

Zaaknr. : 739291
Kenmerk : 739326

Nieuwe P&C-cyclus vertaald in de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie

Behandelend ambtenaar: M. Musters & M. van Elswijk
 Programmadirecteur: R. Wolbrink
 Portefeuillehouder: K. van den Berg
 Ambtenaar aanwezig bij Programmadirectie, Managementteam of Programma-overleg: Ja

Doel van de notitie

Notitie voor een opiniërend gesprek in de commissie Financiën, Bedrijfsvoering en Digitalisering van het algemeen bestuur over de aangepaste Planning & Control cyclus met programmasturing en de gewijzigde verordening beleids- en verantwoordingsfunctie.

Samenvatting:

Waterschap Brabantse Delta wil samen met partners op innovatieve en ondernemende wijze waarde toevoegen aan de omgeving, waarbij we waterschapstaken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten uitvoeren, samen werken, duurzaam zijn, digitaal doen en onszelf veerkrachtig organiseren. Een vernieuwde P&C-cyclus met programmasturing als middel geeft meer inzicht aan het bestuur over de voortgang in doelrealisatie en draagt daarmee bij aan integrale sturing door het bestuur op hoofdlijnen. Deze notitie biedt een eerste uitwerking van de bestuurlijke consequenties van een aangepaste P&C-cyclus, zodat het algemeen bestuur hierop kan reflecteren en inbreng kan leveren voor de definitieve uitwerking in de te actualiseren verordening (inclusief besluit mandaat) beleids- en verantwoordingsfunctie.

Advies:

De commissie Financiën, Bedrijfsvoering en Digitalisering van het algemeen bestuur neemt kennis van deze opiniërende nota en geeft haar aandachtspunten mee. De uitwerking daarvan zal worden besproken in de commissie Financiën, Bedrijfsvoering en Digitalisering van 8 mei 2024, zodat tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 22 mei 2024 een definitief voorstel ter besluitvorming hierover kan worden voorgelegd.

Bespreking in:	Vergaderdatum: (indien geen datum; type dan n.v.t.)
<input checked="" type="checkbox"/> Programmadirecteur	6 maart 2024
<input type="checkbox"/> Programma-overleg	
<input type="checkbox"/> Programmadirectie	
<input checked="" type="checkbox"/> Managementteam	4 maart 2024
<input type="checkbox"/> Overlegvergadering OR	
<input type="checkbox"/> Portefeuillehouderoverleg	5 maart 2024
<input checked="" type="checkbox"/> Dagelijks Bestuur	12 maart 2024
<input type="checkbox"/> Lokaal Overleg	
<input checked="" type="checkbox"/> Commissie/Algemeen Bestuur	20 maart en 8 mei/ AB op 22 mei 2024
<input checked="" type="checkbox"/> Check financiële en juridische paragraaf	
<input type="checkbox"/> Bijlage(n) bij het besluit	
<input type="checkbox"/> Achtergronddocument(en)	

Aanleiding/context

Tijdens het proces van de totstandkoming van de Kadernota 2024-2028 is door leden van het algemeen bestuur de behoefte geuit om de P&C cyclus te verbeteren. Dit vindt enerzijds plaats met de uitwerking van een strategische agenda (zie ook de nota en presentatie hierover 'Strategische Agenda 2024' die op dezelfde data in de commissie en het bestuur wordt behandeld), anderzijds worden kansen gezien in een nieuwe werkwijze van programmasturing waarmee efficiënter en effectiever gestuurd kan worden op de doelrealisatie.

Op 21 februari 2024 heeft het algemeen bestuur positief ingestemd met de procesmatige uitgangspunten voor de P&C-cyclus. De verdere uitwerking van programmasturing is een volgende logische stap. Tegelijkertijd is het actualiseren van de huidige verordening beleids- en verantwoordingsfunctie (inclusief besluit mandaat) noodzakelijk om de uitgangspunten voor de vernieuwde P&C cyclus vast te leggen en in de volgende begroting (2025) te implementeren. Dit valt mooi samen met de landelijke actualisatie van de verordening.

Alle waterschappen dienen de huidige verordening voor 1 januari 2025 te actualiseren. Het waterschap is wettelijk verplicht dat verordeningen actueel zijn en aansluiten bij wet- en regelgeving en gehanteerde werkwijzen. De Unie van Waterschappen heeft hiertoe een landelijke actualisatie van de model verordening in voorbereiding. De huidige model verordening in combinatie met de nieuwe verslaggevingsvoorschriften vanaf 2025 is in deze notitie als uitgangspunt gebruikt om de huidige verordening te actualiseren en waar mogelijk te vereenvoudigen. Waterschappen hebben de mogelijkheid om in de verordening aanvullende bepalingen op te nemen.

In deze notitie zijn de contouren van het beoogd effect, de argumentatie, kanttekening- en risico's en de beoogde uitwerking van de actualisatie van de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie (inclusief besluit mandaat) beschreven, met als doel een opiniërend gesprek aan te gaan met de Commissie Financiën, Bedrijfsvoering en Digitalisering alvorens dit wordt vertaald naar een aangepaste verordening die eerst in de commissie op 8 mei (oordeelsvorming) en vervolgens in de vergadering van het algemeen bestuur op 22 mei 2024 ter besluitvorming wordt voorgelegd.

Beoogd effect

Waterschap Brabantse Delta wil samen met partners op innovatieve en ondernemende wijze waarde toevoegen aan de omgeving, waarbij we waterschapstaken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten uitvoeren, samen werken, duurzaam zijn, digitaal doen en onszelf veerkrachtig organiseren. Een vernieuwde P&C-cyclus met programmasturing als middel geeft meer inzicht aan het bestuur over de voortgang in doelrealisatie en draagt daarmee bij aan integrale sturing door het bestuur op hoofdlijnen.

Argumenten

Bij de vaststelling van de nieuwe planning en control cyclus op 21 februari 2024 heeft het algemeen bestuur aangegeven vooral te willen sturen op doelrealisatie en het creëren van waarde. De volgende argumenten zijn hierin meegenomen:

- Sturen op hoofdlijnen: Bij de integrale voortgangsrapportages (BURAP) zal worden gerapporteerd op (sub)doelen binnen de programma's. Voorbeelden van (sub)doelen zijn de voortgang KRW-maatregelen (2027) en primaire keringen op orde (2050). Maar bijvoorbeeld ook de voortgang van onderwerpen waarvoor extra investeringen zijn opgenomen in het coalitieakkoord, zullen worden uitgelicht. Deze (sub)doelen kunnen per begrotingsjaar veranderen, afhankelijk van de voortgang, bestuurlijke wens of actualiteit.
- Informatievoorziening: Verantwoording over de integrale voortgang van programmadoelen stelt het bestuur beter in staat om vanuit overzicht de beschikbare informatie sneller en beter te doorgronden en op strategisch niveau met voorstellen te komen of bij te sturen. Zo geeft bijvoorbeeld één project geen inzicht of het programmadoel wordt gehaald. Het totaal van verschillende investeringen of maatregelen (bijvoorbeeld voor KRW) geeft dit inzicht wel. Vanuit dit gedachtegoed worden bijbehorende procedures in de verordening over sturing, verantwoording en besluitvorming hierop aangepast en – waar mogelijk - vereenvoudigd.
- Wendbare organisatie: Op basis van de aangepaste procedures kan sneller worden ingespeeld op vragen, kansen en ontwikkelingen vanuit de omgeving of innovaties worden voorbereid. Kiezen (bijvoorbeeld welke kansen of ontwikkelingen?), sturen (waar is wat nodig?) en verantwoorden (waarom doen we dit of waarom hebben we dit zo gedaan?).

De verordening beleids- en verantwoordingsfunctie (inclusief besluit mandaat) is feitelijk het instrumentarium waarmee we de P&C cyclus inregelen en programmasturing kunnen vormgeven.

Kanttekeningen

1. De verantwoording in 2024 dient nog aan te sluiten op de begroting van 2024.
Het jaar 2024 is een overgangsjaar, waarin de kadernota en begroting voor 2025 worden opgesteld, terwijl de verantwoording in de bestuurs-rapportages (Burap) en jaarrekening nog dient aan te sluiten op de vastgestelde begroting 2024.
2. Programmasturing vraagt om periodieke evaluatie.
Programmasturing is een manier van werken, wat logischerwijs gewenning vraagt en optimalisatievraagstukken met zich meebrengt. Een evaluatie met het algemeen bestuur is daarom voorzien, uiteraard in samenhang met de verdere aanpassing van de P&C-cyclus en de strategische agenda.
3. De verordening dient actueel te worden gehouden.
Het actueel houden van de verordening is een wettelijke verplichting. Tijdens de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen in juni wordt een nieuwe model verordening o.b.v. de nieuwe verslaggevingsvoorschriften 2025 definitief vastgesteld. Waar nodig zal dan in de tweede helft van 2024 laatste aanpassingen moeten plaatsvinden. Er is echter een juridische noodzaak om voor de behandeling van de kadernota de verordening op een aantal punten aan te passen (zie toelichting verderop in deze nota).
4. Ondermandatering
Deze notitie heeft alleen betrekking op de autorisatie van het algemeen bestuur naar het dagelijks bestuur. Daarnaast bestaan er nog ondermandaat besluiten van de Dijkgraaf en de secretaris-directeur naar functionarissen binnen de ambtelijke organisatie, zoals de ambtelijk opdrachtgever. Hier zijn geen wijzigingen in voorzien op basis van deze notitie.

Financiële dekking

Er zijn geen extra financiële consequenties. Eventuele financiële consequenties die voortvloeien uit de inhoudelijke keuzen in de strategische agenda worden opgenomen in de kadernota 2025-2029.

Uitvoering

Ten behoeve van het opiniërende gesprek met de commissie Financiën, Bedrijfsvoering en Digitalisering op 20 maart worden hieronder de belangrijkste uitgangspunten en voorstellen voor wijzigingen benoemd.

Uitgangspunten vernieuwing P&C cyclus

- Gericht op kiezen (kadernota en begroting), sturing én verantwoording (BURAP en jaarrekening);
- Programmasturing = sturingsmogelijkheden op doelrealisatie en waarde-creatie;
- Meer aandacht voor strategische themabehandeling en beleidswijzigingen door het AB;
- Proactief en flexibel kunnen reageren op toekomstige uitdagingen en kansen met de omgeving;
- Informatiebehoefte op programmaniveau en thema's (subdoelen): bijvoorbeeld KRW, HWBP, transport afvalwater, etc. (zie bijgevoegd plaatje). Op programmaniveau wordt naast de voortgang ook financieel inzicht gegeven. Daar waar mogelijk geldt dit ook voor de onderliggende thema's (subdoelen).

Voorstel voor wijzigingen in de P&C cyclus

Voor het sturen op doelrealisatie per programma heeft het dagelijks en algemeen bestuur goed inzicht én overzicht nodig over de voortgang van de doelrealisatie op programma (en/of thema en subdoelen) en de uitgaven en gerealiseerde producten ten opzichte van de planning, haalbaarheid en risico's. Om het algemeen bestuur de gelegenheid te geven om bij te sturen en eventueel amendementen in te dienen is het van belang dat de BURAP 1 en 2 voorafgaand aan de kadernota en begroting beschikbaar zijn, zodat het algemeen bestuur hier kennis van kan nemen. Conform de modelverordening wordt in de BURAP de

voortgang weergegeven en eventuele afwijkingen toegelicht ten opzichte van de gestelde doelen. Hiervoor is een kortere besluitvormingsprocedure nodig (dus niet via een uitgebreide route van MT/DB/Commissie/AB).

Voorstel: het DB stuurt de BURAP (na vaststelling in het DB) vanaf 2025 direct en gelijktijdig ter informatie aan het AB en commissies.

Ook in de jaarrekening zal het accent meer op de voortgang in het realiseren van programmadoelen komen te liggen. Daarbij zullen ook thema's of (sub-)doelen worden uitgelicht, zoals bijvoorbeeld de voortgang van de maatregelen Kaderrichtlijn Water (KRW, 2027). De belangrijkste aandachtspunten uit de projectevaluaties worden meegenomen in de programma-evaluatie. Individuele projectevaluaties zijn beschikbaar en opvraagbaar door het algemeen bestuur.

Voorstel: In de volgende jaarrekening sturen we aan op programma-evaluaties in plaats van individuele projectevaluaties.

Voorstellen voor wijzigingen in de verordening

De verordening beleids- en verantwoordingsfunctie (inclusief besluit mandaat) is in feite het instrumentarium waarop we de P&C cyclus inregelen en programmasturing kunnen vormgeven. Bij de actualisatie van de verordening is de (concept) modelverordening van de Unie van Waterschappen als vertrekpunt genomen en is de huidige werkwijze in een tweetal interactieve sessies tegen het licht gehouden. De belangrijkste voorstellen voor wijzigingen in een nieuwe verordening zijn in onderstaande tabel kort beschreven.

Onderwerp P&C cyclus	Voorstel wijziging	Reden	Toelichting
1. Investerings-programmaplan (IP-plan)	Verplaatsen van kadernota naar begroting	Wijziging in de verordening op dit punt is een juridische vereiste om de P&C cyclus aan te passen conform de wensen van het algemeen bestuur.	Juridisch gezien moet deze wijziging in de verordening worden doorgevoerd voordat de kadernota wordt behandeld. Hiermee wordt de Kadernota meer strategisch van aard, het AB in de kadernota eerst strategisch kan kiezen en/of bijsturen, alvorens bij de behandeling van de begroting ook het investeringsprogrammaplan goed te keuren.
2. Procedure mandatering Voorbereidings-kredieten (VBK)	Het verlenen van een voorbereidingskrediet door het dagelijks bestuur tot € 250.000 per <u>nieuwe investering die in het lopende begrotingsjaar al kan starten</u> maar (nog) niet is opgenomen in het IP-plan met voorgenomen investeringen. Voorwaarde is dat deze initiatieven binnen het vastgestelde beleid en financiële kader passen en in de BURAP worden vermeld om vervolgens in het daaropvolgende investeringsplan alsnog te worden opgenomen.	Proactief en flexibel kunnen reageren op toekomstige uitdagingen en kansen met de omgeving. <i>Staat niet in model-verordening van UvW; het betreft hier een voorstel ter verbetering van de eigen werkwijze binnen WBD.</i>	Conform de huidige verordening is het nu alleen mogelijk om VBK bij het DB (< 1,0 M Euro) of AB (> 1,0 M Euro) aan te vragen als het project al in het IP-plan is opgenomen. Dit staat het tijdig kunnen inspelen op kansen met de omgeving in de weg omdat het investeringsprogrammaplan maar 1x per jaar wordt vastgesteld.
3. Procedure mandatering Voorbereidings-kredieten (VBK)	Voorstel is om het huidige maximum van 5 miljoen Euro wat het DB in totaal (= de som) aan voorbereidingskredieten mag verstrekken, te laten vervallen óf te verhogen.	Meer aandacht voor strategische thema-behandeling en beleidswijzigingen in AB-vergaderingen. <i>Staat niet in model-verordening van UvW; het betreft een voorstel ter verbetering van de eigen werkwijze binnen WBD.</i>	Deze grens is in 2008 arbitrair gekozen en blijkt periodiek limiterend te werken voor het opstarten van nieuwe projecten. Oorzaken zijn het toegenomen investeringsvolume, hiermee samenhangend het aantal investeringsprojecten en de kosten voor een meer gedegen voorbereiding.

Onderwerp P&C cyclus	Voorstel wijziging	Reden	Toelichting
4. Vereenvoudiging procedure mandatering projecten	<p>De vereenvoudigde procedure omvat het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aan de hand van de projectenlijst wordt door het DB eerst een voorstel gedaan, waarbij het DB rekening houdt met de vraag welke investeringen bestuurlijk relevant zijn en dus aan het algemeen bestuur moeten worden voorbehouden. Het AB krijgt vervolgens de gelegenheid om tijdens de reguliere behandeling van de begroting (in plaats van een separate vragenronde) vragen te stellen over het voorstel vanuit het DB; In de AB-vergadering wordt de projectenlijst als onderdeel met de begroting behandeld en middels stemming wordt besloten welke projecten aan het DB worden gemandateerd en welke aan het AB worden voorbehouden. 	<p>Bij de behandeling van de begroting krijgt het AB meer inzicht als de kosten voor exploitatie en investeringen integraal per programma worden beschouwd. Dit pleit ervoor om de besluitvorming voor mandatering van investeringsproject en dezelfde route te laten volgen.</p>	<p>Het huidige mandateringsproces is arbeidsintensief voor zowel het algemeen bestuur als de ambtelijke organisatie.</p> <p>Tot op heden liep de procedure als volgt: op basis van de projectenlijst stellen de fracties eerst technische vragen over projecten. Na beantwoording van deze vragen door de ambtelijke organisatie, geven de fracties hun voorkeur t.a.v. mandatering aan AB/DB aan, waarna het DB uiteindelijk met een voorstel komt. Dit voorstel wordt middels stemming in het AB apart behandeld en besloten.</p>
5. Maximale bandbreedte uitvoeringskrediet voor investeringsprojecten.	<p>Voorstel: het toekennen van een uitvoeringskrediet voor een door het algemeen bestuur geautoriseerde investering, onder de voorwaarde dat dit uitvoeringskrediet past binnen een bandbreedte van maximaal 20% per project. In geval van overschrijding van de bandbreedte wordt de aanvraag van het uitvoeringskrediet alsnog aan het algemeen bestuur ter goedkeuring voorgelegd.</p>	<p>Conform de modelverordening van de Unie van Waterschappen</p>	<p>Tot op heden kon de bandbreedte of onzekerheidsmarge bij de mandatering van projecten in het investeringsplan het uitvoeringskrediet variëren met een onzekerheidsmarge van tussen de 10-30% en in uitzonderingen zelfs 40%. Afgelopen twee jaar is gewerkt aan het handboek projecten dat de basis voor uitvoering van projecten vormt. De voorwaarde voor het aanvragen van UVK is dat de onzekerheidsmarge of bandbreedte van het uitvoeringskrediet voortaan maximaal 20% bedraagt. Dit is conform de aanbevelingen van het rapport van de Rekenkamercommissie 21029-R-001 (2022).</p>
6. Periodiek mandateren	<p>Het voorstel is om periodiek – lopende het begrotingsjaar – projecten te mandateren die nog niet gereed waren voor een aanvraag uitvoeringskrediet op het moment dat de projectenlijst bij de begroting werd behandeld. Voorwaarde is dat deze kredietaanvragen binnen de meerjarenbegroting van een programma past.</p>	<p>Er ontstaat meer ruimte in de AB en commissievergaderingen voor andere onderwerpen en strategische thema's en draagt bij aan verkorten van de procedure. Heeft relatie met voorstel 5 (bandbreedte max. 20%)</p>	<p>Tijdens de behandeling van de BURAP kan een aanvullende mandateringslijst door het algemeen bestuur dan in een keer op dezelfde wijze worden behandeld in plaats van individuele adviesnota's voor te leggen via commissie en vervolgens in het AB.</p>

Onderwerp P&C cyclus	Voorstel wijziging	Reden	Toelichting
7. Procedure bij verleend uitvoeringskrediet	De bevoegdheid van het dagelijks bestuur tot het overschrijden van de geraamde uitgaven van een geautoriseerd investeringskrediet met maximaal 10%, zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur, indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid. Een dergelijk feit wordt achteraf aan het algemeen bestuur gerapporteerd.	Conform de model-verordening van de Unie van Waterschappen	Het % overschrijding is in de concept model-verordening van de Unie van Waterschappen vrij gelaten. Het algemeen bestuur beslist welk % hierop van toepassing is.

Communicatie

Communicatie en draagvlak zijn belangrijke componenten om tot succesvolle implementatie van programmasturing te komen, zowel binnen de organisatie als richting bestuur. Vandaar ook de gekozen procesgang met een opiniërend gesprek in de commissie en vervolgens oordeelsvormend in commissie en besluitvorming door AB. Ook binnen de organisatie is dit van groot belang daarom is een strategisch communicatieadviseur betrokken in het kernteam, naast het feit dat de belangrijkste betrokkenen rechtstreeks bij dit proces zijn betrokken.

Relatie met beleidsvelden

- **Winnend Samenwerken in Brabant**

N.v.t.

- **Bijdrage aan doelen voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen**

N.v.t.