

17IT003291

Sturen op Hoofdlijnen: De werkwijze

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur op 8 maart 2017,

De waarnemend dijkgraaf

De secretaris-directeur

mr. H.B. Hieltjes

ir. H.T.C. van Stokkom

Inhoud

Leeswijzer en samenvatting

Voortraject

Wat is er bereikt In Sturen Op Hoofdpijnen?

Opmerkingen van het algemeen bestuur

Wat moet er nog gebeuren in Sturen Op Hoofdpijnen?

- I. Sturen Op Hoofdpijnen Met Betrekking Tot Beleidsontwikkeling.**
- II. Sturen Op Hoofdpijnen Met Betrekking Tot Kredietvoting Voor Investerings.**
- III. Sturen Op Hoofdpijnen Met Betrekking Tot Het Vaststellen Van Projectplannen.**
- IV. Uitvoering en evaluatie.**

Bijlagen

Leeswijzer en samenvatting

Geachte lezer,

Voor u ligt het tweede gedeelte van de opdracht van de werkgroep Bestuurlijke vernieuwing bij Sturen op hoofdlijnen: voorstellen ontwikkelen en voorleggen over hoe het algemeen bestuur kan gaan sturen op hoofdlijnen.

Vooraf wordt u eerst nog eens meegenomen over wat hieraan vooraf ging en wat er inmiddels is bereikt. Daarna komt een belangrijk onderdeel over opmerkingen die gemaakt zijn tijdens de debatten over Sturen op hoofdlijnen. De werkgroep heeft goed geluisterd naar dit "onderbuik"-gevoel van het algemeen bestuur. De conclusies die hieruit te trekken zijn, lopen dan ook als een rode draad door de voorstellen van de werkgroep. Wellicht vinden enkelen dat daarom de voorstellen niet ver genoeg gaan, maar dat kan dan onderwerp van debat zijn bij de besluitvorming over Sturen op hoofdlijnen. De werkgroep hecht eraan naar voren te brengen dat de voorstellen passen binnen de gevolgde lijn van bestuurlijke vernieuwing. Geen plotselinge stelselverandering maar stap voor stap (organisch) groeien en leren.

Samenvatting

De hierna gepresenteerde blokken geven telkens een samenvatting weer van een voorstel voor een nieuwe werkwijze. Over de onderliggende gedachten bij elk voorstel wordt verwezen naar de tekst die bij het betreffende onderdeel hoort.

Werkwijze Sturen op hoofdlijnen inhoudelijke beleidsvorming

Bij elk voorstel voor vaststelling of wijziging inhoudelijk beleid moet duidelijk zijn wat de strategische kaders zijn (en dus des AB's is). De eerste vraag die de bestuursleden telkens met elkaar moeten beantwoorden, is:

Op welke manier (hoe abstract, praktisch) wil het algemeen bestuur over de strategische kaders praten?

Bij het beantwoorden van deze vraag moet extra aandacht besteed worden aan:

- De context bepaalt de gedetailleerdheid van het debat;
- De te bereiken strategische doelstellingen moeten voorop staan;
- Aandacht voor de resultaten van het beleid: levert het op wat wordt verwacht? Meten is weten.
- Het algemeen bestuur stelt het (strategische) beleid zo compact mogelijk vast.
- Waar mogelijk wordt beleid dat gericht is op dezelfde strategische doelstellingen geïntegreerd.
- Standaard wordt een evaluatiemoment opgenomen zodat het algemeen bestuur de mogelijkheid heeft vastgesteld beleid bij te stellen.

Werkwijze Sturen op Hoofdlijnen Planning- en controlbeleid

Kijkend naar het tot stand komen van planning- en controlproducten en hoe het AB nadrukkelijk daarbij in het voortraject wordt betrokken, ook met betrekking tot de wijze van bespreking en behandeling, kan worden geconstateerd dat deze werkwijze prima voldoet aan de doelstelling en uitgangspunten van Sturen op hoofdlijnen en hoeft dan ook niet te worden gewijzigd of aangepast. Wel blijft er een continue streven naar verdere optimalisatie van deze producten in lijn met interne en externe ontwikkelingen.

Werkwijze Sturen op hoofdlijnen met betrekking tot kredietvoting voor investeringen.

Jaarlijks bij de begroting worden twee lijsten aan het algemeen bestuur ter besluitvorming voorgelegd: de lijst instandhoudingsinvesteringen en de lijst ontwikkelingsinvesteringen. Het algemeen bestuur geeft aan welke investeringen zij als apart kredietvoorstel willen terugzien op de AB-agenda in de loop van het jaar. Voor alle andere investeringsvoorstellen wordt aan het DB mandaat verleend tot verstrekken van budget ervoor.

Werkwijze Sturen op hoofdlijnen besluitvorming projectplannen

Aan de huidige verdeling van besluitvorming tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur over projectplannen op grond van de Waterwet wordt niet getornd. Projectplannen blijven verder op de gebruikelijke wijze geagendeerd worden voor de vergadering van het algemeen bestuur. Bij de technische vragen kan een lid van het algemeen bestuur aangeven of hij of zij bespreking wenst van het geagendeerde voorstel (piepsysteem). Niet vooraf aangemelde voorstellen voor een projectplan worden dan in beginsel zonder bespreking vastgesteld.

VOORTRAJECT

Aanleiding/context

Bij de start van het algemeen bestuur voorjaar 2015 is een werkgroep bestuurlijke vernieuwing gevormd die tot doel heeft voorstellen te doen om de cultuur en structuur van het bestuur te verbeteren. De hoofdpunten van de werkgroep zijn BOB en Sturen op hoofdlijnen. Over beide punten heeft het algemeen bestuur beeldvormend gesproken op 9 december 2015. Over de BOB-systematiek is besloten in de vergadering van het algemeen bestuur van 13 juli 2016. Vervolgens werd het BOB-traject vervolgd voor Sturen op hoofdlijnen.

Oordeelsvormend Sturen op Hoofdlijnen op 12 oktober 2016

De stap tussen beeldvorming en besluitvorming is oordeelsvorming. Het doel van deze fase was om tot een goede weging te komen van de voor- en nadelen van het betreffende onderwerp. De uitkomsten van de oordeelsvormende sessie werden daarna verwerkt in het besluitvormende document.

Op 12 oktober 2016 sprak het AB oordeelsvormend over Sturen op hoofdlijnen aan de hand van notitie (16IT040355) waarin zowel doelstellingen en uitgangspunten als werkwijze aan de orde kwamen. Naar aanleiding van de discussie op 12 oktober 2016 werd besloten om de volgende fase van het traject (Besluitvorming) in twee gedeelten te knippen:

1. besluitvorming over doelstelling en uitgangspunten;
2. besluitvorming over de nieuwe werkwijze.

Besluitvormend over Doelstelling en uitgangspunten Sturen op Hoofdlijnen stap 1 op 7 december 2016

Over doelstellingen en uitgangspunten sprak het AB op 7 december 2016 Besluitvormend. Consensus werd bereikt over de doelstelling en de uitgangspunten (het wat) en de rolverdeling tussen AB en DB zoals ook geformuleerd in de hiervoor genoemde notitie (16IT040355) en aldus werd besloten.

WAT IS ER BEREIKT IN STUREN OP HOOFDLIJNEN?

Het "WAT" is besloten:

1. Doelstelling en uitgangspunten.
2. Rolverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur.

Ad.1

Doelstelling Sturen op hoofdlijnen

'Bij het invullen van de kaderstellende en controlerende rol als bestuur steeds de strategische doelstellingen en strategische beleidskaders centraal stellen. Daarmee wordt deze rol op een hoger abstractieniveau ingevuld waarmee de bestuurlijke aandachts- en rolverdeling adequaat tot zijn recht komt. De doorvertaling en uitvoering binnen die strategische kaders kan dan in vertrouwen aan het dagelijks bestuur worden over gelaten'.

Uitgangspunten

Sturen op Hoofdlijnen gaat uit van de volgende uitgangspunten

- Het AB vervult een kaderstellende, richtinggevende en toetsende rol op strategisch niveau. Het DB is belast met de dagelijkse aangelegenheden en vervult een kaderstellende, richtinggevende en toetsende rol op tactisch niveau.
- Hoger abstractieniveau van beraadslaging, besluitvorming en controle.
- In beraadslaging en besluitvorming dient de inhoud voorop te staan. Hieruit vloeit voort dat ook meer balans tussen inhoud en financiën dient te zijn bij bespreking van de Jaarstukken.
- Overzichtelijkheid: Men besluit niet meer over de afzonderlijke voorstellen maar over totaalvoorstellen op strategisch niveau.
- Huidig bestuurlijk tijdbeslag als maximum.

Ad.2

Rolverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur

Algemeen

In grote lijnen geldt dat het algemeen bestuur als hoogste bestuurlijk orgaan van het waterschap verantwoordelijk is voor de (strategische)kaderstelling en controle. Het dagelijks bestuur is belast met de doorvertaling van die kaders in tactisch en operationeel beleid en de uitvoering daarvan binnen die kaders. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur over de voortgang en legt verantwoording af.

Rol algemeen bestuur

Om het bestuurlijk functioneren mogelijk te maken is een aantal zaken wettelijk voorbehouden aan het algemeen bestuur:

- eigen bestuurlijke regelingen en afspraken (hoe organiseren we het met elkaar?);
- vaststellen waterbeheerplan, kadernota (incl. meerjarenraming), vaststellen en wijzigen begroting en vaststellen jaarrekening;
- vaststellen uitgangspunten financieel beleid, -beheer, -organisatie en de controle daarop;
- vaststellen beleid en verordeningen t.a.v. belastingen of rechten;
- vaststellen strategisch beleid;
- vaststellen verordeningen;
- vaststellen peilbesluiten;
- vaststellen plannen krachtens bijzondere wetten met uitzondering van projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet;
- aangaan, wijzigen en opzeggen gemeenschappelijke regelingen of andere verbonden partijen;
- bespreken strategische ontwikkelingen, zienswijzen begroting en begrotingswijzigingen gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen.

Vertretpunt is het steeds het voldoen aan van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Dus wat bij het algemeen bestuur hoort, gebeurt ook door het algemeen bestuur.

Rol dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap en de uitvoering van de beslissingen van het algemeen bestuur.

Nu besloten is wat Sturen op hoofdlijnen is, kan worden overgegaan tot de volgende stap in de besluitvorming: Hoe wordt Sturen op Hoofdlijnen uitgevoerd, met andere woorden hoe gaat de nieuwe werkwijze Sturen op hoofdlijnen eruit zien.

OPMERKINGEN VAN HET ALGEMEEN BESTUUR

Van belang is nu welke opmerkingen door ABleden eerder zijn gemaakt over Sturen op hoofdlijnen. Met andere woorden welke behoefte hebben ze als het gaat om Sturen op hoofdlijnen en een nieuwe werkwijze? Als deze behoeften in kaart zijn gebracht en geanalyseerd, kan beter beoordeeld worden op welke wijze een nieuwe werkwijze het beste omkaderd kan worden zodat de zorgpunten van het algemeen bestuur worden weggenomen en ze in – wel is waar op een nieuwe andere wijze – in control blijven.

Opmerkingen uit Oordeelsvormende vergadering 12 oktober 2016

In deze vergadering kwamen tijdens de discussie kwamen vier contra-indicaties (ook wel raadgevingen genoemd) naar voren:

- i. Of iets een hoofdlijn is kun je niet laten afhangen van de grootte van een project of het toegekende krediet.
- ii. Zaken kunnen maatschappelijk of politiek gevoelig zijn.
- iii. Hoe pakt gebiedsgericht integraal werken uit?
- iv. Wat als er zienswijzen van de achterban binnenkomen?

Opmerkingen uit de besluitvormende vergadering 7 december 2016

- v. Recht blijven doen aan de regionale vertegenwoordiging. AB-leden hebben allemaal een regionale achterban en regionaal netwerk, ze hebben gebiedskennis en ze vervullen een ambassadeursrol en die moeten ze kunnen blijven vervullen in de toekomst. Dat is een aandachtspunt, maar ook een zorgpunt.
- vi. Het moet iets opleveren in termen van efficiëntere besluitvorming, minder vergaderen en het mag aantoonbaar niet meer tijd kosten.
- vii. Wat is strategisch-tactisch-operationeel? Wat is politiek en maatschappelijk en bestuurlijk gevoelig en wat is dat niet?
- viii. Besturen op hoofdlijnen zou op organische wijze moeten worden ingevoerd.
- ix. Bij Sturen op hoofdlijnen hoort ook het stellen van detailvragen.
- x. Actief informeren van het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur is belangrijk.

Analyse van deze opmerkingen

Als men deze opmerkingen analyseert kan men daaruit het volgende opmaken.

De gemaakte opmerkingen kunnen zowel betrekking hebben op projectplannen als kredietvotingen.

Voorstellen die maatschappelijk of politiek gevoelig zijn, horen bij het AB thuis ter besluitvorming. Men wil actief geïnformeerd worden als AB en doorvragen mag.

Men wil zijn ambassadeurschap in de regio en naar de achterban kunnen blijven vervullen en dus wil men weten hoe gedacht wordt over voorstellen en welke zaken spelen/uitgevoerd worden in de regio.

Men zoekt naar de invulling wat strategisch niveau of kader is. Zo ook wat maatschappelijk of politiek gevoelig is.

Men is er huiverig voor om een nieuwe werkwijze Sturen op hoofdlijnen in één keer voor alle onderwerpen in te voeren. Liever stap voor stap (organisch).

Men heeft nog niet het gevoel dat nieuwe werkwijzen leiden tot tijdswinst en efficiëntere besluitvorming.

Het geheel overziende kan men de conclusie trekken dat men niet afwijzend staat ten opzichte van een nieuwe werkwijze voor besluitvorming projectplannen en kredietvotingen maar dat er de behoefte is de nieuwe werkwijzen zodanig te kaderen dat men als algemeen bestuur de vinger aan de pols kan houden en in control blijft.

WAT MOET ER NOG GEBEUREN IN STUREN OP HOOFDLIJNEN?

Over het "HOE" moet nog besluitvorming plaatsvinden.

1. Het HOE is de nieuwe werkwijze.

Besluitvormend over de werkwijze Sturen op Hoofdpijnen stap 2 op 8 maart 2017

De nieuwe werkwijze is de feitelijke wijze waarop AB en DB nu Sturen op hoofdpijnen gaan uitvoeren. Als er consensus is bereikt en besluitvorming is geweest over het "HOE", zal daarna de nieuwe werkwijze worden vastgelegd in regelingen, verordeningen, besluiten etc. Een voor één zullen na 8 maart 2017 voorstellen daarvoor aan het algemeen bestuur worden voorgelegd.

Naar een nieuwe werkwijze Sturen op hoofdpijnen

Notitie 16IT040355 gaf al een voorzet hoe de nieuwe werkwijze gestalte zou kunnen krijgen. Op basis van deze notitie en de discussies die vervolgens in het AB hebben plaatsgevonden kan de eerste hoofdindeling met betrekking tot de nieuwe werkwijze Sturen op hoofdpijnen worden gemaakt:

- I. Sturen op hoofdpijnen met betrekking tot beleidsontwikkeling.
 - II. Sturen op hoofdpijnen met betrekking tot kredietvorming van (ontwikkelings- en instandhoudings)investeringen.
 - III. Sturen op hoofdpijnen met betrekking tot besluitvorming over projectplannen.
- Deze onderdelen worden hierna verder uitgewerkt. Daarbij moet tot uitdrukking komen dat het algemeen bestuur als hoogste bestuurlijk orgaan van het waterschap verantwoordelijk is en blijft voor de (strategische)kaderstelling en controle.

I. Sturen op hoofdpijnen met betrekking tot beleidsontwikkeling.

Ook hier weer een onderscheid:

- a) Inhoudelijke beleidsvorming;
- b) Planning- en controlbeleid.

a. Inhoudelijke beleidsvorming

Er is veel wet- en regelgeving van toepassing op het waterschap. Deze regelgeving wordt veelal op Europees, landelijk of provinciaal niveau vastgesteld en kan vragen om doorvertaling op waterschapsniveau waarbij op sommige terreinen er nog eigen beleidsruimte is voor het waterschap. Het algemeen bestuur heeft bij de kaderstelling onder andere de rol het strategische beleid vast te stellen.

Naast beleidsvorming die voortkomt uit hogere wet- en regelgeving dragen ook de introductie van de lange termijn agenda en de BOB-systematiek bij aan het strategisch beleidskader en het sturen op hoofdpijnen. Jaarlijks – zo is afgesproken – worden enkele majeure, niet urgente strategische (beleids-)ontwikkelingen benoemd. Deze worden achtereenvolgens afzonderlijk beeldvormend, oordeelsvormend en besluitvormend behandeld. Daardoor is er meer focus op deze strategische ontwikkelingen en is het algemeen bestuur hier vroegtijdig bij betrokken. De uitkomsten van deze strategische beleidsvorming geeft richting aan de ambtelijke beleidsvoorbereiding ten behoeve van formele besluitvorming door het algemeen bestuur.

De centrale vraag is: Hoe wil het algemeen bestuur met elkaar praten? Met andere woorden: op welke manier wil men met elkaar praten? De manier waarop immers thema's besproken worden, bepaalt ook hoe gedetailleerd men met elkaar praat.

Aan de hand van twee voorbeelden kan dit het beste duidelijk worden gemaakt.

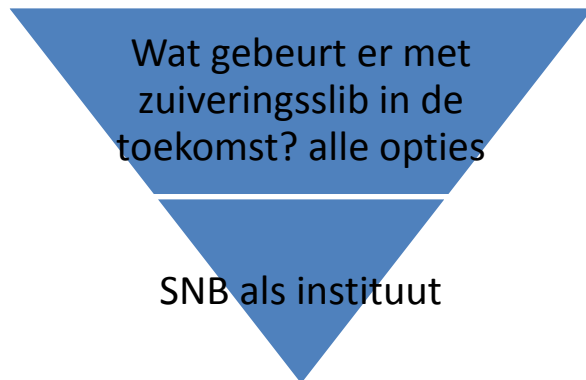
Voorbeeld 1 De toekomst van zuiveringsslib

Slib is een restproduct dat overblijft na zuivering van afvalwater in rioolwaterzuiveringsinstallaties van het waterschap. Dit afvalwater bevat veel stoffen die niet of slechts in beperkte mate in het oppervlaktewater terecht mogen komen. In de zuiveringsinstallaties breken bacteriën een groot deel van deze stoffen via een biologisch proces af. Daarnaast hecht een deel van de vuilstoffen zich aan het biologische slib in de zuivering. Het gezuiverde water gaat terug naar de natuur; het ontwaterde slib wordt nu met vrachtwagens naar SNB gebracht voor verwerking. Hoe gaat het waterschap in de toekomst om met het zuiveringsslib uit de RWZI's?

Er zijn twee manieren om dit probleem te bespreken:

1. Vanuit een bredere en algemene/abstracte gedachte: er wordt over alle opties over de toekomst gesproken. Geen enkele optie wordt uit de weg gegaan en alles wordt besproken (aan de orde kunnen dan komen: alternatieven voor slibverwerking, energieakkoord, terugwinnen grondstoffen, maatschappelijke effecten etc.).
2. Vanuit de praktische en bestaande context: er wordt gesproken vanuit de huidige situatie. Dit betekent slibverwerking door de SNB als vaststaand feit en het debat en de

besluitvorming gaan dan over de strategische kaders van Brabantse Delta met betrekking tot SNB of onderdelen daarvan.



Voorbeeld 2 Het Waterbeheerplan

In extremis zou men kunnen zeggen dat voor wat betreft inhoudelijke beleidsvorming het Waterbeheerplan het enige strategische beleidskader is.

Het Waterbeheerplan beschrijft de hoofdlijnen van het beheer van water- en zuiveringssysteem voor een vastgestelde periode. Het is een inhoudelijk plan, dat in dialoog met partners wordt opgesteld. In de uitvoering ervan wordt rekening gehouden met de toekomst: bijvoorbeeld klimaatadaptatie, innovaties, ruimtelijke ontwikkelingen, inwoner- en waterschapsparticipatie, toekomstig medegebruik en het tegengaan van verdroging. Voor elke planperiode bevat het Waterbeheerplan steeds nieuwe accenten.

Neemt men dit als uitgangspunt (Het AB stelt het Waterbeheerplan als strategisch beleidskader vast), dan is overige inhoudelijke beleidsvorming daar ondergeschikt aan en kan dat – gelet op uitgangspunten Sturen op hoofdlijnen – aan het DB worden overgelaten. Via de vaststelling van de jaarlijkse Kadernota kan het algemeen bestuur de vinger aan de pols houden

Een minder extreme optie (en ander niveau) is dat het algemeen bestuur toch ook betrokken wil zijn bij andere inhoudelijke beleidsvorming dan alleen het Waterbeheerplan en ook daarover wil besluiten. Het is immers goed mogelijk dat er naast het Waterbeheerplan door het AB in BOB-vorm gesproken wordt over andere onderwerpen. Al was het maar in aanloop naar het volgende Waterbeheerplan. Zoals bijvoorbeeld het BOB-traject Waterkwaliteit. Dit kan nog steeds op een ander abstractieniveau dan nu. Op dit moment komen diverse onderdelen van het waterkwaliteitsbeleid apart en op verschillende momenten op de agenda waarmee soms de integraliteit en samenhang onvoldoende in beeld is.

Samenvattend leidt dit voor inhoudelijke beleidsvorming tot de volgende werkwijze::

Werkwijze Sturen op hoofdlijnen inhoudelijke beleidsvorming

Bij elk voorstel voor vaststelling of wijziging inhoudelijk beleid moet duidelijk zijn wat de strategische kaders zijn (en dus des AB's is). De eerste vraag die de bestuursleden telkens met elkaar moeten beantwoorden, is:

Op welke manier (hoe abstract, praktisch) wil het algemeen bestuur over de strategische kaders praten?

Bij het beantwoorden van deze vraag moet extra aandacht besteed worden aan:

- De context bepaalt de gedetailleerdheid van het debat;
- De te bereiken strategische doelstellingen moeten voorop staan;
- Aandacht voor de resultaten van het beleid: levert het op wat wordt verwacht? Meten is weten.
- Het algemeen bestuur stelt het (strategische) beleid zo compact mogelijk vast.
- Waar mogelijk wordt beleid dat gericht is op dezelfde strategische doelstellingen geïntegreerd.
- Standaard wordt een evaluatiemoment opgenomen zodat het algemeen bestuur de mogelijkheid heeft vastgesteld beleid bij te stellen.

b. Planning- en controlbeleid

De primaire rollen van het algemeen bestuur kaderstelling en controle komen voorts in de planning en control cyclus en bijbehorende producten ook tot uiting.

Het waterbeheerplan en het bestuursakkoord vormen de kapstok voor de inrichting van de jaarlijkse p&c-cyclus en –producten. Deze p&c-cyclus bestaat op dit moment uit de onderstaande producten:

- Kadernota (inhoudelijke en financiële doorkijk voor 10 jaar);
- Begroting (inhoudelijke en financiële doorvertaling van de 1^e jaarschijf van de kadernota);
- Managementletters (voortgangsrapportage 4x per jaar voor DB en t.k.n. aan AB);
- Jaarrekening (inhoudelijke en financiële verantwoording)

In dit geheel is het streven er op gericht te voldoen aan wet- en regelgeving en een consistent en herkenbaar geheel te vormen. Ook een zichtbare verbinding met de bovenliggende producten en daarin opgenomen doelstellingen is van groot belang. Met andere woorden zichtbaar maken op welke wijze de strategische doelstellingen vanuit het waterbeheerplan en bestuursakkoord worden doorvertaald naar p&c-producten als een kadernota en begroting, etc.

Door vaststelling van de Begroting stuurt het algemeen bestuur op hoofdlijnen (kaderstelling) met betrekking tot de exploitatie, de dagelijkse uitvoering van het waterschapswerk. De toets van het algemeen bestuur is dan gericht op de correcte (controlerend) doorvertaling van de 1^e jaarschijf van de Kadernota naar die Begroting.

Met het vaststellen van de Begroting verstrekt het algemeen bestuur voor het totaal van de exploitatie-uitgaven in één keer budget aan het dagelijks bestuur: Sturen op hoofdlijnen par excellence.

Naast de eigen p&c-cyclus is er de betrokkenheid bij de p&c-cycli van de verbonden partijen. Die kennen allen hun eigen cyclus en producten waarbij er afhankelijk van het type verbonden partij en het product een betrokkenheid van het algemeen bestuur is in het proces. Dit kan variëren van kennis nemen van de informatie tot het uitbrengen van een zienswijze op de conceptbegroting. Het streven is er verder op gericht om de informatie tijdig en adequaat door te vertalen naar de eigen p&c-producten. Hetgeen nu ook gebeurt.

Planning en control dient te voldoen aan wet- en regelgeving en is er ook op gericht om een passende rolverdeling te hanteren en te streven naar een efficiënte inrichting en behandeling van de producten. Geconstateerd wordt dat de huidige P&C-cyclus niet principieel ter discussie staat. Kijkend naar het tot stand komen van de Kadernota en hoe het AB nadrukkelijk daarbij in het voortraject wordt betrokken, de wijze van bespreking en behandeling van de Jaarrekening en de managementletters kan worden geconstateerd dat deze werkwijze al prima voldoet aan de doelstelling en uitgangspunten van Sturen op hoofdlijnen. En behoeft dan ook niet te worden gewijzigd. Wel blijft er een continue streven naar verdere optimalisatie van deze producten in lijn met interne en externe ontwikkelingen.

Samenvattend leidt dit voor Planning- en controlbeleid tot de volgende werkwijze:

Werkwijze Sturen op Hoofdlijnen Planning- en controlbeleid

Kijkend naar het tot stand komen van planning- en controlproducten en hoe het AB nadrukkelijk daarbij in het voortraject wordt betrokken, ook met betrekking tot de wijze van bespreking en behandeling, kan worden geconstateerd dat deze werkwijze prima voldoet aan de doelstelling en uitgangspunten van Sturen op hoofdlijnen en hoeft dan ook niet te worden gewijzigd of aangepast. Wel blijft er een continue streven naar verdere optimalisatie van deze producten in lijn met interne en externe ontwikkelingen.

II. Sturen op hoofdlijnen met betrekking tot kredietvoting voor investeringen.

Het algemeen bestuur stelt middelen beschikbaar om de taken uit te kunnen (blijven) uitvoeren en om (nieuwe) doelstellingen te kunnen realiseren via het vaststellen van de jaarlijkse exploitatiebegroting en anderzijds via het beschikbaar stellen van kredieten voor investeringen om nieuwe assets te ontwikkelen en/of bestaande assets adequaat in stand te kunnen houden. Dit heet het budgetrecht. Over het vaststellen van de begroting kan men kort zijn. Deze taak blijft bij het algemeen bestuur en kan/mag daar (uit wettelijk oogpunt) niet verdwijnen. Een nieuwe werkwijze is voor de begroting dan ook niet aan de orde.

Het verhaal over het verstrekken van kredieten is anders. Waar gaat dit over? Het gaat hier over het verstrekken van kredieten door het bestuur voor instandhoudingsinvesteringen en ontwikkelingsinvesteringen om doelstellingen van het waterschap te realiseren.

Instandhoudingsinvesteringen zijn investeringen ten behoeve van het niet-jaarlijks (groter) onderhoud dan wel de vervanging van een (oud) bestaand actief als gevolg van economisch veroudering of slijtage. De vastgestelde functionaliteit van de assets wordt in stand gehouden. De strategische discussie start met het vaststellen van bedrijfswaarden vanuit assetmanagement. Welke bedrijfswaarden¹ vindt het bestuur belangrijk, welke risico's vindt het bestuur wel en niet acceptabel.

Ontwikkelingsinvesteringen zijn investeringen ten behoeve van nieuw ontwikkelingen en uitbreiding van bestaande activiteiten. De functionaliteit wordt aangepast; in de regel vergroot.

Al in 2008 is de werkwijze ingevoerd dat voorkomen moet worden dat het algemeen bestuur een groot aantal individuele ('detail'-) investeringsvoorstellen krijgt voorgelegd terwijl deze eigenlijk de feitelijke invulling c.q. doorvertaling vormen van al eerder door het algemeen bestuur geformuleerde kaders. Voor instandhoudingsinvesteringen heeft dit aldus uitgedaakt dat het dagelijks bestuur in mandaat bevoegd is tot het verstrekken van het uitvoeringskrediet voor deze investeringen die elk niet meer dan € 3 miljoen bedragen en opgenomen zijn in de zgn mandateringslijst die behoort bij het mandaatbesluit vastgesteld jaarlijks door het AB bij de Begroting². De besluitvorming voor alle ontwikkelingsinvesteringen is bij het algemeen bestuur gebleven.

In schematische vorm ziet de huidige situatie van besluitvorming over kredieten er als volgt uit.

Investerings			
	Instandhouding		Ontwikkeling
Watersystemen	Instandhouding < 3miljoen: DB	Instandhouding > 3 miljoen: AB	AB
Zuiveringsbeheer	Instandhouding < 3miljoen: DB	Instandhouding > 3 miljoen: AB	AB
Bedrijfsvoering	Instandhouding < 3miljoen: DB	Instandhouding > 3 miljoen: AB	AB

De gedachte van Sturen op hoofdlijnen is dat voorkomen moet worden dat het algemeen bestuur een groot aantal individuele ('detail'-) investeringsvoorstellen krijgt voorgelegd. In notitie 16IT040355 gaf hier al een voorzet voor in de vorm van vier opties.

De werkgroep heeft echter gemeend deze vier opties te moeten laten vallen. Al in de oordeelsvormende vergadering bleken deze opties voor verwarring en onduidelijkheid te zorgen. De werkgroep heeft dan ook gemeend een andere aanvalgroute te moeten kiezen en aan het algemeen bestuur de vraag te moeten voorleggen:

Over welke kredietaanvragen wil het AB nog besluiten en over welke niet?

Met andere woorden: welke investeringen in het schema zijn bestuurlijk interessant genoeg om individueel als kredietaanvraag voor te leggen aan het algemeen bestuur?

Bij het beantwoorden van deze vraag kan men de opmerkingen betrekken die in eerdere vergaderingen naar voren zijn gekomen en dan met name deze opmerkingen:

- Voorstellen die maatschappelijk of politiek gevoelig zijn, horen bij het AB thuis ter besluitvorming.
- Men wil zijn ambassadeurschap in de regio en naar de achterban kunnen blijven vervullen.
- Sturen op hoofdlijnen moet aantoonbaar iets opleveren in termen van efficiëntere besluitvorming, minder vergaderen, tijdswinst.
- Besturen op hoofdlijnen zou op organische wijze moeten worden ingevoerd en dus aan moeten sluiten bij de bestaande werkwijzen.

Hiervoor is al eerder vermeld dat het algemeen bestuur al eerder korte metten heeft gemaakt met betrekking tot een groot aantal detail-investeringsvoorstellen namelijk door aan het dagelijks

¹ Het ligt in de bedoeling dat in de loop van 2017 het algemeen bestuur te informeren over assetmanagement en bedrijfswaarden.

² Let op: de som van deze projecten (van elk niet meer dan 3 M€) kan groter zijn dan een veelvoud van 3 M€.

bestuur mandaat te verlenen voor het verstrekken van het uitvoeringskrediet voor instandhoudingsinvesteringen die elk niet meer dan € 3 miljoen bedragen en die zijn opgenomen in de zgn. mandateringslijst. Het algemeen bestuur stelt jaarlijks deze lijst vast en houdt op deze wijze de beslissingsbevoegdheid bij zich. Deze manier van werken werkt al jaren goed en de werkgroep stelt voor deze manier van werken uit te breiden.

De nieuwe manier van werken met betrekking tot investeringsvoorstellen komt dan op het volgende neer.

Jaarlijks bij de begroting worden twee lijsten aan het algemeen bestuur ter besluitvorming voorgelegd: een lijst instandhoudingsinvesteringen en een lijst ontwikkelingsinvesteringen. Het algemeen bestuur geeft aan welke investeringen zij als apart kredietvoorstel willen terugzien op de AB-agenda in de loop van het jaar. Voor alle andere investeringsvoorstellen wordt aan het DB mandaat verleend tot verstrekken van budget ervoor³. Om gevoel hierbij te krijgen: in bijlage 1 wordt een overzicht van de projecten met kredietaanvragen in 2017 en in bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de investeringsvolumes in 2017 verdeeld over de diverse bedrijfsonderdelen en onderscheiden naar instandhoudings- en ontwikkelingsinvesteringen.

Naar de mening van de werkgroep wordt op deze wijze recht gedaan aan de opmerkingen van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur houdt de bestuurlijk-gevoelige kredietvoorstellen aan zichzelf, er wordt aangesloten bij een al met succes beproefde werkwijze en de efficiëntie van vergaderen wordt gediend door alleen die voorstellen voor te leggen waarover het algemeen bestuur echt wil praten met elkaar.

Samenvattend leidt dit voor kredietvotingen tot de volgende werkwijze:

Werkwijze Sturen op hoofdlijnen met betrekking tot kredietvoting voor investeringen.

Jaarlijks bij de begroting worden twee lijsten aan het algemeen bestuur ter besluitvorming voorgelegd: de lijst instandhoudingsinvesteringen en de lijst ontwikkelingsinvesteringen. Het algemeen bestuur geeft aan welke investeringen zij als apart kredietvoorstel willen terugzien op de AB-agenda in de loop van het jaar. Voor alle andere investeringsvoorstellen wordt aan het DB mandaat verleend tot verstrekken van krediet ervoor.

III. Sturen op hoofdlijnen met betrekking tot het vaststellen van projectplannen.

Een belangrijk onderdeel van de AB-agenda bestaat uit het vaststellen van projectplannen. De bevoegdheid daarvoor ligt in de Waterwet. Daarin is geregeld dat de beheerder (van wateren = het waterschap) in het kader van waterstaatswerken de bevoegdheid krijgt tot het vaststellen van projectplannen. De Waterwet kent voor projectplannen twee verschillende procedures:

- A. Een "zware" procedure voor projectplannen die betrekking hebben op het aanleggen van primaire keringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht. Het kenmerk van de zware procedure is dat GS van de provincie altijd op een bepaald moment in de procedure hun goedkeuring aan het projectplan moeten geven.
- B. Een "gewone" procedure voor projectplannen voor alle andere waterstaatswerken. Het gaat hier over projectplannen van onder meer het leggen van een duiker en het vergraven van een sloot tot het aanleggen van EVZ's. Deze projectplannen hebben geen goedkeuring nodig op enig moment van de provincie. Ze worden door het waterschap eigenstandig vastgesteld (meestal na inspraak met zienswijzen).

Het is goed om nog op te merken dat het algemeen bestuur al eerder (in 2010) besloten heeft om een gedeelte met betrekking tot besluitvorming projectplannen te delegeren aan het dagelijks bestuur. Projectplannen die betrekking hebben op:

- a. een schouwvadduiker of dam met duiker;
- b. een poort, afrastering of vergelijkbare afsluiting op een waterstaatswerk;
- c. een stuw, afsluiters, terugslagkleppen, krooshekreiniger, e.d.;

³ Dit betekent niet dat met het vaststellen van de lijst een vrijbrief wordt verleend. De organisatie zal voor iedere investering telkens een apart voorstel aan het dagelijks bestuur moeten voorleggen.

- d. beschoeiing in oppervlaktewaterlichaam, bodem- en oeeververdediging;
 - e. kabels, (peil)buizen en leidingen onder of in oppervlaktewaterlichamen of waterkeringen;
 - f. een brug, gemaal of sluis;
 - g. voorzieningen ten behoeve van inlaten van maaiboot of verzamelen maaisel;
 - h. een oppervlaktewaterlichaam;
 - i. een waterstaatswerk door grondboringen;
 - j. andere functioneel vergelijkbare waterstaatswerken;
- mogen nu door het dagelijks bestuur worden besloten.

Alle andere projectplannen over waterstaatswerken – voor het overgrote deel gaat het om de aanleg van EVZ's – worden nu door het algemeen bestuur besloten.

De werkgroep heeft over de besluitvorming van projectplannen twee opties voor een nieuwe werkwijze in ogenschouw genomen.

Optie 1 Delegatie van beslissingsbevoegdheid

Het algemeen bestuur delegeert aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid om te besluiten over alle projectplannen op grond van de Waterwet. Het algemeen bestuur kan bij de delegatie kaders stellen hoe de bevoegdheid moet worden uitgeoefend en 1 keer paar jaar achteraf geeft het dagelijks bestuur informatie hoe zij de bevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend.

Optie 2 Alleen die projectplannen bespreken waarvan bespreking nodig wordt geacht

Geen delegatie (overdracht) van beslissingsbevoegdheid maar vooraf wordt aangeduid welke projectplannen moeten worden besproken in de vergadering van het AB. De werkgroep denkt hierbij aan hetzelfde 'piep'-systeem zoals nu al met de Ingekomen stukken en Mededelingen gebeurt. Agendering van projectplannen blijft zoals nu op de AB-agenda. Vooraf aan de vergadering aangemelde projectplannen worden besproken en besloten. Niet-aangemelde projectplannen worden zonder bespreking door het algemeen bestuur besloten.

De werkgroep kiest zelf voor optie 2. Deze optie sluit het meest aan bij de behoeften van de AB-leden, heeft het voordeel van de eenvoud en biedt de mogelijkheid om te oefenen met A- en B-stukken zoals dit ook bij gemeenten gebeurt.

Samenvattend leidt dit voor besluitvorming over projectplannen tot de volgende werkwijze.

Werkwijze Sturen op hoofdlijnen besluitvorming projectplannen

Aan de huidige verdeling van besluitvorming tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur over projectplannen op grond van de Waterwet wordt niet getornd. Projectplannen blijven verder op de gebruikelijke wijze geagendeerd worden voor de vergadering van het algemeen bestuur. Bij de technische vragen kan een lid van het algemeen bestuur aangeven of hij of zij bespreking wenst van het geagendeerde voorstel (piep-systeem). Niet vooraf aangemelde voorstellen voor een projectplan worden dan in beginsel zonder bespreking vastgesteld.

Uitvoering en evaluatie

Het vastleggen van de nieuwe werkwijze met betrekking tot sturen op hoofdlijnen gebeurt in diverse documenten:

- Werkwijze met betrekking tot beleidsontwikkeling in de spelregels AB;
- Werkwijze kredietvotingen in de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Brabantse Delta ex artikel 108 Waterschap in combinatie met het daarbij behorende mandateringsbesluit
- Werkwijze besluitvorming projectplannen in de spelregels AB.

Na besluitvorming over de notitie Sturen op hoofdlijnen: De werkwijze, zullen de besluiten tot wijziging van de spelregels en de verordening ieder apart aan het algemeen bestuur worden voorgelegd.

Evaluatie wordt voorzien aan het einde van de bestuursperiode van dit algemeen bestuur. Dit biedt de mogelijkheid om ruimschoots ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze en deze ervaringen te delen met het bestuur dat aantreedt na de verkiezingen 2019.

Bijlage 1

In deze bijlage treft u aan een overzicht van alle geplande kredietaanvragen voor 2017 op basis van de bestaande afspraken. Dit overzicht is als voorbeeld bedoeld om gevoel te geven bij aantallen, verscheidenheid, omvang, type etc. Dit kan natuurlijk van jaar tot jaar wel verschillen. Op een uitzondering na zijn alle instandhoudingsinvesteringen daarbij gemandateerd aan het dagelijks bestuur. De ontwikkelingsinvesteringen (ca. 20) worden op dit moment allemaal individueel in de loop van het jaar voorgelegd aan het algemeen bestuur.

Projecten met kredietaanvraag 2017				
HUIDIGE SITUATIE IP/BEGROTING 2017	Instandhouding	x € 1.000,-	Ontwikkeling	x € 1.000,-
Zuiveringsbeheer	<i>Gemandateerde projecten (aan DB)</i>		<i>Ontwikkelingsinvesteringen ZB</i>	
	800294 Aanp. Rwn Nieuw Vossemeer	100	800361 RWZI Bath Duurzame vergisting	2.350
	800469 Bath aanp. Sliblijn	750	1589 Nieuwveer: vergroten afvoer	880
	800470 Verv. Bedrijfswaterleiding	1.000	1519 Bath: primair slib 2e indikker	900
	800487 Dongemond Inst. Motor Control Center	750	1605 Oudenbosch-Albano Rioolgemaal vergroten	450
	800320 Renovatie kleine Zuiv.Tech.Werken	750	5029 Chaam: KRW-RZI 4e trap	1.650
	800491 Uitvoeren maatregelen techn.veiligheid	2.900	800073 Meten en monitoren	250
	800468 Gebruikershandleidingen Zuiv.beheer	750	800074 Bosschenhoofd-Oudenbosch Albano	935
	800477 Documentatiehuis	1.000		7.415
		8.000		
Watersysteembeheer	<i>Gemandateerde projecten (aan DB)</i>		<i>Ontwikkelingsinvesteringen WS</i>	
	800148 Baggeren singels Reeshof Tilburg	1.470	800212 Toetsing op wateroverlast	500
	800149 Baggeren 2017	1.330	800307 't Eiland	1.145
	800196 Renovatie kleine kunstwerken 2018	900	800332 Cruyslandse krekken	3.180
	800448 Renovatie gemaal Bloemendaal	1.100	800364 EVZ Reinierpolder Steenbergse	412
	800438 Aanp. Objecten funct.ontwerp	800	6720 Waalwijk gemaal buitenpolder	6.000
	800193 Vervanging materieel 2018	560	800112 Vispassages Molenbeek	490
		6.160	800113 Plaatsing nieuwe knijpstuwen	300
	<i>Waterveiligheid (aan te vragen bij AB in 2017)</i>		800473 KRW analyses	600
	800377 Dijkversterking 14A (planfase)	434	8070 Toekomstvisie Mark/Vliet corridors	5.907
	800378 Dijkversterking 14A (uitv.fase)	4.340		18.534
		4.774		
Vaarwegenbeheer	<i>Gemandateerde projecten (aan DB)</i>			
	800462 Baggeren Steenbergse Vliet/Mark	1.000		
	800464 Reparatie schutsluis Roode Vaart	1.000		
	800465 Conserveren sluis Roode Vaart Noord	420		
		2.420		
Bedrijfsvoering	<i>Gemandateerde projecten (aan DB)</i>		<i>Ontwikkelingsinvesteringen WS</i>	
	7061 Verkiezingen 2019	1.500	800125 Aanschaf zaaksysteem	500
	800411 Onderhoud kantoor Heerle	284		500
	800349 Onderhoud werkplaats watersystemen	400		
	800432 Bedr.auto's Muskrattenbestrijding	613		
		2.797		
Regionale keringen			<i>Ontwikkelingsinvesteringen Waterveiligheid</i>	
			8462 Verbetering regionale keringen	56.510
				56.510
HWBP-bijdrage			800220 Bijdrage HWBP 2018	8.600
				8.600
Totaal	Gemandateerde projecten (aan DB)	19.377		91.559
	Waterveiligheid	4.774		
Eindtotaal	Instandhouding	24.151	Ontwikkeling	91.559

Bijlage 2 Investeringsvolumes 2017

In deze bijlage is inzichtelijk gemaakt welke investeringsvolumes worden gehanteerd, zowel totaal als per onderdeel. Nadrukkelijk wordt daarbij aangegeven dat dit het aandeel Brabantse Delta betreft waar ook kapitaallasten uit voort vloeien. Eventuele subsidies en/of bijdragen van derden zijn hierin niet opgenomen. De bruto-investeringen zijn in die gevallen dus groter dan hier zichtbaar.

Investeringsvolumes			
(Exclusief subsidies/bijdragen van derden)			
HUIDIGE SITUATIE	Instandhouding	Ontwikkeling	Totaal
Zuiveringsbeheer	x	x	20
Watersysteembeheer	x	x	11
Vaarwegenbeheer	x	x	1
Bedrijfsvoering	x	x	2
Totaal netto	x	x	34
Regionale keringen		x	11
HWBP-bijdrage		x	9
Totaal bruto	x	x	54