



ALGEMEEN BESTUUR

Vergadering d.d.:	25 april 2018	Agendapunt:	7
Betreft:	Besluitvormend	Programma:	5. Bedrijfsvoering
Portefeuillehouder:	Luitjens		
Route:	DB-AB		

Onderwerp

Optimalisatie P&C-cyclus

Bijlagen

Geen

HET ALGEMEEN BESTUUR BESLUIT:

1. In te stemmen met de nieuwe inrichting van de P&C-cyclus
2. In te stemmen met de nieuwe werkwijze van voorleggen investeringsvoorstellen
3. De Auditcommittee te betrekken bij verdere ontwikkeling van de P&C-cyclus en P&C-instrumenten

Inleiding

In de afgelopen maanden is op ons verzoek een intern onderzoek uitgevoerd naar de optimalisatie van de P&C-cyclus. De aanleiding hiervoor ligt vooral in de bovenliggende vraag: hoe komen we als bestuur naar een hoger strategische niveau waarbij er meer ruimte en aandacht is voor een thematische discussie tussen AB en DB.

De inrichting van de P&C-cyclus kan daarbij (mogelijk) helpen. We hebben geconstateerd dat de huidige opzet van de instrumenten (Jaarplan en PPN) onvoldoende strategisch gericht is. Annex hieraan is het bestuurlijk richten op de doelen uit het Waterbeheerprogramma (WBP), het ontbreken van prestatie-indicatoren en kunnen uitvoeren van effectmetingen. Daarnaast zien we dat de aanvragen van investeringskredieten veelal bestuurlijke vragen oproepen.

In januari is met de auditcommittee gesproken over een andere inrichting. Daarnaast is gekeken hoe andere waterschappen (overheden) hun P&C-cyclus hebben ingericht. Ten slotte bent u in de informatieve vergadering van 11 april jl. bijgepraat over de voorgenomen wijzigingen.

Beoogd effect

Het algemeen bestuur in staat te stellen binnen de P&C-cyclus op een strategisch niveau de doelen en kaders te stellen en de realisatie op hoofdlijnen te volgen. Het bereiken van de doelen uit het Waterbeheerprogramma staan hierbij centraal.

Argumenten

1.1 Er zijn meerdere redenen om te kijken naar de huidige P&C-cyclus

De huidige P&C-cyclus voldoet aan de wettelijke eisen en is in het verleden bestuurlijk vastgesteld. Het algemeen bestuur geeft hiermee invulling aan de kaderstellende rol en aan het budgetrecht (zowel exploitatie als investeringen). De tussentijdse bestuurlijke informatievoorziening (via de voorjaars- en najaarsrapportage) is op orde en de eindverantwoording over een jaar vindt tijdig plaats. Echter zoals in de inleiding is aangegeven zijn er meerdere redenen te kijken naar de huidige inrichting (strategisch niveau, sturen op doelen). De bestuurlijke behandeling wordt door het sturen op doelen anders. Meer op hoofdlijn en minder op detail. Daarnaast komt er meer tijd vrij voor thematische discussies tussen het AB en het DB.

Overigens impliceert een hoger niveau niet dat er geen operationele informatie meer wordt verstrekt aan het AB. Het is het vinden van de juiste balans.

De vastlegging van de strategische koers (en wat daarvoor noodzakelijk is) vindt éénmaal in de zes jaar plaats door het opstellen van een Waterbeheerprogramma. Door deze koers (nog) meer centraal te stellen in de P&C-cyclus en belangrijke nieuwe ontwikkelingen jaarlijks met het algemeen bestuur te bespreken, wordt het Waterbeheerprogramma een levend document. Jaarlijks wordt bestuurlijk nagegaan of de koers bijstelling nodig heeft en wat hiervan de gevolgen zijn. Doelen kunnen op meerdere manieren worden bereikt – dit vraagt om bestuurlijke keuzes. Bijkomend effect is dat er hiermee minder direct gestuurd wordt op geld, wat overigens niet wil zeggen dat hierin geen bestuurlijke keuzes gemaakt moeten worden.

1.2 Een andere inrichting van de P&C-cyclus en –producten draagt bij aan een verbetering van de bestuurlijke behandeling.

Wat blijft is dat het algemeen bestuur de kaders stelt en het budgetrecht uitoefent (wettelijk geregeld). De wijze waarop dit plaatsvindt wordt echter op onderdelen aangepast. De doelen (en de effecten hiervan) komen centraler te staan, zowel bij de planvorming als bij de verantwoording. Daarbij leggen we voor de kaderstelling de focus op een termijn van 5 tot 10 jaar. In de huidige PPN kijken we vier jaar vooruit.

Centraal bij de (nieuwe) P&C-producten staat dat we werken volgens de volgende vier vragen:

- ❖ **Wat** willen we bereiken
- ❖ **Wat** gaan we daarvoor doen
- ❖ **Wanneer** willen we het bereiken/gaan we het uitvoeren
- ❖ **Wat** mag het kosten

Dit willen we kort en bondig aan het algemeen bestuur voorleggen door onder anderen te werken met bestuurlijke thema's per programma. Dat is nu ook al grotendeels zo ingericht, maar we gaan kijken of we hierin nog een verbetering kunnen doorvoeren. Dit gaan we doen bij het Jaarplan en bij de rapportages. In de komende periode werken we dit verder uit. Tijdens de informatieve vergadering hebben we u enkele voorbeelden laten zien.

Het sturen op de doelen, behorend bij een bestuurlijk thema, willen we doorvoeren in zowel de exploitatiewerkzaamheden als bij de investeringen. Dit laatste betekent dat de investeringen meer gebundeld (samengevoegd per thema) aan het algemeen bestuur worden voorgelegd. Meerdere investeringen dragen bij aan de realisatie van een doel per thema (zie hieronder 2.1). Ten slotte betekent sturen op een hoger niveau, het voorleggen van keuzes (afweging van consequenties, van alternatieven).

1.3. De nieuwe P&C-cyclus wordt op enkele onderdelen aangepast

De nieuwe indeling van de P&C ziet er als volgt uit:

- ✓ Vertrekpunt is het vastgestelde **Waterbeheerprogramma** (meest recent 2016-2021)
- ✓ **Kaderbrief** in juli.

Hierin wordt ingegaan op de nieuwe/toekomstige ontwikkelingen en wat dit betekent voor de komende jaren. Eventuele bestuurlijke keuzes hierbij worden voorgelegd. Daarnaast wordt gekeken naar de uitvoering in het afgelopen jaar (jaarrekening) en het lopende jaar en wat dit betekent voor de realisatie van de doelen c.q. de exploitatiekosten. Wat betreft dit laatste worden alleen afwijkingen (positief/negatief) boven een half miljoen voorgelegd. Als laatste worden financiële uitgangspunten voorgelegd voor de komende (nieuwe) cyclus van jaarplan-realisatie. Hierbij hoort een doorkijk naar de tarieven binnen bandbreedtes. Bestuurlijk doel van de **Kaderbrief** is het stellen van een kader (norm) waarbinnen het komende Jaarplan moet passen; zowel qua inhoud (doel en maatregelen) als qua middelen.

- ✓ **Jaarplan en (financieel) meerjarenraming** in november.
Nieuw is dat de financiële meerjarenraming (de huidige PPN) gekoppeld is aan het Jaarplan. Nieuw is daarnaast dat in het jaarplan prestatie-indicatoren worden opgenomen. Het voordeel voor het bestuur is dat de ingezette koers voor de komende vier jaren financieel is vertaald en dat daar op 1 moment in het jaar over wordt gesproken. Nu vindt dit (deels) op twee momenten plaats (bij PPN en bij Jaarplan). Bovendien vraagt de huidige werkwijze vaak bestuurlijk uitleg bij afwijkingen.
- ✓ **Tussentijdse rapportage** in het begrotingsjaar.
Per kwartaal zal een korte rapportage worden opgesteld en bestuurlijk besproken. Dit betekent dat in plaats van de huidige (uitgebreide) voorjaars- en najaarsrapportage, een Q-rapportage op afwijkingen wordt voorgelegd. Indien van toepassing zullen per kwartaal begrotingswijzigingen c.q. kredietaanpassingen plaatsvinden.
- ✓ **Jaarrapportage** in mei (na afloop van het jaar)
Dit is gelijk aan de huidige werkwijze waarbij een onderscheid is gemaakt in een inhoudelijk gedeelte (per programma/thema) en een financieel gedeelte (de jaarrekening).

2.1 De besluitvorming over investeringsvoorstellen kan naar een hoger abstractieniveau

Een andere belangrijke wijziging die we voorstellen gaat over de **Investeringsvoorstellen**.

Gebruikelijk is dat bij het Jaarplan een lijst van voorgenomen investeringen wordt voorgelegd waarbij het AB kan besluiten welke investeringen wel/niet worden voorgelegd voor nadere besluitvorming. In de Waterschapswet is opgenomen dat het AB besluit over het beschikbaar stellen van gelden voor de investering (budgetrecht)¹. Wel is de mogelijkheid geboden om voor investeringen 'met een geringere financiële omvang en/of minder bestuurlijk/beleidsmatig belang' verzamelbesluiten te nemen².

Het voorstel is de investeringen in vervolg te rangschikken naar thema's en per thema (meerjarige) investeringskredieten beschikbaar te stellen. Per thema/investering (totaal bedrag) wordt een opsomming gegeven van de onderliggende investeringen, zonder daarbij aan te geven welke bedrag per investering hiermee is gemoeid. Het is hiermee een verzamelkrediet per thema.

De achterliggende gedachte is dat het AB op themaniveau besluiten neemt over het bereiken van het doel en wat daarvoor nodig is aan investeringen. Deze discussie vindt al eerder plaats, nl. bij het vaststellen van het Waterbeheerprogramma. Het DB wordt daarmee verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de kredieten per investering. Wij zullen hierover jaarlijks een verantwoording afleggen aan het AB (gelijk ook over de exploitatiekosten). Uiteraard zullen eventueel te verwachten overschrijdingen van het themakrediet voor investeringen, tijdig worden voorgelegd aan het AB.

3.1 Bestuurlijke betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van de P&C-producten is wenselijk

De ontwikkeling die nu wordt ingezet vraagt zowel bestuurlijk als ambtelijk nog de nodige aandacht. Ofwel de nieuwe producten/inrichting is niet af, we gaan op weg en stellen bij waar wenselijk c.q. noodzakelijk.

Een van de hoofdonderwerpen van de auditcommittee (AC) is het meedenken over de informatie-behoefte van het AB. Via de P&C-instrumenten wordt voor een belangrijk gedeelte invulling aan deze informatiebehoefte. In het eerste jaar van de nieuwe inrichting zal het zeker niet perfect zijn. Denk bijvoorbeeld aan het kunnen sturen op doelen en gewenste effecten, maar ook over welke uitvoeringsinformatie wenselijk is voor het AB en welke prestatie-indicatoren worden gebruikt. Wij realiseren ons dat de huidige voorjaars- en najaarsrapportage naast een formeel moment voor bijstelling/bijsturing tevens een informerende rol heeft. Dit zal voor de toekomst nog zoeken zijn naar een balans.

¹ Zie toelichting artikel 4.7 Waterschapswet

² Met de vaststelling van de verzamelkredieten wordt het dagelijks bestuur gemachtigd de verdere besluitvorming en voorbereiding ter hand te nemen en derhalve het krediet te besteden.

Het voorstel is de auditcommissie actief te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de P&C-cyclus. Uiteraard wordt waar nodig het AB direct betrokken voor de besluitvorming.

Risico's & Kanttekeningen

1.1 De nieuwe inrichting van de P&C-cyclus is niet af, maar we beginnen er al wel mee

We starten nu met de nieuwe inrichting uitmondende in juli 2018 met een **Kaderbrief 2019**. Het vertrekpunt hiervoor is het vastgestelde Jaarplan 2018 en de meerjarencijfers 2019-2021 uit de PPN 2018-2021.

De nieuwe werkwijze willen we eveneens direct laten ingaan voor de tussentijdse rapportages. Dit betekent dat er nu geen Voorjaarsrapportage wordt opgesteld. Hiervoor in de plaats komt een beknopte Q-rapportage over het 2^e en 3^e kwartaal. Over het 1^e kwartaal 2018 zullen we bij de Kaderbrief kort rapporteren.

Daarnaast begint het bestuurlijk proces bij het zo concreet mogelijk vastleggen van de te bereiken doelen en wat we daarvoor gaan doen. In het huidige Waterbeheerprogramma 2016-2021 zijn de doelen op hoofdlijn benoemd. Om er bestuurlijk op te kunnen sturen is een nadere concretisering noodzakelijk. Bij de volgende WBP pakken we dit op (start in 2019). Het anders sturen op doelen vraagt mogelijk ook een concretisering van het Bestuursakkoord. In de tussenliggende periode gaan we zo goed mogelijk invulling geven aan het sturen op doelrealisatie. Overigens kent het waterschap een breed spectrum van werkzaamheden en niet alles is in doelen c.q. effecten te benoemen. Een voorbeeld hiervan is het operationeel waterbeheer en de zuivering van afvalwater.

Ten slotte hebben effectmetingen alleen nut als vooraf het bedoelde effect bestuurlijk is vastgelegd. Ook hierin moeten we in de komende jaren nog invulling geven. Effectmetingen zien wij als een mogelijk toekomstig onderwerp voor de door ons (verplicht) uit te voeren doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.