

VERZONDEN 10 SEP. 2013

ONTVANGEN 10 SEP. 2013

DATUM 10 september 2013

CONTACTPERSOON N. van Eck

UW BRIEF VAN

DOORKIESNUMMER 088-9743344

UW KENMERK

E-MAILADRES

ONS KENMERK U 1306455

AANTAL BIJLAGEN

INGEKOMEN NR.

ONDERWERP Bestuurlijk wederhoor conclusies en aanbevelingen  
quick scan P&C-cyclus WSHD



I1306553

Dijkgraaf en Heemraden,  
en secretaris/directeur van Waterschap Hollandse Delta  
T.a.v. de heer A. van Vliet, secretaris-directeur  
Postbus 4103  
2980 GC Ridderkerk



Mevrouw, mijnheer,

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat er in de afgelopen tijd door het waterschap grote verbeteringen zijn gerealiseerd in het proces en de documenten van de Planning en Control-cyclus. Tegelijk is er nog een zoektocht gaande naar verdere verbetermogelijkheden van de vorm en de inhoud van de P&C-documenten.

Gezien het belang dat de rekenkamercommissie hecht aan een goed functionerende P&C-cyclus, is door één van de externe leden van de commissie, de heer drs. J.W. Verheij, een quick scan uitgevoerd. De RKC wil hiermee een bijdrage leveren aan het verdere verbeterproces. De rapportage van de bevindingen inclusief de conclusies en de aanbevelingen is door de RKC vastgesteld op 9 september jl.

Graag vernemen wij (cf de RKC-verordening art. IX, lid 8) binnen vier weken uw reactie op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

De RKC gaat ervan uit dat behandeling van het rapport in november in de Cie. MBH en de Verenigde Vergadering kan plaatsvinden.

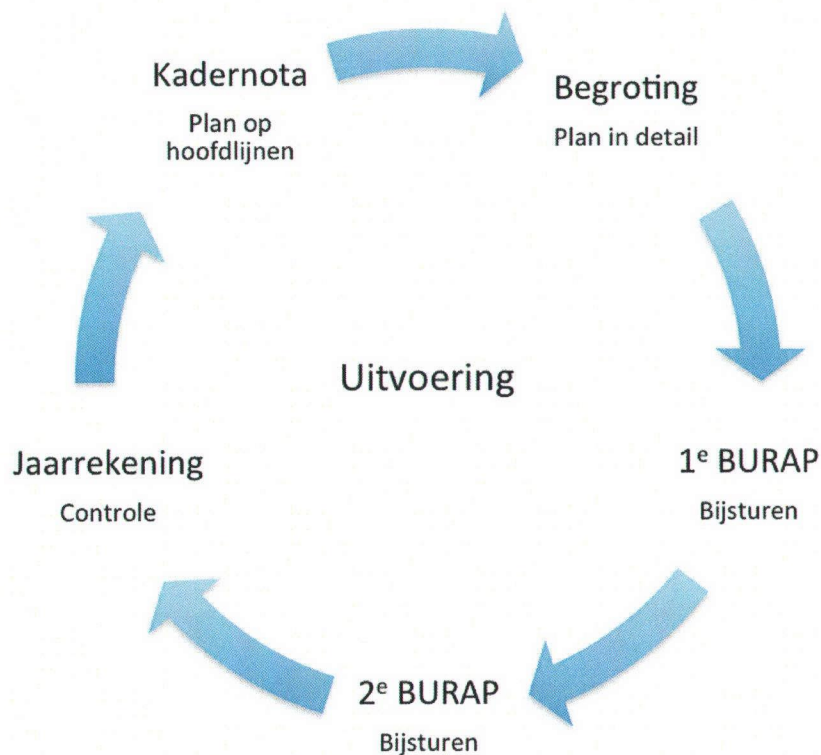
Hoogachtend,  
namens de Rekenkamercommissie,

Mr. N. van Eck  
Voorzitter

Bijlage:rapport quick scan P&C-cyclus WSHD

Handelsweg 100  
2988 DC Ridderkerk  
Postadres Postbus 4103  
2980 GC Ridderkerk  
telefoon 088 974 30 00  
fax 088 974 30 01  
internet [www.wshd.nl](http://www.wshd.nl)  
[info@wshd.nl](mailto:info@wshd.nl)

# Quick scan Planning & Control cyclus Waterschap Hollandse Delta





# 1. Inleiding

De rekenkamercommissie WSHD heeft een quick scan uitgevoerd naar de kwaliteit van de Planning & Control cyclus. De RKC zag hiertoe aanleiding nu de afgelopen tijd hard gewerkt is aan verbeteringen in deze cyclus, en nog steeds wordt. De RKC stelt vast dat het alle betrokkenen ernst is om tot een betere P&C-cyclus te komen. De betrokkenheid van de VV bij het bestuurskrachtonderzoek, de informele behandeling van de kadernota die D&H en ambtenaren voor de VV verzorgden en de uitvoering van twee tranches van het Intern Controleplan zijn daarvan goede voorbeelden.

Ook achter de schermen constateren we grote verbeteringen. De financiële beheersing is fors verbeterd. Er is een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening. De instelling van een treasurycommissie heeft gezorgd voor heldere besluitvorming over financieringsvraagstukken. De afdeling financiën heeft een kwaliteitsimpuls gekregen. Steeds meer is de lijn verantwoordelijk en zijn 'financiën' en 'control' ondersteunend. WSHD is duidelijk op weg om 'in control' te zijn.

Tegelijk is nog sprake van een zoektocht naar de juiste vorm en inhoud. De verantwoordelijk heemraad sprak bij de behandeling van de kadernota over een 'leerzaam proces voor D&H'. In de inleiding schrijft de dijkgraaf dat het een instrument is 'waar wij de komende tijd zowel bestuurlijk als ambtelijk ervaring mee willen opdoen'. Ook in een gesprek met de secretaris/directeur kwam deze leercurve ter sprake.

De structurering van de P&C-cyclus met vaste documenten die op vaste momenten in het jaar verschijnen, is op zichzelf nog geen garantie voor een goed verlopende P&C-cyclus. De inhoudelijke kwaliteit van de stukken en de wijze waarop ermee wordt omgegaan bepalen in belangrijke mate hoe de begrotingscyclus functioneert. Die functie is primair gelegen in het optimaal faciliteren van de VV bij haar kaderstellende en controlerende taken. De centrale vraag die wij ons gesteld hebben, luidt derhalve:

*Is de de P&C-cyclus zodanig vormgegeven, dat de leden van de Verenigde Vergadering hiermee hun kaderstellende en controlerende taken kunnen vervullen?*

Deze vraagstelling sluit aan bij een aantal belangrijke aanbevelingen uit het bestuurskrachtonderzoek. Daarin wordt gesteld dat de VV haar kaderstellende en beleidsvormende rol steviger kan invullen, daarbij de gewenste maatschappelijke effecten moet betrekken, en dat het aan D&H is om de strategische keuzes voor te leggen, waarmee de VV dit kan waarmaken. Daarom stellen we ook twee vervolgvragen.

1. *Beschikt de VV over de gegevens die nodig zijn om controle uit te kunnen oefenen op gevoerd beleid en om de juiste keuzes te kunnen maken voor toekomstig beleid?*
2. *Worden deze gegevens zodanig aangereikt dat ze voor de VV bruikbare informatie opleveren?*

### **Onderzoeksaanpak**

Voor het beantwoorden van de vragen heeft de RKC de belangrijke P&C-documenten van WSHD beoordeeld. De jaarstukken 2012, de begroting 2013, de 1e BuRap 2013 en de Kadernota 2014 zijn hiervoor bestudeerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van het bestuurskrachtonderzoek, de rapportages over de uitvoering van het Intern Controleplan, de Managementletter van de accountant over 2012 en de presentatie en aantekeningen van de opiniërende bijeenkomst over de kadernota op 15 mei jl.

Daarnaast zijn enkele interviews gehouden. Na een inleidend gesprek met secretaris-directeur dhr. Van Vliet is gesproken met de concerncontroller dhr. Aleman, heemraad Van Eekhout en afdelingshoofd financiën dhr. Bergsma. De RKC is hen zeer erkentelijk voor hun openhartige medewerking aan dit onderzoek.

De bespreking van de P&C-stukken in de VV van 27 juni jl. is eveneens een belangrijke bron van informatie geweest voor deze Quick Scan. De opmerkingen van de VV-leden bij de verschillende documenten heeft een goed inzicht gegeven over de mening van de VV over de P&C-cyclus.

### **Normenkader**

Voor de begrotingscyclus en de informatie in de P&C-documenten gelden wettelijke normen, vastgelegd in de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen (BBV-W). Voor de financiering geldt de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO). Voor schulden en begrotingssaldo loopt het wetgevingsproces voor de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). Deze zijn waar nodig betrokken bij deze quick scan. Naast deze wettelijke normen is er vooral sprake van 'usance' en 'best practices' voor hoe de informatie in de begrotingscyclus wordt gepresenteerd en behandeld. Gezien de vraagstelling is met name ook hiervan gebruik gemaakt.

De RKC beoogt met deze quick scan een bijdrage te leveren aan de verbeterstappen die in de begrotingscyclus worden gezet. Deze bijdrage moet niet gezien worden als een uitputtende advisering om de gehele cyclus te perfectioneren. Die rijdende trein besturen is vooral ook aan de organisatie en het bestuur, die daar volop mee bezig zijn. Als adviesorgaan van de VV hebben wij onze aandacht vooral gericht op enkele belangrijke verbeteringen die aangebracht kunnen worden om de rol van de VV te versterken.



## 2. Bevindingen kaderstelling

Veel van de opgave van waterschappen ligt vast in landelijke en Europese regelgeving. Deze regels stellen eisen aan hetgeen een waterschap minimaal moet leveren. Het staat waterschappen vrij om daarbovenop aanvullend beleid te ontwikkelen en diensten te leveren. Dit beperkt de politieke keuzevrijheid van de waterschappen in vergelijking met bijvoorbeeld gemeenten. Toch valt er binnen de taken van een waterschap genoeg te kiezen. De kwaliteit van de geleverde diensten, de prioriteit van te nemen maatregelen en de hoogte van tarieven zijn zaken waarover de VV zich moet uitspreken en waarvoor kaders kunnen worden geformuleerd.

In het bestuurskrachtonderzoek is de aanbeveling aan de VV gedaan om de kaderstellende en beleidsvormende rol sterker in te vullen, hierin meer eigen initiatief te nemen en om daarbij altijd de gewenste maatschappelijke effecten leidend te maken. Deze rol past bij de positie die de VV heeft om namens de ingezetenen en belanghebbenden bestuurlijke en maatschappelijke keuzes te maken. De behandeling van de begroting en de kadernota zijn bij uitstek de momenten waarop de VV invulling kan geven aan deze aanbeveling.

### Kadernota

In 2013 is voor de eerste maal een kadernota opgesteld. Deze bevat de voorstellen van het college van D&H voor de te maken keuzes voor het volgende begrotingsjaar. Het is vervolgens aan de VV om deze afweging te volgen, dan wel aan te passen. In de kadernota en de behandeling ervan door de VV ziet de RKC de volgende opvallende zaken.

1. De Kadernota is tot stand gekomen door meerdere scenario's te onderzoeken. Uiteindelijk is één van die scenario's ("Scenario 3") door D&H in de Kadernota voorgelegd aan de VV. In het voortraject heeft D&H de VV meegenomen in de afwegingen door ook twee andere scenario's te presenteren en hierover in een informele bijeenkomst van gedachten te wisselen. Hierdoor heeft de VV een breed inzicht gekregen in de mogelijke keuzes en de consequenties daarvan.
2. De informatie in de Kadernota is primair financieel van aard en in mindere mate inhoudelijk. Het lijkt vooral te gaan om een toedeling van bestaande kosten aan de taken die het waterschap uitvoert en minder een bewuste keuze waar het waterschap zijn middelen aan wil besteden. De argumentatie waarom bepaalde activiteiten worden uitgevoerd en waarom er middelen aan worden besteed, ontbreekt veelal. Toch is de informatie over keuzemogelijkheden wel aanwezig. Zowel in de Kadernota als in de presentatie van de opiniërende VV daarover zijn taken, maatregelen, bouwstenen, randvoorwaarden en de financiële en inhoudelijke gevolgen van mogelijke keuzes opgenomen. Zo zijn bij de presentatie van de drie scenario's meerjarige tabellen gepresenteerd met de voorgestelde bezuinigingen voor een aantal belangrijke onderwerpen. De consequenties daarvan zijn eveneens benoemd. Op specifieke producten



is het dan relatief eenvoudig om een eigenstandige keuze te maken. Als voorbeeld valt te denken aan een, van het gekozen scenario afwijkende, keuze voor beschoeiingen of de renovatie van stuwen en gemalen. Het in de VV genoemde 'cafetariamodel' had op basis van deze informatie door de VV zelf vormgegeven kunnen worden door keuzes te maken die afwijken van de gepresenteerde scenario's. Door de wijze van presenteren is het tegelijk goed voor te stellen dat de scenario's als een keurslijf worden ervaren, waarbij de VV alleen één van de drie scenario's kon kiezen.

3. Meerdere VV-leden gaven bij de behandeling van de Kadernota aan dat de stap van informele bespreking naar besluitvorming wel erg snel ging. Het lijkt erop dat de politiek-bestuurlijke discussie vooral in beslotenheid heeft plaatsgevonden en minder in de politieke arena. Dat er in de VV geen voorstellen zijn gedaan voor inhoudelijke wijzigingen en dat slechts één motie werd ingediend om aan te dringen op kostenefficiëntie bevestigen het beeld dat de inhoudelijke discussie van de kadernota zich beperkte tot een scenariokeuze en feitelijk al was afgerond.
4. Uit gesprekken komt naar voren dat de organisatie baat heeft bij duidelijker keuzes en prioritering door de VV van hetgeen men op hoofdlijnen wil bereiken. Zowel de VV als de ambtelijke organisatie acteren nog sterk vanuit maatregelen en minder vanuit het stellen van doelen op strategisch niveau. Als voorbeeld wordt genoemd de dijkversterking. De ene dijk zal bij doorbraak leiden tot enige overlast, de andere tot grote veiligheidsproblemen. Toch wordt er niet geprioriteerd, terwijl redeneren vanuit het hoogwaterbeschermingsprogramma waarschijnlijk zou leiden tot een andere formulering van doelen, en daarmee tot prioriteitsstelling in de dijkversterkingsprojecten. Immers, als veiligheid voorop staat en vóór het voorkomen van ongemak komt, zullen de belangrijkste dijken voor de veiligheid van inwoners als eerste worden aangepakt. De RKC benadrukt overigens dat dit als voorbeeld gezien moet worden, niet als een pleidooi om projecten op basis van het HWBP te prioriteren.

### Begroting

De begroting is de volgende stap in de planning van het waterschap. Nadat in het voorjaar in de Kadernota de hoofdlijnen van de beleidskeuzes zijn bepaald, worden de (bindende) besluiten genomen bij de vaststelling van de begroting. De bestudering van de begroting 2013 levert de volgende bevindingen op het gebied van kaderstelling op.

5. De opbouw van de programma's kent een heldere opbouw middels de drie W-vragen:
  - ♦ Wat willen we bereiken?
  - ♦ Wat gaan we daarvoor doen?
  - ♦ Wat mag het kosten?
6. De RKC constateert dat de doelen variëren in de mate waarin ze een gewenst maatschappelijk effect beschrijven. Soms is de gewenste *outcome* (maatschappelijk effect) geformuleerd, in andere gevallen de *output* (te nemen maatregelen en de producten die dat oplevert). Veelal zijn de doelen erg technisch beschreven, bijvoorbeeld door vast te stellen aan welke wettelijke normen voldaan moet worden. In feite zijn dat prestatie-



indicatoren die aangeven in hoeverre de de doelen behaald worden. Voor zwemwater wordt bijvoorbeeld gesteld dat *“alle aangewezen zwemwaterlocaties [voldoen] ten minste aan de zwemwaterkwaliteit (bacteriologisch) “aanvaardbaar”, wat volgens de EU Zwemwaterrichtlijn reeds in 2015 als resultaatverplichting dient te zijn bereikt. Daarnaast zijn passende maatregelen genomen om de blootstelling aan blauwalgen te voorkomen.”*<sup>1</sup>Behalve voor materiedeskundigen zeggen dergelijke termen niet veel. Daarmee wordt derhalve niet vastgelegd in hoeverre het zwemwater binnen de Hollandse Delta daadwerkelijk beschikbaar is voor zwemmers. Een logischer formulering van het doel zou bijvoorbeeld zijn dat minimaal 98% van de zwemwaterlocaties gedurende de maanden april tot en met september beschikbaar is voor zwemmers, waarbij de wettelijke norm wordt toegepast als prestatie-indicator.

7. Daarnaast stelt de RKC vast dat de doelen niet consistent SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) zijn geformuleerd. Het voorbeeld van het zwemwater roept bijvoorbeeld de vraag op of de doelstelling haalbaar is, of dit het hele jaar moet gelden en of de maatregelen tegen blauwalg acceptabel zijn; een zwemverbod heeft immers een heel ander maatschappelijk effect dan het succesvol bestrijden van de blauwalg.
8. De RKC constateert tevens dat de vertaling van de doelen in maatregelen en geld niet overal aanwezig is. Voor het zwemwater is wel een technisch doel geformuleerd, maar in de paragraaf “Wat gaan we daarvoor doen?” komt het zwemwater niet terug. Evenmin is duidelijk hoeveel geld er aan goed zwemwater wordt besteed.
9. De paragraaf “Wat mag het kosten?” wordt alleen aan het einde van elk programma weergegeven. Dit is niet logisch omdat daarmee de subprogramma’s alleen de eerste twee W-vragen benoemen. Het is ook niet consistent met bijvoorbeeld de BuRap, waar deze paragraaf juist wel per sub-programma is opgenomen. Hoewel de VV de begroting formeel op programmaniveau vaststelt, is het voor het inzicht in de gevolgen van keuzes belangrijk dat ook duidelijk is hoe deze zich vertalen in de financiën. Omdat de informatie wel aanwezig is in de begroting, betreft dit vooral een redactionele observatie.
10. Een belangrijk deel van de maatregelen van WSHD wordt uitgevoerd in investeringsprojecten. Hier is veel geld mee gemoeid. Deze projecten staan zowel in de begroting als in de BuRap in een bijlage. In de Kadernota worden alleen de nieuwe investeringen genoemd bij de programma’s waaraan zij bijdragen, niet de reeds lopende. Het directe verband tussen (de voortgang van) de projecten en de doelstellingen waaraan zij bijdragen is daardoor lastig te maken. Uit de lijst met investeringsprojecten is immers niet duidelijk te lezen voor welke strategische doelen van de sub-programma’s deze investeringen een oplossing vormen. Evenmin is het voor de VV eenvoudig om de prioritering van projecten te bepalen of te wijzigen. Hierover stelde de RKC in een eerder rapport al dat dit van belang is, omdat zo’n groot deel van de werkzaamheden in investeringsprojecten wordt uitgevoerd.

---

<sup>1</sup> Programmabegroting 2013, pagina 39

De voortgangsrapportage van de lopende investeringsprojecten in de bestuursrapportage kent net als het overzicht in de begroting niet de volledige aansluiting bij de programmadoelen. Wel juicht de RKC de uitgebreide voortgangsinformatie met stoplichten en verklarende teksten toe.

11. De investeringsprojecten leggen een aanzienlijk beslag op de financiële middelen. Uit de interviews komt naar voren dat er een zeker planningsoptimisme bestaat waardoor in de praktijk projecten later starten dan beoogd en er dus ook minder uitgaven worden gedaan dan begroot. Zowel binnen de organisatie als in het politieke debat gaat de discussie nog veelal over individuele activiteiten en projecten en de daarbij behorende budgetten. De hoofdlijnen van de doelen die men wil bereiken met de projectenportefeuille komen minder aan bod.



### 3. Bevindingen financiële beheersing

De kaders en beleidsmatige keuzes worden uiteindelijk vertaald in toedeling van middelen aan de verschillende begrotingsposten. De VV heeft een belangrijke taak bij de toedeling van die middelen én bij de controle op de daadwerkelijke aanwending. De RKC beoordeelt op dit onderdeel de begrotingscyclus als sterk ontwikkeld. Binnen de organisatie zijn diverse maatregelen getroffen die de financiële beheersing achter de schermen duidelijk hebben verbeterd. De instelling van een auditcommissie heeft de sturing op investeringen en financiering verbeterd. Toch zijn er enkele aandachtspunten waarmee naar de mening van de RKC wel meer greep op de financiën voor de VV mogelijk is.

#### Financiering

Het waterschap is een kapitaalsintensieve organisatie. In vergelijking met andere overheden als provincies en gemeenten worden relatief veel investeringen geactiveerd. De kosten hoeven daardoor pas gedurende de levensduur van de investering gedekt te worden in de begroting. Op het moment van investeren is echter sprake van aanzienlijke uitgaven, die veelal met leningen gefinancierd worden. De RKC stelt ten aanzien van de financiering het volgende vast.

12. Het waterschap is per eind 2012 voor ruim 250 miljoen euro gefinancierd met langlopende schulden. De prognose is dat deze schuldenlast de komende jaren aanzienlijk zal dalen maar een aanzienlijk deel van de balans blijft beslaan. De omvang noopt tot goed inzicht voor de VV, die immers het budgetrecht heeft. Dit inzicht is echter slechts beperkt aanwezig in bijlage 6 van de begroting. De treasuryparagraaf is vooral beschrijvend en geeft weinig houvast voor eventueel te maken keuzes, noch voor de gevolgen op lange termijn daarvan. De interne liquiditeitenbegroting heeft nog geen duidelijke vertaling in de begrotingscyclus van de VV gevonden.
13. De discussie in de VV over de 100-miljoen lening en de aandacht die hieraan werd geschonken in de Kadernota zijn begrijpelijk vanuit de zorgen die erover leven bij de VV, maar belemmeren het beeld op de totale financieringsopgave van WSHD. Die financieringsopgave en de lopende financiering hebben immers een veel grotere omvang dan deze 100 miljoen Euro. Zo heeft WSHD eind 2013 een begrote leningenportefeuille van 230 miljoen Euro. Elk jaar worden leningen afgelost en worden nieuwe leningen begroot. Hierover is weinig informatie beschikbaar in de P&C-documenten.
14. De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) ligt ter vaststelling in de Eerste Kamer. De verwachting is dat deze zal worden aangenomen. In de Kadernota wordt hieraan terecht aandacht geschonken. Deze paragraaf gaat in op het EMU-saldo en schatkistbankieren. Beide zullen naar verwachting beperkte invloed hebben op WSHD: het waterschap houdt zeer beperkte banksaldi aan en de uitgaven zijn in lijn met de inkomsten, ook wanneer de uitgaven voor investeringsprojecten worden meegerekend. De wet stelt echter ook eisen aan de schuldpositie van de overheid, namelijk maximaal



60% van de omvang van het Bruto Binnenlands Product. De schulden van decentrale overheden worden daarin meegerekend. De wet legt decentrale overheden geen formele norm op voor de schuld. Wel is door de koepelorganisaties van decentrale overheden als uitgangspunt geformuleerd dat de schulden maximaal 130% van de jaarlijkse inkomsten zouden mogen bedragen. Volgens de begroting 2013 zullen de schulden eind dit jaar ongeveer 230 miljoen euro bedragen. De inkomsten zijn begroot op zo'n 138 miljoen. De schulden bedragen dan 167% van de inkomsten. Dat is hoger dan de gestelde norm.

Hierop wordt in de Kadernota en de begroting niet ingegaan.

Opgemerkt moet worden dat de schulden van het waterschap een duidelijk dalende trend laten zien; de prognose is echter dat het tot 2018 zal duren voordat WSHD voldoet aan de referentiewaarde van 130%. Mogelijk wordt dit versneld doordat er minder langlopende leningen worden aangegaan dan begroot. Zo wordt in de begroting 2013 vermeld dat er voor 60 miljoen nieuwe leningen afgesloten zullen worden. In praktijk is er dit jaar nog geen nieuwe lening aangegaan en naar verwachting zal dat in 2013 ook niet nodig zijn.

### **Risicoparagraaf**

In de risicoparagraaf worden de risico's die het waterschap loopt, en die niet reeds op een duidelijke wijze zijn gedekt in de programma's, beschreven. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welke dekking er is om de risico's op te vangen. Ook wordt de ratio tussen risico's en dekking, het zogenaamde weerstandsvermogen, weergegeven. Daarmee voldoet de opbouw van de risicoparagraaf *qua vorm* aan de eisen. Inhoudelijk valt het volgende op.

15. De RKC stelt vraagtekens bij de inhoud van de risicoparagraaf in de begroting. Er zijn daarin slechts twee risico's geïdentificeerd. Een heeft betrekking op mogelijke bodemverontreiniging, de ander op uitval van de ICT-voorzieningen. Met de beschikbare weerstandscapaciteit zouden deze risico's 13,6 maal opgevangen kunnen worden. Dit getal geeft een onrealistisch optimistisch beeld van de mate waarin WSHD optredende risico's kan ondervangen, met name omdat er nauwelijks risico's gedefinieerd zijn. De volgende constatering onderstreept dit.
16. Er is een groot verschil tussen de risicoparagraaf in de begroting 2013 en die in de jaarstukken 2012. In de laatste zijn beduidend meer risico's beschreven en gekwantificeerd. Het weerstandsvermogen, dat bij de begrotingsbehandeling in november 2012 nog werd ingeschat op 13,6, is bij de vaststelling van de jaarstukken in juni 2013 teruggelopen naar 5,5. Dit is overigens nog altijd uitstekend.
17. Hoewel de RKC de risicoparagraaf in de jaarstukken als aanzienlijk realistischer beoordeelt, ziet zij hierin beperkte aandacht voor risico's die voortvloeien uit het primaire proces. Uit de interviews komt naar voren dat de risicoparagraaf nog sterk activiteitsgedreven wordt samengesteld: individuele rechtszaken zijn wel in beeld maar de risico's in het hoogwaterbeschermingsprogramma hebben nog geen plek gevonden in de risicoparagraaf. De risicoparagraaf wordt vooral gevoed vanuit de middelenportefeuille en nog niet vanuit de inhoudelijke lijnverantwoordelijkheden. Renterisico's zijn intern goed in beeld maar komen in de risicoparagraaf nog niet naar voren.



## 4. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de studie van de P&C-documenten, de gehouden interviews en de discussies in de VV heeft de RKC voorgaande observaties genoteerd. Op basis daarvan is de RKC van mening dat de centrale vraag, of de VV haar kaderstellende en controlerende taken kan vervullen, bevestigend kan worden beantwoord. De informatie die daarvoor nodig is, is in grote lijnen beschikbaar in de begroting, de kadernota en de bestuursrapportage. De wijze waarop die informatie wordt aangereikt is niet altijd de meest optimale en behoeft op enkele onderdelen verdere verbetering. Dat zal het voor de VV eenvoudiger maken om de kaderstellende rol steviger in te vullen. Tegelijk blijft de opdracht vanuit het bestuurskrachtonderzoek aan de VV, om zelfstandig deze rol te pakken, onverminderd van belang. Informatie kan altijd verbeterd worden, maar het is uiteindelijk aan de ontvanger van die informatie om er een succes van te maken. Het is dus aan de VV om duidelijk te maken waar men andere keuzes wil maken dan voorgesteld.

Dit alles brengt de RKC tot de volgende aanbevelingen aan de VV:

- A. Geef concreet invulling aan de aanbeveling uit het bestuurskrachtonderzoek om de kaderstellende en beleidsvormende rol steviger in te vullen, ook als initiatiefnemer, om zodoende de bestuurlijke verantwoordelijkheid beter te kunnen nemen en om bestuurlijke en maatschappelijke afwegingen te kunnen maken. Benut de aangereikte informatie in de P&C-cyclus om - ook door eigen afwegingen - keuzes te maken voor wat het waterschap zou moeten presteren voor de buitenwacht. Beperk de afwegingen daarbij niet tot voorgestelde scenario's maar weeg ze af tegen andere mogelijkheden. Neem daarbij een leidende rol aan en wees minder volgend.
- B. Vraag aan het college van D&H om in de kadernota duidelijk zijn eigen keuzes voor te stellen. Deze keuzes vloeien idealiter logisch voort uit eerder vastgestelde doelen, zoals een beleidskader en het coalitieakkoord. Laat hierbij mogelijke alternatieve keuzes of scenario's en de consequenties daarvan in beeld brengen. Daarmee wordt in feite de volgorde omgedraaid die dit jaar is gevolgd bij de behandeling van de kadernota. Door eerst de keuze van D&H te presenteren en daarna pas de alternatieven wordt duidelijk welke knoppen voor de VV beschikbaar zijn om aan te draaien. Zo wordt voorkomen dat de VV zich impliciet op een keuze vastlegt. De VV wordt beter toegerust om haar eigen 'cafetariamodel' in te vullen.

Daarnaast beveelt de RKC aan de VV aan om het college te vragen de volgende aanbevelingen vorm te geven in de documenten in de begrotingscyclus:

- C. Beschrijf de doelen van de sub-programma's steeds in termen van beoogd maatschappelijk effect, zorg voor consistente aansluiting van de te nemen maatregelen daarop en vermeld de baten en lasten per sub-programma. Zorg dat de doelen daadwerkelijk SMART gedefinieerd zijn.

- D. Koppel de investeringsprojecten aan de doelen van de sub-programma's, zodat duidelijk is welke investeringen (en welke toekomstige kosten) bijdragen aan welke maatschappelijke effecten. Het verdient aanbeveling om hierbij de kapitaalslasten, en dus het beslag daarvan op de exploitatiebegroting, voor een langere periode goed in beeld te brengen.
- E. Verbeter de risicoparagraaf verder door een uitputtende inventarisatie van de reële risico's te kwantificeren en daarmee het inzicht in het weerstandsvermogen te verbeteren. Besteed meer aandacht aan risico's die voortvloeien uit exogene factoren, zoals de gevolgen van extreme weersomstandigheden, calamiteiten en de rente-ontwikkelingen. Zorg hierbij voor consistente aansluiting van deze paragraaf in de verschillende documenten en verklaar verschillen en wijzigingen.
- F. Ontwikkel een model voor een financieringsparagraaf waarin de langjarige prognose van de financieringsbehoefte, de schuldpositie en de rentelasten op eenvoudige wijze in beeld gebracht wordt. Geef hierbij zoveel mogelijk aan wat de gevolgen voor de financieringspositie zijn van keuzes in de investeringsprojecten.  
Koppel aan deze paragraaf de eisen die de Wet HOF stelt op het gebied van begrotingssaldo en schuldpositie.

De rekenkamercommissie heeft er vertrouwen in dat de ingezette weg naar een betere begrotingscyclus tot succes zal leiden. Na de grote stappen die reeds zijn gezet, zal het steeds meer aankomen op verfijning en verbetering van details. Met bovenstaande adviezen hoopt de RKC een bijdrage te leveren aan dit verbeterproces.