

CONCEPT REKENKAMERBRIEF

Inleiding

Het belang van gezonde waterschapsfinanciën is groot. Als de financiën niet op orde zijn, komt immers de goede uitvoering van de taken mogelijk in het geding. Omgekeerd betekent een sterke financiële positie dat er wellicht mogelijkheden zijn om nieuw beleid te maken of de heffingen te verlagen. De financiële positie van het hoogheemraadschap is erg belangrijk, maar tegelijkertijd voor niet-deskundigen vaak moeilijk te doorgronden.

De rekenkamercommissie van het hoogheemraadschap van Rijnland heeft als taak en doel om de Verenigde Vergadering (VV) te ondersteunen bij de kaderstellende en controlerende rol van dit algemeen bestuur. In het kader van deze controlerende rol acht de rekenkamercommissie het van belang dat de jaarstukken van het hoogheemraadschap niet alleen voldoen aan de (technische) voorschriften van de Beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen (BBVW). Maar ook dat de jaarstukken de informatie op een overzichtelijke, samenhangende wijze presenteren op basis waarvan de VV zich een goed beeld kan vormen van de financiële positie van het hoogheemraadschap.

Daarom is de rekenkamercommissie een onderzoek gestart met als doel een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een eenvoudig en toegankelijk instrumentarium voor de VV, de organisatie en andere geïnteresseerden om de financiële positie van het hoogheemraadschap te kunnen volgen. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Bieden de jaarstukken in voldoende mate en op toegankelijke wijze zicht op de financiële positie ten opzichte van de prestaties van het hoogheemraadschap van Rijnland?

Het uitgevoerde onderzoek heeft een exploratief karakter: wat is een passende en toegankelijke manier om informatie over de financiële positie van een waterschap te verstrekken? Kan het hoogheemraadschap wat leren van wat gemeenten en provincies op dit gebied laten zien? De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende vijf deelvragen:

1. Welke informatie is essentieel om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van het hoogheemraadschap?
2. In hoeverre bevatten de jaarstukken 2016 van Rijnland deze essentiële informatie?
3. In hoeverre wordt deze essentiële informatie compact en toegankelijk gepresenteerd in de jaarstukken 2016 van het hoogheemraadschap?
4. Wat kan het hoogheemraadschap leren van ontwikkelingen op dit vlak bij andere waterschappen en andere overheden?
5. Wat betekent dit alles voor de informatiepositie van de leden van de VV met betrekking tot het duiden en beoordelen van de financiële positie van het hoogheemraadschap? Kunnen VV leden zich een goed beeld vormen?

In deze rekenkamerbrief wordt kort de aanpak geschetst hoe tot beantwoording van de onderzoeksvraag is gekomen. Bevindingen worden vervolgens gedeeld waarbij antwoord wordt gegeven op de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Vervolgens wordt het instrumentarium dat is ontwikkeld ten behoeve van dit onderzoek – het dashboard – toegelicht.

Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de documenten uit de p&c cyclus bestudeerd. Ook hebben interviews plaatsgevonden met twee direct betrokken hoogheemraden (dhr. Pluckel en

dhr. Kastelein) en betrokken ambtenaren. Dit heeft geleid tot de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Als concrete handreiking om de informatiepositie van de VV verder te versterken, is vervolgens het beoogde instrumentarium ontwikkeld in de vorm van een dashboard dat aansluit op de specifieke kenmerken van een waterschap. Hierbij is gebruik gemaakt van voorbeelden van soortgelijke instrumentaria die in overheidsland worden gebruikt.

De bevindingen van het onderzoek en het dashboard zijn besproken met de werkgroep Vernieuwend Besturen. In de tussentijd zijn de jaarstukken 2016 beschikbaar gekomen. Samen met de organisatie is het dashboard zoveel als mogelijk gevuld met de informatie uit de jaarstukken 2016. Dit bleek in grote mate direct mogelijk.

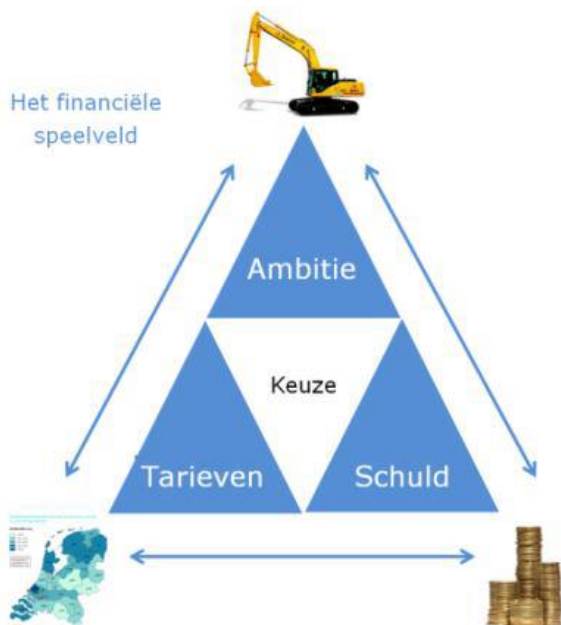
Het dashboard is gevuld in samenwerking met de organisatie en is ter controle teruggelegd en waar nodig aangepast. In samenspraak met het college en de organisatie is het hoor en wederhoor bij dit rekenkameronderzoek op een efficiënte wijze ingevuld zodat deze rekenkamerbrief en het dashboard op 21 juni aan de VV kan worden aangeboden tegelijkertijd met de behandeling van de jaarstukken 2016. De bevindingen van het onderzoek en het dashboard zijn met het college besproken op 13 juni.

Bijgevoegd treft u als bijlage het dashboard aan zoals u dat nu en de komende jaren kunt gebruiken. Het dashboard is gevuld met reële informatie uit de jaarstukken 2016.

Bevindingen

Welke informatie is essentieel om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van het hoogheemraadschap?

Specifiek voor waterschappen geldt dat zij in grote mate moeten investeren om hun ambities te kunnen realiseren wat (langlopende) schulden en kapitaallasten met zich meebrengt. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld gemeenten die ook wel investeren, maar in grotere mate exploitatielasten hebben. Voor waterschappen geldt ook dat hun belangrijkste bron van inkomsten de waterschapsbelasting is. Ze krijgen geen Rijksmiddelen verstrekt via een landelijk fonds. Dat komt voor het hoogheemraadschap tot uiting in de 'driehoek van Rijnland' die als basis wordt gehanteerd voor het maken van bestuurlijke afwegingen.



Figuur 2. Driehoek van Rijnland

Om binnen de driehoek de bestuurlijke afwegingen te kunnen maken en om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van het hoogheemraadschap, is informatie in de jaarstukken nodig die inzicht geeft in alle drie de componenten: ambities, tarieven en schulden. Daarnaast is het van belang dat de jaarstukken op hoofdlijnen een beeld geven van de financiële resultaten van het afgelopen jaar en de stand van de balans. Inzicht in de opbouw en samenstelling van de lasten en baten maakt het de VV mogelijk om op hoofdlijnen te zien waar de middelen aan worden besteed.

Om te weten of het hoogheemraadschap beleidsmatig op koers ligt, is het nodig dat inzicht wordt gegeven in de mate waarin de doelen die zijn vastgesteld in de programmabegroting en het waterbeheerplan daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit maakt het mogelijk om zo nodig extra in te zetten op doelen waarbij de realisatie achterblijft of de doelen zelf bij te stellen.

Tarieven vormen de belangrijkste, zo niet de enige inkomstenbron voor waterschappen. Tegelijkertijd is de hoogte van de tarieven veelvuldig onderwerp van politieke discussie. Om weloverwogen keuzes met betrekking tot de tarieven mogelijk te maken, is het nodig dat in de jaarstukken inzichtelijk wordt gemaakt wat er daadwerkelijk aan belastingen is opgebracht en hoe dat zich verhoudt tot de beoogde tariefontwikkeling zoals vastgesteld bij de programmabegroting. Omdat voor verschillende doelgroepen verschillende heffingen gelden, moet in de jaarstukken wat betreft de gerealiseerde belastingopbrengsten dit onderscheid inzichtelijk gemaakt worden. De VV heeft als kader voor de tarieven vastgesteld dat deze in 2016 en 2017 met maximaal 5% en met ingang van 2018 met maximaal 2% mogen stijgen. In de jaarstukken moet duidelijk worden gemaakt of de gerealiseerde belastingopbrengsten in lijn zijn met deze normen.

De schulden en de daarmee gepaard gaande kapitaallasten vormen het grootste deel van de lasten. Hoeveel schulden het hoogheemraadschap heeft, bepaalt hoeveel ruimte er nog is om te investeren. Activa en passiva moeten in balans zijn. De jaarstukken moeten de VV in staat stellen om een duidelijk beeld te krijgen van de schulden en de balans. De VV heeft als kader voor de schuldenpositie aangegeven dat deze in 2023 maximaal 300% en in 2030 maximaal 250% van de belastingopbrengsten mag zijn. In de jaarstukken moet duidelijk worden gemaakt of deze norm daadwerkelijk wordt behaald.

Ook het hoogheemraadschap heeft te maken met risico's die zich voor kunnen doen en waarvoor het nodig is een buffer (weerstandsvermogen) te hebben om deze op te vangen. De jaarstukken moeten inzicht geven in de ruimte die het hoogheemraadschap heeft om risico's op te vangen. Deze ruimte zit in de reserves. Daarom is inzicht in de stand van de reservepositie van belang. Voor het hoogheemraadschap zijn vooral de egaliseringsreserve en de algemene reserve van belang. De VV heeft als kader voor de algemene reserve vastgesteld dat deze minimaal 5% moet zijn van de jaarlijkse netto-exploitatiekosten (voor egalisatie). In de jaarstukken moet duidelijk worden gemaakt of deze norm wordt gerealiseerd.

Voor alle bovenstaande kerngegevens geldt dat het van belang is dat niet alleen inzicht wordt gegeven in het voorgaande jaar, maar ook wat het meerjarenperspectief is bij deze kerngegevens. Zeker omdat het om langlopende financiering gaat, is het zaak inzicht te bieden in de meerjarige trends. Dit maakt het mogelijk om de bestuurlijke afweging goed te kunnen maken, niet alleen voor komend jaar maar ook voor de langere termijn.

In hoeverre bevatten de jaarstukken 2016 van Rijnland deze essentiële informatie?

De jaarstukken bevatten de noodzakelijke informatie en voldoen daarmee aan de daartoe geldende voorschriften. Dit geldt voor het financieel resultaat, alsook voor de realisatie van de beleidsdoelen. In de jaarstukken zijn ook de financiële kerngegevens opgenomen waarmee de financiële positie kan worden bepaald.

In hoeverre wordt deze essentiële informatie compact en toegankelijk gepresenteerd in de jaarstukken 2016 van het hoogheemraadschap?

De verstrekte informatie is verspreid te vinden in de jaarstukken en ook niet altijd worden voor meerdere jaren gegevens verstrekt. De inzichtelijkheid waarmee de informatie wordt verstrekt, heeft versterking zodat de VV eenvoudiger zicht krijgt op de financiële positie en de gerealiseerde prestaties

en de VV eenvoudiger meer samenhang kan zien tussen de verschillende financiële kerngegevens. Dit niet alleen voor het afgelopen jaar, maar ook meerjarig zodat voor de VV trends en ontwikkelingen duidelijker zichtbaar worden. Het op deze wijze, compact en toegankelijk, presenteren van de kerngegevens, maakt het mogelijk de bestuurlijke vragen te identificeren die binnen de driehoek moeten worden beantwoord.

Wat kan het hoogheemraadschap leren van ontwikkelingen op dit vlak bij andere waterschappen en andere overheden?

Breder in overheidsland worden jaarstukken doorontwikkeld. Daarbij wordt veelal gewerkt met een bestuurlijke samenvatting met gebruikmaking van visuals zoals grafieken, meters en tabellen om compact en toegankelijk de kerngegevens weer te geven. Degene die diepgaander op een specifiek aspect wil ingaan, kan gebruikmaken van onderliggende documentatie. Ook in waterschapsland is deze trend om meer te gaan werken met visuals waarneembaar, vooral zichtbaar in de Waterschapsspiegel en Waterschapspeil. De werkgroep Vernieuwend Besturen, het college en de organisatie zijn zelf ook bezig zijn met het versterken van de p&c cyclus in zijn geheel en het vergroten van de inzichtelijkheid van de informatie die wordt verstrekt.

Wat betekent dit alles voor de informatiepositie van de leden van de VV met betrekking tot het duiden en beoordelen van de financiële positie van het hoogheemraadschap? Kunnen VV leden zich een goed beeld vormen?

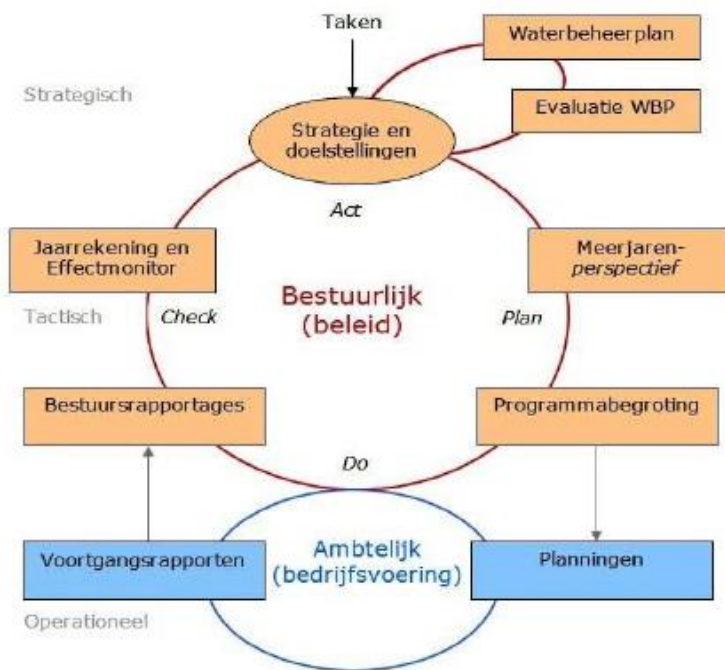
De jaarstukken bieden de noodzakelijke informatie. De informatie wordt echter onvoldoende compact en toegankelijk gepresenteerd. Meerjarige trends en ontwikkelingen zijn niet duidelijk zichtbaar. Het is niet eenvoudig om de samenhang tussen de verschillende kerngegevens te zien. Hierdoor is het moeilijk om de relevante bestuurlijke vragen te identificeren.

Concrete handreiking: dashboard

De rekenkamercommissie heeft op basis van deze bevindingen besloten een concrete handreiking te doen hoe de informatie op een compacte en toegankelijke wijze kan worden gepresenteerd. Daartoe heeft de rekenkamercommissie een dashboard ontwikkeld dat aansluit op de specifieke kenmerken van een waterschap. Hierbij is gebruik gemaakt van voorbeelden van soortgelijke instrumentaria die in overheidsland worden gebruikt.

Dashboord ingebed in de p&c cyclus

Het doel van de handreiking van de rekenkamercommissie is om de bestaande p&c cyclus te versterken en niet te verzwaken. Het dashboard is een bestuurlijke samenvatting van de jaarstukken zoals die op dit moment hun plek hebben binnen de p&c cyclus van het hoogheemraadschap. Het is dus geen extra, nieuwe schakel in de p&c cyclus maar versterkt de informatiepositie van de VV bij de jaarstukken. Het dashboard maakt het namelijk eenvoudiger mogelijk om bestuurlijke vragen te identificeren die beantwoord moeten worden bij de behandeling van het meerjarenperspectief en de programmabegroting. Dit versterkt de cyclus en de strategische control.



Figuur 1. p&c cyclus hoogheemraadschap van Rijnland

Met het dashboard kan de VV zich eenvoudig een beeld vormen van de financiële positie, de geleverde prestatie gerelateerd aan de begroting (uitwerking van het coalitieakkoord) en het waterbeheerplan alsook de meerjarige trends en ontwikkelingen van de belangrijkste kerngegevens.

Dit maakt het mogelijk om te controleren op hoofdlijnen. Die leden van de VV die diepgaander op onderdelen informatie tot zich willen nemen, kunnen gebruik maken van onderliggende stukken. Op termijn kan deze aanvullende informatie digitaal onder het dashboard worden gehangen. Daarnaast wordt op dit moment geen effectmonitor opgezet en wordt gekeken hoe in de toekomst invulling kan worden gegeven aan deze monitor. Dit dashboard biedt de kans om de effectmonitor te incorporeren in deze bestuurlijke samenvatting van de jaarstukken.

Op deze wijze vereenvoudigt én versterkt het dashboard de p&c cyclus en zorgt het voor minder dikke verantwoordingsrapportages. Derhalve meer inzicht met minder papier en minder bestuurlijke drukte. Op 10 mei jl. heeft de VV besloten meer ruimte te maken in de agenda voor strategische discussies. Beter en tijdiger moet het mogelijk zijn te checken, zo wordt in die besluitnota aangegeven, in hoeverre het beleid wordt uitgevoerd en waar bijstellingen noodzakelijk zijn. Dit wordt strategisch control genoemd, kort gezegd: bijsturen op hoofdlijnen. Doordat de kerngegevens en de onderlinge samenhang daartussen op een overzichtelijke manier worden gepresenteerd waarbij meerjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar zijn, wordt met advies van de RKC en het daarbij gegeven instrument (dashboard) de strategische control verder versterkt.

Kortom, de rekenkamercommissie onderschrijft het streven naar het versterken van strategisch control en levert daaraan, in aansluiting op de bevindingen van het onderzoek, een bijdrage met het ontwikkelde dashboard.

Opzet dashboard

De onderdelen van de driehoek vormen ook de hoofdstructuur van het dashboard. De informatie die essentieel is om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van het hoogheemraadschap – zie beantwoording van deelvraag 1 – is opgenomen in het dashboard. Er is gekozen voor een mix van enerzijds informatie over de positie van het hoogheemraadschap in 2016 en anderzijds parameters die mogelijk maken de financiële positie in een meerjarenperspectief te plaatsen.

Het dashboard bevat de volgende informatie:

- I. Algemeen
 - a. Financieel resultaat (voor en na inzet reserves).
 - b. Opbouw lasten en baten.
 - c. Verdeling lasten over programma's.
 - d. Inzicht in beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar deel van de lasten.
 - e. Vast activa gerelateerd aan de vaste schulden en reserves&voorzieningen.
 - f. Belangrijkste nieuwe trends die zich in het te verantwoorden jaar hebben voorgedaan, inclusief een inschatting van de daarmee samenhangende investeringen (voor 2016 zou dat bijvoorbeeld de Klimaatop kunnen zijn).
- II. Ambities
 - a. Weergave van de doelrealisaties van de programma's, gerelateerd aan de beoogde doelrealisatie.
 - b. Per programma inzicht in de drie doelen waarbij het meeste achterstand is opgelopen.
 - c. Inzicht in de mate waarin de thema's geïmplementeerd worden binnen de programma's.
 - d. In het dashboard dat wij u nu laten zien, hebben wij op één thema (participatie) ingezoomd om te laten zien op welke wijze een thema meer handen en voeten gegeven zou kunnen worden.
- III. Tarieven
 - a. Inzicht in de gerealiseerde belastingopbrengsten.
 - b. Belastingopbrengsten opgebouwd aan de hand van de verschillende tariefcategorieën.
 - c. Gerealiseerde belastingopbrengsten gerelateerd aan de begroting en gewijzigde begroting.
 - d. De ontwikkeling van de gerealiseerde belastingopbrengsten ten opzichte van de gerealiseerde belastingopbrengsten van het voorgaande jaar.
 - e. Meerjarenperspectief van de belastingopbrengsten en de ontwikkeling daarvan.
- IV. Schulden
 - a. De schuldenpositie (absoluut en gerelateerd aan de belastingopbrengsten) en de kapitaallasten.
 - b. Vast activa gerelateerd aan de vaste schulden en reserves&voorzieningen.
 - c. Meerjarenperspectief van de schuldenpositie (absoluut).
 - d. Meerjarenperspectief van de schuldenpositie (gerelateerd aan de belastingopbrengsten) met daarbij de norm van 300% en 250% weergegeven.
- V. Risico's
 - a. Meerjarenperspectief van de algemene reserve en de egalisereserve.
 - b. Meerjarenperspectief van de algemene reserve gerelateerd aan de norm van 5% van de jaarlijkse netto-exploitatiekosten (voor egalisatie).

Het op deze wijze in samenhang weergeven van de belangrijkste kerngegevens in combinatie met het inzichtelijk maken van de meerjarige trends en ontwikkelingen, maakt het mogelijk om bestuurlijke vragen te identificeren die in het kader van strategisch control door de VV kunnen worden beantwoord bij de behandeling van het meerjarenperspectief en vervolgens de programmabegroting. Daartoe is een extra, eerste blad toegevoegd aan het dashboard. Dit blad fungeert als bestuurlijke oplegger. Het college kan hierin bij de aanbidding van de jaarstukken de bestuurlijke vragen weergeven die het onder de aandacht wil brengen van de VV. In het bijgevoegde dashboard heeft de rekenkamercommissie voorstellen geformuleerd voor dergelijke bestuurlijke vragen op basis van de analyse van de jaarstukken 2016.

Implementeerbaarheid van het dashboard

Met de organisatie heeft de rekenkamercommissie, na de bespreking met de werkgroep Vernieuwend Besturen, gekeken naar de implementeerbaarheid van het dashboard. Daartoe is gekeken of het

dashboard te vullen is met de gegevens uit de jaarstukken 2016. Dat bleek voor het grootste deel eenvoudig het geval te zijn.

Op de volgende onderdelen was dat voor deze jaarstukken nog niet het geval:

- Beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar deel van de lasten (de organisatie gaf aan dat dit wel mogelijk is in de p&c cyclus 2018)
- Belangrijkste nieuwe trends die zich in het te verantwoorden jaar hebben voorgedaan inclusief een inschatting van de daarmee samenhangende investeringen (deze zitten nu al wel impliciet soms expliciet in de teksten van de jaarstukken verwerkt; de organisatie gaf aan dat dit wel geheel en expliciet mogelijk is in de p&c cyclus 2018)
- Ambities (dat lukte nu niet gelet op de korte tijd van een paar dagen; de organisatie gaf aan dat dit wel mogelijk is in de p&c cyclus 2018)

Het grootste deel van het dashboard is derhalve direct toepasbaar en in de p&c cyclus 2018 kan het gehele dashboard worden toegepast.

Aanbeveling

De rekenkamercommissie beveelt de VV aan:

- 1. Het dashboard toe te passen bij de volgende jaarstukken waarmee het onderdeel wordt van de bestaande p&c cyclus.**
- 2. Het college, en daarmee de organisatie, de opdracht te geven het dashboard verder uit te werken zodat het in de p&c cyclus 2018 geheel functionerend is.**

De rekenkamercommissie heeft gedurende het doorlopen traject goed samengewerkt met het college en de organisatie. Zonder deze samenwerking was het niet mogelijk geweest om in zo'n korte tijd tot dit resultaat te komen. Daarvoor dankt de rekenkamercommissie hen. Met deze rekenkamerbrief en het bijbehorende dashboard hopen wij een bijdrage te leveren aan de verdere versterking van strategische control binnen het hoogheemraadschap van Rijnland.