



1. Inleiding

De begroting van Delfland is het sturingsinstrument van de organisatie op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. De toegenomen maatschappelijke druk op transparantie en verantwoording heeft het belang van een betrouwbare begroting en een heldere begrotingsopbouw vergroot, waarbij de beschikbare middelen op effectieve wijze worden besteed. De verenigde vergadering (hierna: VV) constateert dat te vaak sprake is van (te) grote afwijkingen tussen begroting en realisatie. Dit heeft er toe geleid dat verschillende fracties binnen de VV "de kwaliteit van de exploitatiebegroting" als onderzoeksonderwerp bij de Rekeningcommissie hebben ingediend.

Op 29 juni 2016 is in de Rekeningcommissie besloten om een onderzoek naar de kwaliteit van de exploitatiebegroting van Delfland (periode 2010 t/m 2015) uit te (laten) voeren en tevens een korte inventarisatie te maken van de actuele stand van zaken van de conclusies en lessen uit het onderzoek "Projectramingen" uit 2011. Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Deze begeleidingscommissie bestaat uit ir. C.L.C. van Kretschmar (voorzitter), mr. Th Eekhout en drs. A.C.J. Jans RC. De ambtelijke ondersteuning wordt gevormd door drs.ing. T.R.J. Janssen en F.A.M. Hagendoorn. Er is een selectieprocedure gevolgd waarbij drie onderzoeksbureaus zijn benaderd om een offerte uit te brengen. De opdracht is uiteindelijk gegund aan Deloitte. Het onderzoek is uitgevoerd door drs. F.P. Smilde en P. Solleveld MPC CPC onder leiding van drs. R.M.J. van Vugt RA.

In deze oplegnotitie worden in paragraaf 2 beknopt de conclusies, de context en de aanbevelingen van het onderzoek weergegeven. In paragraaf 3 staan de conclusies en aanbevelingen van de rekeningcommissie naar aanleiding van het onderzoek. Paragraaf 4 beschrijft het proces van het aanbieden van de resultaten van het onderzoek aan de VV.

2. Conclusies, context en aanbevelingen van het onderzoek

2.1 Inventarisatie stand van zaken van conclusies en lessen uit het onderzoek "Projectramingen" 2011

De aanbevelingen van het rapport van Twynstra Gudde inzake investeringskredieten zijn voor een groot deel opgevolgd. Op een drietal onderdelen is ruimte voor verdere verbetering binnen de projectorganisatie inzake investeringen, deze worden hierna kort toegelicht.

2.1.1 Informatiedeling

Het is onvoldoende geborgd dat geleverde informatie (voldoende) specifiek gemaakt wordt naar de rol van de betreffende ontvanger. Van belang is dat informatie op voldoende gedetailleerde wijze gepresenteerd wordt aan bijvoorbeeld teamleiders en dat de mate van detaillering afneemt naar mate informatie hoger in de hiërarchie komt richting de secretaris-directeur.

2.1.2 'Overkoepelende' programma's, projecten en scopewijzigingen

De organisatorische sectorindeling sluit niet aan op de gekozen programma-indeling. In enkele gevallen lopen programma's over verschillende sectoren heen. Het behalen van de (programma-) doelstellingen ligt dan niet bij één sectorhoofd. In deze situatie is het risico aanwezig dat de verantwoordelijkheden niet voor iedereen in voldoende mate duidelijk zijn.

2.1.3 Culture eats strategy

Binnen de organisatiecultuur van Delfland is de neiging ambities op het gebied van planning hoger neer te zetten dan hetgeen de organisatie kan realiseren. Er is onvoldoende zichtbaar inzicht of de planning van investeringen realistisch is in relatie tot de beschikbare capaciteit en tijd van de organisatie. Hierdoor wordt aan het begin van een jaar onnodig veel beslag op de financiële middelen (rente en afschrijving) gelegd, die achteraf niet blijken te zijn besteed.

2.2 Onderzoek naar de kwaliteit van de exploitatiebegroting (2010 t/m 2015)

Tijdens het onderzoek naar de kwaliteit van de exploitatiebegroting zijn diverse bevindingen gedaan die in het rapport zijn weergegeven. Naast de bevindingen die betrekking hebben op de begrotingscyclus, zijn een drietal kernbevindingen te onderscheiden die de oorzaak van de verschillen tussen begroting-burap-jaarrekening verklaren en meer fundamenteel van aard zijn, deze worden hierna kort weergegeven.

2.2.1 Programma- en productindeling

De programma- en productenindeling is complex, waarbij de organisatorische indeling niet in alle gevallen aansluit op de programma-indeling. Hiermee is een onvoldoende duidelijke koppeling tussen beleidsuitvoering (het realiseren van beleid, doelstellingen en activiteiten) en de exploitatiebudgetten te maken.

2.2.2 Instrumentarium

Het instrumentarium om efficiënt en effectief budgetten te bewaken ontbreekt. In het bijzonder de opbouw van exploitatiebudgetten in de financiële administratie is ingewikkeld en ondoorzichtig.

2.2.3 Planning versus realisatie

Bij de exploitatiebudgetten is de planning in relatie tot de realisatie van de doelstellingen dan wel het beleid een belangrijk aandachtspunt. Er is onvoldoende inzicht of de planning realistisch is in relatie tot de beschikbare capaciteit van de organisatie. Met andere woorden: klopt het budget met de feitelijke uitvoering?

De methodes voor het sturen en beheersen van budgetten dienen aan te sluiten op de aard van het budget. Hierbij is een eenduidige relatie tussen beleidsdoelstellingen (outcome), activiteiten om de doelstellingen te realiseren (output) en de financiële middelen essentieel. Deze relatie ontbreekt in de begroting en de budgetten van Delfland.

Daarnaast moet de organisatie ingericht zijn om te meten in hoeverre de realisatie van de beleidsdoelstellingen in lijn ligt met de uitputting van het budget. Dit wordt nog niet op deze wijze uitgevoerd binnen het begrotingsproces.

2.2.4 Culturele aspecten

Naast de hiervoor aangegeven bevindingen die in belangrijke mate bijdragen aan de (te) grote afwijkingen tussen begroting en realisatie is ook een aantal culturele aspecten van belang, deze worden hierna kort weergegeven.

Stafdiensten zijn in de praktijk de inhoudelijke eigenaren van de Planning & Control-cyclus, terwijl het eigenaarschap van de Planning & Control-cyclus behoort te berusten bij de lijnorganisatie. Deze rol en verantwoordelijkheid wordt onvoldoende genomen door de lijnorganisatie. Hierdoor worden de stafdiensten gedwongen deze verantwoordelijkheid op te pakken, terwijl zij zich zouden moeten beperken tot het ondersteunen en toetsen van de lijnorganisatie.

Budgetverantwoordelijken hebben de neiging de lat hoger te leggen dan de organisatie aankan. Dit betekent dat de realisatie snel achterblijft op vooraf geschapen verwachtingen.

Binnen onderdelen van de lijnorganisatie lijkt nog sprake te zijn van een cultuur waarin men ervan uit gaat dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om alle wensen te realiseren.

De cultuur is dat het weerstandsvermogen niet wordt aangesproken en dat alle tegenvallers binnen de begrotingsrealisatie worden opgevangen.

2.3 Context

Voor de onderzoekswerkzaamheden is door Deloitte de best practice op het gebied van het begrotingsproces als normenkader gehanteerd. Deze best practice is gebaseerd op ervaring en advisering bij andere waterschappen en lokale overheden. Dit betekent dat de bevindingen en adviezen gericht zijn op het in lijn brengen van de feitelijke situatie van Delfland met de best practice. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de bestaande procesgang bij Delfland is ontstaan binnen een bepaalde context gebaseerd op politieke en ambtelijke keuzes uit het verleden, maar ook door het aanwezige instrumentarium dat heeft geleid tot de bestaande indeling van de begroting en de gehanteerde procesgang.

2.4 Aanbevelingen

De inventarisatie van de stand van zaken van de conclusies en de lessen uit het onderzoek "Projectramingen" uit 2011 heeft geleid tot de aanbevelingen A1 t/m A3 zoals omschreven in het onderzoeksrapport onder 3.2.

Het onderzoek naar de kwaliteit van de exploitatiebegroting (2010 t/m 2015) heeft geleid tot de aanbevelingen B1 t/m B12 zoals omschreven in het onderzoeksrapport onder 3.4.

3. Conclusies en aanbevelingen door de Rekeningcommissie

Na de periode 2010-2015 die bij Delfland gekenmerkt is door organisatorische- en financiële herstructurering (o.a. motie Dijkema, onderzoek Projectramingen) en verbetering van de financiële resultaten, is het nu van belang om de ingezette koers in de komende jaren voort te zetten middels het borgen van verbeteringen en het verder ontwikkelen van processen, organisatie en systemen. Het onderzoeksrapport van Deloitte biedt een aantal aanknopingspunten en aanbevelingen om dit concreet vorm te geven.

De Rekeningcommissie adviseert de VV de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport voor wat betreft de stand van zaken van de conclusies en de lessen uit het onderzoek "Projectramingen" en het onderzoek naar de kwaliteit van de exploitatiebegroting over te nemen met inachtneming van de volgende kanttekeningen.

1. Implementatieplan

Gelet op het aantal aanbevelingen en de impact hiervan is het van belang om een implementatieplan op te stellen en hierbij een prioritering aan te brengen die samenloopt met de vervanging van het huidige financiële systeem. Dit om zeker te stellen dat aanbevelingen die betrekking hebben op de inrichting van het financiële systeem bij de invoering van het nieuwe systeem worden meegenomen.

2. Programma- en productindeling

Bij aanvang van de volgende bestuursperiode dient de indeling van programma's en producten in lijn te zijn met de organisatie en dient onderscheid te zijn aangebracht tussen budgetten voor 'business as usual' en beleidsspeerpunten.

3. Culturele aspecten

De bevindingen van het onderzoeksrapport ten aanzien van de heersende cultuur geven aan dat deze achterblijft bij de ingezette financiële koers. Met name het bewustzijn van de beperktheid van middelen en de invulling van het budget eigenaarschap zijn hierbij essentieel. Aangegeven dient te worden welke stappen genomen worden om de huidige cultuur in lijn te brengen met de gewenste houding en/of het gewenste gedrag gegeven de ingezette financiële koers.

4. Begroting 2018

Met ingang van de begroting 2018 vaststellen welk type risico's binnen de budgetten dient te worden opgevangen (bijvoorbeeld risico's met beperkte omvang en onderdeel van de dagelijkse uitvoering) en welk type risico's in aanmerking komt om gedekt te worden door het weerstandsvermogen (bijvoorbeeld meer materiële risico's met een beperkte kans van voorkomen).

Met ingang van de begroting 2018 sturen op de baten en de lasten afzonderlijk, in plaats van op het saldo.

4. Verdere procedure

De resultaten van het onderzoek zullen in het kader van hoor en wederhoor aan het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden van Delfland worden voorgelegd. Na ontvangst van de schriftelijke reactie van het College zal het onderzoeksrapport samen met een aanbiedingsbrief, na behandeling in de Commissie Bestuur, organisatie en bedrijfsvoering, worden aangeboden aan de VV van 18 mei 2017.

Hoogachtend,
De voorzitter van de rekeningcommissie Delfland

drs. A.C.J. Jans RC