

Kaderbrief 2023



Registratienummer: V0562/H011376
Algemeen bestuur 13 januari 2022

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Strategische ontwikkelingen	4
2.1 Algemene ontwikkelingen	4
2.2 Governance en programma's	4
2.3 Kennis en Verbinden	5
2.4 Kwaliteit bedrijfsvoering	6
2.5 Communicatie	6
2.6 Capaciteit en menskracht	6
2.7 Fiscale ontwikkelingen	7
3. Sturing en verantwoording	8
4. Financiële Uitgangspunten	9
4.1 Loden deuren en doorbelastingen	9
4.2 Personele kosten	9
4.3 Onvoorzien	10
4.4 Indexering voor materiële kosten	10
4.5 Systematiek en kostprijs van de uitvoeringskosten	10
4.6 Algemene reserves	10
4.7 Rechtmatigheid	10
5. Vervolgproces	10

1. Inleiding

In deze kaderbrief geven we op basis van de huidige inzichten een aantal beleidsmatige en financiële ontwikkelingen weer die in 2023 de begroting van Het Waterschapshuis zullen beïnvloeden.

Het Waterschapshuis is en blijft een organisatie in beweging. Daarom is een kaderbrief, voorafgaand aan de begroting 2023, niet alleen om te voldoen aan de Wet gemeenschappelijke regelingen maar ook aan de behoefte, vanuit Het Waterschapshuis zelf, om de financiële en beleidsmatige kaders op hoofdlijnen met het bestuur te delen en vast te stellen.

Wij vertrouwen erop mede met deze kaderbrief een bijdrage te leveren aan een goede governance van Het Waterschapshuis.

2. Strategische ontwikkelingen

2.1 Algemene ontwikkelingen hWh

Het Koersplan “Wijzer naar 2020” is met drie jaar verlengd naar een koersplan “Wijzer naar 2023”. Het dagelijks bestuur heeft zich in de tussentijd gericht op het risicomanagement van het eigenaarschap hWh 3.0. Het bestuur heeft hierin opdracht gegeven tot een bestuurlijke midterm review, bezien vanuit het eigenaarschap en waarbij het goede van het Koersplan wordt behouden. In het voorjaar 2021 zijn de bevindingen vertaald naar concrete verbeterstappen.

Kijkende naar de bevindingen uit de midterm review en de benodigde vervolgacties, zijn voor 2022 drie hoofdthema’s voor hWh geformuleerd, waarmee een belangrijke basis wordt gelegd voor 2023:

1. Veilige werkomgeving voor medewerkers van hWh: Een werkomgeving die veilig is, veilig voelt en die blijvend voldoet aan wet- en regelgeving.
 - a. hWh brengt de informatiebeveiliging zo snel mogelijk naar volwassenheidsniveau 4, een grote stap op deze weg wordt reeds in 2022 gezet en waar nodig in 2023 afgemaakt;
 - b. In 2022 zijn hybride werken (en vergaderen) en activiteitgericht werken genormaliseerd in een omgeving waarin corona een plek heeft;
 - c. In 2023 zal voor hWh de actieve bewaking (van een Security Operations Center (SOC)) van de werkomgeving worden ingericht. Waarbij het uitgangspunt is dat deze stap wordt ondersteund door een landelijke dienstverlening vanuit het programma informatieveiligheid.
2. Professionele organisatie: Kwalitatief en kwantitatief de waterschappen ondersteunen in de beweging van digitale transitie naar digitale transformatie.
 - a. De maatschappelijke en technische omgeving ontwikkelt razendsnel. De behoefte aan gekwalificeerd personeel, zeker in de wereld van de informatievoorziening en IT, is groot terwijl het aanbod klein is. Schaarste drijft de prijs van arbeid op. Het capaciteitsvraagstuk is uitgewerkt in relatie tot borging van de continuïteit, kennis en verantwoordelijkheden binnen hWh en de watersector
 - b. hWh heeft binnen kennis en verbinden stappen gemaakt in de ondersteuning aan de waterschappen bij de digitale transformatie
 - c. De koers ná 2022 is vormgegeven en leidt tot een koersplan 2023-2025
3. Zichtbaarheid: Het is duidelijk wat hWh doet en wat hiervan de meerwaarde is voor de waterschappen.

De genoemde thema’s worden zo lean mogelijk verwerkt in de instandhouding maar veroorzaken toch een verhoging van de kosten van instandhouding.

2.2 Governance en programma’s

De waterschappen werken, onder aansturing van de Opdrachtgeverstafel (OGT), samen in programma’s. Elk programma heeft een opdracht gevende secretaris-directeur (SD) en werkt met een Uitvoerend Overleg (UO) om sturing te geven aan de activiteiten die in het programma worden uitgevoerd. De projecten in de programma’s zijn deels collectief en deels facultatief. De opdracht gevende SD heeft het vertrouwen en mandaat van de OGT om namens hen te handelen. De gesprekken in de OGT zijn nog te operationeel.

a) Het doel is om in 2023 te werken met een strategische agenda zowel per programma als in totaliteit. Een heldere agenda op strategisch niveau, een *strategienota*, die de SD's uitdragen binnen hun eigen organisatie. In 2022 wordt als eerste met het programma Informatieveiligheid en Privacy door de OGT alleen nog op strategisch niveau gesproken. Nieuwe projecten worden dan aangeboden in de vorm van een strategische duiding in relatie tot de strategische agenda. Zodra dit succesvol blijkt, zullen de andere programma's volgen.

Maar conform koersplan werkt de OGT in samenspraak met het AB van hWh ook nog aan twee andere hoofdpogaven voor hWh:

b) Door gebruik te maken van technologie, data en informatie zullen de werkprocessen van de waterschappen transformeren (digitale transformatie). De OGT is van mening dat, hoewel deze verandering zich in ieder waterschap afzonderlijk zal voltrekken, er behoefte is om middels hWh innovaties te faciliteren, kennis te delen en verbinden, inspiratie te bieden. Hieruit kunnen nieuwe projecten en programma's ontstaan door het opschalen van goede voorbeelden naar andere programma's. De wens is geuit of hWh in deze kennisbehoefte kan worden voorzien door het instellen van een centraal kenniscentrum dat de waterschappen kan ondersteunen bij hun digitale transformatie in eigen huis. De OGT kijkt voor de organisatie en aansturing naar de manier zoals de STOWA¹ is georganiseerd² (met meer flexibiliteit en minder afkadering in het op te leveren resultaat) en wil hier ook meer financiële ruimte voor creëren.

c) Als derde hoofdpogave voor hWh ziet de OGT mogelijkheden om op termijn hWh landelijke basisdiensten te laten invullen. Het aanbieden van een Security Operations Center zal daarbij vanuit het programma Informatieveiligheid en Privacy als voorbeeld dienen.

2.2.1 Samenwerking met Unie van waterschappen

Ook binnen de centrale overheid vindt de digitale transformatie een weg. Dit leidt tot nieuwe wetgeving waarin een hoge factor van digitale transitie is verwerkt. Vaak heeft dit betrekking op het verzamelen, opslaan en het delen van data en informatie, dan wel het veilig kunnen communiceren. Steeds vaker bereikt de OGT vanuit de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen het urgente verzoek om hWh te laten ondersteunen (o.a. regie op delen van kennis) bij het implementeren van nieuwe wetgeving. Belangrijke dossiers zijn hier o.a. wetgeving zoals omgevingswet en WOO maar ook zaken als het FAIR principe bij opslag en distributie van data, etc. Bij dit alles is de aanname dat de waterschappen hun basis op orde hebben.

2.2.2 Samenwerking met de STOWA

Het ziet er naar uit dat in 2023 de landingsbaan met STOWA gaat leiden tot meer behoefte aan het organiseren van opslag, beheer en distributie van data. Vaker zullen studies van de OGT leiden tot projecten binnen de programma's van hWh zoals bijvoorbeeld nu prognoses binnen de zuiveringen (z-info).

2.3 Kennis en Verbinden

Naast de reeds bestaande rollen van relatiebeheer, kwaliteitsverbetering op inhoud van Business Cases en kwaliteitsverbetering van aanbesteding en implementatie binnen projecten en programma's zal hWh middels kennis en verbinden zich voorbereiden op:

- Een sector brede rol van ondersteuning bij de invoering van Digitale Transformatie.

¹ STOWA heeft nadrukkelijk een rol als kennisregisseur voor de waterschappen. Ze inventariseren welke kennisvragen waterschappen hebben en zoeken binnen en buiten de sector (kennisinstellingen, markt) naar oplossingen. Dus ze definiëren de vraag en hebben ruimte om het zelf te organiseren. Het stimuleren van "tweerichtingsverkeer" binnen en buiten de sector is een aanjager van innovatie. [citaat Koersplan 3.0]

² De waterschappen bepalen in een in te stellen programmaraad de prioriteiten, brengen een programmabudget bijeen en verspreiden en verbinden opgedane kennis en ervaring teneinde het lerend vermogen te vergroten.

- Het samen met waterschappen opzetten van toekomstbeelden van de watersector en d.m.v. scenario denken bepalen wat de meest robuuste strategie is om daar te komen. Samen op zoek te gaan naar de 'driving forces' die de toekomstige omgeving/wereld.

Hiervoor is het van belang dat hWh begrijpt hoe zich ontwikkelende eisen, wensen en behoeften van maatschappelijke actoren gebruikmakend van nieuwe digitale technologie, technieken en/of processen van invloed kunnen zijn op het functioneren van de waterschappen. De digitale transformatie kan veel brengen, echter dienen de waterschappen hier tijdig op te anticiperen.

Hiervoor zullen specialisten moeten worden aangetrokken dan wel opgeleid.

2.4 Kwaliteit bedrijfsvoering

Met het vaststellen van de vernieuwde planning & control cyclus 2021 in juli 2020, is tevens goedkeuring gegeven aan het inbedden van continue kwaliteitsverbetering binnen instandhouding. Vanaf 2022 wordt een jaarlijks bedrag van € 250.000 hiervoor beschikbaar gesteld. Hoe in 2022 een concrete invulling hieraan wordt gegeven is te vinden als bijlage bij deze kaderbrief. Zo zal eind 2022 de interne projectenbrief voor 2023 worden aangeboden.

2.5 Communicatie

hWh is een bijzondere organisatie: projecten, diensten en activiteiten brengen innovatie op het gebied van informatisering en ICT. Digitale transformatie speelt hierin een belangrijke rol voor de waterschappen, zowel individueel als gezamenlijk. Communicatie moet daarom niet gaan over het proces van de projecten en activiteiten, maar expliciet over de resultaten en wat die resultaten aan veranderingen en waarde voor de waterschappen (kunnen) brengen.

Ook in 2023 ligt de focus van communicatie op het laten zien van de renderende samenwerking. Communicatie over de verschillende programma's gaat in samenhang en verbinding. De mensen staan met de resultaten die ze boeken voorop.

2.6 Capaciteit en menskracht

De waterschappen breiden hun gezamenlijke activiteiten in het digitale domein zoals hiervoor omschreven steeds meer uit, hierdoor is het voor de waterschappen niet meer mogelijk om de vereiste capaciteit hiervoor te leveren. In 2022 zal hierover een gezamenlijke discussie door bestuur en OGT worden gevoerd.

De verwachting is dat hWh in 2023 haar capaciteit steeds meer uit de markt zal moeten halen. Maar omdat het hier om rollen gaat die te maken hebben met nieuwe technologieën en ondersteuning bij de transformatie zullen die ook in de markt schaars zijn. Aansprekende landelijke campagnes zullen nodig zijn, maar ook investeren in het zelf opleiden van jonge mensen die daarna ook door de waterschappen ingezet kunnen worden.

De waterschappen willen niet inleveren op de kwaliteit van de uitkomst van de samenwerking en daarom zal ook in 2023 gelden:

- De juiste persoon op het juiste moment op de juiste werkplek.
- Werken aan de ontwikkeling van medewerkers.
- Zorgen voor 'happiness' en welzijn van medewerkers.

In de werving zal erg ingezet worden op de zingeving van het werken voor de waterschappen (zorg voor klimaat, water en leefomgeving).

2.7 Inkoop

Samenwerking op de digitale transformatie is veel minder vraag gestuurd (meer proactief) dan het uitvoeren van projecten of het leveren van diensten en vraagt om een andere aansturing, organisatie- en samenwerkingsvorm. Dit vraagt van hWh om een aantrekkelijke opdrachtgever te zijn: met aandacht een duurzame en innovatieve manier van samenwerken met leveranciers en waterschappen. We verschuiven in 2022 onze focus van contractmanagement naar leveranciersmanagement: weten wat er in de markt te koop is. In 2022 zoeken we naar manieren om innovatief en duurzaam aan te besteden. We schaven ons inkoopbeleid bij en stellen een 'strategie duurzaam opdrachtgeverschap' op. In 2023 zullen we hierop verder bouwen.

2.8 Fiscale ontwikkelingen

BTW

Op 20 december 2018 heeft de belastingdienst schriftelijk haar afspraak uit 2012, dat hWh onder de koepelvrijstelling valt, ingetrokken. hWh zou jegens waterschappen niet vrijgesteld van btw presteren. Dat is een flinke tegenvaller, in schril contrast met de destijds uitgebreid bediscussieerde goedkeuring uit 2012. hWh handelt op dit moment volgens het standpunt van de belastingdienst en brengt derhalve btw in rekening aan de waterschappen.

hWh heeft samen met de fiscaal adviseur een plan van aanpak opgesteld, met als doel: het terugkrijgen van de koepelvrijstelling. hWh heeft in augustus 2019 een gemotiveerd bezwaar ingesteld. In december 2019 heeft een hoorgesprek plaatsgevonden, waarna de belastingdienst in augustus 2020 wederom om meer informatie heeft gevraagd. In lijn met de eerdere overleggen heeft de Belastingdienst het bezwaarschrift afgewezen. hWh is in januari 2021 in beroep gegaan bij de rechtbank. Er is op dit moment nog geen zicht op de planning wanneer de zitting en uitspraak zullen plaatsvinden.

Vervolgens kunnen vervolgprocedures aan de orde zijn (hoger beroep bij het Gerechtshof, beroep in cassatie bij Hoge Raad). De gemiddelde doorlooptijd van een dergelijke procedure is maximaal 3 jaar.

Vennootschapsbelasting

In 2017 heeft hWh bevestiging van de belastingdienst ontvangen, dat hWh vrijgesteld is voor het betalen van Vennootschapsbelasting.

2.9 Ontwikkeling instandhouding

Bij het opstellen van de begroting voor 2022 was het uitgangspunt dat de groei aan nieuwe projecten voor hWh zou worden beperkt (vrijwillig plafond en prioritering). In de praktijk blijkt dat de vraag naar nieuwe projecten en het uitvoeren van beheer onveranderd blijft stijgen. De ontwikkeling van de instandhouding om de programma's goed te kunnen services blijft nu achter en in de begroting van 2023 zal een inhaalslag noodzakelijk zijn om de balans tussen instandhouding en programma's te herstellen.

3. Sturing en verantwoording

De waterschappen betalen een vaste bijdrage voor de instandhouding. De overige bijdragen van de waterschappen betreffen alleen die bijdragen aan projecten waar aan wordt deelgenomen.

hWh kan alleen programma's en projecten in de begroting verwerken, voor zover hiervoor een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) is afgesloten. De DVO's zijn derhalve leidend voor de begrotingen 2022 en 2023. In de programma's waar een ontwikkelbudget (aan te wenden voor nieuwe initiatieven binnen een programma) is goedgekeurd door de OGT, wordt dit meegenomen in de begroting. Gedurende het jaar worden er door besluitvorming door de OGT begrotingswijzigingen doorgevoerd. Waterschappen hebben gevraagd of hWh hier een inschatting voor kan maken. Dit is ter informatie aan deel 4 van de begroting toegevoegd.

De financiële ruimte in de programma's en het beschikbare initiatiefbudget voor het opstarten van nieuwe collectieve initiatieven met een sectorbrede prioritering, kunnen bijdragen aan een stabielere begroting van hWh.

De kosten voor instandhouding worden begroot in twee programma's. Dit deel van de begroting valt onder de verantwoordelijkheid van het Algemeen bestuur:

- Programma 1 Bestuur en organisatie: hierin worden de kosten voor de hWh organisatie begroot, zoals kosten voor bestuur, directie en de organisatieondersteuning.
- Programma 2 Kennis & verbinden: hierin worden de kosten voor het voortraject van de projecten begroot. Hierbij valt onder andere de capaciteit voor business cases en ondersteuning i-Platform en OGT.

De indeling van de overige programma's blijft eveneens ongewijzigd. Dit deel van de begroting valt onder de verantwoordelijkheid van de OGT. De programma-indeling van de projecten in de begroting 2023 is als volgt:

- Programma 3 Innovatie en transformatie
- Programma 4 Digitale dienstverlening
- Programma 5 Organisatie en samenwerking
- Programma 6 Informatie – datastromen
- Programma 7 Informatieveiligheid en privacy
- Programma 8 Waterkeringen
- Programma 9 Watersysteem
- Programma 10 Waterketen
- Programma 11 Bedrijfsvoering
- Programma 12 SAW@
- Programma 13 AHN/BM
- Programma 14 IHW
- Programma 15 Kassiersfunctie

De begroting 2023 en de 1^e begrotingswijziging 2022 zal rekening houden met de overheveling van het projectbudget van het voorgaande jaar. Dit betekent dat het uitgangspunt is dat alle bedragen van het afgesloten jaar financieel worden afgerekend met de deelnemers. Dit is ondersteunend aan het doel om de begroting een betere weerspiegeling te laten zijn van het werk dat kan en moet worden uitgevoerd.

4. Financiële Uitgangspunten

Voor de begroting 2023 hanteren we de volgende financiële uitgangspunten:

4.1 Loden deuren en doorbelastingen

Het huidige construct hWh is zodanig opgezet dat kosten daar komen waar ze worden gemaakt. Loden deuren tussen instandhouding en projecten, en projecten onderling, moeten ervoor zorgen dat ieder waterschap betaalt waarvoor deze aan de lat staat.

Uitgangspunt is dat alle waterschappen opdrachtgever zijn voor alle programma's en betalen voor de ontwikkeling van het programma. Vervolgens kunnen waterschappen deelnemen aan projecten, diensten, activiteiten binnen elk programma. De programma's worden ingesteld door het Dagelijks bestuur (is gedelegeerd door het Algemeen bestuur) en de aanvaarding van projecten middels een uitvoeringstoets blijft onveranderd.

In het kader van de loden deuren moeten kosten op projecten of kostenplaatsen landen waarvoor ze gemaakt worden. Conform de systematiek van de afgelopen jaren worden enkele kosten vanuit instandhouding doorbelast aan projecten op basis van uitgevoerde diensten. Deze kosten worden begroot in instandhouding en bij afname van diensten verrekend met projecten en beheer. De doorbelastingen zijn geanalyseerd en waar nodig bijgesteld op basis van de huidige kostenstructuur. Het blijkt bijvoorbeeld dat door het hybride werken de kosten voor de virtuele werkplekken (meer en andere tools) zijn gestegen. Daarnaast nemen de kosten voor capaciteitsmanagement toe doordat er meer inspanningen nodig zijn om de vacatures te kunnen invullen. Het gaat om (bedragen exclusief btw):

- Kantoorautomatisering: doorbelasten op basis van virtuele werkplekken. € 325 (voorheen: € 250) per medewerker per maand.
- Capaciteitsmanagement: doorbelasten op basis verleende diensten t.b.v. medewerkers (instroom, doorstroom en uitstroom). € 5.000 (voorheen: € 4.200) per medewerker voor de gehele begeleiding van instroom. Voor contractverlengingen wordt een rekentarief van € 1.000 (voorheen: € 2.100) gehanteerd.
- Inkoop: doorbelasten op basis verleende diensten t.b.v. uitgevoerde aanbesteding. Maximaal € 850 (niet gewijzigd) voor een enkelvoudig onderhandse aanbesteding en € 2.100 (niet gewijzigd) voor een meervoudig onderhandse aanbesteding.

Ten aanzien van capaciteitsmanagement en inkoop bestaat het risico dat, indien er niet voldoende kan worden doorbelast omdat er minder diensten worden verleend dan verwacht, de kosten ten laste van instandhouding blijven komen.

4.2 Personele kosten

De uurtarieven voor medewerkers op de payroll, inleen (vanuit waterschappen) en inhuur worden begroot op basis van de meest recent beschikbare tarieven voor de Rijksoverheid (Handleiding overheidstarieven 2021, ministerie van Financiën). Hier is per salarisschaal een uurtarief bepaald, gebaseerd op een intern en een extern tarief.

Per programma wordt een inschatting gemaakt van de verwachte gemiddelde schaal én van de verwachte gemiddelde verhouding van toepassing van intern tarief (medewerkers payroll en gedeeltelijk inleen) en extern tarief (medewerkers inhuur en gedeeltelijk inleen). Op basis van deze uitgangspunten wordt per programma het passende uurtarief uit de Handleiding overheidstarieven verwerkt in de begroting.

De vergoeding van hWh aan waterschappen die medewerkers leveren, is eveneens gebaseerd op het uurtarief van de betreffende salarisschaal van de ingeleende medewerker, zoals bepaald in de Handleiding overheidstarieven. Voor waterschappen is het mogelijk een vergoeding te vragen voor de uitgeleende medewerker, welke is gebaseerd op het externe tarief. In het kader van de wetgeving rondom vennootschapsbelasting kan dit in sommige gevallen echter leiden tot een hogere administratieve last voor een waterschap, wat niet opweegt tegen de hogere vergoeding voor de uitgeleende medewerker. Omdat de fiscale situatie per waterschap verschillend is, wordt de mogelijkheid geboden voor individuele waterschappen te opteren voor een vergoeding gebaseerd op de lagere integrale kostprijs (loonkosten plus een opslag voor overheadkosten) van de betreffende medewerker, in plaats een vergoeding op basis van de tarieven opgesteld voor de Rijksoverheid. Deze afweging zal het betreffende waterschap zelf moeten maken.

De uurtarieven voor 2023 zijn zoals genoemd gebaseerd op de Handleiding Overheidstarieven 2021 van het Ministerie van Financiën en worden geïndexeerd op basis van de meest recent beschikbare informatie:

- 2,2% verwachte stijging van het CAO-loon in 2022, gebaseerd op de raming van het Centraal Plan Bureau. Wanneer het onderhandelingsresultaat op de CAO 2022 tijdig bekend wordt, zullen we dit verwerken in de indexering van de uurtarieven.
- 2,2% verwachte stijging van de loonvoet in 2023.

De indexatiepercentages zijn gebaseerd op de recente raming van het Centraal Plan Bureau. De werkelijke prijsontwikkeling kan hier van afwijken.

4.3 Onvoorzien

Binnen instandhouding wordt een bedrag gereserveerd voor onvoorzien (conform artikel 39, lid 3 van de Gr hWh). De post onvoorzien kan worden aangewend voor onvoorziene zaken.

4.4 Indexering voor materiële kosten

Wij stellen voor dat er een generieke inflatiecorrectie van 1,8% wordt doorgevoerd voor de materiële overheadkosten.

Het indexatiepercentage is gebaseerd op de recente raming van het Centraal Plan Bureau. De werkelijke prijsontwikkeling kan hier van afwijken.

4.5 Systematiek en kostprijs van de uitvoeringskosten

De norm voor de productiviteitsuren blijft 1.400 uur (in lijn met Handleiding Overheidstarieven 2021, Ministerie van Financiën). De systematiek met het gebruik van kostenplaatsen en kostendragers blijft in stand.

4.6 Algemene reserves

Conform het beleid van het Algemeen bestuur worden er geen algemene reserves gevormd.

4.7 Rechtmatigheid

Het Algemeen bestuur stelt de begroting vast, maar ook alle begrotingswijzigingen die in de loop van het jaar kunnen plaatsvinden. De wettelijke zienswijzeprocedure bij begrotingswijzigingen geldt alleen voor begrotingswijzigingen die het programma "instandhouding" betreffen.

5. Vervolgproces

De begrotingsbehandeling 2023 is als volgt in de planning van 2022 opgenomen:

- Concept ontwerp begroting in Dagelijks bestuur: week 13 2022
- Start zienswijzeperiode waterschappen: week 14 2022

Kaderbrief 2023

- Ontwerp begroting en reactienota in DB:
- Vaststellen begroting in AB

week 25 2022

week 28 2022