Gemeente Stein

Onderzoek naar Investeringsbesluitvorming in relatie tot de P&C-Cyclus voor de gemeente Stein

Status: vastgesteld Rekenkamercommissie dd. 4 oktober 2022

Stein, 4 oktober 2022

Rekenkamercommissie Stein

1. Achtergrond en aanleiding onderzoek

In de jaarlijkse gesprekken met de raadsfracties van Stein is in 2019 en 2020 aandacht gevraagd van de rekenkamercommissie voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de investeringsbesluitvorming, met name om de kaderstelling en controlemogelijkheden voor de raad in beeld te brengen.
Speciaal werd aandacht gevraagd voor de rol van de P&C-cyclus in deze.
Dit onderzoek is opgenomen in het onderzoeksprogramma 2020-2021 van de rekenkamercommissie (hierna rekenkamer).
Aanleiding om dit punt op te pakken is:

- dat de raad van de gemeente zich afvraagt hoe en hoe regelmatig grotere investeringen van de gemeente gevolgd (kunnen) worden;
- de vraag van de raadsfracties of de gemeentelijke begroting het enige instrument is en moet zijn om investeringen vast te stellen en binnen de P&C-cyclus te volgen.

Omdat de vraagstelling dateert uit 2019/2020, zijn voorafgaand aan het onderzoek nog interviews gehouden met de verschillende fracties. Hieruit bleek dat de vraagstelling nog steeds actueel is, met dien verstande dat aangegeven werd dat de informatievoorziening de laatste jaren wel verbeterd is; het volgen van investeringen door de jaren heen werd als aandachtspunt genoemd; evenals het focussen op hoofd- en bijzaken.

2. Doelstelling en reikwijdte

Het college en de gemeenteraad hebben ieder een eigen rol bij het vaststellen van de benodigde investeringen voor de gemeente. Zeker bij meerjarige en lang doorlopende investeringsplannen is het lastig voor de raad om in control te blijven. Bij het vaststellen van de begroting wordt de uitvoering van investeringen in handen gegeven van het college.
Vragen die dan opkomen zijn: hoe volgt de raad de investeringen, hoe is de invloed van de raad geregeld en hoe blijft de raad in control?
De rekenkamercommissie wil als adviseur van de raad op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid, de raad in haar kaderstellende en controlerende rol helpen de keuzemogelijkheden en de feitelijke invloed van de raad inzichtelijk te maken.
De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

De rekenkamercommissie wil inzichtelijk maken voor de raad:

1. hoe de meerjarige besluitvorming van grote investeringen tot stand komt en hoe beleid en investeringsdoelen aan elkaar gekoppeld zijn.

a. Wanneer is er sprake van grote investeringen?

b. Zijn de investeringsdoelen concreet en volgbaar voor de raad?

c. Wat is afgesproken over evaluatie, toetsing en mogelijke bijsturing? Welke vorm en criteria worden gehanteerd in de P&C-Cyclus voor rapportage aan de raad?

d. Hoe heeft de raad invloed in dit proces?

2. hoe de raad wordt meegenomen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de investeringen.

a. Hoe worden over- of onderbestedingen van het investeringsbudget gedeeld met de raad?

b. Hoe worden risico's met betrekking tot investeringen met de raad gedeeld?

De rekenkamer richt zich vooral op aanbevelingen die de kaderstellende en controlerende rol van de raad met betrekking tot investeringen kunnen bevorderen.

Met betrekking tot de reikwijdte van het onderzoek zijn de volgende aspecten relevant:

- de onderzoeksperiode betreft de periode vanaf 2019;
- de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zullen zijn gericht op aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid, op invloed op de investeringsuitvoering en op risicobeheersing.

3. Onderzoeksaanpak

Organisatie
De rekenkamercommissie is voor informatie afhankelijk van de organisatie van de gemeente Stein. Via de gemeentesecretaris en de griffier is de benodigde informatie verkregen.
De rekenkamercommissie kiest ervoor om de feitelijke 'doe-werkzaamheden' door een lid van de rekenkamercommissie te laten uitvoeren. De rekenkamer vervult daarbij zelf de rol van begeleider en toetser van de feitelijke resultaten, zonder afstand te nemen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit plan van aanpak. Het onderzoek is uitgevoerd door Bert Holman, lid van de rekenkamercommissie.

Onderzoeksstappen

Stap 1 Startgesprek

Voorafgaand aan het feitelijk onderzoek is er een kick-off bijeenkomst georganiseerd met alle belanghebbenden (ambtelijk en bestuurlijk).

Stap 2 Voorbereiding en dossieronderzoek

In deze stap heeft (buiten het verzamelen van de benodigde informatie) eerst een gesprek plaatsgevonden met de raadsfracties om de interviewvragen en verwachtingen van de raad goed in beeld te krijgen.

Stap 3 Uitvoering (voor)onderzoek/nota van bevindingen

Het onderzoek is middels een quick-scan en dossieronderzoek uitgevoerd. De benodigde diepgang is geborgd door diepte-interviews met betrokken partijen, te weten met de politieke en ambtelijke leiding en beleidsambtenaren.
Er zijn zoals hiervoor gesteld vooraf interviews met raadsfracties gehouden.
Aangezien de onderzoeksmethode voornamelijk bestaat uit interviews heeft het technisch wederhoor bestaan uit het laten valideren van de interviews door de geïnterviewden. Vervolgens wordt de nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd.

Stap 4 Uitwerking/analyses

Op basis van de nota van bevindingen zal de onderzoeker een concept van conclusies en aanbevelingen voorleggen aan de rekenkamercommissie. Dit concept wordt vervolgens verder besproken en vastgesteld door de voltallige rekenkamercommissie.

Stap 5 terugkoppeling raad en college

De conclusies uit het onderzoek leveren in principe de kaderstellende informatie en keuzemogelijkheden op voor de raad. De conclusies en aanbevelingen worden vooraf aan het college aangeboden voor de bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie wordt samen met het rapport aan de raad aangeboden.

4 Nota van bevindingen

4.1 Inleiding

Allereerst geeft de rekenkamer aan hoe de methode van besluitvorming rondom investeringen georganiseerd is.

In de regel verloopt de besluitvorming via de reguliere Planning en Control-Cyclus. De P&C-Cyclus wordt gevormd door de (besluitvorming over de) kadernota, begroting, bestuursrapportage (Berap) en slotwijziging en jaarrekening.

De input voor investeringen komt uit:

- reguliere beheersplannen omgezet naar uitvoeringsplannen (bijvoorbeeld het Wegenbeheersplan);
- ambities vastgelegd in bijvoorbeeld het coalitieakkoord;
- initiatieven vanuit de gemeenteraad (via moties en amendementen; dit komt zelden voor).

1.

De volgende stap is het voorleggen van alle investeringen aan de raad via primair de kadernota, waarin de raad bepaalt welke zaken terecht moeten komen in de meerjarenbegroting. Bij het vaststellen van de begroting door de raad wordt de investeringsbegroting ook vastgesteld. Daarmee heeft het college het mandaat om de investeringen uit te voeren.

Investeringen die het college of de raad wil doen die niet zijn opgenomen binnen de begroting, worden altijd separaat aan de raad voorgelegd middels een raadsvoorstel met financiële onderbouwing.

Uit de financiële verordening[1] blijkt dat in de begroting bij incidentele baten en lasten posten vanaf € 25.000 moeten worden weergegeven en afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van investeringsbudgetten vanaf € 50.000 moeten worden toegelicht. Deze grenzen worden niet gehanteerd bij het overzicht investeringen. Hier wordt geen ondergrens gehanteerd.

Activa (investeringen) vanaf € 10.000 worden geactiveerd. Er wordt conform de financiële verordening op deze investeringen afgeschreven en de afschrijvingslast wordt in de verantwoording opgenomen.

[1] Financiële verordening gemeente Stein 2021, september 2020

Bevinding 1: Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote en kleinere investeringen in de P&C-stukken.

In de begroting is een volledige en gedetailleerde meerjarige investeringsplanning opgenomen waarin alle posten worden toegelicht. Deze investeringsplanning wordt ook gehanteerd in de reguliere bestuursrapportages, jaarrekening en slotwijziging waar de voortgang in het lopende jaar wordt gerapporteerd.

4.2 Bevindingen rekenkamercommissie op de onderzoeksvragen

Per onderzoeksvraag zullen wij hierbij stil staan bij de bevindingen van de rekenkamercommissie.

Onderzoeksvraag 1. Hoe komt de meerjarige besluitvorming van grote investeringen tot stand en hoe zijn beleid en investeringsdoelen aan elkaar gekoppeld?

- *a. Wanneer is er sprake van grotere investeringen?*
- *b. Zijn de investeringsdoelen concreet en volgbaar voor de raad?*
- *c. Wat is afgesproken over evaluatie, toetsing en mogelijke bijsturing?*
    - *Welke vorm en criteria worden gehanteerd in de P&C-Cyclus voor rapportage aan de raad?*
- *d. Hoe heeft de raad invloed in dit proces?*

De besluitvorming rondom investeringen is helder en duidelijk gekoppeld aan de beleidsdoelen van de gemeente. Met name bij het hoofdstuk onderhoud kapitaalgoederen wordt duidelijk een koppeling gemaakt van beleid naar investeringen door een strakke indeling:

- beleidskaders;
- beheersplan;
- financiële vertaling.

In de programmabegroting wordt algemeen als kader[2] hierbij de indeling gemaakt van:

- wat willen we bereiken;
- wat gaan we ervoor doen;
- wat gaat het kosten.

De programmabegroting is hierbij tekstueel ingericht, met een vertaling naar baten en lasten. Een vertaling naar investeringsbeleid wordt niet direct gemaakt. De focus is voornamelijk gericht op lasten en baten.

Ad 1a: duidelijk is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen grote en kleine investeringen. Zowel in de verordening als in de handvatten die ambtelijk gehanteerd worden is er geen echt onderscheid tussen grote en kleine investeringen.

[2] conform Besluit Begroting en Verantwoording van de provincie

Bevinding 2: Onderscheid grote en kleine investeringen: algemene handvatten die uit de interviews komen zijn grenzen van €10.000 of politieke gevoeligheid, waarbij er geen financiële grens is.

Ad1b-: investeringsdoelen worden concreet verwoord in de kadernota en begroting. Het volgen van doelen vergt vaak wat speurwerk voor een raadslid: doelen in de programma's en verantwoording in de paragrafen. Sinds 2020 zijn wel alle investeringen opgenomen in een helder investeringsoverzicht: de meerjarige investeringsplanning. Per post wordt hierbij een toelichting op de investering gegeven.

Ook in de Bestuursrapportage (Berap), jaarrekening en de slotwijziging uit de P&C-Cyclus wordt de voortgang op de investeringsplanning weergegeven.

Bevinding 3: op jaarbasis is er een heldere voortgangsrapportage over investeringen in de P&C-Cyclus.

Ad 1c.: Uit de interviews blijkt dat buiten de P&C cyclus niets concreets is afgesproken over evaluatie en toetsing van investeringen of bijsturing van de raad. Er zijn dus geen criteria opgesteld wanneer aan de raad gerapporteerd moet worden. De Raad kan bijsturen a.d.h.v. informatie van college (buiten p&c-cyclus via RIB's). Blijft staan dat er niets is afgesproken, maar er is uiteraard altijd de proactieve informatieplicht van het college.[3]

Bevinding 4: Het is aan het initiatief van het college om tussentijds middels RIB's een toelichting of evaluatie te geven op investeringen en de voortgang daarvan.

Ad 1d: Navraag van de rekenkamer of dit regelmatig gebeurt, leverde geen concreet resultaat op: het raadsinformatiesysteem geeft geen "hits" op toelichting investeringen. De griffie geeft aan dat dit een aandachtspunt is voor het systeem. Ook de raad kan immers moeilijk informatie ontsluiten over de voortgang van investeringen.

Bevinding 5: De ontsluiting van informatie via het raadsinformatiesysteem voor de raad van de voortgang van investeringen via RIB's is een aandachtspunt.[4]

Bevinding 6: Het is aan de raad zelf om inlichtingen te vragen over de voortgang van investeringen. Tegelijkertijd is het college gebonden aan de actieve informatieplicht.

Onderzoeksvraag 2: Hoe wordt de raad meegenomen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de investeringen?

- a. Hoe worden over- of onderbestedingen van het investeringsbudget gedeeld met de raad?
- b. Hoe worden risico's met betrekking tot investeringen met de raad gedeeld?

---

[3] ambtelijk wordt aangegeven dat het college zeer proactief is in het delen van voortgang of wijzigingen in investeringen. Afspraak is: elke relevante wijziging van een investering wordt zo snel mogelijk gedeeld met de raad. In P&C-documenten of anders via een RIB.

[4] ambtelijk wordt aangegeven dat de raad vaker over investeringen/projecten via RIB is geïnformeerd , alleen het woord " toelichting investering" staat niet altijd in titel of inhoud. Daarmee blijft het zoeken van toelichtingen lastig, de rekenkamercommissie kreeg geen RIB's aangereikt tijdens haar onderzoek.

Ad 2a.: Over- of onderbesteding wordt feitelijk gedeeld op het moment dat het voorkomt.

Bij de kadernota en de begroting worden ramingen gegeven, waarbij dus feitelijk investeringsruimte wordt vastgelegd bij vaststelling door de raad. Bij de Berap en jaarrekening wordt verantwoording afgelegd: dreigt een grotere uitgave dan begroot wordt expliciet extra budget middels een raadsvoorstel aan de raad gevraagd. Wat opvalt is dat de verantwoording middels de jaarschijven is (begroot versus uitgaven in een specifiek jaar).

Bevinding 7: Er is geen verantwoording over de jaren heen bij meerjarige investeringen en langlopende uitgaven middels een totaaloverzicht per project.

Bij dit laatste moet wel opgemerkt worden dat zowel het college als de raad bij grote projecten aan kan haken bij de systematiek van de Regeling Majeure Projecten; de verantwoording (en risicobeheersing) naar de raad is in deze Regeling geregeld en vastgesteld door de raad.

Onderbestedingen vallen vrij ten behoeve van de algemene reserve conform de regelingen en verantwoording in de P&C-Cyclus.

Ad 2b.: Hoe worden risico's met betrekking tot investeringen met de raad gedeeld?

De rekenkamercommissie heeft in de interviews ook stilgestaan bij keuzemogelijkheden voor de raad middels het voorleggen van scenario's bij grote investeringen aan de raad. De indruk was breed zowel bij raad als college dat hierbij de mogelijkheden voldoende aanwezig zijn bij zowel de behandeling van projecten in de kadernota en begroting, als door de vastgestelde systematiek en verantwoording bij majeure projecten.

In het algemeen is de bevinding van de rekenkamercommissie dat risicoanalyse geen standaard aandachtspunt is bij het opstellen van de investeringen.

Bevinding 8: Risico's worden niet expliciet aangegeven per investering. Ook hier geld dat raad en college wel de mogelijkheid hebben bij grote projecten om aan te haken bij de systematiek van de Regeling Majeure Projecten. Hierin is risicoverantwoording en kwantificering uitdrukkelijk een item.

5. Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer

De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de vraag van de raad hoe grotere investeringen van de gemeente gevolgd (kunnen) worden, en de vraag of de gemeentelijke begroting het enige instrument is en moet zijn om investeringen vast te stellen. Op basis van de bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende conclusies.

De hoofdconclusie. De rapportages in de P&C-cyclus zijn helder en geven de raad een goed beeld met betrekking tot de investeringen op zich, en de laatste jaren zijn goede kwalitatieve verbeteringen in de toelichtingen opgenomen.

De bevindingen van de rekenkamer leveren een aantal punten ter verbetering op, die gericht zijn op een eenvoudigere en leesbaardere verantwoording voor de raad. De aanbevelingen zijn gebaseerd op twee conclusies van de rekenkamer:

Conclusie 1: De verantwoording van het college is volledig, maar maakt weinig onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. Er is weinig onderscheid tussen grote investeringen/projecten en kleinere investeringen/uitgaven.

De materie van de P&C cyclus is complex en vaak moeilijk te volgen voor de raad. Daarvoor is het wenselijk te focussen op hoofdzaken, en kan vollediger ingegaan worden op hoofdzaken.

Conclusie *2:* De verantwoording van het college is erg gericht op het lopende jaar. Met name grote investeringen en projecten die over vele jaren heen kunnen lopen worden op basis van de lopende jaarschijf geëvalueerd, waarbij een totaaloverzicht c.q. verantwoording over de jaren heen ontbreekt

Om als raad goed te kunnen sturen op eventuele vertragingen en risico's is het wenselijk om een meerjarig goed overzicht bij langlopende investeringen te geven.

5.2 Aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van de voorgaande conclusies tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

Maak meer onderscheid in de verantwoording binnen de P&C-cyclus tussen grote investeringen/projecten en kleinere investeringen zodat de raad hoofd en bijzaken kan scheiden. Werk dit onderscheid als college samen met de raad uit, bijvoorbeeld vanaf een drempelbedrag ad € 100.000.

Zoek daarbij aansluiting waar mogelijk bij de verantwoordingswijze van de Regeling Majeure Projecten. Stel in overleg met de raad jaarlijks bij de begroting vast voor welke zaken dit gewenst is.

Aanbeveling 2:

Geef bij meerjarige grote projecten en uitgaven die over meerder jaarschijven lopen, een afsluitende rapportage met een budgetverantwoording, doelevaluatie en risicoverantwoording bij de jaarrekening.