

Reflectie dagelijks bestuur

De Rekenkamer waterschap Aa en Maas (de rekenkamer) heeft het dagelijks bestuur verzocht om, conform het besluit omtrent de procedure (bestuurlijke) behandeling rapporten rekenkamer in uw vergadering van 10 april jl., onze reflectie op de conclusies en aanbevelingen en een pre-advies te geven. Deze treft u hierbij aan.

Algemeen

Het dagelijks bestuur heeft met belangstelling kennisgenomen van de uitkomsten van het landelijk rekenkameronderzoek naar onderbesteding (onderuitputting) van middelen bij decentrale overheden. Dat ook de Rekenkamer waterschap Aa en Maas hieraan heeft deelgenomen, vinden wij een meerwaarde. De vertaling van de landelijke uitkomsten naar ons eigen waterschap bevat interessante conclusies en suggesties om nog meer grip te krijgen op het financieel resultaat, alsmede de oorzaken hiervoor beter te begrijpen.

Aanpak

De Vereniging van Rekenkamers heeft een grootschalig benchmarkonderzoek laten uitvoeren naar de achtergronden van meevallers in de jaarrekeningen van gemeenten, provincies en waterschappen. Het rapport stelt “Meevallers is een wat onnauwkeurig woord voor vormen van onderbesteding. Het omvat goedkoper werken, geen geld kunnen uitgeven én extra inkomsten”. Zoals de Rekenkamer aangeeft, gaat het in feite om hogere jaarrekeningresultaten waar verschillende oorzaken voor kunnen zijn, waaronder ook het werk realiseren tegen lagere kosten en het genereren van extra inkomsten.

Definitie ‘onderbesteding’

Zoals uit de conclusies blijkt, zijn hogere baten bij ons waterschap de belangrijkste oorzaak voor voordelige jaarrekeningresultaten. De keuze voor het begrip ‘onderbesteding’ als titel voor het eindrapport is daarmee vatbaar voor misinterpretatie. Dit geldt eveneens voor de derde vorm van ‘onderbesteding’ die in het onderzoek wordt onderscheiden: het niet volledig (kunnen) benutten van begrote of gedurende het jaar beschikbaar gekomen baten. Doordat kosten in lijn met de verslaggevingsvoorschriften doorgaans wel zijn begroot (omdat ze zijn voorzien), maar baten niet (omdat ze niet zeker zijn), kan dit tot een voordeel bij de jaarrekening leiden. Dat wil echter niet zeggen dat het werk of het project niet tot stand zijn gekomen. In de regel worden deze baten dus wel degelijk benut en daarbij toegerekend aan het juiste boekjaar. Wel is het conform de verslaggevingsvoorschriften toepassen van het voorzichtigheidsprincipe een voorname oorzaak van hogere jaarrekeningresultaten. Wij herkennen ons echter niet in de onder d. genoemde algemene verklaring van ‘onderbesteding’ waar wordt gesteld dat het dagelijks bestuur lasten liever hoger inschat zodat zij geen tegenvallers hoeft te rapporteren en dit bij het inschatten van baten juist andersom doet. Dit dagelijks bestuur streeft naar een zo reëel mogelijke begroting die voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt en waar we door de Provincie (als toezichthouder) op worden gecontroleerd. Overigens wordt dit wel correct weergegeven in uw brief onder conclusie 4.

Vertaling naar Aa en Maas

Op basis van de uitkomsten van het landelijk onderzoek (opgenomen in het eindrapport), is een standaardbrief opgesteld die de rekenkamers van de waterschappen hebben kunnen gebruiken voor hun eigen brief. De Rekenkamer heeft op basis hiervan getracht vanuit de aangereikte standaardbrief eigenstandige conclusies te formuleren die op Aa en Maas van toepassing zijn. Toch zien we dat het nagenoeg onmogelijk is om de uitkomsten van een onderzoek onder 159 decentrale overheden (met name gemeenten) te projecteren op onze sector, laat staan op één individueel waterschap. Dit blijkt ook uit de (zei het voorzichtige) conclusie dat “de financiële positie van waterschappen er zeker niet slechter op is geworden”. Een dergelijke conclusie is te generalistisch en mist nuance.

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamerbrief bevat een 25 tal conclusies en 8 aanbevelingen. Wat hierbij opvalt is dat er regelmatig wordt verwezen naar meningen van 'de AB-leden'. Het is echter niet duidelijk waar dit op gebaseerd is en of het (merendeel van) het algemeen bestuur dit ook daadwerkelijk onderschrijft.

Hierna reageren wij eerst in algemene zin op de conclusies indien we dat nodig achten. Analoog aan de Rekenkamerbrief doen wij dat eerst voor de overkoepelende conclusies en daarna voor de conclusies per onderdeel. Tot slot geven wij per aanbeveling ons pre-advies over de wenselijkheid en inpasbaarheid om deze op te volgen.

Conclusies overkoepelend

Zoals de rekenkamer opmerkt, is er in het verleden weinig gebruik gemaakt van begrotingswijzigingen. Binnen de toen geldende verslaggevingsvoorschriften was daar ook veel minder aanleiding toe. Het algemeen bestuur werd in de bestuursrapportage wel geïnformeerd over de voortgang en de prognose van het resultaat, maar dit leidde doorgaans niet tot een formele bijstelling van de begroting. In voorkomende gevallen werd in de bestuursrapportage meestal voorgesteld om geconstateerde afwijkingen binnen het totaal van de lopende begroting op te vangen. Als gevolg van de rechtmatigheidsvereiste wordt er met ingang van het boekjaar 2025 op een lager abstractieniveau over afwijkingen in budgetten geoordeeld. Dat zou in theorie eerder tot begrotingswijzigingen kunnen leiden. Daarmee sluiten we ons aan bij het door de rekenkamer genoemde belang van tijdige en juiste besluitvorming over tussentijdse wijzigingen. Voorts is er bij ons waterschap geen definitie voor 'onderuitputting' omdat wij deze term niet gebruiken (*conclusie 1*) en, zoals eerder uitgelegd, dit geen correct begrip vinden voor voordelige jaarrekeningresultaten. Waarbij wij willen benadrukken dat deze, zoals de rekenkamer opmerkt onder conclusie 2, altijd in zijn geheel terug worden gegeven aan de belastingbetaler.

Conclusies per onderdeel

De analyse van de rekenkamer bevestigt voornamelijk de al bekende oorzaken voor hogere jaarrekeningresultaten: hogere baten buiten de invloedssfeer van het waterschap, hogere belastingopbrengsten in de parameters (bijvoorbeeld door sterker dan verwachte stijging WOZ-waardes) en lagere kapitaallasten door het later dan beoogd financieel afsluiten van investeringsprojecten. Wat hierbij niet wordt vermeld (*conclusie 14*), is dat kapitaallasten ook lager kunnen zijn als gevolg van lagere projectkosten (bijvoorbeeld door een aanbestedingsvoordeel). Met ingang van de jaarrekening 2025 wordt dit inzicht wel geboden. Daarmee geven we ook invulling aan de onder conclusie 13 benoemde wens van 'AB-leden'. Voor wat betreft de bezetting en de personeelskosten, benadrukt het dagelijks bestuur dat het in samenspraak met het algemeen bestuur een bewuste keuze is om niet te sturen op formatie, maar op het totaal van de personeelslasten (*conclusie 18*). Sturen op formatie kan tot de ongewenste neiging leiden om minder mensen in eigen dienst te nemen en meer externen (voor langere tijd) in te huren. Dit gaat ten koste van kennis, betrokkenheid en een slagvaardige organisatie. Informatie over de mensen in onze organisatie is, zoals de rekenkamer opmerkt (*conclusie 25*), te vinden in het sociaal jaarverslag bij de jaarrekening. Bij de recente behandeling van de jaarstukken 2025 bleek hoezeer dit document wordt gewaardeerd door het algemeen bestuur. Alle relevante informatie over bezetting en personele inzet is daarin overzichtelijk terug te vinden en voorkomt versnippering.

Aanbevelingen aan het algemeen bestuur en ons pre-advies per aanbeveling

1. Het dagelijks bestuur onderschrijft de aanbeveling om er als algemeen bestuur bewust van te zijn dat "onderuitputting" (een hoger jaarrekeningresultaat) niet altijd te voorkomen is en vooral te focussen op daar waar verbetering mogelijk is. Wij blijven u hierin zo goed en transparant mogelijk informeren over de verwachte realisatie (zowel qua uitvoering als qua middelen). Anders dan dat zien wij hier echter geen rol voor onszelf en is het aan u om deze aanbeveling op te volgen.

2. De aanbeveling om bij elke begrotingswijziging te vragen of er voldoende capaciteit is om een project uit te voeren, is ons inziens overbodig. Ook wij vinden dit vanzelfsprekend van groot belang en houden hier rekening mee. Dat geldt overigens voor de hele begrotingsuitvoering en niet alleen in het geval van een begrotingswijziging. U mag erop vertrouwen dat wij hier rekening mee houden.
3. We adviseren de aanbeveling financiële en personele consequenties in een volgend begrotingsjaar te laten landen, niet over te nemen. Deze werkwijze past niet binnen de wettelijke verslaggevingsvoorschriften en kan leiden tot onrechtmatigheden. Het voorleggen van een begrotingswijziging doen wij immers in het kader van uw budgetrecht en ter voorkoming van een onrechtmatige overschrijding bij de jaarrekening.
4. De rekenkamer doet de aanbeveling om de kostensoorten 'kapitaallasten' en 'personeelslasten' nader te specificeren in respectievelijk rente en afschrijvingen en in eigen personeel en inhuur. Voor wat betreft de kapitaallasten denken wij dat dit een nuttig onderscheid kan zijn, omdat het niet beïnvloedbare deel (de rentelasten) daarmee apart wordt gepresenteerd van de afschrijvingen welke een directe relatie hebben met de financiële projectrealisatie. Het dagelijks bestuur vindt het echter onverstandig om af te stappen van de lijn dat we binnen Aa en Maas sturen op de totale personeelslasten waarbij we vast houden aan de filosofie dat we zoveel mogelijk inzetten op eigen mensen, maar in het geval van ziekte, piekmomenten of eenmalige (complexe) werkzaamheden de mogelijkheid hebben te kiezen voor inhuur.
5. Het dagelijks bestuur hecht eraan dat P&C-documenten overzichtelijk en leesbaar zijn. Niet alleen voor bestuursleden, maar ook voor andere geïnteresseerden. De aanbeveling om in de paragraaf bedrijfsvoering ook nog over personele aangelegenheden te rapporteren, leidt tot onnodig dubbele informatie zonder dat dit bijdraagt aan het begrip. Dit geldt eveneens voor het (grotendeels) herhalen van hetgeen al in het bestuurlijk programma 'Samen Duurzaam Slim Effectief' staat. Het dagelijks bestuur adviseert dan ook om deze aanbeveling niet over te nemen.
6. Het dagelijks bestuur verwacht, afgaande op uw reflectie tijdens de bespreking van de jaarstukken 2025 in de commissies van 13 mei jl., dat met de nieuwe opzet van de jaarstukken reeds invulling is gegeven aan de aanbeveling om duidelijker te rapporteren over de financiële opbouw van het jaarrekeningresultaat. Dit geldt eveneens voor het door 'AB-leden' genoemde aandachtspunt om meer inzicht te krijgen in de inkomstenkant van investeringen, waar met het overzicht in bijlage A van de jaarrekening 2025 in wordt voorzien.
7. De aanbeveling om ons te vragen bij de jaarstukken verantwoording af te leggen over de besteding van alle gerealiseerde en afgesloten projecten (ongeacht het financieel resultaat) is inmiddels achterhaald. Bij de jaarrekening 2025 is hier reeds invulling aan gegeven. Daarbij geven we per krediet tevens inzicht in de hoofzakelijke reden van het nettoresultaat.
8. Het dagelijks bestuur onderschrijft de aanbeveling om de Rekenkamerbrief door te sturen naar de auditcommissie.