

AANPAK LASTENBEHEERSING

Tijdens de behandeling van de begrotingsbrief 2024 heeft het algemeen bestuur aangegeven dat zij zich zorgen maakt over de ontwikkeling van de lasten van ons waterschap. De vele nieuwe uitdagingen en de hoge inflatie zorgen voor een opwaartse druk op de totale begrotingsomvang en daarmee ook op de belastingtarieven. Daarnaast laat de jaarrekening 2022 zien dat de tijden van een structureel overschot in de jaarrekening voorbij zijn en het niet meer vanzelfsprekend is dat we de egalisereserves jaarlijks aan kunnen vullen met substantiële voordelen.

Bij de behandeling van de begrotingsbrief 2024 heeft het dagelijks bestuur laten weten in de begroting 2024 aandacht te zullen besteden aan de aanpak die wordt gekozen om voorstellen te ontwikkelen om de lastenstijging van WDODelta zoveel mogelijk te heersen. Hierbij is er bewust gekozen om hiervoor voldoende tijd te nemen, zodat het AB integrale en weloverwogen keuzes kan maken. In de Begrotingsbrief 2025 zal het dagelijks bestuur de voorstellen tot kostenbeheersing aan het AB ter afweging en besluitvorming voorleggen. Het voorstel van het dagelijks bestuur is om hiervoor de volgende aanpak te volgen.

Nieuwe ombuigingen: een aanpak via 2 sporen

Vanaf het ontstaan van WDODelta zijn er al de nodige bezuinigingen door ons waterschap gerealiseerd. In de begrotingsbrief 2022 is in beeld gebracht dat er in de jaren 2016-2022 een bedrag van ongeveer € 9,4 mln. aan ombuigingen is gerealiseerd. Hierbij konden er veelal keuzes gemaakt worden waarbij onze doelen niet hoefden te worden bijgesteld. De oplossingen konden toen grotendeels gevonden worden in het beperkt indexeren van budgetten, het bezuinigen op laag hangend fruit, het kiezen voor boekhoudkundige aanpassingen en het opleggen van algemene taakstellingen. Als gevolg hiervan is er op de goederen & dienstenbudgetten € 6,9 mln. en op de personele budgetten € 2,5 mln. bespaard.

Door de ombuigingen in de jaren 2016-2022 zijn wij in onze begroting steeds scherper aan de wind gaan varen. Nieuwe ombuigingen zullen dan ook keuzes vragen. Keuzes die het bestuur alleen dan kan maken als de inhoud en de consequenties van die keuzes helder zijn uitgewerkt. Met de implementatie van assetmanagement worden voor de functionele instandhouding van onze assets de doelen, prestaties, kosten en risico's in beeld gebracht. Ook schetsen wij het effect dat bijstelling van doelen/normen en prestaties heeft op de risico's en kosten van het betrokken proces. Verder zijn wij gestart met een traject om de indeling van onze begroting 2025 zodanig aan te passen, dat het bestuur meer inzicht krijgt in de knoppen waaraan gedraaid kan worden om op de doelen, lasten, prestaties en risico's van de processen van het waterschap te sturen. Omdat de implementatie van assetmanagement nog tijd vraagt en de ombouw van onze begroting ook volgend jaar nog niet gereed kan zijn, zullen wij naast dit lopende spoor voor de middellange termijn nog een ander spoor moeten volgen om in de begrotingsbrief 2025 concrete voorstellen tot lastenbeheersing te kunnen opnemen. Op dat spoor voor de korte termijn van de begrotingsbrief 2025 gaan wij hierna eerst in en daarna lichten wij het 2e spoor toe dat structureel meer inzicht gaat bieden in de doelen, kosten, prestaties en risico's van de bedrijfsprocessen van ons waterschap.

Spoor I. Ontwikkelen voorstellen tot lastenbeheersing voor begrotingsbrief 2025

Bij het vinden van ombuigingen om de lastenontwikkeling te beheersen kunnen de volgende sporen worden gevolgd:

1. (Kern)taken efficiënter en effectiever en (met minder/andere inspanningen zelfde resultaat bereiken)
2. Inkomsten verhogen
3. Kapitaallasten verlagen (aanpassen afschrijvingssystematiek/zie rapport Thésor)
4. Doelen aanpassen (ambitieniveaus/beleidsdoelen bijstellen)
5. Kritisch bezien van voorgenomen investeringsprojecten

Omdat de tijd voor de begrotingsbrief 2025 relatief kort is, is het zaak te starten met het identificeren van een aantal (deel)processen, waarvoor geldt dat die op korte termijn kansen bieden om de lastenstijging te beperken. Vervolgens kunnen hiervoor concrete ombuigingsvoorstellen worden uitgewerkt. Het voorstel is om bij de identificatie en uitwerking van die voorstellen de volgende uitgangspunten te hanteren:

- De uitwerking van de ombuigingsvoorstellen sluit aan op de systematiek en de inhoud van de factsheets zoals die dit voorjaar aan het nieuwe bestuur zijn aangeboden.

- DB-leden worden actief betrokken bij de inhoud van voorstellen die hun portefeuilles raken.
- We zetten zoveel mogelijk in op no-regret maatregelen die niet alleen voor de korte termijn, maar ook op lange termijn bijdragen aan de realisatie van de doelen van het waterschap.
- Gebruik te maken van de resultaten van het onderzoek naar zoekrichtingen voor ombuigingen dat in 2021 is uitgevoerd.
- In het onderzoek krijgen alle bedrijfsprocessen van het waterschap aandacht. Dat wil zeggen dat voor zowel de sturende bedrijfsfunctie, de primaire functies als ook de ondersteunende functies gekeken wordt naar mogelijkheden om de lasten te beheersen.
- In de uitwerking krijgt het effect van ombuigingen op het imago van ons waterschap ook aandacht. Belangrijk om vooraf het publicitair effect van eventuele ombuigingsmaatregelen te taxeren.
- In het kader van het onderzoek gebruik maken van bestaande benchmarks, te weten Waterschapsspiegel en Vensters voor Bedrijfsvoering. Mogelijk dat dit concrete aangrijpingspunten biedt bij het identificeren van bedrijfsprocessen van ons waterschap waarvoor er kansen liggen om de lasten verder te beheersen.
- Naast de lasten verdienen ook de inkomsten van het waterschap aandacht in het onderzoek. Welke mogelijkheden zijn er om de inkomsten van WDODelta te verhogen en wat zal het effect hiervan zijn op de doelen/prestaties, kosten/inkomsten en risico's? Zo is er een aantal jaren geleden besloten vanuit de organisatie meer capaciteit in te zetten op het binnenhalen van subsidies om op die manier de inkomsten te verhogen.
- In de uitwerking van de voorstellen maken wij een helder onderscheid tussen kosten die direct ten laste van de exploitatie komen en investeringskosten die worden geactiveerd (en als kapitaallasten ten laste van de exploitatie komen). Op die manier is duidelijk wat het structureel effect van het voorstel op onze begroting zal zijn.
- In de uitwerking van ombuigingsvoorstellen brengen wij de financiële consequenties meerjarig in beeld, omdat de realisatie van bepaalde ombuigingen vanwege arbeidsrechtelijke of andere contractuele verplichtingen niet altijd direct mogelijk zal zijn. Bij de uitwerking van financiële consequenties van voorstellen kunnen de strategisch personeelsplannen van het waterschap ook behulpzaam zijn.

Spoor II. Ontwikkelen structureel inzicht in mogelijkheden tot lastenbeheersing

Het verdient in principe de voorkeur om de aanpak voor het ontwikkelen van voorstellen tot lastenbeheersing niet geïsoleerd als een op zichzelf staand proces op te pakken, maar te laten aansluiten op reeds beschikbare instrumenten en lopende ontwikkelingen. Op die manier kan dit traject structureel iets toevoegen en een bijdrage leveren aan lopende ontwikkelingen. Concreet gaat het hierbij voor WDODelta om de implementatie van doelsturing, het toepassen van professioneel assetmanagement en het aanpassen van de indeling onze begroting. In de begroting nieuwe stijl maken wij onderscheid naar veranderopgaven, functionele instandhouding en bedrijfsvoering en komen de bedrijfsprocessen van ons waterschap centraal te staan. Hierbij krijgen zowel de primaire, de sturende als ook de ondersteunende bedrijfsprocessen aandacht. Per bedrijfsproces zullen de doelen, kosten, prestaties en risico's inzichtelijk worden gemaakt

Dat maakt het op termijn mogelijk ombuigingsvoorstellen te ontwikkelen die de volle breedte van ons waterschap raken en het algemeen bestuur een integrale afweging te laten maken. Hierbij zullen onder meer de volgende uitgangspunten gelden:

- Voor de processen op het vlak van Functionele Instandhouding worden de doelen, prestaties, kosten en risico's in beeld gebracht en het effect geschetst dat bijstelling van doelen/normen en prestaties heeft op de risico's en kosten van het betrokken proces.
- Voor de veranderopgaven wordt zo goed mogelijk in beeld gebracht welke bijdrage zij leveren aan de (maatschappelijke) doelen die in de Watervisie en het Waterbeheerprogramma zijn opgenomen en wat het effect zal zijn van bijstelling van de inspanningen in het kader van deze opgaven op de doelrealisatie, kosten en risico's.
- Voor de ondersteunende- en sturingsprocessen (overhead) brengen wij evenzo de kosten, prestaties en risico's in beeld en de doelen waaraan zij een bijdrage leveren. Per proces wordt vervolgens in beeld gebracht wat het effect zal zijn van vermindering van de inspanningen op de doelen, kosten en risico's.

Meerjarig Financieel kader

Bij de start van het onderzoek zal het financieel kader van het waterschap voor de middellange termijn worden geschetst en op basis van welke uitgangspunten (indexering, rentepercentage e.d.) die raming tot stand is gekomen. Hieruit zal ook blijken welke ruimte de meerjarige begroting naar verwachting wel of niet zal bieden voor autonome ontwikkelingen en nieuw beleid. Dit is van belang omdat met nieuw beleid in ons financieel meerjarenperspectief in principe geen rekening wordt gehouden.

Begeleiding en uitvoering van het onderzoek

Het DB is opdrachtgever voor het onderzoek en geeft opdracht aan de directeur Bedrijfsvoering om het onderzoek uit te laten voeren. De directeur Bedrijfsvoering De portefeuillehouder Financiën fungeert als eerste aanspreekpunt van de directeur Bedrijfsvoering. DB-leden worden met regelmaat actief betrokken bij de uitwerking van voorstellen die hun portefeuilles raken. Besluitvorming over voorstellen vindt plaats door het DB als collectief.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende varianten denkbaar:

1. Sturing/kwaliteitsbewaking door extern bureau, uitwerking door eigen organisatie

In deze variant wordt er een extern projectleider aangesteld die de regie voert op het proces. De projectleider geeft de organisatie opdracht om voorstellen te identificeren en uit te werken. Verder is het extern bureau als onafhankelijke partij verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit en voortgang van de uitwerkingen.

2. Sturing en uitwerking door eigen organisatie

Omdat onze organisatie alle kennis heeft om ombuigingsvoorstellen te identificeren en uit te werken, voeren wij in deze variant de uitwerking geheel op eigen kracht uit. Voordeel hiervan is dat er geen kosten voor een extern bureau hoeven te worden gemaakt. De directeur Bedrijfsvoering fungeert als opdrachtgever en één van de afdelingshoofden als opdrachtnemer. De stuurgroep stuurt het onderzoek aan en in de uitwerking van de voorstellen hebben de programmacoördinatoren en senior financieel adviseurs een rol en verantwoordelijkheid (regisserend/kwaliteitsbewakend/adviserend).

3. Sturing en uitwerking door extern bureau

Om te borgen dat de identificatie en uitwerking van ombuigingsvoorstellen geheel objectief plaatsvindt, worden beiden geheel bij een extern bureau belegd. Dat bureau levert ook een projectleider die als opdrachtnemer voor het onderzoek fungeert en een aantal adviseurs die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van de voorstellen. Omdat het extern bureau aan de benodigde kennis ontbreekt, zullen zij voor de uitwerking terugvallen op onze organisatie. Zij houden interviews in de organisatie om de hiervoor benodigde kennis op te halen. Het extern bureau neemt de uitwerking en analyse voor haar rekening en bespreekt die met de stuurgroep.

Afwegingen bij de te kiezen variant

De voorkeur van het dagelijks bestuur gaat uit naar variant 1, Hierbij regisseert een extern bureau het proces en bewaakt zij de kwaliteit van de voorstellen. Een nadere concretisering hiervan zal in het door het extern bureau op te stellen Plan van Aanpak plaatsvinden. De uitwerking van de voorstellen laat zij over aan de organisatie.

Een voorzichtige indicatie van de kosten van een dergelijke opdracht is € 200.000. Dit traject zal uiteraard ook van de organisatie substantiële inzet vragen. Het op te stellen Plan van Aanpak zal meer duidelijkheid bieden over de hiervoor benodigde interne capaciteit. Dit kan mogelijk gaan knellen met inzet van onze organisatie voor andere (reguliere) werkzaamheden. Gaandeweg zullen wij het bestuur hiervan op de hoogte houden.

Variant 3 waarin de volledige sturing en uitwerking bij een extern bureau wordt belegd, is praktisch gezien een lastige. De inhoudelijke kennis die voor de uitwerking van voorstellen nodig is zal vanuit onze organisatie moeten komen. Als het bureau alles op eigen kracht moet doen, zal zij een team van adviseurs moeten inzetten om al die kennis te vergaren en daardoor zullen de kosten verder oplopen. Ook bestaat het risico dat zij analyses en voorstellen doen, waarvan de juistheid door de organisatie wordt betwist.

Nadeel van variant 2 waarin de eigen organisatie volledig verantwoordelijk is, is dat er bestuurlijke twijfel kan bestaan over de objectiviteit van de uitwerkingen. Het kan ook lastig voor de organisatie zijn om kritisch te kijken naar taken en processen waarvoor men zelf verantwoordelijk is. Voordeel van deze variant is dat er sprake is van geen kosten van een extern bureau.

Besluitvorming

Ombuigingsvoorstellen die de primaire processen raken dienen in alle gevallen qua besluitvorming aan het AB te worden voorgelegd. Bijstelling van ons beleid, het kiezen voor andere scenario's, de afweging om meer of minder risico te willen lopen, zijn onderwerpen die een verantwoordelijkheid van het AB zijn.

Over ombuigingsvoorstellen die de sturende en ondersteunende processen raken kan het Directieteam (secretaris-directeur) besluiten. De inhoud hiervan zal wel in samenspraak met het DB tot stand komen. Voor het AB is het, als het om de sturende en ondersteunende processen gaat, in principe voldoende om te weten om welke ombuigingsbedrag het hierbij gaat en wat het mogelijk effect van de ombuiging is op de doelen/prestaties/risico's van WDODelta.