

Rekenkamercommissiebrief Onderzoek Jaarverslaggeving 2017

Versie 1.0

Rekenkamercommissie Schieland en de Krimpenerwaard

Samenstelling:

C.M. de Graaf (Voorzitter)

W.R. van Heemst

W.T.M. Molle

J. la Croix

R.V. De Mulder

Secretaris:

P. Boesberg

Rotterdam, 15 mei 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Doel- en vraagstelling	3
3.	Opzet onderzoek	3
3.1	Aanpak	3
3.2	Reikwijdte	3
4.	Bevindingen	4
4.1	Analyse jaarverslaggeving op hoofdlijnen	4
4.2	Nader onderzochte thema's	5
5.	Conclusie	8
6.	Bestuurlijke reactie.....	8
	Bijlage 1. Geraadpleegde documentatie.....	9
	Bijlage 2. Toelichting Bestuursakkoord Water.....	10
	Bijlage 3. Brief reactie college onderzoek jaarverslaggeving 2017	12

1. Inleiding

De verenigde vergadering heeft in haar vergadering van juni 2016 de rekenkamercommissie (hierna: RKC) verzocht jaarlijks een onderzoek te doen naar de jaarverslaggeving. In deze rekenkamercommissiebrief doet de RKC verslag van de door haar gehouden onderzoek naar de jaarverslaggeving 2017.

2. Doel- en vraagstelling

Om het budgetrecht goed te kunnen invullen, heeft de verenigde vergadering voldoende en goede informatie nodig afkomstig uit onder andere de begroting en jaarverslaggeving. De RKC wil met dit onderzoek een oordeel geven over het jaarverslag en de jaarrekening 2017 en, indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft, een advies over mogelijke verbeteringen.

De centrale onderzoeksvraag daarbij luidt:

Biedt de jaarverslaggeving 2017 (jaarverslag en jaarrekening) voldoende en kwalitatief goede verantwoordingsinformatie om de verenigde vergadering haar controlerende en kaderstellende rol te kunnen vervullen?

Daarnaast heeft de RKC drie onderwerpen benoemd die nader zijn onderzocht:

- *Belastingen*
Wat zijn de belastingopbrengsten per categorie?
- *Bestuursakkoord Water*
Ook het hoogheemraadschap heeft een aandeel om de doelmatigheidswinst te behalen. Wat is de status in 2017?
- *Kengetallen financiële positie*
Wat is de financiële positie, op basis van de set kengetallen van de Unie van Waterschappen, van het hoogheemraadschap over het jaar 2017?

3. Opzet onderzoek

3.1 Aanpak

Op basis van het onderzoeksprotocol van de RKC kan een lichtere vorm van onderzoek worden gehanteerd. Door de relatief korte doorlooptijd betekent dat voor het onderzoek naar de jaarverslaggeving 2017 een beperkte reikwijdte is gehanteerd.

3.2 Reikwijdte

Het onderzoek is gestart met een terugblik naar aanleiding van het voorgaande onderzoek. Hierbij is nagegaan wat de stand van zaken is van de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek jaarverslaggeving 2016. Vervolgens is op basis van het normenkader, zoals gehanteerd voor het voorgaand onderzoek naar de jaarverslaggeving, een analyse uitgevoerd op basis van de Bestuursrapportage 2017 en Jaarverslaggeving 2017. Ten slotte zijn de onderwerpen belastingopbrengsten per categorie, Bestuursakkoord Water en kengetallen financiële positie uitgewerkt. In bijlage 1 is de voor dit onderzoek geraadpleegde documentatie opgenomen.

De nadruk van het onderzoek ligt op de inhoudelijke informatiewaarde en begrijpelijkheid van de jaarverslaggeving. De RKC heeft het onderzoek uitdrukkelijk niet gericht op die aspecten van de jaarverslaggeving waar de accountant een oordeel over geeft. De accountant kijkt primair of de financiële informatie getrouw is weergegeven en rechtmatig tot stand is gekomen.

4. Bevindingen

4.1 Analyse jaarverslaggeving op hoofdlijnen

Deze paragraaf behandelt de onderdelen (1) opvolging van de aanbevelingen vanuit het onderzoek jaarverslaggeving 2016 en (2) uitkomsten van de analyse jaarverslaggeving 2017.

(1) Opvolging aanbevelingen jaarverslaggeving 2016

Nr.	Aanbevelingen RKC onderzoek jaarverslaggeving 2016 Behandeling in commissie AZM op 1 juni 2017	Reactie college n.a.v. RKC brief onderzoek Jaarverslaggeving 2016	Status opvolging
1.	De toelichting bij de prestaties is over het algemeen van goede kwaliteit, maar bij een aantal maatregelen (vooral bij afwijkingen) zou de toelichting en onderbouwing van de oorzaken duidelijker kunnen.	Wij streven ernaar om de onderbouwingen van de oorzaken van de afwijkingen over gehele linie zo duidelijk mogelijk op te schrijven. Om dit verder te verbeteren zullen wij de verantwoordingsinformatie door communicatie experts op duidelijkheid en begrijpelijkheid laten toetsen.	Het college van dijkgraaf en hoogheemraden geeft in de verenigde vergadering van september 2018 aan wat de opvolging van de aanbevelingen van de RKC is.
2.	Het borgen van een goede voorbereiding van projecten om tegenvallers, uitstel en het te vroeg aanvragen van het uitvoeringskrediet te kunnen voorkomen dan wel te beperken.	In 2016 heeft u een onderzoek gedaan naar de meerjaren-investeringsplannen. Op basis van dit onderzoek heeft u een aantal aanbevelingen gedaan, waarvan het college heeft aangegeven dat zij deze zal overnemen. Momenteel voeren wij de verbeteracties door met de verwachting dat tegenvallers, uitstel en het te vroeg aanvragen van een uitvoeringskrediet tot een minimum zal worden beperkt.	

Tabel 1 status opvolging aanbevelingen voorgaand onderzoek jaarverslaggeving

(2) Analyse jaarverslaggeving 2017

Nr.	Norm	Uitkomsten
1.	De informatie in de programmaverantwoording biedt inzicht in de (mate van) realisatie van doelen en de hiervan afgeleide maatregelen of activiteiten van de programmabegroting. Ofwel: er is een goede aansluiting tussen de programmaverantwoording en programmabegroting.	De samenhang tussen de programmabegroting 2017 en het jaarverslag 2017 is duidelijk: de activiteiten/maatregelen, zoals die in de programmabegroting 2017 zijn benoemd op de ambities, zijn terug te vinden in het jaarverslag. De verantwoording gaat over 2017. Het valt op dat in het jaarverslag veelvuldig naar 2018 wordt verwezen.
2.	In de programmaverantwoording is ook in financiële zin over doelrealisatie gerapporteerd. Ofwel: de baten en lasten per doelstelling of subdoelstelling van de programmabegroting zijn zichtbaar gemaakt en verschillen zijn verklaard.	Per programma is een financiële toelichting gegeven op de onder- en overschrijdingen van de beleidsproducten. De RKC heeft het onderdeel belastingopbrengst nader onderzocht en opgenomen onder 4.2. De totale belastingopbrengst in 2017 is circa € 4,12 miljoen hoger dan begroot.
3.	De verantwoordingsinformatie is zelfstandig leesbaar, overzichtelijk en begrijpelijk gepresenteerd.	Het jaarverslag is overzichtelijk en begrijpelijk gepresenteerd. De tabel, met de maatregelen, de status en toelichting, is zelfstandig te lezen.

Tabel 2 Bevindingen per norm

4.2 Nader onderzochte thema's

In deze paragraaf zijn de drie onderzochte thema's, te weten (1) Belastingopbrengsten, (2) Bestuursakkoord Water en (3) Financiële positie uitgewerkt.

(1) Belastingopbrengsten

De belastinginkomsten zijn de belangrijkste inkomstenbron voor het hoogheemraadschap. 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 jaarverslaggeving inzichtelijk wordt gemaakt wat daadwerkelijk aan belastingen is opgebracht.

De jaarverslaggeving bevat de noodzakelijke informatie over de belastinginkomsten met een toelichting op de verschillen. Als aanvulling daarop zijn de belastingopbrengsten per categorie in beeld gebracht. De maatstaf voor de categorie ingezetenen is het aantal woonruimten, de voor de categorie gebouwd is dat de WOZ-waarde, voor de categorie ongebouwd het aantal hectaren en voor de zuiveringsheffing het aantal vervuilingseenheden. De genoemde toelichting in de jaarverslaggeving op de afwijkingen acht de rekenkamercommissie voldoende.

De belastingopbrengsten per categorie:

2017				
	Begroting	Realisatie	Verschil	
Watersysteemheffing	€ 46.434.800	€ 47.406.851	€ 972.051	
ingezetenen	€ 25.769.200	€ 26.056.867	€ 287.667	
gebouwd	€ 18.064.100	€ 18.818.106	€ 754.006	
ongebouwd	€ 2.070.000	€ 1.912.655	€ -157.345	
ongebouwd wegen	€ 526.200	€ 614.303	€ 88.103	
natuurterreinen	€ 5.300	€ 4.920	€ -380	
Wegenheffing	€ 4.522.375	€ 4.517.360	€ -5.015	
ingezetenen	€ 1.482.684	€ 1.493.528	€ 10.844	
gebouwd	€ 2.624.131	€ 2.627.347	€ 3.216	
ongebouwd	€ 415.560	€ 395.609	€ -19.951	
natuurterreinen	€ -	€ 876	€ 876	
Verontreinigingsheffing	€ -	€ 28.774	€ 28.774	
Huishoudens directe lozingen	€ -	€ 7.748	€ 7.748	
bedrijven directe lozingen	€ -	€ 21.026	€ 21.026	
Zuiveringsheffing	€ 39.164.783	€ 40.324.314	€ 1.159.531	
huishoudens	€ 31.164.728	€ 31.571.741	€ 407.013	
bedrijven	€ 8.000.055	€ 8.752.573	€ 752.518	
Bruto opbrengst	€ 90.121.958	€ 92.277.299	€ 2.155.341	
Kwijtschelding	€ 2.499.166	€ 2.498.200	€ -966	
watersysteemheffing	€ 2.448.071	€ 2.444.926	€ -3.145	
wegenheffing	€ 51.095	€ 53.274	€ 2.179	
zuiveringsheffing	€ -	€ -	€ -	
Oninbaar	€ 1.697.901	€ 738.561	€ 959.340	
Watersysteemheffing	€ 131.456	€ -52.802	€ 184.258	
Wegenheffing	€ 12.445	€ -14.538	€ 26.983	
Zuiveringsheffing	€ 1.554.000	€ 805.901	€ 748.099	
Netto opbrengst	€ 85.924.891	€ 89.040.538	€ 3.113.715	
Oude jaren		€ 1.006.482	€ 1.006.482	
Totaal	€ 85.924.891	€ 90.047.020	€ 4.120.197	

Tabel 3 Belastingopbrengsten per categorie

(2) Bestuursakkoord Water

De belastingopbrengsten zijn gestegen met 4,5% ten opzichte van 2016. In de jaarstukken is een toelichting opgenomen wat de redenen zijn van deze stijging. Onderstaand tabel toont het effect van de belastingopbrengsten in percentages voor de watersysteemtaak, zuiveringstaak en wegentaak.

Belastingopbrengsten	Rekening 2016	Rekening 2017	Vershil	%
Watersysteemheffing	43.019	46.030	- 3.011	7,0
Wegenheffing	38.684	39.523	- 839	2,2
Zuiveringsheffing	4.444	4.494	- 50	1,1
	86.147	90.047	- 3.900	4,5

Tabel 4 Belastingopbrengsten rekening 2016 versus rekening 2017

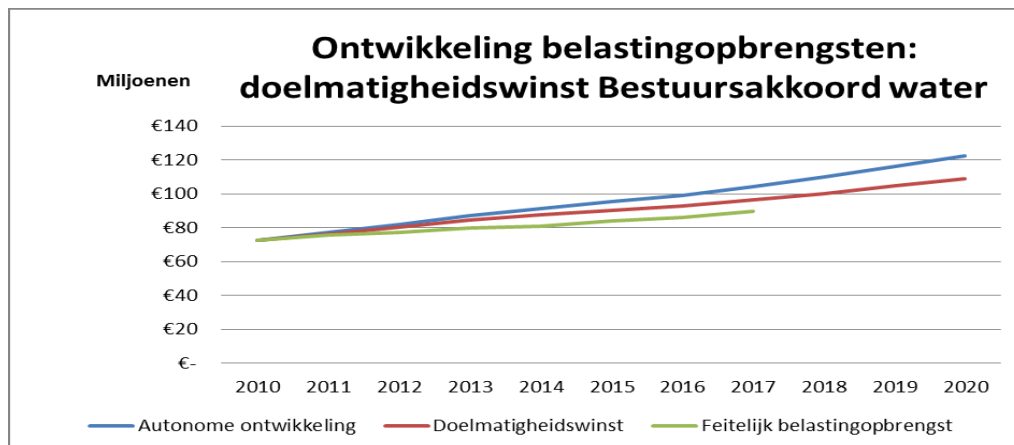
In het Bestuursakkoord Water hebben de waterschappen afgesproken de lastenontwikkeling gematigd te houden en daartoe een doelmatigheidswinst te zullen behalen. Ook het hoogheemraadschap heeft een aandeel om de doelmatigheidswinst te behalen. Om dit te beoordelen wordt een referentielijn gehanteerd. De lijn komt erop neer dat als het hoogheemraadschap de stijging van de belastingopbrengst in de periode 2010 t/m 2020 onder de 2,5% weet te houden, dit als een gematigde ontwikkeling wordt gezien en als indicatie geeft dat er voldoende doelmatigheidswinst wordt behaald. Voor een nadere toelichting op het Bestuursakkoord Water en de hieronder genoemde begrippen autonome ontwikkeling, doelmatigheidswinst en feitelijke belastingopbrengst wordt verwezen naar bijlage 2.

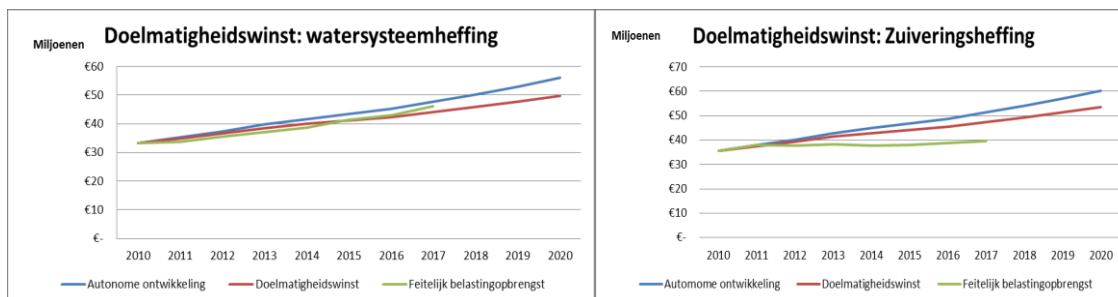
Om inzichtelijk te maken waar het hoogheemraadschap staat eind 2017, zijn de volgende onderdelen in kaart gebracht:

1. autonome ontwikkeling;
2. doelmatigheidswinst;
3. feitelijke belastingopbrengst.

Het beeld bij het hoogheemraadschap, op basis van de daadwerkelijke belastingopbrengsten, laat zien dat de besparingen worden gerealiseerd. De feitelijke belastingopbrengst bij de zuiveringsheffing ligt onder de referentielijn en die van de watersysteemheffing ligt echter boven de referentielijn. Ondanks de hogere belastingopbrengsten in 2017 voldoet het hoogheemraadschap aan de afspraken van het Bestuursakkoord Water.

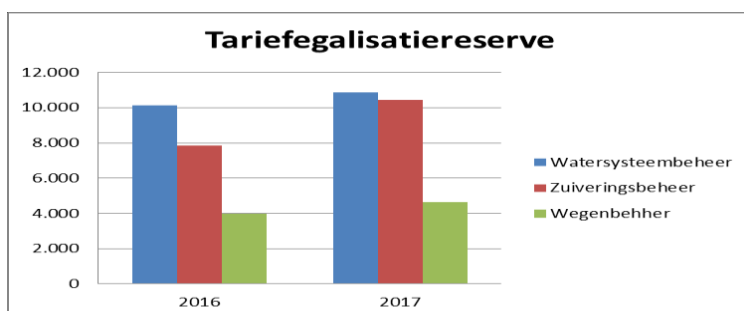
In de onderstaande grafieken zijn de hiervoor genoemde onderdelen die vanuit het Bestuursakkoord Water zijn afgesproken grafisch weergegeven voor het hoogheemraadschap. Hierbij wordt eerst op totaalniveau de ontwikkeling gepresenteerd en vervolgens onderverdeeld naar watersysteem- en zuiveringsheffing:





Tabel 5 Ontwikkeling belastingopbrengsten

De hogere belastingopbrengsten hebben een positief effect op de tariefegalisatiereserve. De tariefegalisatiereserve is toegenomen met circa € 4 miljoen, terwijl een afname van circa € 4 miljoen werd verwacht.



Tabel 6 Tariefegalisatiereserve 2016 en 2017

(3) Financiële positie

De algemeen gangbare definitie van het begrip financiële positie is: het vermogen van een organisatie in relatie tot de exploitatiekosten, met inachtneming van de risico's die worden gelopen. Het vermogen blijkt uit de balans en bestaat uit vreemd vermogen (schuld) en eigen vermogen (reserves). Een reguliere balans bevat slechts een momentopname van het vermogen. Belangrijker is hoe het vermogen en de onderdelen daarvan zich in het verleden hebben ontwikkeld en zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Daarnaast, maar dat geeft de definitie van het begrip financiële positie ook aan, kan het vermogen niet los gezien worden van de risico's die een organisatie loopt en de kosten(ontwikkeling).

De Unie van Waterschappen heeft relevante kengetallen vastgesteld die inzicht bieden in de financiële positie. Deze zijn voor het hoogheemraadschap als volgt:

Aspect	Kengetal	Rekening 2016	Begroot 2017	Rekening 2017
Financiële positie	Netto-schuldquote	2,3	2,3	2,1
	Saldo baten/lasten voor bestemming (€ milj.)	-2,6	-4,2	3,6
	Kapitaallasten als % totale kosten	23	22	23
	Eigenvermogen (€ milj.)	32,7	28,5	36,3

Tabel 7 Financiële positie 2016-2017

De financiële positie van het hoogheemraadschap is in 2017 ten opzichte van 2016 verbeterd. Begroot werd een negatief resultaat van € 4,2 miljoen terwijl het jaar is afgesloten met een positief resultaat van € 3,6 miljoen. Het eigen vermogen en de tariefegalisatiereserves zijn daardoor gegroeid in plaats van afgenomen. De schuld is afgenomen met circa € 3 miljoen en de netto schuldquote ligt ruim onder de norm van 2,8 (de schuld mag maximaal 280% zijn van de belastingopbrengsten).

5. Conclusie

De RKC concludeert dat de jaarverslaggeving 2017 voldoende en kwalitatief goede verantwoordingsinformatie biedt om de verenigde vergadering haar controlerende rol te kunnen vervullen.

6. Bestuurlijke reactie

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden (college) heeft bij brief van 9 mei 2018 gereageerd op de rekenkamercommissiebrief. De reactie van het college is als bijlage opgenomen (bijlage 3).

Bijlage 1. Geraadpleegde documentatie

- Programmabegroting 2017
- Bestuursrapportage 2017
- Concept jaarverslaggeving 2017
- Bestuursakkoord Water
- Kengetallen Financiën Waterschappen, Unie van Waterschappen (CBCF 2 november 2015)

Bijlage 2. Toelichting Bestuursakkoord Water

In mei 2011 hebben het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland het Bestuursakkoord Water (BAW) ondertekend. Het doel van het BAW is te blijven zorgen voor:

- Veiligheid tegen overstromingen;
- Een goede kwaliteit water;
- Voldoende zoet water.

In het BAW hebben de waterschappen afgesproken de lastenontwikkeling gematigd te zullen houden en daartoe doelmatigheidswinst (ca. € 325 miljoen) te zullen behalen. Ter beoordeling van de vraag of de waterschappen de lastenontwikkeling voldoende matigen en voldoende doelmatigheidswinst behalen, wordt een referentielijn voor de waterschapsbelastingen gehanteerd. Deze referentielijn is opgenomen in het rapport 'Nulmeting doelmatig waterbeheer', dat eind 2012 door de Stuurgroep Water en dus bestuurlijk door alle partijen, inclusief de minister van Infrastructuur & Milieu is vastgesteld. De lijn komt er op neer dat als de waterschappen er als collectief in slagen de stijging van de belastingopbrengst in de periode 2010 t/m 2020 onder 2,7% per jaar (exclusief inflatie) te houden, dit als een gematigde ontwikkeling wordt gezien en als indicatie geeft dat er voldoende doelmatigheidswinst wordt behaald.

Ook het hoogheemraadschap heeft een aandeel om de doelmatigheidswinst te behalen. Om inzichtelijk te maken waar het hoogheemraadschap staat, dienen de volgende onderdelen in kaart te worden gebracht en toegelicht:

1. Prognose autonome ontwikkeling;
2. Prognose doelmatigheidswinst;
3. Feitelijke belastingopbrengst.

Ad 1. Prognose autonome ontwikkeling

De prognoses van de autonome ontwikkeling worden gebruikt om na te gaan of er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Bij het bepalen van wat de gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de belastingopbrengst is, is uitgegaan van de meerjarenraming in 2010 van alle waterschappen. Vervolgens is de belastingopbrengst op basis van een kwalitatieve analyse doorgetrokken naar 2020. Daarna is op basis van een expert judgement de uiteindelijke prognose voor de waterschappen als collectief opgesteld. De prognoses zijn ontwikkeld en getoetst in samenwerking met het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO). De opgave van het bestuursakkoord resulteert in een prognose voor de ontwikkeling van de waterschapsheffingen langs de (referentie)lijn.

Afgesproken is dat eenmaal in de drie jaar wordt bezien of er voldoende aanleiding is de prognoses van de autonome ontwikkeling bij te stellen. Dit kan het geval zijn als zich wijzigingen in zogenaamde exogene factoren voordoen, die significante gevolgen hebben voor de belastingopbrengsten of kosten van de BAW-partijen. Daarnaast is afgesproken dat zal worden gecorrigeerd voor financieel-administratieve wijzigingen die partijen aanbrengen (zoals die van afschrijvingstermijnen) en die niet voortvloeien uit doelmatigheidsverbetering. De opbrengsten uit de waterschapsheffingen worden afgezet tegen de prognose van de autonome ontwikkeling. Als de werkelijke opbrengstontwikkeling lager is dan de ontwikkeling volgens de prognose dan wordt dit geïnterpreteerd als een doelmatigheidswinst. De autonome belastingopbrengst van de waterschappen in 2010 was € 2,2 miljard en zou zonder enige besparing oplopen in 2020 tot € 3,1 miljard. Dat is een stijging van gemiddeld 3,3 % per jaar.

Een effect van het BAW was dat de waterschappen hogere kosten kregen door cofinanciering van het hoogwaterbeschermingsprogramma en financiering van de muskusrattenbestrijding. Dit zorgt voor een stijging tot 2020 van € 3,2 miljard van de belastingopbrengst, ofwel 3,8% per jaar (exclusief inflatie).

Ad 2. Prognose doelmatigheidswinst

De waterschappen moeten als collectief erin slagen de stijging van de belastingopbrengst in de periode 2010 t/m 2020 onder de 2,7% per jaar (exclusief inflatie) te houden. Het percentage van 2,7% is in 2014 verlaagd naar 2,5% vanwege de lage rentestand.

Ad 3. Feitelijke belastingopbrengst

Dat zijn de daadwerkelijke belastingopbrengsten.

Bijlage 3. Brief reactie college onderzoek jaarverslaggeving 2017



Maasboulevard 123
Postbus 4059
3006 AB Rotterdam
T. 010 45 37 200

Rekenkamercommissie HHSK
T.a.v. de heer P. Boesberg
Postbus 4059
3006 AB ROTTERDAM

Datum	9 mei 2018	Onderwerp	reactie onderzoek jaarverslaggeving 2017
Ons kenmerk	2018.03997	Bijlagen	
Contactpersoon	K. Meerhof		
Doorkiesnummer	+31627821829	Uw kenmerk	2018.03969
E-mail	k.meerhof@hhsk.nl	Uw e-mail	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij hebben kennis genomen van de rekenkamerbrief die u naar aanleiding van de jaarverslaggeving 2017 heeft opgesteld. Deze brief is opgesteld naar aanleiding van het verzoek van de verenigde vergadering in juni 2016 om hier nader onderzoek naar te doen.

In uw brief geeft u aan in hoeverre er opvolging is gegeven aan de aanbevelingen zoals u die naar aanleiding van het onderzoek over het jaarverslag 2016 heeft gedaan. Wij hebben aan u teruggekoppeld dat we de follow up van uitgevoerde audits en bestuurlijke onderzoeken bij voorkeur bundelen en hebben voorgesteld om de verenigde vergadering van september als vast moment in het jaar hiervoor te gebruiken.

Vervolgens is op basis van het normenkader, zoals gehanteerd voor het voorgaand onderzoek naar de jaarverslaggeving, een analyse uitgevoerd op basis van de Bestuursrapportage 2017 en Jaarverslaggeving 2017. Ten slotte zijn de onderwerpen belastingopbrengsten per categorie, Bestuursakkoord Water en kengetallen financiële positie uitgewerkt.

Wij zijn verheugd dat u concludeert dat de jaarverslaggeving 2017 voldoende en kwalitatief goede verantwoordingsinformatie biedt om de verenigde vergadering haar controlerende rol te kunnen laten vervullen. U heeft vastgesteld dat er voldoende aansluiting is tussen de programmabegroting en de programma verantwoording en dat de drie specifiek onderzochte onderdelen aan de normen voldoen.

Dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard,

secretaris-directeur,

dijkgraaf,



M.J.H. van Kuijk

mr. J.H. Oosters