



HOOGHEEMRAADSCHAP
**DE STICHTSE
RIJNLANDEN**



Sturing en Verantwoording

Het bestuurlijke deel

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en probleemstelling	3
2.	Huidige situatie	4
3.	Richting verbetering	9
4.	Advies	10
5.	Effecten voor de inrichting	14
6.	Vervolgstappen en actiepunten	17
	<i>Bijlage 1: Vergelijking varianten</i>	<i>18</i>

1. Inleiding en probleemstelling

Inleiding

Het huidige sturingsmodel en bijbehorende begrotingsstructuur dateren uit 2009. Zowel de organisatie HDSR, de opgave van HDSR, als de omgeving zijn aan verandering onderhevig. Dit betekent ook dat er behoefte is aan andere sturingsinformatie en sturingsmogelijkheden voor zowel management als bestuur. Het is goed om het sturingsmodel en bijbehorende begrotingsstructuur eens in de paar jaar tegen het licht te houden en te bekijken op welke onderdelen deze volstaan voor de huidige opdracht van de organisatie. Daarnaast hebben binnen de organisatie ontwikkelingen plaatsgevonden die mogelijk vragen om herijking van de kostenverdeling. Dit betreft dan niet alleen de toename van investeringsprojecten en de ondersteuning die hiervoor nodig is maar ook veranderingen ten aanzien van de opgaven in het watersysteem en het actieve beheer van de waterkwaliteit. Dit allemaal heeft zijn weerslag op de structuur van zowel de bestuurlijke als ambtelijke begroting.

Probleemstelling

Onder de bestuurlijke begrotingsstructuur wordt verstaan het niveau waarop exploitatiekosten en investeringsuitgaven in de begroting worden gespecificeerd. De ambtelijke begrotingsstructuur is het onderliggende niveau waarop budgetten worden opgesteld en worden bewaakt. De belangrijkste verschillen zijn dat de bestuurlijke begroting geen kostenplaatsen kent en dat de ambtelijke begroting niet per programma is opgesteld. Dat leidt ertoe dat de bestuurlijke en ambtelijke sturing en verantwoording op andere delen van de begroting plaatshebben. Binnen de ambtelijke begroting is de relatie met programma's minder aanwezig. Dat geldt vooral voor de personeelskosten. De probleemstelling is dan ook:

De uitwerking van de begroting tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie verschilt, is niet meer actueel en biedt voor beide onvoldoende houvast om (bij te) sturen.

Oplossingsrichting

De veranderingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden maken dat er behoefte is om de financiële informatie anders te structureren zodat duidelijker is waarop gestuurd kan worden en welke impact dat heeft op andere zaken. Dat geldt met name voor sturing door het bestuur maar het werkt door in de ambtelijke organisatie. Het op een andere manier structureren van de financiën. Deze andere manier structureren van de financiële informatie kan leiden tot een nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur. Die structuur moet dan ook:

1. Mogelijkheden bieden voor het (algemeen) bestuur om tussentijds, naar aanleiding van actuele ontwikkelingen, bij te kunnen sturen op te bereiken doelen en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen;
2. Een transparante opbouw hebben van bestuurlijke programma's en inzicht geven in hoe wijzigingen in de kosten en uitgaven doorwerken in programma's en beide heffingen;
3. Voorzien in een logische aansluiting tussen de bestuurlijke en de ambtelijke begroting qua begrote en gerealiseerde kosten om zo financiële analyses te vergemakkelijken en het inzicht te verbeteren in financiële en inhoudelijke consequenties van bijsturing op en binnen bestuurlijke programma's.

Deze notitie gaat in op de bestuurlijke begrotingsstructuur. De ambtelijke begrotingsstructuur wordt in afstemming met de bestuurlijke begrotingsstructuur ontwikkeld, maar volgt in principe de bestuurlijke structuur.

Leeswijzer

In deze beknopte notitie, bestemd voor het algemeen bestuur van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR), wordt toegelicht welke knelpunten zich voordoen te aanzien van de huidige financiële sturingsinformatie. Aan de hand van de huidige situatie wordt de probleemstelling verduidelijkt. Vervolgens wordt toegelicht welke oplossing daarvoor wordt voorgesteld. Daarbij komen ook de onderbouwing en argumentatie van het advies voor de oplossing aan bod. Deze oplossing is verwerkt in een nieuwe

begrotingsstructuur voor de bestuurlijke begrotingsprogramma's. Het gaat hier overigens niet alleen om de begroting, maar ook om alle gerelateerde financiële stukken, als Voorjaarsnota, Bestuursrapportages en Jaarstukken in het totaal van de P&C-cyclus. In deze notitie schetsen we eerst de huidige situatie en de bijbehorende problemen waar tegenaan wordt gelopen, waarna de afwegingen, het advies en bijbehorende argumentatie beschreven wordt. Aansluitend wordt stilgestaan bij de benodigde acties om dit advies op te volgen.

2. Huidige situatie

Sturing en verantwoording

Bij Sturing en Verantwoording denken de meesten in eerste instantie aan de jaarlijks door het algemeen bestuur vastgestelde Programmabegroting. 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.

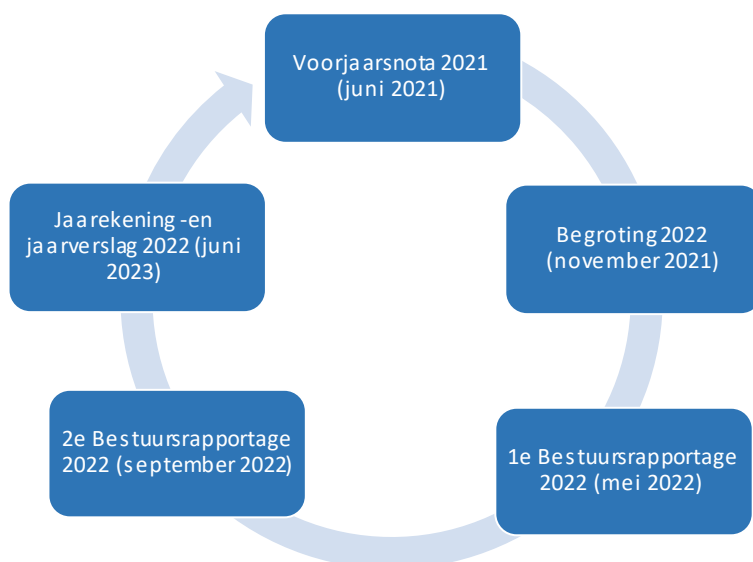
Sturing

Aan de begroting gaat jaarlijks de voorjaarsnota vooraf, in de jaren van de verkiezingen wordt er een coalitieakkoord gepresenteerd en eens in de 6 jaren wordt er een waterbeheerprogramma opgesteld. Dit zijn de documenten waarmee het algemeen bestuur de richting voor het waterschap bepaalt en de doelen voor de komende jaren uitzet. Dit zijn dan ook de stukken waarmee bij uitstek wordt gestuurd.

Bijsturing en verantwoording

Verantwoording en eventuele bijsturing vindt vooral plaats via de bestuursrapportages (Buraps), eventuele begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Naar aanleiding van de Buraps worden, indien nodig, voorstellen tot begrotingswijzigingen 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.

Figuur 1: P&C-cyclus



In voorgaande 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 ('Plan'). 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 'Do'. De verantwoording (de 'Check') 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 'Act'): 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.

Binnen de begroting zijn er vier belangrijke onderdelen te onderscheiden waarover verantwoording wordt afgelegd en die zich lenen om op bij te sturen: de exploitatie, de investeringsuitgaven, de belastingopbrengsten en de te behalen doelen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt per onderdeel uiteengezet hoe dit in de begroting is opgenomen en hoe zich dat verhoudt met de mogelijkheden om daarop te sturen en daarover te verantwoorden. Als voorbeeld wordt steeds het bestuurlijke programma Gezond Water genomen. Dit programma vormt samen met het programma Zuiveringsbeheer het thema Gezond Water. Hoewel deze pas voor het eerst in de begroting van 2022 worden opgenomen wordt er in deze notitie al wel aandacht aan de Strategische Lijnen geschonken.

De exploitatiebegroting

In onderstaande tabel staan de voor 2021 begrote kosten en overige opbrengsten per hoofdkostensoort weergegeven van het bestuurlijke programma Gezond water. Ter vergelijking zijn tevens de voor 2019 gerealiseerde en voor 2020 begrote bedragen in de tabel opgenomen. De term exploitatie geeft hierbij aan dat het kosten en overige opbrengsten zijn die meetellen in het jaarresultaat en die gedekt moeten worden uit belastingopbrengsten of egalisatiereserves. Het betreffen geen uitgaven ten behoeve van investeringen. Wat wel in deze tabel is meegenomen dat zijn de kapitaallasten; namelijk de rente- en afschrijvingskosten van investeringen die in het verleden zijn gedaan en zijn geactiveerd. In de bestuursrapportages en het jaarverslag wordt per hoofdkostensoort gerapporteerd over substantiële (geprognosticeerde) afwijkingen. Indien nodig wordt door middel van tussentijdse begrotingswijzigingen de begroting op basis van de prognose aangepast. De noodzaak en wenselijkheid van begrotingswijzigingen vloeien onder andere voort uit rechtmatigheid, transparantie en het aansluiten op tussentijdse bestuurlijke besluitvorming.

Exploitatie

Gezond water	Realisatie 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Kosten			
Rentekosten	23	20	39
Afschrijvingskosten	61	80	114
Personeelskosten	1.778	2.191	2.505
Overige kosten	2.430	3.799	3.982
Totaal kosten	4.292	6.090	6.641
Overige opbrengsten			
Overige opbrengsten	1.059	966	623
Totaal overige opbrengsten	1.059	966	623
Saldo kosten en overige opbrengsten	3.233	5.124	6.017

Bedragen zijn in duizenden euro's

De investeringsbegroting

In onderstaande tabel zijn van het bestuurlijke programma Gezond water de voor het boekjaar 2021 begrote investeringsuitgaven per groep van investeringsprojecten weergegeven. De kredietvolumes in de kolommen 'Totaal krediet' en 'Nieuwe kredietvolume in 2021' hebben betrekking op de gehele looptijd van het project/ de projecten binnen de groep. In de bestuursrapportages en het jaarverslag wordt ook op dit niveau gerapporteerd over substantiële (geprognosticeerde) afwijkingen. Indien nodig wordt door middel van tussentijdse begrotingswijzigingen de begroting op basis van de prognose aangepast. Veelal zijn dit aanpassingen van de jaarschijf binnen de totale omvang van het krediet (een verschuiving van uitgaven in de

tijd). Voor substantiële aanpassingen van de omvang van de kredieten worden separate bestuursvoorstellen aan het dagelijks of algemeen bestuur voorgelegd.

Thema/ programma/ doelstelling/ project	Totaal krediet al toegekend*	Nieuw krediet-volume in 2021	Begroting uitgaven 2021
Programma Gezond Water	5.425	0	1.620
<i>Waterkwaliteit (o.a. KRW))</i>			
11. Oevers KRW 2016-2021	1.400	-	750
12. Vispassage KRW 2016-2021	3.125	-	695
13. Syn. LG KRW 2016-2021	750	-	100
14. Vervanging datasysteem ecologie	150	-	75

Bedragen zijn in duizenden Euro's

* Op basis van toekenning t/m 1 juli 2020

De 10 strategische lijnen

Om overzicht en regie te houden op de ontwikkelingen, en de dilemma's en keuzes die daarbij een rol spelen, is binnen het waterschap besloten om te werken met een strategische agenda. Hierbinnen zorgen we voor coördinatie en sturing op een tiental relevante thema's voor het waterschap: de 10 strategische lijnen. Dit zijn thema's die bepalend zijn voor de ontwikkeling van het waterschap, voor het water- en zuiveringsbeheer in ons gebied en andere belangrijke maatschappelijke vraagstukken waarvoor het waterschap van toegevoegde waarde is of kan zijn (zoals duurzaamheid of remmen van de bodemdaling). In de Voorjaarsnota 2021 keken we voor het eerst langs deze lijnen langjarig vooruit. Hoe dit doorwerkt in de Begroting 2023 wordt in de hoofdstukken 4 en 5 beschreven. In onderstaande tabel zijn de 10 lijnen weergegeven.

STRATEGISCHE ONDERWERPEN

- Omgevingswet en RO
- Sterke Lekdijk
- Toekomst bestendig waterbeheer
- Bodemdaling veenweide
- Gezond water
- ZUIVERe ontwikkelingen
- Duurzaamheid
- Waterbewustzijn/genieten van water
- Digitale transformatie
- Toekomst bestendig begroten

De te behalen doelen (Effectindicatoren)

De voortgang van de werkzaamheden met betrekking tot 'gezond water' worden aan de hand van de volgende effectindicatoren gevolgd. Onder een drietal beoogde effecten zijn een vijftal indicatoren opgenomen die een duiding moeten geven over het bereiken van doelstellingen op het werkterrein van het programma Gezond water. Alleen in het jaarverslag wordt kwalitatief over de voortgang op de effectindicatoren gerapporteerd.

Effect 7: Schoon en gezond oppervlaktewater

- Effect 7a: Ecologie en chemie voldoet aan KRW doelen waterlichamen (% WL per KRW maatlat)
- Effect 7b: Ecologie en chemie voldoet aan doelen 'overig water' (%)

Effect 8: Levendige en veerkrachtige boerensloten

- Effect 8: Agrariërs nemen bewust maatregelen ten behoeve van schoon en gezond oppervlaktewater

Effect 9: Gezond en zichtbaar water in de stad

- Effect 9a: Voldoet aan het streefbeeld 'zichtbaar water'
- Effect 9b: Gemeenten en bewoners nemen maatregelen ten behoeve van schoon en gezond oppervlaktewater

De belastingopbrengsten

In de begroting worden de begrote belastingopbrengsten opgenomen. Deze zijn nog niet gebaseerd op daadwerkelijk vastgestelde belastingtarieven omdat die de laatste jaren pas in december werden vastgesteld. Vanaf de begroting van 2021 worden de belastingtarieven en de begroting in dezelfde vergadering ter besluitvorming aan het algemeen bestuur voorgelegd.

Bijsturing op belastingopbrengsten is binnen het belastingjaar, na vaststelling van de belastingtarieven, niet mogelijk. BghU verzorgt de heffing en invordering en nut het belastingdraagvlak zoveel mogelijk uit.

Afwijkingen leiden weliswaar tot begrotingswijzigingen maar dit zijn in de regel meer administratieve bijstellingen op basis van geprognosticeerde afwijkingen. Bijsturing op belastingopbrengsten door middel van beleidswijzigingen is in de praktijk niet mogelijk omdat de tarieven zijn vastgesteld en het belastingdraagvlak een exogene factor is. De tarieven kunnen gedurende het belastingjaar niet worden aangepast. Verschillen tussen begrote en gerealiseerde belastingopbrengsten leiden tot mutaties van de egalisereserves.

Verwachte meeropbrengsten bieden eventueel ruimte om de tarieven voor het komend jaar te nivelleren of te verlagen.

Het verschil tussen ambtelijke en bestuurlijke sturing en verantwoording gaat voor de belastingopbrengsten niet op. De reden om in deze notitie de begrote belastingopbrengsten toch naar voren te brengen is dat hiermee duidelijk wordt dat met de voorgestelde wijzigingen een betere aansluiting wordt gemaakt tussen de netto kosten en deze belastingopbrengsten omdat beide nu per heffing in beeld worden gebracht.

Begrote belastingopbrengsten 2020 en 2021	Vastgesteld 2020	Voorgesteld 2021	Ontwikkeling (2021/2020)
Watersysteemheffing ingezetenen	€ 26.818.301	€ 28.910.089	7,8%
Watersysteemheffing ongebouwd	€ 5.529.392	€ 5.840.431	5,6%
Watersysteemheffing natuur	€ 65.410	€ 70.512	7,8%
Watersysteemheffing gebouwd	€ 32.862.139	€ 34.836.754	6,0%
Zuiveringsheffing woningen/ bedrijven	€ 64.124.545	€ 62.908.656	-1,9%
Totaal watersysteem- en zuiveringsheffing	€ 129.399.787	€ 132.566.443	2,4%
Verontreinigingsheffing *	€ 200.000	€ 320.000	60,0%
Totaal belastingopbrengsten	€ 129.599.787	€ 132.886.443	2,5%

* de verontreinigingsheffing is in 2020 als overige opbrengsten begroot

3. Richting verbetering

Om te komen van de huidige situatie, waarin verschillende uitwerking van de begroting geldt tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, naar het formuleren van oplossingen zijn verschillende betrokkenen gesproken zoals het MT, het dagelijks bestuur, de auditcommissie en het algemeen bestuur. In deze gesprekken zijn mogelijke alternatieven verkend. In de oplossing wordt bestuurlijk getracht de methodiek van het werken met programma's en effectindicatoren uit de huidige situatie mee te nemen. Deze manier van uitvoeren en verantwoorden wordt als positief ervaren en is de afgelopen jaren met veel zorg opgezet. Daarnaast geeft de Unie van Waterschappen, in het kader van de bedrijfsvergelijkingen, richtlijnen mee in de wijze van verantwoording van bestede middelen. Hier moet ook rekening mee worden gehouden.

Om verschillende oplossingen goed af te wegen is een afwegingskader gehanteerd. In dit kader zijn verschillende factoren opgenomen, waarop de mogelijke oplossingen worden getoetst. De lijst met factoren is opgehaald in werksessies en een bijeenkomst met leden van zowel het ambtelijke als bestuurlijke deel van de organisatie.

We onderscheiden de volgende factoren in een **afwegingskader**, waarbij we nu alleen de bestuurlijke factoren onder de tabel toelichten:

Bestuurlijke factoren	Ambtelijk/organisatorische factoren
Transparant	Transparant
Flexibel	Mate van verandering
Eenvoud en uitlegbaar	Eenvoud
Doelmatig	Gelijkwaardigheid
Herleidbaarheid keuzes	Herleidbaarheid keuzes
Niveau van abstractie	Betrouwbaarheid
Assetmanagement	Assetmanagement

In de tabel is zichtbaar dat enkele factoren, zoals transparantie, eenvoud, herleidbaarheid van keuzes en assetmanagement, dubbel voorkomen. Deze spelen voor zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie een belangrijke rol in de afweging van de mogelijke oplossingen.

Transparant gaat met name in op de toerekening van de belastingen. Is het voor de belastingbetaler voldoende duidelijk welke middelen uit welke belastingopbrengsten worden ingezet? Ook gaat het om een transparante manier van verantwoorden van gedane uitgaven.

Flexibel is de factor waarmee tijdsafhankelijkheid wordt ingebakken. Wat gebeurt er als er andere onderwerpen relevant worden of nieuwe politieke kleur aanwezig is?

Eenvoud en uitlegbaar beschrijft de mate waarin de begroting gemakkelijk te interpreteren en uit te leggen is voor alle belanghebbenden.

Doelmatig gaat over de efficiëntie die in het model gehanteerd wordt.

Herleidbaarheid keuzes geeft aan of en in welke mate de gemaakte (bestuurlijke) keuzes gemakkelijk te herleiden zijn.

Niveau van abstractie gaat in op het detailniveau waarop gerapporteerd wordt.

Assetmanagement is een element dat steeds belangrijker wordt binnen de organisatie. Wens is dat het model hier positief op inspeelt. Dit maakt de verbinding tussen investeringen en exploitatie door middel van het gedachtegoed voor Total Cost of Ownership (TCO) (in kaart brengen volledige kosten tijdens de gehele levensduur van het duurzame productiemiddel (asset)).

Op basis van deze factoren zijn vier verschillende varianten besproken. Deze varianten zijn deels opgesteld op basis van interne werksessies en voortgekomen uit gesprekken met verschillende andere waterschappen.

4. Advies

Binnen HDSR is gesproken over de factoren van het afwegingskader en de mogelijke varianten. Na verdiepende gesprekken met het dagelijks bestuur heeft dit geleid tot de uitwerking van een mix van de twee meest aansluitende varianten.

Ten eerste is er een duidelijke voorkeur om de begroting op te delen naar herleidbaarheid van de beide heffingen, de watersysteem- en de zuiveringsheffing. Ten tweede wordt aangestuurd op een onderscheid tussen de reguliere en de bijzondere taken en opgaven van het waterschap. Deze laatste zijn veelal van tijdelijke aard of leiden tijdelijk tot hogere kosten en zijn daarmee dynamisch.

In dit hoofdstuk adviseren wij een begrotingsopzet waarin aan beide tegemoet wordt gekomen: de bestuurlijke programma's tellen in de nieuwe opzet, inclusief het gesplitste programma Bestuur, middelen en organisatie, exact op tot de beide heffingen. Daarnaast wordt per programma een onderscheid gemaakt in het type werk; is het regulier of betreft het een dynamische opgave. Regulier is van toepassing op beheer- en onderhoudswerkzaamheden, die structureel van aard zijn en jaar in jaar uit moeten worden uitgevoerd om de wettelijke taken van het waterschap te volbrengen. Een voorbeeld hiervan zijn de beheer- en onderhoudstaken die moeten plaatsvinden om onze waterkeringen in stand te houden. De dynamische opgaven zijn meer tijdsafhankelijk en vragen in veel gevallen besluitvorming over de mate van intensiteit. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn enkele van de huidige 10 strategische lijnen, zoals Digitale transformatie en Duurzaamheid. Daarbij komt de lijn Digitale transformatie alleen bij het programma Bestuur & Organisatie terug maar zal de lijn Duurzaamheid bij meerdere programma's als dynamische opgave terugkomen. Anders verwoordt: bij regulier gaat het voornamelijk om 'instandhouding en vervanging' en bij de dynamische opgave vooral over 'uitbreiding, innovatie en verandering'. We beseffen dat dit onderscheid niet altijd zwart/wit is en dat er bijvoorbeeld innovaties zullen zijn die tot de nieuwe standaard gaan behoren waardoor een opgave van dynamisch overgaat in regulier. Daarbij moet worden opgemerkt dat dynamisch niet inhoudt dat de kosten per definitie flexibel zijn.

De nieuwe opzet met een uitsplitsing tussen regulier en dynamisch wordt zowel voor de exploitatie als voor de investeringen gehanteerd.

Eerste niveau van scheiding op belastingtype

Op het hoogste niveau wordt scheiding aangebracht tussen zuiveringsheffing en watersysteemheffing, dit heeft als voordeel dat belastingopbrengsten en bijbehorende kosten duidelijk herleidbaar zijn. Als eerste wordt op basis van de huidige programma's de verdeling gemaakt naar de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Begroting 2020 <i>Huidige programma's</i>		Zuiveringsheffing <i>Huidige programma's</i>	Watersysteemheffing <i>Huidige programma's</i>
1. Waterkeringenbeheer			1. Waterkeringenbeheer
2. Calamiteitenzorg			2. Calamiteitenzorg
3. Muskusrattenbeheer			3. Muskusrattenbeheer
4. Watersysteembeheer			4. Watersysteembeheer
5. Beperken gevolgen klimaatverandering			5. Beperken gevolgen klimaatverandering
6. Gezond Water			6. Gezond Water
7. Gezuiverd afvalwater		7. Gezuiverd afvalwater	
8. Bestuur, middelen en maatschappij		8. Bestuur, middelen en maatschappij	8. Bestuur, middelen en maatschappij

Aanvullend worden de huidige programma's samengevoegd in nieuwe programma's, behorend onder de beide heffingen die ook in de belastingopbrengsten gebruikelijk is: de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Dit is weergegeven in onderstaande tabel. Hiermee komen de oude thema's, die de huidige bestuurlijke programma's min of meer clusterden, te vervallen en worden feitelijk vervangen door de beide heffingen.

Bijkomend voordeel van de keuze om met een tweetal 'directe' inhoudelijke programma's te gaan werken is dat een aantal kostenposten die nu onder Bestuur, middelen en maatschappij vallen naar die beide programma's kunnen worden verdeeld. In de oude situatie leidde dat ambtelijk tot problemen omdat vooral aan de kant van de watersysteemheffing deze kosten over meerdere programma's verdeeld (en geadministreerd) moesten worden. Dat probleem doet zich nu niet of minder voor. Dat leidt tot een zuiverder beeld van de kosten van Bestuur en Organisatie. Daardoor kan er, bij de Begroting 2023, een stap gemaakt worden tot het terugbrengen van de deze kosten tot de echt algemene kosten, de zogenaamde overheadkosten.

Waterzuivering <i>Huidige programma's</i>	NIEUW: Zuiveringsheffing	Watersysteem <i>Huidige programma's</i>	NIEUW: Watersysteemheffing
		1. Waterkeringenbeheer	1. Watersysteembeheer
		2. Calamiteitenzorg	
		3. Muskusrattenbeheer	
		4. Watersysteembeheer	
		5. Beperken gevolgen klimaatverandering	
		6. Gezond Water	
7. Gezuiverd afvalwater	2. Zuiveringsbeheer		
8. Bestuur, middelen en maatschappij	3. Bestuur & Organisatie	8. Bestuur, middelen en maatschappij	3. Bestuur & Organisatie

Dit betekent dat er twee 'nieuwe' programma's zijn verdeeld naar belastingtypen (in blauw) en een derde programma is (Bestuur & Organisatie in oranje) dat onder beide valt en waarvan de kosten over beide heffingen worden verdeeld.

Tweede niveau: verschil in type bestedingen per programma

Binnen de bestuurlijke programma's wordt een scheiding aangebracht tussen reguliere taken en dynamische opgaven. Dat geldt ook voor het programma Bestuur & Organisatie. De kosten van dit laatste programma worden uiteindelijk verdeeld over de beide heffingen. De in hoofdstuk 2 genoemde 10 strategische lijnen komen op verschillende wijzen terug in de begroting. Sommige strategische lijnen vallen echt onder één programma en andere lijnen komen onder meerdere programma's terug. De lijn Zuivere ontwikkelingen is een voorbeeld van een lijn die onder één programma valt namelijk Zuiveringsbeheer. Als we echter naar de lijn Duurzaamheid kijken dan komt dat onderwerp onder meerdere programma's terug. Maatregelen op dit vlak vallen onder meerdere programma's. Verduurzaming van een rioolgemaal valt onder het programma Zuiveringsbeheer maar wanneer het een poldergemaal betreft dan valt het onder het programma Watersysteembeheer.

Het verschil tussen reguliere taken en dynamische opgaven is het best te verduidelijken aan de hand van de belangrijkste kenmerken van beide. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Reguliere taken	Dynamische opgaven
Bestaand vastgesteld beleid	Tijdelijke (verander)opgaven
Going concern	Bestuurlijke ambitie/ speerpunten
Beheer & Onderhoud	Nieuw beleid
Instandhouding assets	Maatschappelijke ontwikkeling
	Onderscheidend vermogen
	Raakvlakken (keten)partners
	Ontwikkelen/ vernieuwen assets

Uiteindelijk is het bedoeling om op basis van de diverse kenmerken een beslisboom op te zetten om te bepalen of activiteiten reguliere taken dan wel een dynamische opgaven betreffen. Zeker is dat er altijd een grijs gebied tussen beide zal bestaan. Daarnaast is het ook goed denkbaar dat na realisatie van een dynamische opgave op een gegeven moment activiteiten die vanuit die opgaven voortkomen onder de reguliere taken over gaan.

Om de begrotingsstructuur werkbaar en overzichtelijk te houden heeft het de voorkeur om het aantal dynamische opgaven te beperken. Voor de Begroting 2022 is een begin gemaakt om in ieder geval de 10 strategische lijnen als dynamische opgaven te presenteren. Dit wordt bij de begroting van 2023 verder uitgewerkt en kan vervolgens aangevuld worden met een aantal andere substantiële opgaven die onderscheidend zijn voor “wat voor een waterschap wij willen zijn”.

In de volgende tabel is een aantal voorbeelden opgenomen.

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	
Heffingen	Bestuurlijke programma's	Reguliere taken	Dynamische opgaven
Watersysteemheffing	1. Watersysteembeheer	Beheer waterkeringen Calamiteitenzorg Uitvoering muskusrattenbeheer Laboratoriumonderzoek Vervangingsinvesteringen Baggeren watergangen Maaien watergangen	Sterke Lekdijk Bodemdaling Veenweide Toekomstbestendig watersysteem Gezond water Duurzaamheid WSH
	3. Bestuur & Organisatie	Bestuur Huisvesting Belastingheffing en -invordering Financieel beheer	Toekomstbestendig Begroten Waterbewust leven Duurzaamheid B&O Digitale transformatie Omgevingswet en RO
Zuiveringsheffing	2. Zuiveringsbeheer	Beheer en onderhoud rwzi's Laboratoriumonderzoek Vervangingsinvesteringen	Zuivere ontwikkelingen Duurzaamheid ZH
	3. Bestuur & Organisatie	Bestuur Huisvesting Belastingheffing en -invordering Financieel beheer	Toekomstbestendig Begroten Waterbewust leven Duurzaamheid B&O Digitale transformatie Omgevingswet en RO

De vertaling van de huidige situatie, naar de nieuwe situatie vraagt een aantal vervolgacties voor de uiteindelijke implementatie. Dit wordt, na de consultatie van het college en het algemeen bestuur, ambtelijk verder uitgewerkt in het zesde hoofdstuk. Daarin worden de vervolgstappen en actiepunten beschreven.

Kijkend naar het afwegingskader levert dit naar ons oordeel de volgende score per factor op:

Bestuurlijke factoren	Score o.b.v. voorstel verwerkt in advies
Transparant	Positief: het model heeft als voordeel dat het goed zicht geeft in bestuurlijke keuzes met invulling dynamische opgaven t.o.v. totaal door het gebruik van de verdeling regulier en dynamisch. Daarnaast is een heldere onderverdeling naar belastingopbrengst zichtbaar.
Flexibel	Positief: de dynamische opgaven kunnen via de voorjaarsnota en begroting periodiek gewijzigd worden, zonder grote veranderingen in model doordat programma's gelijk blijven. Indien gewenst zijn ook de titels van de programma's te wijzigen.
Eenvoud en uitlegbaar	Mogelijk positief: in een verdiepende slag zal de verbinding gemaakt moeten worden met de 10 strategische lijnen en de metingen op de effectindicatoren om politieke keuzes te verantwoorden.
Doelmatig	Positief: inzichtelijker beeld van ondersteunende organisatieonderdelen voor belastingbetaler. Aandachtspunt is dat een kostenverdeelsleutel noodzakelijk blijft om de kosten van Bestuur & Organisatie op een juiste manier te verdelen.
Herleidbaarheid keuzes	Positief: uitgaven van keuzes worden specifiek inzichtelijk gemaakt doordat deze onder de dynamische opgaven vallen. Bestedingen en resultaten zijn duidelijker herleidbaar.
Niveau van abstractie	Gemiddeld: er kan op hoog abstractieniveau gekeken worden, maar ook op lager detailniveau. Wijze van presenteren in bestuurlijke begroting ligt nog niet vast.
Assetmanagement	Positief: beheer- en onderhoudskosten worden specifiek inzichtelijk gemaakt in onderverdeling per programma. Daardoor kunnen betere beslissingen op dit terrein genomen. Door het onderscheid tussen reguliere taken en dynamische opgaven zijn de regionale opgaven duidelijker in beeld en daardoor kan het instrument assetmanagement beter worden toegepast, zowel als sturend principe als onderbouwend voor de keuzes.

5. Effecten voor de inrichting

In het vorige hoofdstuk is uitgeschreven hoe we van de huidige situatie naar mogelijke oplossingen hebben toegewerkt. De voorgestelde variant, die inzicht geeft in de kosten per belastingheffing en waarbij onderscheid gemaakt wordt in de dynamiek van de maatregelen, wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Wij presenteren een advies voor hoe deze oplossing vertaald kan worden naar een begrotingsinrichting in de organisatie.

Op basis van dezelfde indeling als in hoofdstuk 2 wordt de beoogde opzet volgens de begroting van 2020 in het vervolg van dit hoofdstuk voor exploitatie en investeringsuitgaven weergegeven. Het onderdeel Effect Indicatoren wordt vooralsnog buiten beschouwing gelaten. Voor de presentatie van de belastingopbrengsten verandert er in de nieuwe opzet van de begroting niets.

De gewijzigde opzet heeft ook effect op het overzicht 'in 1 oogopslag' zoals dit de laatste jaren in de begroting is opgenomen. Hierbij wordt, ten behoeve van de duidelijk- en overzichtelijkheid, alleen het onderdeel 'Kosten' van deze tabel weergegeven. Dezelfde opzet geldt ook voor het onderdeel 'Overige opbrengsten'.

Begroting 2021 per bestuurlijk 'thema en programma	Realisatie 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	WSH 2021	ZH 2021
Kosten					
Veiligheid	22.852	24.450	24.667	24.667	-
Waterkeringenbeheer	19.606	21.255	21.400	21.400	-
Calamiteitenzorg	734	560	589	589	-
Muskusrattenbeheer eigen gebied	2.512	2.634	2.677	2.677	-
Voldoende water	32.739	36.696	42.053	42.053	-
Watersysteembeheer	28.986	32.994	38.555	38.555	-
Beperking gevolgen klimaatverandering	3.753	3.702	3.498	3.498	-
Gezond water	50.582	70.726	58.851	6.641	52.211
Gezond water	4.292	6.090	6.641	6.641	-
Zuiveringsbeheer	46.290	64.635	52.211	-	52.211
Bestuur, middelen & maatschappij	29.248	33.235	36.910	19.931	16.979
Lastendruk	3.718	3.525	3.764	2.033	1.732
Bestuur en organisatie	25.531	29.710	33.146	17.899	15.247
<i>Kosten gemene rekening</i>	9.815	9.933	10.217	10.217	-
GR Muskusrattenbeheer	9.815	9.933	10.217	10.217	-
Totaal kosten	145.237	175.039	172.698	103.508	69.189

De exploitatiebegroting

Exploitatie 2021

Gezond water	Realisatie 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Reguliere taken 2021	Dynamische opgave 2021
Kosten					
Rentekosten	23	20	39	58	-
Afschrijvingskosten	61	80	114	149	-
Personeelskosten	1.778	2.191	2.505	2.519	300
Overige kosten	2.430	3.799	3.982	3.344	822
Totaal kosten	4.292	6.090	6.641	7.191	1.122
Overige opbrengsten					
Overige opbrengsten	1.059	966	623	280	-
Totaal overige opbrengsten	1.059	966	623	280	-
Saldo kosten en overige opbrengsten	3.233	5.124	6.017	6.911	1.122

Als onderdeel van de toelichting op deze tabel wordt een specificatie van de Dynamische opgave 2021 gegeven. Een voorbeeld met fictieve bedragen, inclusief een voorbeeld dat voortkomt uit één van de 10 strategische lijnen, hiervan is:

Dynamische opgave 2021:

- Extra maatregelen om de waterkwaliteit te monitoren leidt tot hogere laboratoriumkosten (overige kosten + € 400.000) en hogere personeelskosten (+ € 300.000);
- De uitbreiding van de regeling waarmee Gezond water in de stad bij andere overheden wordt gestimuleerd geeft hogere overige kosten (+ € 300.000);
- Stijging van overige kosten die voortkomen uit de investeringsuitgaven in het systeem data Ecologie (overige kosten + € 72.000).
- Strategische lijn Duurzaamheid (*fictief voorbeeld*): Verduurzaming onderhoud NVO's (overige kosten + € 50.000)

De investeringsbegroting

Deel 1: reguliere investeringsuitgaven

Thema/ programma/ doelstelling/ project	Totaal krediet al toegekend*	Nieuw krediet-volume in 2021	Begroting uitgaven 2021
Programma Gezond Water	5.275	0	1.545
<i>Waterkwaliteit (o.a. KRW))</i>			
xx. Duurzame inrichting Kromme Rijn (synergie)	-	-	-
11. Oevers KRW 2016-2021	1.400	-	750
12. Vispassage KRW 2016-2021	3.125	-	695
13. Syn. LG KRW 2016-2021	750	-	100
xx. KRW 3e planperiode	-	-	-
xx. Gezond water ambitie 2022-2027	-	-	-

Bedragen zijn in duizenden Euro's

* Op basis van toekenning t/m 1 juli 2020

Deel 2: Investeringsuitgaven dynamische opgaven

Thema/ programma/ doelstelling/ project	Totaal krediet al toegekend*	Nieuw krediet-volume in 2021	Begroting uitgaven 2021
Programma Gezond Water	150	0	75
<i>Waterkwaliteit (o.a. KRW))</i>			
14. Vervanging datasysteem ecologie	150	-	75

Bedragen zijn in duizenden Euro's

* Op basis van toekenning t/m 1 juli 2020

Toelichting:

Per investering voor dynamische opgaven waarvoor nieuw krediet wordt aangevraagd wordt een uitgebreidere toelichting gegeven dan bij de reguliere investeringsuitgaven waarin een aantal onderdelen standaard zijn opgenomen: beschrijving van de investering, activeringsmoment, afschrijvingskosten, afschrijvingstermijn et cetera. Verder wordt bij de exploitatie, ook in het kader van assetmanagement, het eventuele verband met de betreffende investering gemaakt.

6. Vervolgstappen en actiepunten

Wanneer conform deze notitie wordt besloten over te gaan naar de nieuwe opzet van de begroting dan heeft dat niet alleen gevolgen voor de bestuurlijke stukken van de P&C-cyclus maar ook in de onderliggende ambtelijke afdelingsbegrotingen en managementinformatie.

Doorwerking in bestuurlijke stukken

Op het moment van besluitvorming hierover is de Voorjaarsnota 2021 al door het college ter besluitvorming doorgeleid naar het algemeen bestuur. Feitelijk ligt daarmee de opzet voor de Begroting 2022 al vast. De nieuwe opzet voor de begroting werkt daarom pas door in de cyclus die begint met de voorjaarsnota van 2022 en leidt tot de begroting van 2023. Vanzelfsprekend wordt in de bestuursrapportages en de jaarstukken van 2023 aangesloten op de begroting van 2023 en volgens de nieuwe opzet door het college verantwoording afgelegd. Dat geldt ook voor eventueel andere tussentijdse rapportages en begrotingswijzigingen.

Figuur 2: P&C-cyclus Begroting 2023



Doorwerking in ambtelijke stukken

Het algemeen bestuur stuurt op hoofdlijnen. Daarom zijn de bestuurlijke stukken zoals voorjaarsnota's, begrotingen en bestuursrapportages ook een weergave op een hoger abstractieniveau dan de onderliggende ambtelijke stukken. De afdelingsbegrotingen en managementinformatie bijvoorbeeld zijn veel gedetailleerder van opzet. Ook wordt ambtelijk op andere onderdelen gestuurd dan bestuurlijk. Om de nieuwe begrotingsopzet goed in te kunnen vullen moet deze worden doorvertaald naar de ambtelijke systematiek. Daartoe wordt een aparte notitie uitgewerkt waarin alle onderdelen van de ambtelijke begroting worden belicht die mogelijk moeten worden aangepast. De analyse van de huidige systematiek en de aanpassingen die daarin moeten plaatsvinden loopt deels parallel met het opstellen van de begroting voor 2021. Voor zover mogelijk worden onderdelen van deze begroting op een parallel spoor al volgens de nieuwe opzet vormgegeven.

Enkele voorbeelden van onderdelen van de ambtelijke begroting die in het kader van de nieuwe opzet tegen het licht moeten worden gehouden zijn:

- Verdeling van de personeelskosten en algemene kosten en overige opbrengsten over de programma's;
- Verdeling van kosten en overige opbrengsten naar regulier en dynamische opgaven;
- Verdeling van investeringsuitgaven naar regulier en dynamische opgaven;
- Doorwerking van de kostendragers naar bestuurlijke programma's.

Bijlage 1: Vergelijking varianten

In een voorstudie zijn vier varianten afgewogen. Er is uiteindelijk gekozen voor een model dat de combinatie is tussen optie A en B.

A. Programma's verdeling naar belastingopbrengsten.

Drie programma's waarvan helder is hoe de opbrengsten tot stand komen:

Water, Zuiver en Organisatie.

B. Programma's verdeling naar taakgebieden.

Drie programma's die helder terug zijn te leiden naar verschillende taken.

Beheer en onderhoud, Projecten en innovatie en Organisatie.

C. Programma's met inhoudelijke doelstellingen en hoofdprocessen met financiële verantwoording (model Brabantse Delta)

Zeven programma's met verantwoording op inhoudelijke doelen: Samen Werken, Waterketen, Digitaal Doen, Watersystemen, Duurzaam zijn, Waterveiligheid en Veerkrachtige organisatie.

Vier hoofdprocessen en daaronder afdelingen met budgetverantwoordelijkheid: Beleid & Advies - Waterbeleid, Organisatie, Juridisch/financiën en Bestuur & Communicatie

Beheer - Beheer en Monitoring

Realisatie - Facilitair/ICT, Onderhouden, Bedienen en Bouwen

Onafhankelijk - Concern control & VTH (Vergunning, Toezicht, Handhaving)

D. Effecten met effecthouders (model Hollands Noorderkwartier)

Waterveiligheid: afdeling Waterveiligheid & Wegen

Watertekort voorkomen: afdeling Watersystemen

Watertekort beperken: afdeling Watersystemen

Gezond Water: afdeling Watersystemen

Schoon Water: afdeling Waterketen

Veilige (vaar)wegen: afdeling Waterveiligheid & Wegen

Crisisbeheersing: afdeling Ingenieursbureau

Bestuur & Organisatie: afdeling P&OCF

Bestuurlijke factoren	A	B	C	D
Transparant	+	+	+/-	-
Flexibel	+	+/-	+	+
Eenvoud en uitlegbaar	+	+	-	+
Doelmatig	+	+	-	+
Herleidbaarheid keuzes	+/-	+	+	-
Niveau van abstractie	+	+	+/-	+
Assetmanagement	+/-	+	+	+/-

Titel

Notitie Sturing en Verantwoording
Het bestuurlijke deel

Datum

21 oktober 2021