

Investeringsbeslissingen van gemeenteraden

Investeringsbeslissingen van gemeenteraden

Scriptie Master of Science Accounting & Finance

Fred van den Bos

Open Universiteit Nederland

Faculteit Management Wetenschappen

Begeleider: Prof. Dr. A.C.C. Herst

Examinator: Drs. J.G.E. Spekrijse

Schrijver: Fred van den Bos
Coverontwerp: Fred van den Bos
ISBN: 9 789491 080890
Uitgegeven via: limburger.nl/mijnboek
Print: Printforce, Alphen a/d Rijn
© Fred van den Bos

Samenvatting

Evenals bedrijven investeren gemeenten. Als de gemeenten een economisch nut voor ogen hebben investeren zij meestal in onroerende zaken zoals de aankoop van gronden of de aankoop of bouw van panden. De beslissing om te investeren kan door de gemeenteraad zelf worden genomen. Indien de gemeenteraad besluit tot een investering zou hij daarbij gebruik kunnen maken van methoden en technieken die hiervoor in het vakgebied van de ondernemingsfinanciering zijn ontwikkeld.

Groepsdenken kan een oorzaak zijn waarom de beschikbare technieken niet worden benut. Door Janis zijn een zevental gebreken bij besluitvorming benoemd die er op duiden dat er sprake kan zijn van Groepsdenken.

Er zijn gevallen bekend dat er sprake was van groepsdenken bij besluitvorming door gemeenten. Er is geen onderzoek bekend naar groepsdenken bij Nederlandse gemeenten. Bij mijn onderzoek heb ik me daar op gericht. De probleemstelling luidt: *"Zijn sinds 2004 bij het nemen van besluiten door de gemeenteraden van Nederlandse gemeenten, tot het doen van investeringen met een economisch nut, symptomen van een gebrekkig besluitvormingsproces waarneembaar die duiden op groepsdenken?"*

Om deze probleemstelling op te lossen heb ik een steekproef getrokken van 92 besluiten van na 1 januari 2004, genomen door gemeenteraden van Nederlandse gemeenten, tot het doen van investeringen met economisch nut. De steekproef is representatief voor Nederlandse gemeenten ingedeeld naar klassen van algemene uitkering. De algemene uitkering die een gemeente uit

het gemeentefonds ontvangt, is een indicatie voor de financiële armslag die een gemeente heeft. Gemeenten worden geacht met de algemene uitkering hetzelfde voorzieningenniveau in stand te kunnen houden.

Aan de hand van de theorie van Janis heb ik acht gebreken benoemd die eventueel aan zo'n investeringsbeslissing zouden kunnen kleven:

1. Zeer onvolledig overzicht van alternatieven;
2. Zeer onvolledig overzicht van doelen;
- 3a. Nalaten om te onderzoeken welke kosten aan voorkeursalternatief verbonden zijn;
- 3b. Nalaten om te onderzoeken welke risico's aan voorkeursalternatief verbonden zijn;
4. Nalaten om eerder afgewezen alternatieven nogmaals te beoordelen;
5. Matig zoeken naar informatie;
6. Selectiviteit in het verwerken van de beschikbare informatie;
7. Nalaten om 'rampenplannen' uit te werken (en/of implementatie- en monitoring plannen).

Van elke investeringsbeslissing in de steekproef ben ik nagegaan hoeveel van deze gebreken er aan de beslissing kleefden. Dat aantal is minimaal 0 indien er sprake is van geen enkel gebrek en maximaal 8 indien alle gebreken zijn waargenomen. Gemiddeld zijn er 4 gebreken in de besluitvorming waargenomen. Verder bleek dat de beslissingen in de steekproef in twee clusters zijn te verdelen. Een cluster met gemiddeld 1,7 gebreken en een cluster met gemiddeld 5,6 gebreken.

Statistische toetsing wijst uit dat de probleemstelling bevestigend moet worden beantwoord. Sinds 2004 zijn bij het nemen van besluiten door de gemeenteraden van Nederlandse gemeenten, tot het doen van investeringen

met een economisch nut, symptomen van een gebrekkig besluitvormingsproces waarneembaar die duiden op groepsdenken. Hoewel dit er op duidt dat bij de besluitvorming door gemeenteraden er sprake kan zijn van groepsdenken, is het voorkomen van groepsdenken zelf niet expliciet aangetoond.

In meer dan de helft van de gevallen verloopt de besluitvorming door gemeenteraden bij investeringsbeslissingen gebrekkig. Veel voorkomende gebreken zijn: het niet in ogenschouw nemen van alternatieven, geen kwantitatieve doelstelling formuleren, onvoldoende zicht op de exploitatiekosten, onvoldoende risicoanalyse, het niet opnieuw meewegen van eerder afgewezen alternatieven en het niet betrekken van tegenargumenten in de besluitvorming. Als wordt besloten dan is vaak de uitvoering onvoldoende in beeld gebracht.

1 Inleiding

Bedrijven trekken vermogen aan en genereren middelen om activa te kunnen verwerven. De traditionele benadering van ondernemingsfinanciering leert dat bedrijven worden geacht te streven naar maximalisatie van hun marktwaarde en dat die marktwaarde toeneemt indien wordt besloten tot een investering waarvan de netto-contante-waarde positief is (Duffhues, 1994, p. 493; Ross e.a. 1999, p. 58). In de praktijk blijkt dat psychologische effecten er toe leiden dat bestuurders deze regel niet altijd volgen (Shefrin, 2007, p. 3). Bij managers onderscheidt Shefrin daarbij een tiental verschijnselen die hij in drie groepen indeelt: vooroordelen, vuistregels en misleiding¹. Onderzoek wijst uit dat deze effecten zich inderdaad voordoen. Zie bijvoorbeeld Barberis en Thaler (2003), Gervais, Heaton en Odean (2003) alsmede Choudhury, Clingermayer en Dasse (2003). In zijn hoofdstuk over groepsbesluitvorming onderscheidt Shefrin drie belangrijke kenmerken van groepsgedrag: nauwkeurigheid, polarisatie en onverantwoorde aanvaarding² (Shefrin, 2007, p.146). Er is een aantal hoofdoorzaken bekend dat ten grondslag ligt aan de gebreken bij groepsbesluitvorming: groepsdenken, inefficiënte informatiedeling en meeliftersgedrag³. De ondergang van de Amerikaanse energie gigant ENRON wordt ondermeer toegeschreven aan groepsdenken (Shefrin, 2007, p.150). Bij organisaties worden de belangrijkste

¹ Shefrin spreekt van *biases, heuristics en framing effects* (Shefrin, 2007, p. 2).

² In het hoofdstuk "Group Process" onderscheidt Shefrin *accuracy, polarization en unwarranted acceptance* (Shefrin, 2007, p. 146).

³ Shefrin spreekt van *groupthink, poor information sharing en social loafing*.

beslissingen doorgaans in groepen genomen. In mijn scriptie besteed ik daarom vooral aandacht aan groepsdenken.

Ook Nederlandse gemeenten genereren middelen en trekken vermogen aan om activa te verwerven. Activa van gemeenten hebben echter deels een ander karakter dan de activa van het bedrijfsleven. Activa in het bedrijfsleven hebben meerjarig een economische waarde: ze genereren opbrengsten gedurende meerdere jaren. Een deel van de activa van gemeenten heeft economisch waarde, omdat gemeenten prijzen en tarieven voor diensten vragen (bijvoorbeeld voor het zwembad en de riolering). Activa waarvoor prijzen en tarieven gevraagd kunnen worden zijn (ten minste gedeeltelijk) rendabel (Min BZK, 2003, p. 41).

Gemeenten produceren niet voor een markt maar voor het algemeen belang. Zij streven naar maximalisatie van het nut van de voorzieningen voor het algemeen belang. Deze voorzieningen hebben weliswaar een economische waarde maar zullen niet of slechts beperkt op een markt worden aangeboden. Ik wil me daarom niet beperken tot maximalisatie van marktwaarde maar overstappen naar het bredere begrip maximalisatie van economisch nut. De investeringsbeslissingen van gemeenten om activa met een economisch nut aan te schaffen, plaats ik daarmee in hetzelfde kader als de investeringsbeslissingen van bedrijven met het oog op maximalisatie van de marktwaarde. In beide gevallen gaat het om maximalisatie van nut. In mijn scriptie ga ik met de investerings-theorieën die ontwikkeld zijn voor het bedrijfsleven kijken naar de beslissingen die gemeenten nemen.

In de investeringstheorie wordt beschreven met welke methoden en technieken bepaald kan worden wat de indirecte opbrengstwaarde van een investering is. Met

het uitgangspunt dat gemeenten ook maximalisatie van economisch nut nastreven, komt allereerst de vraag op of zij bij hun investeringsbeslissingen de methoden en technieken uit de investeringstheorie (kunnen) benutten. Vervolgens rijst de vraag of - evenals bij bedrijven - bij gemeenten psychologische effecten er toe leiden dat bestuurders deze regel niet altijd volgen. De belangrijkste beslissingen worden bij gemeenten door groepen genomen (gemeenteraden) (artikel 108 en 147 Gemeentewet). Kan groepsdenken een rol spelen in de besluitvorming door gemeenteraden bij het nemen van investeringsbeslissingen? Deze vragen zal ik in de scriptie nader onderzoeken en beantwoorden.

De in de economische theorie opgestelde uitgangspunten, zoals het streven van bedrijven naar maximalisatie van marktwaarde, blijken niet overeen te komen met de praktijk (Shefrin, 2007). Dit verschil is object van onderzoek binnen de behavioral finance. Dit relatief nieuwe deelgebied binnen de economische wetenschappen beschrijft diverse oorzaken voor het ontstaan van het verschil tussen de theorie en de praktijk. Een verklaring voor dit verschil wordt binnen dit alternatieve perspectief van de economie gezocht in gedragsmatige aspecten. Daar waar de gangbare theorie uitgaat van een rationeel handelende mens blijkt deze mens in de praktijk niet altijd rationeel te handelen. Hoewel behavioral finance de gehele economie als onderzoeksgebied heeft, richt ik me op investeringen binnen organisaties, meer specifiek investeringsbeslissingen bij gemeenten. Ik heb hiervoor de volgende probleemstelling geformuleerd: "Zijn sinds 2004 bij het nemen van besluiten door de gemeenteraden van Nederlandse gemeenten, tot het doen van investeringen met een economisch nut, symptomen van een gebrekkig besluitvormingsproces waarneembaar die duiden op groepsdenken?"