

Rekenkamercommissiebrief Onderzoek Jaarverslaggeving 2019

Versie 1.0, definitief, voor aanbieding aan de verenigde vergadering

De Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard:
F.J.J. Brouwer (extern voorzitter)
M. Biljoen
M. Broere-Van der Wees
J.H. van Dorp
W.R. van Heemst
P. Boesberg (ambtelijk secretaris)

Rotterdam, 28 mei 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding, doel- en vraagstelling.....	3
2.	Opzet van het onderzoek	3
2.1	Aanpak.....	3
2.2	Reikwijdte.....	4
3.	Bevindingen	4
3.1	Analyse jaarverslaggeving op hoofdlijnen.....	4
3.2	De onderschrijding van de investeringsprojecten in 2019 en de effecten daarvan op het exploitatieresultaat 2019, op de tarief-egalisereserves en op (de begroting van) belastingopbrengsten.....	6
3.3.	Het gebruik van het stoplichtmodel voor de programma-verantwoording	9
4.	Aanbevelingen.....	9
5.	Conclusie.....	10
6.	Bestuurlijke reactie	10
	Bijlage 1. Geraadpleegde documentatie.....	11

1. Inleiding, doel- en vraagstelling

Om het budgetrecht goed te kunnen invullen en haar controlerende functie goed uit te kunnen oefenen, heeft de verenigde vergadering voldoende en goede informatie nodig, afkomstig uit onder andere de begroting en de jaarverslaggeving. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek - conform haar verordening - een oordeel geven qua inhoudelijke informatiewaarde en begrijpelijkheid, over het jaarverslag en de jaarrekening 2019, met aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen.

Wel merkt de rekenkamercommissie daarbij op dat het proces van het opstellen van deze rekenkamercommissiebrief door het tijdschema van de organisatie weer onder bijna dezelfde hoge tijdsdruk heeft gestaan als bij vorige onderzoeken van de jaarverslaggeving. De rekenkamercommissie heeft daar wel op ingespeeld door alvast te starten met haar onderzoek aan de hand van de tweede bestuursrapportage 2019 (BuRap). Een verbetering ten opzichte van ons vorige onderzoek was ook dat de rekenkamercommissie ditmaal al kon beschikken over het concept van het jaarverslag en niet hoefde te wachten op de definitieve versie ervan; dit maakte de tijdsdruk wat minder.

Op de valreep ontving de rekenkamercommissie op 27 mei het definitieve concept van het accountantsverslag over het boekjaar 2019. Er heeft echter geen gesprek tussen de rekenkamercommissie en de accountant kunnen plaatsvinden. Het accountantsverslag gaf geen aanleiding tot een andere zienswijze van de rekenkamercommissie, dan hieronder is vastgelegd. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de opmerkingen van de accountant door het college opgevolgd zullen worden, al of niet met mededeling aan de verenigde vergadering. De rekenkamercommissie denkt dan met name aan: (i) het advies inzake procesoptimalisatie overlopende posten (blz. 9), (ii) de aanbeveling inzake realistisch begroten, bijvoorbeeld voor baggeren, al of niet met een bestemmingsreserve (blz. 10) en (iii) het advies om de risicoanalyse weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's niet alleen in de begroting maar ook in het jaarverslag op te nemen.

Tenslotte, de accountant wijst (op blz. 20-22) uitgebreid op mogelijke wettelijke ontwikkelingen op het gebied van interne rechtmatigheidsverantwoording binnen de waterschappen en de inrichting van de 1^e, 2^e en 3^{de} lijns controle. De rekenkamercommissie merkt naar aanleiding daarvan op dat dit onderwerp mogelijk bredere aandacht kan krijgen, in samenhang met de algehele inrichting van het risicobeheer (*risk management*) binnen het waterschap.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt: *biedt de jaarverslaggeving 2019 (jaarverslag en jaarrekening) voldoende en kwalitatief goede verantwoordingsinformatie voor de verenigde vergadering om haar controlerende en kaderstellende rol adequaat te kunnen vervullen?*

Daarnaast heeft de rekenkamercommissie twee thema's benoemd die nader zijn onderzocht:

1. De onderschrijving van de investeringsprojecten in 2019 en de effecten daarvan op het exploitatieresultaat 2019, op de tariefegalisatiereserves en op (de begroting van) belastingopbrengsten.
2. De opzet en werking van het zgn. stoplichtmodel voor de terugblik op de gestelde doelen en maatregelen in het hoofdstuk Programmaverantwoording.

2. Opzet van het onderzoek

2.1 Aanpak

Op basis van het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie kan een lichtere vorm van onderzoek worden gehanteerd. Door de relatief korte doorlooptijd betekent dit, dat voor het onderzoek naar de jaarverslaggeving 2019 een beperkte reikwijdte is gehanteerd.

2.2 Reikwijdte

In afwijking van voorgaande, vergelijkbare rekenkamercommissie-onderzoeken, wordt hier geen stand van zaken van de aanbevelingen naar aanleiding van het voorgaande onderzoek naar de jaarverslaggeving gepresenteerd, omdat daarvoor een apart onderzoek loopt, namelijk dat naar de opvolging en monitoring van de aanbevelingen, welk de rekenkamercommissie deze zomer zal opleveren.

Als eerste is dus op basis van het normenkader, zoals dit is gehanteerd in voorgaande onderzoeken naar de jaarverslaggeving, een analyse uitgevoerd op basis van de tweede BuRap en de jaarverslaggeving 2019.

Aanvullend zijn de twee speciale thema's die genoemd zijn in paragraaf 1, uitgewerkt. Aangevend wordt bij het eerste onderwerp dat de rekenkamercommissie zich hierbij uitsluitend richt op de directe vragen. Deze vragen analyseren of beantwoorden we onder de veronderstelling dat overige zaken gelijk blijven (*ceteris paribus*). De rekenkamercommissie verdiept zich niet nader in het hoe en waarom van over- of onderschrijdingen van investeringsuitgaven, het hoe en waarom van de vaststelling van belastingtarieven of het hoe en waarom van het beleid ten aanzien van de tariefegalisatiereserves.

In bijlage 1 is de voor dit onderzoek geraadpleegde documentatie opgenomen.

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

3. Bevindingen

3.1 Analyse jaarverslaggeving op hoofdlijnen

Deze paragraaf behandelt de uitkomsten van de analyse van de jaarverslaggeving 2019 aan de hand van het gekozen normenkader. Dit normenkader is identiek aan hetgeen in rekenkamercommissieonderzoeken van eerdere jaren is gebruikt.

Norm 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 de programmabegroting.

Bevinding: De samenhang tussen de programmabegroting 2019 en het jaarverslag 2019 is duidelijk: de activiteiten/maatregelen, zoals die in de programmabegroting 2019 zijn benoemd op de ambities, zijn terug te vinden in het jaarverslag. Echter, wat ontbreekt is een zodanige bespreking van de uitvoering van de programmamaatregelen dat ook inzichtelijk wordt in hoeverre (kwalitatief) daarmee de verschillende doelen van de programma's gerealiseerd en de ambities behaald zijn. Nu blijft het jaarverslag teveel steken bij een opsomming van feiten; het geeft niet helder weer hoe het college van dijkgraaf en hoogheemraden deze in het licht van de ambities en doelstellingen als toereikend of succesvol waardeert.

De rekenkamercommissie heeft het hierbij gebruikte stoplichtmodel nader onderzocht en het resultaat daarvan is opgenomen in de paragraaf 3.3.

Norm 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.

Bevinding: Over het algemeen wordt per programma een duidelijke financiële toelichting gegeven op de onder- en overschrijdingen van de beleidsproducten. Conform de regelgeving wordt de realisatie van de programma's afgezet, niet tegen de oorspronkelijke programmabegroting, doch tegen de nadien bijgestelde begroting. De rekenkamercommissie merkt daarbij op dat de belastingtarieven niet worden veranderd bij een begrotingswijziging gedurende het jaar. De verenigde vergadering moet zich daarvan bewust zijn bij het vaststellen van de tarieven.

Bevinding: Het valt de rekenkamercommissie op dat bij een aantal programma's (met name programma's 1 en 2, maar ook bij Ondersteunende Producten) de uiteindelijke financiële realisatie dichter bij de oorspronkelijke begroting zit dan bij de bijgestelde begroting. De bijstelling van de begroting door de verenigde vergadering lijkt daardoor z'n doel voorbij te schieten. De rekenkamercommissie draagt daarvoor de volgende hoofdoorzaak aan. Er bestaat elk jaar een focus van de organisatie en het college op het voorkomen van onrechtmatigheid en daarmee ontstaat de neiging om overschrijdingen in ieder geval te melden en onderschrijdingen minder. In het bijzonder speelde dit in 2019 waar de door het Waterschapshuis en door HHS Rijnland (voor I&A) aangeleverde financiële prognoses voor de bijstelling van de begroting exact gevolgd zijn, maar de bestedingen ervoor uiteindelijk enkele tonnen lager zijn dan de prognoses; zie blz. 48-49.

Bevinding: Een groot bedrag aan niet-begrote uitgaven betreft de bijna 7 ton extra storting voor de pensioenvoorziening voor oud-bestuurders (blz. 47). Naast dat het een groot bedrag betreft, merkt de rekenkamercommissie ook op dat voor zulke zaken ook een post Onvoorzien in de begroting passend zou kunnen zijn. Zo'n post bestaat echter niet, terwijl dat volgens de Waterschapswet wel zou moeten; artikel 99, lid 2 daarvan luidt namelijk: "*De begroting bevat mede een bedrag voor onvoorzien uitgaven*".

De rekenkamercommissie heeft apart de onderschrijding van de investeringsprojecten en de effecten daarvan op het exploitatieresultaat, op de tariefegalisatiereserves en op (de begroting van) de belastingopbrengsten nader onderzocht en het resultaat daarvan is opgenomen in de paragraaf 3.2.

Norm 3: De verantwoordingsinformatie is zelfstandig leesbaar, overzichtelijk en begrijpelijk gepresenteerd.

Bevinding: Het jaarverslag is op zich prettig leesbaar, maar door de wijze van verantwoording per programma en de exploitatie per programma en kostendrager en per kosten- en opbrengstsoorten is het niet altijd gemakkelijk toegankelijk of zelfstandig leesbaar door de talrijke verwijzingen. In hoofdstuk 1.2 Samenvatting van de Inleiding (blz. 7-9) wordt op vrij abstracte wijze verantwoording afgelegd over het al of niet gerealiseerd hebben van de 140 Maatregelen, die opgesteld zijn voor de 48 Doelen ter verwezenlijking van de 13 Ambities van het WBP. Deze samenvatting heeft een hoog kwantitatief karakter, vergezeld van een tabel (tabel 1 Resultaten 2019 WBP maatregelen) van beperkte informatieve waarde, aangevuld met 4 *pie-charts* over de exploitatie, dekking, baten en kosten met ook beperkte informatiewaarde zonder duidelijke legenda en toelichting. Hetzelfde geldt in de samenvatting voor het overzicht van Investerings (tabel 2 op blz. 10), dat is gepresenteerd op een wijze dat slechts heel globaal door het aflezen van staafdiagrammen tot een indruk van de uitkomst van investeringen per programmaonderdeel kan worden gekomen, zonder er achter te komen wat deze uitkomst daadwerkelijk betekent; de vormgeving heeft het hier gewonnen van de informatiewaarde.

Bevinding: De rekenkamercommissie vindt het opmerkelijk dat de totale hoeveelheid kortlopende vorderingen negatief is, namelijk EUR -0,35 mio, met name door een negatieve vordering belastingdebiteuren van EUR 1,454 mio (pag. 86). Het zal technisch wel kloppen, maar een negatieve vordering is opmerkelijk.

3.2 De onderschrijving van de investeringsprojecten in 2019 en de effecten daarvan op het exploitatieresultaat 2019, op de tarief-egalisereserves en op (de begroting van) belastingopbrengsten

3.2.1 Onderschrijving van de investeringsprojecten in 2019

(NB zie hiervoor de Jaarrekening, paragraaf 3.5 Investeringsprojecten, blz. 105-107.)

In 2019 bedroeg de onderschrijving van de investeringsuitgaven EUR 5,1 mio, omdat slechts 78% van de geplande uitgaven is gerealiseerd. De programma's Waterveiligheid en Watersystemen kenden de grootste onderbesteding van respectievelijk zo'n EUR 1,4 mio en EUR 3,3 mio. Verwezen wordt naar onderstaande tabel 1 voor een totaaloverzicht.

(EUR x 1.000)

Tabel 1

Investeringsuitgaven 2019	Programma-begroting	Jaarrekening	Realisatie	Restant
	€	€	%	€
Programma 1 Waterveiligheid	7.165	5.760	80%	1.405
Programma 2 Watersystemen	7.929	4.604	58%	3.325
Programma 3 Afvalwaterketen	3.686	3.948	107%	-262
Programma 4 Wegen	3.150	2.983	95%	167
Programma 5 Omgeving & organisatie	1.209	721	60%	488
Totaal	23.139	18.017	78%	5.122

Tabel 2 geeft een overzicht van de gerealiseerde investeringsuitgaven afgezet tegen de respectievelijke programmabegrotingen in de afgelopen 5 jaar.

(EUR x 1.000)

Tabel 2

Investeringsuitgaven	Programma-begroting	Jaarrekening	Realisatie	Restant
	€	€	%	€
2015	43.953	41.723	94,93%	2.230
2016	43.598	36.688	84,15%	6.910
2017	35.219	24.898	70,69%	10.321
2018	23.937	21.557	90,06%	2.380
2019	23.139	18.017	77,86%	5.122
Totaal jaren 2015-2019	169.846	142.883	84,13%	26.963

Bevinding: over de periode 2015-2019 zijn in totaal bijna EUR 27,0 mio minder investeringsuitgaven gerealiseerd dan oorspronkelijk begroot, waarvan zo'n EUR 5,1 mio in 2019.

Het valt buiten het kader van deze brief om naar deze uitkomst onderzoek te doen. Wij verwijzen dan ook naar het rekenkameronderzoek over de meerjaren-investeringsplannen van mei 2017, waarin de centrale onderzoeksvraag beantwoord wordt of het meerjaren-investeringsplan doeltreffend (realiseerbaar/betrouwbaar) is.

In hoofdstuk 5.1 Conclusies van dit onderzoek staat onder andere vermeld: "De kwaliteit van de investeringsplannen van vooral de grote dijkversterkingsprojecten is goed. De kwaliteit van de overige- en onderhoudsprojecten kan echter worden verbeterd. Bij die projecten wordt nog een (te) groot verschil in de voorgenomen investeringen en daadwerkelijke realisatie gezien.

Over het algemeen worden de uitgavenpatronen te optimistisch geraamd. Binnen het project worden de kosten vaak niet overschreden". En vervolgens "De organisatie heeft een strakke planning met een realistisch volume nodig om efficiënt en effectief te kunnen werken. Dat voorkomt het teveel aan belasting ophalen,". De rekenkamercommissie doet in paragraaf 5.2 Aanbevelingen van dat onderzoek een viertal aanbevelingen die de doeltreffendheid van de meerjaren-investeringsplannen kunnen versterken. In hoeverre opvolging van die aanbevelingen heeft plaatsgevonden wordt behandeld in het lopende onderzoek naar de opvolging en monitoring van de aanbevelingen, dat de rekenkamercommissie deze zomer zal opleveren.

3.2.2 De effecten van de investeringsonderschrijving op het exploitatieresultaat 2015-2019

(NB zie hiervoor de Jaarrekening 2019, paragraaf 3.2 Exploitatierkening – en met name bij de lasten: rente en afschrijvingen)

Bovengenoemde investeringsonderschrijvingen van EUR 27,0 mio in de jaren 2015-2019 hebben rechtstreeks invloed op het exploitatieresultaat van deze jaren. Zie onderstaande tabel 3.

EUR x 1.000

Tabel 3

Programmabegroting ¹⁾	PB 2015	PB 2016	PB 2017	PB 2018	PB 2019	2015-2019
	€	€	€	€	€	€
Lasten						
rente en afschrijvingen	23.836	24.213	23.106	23.109	19.730	
waarvan:						
Rente	7.265	6.793	6.195	5.624	5.371	
Afschrijving	16.571	17.420	16.911	17.485	14.359	
Jaarrekening	JR 2015	JR 2016	JR 2017	JR 2018	JR 2109	
Lasten						
rente en afschrijvingen	24.496	23.488	21.961	21.557	19.092	
Rente	7.180	6.654	6.089	5.485	5.100	
Afschrijving	17.316	16.834	15.872	16.072	13.992	
verschil Afschrijving JR-PB ²⁾	745	-586	-1.039	-1.413	-367	-2.660

1) Omdat de programmabegroting tegelijkertijd de basis vormt voor de vaststelling van de belastingtarieven, worden de lasten (rente en afschrijvingen) uit de oorspronkelijke programmabegrotingen in deze tabel afgezet tegen de realisatie (en niet ten opzichte van de begroting na wijziging, omdat die geen effect heeft op de eerder vastgestelde belastingtarieven). Dit is in afwijking van de vergelijkingen die gemaakt worden in het jaarverslag en de jaarrekening.

2) Uit de jaarrekening is af te lezen welk deel van de afschrijvingen de immateriële activa en welk deel de materiële activa betreft. In de programmabegroting ontbreekt deze uitsplitsing. We gaan ervan uit, maar kunnen dat niet verifiëren, dat de afschrijvingen immateriële activa conform begroting zijn gerealiseerd, zodat het verschil in afschrijving uitsluitend betrekking heeft op materiële activa (investeringen).

Bevinding: nog naast het effect op de rentelasten als gevolg van een lagere externe financieringsbehoefte, leidt de investeringsonderschrijving tot lagere afschrijvingen dan begroot. Over de jaren 2015-2019 heeft dit geleid tot in totaal bijna EUR 2,7 mio lagere afschrijvingen dan begroot, waarvan EUR 367.000 in 2019.

Alles verder gelijk blijvend (cp), leiden deze lagere afschrijvingen tot een directe meevaller in de exploitatie van eenzelfde bedrag. Voor 2019 bedraagt deze meevaller dus EUR 367.000.

3.2.3. Welke gevolgen heeft de exploitatiemeevaller als gevolg van onderinvesteringen op de tariefegalisatiereserves en op (de begroting van) belastingopbrengsten?

Ter beantwoording van de vraag wat deze meevaller voor invloed heeft op de tariefegalisatie-reserve, verwijzen we naar tabel 4 die het verloop van de tariefegalisatiereserves over de jaren 2015-2019 weergeeft.

EUR x 1.000

Tabel 4

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	€	€	€	€	€	€
Bestemmingsreserve tariefegalisatie (na toedeling resultaat)						
Watersysteembeheer	11.878	10.137	10.852	8.179	8.388	
Zuiveringsbeheer	8.808	7.844	10.437	12.017	10.906	
Wegenbeheer	3.614	3.982	4.617	4.541	4.442	
Totaal	24.299	21.963	25.906	24.737	23.736	
verschil jaar op jaar	-3.575	-2.336	3.943	-1.169	-1.001	-4.138

Uit de tabel blijkt dat er in 2019 een afname van in totaal EUR 1,0 mio plaatsvond in de bestemmingsreserves tariefegalisatie. Over de jaren 2015-2019 was dit in totaal een afname van ruim EUR 4,1 mio.

Andere zaken gelijk blijvend (cp), heeft het effect van de lagere afschrijvingslast als gevolg van onderinvestering op het verloop van de tariefegalisatiereserves een wisselende invloed op het verloop van de tariefegalisatiereserves, zoals weergegeven in tabel 5.

EUR x 1.000

Tabel 5

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	€	€	€	€	€	€
verschil tariefegalisatiereserves jaar op jaar	-3.575	-2.336	3.943	-1.169	-1.001	4.138
waarvan door lagere afschrijving vanwege onderinvesteringen	745	-586	-1.039	-1.413	-367	2.660

Bevinding: onderinvesteringen in 2019 hebben via meevallers in de exploitatie geleid tot EUR 367.000 lagere bestemmingsreserves tariefegalisatie op een totale reductie van EUR 1,0 mio (bijna 40%). Voor de totale periode 2015-2019 bedroeg deze bijna EUR 2,7 mio op een totale reductie van ruim EUR 4,1 mio (meer dan 60%). Daaruit blijkt dat de invloed van onderinvesteringen op het verloop van tariefegalisatiereserves niet veronachtzaamd mag worden. Gezien het beleid om de bestemmingsreserves tariefegalisatie af te bouwen, blijkt eens weer hoe belangrijk het is goed te letten op de wijze waarop investeringsprogramma's gepland en begroot worden. Immers, de investeringsonderschrijdingen hebben via de gerealiseerde lagere afschrijvingslasten direct invloed op de uitkomst van het gevoerde beleid omtrent deze tariefegalisatiereserves. (NB De rekenkamercommissie laat in deze brief buiten beschouwing wat een bestendig beleid is ten aanzien van deze afbouw).

Dit is des te belangrijk, omdat deze begrotingsuitkomsten ook weer direct invloed hebben op de vaststelling van belastingtarieven voor het betreffende jaar. Het valt buiten het kader van deze brief nader onderzoek te doen naar de vaststelling van de belastingtarieven. Wij volstaan met op te merken dat hier aandacht aan gegeven kan worden in de verenigde vergadering bij de behandeling van de Programmabegroting 2021 en de vaststelling van belastingtarieven, waarbij ook het streven de tariefegalisatiereserves af te bouwen wordt meegenomen.

3.3. Het gebruik van het stoplichtmodel voor de programma-verantwoording

Voor de verenigde vergadering is transparantie en deugdelijkheid van de informatie in de jaarverslaggeving een groot goed. Daarom onderstreept de rekenkamercommissie het belang - in het hoofdstuk Programmaverantwoording - van de samenvatting van elk programma op hoofdlijnen (wat zijn de belangrijkste taken?), met ook een beschrijving van welk effect er wordt beoogd (wat ervaart de omgeving ervan?) en daarop volgend de terugblik op de gestelde doelen en maatregelen van het betreffende jaar, aan de hand van een stoplichtmodel. In dit stoplichtmodel rapporteert de organisatie in hoeverre de gestelde doelen en maatregelen uit de programmabegroting zijn gerealiseerd.

Naar aanleiding van ons onderzoek komt de rekenkamercommissie op dit punt tot de volgende drie bevindingen.

Bevinding: voor een stoplichtmodel dat aangeeft of in de programmabegroting gestelde doelen en voorgenomen maatregelen zijn gerealiseerd, zijn de doelen en maatregelen voor het jaar 2019 niet altijd SMART geformuleerd. Daarmee is het ook moeizaam om op betrouwbare wijze een stoplicht-oordeel daarvoor te geven in het jaarverslag. Voorbeelden van naar onze mening niet-SMART geformuleerde maatregelen in de programmabegroting 2019 zijn:

- 6.1 Bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium.
- 15.6 We leveren inbreng in de aanleg van de Rijksweg A16.

Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de meer SMART geformuleerde maatregelen:

- 28.1 In 2019 worden alle bestrijdingsplannen geactualiseerd.
- 35.1 Uitvoeren van inspecties conform het inspectieplan.

Bevinding: het stoplichtmodel is erg binair: het bestaat alleen uit de kleuren "rood" en "groen". De werkelijkheid is onzes inziens echter niet zo binair. Neem het voorbeeld dat een maatregel net niet geheel in het betreffende verslagjaar is gerealiseerd, maar wel in januari van het jaar erop. Naar de letter staat dan het stoplicht op "rood", maar een dergelijk "rood" stoplicht verdient hoogst waarschijnlijk geen bestuurlijke aandacht van de verenigde vergadering.

Bevinding: de toekenning van de kleurcodes vindt plaats in een lange keten van resultaatverantwoordelijke medewerkers, via twee managementlagen en uiteindelijk in een gesprek tussen manager en portefeuillehouder. Verder spreekt Concerncontrol met het betreffende management over hun overwegingen bij de toekenning van de kleurcodes. De rekenkamercommissie is van mening dat de kleurcodes op een transparante en navolgbare manier in het stoplichtmodel moeten worden toegekend. Dit betekent voor ons: gebaseerd op feiten en zonder bestuurlijke invloed.

4. Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

(1) mede onder verwijzing naar de aanbevelingen uit het Onderzoek Meerjaren-investeringsplannen uit 2017, zal de organisatie meer aandacht aan de planning en begroting van de investeringsprojecten moeten geven - waarvan mogelijk in het bijzonder: kleinere investeringen en onderhoudsprojecten -, wil het tot een verlaging van de onderschrijdingen komen ten behoeve van een betere vaststelling van de belastingtarieven en dito realisering van het bestaande beleid om de bestemmingsreserves tariefegalisatie af te bouwen. Wij bevelen het college van dijkgraaf en hoogheemraden aan om dit punt in de voorbereiding van de programmabegroting 2021 specifieke aandacht te geven. Ook de verenigde vergadering zal haar (toezichthoudende) rol hierin moeten nemen.

(2) een meer geïntegreerde benadering te kiezen voor de bespreking van de programma's en de exploitatie, inclusief de Samenvatting (in plaats van de nu nogal gefragmenteerde verantwoording, ondersteund door staatjes, tabellen en realisatiepercentages), hetgeen kan leiden tot een completer beeld van de mate waarin de ambities en doelstellingen gerealiseerd zijn. Daarmee geeft het college van dijkgraaf en hoogheemraden ook meer 'hart en ziel' aan zijn verantwoording van het gevoerde beleid.

(3) nog meer aandacht te besteden aan het SMART formuleren van de gestelde doelen en voorgenomen maatregelen in de programmabegroting. De verenigde vergadering zou bij de bespreking van de programmabegroting daar speciaal op moeten letten.

(4) het stoplichtmodel uit te breiden met de kleur "oranje". Dit geldt bijvoorbeeld voor situaties waarbij het gestelde doel en de betreffende maatregel voor het overgrote deel zijn gerealiseerd, maar nog een beperkt restant doorloopt in het nieuwe jaar, waarna het gestelde doel wel geheel behaald zal zijn. Of voor situaties dat een doel niet gehaald is, maar dat dit door veranderde externe omstandigheden zonder consequenties kon gebeuren. Uit de toelichting bij het "oranje" stoplicht dient dan te blijken wat er precies aan de hand is. Kortom, de kleur "oranje" dient om vertraging in realisatie of wijziging van scope zonder negatief gevolg voor doelstellingen en ambities te signaleren. Op deze wijze gaat de bestuurlijke focus van de verenigde vergadering automatisch naar de "rode" stoplichten, die zo alleen situaties aanduiden waar daadwerkelijk iets serieus aan de hand is, dus waar waarschijnlijk bijgestuurd moet gaan worden en mogelijk een oordeel van de verenigde vergadering nodig is.

Dit levert dan de volgende systematiek op:

- In de eerste BuRap wordt gerapporteerd over de voortgang en wordt een prognose gegeven voor de rest van het jaar. "Groen" voor 'op koers', "oranje" als signaalkleur dat mogelijk een afwijking gaat optreden zonder bestuurlijk belang en "rood" voor problemen in de uitvoering die van bestuurlijk belang zijn.
- In de tweede BuRap wordt gerapporteerd over het resultaat van het jaar. "Groen" voor gerealiseerd, "oranje" voor (nog) niet-gerealiseerd, met een afwijking zonder bestuurlijk belang, en "rood" voor niet-gerealiseerd met problemen in de uitvoering die van bestuurlijk belang zijn.

In het jaarverslag wordt in principe het resultaat van de tweede BuRap overgenomen, met dezelfde definities voor de kleuren.

5. Conclusie

De rekenkamercommissie concludeert dat de jaarverslaggeving 2019 voldoende en kwalitatief passende verantwoordingsinformatie biedt voor de verenigde vergadering om haar controlerende rol te kunnen vervullen en wijst de verenigde vergadering op de hiervoor vermelde bevindingen en aanbevelingen, in de verwachting dat deze van waarde zijn voor de verenigde vergadering met het oog op haar besluitvorming.

6. Bestuurlijke reactie

Omdat de uiterste inleverdatum van de stukken voor de commissie AZM eigenlijk 11 mei was, en de rekenkamercommissie pas op 27 mei de beschikking kreeg over het concept-accountantsrapport, ontbreekt er een bestuurlijke reactie bij deze rekenkamercommissiebrief. De rekenkamercommissie betreurt dit, maar het tijdschema van de organisatie maakte het ons onmogelijk een bestuurlijke reactie te vragen voor verzending van deze brief. Wij nemen aan dat het college van dijkgraaf en hoogheemraden ter vergadering bestuurlijk zal reageren op deze brief.

Bijlage 1. Geraadpleegde documentatie

- Bestuursrapportage II van het jaar 2019
- Jaarverslagen en jaarrekeningen van de jaren 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019
- Programmabegrotingen voor de jaren 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019
- Rekenkamercommissiebrief Onderzoek Jaarverslaggeving 2017, mei 2018
- Concept-accountantsverslag Boekjaar 2019