

Regionaal Investeringsfonds Holland Rijnland

Onderzoek door de samenwerkende
rekenkamers en rekenkamercommissies

van Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Leiden,
Leiderdorp, Noordwijk, Teylingen,
Voorschoten en Oegstgeest

Bestuurlijk deel

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Regionaal Investerings Fonds	3
3. Conclusies.....	4
3.1 Meerwaarde RIF	4
3.2 Risico's RIF	5
4. Aanbevelingen.....	7
5. Bestuurlijke reactie Holland Rijnland	10
6. Nawoord rekenkamer(commissie)s	10

1. Inleiding

De samenwerkende rekenkamer(commissie)s in Holland Rijnland hebben onderzoek gedaan naar het Regionaal Investeringsfonds (RIF). Voor u ligt de rapportage van dat onderzoek. In opdracht van en in samenwerking met de samenwerkende rekenkamer(commissie)s heeft B&A/ PBLQ dit onderzoek uitgevoerd.

Aanleiding tot het onderzoek vormt de grote hoeveelheid middelen die met het RIF is gemoeid. In de periode van 2008-2022 storten de deelnemende gemeenten gezamenlijk ruim € 140 miljoen in het fonds. Eind 2010 is daarnaast aan gemeenten gevraagd om ten behoeve van het project Rijnlandroute de investering te verdubbelen van € 37,5 miljoen naar € 75 miljoen. De bijdragen aan het fonds maken een substantieel deel uit van de begroting van de betrokken gemeenten.

De rapportage bestaat uit twee delen: het bestuurlijk deel en de bevindingenrapportage. In het bestuurlijk deel treft u de conclusies en aanbevelingen aan, met daarnaast de bestuurlijke reactie van Holland Rijnland en het nawoord van de rekenkamer(commissie)s. De bevindingenrapportage bevat het rapport van onderzoek met de feitelijke onderzoeksbevindingen.

Voor het vergaren van de informatie waarop de onderzoeksresultaten zijn gebaseerd, zijn naast het bestuderen van dossiers interviews gehouden. De samenwerkende rekenkamer(commissies) spreken hierbij dank uit aan de geïnterviewde personen voor de door hen beschikbaar gestelde tijd en de verstrekte informatie. Ook danken de rekenkamer(commissie)s de medewerkers van Holland Rijnland en de ambtenaren van de gemeenten die hun medewerking hebben verleend aan het opsporen en het ter beschikking stellen van de gevraagde documenten, voor hun bijdrage aan het onderzoek. Ten slotte spreken de rekenkamer(commissie)s hun dank uit voor de uitgebreide en gedegen reactie van Holland Rijnland in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor.

2. Regionaal Investerings Fonds

Voordat nader wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen volgt eerst een korte beschrijving over het Regionaal Investerings Fonds (RIF).

Op 28 maart 2007 hebben de twaalf gemeenten die toen aangesloten waren bij het samenwerkingsverband, ingestemd met het oprichten van een Regionaal Investeringsfonds (RIF). In de periode 2008 tot en met 2022 wordt in totaal € 142,5 miljoen door de samenwerkende gemeenten in dit fonds gestort. In 2013 is door de gemeenten besloten een tweede tranche aan het RIF toe te voegen. Deze tranche bestaat uit een aanvullende

bijdrage van € 37,5 miljoen voor het realiseren van de Rijnlandroute. Deze bijdrage wordt gerealiseerd door een verlenging van het RIF tot en met 2024.

Met het RIF leveren de gemeenten een financiële bijdrage aan vijf projecten met een groot regionaal en infrastructureel belang:

1. Rijnlandroute
2. Hoogwaardige Openbaar Vervoer (HOV)-net Zuid-Holland Noord (voorheen genaamd: RijnGouwewijn)
3. Programma Ontsluiting Greenport, waaronder de Duinpolderweg, de noordelijke verbinding tussen de N206 en de A44
4. Versterking Greenport Duin- en Bollenstreek
5. Regionaal Groenprogramma (of ook wel genaamd: Groenfonds)

Het onderzoek richt zich op de effectiviteit en efficiency van het RIF, de bestedingen vanuit het RIF en de mogelijkheden die gemeenteraden hebben voor sturing en controle.

3. Conclusies

3.1 Meerwaarde RIF

Het instellen van het RIF heeft ontegenzeggelijk meerwaarde voor de deelnemende samenwerkende gemeenten. Die meerwaarde uit zich op drie vlakken: de concretisering van regionale solidariteit, de meerwaarde van de projecten en het genereren van invloed.

Concretisering van regionale solidariteit

De behoefte aan het RIF werd manifest toen circa 10 jaar geleden de regionale knelpunten en ambities binnen regioverband werden geïnventariseerd. Het bleek dat deze ambities de draagkracht van individuele gemeenten te boven gingen. Als reactie hierop hebben twaalf van deze gemeenten zich bereid getoond om gedurende verschillende jaren structureel bij te dragen aan een fonds dat zich richt op het realiseren van deze ambities. Daarmee wordt een forse materiële invulling gegeven aan gezamenlijk ervaren regionale belangen. Ook gemeenten die niet direct te maken zullen krijgen met de resultaten van de RIF-projecten hebben zich solidair getoond en dragen structureel bij aan de financiering.

Meerwaarde projecten

Met het RIF worden projecten mogelijk gemaakt die de draagkracht van de individuele gemeenten te boven gaan. Dat geldt niet alleen voor de grotere infrastructurele projecten, maar ook voor de projecten in het Regionaal Groenprogramma. Bij vrijwel alle nader onderzochte Projecten van het Regionaal Groenprogramma (zie bijlage 2 bij het bevindingenrapport) melden de betrokken projectleiders dat zonder de bijdrage vanuit het RIF (maximaal 25% van de totale projectkosten) het project nooit zou hebben plaatsgevonden. De bijdrage vanuit het RIF maakt de deelname en medefinanciering door andere overheden (provincie, hoogheemraadschap, Europa) gemakkelijker. Ook voor de bijdrage aan Versterking Greenport Duin en Bollenstreek geldt dat de omvangrijke, gegarandeerde en meerjarige bijdrage vanuit het RIF bijdraagt aan de

betrouwbaarheid en stabiliteit van dit bedrijf. Dat maakt de drempel voor andere partijen om te participeren in activiteiten de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij lager.

Genereren van invloed

Via het RIF treden de betrokken gemeenten als één partij op. Hun belangen zijn gebundeld en worden ook gezamenlijk behartigd. Gezamenlijk brengen zij een aanzienlijke hoeveelheid geld in. Daarmee hebben zij zich de nodige invloed in de besluitvorming en uitwerking van de plannen verworven. Aannemelijk is dat hun invloed verder reikt dan wanneer de gemeenten elk afzonderlijk een bijdrage hadden gegeven. Een afgeleid effect hiervan is dat samenwerkingspartners, zoals met name de provincie, zich tevreden tonen over de deskundige inbreng door de gemeenten. Bovendien is het voor de provincie prettig om niet (steeds opnieuw) met twaalf afzonderlijke gemeenten afspraken te moeten maken.

Het RIF kan daarmee worden beschouwd als een instrument dat:

- een structurele basis verschaft voor het aangaan van regionale knelpunten en ambities;
- projecten mogelijk maakt die de afzonderlijke gemeenten niet zelfstandig zouden hebben kunnen uitvoeren;
- invloed van de regio als geheel op besluitvorming door provincie en Rijk mogelijk maakt, in een mate die groter is dan de som van de invloed van de afzonderlijke gemeenten.

3.2 Risico's RIF

De samenwerking in de gekozen constructie kent ook risico's. Risico's waar het gaat om:

1. De beïnvloeding van de projecten
2. De sturing van de projecten
3. De controle op de projecten
4. Risicomanagement
5. Bijdragen aan het fonds

1. De beïnvloeding van de projecten is ingewikkeld, verloopt over vele schijven en de eindverantwoordelijkheid ligt bij een andere instantie of medeoverheid

De meer algemene opbrengsten van het RIF zijn wel 'ten koste' gegaan van de mogelijkheden die gemeenteraden hebben om sturing te geven aan de regionale ontwikkelingen en aan de mogelijkheden om deze te controleren. De betrokken gemeenten kunnen niet veel meer doen dan vanaf de zijlijn bezien of met hun bijdrage ook hun belangen en ambities van nu en in de toekomst voldoende zijn gediend. Weliswaar kunnen de gemeenten daar, via vertegenwoordigingen in gemeentelijke of provinciale stuur-, project- en werkgroepen, invloed op uitoefenen. Uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid voor alle projecten bij een andere instantie of medeoverheid. Pas na afronding van de infrastructurele projecten kan worden vastgesteld of deze hebben voldaan aan de doelstellingen (die in de regel ook weinig SMART zijn geformuleerd). In de nog te sluiten projectovereenkomsten voor de drie infrastructurele projecten dienen de doelen scherper en concreter te worden uitgewerkt, inclusief een duidelijke relatie met de doelstellingen uit het programma. Het Regionaal Groenprogramma vormt hierop enigszins een uitzondering. Voor 2015 is een evaluatie aangekondigd. Daarin kan onderzocht worden of de afzonderlijke projecten een

goede bijdrage leveren aan de 'hogere' regionale doelen. Mocht het antwoord negatief zijn, dan geldt toch ook dat de projecten tot en met de dag dat het evaluatierapport wordt gepubliceerd, al zijn uitgevoerd. Ook dat geldt is dan al uitgegeven.

2. De sturing op de projecten door de gemeenten en gemeenteraden is lastig en begrensd

Na vaststelling van de Beheersverordening in 2010 is sturing op het RIF niet meer in de gemeenteraden aan de orde geweest. Sturing op het niveau van de projecten is voor gemeenteraden, anders dan in de planvormingsfase, evenmin formeel mogelijk, omdat de eindverantwoordelijkheid voor deze projecten bij andere instanties berust. Individuele gemeenteraden kunnen slechts getrap, via hun portefeuillehouder of het lid van het Algemeen Bestuur pogingen doen om enige invloed uit te oefenen op specifieke projecten. Dat leidt overigens niet automatisch tot een algemene kritische beoordeling. Immers, ook bij velerlei andere (infrastructurele) projecten is het voor gemeenten niet ongebruikelijk om eenmalig een besluit te nemen dat voor vele jaren vergaande en onomkeerbare consequenties heeft. De sturing is meer begrensd dan die bij projecten die volledig in eigen beheer van gemeenten worden uitgevoerd.

3. De controle op het RIF en de RIF-projecten is moeilijk door de getrapte en ingewikkelde verantwoording en gebrekkige informatie over de besteding en verloop van projecten

Het samenwerkingsverband Holland Rijnland verstrekt via de eigen website nota's en andere publicaties zoals voortgangsverslagen. Ook organiseert zij inloopbijeenkomsten of geeft zij presentaties aan de betrokken gemeenteraden. Verder wordt via de agenda van het Algemeen Bestuur en van de portefeuillehoudersoverleggen veel informatie aan gemeenteraden ter beschikking gesteld. Raadsleden kunnen zo beschikken over informatie over besluitvorming en bestedingen, maar die informatie is weinig gestructureerd toegankelijk. Ook kan de informatie niet beoordeeld worden als inhoudelijk of financiële 'verantwoordingsinformatie'.

Verder is vastgesteld dat aan de totstandkoming en inrichting van het RIF in de opstartfase tussen 2007 en 2010 veel aandacht is besteed. Na 2010 is er feitelijk op het niveau van het RIF geen sprake van verantwoording aan de raden over de besluitvorming en de bestedingen. Wat de controle betreft is er feitelijk geen relevante controle-informatie beschikbaar. Gezien deze omstandigheid kunnen de raden hun controlerende rol met betrekking tot het RIF als geheel niet uitoefenen.

4. Risicomanagement op het niveau van de projecten is beperkt vorm te geven

Het beleid en het beheer van het RIF zijn nauwgezet en specifiek omschreven in de Beheersverordening voor het RIF, het treasurystatuut, de 'instructie controller' en de 'instructie accountant'. De besluitvorming verloopt volgens de geldende regels en afspraken, zoals die in deze documenten zijn benoemd. Het beheer voldoet aan de eisen die in het algemeen aan 'goed financieel beheer' kunnen worden gesteld. Het risicomanagement op het niveau van het fonds is daarmee geregeld.

Hiervan is geen sprake op het niveau van de projecten, althans niet door Holland Rijnland. Enerzijds doordat doelen en prestaties niet SMART zijn geformuleerd, anderzijds omdat vier van de vijf projecten (Groenprogramma uitgezonderd) niet onder regie of verantwoordelijkheid van Holland Rijnland of de gemeenten worden uitgevoerd en er sprake is van cofinanciering van een andere uitvoerende en regiepartij (provincie en Greenportontwikkelingsmaatschappij), kan op het niveau van Holland Rijnland niet per

project sprake zijn van risicomanagement. Daartoe dienen de gemeenten te vertrouwen op deze partners. Gezien de omvang van de bijdrage vanuit het RIF in relatie tot de totale financiële omvang van de projecten is deze verhouding en positie begrijpelijk. Het risicomanagement wordt daardoor noodgedwongen vormgegeven door continu aan tafel te zitten in de planvormings- en uitvoeringsfase maar formele middelen ontbreken nagenoeg.

5. Bijdragen aan het fonds

Ten aanzien van de bijdrage van gemeenten kunnen twee belangrijke risico's worden genoemd.

Het eerste betreft artikel 15 lid 3 van de beheersverordening. Door tegenvallende grondexploitaties kunnen gemeenten in financiële problemen raken. En dat kan een effect hebben op de betalingen aan het RIF. De beheersverordening voorziet in deze situatie in artikel 15 lid 3: "het Algemeen Bestuur kan alleen besluiten tot verlaging van de financiële bijdrage van een Deelnemende gemeente, indien de betreffende gemeente in 2012 aannemelijk kan maken dat ten minste dertig procent van de bouwopgave zoals genoemd in bijlage 1 bij artikel 4 van de Verordening niet wordt gerealiseerd door externe oorzaken." Geen van de gemeenten heeft tot op heden van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dat kan betekenen dat gemeenten in 2012 de prognose van de bouwopgave nog eens goed hebben bekeken en daarin geen aanleiding zagen om gebruik te maken van artikel 15 lid 3. Formeel is de mogelijkheid om de financiële bijdrage aan te passen op grond van dit artikel gepasseerd. Het risico dat met artikel lid 15 lid 3 is geadresseerd, is niet verdwenen, immers de bouwopgave kan alsnog in een vertraging in termen van realisatie komen. Het tweede risico betreft de verhoging van de bijdrage aan de drie infrastructurele projecten als gevolg van wijzigingen in de scope. Verhoging van de bijdrage is volgens de verordening altijd mogelijk en blijkt in de praktijk in één geval (Rijnlandroute) ook noodzakelijk. Zolang het om scopewijzigingen gaat of inpassingsoplossingen in de planvormingsfase is bijdrageverhoging te verdedigen. Deze situatie verandert vanaf het moment dat het ontwerp definitief is en 'de spade' de grond in gaat. Vanaf dat moment zijn kostenverhogingen het risico van de uitvoeringsverantwoordelijke, in casu de provincie. De verordening zou hierop aangepast en aangescherpt moeten worden.

4. Aanbevelingen

Bovenvermelde conclusies geven aan dat het RIF op onderdelen belangrijke meewaarde heeft voor de regionale samenwerking. Bovendien is in het onderzoek gebleken dat het RIF conform de oorspronkelijk gemaakte afspraken wordt beheerd en dat het wordt aangewend voor de beoogde doelen. In de conclusies is eveneens gewezen op risico's die aan het RIF zijn verbonden en de beperkte mogelijkheden voor gemeentebesturen voor zowel hun sturende als controlerende mogelijkheden. De huidige aansturing en beheer van het RIF hebben in essentie tot gevolg dat individuele raadsleden zowel hun sturende als hun controlerende verantwoordelijkheden inzake het RIF niet kunnen waarmaken. Dat belast ook hun volksvertegenwoordigende taak. In de huidige gang van zaken kunnen raadsleden over de ontwikkelingen rond het RIF nauwelijks verantwoording afleggen aan de lokale gemeenschap. Dat gaat in het bijzonder gelden voor nieuw te verkiezen gemeenteraden die geen bemoeienis hebben gehad met de inrichting van het RIF, maar daar wel (in de periode 2014 – 2022) mee te maken zullen hebben.

Hieronder volgen de aanbevelingen. De aanbevelingen dienen in het jaar 2014 te worden opgevolgd.

1. De sturing van projecten

Een geconstateerde tekortkoming bij het RIF is dat er geen procedure is afgesproken indien doelstellingen en uitgangspunten van het RIF veranderen. Dit bleek onder meer bij de gewijzigde besluitvorming rond de RijnGouwelijn. Wellicht zouden de wijzigingen bij de RijnGouwelijn kunnen worden beschouwd als een bijzonder 'incident'. Maar het RIF heeft betrekking op enkele andere grote infrastructurele projecten die nog in uitvoering moeten worden genomen. Het is niet ondenkbaar dat daar in de komende jaren nog sprake zal zijn van onverwachte tegenvallers of noodzakelijke aanpassingen.

Aanbeveling:

Het Dagelijks Bestuur bereidt een aanpassing van de beheersverordening voor waarin wordt aangegeven welke procedure/beheersmaatregel wordt gevolgd indien van eerder gestelde kaders afgeweken wordt of wanneer de kaders bijstelling behoeven. Deze aanpassing wordt besproken en vastgesteld in het Algemeen Bestuur

2. De beïnvloeding van projecten

Geconstateerd kan worden dat de doelstellingen van het RIF nauwelijks specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. Een consequentie daarvan is dat er geen afrekenbare prestatie-indicatoren zijn geformuleerd die uit (specifieke en meetbare) doelstellingen zouden voortvloeien. Het feit dat deze doelstellingen betrekkelijk algemeen zijn geformuleerd maakt het lastig om risico's scherp te krijgen, belemmert een adequate sturing en ontnemt betrokken gemeenteraden veel mogelijkheden tot controle.

Aanbeveling:

Het Algemeen Bestuur bereidt een discussie voor ten aanzien van de precisering van doelstellingen van de vijf RIF-projecten, voor zover dit nog niet afdoende heeft plaatsgevonden. Gemeenteraden dienen in de voorbereiding door de respectievelijke AB-leden betrokken en geconsulteerd te worden. Aansluitend vindt in het Algemeen Bestuur een discussie over concretisering van de doelstellingen van de vijf projecten en van het RIF als instrument plaats. Het resultaat van de discussie is het formuleren van meetbare prestatie-indicatoren.

3. De controle op de projecten / informatievoorziening

Een volgende set van aanbevelingen heeft betrekking op het versterken van de informatievoorziening over het RIF, zowel in algemene zin als in het bijzonder wat de mogelijkheden om aan risicobeheersing te doen betreft. Implementatie van onderstaande aanbevelingen versterkt de controlerende mogelijkheden van de betrokken gemeenteraden.

Aanbeveling:

De raden van de Holland Rijnland-gemeenten geven, op grond van een daartoe strekkend voorstel van het DB, duidelijk aan aan welke eisen de informatievoorziening ten aanzien van het RIF zou moeten voldoen. Mogelijke aandachtspunten daarbij zijn:

- *De vindbaarheid, overzichtelijkheid en actualiteit van de algemene informatie over het RIF op de website van Holland Rijnland.*

- *Verstrekken van periodiek inzicht in de realisatie van doelstellingen van het RIF, de daaronder vallende projecten en de daarop gebaseerde plannen.*
- *Het vergelijken van realisatiegegevens met de oorspronkelijke en (eventueel) gewijzigde doelstellingen en plannen.*
- *Het vastleggen op welke wijze de uitkomsten van monitoring besproken worden en hoe besluitvorming naar aanleiding daarvan verloopt.*

De uiteindelijk overeengekomen verbeteringen in de informatievoorziening worden door het DB van Holland Rijnland geïmplementeerd.

4. Risicomanagement

Beargumenteed kan worden dat het risicomanagement op de RIF-projecten formeel geen verantwoordelijkheid van Holland Rijnland is, omdat de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij een medeoverheid of ontwikkelingsmaatschappij ligt. Dat betekent niet dat daarmee het risicomanagement niet nodig is. Juist vanwege de getrapte beïnvloeding en de beperkte sturingsmogelijkheden in combinatie met de grote uitgaven, is risicomanagement noodzakelijk. Juist ook om de regionale samenwerking te objectiveren en te verantwoorden.

Aanbeveling:

Het Dagelijks Bestuur:

- *voert geregeld een integrale risicoanalyse uit, waarbij onder meer inkomsten worden afgezet tegen lopende en toekomstige verplichtingen;*
- *zorgt voor een deugdelijke verslaglegging van de risicoanalyse;*
- *bespreekt de uitkomsten van de risicoanalyse in het AB en zorgt dat de analyse beschikbaar is voor bespreking in de raden of commissies van de betrokken gemeenten.*

Als het gaat om het versterken van het inzicht in de efficiency van het RIF strekt het tot aanbeveling om inzicht te verschaffen in de met het beheer van het RIF verbonden activiteiten en kosten.

- *Het DB expliciteert de met het RIF verbonden beheersactiviteiten, evenals de daarmee verbonden inspanningen en kosten.*

5. Bijdragen aan het fonds

Ten aanzien van het risico van projectoverschrijding in de uitvoeringsfase kan een artikel in de beheersverordening worden opgenomen waarin wordt overeengekomen dat alle kostenoverschrijdingen die niet voortvloeien uit scopewijzigingen voor risico van de projectverantwoordelijke komen.

Aanbeveling:

In de beheersverordening wordt een artikel opgenomen waarmee projectoverschrijdingen die niet het gevolg zijn van scopewijzigingen ten laste worden gelegd aan de projectverantwoordelijke overheid.

5. Bestuurlijke reactie Holland Rijnland

[PM]

6. Nawoord rekenkamer(commissie)s

[PM]