

Rekenkamer Nieuwkoop

Memorandum

Onderzoek

‘investering met maatschappelijk nut – van planvorming tot evaluatie’

15 oktober 2021

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Inhoud

I	Ter introductie	blad 1
II	Doel en uitvoering	3
III	Bevindingen	4
IV	Aanbevelingen	19

**

Bijlagen

1. Bestuurlijke reactie
2. Nawoord Rekenkamer

Memorandum

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 1 van totaal 20

I Ter introductie

De Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop werkt in 2021, conform het opgestelde programma, aan twee onderzoeken. Het betreft (1) een groter onderzoek naar de beheersing van projecten onder de noemer ‘Investering met maatschappelijk nut’ en (2) een kleiner onderzoek inzake het waar mogelijk voorkomen van eenzaamheid, met name onder oudere inwoners van de gemeente.

In dit memorandum zijn de bevindingen opgenomen uit het onderzoek inzake de beheersing van projecten die worden uitgevoerd *door* of onder aansturing *van* de afdeling Beheer Openbare Ruimte van de gemeente Nieuwkoop. Na een grondige voorverkenning heeft de Rekenkamer besloten tot het analyseren van de dossiers van

- een project dat dient ter ‘rehabilitatie’ van een gedeelte van de weg Achttienkavels. Dit project was opgenomen in het zogenoemde Beheerplan Wegen 2017-2021, ter (oorspronkelijke) uitvoering in 2018. De kosten van rehabilitatie-projecten worden conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gezien als investering, waarover in de loop van de jaren van het gebruik ervan wordt afgeschreven
- een project – met een andere interne opdrachtgever – dat volgt uit een grondexploitatie: het zogenoemde woonrijp maken van de Zuidhoek. De dekking voor de voor een dergelijk project te maken kosten c.q. te plegen investering is via de desbetreffende grondexploitatie geregeld.

De Rekenkamer heeft aldus geen project geselecteerd waarvan de kosten waarvoor financiële ruimte wordt gevonden in de (doorlopende) voorziening ‘onderhoud wegen’. De Rekenkamer heeft tegelijk wel willen doorgronden welke systematiek terzake die voorziening wordt gehanteerd, alsmede welke (financiële) relaties er rond de diverse projecten van de afdeling Beheer Openbare Ruimte bestaan tussen de gemeentelijke begroting, de grondexploitaties, de beheerplannen wegen, de voorziening ‘onderhoud wegen’ en de jaarrekening. Voor het overige lagen de accenten, zoals uit de hierna opgenomen bevindingen naar voren komt, op de procesmatig-inhoudelijke aspecten van de onderzochte projecten.

De Rekenkamer heeft (ook) bij dit onderzoek heel plezierige en adequate ambtelijke ondersteuning ervaren (en heeft daarvoor zowel ambtelijk als richting het college waardering uitgesproken). Een tussentijds afstemmingsmoment met de portefeuillehouder uit het college – opgenomen in de vooraf gecommuniceerde onderzoeksopzet – verliep prettig en was informatief.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 2 van totaal 20

De Rekenkamer heeft een concept van dit memorandum op 20 augustus 2021 aangeboden voor ambtelijk wederhoor (gericht op het herstellen van mogelijke feitelijke onjuistheden). Parallel aan het verloop van dat deelproces is gevraagd om een bestuurlijke reactie, dus van het college. De daarop ontvangen brief is als bijlage 1 bij dit memorandum opgenomen. Na die reactie is (als bijlage 2) een kort nawoord van de Rekenkamer ingevoegd.

**

De rol van Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop wordt sinds 15 november 2018 ingevuld door Frank Hordijk, woonachtig in Culemborg en onder meer actief als directeur van advies- en onderzoeksbureau Hordijk & Hordijk B.V., volgend uit het besluit dat de gemeenteraad van Nieuwkoop op die dag heeft genomen. De benoeming van Hordijk eindigt eind 2021, als het laatste van de acht voor de jaren 2018 tot en met 2021 overeengekomen onderzoeken is afgerond. Overigens verricht de Rekenkamer – aanvullend en ter afsluiting – eind dit jaar nog een beknopt follow-up onderzoek inzake het eerder onderzochte subsidiebeleid.

Onafhankelijk

De Rekenkamer opereert geheel onafhankelijk, en kiest dus ook zelf onderwerpen om te onderzoeken. Om (toch) te zorgen voor een goede aansluiting bij eventuele wensen vanuit de raad heeft de Rekenkamer enkele malen per jaar een afstemmingscontact met de daarvoor ingerichte Klankbordgroep. De Rekenkamer wordt rond diverse formele en praktische zaken ondersteund vanuit de griffie.

Aandachts- of verbeterpunten

Memoranda van de Rekenkamer – dus ook het voorliggende – zijn primair bedoeld voor de raad. Hordijk heeft bij zijn Rekenkamerwerk, dat hij in eenzelfde rol ook voor enkele andere gemeenten doet, altijd de intentie om vanuit een kritisch-positieve insteek een zo feitelijk mogelijke analyse te maken, waaruit dan meestal enkele (kleinere of grotere) potentiële aandachts- of verbeterpunten voortkomen. De raad kan die punten vervolgens desgewenst vertalen in vragen of verzoeken aan het college.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 3 van totaal 20

II Doel en uitvoering

Doel van het onderzoek

De Rekenkamer heeft zich voor het onderzoek de volgende centrale vraag gesteld (zie het onderzoeksprogramma voor 2021):

- tot welke aantekeningen – kleiner of groter, kritisch of positief – leidt een beoordeling van de volledige dossiers van twee in *tijd, financiën* en/of *tijdelijke overlast voor inwoners*’ omvangrijke projecten, die in 2019 en/of 2020 zijn uitgevoerd onder de (begrotings-)noemer ‘investeringen met maatschappelijk nut’?

Als uitgangspunt was het volgende geformuleerd – waarvoor als vermeld een bredere insteek in de plaats is gekomen:

- de Rekenkamer selecteert, op basis van een korte (voorafgaande) verkenning, twee omvangrijke ‘investeringen met maatschappelijk nut’ die zijn vermeld in de programma-begrotingen voor 2019 (zie blad 120 en 121) en/of voor 2020 (blad 115 en 116). Het gaat dan *bijvoorbeeld* over investeringen in OV-armaturen, over de aanleg van parkeerplaatsen of over het project ‘Ter Aar Venenbuurt’.

De uitvoering is conform dit vertrekpunt verlopen:

- de Rekenkamer vormt zich een beeld van het verloop van de geselecteerde projecten, wil dat beeld primair op basis van documentatie verkrijgen en tracht alle in de visie van de Rekenkamer relevante aspecten in de analyse mee te nemen.

De dossiergerichte vragen en aandachtspunten, die bij de uitvoering zijn gehanteerd, zijn opgenomen in de tabel op de bladen hierna.

Uitvoering

De Rekenkamer heeft sinds het voorjaar van 2021 diverse contacten onderhouden met de teamleider Werken van de afdeling Beheer Openbare Ruimte van de gemeente Nieuwkoop. Hij heeft de onderzoekers – naast Frank Hordijk betreft dat Peter van Loon – voorzien van alle gevraagde c.q. beschikbare documentatie inzake de twee geselecteerde projecten en steeds snel en adequaat antwoorden gegeven op diverse gestelde vragen.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 4 van totaal 20

In combinatie met andere (openbare) informatie hebben de ontvangen stukken en verkregen antwoorden, waar aan de orde geplaatst in een breder perspectief, geleid tot de hierna opgenomen aantekeningen. De hoofdlijnen van de verwoorde bevindingen zijn aan de orde geweest in een Teams-bespreking met de portefeuillehouder uit het college van burgemeester en wethouders, in casu wethouder Antoinette Ingwersen.

III Bevindingen

Hierna zijn steeds opgenomen:

- de gehanteerde onderzoeksvraag of – vragen
- de uitwerking daarvan, als vertrekpunt voor de door de Rekenkamer onderhouden ambtelijke contacten
- de antwoorden en (overige) aantekeningen waartoe de ontvangen informatie (stukken, uitgeschreven of mondelinge antwoorden) en nadere analyses (primair op basis van openbare informatie) hebben geleid.

De Rekenkamer maakt geregeld, maar bewust niet steeds een onderscheid naar de twee afzonderlijk beoordeelde projecten.

In paragraaf IV zijn, uiteraard gebaseerd op de verschillende bevindingen, enkele aanbevelingen verwoord.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 5 van totaal 20

Afweging, keuze en onderbouwing

Onderzoeksvragen

- Is duidelijk op grond van welke overwegingen het project als (voorgenomen) investering is gepresenteerd, ook in termen van een zichtbare afweging tegenover andere (mogelijke) bestedingsdoelen voor gemeentelijke middelen, al dan niet op andere domeinen en/of in andere kernen?
- Heeft de raad tijdig, causaal en op basis van adequate informatie met de (geplande) investering ingestemd?

Uitwerking

Op enig moment is besloten wat precies wanneer wordt uitgevoerd, waarbij tegelijk een budget is vastgesteld. Daarbij zijn direct of indirect ambtelijke en bestuurlijke afwegingen gemaakt, logischerwijs in meerjarig perspectief. Geld en ambtelijke capaciteit zijn schaars en hadden immers ook aan andere zaken kunnen worden besteed (binnen of buiten het domein openbare ruimte).

De Rekenkamer krijgt graag met stukken toegelicht hoe en door wie de bovenbedoelde afwegingen feitelijk zijn gemaakt. Voor het vormen van een goed beeld zijn (juist) ook concepten van plannen, aantekeningen uit overleg met de verantwoordelijk wethouder en (ambtelijk) doorgevoerde wijzigingen belangrijk.

Uit de stukken wordt hopelijk helder hoe de ‘algemene route’ rond BOR-projecten eruit ziet, en welke betrokkenen daarin welke rol spelen. Voor de Rekenkamer is het (extra) van belang om vast te stellen wanneer en op grond van welke stukken de raad in dit verband (meerjarige, jaarlijkse en mogelijk ook tussentijdse) keuzes maakt.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 6 van totaal 20

Beheerplannen, begrotingen, beschikbaar gestelde kredieten, andere (formele) kaders: de Rekenkamer wil terzake graag het (volledige) traject kunnen doorgronden, zoals dat jaarlijks (mede) leidt tot het sterk samengevatte overzicht in de programmabegroting (in die voor 2021: paragraaf 4.5).

Bevindingen

1. Nieuwkoop werkt met meerjarige *Beheer- en beleidsplannen wegen*, waarin voor vier jaar het geplande (groot) onderhoud en de zogenoemde rehabilitaties zijn opgenomen. Die plannen zijn robuust, omvatten een evaluatie van de voorafgaande periode, geven duidelijk weer vanuit welke *visie* en op basis van welke *overwegingen en uitgangspunten* wordt gewerkt en zijn voorzien van een overzicht met de financiële consequenties voor de planperiode (met een doorkijk voor enkele decennia daarna).
2. Op 3 juni 2021 heeft de raad het Beheer- en beleidsplan wegen voor de periode 2021-2025 aangenomen. Dat gebeurde zonder veel debat: in de meningsvormende raad, nadat eerder een aantal technische vragen was beantwoord, is er indicatief 30 minuten over gesproken. Feitelijk is daarmee, los van de financiële consequenties van de investeringsprojecten, ook voor meerdere jaren bepaald hoe groot de jaarlijkse dotatie aan de voorziening groot onderhoud moet zijn. Er is geen discussie (geweest) over specifieke, mogelijk ook ontbrekende projecten, het nagestreefde kwaliteitsniveau van de wegen of alternatieven voor de prioritering van de voorgestelde projecten. Er zijn evenmin vragen gesteld over de absolute hoogte van de voorziening, die in de periode tot en met 2025 vooralsnog zal worden gevoed met jaarlijks ruim € 1.230.000 plus met de opbrengsten uit extern doorbelaste zogenoemde degeneratiekosten, hoewel die voorziening vooralsnog nog vele jaren substantieel hoger zal zijn dan redelijkerwijs nodig is.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 7 van totaal 20

Per 1 januari 2021 is de voorziening ruwweg € 3.000.000 hoger dan voor diezelfde datum was voorzien in het Beheerplan 2017-2021 (na een additionele dotatie in 2017, dus bovenop de reguliere jaarlijkse toevoeging), zonder direct zicht op oorzaak en noodzaak daarvan.

3. De raad wordt niet via een vaste routine geïnformeerd over tussentijdse wijzigingen in de (geplande) uitvoering van de diverse projecten.
4. De bedragen, verbonden aan de projecten in het Beheer- en beleidsplan wegen, zijn niet (zichtbaar) extern gevalideerd ¹.
5. De bedragen, opgenomen in de kolom 2019 van het verloopoverzicht van de voorziening Onderhoud wegen in bijlage I bij het Beheer- en beleidsplan wegen 2021-2025, sluiten niet (eenduidig) aan op de bedragen die zijn vermeld op blad 159 van de gemeentelijke jaarrekening 2019.
6. In de opeenvolgende programmabegrotingen wordt in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen alleen het (hoogst) noodzakelijke vermeld (zoals voorgeschreven in artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) respectievelijk de Financiële Verordening 2017 van de gemeente Nieuwkoop, artikel 22).
7. In de gemeentelijke jaarrekening 2020 sluiten de bedragen aan onttrekkingen uit de voorziening Onderhoud wegen op blad 85 respectievelijk blad 154 niet aan.

¹ In de fase van ambtelijk wederhoor ontving de Rekenkamer als reactie: ‘De bedragen zijn niet extern gevalideerd, maar de achterliggende eenheidsprijzen komen vanuit de CROW publicatie voor wegbeheer en worden bij het opstellen van het beheerplan ook nog gecheckt aan recente projecten.’

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 8 van totaal 20

8. Het project Achttienkavels is, voor de begrote omvang van destijds en ook later € 620.000, opgenomen in een specificatie voor de jaarschijf 2018 in de programmabegroting voor 2018. Door het instemmen met die begroting verleent de raad krediet voor de uitgave in kwestie. Anders dan bij andere ‘doorgeschoven’ projecten, waarvan de bedragen in een volgende begroting in een andere jaarkolom zijn opgenomen, komt de bedoelde € 620.000 na 2018 – waarin het project niet is uitgevoerd – niet in een latere begroting terug.
9. Het budgettaire kader voor het project Zuidhoek volgt uit de langjarige, grote (en sterk verlieslatende) grondexploitatie ‘GZ16, Zuidhoek & Meijepark’. De bedoelde exploitatie dateert in de oorspronkelijke versie van meer dan tien jaar terug. Het feitelijke (financiële) startpunt voor het door de Rekenkamer onderzochte project betreft de vaststelling, door de raad, van de herziene grondexploitatie per 1 januari 2018 (op 7 juni 2018).
10. Het project komt in het najaar van 2019 (met een inloopavond op 23 september) praktisch op gang. Voor de uitvoering is € 2,27 miljoen beschikbaar. De Rekenkamer heeft na flink zoek- en puzzelwerk aansluiting van dit bedrag gevonden met de posten ‘woonrijp maken’ in de jaartranches 2019, 2020 en 2021 van het document ‘Herziening grondexploitaties per 1 januari 2019’, blad 41. Het bijbehorende raadsvoorstel, waarmee de raad op 4 juli 2019 instemt, draagt weinig bij aan het toegankelijk maken van het complexe onderliggende cijfer- en verwerkingswerk.
11. In de marge van het uitgevoerde onderzoek heeft de Rekenkamer willen bezien in hoeverre de passage en het ‘primaire cijferwerk’ inzake de grondexploitaties in de gemeentelijke jaarrekening 2020 zelfstandig leesbaar is. Dat viel niet mee. Op blad 191 is, juist bij het project Zuidhoek-Meijepark, bij de baten een (eerder doorgevoerde) begrotingswijziging opgenomen van € 8,7 miljoen. Ook bij andere projecten spelen enorme aanpassingen, die tenminste een vraag opwerpen naar de kwaliteit van de voorbereiding, rond de grondexploitaties, van de begroting zoals die in november 2019 aan de raad is voorgelegd. De Rekenkamer weet dat ‘afwijkingen’ in de jaarrekening worden gepresenteerd in termen van ‘rekening versus begroting na wijzigingen’, waardoor onderaan blad 191 een nadeel van € 8,0 miljoen staat vermeld, waar dit feitelijk een voordeel van circa € 6,9 miljoen betreft tussen ‘rekening’ en de oorspronkelijke begroting.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 9 van totaal 20

Administratieve verwerking

Onderzoeksvraag

- Is de investering conform de vigerende regelgeving administratief verwerkt?

Uitwerking

Het project is op enig moment opgenomen in de gemeentelijke financiële administratie. Tijdens, maar mogelijk ook al voorafgaand aan de uitvoering vinden vervolgens boekingen plaats, die uiteindelijk doorwerken in één of meer posten in de gemeentelijke jaarrekening.

De Rekenkamer stelt graag de precieze financieel-administratieve verwerking van het project in de ‘centrale’ gemeentelijke financiële applicatie vast. Uit (schriftelijk) toegelichte stukken wordt hopelijk duidelijk op grond waarvan welke mutaties gedurende het gehele project plaatsvinden. Daarbij blijkt zonder twijfel ook wie tot specifieke mutaties in de zin van een budgetaanpassing en/of de verwerking van een (tussentijds) tekort of overschot mag besluiten, alsmede hoe die mutaties (kunnen) doorwerken op tussenrekeningen en/of in reserves.

De Rekenkamer krijgt graag aangetoond dat de diverse mutaties binnen de vigerende regelgeving passen, en dat besluiten tot specifieke mutaties worden genomen door betrokkenen die daartoe expliciet bevoegd zijn.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 10 van totaal 20

De Rekenkamer volgt het traject van de financieel-administratieve verwerking graag tot en met hetgeen rond het project – rechtstreeks of verwerkt in een groter geheel – in de jaarrekening wordt opgenomen.

Bevindingen

12. De Rekenkamer heeft de ‘boekingsgang’ van de diverse financiële mutaties rond een project, zoals hierboven bedoeld, niet kunnen waarnemen. Tegelijk speelt geen enkele indicatie dat de administratieve verwerking niet correct zou verlopen.
13. Op de beide onderzochte projecten is een positief saldo ontstaan, in die zin dat zowel bij Achttienkavels als bij Zuidhoek sprake is van ruimte tussen:
 - * de ambtelijke raming (‘directieraming’), gedaan voorafgaand aan de aanbesteding die tot opdrachtverlening aan de geselecteerde aannemer heeft geleid, en
 - * het geaccordeerde inschrijvingsbedrag van die aannemer c.q. het totaal aan ontvangen en betaalde facturen.Dat saldo (alle bedragen overigens exclusief BTW) is eenvoudigweg niet onttrokken aan de voorziening (Achtienkavels) c.q. geeft nadere ruimte binnen de grondexploitatie (Zuidhoek).
14. De Rekenkamer heeft niet gezien dat positieve saldi in die zin worden geëvalueerd dat, binnen of buiten of een begrotingsprogramma en/of in de aanloop naar een volgend begrotingsjaar, een alternatieve bestemming wordt overwogen.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 11 van totaal 20

<p>Projectbeheersing</p> <p><i>Onderzoeksvraag</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Is het project voor wat betreft de ambtelijke inzet eenduidig gepland en beheerst verlopen?	<p><i>Uitwerking</i></p> <p>Grote projecten vereisen een gestructureerde aanpak: inhoud, voortgang en middelen moeten worden ‘beheerst’.</p> <p>De Rekenkamer neemt graag – op basis van ambtelijke en mogelijk ook bestuurlijke documentatie – kennis van de manier waarop het project is georganiseerd (en dus wordt beheerst). Er is zonder twijfel een verantwoordelijk projectleider benoemd, er is een ambtelijk team samengesteld, er is een planning gemaakt (die geregeld wordt beoordeeld en bijgesteld), er is een communicatieplan, de inhoudelijke voortgang wordt regelmatig vastgesteld, de urenbesteding wordt periodiek beoordeeld en kritisch besproken, enzovoort.</p> <p>De Rekenkamer hoopt vast te stellen dat is voorzien in een ‘brede borging’ van het project, waardoor er een stevig fundament ligt onder de doelmatige besteding van middelen, waardoor (tussentijdse) afwegingen weloverwogen worden gemaakt en waardoor ‘verrassingen’ zoveel mogelijk worden voorkomen.</p> <p>Ook in dit verband zijn (ondersteunende) notulen, concepten, notities voor de verantwoordelijk wethouder en dergelijke (mogelijk) van belang.</p>
---	---

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 12 van totaal 20

Bevindingen

15. De beide onderzochte projecten zijn ‘van start tot finish’ uitgevoerd langs de lijnen van het zogenoemde projectmatig werken binnen de gemeente Nieuwkoop. Binnen de projecten zijn (steeds) zes fasen onderscheiden (initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie en nazorg), die eenduidig, goed herkenbaar en zichtbaar geborgd zijn doorlopen. De Rekenkamer herkent in de stukken in verreweg de meeste activiteiten en fase-overgangen de betrokkenheid van medewerkers met een specifieke, projectgebonden taak.
16. De Rekenkamer heeft niet gezien dat de ambtelijk medewerkers hun bestede uren per project (per dag, eventueel per activiteit) vastleggen ².

² In de fase van ambtelijk wederhoor ontving de Rekenkamer als reactie: ‘Voor de urenverantwoording maken wij gebruik van Tim Enterprise, waarbij onze urenbesteding per kwartier wordt vastgelegd op hoofdlijnen. De uren voor Zuidhoek zijn binnen het team geboekt op Zuidhoek – voorbereiding en toezicht. En de uren voor de Achttienkavels zijn geboekt op Wegen en verhardingen – groot onderhoud en renovaties. Aan het einde van het jaar worden deze uren doorbelast op het betreffende product.’

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 13 van totaal 20

<p>Aanbesteding-inkoop-facturen</p> <p><i>Onderzoeksvraag</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Is (waar aan de orde) een correct traject van aanbesteding van door derden te verrichten werkzaamheden doorlopen?	<p><i>Uitwerking</i></p> <p>Als bij het project is gewerkt met de inzet van derden (een aannemer, een combinatie van aannemers, ingehuurde deskundigen, externe projectleiding, ingehuurde uitvoerend medewerkers, nog anders), dan stelt de Rekenkamer graag aan de hand van stukken vast dat het traject (of de trajecten) van aanbesteding en inkoop volledig voldoen aan de daaraan te stellen eisen.</p> <p>Logischerwijs wil de Rekenkamer graag kunnen zien dat (alle) besluitvorming terzake via daartoe bevoegde betrokkenen is verlopen. Ook wil de Rekenkamer, aan de hand van stukken (met voorbeelden), kunnen vaststellen door wie en op grond waarvan wordt gekomen tot het betalen van de facturen die voor (alle) bovenbedoelde inhuur bij de gemeente worden ingediend.</p>
<p>Bevindingen</p> <p>17. Rond beide projecten is een aanbesteding georganiseerd die voldoet aan de uitgangspunten van het document ‘Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Nieuwkoop 2018’.</p>	

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 14 van totaal 20

18. Bij beide projecten *mocht* worden gekozen, en *is* (ambtelijk) ook gekozen voor zogenoemd meervoudig onderhands aanbesteden. De selectie van te benaderen aannemers wordt (uitsluitend) ambtelijk-intern gemaakt, waarbij een soort longlist van potentiële inschrijvers wordt gehanteerd en waarbij eerdere en overige ervaringen van ambtelijk medewerkers feitelijk leidend zijn.
19. De opdrachten richting de aannemers zijn bij beide projecten door een daartoe bevoegde ambtelijk medewerker getekend. Bij het project Achttienkavels is dat gebeurd door een medewerker met tekenbevoegdheid tot € 500.000 (de Rekenkamer neemt aan, maar heeft dat niet kunnen valideren, dat die bevoegdheid bedragen exclusief BTW betreft), terwijl de aanneemsom door divers meerwerk uiteindelijk boven deze grens is gekomen ³.
20. Bij het project Achttienkavels is op basis van de stukken wrevel merkbaar voor wat betreft het door de aannemer in rekening gebracht meerwerk. Uit een beschikbare specificatie kan niet worden opgemaakt welk meerwerk op verzoek van de gemeente of juist op instigatie van de aannemer zelf is uitgevoerd (en verrekend). Uit de zogenoemde Past performance (zie aantekening 25) blijkt niet dat de gemeente met terugwerkende kracht bij voorkeur zou hebben gekozen voor een aannemer die minder ‘scherp’, maar dan wel reëel en ‘vast’ zou hebben geoffreerd – zoals *mogelijk* het geval is geweest bij twee andere inschrijvers voor het project, die (alleen) op basis van hun inschrijvingsprijs zijn afgewezen (maar waarvan het offertebedrag vergelijkbaar zou zijn met de gecontracteerde aanneemsom plus meerwerk).

³ In de fase van ambtelijk wederhoor ontving de Rekenkamer als reactie: ‘(...) Naar onze mening tekent de afdelingsmanager voor de opdracht en teken ik [Rekenkamer: een teamleider] voor het meerwerk (en waar nodig de afdelingsmanager). Dat meerwerk betreft als het ware nieuwe opdrachten en deze staan formeel los van de officiële opdracht. In onze uitvragen is ook altijd duidelijk aangegeven dat meerwerk alleen akkoord is na schriftelijke goedkeuring = nieuwe opdracht.’

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 15 van totaal 20

21. Bij het project Zuidhoek is de aanbesteding zodanig ingericht dat zou (kunnen) worden gekomen tot gunning aan de inschrijvende partij met de beste ‘prijskwaliteit’. Er is (ambtelijk) een inschrijvingsleidraad opgesteld waaruit duidelijk wordt dat de gemeente niet causaal op de inschrijvingsprijs zal selecteren, maar op een ‘evaluatieprijs’ die volgt na de aftrek van een kleinere of grotere fictieve korting op grond van specifieke inhoudelijk-innovatieve elementen in de door de aannemer voorgestelde aanpak. De Rekenkamer ziet niet of de aldus gekozen route (vooraf) bestuurlijk is afgestemd.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 16 van totaal 20

<p>Externe communicatie</p> <p><i>Onderzoeksvragen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Zijn direct of indirect betrokken inwoners, al dan niet via een dorpsraad of ander gremium, in alle daarvoor in aanmerking komende stadia in de gelegenheid geweest hun visies, zorgen of ideeën bekend te maken, zijn in dat verband vastgestelde procedures doorlopen en is ook achteraf waarneembaar wat met de inbreng van inwoners – waaronder ook mogelijke klachten tijdens of na afronding van het project – is gedaan?	<p><i>Uitwerking</i></p> <p>Inspraak, afstemming, informatie of welke (andere) noemer er ook aan is gegeven: het project is zonder twijfel omgeven met de nodige ‘externe communicatie’.</p> <p>De Rekenkamer stelt graag vast, aan de hand van documentatie, dat die communicatie zowel vooraf, tussentijds als (waar aan de orde) na afloop zorgvuldig is opgezet en verlopen.</p>
<p>Bevindingen</p> <p>22. Bij beide onderzochte projecten zijn zichtbaar – want met diverse stukken aangetoond – de uitgangspunten gevolgd die zijn opgenomen in het Communicatieplan Beheer Openbare Ruimte’ uit april 2018.</p> <p>23. Eveneens bij beide projecten is de verantwoordelijk wethouder goed op de hoogte gehouden van keuzes, afstemming en voortgang.</p> <p>24. Bij het project Zuidhoek is specifiek en actief getracht de hinder van het vele bouwverkeer, waarover een groep bewoners jaren eerder had geklaagd, te beperken.</p>	

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 17 van totaal 20

Evaluatie en eventuele verbeterpunten

Onderzoeksvragen

- Is het project grondig geëvalueerd (op inhoud, verloop, urenbesteding, communicatie, in- en externe budgetbeheersing) en zijn de uitkomsten daarvan (1) gedeeld met het college en mogelijk met de raad en (2) vertaald in eventuele verbeterpunten voor volgende investerings- of andere projecten?

Uitwerking

Ieder (groot) project kent een eigen dynamiek, en in elk project spelen afwijkingen tussen plan en realisatie. Voor de gemeente Nieuwkoop, als lerende organisatie, is het van groot belang die afwijkingen te identificeren, analyseren en waar aan de orde te vertalen in gedocumenteerde, eenduidig op te volgen ambtelijke en/of bestuurlijke leerpunten.

De Rekenkamer ziet graag, ook hier op basis van documentatie, hoe het BOR-project is geëvalueerd. Op welke punten is dat gebeurd, hoe en door wie is dat gebeurd, tot welke (mogelijke) verbeterpunten heeft de evaluatie geleid, hoe en met wie zijn die punten gedeeld, en hoe is of wordt bewaakt dat die punten in de praktijk zijn of worden opgevolgd?

De Rekenkamer hoopt te zien dat een (grondige) project-evaluatie plaatsvindt op inhoud, verloop, urenbesteding, communicatie en budgetbeheersing, waarvan de uitkomsten hebben geleid (of dat nog nader doen) tot kleinere of grotere, maar altijd concrete, waarneembare aanpassingen in procedures, werkverdeling, dossiervorming of anderszins.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 18 van totaal 20

Bevindingen

25. Voor beide projecten is na de afronding een zogenoemd ‘Past performance’-formulier ingevuld, met daarop diverse punten waarop de aannemer door de betrokken ambtelijke staf – terugkijkend op het verloop en uiteraard de resultaten van het project – wordt geëvalueerd. Via cijfers en wegingen wordt tot een samenvattend ‘rapportcijfer’ voor de aannemer gekomen, dat aangevuld met een verbale toelichting door de ambtelijk medewerkers in kwestie (vanuit de noemers toezicht, directie en controle) wordt ondertekend en gearchiveerd. Logischerwijs zijn de evaluaties mede bedoeld om te worden gebruikt bij de selectie van aannemers voor volgende aanbestedingen, al blijkt dat (beoogde) gebruik niet direct uit de voor de Rekenkamer beschikbaar gestelde stukken die betrekking hebben op de selectie van aannemers voor de beide onderzochte projecten zelf.
26. De Rekenkamer heeft geen stukken gezien waaruit interne evaluaties blijken: niet van aanpak, samenwerking en doorlooptijd, niet van geplande c.q. bestede uren, ook niet van de beleefde werking van procedures. Er zijn de Rekenkamer geen signalen gebleken dat het ontbreken van dergelijke (projectgebonden) evaluaties ambtelijk of bestuurlijk als een gemis wordt gezien.
27. De raad krijgt feitelijk alleen in termen van zogenoemde ‘areaalwijzingen’ (technische informatie in de programmabegroting) en bij het actualiseren van het Beheer- en beleidsplan wegen (waarin, zoals eerder vermeld, een evaluatie van de voorafgaande periode is opgenomen) informatie over afgeronde projecten. Voor wat betreft het project Zuidhoek krijgt de raad informatie bij het actualiseren c.q. afsluiten van de grondexploitatie.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 19 van totaal 20

IV Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft, zeker per saldo, een heel positieve indruk aan het uitgevoerde onderzoek overgehouden. Tegelijk zijn op de bladen hiervoor een aantal aantekeningen opgenomen die de Rekenkamer aanleiding geven de raad te adviseren het college te verzoeken opvolging te geven aan een aantal aanbevelingen, waardoor tot een *nog* betere borging kan worden gekomen – alsmede tot het actief ‘vieren van successen en delen van leerpunten’.

Als volgt:

Ad 2 en 5	<p>Laat de meerjarig geprojecteerde hoogte van de voorziening (extern) toetsen op ‘redelijke noodzaak’. Overweeg een (eenmalige) dotatie-holiday.</p> <p>Laat de diverse bedragen, volgend uit het meerjarige plan, eenmalig (extern) valideren.</p>
Ad 3, 6 en 27	<p>Informeer de raad met een vaste frequentie en in een vast format over (voorgenomen) wijzingen in (de uitvoering van) projecten die zijn opgenomen in het meerjarige plan, of die daaraan bij nader inzien mogelijk zouden moeten toegevoegd.</p> <p>Maak in de bovenbedoelde rapportage ook melding van afgesloten projecten, voorzien van een korte inhoudelijke en financiële evaluatie (waarin ook wordt ingegaan op mogelijke verbeterpunten in de externe communicatie).</p>
Ad 10 en 11	<p>Maak de materie van de grondexploitaties, hoe lastig dat ook is, in volgende PenC-documenten zodanig toegankelijk dat <u>jeder</u> raadslid zonder veel moeite kan begrijpen (a) waarmee zou moeten worden ingestemd c.q. welke alternatieven denkbaar zouden zijn (bij een actualisatie en bij de behandeling van een programmabegroting en (b) wat het college precies verantwoordt (in de jaarrekening).</p>

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Blad 20 van totaal 20

Ad 16 (en 26)	Zorg voor een consequente en ‘sluitende’ vastlegging van de bedoelde ambtelijke uren. In een volgende fase zou een directieraming (zie punt 13) niet alleen de out-of-pocket-kosten, volgend uit een overeenkomst met een aannemer, moeten omvatten, maar ook de (voorcalculatorische) uren maal integraal tarief van de bij het project betrokken ambtelijk medewerkers.
Ad 18	Laat de shortlist van te benaderen aannemers, om onnodige kwetsbaarheden te vermijden, zeker bij ‘grote’ projecten (stel met een directieraming vanaf € 250.000), mede opstellen of tenminste valideren door een onafhankelijke buitenstaander (bijvoorbeeld een wisselende deskundige, werkzaam bij een buurgemeente).
Ad 21	Zorg bij het hanteren van alternatieve, innovatieve inschrijvingsdocumenten voor vastgelegde bestuurlijke rugdekking (met andere woorden: voor de expliciete instemming van wethouder of college).
Ad 26	Stel per project ook een interne evaluatie op. Die evaluatie dient dan ook een analyse van de verschillen tussen ‘uitgebreide directieraming’ (inclusief vooraf ingeschatte ambtelijke uren maal tarief) en realisatie (van de combinatie uitgegeven en toegerekende Euro’s) te omvatten. Breng die evaluaties periodiek onder de aandacht van wethouder c.q. college, voorzien van mogelijke actie- of verbeterpunten.

**

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’

15 oktober 2021

Bijlagen

Bijlage 1

Bestuurlijke reactie

Rekenkamer gemeente Nieuwkoop
de heer F. Hordijk
Postbus 85203
3508AE UTRECHT



datum 7 september 2021
uw brief/kenmerk
registratienummer 21.20830
behandeld door A. van der Vlucht
betreft Rekenkamer onderzoek
bijlage(n) geen

Beste meneer/mevrouw,

De Rekenkamer Nieuwkoop heeft op 19 augustus het rapport 'investering met maatschappelijk nut – van planvorming tot evaluatie' voorgelegd aan het college. In het onderzoek zijn twee projecten/investering met maatschappelijk nut onderzocht, met name op de beheersing van de betreffende projecten. De projecten betreffen de rehabilitatie van een gedeelte van de weg Achtienvakels en het woonrijpmaken van Zuidhoek. Dit tweede project is een onderdeel van de grondexploitatie Zuidhoek.

Allereerst willen wij de Rekenkamer bedanken voor het onderzoek. Het rapport schetst het onderzoeksproces, presenteert de bevindingen en doet enkele suggesties voor verbeteringen. De ambtelijke organisatie heeft plezierig samengewerkt met de Rekenkamer en heeft de indruk dat de informatiestroom en de communicatie over en weer goed is verlopen. Het is ook fijn dat de Rekenkamer dezelfde indruk heeft- en dit dan ook heeft uitgesproken in de overleggen die hebben plaatsgevonden.

De Rekenkamer heeft in zijn onderzoek de systematiek onderzocht tussen de (doorlopende) voorziening 'onderhoud Wegen', de en de relatie met projecten uit de begroting, grondexploitaties, beheerplannen en jaarrekening. Hierin is de Rekenkamer, naar ons inzicht, geslaagd. Wel merken wij op dat de bevinding van de Rekenkamer inzake de hoogte van de voorziening Wegen genuanceerder ligt dan uw Rekenkamer stelt. Als college hechten wij er waarde aan om deze bevinding nader te duiden. In het laatste stuk van uw alinea geeft u aan dat er een overschot in de voorziening zit, mede veroorzaakt door de degeneratie vergoedingen. Hier missen wij het onderdeel dat er een doorrekening van de voorziening Wegen over een periode van 20 jaar wordt gemaakt. De voorziening dient voldoende te worden gevoed over deze periode. Elke 5 jaar, bij het opstellen van het nieuwe beheerplan Wegen, vindt een herberekening plaats en wordt de voeding, dotatie, aan de voorziening Wegen ook herzien. De degeneratiekosten dekken die kosten die gemaakt worden om de schade, veroorzaakt door zettingen en afbreuk van de technische constructie, van kabels en leidingen sleuven na maximaal 2 jaar te herstellen. Dit is een op zichzelf staand proces. De

De wettelijke publicaties vindt u op overheid.nl. Abonneer u via www.overuwbuurtoverheid.nl.

Gemeente Nieuwkoop	Telefoon:	14 0172 (geen netnummer nodig)
Bezoekadres:	Postadres:	
Klant Contact Centrum, Teylersplein 1	Postbus 1	info@nieuwkoop.nl
2441 LE Nieuwveen	2460 AA Ter Aar	www.nieuwkoop.nl

Volg de gemeente op Facebook: <https://facebook.com/GemeenteNieuwkoop> of twitter: <https://twitter.com/gemnieuwkoop>

enige relatie die er is, is dat beide inkomstenstromen, de dotaties en de vergoedingen, in de zelfde voorziening Wegen komen.

In de Memoranda van de Rekenkamer worden constatering en aanbevelingen beschreven. Dit betreft voornamelijk aanbevelingen op de onderdelen transparantie, rechtmatigheid en de impact voor omwonenden.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat deze projecten hun oorsprong kennen vanuit het beheerplan Wegen voor het project Achttenkavels en de reeds lopende grondexploitatie Zuidhoek. Beide startpunten zijn in overleg en middels een raadsbesluit door de gemeenteraad vastgesteld, inclusief de bijbehorende budgetten. Hiermee heeft het college getracht zo transparant mogelijk te zijn en de raad zijn rol te laten nemen als controlerend orgaan. Gaandeweg de uitvoering van de projecten, zowel de voorbereiding als de uitvoering, heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang via het bestaande proces van de PenC. Dit betreffen dan de stukken van de begroting, voorjaarsnota, decembernota en de jaarrekening. De Rekenkamer geeft in zijn bevindingen aan dat de voortgang van projecten steviger vast kunnen worden gelegd in de PenC stukken. Het college kan zich hierin vinden en zal meer aandacht aanbesteden aan deze administratieve vastlegging.

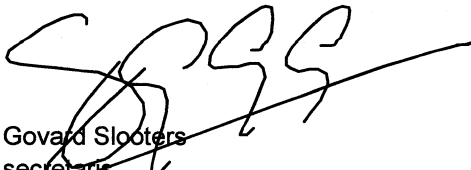
In het onderzoek heeft de Rekenkamer eveneens gekeken naar de rechtmatigheid van de projecten. Dit is gedaan op de onderdelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid alsmede de gevolgde procedures om te komen tot een selectie van aannemers. Het doet ons goed dat ook de Rekenkamer van mening is dat de aanbestedingen transparant zijn verlopen en dat de mandatenregeling en het inkoop- en aanbestedingsbeleid is gevolgd. Het college zal naar de toekomst toe de aanbeveling van de Rekenkamer om deze processen nog meer eenduidig, administratief vast te leggen zeker overnemen. Dit geldt ook voor de evaluatie van projecten. Zodoende zullen we nog meer komen tot een kwalitatief hoogwaardigere organisatie van (civieltechnische) projecten.


De Rekenkamer heeft in het onderzoek ook gekeken naar de impact van deze projecten op onze inwoners. Ook op dit onderdeel is het college tevreden met de constatering dat beide projecten goed zijn afgestemd met omwonenden en belanghebbenden en dat er rekening is gehouden met hun wensen en aanbevelingen. Immers, deze projecten dienen positief bij te dragen aan de leefomgeving.

We willen de Rekenkamer danken voor de samenwerking en voor de complimenten in het rapport. De bestaande processen zullen wij toetsen aan de genoemde aanbevelingen en aanpassen.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop


Govard Slooters
secretaris


Robbert-Jan van Duijn
burgemeester

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’
15 oktober 2021
Bijlagen

Bijlage 2

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer zegt het college dank voor de uitgebreide en vriendelijk getoonzette bestuurlijke reactie. De Rekenkamer gaat ervan uit dat de raad de opvolging van de verschillende gedane aanbevelingen, die het college omarmt, actief zal monitoren.

Mede gezien de bestuurlijke reactie licht de Rekenkamer hieronder (nogmaals) de achtergrond van twee van de geformuleerde aanbevelingen toe. Het volledige overzicht van aanbevelingen is opgenomen op de bladen 19 en 20 van dit memorandum.

Ad 2 en 5	<p>Laat de meerjarig geprojecteerde hoogte van de voorziening (extern) toetsen op ‘redelijke noodzaak’. Overweeg een (eenmalige) dotatie-holiday.</p> <p>Laat de diverse bedragen, volgend uit het meerjarige plan, eenmalig (extern) valideren.</p> <p>Het college wijst op de manier waarop de voorziening (thans) wordt onderbouwd. De Rekenkamer was en is daarmee uiteraard bekend. De Rekenkamer ziet juist in langjarig perspectief een fors saldo, dat <u>mogelijk</u> niet in die mate nodig is.</p> <p>Zoals de eigenaar van een appartement zal willen weten waarom het bestuur van de vereniging van eigenaren een specifiek meerjarig verloop van de voorziening (of bij een VvE de reserve) voor het financieren van groot onderhoud voorstelt – logischerwijs met de daarvoor noodzakelijke periodieke bijdragen – zo dient ook de raad van Nieuwkoop op dit punt actief een nadere, in de visie van de Rekenkamer extern gevalideerde onderbouwing aangereikt te krijgen. Niets meer, maar zeker ook niets minder: het gaat om ‘groot geld’, waarop de raad naar het oordeel van de Rekenkamer op dit moment te weinig zicht heeft.</p>
-----------	---

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – ‘investering met maatschappelijk nut’
15 oktober 2021
Bijlagen

Ad 10 en 11	<p>Maak de materie van de grondexploitaties, hoe lastig dat ook is, in volgende PenC-documenten zodanig toegankelijk dat <u>jeder</u> raadslid zonder veel moeite kan begrijpen (a) waarmee zou moeten worden ingestemd c.q. welke alternatieven denkbaar zouden zijn (bij een actualisatie en bij de behandeling van een programmabegroting en (b) wat het college precies verantwoordt (in de jaarrekening).</p> <p>Zie (nogmaals) punt 11 in het memorandum. De Rekenkamer geeft daar aan dat de desbetreffende cijfers, populair gezegd, alle kanten opgaan. De raad besloot in november 2019 op een begroting waarin korte tijd later, samenhangend met de grondexploitaties, voor € miljoenen aan wijzigingen (moesten) worden doorgevoerd. Het behoeft weinig betoog dat dat geen schoonheidsprijs verdient, en dat de materie in kwestie hoe dan ook toegankelijker zal moeten worden gepresenteerd – juist bij complexe financieel-technische issues, waarvan de grondexploitaties sprekende voorbeelden zijn, dient de raad volledig begrijpelijke informatie te krijgen aangereikt.</p>
-------------	--

**