Investeringen in Súdwest-Fryslân

Onderzoeksopzet

Maart 2025

Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. R.J. (Rick) Anderson (hoofdonderzoeker, lid)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris, lid)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.sudwestfryslan.nl

Onderzoeksvoorstel Investeringen

Hoofdstuk 1: Onderzoeksvoorstel Investeringen

Inleiding en aanleiding

Op 6 februari 2025 vindt het jaarlijks overleg plaats tussen de rekenkamer en de fractievoorzitters. Tijdens dit overleg wordt aangegeven, dat bij raadsleden de behoefte bestaat aan inzicht in de daadwerkelijke uitvoering van voorgenomen investeringen. Als investeringen worden opgenomen in de begroting, zullen daar immers de bijbehorende kapitaallasten voor moeten worden opgenomen. De dekking voor deze kapitaallasten kan dan niet meer voor andere ambities worden ingezet. Om als gemeenteraad tijdens de besluitvorming over de programmabegroting de beschikbare middelen goed te kunnen prioriteren, is het daarom van belang, dat investeringen zo realistisch mogelijk geraamd worden.

Er worden vanuit eerder bestuurskundig onderzoek verschillende redenen aangedragen waarom voorgenomen investeringen niet tot uitvoering kunnen komen in de geplande periode. Veelal gaat het om grotere projecten en bij de realisatie daarvan is de gemeente deels afhankelijk van externe actoren en factoren. Naar aanleiding van ontwikkelingen in de externe omgeving zullen en moeten investeringsvoornemens dan ook geregeld worden bijgesteld. Als investeringen echter structureel niet binnen de geplande periode uitgevoerd worden, kan daarentegen sprake zijn van 'planningsoptimisme' (Molenveld, 2020). Men voert dan een investering op, terwijl men op voorhand al vraagtekens kan plaatsen bij het realiteitsgehalte van de investering (Aardema, 2010; Groot & van Helden, 2003). Planningsoptimisme kan ingegeven worden door bestuurlijke en politieke ambities, maar kan ook ontstaan binnen de ambtelijke besluitvorming of doordat te weinig tegenkracht en kritische reflectie op de voornemens is gemobiliseerd (Hu & Liu, 2003; Burke, 2006). Planningsoptimisme werkt doorgaans realistisch begroting niet in de hand en kan ertoe leiden, dat ook de besluitvorming binnen de volksvertegenwoordiging hinder ondervindt: als men vooraf had geweten dat investeringen minder realistisch zijn, had men vermoedelijk de beschikbare middelen voor andere ambities en doelstellingen ingezet (Peters & Verhoest, 2010; Klijn e.a., 2010; Anderson, 2010). Dit speelt uiteraard temeer in tijden van budgettaire krapte. Als lastige keuzen gemaakt moeten worden en als zeer strikt geprioriteerd moet worden, is het des te meer van belang, dat lasten realistisch geraamd worden en dit geldt uiteraard ook voor kapitaallasten.

Deze budgettaire krapte doet zich nu binnen vrijwel alle Nederlandse gemeenten voor (VNG, 2025). Vanaf 2026 zal sprake zijn van sterk dalende rijksbijdragen, met als gevolg dat gemeenten gedwongen worden vergaande bezuinigingen door te voeren en lastige keuzen te maken. Ook SWF ontkomt hier niet aan, getuige de aanbiedingsbrief bij de programmabegroting 2025 (Programmabegroting 2025, p. 7). In deze zelfde programmabegroting, zoals deze op 14 november 2024 door de raad wordt vastgesteld, worden tevens de nodige investeringen opgevoerd: voor het jaar 2025 wordt € 48,7 mln. aan investeringen begroot (Programmabegroting 2025, p. 159). Aangezien ook voor het jaar 2026 vermoedelijk lastige keuzen gemaakt moeten worden, lijkt het raadzaam om te bezien hoe realistisch gemeentelijke investeringen worden begroot. De rekenkamer komt dan ook graag tegemoet aan het verzoek om de raad meer inzicht te verschaffen in de daadwerkelijke

uitvoering van voorgenomen investeringen, om op die manier een bijdrage te leveren aan de besluitvorming met betrekking tot de programmabegroting 2026.

Doelstelling en onderzoeksvraag

De rekenkamer van SWF wil de gemeenteraad met dit onderzoek inzicht verschaffen in het realiteitsgehalte van voorgenomen investeringen. Op die manier kan een bijdrage worden geleverd aan het besluitvormingsproces en de afwegingen die met betrekking tot de programmabegroting 2026 door de raad gemaakt moeten worden. Vanuit deze doelstelling is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Hoe hoog is het realiteitsgehalte van de investeringen die zijn begroot voor de jaren 2020 tot en met 2024 en welke factoren kunnen dit realiteitsgehalte verklaren?

Deze onderzoeksvraag kan vertaald worden naar de volgende deelvragen:

1. Welke investeringen zijn opgevoerd in de programmabegrotingen 2020 tot en met 2024?

2. In hoeverre zijn deze investeringen conform de planning gerealiseerd?

3. Wat zijn de gevolgen voor de begrote kapitaallasten van de mate van realisatie van de voorgenomen investeringen?

4. Welke verklaringen kunnen worden aangedragen voor het realiteitsgehalte van de begrote investeringen?

In dit onderzoek wordt onder het realiteitsgehalte van begrote investeringen het percentage van investeringen verstaan, dat conform de planning daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit percentage wordt financieel getraceerd. Om dit percentage te berekenen, worden de investeringen zoals opgevoerd in de programmabegrotingen als uitgangspunt genomen. Vervolgens wordt aan de hand van de jaarrekeningen bezien, in hoeverre de begrote investeringen daadwerkelijk in de geplande periode zijn gerealiseerd. Uiteraard kunnen investeringen tussentijds worden bijgesteld. Deze bijstellingen leiden dan doorgaans tot een begrotingsmutatie die wordt vastgesteld door de raad. In dit onderzoek worden deze bijstellingen echter niet meegenomen. Gemeenten hanteren soms de werkwijze, dat aan het eind van het jaar een laatste begrotingsmutatie wordt voorgelegd aan de raad. In deze begrotingsmutatie worden dan de budgetten bijgesteld op basis van de laatst bekende realisatiecijfers. Dit heeft tot gevolg, dat logischerwijs de jaarrekening minder afwijkingen ten aanzien van de bijgestelde begroting laat zien (Aardema, 2010). Het meenemen van deze begrotingsmutaties leidt in deze werkwijze dan ook tot een zeer hoog realiteitsgehalte. Het gaat in dit onderzoek echter om de vraag in hoeverre de investeringen zoals opgenomen in de oorspronkelijk voorgelegde programmabegrotingen realistisch zijn geraamd. De achterliggende vraag is dan, of de besluitvorming ten aanzien van de primaire programmabegroting op dezelfde manier zou zijn verlopen, als de raad op voorhand wist dat investeringen minder realistisch geraamd zijn.

Investeringen worden geactiveerd en de kapitaallasten (rente en afschrijving) die voortvloeien uit deze investeringen, dienen geraamd te worden als structurele last: investeringen worden immers veelal over meer dan drie jaar afschreven (art. 59 lid 1 en art. 61 lid 1. Besluit Begroting en Verantwoording; Commissie BBV, Notitie Structurele en Incidentele Baten en Lasten, 2024). Deze structurele kapitaallasten dienen structureel gedekt te worden en de middelen die hiervoor nodig zijn, kunnen dus niet meer voor andere doelstellingen worden ingezet. Het is vanuit de doelstelling van dit onderzoek dan ook van

belang, dat deze kapitaallasten inzichtelijk worden gemaakt. Dit zijn namelijk de lasten die in de programmabegrotingen zijn opgenomen, terwijl de daadwerkelijk kapitaallasten tot uitdrukking komen in de jaarrekeningen. Bij een laag realiteitsgehalte, zullen begrote investeringen minder snel gerealiseerd worden en vallen uiteindelijk begrote kapitaallasten vrij in de jaarrekening. Deze vrijval is strikt genomen het budget dat bij de besluitvorming ten tijde van de oorspronkelijke programmabegroting voor andere doelstellingen had kunnen worden ingezet.

Zoals in de inleiding wordt gesteld, kunnen tal van verklaringen worden aangedragen waarom investeringen niet gerealiseerd worden, later gerealiseerd worden of duurder uitvallen dan geraamd. Doorgaans wordt dan gewezen op exogene ontwikkelingen: ontwikkelingen in de externe omgeving die ertoe leiden dat voorgenomen investeringen niet conform planning en inschatting worden gerealiseerd. De meeste investeringen vergen samenwerking met externe partijen en naarmate meer partijen betrokken zijn in de samenwerking, neemt de wederzijdse afhankelijkheid toe en is de gemeente meer onderhevig aan externe ontwikkelingen (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995; Agranoff & McGuire, 2001; Meier & O'Toole, 2001; McGuire, 2002; Klijn, 2005; Rethemeyer & Hatmaker, 2007; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Klijn e.a., 2010; Capano, 2011; Klijn & Koppenjan, 2016; Peters, 2018; Molenveld e.a., 2020). Het niet realiseren van investeringen binnen de geplande termijn valt dan ook lang niet altijd de gemeente zelf aan te rekenen. Aan de andere kant kan men op voorhand tot op zekere hoogte rekening houden met deze afhankelijkheid en met exogene omstandigheden. Zo kan men in het kader van risicomanagement dergelijke exogene omstandigheden inventariseren en hier op voorhand al rekening mee houden bij de planning en budgettering van een investering. In sommige gemeenten hanteert men bijvoorbeeld de werkwijze, waarbij men er op voorhand al vanuit gaat, dat 30% van de voorgenomen investeringen daadwerkelijk gerealiseerd wordt en men boekt dan ook slechts 30% van de kapitaallasten in (Anderson, 2010).

Een andere lijn van verklaringen kan gevonden worden in het eerder benoemde planningsoptimisme. Bestuurders hebben doorgaans een belang bij het realiseren van investeringen en als een ambtelijke organisatie te weinig kritische reflectie weet te mobiliseren op bestuurlijke ambities, kan dit leiden tot een te optimistische raming (Aardema, 2010).

Methoden en technieken van onderzoek

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het realiteitsgehalte van de investeringen getraceerd zoals deze begroot zijn voor de jaren 2020 tot en met 2024. Daarbij wordt tevens de impact van dit realiteitsgehalte op de kapitaallasten in beeld gebracht. Met een tijdvak van vijf jaar ontstaat een redelijk solide beeld van het realiteitsgehalte. Het jaar 2025 is tijdens dit onderzoek nog niet afgerond, met als gevolg dat dit jaar niet meegenomen kan worden bij de berekening van het realiteitsgehalte. Dit eerste deel richt zich dan op de eerste drie deelvragen. Tijdens deze onderzoeksfase wordt een documentenanalyse uitgevoerd, waarbij met name de financiële administratie wordt geanalyseerd.

In het tweede deel wordt gezocht naar verklaringen voor het geconstateerde realiteitsgehalte. Het is immers raadzaam om tevens te bezien welke factoren het realiteitsgehalte van voorgenomen investeringen kunnen verklaren. Niet valt uit te sluiten, dat sommige factoren ook bij andere begrotingsposten een rol kunnen spelen. Door deze factoren in beeld te brengen, kan een beter inzicht ontstaan in het realiteitsgehalte van de

gehele begroting. Om deze factoren te traceren worden interviews afgenomen binnen de ambtelijke organisatie. Centraal daarbij staat de vraag hoe de begrote investeringsbedragen tot stand zijn gekomen en op welke manier men de planning van investeringen inricht.

Planning

Zoals boven aangegeven bestaat dit onderzoek uit twee delen. De reden hiervoor is, dat het eerste deel afgerond moet zijn voordat de programmabegroting 2026 in de raad wordt behandeld. De doelstelling van dit onderzoek is immers, dat de raad inzicht wordt verschaft in het realiteitsgehalte van voorgenomen investeringen en dat op die manier een bijdrage wordt geleverd aan de besluitvorming binnen de raad met betrekking tot de programmabegroting. Daartoe dienen de uitkomsten uiteraard wel opgeleverd te worden voordat die besluitvorming plaatsvindt. Dit eerste deel wordt in de vorm van een raadsinformatiebrief aangeboden aan de raad.

Het tweede deel, het aandragen van verklaringen, zal vermoedelijk meer doorlooptijd vergen en het lijkt niet realistisch om dit tweede deel af te ronden voor de begrotingsraad, die vermoedelijk in oktober of november 2025 plaatsvindt. Dit tweede deel zal in de vorm van een reguliere onderzoeksrapportage worden aangeboden aan de raad. Een en ander leidt dan tot de volgende planning:

Fase	Doorloop en deadline	Jet	Rick	Marsha	Totaal
Vormgeven onderzoeksopzet	Maart	2	15	2	19
Analyse financiële administratie	April, mei, juni	2	40	2	44
Vormgeven en aanbieden raadsinformatiebrief, afronding deel I	Juli, augustus	10	20	10	40
Interviews	September	4	40	4	48
Analyse verklaringen	Oktober	4	20	4	28
Vormgeven verslag van bevindingen	Oktober	4	10	4	18
Ambtelijk wederhoor	November				0
Conclusies en aanbevelingen	December	5	20	5	30
Bestuurlijk wederhoor	December				0
Vormgeving definitief rapport, deel II	Januari	5	20	5	30
Aanbieding en presentatie	Januari, februari 2026	4	10	4	18
Totaal		26	145	26	197

Lijst van bestudeerde documenten

Gemeente SWF, Programmabegroting 2025, 14 november 2024.

Ministerie van BZK, Besluit Begroting en Verantwoording, AmvB, 2025.

Commissie BBV, Notitie Structurele en incidentele baten en lasten, 2024.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Gemeenten vallen in financieel ravijn, februari 2025, site VNG.

Lijst van bestudeerde literatuur

Aardema, H. (2010), Voorbij de hypocratie, Alphen aan den Rijn.

Anderson, R.J. (2010), Begroten in de praktijk van het openbaar bestuur, MAB, maart.

Groot, T. & Helden, G.J. van (2003), Financieel Management van Non-profit-organisaties, Stenfert Kroese, Groningen.

Burke, B.F. (2006), altruism, accountability and transparency: cooperative aspirations in contemporary state-level budgeting, Journal of Public Budgeting, accounting & Financial Management, vol. 18, no. 2, pp. 197-222.

Hu, Y.a. en D.Y. Liu (2003), altruism versus egoism in human behavior of mixed motives, American journal of economics and Sociology, vol. 62, no. 4, pp. 677-705.

Klijn, E., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. Public Administration, 73, 437-454.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network governance research. Journal of Public Administration Research and Theory, 11(3), 295-326.

Meier, K., & O'Toole, L. J. (2001). Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. public education. Journal of Public Administration Research and Theory, 11(3), 271-293.

McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. Public Administration Review, 62, 599-609.

Klijn, E. (2005). Designing and managing networks: Possibilities and limitations for network governance. European Political Science, 4(3), 328-339.

Rethemeyer, R. K., & Hatmaker, D. (2007). Network governance reconsidered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision. Journal of Public Administration Research and Theory, 18, 617-646.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Klijn, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network governance on outcomes in governance networks. Public Administration, 88(4), 1063-1082.

Capano, G. (2011). Government continues to do its job: A comparative study of governance shifts in the higher education sector. Public Administration, 89, 1622-1642.

Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). Governance Networks in the Public Sector. New York: Routledge.

Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. Policy Design and Practice, 1(1), 1-11.

Molenveld, A., et al. (2020). Images of coordination: How implementing organizations perceive coordination arrangements. Public Administration Review, 80(1), 9-22.