



Memo – Ter kennisname

Aan: verenigde vergadering
Van: D&H
Onderwerp: Voorstel clusterkredieten
Datum: 12 december 2017
Corsanr.: 17.107140

1. Doelstelling oefenen met clusterkredieten

De VV heeft op 10 mei 2017 ingestemd met het voorstel 'Ruimte voor strategische discussie'. De VV is daarmee akkoord gegaan om te oefenen met clusterkredieten. Wel gaf de VV een aantal aandachtspunten mee. Zo vindt de VV het belangrijk om stapsgewijs te werk te gaan en periodiek te evalueren aan de hand van zelf vastgestelde evaluatiecriteria. Tot slot moet er meer duidelijkheid komen over de spelregels.

2. Waarom clusterkredieten?

In de loop der jaren is de omzet van projecten fors gestegen, van zo'n € 40 miljoen naar € 110 miljoen per jaar. Daarmee is het aantal kredietaanvragen fors gestegen. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat niet meer voor elk project apart krediet wordt gevraagd.

De eerste stap was het bundelen van kleine kredieten tot een verzamelkrediet per bestuursprogramma: voor meerdere kleine projecten wordt dan in 1 aanvraag krediet gevraagd. Deze kredieten zijn onafhankelijk van elkaar.

De tweede stap is het clusterkrediet: dat is een krediet voor een verzameling samenhangende projecten. Kenmerkend is dat dit krediet niet per project wordt gevraagd maar voor het geheel; in het krediet zit ook een risicoreserve voor de projecten gezamenlijk.

Zodoende kennen we nu 3 soorten kredieten (individueel, verzamel of cluster). De omvang van de kredietaanvragen verschilt daardoor sterk en varieert van enkele honderdduizenden euro's tot enkele tientallen miljoenen.

Bestuurlijk leeft de wens om meer op hoofdlijnen te sturen en ruimte te maken op de agenda om te spreken over strategische vraagstukken. Daarin past om kredieten in grotere brokken aan te vragen en de lijn die zicht ontwikkelt door te zetten. Dat is ook bedrijfsmatig efficiënt.

De ontwikkeling is mogelijk omdat we met de invoering van assetmanagement sneller zicht hebben op welke investeringen noodzakelijk zijn, waardoor slimme combinaties in de aanvraag van kredieten mogelijk zijn. Bovendien kunnen we door IPM-sturing op



projecten beter sturen op tijd, kosten en kwaliteit, ook van grotere projecten, waardoor een gecombineerde aanvraag niet leidt tot grotere risico's in de uiteindelijke projectrealisatie.

Nu zich langzaamaan een landschap ontvouwt van weliswaar minder, maar in omvang grotere kredietaanvragen, is het tijd om tegen het licht te houden of er verdere verbeteringen mogelijk zijn in termen van:

1. Sturen op hoofdlijnen
2. Controle op uitgaven
3. Bedrijfsefficiëntie

Dit heeft geleid tot het experiment harmonisatie kredieten waarbij we in het kader van vernieuwend besturen, in de periode 2017 – 2018, kijken naar welk type kredieten er worden aangevraagd in de VV, welke spelregels we hierbij hanteren en of we door middel van harmonisatie bestuurlijke en bedrijfsmatige sturing en controle verder kunnen verbeteren.

3. Terugblik op oefenjaar 2017

Inleiding

Als indicatie voor de aantallen kredietaanvragen en de spreiding van de omvang is de situatie van 2017 in beeld gebracht.

In dat jaar zijn in de VV 25 kredietaanvragen behandeld, zowel voorbereidings- als uitvoeringskredieten (VK resp. UK).

Na behandeling in de betreffende commissie waren de meeste kredietaanvragen overigens een hamerstuk in de VV. De kredietaanvragen in 2017 betroffen zowel individuele projecten als verzamelkredieten als clusterkredieten:

Cie	Kredieten			omvang	Opmerking
	indiv.	verzamel	cluster		
VGW	3	4	2	VK: 100k – 2.5 M UK: 500k – 15 M	15 M is clusterkrediet
VW	3	5	2	VK: 150k – 2.1 M	VK van 2.1 M is geclusterd
BOD	6	0	0	UK: 150 k – 1.2 M	

Hoe sturen we op de beheersing van de kredieten ?

Met betrekking tot kredieten worden al veel langer spelregels gehanteerd; volledigheidshalve zijn deze in de bijlage 1A opgenomen. Daarmee wordt duidelijkheid aan de voorkant (bij de kredietaanvraag) ingebouwd. Voor de clusterkredieten zijn aanvullende spelregels opgesteld (bijlage 1B).

Voor de werkwijze is aangesloten bij de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden (zie bijlage 2). De hoofdlijn daarvan is:

- VV: sturen op strategisch niveau / op hoofdlijnen: vaststellen WBP, MJP, Begroting
- D&H en POHO: sturen tactisch: uitvoeren Begroting
- DT en organisatie: sturen operationeel



Het essentiële verschil van clusterkredieten met beide andere vormen is dat:

- De risicoreserve niet meer per individueel project wordt vastgesteld maar voor het gehele cluster: de clusterrisicoreserve (CRR). Deze wordt gebruikt om onbenoemde risico's te dekken (N.B. benoemde risico's zitten in de investeringsraming verwerkt). De CRR vormt een percentage van de geraamde kosten en wordt gebruikt om mee- en tegenvallers te vereffenen en om scopewijzigingen uit te financieren.
- Portefeuillehouder en D&H flexibeler kunnen handelen

Het verloop van de clusterrisicoreserve wordt door de opdrachtgever besproken met de portefeuillehouder.

De beslissingsbevoegdheid over scopewijzigingen is opgenomen in de spelregels:

- Over scopewijzigingen binnen het projectcluster beslist portefeuillehouder en informeert D&H
- Over scopewijzigingen binnen het programma beslissen D&H en informeren VV
- Over scopewijzigingen buiten het programma beslist de VV

Nadat het projectcluster volledig is gerealiseerd wordt het restant van het clusterkrediet teruggegeven.

Voorbeelden

Voorbeelden uit de 4 pilotclusters

Voor de pilot zijn 4 clusters van projecten genomen: DIRK, OPAH, watergebiedsplan Noord en de poldergemalen. De kredietaanvragen zijn in 2016 gedaan.

In 2017 hebben zich verschillende zaken voorgedaan waarin de beschreven werkwijze is toegepast:

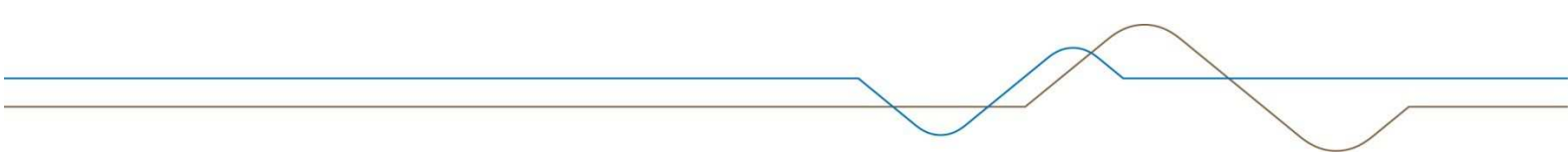
DIRK

Voor het programma 2017 – 2019 is een krediet verleend van € 20 miljoen. Daarin is een CRR opgenomen van € 1.75 miljoen.

Er doet zich nu één scopewijziging voor. 2 Projecten die niet in het programma zitten blijken nu urgent. Op basis van de kredietaanvraag mag de portefeuillehouder projecten "inwisselen". In dit programma kan echter niet meer worden geschoven met projecten. Daardoor was inwisselen geen optie. Wel is er een meevaller. De vraag was daardoor of de 2 urgente projecten konden worden toegevoegd aan de scope en betaald uit de meevaller. Poho heeft geoordeeld dat een meevaller daar niet voor bedoeld is.

OPAH

Voor OPAH is een clusterkrediet van € 30 miljoen beschikbaar. Daarin is een CRR opgenomen van € 4.5 miljoen (hier is uitgegaan van P85 i.p.v. de gebruikelijke P 50). Uit de clusterrisicoreserve worden diverse tegenvallers betaald. De portefeuillehouder wordt geïnformeerd over het verloop van de CRR; de grootste tegenvaller is expliciet besproken. Portefeuillehouder is akkoord. Dit past binnen zijn mandaat (binnen het krediet en inhoudelijk binnen het programma). D&H is geïnformeerd. Rapportage aan de VV volgt in de Burap.





Poldergemalen

Er is 1 voorbereidingskrediet van € 1.6 miljoen voor 22 gemalen. Hierin is een CRR opgenomen van € 200.000.

De uitvoering zal in tranches worden gedaan. De wijze van clusteren van de uitvoeringskredieten wordt nog besproken.

Watergebiedsplan Noord

Voor dit watergebiedsplan is een krediet verstrekt van € 1.5 miljoen. Dit krediet heeft nog meer het karakter van een verzamelkrediet en wordt daarom ook zo behandeld. Er is dus geen sprake van 1 CRR waarin mee- en tegenvallers van de diverse projecten worden vereffend.

Voorbeelden buiten de pilotclusters

Ook buiten de 4 clusters uit de pilot heeft zich een relevante kwestie voorgedaan:

Watergebiedsplan Zuid

In de Cie VW van oktober 2017 was een kredietvoorstel (verzamelkrediet) voor watergebiedsplan Zuid aan de orde. Als onderdeel van dit verzamelkrediet werd een bedrag van € 0,5 mln. teruggegeven wegens scopewijziging (bijdrage aan gemeente Alphen kon worden gehalveerd).

Renovatie awzi Katwijk

Voor de renovatie van de awzi bleek aanvullend krediet nodig. D&H heeft besloten om dit in volle omvang aan te vragen. Een alternatief was een geringer aanvullend krediet aan te vragen en gebruik te maken van een overschot van de renovatie van Leiden Zuid-west en van de rechtmatigheidsmarge van € 500.000. Dit alternatief is afgewezen door D&H op basis van bestuurlijke gevoeligheid. Vervolgens is aanvullend krediet gevraagd aan de VV.

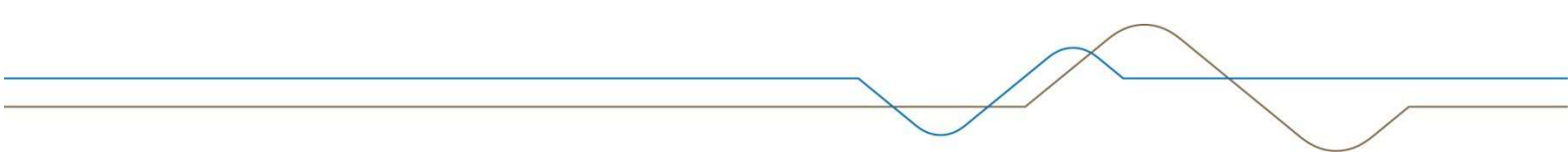
4. Terugblik en evaluatie

Vergroting van de omvang van kredietaanvragen past in de trend van toegenomen jaaromzet van de investeringen en de bestuurlijke behoefte om ruimte te creëren voor strategische discussies. Logischerwijs zullen kredietaanvragen daarom worden gedaan op het niveau van de samenhangende clusters waarbinnen de individuele projecten vallen.

Met betrekking tot de controle op de uitgaven zijn de spelregels aangescherpt en blijken ze te werken: de kaders zijn doeltreffend, praktisch en toepasbaar. Door toepassing van de spelregels is toetsbaar hoe een project past in de kaders. Uit de voorbeelden blijkt hoe de spelregels worden toegepast en, waar dat aan de orde is, hoe de VV wordt geïnformeerd.

Kredietaanvragen op clusterniveau zijn efficiënt en verantwoord wegens:

- de mogelijkheid om clusterkredietreserve slim in te zetten zodat je niet voor elke kleine (bandbreedte door VV bepaald) wijziging terug moet naar het bestuur
- maximale transparantie over gemaakte keuzes in uiteindelijke besteding via terugkoppeling in BURAP.





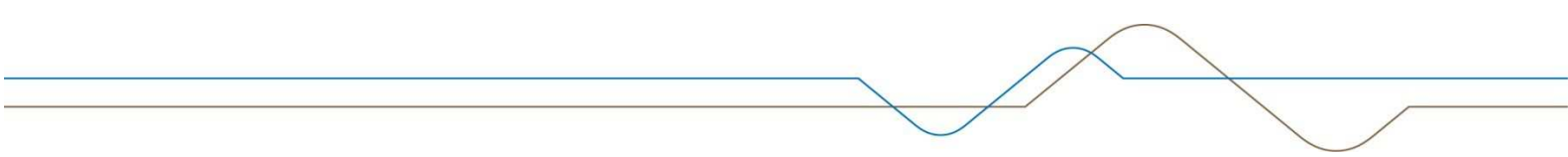
5 Conclusie en aanbeveling

D&H, de portefeuillehouders en de opdrachtgevers zijn tevreden over het werken met clusterkredieten. Bij de aanvraag van een clusterkrediet is een scope geformuleerd op een abstractieniveau waarop de VV kan sturen. Het algemene bestuur kan zich daardoor concentreren op doelen en effecten en bestuurlijk relevante wijzigingen van de scope en de ambtelijke organisatie op een efficiënte uitvoering. Op die manier verschuift de aandacht van de VV van het sturen op projecten naar het sturen op effecten. Dit biedt ruimte en vertrouwen aan de organisatie zonder de controle te verliezen.

De aanbeveling is daarom om de werkwijze met clusterkredieten verder uit te bouwen:

- kredieten worden voortaan als clusterkrediet aangeboden aan de VV, tenzij er reden is om dat niet te doen; een logische orde van grootte voor clusterkredieten lijkt € 10 a € 30 miljoen te zijn voor projectclusters en grote projecten, zoals:
 - Cluster(s) baggerwerken
 - Cluster(s) dijkverbetering regionale keringen keringen (DIRK)
 - Renovaties afvalwatersystemen
 - Cluster(s) poldergemalen
 - Watergebiedsplannen
 - Piekbergingen
 - Boezemgemalen
- de aanvullende spelregels worden definitief gemaakt
- 2018 wordt een leerjaar, incl. evaluatie en rapportage

Kleine individuele kredietaanvragen en verzamelkredieten zullen dan steeds minder voorkomen.





Bijlage 1A: checklist voor alle kredietaanvragen

Nr	Toets	Toelichting
1	Onder welk programma en tactisch doel valt het project?	Hanteer de indeling die voor ieder P&C-document wordt gebruikt.
2	Wat is bijdrage van het project aan de doelstelling van het programma c.q. tactisch doel? Relateer deze bijdrage aan het WBP.	Antwoord moet iets zeggen over te bereiken effecten c.q. de 'outcome' (1)
3	Thema's opnemen in het kredietvoorstel: • Duurzaamheid • Participatie • Innovatie • Deregulering • Dienstverlening	Antwoord moet iets zeggen over te bereiken effecten c.q. de 'outcome' (2). Investerings in ondersteunende of 'softe' producten kennen uiteraard een minder concreet effect
4	In hoeverre worden prestaties verbeterd door het project? In hoeverre wegen de (extra) kosten tegen het hogere rendement?	Antwoord moet iets zeggen over te bereiken resultaten c.q. de 'output'. Licht je antwoorden toe op basis van GOTIK-elementen, verwijs daarbij naar c.sanrs. Laat een en ander zien aan de hand van een tijdlijn of tijdspad.
5	Wat zijn de grootste risico's van het project? In hoeverre worden deze beheerst? Wat bepaalt de mate van succes, anders gesteld wanneer is het goed?	Antwoord moet iets zeggen over het afgesproken risicoprofiel, maar ook wanneer het resultaat een zesje is of een acht.
6	In hoeverre is het kredietvoorstel voortgekomen uit business case of soortgelijke beeld- en opinievormende notities? In hoeverre is sprake van (onderbouwde) afwijkingen tussen hetgeen in de opinievormende fase is afgesproken en het voorliggende besluit?	Antwoord moet iets zeggen in hoeverre het BOB-traject is gevolgd, of dat sprake is van een 'buitenkansje'.
7	Welke eerdere Rijnlandse of externe projecten dienen als referentieproject? Wat waren de gedeelde lessen uit een eventueel werkbezoek of dossieronderzoek? Welke zaken maken het project uniek of afwijkend ten opzichte van het referentieproject?	Op die manier wordt niet 'het wiel opnieuw uitgevonden en is sprake van een aantoonbare lerende organisatie.
8	In hoeverre is met de investering rekening gehouden in de lopende begroting of meerjarenraming?	Is de raming niet voldoende, dan moet een en ander financieel gecompenseerd worden onder het motto 'komt er iets bij ...'



Hoogheemraadschap van

Rijnland

Nr	Toets	Toelichting
9	In hoeverre is sprake van een (financiële) bijdrage van derden? Zijn (alle) subsidiemogelijkheden aangeboord?	
10	SSK-raming is verplicht. Hoe hoog is de clusterrisicoreserve?	
11	In hoeverre is in het kredietvoorstel rekening gehouden met de life cycle costs (LCC) en zijn de eventueel te wijzigen exploitatielasten opgenomen in de begroting of meerjarenraming?	In de business case of het voortraject behoort rekening te zijn gehouden met de balans tussen de hoogte van investeringsuitgaven enerzijds en exploitatiekosten anderzijds.



Bijlage 1B: aanvullende regels voor clusterkredieten

De aanvraag voor een clusterkrediet komt op hoofdlijnen overeen hoe nu een (los) kredietvoorstel aan de VV wordt aangeboden. Voordat het aan de VV wordt aangeboden heeft de indiener voldaan aan hetgeen in de checklist (bijlage 1A) staat.

De minimale eisen aan een clusteruitvoeringskrediet zijn:

- In een clusterkrediet is elk object of asset benoemd. De kredietaanvraag wordt voor het geheel gedaan, niet voor de individuele projecten. Wel moeten alle assets die onderdeel zijn van de kredietaanvraag worden benoemd. Er kan geen krediet aangevraagd worden voor 'nog te benoemen gemalen' of andere onbenoemde assets.
- De clusterkredietraming is altijd gebaseerd op een intern goedgekeurde SSK-raming.
- Voor financiële flexibiliteit en duidelijkheid wordt een termijn verbonden aan het vrijgegeven krediet.
- De clusterkredietraming bevat zowel de benoemde als onbenoemde risico's. De onbenoemde risico's mogen niet in je investeringsraming worden opgenomen en vormen de zogeheten clusterrisicoreserve (CRR).
- Als je clusterkrediet minus de clusterrisicoreserve hoger ligt dan hetgeen in de vigerende begroting of MJP is opgenomen, dan geef je aan hoe je dit meerdere gaat financieren.

De aanvullende afspraken zijn:

- Gedurende de looptijd van het projectcluster worden mee- en tegenvallers vereffend via de clusterrisicoreserve; na afloop van het project – en waar mogelijk eerder – wordt krediet teruggegeven.
- OG bespreekt de inzet van de clusterrisicoreserve i.o.m. portefeuillehouder, zowel mee- en tegenvallers als scopewijzigingen
- Portefeuillehouder beslist over grote scopewijzigingen mits die financieel en inhoudelijk passen binnen het projectcluster en beperkte gevolgen voor de planning hebben; portefeuillehouder meldt die aan D&H via het poho-verslag. Kleine scopewijzigingen zijn aan de ambtelijke organisatie
- D&H beslissen over scopewijzigingen buiten het projectcluster maar binnen het programma.
- De VV beslist over scopewijzigingen die niet passen binnen het programma of bij bestuurlijke gevoeligheid.
- De voorgenomen mutaties in de clusterrisicoreserve worden vastgelegd in het zogeheten verzoek-tot-wijzigingsformulier en vervolgens in Prosa.
- Stijgt de investeringsraming voor het cluster, maar blijft het binnen het krediet, dan zorgt de opdrachtgever voor een voorstel waarin dit financieel wordt gedekt. Dit voorstel gaat altijd vergezeld van een (bindend) advies van de financiële adviseur / business controller en zal – waar nodig – door de portefeuillehouder of D&H worden goedgekeurd.

Zoals altijd al bij projecten vindt verantwoording plaats over de besteding van de clusterkredieten via de BURAP en de Jaarrekening en is dus duidelijk aan welk (cluster)project wat is besteed. Bovendien wordt de VV bij incidenten of bestuurlijk relevante scopewijzigingen tussentijds geïnformeerd.



Bijlage 2 Werkwijze

Formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Voor het toetsen van clusterkredieten (aanvraag en gebruik van het krediet) wordt aangesloten bij de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Verenigde vergadering

De verenigde vergadering stelt het WBP vast. Het WBP wordt vertaald in maatregelen die staan opgenomen in de meerjarenraming (MJP) en de Begroting. Ook deze beide documenten worden vastgesteld door de VV. Bij wet is geregeld dat het vaststellen van de begroting en wijzigingen daarvan niet kan worden overgedragen.

Met het vaststellen van de begroting autoriseert de verenigde vergadering de netto kosten per bestuursprogramma.

Voor investeringen moet dan nog een apart voorstel aan de verenigde vergadering worden gedaan voor de autorisatie van het investeringskrediet (is geregeld in de verordening "beleids- en verantwoordingsfunctie" van het hoogheemraadschap van Rijnland).

D&H

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen die zijn opgenomen in de Begroting en het MJP is aan D&H. Zij zorgen er daarbij voor dat de netto-kosten van de programma's en de investeringsuitgaven, zoals geautoriseerd door het algemeen bestuur, niet worden overschreden.

D&H zijn daarbij bevoegd om kredieten met 10 % te overschrijden (met een maximum van € 500.000) zonder toestemming vooraf van de VV. Rapportage gebeurt achteraf.

Voor de uitvoering van maatregelen hebben D&H bestuurlijke thema's benoemd: deze bepalen (mede) de wijze van uitvoering.

Ambtelijke organisatie

De daadwerkelijke realisatie van maatregelen is aan de ambtelijke organisatie. Door middel van de Budgethoudersregeling 2015 zijn de financiële bevoegdheden daartoe geregeld: De opdrachtgever is bevoegd de beschikbaar gestelde kredieten volledig uit te geven, zonder beperking per opdracht. De projectmanager en andere leden van het projectteam hebben gelimiteerde bevoegdheden.

Toetsingskader

Op grond van het bovenstaande is het toetsingskader als volgt:

- Voor de VV vormen het beleid in het WBP en het MJP het toetsingskader: passen de scope en het gevraagde krediet voor een cluster hierin ?
- Voor D&H toetsen vormen de bestuurlijke thema's, de Begroting en de uitgaven per bestuursprogramma het kader.
- Voor de portefeuillehouder vormt het krediet voor het projectcluster het kader. De portefeuillehouder is bestuurlijk verantwoordelijk.

Voor elk gremium geldt dat relevante eerdere besluiten worden meegenomen in de toetsing.



N.B. 1 De SAD is ambtelijk verantwoordelijk, portefeuillehouder is bestuurlijk verantwoordelijk.

De ambtelijke verantwoordelijkheid van de SAD wordt uitgeoefend door de opdrachtgevers; in gevoelige of complexe dossiers neemt de SAD of één van beide andere directeuren een actieve rol.

N.B. 2 De opdrachtgever mag de clusterrisicoreserve benutten. Deze zit niet in de MJP-getallen en is dus niet verwerkt in het tarief. Bij gebruik daarvan zal dus tegelijkertijd dekking moeten worden gevonden.

Het krediet

Aanvraag

In een clusterkrediet is elk object of asset benoemd. Er kan geen krediet aangevraagd worden voor 'nog te benoemen gemalen' of andere onbenoemde assets.

Voor de toetsing en bewaking van het krediet is de kredietaanvraag het belangrijkste document. Daarin wordt aangegeven welke prestatie (de scope) wordt geleverd voor het gevraagde krediet.

Bij het opstellen van de kredietaanvraag wordt aan de hand van een checklist nagegaan of wordt voldaan aan het toetsingskader van VV, D&H en portefeuillehouder.

Na goedkeuring van het krediet wordt de bewaking voortgezet via de gangbare rapportage (Burap).

Gebruik van het krediet

Het krediet wordt opgebouwd uit 3 hoofdelementen:

- "kale" raming: de geraamde kosten voor het werk
- Benoemde risico's: geld voor maatregelen die moeten worden genomen als verwachte risico's echt optreden
- Onbenoemde risico's: geld voor overige risico's; deze post wordt de clusterrisicoreserve genoemd

Het gebruik van het beschikbaar gestelde krediet is primair aan de projectmanager. Bij afwijkingen wordt er opgeschaald naar de opdrachtgever en zo nodig naar portefeuillehouder, D&H of VV:

1. De projectmanager besteedt krediet excl. de clusterrisicoreserve en blijft binnen de scope
N.B. Mee- en tegenvallers worden verwerkt in de clusterrisicoreserve;; na afloop van het project wordt krediet teruggegeven
2. Opdrachtgever (OG) bewaakt dat kosten blijven passen in de business case en geaccordeerd kredietvoorstel
3. OG besteedt de clusterrisicoreserve i.o.m. Portefeuillehouder; portefeuillehouder beslist over grote scopewijzigingen binnen het projectcluster
4. D&H beslissen over scopewijzigingen als die financieel en inhoudelijk passen binnen het programma en beperkte gevolgen voor de planning hebben meldt die aan D&H
5. VV beslist over scopewijzigingen die financieel en/of inhoudelijk en/of qua planning niet passen binnen het programma
6. Bij beperking van de scope wordt tussentijds krediet teruggegeven
7. Rapportage via BURAP en infobulletin