronderzoeken centraal, met in totaal 38 aanbevelingen. Bij 21 van deze aanbevelingen heeft doorwerking volledig plaatsgevonden. Bij 10 aanbevelingen heeft doorwerking gedeeltelijk plaatsgevonden of is de beoogde verbeterslag op een andere wijze tot stand gekomen. Bij 6 aanbevelingen is er geen sprake van doorwerking. Bij één aanbeveling is de doorwerking niet navolgbaar.

2. Er is sprake van tevredenheid over het verloop van rekenkameronderzoek, maar er zijn twijfels over de scope en/of timing van sommige onderzoeken.

Er is tevredenheid over de werkwijze van de rekenkamer bij de start van het onderzoek. In de afgelopen jaren was er bij de organisatie echter soms twijfel over de scope of timing van onderzoeken. Dat had in die gevallen te maken met een actuele beleidsontwikkeling binnen het onderwerp waar de rekenkamer op dat moment onderzoek naar deed.

3. Het AB geeft geen expliciete opdracht aan het DB om aanbevelingen uit te voeren en stuurt daarmee niet actief op de doorwerking van rekenkameronderzoek.

Bij de bestuurlijke behandeling van rekenkamerrapporten besluit het AB doorgaans om 'kennis te nemen van het onderzoek' en om 'in te stemmen met de aanbevelingen van het rapport'. Hiermee geeft het AB geen expliciete opdracht aan het DB om de aanbevelingen uit te voeren en hoe de aanbevelingen moeten worden uitgevoerd. Het AB stuurt daarmee niet actief op de opvolging van de aanbevelingen.

4. De besluitvorming over rekenkamerrapporten is soms beperkt navolgbaar en het AB zet het instrumentarium zelden in.

De rapporten van de rekenkamer worden doorgaans inhoudelijk in een commissievergadering behandeld, waarna het rapport als hamerstuk in de AB-vergadering wordt behandeld. Bij twee van de zes onderzochte rekenkamerrapporten was de besluitvorming over het onderzoek echter beperkt navolgbaar. In beide gevallen viel de bestuurlijke behandeling van het rapport samen met een andere ontwikkeling over het onderwerp van het onderzoek. In het geval van

het onderzoek naar de implementatie van de KRW werd het rekenkamerrapport in meerdere vergaderingen behandeld, maar werd het voorgestelde besluit over het rapport nooit genomen. Het onderzoek naar VTH-beleid werd parallel met de nieuwe beleidsnota VTH behandeld. Ook hier is het besluit over het rekenkamerrapport niet expliciet genomen.

In algemene zin leidt de bestuurlijke behandeling van een rekenkamerrapport niet tot het verzoek van het AB om een toezegging van de taakhouder, het inzetten van instrumentarium of een aanpassing van het bestuursvoorstel.

5. De verantwoordelijkheden over opvolging van aanbevelingen zijn duidelijk belegd, concerncontrol speelt daarbij een centrale rol.

Na de bestuurlijke behandeling van het rekenkamerrapport neemt het team concerncontrol de aanbevelingen op in een monitoringssysteem waar ook aanbevelingen uit andere (interne) onderzoeken in landen. Vervolgens wordt een aanbeveling toegewezen aan een medewerker, die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de uitvoering van de maatregel. De actiehouder van een maatregel wordt twee keer per jaar gevraagd om onderbouwd te rapporteren over de voortgang. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheden voor de opvolging van aanbevelingen duidelijk belegd zijn en dat hier regelmatig verantwoording over wordt afgelegd. Tot voor kort konden aanbevelingen aan het AB niet worden toegewezen aan een medewerker in dit systeem, omdat het AB zelf aan zet is bij deze aanbevelingen. Sinds de komst van bestuursadviseurs die zich specifiek voor het AB inzetten, worden aanbevelingen aan het AB aan deze bestuursadviseurs toegewezen.

6. De doorwerking van aanbevelingen aan het AB is kwetsbaar.

De rekenkamercommissie heeft in de periode 2019-2021 met regelmaat aanbevelingen aan het AB zelf gedaan, bijvoorbeeld over de invulling van de kaderstellende en controlerende rol of het oprichten van een werkgroep. Deze aanbevelingen worden in veel gevallen niet opgevolgd. Een mogelijke verklaring voor de beperkte doorwerking van deze aanbevelingen is dat dit type aanbeveling tot voorkort geen duidelijke 'eigenaar' in de organisatie had die de uitvoering van de aanbeveling kon aanjagen. In het monitoringssysteem van concerncontrol konden deze aanbevelingen bijvoorbeeld niet aan een medewerker worden toegewezen. Daarmee vielen de aanbevelingen aan het AB regelmatig 'tussen wal en schip'. De bestuursadviseurs die specifiek voor het AB werken kunnen hier een rol in spelen. Zij kunnen de aanbevelingen aan het AB verder uitwerken en aanjagen. Inmiddels worden de aanbevelingen aan het AB ook aan deze bestuursadviseurs toegewezen.

Lessen van HDSR voor WSRL

De rekenkamer heeft tegelijkertijd met dit onderzoek een doorwerkingsonderzoek uitgevoerd in het hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR). De rekenkamer formuleert twee lessen vanuit het onderzoek in HDSR voor WSRL:

1. In HDSR heeft het AB bij een rekenkameronderzoek een werkgroep ingesteld om de invulling van de aanbevelingen te bespreken. Deze werkgroep heeft een memo opgesteld met voorstellen over de opvolging van de aanbevelingen die in de commissie is besproken. Bij het bestuursvoorstel over dit onderzoek is als beslispoint toegevoegd dat het AB instemt met de door de werkgroep voorgestelde aanpak om de aanbevelingen uit te voeren. Het AB van WSRL kan dit instrument (een AB-werkgroep) indien gewenst ook toepassen in de voorbereiding van de bestuurlijke behandeling van rekenkamerrapporten. Daarmee creëert het AB meer grip op hoe aanbevelingen worden opgevolgd.
2. In HDSR maakt het AB actiever gebruik van het instrumentarium om bij te sturen op de besluiten over en de opvolging van rekenkamerrapporten. Dit leidt tot meer eigenaarschap van het AB over de rekenkamerrapporten en leidt tot een opvolging die ook past bij de wensen en behoeften van het AB. Het AB van WSRL kan dit als aansporing zien om meer eigenaarschap te pakken over rekenkamerrapporten, in de eerste plaats bij de bestuurlijke behandeling van rapporten in het AB.

Aanbevelingen aan het algemeen bestuur

1. Geef in bestuursvoorstellen over rekenkamerrapporten expliciet opdracht aan het DB om de aanbevelingen uit te voeren.

Zoals in de conclusies besproken geeft het AB geen expliciete opdracht aan het DB om de aanbevelingen uit te voeren. Hier ligt een verbetermogelijkheid voor het AB om actiever te sturen op de doorwerking van de aanbevelingen: door het DB in een beslispoint van het bestuursvoorstel expliciet de opdracht te geven om aanbevelingen uit te voeren, geeft het AB richting en kan het college makkelijker op de uitvoering worden aangesproken. Ook kan het AB op hoofdlijnen aangeven hoe het DB met de aanbevelingen aan de slag kan gaan en hoe het DB verantwoording aflegt over de opvolging. Uiteraard kan het DB vervolgens het AB informeren en consulteren over de precieze uitwerking.

2. Scheid het bestuursvoorstel over en de bestuurlijke reactie op rekenkamerrapporten van elkaar.

In bestuursvoorstellen over een aantal rekenkamerrapporten is de bestuurlijke reactie van het DB, inclusief voorstel voor de verwerking van aanbevelingen, integraal opgenomen. Deze vorm van aanbieding kan vanuit het perspectief van het AB problematisch zijn. Hiermee wordt

immers voorgesorteerd op de wijze waarop de aanbevelingen opvolging moeten krijgen en wordt er weinig ruimte gelaten om hierover in het AB het gesprek te voeren. De rekenkamer vindt de vorm waarbij de bestuurlijke reactie onderdeel is van het rekenkamerrapport en niet van het bestuursvoorstel beter passen bij het principe dat het AB aan zet is om een besluit te nemen over de opvolging van rapporten.

3. Versterk de positie van het AB door de bestuursadviseur verantwoordelijk te maken voor de opvolging van aanbevelingen aan het AB.

Zoals in de conclusies besproken heeft het AB beperkt zicht op de doorwerking van aanbevelingen die aan hen zijn gericht. Sinds april 2024 zijn er bestuursadviseurs specifiek voor het AB werkzaam. De rol van deze bestuursadviseurs bij het implementeren van de aanbevelingen die aan het AB gericht zijn, is nog in ontwikkeling. Deze ontwikkeling biedt een kans om de doorwerking van deze specifieke aanbevelingen en de positie van het AB ten aanzien van rekenkameronderzoek in het algemeen te versterken. Concreet kunnen de bestuursadviseurs de volgende taken oppakken:

- / Het opstellen van bestuursvoorstellen over rekenkamerrapporten, op basis van een voorzet door de rekenkamer (zie ook onderstaande aandachtspunten van de rekenkamer voor de eigen werkwijze);
- / Samen met de fractievoorzitters afspraken maken over hoe aanbevelingen aan het AB worden opgevolgd (bijvoorbeeld door een werkgroep) en dit vastleggen;
- / Hierna periodiek de opvolging van aanbevelingen aan het AB monitoren en waar nodig aanjagen, en hierover verantwoording afleggen in de bestuursrapportages.

Aandachtspunten van de rekenkamer voor de eigen werkwijze

1. De rekenkamer zal zelf steeds een voorzet doen voor bestuursvoorstellen over rekenkameronderzoeken.

De rekenkamer ondersteunt het AB door het gevoerde bestuur en beleid te toetsen vanuit een onafhankelijke positie. De rekenkamer is van mening dat de totstandkoming van bestuursvoorstellen aangaande rekenkamerrapporten bij het AB zou moeten liggen. Om die reden beveelt de rekenkamer aan om de bestuursvoorstellen en bestuurlijke reacties bij rekenkamerrapporten van elkaar te scheiden. Door (mee te denken bij) het opstellen van de betreffende bestuursvoorstellen kan de rekenkamer in aanvulling daarop bijdragen aan werkbare besluiten waarmee het AB afgebakende opdrachten kan meegeven aan het DB. Daarmee wil de rekenkamer ook bijdragen aan het eigenaarschap van het AB over de rekenkamerrapporten en de opvolging daarvan.

2. De rekenkamer neemt het initiatief voor een vast overleg met het team concerncontrol om onderzoeksonderwerpen onderling af te stemmen.

Het team concerncontrol van WSRL voert jaarlijks verschillende onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Bovendien voert concerncontrol diverse (soms kleinere) onderzoeken en audits naar het gevoerde beleid. Ondanks een accentverschil in de scope van onderzoeken is er raakvlak in werkzaamheden. Om deze reden proberen de rekenkamer en concerncontrol af te stemmen over mogelijke onderzoeksonderwerpen. Dat gaat in de praktijk niet volgens een vast overleg. Het invoeren van een dergelijk overleg kan helpen om ongewenste overlap in de werkzaamheden en dubbel werk te voorkomen.

3. De rekenkamer zal bij toekomstige onderzoeken extra aandacht hebben voor de scope en timing en de aansluiting bij de informatiebehoefte van het AB.

In de praktijk probeert de rekenkamer bij het uitvoeren van onderzoeken rekening te houden met actuele (lopende) ontwikkelingen. De rekenkamer wil daar zo goed mogelijk op inspelen, bijvoorbeeld door aanbevelingen zo te formuleren dat deze aansluiting vinden bij de actualiteit. Het is echter niet altijd te voorkomen dat de rekenkamer een aanbeveling doet die in de praktijk al door de organisatie is of wordt opgepakt. Dit hoeft niet per se een probleem te zijn wanneer de rekenkamer een aanbeveling doet die één op één aansluit bij waar de organisatie mee bezig is. Dan kan dit ook als een extra validatie voor de ingeslagen weg worden gezien. Doorwerking van het rekenkameronderzoek vindt dan meer plaats doordat er überhaupt onderzoek naar het betreffende onderwerp wordt gedaan of doordat het onderzoek gaandeweg de uitvoering al leidt tot verbeteringen.

Reactie van het dagelijks bestuur



MEMO

Aan/Vergadering: Rekenkamer
Van: College van Dijkgraaf en Heemraden
Datum: 4 maart 2025
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen van het rekenkamerrapport
"Doorwerkingsonderzoek"

U heeft als Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van aanbevelingen uit eerdere rekenkameronderzoeken. Dit onderzoek heeft u uit laten voeren door onderzoeksbureau Necker. Zij hebben op basis van interviews met bestuursleden en ambtenaren een aantal aanbevelingen geformuleerd. In het kader van (bestuurlijke) hoor en wederhoor mag het CDH op deze aanbevelingen reageren. Graag maken wij hiervan gebruik. Dit memo bevat deze reactie.

U formuleert in het onderzoek drie aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur. Deze drie aanbevelingen worden hieronder voorzien van een bestuurlijke reactie.

Aanbeveling 1 van de Rekenkamer: "Geef in bestuursvoorstellen over rekenkamerrapporten expliciet opdracht aan het DB om de aanbevelingen uit te voeren".

Reactie CDH: Hier past het CDH enige terughoudendheid. De benadering van "pas toe of leg uit" kan in voorkomende gevallen behulpzaam zijn. We gaan hierover graag in gesprek met het Algemeen Bestuur. Dit kan over de as van het voorstel onder aanbeveling 2.

Aanbeveling 2 van de Rekenkamer: "Scheid het bestuursvoorstel over en de bestuurlijke reactie op rekenkamerrapporten van elkaar".

Reactie CDH: Het CDH kan zich vinden in het advies om in het vervolg rekenkamer rapporten in twee voorstellen te bespreken. Het eerste voorstel bevat dan het uitsluitend het rekenkameronderzoek, zonder bestuurlijke reactie. De bespreking van dit eerste voorstel kan dan sec gaan over de inhoud van het onderzoek. Het tweede voorstel bevat de reactie van het CDH. Bij de bespreking van dit tweede voorstel kan het AB aan het CDH expliciet vragen om de aanbevelingen uit te voeren (zie ook aanbeveling 1, hierboven). Beide bestuursvoorstellen kunnen in dezelfde commissievergadering, na elkaar worden behandeld. Voor aanbevelingen die specifiek het AB betreffen, kunnen de bestuursadviseurs van het AB worden benaderd. Zie hiervoor ook aanbeveling 3.

Aanbeveling 3 van de Rekenkamer: "Versterk de positie van het AB door de bestuursadviseur verantwoordelijk te maken voor de opvolging van aanbevelingen aan het AB".

Reactie CDH: Sinds april 2024 zijn er twee bestuursadviseurs specifiek voor het AB werkzaam. Deze rol is nieuw en nog in ontwikkeling. Inmiddels is afgesproken dat onderdeel van deze rol is om de voortgang van de aanbevelingen van de Rekenkamer, specifiek voor het AB, te bewaken. De voortgang van deze aanbevelingen wordt periodiek besproken en gerapporteerd aan het fractievoorzittersoverleg. Deze twee bestuursadviseurs kunnen ook de uitvoering van de aanbevelingen aan het AB voorbereiden. De verantwoordelijkheid hiervoor blijft uiteraard bij het AB.

Nawoord Rekenkamer WSRL

De rekenkamer dankt het college van dijkgraaf en hoogheemraden hartelijk voor de positieve bestuurlijke reactie op dit onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen van de rekenkamer. Dit onderzoek heeft aangetoond dat het grootste deel van de aanbevelingen van de rekenkamer geheel of gedeeltelijk wordt opgevolgd. Tegelijkertijd biedt het onderzoek inzicht in verbeterpunten binnen het (bestuurlijk) proces rondom de rekenkameronderzoeken.

De rekenkamer waardeert de reactie van het college op de drie specifieke aanbevelingen. Het college is welwillend om de aanbevelingen te implementeren en er is bereidheid om de opvolging van de rekenkameronderzoeken verder te versterken. Zo geeft het college aan om rekenkamerrapporten voortaan in twee afzonderlijke voorstellen te behandelen. Hierbij is één voorstel gericht op de inhoud van het onderzoek en één op de bestuurlijke reactie. De rekenkamer kijkt daar net wat anders naar. De rekenkamer is van mening dat de totstandkoming van bestuursvoorstellen aangaande rekenkamerrapporten bij het AB zou moeten liggen. Door het DB in een beslispoint van het bestuursvoorstel expliciet de opdracht te geven om aanbevelingen uit te voeren, geeft het AB richting en kan het college makkelijker op de uitvoering worden aangesproken. De rekenkamer vindt de vorm waarbij de bestuurlijke reactie onderdeel is van het rekenkamerrapport en niet van het bestuursvoorstel beter passen bij het principe dat het AB aan zet is om een besluit te nemen over de opvolging van rapporten. Om die reden zal de rekenkamer bij rekenkamerrapporten steeds zelf een voorzet doen voor een bestuursvoorstel.

Wat betreft de opvolging van de aanbevelingen aan het AB bevestigt het college dat er sinds april 2024 twee bestuursadviseurs specifiek voor het AB zijn aangesteld. Hoewel hun rol nog in ontwikkeling is, is overeengekomen dat zij verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de voortgang van de aanbevelingen gericht aan het AB. De uiteindelijke verantwoordingsplicht blijft daarbij bij het AB liggen.

Hoewel de rekenkamer deze positieve houding waardeert, constateert zij tegelijkertijd dat de bestuurlijke reactie zich beperkt tot de aanbevelingen en niet ingaat op de conclusies die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarnaast ontbreekt een reflectie op de lessen uit het onderzoek voor Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR). Daar is gebleken dat het instellen van een AB-werkgroep bij rekenkameronderzoeken en een actiever gebruik van instrumentarium kunnen bijdragen aan de invulling en opvolging van aanbevelingen. De rekenkamer moedigt het AB aan om te overwegen hoe deze werkwijzen binnen WSRL toegepast kunnen worden.

De rekenkamer streeft ernaar om met gedegen onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid een waardevolle hulptroupe voor het AB te zijn. Die meerwaarde is er des te meer wanneer de aanbevelingen nog voortvarender worden

opgevolgd. Dit onderzoek biedt daarvoor een aantal concrete handvatten. De rekenkamer gaat daar graag de komende jaren samen met het AB, DB en de ambtelijke organisatie mee aan de slag.

Nota van Bevindingen

1. Rekenkameronderzoek in WSRL

Voordat er wordt gekeken naar de aard en doorwerking van de aanbevelingen uit de onderzochte rapporten, is het van belang om stil te staan bij het proces van rekenkameronderzoek. De wijze waarop een rekenkameronderzoek verloopt en de verschillende processtappen die daarbij worden gezet, zijn namelijk van invloed op de doorwerking van aanbevelingen. In dit hoofdstuk wordt daarom aan de hand van de vijf onderstaande processtappen in rekenkameronderzoek in WSRL een analyse gegeven van factoren die een verklaring kunnen zijn voor de mate van doorwerking.



Figuur 1: Processtappen bij rekenkameronderzoek in WSRL

In dit hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- / Op welke manier is door het Algemeen Bestuur met de aanbevelingen omgegaan en welke besluiten zijn genomen?
- / Heeft het Dagelijks Bestuur concrete opdrachten gekregen van het Algemeen Bestuur?
- / Hoe legt het Dagelijks Bestuur verantwoording af over de uitvoering van besluiten van het Algemeen Bestuur t.a.v. rekenkameronderzoek?
- / Heeft het Algemeen Bestuur zelf de uitvoering van de vastgestelde aanbevelingen gecontroleerd en op basis daarvan gehandeld?

1.1. Bepalen onderwerp en scope onderzoek

De rekenkamer consulteert jaarlijks het AB over mogelijke onderzoeksonderwerpen

De Rekenkamer WSRL doet onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het waterschap gevoerde beleid. Daarbij wil de rekenkamer het AB ondersteunen bij de uitvoering van zijn taken.¹ Hoewel de rekenkamer onafhankelijk is en zelf bepaalt welke onderwerpen zij onderzoekt, vindt de rekenkamer het belangrijk om het AB te betrekken bij de keuze voor onderzoeksonderwerpen. Blijkens de voor dit onderzoek gehouden interviews consulteert de rekenkamer jaarlijks de AB-fracties over welke onderwerpen mogelijk kunnen worden onderzocht. De rekenkamer neemt de input uit de AB-fracties vervolgens mee bij het bepalen van een onderzoeksonderwerp.

¹ Rekenkamer WSRL. (n.d.). Toelichting op de rekenkamer, geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://www.waterschapprivierenland.nl/rekenkamer>.

Conform het protocol van de rekenkamer is het ook mogelijk dat inwoners, ondernemers, organisaties of andere derden onderwerpen kunnen aandragen. Daarnaast houdt de rekenkamer zelf bij welke onderwerpen mogelijk kunnen worden onderzocht, op basis van bestuurlijke stukken als de begroting en jaarrekening en actuele ontwikkelingen in het waterschap. De rekenkamer hanteert bij het bepalen van onderzoeksonderwerpen een aantal selectiecriteria. Criteria zijn onder meer dat een onderwerp relevant moet zijn voor het functioneren van het AB, dat het onderwerp niet onlangs is of wordt onderzocht door anderen, dat er een groot maatschappelijk of financieel belang is en dat er lessen te trekken zijn. Indien nodig doet de rekenkamer eerst vooronderzoek door literatuurstudie en oriënterende gesprekken, voordat een onderwerp definitief wordt geselecteerd.²

De rekenkamer informeert betrokken partijen over de onderzoeksopzet

De rekenkamer stelt na het vaststellen van de onderzoeksonderwerpen een jaarplan op en werkt vervolgens per onderzoek een onderzoeksopzet uit. Hierin is opgenomen wat de aanleiding en het doel van het onderzoek zijn, welke vragen centraal staan en wat de aanpak en planning is. De definitieve onderzoeksopzet wordt ter kennisname gedeeld met het AB en de organisatie (via de secretaris-directeur).³ In de praktijk gaat daar soms een startnotitie aan vooraf, waarin is toegelicht welk voorbereidend werk de rekenkamer heeft gedaan.

De positie van de rekenkamer in relatie tot concerncontrol

In de voor dit onderzoek gevoerde interviews is stilgestaan bij de positie van de rekenkamer ten opzichte van concerncontrol. Het team concerncontrol van WSRL voert jaarlijks diverse onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Zo voert concerncontrol in opdracht van het DB onderzoeken uit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur inzake artikel 109a van de Waterschapswet.⁴ Verder voert concerncontrol diverse (kleinere) onderzoeken en audits uit naar het gevoerde beleid. In de interviews is aangegeven dat er desondanks een accentverschil is in de scope van onderzoeken: concerncontrol kijkt meer naar het 'hoe' (output), terwijl de rekenkamer meer kijkt naar de effecten van het beleid (outcome).

Vanwege het raakvlak in de onderlinge werkzaamheden proberen de rekenkamer en concerncontrol onderling af te stemmen over de onderzoeksonderwerpen. Dat gaat in de praktijk niet volgens een vast overleg. Het invoeren van een dergelijk overleg kan mogelijk helpen om ongewenste overlap in de werkzaamheden en dubbel werk te voorkomen.

² Rekenkamer WSRL & HDSR. (2024). Onderzoeksprotocol, geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://cuatro.sim-cdn.nl/waterschaprivierenland/uploads/20240130-onderzoeksprotocol-rekenkamers-hdsr-wsrl-1.pdf?cb=6nqNBqKo>

³ Ibid.

⁴ Artikel 109a Waterschapswet: 1. Het dagelijks bestuur verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Het algemeen bestuur kan bij verordening hierover regels stellen. 2. Het dagelijks bestuur brengt schriftelijk verslag uit aan het algemeen bestuur van de resultaten van de onderzoeken.

1.2. Start en verloop van het onderzoek

Bij de start van een onderzoek is de scope soms onderwerp van gesprek

Het daadwerkelijke onderzoek start met een startgesprek tussen de rekenkamer, de secretaris-directeur en de beoogde ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek. In WSRL is dat in de praktijk de concerncontroller als vaste contactpersoon van de rekenkamer. In het startgesprek licht de rekenkamer de onderzoeksopzet toe en worden onderlinge afspraken gemaakt over informatiedeling, onderling contact en de planning. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat er tevredenheid is over de huidige werkwijze. In de afgelopen jaren was er bij de organisatie echter soms twijfel over de scope of timing van het onderzoek. Dat had in die gevallen te maken met een actuele beleidsontwikkeling binnen het onderwerp waar de rekenkamer op dat moment onderzoek naar deed. Tegelijkertijd wil de organisatie niet tornen aan de onafhankelijkheid van de rekenkamer. Men probeert daarom twijfels over de scope zo veel mogelijk en zo vroeg mogelijk in het onderzoek te benoemen, al dan niet in het voortraject of tijdens het startgesprek. Het is niet vast te stellen in hoeverre dit daadwerkelijk is gebeurd bij de onderzoeken die in dit doorwerkingsonderzoek centraal staan.

Vraagtekens bij de scope of timing van een onderzoek

Gesprekspartners hebben in de interviews diverse redenen benoemd waarom er in bepaalde gevallen aanvankelijk twijfels waren over de scope of timing van een onderzoek. Dat had dan veelal te maken met het feit dat het onderzoek parallel liep aan een bestaande beleidsontwikkeling binnen het onderwerp. Bij het onderzoek naar vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is ervoor gekozen om samen op te trekken en tegenstrijdigheden tussen het rekenkamerrapport en de uiteindelijke beleidsnota voor VTH te voorkomen.

In de praktijk probeert de rekenkamer bij het uitvoeren van onderzoeken rekening te houden met actuele (lopende) ontwikkelingen. De rekenkamer wil daar zo goed mogelijk op inspelen, bijvoorbeeld door aanbevelingen zo te formuleren dat deze aansluiting vinden bij de actualiteit. Het is echter niet altijd te voorkomen dat de rekenkamer een aanbeveling doet die in de praktijk al door de organisatie is of wordt opgepakt. Volgens gesprekspartners hoeft dit niet per se een probleem te zijn – wanneer de rekenkamer een aanbeveling doet die één op één aansluit bij waar de organisatie mee bezig is, kan dit ook als een extra validatie voor de ingeslagen weg worden gezien. Doorwerking van het rekenkameronderzoek vindt dan meer plaats doordat er überhaupt onderzoek naar het betreffende onderwerp wordt gedaan of doordat het onderzoek gaandeweg de uitvoering al leidt tot verbeteringen. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt daar verder op ingegaan.

De afgelopen jaren waren er weinig knelpunten in het verloop van onderzoeken

Na het startgesprek verlopen onderzoeken veelal op een vaste manier. Eerst wordt de voor het onderzoek benodigde informatie gedeeld in de vorm van documentatie en er worden interviews gepland. Wanneer nodig, is er gedurende het uitvoeren van het onderzoek tussentijds afstemming met de contactpersoon. Doordat er wordt gewerkt met een vaste contactpersoon kan er snel worden ingespeeld op tussentijdse knelpunten, bijvoorbeeld als documenten niet (tijdig) worden geleverd of wanneer er problemen zijn bij het plannen van interviews. Uit de gehouden interviews blijkt dat er in de

zes onderzoeken maar weinig van dit soort knelpunten zijn geweest. In gevallen waarbij een aanbeveling niet tot beperkt is opgevolgd, is dit dus niet te wijten aan knelpunten in het verloop van de onderzoeken.

1.3. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De processtappen bij ambtelijk en bestuurlijk wederhoor zijn duidelijk

Voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het eindrapport vindt eerst ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaats. Het ambtelijk wederhoor bestaat uit een feitenverificatie door de (inhoudelijk) betrokken medewerkers van het conceptrapport. Na verwerking van deze feitenverificatie stelt de rekenkamer conclusies en aanbevelingen vast en wordt het rapport aan het DB aangeboden voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is een inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Het eindrapport wordt na bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het AB.⁵ Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de processtappen in principe voor alle betrokkenen duidelijk zijn. Tegelijkertijd wordt in de praktijk soms verschillend invulling gegeven aan deze stappen. Dit is met name bij de bestuurlijke reactie het geval.

In de praktijk wisselt het wie de bestuurlijke reactie opstelt en hoe deze wordt aangeboden

Uit de interviews komt naar voren dat het in de praktijk wisselt wie de bestuurlijke reactie opstelt. Betrokkenen noemen in verschillende gevallen concerncontrol ofwel bestuurszaken als coördinator van het proces omtrent het bestuurlijk wederhoor. De gemene deler bij de zes onderzochte onderzoeksrapporten is dat de bestuurlijke reactie wordt opgesteld in samenwerking tussen de inhoudelijk betrokken ambtenaar of ambtenaren en bestuurszaken. Bij het ene onderzoek deed bestuurszaken een voorzet voor de reactie en reageerde de inhoudelijk betrokken ambtenaar daarop, in het andere onderzoek was de volgorde andersom. In veel voorkomende gevallen wordt de inhoud van de bestuurlijke reactie eerst besproken met de betrokken taakhouder, voordat de reactie wordt opgesteld.

Het onderzoeksprotocol van de rekenkamer biedt ruimte voor twee manieren waarop de bestuurlijke reactie aan het AB wordt aangeboden: de bestuurlijke reactie wordt integraal opgenomen in het eindrapport, ofwel apart in de vorm van een bestuursvoorstel aan het AB bij het eindrapport gevoegd. In het eerste geval wordt de bestuurlijke reactie soms voorzien van een nawoord door de rekenkamer in het eindrapport zelf. In het tweede geval is zowel de bestuurlijke reactie, het nawoord als het eindrapport samengevoegd met het bestuursvoorstel van het DB aan het AB.

Gesprekspartners geven aan dat deze laatste vorm van aanbidding vanuit het perspectief van het AB problematisch kan zijn. De bestuurlijke reactie kan door het AB bijvoorbeeld ervaren worden als een 'preadvies', waarbij er goede redenen moeten zijn om daarvan af te wijken. In de praktijk blijkt ook dat het AB in de regel conform het voorstel van het DB besluit. Bovendien bepaalt op deze manier het DB, en niet het AB, op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de conclusies en aanbevelingen. Het DB

⁵ Rekenkamer WSRL & HDSR. (2024). Onderzoeksprotocol, geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://cuatro.sim-cdn.nl/waterschaprivierenland/uploads/20240130-onderzoeksprotocol-rekenkamers-hdsr-wsrl-1.pdf?cb=6nqNBqKo>

stelt immers de beslispunten voor (in de komende paragrafen komen we hier nader op terug) en licht in het bestuursvoorstel toe hoe het DB de aanbevelingen wil opvolgen. Het AB heeft hierdoor beperkt tot geen regie op de uitvoering van de aanbevelingen. Het AB kan bestuursvoorstellen eventueel amenderen, maar in de praktijk is dit nog niet voorgekomen.

1.4. Behandeling en besluitvorming in het AB

In de regel wordt het eindrapport inhoudelijk in de commissie behandeld, besluitvorming is soms beperkt navolgbaar

In het onderzoeksprotocol van de rekenkamer is vermeld dat het eindrapport na aanbieding aan het AB wordt behandeld in de vergadering van de betreffende bestuurscommissie. Daarbij geeft de rekenkamer eventueel een nadere toelichting op het rapport. Zoals hierboven benoemd, wordt in de commissievergadering ook het bestuursvoorstel van het DB bij het eindrapport behandeld.

Uit de analyse van de AB-behandelingen van de zes onderzochte rapporten blijkt dat de onderzoeken inhoudelijk worden besproken. De diepgang van de inhoudelijke behandeling verschilt per rapport. De presentatie van het rapport door de rekenkamer wordt gevolgd door enkele verduidelijkingsvragen aan de rekenkamer of de externe onderzoekers, gevolgd door een dialoog met de verantwoordelijk taakhouder. Deze discussie leidt echter in de meeste gevallen niet tot een verzoek van het AB om een toezegging van de taakhouder, het inzetten van instrumentarium door het AB of een aanpassing van het bestuursvoorstel. Het bestuursvoorstel over het rapport wordt na de inhoudelijke behandeling doorgaans als hamerstuk geagendeerd in de vergadering van het AB.

Bij twee van de zes rapporten die onderwerp zijn van dit rekenkameronderzoek, is de besluitvorming beperkt navolgbaar. De eerste casus betreft het onderzoek naar de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) (2019). Het onderzoek is op 28 januari 2019 inhoudelijk behandeld in de commissie watersysteem.⁶ Het AB zou een korte tijd later, op 11 februari 2019, een thema-avond over de KRW hebben.⁷ In de commissievergadering wordt besloten dat het rekenkamerrapport in principe als hamerstuk naar het AB kan, maar dat het mogelijk als besprekstuk kan worden geagendeerd als de thema-avond daar aanleiding toe geeft. Dat is inderdaad gebeurd: het AB heeft op 22 februari 2019 verder gesproken over het rapport.⁸ Daarbij kwam verdere discussie op gang over het al dan niet halen van de KRW-doelen. Deze bespreking eindigde echter *niet* in een besluit van het AB over het rekenkamerrapport: de bespreking eindigde met het voorstel van de waarnemend dijkgraaf om het onderwerp in een latere AB-vergadering - na de waterschapsverkiezingen van 2019 - verder aan de orde te laten komen. Het besluit om kennis te nemen van het onderzoek en in te stemmen met de aanbevelingen is daarmee - voor zover vast te stellen - nooit genomen. Ook is het bestuursvoorstel niet van de agenda afgevoerd. De besluitvorming is daarmee niet op een navolgbare wijze afgerond.

⁶ WSRL. (2019). Vergadering Commissie Watersysteem 28-01-2019. Geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/561302>.

⁷ WSRL. (2019). Vergadering Algemeen bestuur-themabijeenkomst extra 11-02-2019. Geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/604476>.

⁸ WSRL. (2019). Vergadering Algemeen bestuur 22-02-2019. Geraadpleegd op 25 november 2024, via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/555232>.

Het tweede geval betreft het rekenkameronderzoek over vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De bestuurlijke behandeling van dit onderzoek liep parallel aan de bestuurlijke behandeling van de nieuwe beleidsnota VTH. In de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport is dan ook te lezen dat een groot deel van de aanbevelingen direct is overgenomen in het nieuwe beleid (zie voor de precieze doorwerking van de aanbevelingen hoofdstuk 3). In de commissie Middelen van 1 juni 2021 zijn het rekenkamerrapport en het nieuwe beleidsstuk onder hetzelfde agendapunt behandeld, wat inhoudelijk goed uitlegbaar is.⁹ Uit de lijst met adviezen is op te maken dat de commissie positief adviseert over 'het voorstel' en dat dit als bespreekstuk aan het AB kan worden voorgelegd. Het is niet duidelijk of dit het beleidsstuk, het rekenkamerrapport of beide betreft. In de vergadering van het AB op 2 juli 2021 werd alleen het beleidsstuk besproken (en vastgesteld).¹⁰ Het bestuursvoorstel over het rekenkamerrapport stond niet op de agenda en werd niet in stemming gebracht. Daarmee is ook in dit geval de besluitvorming over het rekenkamerrapport niet op een navolgbare wijze afgerond.

Deze twee voorbeelden laten zien dat de navolgbaarheid van de besluitvorming over de rekenkamerrapporten in sommige gevallen beperkt is. Dat is ook een kwetsbaarheid voor de doorwerking van de aanbevelingen, omdat het AB zich in dat geval niet duidelijk uitspreekt over de aanbevelingen – hoewel het AB zich inhoudelijk wel in de aanbevelingen kan vinden.

Er wordt bij de behandeling van rapporten niet afgesproken hoe over de doorwerking wordt teruggekoppeld door het DB

In de zes onderzochte rapporten is bij de behandeling in het AB niet afgesproken hoe het DB de opvolging van de aanbevelingen zou monitoren en hierover zou terugkoppelen aan het AB. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Versterking Decentrale Rekenkamers (1 januari 2024) is het DB verplicht om jaarlijks verantwoording af te leggen aan het AB over de doorwerking van aanbevelingen van de rekenkamer:

Artikel 97e Waterschapswet

Het dagelijks bestuur zendt het algemeen bestuur jaarlijks een overzicht van de aan het dagelijks bestuur gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.

Aangezien deze verplichting nog niet gold ten tijde van de behandeling van deze rapporten, is het te verklaren dat hierover destijds geen expliciete afspraken zijn gemaakt. Wel kan dit een mogelijke verklaring zijn voor gevallen waarbij aanbevelingen niet tot beperkt zijn opgevolgd.

Het AB geeft niet expliciet opdracht aan het DB om de aanbevelingen uit te voeren

In de bestuursvoorstellen bij de rekenkamerrapporten staan doorgaans de volgende beslispunten geformuleerd, waarmee het AB besluit:

1. Kennis te nemen van het onderzoek

⁹ WSRL. (2021). Vergadering Commissie Middelen 01-06-2021. Geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/765406>.

¹⁰ WSRL. (2021). Vergadering Algemeen bestuur 02-07-2021. Geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/765415>.

2. In te stemmen met de aanbevelingen van het rapport.

Hiermee geeft het AB geen expliciete opdracht aan het college om de aanbevelingen uit te voeren. En dus wordt niet expliciet gemaakt hoe en op welke termijn het AB wil dat de aanbevelingen worden uitgevoerd. Hier ligt een verbetermogelijkheid voor het AB om actiever te sturen op de doorwerking van de aanbevelingen: door het college expliciet de opdracht te geven om aanbevelingen uit te voeren, geeft het AB richting en kan het college makkelijker op de uitvoering worden aangesproken. Ook kan het AB op hoofdlijnen aangeven hoe het college met de aanbevelingen aan de slag kan gaan.

1.5. Doorwerking en verantwoording

Doorwerking van de aanbevelingen wordt centraal gemonitord door concerncontrol

Er is een proces ingericht om de opvolging en doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer centraal te monitoren. Dit wordt geïnitieerd en bijgehouden door het team concerncontrol. Dit team heeft al eerder een monitoringsystematiek ingericht om de aanbevelingen uit andere interne onderzoeken op te volgen. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn in dit systeem ondergebracht.

Het team concerncontrol haalt de uit te voeren maatregelen uit de rekenkamerrapporten zelf. Nadat een rekenkamerrapport behandeld is, voegt concerncontrol de bestuurlijke reactie van het DB toe aan de kolom 'stand van zaken/toelichting.' De maatregelen aan zowel het DB als het AB worden hierin meegenomen. . Per maatregel wordt een medewerker aangewezen als actiehouders. In sommige gevallen is het in eerste instantie niet duidelijk welke medewerker als actiehouders bij een maatregel kan worden aangewezen. Uiteindelijk wordt er altijd een medewerker gevonden die verantwoordelijk wordt gesteld voor de uitvoering van de maatregelen. Twee keer per jaar wordt de actiehouders van een maatregel gevraagd om onderbouwd te rapporteren over de voortgang van de aanbeveling middels een voortgangsrapportage. Sinds 2023 wordt hierover ook gerapporteerd in de jaarrekening. De maatregelen gericht aan het AB werden niet toebedeeld aan een medewerker, aangezien het AB daar zelf aan zet was. Sinds april 2024 zijn er echter bestuursadviseurs die zich specifiek richten op het AB, als onderdeel van een bredere ontwikkeling om de positie van het AB te versterken. Sindsdien worden de aanbevelingen aan het AB aan deze bestuursadviseurs toegewezen.

De afgelopen jaren is de verantwoording over de doorwerking van de aanbevelingen doorontwikkeld. Voorheen werden de rapportages over de opvolging van de aanbeveling alleen met het DB gedeeld, en later met de fractievoorzitters van het AB. Sinds de jaarrekening van 2023 wordt er twee keer per jaar via voortgangsrapportages gerapporteerd over de opvolging van de aanbevelingen.¹¹ Deze vorm van rapportage is op geaggregeerd niveau en kwantitatief van aard. Dat houdt in dat het AB inzicht krijgt in hoeveel aanbevelingen er per onderzoek zijn afgerond en hoeveel er nog af te ronden zijn. Hierbij wordt echter niet geduid wat er is gebeurd waardoor een aanbeveling als afgerond wordt beschouwd en waarom andere aanbevelingen nog opgevolgd moeten worden.

De opvolging van aanbevelingen aan het AB laat ruimte voor verbetering, bestuursadviseurs voor het AB kunnen hieraan bijdragen

¹¹ WSRL. (z.d.). Jaarstukken 2023. Geraadpleegd op 25 november 2024 via https://cuatro.sim-cdn.nl/waterschaprivierenland/uploads/jaarstukken_2023.pdf?cb=h3u3uQY7.

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de aanbevelingen aan het AB regelmatig ‘tussen wal en schip vallen’. Een van de oorzaken hiervan is dat deze maatregelen niet konden worden toebedeeld aan medewerkers in het monitoringsysteem van concerncontrol. Zoals eerder genoemd zijn er sinds april 2024 bestuursadviseurs die zich specifiek richten op het AB, als onderdeel van een bredere ontwikkeling om de positie van het AB te versterken. Sindsdien worden de aanbevelingen aan het AB aan deze bestuursadviseurs toegewezen. De rol van de bestuursadviseurs bij het implementeren van de aanbevelingen die aan het AB gericht zijn, is nog in ontwikkeling. Deze ontwikkeling biedt een kans om de doorwerking van deze specifieke aanbevelingen en de positie van het AB ten aanzien van rekenkameronderzoek in het algemeen te versterken.

De rekenkamer en de processtappen bij onderzoeken zijn niet bij iedere medewerker bekend

De rekenkamer is een instituut dat van nature vooral bekend is bij bestuurders, directie en management. Voor veel beleidsmedewerkers en medewerkers in de uitvoering is de rekenkamer minder bekend. Het gaat dan met name om de processtappen van een rekenkameronderzoek. Wel komt in diverse gesprekken naar voren dat medewerkers de meerwaarde van rekenkameronderzoek zeker inzien, vooral wanneer de aanbevelingen concrete handvatten bieden om beleid en uitvoering te verbeteren of te verduidelijken. Daarvoor is het volgens medewerkers wel van belang dat aanbevelingen, mits zij voldoende uitvoerbaar zijn en aansluiten bij de beleidswerkelijkheid, daadwerkelijk worden opgevolgd.

2. Doorwerking van de onderzoeken

Het vorige hoofdstuk is ingegaan op mogelijke verklarende factoren voor de doorwerking van aanbevelingen, aan de hand van de processtappen in rekenkameronderzoeken. In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten zelf behandeld. Per onderzoeksrapport worden de bevindingen eerst kort samengevat en vervolgens wordt per aanbeveling ingegaan op de doorwerking. Dit oordeel is tot stand gekomen op basis van schriftelijke input van de ambtelijke organisatie, documentanalyse en interviews.

In dit hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- / *Hoe luiden de vastgestelde aanbevelingen?*
- / *In welke mate en op welke manier zijn deze aanbevelingen door het Dagelijks Bestuur opgepakt en uitgevoerd?*
- / *Zijn aanbevelingen vertaald in concrete maatregelen en hoe hebben deze opvolging gekregen?*
- / *Is duidelijk welk effect de opvolging van aanbevelingen heeft gehad en zo ja, wat is dat effect?*
- / *Welke aanbevelingen zijn niet geïmplementeerd en welke redenen zijn hiervoor aan te wijzen?*

De doorwerking van de aanbevelingen is weergegeven in een 'stoplichttabel', op basis van onderstaande legenda:

Kleur	Betekenis
Groen	Doorwerking heeft plaatsgevonden
Oranje	Doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden of de beoogde verbeterslag is op een andere wijze tot stand gekomen
Rood	Doorwerking heeft niet plaatsgevonden
Blauw	De doorwerking is niet navolgbaar

De kleur oranje heeft twee betekenissen. Enerzijds kan het zijn dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd en de beoogde verbeterslag nog niet volledig is gerealiseerd. Anderzijds kan het betekenen

dat het DB of het AB een andere invulling aan de aanbeveling heeft gegeven of een andere keuze heeft gemaakt om de verbeterslag te realiseren. Grondslag hiervoor kan zijn dat de aanbeveling 'door de tijd is ingehaald' en niet meer relevant is (maar de verbetering wel) of dat er een ander inzicht is geweest in hoe de verbetering tot stand moest komen. Oranje kan daarmee ook betekenen dat er wel is gewerkt aan de verbeterslag of dat deze zelfs is gerealiseerd, maar niet op de manier die de rekenkamer had voorgesteld. Dat is niet altijd een probleem. Het is aan het AB om te controleren of de manier waarop het DB de verbeterslag tot stand heeft gebracht, aan de kaders van het AB voldoet.

2.1. Implementatie Kaderrichtlijn Water (2019)

De kaderrichtlijn water (KRW) is een Europese richtlijn die de lidstaten verplicht om zorg te dragen voor een goede waterkwaliteit. In 2019 heeft de Rekenkamercommissie WSRL onderzoek gedaan naar de mate waarin de kaderstellende en controlerende rol van het AB voldoende is geborgd bij de realisatie van de doelstellingen van de KRW.¹²

Hoewel de rekenkamercommissie concludeerde dat de KRW-systematiek positief werd ervaren, bleek het lastig om de voortgang inzichtelijk te maken vanwege de 'one-out-all-out-eis'. Het Rivierenlandplan en bijbehorend maatregelenpakket waren belangrijke sturingsinstrumenten, maar het AB had moeite om op hoofdlijnen te sturen en richtte zich vaak op details, zoals kosten en baten van individuele maatregelen.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie gingen in op het meer gebruikmaken van sturing met een visiestuk en streefbeelden, naast de effectindicatoren en financiële parameters waarmee op dat moment vooral gestuurd werd. Daarnaast werd aanbevolen om structureel kennis uit te wisselen met andere waterschappen en te investeren in betere informatievoorziening aan het AB.

Een onderzoek van gelijke strekking werd gelijktijdig uitgevoerd door de rekenkamercommissie van hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. De conclusies en aanbevelingen van beide onderzoeken kwamen grotendeels overeen.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Geef integraler sturing dan uitsluitend op KRW-doelen. Maak meer gebruik van sturing door middel van een visiestuk en streefbeelden naast de effectindicatoren en financiële parameters: a. Stel een visiedocument op (bijvoorbeeld met als naam "water en ruimte") dat richting geeft, onder	Het AB heeft in 2020 de Watervisie 2050 vastgesteld, waarmee wordt voldaan aan de kern van deze aanbeveling. De maatregelen die uit de watervisie volgen zijn opgenomen in het Waterbeheerprogramma 2022-2027. Hierin zijn de maatregelen voor zowel KRW-waterlichamen als het overig water opgenomen. In gesprekken wordt deze aanbeveling geduid als het versterken van de integraliteit tussen programma's en het bevorderen van samenwerking.

¹² Rekenkamercommissie WSRL. (2019). Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
andere aan het overleg in het kader van de Omgevingswet;	Ten aanzien van onderdeel a van deze aanbeveling wordt aangegeven dat de watervisie gebiedspartners uitnodigt om samen op te trekken. In zowel de watervisie als het waterbeheerprogramma wordt de Omgevingswet benoemd en wordt toegelicht dat de rol van het waterschap onder de Omgevingswet verandert. Overheden moeten meer als één overheid optreden en zijn vaker deelnemer aan een proces dan de organisator. In gesprekken wordt aangegeven dat er in het kader van de Omgevingswet aanvankelijk vooral aandacht was voor inwonersparticipatie, maar dat er nu ook nieuwe instrumenten aan het waterschap beschikbaar worden gesteld.
b. Maak meer gebruik van streefbeelden, zowel bij kaderstelling vooraf als bij rapportage achteraf.	Ten aanzien van onderdeel b van deze aanbeveling geldt dat er geen streefbeelden worden gehanteerd voor de KRW-waterlichamen, vanwege de duidelijke resultaatverplichtingen waarop gestuurd wordt. Voor het overig water zijn in het waterbeheerplan wel streefbeelden opgenomen, maar in gesprekken wordt aangegeven dat deze structureler kunnen worden benut. De streefbeelden zouden meer gebruikt kunnen worden in de samenwerking met medeoverheden.
Maak ook bestuurlijk gebruik van de Ecologische Sleutelfactoren (ESF) bij het vaststellen van het KRW-maatregelenpakket en geef het verband met de effectindicatoren aan.	De effectindicatoren geven de toestand van een waterlichaam weer, de ESF's geven inzicht in aan welke knoppen gedraaid kan worden. De maatregelen in het huidige KRW-Rivierenlandplan zijn gebaseerd op de ecologische sleutelfactoren. Het AB wordt dus niet direct gevraagd om over de ESF te besluiten, maar wel om over maatregelen te besluiten die op de ESF gebaseerd zijn. Ook heeft het AB een toelichting gekregen over de ESF, gekoppeld aan de effectindicatoren. In gesprekken wordt aangegeven dat de ESF's vooral kunnen worden gebruikt om meer inzicht te krijgen in de effecten van maatregelen.
Wissel structureler succesfactoren en leerpunten uit met andere waterschappen, onder andere over de kosten van beheer en onderhoud	Er vindt op verschillende niveaus kennisuitwisseling in het kader van de KRW plaats, ook over specifiek natuurvriendelijke oevers en stimuleringsregelingen. Het is voor de rekenkamer binnen de grenzen van dit onderzoek

Aanbeveling	Mate van doorwerking
van nvo's en de stimuleringsregelingen voor groenblauwe diensten (zoals de Stimuleringsregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer).	niet mogelijk om vast te stellen of het uitwisselen van succesfactoren en leerpunten nu meer structureel plaatsvindt dan ten tijde van het rekenkameronderzoek uit 2019. Er is regionale uitwisseling binnen het stroomgebied Rijn-West, waaronder een jaarlijkse kennisdag en werkgroepen. Ook vindt er kennisuitwisseling plaats met andere waterschappen en provincies over de aanpak van grenswaterproblematiek. Daarnaast zijn er regiodagen vanuit het Rijk. In gesprekken wordt aangegeven dat de samenwerking met medeoverheden is ontwikkeld van een hiërarchische samenwerking naar een netwerksamenwerking.
Blijf investeren in een goede informatievoorziening over de KRW aan het Algemeen Bestuur, ook in de jaren na 2020 als geen nieuwe KRW-plannen aan de orde zijn.	Het AB van WSRL heeft een werkgroep die zich richt op de KRW. Elke fractie is vertegenwoordigd in de werkgroep. Door middel van de werkgroep kan het AB actief worden meegenomen op het gebied van de KRW. Ook kan er op een diepgaander niveau informatie worden gedeeld. De werkgroep brengt ook adviezen uit, bijvoorbeeld over maatregelen wat betreft regelgeving en monitoring naar aanleiding van juridische risico's. Het volledige AB krijgt de verslagen van de werkgroep te zien. Daarnaast wordt het AB geïnformeerd via de P&C-cyclus, waarin wordt gerapporteerd over de KRW-doelen. Met een stoplichttabel wordt de voortgang inzichtelijk gemaakt.

2.2. Subsidiebeleid (2020)

Subsidies zijn een belangrijk middel voor het waterschap om waterschapsdoelen te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van waterbesparing en klimaatbestendigheid. De rekenkamercommissie onderzocht in hoeverre de inzet van subsidies door het waterschap doeltreffend is, met het oog op het bereiken van beleidsdoelstellingen en resultaten.¹³

De rekenkamercommissie concludeerde dat WSRL met de inzet van subsidies de gestelde doelen weet te realiseren. Het waterschap heeft de maatschappelijke doelen echter niet geformuleerd op een evalueerbare manier. Daarom is de maatschappelijke doeltreffendheid van het subsidiebeleid niet te bepalen. Daarnaast concludeerde de rekenkamercommissie dat er kansen benut kunnen worden in de samenwerking met gemeenten, lokale netwerken, koepelorganisaties en subsidieontvangers zelf.¹⁴

¹³ Rekenkamercommissie WSRL (2020). Evaluatie subsidiebeleid, p. 7.

¹⁴ Ibid., p. 10.

In lijn met de hoofdconclusie, beval de rekenkamercommissie als eerste aan om de aandacht te verschuiven van de uitvoeringsdoelen naar maatschappelijke doelen en de samenhang daartussen. Ook werd aanbevolen de subsidieregelingen scherper toe te spitsen op samenwerking in netwerken en de drempel voor subsidieaanvragen te verlagen. Tenslotte beval de rekenkamercommissie aan om na een jaar te evalueren wat met de voorgaande aanbevelingen is gedaan.¹⁵

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Verschuif de aandacht van uitvoeringsdoelen naar maatschappelijke doelen en de samenhang daartussen. a Vraag CDH hiertoe voor de lopende subsidieregelingen voorstellen te doen waarbij doelen op een zo hoog mogelijk niveau van de prestatieladder evalueerbaar worden geformuleerd. Dat kan door een set van evalueerbare doelen te ontwikkelen voor de verschillende subsidieregelingen, tenminste op het niveau van maatschappelijke tussenresultaten. Zie hiervoor de handreiking. b Vraag CDH dit in het vervolg ook voor nieuwe subsidieregelingen te doen.	In de bestuurlijke reactie op deze aanbeveling is aangegeven dat het effect van sommige maatregelen niet altijd één op één herleidbaar is.¹⁶ In de toekenning van subsidies wordt vaak impliciet aan maatschappelijke doelen gewerkt. Wel wordt er gekeken hoe subsidies gericht kunnen worden toegepast. Zo is in de subsidieregeling Samen Vergroenen (2022) bepaald dat het beschikbare budget vooral wordt toegepast in sterk versteende wijken.¹⁷ Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de monitoring en evaluatie van een regeling momenteel tegen het licht worden gehouden, hierover worden niet altijd eenduidige afspraken gemaakt.
Snij, waar relevant, subsidieregelingen en de uitvoering scherper toe naar samenwerking in netwerken. Schep daarbij voldoende	De subsidieregeling Samen Vergroenen is bedoeld om maatregelen te stimuleren die in gezamenlijkheid tot stand komen. Daarom kunnen samenwerkingsverbanden van particulieren, zoals buurtverenigingen of stichtingen, op grond van deze regeling een subsidie aanvragen.¹⁸ Het

¹⁵ Ibid., pp. 13-14.

¹⁶ Ibid, p. 4.

¹⁷ WSRL. (2022). Subsidieregeling Samen Vergroenen.

¹⁸ WSRL. (2022). Subsidieregeling Samen Vergroenen: artikel 2.1 lid 1.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
ruimte voor flexibiliteit en wees wendbaar. a. Geef CDH de opdracht om de subsidieregelingen meer toe te snijden op samenwerking in netwerken en hiertoe voorstellen te doen. Dat kan door de subsidieregelingen en de uitvoering meer toe te snijden op multilaterale relaties in plaats van bilaterale relaties. Denk aan het ontwikkelen van samenwerkingsarrangementen.	waterschap probeert blijkens gevoerde gesprekken in te zetten op samenwerking tussen netwerkpartners en meenemen van mee-koppelkansen. Er is voor collectieven in de agrarische sector een relatiebeheerder bij het waterschap werkzaam die het netwerk onderhoudt.
b. Geef CDH de opdracht om in de subsidieregelingen meer ruimte te scheppen voor flexibiliteit. Organiseer daarmee meer wendbaarheid in de uitvoering. Dat is nodig om innovatieve projecten voldoende ruimte te geven.	Uit de bestuurlijke reactie op dit onderzoek en uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het waterschap bij subsidieverstreking probeert te opereren vanuit 'de geest' van de subsidieregeling. Dat betekent dat initiatieven die misschien niet helemaal voldoen aan alle regels, wel in behandeling worden genomen en dat wordt gekeken hoe een en ander passend kan worden gemaakt. Tegelijkertijd is dit met het oog op subsidiewetgeving niet altijd mogelijk. In de subsidieregeling Samen Vergroenen is een lijst opgenomen met maatregelen die in ieder geval in aanmerking komen voor subsidieverlening, waarbij is vermeld dat niet genoemde maatregelen die voldoen aan de uitgangspunten ook in aanmerking kunnen komen voor subsidie.
c. Daarbij is het ook nodig om de menselijke maat boven regels en procedures te stellen, zeker in het geval het individuele inwoners betreft. Die hebben de lijst van kaders en voorwaarden van subsidieregelingen nu eenmaal niet op elk moment scherp op het netvlies. Dicht daarmee het gat	Bij de subsidieregelingen voor waterbesparende maatregelen en Samen Vergroenen zijn aanpassingen gedaan om het proces te vereenvoudigen. Voor de stimuleringsregeling voor natuurvriendelijke oevers geldt dat vaak voorafgaand aan een subsidieaanvraag al overleg heeft plaatsgevonden met de aanvrager om opties te verkennen en hoe dit zich vertaalt naar een aanvraag, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Bij de subsidieregeling Samen Vergroenen is er daarnaast een drempelbedrag van € 1000,- ingevoerd.¹⁹ In gesprekken is toegelicht dat inwoners die bijvoorbeeld een regenton willen

¹⁹ WSRL. (2022). Subsidieregeling Samen Vergroenen: artikel 2.3.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
tussen de systeemwereld en de leefwereld.	aanvragen, zo niet het uitgebreide aanvraagproces hoeven te doorlopen.
Verlaag de drempel voor inwoners en bedrijven om subsidie aan te vragen: a. Vraag CDH om te verkennen en voorstellen te doen hoe de drempel om subsidie aan te vragen kan worden verlaagd door: - Een deel van het subsidiebedrag ook bij een goedgekeurde aanvraag al ter beschikking te stellen, bij wijze van voorfinanciering. Het restant kan dan ter beschikking worden gesteld bij vaststelling van de subsidie en/of op dat moment worden gecorrigeerd; - De zwaarte van het regime voor aanvragen en verantwoorden te differentiëren naar de hoogte van een subsidie.	In de Algemene Subsidieverordening van WSRL is opgenomen dat het DB de mogelijkheid heeft om voorschotten te verlenen aan subsidieaanvragers. Dit moet dan wel voldoen aan nader te bepalen regels.²⁰ Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat dit een enkele maal heeft plaatsgevonden. Uit gesprekken komt naar voren dat er momenteel niet wordt gedifferentieerd in de verantwoording die aanvragers moeten afleggen.
b. Vraag CDH daarbij ook om te verkennen hoe verschillende gemeenten dit doen en wat hun ervaringen zijn.	Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat voor de subsidieregeling Samen Vergroenen navraag is gedaan bij andere overheden (waaronder gemeenten en waterschappen) en netwerkpartners.
Evalueer na 1 jaar wat met de voorgaande aanbevelingen is gedaan.	Een evaluatie in het AB, zoals bedoeld in de aanbeveling, heeft niet plaatsgevonden. De subsidieregeling voor waterbesparende maatregelen door agrariërs is in 2020 geëvalueerd, waarbij verschillende aandachtspunten naar voren zijn gekomen die overeenkomen met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie,

²⁰ WSRL. (2022). Algemene Subsidieverordening WSRL: artikel 3.4.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
	waaronder het verduidelijken van communicatie en het inzetten op samenwerking in netwerken. ²¹

2.3. Samenwerking Muskusrattenbeheer (2020)

Muskusratten vormen een groot risico voor het behouden van sterke dijken. Om die reden is de landelijke strategie om muskusratten terug te dringen naar de landsgrenzen. Om dit te bereiken, werkt WSRL samen met drie andere waterschappen onder de titel 'Muskusrattenbeheer Rivierenland'. Deze samenwerking werd als casus gebruikt voor het onderzoek van de rekenkamercommissie, met als doel om te achterhalen of de kaderstellende en controlerende rol van het AB voldoende geborgd is bij het aangaan en uitvoeren van samenwerkingsovereenkomsten.²²

Uit de conclusies bleek dat er vanuit het perspectief van het AB sprake was van verlegd bestuur, zowel met betrekking tot het beleid als de uitvoering. Binnen het AB bestond daardoor het beeld dat er weinig lokaal maatwerk mogelijk is. Toch was het volgens het onderzoek wel voorstelbaar dat lokaal maatwerk op onderdelen wel degelijk mogelijk en/of wenselijk is.

In dit kader werd aanbevolen om alert te zijn op de mogelijkheid van lokaal maatwerk en hier tijdens evaluaties en zienswijzemomenten bewust bij stil te staan. Verder beval de rekenkamercommissie aan, adequate doelen te formuleren die het zicht verbeteren op doeltreffendheid én doelmatigheid van beleid, respectievelijk de beleidsinhoudelijke doelen en de doelen voor de bedrijfsvoering. De laatste aanbeveling betrof het oprichten van een aparte AB-werkgroep ter evaluatie van de samenwerkingsverbanden van het waterschap.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Er bestaan samenwerkingsverbanden waarbij sprake is van verlegd bestuur. Het Algemeen Bestuur oefent dan in beperkte mate zijn kaderstellende rol uit. Toch is het voorstelbaar dat lokaal maatwerk op onderdelen wel degelijk mogelijk en/of wenselijk is.	Bij het vaststellen van het landelijk beleid rond muskusrattenbestrijding hebben het AB en de commissies zienswijzen ingediend die zijn meegenomen. Zo werd dit gedaan bij het vaststellen van de nieuwe strategie muskusrattenbestrijding door de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen (zie Advies-besluitenlijst Commissie

²¹ WSRL. (2020). Samenvatting evaluaties uitvoering subsidie waterbesparende maatregelen agrariërs. Geraadpleegd op 25 november 2024, via <https://rivierenland.notubiz.nl/document/9629580/1#search=%22Samenvatting%20evaluaties%20uitvoering%20subsidie%20waterbesparende%20maatregelen%20agrari%C3%ABr%22>

²² Rekenkamercommissie WSRL. (2020). Onderzoek samenwerking muskusrattenbeheer.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Wees daar bewust van en geef daar ook voldoende aandacht aan. Dit kan door: a. Tijdens momenten waarin het CDH om een zienswijze van het Algemeen Bestuur vraagt, daar welbewust bij stil te staan.	Waterveiligheid en voorstel 2019).²³ Ook werd het AB in 2022 gevraagd of er noties zijn die meegenomen moesten worden naar de Ledenvergadering UvW met betrekking tot het onderwerp invoering solidariteitsfinanciering Muskusrattenbeheer (zie Besluitenlijst AB en voorstel 2022).²⁴
b. Tussentijdse evaluaties van samenwerkingsverbanden aan te grijpen om lokaal maatwerk onder de aandacht te brengen. Het Algemeen Bestuur kan bijvoorbeeld het CDH vragen om de onderzoeksvragen voor de evaluatie ter vaststelling voor te leggen, en zodoende nog invloed uit te oefenen op de vraagstelling. Dit door vragen toe te voegen, of scherper te formuleren, die vanuit de kaderstellende of controlerende rol van het Algemeen Bestuur relevant zijn.	Deze aanbeveling is beperkt van toepassing voor muskusrattenbeheer. Binnen dit samenwerkingsverband wordt er al geëvalueerd. Het AB is hier niet verder bij betrokken. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of het AB in de gelegenheid is gesteld om invloed uit te oefenen op de onderzoeksvragen voor de evaluatie van samenwerkingsverbanden.
Vraag het CDH om adequate doelen te formuleren die het zicht verbeteren op doeltreffendheid én doelmatigheid van beleid, respectievelijk de beleidsinhoudelijke doelen en de doelen voor de bedrijfsvoering.	Alle afdelingen binnen WSRL maken gebruik van een dashboard. Voor muskusrattenbeheer worden de KPI's voor de voortgang van het beheer bijgehouden in dit dashboard. De resultaten die uit dit dashboard voortvloeien worden vertaald in periodieke rapporten en factsheets. Hierbij wordt gewerkt met periodes van vier weken.

²³ WSRL. (2019, 27 mei). Advies- en actielijst van de vergadering van commissie Waterveiligheid; WSRL (2019, 23 april). Voorstel Wijziging strategie van het muskusrattenbeheer in Nederland. Geraadpleegd op 25 november 2024, via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/561311>.

²⁴ WSRL. (2022, 22 april). Besluitenlijst Algemeen Bestuur; WSRL. (2022, 15 maart). Voorstel Invoering solidariteitsfinanciering muskusratten. Geraadpleegd op 25 november 2024 via <https://rivierenland.notubiz.nl/vergadering/892979>.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Evalueer een keer per twee jaar de samenwerkingsverbanden van het waterschap binnen een aparte werkgroep van het Algemeen Bestuur. Doe dit op een uniforme en systematische wijze en bouw daarmee kennis op hoe de regie en sturing op samenwerkingsverbanden het beste vorm kan worden gegeven, in het algemeen maar ook op maat.	Er is geen AB-werkgroep samenwerkingsverbanden. Uit de gesprekken blijkt dat het oprichten van een dergelijke werkgroep niet passend lijkt, aangezien er meerdere organisaties betrokken zijn bij samenwerkingsverbanden. Bovendien zijn samenwerkingsverbanden verschillend en vergen ze een andere betrokkenheid van het AB. Om deze redenen kan een evaluatie van samenwerkingsverbanden niet eenduidig worden uitgevoerd in een werkgroep.

2.4. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (2021)

Naast het verlenen van vergunningen houdt het waterschap ook toezicht en treedt het handhavend op bij overtredingen door bedrijven en particulieren. Tijdens de fractiegesprekken ter voorbereiding op het jaarprogramma 2020 van de rekenkamercommissie, werd het onderwerp VTH door meerdere fracties als relevant aangemerkt. Daarom werd er een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van VTH, met een focus op welk beeld dit gaf van de realisatie van de door het AB geformuleerde beleidsdoelen.²⁵

De rekenkamercommissie concludeerde dat de uitvoering van VTH doelmatig was en het waterschap de doelen behaalde die het zichzelf had gesteld. Echter bleek dat de capaciteit krap en kwetsbaar was en de druk op vergunningverlening toeneemt. Ook concludeerde de rekenkamercommissie dat het waterschap geen zicht had op de mate waarin de uitvoering van het VTH-beleid bijdroeg aan het behalen van de boogde maatschappelijke effecten.

De rekenkamercommissie beval WSRL aan om te zorgen voor een actueel en integraal beleidskader met een sluitende beleidscyclus. Het AB werd aanbevolen een duidelijke kaderstellende en controlerende rol vast te stellen. De overige aanbevelingen richtten zich voornamelijk op de informatievoorziening over de uitvoering van het VTH-beleid en de implementatie van de Omgevingswet. Tenslotte waren duidelijke afspraken tussen het AB en DB volgens het onderzoek nodig voor bemensing van de afdeling VTH en nieuwe taken.

²⁵ Rekenkamercommissie WSRL. (2021). Doelmatigheid & doeltreffendheid vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Draag het DB op zorg te dragen voor een actueel en integraal VTH-beleidskader en een sluitende beleidscyclus te borgen. Meer specifiek gaat het daarbij om het volgende: a. Verzoek het DB om in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde doelstellingen op te nemen. Vraag het DB om daarbij ook de relatie tussen deze doelstellingen, de meer algemene opgaven en ambities (zoals benoemd in het Waterbeheer-programma) en de beoogde maatschappelijke effecten te benoemen.	Er is een beleidsnota VTH 2022-2027 opgesteld. In deze nota zijn specifieke en meetbare doelstellingen genoemd. De maatschappelijke effecten zijn niet vertaald in het VTH-beleid en de doelstellingen. In de gesprekken wordt duidelijk dat het ingewikkeld is om maatschappelijke effecten te omschrijven. In veel gevallen zijn maatschappelijke effecten namelijk abstract. Een voorbeeld hiervan is het maatschappelijk effect van de verbetering van de waterkwaliteit. Het maatschappelijk effect hiervan zou dan zijn dat men gezonder wordt.
b. Draag het DB op om de doelstellingen te operationaliseren, jaarlijks te monitoren in hoeverre die doelstellingen worden bereikt en hiervan aan het AB verslag te doen.	Het DB ontvangt een gedetailleerde B&V-rapportage met gerichte cijfers. Dit wordt samengevat en het AB wordt vervolgens op momenten van de B&V-cyclus (2x bestuursrapportage, 1x jaarrekening) op een hoger niveau geïnformeerd over doelen voor de lange termijn.
c. Draag het DB op om de prioriteiten te baseren op een actuele probleem- en risicoanalyse, deze (algemene) prioriteiten vast te leggen in het VTH-beleidsplan en te zorgen voor een concrete, duidelijke doorwerking van de prioriteiten in het (meerjaren) uitvoeringsprogramma en/of de jaarplannen.	In de jaarplannen zit zowel een risicoanalyse als een prioritering van taken binnen het taakveld. Daarnaast bevat de VTH-beleidsnota een prioriteringsanalyse en een prioritering.
d. Draag het DB op om in de jaarverslagen inzage te geven in de VTH-prestaties van het afgelopen jaar en de mate van doelbereiking en	In de gesprekken wordt duidelijk dat informatie over VTH-prestaties bewust op verschillende niveaus aan het AB en DB worden verstrekt. Het DB ontvangt gerichte cijfers op meer detailniveau, bijvoorbeeld over het aantal controles en aantallen vergunningen en meldingen. Aan het AB wordt op

Aanbeveling	Mate van doorwerking
verzoek het DB om deze informatie ter beschikking van het AB te stellen.	een hoger niveau over doelen voor de lange termijn gerapporteerd. Wanneer er in de B&V-cyclus wordt gerapporteerd over de VTH-prestaties, aggregeert het DB dit en leidt het door naar het AB.
a. Bepaal als AB expliciet de eigen sturende en kaderstellende rol: gericht actief of bewust passief. Als wordt gekozen voor een actieve rol, stel expliciet de beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast.	In de gesprekken wordt duidelijk dat er niet bewust is gekozen voor een passieve of actieve kaderstellende rol.
b. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.	Er is niet bewust gekozen voor een passieve of actieve controlerende rol.
Bepaal hoe het AB gaat toezien op de uitvoering en resultaten van het VTH-beleid en wat het AB daarvoor nodig heeft van het DB. Maak ook duidelijke afspraken met het DB over de informatievoorziening.	Het AB ziet toe op de uitvoering en resultaten van het VTH door middel van presentaties, bestuursrapportages en jaarrekeningen. De informatievoorziening is in die zin in orde. De rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen of het AB duidelijke afspraken met het DB heeft gemaakt over de informatievoorziening omtrent de uitvoering en resultaten van het VTH-beleid.
Vraag het DB om het AB (aan de hand van de routekaart Omgevingswet) te informeren over de stand van zaken van het implementatietraject van de Omgevingswet voor de afdeling VTH en eventueel andere afdelingen binnen de organisatie, zoals de afdeling Omgeving en communicatie.	Naast de beleidsnota VTH is er een routekaart gemaakt. Deze routekaart wordt het 'spoorboekje' genoemd. In het spoorboekje staan de te doorlopen activiteiten per project en voortgang. Het spoorboekje is dan ook opgedeeld in de maanden van het jaar en geeft aan of een activiteit al dan niet gereed had moeten zijn. Bovendien staat er per activiteit aangegeven wie verantwoordelijk is voor de voortgang.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Maak nadere afspraken met het DB over de manier waarop het AB, naast de AB-werkgroep Omgevingswet, wordt betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.	De ambities en doelen met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet zijn opgenomen in de B&V-cyclus. Deze zijn voorgelegd aan het AB. Ook is er een thema-avond over de Omgevingswet georganiseerd.
Ga met het DB in gesprek over de juiste en gewenste balans tussen bemensing (capaciteit) van de afdeling VTH en de (nieuwe) uit te voeren taken.	De afdeling VTH heeft na het rapport van de rekenkamercommissie meer capaciteit gekregen die aansluit bij de werkvoorraad. Ook heeft er een optimalisatie van het vergunningenproces plaatsgevonden.

2.5. Centralisatie West (2021)

De waterzuivering in het Land van Heusden en Altena is in 2019 gecentraliseerd. De rekenkamercommissie heeft twee jaar later onderzoek gedaan naar het besluitvormingsproces van dit project en gekeken naar de rolinvulling door het AB hierbij. Daarbij was het doel om vast te stellen in hoeverre de centralisatie doeltreffend en doelmatig is en of het AB hierbij voldoende in staat is gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Ook is onderzocht welke lessen uit dit project zijn te trekken voor toekomstige projecten.²⁶

De rekenkamercommissie trok diverse conclusies over drie onderwerpen: de doeltreffendheid en doelmatigheid van Centralisatie West, het uitvoeringsproces en de rolinvulling door het AB. Zo concludeerde de rekenkamercommissie dat de centralisatie na afronding duurder is uitgevallen dan aanvankelijk werd aangenomen, maar dat de centralisatie wel leidde tot een betere oppervlaktewaterkwaliteit en minder hinder voor de omgeving. Verder heeft het AB volgens de rekenkamercommissie geen heldere kaders meegegeven aan het DB over de centralisatie, maar is er ook geen evaluatie of informatie naar het AB gegaan waaruit blijkt dat de centralisatie ook daadwerkelijk effectief en efficiënt is geweest.²⁷

De rekenkamercommissie heeft een groot aantal lessen verzameld die door diverse gesprekspartners zijn benoemd naar aanleiding van dit project. In de aanbevelingen heeft de rekenkamercommissie deze vertaald naar een aantal gerichte maatregelen om de kaderstelling door en de informatievoorziening aan het AB te verbeteren. Zo beval de rekenkamercommissie onder andere aan om voor het AB een

²⁶ Rekenkamercommissie WSRL. (2021). Leren van de Centralisatie West, p. I.

²⁷ Ibid., p. VII.

digitale omgeving in te richten om de voortgang van projecten te kunnen monitoren en de informatievoorziening over projecten in de bestuursrapportages te versterken.²⁸

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Besluit dat er binnen de digitale omgeving van het waterschap per groot project een overzichtspagina wordt gerealiseerd, waarin aan de hand van een tijdlijn het overzicht van het gehele project wordt geschetst, en per mijlpaal een link naar genomen besluiten is opgenomen. Dit zorgt ervoor dat (nieuwe) AB-leden snel inzicht kunnen krijgen in projecten met een lange looptijd, over wat er is besloten is en wat er nog te gebeuren staat.	De organisatie hanteert een dashboard voor alle projecten in PowerBI, waarin in een oogopslag alle relevante aspecten over de voortgang van een project inzichtelijk zijn.²⁹ Dit dashboard is echter niet inzichtelijk voor AB-leden, zoals wel in de aanbeveling werd bedoeld. In de bestuursrapportages wordt verder drie maal in het jaar gerapporteerd aan het AB over de status van grote projecten aan de hand van een aantal indicatoren. Zie verder onderstaande aanbeveling.
Bespreek met het CDH op welke manier de bestuursrapportages (buraps) worden aangepast, zodat deze voor het AB adequate informatie bevatten om te kunnen sturen. Neem in dit gesprek de mogelijkheden mee voor inzet van een digitale tool voor de gehele P&C-cyclus.	De informatievoorziening over de voortgang van grote projecten is een standaard onderdeel van de bestuursrapportages. Naar aanleiding van deze aanbeveling is het format gewijzigd op basis waarvan deze informatievoorziening is opgesteld. De voortgang wordt gerapporteerd aan de hand van de indicatoren impact op de omgeving, kosten, planning, resultaat, risico's en communicatie.³⁰
Verlang van het CDH zowel aan de voorkant als tijdens de looptijd van projecten inzicht in de risico's van een project door het standaard toevoegen van een risico-paragraaf aan bestuursvoorstellen en in de buraps.	In de bestuursrapportage is er in algemene zin aandacht voor risico's in de algemene risicoparagraaf, en in specifieke zin in de informatievoorziening over grote projecten (zie bovenstaande aanbeveling). Daarnaast worden in bestuursvoorstellen over grote projecten risico's toegelicht in de standaard paragraaf 'kanttekeningen'.

²⁸ Ibid., p. IX.

²⁹ WSRL. (2024). Screenshots PPS Dashboard en Kennissite projecten.

³⁰ WSRL. (2024). Bestuursrapportages.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Stel als AB kaders vast bij een besluit over een project en maak expliciet dat het AB verwacht dat het CDH actief communiceert met het AB als het project buiten deze kaders komt. Kaders kunnen desgewenst ook in de vorm van een bandbreedte worden vastgelegd.	Uit de gesprekken komt naar voren dat het AB ten aanzien van projecten kaders stelt op twee niveaus: op visie-/ programmaniveau en op projectniveau. Op visie-/ programmaniveau heeft het AB kaders gesteld die overkoepelend gelden voor projecten, bijvoorbeeld ten aanzien van het waterbeheer. Op projectniveau worden vervolgens keuzes gemaakt over (met name) de gevraagde investering. Het AB stelt vooral kaders aan de voorkant van projecten. Over tussentijdse ontwikkelingen wordt het AB via de bestuursrapportages op de hoogte gehouden, evenals via de periodieke nieuwsbrief aan het AB of middels werkbezoeken. Wanneer nodig wordt het AB gevraagd om een besluit. Dit is sinds het rekenkameronderzoek nog niet voorgekomen, omdat er sinds het onderzoek geen nieuwe grote projecten zijn gestart.
Besluit dat projecten die door het AB zijn aangeduid als 'Groot Project' altijd worden afgesloten met een projectevaluatie en een presentatie in de betreffende commissie.	Het waterschap hanteert momenteel richtlijnen voor wat een groot project is op basis van financiële risico's, de complexiteit en de mate van innovatie. Grote projecten worden momenteel geëvalueerd in taakhoudersoverleggen tussen de heemraad en betrokken ambtenaren. Daarvoor wordt een standaard evaluatieformulier gebruikt dat in het handboek voor projecten is opgenomen. Evaluaties van grote projecten op het gebied van watersysteem en waterketen worden in principe in een commissievergadering geagendeerd. Daarnaast worden grote projecten afgerond bij een officiële oplevering van het gerealiseerde werk. Daarbij zijn bestuurders ook vaak aanwezig.
Werk met elkaar aan een strategisch bestuurlijk verbetertraject om de bestuurscultuur te verbeteren en de bestuurskracht te versterken, waardoor het CDH zich vrij voelt om mee- én tegenvallers in een project te melden in, en te bespreken met de commissie.	Uit gesprekken komt naar voren dat een werkgroep bestuurlijke vernieuwing binnen het AB zich heeft gebogen over vraagstukken omtrent de rolneming door AB en CDH. Hieruit zijn geen aanbevelingen of acties naar voren gekomen die specifiek betrekking hebben op grote projecten.

2.6. Kosten en risico's grote projecten (2021)

Nadat enkele fracties in het AB aangaven behoefte te hebben aan meer grip op grote projecten, is er in 2021 een onderzoek uitgevoerd naar de kosten en risico's van deze projecten.³¹ Het onderzoek richtte zich op hoe het waterschap kostenramingen uitvoert en risico's beheerst bij grote projecten en in hoeverre het AB voldoende mogelijkheden krijgt om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

Uit de conclusies bleek dat het bestuurlijk, inhoudelijk en projectmanagementkader voor grote projecten bij het waterschap compleet was. Daarnaast was de rolverdeling tussen het AB en het DB duidelijk afgebakend en zijn er op initiatief van een AB-werkgroep afspraken gemaakt met het DB over de informatievoorziening. Op het gebied van risicobeheersing werd geconstateerd dat het beleid cyclisch was ingericht met een sterke focus op interne risico's. Externe omgevingsfactoren werden echter pas in een later stadium in de ramingen opgenomen, wat regelmatig leidde tot onvoorziene kostenstijgingen.

Op basis van deze conclusies werd er een aantal aanbevelingen gedaan. Aanbevelingen richtten zich op het verduidelijken van de definitie van grote projecten; het maken van duidelijke afspraken met het DB over de informatievoorziening; en het nemen van een afrondingsbesluit. Bovendien beval de rekenkamercommissie aan om meer aandacht te schenken aan standaard en externe risico's. Tenslotte werd er een aanbeveling gedaan om een jaarlijkse beeld- en oordeelsvormende bijeenkomst over grote projecten te organiseren, met een focus op kennisoverdracht naar het nieuwe AB.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
Concretiseer de definitie van grote projecten. In het waterschap Rivierenland zijn criteria vastgesteld voor de mandatering van projecten door het AB. Deze worden impliciet gehanteerd als criteria voor wanneer een project al dan niet "groot" is. Het waterschap hanteert echter geen concrete expliciete definitie van wat een groot project is en wat hierbij komt kijken ten aanzien van projectmanagement en informatievoorziening. Bij grote projecten heeft het AB bijvoorbeeld behoefte aan een uitgebreidere informatievoorziening. Door	Uit de gesprekken blijkt dat er ambtelijk een duidelijk beeld is van het verschil tussen een groot en regulier project. Zo zijn er richtlijnen voor grote projecten op basis van de financiële risico's, de complexiteit in de omgeving en innovativiteit. Bovendien is er sprake van een complexiteitsmodel om de graad van complexiteit van het project te beoordelen. In de jaarstukken en bestuursrapportages wordt er gedifferentieerd tussen reguliere en grote projecten.

³¹ Rekenkamercommissie WSRL. (2022). Onderzoek doeltreffendheid/doelmatigheid grote projecten.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
duidelijker onderscheid te maken tussen 'reguliere' en grote projecten, wordt zo meer duidelijkheid verschaft voor het AB.	
Verwerk de punten van de werkgroep AB explicieter in afspraken met het CDH. Er is in 2021 een werkgroep van de commissie waterveiligheid opgericht om in beeld te brengen hoe de informatievoorziening aan het AB over grote projecten zou kunnen worden verbeterd, met name ten aanzien van de risico's. Overwogen kan worden om conform het advies van de werkgroep risico's uitgebreider te rapporteren, niet alleen in tabelvorm, maar bijvoorbeeld in een tweejaarlijkse uitgewerkte informatiebrief of memo. Deze behoefte bestaat blijkens het gesprek met AB-leden nog steeds en zou kunnen worden ondervangen door dit standaard te doen.	De werkgroep waarover wordt gesproken in de aanbeveling bestaat inmiddels niet meer. Tijdens de AB vergadering van 18 november 2024 is toegezegd om de mandateringscriteria te bespreken met een AB werkgroep en waar nodig aan te scherpen en dit toe te passen op de mandateringslijst voor kredietverlening. Dit kan leiden tot gewijzigde mandering voor een of meer projecten. Om deze actualisatie op te pakken is er momenteel een AB werkgroep 'Mandatering kredietverlening en grote projecten' in oprichting. Het doel van deze werkgroep is AB-leden goed geïnformeerd te houden vanuit haar controlerende rol; focus aan te brengen in prioriteiten; en advies te geven aan het CDH over de criteria vanuit de kaderstellende rol van het AB. Aangezien de werkgroep nog in oprichting is, heeft dit nog niet geleid tot afspraken met het CDH. Deze afspraken worden in maart 2025 verwacht.
Neem voortaan een afrondingsbesluit bij grote projecten. Het nemen van een afrondingsbesluit zou raadzaam kunnen zijn om toezicht en verantwoording voldoende te borgen en met name om ruimte te bieden voor evaluatie van (de uitvoering van) projecten, waarbij effecten en eventuele verbeterpunten voor volgende projecten worden meegenomen. Gezien de wensen die het AB heeft	In de gesprekken wordt duidelijk dat er bij de evaluatie van een project een afrondingsbesluit wordt genomen binnen de ambtelijke organisatie. Vervolgens wordt de heemraad geadviseerd om de evaluatie al dan niet naar het AB te brengen. Het AB neemt dus niet standaard een afrondingsbesluit. Bovendien worden grote projecten afgerond in een officiële oplevering. Hier zijn ook bestuurders bij.

Aanbeveling	Mate van doorwerking
om goed geïnformeerd en betrokken te worden bij projecten, zou het AB hier ook een rol in kunnen krijgen.	
Maak gebruik van standaard risico's, met meer aandacht voor externe risico's. Risico's worden op dit moment vooral per project gedefinieerd. Hoewel hierbij geput kan worden uit eerdere ervaring, kent het waterschap Rivierenland op dit moment geen referentiekader of checklist met standaard risico's en bijbehorende beheersmaatregelen die in vrijwel alle projecten een rol spelen. Denk daarbij aan technische risico's, maar ook aan bouwrisico's of managementrisico's. Op basis van zo'n checklist kan de organisatie per project nagaan welke risico's relevant zijn voor het project. Dit verkleint de kans dat bij de risicoafweging mogelijk relevante risico's niet worden meegenomen. Een checklist met risico's zou ook meer externe (omgevings)risico's kunnen bevatten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, milieu en omwonenden. Bepaalde externe risico's zijn immers voor ieder project of voor een bepaald type projecten stevast van toepassing.	In de bestuursrapportages staat een risicoparagraaf die ingaat op algemene risico's, bijvoorbeeld stijgende materiaalkosten of krapte op de arbeidsmarkt. De externe risico's worden ook aangehaald in deze risicoparagraaf. Bovendien worden risico's in bestuursvoorstellen toegelicht onder het kopje 'kanttekeningen.' Ook is er aandacht voor risico's in het handboek projectmanagement en in de werkwijzer. Hierbij wordt gedifferentieerd tussen interne en externe risico's. Met betrekking tot omgevingsrisico's blijkt uit de gesprekken dat de omgevingsmanager wordt ingezet bij grote projecten. Op die manier is er ook meer aandacht voor de omgeving. Wel blijkt uit de gesprekken dat de organisatie genuanceerd kijkt naar de meerwaarde van een lijst met standaard risico's. Risico's verschillen namelijk per project, afhankelijk van de inhoudelijke vraagstukken die bij het project een rol spelen. Een vaste lijst met risico's moet er niet toe leiden dat er geen expliciete afweging wordt gemaakt over op welke mogelijke risico's moet worden geanticipeerd.
Organiseer een jaarlijkse beeld- en oordeelsvormende bijeenkomst over grote projecten. In de B&V-cyclus bestaan er bij de bestuursrapportages en jaarrekening verschillende momenten waarbij wordt teruggeblikt op de voortgang	Deze aanbeveling is niet uitgevoerd. Er zijn maar enkele grote projecten. Uit de gesprekken blijkt dat een jaarlijkse bijeenkomst dan niet per se waardevol is. In de gesprekken wordt duidelijk dat het 'leren' van grote projecten wordt geborgd in de vakgroepen en afdelingsoverleggen. Hier worden dan ook de rode draden uit

Aanbeveling	Mate van doorwerking
en behaalde resultaten van de projecten en wordt vooruitgekeken naar verwachtingen voor de rest van het jaar of het komende jaar. Overwogen zou kunnen worden om voor grote projecten ieder jaar een aparte beeldvormende (thema)bijeenkomst te organiseren, waarbij kan worden teruggeblikt op het resultaat en vooruitgekeken naar verwachtingen voor de toekomst. Bij deze bijeenkomst zou ook ruimte kunnen worden ondergebracht voor een jaarlijkse evaluatie van de onderlinge rolverdeling tussen AB en DB bij specifieke projecten.	de projectevaluaties gedeeld. Het AB wordt hier dus niet in meegenomen.
Organiseer een goede overdracht van de kennis over grote projecten aan het nieuwe AB. In het afgelopen jaar heeft een AB-werkgroep zich gebogen over de wijze waarop risicomanagement bij grote projecten plaatsvindt. De werkgroep is inmiddels "gepauzeerd". Een goede overdracht van opgebouwde kennis is echter van belang. Een goed collectief geheugen is een belangrijke voorwaarde voor goede sturing door het AB. Veel nieuwe AB-leden weten vaak niet welke kaders er allemaal zijn en kunnen daardoor relevante informatie missen. Een plan van aanpak voor een gerichte overdracht van het huidige AB op het nieuwe AB in 2023 zou hierbij kunnen helpen. Wanneer hier in 2022 mee wordt gestart, is dit nog ruim op tijd.	De rekenkamer heeft geen zicht of er een plan van aanpak heeft bestaan voor een overdracht naar het nieuwe AB. Ook is niet duidelijk of een overdracht van kennis met betrekking tot grote projecten is meegenomen in het inwerkprogramma. De afdelingshoofden van het waterschap hebben blijkens de gesprekken wel een bijdrage geleverd aan het overdrachtsprogramma voor het nieuwe AB – dit had met name betrekking op de voortgang van de projecten zelf, niet over de kaders die destijds door het voorgaande AB zijn gesteld. Verder zijn er aparte informatiesessies voor het AB georganiseerd over projecten zoals het hoogwaterbeschermingsprogramma en de Alblasserwaard.

3. Duiding van de aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk is een toelichting gegeven op de mate waarin de aanbevelingen van de zes rapporten zijn opgevolgd. In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen nader geanalyseerd: aan wie de aanbevelingen zijn gericht, en wat de aard van de aanbevelingen is op inhoudelijk vlak. Verder wordt in dit hoofdstuk een overkoepelende analyse gegeven van de (doorwerking van) aanbevelingen uit de zes onderzochte onderzoeksrapporten. Hierin staan we stil bij in hoeverre aanbevelingen wel of niet of deels zijn opgevolgd en wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn.

In dit hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- / *Aan welk gremium zijn de aanbevelingen van de rekenkamer gericht?*
- / *Wat is de aard van de aanbevelingen (bv. samenspel AB-DB, communicatie, kwaliteit kaders en verantwoording, etc.)?*

3.1. Adressering en aard van de aanbevelingen

Aanbevelingen zijn veelal aan of op het Algemeen Bestuur gericht

In de aanbevelingen wordt het Algemeen Bestuur vaak nadrukkelijk geadresseerd. Enkele van deze aanbevelingen richten zich op de **doorontwikkeling van het AB**, specifiek door het opbouwen en overdragen van kennis (zie bijvoorbeeld 'Kosten en Risico's Grote Projecten'). Het doel hiervan is het AB beter in staat te stellen om effectief te functioneren en in positie te brengen. Een goed ontwikkeld "collectief geheugen" wordt daarbij gezien als een essentiële voorwaarde voor een goede sturing door het AB.

Daarnaast richten andere aanbevelingen zich op de **kaderstellende en controlerende rol van het AB**. Hierbij wordt geadviseerd om expliciet te kiezen tussen een actieve of passieve kaderstellende rol, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een concreet voorbeeld hiervan is het vaststellen van kaders bij een besluit over een groot project (zie 'Kosten en Risico's Grote Projecten'). Wat betreft de controlerende rol, wordt het AB aangeraden om tussentijdse evaluaties van samenwerkingsverbanden te benutten. Dit stelt het AB in staat invloed uit te oefenen op de formulering van onderzoeksvragen bij evaluaties, zoals bij de samenwerking op het gebied van muskusrattenbeheer.

Een aparte casus is het onderzoek naar de samenwerking bij muskusrattenbeheer. In dit geval heeft de rekenkamer een algemeen fenomeen – samenwerkingsverbanden tussen het waterschap en partners – onderzocht aan de hand van een concrete casus – muskusrattenbeheer. Dit zorgt ervoor dat een onderzoek over een heel concreet onderwerp algemene aanbevelingen oplevert over het samenspel binnen het waterschap.

Diverse aanbevelingen zijn in feite indirect aan het Dagelijks Bestuur gericht

Opvallend is dat een groot deel van de aanbevelingen niet direct, maar indirect aan het DB zijn gericht. Deze aanbevelingen worden vaak geformuleerd in termen als: "Draag het DB op", "Vraag het DB/CDH"

of "Geef het CDH opdracht". Aanbevelingen in deze vorm focussen zich op het **verbeteren van de uitvoering of inhoud**. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar subsidiebeleid, waarin het DB de opdracht krijgt om subsidieregelingen meer toe te snijden op samenwerking in netwerken.

Het merendeel van deze indirecte aanbevelingen is echter gericht op het **verbeteren van de informatievoorziening van het DB aan het AB**. Hier ligt de nadruk op het inzichtelijk maken van doelstellingen en behaalde resultaten. Dit biedt het AB meer grip op de doeltreffendheid en doelmatigheid van vastgesteld beleid (zie 'Muskusrattenbeheer' en 'VTH').

Minder vaak doet de rekenkamercommissie aanbevelingen over het bepalen van ambitie en het vaststellen hiervan in een visie of ambitiedocument.

Tot slot zijn er ook aanbevelingen die zowel het AB als het DB betreffen. Deze richten zich in de meeste gevallen op het invoeren van **evaluaties**. Dit kunnen evaluaties zijn van specifieke projecten, waarbij de rolverdeling tussen het AB en DB een belangrijk aandachtspunt is. In andere gevallen gaat het om een evaluatie van de aanbevelingen uit het onderzoek zelf ('Subsidiebeleid').

3.2. Overkoepelende analyse van de doorwerking van aanbevelingen

De meeste aanbevelingen zijn (gedeeltelijk) opgevolgd

Kleur	Betekenis	Aantal aanbevelingen
Groen	Doorwerking heeft plaatsgevonden	21
Oranje	Doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden of de beoogde verbeterslag is op een andere wijze tot stand gekomen	10
Rood	Doorwerking heeft niet plaatsgevonden	6
Blauw	De doorwerking is niet navolgbaar	1
	Totaal	38

De analyse van de doorwerking van de onderzochte aanbevelingen laat zien dat een grote meerderheid van de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk is opgevolgd. Dat geldt voor 31 van de 38 onderzochte

aanbevelingen. Bij zes aanbevelingen heeft er geen doorwerking plaatsgevonden. De rekenkamer heeft de opvolging van één aanbeveling niet kunnen vaststellen.

Uit de analyse blijkt dat veel van de aanbevelingen waarbij doorwerking heeft plaatsgevonden (categorie groen), aanbevelingen zijn met een concrete (indirecte) opdracht aan het DB. Deze aanbevelingen gaan vooral over inhoudelijke zaken, zoals de aanpassingen aan subsidieregelingen. Het onderzoek naar VTH-beleid liep parallel aan het nieuwe beleid, wat verklaart dat een groot deel van de aanbevelingen direct is overgenomen in het beleid en daarmee is uitgevoerd. Ook valt op dat veel aanbevelingen over het verbeteren van de informatievoorziening aan het AB zijn uitgevoerd.

Wanneer een aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd, geldt vaak dat er wel maatregelen zijn getroffen die raken aan de maatregel, maar die niet voldoen aan hoe de rekenkamer de aanbeveling heeft bedoeld. Een voorbeeld is dat er in het kader van subsidies wel ambtelijk evaluaties hebben plaatsgevonden, maar dat dit niet met het AB is gebeurd. Aanbevelingen die helemaal niet zijn opgevolgd gaan vaak over de rol van het AB.

Hieronder wordt een aantal mogelijke verklaringen voor wanneer aanbevelingen niet zijn opgevolgd, verder uitgewerkt.

Aanbevelingen gericht op 'evaluaties' zijn veelal niet tot beperkt uitgevoerd zoals door de rekenkamercommissie bedoeld

Het is opvallend dat aanbevelingen zich vaak richten op een 'evaluatie'. Soms gaat het hierbij om een evaluatie van wat er met de aanbevelingen is gedaan (zie subsidiebeleid). Andere keren gaat het om een evaluatie van samenwerkingsverbanden (muskusrattenbeheer). Of het gaat over een evaluatie van projecten zelf (Centralisatie West, grote projecten). Op één na zijn deze aanbevelingen niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Vaak worden projecten wel geëvalueerd binnen de ambtelijke organisatie, maar is het AB hier niet bij betrokken. Een voorbeeld hiervan is de doorwerking van de laatste aanbeveling uit het onderzoek naar subsidiebeleid: de subsidieregeling zelf is wel geëvalueerd, maar niet in het AB. Dit is juist de kern van de aanbeveling. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling over het evalueren van grote projecten. Grote projecten worden geëvalueerd in vakgroepen en afdelingsoverleggen, maar het AB wordt hier niet in meegenomen.

Aanbevelingen aan of over de rol van het AB worden in veel gevallen niet opgevolgd

Veel van de aanbevelingen die niet of gedeeltelijk zijn opgevolgd, gaan over de rol van het AB zelf. De aanbevelingen over het bewust kiezen voor een actieve of passieve kaderstellende en controlerende rol bij het onderzoek naar VTH, zijn hier een voorbeeld van. Ook worden er enkele aanbevelingen gedaan om een werkgroep op te richten. Zo wordt bij het onderzoek naar samenwerking bij muskusrattenbeheer de aanbeveling gedaan om een werkgroep samenwerkingsverbanden op te starten. Dit is niet gebeurd. Uit gesprekken blijkt ook dat de meerwaarde hiervan wordt betwijfeld. Andere voorbeelden zijn de aanbevelingen over het organiseren van een jaarlijkse bijeenkomst over een onderwerp. Een mogelijke verklaring voor de beperkte doorwerking van de aanbevelingen aan het AB is dat dit type aanbeveling geen duidelijke 'eigenaar' had die de uitvoering van de aanbeveling kon aanjagen.

Sommige niet opgevolgde aanbevelingen sluiten niet aan op de organisatiepraktijk

Tot slot valt op dat sommige aanbevelingen volgens de organisatie niet voldoende aansluiten op de praktijk van het werk. Dit is een mogelijke verklaring voor de verminderde doorwerking van deze aanbevelingen. Een voorbeeld is het gebruik van streefbeelden in de context van de KRW. Vanuit de organisatie wordt inhoudelijk gemotiveerd aangegeven dat dit niet past bij de KRW-systematiek. Een ander voorbeeld is dat bij de aanbeveling over maatschappelijke effecten in het onderzoek naar VTH wordt aangegeven dat de maatschappelijke effecten van dit beleidsterrein slechts heel indirect inzichtelijk te maken zijn. Voor de jaarlijkse bijeenkomst over grote projecten geldt dat er dusdanig weinig grote projecten zijn, dat hier geen jaarlijkse bijeenkomst mee gevuld kan worden.

Samengevat: de doorwerking is geborgd, maar de wijze van doorwerking is soms anders dan bedoeld

Zoals gezegd is het grootste deel van de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk opgevolgd. In dit rapport zijn diverse verklaringen aan bod gekomen over in hoeverre aanbevelingen van de rekenkamer zijn opgevolgd. In de onderstaande tabel worden deze kort samengevat en wordt toegelicht in hoeverre dit inderdaad een verklaring is geweest voor de mate van doorwerking. Samengevat komt hieruit naar voren dat de doorwerking van aanbevelingen is geborgd door duidelijke processtappen, maar dat de wijze van doorwerking door verschillende factoren soms anders is dan door de rekenkamer oorspronkelijk is bedoeld. Verder gaan veel zaken goed, wat een verklaring is voor de goede doorwerking van de aanbevelingen. Een paar factoren zijn (mogelijke) verklaringen voor het gebrek aan doorwerking, waaronder de procedures en besluitvorming over rapporten, de afspraken over afhandeling van rapporten en de acceptatie of steun in de organisatie voor de aanbevelingen.

Mogelijke verklaring	Bevindingen
<i>Keuze voor een onderwerp dat aansluit bij de (informatie)behoefte van het AB;</i>	Dit is een belangrijk criterium voor de rekenkamer bij de selectie van onderwerpen. Er zijn geen aanwijzingen dat de onderwerpkeuze een negatieve invloed heeft gehad op de mate van doorwerking. Wel is het voorgekomen dat de timing of scope van het onderzoek vraagtekens oproept in de organisatie, zie ook paragraaf 1.1.
<i>Timing van het onderzoek;</i>	De timing van een onderzoek kan soms ervaren worden als knelpunt in relatie tot lopende beleidsontwikkelingen. In de praktijk is hier wel een oplossing voor gevonden (zie bijvoorbeeld het onderzoek naar VTH) en hoeft dit op zich geen probleem te zijn, zie ook paragraaf 1.1.
<i>Kwaliteit van de analyse, conclusies en de aanbevelingen;</i>	Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de analyse, conclusies en aanbevelingen uit rekenkamerrapporten een negatieve invloed heeft gehad op de mate van doorwerking.
<i>Vorm/presentatie van het onderzoek;</i>	Er zijn geen aanwijzingen dat de vorm of presentatie van het onderzoek een negatieve

	invloed heeft gehad op de mate van doorwerking.
<i>Heldere communicatie rond de publicatie van het rapport;</i>	Er zijn geen aanwijzingen dat de communicatie rond de publicatie van rapporten negatieve invloed heeft gehad op de mate van doorwerking.
<i>Heldere procedures en besluitvorming rond de behandeling van rekenkamerproducten;</i>	De processtappen bij de behandeling van rekenkamerrapporten zijn in principe helder. Het bestuursvoorstel over het rapport wordt na de inhoudelijke behandeling doorgaans als hamerstuk geagendeerd in de vergadering van het AB. De navolgbaarheid van de besluitvorming over de rekenkamerrapporten is in sommige gevallen beperkt. Dat is ook een kwetsbaarheid voor de doorwerking van de aanbevelingen, omdat het AB zich in dat geval niet duidelijk uitspreekt over de aanbevelingen – hoewel het AB zich inhoudelijk wel in de aanbevelingen kan vinden. Het AB geeft in de huidige vorm ook geen expliciete opdracht aan het DB om de aanbevelingen uit te voeren. En dus wordt niet expliciet gemaakt hoe en op welke termijn het AB wil dat de aanbevelingen worden uitgevoerd. Zie ook paragraaf 1.4.
<i>Heldere procedures en verantwoordelijkheden omtrent de afhandeling van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek;</i>	Zoals in paragraaf 1.5 toegelicht, speelt concerncontrol een belangrijke rol in de afhandeling van aanbevelingen. Concerncontrol kijkt daarbij niet of de aanbevelingen worden opgevolgd zoals oorspronkelijk door de rekenkamer bedoeld. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de aanbevelingen aan het AB regelmatig ‘tussen wal en schip vallen’. Een van de oorzaken hiervan is dat deze maatregelen niet konden worden toebedeeld aan een medewerker. Dit kan een verklaring zijn voor de wijze waarop aanbevelingen zijn opgevolgd.
<i>Bestuurscultuur binnen de organisatie;</i>	Er zijn geen aanwijzingen dat de bestuurscultuur in de organisatie negatieve invloed heeft gehad op de mate van doorwerking.
<i>Interactie rekenkamer met het AB en het DB;</i>	De rekenkamer heeft meerdere keren per jaar (en ook gedurende het uitvoeren van onderzoeken) contact met het AB en het DB. Er

	zijn geen aanwijzingen dat dit een negatieve invloed heeft gehad op de doorwerking van aanbevelingen.
<i>Interactie rekenkamer met de ambtelijke organisatie en bekendheid van de rekenkamer bij de organisatie;</i>	De rekenkamer heeft gedurende het uitvoeren van onderzoeken intensief contact met de ambtelijke organisatie. Hoewel de bekendheid van de rekenkamer binnen de organisatie per medewerker verschilt (zie ook paragraaf 1.5), zijn er geen aanwijzingen dat dit een negatieve invloed heeft gehad op de doorwerking van aanbevelingen.
<i>Acceptatie/steun binnen de ambtelijke organisatie voor de aanbevelingen.</i>	Zoals eerder in deze paragraaf toegelicht, valt op dat sommige aanbevelingen minder of niet gesteund worden door de organisatie, bijvoorbeeld omdat de aanbeveling niet voldoende aansluit op de praktijk van het werk. Dit is een mogelijke verklaring voor de verminderde doorwerking van deze aanbevelingen.

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke documentatie

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie wordt verwezen naar de voetnoten in de rapportage.

Gehouden interviews

Functie	Datum
Beleidsmedewerker muskusrattenbeheer	28 augustus 2024
Secretaris-directeur en dijkgraaf	28 augustus 2024
Teamleider en afdelingshoofd VTH	3 september 2024
Bestuursadviseurs voor het AB	5 september 2024
Afdelingshoofden projecten	9 september 2024
Concerncontroller en adviseur concerncontrol	10 september 2024
Teamleider gebiedsontwikkeling	10 september 2024
Beleidsmedewerker KRW	10 september 2024
Afvaardiging algemeen bestuur	30 september 2024

Bijlage 2. Analyse kader

Onderstaande lijst met mogelijke verklaringen voor het wel of niet realiseren van doorwerking van aanbevelingen gebruiken we als uitgangspunt in het onderzoek:

- / Keuze voor een onderwerp dat aansluit bij de (informatie)behoefte van het AB;
- / Timing van het onderzoek;
- / Kwaliteit van de analyse, conclusies en de aanbevelingen;
- / Vorm/presentatie van het onderzoek;
- / Heldere communicatie rond de publicatie van het rapport;
- / Heldere procedures en besluitvorming rond de behandeling van rekenkamerproducten;
- / Heldere procedures en verantwoordelijkheden omtrent de afhandeling van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek;
- / Bestuurscultuur binnen de organisatie;
- / Interactie rekenkamer met het AB en het DB;
- / Interactie rekenkamer met de ambtelijke organisatie en bekendheid van de rekenkamer bij de organisatie;
- / Acceptatie/steun binnen de ambtelijke organisatie voor de aanbevelingen.

Bronnen: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (2018), Inzicht in doorwerking van rekenkamerproducten; Keulen, S. (2021), De doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek: een empirische zoektocht naar succesfactoren van gebruik. Bestuurswetenschappen 75, 2, pp. 82-100.