

Onderzoek Meerjaren-investeringsplannen

Status definitief

Rekenkamercommissie Schieland en de Krimpenerwaard

Samenstelling:

C.M. de Graaf (Voorzitter)

W.T.M. Molle

W.R. van Heemst

J. la Croix

R.V. De Mulder

Secretaris:

P. Boesberg

Rotterdam, 23 mei 2017

Inhoudsopgave

1	Doelstelling, onderzoeksvragen en achtergronden	3
1.1	<i>Inleiding</i>	3
1.2	<i>Doelstelling</i>	3
1.3	<i>Onderzoeksvragen</i>	3
1.4	<i>Context</i>	3
2	Aanpak onderzoek	6
2.1	<i>Onderzoeksmethode</i>	6
2.2	<i>Normenkader</i>	6
2.3	<i>Geïnterviewde functionarissen en beoordeelde documenten</i>	7
2.4	<i>Het verloop van het onderzoek</i>	8
3	Terugblik periode 2010-2015	9
3.1	<i>Gerealiseerde projecten</i>	9
3.2	<i>Het voteren van voorgenomen investeringen</i>	10
3.3	<i>Uitgaven van alle investeringen</i>	10
4	Bevindingen	12
4.1	<i>De totstandkoming van investeringsuitgaven</i>	12
4.2	<i>Het bepalen van de kapitaallasten</i>	13
4.3	<i>De financiering van de investeringsplannen</i>	14
4.4	<i>De benodigde personele capaciteit</i>	15
4.5	<i>Informatie aan het algemeen bestuur</i>	16
4.6	<i>De controlerende rol van het algemeen bestuur</i>	17
5	Conclusies en aanbevelingen	18
5.1	<i>Conclusies</i>	18
5.2	<i>Aanbevelingen</i>	18
6	Bestuurlijke reactie	20
7	Nawoord	20

1 Doelstelling, onderzoeksvragen en achtergronden

In dit hoofdstuk beschrijven wij de doelstelling, de onderzoeksvragen en de context van het onderzoek naar meerjaren-investeringsplannen.

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie van Schieland en de Krimpenerwaard wil door gericht onderzoek en praktische adviezen op een actieve wijze helpen de (niet financiële) rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuurlijk handelen van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard te verbeteren. Met de onderzoeken wordt inzicht geboden in de prestaties en worden waar nodig aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

In het jaarplan 2016 heeft de rekenkamercommissie aangegeven onderzoek te doen naar de meerjaren-investeringsplannen. In deze rapportage zijn de resultaten van het uitgevoerde onderzoek opgenomen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in de opzet, de dekking en de uitvoering van de meerjaren-investeringsplannen.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt: Is het meerjaren-investeringsplan doeltreffend (realiseerbaar en betrouwbaar)?

Van deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Hoe komen de ramingen van de investeringsuitgaven en de aan de investeringen gerelateerde inkomsten tot stand?
2. Op welke wijze worden de kapitaallasten hierop bepaald?
3. Op welke wijze is rekening gehouden met de financiering van de investeringsplannen? Worden verschillende scenario's uitgewerkt (bijvoorbeeld planning behoefte, inflatie, personeel, renteontwikkeling en rentegevoeligheidsanalyse, Wet houdbare overheidsfinanciën)?
4. Is de benodigde expertise (personeel, capaciteit/ strategische personeelsplanning) voor de uitvoering beschikbaar?
5. Op welke wijze wordt de verenigde vergadering geïnformeerd over de opzet, dekking en de uitvoering van de meerjaren-investeringsplannen?
6. Hoe wordt de verenigde vergadering in staat gesteld haar controlerende rol uit te oefenen?

1.4 Context

Het meerjaren-investeringsplan is een planningsinstrument van het hoogheemraadschap. Het doel van het meerjaren-investeringsplan is het geven van inzicht in de voorgenomen investeringen voor de komende jaren. Investeringen zijn materiële of immateriële zaken die langer dan een jaar ten dienste van de organisatie staan en waarvan de totale uitgaven minstens € 50.000 bedragen. Dit minimum activeringsbedrag is vastgesteld in de verenigde vergadering van 28 september 2016. Deze investeringsdrempel past binnen ons duurzaam financieel beheer.

Met het behandelen van het meerjaren-investeringsplan door de verenigde vergadering wordt richting gegeven welke projecten opgepakt moeten worden. Daarnaast wordt met de vaststelling van de programmabegroting de hoogte van het (maximale) investeringsniveau in beeld gebracht.

Waterbeheerplan

In het waterbeheerplan 2016-2021 worden per programma de ambities en bijbehorende doelen voor de planperiode vastgesteld. Hieruit volgend worden verschillende maatregelen (o.a. investeringen) benoemd, inclusief de bijbehorende kostenramingen. Om de stijging van de belastingen beperkt te houden, is uitgegaan in dit waterbeheerplan van een gemiddelde lastenstijging van 2,5% per jaar.

Meerjarenraming/voorjaarsnota

Het waterbeheerplan is de basis voor de meerjarenraming (voorjaarsnota). In de voorjaarsnota worden de meerjarenramingen voor de investeringen opgenomen ('investeringsplannen'). De daaruit voortvloeiende jaarlijkse kosten van rente, afschrijving en onderhoud worden opgenomen in de exploitatiekosten. De verenigde vergadering wordt geïnformeerd over de hoogte van het (maximale) investeringsniveau in het meerjaren-investeringsplan.

Programmabegroting

In de programmabegroting wordt de meerjarenraming vertaald naar concrete maatregelen, prestaties, middelen en belastingtarieven voor het betreffende begrotingsjaar. De verenigde vergadering stelt de programmabegroting vast en autoriseert daarmee het college tot het uitvoeren van activiteiten binnen het gestelde (financiële) kader.

In de programmabegroting wordt een overzicht opgenomen van alle investeringen met de planning dat zij in het betreffende begrotingsjaar zullen starten. Ondanks dat in de programmabegroting aandacht wordt besteed aan de investeringen die het hoogheemraadschap van plan is te gaan doen om het beleid uit te voeren, is de begroting vooral gericht op het autoriseren van de kosten en belastingopbrengsten. De opname van het investeringsplan in de vastgestelde begroting betekent niet dat investeringen mogen worden uitgevoerd. Het autoriseren van investeringsprojecten met uitzondering van de verzamelkredieten vraagt namelijk een aparte besluitvorming van de verenigde vergadering.

Kredietvoorstel

Over de investeringen waarvan de verenigde vergadering bij de begrotingsbehandeling geen autorisatie heeft verleend, moet in de loop van het jaar besluitvorming plaatsvinden. Om een verantwoorde beslissing te kunnen nemen, worden in het voorstel aan de verenigde vergadering niet alleen de technische aspecten gespecificeerd, maar wordt ook ingegaan op het doel van de investering, het beoogde effect en de consequenties die de investering met zich meebrengt. De consequenties kunnen betrekking hebben op de financiële gevolgen, de personeelsformatie, de organisatie en de werkwijze van het hoogheemraadschap.

Tot het voorstel behoort ook een gespecificeerde raming van uitgaven en eventuele inkomsten zoals subsidies. Wanneer met de uitvoering van een bepaald investeringsproject meerdere jaren zijn gemoeid, wordt een planning naar de jaren van uitvoering opgenomen. Dit voor een goede voortgangsbewaking en om efficiënte financieringsactiviteiten mogelijk te maken. Nadat de verenigde vergadering een investeringsbesluit heeft genomen, wordt met de uitvoering van het betreffende project begonnen.

De kredietaanvraag bestaat veelal uit drie fases:

- Startkrediet voor het helder krijgen van de scope (circa €10.000);
- Voorbereidingskrediet (circa 20% van het krediet) o.a.: de opdrachtbevestiging is gereed, in kaart waar de kabels en leidingen liggen, de technische oplossing is gereed
- Uitvoeringskrediet (circa 80% van het krediet) o.a.: de bouwkosten, de leges voor vergunningen, de grondverwerving, de kosten voor het verleggen van kabels en leidingen etc.

Het hoogheemraadschap gebruikt de volgende termen voor projectfaseringen, vanaf het oorspronkelijke idee voor een maatregel (in jaar 't') tot en met de uiteindelijke realisatie daarvan (jaar 't' + x aantal maanden of jaren):

1. Initiatiefase (ideefase)
2. Definitiefase (planfase)
3. Voorontwerp (voorlopig ontwerp)
4. Definitief ontwerp
5. Voorbereidingsfase
6. Realisatiefase

Naar mate de verschillende fases in het project worden doorlopen, des te meer zekerheid en nauwkeurigheid in de raming van de uitgaven en inkomsten kan worden verkregen.

Verzamelkredieten

Het is mogelijk dat de verenigde vergadering voor investeringen met een geringere financiële omvang en/of minder bestuurlijk-beleidsmatig belang (waaronder bijvoorbeeld vervangingsinvesteringen en voorbereidingskredieten voor projecten) zogenaamde verzamelbesluiten neemt, mits een dergelijk besluit deugdelijk is onderbouwd. Met de vaststelling van de verzamelkredieten in de programmabegroting wordt het college gemachtigd de verdere besluitvorming en voorbereiding ter hand te nemen en derhalve het gevoteerde krediet te besteden.

Investeringsplannen versus tarieven

De ramingen van alle voorgenomen investeringen waarover de verenigde vergadering nog geen autorisatie heeft verleend, worden in de meerjarenraming (voorjaarsnota) en de programmabegroting opgenomen. De toekomstige rentelasten en afschrijvingslasten van deze investeringen worden in de meerjarenraming verwerkt en vormen mede de grondslag voor de (toekomstige) belastingtarieven en liquiditeitsprognoses. De jaarlijkse kosten voor rente en afschrijvingen hebben voor een deel invloed op de tarieven. Per saldo bedragen de rente- en afschrijvingslasten 25% van de programmabegroting.

De investeringsplannen worden twee keer per jaar vastgesteld: bij de behandeling van de programmabegroting en de voorjaarsnota.

2 Aanpak onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven wij de gehanteerde aanpak en het normenkader.

2.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit het bestuderen van documenten en het houden van interviews met geselecteerde functionarissen.

2.2 Normenkader

Het normenkader bepaalt de wijze waarop het onderzoeksobject, het proces van de meerjaren-investeringsplannen, is beoordeeld. Het normenkader is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Auditvariabelen: de voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag relevante aspecten.
- Beoordelingscriteria: de eisen die aan de relevante aspecten worden gesteld.

Deelvraag		Auditvariabelen	Beoordelingscriteria
1	Hoe komen de raming van de investeringsuitgaven en de aan de investeringen gerelateerde inkomsten tot stand?	1. Gedefinieerde doelen	De meerjaren-investeringsplannen (MIP) zijn gebaseerd op het Waterbeheerplan
			In het MIP zijn alle investeringsplannen opgenomen
		2. De totstandkoming van de ramingen vindt op gestructureerde wijze plaats	Er zijn criteria m.b.t meerjaren-investeringsplannen en uitgavenpatroon
			De criteria zijn bekend bij betrokkenen
			Duidelijkheid rollen (wie doet wat)
		3. Sturing en verantwoording	Er is informatie over de investeringsplannen m.b.t. bedrag, votering, uitgaven en tijdpad beschikbaar
De informatie is tijdig beschikbaar			
Duidelijk is wanneer en door wie moet worden bijgestuurd.			
2	Op welke wijze worden de kapitaallasten hierop bepaald?	4. Adequate planning	Er is een planning waarin is opgenomen wanneer votering, start en stop van de investering plaatsvindt.
			Er zijn scenario's m.b.t. de risico's
3	Op welke wijze is rekening gehouden met de financiering van de investeringsplannen? Zijn verschillende scenario's uitgewerkt (bijvoorbeeld planning behoefte, inflatie, personeel, renteontwikkeling, rentegevoeligheidsanalyse, wet hof)	5. Correct investeringsvolume	Er is een financieel meerjarenkader voor het investeringsprogramma
			Er wordt rekening gehouden met inflatie, indexering
		6. Assetmanagement	De schuldratio mag niet hoger zijn dan 2,8 (als aantal keer van de belastingopbrengsten)
			Duidelijk is wanneer vervanging, uitbreiding en renovatie van bedrijfsmiddelen aan de orde is

Deelvraag		Auditvariabelen	Beoordelingscriteria
4	Is de benodigde expertise (personeel, capaciteit) voor de uitvoering beschikbaar?	7. Personeelsmanagement	Er is een strategische personeelsplanning: voldoende kwantiteit en kwaliteit (in relatie tot inhuur)
5	Op welke wijze wordt de verenigde Vergadering geïnformeerd over de opzet, dekking, de uitvoering en de gevolgen voor de tarieven van de meerjarige investeringsplannen?	8. Planning en control-cyclus	Het jaarlijkse investeringsplan met een toelichting wordt opgenomen in de programmabegroting
			De programmabegroting: liquiditeitsoverzicht; vervangingsinvesteringen; overzicht nog te voteren investeringen
			De voorgenomen voteringen in het begrotingsjaar versus de daadwerkelijke voteringen worden gerapporteerd aan de verenigde vergadering via het jaarverslag
6	Hoe wordt de Verenigde vergadering in staat gesteld haar controlerende rol uit te oefenen?	9. Informatiebehoefte	Rapportages: bestuursrapportage en het jaarverslag
			De informatiebehoefte is voldoende en duidelijk

Tabel 1 Normenkader

2.3 Geïnterviewde functionarissen en beoordeelde documenten

Voor de interviews zijn de volgende functionarissen geïnterviewd:

- Bestuurder, portefeuillehouder financiën;
- Directeur;
- Afdelingshoofd Waterveiligheid en wegen;
- Afdelingshoofd Watersystemen;
- Afdelingshoofd Afvalwaterketen;
- Afdelingshoofd IPP;
- Afdelingshoofd Bedrijfsvoering;
- Projectcontroller;
- Projectleiders (4).

De volgende documenten zijn onderzocht:

- Waterbeheerplan;
- Waterschapswet, Waterschapsbesluit, memorie van toelichting, verordening ex 108 Waterschapswet;
- Procesbeschrijving planvorming;
- Format financiële projectraming;
- Handboek investeringen;
- Kadernota risicomanagement;
- Onrechtmatigheid overschrijding kredieten, de financiële paragraaf;
- Reader Kostenraming HHSK (Arcadis);
- Strategische personeelsplanning;
- Format projectopdracht;
- Planning en control kalender;
- Notitie planning en control;
- Voortgangsrapportage;
- Bestuur rapportage jaarverslag;
- Jaarrekeningen en jaarverslagen 2010-2015;
- Programmabegroting 2010-2015;
- Voorjaarsnota 2010-2015;

- Financieel beeld 2030.

2.4 Het verloop van het onderzoek

Het onderzoek is verlopen zoals gepland. Het proces zelf verliep voorspoedig. De respondenten waren goed bereikbaar en verleenden op een prettige manier medewerking aan het onderzoek. Daarbij toonden zij een open houding en grote mate van bereidheid om aspecten toe te lichten.

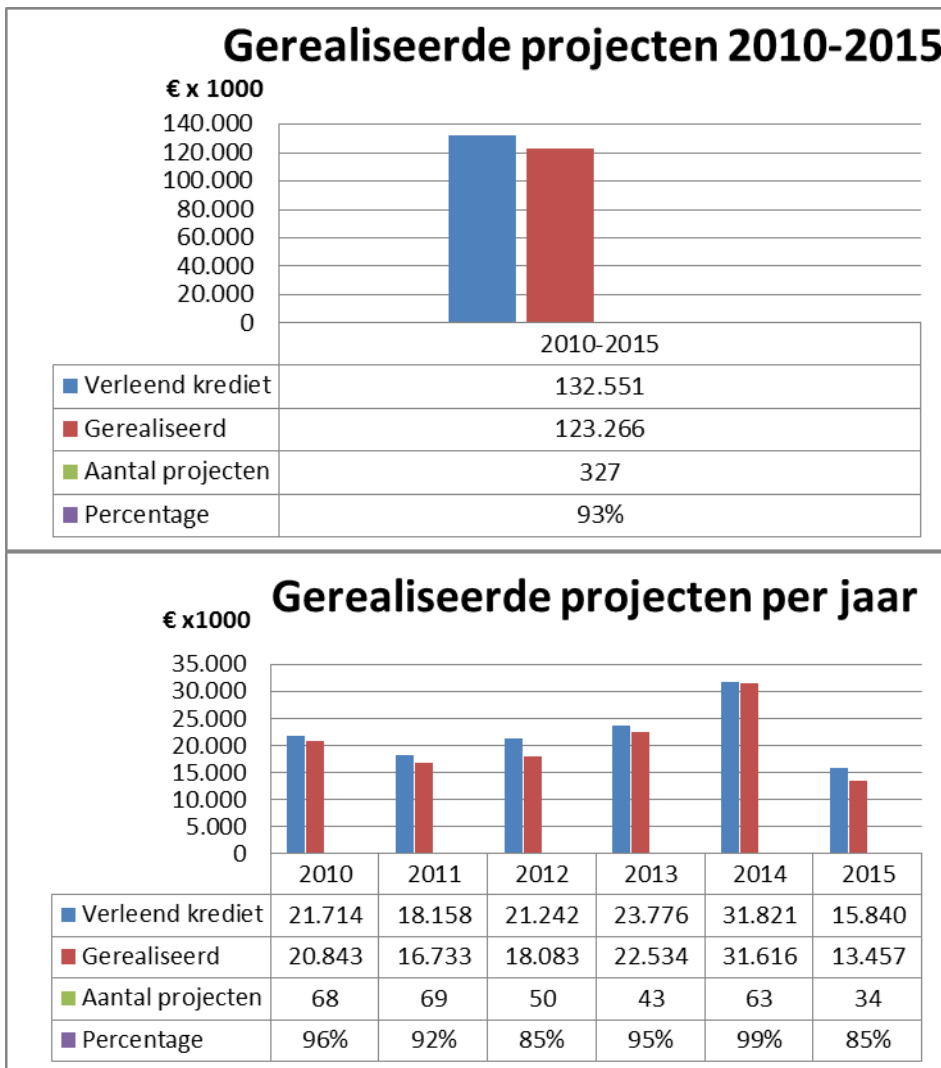
3 Terugblik periode 2010-2015

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag of de investeringsplannen realiseerbaar zijn, is in dit hoofdstuk een terugblik op het waterbeheerplan 2010-2015 over de behaalde resultaten opgenomen. Hoewel resultaten uit het verleden geen garanties bieden voor de toekomst, geeft het een indicatie of het hoogheemraadschap in staat is de doelen uit het waterbeheerplan 2016-2021 te realiseren. We hebben geen nader onderzoek uitgevoerd naar de eventuele (oorzaken van) afwijkingen of uitschieters.

Deze paragraaf bestaat uit drie losstaande onderdelen. Paragraaf 3.1 geeft inzicht in het aantal gereedgekomen projecten met de gerealiseerde kosten, het toegekend krediet door het algemeen bestuur staat vermeld in paragraaf 3.2 en ten slotte in paragraaf 3.3 de jaarlijkse uitgaven van zowel voorgenomen als lopende investeringsprojecten.

3.1 Gerealiseerde projecten

In de periode 2010-2015 zijn 327 projecten gerealiseerd. Het aantal geplande projecten is niet te geven omdat ook projecten zijn afgesloten die voor het jaar 2010 zijn gestart. Het beschikbaar gestelde krediet voor de gerealiseerde projecten in de periode 2010-2015 bedroeg in totaal €132 miljoen. Daadwerkelijk is uitgeven €123 miljoen, dat is een percentage van 93%. De realisatie van de projecten in 2010-2015 is in de onderstaande figuur weergegeven waarbij zowel een onderverdeling naar de jaren is gemaakt én op totaalniveau.

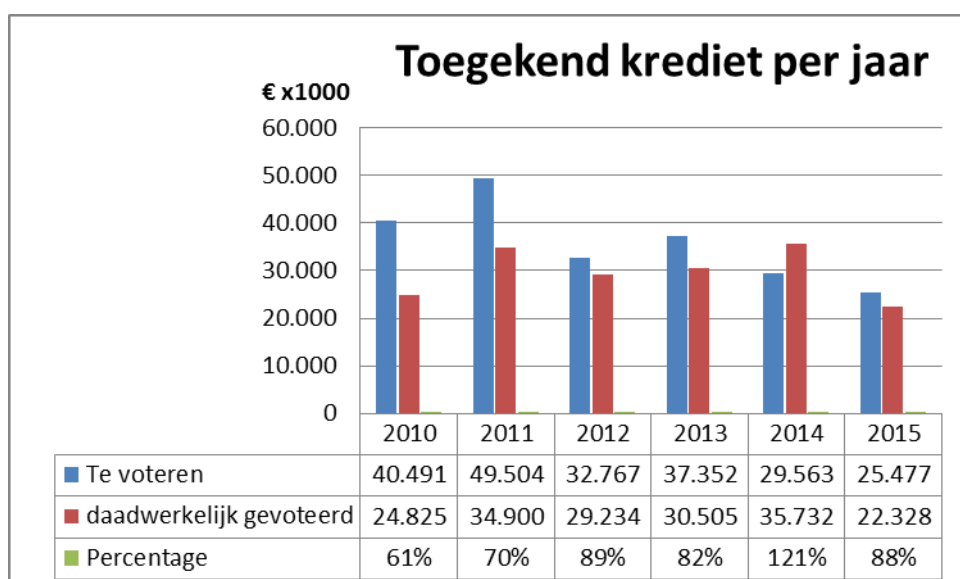
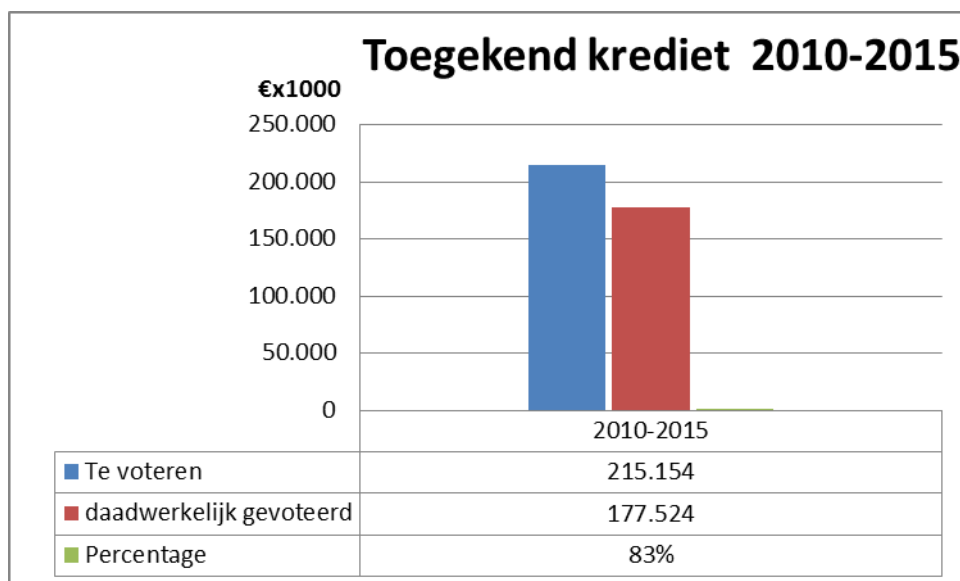


Figuur 1 Gerealiseerde projecten periode 2010-2015

3.2 Het voteren van voorgenomen investeringen

In de programmabegroting wordt melding gemaakt van investeringen waarvan de planning is dat zij in het begrotingsjaar starten. Het autoriseren van deze investeringen vragen een aparte besluitvorming van de verenigde vergadering. De verenigde vergadering kent het krediet toe op basis van een kredietvoorstel en geeft daarmee autorisatie voor het uitvoeren van investeringsprojecten.

In de periode 2010-2015 heeft het algemeen bestuur € 178 miljoen aan krediet toegekend, terwijl een bedrag van € 215 miljoen is geraamd, dat is een percentage van 83%. Uit de onderstaande figuur blijkt dat vanaf 2012 de planning zichtbaar is verbeterd.



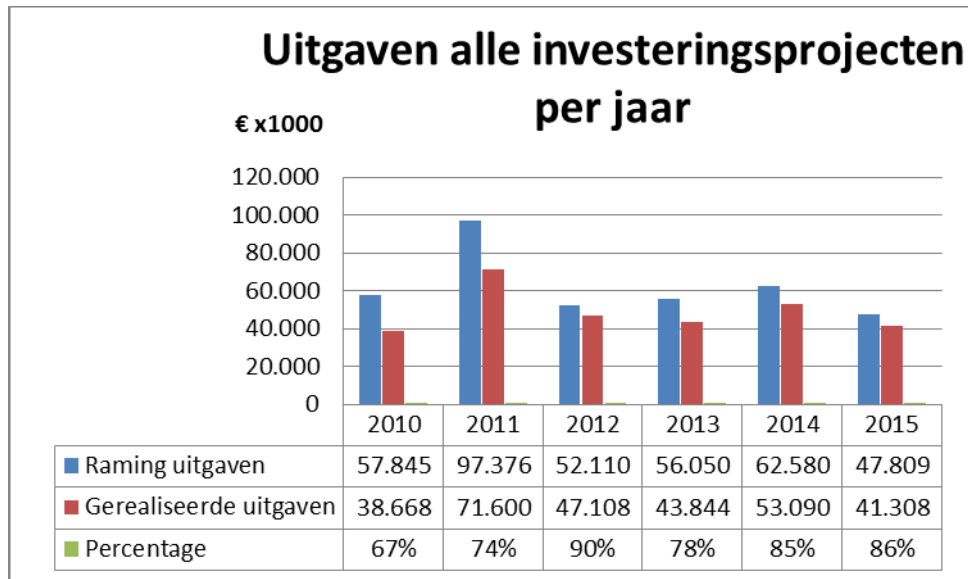
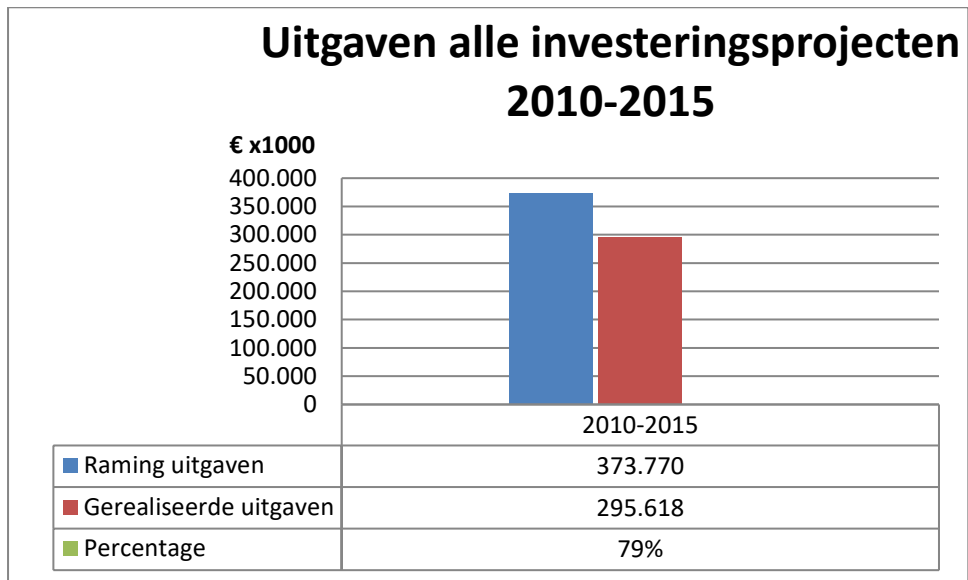
Figuur 2 Te voteren t.o.v. daadwerkelijk gevoteerd periode 2010-2015

3.3 Uitgaven van alle investeringen

De raming van de uitgaven van alle investeringen hebben zowel betrekking op de nog te voteren investeringen als op de lopende investeringsprojecten. De totale raming van de

uitgaven bedroeg € 373 miljoen; daadwerkelijk is € 295 miljoen uitgegeven, dat is een percentage van 79%.

Tussen de programma's is er een verschil. De dijkversterkingsprojecten (programma waterveiligheid) bepalen namelijk voor een groot deel het beeld, vanwege de grootte van het volume en een realisatie van 101%. De andere programma's realiseren een percentage van gemiddeld 62%. In de onderstaande figuur is de onderverdeling naar de jaren en op totaalniveau van de raming ten opzichte van de realisatie van de investeringsprojecten weergegeven.



Figuur 3 Raming alle investeringsprojecten realisatie periode 2010-2015

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen per deelvraag gepresenteerd.

4.1 De totstandkoming van investeringsuitgaven

Deelvraag 1:

Hoe komen de raming van de investeringsuitgaven en de aan de investeringen gerelateerde inkomsten tot stand?

De deelvraag is onderverdeeld in drie auditvariabelen:

- Gedefinieerde doelen;
- De ramingen vinden op gestructureerde wijze plaats;
- Sturing en verantwoording.

Gedefinieerde doelen

Norm

De meerjaren-investeringsplannen zijn gebaseerd op het Waterbeheerplan en alle investeringsplannen worden opgenomen in het meerjaren-investeringsplan.

Bevindingen

Het Waterbeheerplan (het gewenste ambitieniveau) en de financiële doorrekening naar een meerjarenperspectief ('duurzaam financieel beheer') is het kader voor het opstellen van de meerjaren- investeringsplannen. De afdelingen stellen de investeringsplannen op waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vervangingsinvesteringen en investeringen voor een verbetering. De prioritering van het Hoogwaterbeschermingsplan (HWBP) voor de dijkversterkingsprojecten wordt landelijk bepaald en is leidend voor het meerjaren-investeringsplan.

De afdelingen geven zelf een invulling aan hoe de maatregelen vanuit het Waterbeheerplan worden vertaald naar te realiseren projecten. Zij gebruiken onder meer de basisgegevens uit een beheersysteem en historische (ken)getallen voor het opstellen van investeringsplannen. Het hoogheemraadschap is tevens afhankelijk van derden (zoals gemeenten) voor het gezamenlijk (kunnen) uitvoeren van projecten.

Het huidige Waterbeheerplan wordt verbeterd door het in kaart brengen van mogelijke indicatoren of het beoogde doel of ambitie wordt behaald en niet alleen of de maatregel is gerealiseerd. In samenspraak met een afvaardiging uit het algemeen bestuur is afgesproken aan welke eisen de rapportages moeten voldoen.

De ramingen vinden op gestructureerde wijze plaats

Norm

Er zijn criteria met betrekking tot meerjaren-investeringsplannen en uitgaven. De criteria zijn bekend bij betrokkenen en de rollen zijn duidelijk.

Bevindingen

Er zijn procesbeschrijvingen, een handboek investeringen met daarin opgenomen de rollen en verantwoordelijken van personen die bij een project of investering zijn betrokken en er is een reader kostenraming opgesteld.

Het investeringsvolume wordt bepaald op basis van kengetallen, historie en kennis van medewerkers. Voor de initiatiefase geldt een bandbreedte van + of - 40% in de nauwkeurigheid van de raming. Deze marge wordt in de risicoparagraaf van de programmabegroting opgenomen. Uit de interviews blijkt dat in de initiatiefase (ideefase) nog teveel onduidelijk is om een goede en betrouwbare onderbouwing te kunnen geven.

Arcadis heeft voor het hoogheemraadschap in 2011 een onderzoek voor het opstellen van kostenramingen uitgevoerd en daaruit blijkt dat in de initiatiefase, gezien het ontbreken van relevante informatie, een bandbreedte van + of - 40% acceptabel is.

De respondenten verklaren dat zij beseffen dat een realistische raming noodzakelijk is. Het vroegtijdig betrekken van medewerkers met ervaring in de idee- en planfase door de ambtelijke opdrachtgever wordt niet overal in de organisatie toegepast. Evenals het vastleggen waarom tot een bepaalde keuze is gekomen. De projectleiders of ervaren medewerkers met de nodige kennis en denkracht kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

Projecten gaan bijna nooit sneller dan gedacht. Uit de interviews blijkt dat de oorzaken daarvan zijn dat nog onvoldoende rekening met de omgeving wordt gehouden (bijvoorbeeld vergunningen, grondverwerving, bezwaren), vertragingen in het aanbestedingstraject zijn of een onduidelijke scope van het project.

De inkomsten in de vorm van subsidies hebben vooral betrekking op de dijkversterkingsprojecten (Hoogwaterbeschermingsprogramma). De aanvraag van de subsidie is gebaseerd op de methodiek vanuit de subsidieregeling HWBP. Hierbij wordt rekening gehouden met onzekerheden, wat de te verwachte subsidie is en/of voorgefinancierd moet worden.

Sturing en verantwoording

Norm

Er is informatie over de investeringsplannen, de informatie is tijdig beschikbaar en is geschikt voor het bijsturen door het management.

Bevindingen

Het ontbreken van voldoende relevante informatie in de initiatiefase wordt als oorzaak genoemd waarom het lastig is het uitgavenpatroon goed in te schatten. De documentenstudie bevestigt dit beeld.

Het management bespreekt de investeringsplannen bij het opstellen van de voorjaarsnota en de programmabegroting. In voortgangsrapportage wordt gerapporteerd over de realisatie van de uitgaven ten opzichte van de programmabegroting. Het nieuwe financieel systeem "Prosa" moet helpen de voortgang beter te monitoren. De uitgavenpatronen kunnen en moeten beter worden geraamd zo blijkt uit de gesprekken.

4.2 Het bepalen van de kapitaallasten

Deelvraag 2:

Op welke wijze worden de kapitaallasten hierop bepaald?

De deelvraag is onderverdeeld in één auditvariabele:

- Adequate planning

Adequate planning

Norm

Er is een planning waarin is opgenomen wanneer de investering wordt gevoteerd, start en gerealiseerd. Er zijn scenario's met betrekking tot de risico's.

Bevindingen

De kapitaallasten hebben een aandeel van circa 25% in de exploitatiebegroting¹. Het effect van de meerjaren-investeringsplannen werkt daarom maar beperkt door in de tarieven, omdat de kosten via het systeem van afschrijving (rente en aflossing) worden verrekend.

De geraamde uitgavenpatronen hebben invloed op het berekenen van de toekomstige kapitaallasten. De essentie van het steeds scherper ramen is dat niet teveel geld bij de burger

¹ Ter vergelijking: personeel 26%; goederen en diensten 38%; overig 11%.

wordt opgehaald. De tarieven zijn namelijk gekoppeld aan de programmabegroting en dat deze niet meer stijgen dan bestuurlijk is afgesproken. In het kader van duurzaam financieel beheer wordt gebruik gemaakt van een doorkijk naar 2030, waarin de plannen kunnen worden doorberekend met rentestijging, inflatie en afschrijvingen over een langere termijn.

Wat nog niet goed (genoeg) gaat, is het bepalen van het uitgavenpatroon per project. Kijkend naar het uitgavenpatroon van alle projecten gaat het – gemiddeld – wel steeds beter. Uit het onderzoek blijkt dat afwijkingen in het uitgavenpatroon komen doordat betalingen in eerste instantie aan het eind van het jaar werden verwacht, maar vanwege omstandigheden doorschuiven naar een volgend jaar. Daarnaast wijken uitgavenpatronen af omdat onvoldoende rekening is gehouden met de omgeving (vergunningen, grondverwerving, bezwaren) of dat het krediet te vroeg wordt aangevraagd terwijl er nog teveel onzekerheden waren. Het afwijken van uitgavenpatronen hebben geen invloed op de totale uitgaven van het project. Binnen het project worden de kosten (meestal) niet overschreden. Doch het (te vaak) doorschuiven van geplande investeringsuitgaven naar een volgend begrotingsjaar of het te ruim begroten geeft een indicatie over het voldoende 'in control zijn' van de organisatie. Overigens wordt sinds 2012 een vertragingfactor van 10% toegepast en wordt vanaf 2015 de onvoorziene kosten niet meer in het uitgavenpatroon opgenomen. Interne sturing van het management op de planning en de realisatie van de projecten is nuttig om tijdig eventuele knelpunten en mogelijke oorzaken te achterhalen en daarop te kunnen (bij)sturen.

De afdelingen hanteren naast een planning voor vervangingsinvesteringen ook een specifieke planning voor het opstellen van de investeringsplannen:

- Voor programma waterveiligheid is een verbeterplan opgesteld om tot betrouwbaarder investeringsplannen voor het onderdeel regionale waterkeringen te komen. De mening van de geïnterviewde functionarissen is dat de kwaliteit van het meerjaren-investeringsplan voor de dijkversterkingsprojecten goed is.
- Voor het programma wegen is een meerjarenplanning aanwezig met gegevens van uitgevoerde inspecties, beheergegevens, meldingen en klachten.
- Voor programma afvalwater is een planning met relevante thema's en daaraan gekoppeld de benodigde investeringen.
- Programma watersysteem heeft een programmaplan met de gemeente Rotterdam. Hierin staan de doelen, de projecten en alle gezamenlijke projecten met Rotterdam en andere partijen. Voor het uitvoeren van de projecten bestaat een mate van afhankelijkheid van de ambitie van mede overheden. Daarom is een bepaalde flexibiliteit nodig in de planning om gezamenlijk de projecten -geplande en/ of gecombineerde maatregelen- te kunnen uitvoeren.

4.3 De financiering van de investeringsplannen

Deelvraag 3:

Op welke wijze is rekening gehouden met de financiering van de investeringsplannen? Zijn scenario's uitgewerkt?

De deelvraag is onderverdeeld in twee auditvariabelen:

- Correct investeringsvolume;
- Assetmanagement.

Correct investeringsvolume en assetmanagement

Norm

Er is een financieel meerjarenkader voor het investeringsprogramma, rekening wordt gehouden met inflatie en de schuldratio is niet hoger dan 2,5% t.o.v. de belastingopbrengsten. Het is duidelijk wanneer de assets moeten worden vervangen.

Bevindingen

Voor de initiatiefase geldt een bandbreedte van + of - 40% in de nauwkeurigheid van de raming. Deze marge wordt in de risicoparagraaf van de programmabegroting opgenomen. Het investeringsvolume wordt bepaald op basis van kengetallen en historische gegevens. Bij onvoldoende gegevens wordt bij andere waterschappen om informatie gevraagd dan wel kan een onderzoek worden uitgevoerd.

Het blijkt lastig bij het opstellen van de programmabegroting de kosten nauwkeurig vast te stellen. Het nauwkeurig en realistisch ramen is namelijk afhankelijk van een goede voorbereiding, zoals een vooronderzoek om de betrouwbaarheid van de voorgenomen investeringen te kunnen waarborgen. Het betrekken van interne medewerkers bij het opstellen van de investeringsplannen en een adviserende rol over technische oplossingen, de kosten, de omgevingsaspecten en doorlooptijd is geen vast onderdeel voor het opstellen van de investeringsplannen.

Het hoogheemraadschap is een kapitaalintensieve organisatie. Er gaat ongeveer € 40 miljoen per jaar naar de projecten. Dat is een stabiel beeld, onverwachte investeringen komen nauwelijks voor. Indien uit het oogpunt van waterveiligheid een maatregel moet worden uitgevoerd zonder dat het Rijk daarvoor subsidie beschikbaar stelt, is het standpunt van het hoogheemraadschap dat de dijken moeten worden versterkt. Mocht zich een crisis voordoen dan heeft het hoogheemraadschap altijd de mogelijkheid voldoende middelen te verwerven.

Voor het ramen van projecten wordt de Standaard Systematiek voor Kostenramingen (SSK) gebruikt. Deze methode geeft inzicht in de kosten, de risico's en onzekerheden. De SSK methodiek wordt pas gebruikt bij het aanvragen van krediet en niet voor het ramen van uitgaven van voorgenomen investeringen.

In 2016 is een nieuw systeem ('Ultimo') geïmplementeerd dat helpt bij het professionaliseren van assetmanagement. Hiermee wordt de technische en economische levensduur met de afschrijvingstermijnen in beeld gebracht. Het vervangen gaat dan niet meer vanuit een 'automatisme', maar wordt gedaan op basis van (historische) gegevens. Gericht wordt dan beoordeeld wat vervangen moet worden, dan wel of bewust het risico wordt geaccepteerd om een asset langer mee te laten gaan of vervanging uit te stellen. Er is nog wel een slag te maken om alle gegevens volledig in het systeem te registreren. Daarnaast is het de bedoeling om ook alle belangrijke objecten van derden die van invloed zijn op het watersysteem (zoals stuwen en gemalen) in Ultimo op te nemen.

4.4 De benodigde personele capaciteit

Deelvraag 4:

Is de benodigde expertise (personeel capaciteit) voor de uitvoering beschikbaar?

De deelvraag is uitgewerkt naar één auditvariabele:

- Personeelsmanagement

Personeelsmanagement

Norm

Er is een strategische personeelsplanning: voldoende kwantiteit en kwaliteit.

Bevindingen

Uit de interviews is gebleken dat voor het uitvoeren van het Waterbeheerplan 2016-2021 voldoende projectcapaciteit aanwezig is om de voorgenomen maatregelen te kunnen uitvoeren. Vooral voor de grote projecten zijn de benodigde capaciteit en competenties aanwezig. Het risico zit meer in de voortgang van de overige- en onderhoudsprojecten. Er zit een te groot verschil in de voorgenomen investeringen en daadwerkelijke realisatie bij die overige en onderhoudsprojecten. Die projecten vragen om een meer planmatige aanpak, dat met behulp van assetmanagement kan worden verbeterd.

Het projectmatig werken vraagt andere kennis en competenties van medewerkers. Hierbij is een coachende rol vanuit de afdeling Integrale Plannen en Projecten weggelegd voor de projectleiders van de vak afdelingen ('meester-gezel').

De afdeling Integrale Plannen en Projecten werkt met een kernteam voor projecten en kunnen elkaar vervangen, zodat de continuïteit blijft gewaarborgd. Kennisoverdracht vindt plaats op basis van evaluatie van projecten. Daarnaast is een kennispool van Waterschappen en Rijkswaterstaat opgericht en wordt regionaal opgebouwd dat bij knelpunten kan worden ingezet. Tevens is het mogelijk in te huren als de benodigde capaciteit ontbreekt. Hiervoor zijn raamcontracten afgesloten met marktpartijen.

Het hoogheemraadschap is bezig met het invoeren van een Strategische Personeelsplanning (SPP). Hiermee wordt in beeld gebracht wat voor personeel het hoogheemraadschap in de toekomst (over 5-10 jaar) nodig heeft en wat het verschil is tussen de huidige en gewenste situatie. Met behulp van SPP wordt inzichtelijk gemaakt wat voor competenties nodig zijn, wat we opleiden en welke veranderingen zullen optreden. Een beargumenteerd plan met maatregelen hierover moet nog worden opgesteld. Op individuele basis vindt al veel plaats door middel van opleidingen, werving en outplacement.

De afdelingshoofden zijn ambtelijke opdrachtgever voor een project. Een aantal projectleiders vindt de combinatie van afdelingshoofd en opdrachtgever lastig, gezien de beperkte capaciteit van de afdelingshoofden om voldoende aandacht te kunnen geven aan het opdrachtgeverschap. Daarom vindt onderzoek naar de mogelijkheden, onmogelijkheden en kosten van een project vaak pas later plaats; als het al is overgedragen aan een projectleider. Het opdrachtgeverschap is volgens de projectleiders een vak met specifieke competenties. De belangrijkste opdrachtgevers hebben een afgeronde opleiding gevolgd voor professioneel opdrachtgeverschap.

4.5 Informatie aan het algemeen bestuur

Deelvraag 5:

Op welke wijze wordt de verenigde Vergadering geïnformeerd over de opzet, dekking, de uitvoering en de gevolgen voor de tarieven van de meerjarige investeringsplannen?

De deelvraag is naar in één auditvariabele uitgewerkt:

- Planning- en controlcyclus

Planning- en controlcyclus

Norm

Het investeringsplan met een toelichting wordt opgenomen in de programmabegroting. Daarnaast wordt in de programmabegroting een liquiditeitsoverzicht, een overzicht van de vervangingsinvesteringen en overzicht van nog te voteren investeringen opgenomen. In het jaarverslag wordt een overzicht van het te voteren versus de daadwerkelijk gevoteerde kredieten opgenomen.

Bevindingen

In het Waterschapbesluit en in Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (ex artikel 108 Waterschapswet), zijn richtlijnen opgenomen met betrekking tot investeringsplannen. Aan de hand van de voorjaarsnota's en programmabegrotingen vanaf 2010 is vastgesteld dat het hoogheemraadschap heeft voldaan aan het Waterschapsbesluit en de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie.

In genoemde documenten zijn overzichten van voorgenomen investeringen met een vooruitblik van 4 jaar in de voorjaarsnota's en 3 jaar in de programmabegrotingen opgenomen samen met het te voteren bedrag, uitgavenpatroon en de berekening van de kapitaallasten. In de

toelichting bij de programma's wordt ingegaan op het doel van de investering. Ook is een toelichting gegeven over lopende projecten, zoals bij de dijkversterkingsprojecten.

Het algemeen bestuur wordt voorafgaand aan het jaarverslag geïnformeerd via de bestuursrapportage over de doelen vanuit het Waterbeheerplan, de maatregelen uit de programmabegroting, de kosten per programma, het financieel resultaat met toelichting op hoofdkostensoorten en toelichting op de investeringen zowel financieel als voortgang en kwaliteit. In 2010 was de rapportage nog summier, maar werd elk jaar beter. Sinds 2013 is de rapportage ontwikkeld tot de rapportage die we nu kennen met extra aandacht voor de "topprojecten" en tabel met de voortgang en status van alle doelen uit het waterbeheerplan.

Uit documentenstudie blijkt dat een toelichting op de investeringen zowel in de programmabegroting als voorjaarsnota is opgenomen. Vanaf 2014 wordt ook een toelichting gegeven op de belangrijkste lopende projecten. In de programmabegroting zijn overzichten van de liquiditeitsprognose, de toelichting op verzamelkredieten en de te voteren kredieten opgenomen. Een overzicht te voteren versus daadwerkelijk gevoteerd is sinds 2012 als vaste bijlage een onderdeel van het jaarverslag.

4.6 De controlerende rol van het algemeen bestuur

Deelvraag 6:

Hoe wordt de verenigde vergadering in staat gesteld haar controlerende taak uit te oefenen?

De deelvraag is uitgewerkt naar één auditvariabele:

- Informatiebehoefte

Informatiebehoefte

Norm

De informatie in de bestuursrapportage en het jaarverslag is voldoende en duidelijk.

Bevindingen

De informatievoorziening loopt via de planning en control-cyclus. In de planning en control kalender wordt jaarlijks het tijdspad en de op te leveren documenten vastgesteld. De geïnterviewde functionarissen geven aan dat het bestuur voldoende wordt geïnformeerd over de voortgang van projecten. Wel wordt momenteel nagedacht over hoe de kwaliteit van de informatie kan worden verbeterd, bijvoorbeeld een analyse van de informatie met een doorkijk naar de toekomst. In de verenigde vergadering van 30 november 2016 is een nieuwe wijze van rapporteren over de voortgang van de WBP-doelen vastgesteld.

In de bestuursrapportage wordt gerapporteerd over complexe investeringsprojecten of investeringsprojecten met een groot financieel belang (Topprojecten). Gerapporteerd wordt met name over de aspecten tijd, geld en kwaliteit.

Het investeringsplan moet doelmatig tot stand komen. Een norm voor doelmatig is niet gedefinieerd. Een objectief oordeel over doelmatigheid is daarom niet mogelijk. In de voorjaarsnota en programmabegroting wordt wel opgemerkt dat vanwege doelmatigheid geen gedetailleerde berekeningen worden gemaakt. Pas bij de definitiefase worden berekeningen op basis van een SSK-raming gemaakt en ter goedkeuring aangeboden bij het algemeen bestuur. In de uitvoeringsfase wordt de markt benaderd en het uitvoeringskrediet aangevraagd, dan kan nauwkeurig worden aangegeven wat de kosten zullen zijn. Het uitvoeringskrediet is vaak meer dan 80% van het totale projectbudget. De controle op de investering/project, het toekennen van het krediet, de scope, kwaliteit en oplevering of gereed melding van het project vindt plaats bij het aanbieden van het kredietvoorstel aan het algemeen bestuur.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

5.1 Conclusies

De rekenkamercommissie concludeert dat de kwaliteit van de beheersing van het proces rondom het opstellen van betrouwbare en realiseerbare meerjaren-investeringsplannen van een voldoende niveau is. De kwaliteit van de investeringsplannen van vooral de grote dijkversterkingsprojecten is goed. De kwaliteit van de overige – en onderhoudsprojecten kan echter worden verbeterd. Bij die projecten wordt nog een (te) groot verschil in de voorgenomen investeringen en daadwerkelijke realisatie gezien.

Over het algemeen worden de uitgavenpatronen te optimistisch geraamd. Binnen het project worden de kosten vaak niet overschreden. Primair ligt de daarop de focus en minder op de uitgavenpatronen. Echter, de organisatie heeft een strakke planning met een realistisch volume nodig om efficiënt en effectief te kunnen werken. Dat voorkomt het teveel aan belasting ophalen, maar zorgt er ook voor dat afwijkingen en onderliggende problemen eerder opvallen en ondervangen kunnen worden. Voor het berekenen van scenario's en wat de effecten zijn op toekomstige tarieven wordt gebruik gemaakt van een financieel model.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende instrumenten beschikbaar zijn om tot een realistisch volume en strakkere planning te komen, zoals handboeken en procesbeschrijvingen, assetmanagement en strategische personeelsplanning. Echter, een aantal instrumenten kan effectiever worden ingezet. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat de verenigde vergadering vooral effectief haar invloed kan uitoefenen en haar bijsturingmogelijkheden kan toepassen bij het toekennen van het krediet via het kredietvoorstel.

5.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft de volgende vier aanbevelingen die de doeltreffendheid van de meerjaren-investeringsplannen kunnen versterken:

1. Een meer integrale en planmatige aanpak voor het opstellen van het investeringsvolume

Voor het nauwkeurig kunnen ramen of vaststellen van de investeringskosten is een goede voorbereiding noodzakelijk. Het inschakelen van ervaren medewerkers voor een adviserende rol over technische oplossingen, de kosten, de omgevingseffecten en doorlooptijd kan dit proces verbeteren.

De rol van opdrachtgever is daarbij een aandachtspunt. De combinatie van afdelingshoofd en opdrachtgever gaat knellen als het aantal projecten teveel wordt om te beheersen. Naast het feit dat het opdrachtgeverschap een vak is met specifieke competenties, vergt het tijd om voldoende aandacht aan de projecten te geven. Alleen al het voeren van gesprekken met projectleiders vraagt een forse tijdsinspanning gezien het groot aantal projecten.

Daarnaast is assetmanagement door de meerderheid van de geïnterviewde medewerkers ervaren als een belangrijk uitgangspunt voor het verbeteren van de begrotingssystematiek en financiële beheersing. Uit de gesprekken is afgeleid dat de organisatie met de investeringskant van assetmanagement vorderingen heeft gemaakt. Voor een groot deel van de bestaande assets is duidelijk wanneer (her)investeringen noodzakelijk zijn. Tevens ontstaat de indruk dat de doortastendheid op dit thema en de continuïteit (bijvoorbeeld volledigheid gegevens) in de aanpak kan verbeteren. Daarom wordt aanbevolen het college te vragen hiervoor een adequate systematiek van aansturing en beheersing toe te gaan passen.

2. Meerdere medewerkers met vakinhoudelijke kennis te betrekken bij het opstellen van de uitgavenpatronen

Ook voor het nauwkeurig kunnen ramen van de uitgavenpatronen is een goede voorbereiding noodzakelijk. De ervaren projectleiders zouden hierbij de onervaren projectleiders kunnen begeleiden. Daarnaast wordt aanbevolen goed vast te leggen of te documenteren waarom tot de keuze is gekomen en waarop de bedragen zijn gebaseerd; bijvoorbeeld in een planningstool. Dat is de basis om te kunnen achterhalen wat de oorzaken bij afwijkingen zijn en ervan te kunnen leren voor de nieuwe investeringsplannen. Een lerende organisatie stimuleert de creativiteit en betrokkenheid van medewerkers door informatie openlijk met elkaar te delen. De nadruk ligt dan niet zozeer op de gerealiseerde resultaten, maar juist op de verklaring van de resultaten om hiervan te leren.

3. Strategische personeelsplanning scherper inzetten

Het verder implementeren, het aansturen en bewaken van de voortgang van de Strategische Personeel Planning (SSP) wordt aanbevolen, omdat deze planning een belangrijk instrument is om de competenties voor de toekomst in beeld te brengen; wat en wie moeten we opleiden en welke veranderingen zullen optreden. SPP legt verbinding tussen de huidige en gewenste richting voor de organisatie om haar doelen te bereiken. SPP geeft ook de visie op welke taken worden uitbesteed. Voor 2016 is een planning met een aantal stappen en tijdspad opgenomen, maar een beargumenteerd plan met maatregelen moet nog worden opgesteld.

4. Rapportage over investeringen laten aansluiten bij de motivering

De verenigde vergadering kan haar controlerende taak beter uitoefenen indien in de rapportage over de investeringsprojecten de motivering wordt opgenomen die ten grondslag lag voor het verlenen van het krediet. De informatie krijgt daardoor meer waarde of betekenis en komt de kwaliteit ten goede. De aanbeveling is om in de bestuursrapportage over de voortgang van de TOP-projecten die motivering terug te laten komen.

6 Bestuurlijke reactie

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden (college) heeft bij brief van 15 maart 2017 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college treft u als bijlage 1 aan. Het college neemt de aanbevelingen over en heeft daarvoor de nodige verbetermaatregelen geformuleerd. Zo wordt de rol van de opdrachtgever van projecten voor een integrale en planmatige aanpak geïntensiveerd. De uitrol van assetmanagement de komende jaren draagt eveneens bij aan een verbetering van de financiële beheersing. Daarnaast wordt een verder vervolg gegeven aan de vertaling van de strategische personeelsplanning naar maatregelen op niveau van de medewerkers. Tot slot wordt in de rapportage aan uw vergadering de motivering van het door uw vergadering beschikbaar gestelde krediet opgenomen.

7 Nawoord

Wij zijn het college zeer erkentelijk voor de reactie op ons onderzoek.