



Raadsinformatiebrief

De gemeenteraad van Albrandswaard

Uw brief van:

Ons kenmerk: 1158313

Uw kenmerk:

Contact: W.A. Fijan

Bijlage(n): 1

Doorkiesnummer: 0180 - 698405

E-mailadres: a.fijan@bar-organisatie.nl

Datum: 14 december 2016

Betreft: Onderzoek Investerings

Geachte raadsleden,

INLEIDING

Het bureau Concerncontrol van de BAR-organisatie voert jaarlijks verschillende onderzoeken uit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering.

Jaarlijks wordt een onderzoeksplan opgesteld met de voorgenomen onderzoeken voor het betreffende jaar. Eén van de onderzoeken voor 2016 is een onderzoek naar de oorzaken van het jaarlijks gedeeltelijk realiseren van de begrote investeringen.

Het resultaat van dit onderzoek is als bijlage bijgevoegd bij deze brief.

Na de uitvoering van het onderzoek wordt de betreffende afdeling gevraagd om naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen een plan van aanpak op te stellen. Dit plan van aanpak alsmede de uitvoering hiervan zal in een vervolgonderzoek worden meegenomen.

KERNBOODSCHAP

Het college van Albrandswaard wil door middel van intern onderzoek inzicht krijgen in de doeltreffendheid van het proces van de realisatie van investeringen. Het onderzoek moet bijdragen aan aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoering.

CONSEQUENTIES

De aanbevelingen uit het onderzoek dragen bij aan de doelstelling om de bedrijfsvoering van Albrandswaard zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te laten verlopen.

VERVOLG

Concerncontrol voert na één jaar een vervolgonderzoek uit om vast te stellen in hoeverre de verbeteracties zijn gerealiseerd.



BIJLAGEN

1. 1158306 Het resultaat van het onderzoek Investeringsen.

Met vriendelijke groet,
het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,



Hans Cats



drs. Hans-Christoph Wagner

Onderzoek

Investerings

Albrandswaard

INHOUD

1	Aanleiding en doelstelling	3
1.1	AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	3
1.2	ALGEMEEN	3
1.3	DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	3
1.4	ONDERZOEKSVRAGEN	4
2	Investeringen door Albrandswaard	5
2.1	HOEVEEL PROCENT VAN DE BEGROTE INVESTERINGEN IS DE AFGELOPEN JAREN DAADWERKELIJK GEREALISEERD?	5
2.2	BELEIDSREGELS EN VERORDENINGEN	7
2.3	HOE ZIJN DE INVESTERINGEN IN DE P & C CYCLUS OPGENOMEN?	7
2.4	ZIJN ER VASTE OORZAKEN AAN TE WIJZEN VOOR HET NIET (TIJDIG) REALISEREN VAN INVESTERINGEN?	9
2.5	VERANTWOORDING TEN AANZIEN VAN VOORTGANG EN REALISATIE	11
2.6	OMGAAN MET AFWIJKINGEN TEN AANZIEN VAN PLANNING EN UITVOERING	12
3	Aanbevelingen	13

1 Aanleiding en doelstelling

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In artikel 213a van de gemeentewet is de eigen onderzoeksfunctie van het college geregeld. Dit artikel luidt:

Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.

Albrandswaard geeft invulling aan de wet met het vaststellen van de Verordening (onderzoeken) doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze verordening bepaalt dat het college jaarlijks preventief organisatiegericht onderzoek verricht bij een gemeentelijke afdeling en/of één themagericht onderzoek binnen de organisatie. Eén van de onderzoeken die Albrandswaard wenst uit te voeren in 2016 is een onderzoek naar de mate waarin investeringen worden gerealiseerd in relatie tot de begroting.

De gemeente Albrandswaard heeft ambities die jaarlijks onder meer tot uiting komen in geplande investeringen die worden opgenomen in de begroting. De afgelopen jaren zijn niet alle investeringen volgens planning en budget uitgevoerd, hetgeen in een aantal gevallen leidde tot begrotingsoverschotten. In dit onderzoek zal bij een aantal investeringen nagegaan worden wat de hoofdoorzaak was van de vertraging en welke interne en externe factoren hierop van invloed waren. De aanbevelingen die volgen uit het onderzoek moeten leiden tot een verbetering van het begrotings- en verantwoordingsproces ten aanzien van investeringen.

1.2 Algemeen

Bij het begroten van investeringen worden de bijbehorende kapitaallasten berekend en opgenomen in de diverse budgetten. Wanneer een investering niet of deels gerealiseerd wordt blijven deze budgetten aan het eind van het jaar ongebruikt. Hierdoor worden het college en de raad geconfronteerd met meevallers die zij wellicht beter hadden willen inzetten gedurende de loop van het jaar. De gevolgen van het onrealistisch begroten van investeringen kunnen dus vergaande financiële gevolgen hebben. Denk hierbij aan het achteraf onnodig doorvoeren van bezuinigingen om de begroting sluitend te krijgen of het onnodig of te vroeg aantrekken van vreemd vermogen om investeringen te financieren.

Het is goed om de voortgang van de investeringen regelmatig te evalueren om zodoende te kunnen leren van de oorzaken en gevolgen van vertraging bij het realiseren van een project. Hierdoor kan in de toekomst realistischer worden begroot en efficiënter worden gewerkt.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil Albrandswaard een beeld krijgen van de wijze waarop de begroting tot stand komt ten aanzien van het onderdeel investeringen en de verantwoording ten aanzien van de mate van realisatie van investeringen. Hiermee wil de gemeente achterhalen wat de oorzaken zijn van het maar gedeeltelijk realiseren van de begrote investeringen en welke procesverbeteringen er noodzakelijk zijn om in de toekomst meer realistisch te begroten. De centrale doelstelling van dit onderzoek is dan ook:

Inzichtelijk maken op welke wijze het begroten en verantwoorden van investeringen bij Albrandswaard tot stand komt.

Met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport willen we bereiken dat er daar waar er mogelijkheden zijn, verbeteringen worden gerealiseerd op het gebied van de Planning & Control cyclus.

1.4 Onderzoeksvragen

Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende, onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoeveel procent van de begrote investeringen is de afgelopen jaren daadwerkelijk gerealiseerd?
2. Hoe zijn de investeringen in de begroting en jaarrekening opgenomen?
3. Zijn er vaste oorzaken aan te wijzen voor het niet (tijdig) realiseren van investeringen?
4. Op welke wijze vindt (tussentijdse) verantwoording plaats ten aanzien van de voortgang en realisatie?
5. Verbeterpunten ten aanzien van het proces van begroten en verantwoorden.

Bij het onderzoek is gebruikt gemaakt van de volgende stukken:

- De begrotingen van de jaren 2013, 2014, 2015. (2016 Voorjaarsnota/investeringsstaat)
- De jaarrekeningen van 2013, 2014, 2015
- Investeringsstaten van Albrandswaard, Barendrecht en Ridderkerk

Onderzoeksaanpak:

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie en analyse van de investeringen over de afgelopen drie jaar bij de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht en Ridderkerk. Deze gegevens zijn vervolgens geanalyseerd. Hierbij is van het volgende uitgegaan:

- Inventarisatie van alle grote onder- en overschrijdingen gedurende de afgelopen drie jaar.
- Opstellen van overzichten per gemeenten en daarna Albrandswaard verder uitgewerkt.
- Analyseren van de uitkomsten.
- Houden van interviews.

Bij het houden van de interviews is met een aantal regisseurs gesproken. Bij twee grote projecten (Verkeersinstallatie Groene Kruisweg en gymzalen Valckesteyn en Rhooen) is nagegaan wat de precieze oorzaken waren van het uitlopen van de projecten. Hierbij is met name gekeken naar het tijdsverloop van het project in relatie tot de begrote investeringsbedragen per jaar.

Gesprekken vonden plaats met de volgende medewerkers:

- | | | | | |
|-------------------------|---|-----------------------------------|---|------------------|
| • Corry An de Groot | - | Coördinator Planning & Control AW | - | Financiën |
| • Francisca van Loon | - | Financieel adviseur | - | Financiën |
| • Joke Wagenvoort | - | Financieel specialist treasury | - | Financiën |
| • Femke de Pijper | - | Regisseur Albrandswaard | - | Regieteam |
| • Quido Maas | - | Regisseur Albrandswaard | - | Regieteam |
| • Noël Versteeg | - | Regisseur Albrandswaard | - | Regieteam |
| • Petra de Ruiten | - | Financieel Project ondersteuner | - | Projecten |
| • Monique van Klingeren | - | Financieel Project ondersteuner | - | Projecten |
| • Peter Knoester | - | Beleidsadviseur Verkeer | - | Ingenieursbureau |

2 Investerings door Albrandswaard

2.1 Hoeveel procent van de begrote investeringen is de afgelopen jaren daadwerkelijk gerealiseerd?

Investerings in de jaren 2013, 2014 en 2015

Onderstaand overzicht geeft een beeld van de investeringen zoals deze zijn opgenomen in de begrotingen over de jaren 2013, 2014 en 2015 en de realisatie van deze investeringen per jaar. Als benchmark zijn dezelfde gegevens van de buurgemeenten Barendrecht en Ridderkerk meegenomen. Onderliggende cijfers zijn overgenomen uit de begrotingen en jaarrekeningen en de investeringsstaten. De begrote bedragen zijn de bedragen inclusief de meegenomen bedragen uit het voorgaande jaar.

Tabel 1: Bedrag van de begrote en gerealiseerde investeringen in 2013, 2014 en 2015

Jaar	Albrandswaard			Barendrecht			Ridderkerk		
	Begroot € x 1.000	Uitgaven € x 1.000	%	Begroot € x 1.000	Uitgaven € x 1.000	%	Begroot € x 1.000	Uitgaven € x 1.000	%
2013	18.168	6.126	34	37.946	12.764	34	5.936	2.101	35
2014	13.695	3.144	23	26.237	11.277	43	4.583	3.064	67
2015	13.047	4.307	33	36.090	18.064	50	9.324	3.306	35
Totaal	42.910	13.577	32	100.273	42.105	42	19.843	8.471	43

Bron: Jaarrekeningen van de gemeenten

Uit bovenstaand overzicht kunnen we het volgende opmaken:

- In Albrandswaard is de afgelopen jaren minder dan 40% van de investeringen gerealiseerd. Het gemiddelde over drie jaren bij alle drie gemeenten lag onder de 50%.
- In 2014 is in Albrandswaard slechts een kwart van de investeringen gerealiseerd.
- In Albrandswaard lag het gemiddelde over drie jaar net boven de 30%.
- In Ridderkerk was in 2014 67% van de investeringen gerealiseerd. Het betrof wel het jaar met het laagste investeringsbedrag van alle genoemde jaren.
- De cijfers van Barendrecht geven een stijgende lijn te zien wat betreft het percentage gerealiseerd.
- Bovenstaande cijfers hebben alleen waarde wanneer meer inhoudelijk naar de afzonderlijke investeringen wordt gekeken. Eén of twee hele grote investeringen kunnen door de grote omvang het beeld sterk vertekenen. Overigens blijft de meerjaren trend wel duidelijk zichtbaar.

In de volgende tabel geven we een wat meer gedetailleerd overzicht van de verdeling van de kosten en het aantal investeringen bij Albrandswaard over de jaren 2014, 2015 en 2016.

Tabel 2: Verdeling van de bedragen uit de investeringsstaten van Albrandswaard in 2013, 2014 en 2015

Investerings Albrandswaard	2013	2014	2015
Totaal aantal investeringen	80	81	69
Totaal bedrag aan het begin van het jaar	18,2 mln.	13,7 mln.	13,0 mln.
Mutaties :	niet bekend	0,4 mln.	-2,4 mln.
Aantal investeringen waar uitgaven op zijn gedaan	49	45	45
Totaal bedrag :	6,1 mln.	3,2 mln.	4,3 mln.
Niet uitgegeven bedrag aan het einde van het jaar	75	70	66
Totaal bedrag :	12,1 mln.	10,1 mln.	6,3 mln.
Aantal niet afgeronde investeringen aan eind van het jaar	61	36	28
Totaal bedrag doorgeschoven naar volgend jaar :	11,4 mln.	8,3 mln.	4,8 mln.
Aantal niet gestarte investeringen aan eind van het jaar	28	17	11
Totaal bedrag :	5,1 mln.	3,9 mln.	3,9 mln.

Bron: Jaarrekening Albrandswaard

De opzet van de staat van de kredieten van Albrandswaard is gedurende de drie in kaart gebrachte jaren aangepast en verbeterd. In de eerdere jaren waren veel investeringen onderverdeeld in (deel) projecten waardoor het totaal aantal investeringen per jaar relatief hoog uitkwam. In 2015 is besloten om in een nieuwere versie van de investeringsstaat meer (deel) investeringen samen te voegen. Hierdoor is de staat overzichtelijker geworden en is het totaal aantal investeringen afgenomen.

Uit de investeringsstaten kon het volgende worden opgemaakt:

- Het aantal daadwerkelijke uitgaven ten opzichte van de begroting is structureel laag. In de onderzochte jaren, komt dit percentage niet boven de 35% uit.
- Er worden jaarlijks veel investeringen niet afgerond en vervolgens doorgeschoven naar het volgende jaar. Met name in 2013 was het aantal niet afgeronde investeringen zeer hoog. Ruim 60 budgetten werden doorgeschoven naar 2014. Hoewel in 2014 en 2015 de aantallen fors lager waren ging het in deze jaren nog wel om behoorlijk grote bedragen. De betekend dat de bedragen per investering relatief hoog waren. Een verklaring hiervoor is dat een aantal (deel) projecten zijn samengevoegd.
- Het percentage niet gestarte investeringen was in alle 3 de jaren hoog, namelijk rond de 30%.
- Er vonden gedurende de jaren 2014 en 2015 (2013 onbekend) veel mutaties plaats op de investeringen. In 2014 was sprake van ongeveer 25 mutaties (2^e burap en overige correcties). Hierbij vielen de positieve en negatieve bedragen grotendeels tegen elkaar weg. In 2015 was is er een bedrag van ongeveer 2,5 miljoen euro gemuteerd. Het betrof hierbij ongeveer 45 mutaties.
- Hoewel de cijfers wel een beeld geven over de jaren heen is het belangrijk om per project te kijken naar de oorzaak van de vertraging. Eén groot project kan immers de gemiddelde uitkomsten sterk beïnvloeden.

2.2 Beleidsregels en verordeningen

Binnen Albrandswaard is een aantal beleidsregels en verordeningen van belang waaraan de beheersing van een investeringsproject moet voldoen. De belangrijkste zijn in onderstaand schema opgenomen.

	Kader	Toelichting
1	Financiële Verordening	Deze verordening is op grond van artikel 212 Gemeentewet verplicht. Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer.
2	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Hierin is de interne en externe regelgeving geregeld met betrekking tot aanbesteding, inclusief de regelgeving rondom Europese aanbestedingen.
3	Mandateringsbesluit	In het mandateringsbesluit liggen de bevoegdheden vast van de functionaris alsmede bepalingen ten aanzien van volmacht en mandaat.
4	Regeling Budgethouderschap	In de regeling budgethouderschap worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de (sub) budgethouders vastgelegd.
5	Rapportages P & C cyclus	Albrandswaard heeft twee maal per jaar een tussenrapportage. De tussenrapportage bevat een overzicht met de stand van zaken van de investeringen.
6	Nota activabeleid	Hierin zijn de regels voor waardering en afschrijving van activa opgenomen.

De financiële verordening, het inkoop- en aanbestedingsbeleid, het mandateringsbesluit, de regeling budgethouderschap en de nota activabeleid bevatten de (financiële) regels en bepalingen waaraan de budgethouders, managers en de organisatie moeten voldoen. Het wel of niet naleven van deze bepalingen heeft betrekking op het wel of niet rechtmatig functioneren van de organisatie. Hoewel de rechtmatigheid geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek, kunnen bovenstaande verordeningen, rapportages en beleidsregels wel invloed hebben op het verloop van een project. Zo kan het niet rechtmatig aanbesteden van een project leiden tot vertraging en schadeclaims van derden.

Uit het onderzoek en de interviews is niet gebleken dat vertragingen bij projecten zijn ontstaan door het niet juist naleven van interne verordeningen, interne beleidsregels of landelijke regelgeving.

2.3 Hoe zijn de investeringen in de P & C cyclus opgenomen?

Het opnemen van nieuwe investeringen in de P & C cyclus start met de Voorjaarsnota. De Voorjaarsnota wordt inhoudelijk gecoördineerd door de gemeentecontroller in samenwerking met de regisseurs. Voor de overige P & C producten geven de budgethouders aan Financiën door welke investeringen het komende jaar worden uitgevoerd en welke investeringsbedragen hiervoor nodig zijn. Dit gaat aan de hand van een door de regisseur in te vullen overzicht. Er vindt hierbij geen overleg plaats met een adviseur van Financiën. Financiën gaat er vanuit dat de regisseur weet wanneer de verschillende uitgaven ten aanzien van zijn/haar project plaatsvinden. Er is wel intern contact met de kredietbeheerder binnen de afdeling Projecten zelf. De projectleider/regisseur plaatst vervolgens de informatie in het digitale 'uitwisselingsgebied' van Financiën. Financiën neemt vervolgens de bedragen over in de P & C cyclus.

De regisseurs bespreken de investeringen die zijn opgenomen in de investeringsstaat eerst in het regieteam en vervolgens met de verantwoordelijke wethouder. Daarna wordt deze ter vaststelling aangeboden aan het college en de raad. Tijdens een aantal interviews gaven de regisseurs aan behoefte te hebben aan meer contact met Financiën tijdens dit proces. Uit de interviews blijkt ook dat het voorkomt dat investeringen (wat betreft planning) optimistisch worden opgenomen in de P & C cyclus.

De investeringsbedragen worden in een aantal gevallen ook door Financiën rechtstreeks overgenomen uit de raadsvoorstellen met een voorgenomen project/investering nadat deze zijn vastgesteld door de raad.

De wijze (tijdsplanning) waarop de investeringsbedragen zijn opgenomen in de raadsvoorstellen is echter niet altijd één op één in lijn met het uiteindelijke tijdsverloop van de investering. Hierdoor moeten er in een later stadium aanpassingen gedaan worden in de investeringsstaat (bijvoorbeeld door het verschuiven van budgetten naar een volgend begrotingsjaar).

Bij zeer grote projecten waarbij het aanbestedingstraject nog niet helemaal helder is, zoals het vijfjarenplan voor de wegen, worden de bedragen in de begroting opgenomen aan de hand van kengetallen.

Bij reconstructies van bijvoorbeeld wegen, riolering en overige zaken die de gemeente al in beheer heeft bepalen de beheerders van afdeling Advies & Programmering wat er gedaan wordt en hoeveel geld er met een project gemoeid is. In deze gevallen zijn de projectleiders uitvoerders.

Na het vaststellen van de Voorjaarsnota worden de verschillende investeringen opgenomen in de begroting. Naast de nieuwe investeringen worden de al eerder opgenomen investeringen en de nog niet afgeronde investeringen uit de investeringsstaat van het lopende jaar automatisch opgenomen in de begroting. De budgethouder moet gemotiveerd aangeven wanneer het investeringsbudget moet worden overgeheveld. De geïnterviewde regisseurs gaven aan dat het proces van de investeringen voor verbetering vatbaar is. Er wordt inmiddels ook gewerkt aan een plan om een kwaliteitsslag te maken om de planningsfase te verbeteren, onder meer door een betere onderlinge afstemming tussen de verschillende afdelingen. De afgelopen jaren heeft ook de afdeling Projecten een aantal maatregelen genomen om meer grip te krijgen over het (financiële) verloop van de verschillende projecten. Een van deze maatregelen betreft het inrichten van een verlichtingenadministratie. Deze is voorsnog in Excel, maar er wordt gewerkt aan het invoeren van een verplichtingenadministratie binnen het financiële pakket.

Ook vanuit het regieteam zijn een aantal verbeterprocessen gestart. Zo is er een beheerplan opgesteld om meer inzicht in de projecten te krijgen en zijn van de lopende investeringen flinke bedragen afgehaald voor o.a. wegen en riolering om zo een meer realistische planning en begroting te krijgen. Er is hierbij kritisch gekeken naar wat er op de planning stond en of werkzaamheden echt wel noodzakelijk waren om uit te voeren. Tevens is er een herverdeling van de investeringen ten aanzien van openbare verlichting zodat deze investeringen ook meer realistisch zijn begroot. Het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) is vernieuwd waarbij er geen investeringen meer worden aangetrokken maar de voorziening wordt ingezet. Deze verbeteringen hebben allemaal betrekking op de buitenruimte investeringen die een groot onderdeel uitmaakt van de investeringslijst.

Conclusie

Er is een (onbeschreven) standaard werkwijze met betrekking tot het aanleveren van nieuwe investeringen en mutaties op lopende investeringen door projectleiders/regisseurs en de beheerders van de afdeling Advies & Programmering aan Financiën. Bij het uitwisselen van gegevens zijn documenten als raadsvoorstellen en ingevulde overzichten leidend. Er zijn verschillende afdelingen betrokken bij de aanvraag van een investering en de financiële planning, zoals het domein waarbinnen de investering valt, het domein Strategie, Financiën en het Regieteam. Niet altijd is de uiteindelijke projectleider/regisseur het eens met de kostenverdeling zoals deze in de begroting is opgenomen. Hoe de bedragen in de investeringsstaat worden opgenomen, is uiteindelijk (ambtelijk) wel de verantwoordelijkheid van de projectleider/regisseur of beheerder van Advies & Programmering. In de praktijk komt het er op neer dat de communicatie tussen de verschillende afdelingen, waaronder de opdracht gevende afdeling, Projecten en Financiën, op een aantal punten voor verbetering vatbaar is. Vanuit de verschillende afdelingen is aangegeven dat zij verbetermogelijkheden zien in de bestaande processen zoals het opnemen van meer realistische bedragen in de begroting (ook ten aanzien van het voorbereidingskrediet) en meer overlegmomenten tussen de opdracht gevende afdeling, projectleider/regisseur en de financieel adviseurs. Een aantal verbeterprocessen

zijn al in gang gezet. Het is een wens van de afdeling Projecten om gebruik te gaan maken van de geavanceerde verplichtingenadministratie het financiële pakket (Key2fin).

2.4 Zijn er vaste oorzaken aan te wijzen voor het niet (tijdig) realiseren van investeringen?

Voor het beantwoorden van de vraag of er vaste oorzaken zijn aan te wijzen voor het niet tijdig realiseren van investeringen zijn interviews gehouden met een aantal regisseurs. Er is nader gekeken naar twee relatief grote projecten die (financieel) niet geheel volgens de oorspronkelijke planning zijn uitgevoerd. Aan de regisseurs is gevraagd welke oorzaken een algemeen karakter hebben, dus bij meerdere projecten voorkomen en welke oorzaken specifiek van toepassing zijn op het project van onderzoek.

Het betreft voor Albrandswaard de volgende projecten:

- 1 Binnensportaccommodaties Poortugaal en Rhoon.
- 2 Vier verkeersinstallaties Groene Kruisweg.

T.a.v. 1 Binnensportaccommodaties Poortugaal en Rhoon.

Omschrijving	2013	2014	2015	Juli 2016
Begroot	2.369.486	2.369.486	2.369.486	2.369.486
Afboeking i.v.m. nieuw beleid				786.486
Nieuw bedrag				1.583.000
Uitgaven	0	0	0	0
Doorgeschoven	2.369.486	2.369.486	2.369.486	n.v.t.

De regisseur geeft aan dat voor het doorschuiven van een deel van de budgetten een aantal interne oorzaken is aan te wijzen en een aantal externe oorzaken.

Interne oorzaken

- De oorspronkelijk planning stamt uit de periode 2008. De investeringen kwamen voort uit de staat van de sportaccommodaties en de leerling-tellingen vanuit onderwijs. In 2010 is een start gemaakt met de Toekomstvisie van Albrandswaard. Hierin zijn sport- en ontspanningsclusters opgenomen die direct verband hielden met een aanpassing van de planning. De daadwerkelijke besluitvorming moest plaatsvinden per project. Dus na het vaststellen van de Toekomstvisie moesten de verschillende projecten nog uitgewerkt worden. De definitieve besluitvorming heeft lang geduurd.
- Door wisselingen van de verschillende colleges in de afgelopen jaren veranderde ook steeds de visie op de wijze waarop met de Sportaccommodaties moest worden omgegaan.

Externe oorzaken

- Omdat nieuwbouw van binnensportaccommodaties in de huidige tijd aan andere normen moet voldoen, was herbouw van de binnensportaccommodaties niet eenvoudig. Bijvoorbeeld omdat de oppervlakte van een nieuw gebouw groter moet zijn dan die van de oude binnensportaccommodatie.

- In de loop van de tijd veranderde de behoefte aan binnensportaccommodaties. Dit heeft er toe geleid dat de drie oorspronkelijke investeringen zijn vervallen. In plaats van 3 nieuwe binnensportaccommodaties wordt er nu 1 sporthal gerenoveerd, 1 gymzaal gerenoveerd en 1 gymzaal nieuw gebouwd.

T.a.v. 2 Vier verkeersinstallaties Groene Kruisweg

Omschrijving	2013	2014	2015
Begroot	737.919	737.919	737.919
Uitgaven	0	0	415.664
Doorgeschoven	737.919	737.919	0
Afgeboekt restant			358.225

De verkeerslichteninstallatie aan de Groene Kruisweg volgt uit een grootschalige reconstructie van een aantal kruispunten door de Provincie Zuid-Holland. Omdat de verkeerslichten pas aan het eind van de werkzaamheden worden geplaatst is deze investering afhankelijk van de voorgaande werkzaamheden. Met de Provincie zijn afspraken gemaakt over een bijdrage in de kosten door Albrandswaard. Deze kosten zijn gebaseerd op een percentage van de hoofdsom. Het project is inmiddels afgerond en de eindafrekening heeft plaatsgevonden.

Oorzaken

Zoals hierboven genoemd, is de uitvoering van de werkzaamheden in handen van de provincie Zuid-Holland. Hierop kon Albrandswaard nauwelijks of geen invloed uitoefenen. De werkzaamheden hebben mede vertraging opgelopen door een aantal onvoorziene omstandigheden, zoals het onverwacht aantreffen van kabels en leidingen op een plaats waar deze niet zouden horen te liggen. Ook zijn de werkzaamheden ten aanzien van het aanbrengen van de verhardingen vertraagd. De regisseur gaf aan dat ook de doorkomst van de Tour de France ertoe heeft geleid dat het plaatsen van de verkeerslichtinstallaties later heeft plaatsgevonden dan gepland.

Tijdens de verschillende interviews werd aangegeven dat er meer projecten jaren worden doorgeschoven, zoals de renovatie van de Dorpsdijk en de realisatie van het Trefpunt. Soms vervalt een project na een aantal jaren in de begroting te hebben gestaan.

Tenslotte is de BAR-samenwerking als oorzaak van vertraging van een aantal investeringen in de laatste jaren aangegeven omdat er direct na de start onvoldoende capaciteit was voor het opstellen van bestekken en tekeningen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat vertragingen door veel oorzaken kunnen ontstaan. Een deel van de oorzaken kan gezocht worden binnen de gemeentelijke planning. Deze is soms te optimistisch of de bedragen zijn niet goed onderbouwd. Een aantal investeringen komt al in de begroting vanaf het moment dat er een visiedocument is vastgesteld of dat er een stellig voornemen is. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van de investeringsbedragen van de binnensportaccommodaties in de meerjarenbegroting naar aanleiding van de Toekomstvisie. Het vervolgens uitwerken van de verschillende beleidsplannen en het bestuurlijke traject wat hierna volgt, leidt er toe dat de uitvoering vertraging oploopt. Soms worden projecten jarenlang doorgeschoven totdat met de uitvoering kan worden begonnen.

2.5 Verantwoording ten aanzien van voortgang en realisatie

Een tussentijdse verantwoording over de lopende projecten van Albrandswaard vindt plaats in de tussenrapportages (turap's) die twee keer per jaar worden vastgesteld. De eerste turap vindt plaats na het eerste kwartaal. De tweede turap loopt in het besluitvormingstraject voorafgaande aan de volgende begroting. Tussentijdse grote afwijkingen dienen door de projectleider/regisseur zelf te worden gerapporteerd aan het bestuur, door middel van een advies.

Het is de bedoeling dat er bij deze tussenrapportages precies wordt gekeken naar het verloop van een investeringsproject, oorzaken van de vertraging en de noodzaak om de budgetten naar voren of naar achteren te verplaatsen. De voorbereidende gesprekken hierover vinden plaats tussen de budgethouders/projectleiders/regisseurs en de domeinadviseurs van Financiën. Bij een aantal projecten is de kredietbeheerder van de afdeling Projecten een soort tussenpersoon tussen de financieel adviseur van Financiën en de regisseur. De regisseurs geven de informatie (al dan niet via de kredietbeheerders) door aan Financiën ten behoeve van het opstellen van de desbetreffende tussenrapportage.

Hierbij worden uitsluitend de wijzigingen per project doorgegeven met een motivatie waarom het project versneld of vertraagd is. De financieel adviseur toetst op de toelichtingen en verwerkt vervolgens de doorgegeven wijzigingen van de budgethouders.

De regisseur/budgethouder is primair verantwoordelijk voor de budgetten en het doorgeven van mutaties. De financieel adviseurs geven advies aan de budgethouders en ondersteunen bij het doorvoeren van de aanpassingen. Het is van belang dat de financieel adviseurs kritisch kijken naar het verloop van de budgetten en de budgethouders hierbij ondersteunen. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet altijd uitgebreid wordt gedaan. Er wordt op dit moment binnen de organisatie op verschillende terreinen gewerkt aan een meer intensievere overlegvorm om dit te verbeteren.

De financieel adviseur en de budgethouder hebben vanuit de organisatie gezien dezelfde belangen namelijk het project zowel financieel als praktisch tot een goed einde te brengen. Uit de interviews blijkt wel dat de projectleider/budgethouder vooral zekerheid wil van (toekomstige) budgetten om de investeringen te kunnen uitvoeren. Bij de financieel adviseur ligt meer de focus op het juist, tijdig en realistisch verantwoorden van de budgetten in de begroting (zowel wat betreft uitvoeringsplanning als budget).

Het niet tijdig verantwoorden (uitvoeren) van projecten heeft niet automatisch tot gevolg dat budgetten worden afgeraamd maar zorgt wel voor het doorschuiven van budgetten in de begroting. De projectleider/regisseur/budgethouder moet een dergelijke 'overboeking' toelichten.

Artikel 11 lid 3 van de Regeling budgethouderschap gemeente Albrandswaard 2014 schrijft in dit kader het volgende voor: "Het restant van een investeringsbudget kan worden overgeheveld naar het volgende jaar. De budgethouder geeft gemotiveerd aan wanneer het investeringsbudget moet worden overgeheveld. Een investeringsbudget kan in principe slechts één keer naar het volgende jaar worden overgeheveld, daarna komt het te vervallen tenzij de raad anders besluit."

Conclusie

Er vinden in het kader van de financiële verantwoording van de investeringen bij de verschillende onderdelen van de P & C cyclus gesprekken plaats tussen Financiën, de regisseurs en/of projectleiders, en het afdelingshoofd. Bij de afdeling Projecten gebeurt dit in aanwezigheid van de Projectondersteuners.

Naast de planningsvoortgang wordt hierbij tevens aangegeven wat de oorzaak van de verschillende vertragingen is geweest. Uit de jaaroverzichten blijkt dat dit leidt tot een groot aantal mutaties op de investeringen gedurende het jaar. Veelal worden budgetten 'doorgeschoven' naar het volgende jaar.

De geïnterviewden geven aan dat meer en betere informatie uitwisseling gedurende het jaar bijdraagt aan een meer realistische begroting en dus minder mutaties. Tijdens deze contactmomenten kan gesproken worden over de wijze waarop de investeringsbedragen over de verschillende jaren moeten worden verdeeld. De financieel adviseur en de budgethouder hebben vanuit de organisatie gezien dezelfde belangen namelijk het project zowel financieel als praktisch tot een goed einde te brengen. De regisseurs/projectleiders zijn hierbij vooral gefocust op het volgens opdracht (tijdig) realiseren van projecten binnen het hiervoor beschikbaar gestelde budget. Binnen Financiën ligt de nadruk voornamelijk op een juiste, volledige en rechtmatige verwerking van alle financiële gegevens.

2.6 Omgaan met afwijkingen ten aanzien van planning en uitvoering

Een projectorganisatie is een tijdelijke organisatie waarin een aantal disciplines is samengevoegd. Hierbij zijn medewerkers van verschillende afdelingen betrokken. Dit maakt het mogelijk om een specifieke opdracht uit te voeren. Het is tevens een bewerkelijke manier, omdat het een tijdelijke bundeling van kennis en ervaring betreft. Bij een project is een aantal disciplines betrokken die ondersteuning verlenen aan het proces, zoals de inkoper, de financieel adviseurs van Financiën, de kredietbeheerder en de Treasurer. Ook zijn er een aantal externe factoren van invloed op een project, zoals de centrale overheid, de inwoners van Albrandswaard, scholen, verenigingen en bedrijven binnen de gemeente. Tenslotte zijn er de inzichten van raad en college die bepalen hoe een project er uit komt te zien.

Voor een project wordt dus veel creativiteit en betrokkenheid van de werknemers, bestuurders en overige betrokkenen gevraagd.

Met name aan het begin van een groot project, zoals de aanleg van een nieuw complex voor een sportvereniging of de bouw van een nieuwe school, is er nog veel onduidelijkheid ten aanzien van de specifieke omvang, de mogelijke locatie, de invloed van de bedrijven, verenigingen en bevolking en de wens van de politiek. In dit stadium wordt een project vaak vormgegeven binnen het verantwoordelijke Domein. Na vaststelling door de raad komt het project bij de afdeling Projecten om uitgevoerd te worden. De verschillende stappen en een voortschrijdend inzicht betekenen in de praktijk dat er vaak bij grote projecten gedurende de loop van het project nog veranderingen worden doorgevoerd en ook dat er als gevolg hiervan nog aanpassingen gedaan moet worden in planning en budget. De afdeling Projecten geeft aan dat een aantal problemen voorkomen kan worden wanneer zij eerder bij een project worden betrokken.

Vanuit het regieteam is aangegeven dat er behoefte is aan helderheid en duidelijkheid over alle geplande projecten die in de gemeente plaatsvinden. Wanneer deze informatie voor iedereen beschikbaar is kunnen projecten makkelijker op elkaar afgestemd worden, zijn contacten makkelijker te leggen zodat dit niet leidt tot onnodige vertragingen of zelfs uitstel van projecten. Als voorbeeld werd hierbij genoemd een kaart waarop alle projecten zijn terug te vinden.

Conclusie

Omdat de uitvoering van een project een continu en dynamisch proces is betekent dit dat er met betrekking tot de budgetten een voortdurende afstemming moet plaatsvinden tussen de projectleider/regisseur, de financieel adviseurs, de interne opdrachtgever en overige betrokkenen. Dit overleg moet al plaatsvinden voordat het project ter goedkeuring en vaststelling wordt aangeboden aan het college en de raad. Een belangrijk onderdeel hierbij vormt de uitvoeringsplanning met hieraan gekoppeld een financiële planning en een risicoanalyse waarin opgenomen zijn de mogelijke oorzaken van vertraging van het project en de gevolgen hiervan voor de begroting. Hoe beter de (financiële)planning met alle betrokkenen is afgestemd, hoe minder kans op latere afwijkingen in de begroting.

3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Elk nieuw project dat ter besluitvorming bestuurlijk wordt aangeboden moet voorzien zijn van een zo realistisch mogelijke uitvoeringsplanning, een heldere (met Financiën en de regisseurs/afdeling Projecten afgestemde) financiële planning en een risicoanalyse ten aanzien van planning en financiën.

Aanbeveling 2

Begroot realistisch. Wanneer er nog veel onzekerheden zijn over de uitvoering en de afronding van een project kan ervoor gekozen worden het budget een jaar later op te nemen in de begroting.

Aanbeveling 3

De vakafdeling moet bij (nieuwe en lopende) grote projecten zorgen voor een periodieke overlegstructuur tussen projectleiders/regisseurs en financieel adviseurs. In dit directe contact moeten alle mogelijk vertragingen en de gevolgen hiervan voor de begroting worden besproken. Ook de Treasurer en kredietbeheerder moeten hierbij geïnformeerd/betrokken worden.

Aanbeveling 4

De regisseur moet bij overschrijdingen van budgetten en het 'doorschuiven' van het restant als gevolg hiervan, een heldere verantwoording geven over de oorzaken. (bedragen vanaf 10.000 euro)

Aanbeveling 5

Evalueer jaarlijkse de grote projecten die niet volgens planning zijn verlopen zodat hiervan geleerd kan worden.

Aanbeveling 6

Implementeer de module 'Verplichtingenadministratie Projecten' in overleg met de afdeling Projecten.

Aanbeveling 7

Maak een heldere procesbeschrijving over de wijze waarop Financiën, Projecten, Inkoop, de andere afdelingen met projecten en de overige betrokkenen met elkaar omgaan, wanneer er contactmomenten zijn en welke standaard overzichten er gebruikt worden. Leg ook de rol van de Treasurer hierin vast. Pas de beschrijving aan na elke verbeterslag als gevolg van de bij aanbeveling 5 genoemde evaluatieronde.