



HOOGHEEMRAADSCHAP
**DE STICHTSE
RIJNLANDEN**



Rapportage en verantwoordingcyclus

Viermaandelijke rapportage (tertaal rapportage)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en probleemstelling	3
2.	Huidige situatie	6
3.	Viermaandelijke rapportage	10
4.	Advies	13
5.	Vervolgstappen en actiepunten	14
	Bijlagen	15

1. Inleiding en probleemstelling

Inleiding

Het waterschap kent met regel een onderuitputting van de begroting aan het einde van het jaar. Deze afwijking neemt zowel absoluut als relatief wel af, maar is toch reden voor de accountant geweest om in het accountantsverslag van het boekjaar 2021 de volgende opmerking te maken:

“Ten aanzien van de beoordeling van de begrotingsrechtmatigheid constateren wij dat de geraamde lasten (ook na wijziging) hoger zijn dan de realisatie, zeker in absolute zin. Hoewel gedurende het boekjaar meerdere momenten bestaan om de begroting bij te stellen, blijft het voor HDSR lastig een zodanige inschatting van de lasten te maken dat minder grote verschillen met de realisatie optreden. Hoewel jaarlijks de verklaringen van de verschillen plausibel zijn, kan de begroting hierdoor zijn norm- en taakstellende functie verliezen. Een eenduidige oorzaak hiervan kunnen wij op dit moment niet noemen.”

De opmerking van de accountant en de wens van het programma Toekomst Bestendig Begroten om te kijken naar de rapportageperiode om de werkbelasting voor zowel het bestuur als het ambtelijk apparaat te verdelen over het jaar zijn aanleiding om te onderzoeken of het zinvol is om de periodiek van de rapportage te wijzigen.

Probleemstelling

Gelet de hierboven geschetste situatie is de volgende probleemstelling gedefinieerd.

Hoe kan het wijzigen van de rapportageperiode bijdragen aan

- i) het beter kunnen inschatten van de nettolasten en de belastingopbrengsten, waardoor minder grote verschillen met de realisatie optreden
- ii) het beter verdelen van het werk vanuit de P&C cyclus voor de ambtelijke organisatie over het jaar.

Oplossingsrichting

Het bestuur wordt vanuit de beleids- en verantwoordingscyclus twee keer per jaar voorzien van bestuursrapportages. De bestuursrapportages worden op basis van de realisatie tot en met maart en tot en met juni aan het bestuur aangeboden. Indien de prognoses daar aanleiding voor geven wordt een begrotingswijziging aangeboden met de bestuursrapportage in de bijlagen.

Doordat de wereld en omgeving rondom het waterschap dynamischer en complexer worden is het de vraag of het wenselijk is dat de tweede bestuursrapportage op basis van de eerste zes maanden opgesteld moet worden. De ontwikkelingen volgen zich momenteel zo snel achter elkaar op dat ontwikkelingen in het tweede half jaar niet meer aan het bestuur gerapporteerd kunnen worden en geautoriseerd door middel van een begrotingswijziging.

Daarnaast is het waterschap voor grote kosten en opbrengstenposten afhankelijk van informatie van verbonden partijen/ gemeenschappelijke regelingen. Hierbij kan gedacht worden aan de laboratoriumkosten die van Aquon komen en de belastingsopbrengsten die van de BghU komen. Het is wenselijk dat de informatiestromen van deze partijen aansluiten op de verantwoordingscyclus van het waterschap. Zowel Aquon al BghU hanteren een viermaandelijke rapportage.

Een derde aspect is dat mensen van nature optimistisch zijn en vaak met nog een half jaar te gaan verwachten de begroting toch te gaan realiseren. Door de periode waarover een prognose afgegeven moet worden te verkleinen wordt de prognose betrouwbaarder.

Een vierde aspect betreft het tijdsaspect. De inrichting van de huidige beleids- en verantwoordingscyclus leidt ertoe dat er in het voorjaar en in de zomer aan meerdere producten tegelijkertijd gewerkt wordt. Door cumulatie van de werkzaamheden en accent op de begroting, is er minder gelegenheid om de realisatie- en prognose cijfers te toetsen. Dit zorgt tevens voor een grote (piek)belasting van de organisatie.

Gelet bovenstaande moet de nieuwe rapportage periodiek voldoen aan

1. Gelijk aantal rapportage momenten richting het bestuur.
2. Tijdige rapportage zodat het bestuur de mogelijkheid heeft om (bij) te sturen.
3. Het tweede rapportage moment later in het jaar zodat zoveel mogelijk ontwikkelingen meegenomen kunnen worden, maar ook de periode waarover een prognose afgegeven moet worden korter is.
4. Aansluiten op de rapportageperiodiek van partijen die grote invloed hebben op de realisatie van de lasten van het waterschap, bijvoorbeeld de verbonden partijen.
5. Een betere verdeling van de werkbelasting over het jaar .

In dit onderzoek wordt gekeken wat de gewenste rapportageperiodiek is voor het waterschap. Hierbij worden het proces van totstandkoming van deze rapportage en de doorlooptijd daarvan buiten beschouwing gelaten. Hier kan naar gekeken worden om aan bovenstaande punt 4 te voldoen.

Leeswijzer

U heeft net kennis kunnen nemen van de aanleiding van dit onderzoek, de probleemstelling en criteria waar de oplossingsrichting aan moet voldoen. In hoofdstuk 2 is de huidige situatie beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de voorkeursvariant beschreven, maar zal ook kort stilgestaan worden bij andere varianten. Vervolgens zal het advies en het vervolg proces worden geschetst.

2.Huidige situatie

Sturingproces

Bij Sturing en Verantwoording denken de meesten in eerste instantie aan de jaarlijks door het algemeen bestuur vastgestelde begroting. Hoewel de begroting onmiskenbaar het uitgangspunt is voor de verantwoording door het college aan het algemeen bestuur ligt daarin niet het zwaartepunt van de sturing van het algemeen bestuur.

P&C cyclus



Figuur 1: P&C-cyclus

In bovenstaande figuur is de P&C-cyclus weergegeven met de producten die daar deel van uitmaken. Tussen haakjes staan de maanden waarin deze door het algemeen of dagelijks bestuur, in het geval van beide bestuursrapportages, worden vastgesteld. Het sturen waarmee de koers en de doelen worden gesteld gebeurt in de voorjaarsnota. Dat is de fase van de planvorming ('Act'). Deze koers en doelen zijn op een te hoog abstractieniveau om concreet over te verantwoorden en op bij te sturen. Binnen deze cyclus is de begroting het zwaartepunt ten behoeve van de bijsturing en ook het uitgangspunt voor de verantwoording. De begroting gaat meer over welke maatregelen moeten worden genomen om de gestelde doelen te realiseren; meer over de 'Plan'. De verantwoording (de 'DO') vindt plaats via de beide bestuursrapportages en uiteindelijk in de jaarstukken (jaarrekening en –verslag). Deze stukken kunnen ook aanleiding zijn om bij te sturen (de 'Check'): op basis van de eerste bestuursrapportage bij de begroting en op basis van de 2^e en de jaarstukken bij de voorjaarsnota. Daarmee worden in deze cyclus alle stappen van Plan-Do-Check-Act doorlopen.

Bijsturing en verantwoording

Verantwoording en eventuele bijsturing en bijstelling vindt vooral plaats via de bestuursrapportages (Buraps) en de jaarstukken. Naar aanleiding van de Buraps worden, indien nodig, voorstellen tot begrotingswijzingen aan het algemeen bestuur voorgelegd. Dit 'bijsturen' komt ook tot uitdrukking in de P&C-cyclus. Daarin blijkt de cyclische gedachte met name uit de bijsturing vanuit bijvoorbeeld de 1^e bestuursrapportage op de begroting

van het volgende jaar die op hetzelfde moment in juli in de vergadering van het algemeen bestuur liggen. Daarbij moet worden opgemerkt dat bijsturing op een ander niveau plaatsheeft dan sturing: in het waterbeheerplan en de voorjaarsnota stelt het algemeen bestuur vast wat men wil bereiken (doelen) en in de begroting leidt dit tot meer concrete maatregelen. Bijsturing op basis van de bestuursrapportages vindt, voor zover daar sprake van is, veelal plaats op deze maatregelen en niet zozeer op de doelen.

Kader

In de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, 2010 is het kader gesteld over de wijze waarop de beleidsvoorbereiding –en verantwoording door middel van de beleids- en verantwoordingscyclus vorm gegeven moet worden. Inzake de verantwoording zijn de volgende artikelen relevant

Artikel 2 (beleids- en verantwoordingscyclus)

- 1. Het college zorgt voor de volgende onderdelen met betrekking tot de beleids- en verantwoordingscyclus:
 - - Voorjaarsnota (voorjaar)
 - - Begroting (najaar)
 - - Bestuursrapportage (halfjaarlijks)
 - - Jaarrekening
- 2. Het waterbeheerplan maakt onderdeel uit van de beleids- en verantwoordingscyclus.
- 3. Het college zorgt er voor dat de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voldoen aan de relevante bepalingen van hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, aan relevante overige wetgeving en aan datgene wat in deze verordening wordt bepaald.

Oftewel volgens het kader hoeft het bestuur alleen op basis van de realisatie van de eerste zes maanden te worden gerapporteerd.

Artikel 8 (uitvoering begroting)

- 1. Het college zorgt voor het per programma verzamelen en vastleggen van gegevens over de maatregelen die getroffen zijn en prestaties die geleverd worden, de doelstellingen en effecten die bereikt worden en de netto-kosten die gemaakt worden, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door het algemeen bestuur, kunnen worden getoetst.
- 2. Het college zorgt er voor dat de netto-kosten van de programma's en de investeringsuitgaven, zoals geautoriseerd door het algemeen bestuur, niet worden overschreden. Daarbij mag er niet worden geschoven tussen de budgetten van de verschillende programma's.
- 3. Het college zorgt er voor dat de dekkingsmiddelen die zijn opgenomen in de begroting naar kostendragers en de inkomsten die in investeringskredieten zijn opgenomen, zoals geautoriseerd door het algemeen bestuur, niet worden onderschreden.

Artikel 10 (actieve informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen)

- 1. Het college informeert het algemeen bestuur zo spoedig mogelijk indien de realisatie van het beleid in betekende mate afwijkt van hetgeen in de begroting is opgenomen.
- 2. Het college informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van het beleid dat in de begroting is opgenomen en over de uitvoering van investeringen.
- 3. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
- 4. De rapportages gaan in op afwijkingen van betekende mate, zowel wat betreft de middeleninzet, de maatregelen die getroffen en prestaties die geleverd worden, als de doelstellingen en effecten die bereikt worden

- 5. Indien noodzakelijk doet het college in de rapportages voorstellen voor wijziging van de geautoriseerde budgetten en investeringskredieten alsmede bijstellingen van het beleid. Zo nodig legt het college een voorstel tot begrotingswijziging aan het algemeen bestuur voor.

De huidige bestuursrapportage is financieel van aard. Gelet artikel 8 lid 1 en lid 10 zou dit breder uitgewerkt moeten worden. De inhoud van de bestuursrapportage is niet de scope van dit onderzoek, maar zal een onderdeel worden in het vervolg van het programma Toekomst Bestendig Begroten.

Begrotingsrechtmatigheid

Tot op heden wordt bij de jaarrekeningcontrole door de accountant de rechtmatigheidscontrole uitgevoerd. Als de rechtmatigheidsverantwoording vanaf boekjaar 2025 geïmplementeerd wordt zal door het dagelijkse bestuur zelf een verantwoording over de rechtmatigheid worden afgegeven.

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma’s (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”.

De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen op programmaniveau is er sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van het algemeen bestuur. Onderschrijdingen daarentegen zijn geen onrechtmatigheden en hoeven in de toekomst ook niet in de rechtmatigheidsverantwoording te worden vermeld.

Jaarplanning:

Op dit moment zijn er twee momenten in het algemeen bestuur waar producten van de P&C cyclus worden behandeld. In het algemeen bestuur van juli worden de producten de Jaarstukken, de Voorjaarsnota en de 1^e begrotingswijziging behandeld. In het algemeen bestuur van november worden de begroting en de 2^e begrotingswijziging behandeld. Mede door het agenderen van deze producten op deze specifieke algemeen bestuursvergadering zorgt ervoor dat de ambtelijke werkverdeling niet geleidelijk over het jaar is verdeeld. In onderstaande jaarplanning is te zien dat de voorbereiding van de producten door de ambtelijke organisatie blauw is gearceerd. Het bestuurlijke besluitvormingstraject is groen gearceerd. In de maanden april/mei en juli/augustus ligt er een piek in werk bij de ambtelijke organisatie omdat er op dat moment aan drie verschillende producten tegelijkertijd gewerkt moet worden. Zeker in de vakantie periode in augustus zorgt dit voor werkdruk of komt de kwaliteit onder druk te staan.

Jaarplanning P&C cyclus												
P&C product	Maand	Februari	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober	November	December
Voorjaarsnota												
Begroting												
Q1 rapportage 1e Burap/ BGW												
Q2 rapportage 2e Burap/ BGW												
Q3 rapportage												
Q4 rapportage Jaarstukken												
AB vergaderingen			3-3-2021	20-4-2021	19-5-2021		7-7-2021			6-10-2021		

3. Viermaandelijke rapportage

De viermaandelijke financiële rapportage, die twee keer per jaar verschijnt, is bedoeld om het management en het bestuur te informeren over de stand van de budgetten en de investeringskredieten. Deze rapportage geeft inzicht in opvallende zaken in de lopende exploitatie op basis van de realisatie tot en met april en op basis van de realisatie tot en met augustus en de stand van zaken van de investeringskredieten. Gesignaleerde overschrijdingen, achterblijvende inkomsten en financiële meevallers uit de viermaandelijke financiële rapportage worden vertaald in een begrotingswijziging aan het algemeen bestuur. In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van deze werkwijze opgesomd en vervolgens toegelicht.

Voordelen	Nadelen
Sluit beter aan op informatievoorziening verbonden partijen	Meerdere momenten bespreking van financiële voorstellen in het algemeen bestuur
Later tijdstip van 2 ^e begrotingswijziging waardoor ontwikkelingen later in het jaar ook meegenomen kunnen worden	
Kortere periode voor prognose omdat de 2 ^e bestuursrapportage o.b.v. de realisatie van augustus wordt opgesteld.	
Betere spreiding van de werkzaamheden over het jaar heen	
Lagere rapportagedruk voor de ambtelijke organisatie omdat aantal managementrapportage teruggaat van 4 naar 3 rapportages.	

Voordelen:

Sluit beter aan op informatievoorziening verbonden partijen

In de 1^e bestuursrapportage kunnen we in de huidige situatie nog geen prognose afgeven over de verwachte belastingopbrengsten omdat de BghU op dat moment nog geen realisatiecijfers heeft gerapporteerd. De BghU hanteert een viermaandelijke rapportagetermijn. Door onze rapportage periodiek aan te laten sluiten op de andere partijen wordt de rapportage completer en actueler.

Later tijdstip van 2^e begrotingswijziging waardoor ontwikkelingen later in het jaar ook meegenomen kunnen worden

Door over te stappen naar een viermaandelijke rapportage periodiek kunnen ontwikkelingen later in het jaar nog worden meegenomen in de 2^e begrotingswijziging.

Kortere periode voor prognose omdat de 2^e bestuursrapportage o.b.v. de realisatie van augustus wordt opgesteld.

Op dit moment wordt de 2^e begrotingswijziging op basis van de realisatie cijfers van het eerste half jaar opgesteld. Er moet dus een prognose voor een periode van een half jaar af worden gegeven. Door over te stappen naar een viermaandelijke rapportage periodiek

verkort je periode waarover een prognose moet worden afgegeven waardoor de betrouwbaarheid van de prognoses vergroot.

Betere spreiding van de werkzaamheden over het jaar heen

Zoals u in de tabel 1 kunt zien wordt in de huidige situatie op twee momenten, namelijk april/mei en juli/augustus aan drie P&C producten tegelijk gewerkt. Dit resulteert zeker in de zomerperiode tot werkdruk. Door over te stappen naar een viermaandelijke rapportage worden de werkzaamheden beter verspreid over het jaar heen en zal de uitwerking van de 2^e bestuursrapportage verbeteren omdat deze buiten de vakantieperiode om wordt opgesteld.

Lagere rapportagedruk voor de ambtelijke organisatie omdat aantal managementrapportages teruggaat van vier naar drie rapportages.

De management rapportage cyclus is gekoppeld aan de bestuurlijke rapportage cyclus en wordt op dit moment per kwartaal een rapportage opgesteld. Het opstellen van de kwartaalrapportage is arbeidsintensief en kent een lange doorlooptijd. Door over te gaan naar een viermaandelijke rapportage verlaagt de rapportagedruk voor de ambtelijke organisatie.

Nadelen

Meerdere momenten bespreking van financiële voorstellen in het algemeen bestuur

In de huidige situatie vinden er op twee momenten in het algemeen bestuur behandeling van de P&C producten plaats. De Jaarstukken, 1^e begrotingswijziging en de Voorjaarsnota worden in de vergadering van het algemeen bestuur van juli besproken. De begroting en de 2^e begrotingswijziging worden in de vergadering van het algemeen bestuur van november besproken. Wanneer een viermaandelijke rapportage periodiek wordt doorgevoerd kunnen deze twee momenten niet meer worden gehandhaafd omdat er dan te weinig tijd is om de rapportage op te stellen. In de nieuwe situatie zal op vier momenten in het algemeen bestuur een P&C product worden behandeld. In onderstaande tabel wordt de huidige situatie en de nieuwe situatie naast elkaar gezet.

AB vergadering	Huidige situatie	Viermaandelijke rapportage
	1 ^e bestuursrapportage o.b.v. realisatie t/m maart 2022	1 ^e bestuursrapportage o.b.v. realisatie t/m april 2022
	2 ^e bestuursrapportage o.b.v. realisatie t/m juni 2022	2 ^e bestuursrapportage o.b.v. realisatie t/m augustus 2022
Februari		
Maart		
Mei		
Juli	Jaarstukken 1 ^e bestuursrapportage Voorjaarsnota	Jaarstukken Voorjaarsnota
Oktober		1 ^e bestuursrapportage
November	2 ^e bestuursrapportage Begroting	Begroting
December		2 ^e bestuursrapportage

Alternatieven

Als onderdeel van dit onderzoek heeft er een uitvraag via de Hoofden Financiën van de waterschappen plaatsgevonden met de vraag welke rapportage periode hun waterschap hanteerden en of er gebruik werd gemaakt van een begrotingswijziging. In bijlage 1 is een totaal overzicht opgenomen met de uitkomsten. Bij een vijftal waterschappen wordt reeds de viermaandelijke rapportage cyclus gehanteerd. De uitkomsten bekijken zien we dat de volgende alternatieven:

- Onderscheidt in mondelinge en schriftelijke verantwoording;
- Andere rapportage frequentie voor het dagelijkse bestuur dan het algemeen bestuur
- Meerdere waterschappen rapporteren 1x op basis van realisatie tot en met juni aan hun algemeen bestuur
- Een twee waterschappen rapporteren op basis van realisatie tot en met april en tot en met september.

4. Advies

Geadviseerd wordt om vanaf het boekjaar 2023 een viermaandelijke rapportagecyclus voor zowel de bestuurlijke als de managementrapportages in te voeren. De voordelen wegen zwaarder dan de nadelen.

Bij de uitwerking van dit onderzoek zien we ook mogelijkheden om de doorlooptijden van de totstandkoming van de P&C producten door vergaderagenda van het algemeen bestuur aan te passen. Voorbeeld is een AB vergadering in september in plaats van in oktober zodat het bestuur eerder over de informatie van de 1^e bestuursrapportage kan beschikken en nog kan bijsturen.

Geconstateerd dat de huidige bestuursrapportage voornamelijk financieel van aard is. Een verdere kwalitatieve uitwerking is wenselijk. In het vervolg van het programma Toekomst Bestendig Begroten zal dit aspect worden opgepakt.

5. Vervolgstappen en actiepunten

Om voorgestelde rapportagecyclus in 2023 te kunnen invoeren zal onderstaande besluitvormingsproces moeten worden doorlopen.

Besluitvormingstraject:

Gremium	Datum
BBO	6 oktober
RTBV	17 oktober
Poho Financiën	24 oktober
College D&H	8 november
Commissie BMZ	29 november
Auditcommissie	12 december
Algemeen bestuur	21 december

Bijlagen

Waterschappen:	Aantal Burap	Momenten	BGW?
Aa en Maas	1	Prognose o.b.v. realisatie t/m juni	ja
Amstel, Gooi en Vecht	2	Prognose o.b.v. realisatie t/m april Prognose o.b.v. realisatie t/m september	ja
Brabantse Delta	3	Per kwartaal	ja
De Dommel	2	Prognose o.b.v. realisatie t/m april Prognose o.b.v. realisatie t/m augustus	?
De Stichtse Rijnlanden			
Delfland	1	Prognose o.b.v. realisatie t/m juni	ja
Drents Overijsselse Delta	2	Prognose o.b.v. realisatie t/m april Prognose o.b.v. realisatie t/m augustus	Nee
Fryslân			
Hollands Noorderkwartier	2	Prognose o.b.v. realisatie t/m april Prognose o.b.v. realisatie t/m september	ja
Hollandse Delta	3	Per kwartaal	ja
Hunze en Aa's	2	Voorjaar Najaar	ja
Noorderzijlvest			
Rijn en IJssel	2	Prognose o.b.v. realisatie t/m april Prognose o.b.v. realisatie t/m augustus	?
Rijnland	3	Prognose o.b.v. realisatie t/m maart Prognose o.b.v. realisatie t/m juni Prognose o.b.v. realisatie t/m september	ja
Rivierenland	2	Voorjaar Najaar	?
Scheldestromen			
Schieland en de Krimpenerwaard	1	Prognose o.b.v. realisatie t/m juni	ja
Vallei en Veluwe	1	Prognose op basis van realisatie t/m Maart (mondeling) Prognose o.b.v. realisatie t/m mei (mondeling) Prognose o.b.v. realisatie t/m juni (schriftelijk) Prognose o.b.v. realisatie t/m augustus (mondeling) Prognose o.b.v. realisatie t/m oktober (mondeling)	ja
Vechtstromen			
Waterschapsbedrijf Limburg	3	Per kwartaal	ja
Waterschap Limburg	2	Prognose o.b.v. realisatie t/m april Prognose o.b.v. realisatie t/m augustus	Ja
Zuiderzeeland			

Titel

Notitie Rapportage en verantwoordingscyclus
Viermaandelijke rapportage (tertaal rapportage)

Datum

3 oktober 2022