

Onderwerp: vaststellen nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur en kostenverdeling Bestuur & organisatie

Datum vergadering: 30-11-2021

Registratienummer: 1818603 versie 4

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

1. In te stemmen met de nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur met de twee belangrijkste wijzigingen
 - Omzetting van de huidige bestuurlijke (acht) programma's naar drie programma's, namelijk Zuiveringsbeheer, Watersysteembeheer en Bestuur & Organisatie.
 - Voor zowel de exploitatiebegroting als de begroting voor investeringsuitgaven onderscheid maken in Reguliere taken en Dynamische opgaven.
2. In te stemmen met een nieuwe verdeelsleutel "Verhouding van de directe kosten van beide heffingen" om de kosten van het programma Bestuur & organisatie te verdelen.
3. Voorgaande besluiten vanaf de Voorjaarsnota 2022 te implementeren.

Toelichting

Aanleiding:

Programma Toekomst Bestendig Begroten

Programma Toekomst Bestendig Begroten (=TBB) komt voort uit het feit dat de organisatie HDSR, de opgave van HDSR en de omgeving aan verandering onderhevig zijn. Dit betekent ook dat er behoefte is aan andere sturingsinformatie en sturingsmogelijkheden voor zowel management als bestuur. Het huidige sturingsmodel en bijbehorende begrotingsstructuur dateert uit 2009. Het is goed om dit eens tegen het licht te houden en te bekijken of de huidige begroting nog passend is voor de huidige opdracht van de organisatie. Ook hebben binnen de organisatie ontwikkelingen plaatsgevonden die aanleiding zijn om de kostenverdeling van het programma Bestuur & Organisatie te heroverwegen. 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 zowel de bestuurlijke als ambtelijke begrotingsstructuur.

1. Nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur

Inleiding:

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.

Aanleiding om een nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur te ontwerpen was de constatering dat de uitwerking van de begroting (i) tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie verschilt, (ii) niet meer actueel is en (iii) voor zowel de bestuurlijke als de ambtelijke organisatie onvoldoende houvast biedt om (bij) te sturen. Een nieuwe begrotingsstructuur moet dan ook:

1. Mogelijkheden bieden voor het (algemeen) bestuur om tussentijds, naar aanleiding van actuele ontwikkelingen, bij te 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.

Met dit voorstel wordt uw algemeen bestuur gevraagd in te stemmen met de nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur. In het Waterschapbesluit (art 4.6) is gesteld dat de begroting het naar programma's onderscheiden beleid moet bevatten. Hierbij wordt niet het aantal programma's en/ of omvang voorgeschreven. De vaststelling van de programmastructuur is daarmee uw algemeen bestuur gelegd. De ambtelijke begrotingsstructuur volgt in principe de bestuurlijke structuur.

Ontwerp nieuwe bestuurlijke begrotingsstructuur:

Bij het herontwerpen van de bestuurlijke begrotingsstructuur zijn een viertal oplossingen tegen een afwegingskader afgewogen. In dit afwegingskader zijn de volgende bestuurlijke factoren opgenomen; Transparant, Flexibel, Eenvoud en Uitlegbaar, Doelmatig, Herleidbaarheid keuzes, Niveau van abstractie en Assetmanagement.

Dit heeft geresulteerd in een ontwerp waarbij ten eerste de begroting op te delen is naar herleidbaarheid van de beide heffingen, de watersysteem- en de zuiveringsheffing. In onderstaande tabel ziet u de huidige programmabegroting afgezet tegen de nieuw voorgestelde programmabegroting.

Waterzuivering <i>Huidige programma's</i>	NIEUW: Zuiveringsheffing	Watersysteem <i>Huidige programma's</i>	NIEUW: Watersysteemheffing
		1. Waterkeringenbeheer	1. Watersysteembeheer
		2. Calamiteiten zorg	
		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

Tabel 1: Oude programmabegrotingsstructuur versus de nieuw voorgestelde programmabegrotingsstructuur

Ten tweede een ontwerp waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen reguliere taken en dynamische opgaven. Hieronder een korte definitie.

Reguliere taken:

Het grootste deel van de begroting omvat de reguliere taken. Hieronder valt de uitvoer van reeds vastgestelde beleid inzake de watertaken van het waterschap. De regulieren taken hebben een structureel karakter ookwel de going concern genoemd. Taken zijn gericht op de instandhouding van de assets en omvatten beheer en onderhoud taken.

Dynamische opgaven:

De dynamische opgaven hebben een meer tijdelijke karakter. De oorsprong van de opgaven kan verschillend zijn, enkele voorbeelden zijn; veranderopgaven, bestuurlijke ambitie, maatschappelijke ontwikkeling en raakvlakken met (keten)partners. De dynamische opgaven resulteren vaak in nieuw beleid en weergeeft het onderscheidend vermogen van het Waterschap. Als dynamische opgaven in beleid zijn omgezet en structureel worden voortgezet dan gaat het over naar de reguliere taken van het waterschap.

In onderstaande tabel is per programma de opdeling in reguliere taken en dynamische opgaven weergegeven met enkele voorbeelden (niet limitatief)

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	
Heffingen	Bestuurlijke programma's	Reguliere taken	Dynamische opgaven
Watersysteemheffing	1. Watersysteembeheer	Beheer waterkeringen Calamiteiten zorg 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

Tabel 2: Opbouw nieuw programmabegroting in reguliere en dynamische opgaven.

2. Verdeling programma Bestuur & organisatie

Inleiding:

Alle kosten van het waterschap moeten worden verdeeld naar twee heffingen: de watersysteem- en de zuiveringsheffing. Veel kosten worden direct via de kostendragers 1 op 1 aan één van beide heffingen toebedeeld. Voor de kostendragers van het programma Bestuur & Organisatie geldt echter dat er geen directe en 100% relatie is met één van beide heffingen. Voor die kosten vindt een verdeling plaats op basis van een verdeelsleutel. Bij de keuze omtrent de basis voor de verdeelsleutel gaat het daarbij om een afweging van het principe van kostenveroorzaking tegenover praktische uitvoerbaarheid. Daarnaast stelt art. 4.2 lid 4 van het Waterschapsbesluit dat de kostentoerekening die door het waterschap wordt toegepast op basis van objectieve bedrijfseconomische criteria moet plaatsvinden.

Huidige verdeelsleutel

De huidige verdeelsleutel wordt vanaf 2014 toegepast. Deze is destijds gebaseerd op basis van de verhouding van het aantal directe fte watersysteemheffing ten opzichte van het aantal directe fte's zuiveringsheffing. Dit resulteerde in de uitkomst van 54/46. Oftewel 54% van de kosten van het programma Bestuur & organisatie wordt toebedeeld aan de watersysteemheffing en 46% aan de zuiveringsheffing. Sinds de invoering van de huidige verdeelsleutel is voor het waterschap veel veranderd maar is de verdeelsleutel tussentijds niet aangepast. Veranderingen in de omgeving hebben hun doorwerking gehad in de uitvoering van de waterschapstaken en geleid tot veranderingen binnen

het waterschap. Daardoor zijn de verhoudingen van de kosten en personeelsinzet binnen het waterschap ook veranderd. Door de veranderde verhoudingen is de vraag relevant geworden of met de huidige verdeelsleutel de beide heffingen nog wel een reëel deel van de kosten van Bestuur & Organisatie krijgen toebedeeld.

Voorgestelde verdeelsleutel

Om te beoordelen of de bestaande verdeelsleutel recht doet aan de huidige verhoudingen binnen het waterschap is deze verdeelsleutel opnieuw berekend en is daarnaast een aantal andere scenario's onderzocht. In bijgevoegde notitie, zie bijlage 2, zijn de berekeningen opgenomen op basis van de begroting van 2022. Tevens zijn voor alle scenario's de financiële consequenties doorgerekend. Daarnaast zijn de uitgangspunten en de voor- en nadelen per scenario beschreven. Ook zijn de uitkomsten van de berekeningen opgenomen.

In een scoringsmatrix zijn de verschillende scenario's beoordeeld op basis van drie criteria: Uitlegbaarheid, Transparantie /Reproduceerbaarheid en Stabiliteit. Met Uitlegbaarheid wordt hier bedoeld of het scenario recht doet aan de verhoudingen binnen het waterschap en in hoeverre dat ook goed te onderbouwen is. Dit is het criterium waar de probleemstelling grotendeels op is gebaseerd. Daarom wordt dit criterium belangrijker gezien dan de andere en wordt het zwaarder gewogen door hieraan een groter aantal punten te verdelen. Dit heeft geresulteerd in de volgende scores

Scoringsmatrix alternatieve basis voor verdeling kosten Bestuur & Organisatie

	Uitkomst	Uitlegbaarheid	Transparantie/ Reproduceerbaarheid	Stabiliteit	Totaalscore
A. Huidige verdeelsleutel: Directe fte per heffing	71/29	5	2	1	8
B. Totale directe kosten per heffing	54/46	6	4	4	14
C. Gelijk verdeeld over beide heffingen	50/50	1	4	5	10
D. Gedifferentieerd: combinatie van A en C	64/36	6	2	2	10
	<i>totaal verdeeld</i>	18	12	12	

Scenario D is goed uitlegbaar omdat daar de onderdelen die samenhangen met het aantal fte per heffing via die sleutel worden verdeeld en de onderdelen waarbij dat niet duidelijk is 50/50. Met andere woorden door het hanteren van een gedifferentieerde sleutel kan de kostenontwikkeling van de typen kosten goed worden gevolgd. De kosten die niet afhankelijk zijn van de omvang van het aantal fte worden in scenario D volgens de vaste sleutel van 50/50 verdeeld. Daarmee wordt het minpunt van scenario A opgeheven en scoort scenario D hoger wat betreft uitlegbaarheid.

Voorgesteld wordt om af te stappen van de huidige basis voor de verdeling en over te gaan op scenario B. Daarbij worden de totale directe kosten per heffing als basis gebruikt voor de berekening van de verdeelsleutel voor de kosten van Bestuur & Organisatie. Deze is goed uitlegbaar, transparant en gemakkelijk reproduceerbaar en geeft een stabiel beeld in de kosten per heffing; **De uitkomst is dat deze verdeling per toeval uitkomt op 54/46**, niet alleen in de toekomst maar ook in het eerste jaar dat deze basis voor het eerst wordt toegepast bij de begroting van 2023.

Met alternatief B wordt ook voldaan aan artikel 4.2 lid 4 van het Waterschapsbesluit dat de kostentoe rekening die door het waterschap wordt toegepast dient plaats te vinden op basis van objectieve, bedrijfseconomische criteria.

Kaders

- Waterschapsbesluit
- de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie HDSR 2010
- Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen (BBV-W)
- Begroting 2022

Financiële aspecten

Voorstel heeft geen invloed op het totale kostenniveau van het waterschap maar kan toch financiële consequenties per kosten per heffing hebben door het hanteren van een andere verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel zal jaarlijks qua verhouding opnieuw worden bepaald bij de begrotingsvaststelling.

Communicatie aspecten

Conform art. 4.4 lid 2 van het Waterschapsbesluit zullen de verschillen ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar in de diverse P&C producten worden toegelicht. Hierbij worden de redenen die tot de afwijking hebben geleid uiteengezet.

De voorgenomen aanpassingen zijn of worden nog gedeeld met de toezichthouder en de accountant.

MVO aspecten

n.v.t.

Bijlagen

1. Notitie sturingsmodel Bestuurlijke begroting TBB programmaliijn sturingsmodel (DM1633190 v16)
2. Notitie kostenverdeling Bestuur & Organisatie (DM1814242 v7)