



Memo – Ter kennisname

Registratienummer:
20.014207

Aan: VV
Van: College van D&H
Onderwerp: Het achterblijven van de investeringsuitgaven bij de raming 2019
Datum: 19-2-2020

Waarom moet u dit weten

In de Commissie BOD van 6 november 2019 heeft de portefeuillehouder financiën toegezegd om aandacht te besteden aan de uitkomsten van het onderzoek naar de investeringen die achterblijven bij de begroting 2019. Dit memo voorziet daarin.

Kernboodschap

De onderuitputting van de investeringsbegroting 2019 geeft aanleiding tot extra bestuurlijke aandacht en het treffen van maatregelen. In de toelichting hieronder wordt ingegaan op de actiepunten die Rijnland ter hand neemt om herhaling te voorkomen en ook op de achterliggende oorzaken.

Context

De afgelopen jaren is gemiddeld ruim € 100 mln. aan investeringsuitgaven in de begroting opgenomen. Achteraf bleken de feitelijke uitgaven meestal rond de 90% van de begroting uit te komen. Hierin is nu een dalende trend te signaleren. Zie hiervoor het overzicht vanaf 2010 in bijlage 1. Hoewel de uitgaven niet alles zeggen over de mate waarin het investeringsprogramma op schema ligt, is het een redelijke indicator van de voortgang. Het college heeft de ambtelijke organisatie opgedragen te onderzoeken waardoor er verschillen ontstaan tussen de jaarlijkse begrote en gerealiseerde investeringen. Dit heeft geleid tot aanbevelingen en actiepunten om te komen tot betere aansturing van de jaarlijkse investeringsuitgaven zodat vanaf het begrotingsjaar 2021 (Meerjarenprogramma 2021-2024) de begroting en realisatie beter op elkaar gaan aansluiten.

Om de uitputting van de investeringsuitgaven ten opzichte van de begroting in perspectief te plaatsen, is ook naar de ervaringen bij andere waterschappen gekeken. Rijnland blijkt hierin niet uniek en zich in dit opzicht in de middenmoot van de waterschappen te bevinden. De gemiddelde realisatiegraad van de gezamenlijke waterschappen bedroeg 82% in 2018.

De eerste voorlopige resultaten van de programmajaarrekening 2019 zijn bekend. Hieruit blijkt dat het totaal van de onderuitputting van de investeringsbegroting 2019 € 41 mln. bedraagt. Het gerealiseerde percentage investeringen ten opzichte van de begroting komt daarmee uit op 62%. Uit de Najaarsrap tot en met september bleek nog een onderuitputting van € 30 mln. De toelichting per programma in bijlage 2 is hierop gebaseerd.

Waarom is het achterblijven van investeringen een probleem?

Op grond van investeringsramingen wordt de investeringsbegroting (meerjarig) opgesteld. Deze investeringen vragen een afstemming in de planning van werkzaamheden en middelen tussen de programma's, beschikbare capaciteit en bovenal afstemming met het bestuur. Het achterblijven

van investeringen geeft aan dat bepaalde doelen in tijd later worden gerealiseerd. Het heeft eveneens gevolgen voor de begrote lastendrukstijging en schuldenpositie, beide schuiven eveneens door in de tijd.

Dit achterblijven geeft spanning (de boeggolf) op het door de coalitie vastgestelde investeringsplafond voor de komende bestuursperiode. Het achterblijven van investeringen in 2019 leidt tot nieuwe noodzakelijke keuzes en bestuurlijke beslissingen om de komende jaren het geplande investeringsniveau te realiseren.

Toelichting op de uitkomsten van het onderzoek en conclusie

Als eerste is op hoofdlijnen uitgezocht wat de oorzaken zijn van het achterblijven van de investeringen in 2019. Vervolgens is het lager gerealiseerde investeringsvolume van negen voorbeeldclusters van projecten, verdeeld over de vier primaire programma's, geanalyseerd aan de hand van registratie in het financiële systeem en vastgelegde voortgangsrapportages. De analyse van het achterblijven van de investeringen 2019 levert het volgende beeld op. Van de genoemde onderuitputting van de investeringsbegroting van € 41 mln. komt € 10 mln. voor rekening van baggerwerkzaamheden met als belangrijkste oorzaak de PFAS-regelgeving. Dat betekent dat € 31 mln. gezocht moet worden in andere oorzaken. Voor een deel is dit *toekomstig werk* dat wel in kredieten is opgenomen, maar waarvoor nog geen rekeningen zijn ontvangen omdat de uitvoering van projecten in de startfase langzaam op gang komt. Tijdens de projectuitvoering doen zich dan nog andere uiteenlopende oorzaken voor.

Niet of maar beperkt beïnvloedbare oorzaken:

- Omgevingsfactoren;
- Minder eigen uren activeren op investeringsprojecten met het oog op de gewenste schuldvermindering. Dit geldt specifiek voor 2019, met ingang van 2020 is er rekening mee gehouden;
- Overige technische, juridische en aanbestedingsfactoren;
- Goedkopere aanbesteding dan waar in de raming rekening mee is gehouden.

Onder omgevingsfactoren valt een groot aantal oorzaken die vertragend werken maar waar Rijnland maar zeer ten dele invloed op kan uitoefenen zoals bezwaren van omwonenden, moeilijke grondverwerving, projectpartners die afspraken niet of later nakomen en veranderende wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er slecht beïnvloedbare factoren die in de categorie projectbeheersing vallen zoals conflicten met aannemers over onvoldoende kwaliteit van het werk, weersinvloeden en juridische kwesties bij de aanbesteding.

Beïnvloedbare oorzaken:

- Uitgaven juist en tijdig plannen en programmeren;
- Goede voorbereiding van de uitvoering van projecten.

De belangrijkste, beïnvloedbare oorzaak is de eerstgenoemde. Het gaat zowel om een te optimistische programmering van de uitvoeringstermijn in de fase van assetmanagement als een te gunstige inschatting van de projectmanagers over de voortgang van lopende projecten. Verder spelen o.a. factoren als het vervangen van inhuur door vaste krachten en de toegenomen arbeidsmobiliteit in algemene zin een rol.

Aanbevelingen en actiepunten

De laatste jaren heeft Rijnland veel tijd en energie gestoken in het verbeteren van de projectbeheersing en het professionaliseren van asset management. De focus in projectbeheersing lag daarbij op geld en kwaliteit. Dit heeft ertoe geleid dat kredietoverschrijdingen nog maar zelden voorkomen en dat de kwaliteitsverbetering is beloond met verschillende technische certificeringen e.d. Nu is de tijd gekomen om de balans tussen de al genoemde aspecten en de voortgang in de

tijd te verbeteren. Het bepalen van deze balans is maatwerk, het accent kan per project verschillen.

Door aanpassing van de wijze van ramen en plannen voor MJP en Programmabegroting gaat Rijnland beter de vinger aan de pols houden. In het voorjaar van 2020 wordt het MJP 2021-2024 voorbereid. Vanaf dat moment worden de opgedane leerpunten voor het beter in overeenstemming brengen van investeringsbegroting en –realisatie systematisch in aanmerking genomen. Voor 2020 houden we er rekening mee dat deze raming nog niet wordt gehaald. Daarnaast geldt ook voor de jaren daarna dat er zich altijd oorzaken zullen voordoen waar Rijnland niet of beperkt invloed op heeft.

Bovenstaande is aanleiding de volgende actiepunten ter hand te nemen (tussen haakjes de portefeuillehouder / ambtelijke organisatie):

1. Het toekomstig werk (dat nog niet in kredieten is ondergebracht) wordt uitsluitend gepland en geprogrammeerd in de tijd wanneer er specifiek benoemde projecten aan te koppelen zijn (Kastelein / ambtelijke organisatie);
2. De voortgang van onderhanden werk wordt realistischer gepland in de tijd door middel van kennisuitwisseling, het vastleggen van ervaringen e.d. (alle portefeuillehouders, ambtelijke organisatie);
3. Voor het MJP 2021-2024 en de Programmabegroting 2021 worden de omvang en uitvoerbaarheid van de investeringsbegroting extra kritisch beoordeeld (Kastelein / ambtelijke organisatie);
4. De afstemming in de lijn wordt verbeterd ten aanzien van de scope. Het proces wordt geoptimaliseerd door op het juiste moment knopen over de projectscope door te hakken en daar slechts bij hoge uitzondering vanaf te wijken (ambtelijke organisatie);
5. De bestuurlijke aandacht voor de tijdigheid in de voortgang van projecten wordt vergroot (alle portefeuillehouders / ambtelijke organisatie);
6. Er wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om over te plannen (bijv. met projecten die snel te realiseren zijn met andere partijen). Mogelijk kunnen deze bij vertraging direct worden opgestart (alle portefeuillehouders);
7. De sturing, communicatie en herleidbaarheid van investeringsramingen in de lijn wordt verbeterd. Wie doet wat in het begrotings-/prognoseproces? Er wordt expliciet vastgelegd wat in de investeringsbegroting wordt opgenomen (Kastelein, ambtelijke organisatie).
8. De financiële voortgang van de investeringsprojecten wordt door de portefeuillehouder financiën gevolgd en voorzien van bestuurlijke issues (Kastelein).

Omdat de problematiek zich bij veel waterschappen voordoet, is in november 2019 een zogeheten leerkring van de Unie van Waterschappen over dit onderwerp gestart. Rijnland is hierin vertegenwoordigd. De ervaringen en leerpunten worden medio april 2020 verzameld en gebundeld aan de hand van vier perspectieven (kwaliteit/invloed van respectievelijk budget, planning, sturing en externe gerichtheid). Rijnland kan zijn voordeel doen met de uitkomsten hiervan en deze leerpunten benutten voor MJP en Programmabegroting.

Vervolg

Bij de jaarrekening 2019 zal een uitgebreidere toelichting per programma op de verschillen tussen begroting en realisatie worden gevoegd.

Bijlagen

1. Realisatiegraad investeringsbegrotingen afgelopen jaren

Jaar	Investerings gerealiseerd in € mln.	Investerings begroot in € mln.	Percentage gerealiseerd van de begroting
2010	97.179	148.200	66%
2011	95.532	113.291	84%
2012	108.806	105.411	103%
2013	109.612	108.872	101%
2014	134.034	147.149	91%
2015	108.929	121.798	89%
2016	107.250	118.908	90%
2017	110.799	118.964	93%
2018	87.686	103.946	84%
2019	66.224*	107.000	62%*
Gemiddelde van 10 jaar	102.605	119.354	86%

* De prognose op basis van een eerste inzicht in jaarrekening 2019.

2. Overzicht onderuitputting naar programma (t/m november 2019)

Prognose 2019 bruto investerings (* € 1.000)	Begroting 2019	Marap	Verschil	Voorbeelden afwijkingen	%
Veiligheid	21,7	21,2	-0,5	Ijsseldijk spoor 1 en 2	-2,3%
Voldoende water	51,9	35,3	-16,6	Baggerwerken, watergebiedsplannen en poldergemalen	-32,0%
Schoon water	4,5	2,6	-1,9	KRW2 en vispassage Spaarndam	-42,2%
Waterketen	26,3	17,4	-8,9	Cluster Haarlem/Heemstede, cluster Zuid-Holland en Veilig werken	-33,8%
BOD	2,6	1,7	-0,9	Minder I&A projecten opgestart	-34,6%
Totaal	107,0	78,2	-28,8		-26,9%