

Onderzoek Planning & Control documenten



Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

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

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

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

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl

Website: www.gemeenteswf.nl



Onderzoek Planning & Control documenten

Januari, 2015



Inhoud

SAMENVATTING	6
1. ONDERZOEKSOPZET P&C DOCUMENTEN	9
1.1 PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING	9
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	10
1.3 UITVOERING, METHODEN EN TECHNIKEN EN PLANNING	11
2. NORMENKADER PLANNING EN CONTROL	13
2.1 INLEIDING	13
2.2 PLANNING EN CONTROL BINNEN EEN GEMEENTE.....	13
2.3 NORMEN VOOR PLANNING EN CONTROL.....	15
2.3.1 <i>Algemeen geldende organisatorische normen</i>	15
2.3.2 <i>Inhoudelijke normen voor de producten van de planning en controlcyclus</i>	16
2.3.3 <i>Het normenkader nader bezien</i>	17
2.4 OPERATIONALISATIE VAN DE NORMEN	17
3. BEELD VAN DE P&C PRODUCTIES IN DE PRAKTIJK	19
3.1 INLEIDING	19
3.2 TIJDIGHEID, HELDERE BESLUITVORMING.....	20
3.3 LEESBAARHEID EN AANSLUITING OP INFORMATIEBEHOEFTE RAAD.....	22
3.4 CONSISTENT, RELEVANT, BETROUWBAAR, VERGELIJKBAAR, ACTUEEL EN VOLLEDIG.....	23
3.5 SMART DOELSTELLINGEN.....	24
3.6 DE PLANNING EN CONTROL PRODUCTIES GEVEN INZICHT IN DE FINANCIËLE SOLIDITEIT.	27
3.6.1 <i>Algemeen</i>	27
3.6.2 <i>Weerstandsvermogen</i>	30
3.6.3 <i>Besparingen</i>	31
3.6.4 <i>Sociaal domein</i>	32
3.6.5 <i>Grond</i>	35
3.7 VAN INPUT NAAR OUTCOME: INZICHT IN HET CONVERSIEPROCES.....	37
3.8 DOORONTWIKKELING P&C.....	38
4. INFORMATIEBEHOEFTE VAN DE GEMEENTERAAD	39
4.1 INLEIDING	39
4.2 RESULTATEN.....	39
5. ANALYSE	43
5.1 INLEIDING	43
5.2 P&C PRODUCTIES LANGS DE NORMEN	43
5.3 TIJDIGHEID, HELDERE BESLUITVORMING.....	44
5.4 LEESBAARHEID EN AANSLUITING OP INFORMATIEBEHOEFTE RAAD.....	46
5.4.1 <i>Leesbaarheid</i>	46



5.4.2 Informatiebehoefte raad en commissie	47
5.5 CONSISTENT, RELEVANT, BETROUWBAAR, VERGELIJKBAAR, ACTUEEL EN VOLLEDIG	52
5.6 SMART DOELSTELLINGEN.....	55
5.7 DE PLANNING EN CONTROL PRODUCTIES GEVEN INZICHT IN DE FINANCIËLE SOLIDITEIT	57
5.7.1 Algemeen.....	57
5.7.2 Weerstandsvermogen	61
5.7.3 Besparingen	62
5.7.4 Sociaal domein	65
5.7.5 Grond	68
5.8 VAN INPUT NAAR OUTCOME: INZICHT IN HET CONVERSIEPROCES.....	70
5.9 DOORONTWIKKELING P&C.....	71
5.10 NADERE ANALYSE EN CONFRONTATIE NORMEN, PRODUCTIES EN OORDEEL RAAD	73
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	78
LIJST VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN	80
BIJLAGE I VRAGENLIJST RAADSLEDEN EN COMMISSIELEDEN.....	81
BIJLAGE II BESTUURLIJKE REACTIE	83
BIJLAGE III NAWOORD REKENKAMER.....	87



Samenvatting

De planning en control producties worden in veel gemeenten nog steeds geassocieerd met financiën en ook de behandeling van deze producties lijken soms voorbehouden aan een commissie Financiën of een auditcommissie. Opmerkelijk, omdat bij het vaststellen van een begroting niet alleen de budgetten worden geautoriseerd, maar ook wordt aangegeven wat er met die budgetten de komende jaren gedaan moet worden, terwijl bij de behandeling van een jaarverslag wordt bezien of de voorgenomen activiteiten ook echt zijn uitgevoerd. In dit verband wordt de behandeling en vaststelling van een begroting en een jaarverslag wel gezien als summum van democratie, waarin de kaderstellende en controlerende rol van een gemeenteraad daadwerkelijk tot uiting komt. Met andere woorden: planning en control producties gaan niet alleen over geld, maar veel meer over beleid en de effectiviteit van dat beleid, over gewenste maatschappelijke effecten, over risico's en externe ontwikkelingen en de manier waarop een gemeente hiermee omgaat, over het prioriteren van activiteiten en uiteindelijk zelfs over de missie en de visie van een gemeente. Planning en control producties zijn dan ook voor de gehele gemeenteraad.

In dit licht leek het de rekenkamer goed om de planning en control producties van de gemeente aan een nadere analyse te onderwerpen. De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft hiertoe de volgende centrale vraag opgesteld:

“In hoeverre sluiten de planning en control producties van de gemeente aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad en in hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van deze producties zijn kaderstellende en controlerende rol uitoefenen?”

Om antwoord te geven op deze vraag is eerst een normenkader opgesteld. Vervolgens zijn een aantal P&C producties doorgenomen. Het betreft de producties die ten tijde van de huidige gemeenteraad zijn behandeld en vastgesteld. Daarnaast is een enquête uitgezet onder commissieleden en raadsleden en de respons is in deze rapportage verwerkt. Tijdens de analyse is bezien in hoeverre de P&C producties zich verhouden tot de gestelde normen en in hoeverre deze producties tegemoetkomen aan de informatiebehoefte van de respondenten. De analyse vormt een opmaat voor de conclusies en de aanbevelingen.

Aan de hand van dit onderzoek zijn de volgende conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren.

De P&C producties voldoen grotendeels aan de organisatorische normen die gesteld zijn. Dit betreffen normen op de criteria tijdigheid, heldere besluitvorming, leesbaarheid en begrijpelijkheid. Ook in de ogen van de respondenten uit de raad en de commissies voldoen de producties aan de gestelde organisatorische normen.

Als de producties worden beoordeeld op de mate waarin zijn financieel en inhoudelijk aansluiten op elkaar, kan gesteld worden dat de producties voldoen. Ook het oordeel van de respondenten is hier positief.

De bestuursrapportage en de jaarrekening gaan systematisch in op afwijkingen. Over het algemeen gaan de toelichtingen uit de begroting 2015 in op datgene wat de gemeente doet en gaat doen, maar niet op datgene wat de gemeente anders doet in 2015 ten opzichte van 2014. Een uitzondering hierop is het sociaal domein.

Alle producties worden binnen de wettelijke termijn opgeleverd en doorgestuurd naar de provincie, terwijl ook de benodigde accountantsverklaring bij het jaarverslag is aangetroffen.

Totaaloverzichten zijn aanwezig in de producties, maar doorgaans slechts voor één jaarschijf. Dit belemmert een adequate vergelijking tussen de jaren voor de lezer, terwijl ook ontwikkelingen minder makkelijk te traceren zijn.

De P&C producties kunnen concreter worden opgezet. De vraag “wat gaan we daarvoor doen”, is in sommige gevallen net zo abstract geformuleerd als de vraag “wat willen we



bereiken”. De producties zijn niet altijd zelfstandig leesbaar: er wordt vrij vaak verwezen naar andere documenten.

De tweede W-vraag wordt niet systematisch beantwoord in de bestuursrapportage en het jaarverslag. Het gevolg is hiervan is, dat activiteiten uitgevoerd kunnen worden, welke niet vooraf via de begroting richting de raad zijn gecommuniceerd, terwijl activiteiten die wel zijn gecommuniceerd via de begroting, niet meer worden toegelicht.

De respondenten zijn positief over de mate waarin de producties inzicht bieden in de financiële soliditeit. Ten aanzien van dit inzicht is de rekenkamer kritischer. Zo roepen de passages over het Sociaal Ontwikkelingsfonds in de perspectiefnota behoorlijk wat vragen op. Ook vermelden de bestuursrapportage en de perspectiefnota geen stand van de algemene reserve, terwijl dit een belangrijke indicator is van de financiële soliditeit. Als alle producties naast elkaar worden gelegd en worden geanalyseerd, ontstaat pas een goed en consistent inzicht.

Op onderdelen wordt wel een goed inzicht gegeven. Zo is het sociaal domein adequaat verwerkt en geeft ook de paragraaf Grond een goed inzicht in de stand van zaken. De paragraaf Weerstandsvermogen levert eveneens een goed inzicht in het benodigd en beschikbare weerstandsvermogen.

Als naar de financiële soliditeit zelf wordt gekeken, ontstaat een verontrustend beeld. Zo loopt het beschikbare weerstandsvermogen in korte tijd terug van 22,5 mln. naar 11,7 mln. Dit wordt afgevangen met een navenante neerwaartse bijstelling van het benodigde weerstandsvermogen (van 18,1 mln. naar 9 mln.), maar de vraag rijst, of hier een gedegen analyse aan ten grondslag ligt. De besparingen liggen op schema, maar dit is deels nog op begrotingsbasis. De grondexploitaties blijven eveneens een punt van continue zorg.

De meeste respondenten vinden dat de producties helpen in het stellen van kaders en in het afnemen van verantwoording. Daarnaast is de gemeente bezig om de P&C producties door te ontwikkelen.

Aan de andere kant kan gewezen worden op het feit, dat het gebruik van indicatoren in andere gemeenten als zeer positief en behulpzaam wordt ervaren. Het gebruik van indicatoren vooraf kan behulpzaam zijn bij het formuleren van beoogde maatschappelijke effecten, terwijl tijdens de rit beter een vinger aan de pols kan worden gehouden.

Doordat de producties op sommige punten minder SMART zijn geformuleerd, krijgt het toekennen van kleurscores een subjectief karakter.

Deze conclusies kunnen vertaald worden naar de volgende aanbevelingen.

Neem bij totaalbeelden meerdere jaarschijven op. Op die manier kunnen vergelijkingen gemaakt worden en kunnen ontwikkelingen getraceerd worden.

Geef de P&C producties zo concreet mogelijk vorm. Het is raadzaam om met name de tweede deelvraag (wat gaan we daarvoor doen) zo specifiek mogelijk te formuleren en te voorzien van eenduidige prestaties en een tijdsplanning.

Rapporteer systematisch over de tweede deelvraag in de bestuursrapportage en het jaarverslag. Alle activiteiten en prestaties die onder de tweede deelvraag in de begroting zijn opgenomen, zouden terug moeten komen bij de bestuursrapportage en het jaarverslag.

Laat ook in de perspectiefnota en de bestuursrapportage de ontwikkeling van de algemene reserve zien.

Het is raadzaam de financiële soliditeit goed te blijven volgen. Zo zal de hoogte van de algemene reserve en het beschikbare weerstandsvermogen goed gevolgd moeten worden. Ook de ontwikkelingen binnen de grondexploitaties verdienen permanente aandacht. Tot slot zal men de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen moeten blijven volgen.

Verfijn de systematiek van kleurscores. Zo kan overwogen worden om scores toe te kennen op basis van de reeds gerealiseerde prestaties (en niet op basis van de verwachtingen). Ook kan



men overwegen om met combinaties te werken. Daarbij wordt de realisatie van prestaties gecombineerd met het budgettair verloop.

Het gebruik van mijlpalen zou hier behulpzaam kunnen zijn. Daarbij wordt aangegeven wanneer welke prestatie gedurende het jaar gerealiseerd moet zijn: het proces wordt als het ware voorzien van piketpaaltjes om beter op de voortgang toe te kunnen zien. Dit kunnen bestuurlijke besluiten zijn, maar ook concrete activiteiten of prestaties.

Tijdens het onderzoek is zeer constructief samengewerkt met de ambtelijke organisatie, terwijl ook de respons op de uitgezette vragenlijst zeer snel binnenkwam bij de rekenkamer. Deze medewerking is cruciaal voor de uiteindelijke kwaliteit van dit onderzoek en bij deze wil de rekenkamer iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek bijzonder hartelijk danken.



1. Onderzoeksopzet P&C documenten

1.1 Probleemstelling en doelstelling

Binnen gemeenten wordt de noodzaak tot doelmatig en doeltreffend handelen en het afleggen van verantwoording daarover, steeds groter. Een en ander wordt niet alleen ingegeven vanuit een taakverzwaring voor gemeenten en de beperking van de budgettaire ruimte, ook het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke organisaties en private organisaties en het toenemende aantal verbonden partijen werken deze noodzaak in de hand. De planning en control functie binnen een gemeente heeft in essentie tot doel om een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloop van processen te waarborgen. Onderzoek dat door lokale rekenkamers naar deze functie binnen gemeenten wordt uitgevoerd wijst soms op knelpunten op het gebied van planning en control. Zo sluiten begroting, rapportages en verantwoording onvoldoende aan op elkaar en op de realiteit met als gevolg dat de gemeenteraad geen grip meer heeft op de gemeentelijke uitgaven. De consequentie hiervan is, dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed kan invullen. Over de manier waarop deze functie het best kan worden vormgegeven bestaan evenwel zeer verschillende inzichten, zowel nationaal als internationaal. Sommige inzichten beogen de instrumenten van de planning en control functie (begroting, rapportages en verantwoording) te verbeteren, andere inzichten gaan nu juist in op het proces van besluitvorming. Volgens de algemene opinie heeft de gemeenteraad sinds de introductie van het dualisme en het BBV een kaderstellende en controlerende rol waarbij de nodige afstand en hoofdlijn in acht moeten worden genomen. Dit houdt in, dat de raad zich niet zou moeten richten op de details maar zou moeten sturen op hoofdlijnen. Daartoe dienen de planning en control producties consistent, afgestemd en op het juiste aggregatieniveau te zijn opgesteld. In de praktijk levert dit echter de nodige problemen op, doorgaans omdat geen eenduidig antwoord bestaat op de vraag wat nu precies een hoofdlijn is en wat een detail.

De gemeente heeft de nodige acties in gang gezet om de planning en control producties verder te ontwikkelen. Op 16 mei 2013 is een motie van VVD, CDA, FNP, PvdA, GL aangenomen door de gemeenteraad, waarin het college wordt opgeroepen onderzoek te doen naar concrete toepassingen met betrekking tot indicatoren. Te denken valt daarbij aan stoplicht indicatoren, bestandsontwikkelingscijfers en het gebruik van dashboards. Het college heeft vervolgens gezien hoe deze motie het best geëffectueerd kan worden en heeft vanaf 2014 de nodige actie ondernomen en aanpassingen gepleegd in de planning en control producties (raadsvoorstel, vastgesteld door het college d.d. 25 februari 2014). Daarnaast is in opdracht van het college in 2014 een evaluatie uitgevoerd naar de interne planning en control functie (Evaluatie Perspectievennota, Bestuursrapportage, Programmabegroting, 2014).

Het lijkt goed om te bezien welke acties nu zijn ondernomen in de doorontwikkeling van de planning en control cyclus, in hoeverre de huidige planning en control producties nu aansluiten op de informatiebehoefte van de gemeenteraad (zowel inhoudelijk als procedureel) en om te bezien in hoeverre verbeteringen mogelijk zijn.

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân wil daarom een onderzoek doen naar de planning en control producties van de gemeente met als doel een bijdrage te leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.



De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft hiertoe de volgende centrale vraag opgesteld:

“In hoeverre sluiten de planning en control producties van de gemeente aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad en in hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van deze producties zijn kaderstellende en controlerende rol uitoefenen?”

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek stelt dus de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad centraal en beziet in hoeverre de planning en control producties deze rol ondersteunen. De interne planning en control producties zullen weliswaar worden meegenomen in dit onderzoek, maar zullen niet het primair object van onderzoek zijn. De motie aangenomen in de gemeenteraad en de ontwikkelingen die zich daarna hebben voorgedaan rechtvaardigen een focus op de rol van de gemeenteraad in dit onderzoek. Dit onderzoek beziet expliciet in hoeverre de acties die in gang zijn gezet bijdragen aan een betere vervulling van de informatiebehoefte van de raad. Daarnaast is de interne planning en control functie op verzoek van het college onlangs al geëvalueerd, zodat een rekenkameronderzoek naar de interne planning en control functie minder voor de hand ligt.

De volgende deelvragen zijn voor dit onderzoek geformuleerd:

1. Aan welke normen moeten planning en control producties voldoen om de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol?
2. Hoe verloopt de planning en control functie in de praktijk van Súdwest-Fryslân?
3. Hoe worden de planning en control producties door de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân beoordeeld?
4. Zijn er verschillen te constateren tussen het normenkader, de praktijk en de beoordeling van de gemeenteraad en hoe zijn deze verschillen te verklaren?
5. Hoe zou de planning en control functie binnen de gemeente Súdwest-Fryslân mogelijkkerwijs verbeterd kunnen worden?

Het onderzoek moet in ieder geval antwoord op de bovenstaande vragen geven. In het bijzonder kan de beantwoording van de laatste vraag een wezenlijke bijdrage leveren aan de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van werken binnen de gemeente Súdwest-Fryslân en een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De deelvragen zijn nog breed geformuleerd en een nadere afbakening is dan noodzakelijk. Gekozen is om het onderzoek te beperken tot de bestuurlijke planning en control producties. De interne rapportages, plannen en overige planning en control producties zullen dus in eerste instantie geen object van onderzoek zijn.

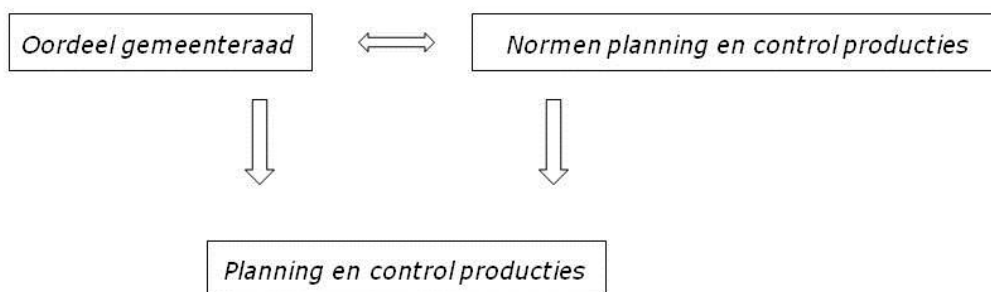
Na de constructie van een normenkader, dat zowel inhoudelijke als procedurele criteria bevat, zal een overzicht verkregen worden van de planning en control functie in de praktijk van Súdwest-Fryslân. Vervolgens zullen enquêtes worden afgenomen bij raadsleden om te bezien of de planning en control producties aansluiten op de informatiebehoefte van deze raadsleden.

De vierde deelvraag zet het normenkader, de praktijk en de beoordeling van de gemeenteraad tegen elkaar af. Zo is het mogelijk, dat de beoordeling van raadsleden positief is, terwijl de planning en control producties toch niet voldoen aan de gestelde normen, of vice versa. Nadat op deze manier een verschillenanalyse is verricht, kan de vijfde deelvraag beantwoord worden.

Conceptueel wordt een drietal begrippen met elkaar in verband gebracht. Allereerst wordt een algemeen normenkader ontworpen. Dit normenkader wordt gebruikt om de



concernproducties van de gemeente Súdwest-Fryslân te toetsen, te analyseren en te beoordelen. Daarnaast wordt aan de hand van enquêtes gezien in hoeverre de planning en control producties voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân. Deze informatiebehoefte wordt in de analysefase ook zelf tegen het normenkader afgezet. Het normenkader, de planning en control producties en het oordeel van de gemeenteraad worden dus tegen elkaar afgezet. De volgende figuur dient als conceptueel model:



Het oordeel van de gemeenteraad en de normen zijn zowel inhoudelijk als procedureel van aard. Zo kan men een begroting inhoudelijk als positief beoordelen, maar minder enthousiast zijn met betrekking tot de besluitvorming, het moment van aanbieden, de behandeltijd, etc.

1.3 Uitvoering, methoden en technieken en planning

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 1 augustus 2014 tot 31 december 2014. De uitvoering van het onderzoek kende de volgende fasering.

Fase 1: Probleemverkenning en afbakening, opstellen normenkader.

In deze eerste fase is aan de hand van een literatuurstudie een normenkader opgesteld. Dit kader bevat een aantal criteria waaraan een juiste planning en control functie zal moeten voldoen, zowel inhoudelijk als procedureel.

Fase 2: Dataverzameling.



In deze tweede fase zijn de nodige data verzameld. Daarbij zijn de planning en controldocumenten van de afgelopen twee jaar bestudeerd (2013 en 2014). Om het onderzoek te beperken zijn met name de planning en control producties bestudeerd, die verschenen zijn in de nieuwe raadsperiode, dus vanaf 19 maart 2014. Daarnaast zijn enquêtes afgenomen bij gemeenteraadsleden om een beeld te krijgen van het oordeel over de planning en control producten bij de gemeenteraad.

Fase 3: Analyse.

In deze derde fase is bevestigd in hoeverre de planning en control producties voldoen aan de gestelde normen en in hoeverre deze planning en control producties voldoen aan de criteria die de gemeenteraad zelf stelt. Ook is het oordeel van de raad zelf van reflectie voorzien en is het normenkader op onderdelen aangescherpt of aangepast. Voor eventuele afwijkingen ten opzichte van de normen zijn mogelijke verklaringen gevonden. Het traceren van verklaringen is van belang omdat vervolgens de opmaat voor mogelijke verbeteringen gegeven kan worden.

Fase 4: Rapportage en presentatie.

De analyse leidde uiteindelijk tot de formulering van enkele conclusies en aanbevelingen. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het onderhavige onderzoeksrapport. Voor de totstandkoming van dit rapport is het feitenrelaas (hoofdstuk 3) eerst voorgelegd voor ambtelijk hoor- en wederhoor. De ambtelijke reactie is grotendeels verwerkt en een conceptversie van het gehele onderzoeksrapport is aangeboden voor bestuurlijk hoor- en wederhoor. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen aan het eind van dit rapport en voorzien van een reactie van de rekenkamer.



2. Normenkader Planning en Control

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden normen geformuleerd, welke gebruikt worden om de planning en control producties binnen Súdwest-Fryslân te toetsen en te beoordelen. Deze normen zijn ontleend aan algemene inzichten die vanuit de bestudeerde literatuur en vergelijkbaar onderzoek worden aangereikt.

2.2 Planning en Control binnen een Gemeente

De planning en control functie richt zich op de beheersing van een gemeentelijke organisatie om op die manier de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van procesverloop te waarborgen. Binnen de planning en control cyclus komen doorgaans begrotingen, budgetten, rapportages en verantwoordingen tot stand. Deze documenten worden aangemerkt als planning & control producties.

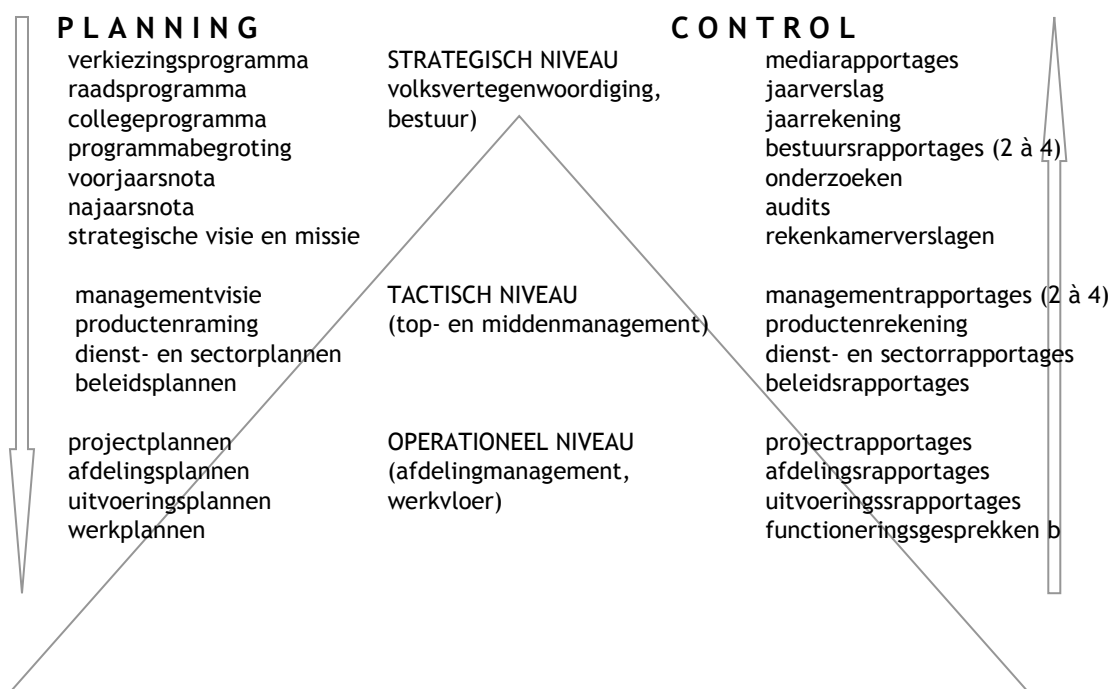
De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het BBV (besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) geeft voorschriften over de programmabegroting, de meerjarenraming en over de jaarstukken. Deze voorschriften betreffen de eisen die gesteld worden aan de producten uit de planning en control cyclus en niet de planning en controlfunctie als zodanig. Voor de planning en controlfunctie zelf zijn er geen wettelijke kaders. Wel worden door sommige gemeenten interne verordeningen opgesteld met betrekking tot de planning en controlfunctie. De gedachten over de manier waarop de planning en controlfunctie zou moeten verlopen en in de praktijk verloopt, lopen uiteen.

Vanuit het theoretisch kader wordt de volgende informatie verschaft. Conceptueel kan een proces worden onderverdeeld in een inputcomponent (de middelen die nodig zijn), een activiteitencomponent, een prestatiecomponent en een effectcomponent. Daadwerkelijke beheersing houdt in, dat het totale proces beheerst wordt: dat de conversie van input naar effect dus verloopt conform de doelstellingen van een actor (Anderson, 2006).



Het onderstaande schema (Control voor leiders, Aardema) weerspiegelt het prototype van de planning en controlcyclus zoals de meeste overheidsorganisaties die oorspronkelijk hebben ingevoerd.

Figuur 2.1 De P&C-cyclus



In veel overheidsorganisaties wordt in het kader van de planning en control cyclus gesproken over de 3 W's en de 3 H's (Control voor leiders, Aardema):

Planning:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Control:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De eerste vraag betreft de vraag naar effecten, terwijl de tweede vraag eerder verwijst naar de prestaties en de activiteiten. De derde vraag betreft de input: de budgetten. De planningsdocumenten worden voorafgaand aan de periode vormgegeven en vastgesteld, terwijl de control documenten tijdens de periode worden opgeleverd.



2.3 Normen voor planning en control

Control heeft dus te maken met het beheersen van het gehele proces, dat loopt van input tot en met effect. Control is daarbij per definitie breder dan enkel het financiële veld. Iedere planning en control functie richt zich enerzijds op het kaderstellen en het formuleren van doelstellingen vooraf en anderzijds op het toezicht houden, het bijsturen en het aansturen opdat de realisatie conform planning verloopt. Planning en control zijn daarbij op te vatten als twee kanten van dezelfde medaille en vallen samen met de kaderstellende respectievelijk de controlerende rol van de gemeenteraad.

Bij het formuleren van een algemeen normenkader ten aanzien van planning en control kunnen we denken aan normen op het gebied van ethiek, integriteit, wettelijke normen, financiële normen, de eisen die aan de verslaggeving gesteld moeten worden, organisatorische normen, enz. Veel indelingen zijn denkbaar. Voor dit onderzoek zijn enkel normen geselecteerd die betrekking hebben op de taakstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Normen die eerder betrekking hebben op de interne organisatie, de interne planning en control producties, etc. zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, gelet op de focus die dit onderzoek legt op de manier waarop de gemeenteraad zijn rol kan vervullen in de planning en control van de gemeente.

De rekenkamer heeft ten behoeve van dit onderzoek ten aanzien van de producten die door de planning en controlcyclus worden voortgebracht een onderscheid gemaakt in organisatorische normen en inhoudelijke normen.

Organisatorische normen gaan over de manier waarop de taken en verantwoordelijkheden zijn belegd binnen de planning en control functie en de manier waarop de besluitvorming is ingericht. Onder deze categorie worden ook de normen verstaan die betrekking hebben op de leesbaarheid, de communicatie en dergelijke. Inhoudelijke normen ten aanzien van de producten verwijzen naar de inhoudelijke eisen die aan de planning en control documenten gesteld kunnen worden. Het gaat hier om de financiële soliditeit, de inhoudelijke consistentie tussen de producties, de manier waarop doelstellingen zijn geformuleerd, etc.

Zo ontstaat de volgende indeling:

1. algemeen geldende organisatorische normen met betrekking tot de planning en control functie: het besluitvormingsproces, de communicatie, etc.,
2. inhoudelijke normen ten aanzien van de producten uit de planning en control cyclus.

Deze normen zijn hierna verder uitgewerkt.

2.3.1 Algemeen geldende organisatorische normen

Algemeen geldende organisatorische normen worden geformuleerd om de planning en control functie te organiseren. Zo zullen planning en control producties **tijdig** moeten worden aangeboden en moet duidelijk zijn **welk besluit** nu precies van wie wordt gevraagd. Met **tijdig** wordt doorgaans minimaal twee weken voorafgaand aan de behandeling verstaan (Hakvoort en Klaassen, 2008). Ook moeten de producties **leesbaar en begrijpelijk** zijn. Dit houdt in ieder geval in, dat de doelgroep zonder al te veel inspanning moet begrijpen wat er staat (Anderson, 2006). De informatie zal moeten aansluiten op de **informatiebehoefte** van raadsleden. Hier doet zich de complicatie voor, dat verschillende raadsleden verschillende informatiebehoeften hebben en dat ook het gewenste aggregatieniveau kan verschillen. Wat voor de één een hoofdlijn is, is voor de ander een detail. Soms probeert een gemeente kengetallen en indicatoren toe te voegen aan de planning en control producties of om met stoplichtoverzichten te werken. Het werken met kengetallen, indicatoren en stoplichten wordt binnen een gemeente echter bemoeilijkt door het feit dat niet alles wat belangrijk is, ook te kwantificeren is. Daarnaast doet zich het feit voor dat niet alles wat te kwantificeren



is, ook is aan te sturen. Het formuleren en vertalen van een eenduidige informatiebehoefte is bijna paradoxaal binnen het openbaar bestuur. Deze complicaties maken, dat een eenduidige operationalisatie van deze norm lastig is en dat men moet volstaan met het peilen van de perceptie van raadsleden (Anderson, 2006).

2.3.2 Inhoudelijke normen voor de producten van de planning en controlcyclus

Er zijn wettelijke kaders waarin is vastgelegd welke producten de planning en control cyclus moet voortbrengen en aan welke eisen deze producten moeten voldoen. Voor de raad moet bijvoorbeeld een beleidsbegroting (programmaplan en paragrafen) en een financiële begroting opgesteld worden. Deze twee stukken samen vormen de programmabegroting. Tevens wordt voor de raad een meerjarenraming opgesteld.

De jaarstukken (jaarverantwoording) moeten bestaan uit een jaarverslag en een jaarrekening en zijn analoog aan de programmabegroting gestructureerd. Het jaarverslag moet de programmaverantwoording bevatten waarin verantwoording per programma wordt afgelegd over de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, over de wijze waarop getracht is de voorgenomen activiteiten te verrichten en over de gerealiseerde baten en lasten.

Daarnaast wordt doorgaans in een gemeente met bestuursrapportages gewerkt. In deze rapportages wordt tijdens het begrotingsjaar inzicht gegeven in de vraag in hoeverre de gemeente de beoogde doelstellingen weet te realiseren binnen de beschikbaar gestelde middelen.

Om de kaderstellende en verantwoordingsfuncties goed te kunnen invullen zullen de planning en control documenten aan de volgende kwaliteitskenmerken moeten voldoen (Hakvoort en Klaassen, 2008):

- consistentie
- relevantie
- betrouwbaarheid
- vergelijkbaarheid
- actualiteit
- volledigheid

Een organisatie is in control als er een strategie is geformuleerd die voldoende uitzicht biedt op het behalen van bevredigende resultaten en als op goede gronden het vertrouwen kan bestaan dat de voorgenomen doelstellingen in voldoende mate worden gerealiseerd. Dit betekent dat er voldoende bewaking van realisatie plaats vindt, dat afwijkingen in het algemeen binnen de toleranties blijven en dat adequaat door het management wordt aangestuurd en bijgestuurd. Doorgaans begint dit met het formuleren van **SMART doelstellingen** in de begroting (Aardema, 2007). Hiermee wordt bedoeld dat doelstellingen moeten zijn geconcretiseerd naar specifieke acties zodat duidelijk is wat er nu precies gedaan moet worden. Daarnaast zullen doelstellingen zoveel mogelijk meetbaar gemaakt moeten worden, waarbij ook inzicht in de nulsituatie moet worden gegeven. Acceptabel en realistisch impliceert, dat de doelstellingen niet alleen door de raadsleden, maar ook door het college onderschreven moeten worden. Tijdgebonden vereist een tijdspad waarbinnen de doelstellingen moeten zijn gerealiseerd.

Ook zal uit de planning en control producties moeten blijken in hoeverre er een **solide financieel beleid** wordt gevoerd door de gemeente. Dit houdt in, dat men transparant is in het afleggen van verantwoording en cruciale beslissingen voorlegt aan de gemeenteraad. Dit houdt ook in, dat de begroting meerjarig structureel in evenwicht is (Anderson, 2011).

Van groot belang voor daadwerkelijke control is het **inzicht dat bestaat in de conversie** van input naar uiteindelijk effect (Anderson, 2006). De causale relaties tussen input, proces,



output en effect moeten bekend en stuurbaar zijn. De gemeente zal, met andere woorden, voldoende grip moeten hebben op deze relaties om de uiteindelijke voorgenomen maatschappelijke effecten te kunnen genereren. De gemeentelijke praktijk wijst uit, dat dit één van de meest lastige voorwaarden is waaraan voldaan dient te worden.

2.3.3 Het normenkader nader bezien

Het bovenstaande geeft een aanzet tot een normenkader. Sommige normen staan op gespannen voet met elkaar. Zo bestaat er een natuurlijke spanning tussen volledigheid en relevantie. Een volledig rapport is vaak vrij uitgebreid en bevat niet enkel relevante informatie. Ook kan actualiteit en betrouwbaarheid soms tot spanning leiden. Een actueel rapport is vaak een rapport dat snel wordt opgeleverd, maar soms moet inboeten op betrouwbaarheid.

Ook hangen verschillende normen soms samen met elkaar. Zo levert het formuleren van SMART doelstellingen vaak een leesbaar en begrijpelijk stuk op. Aan de andere kant levert een analyse van de relatie tussen input en effect juist het inzicht op, dat processen niet altijd in één SMART doelstelling zijn te vertalen omdat de werkelijkheid soms complexer is.

Het inzicht in het totale conversieproces houdt in, dat de gemeenteraad niet enkel inzicht heeft in de beoogde en gerealiseerde effecten, maar ook in de budgetten die daartoe bestemd zijn, in de processen die worden gevoerd en in de prestaties die worden geleverd. Dit inzicht zal abstract moeten zijn om de samenhang tussen verschillende processen te zien, maar concreet genoeg moeten zijn om daadwerkelijk richting te kunnen geven en toezicht te kunnen uitoefenen.

2.4 Operationalisatie van de normen

De bovenstaande noties leiden tot de volgende operationalisatie:

Tabel 2.1 Normenkader

	Norm	Indicator(en)
Organisatorische normen	1a Tijdigheid	Planning en control producties zullen minimaal 2 weken voor behandeling moeten worden aangeboden aan raadsleden.
	1b Heldere besluitvorming	De planning en control producties zijn voorzien van een helder besluit.
	1c Leesbaarheid / begrijpelijkheid	De planning en control producties zijn leesbaar en begrijpelijk opgesteld.
	1d Informatiebehoefte raadsleden	De planning en control producties sluiten aan op de informatiebehoefte van raadsleden.



<p>Inhoudelijke normen</p>	<p>2a De producties zijn consistent, relevant, betrouwbaar, vergelijkbaar, actueel en volledig</p>	<p>De producties zullen inhoudelijk en financieel op elkaar moeten aansluiten.</p> <p>De producties zullen de aandacht moeten vestigen op afwijkingen.</p> <p>De jaarstukken zijn voorzien van een externe controle.</p> <p>Kengetallen zijn vergelijkbaar.</p> <p>Jaarstukken en begroting worden binnen de wettelijke termijn vastgesteld en doorgezonden naar de provincie.</p> <p>De producties gaan in op alle programma's, doelstellingen en exploitaties.</p>
	<p>2b De begroting bevat SMART doelstellingen</p>	<p>De doelstellingen uit de programmabegroting zijn specifiek (wat wordt er precies gedaan), meetbaar (kwantificeerbaar), acceptabel, realistisch (onderschreven door het college) en tijdgebonden (afgezet in een tijdpad).</p>
	<p>2c De planning en control producties geven inzicht in de financiële soliditeit</p>	<p>De begroting is structureel en meerjarig in evenwicht.</p>
	<p>2d Inzicht bestaat in de conversie van input naar effect.</p>	<p>De planning en control producties geven inzicht in de relatie die bestaat tussen budget, proces, prestatie en maatschappelijk effect.</p>



3. Beeld van de P&C producties in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aan de hand van het normenkader uit het tweede hoofdstuk een beschrijving worden gegeven van de planning & control producties die door de gemeente worden opgeleverd voor de gemeenteraad. “Op het niveau van de raad gaat het om de volgende documenten: conjunctuurnota, perspectiefnota, programmabegroting, bestuursrapportage en jaarrekening/jaarverslag” (begroting 2015, p. 15). Bij de totstandkoming van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de het jaarverslag 2013, de perspectiefnota 2015-2018, de bestuursrapportage 2014 en de begroting 2015. Uiteraard zijn meerdere P&C producties gepubliceerd, maar methodologisch is gekozen voor de planning & control producties, die door de nieuwe gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit zijn immers de producties waar in de enquête naar wordt gevraagd. Aangezien het conceptueel model een vergelijking voorstaat tussen een normenkader, de uitgebrachte planning en control producties en de mening van de respondenten over deze producties (zie hoofdstuk 1), zou het onjuist zijn andere producties in dit hoofdstuk te betrekken dan waar de respondenten op hebben kunnen reflecteren. Dit is dan ook de reden waarom de conjunctuurnota van januari 2014 niet in dit beeld wordt betrokken.

Sommige normen geven een duidelijke focus aan, zoals de tijdigheid van de producties. Om de producties af te zetten tegen dit soort normen, kan dan bijvoorbeeld naar de oplevering van de producties worden gekeken en naar de uiteindelijke behandeldatum om het beeld ten aanzien van deze norm goed weer te geven.

Dit geldt evenwel niet voor alle normen. Zo geeft de norm van SMART formulering een minder duidelijke focus aan. Het is immers lastig om alle teksten uit alle producties in dit hoofdstuk op te voeren en vervolgens te analyseren. Bij dit soort normen wordt bij de totstandkoming van het beeld geopteerd voor illustraties, welke in positieve of negatieve zin afwijken van het gemiddelde beeld.

Bij de norm van financiële soliditeit doet zich de complicatie voor, dat er zeer verschillende manieren zijn om deze soliditeit te beoordelen. Uiteraard is een structureel begrotingsevenwicht een universele norm, maar om dit evenwicht goed te beoordelen, zal verder gekeken moeten worden. Het is immers mogelijk, dat door het inboeken van bijvoorbeeld bezuinigingen de begroting ogenschijnlijk in evenwicht is, terwijl er sprake is van forse taakstellingen, welke niet altijd realistisch hoeven te zijn. Ook is het mogelijk, dat de begroting weliswaar in evenwicht is, maar dat zich behoorlijke risico's voordoen op het gebied van grond of het sociaal domein. Om een beter oordeel te vellen over het daadwerkelijke evenwicht, is daarom gekeken naar een viertal voor de gemeente risicovolle thema's: het weerstandsvermogen, de besparingen, het sociaal domein en grond. Daarnaast is het onderscheid relevant tussen het geven van inzicht over de financiële soliditeit en de financiële soliditeit zelf. In het beeld zullen beide componenten weergegeven moeten worden.

Tot slot betreft dit beeld een momentopname, terwijl de gemeente hard bezig is de planning & control producties verder te ontwikkelen. Om het beeld te completeren, zal daarom ook gekeken worden naar de acties die de gemeente in gang heeft gezet om de planning & control producties in kwaliteit te laten toenemen, ook al hebben deze acties misschien niet altijd al tot concrete resultaten geleid.



3.2 Tijdigheid, heldere besluitvorming

De jaarrekening en het jaarverslag over 2013 wordt op 14 mei 2014 tijdens een informatiebijeenkomst toegelicht. Op 22 mei 2014 worden het jaarverslag en de jaarrekening 2013 besproken in de commissie Bestjoer en Finânsjes. Op 5 juni 2014 worden het jaarverslag en de jaarrekening vastgesteld door de gemeenteraad. Het besluit luidt officieel als volgt:

b e s l u i t:

- a. kennis te nemen van het positieve resultaat uit de gewone bedrijfsvoering van € 2,8 miljoen;
- b. kennis te nemen van de afboekingen die plaatsvinden ten behoeve van het grondbedrijf van € 7,4 miljoen;
- c. de jaarstukken 2013 met een nadelig saldo van € 4.535.593 vast te stellen;
- d. het resultaat van -/- € 4.535.593 ten laste te brengen van de Algemene Reserve;
- e. € 1.175.000 te onttrekken aan de Algemene Reserve ten gunste van het Fricriebudget 2014;
- f. € 40.000 ten laste van de Algemene Reserve beschikbaar te stellen ten behoeve van programma 7 Milieuzorg, energie en duurzame groei, voor het project Afronding sanering wegverkeerslawaaï;
- g. € 661.000 ten laste van de Algemene reserve toe te voegen aan de bestemmingsreserve Kapitaalgoederen;
- h. € 65.000 te onttrekken van de Algemene Reserve ten gunste van de Uitvoeringskosten inburgering;
- i. € 202.000 te onttrekken van de Algemene Reserve ten gunste van het invoeringsbudget 3D's;
- j. de herziene exploitatieopzetten vast te stellen en de daarbij behorende kredieten beschikbaar te stellen.

Het saldo van de jaarrekening uit de gewone bedrijfsvoering bedraagt dus oorspronkelijk € 2,8 miljoen. Vervolgens wordt € 7,4 miljoen afgeboekt op het grondbedrijf, zodat een nadelig saldo van € 4.535.593 ontstaat. Vervolgens wordt voorgesteld om € 2.143.000 over te hevelen naar 2014.

Op 10 juni 2014 stelt het college de perspectiefnota 2015-2018 vast. 19 juni 2014 volgt een informatieavond en op 24 juni 2014 komt de perspectiefnota aan de orde in de commissie Bestjoer en Finânsjes. Op 3 juli 2014 wordt de nota vastgesteld door de gemeenteraad. Het officiële besluit van de gemeenteraad luidt als volgt:

“De raad van de gemeente Súdwest-Fryslân;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 10 juni 2014;

overwegende dat het gewenst is om in meerjarenperspectief vooruit te kijken en op een gepaste wijze voorstellen te doen voor de periode 2015-2018;

besluit:

- a. de Perspectiefnota 2015-2018 vast te stellen ten behoeve van het opstellen van de Programmabegroting 2015 en Meerjarenraming 2016-2018;
- b. het weerstandsvermogen vast te stellen op een niveau van € 9 miljoen;
- c. in te stemmen met de geformuleerde aanpak in Hoofdstuk 5 voor Besparingsronde 3;
- d. op basis van de in de Perspectiefnota 2015-2018 aangegeven aanpassingen voor het boekjaar 2014 de Programmabegroting 2014 te wijzigen, waaronder de specifieke



aanpassing voor Besparingsronde 1 (invulling stelpost)” (concept raadsbesluit, raadsstukken, juli 2014).

Het grootste deel van deze besparingsronde betreft een bedrag van € 3.328.000 (in 2015), olopend tot € 3.815.000 (2018): korting op budgetten (perspectiefnota 2015, p. 18). Hierover wordt in hoofdstuk 5 het volgende opgemerkt: “De besparing loopt op naar € 3,8 miljoen (2017). Het gaat om de onderwerpen: Scootmobielen, WMO (huishoudelijke hulp), maatschappelijke stages en onderwijshuisvesting. Omdat het gaat om specifieke kortingen vanuit het rijk zijn de besparingen specifiek gekoppeld aan het bewuste onderwerp. In enkele gevallen is een deel van de opgaaf ‘doorgeschoven’ naar de generieke korting (zie hierna). Aangezien de bedragen zijn gekoppeld aan de opgaaf binnen het sociaal domein, wordt de korting gerealiseerd binnen de transitie/transformatie. Zie hiervoor de aanpak in hoofdstuk 5 bij ‘sociaal vitaal’. Voorgesteld wordt deze besparingslijn vast te stellen, maar wel in samenhang te zien met de beoogde verzilverstrategie binnen het sociaal domein” (perspectiefnota 2015, p. 19). De paragraaf ‘sociaal vitaal’ is opgenomen in hoofdstuk 4 (4.2). Deze paragraaf concretiseert de benodigde bezuinigingen echter niet. Als verzilveringsmogelijkheden worden genoemd:

“Voorkomen van overlap (één huishouden, één plan, één aanpak).

Normalisering van de zorg (minder doorverwijzing naar specialistisch zorg).

Nieuw samenhangend sociaal beleid (vernieuwing van het ondersteuningsaanbod), waarbij preventie, sterke basisvoorzieningen en integrale toeleiding door gebiedsteams bepalend zijn” (perspectiefnota 2015, p. 13 en 14).

Op 25 september 2014 wordt de bestuursrapportage in de gemeenteraad behandeld. Deze rapportage is op 9, 10 en 11 september 2014 aan de orde gekomen in de drie commissies. De raad wordt verzocht in te stemmen met de bestuursrapportage.

Op 23 september 2014 besluit het college om:

“a. in te stemmen met de programmabegroting 2015;

b. kennis te nemen van de meerjarenraming 2016-2018;

c. de stukken via de griffie en de drie raadscommissies aan te bieden aan de gemeenteraad” (B&W besluitenlijst, 23 september 2014).

Op 9 oktober 2014 worden alle raadsleden uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst met betrekking tot de begroting 2015. Op 28, 29 en 30 oktober staat de begroting 2015 geagendeerd voor de drie commissies. De begroting staat gepland voor de gemeenteraad op 13 november 2014 en het concept raadsbesluit luidt als volgt:

“De raad van de gemeente Súdwest-Fryslân;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 23 september 2014;

gelet op de Gemeentewet en het Besluit Begroten en Verantwoorden voor provincies en gemeenten (BBV);

overwegende dat wordt gekomen tot een sluitende begroting;

b e s l u i t:

De programmabegroting, inclusief de bijlagen, vast te stellen en de meerjarenraming voor kennisgeving aan te nemen.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van

13 november 2014” (concept raadsbesluit, commissiestukken, oktober 2014).

Het besluit wordt conform genomen, zij het, dat één motie wordt aangenomen.



3.3 Leesbaarheid en aansluiting op informatiebehoefte raad

Met betrekking tot de leesbaarheid van de planning & control documenten kan de volgende illustratie worden gegeven.

“In het hoofdlijnen-/coalitieakkoord is als uitgangspunt genomen dat de tarieven en leges kostendekkend zijn en de lokale heffingen maximaal de inflatie volgen. Overeenkomstig dit uitgangspunt zijn de tarieven van de meeste belastingen jaarlijks trendmatig verhoogd. Het inflatiepercentage voor het jaar 2013 is vastgesteld op 2%” (jaarverslag 2013, p. 70).

“Door verschillende oorzaken is de snelbalie tot nu toe niet feitelijk gebruikt. De belangrijkste reden daarvoor is het feit dat de ICT-bedrijven met wie wij in dit geval te maken hebben tot nu toe niet in geslaagd zijn een goed werkende koppeling tussen de snelbalie en de applicatie waarmee wij de uitkeringen verzorgen te verzorgen. Dit betekent dat alle van belang zijnde gegevens om tot een beslissing op de uitkeringsaanvraag te komen twee keer in de systemen moeten worden ingevoerd. Het gaat hierbij om zodanig grote aantallen aanvragen dat dit alleen met extra menskracht kon worden opgelost. Er is dus voor gekozen de druk bij de leveranciers op te voeren om zo snel mogelijk met een goed werkende koppeling te komen. Tot onze grote frustratie zal dat, voor zover wij nu weten, pas in februari 2014 gerealiseerd zijn” (jaarverslag 2013, p. 26).

“Het is gewenst de systematiek voor het toerekenen van rente aan voorzieningen grondexploitatie aan te passen. Voorzieningen worden in het leven geroepen bij een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie. Het verlies kan onafwendbaar worden wanneer in een exploitatiegebied vrijwel alle uitgaven zijn gedaan en het te verwachten verlies ook niet meer kan worden goedge maakt door verhoogde uitgifteprijs/versnelde uitgifte. In dat geval leidt de inzet van de voorziening tot een lagere boekwaarde op de grondexploitatie en wordt er minder rente over het geïnvesteerde vermogen (boekwaarde van bouw-/woonrijpmaken) doorbelast. Hierdoor ontstaat er een budgettair probleem in de begroting. We willen dit ondervangen door ook rente toe te rekenen aan voorzieningen grondexploitatie. Het maakt een bijstelling nodig: circa € 250.000” (perspectiefnota 2015, p. 11).

“We gaan werken met een aanpak rond Social Impact Bonds. Het is een nieuwe financieringsconstructie. Het gaat om een contract waarbij private investeerder investeren in de aanpak van een maatschappelijk probleem dat de overheid veel geld kost. De overheid betaalt hen terug met het geld dat zij hierdoor bespaart en een eventueel rendement. We willen in Súdwest-Fryslân ook mogelijkheden benutten. Het vraagt om een structurele inzet: € 100.000” (perspectiefnota 2015, p. 15).

“Er zijn tot en met de maand mei 446 aanvragen Inkomen ontvangen. 74% van deze aanvragen is toegekend. In dezelfde periode vorig jaar werd 71% van de aanvragen toegekend. De stijging komt doordat er minder aanvragen ingediend worden die onrechtmatig zijn. Aanvragers weten inmiddels dat het geen zin heeft een aanvraag in te dienen als er geen recht bestaat” (bestuursrapportage 2014, p. 10).

“De afwijkingen hebben een incidenteel karakter. Enkele structurele afwijkingen zijn in de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 opgenomen en zijn daarom in deze Berap als incidenteel aangemerkt” (bestuursrapportage 2014, p. 6).



3.4 Consistent, relevant, betrouwbaar, vergelijkbaar, actueel en volledig

Op 10 september 2014 staat de eindevaluatie van Pastiel, op verzoek van de SP en Groenlinks, op de agenda van de Raadscommissie Boarger & Mienskip. Tijdens deze vergadering geeft de verantwoordelijk wethouder aan dat hij niet inhoudelijk op de eindevaluatie in kan gaan gezien bepaalde ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de stuurgroep. Wel is hij bereid deze ontwikkelingen toe te lichten in een besloten vergadering en dat gebeurt dan ook. De eindevaluatie van Pastiel wordt meegenomen in een integraal beleidsplan dat wordt opgesteld op basis van de Participatiewet en dat eind oktober 2014 in de commissie besproken zal worden. Opmerkelijk is wel dat in de Programmabegroting 2015 die gelijktijdig met het Beleidsplan Veerkracht in het Sociaal Domein en het Beleidsplan Participatiewet op 29 oktober in de Raadscommissie Boarger & Mienskip op de agenda staat te lezen valt: “Na de succesvolle evaluatie van de pilot Pastiel (gemeenteraad, september 2014) pakken we de daadwerkelijke implementatie op. Het doel van Pastiel verandert niet: het op een effectieve en efficiënte manier uitvoeren van de re-integratie van nieuwe WWB cliënten. We gaan de integrale werkgevers- en werknemersbenadering in Pastiel ontwikkelen samen met de partners in het project Werk Vermogen!” (begroting 2015, p. 25).

De perspectiefnota 2015-2018 kent een financiële thema-opbouw. Zo maakt deze nota de verbinding tussen de begroting 2014, de jaarrekening 2013, autonome en onvermijdelijke ontwikkelingen, nieuwe ambities en uiteindelijk het perspectief voor de periode 2015-2018.

De nota staat stil bij de stand van zaken met betrekking tot de besparingsrondes en het benodigde weerstandsvermogen. De verschillende programma's worden niet apart toegelicht in de perspectiefnota 2015-2018.

Op 25 september 2014 wordt een concept-definitieve begroting voor 2015 opgeleverd. Deze begroting hanteert een programma-opbouw en kent 10 programma's:

- Leefbaarheid, sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning.
- Werk, participatie en inkomen.
- Jeugd en onderwijs.
- Sport, kunst en cultuur.
- Veiligheid, orde, handhaving en toezicht.
- Ruimte, wonen, economische verscheidenheid, sleutelsectoren, gastheerschap.
- Wegen, water en groen (inclusief parkeren).
- Milieuzorg, energie en duurzame groei.
- Dienstverlening, bestuur en burgerzaken.
- Algemene dekkingsmiddelen.

De begroting 2015 bevat de volgende paragrafen:

- Lokale heffingen.
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Onderhoud kapitaalgoederen.
- Financiering.
- Bedrijfsvoering.
- Verbonden partijen.



- Grondbeleid.

Deze indeling correspondeert geheel met de bestuursrapportage 2014 en met het jaarverslag 2013. Daarnaast wordt in de begroting 2015 een aanzet gegeven voor een nieuwe opzet Sociaal Domein (hoofdstuk 4) en wordt een aanvullende toelichting op de financiële begroting gegeven (hoofdstuk 5).

De programma's uit de programmabegroting 2015 geven per programma een totaalbeeld van de lasten en baten. Over het algemeen gaan de toelichtingen uit de begroting 2015 in op datgene wat de gemeente doet en gaat doen, maar niet op datgene wat de gemeente anders doet in 2015 ten opzichte van 2014.

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt een totaaloverzicht van lasten en baten gegeven, zij het voor één jaar. De begroting 2014 laat dit overzicht eveneens voor één jaar zien (begroting 2014, p. 145 en 147). Het jaarverslag 2013 laat dit overzicht voor 2013 zien op pagina 13.

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt een totaalbeeld gegeven van de lasten en baten per programma. Deze komen overeen met de opstellingen per programma, zoals vanaf pagina 19 weergegeven. Zo wordt programma 0, Leefbaarheid, etc. separaat toegelicht en geraamd op € 31.035.000 aan lasten voor 2015, hetgeen overeenkomt met de regel uit het totaalbeeld. Deze consistentie geldt ook voor de andere programma's. Het totaalbeeld op pagina 13 van de jaarrekening 2013 correspondeert met de opstellingen per programma.

De begroting 2014 en 2015 sluiten aan op elkaar waar het de besparingsronden betreft. Zo worden in beide begrotingen per ronde dezelfde bedragen genoemd. Omdat de totaalopstellingen maar één jaarschijf betreffen (pagina 8 van de begroting 2015 en pagina 145 en 147 van de begroting 2014), is een vergelijking tussen deze producties op jaarbasis lastiger.

Inhoudelijk is sprake van aansluiting. Zo worden in de perspectiefnota 2015 met betrekking tot het sociaal domein dezelfde inhoudelijke standpunten geformuleerd als in de begroting 2015. Daarnaast wordt in de perspectiefnota een opmaat gegeven voor de nieuwe programmastructuur, welke in de begroting 2015 verder wordt uitgewerkt: "We richten de opzet van de begroting 2015 voorsnog in op basis van de bestaande begrotingsstructuur. Dit in verband met de grote mate van onzekerheid over de financiën. Wel richten we in de begroting 2015 een apart onderdeel in voor de drie transities en passend onderwijs. (...) Bij de begroting 2016 willen we wel gaan werken met een nieuwe programmastructuur" (perspectiefnota 2015, p. 14). De doelstellingen zoals verwoord in de programmabegroting 2014 onder de kop "wat willen we bereiken?", komen in de bestuursrapportage terug, waarbij mogelijke afwijkingen worden toegelicht.

De perspectiefnota 2015 maakt geen gebruik van kengetallen of andere indicatoren. Ook de begroting 2015 en de bestuursrapportage 2014 nemen geen kengetallen of indicatoren op. Hier zal later in hoofdstuk 5 op worden teruggekomen.

3.5 SMART doelstellingen

Het jaarverslag 2013 sluit in doelformulering aan op de begroting 2013. Zo wordt onder de kop "wat willen wij bereiken" dezelfde indeling aangehouden als bij de begroting 2013. Onder de kop "wat hebben wij ervoor gedaan" wordt niet dezelfde indeling aangehouden als bij de begroting 2013 (zie verder in deze paragraaf).

De begroting 2015 werkt de programma's nader uit naar beleidsvelden. Zo bestaat het programma Leefbaarheid, sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning uit de beleidsvelden Leefbaarheid, welzijn, publieke gezondheidszorg, maatschappelijk werk, voorzieningen bij beperkingen en psychisch kwetsbaren. Ieder veld wordt vervolgens van een toelichting voorzien op basis van de 3-W vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?



Antwoord op de eerste vraag wordt bijvoorbeeld als volgt geformuleerd: “We streven naar een vitale, sterke en solidaire samenleving waar burgers elkaar ondersteunen. (...) Het in stand houden en optimaliseren van fysieke plekken in de directe leefomgeving speelt een belangrijke rol. Daar kunnen mensen elkaar ontmoeten en activiteiten ontplooiën” (begroting 2015, p. 20).

Antwoord op de tweede vraag wordt bijvoorbeeld als volgt uitgewerkt: “De thema’s leefbaarheid/veiligheid nemen we mee in de nadere uitwerking van de ontwikkelvisie. Op basis van de monitor passen we het beleid waar nodig aan. We maken het voorzieningenniveau toekomstbestendig(er) in overleg met de inwoners en in samenwerking met andere partijen. We houden rekening met een spreiding over de gebiedsclusters. Er is een begin gemaakt met het flexibel inzetten van opbouwwerkers en jongerenwerkers. Op basis van monitoring bekijken we of deze nieuwe insteek werkt en wat de voor- en nadelen zijn. Er vindt een regelmatige afstemming met de wijken- en dorpencoördinatoren plaats” (begroting 2015, p. 20). “We zetten in op handhaving aan de poort. Hierdoor krijgen alleen rechthebbenden een uitkering. We reduceren de doorlooptijd van aanvragen Inkomen naar vier weken. We gaan een adequaat debiteurenbeleid voeren zowel op het gebied van terugvordering als verhaal” (begroting 2015, p. 24). Elders in de begroting wordt deze tweede vraag als volgt uitgewerkt: “We subsidiëren peuterspeelzalen via een vaste subsidie per peuterplaats. (...) We organiseren en bekostigen het leerlingenvervoer” (begroting 2015, p. 28). “We zijn kaderstellend richting Brede Scholen en hebben waar nodig een faciliterende, initiërende, adviserende en stimulerende rol” (begroting 2015, p. 28).

Bij de uitwerking van de vraag: wat gaan we daarvoor doen, valt op, dat soms verwezen wordt naar andere documenten. “We gaan ruimtelijke kaders, instrumenten en kwaliteitsdocumenten ontwikkelen ter realisering van doelstellingen (wonen, bedrijvigheid en voorzieningen en voor de kernen van de gemeente). Zo geven we onder meer uitvoering aan:

Uitgangspuntennotitie Buitengebied door middel van starten procedure Bestemmingsplan Buitengebied.

Masterplan Waddendijk Afsluitdijk en te formuleren aanpak sluis Kornwerderzand.

Binnenstadvisie Sneek (visie opstellen)” (begroting 2015, p. 38).

“Per cluster c.q. kern gaan we in samenwerking met de inwoners en betrokken partijen een gebiedsagenda ontwikkelen. (...) We zetten een breed werkgelegenheidsplan op met onze partners” (begroting 2015, p. 38). “We maken notities op het gebied van herbestemming, de instandhouding van historische kernen en cultuurlandschap en water” (begroting 2015, p. 40). Soms wordt verwezen naar notities die al wel zijn vastgesteld, maar worden deze als bekend verondersteld: “Het beleidsplan Wegen en het GVVP zijn leidend” (begroting 2015, p. 43). In andere gevallen is sprake van een combinatie van nog op te stellen programma’s en reeds bestaande agenda’s: “We stellen het duurzaamheidsprogramma op, dat zoveel mogelijk aansluit bij de clusteragenda’s” (begroting 2015, p. 46).

Ook in de bestuursrapportage 2014 wordt verwezen naar andere stukken in de toelichtingen: “Het onderhoudsbudget wordt zo optimaal mogelijk ingezet maar, zoals aangegeven in de Beleidsnotitie Kapitaalgoederen en blijkt uit de wegenscan en voorbereiding van het Beleidsplan Wegen, zijn de financiële middelen momenteel niet genoeg om de gemeentelijke wegen op het gewenste niveau te houden” (bestuursrapportage 2014, p. 23). Opmerkelijk in dit verband is de passage uit het jaarverslag 2013: “Zoals aangegeven in de Beleidsnotitie Kapitaalgoederen” (mei 2013) en zoals ook blijkt uit de wegenscan en voorbereiding voor het ‘Beleidsplan wegen’, zijn de financiële middelen op dit moment ontoereikend om de gemeentelijke wegen op het gewenste niveau in stand te houden” (jaarverslag 2013, p. 53).

In de bestuursrapportage wordt gewerkt met een stoplichtmodel, dat op pagina 4 wordt toegelicht. Als het doel of de prestatie naar verwachting (nagenoeg) volledig wordt gerealiseerd, wordt een groene kleur toegekend. Is het twijfelachtig is of het doel of de prestatie wordt gerealiseerd, dan blijft aandacht vereist en wordt een oranje kleur gegeven.



Als het doel of de prestatie naar verwachting niet wordt gerealiseerd, komt de kleur rood op het stoplicht.

De bestuursrapportage gaat enkel inhoudelijk in op de abstractere doelstellingen die in de begroting zijn geformuleerd onder de kop “wat willen we bereiken?”. De concretere activiteiten, verwoord onder de kop “wat gaan we daarvoor doen?” worden niet verder systematisch opgenomen en toegelicht in de bestuursrapportage.

Dit laatste fenomeen is ook in het jaarverslag 2013 terug te vinden. De begroting 2013 vermeldt onder programma 8.3, communicatie als beoogde doelstelling “Het bevorderen en in stand houden van legitimiteit van beleid en de gemeente” (begroting 2013, p. 89). Deze doelstelling wordt als volgt geconcretiseerd:

“Ondersteunen van de gemeenteraad en de commissies door het optimaliseren van digitale processen en door de bevordering van deskundigheid en verdere professionalisering van de raads- en commissieleden.

Regelen van de ondersteuning van de raadsfracties.

Organiseren van ontvangsten in opdracht van het college.

College adviseren en ondersteunen in haar representatieve en protocollaire taken, hierbij recht doende aan de variëteit in de gemeente” (begroting 2013, p. 90).

Deze concretisering komt niet meer terug in het jaarverslag. Het bevorderen en in stand houden van legitimiteit van beleid en de gemeente, wordt uitgewerkt naar “Tijdens het tot stand komen van beleid worden steeds meer publieksgroepen betrokken. Over het proces dat wordt doorlopen voor het totstand komen van desbetreffend beleid wordt vaker gecommuniceerd” (jaarverslag 2013, p. 63).

Zo staat in de begroting 2013 verder vermeld, dat de gemeente een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner wil zijn voor alle gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden. Dit wordt in de begroting 2013 als volgt uitgewerkt:

“Initiatieven nemen om een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner te zijn voor alle overheidslagen (gemeenten, regio, provincie en rijk).

Initiatieven nemen om een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner te zijn voor gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en andere organisaties.

Beide zaken door gerichte en effectieve deelname aan bij de gemeente passende grote samenwerkingsverbanden VFG en VNG en de Vereniging van Waddenzeegemeenten” (begroting 2013, p. 90).

In het jaarverslag 2013 wordt niet teruggekomen op de VFG, de VNG en de Vereniging van Waddenzeegemeenten. Wel staat het volgende vermeld: “In 2013 zijn voorbereidingen getroffen voor toetreding tot de FUMO. De FUMO is de provinciale organisatie die opgezet is voor de optimalisering van vergunningverlening en handhaving. Daarnaast zijn in 2013 bestuurlijk en ambtelijke inspanningen gedaan om per 1 januari 2014 de regionalisering van de brandweer te effectueren” (jaarverslag 2013, p. 64).



3.6 De planning en control producties geven inzicht in de financiële soliditeit.

3.6.1 Algemeen

De jaarrekening begint met een positief resultaat uit gewone bedrijfsvoering van € 2.829.000. Vervolgens wordt voorgesteld € 7.365.000 af te boeken op het grondbedrijf, zodat een nadelig resultaat van € 4.536.000 ontstaat. Daarna wordt voorgesteld € 2.143.000 over te hevelen van 2013 naar 2014 waarmee de algemene reserve verder gereduceerd wordt.

Op pagina 115 van de jaarrekening is te lezen dat de algemene reserve stijgt van € 20.437.000 naar € 22.476.000. Dit is echter exclusief het nadelig resultaat van € 4.536.000. Opgemerkt zij, dat het nadelig resultaat van € 4.536.000 een eindsaldo betreft. Het resultaat voor bestemming bedraagt € 10.940.000 negatief en pas na onttrekkingen (€ 11.038.000) en toevoegingen (€ 4.634.000) aan reserves ontstaat het eindresultaat van € 4.536.000 negatief.

De bestuursrapportage over 2014 laat een geprognostiseerd saldo per ultimo 2014 zien van € 3.260.000 negatief. Gesteld wordt evenwel, dat het mogelijk is dat gedurende het jaar nog een positieve ontwikkeling zichtbaar wordt, zoals in 2013 het geval is.

De perspectiefnota 2015 laat een meerjarig positief saldo zien van € 179.000 in 2015 oplopend naar € 303.000 in 2018 (perspectiefnota 2015, p. 21). Daarbij zij gesteld, dat beschikbare buffers worden ingezet: € 1.369.000 in 2015, € 1.769.000 in 2016, € 1.301.000 in 2017 en € 1.301.000 in 2018 (perspectiefnota 2015, p. 8). Vervolgens worden hier structurele ambities (€ 450.000 op jaarbasis) mee bekostigd, zodat uiteindelijk de bovengenoemde positieve saldi ontstaan.

In de tabel op pagina 22 van de perspectiefnota 2015 wordt gesteld, dat nu al € 4,5 mln. wordt ingezet voor nieuwe ambities, terwijl de tabel op pagina 21 uitgaat van vier keer € 4,5 ton. De 4,5 ton welke op jaarbasis beschikbaar is volgens pagina 21, is in ieder geval niet toereikend om de nieuwe ambities van € 4,5 mln. mee te bekostigen.

Daarnaast worden in de tabel op pagina 22 van de perspectiefnota 2015 structurele en incidentele bedragen opgesteld bij elkaar tot een totaal ingezet ambitieniveau van € 4,5 mln.

De toelichting op pagina 22 bij het Sociaal Ontwikkelfonds luidt: “Van de incidentele inzet komt in 2015 niet € 750.000 maar € 400.000 beschikbaar. Aanvullend kan hier in 2015 het structurele deel worden ingezet (€ 400.000) en is voor de periode 2016-2018 de helft van de structurele ingroei geregeld (drie keer € 200.000). Zo komt er in totaal € 1,4 miljoen beschikbaar” (perspectiefnota 2015, p. 22). De tabel op pagina 22 heeft het echter over ingezette ambities, dus over beoogde uitgaven. Bovendien belopen de ambities voor sociaal vitaal volgens de tabel op pagina 22 € 2 mln. en wordt dus de € 1,4 mln. overschreden. De eerste vraag is dan, waar de voeding van het Sociaal Ontwikkelfonds vandaan komt. De tabel op pagina 21 suggereert een voeding van dit fonds, maar dit betreft 4 x € 200.000 en telt dus maar op tot € 800.000. Pagina 22 vermeldt echter een ambitie van € 2 mln. voor sociaal vitaal. Ook rijst de vraag in hoeverre met een ontwikkelfonds structurele ambities gedekt kunnen worden: deze structurele ambities tellen volgens de tabel op pagina 22 op tot € 1 mln.

Pagina 14 van de perspectiefnota vermeldt in dit verband: “Door te werken met een sociaal ontwikkelfonds krijgt deze aanpak in de eerste jaren extra ondersteuning. Het fonds vraagt naast een structurele (jaarlijkse) voeding van € 400.000 ook een extra incidentele inzet van in totaal € 1,5 miljoen. Het gebeurt verspreid over de jaren 2015-2017, bij voorkeur stapsgewijs: € 750.000 (2015), € 500.000 (2016) en € 250.000 (2017)” (perspectiefnota 2015, p. 14). Ook hier rijst de vraag waar deze voeding van het sociaal ontwikkelfonds verantwoord wordt en precies vandaan komt.



Door de verlaging van het benodigd weerstandsvermogen in de perspectiefnota ontstaat een surplus in de algemene reserve van € 4.864.000. Hier wordt vervolgens een getotaliseerd surplus van de jaarschijven 2014-2018 ad € 6.698.000 aan toegevoegd. Uit deze middelen worden autonome en onvermijdelijke ontwikkelingen (onderdeel incidenteel) bekostigd, alsmede een extra voeding voor de bestemmingsreserve kapitaalgoederen uit gefinancierd (€ 1.020.000, respectievelijk € 2.000.000), zodat een uiteindelijk surplus ontstaat binnen de algemene reserve van € 8.543.000 (perspectiefnota 2015, p. 21).

De perspectiefnota bevat enkele aannames. “In de perspectiefnota zijn de vermelde bedragen budgetneutraal opgenomen. Hiermee wordt bedoeld dat er vanuit wordt gegaan dat een extra ontvangen bedrag (bijvoorbeeld € 27.000 in 2014 voor maatregelen Wet Werk en Bijstand) ook werkelijk wordt uitgegeven. Voor kortingen geldt hetzelfde. De overheveling van het buitenonderhoud schoolgebouwen levert bijvoorbeeld een structurele korting op van € 770.000. We gaan er vooralsnog vanuit dat dit bedrag ook werkelijk minder wordt uitgegeven” (perspectiefnota 2015, p. 32).

De begroting 2015 sluit in eerste instantie met een tekort van € 2.896.693 (€ 224.481.677 aan lasten tegenover € 221.584.984 aan baten). Dit tekort wordt met € 3.072.697 aangevuld vanuit reserves (huisvesting onderwijs, kapitaallasten, algemene reserve), zodat een overschot van € 176.004 ontstaat. Dit overschot wordt weer afgestort in de algemene reserve (begroting 2015, p. 8).

De perspectiefnota 2015-2018 vermeldt een saldo voor 2015 op basis van de begroting 2014 van € 72.000. Dit saldo loopt in de perspectiefnota op tot € 179.000 (begroting 2015, p. 9, perspectiefnota 2015, p. 21). Na het verschijnen van de perspectiefnota komen vaak nog aanpassingen in beeld en deze worden in de begroting 2015 als onvermijdelijk beschouwd. Deze aanpassingen verlagen het saldo voor 2015 uiteindelijk tot € 176.000.

Daarnaast worden enkele actuele ontwikkelingen geduïd, zoals de transities en transformaties binnen het sociaal domein, de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie, etc. welke niet tot budgettaire bijstellingen leiden (begroting 2015, p. 11 en 12).

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt een totaalbeeld gegeven van de lasten en baten per programma. Deze komen overeen met de opstellingen per programma, zoals vanaf pagina 19 weergegeven. Zo wordt programma 0, Leefbaarheid, etc. separaat toegelicht en geraamd op € 31.035.000 aan lasten voor 2015, hetgeen overeenkomt met de regel uit het totaalbeeld. Deze consistentie geldt ook voor de andere programma's.

In de perspectiefnota wordt vermeld, dat het vrij besteedbare deel van de algemene reserve € 13,8 miljoen bedraagt volgens de nota Reserves en Voorzieningen (perspectiefnota 2015, p. 5). Hoeveel de algemene reserve op dat moment daadwerkelijk bedraagt, wordt evenwel niet vermeld. Ook de bestuursrapportage gaat hier niet op in. De jaarrekening 2013 vermeldt een algemene reserve van € 20.437.000 oplopend naar € 22.476.000 ultimo 2013 (jaarrekening 2013, p. 117).

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt, zoals boven opgemerkt, aangegeven dat het tekort op de begroting wordt aangevuld met een onttrekking uit de reserves van gesaldeerd € 3.072.697. Op pag. 105 wordt deze onttrekking gespecificeerd. In combinatie met de begroting 2014 kan het volgende beeld worden gegeven:



Tabel 3.1 Onttrekking uit de reserves (1)

Mutatie reserves begroting 2014				
	Saldo begin dienstjaar	Vermeerderingen	Verminderingen	Saldo eind dienstjaar
Algemene Reserve	22.475.729	4.412.816	13.588.567	13.299.978
Bestemmingsreserves	57.320.658	6.517.528	21.736.007	42.102.179
Totaal	79.796.387	10.930.344	35.324.574	55.402.157
Onttrekking gesaldeerd		24.394.230		
Mutatie reserves begroting 2015				
	Saldo begin dienstjaar	Vermeerderingen	Verminderingen	Saldo eind dienstjaar
Algemene Reserve	13.299.978	176.000	1.700.000	11.775.978
Bestemmingsreserves	42.102.179	307.164	6.583.584	35.825.759
Totaal	55.402.157	483.164	8.283.584	47.601.737
Onttrekking gesaldeerd vlg. p. 105 begroting		7.800.420		
Onttrekking gesaldeerd vlg. p. 8 begroting		2.896.693		

De tabel op p. 105 laat een onttrekking zien die op het eerste gezicht verschilt van de onttrekking die op p. 8 wordt opgevoerd. Desgevraagd wordt gesteld:

“Op pagina 8 staan de mutaties die verwerkt zijn in de primitieve begroting 2015.

Op pagina 105 zijn alle verwachte mutaties in de reserves vermeld.

Vandaar het verschil” (ambtelijke respons).

De tabel op pag. 53 van de begroting 2015 vermeldt in dit verband:



Tabel 3.2 Onttrekking uit de reserves (2)

2015			
	Storting	Onttrekking	Saldo
Totaal	483.168	3.379.861	-2.896.693

3.6.2 Weerstandsvermogen

In het jaarverslag 2013 wordt het totaal aan risico's geschat op € 39.573.000. Na een simulatie kan geconstateerd worden dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 16.391.478 (jaarverslag 2013, p. 78). De beschikbare weerstandscapaciteit wordt becijferd op € 18,1 mln., zodat de ratio weerstandsvermogen uitkomt op 1.1.

Met betrekking tot het weerstandsvermogen stelt de perspectiefnota 2015 het volgende: "Via de NARIS-systematiek wordt berekend welk deel van de algemene reserve moet worden aangehouden om risico's af te dekken. We spreken dan van het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is in november 2012 vastgesteld op € 18,1 miljoen. In de nota Reserves en Voorzieningen bedraagt het vrij besteedbare deel van de algemene reserve € 13,8 miljoen. Ten opzichte van het huidige weerstandsvermogen (€ 18,1 miljoen) is dit € 4,3 miljoen te laag. Een actuele berekening wijst uit dat het weerstandsvermogen nu € 16,4 miljoen zou moeten zijn. De aanpassing wordt veroorzaakt door onder andere een verlaagd risico binnen het grondbedrijf. In dat geval is de algemene reserve € 2,7 lager dan het weerstandsvermogen. Een verdere verlaging van het weerstandsvermogen is mogelijk wanneer op een aangepaste manier wordt omgegaan met de risico's van de kapitaalgoederen. Op basis van een daarbij te hanteren werkwijze kunnen we het weerstandsvermogen terugbrengen tot € 9 miljoen. (...) Het leidt in twee stappen tot het voorstel om het niveau van het weerstandsvermogen naar € 9 miljoen te brengen door een aanpassing van de risicoaanpak (conform de NARIS-systematiek). De aanpassing vraagt om een specifiek raadsbesluit. Met een niveau van € 9 miljoen is er ten opzichte van het vrij te besteden deel van de algemene reserve (13,8 miljoen) dan, in plaats van het huidige tekort, een surplus van € 4,8 miljoen" (perspectiefnota 2015, p. 5 en 6). Deze aanpassing wordt inhoudelijk overigens ook nog vermeld in de bestuursrapportage (bestuursrapportage 2014, p. 32). Deze laatste bestuursrapportage gaat niet expliciet in de paragraaf weerstandsvermogen in op de aanwezige risico's en de beheersmaatregelen die daarvoor getroffen worden.

Later wordt in de perspectiefnota gesteld: "Met een systeemaanpassing binnen de NARIS-systematiek kan het risicobedrag voor de kapitaalgoederen voor een zeer aanzienlijk deel uit het weerstandsvermogen worden gehaald. Het tot dusver hiervoor gelabelde bedrag (ruim € 7 miljoen) kan worden geschrapt. (...) De eerder beoogde extra (structurele) ingroei in 2018 (€ 992.000) kan vervallen. De nieuwe aanpak leidt tot besparingen die met name vanaf 2017 aan de orde zijn. Het te besparen bedrag ligt dan op ruim € 1,6 miljoen (perspectiefnota 2015, p. 16). In bijlage 4 wordt een en ander nader toegelicht. Normaliter wordt gerekend met een budget van 1% aan instandhoudingskosten, wat jaarlijks € 35 miljoen zou betekenen. Door een duurzame en integrale aanpak zou dit budget kunnen worden gereduceerd tot € 30 miljoen op jaarbasis. Inmiddels hebben verdere optimalisaties plaatsgevonden en kan het budget verder met € 1,6 miljoen vanaf 2017 worden teruggebracht tot circa € 28 miljoen.

Ten aanzien van het weerstandsvermogen stelt de begroting 2015: "Met de nu gehanteerde cijfers op grond van de Berap-verwachtingen en de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie is het mogelijk dat we de nu vrij beschikbare ruimte binnen de algemene reserve (€ 2,7 mln.) aanwenden voor het afdekken van verliezen. Eventueel zakken we zelfs onder het niveau van het weerstandsvermogen" (begroting 2015, p. 11).



De begroting 2015 vermeldt daarnaast: “Met de doorwerking van de keuzes uit de perspectiefnota bedraagt het vrij besteedbare deel van de AR in totaal € 11,7 mln. Het surplus ten opzichte van het weerstandsvermogen bedraagt € 2,7 mln. en is daarmee daadwerkelijk vrij te besteden” (begroting 2015, p. 11).

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing stelt de begroting 2015 de benodigde weerstandscapaciteit vast op € 8.669.304 tegen een aanwezige risicocapaciteit van € 9.000.000. Aangezien de gemeente uitgaat van een voldoende weerstandsvermogen, zal de ratio aanwezig versus benodigd weerstandsvermogen minimaal 1 moeten zijn. Dit houdt in, dat de gemeente nog een vrije ruimte heeft van iets meer dan € 330.000.

De gemeente houdt het benodigde weerstandsvermogen in het oog, getuige de begroting 2015: “Wanneer het vrij besteedbare deel van de algemene reserve onder het niveau van het weerstandsvermogen terecht komt, is dat ongewenst. Daarom nemen we nu het standpunt in om eerst het eenmalig beschikbaar gekomen bedrag voor het Ontwikkelfonds (€ 1 mln.), zoals dat beschikbaar kwam via de perspectiefnota, voorlopig nog niet aan te wenden. Hierdoor vergroten we de vrij besteedbare ruimte binnen de algemene reserve en ontstaat een buffer die we grofweg voldoende vinden om niet onder het niveau van het weerstandsvermogen te komen” (begroting 2015, p.12). Deze toevoeging wordt nog niet opgenomen in het overzicht van reserves op pagina 105 van de begroting 2015.

3.6.3 Besparingen

Het jaarverslag vermeldt met betrekking tot de besparingsopgave het volgende: “Met een systeem van besparingsmonitor worden eerder vastgestelde besparingsopgaven bewaakt en aan uw raad gerapporteerd. (...) In de perspectiefnota over 2014-2017 heeft uw raad een nieuwe besparingsopgave gemeld gekregen. De vier verschillende besparingssporen zijn in voorbereiding genomen om de nieuwe gemeenteraad na de verkiezingen van 19 maart 2014 in de gelegenheid te stellen keuzes te maken uit voorbereide opties” (jaarverslag 2013, p. 88).

In de begroting 2014 wordt gesteld dat de eerste besparingsopgave bestaat uit een bedrag van € 10,9 mln. in 2011 oplopend tot € 14,4 mln. in 2014. Deze opgave is volgens deze begroting nagenoeg (op 4 ton na) gerealiseerd (begroting 2014, p. 137). De tweede opgave bestaat uit een totaal van € 5,8 mln. voor het jaar 2013 en loopt op tot € 11,2 mln. in 2016. De derde besparingsopgave betreft volgens de begroting 2014 € 6.417.241 in 2015 tot een besparing van € 10.464.981 in 2017 (begroting 2014, p. 139). Hiervan is voor 2015 een bedrag van € 3.120.000 gerealiseerd.

De bijlagen 1, 2 en 3 van de perspectiefnota 2015 geven eveneens een beeld van de besparingen. Besparingsronde 1 wordt voor het restant van 4 ton in de perspectiefnota nader ingevuld (bijlage 1). De tweede ronde levert nog een restant op van € 2861.200 (2014) oplopend tot € 5.271.600 (2016) en dit restant wordt ingevuld (bijlage 2). Bijlage 3 van de perspectiefnota 2015 gaat in op de derde besparingsronde, maar vermeldt enkel de stand van zaken met betrekking tot een structurele taakstelling van € 850.000. Hoofdstuk 5 van de perspectiefnota 2015 gaat echter wat uitgebreider in op de derde ronde.

De bestuursrapportage verwijst met betrekking tot de besparingen naar de perspectiefnota 2015: “De marsroute voor de nieuwe besparingsopgave is voorbereid en hebben wij opgenomen in de Perspectiefnota 2015-2018 die de raad begin juli vaststelde” (perspectiefnota 2015, p. 35).

Met betrekking tot besparingen stelt de begroting 2015 grotendeels op koers te liggen. “We verwachten in relatie tot de besparingen in ieder geval in 2014 en 2015 geen negatieve financiële consequenties” (begroting 2015, p. 11). Gesteld wordt in de begroting 2015, dat de eerste besparingsronde (€ 10,9 mln. in 2011 oplopend tot € 14,4 mln in 2014) is afgesloten. De tweede besparingsronde (€ 5,8 mln. in 2013 oplopend tot € 11,2 mln. in 2016) is nog in gang. Verwacht wordt, dat de besparingen in 2014 gerealiseerd worden. Voor 2015-2016 is op



onderdelen nog een verdere analyse nodig, maar men gaat er vanuit dat ook dan besparingen te realiseren zijn.

De derde ronde loopt op van € 1,2 mln. in 2014 tot meer dan € 10 mln. in 2018. Gesteld wordt, dat “punt a (€ 250.000 in 2015, red.) al eerder verwerkt is in de begroting en als gerealiseerd kan worden beschouwd” (begroting 2015, p. 14). Voor de onderdelen personeelsreductie en inkoop moet nog nadere duidelijkheid ontstaan over de impact van deze onderdelen binnen het sociaal domein. Daarnaast is sprake van een korting vanuit het rijk binnen het sociaal domein en van generieke budgetkortingen, welke zijn aangegeven in de perspectiefnota 2015-2018.

De taakstellingen derde ronde uit de begroting 2014 zijn in de begroting 2015 voor het jaar 2015 meer dan gerealiseerd:

Tabel 3.3 Realisatie taakstellingen

Besparingsronde 3	Besparingsronde 3
Begroting 2015, p. 14.	Begroting 2014, p. 139
250.000	
220.000	
1.800.000	
3.328.000	
711.000	
139.000	
6.448.000	6.417.241

Desgevraagd wordt gesteld dat:

“Het bedrag van 6.417.241 geeft het totaal van de besparingsopgave (claims) aan. Het bedrag van 6.448.000 geeft het totaal van de besparingsmaatregelen (dekkingsplan) aan. De besparingsopgave wordt dus volledig afgedekt door de besparingsmaatregelen” (ambtelijke respons).

3.6.4 Sociaal domein

De begroting 2015 laat op p. 14 zien, dat de kortingen binnen het sociaal domein oplopen van € 3.328.000 in 2015 tot € 3.815.000 in 2018. Elders stelt de begroting 2015: “In 2015 is er ten opzichte van de uit te voeren taken zo’n € 4,2 miljoen minder budget beschikbaar (waarvan € 3,6 miljoen direct is gerelateerd aan de transitie/transformatie)” (begroting 2015, p. 11). Gesteld wordt dat: “Het verschil tussen € 4,2 miljoen en € 3,6 miljoen betreft de taakstelling



op onderwĳshuisvesting. Onderwĳshuisvesting zit in programma 2. Programma 2 gaat grotendeels op in de transitie/transformatie. Het deel onderwĳshuisvesting echter niet. Dat blijft buiten de transitie/transformatie” (ambtelijke respons).

Bij programma 2, Jeugd en Onderwĳs, is uit de begroting 2015 op te maken dat extra lasten voor het onderdeel 230 (Jeugdweĳzijn) worden begroot: € 707.000 in 2014 versus € 18.762.000 in 2015. Gesteld wordt dat: “De extra lasten betreffen het nieuwe rĳksgeld voor Jeugdtaken. Dit is nog als één totaalbedrag in de begroting opgenomen. In de programmabegroting is er nog geen nadere uitsplitsing gemaakt (naar bijvoorbeeld gebiedsteams). Dat moet nog via een begrotingswijziging die gepland staat voor maart 2015. De inkomst van het rĳk staat in programma 9 opgenomen” (ambtelijke respons).

Voor onderdeel 210, Zorg voor Jeugd, waar het gebiedsgericht werken en de gebiedsteams worden toegelicht, worden nagenoeg dezelfde lasten begroot als in 2014: € 4.579.000 in 2014 versus € 4.673.000 in 2015 (begroting 2015, p. 30). De baten stijgen marginaal van € 921.000 in 2014 naar € 945.000 in 2015 (begroting 2015, p. 30). Bij het programma Leefbaarheid, Sociale Samenhang en Maatschappelijke Ondersteuning worden meer lasten begroot voor voorzieningen bij beperkingen: € 14.675.000 in 2014 versus € 26.850.000 in 2015. Gesteld wordt dat: “De extra lasten betreffen het nieuwe rĳksgeld voor WMO-taken. Dit is in de begroting nog als één totaalbedrag opgenomen. De rĳksinkomst staat op programma 9, de kosten op het programma 0” (ambtelijke respons).

De baten vallen terug van € 1.919.000 in 2014 naar € 1.394.000 in 2015 (begroting 2015, p. 22).

In hoofdstuk 4 van de begroting 2015 wordt het sociale domein verder uitgewerkt. In 4.3 en 4.6 worden de budgetten gepresenteerd. Als nu aansluiting wordt gezocht met de programma’s, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 3.4 Budgetten en programma’s sociaal domein

Aansluiting programma’s begroting 2015, 4.6 en 4.3: financiële aanpak op hoofdlijnen						
	Programma’s	4.3	4.6	Programma’s	4.3	Vershil 2015 t.o.v. 2014
	2014	2014	2014	2015	2015	volgens 4.3
Progr. 0	19,2	19,1	15,6	31,0	16,2	
Progr. 1	58,2	57,7	57,0	57,8	57,8	
Progr. 2	17,3	17,4	6,4	35,2	17,3	
Nieuw Jeugd		18,7	18,7		18,2	
Nieuw AWBZ		15,6	15,6		14,8	
Programma 0-2: overig deel			15,2			
Totaal	94,8	128,5	128,5	124,0	124,3	-4,2



Gesteld wordt dat “De tweede kolom (94,8) betreft de kolom met budgetten zoals die in 2014 bij de gemeente in de begroting staan. In de derde kolom is gerekend met de ongekorte budgetten, zoals die in 2014 nog bij andere organisaties (rijk, provincie) in de begroting staan. In de vierde kolom is uitgesplitst welk deel wel en welk deel niet (15,2) tot de transitie/transformatie behoren. In de opzet van 2015 is gerekend met het gekorte bedrag dat de gemeente daadwerkelijk ontvangt. Het verschil van € 4,2 miljoen betreft de rijkskorting” (ambtelijke respons).

Om de beschikbare budgetten te traceren kan naar de algemene dekkingsmiddelen worden gekeken, maar ook naar het deelfonds sociaal domein.

Op pagina 115 van de begroting 2015 wordt een uitwerking gegeven van de algemene uitkering. Het deelfonds sociaal domein vermeldt een bedrag van € 32.972.168. Deze extra middelen, geraamd voor 2015, zouden dus feitelijk bij de oorspronkelijke baten van 2014 opgeteld moeten worden om de beschikbare budgetten te traceren. Het volgende beeld kan gegeven worden.

Tabel 3.5 Algemene uitkering en deelfonds sociaal domein

	Baten begroting 2014	Baten begroting 2015	Vershil
Programma 0	1.919.000	1.394.000	
Programma 1	47.154.000	46.306.000	
Programma 2	921.000	945.000	
Algemene dekkingsmiddelen	118.654.000	140.841.000	22.187.000
Deelfonds Sociaal Domein	-	32.972.168	32.972.168
Totaal beschikbaar	op basis van alg. dekkingsmid.	70.832.000	
	op basis van deelfonds soc. domein	81.617.168	

De algemene dekkingsmiddelen stijgen van 2014 naar 2015 met € 22.187.000, mede als gevolg van het sociaal domein (begroting 2015, p. 94). In de uitwerking van de algemene uitkering wordt evenwel een bedrag genoemd van € 32.972.168 als gevolg van het sociale domein. Als nu de verhoging van de algemene dekkingsmiddelen wordt opgeteld bij de baten die voor 2015 zonder decentralisatie geraamd waren (eerste drie rijen van de tabel), kan men uitgaan van € 70.832.000 aan baten voor het sociaal domein. Als men het deelfonds sociaal domein optelt bij de baten voor 2015 zonder decentralisatie, kan men uitgaan van € 81.617.168. Dit is een vrij groot verschil.



Gesteld wordt dat: “Het nieuwe rijksge­d dat ge­moeid is met de transitie/transformatie be­treft ca. € 18 miljoen voor Jeugd en ca. € 14 miljoen voor WMO. Samen is dit het bedrag van € 32.972.168. Dit deel heeft alleen be­trekking op de programma’s 0, 1 en 2. De totale Algemene dekkingsmiddelen stijgen met maar € 22 miljoen. Dat komt omdat de Algemene dekkingsmiddelen be­trekking hebben op alle programma’s. De daling van € 10 miljoen heeft te maken met een daling van de Algemene Uitkering (o.a. door wegvallen van middelen ge­moeid met herindeling). Dit staat los van het nieuwe rijksge­d voor de transitie/transformatie” (ambtelijke respons).

Nu was er natuurlijk ook al voor de decentralisatie sprake van een tekort op het sociaal domein, dat aangevuld moest worden vanuit de algemene dekkingsmiddelen (zoals bij vrijwel ieder programma). Deze tekorten zien er voor 2014 als volgt uit:

Tabel 3.6 Tekorten sociaal domein

	Saldo 2014
Programma 0	17.203.000
Programma 1	11.073.000
Programma 2	14.575.000
Totaal	42.851.000
Totaal beschikbaar o.b.v. alg. dekkingsmiddelen	113.683.000
Totaal beschikbaar o.b.v. deelfonds soc. domein	124.468.168

Als deze tekorten (die de gemeente dus al jaarlijks heeft opgevangen) worden opgeteld bij de additioneel beschikbare budgetten, dan heeft de gemeente op basis van de algemene dekkingsmiddelen een budget van € 113.683.000 en op basis van het deelfonds sociaal domein een budget van € 124.468.168. Hierbij zij opgemerkt, dat in de bovenstaande opstelling de saldi van 2014 zijn gebruikt, terwijl de begroting en de budgetten voor 2015 zijn geïndexeerd. Het budget beschikbaar op basis van het deelfonds sluit desalniettemin goed aan op de € 124,3 mln. waar in paragraaf 4.3 mee wordt gerekend.

Gesteld wordt dat: “Zoals hiervoor aangegeven bedraagt het extra geld voor de transitie € 32 miljoen. € 124,3 miljoen is dus het juiste bedrag dat beschikbaar is voor het sociaal domein” (ambtelijke respons).

3.6.5 Grond

Het jaarverslag vermeldt op het gebied van grond het volgende: “Gezien de gerealiseerde verkopen in de afgelopen jaren en de huidige economische verwachtingen leek het ons niet meer reëel uit te gaan van de in dat programma genoemde aantallen. Wij hebben die aantallen teruggebracht tot 50 kavels in 2014, 65 in 2015 en voor de jaren daarna 80 per jaar. Op basis van deze aantallen hebben wij alle grondexploitaties tegen het licht gehouden. Daarbij gaan we uit van de geactualiseerde boekwaarden (het geïnvesteerde bedrag tot en



met het jaar 2013) en de geraamde nog te maken kosten en opbrengsten. (...) Op basis van deze berekeningen hebben wij de volgende conclusies getrokken voor 2013:

Tabel 3.7 Grond in de jaarrekening

Resultaten jaarrekening 2013	
Totaal te treffen voorzieningen:	8.459.753
Totaal verliesnemingen	8.203.192
Totaal winstnemingen	-1.186.108
Totaal benodigd	15.476.837
Resultaten jaarrekening 2013 t.o.v. 2012	
Totaal benodigd t/m 2013	15.476.837
Totaal beschikbaar t/m 2012	8.111.337
Aanvullende dekking	7.365.500

Voor nadere informatie hierop verwijzen wij u naar de ter inzage gelegde toelichting grondcomplexen 2013” (jaarverslag 2013, p. 98).

De perspectiefnota 2015 vermeldt met betrekking tot grondexploitatie: “In de jaarrekening 2013 is fors afgeboekt op het Grondbedrijf (€ 7,4 miljoen). Zo zijn risico’s ingeperkt, met name voor het project Houkepoort. De voortgang van projecten blijft een aanhoudend punt van aandacht en vraagt om een doorgaande monitoring. Ondertussen zijn de ambities van de diverse plangebieden bijgesteld, waardoor de risico’s zijn verminderd. Dit komt ook tot uiting bij de beoogde te realiseren bebouwing per complex. De nog aanwezige risico’s zijn opgenomen binnen het weerstandsvermogen. De eerdere aanpak in de begroting 2013 om een belangrijk deel van het aanwezige surplus binnen de jaarschijven 2014-2017 specifiek te labelen aan grondexploitatie wordt losgelaten” (perspectiefnota 2015,p. 7).

De bestuursrapportage 2014 stelt in dit verband: “De opbrengsten voor 2014 zullen naar verwachting fors lager uitvallen dan aan het begin van het jaar begroot. Begroot was € 5,9 miljoen aan opbrengsten, de bijgestelde verwachting is circa € 1,7 miljoen aan opbrengsten. Het verschil is € 4,2 miljoen minder opbrengsten. Het bovenstaande leidt per saldo (inclusief de € 2,4 miljoen lagere investering, red.) tot een hogere boekwaarde op de grondcomplexen dan voorzien. Ervan uitgaande dat dit later in de tijd alsnog wordt goedgeemaakt door grondverkoop is hier dus geen sprake van een direct verlies, maar wel van een langere terugverdientijd dus meer renteverlies (circa € 650.000)” (bestuursrapportage 2014, p. 36). Het gevolg hiervan is, dat naar verwachting dat bij de herzieningen van de grondexploitaties



in de jaarrekening 2014 er voor een totaal bedrag van circa € 650.000 aanvullend aan voorzieningen moet worden getroffen of verlies moet worden genomen, zo staat verder in de bestuursrapportage (bestuursrapportage 2014, p. 36).

Met betrekking tot de grondexploitatie vermeldt de begroting 2015: “Ondanks meerdere inspanningen blijven de verkopen binnen de diverse grondexploitaties achter bij de verwachtingen. Bij enkele projecten zijn afwaarderingen aan de orde. De ingreep die dit begin 2015 bij het opstellen van de jaarrekening 2014 vraagt is nog onzeker. Een eventuele afboeking van € 1,5 a 3 mln. is denkbaar. Het vraagt om een scherpe monitoring van de financiële gang van zaken in 2014 en het hieraan gekoppelde rekeningresultaat 2014. Daarom stellen we voor om voorlopig behoedzaam om te gaan met de eerder beoogde eenmalige inzet van het ontwikkelfonds van € 1 mln.” (begroting 2015, p. 5).

Met betrekking tot de grondexploitatie stelt de begroting 2015 verder: “Hoewel er sprake is van een zeker economisch herstel blijft de situatie rond de grondexploitatie een punt van zorg. In de bestuursrapportage (september 2014) is voor jaarschijf 2014 een eventueel tekort van € 650.000 aangekondigd. (...) Bij het opstellen van de jaarrekening 2014 is het denkbaar dat een noodzakelijke bijdrage uit de algemene reserve van € 1,5 a 3 mln. nodig is om tekorten af te dekken (inclusief het eventuele tekort van € 650.000 in jaarschijf 2014) (begroting 2015, p. 11). De paragraaf grondbeleid uit de begroting 2015 vermeldt geen bedragen in dit verband, alsmede geen NCW's van grondexploitaties. Wel wordt duidelijk dat de gemeente kavels beschikbaar heeft: “Op alle grondexploitaties van woninguitbreidingslocaties hebben we als gevolg van de economische terugval te maken met een vertraagde uitgifte. Hierdoor is er een flink aantal direct uitgeefbare kavels in voorraad op plekken waar de vraag het laagste is. (...) In totaal was er nog circa 14 hectare bedrijventerrein uitgeefbaar op 1 januari 2014. De verkoopverwachting voor 2015 is, evenals voor 2014, circa 3 hectare” (begroting 2015, p. 86).

In de perspectiefnota, de bestuursrapportage en de begroting worden geen overzichten van netto contante waarden per grondcomplex gepresenteerd. Ook in het jaarverslag over 2013 is dit overzicht niet gegeven.

3.7 Van input naar outcome: inzicht in het conversieproces

Eén van de aanpassingen opgevoerd in de begroting 2015 betreft het toerekenen van alle kosten die gerelateerd zijn aan de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval aan de afvalstoffenheffing. Het besluit is hiertoe door de gemeenteraad op 14 november 2013 genomen. Het betreft hier enerzijds een belasting voor het verbranden van afval (€ 200.000), anderzijds kosten die gerelateerd zijn aan de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (€ 170.000). De extra kosten worden via een doorbelasting via de afvalstoffenheffing in rekening gebracht bij de inwoners.

De indeling naar de 3 W-vragen geeft inzicht in het verband tussen input, proces, output en outcome. Zo staat in de begroting 2015 onder 310 Kunst en Cultuur het volgende onder “wat willen we bereiken?": We willen met cultuuractiviteiten de aantrekkingskracht van de gemeente voor burgers en toeristen vergroten met het oog op de identiteit en gezamenlijke trots waarvoor cultuur in Súdwest-Fryslân zorgt. We willen de relatie tussen cultuur en leefbaarheid als verbindende factor in de samenleving en het effect op de ruimtelijke kwaliteit verder verdiepen” (begroting 2015, p. 32). Deze beoogde doelstelling wordt als volgt uitgewerkt bij de vraag “wat gaan we daarvoor doen?": “We ondersteunen culturele organisaties door het verlenen van eenmalige subsidies op het terrein van cultuur. We voeren de uitgangs- en actiepunten van de nota Cultuurbeleid uit. We coördineren en stroomlijnen alle gemeentelijke subsidieprocessen en we implementeren en beheren het digitaal subsidieloket. We richten het subsidieloket ‘lean’ in en communiceren hierbij op B1 taalniveau. Aanvragers kunnen hun subsidieaanvraag met ingang van 2015 digitaal indienen”



(begroting 2015, p. 33). In totaal wordt € 7.812.000 aan lasten begroot voor 2015, maar dit betreft het gehele onderdeel Kunst en Cultuur.

3.8 Doorontwikkeling P&C

Gesteld wordt in de begroting 2015 dat de raad op 5 juni 2014 een voorstel heeft besproken over de aanpak rond het opnemen van indicatoren in relatie tot de programmabegroting. Er is besloten om geen indicatoren in de begroting op te nemen. Wel werkt de organisatie binnen de P&C cyclus bij de bestuursrapportage en bij de jaarrekening met een dashboard voor meerdere grote projecten. “Daarin geven we per project via een zogenoemd stoplichtmodel snel inzicht in de voortgang van deze projecten. Daarbij zijn er drie mogelijkheden: de sturing verloopt volgens planning (groen), er zijn afwijkingen te verwachten (oranje) of de verwachte resultaten behalen we deels of geheel niet (rood). Eenzelfde systematiek wordt gehanteerd in de verantwoordingsstukken om inzicht te geven in de voortgang van wat in de programmabegroting bij de programma’s is opgenomen onder ‘Wat willen we bereiken?’” (begroting 2015, p. 14).

De begroting 2015 geeft aan dat de P&C cyclus niet enkel instrumenteel, maar ook communicatief van aard is. De cyclus heeft betekenis voor de dialoog over de voortgang en de resultaten. “Zo kan de raad een oordeel geven over de wijze waarop het college uitvoering geeft aan de gemeentelijke taken en de bereikte resultaten” (begroting 2015, p. 15). De organisatie beoogt een inhoudelijke doorontwikkeling in de P&C cyclus. Het sociaal domein wordt bijvoorbeeld in de begroting 2015 gepresenteerd als een nieuw samenhangend programma. Ook heeft men de ambitie om speerpunten uit het coalitieakkoord beter zichtbaar te maken in de begroting. Daarnaast beoogt de organisatie een doorontwikkeling met betrekking tot de dialoog tussen raad en college, waarbij het gebruik van ICT een beter inzicht in de voortgang in de hand kan werken (begroting 2015, p. 15).



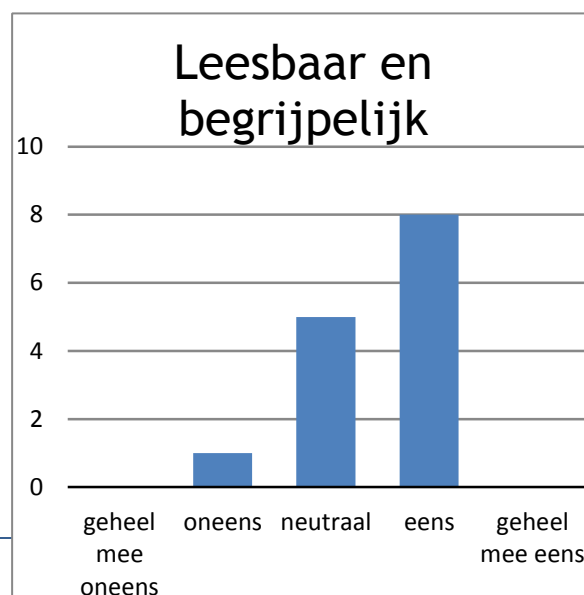
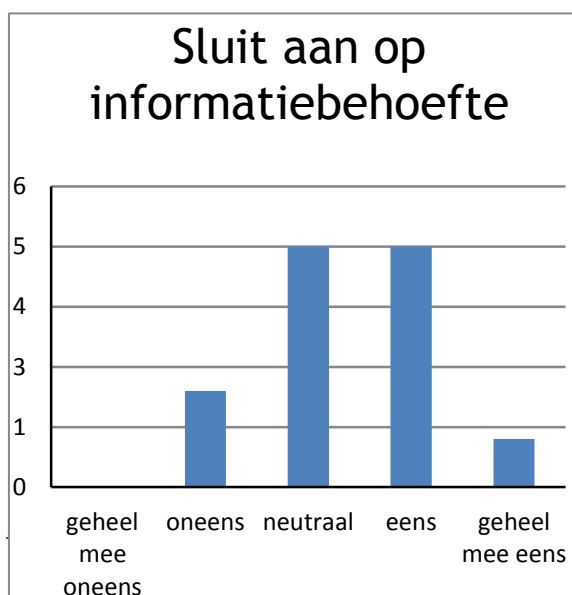
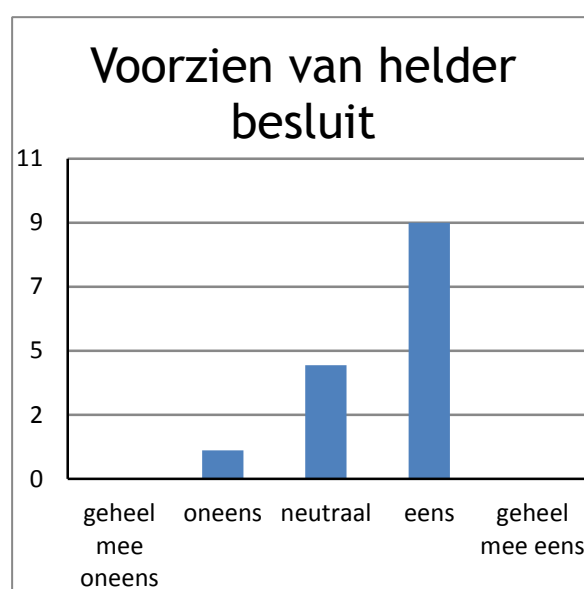
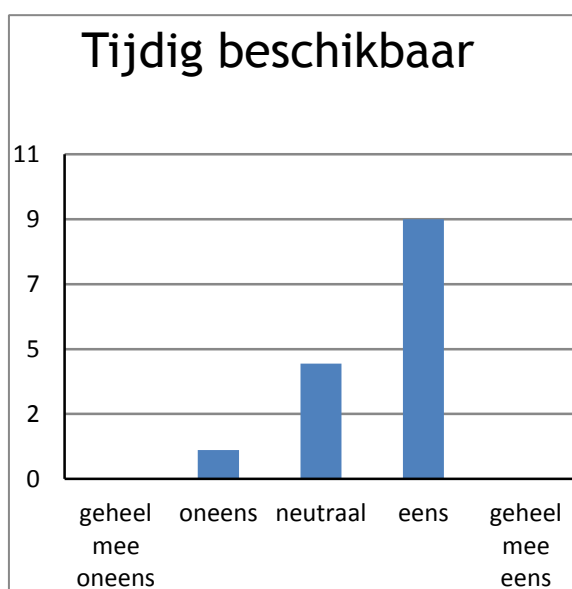
4. Informatiebehoefte van de gemeenteraad

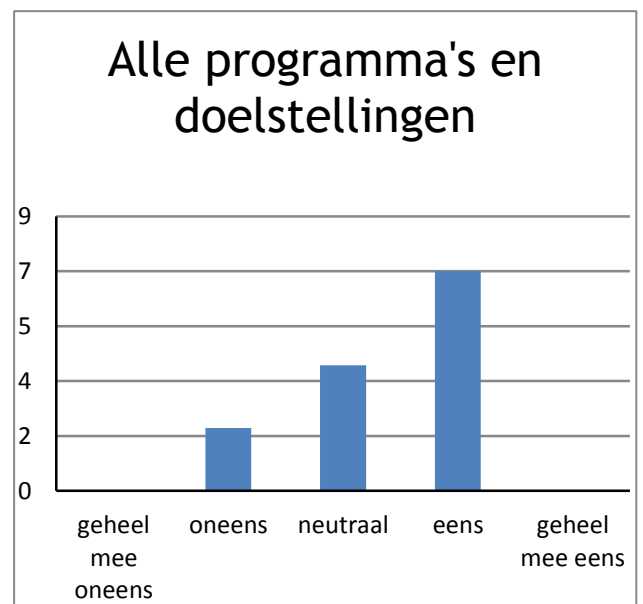
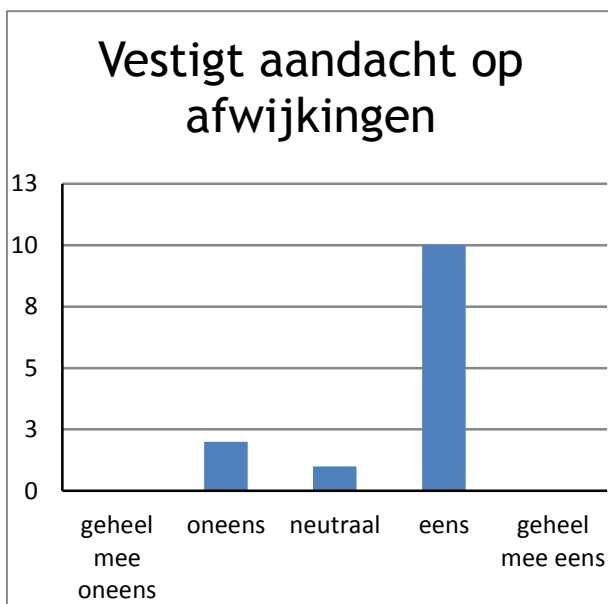
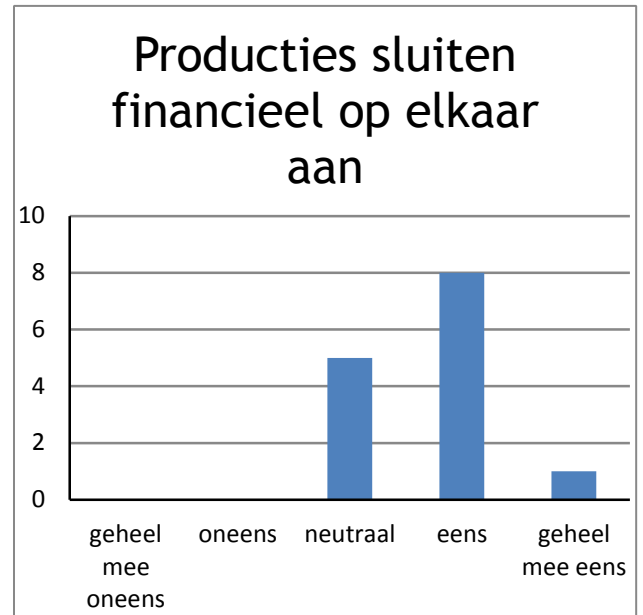
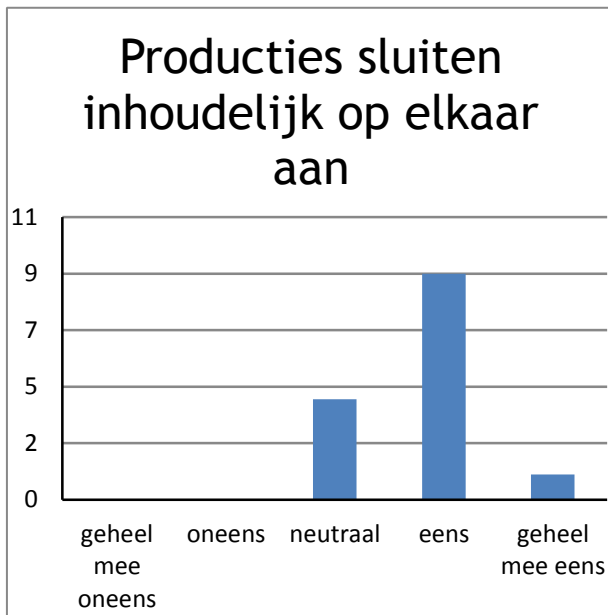
4.1 Inleiding

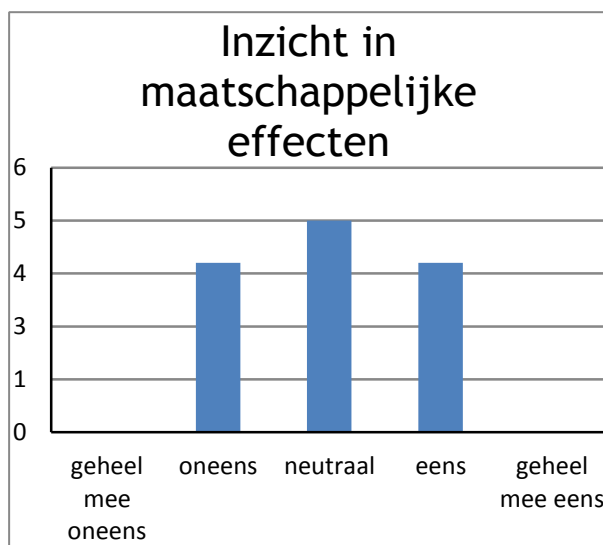
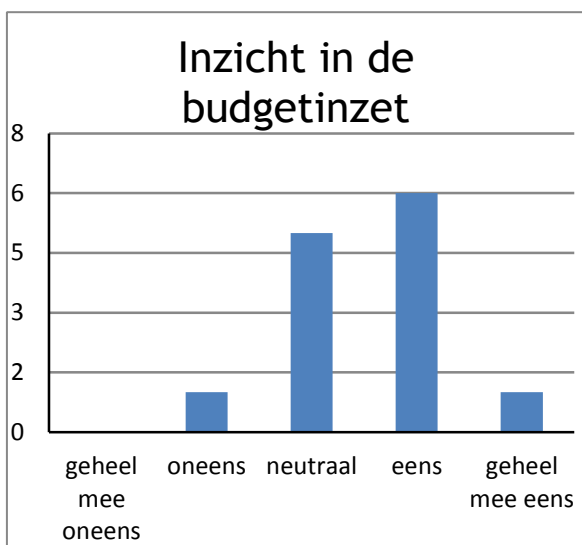
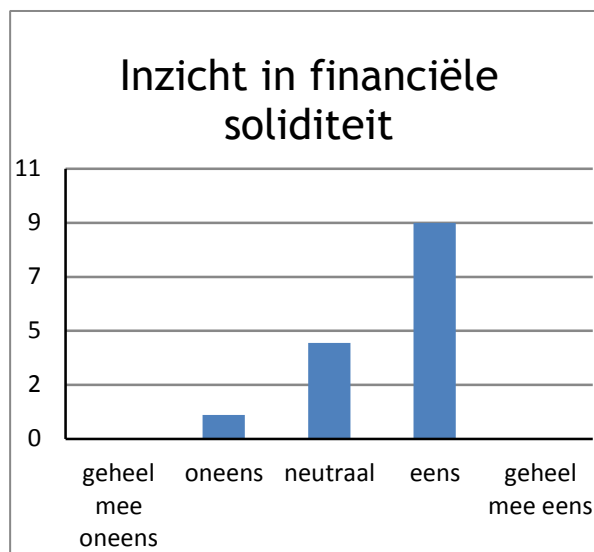
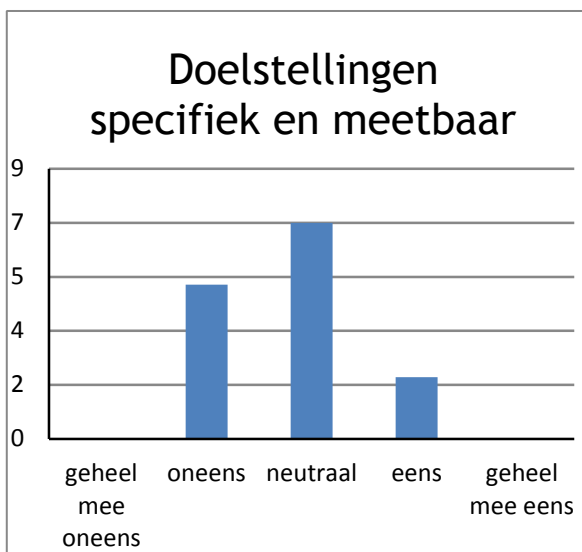
Om de mening van raadsleden en commissieleden over de P&C producties inzichtelijk te krijgen, is een enquête uitgezet. In totaal hebben 14 raadsleden en commissieleden eind november 2014 deze enquête ingevuld. Voor de exacte vragenlijst valt te verwijzen naar bijlage I.

4.2 Resultaten

De resultaten kunnen grafisch als volgt worden weergegeven, waarbij zij gesteld dat de toelichtingen en de analyse van deze enquête aan de orde komen in het volgende hoofdstuk.









Bovenstaande afbeeldingen betreffen de scores op de stellingen die zijn voorgelegd. Daarnaast is per stelling de mogelijkheid gegeven om een toelichting te geven en zijn ook enkele open vragen gesteld. De toelichtingen en de beantwoording van de open vragen zullen in de analyse verder worden uitgewerkt.



5. Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de P&C producties, de reacties van de respondenten en de eerder geformuleerde normen tegen elkaar worden afgezet. Hiertoe zullen eerst de P&C producties langs de criteria worden gelegd. Vervolgens zal de respons op de enquête worden geanalyseerd. Uiteindelijk zal bezien worden hoe de P&C producties, de respons en de geformuleerde normen zich tot elkaar verhouden.

5.2 P&C producties langs de normen

De eerder geformuleerde normen kunnen als volgt worden samengevat.

Tabel 5.1 Normenkader

	Norm	Indicator(en)
Organisatorische normen	1a Tijdigheid	Planning en control producties zullen minimaal 2 weken voor behandeling moeten worden aangeboden aan raadsleden.
	1b Heldere besluitvorming.	De planning en control producties zijn voorzien van een helder besluit.
	1c Leesbaarheid / begrijpelijkheid	De planning en control producties zijn leesbaar en begrijpelijk opgesteld.
	1d Informatiebehoefte raadsleden	De planning en control producties sluiten aan op de informatiebehoefte van raadsleden.
Inhoudelijke normen	2a De producties zijn consistent, relevant, betrouwbaar, vergelijkbaar, actueel en volledig	<p>De producties zullen inhoudelijk en financieel op elkaar moeten aansluiten.</p> <p>De producties zullen de aandacht moeten vestigen op afwijkingen.</p> <p>De jaarstukken zijn voorzien van een externe controle.</p> <p>Kengetallen zijn vergelijkbaar.</p> <p>Jaarstukken en begroting worden binnen de wettelijke termijn vastgesteld en doorgezonden naar de provincie.</p> <p>De producties gaan in op alle programma's, doelstellingen en exploitaties.</p>



2b De begroting bevat SMART doelstellingen	De doelstellingen uit de programmabegroting zijn specifiek (wat wordt er precies gedaan), meetbaar (kwantificeerbaar), acceptabel, realistisch (onderschreven door het college) en tijdgebonden (afgezet in een tijdpad).
2c De planning en control producties geven inzicht in de financiële soliditeit	De begroting is structureel en meerjarig in evenwicht.
2d Inzicht bestaat in de conversie van input naar effect	De planning en control producties geven inzicht in de relatie die bestaat tussen budget, proces, prestatie en maatschappelijk effect.

Het normenkader houdt weliswaar stand, maar kan specifiek voor de gemeente op enkele onderdelen worden aangescherpt. Op de eerste plaats zal niet alleen de begroting SMART doelstellingen moeten bevatten, maar zullen ook de andere producties in moeten gaan op de realisatie van deze doelstellingen. Daarnaast geeft enkel een structureel begrotingsevenwicht te weinig zicht in de financiële soliditeit. Om een beter oordeel te kunnen vellen over deze soliditeit, is een nadere analyse van vier risicovolle thema's noodzakelijk. Het betreft hier het weerstandsvermogen, de besparingen, het sociaal domein en grond. Daarnaast moet hier een onderscheid worden gemaakt tussen het inzicht in de financiële soliditeit en de financiële soliditeit zelf. Tot slot zal niet alleen naar de huidige producties gekeken moeten worden, maar ook naar de acties die de gemeente in gang heeft gezet om de planning & control producties door te ontwikkelen.

5.3 Tijdigheid, heldere besluitvorming

De jaarrekening en het jaarverslag over 2013 wordt op 14 mei 2014 tijdens een informatiebijeenkomst toegelicht. Op 22 mei 2014 worden het jaarverslag en de jaarrekening 2013 besproken in de commissie Bestjoer en Finânsjes. Op 5 juni 2014 worden het jaarverslag en de jaarrekening vastgesteld door de gemeenteraad. Geconstateerd kan worden, dat de jaarrekening en het jaarverslag tijdig is aangeboden en dat ook voldoende tijd is gegeven om de jaarstukken te bestuderen. Ook het besluit is begrijpelijk en helder geformuleerd. Het saldo van de jaarrekening uit de gewone bedrijfsvoering bedraagt oorspronkelijk € 2,8 miljoen. Vervolgens wordt € 7,4 miljoen afgeboekt op het grondbedrijf, zodat een nadelig saldo van € 4.535.593 ontstaat. Vervolgens wordt voorgesteld om € 2.143.000 over te hevelen naar 2014. Ondanks deze verschillende stappen die (wettelijk) genomen moeten worden, worden deze stappen in het raadsvoorstel duidelijk toegelicht.

Op 10 juni 2014 stelt het college de perspectiefnota 2015-2018 vast. 19 juni 2014 volgt een informatieavond en op 24 juni 2014 komt de perspectiefnota aan de orde in de commissie Bestjoer en Finânsjes. Op 3 juli 2014 wordt de nota vastgesteld door de gemeenteraad. Ook de perspectiefnota wordt dus tijdig aangeboden.

Het conceptbesluit dat de gemeenteraad met betrekking tot de perspectiefnota 2015-2018 wordt voorgelegd luidt als volgt:

“De raad van de gemeente Súdwest-Fryslân;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 10 juni 2014;



overwegende dat het gewenst is om in meerjarenperspectief vooruit te kijken en op een gepaste wijze voorstellen te doen voor de periode 2015-2018;

besluit:

- a. de Perspectiefnota 2015-2018 vast te stellen ten behoeve van het opstellen van de Programmabegroting 2015 en Meerjarenraming 2016-2018;
- b. het weerstandsvermogen vast te stellen op een niveau van € 9 miljoen;
- c. in te stemmen met de geformuleerde aanpak in Hoofdstuk 5 voor Besparingsronde 3;
- d. op basis van de in de Perspectiefnota 2015-2018 aangegeven aanpassingen voor het boekjaar 2014 de Programmabegroting 2014 te wijzigen, waaronder de specifieke aanpassing voor Besparingsronde 1 (invulling stelpost) (concept raadsbesluit, raadsstukken, juli 2014).

De vraag rijst bij dit voorstel wat nu precies de geformuleerde aanpak in hoofdstuk 5 voor de besparingsronde 3 betreft. Het grootste deel van deze besparingsronde betreft een bedrag van € 3.328.000 (in 2015), oplopend tot € 3.815.000 (2018): korting op budgetten. Hierover wordt in hoofdstuk 5 het volgende opgemerkt: “De besparing loopt op naar € 3,8 miljoen (2017). Het gaat om de onderwerpen: Scootmobielen, WMO (huishoudelijke hulp), maatschappelijke stages en onderwijshuisvesting. Omdat het gaat om specifieke kortingen vanuit het rijk zijn de besparingen specifiek gekoppeld aan het bewuste onderwerp. In enkele gevallen is een deel van de opgaaf ‘doorgeschoven’ naar de generieke korting. Aangezien de bedragen zijn gekoppeld aan de opgaaf binnen het sociaal domein, wordt de korting gerealiseerd binnen de transitie/transformatie. Zie hiervoor de aanpak in hoofdstuk 5 bij ‘sociaal vitaal’. Voorgesteld wordt deze besparingslijn vast te stellen, maar wel in samenhang te zien met de beoogde verzilverstrategie binnen het sociaal domein” (perspectiefnota 2015, p. 19). De paragraaf ‘sociaal vitaal’ is opgenomen in hoofdstuk 4 (4.2). Deze paragraaf concretiseert de benodigde bezuinigingen echter niet. Als verzilveringsmogelijkheden worden genoemd:

“Voorkomen van overlap (één huishouden, één plan, één aanpak).

Normalisering van de zorg (minder doorverwijzing naar specialistisch zorg).

Nieuw samenhangend sociaal beleid (vernieuwing van het ondersteuningsaanbod), waarbij preventie, sterke basisvoorzieningen en integrale toeleiding door gebiedsteams bepalend zijn” (perspectiefnota 2015, p. 13 en 14).

Uit hoofdstuk 5, maar ook uit de paragraaf ‘sociaal vitaal’ wordt niet geheel duidelijk wat nu de geopteerde aanpak voor de besparingsronde 3 precies is.

De tekst uit het raadsvoorstel op dit punt luidt als volgt: “We geven ook een stand van zaken rond de in gang gezette besparingsronden 1, 2 en 3. Door een labeling van bedragen binnen Besparingsronde 1 kan deze als afgerond worden beschouwd. Voor besparingsronde 3 werd eerder door de raad aangegeven dat de hier genoemde bedragen nog ‘optioneel’ waren. Nu doen we hier concrete voorstellen om deze bedragen alsnog te labelen. Voor een deel gebeurt dit nog niet (€ 2,3 miljoen). Hiervoor wordt een dialoog met de samenleving voorbereid” (raadsvoorstel, behorend bij perspectiefnota, juni 2014). Ook deze toelichting blijft wat abstract van aard.

Op 25 september 2014 wordt de bestuursrapportage in de gemeenteraad behandeld. Deze rapportage is op 9, 10 en 11 september 2014 aan de orde gekomen in de drie commissies. Ook in dit geval wordt het document dus tijdig aangeboden ten behoeve van de besluitvorming in de raad. De raad wordt verzocht in te stemmen met de bestuursrapportage.

Het college stemt op 23 september 2014 in met de conceptbegroting. Op 9 oktober 2014 worden alle raadsleden uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst met betrekking tot de begroting 2015. Op 28, 29 en 30 oktober staat de begroting 2015 geagendeerd voor de drie



commissies. De begroting staat gepland voor de gemeenteraad op 13 november 2014 en het concept raadsbesluit is helder geformuleerd.

5.4 Leesbaarheid en aansluiting op informatiebehoefte raad

5.4.1 Leesbaarheid

De planning & control producties zijn over het algemeen goed leesbaar.

“Door verschillende oorzaken is de snelbalie tot nu toe niet feitelijk gebruikt. De belangrijkste reden daarvoor is het feit dat de ICT-bedrijven met wie wij in dit geval te maken hebben tot nu toe niet in geslaagd zijn een goed werkende koppeling tussen de snelbalie en de applicatie waarmee wij de uitkeringen verzorgen te verzorgen. Dit betekent dat alle van belang zijnde gegevens om tot een beslissing op de uitkeringsaanvraag te komen twee keer in de systemen moeten worden ingevoerd. Het gaat hierbij om zodanig grote aantallen aanvragen dat dit alleen met extra menskracht kon worden opgelost. Er is dus voor gekozen de druk bij de leveranciers op te voeren om zo snel mogelijk met een goed werkende koppeling te komen. Tot onze grote frustratie zal dat, voor zover wij nu weten, pas in februari 2014 gerealiseerd zijn” (jaarverslag 2013, p. 26). Hoewel de boodschap van deze passage niet positief is, is de boodschap en de strekking zeer duidelijk. Opmerkelijk is wel, dat hier in de paragraaf bedrijfsvoering niet verder op wordt ingegaan.

Sommige passages zijn echter wat ingewikkelder:

“In het hoofdlijnen-/coalitieakkoord is als uitgangspunt genomen dat de tarieven en leges kostendekkend zijn en de lokale heffingen maximaal de inflatie volgen. Overeenkomstig dit uitgangspunt zijn de tarieven van de meeste belastingen jaarlijks trendmatig verhoogd. Het inflatiepercentage voor het jaar 2013 is vastgesteld op 2%” (jaarverslag 2013, p. 70). Bij deze passage rijst de vraag in hoeverre de uitgangssituatie daadwerkelijk kostendekkend was. Als dit namelijk niet het geval is (de leges zijn meer of juist minder dan kostendekkend), zou met meer of met minder dan het inflatiepercentage gecorrigeerd moeten of kunnen worden. Te verwijzen valt in dit verband naar het rekenkameronderzoek naar vergunningverlening, waaruit blijkt dat niet altijd bekend is wat precies de kosten voor een bepaalde dienstverlening zijn.

“Het is gewenst de systematiek voor het toerekenen van rente aan voorzieningen grondexploitatie aan te passen. Voorzieningen worden in het leven geroepen bij een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie. Het verlies kan onafwendbaar worden wanneer in een exploitatiegebied vrijwel alle uitgaven zijn gedaan en het te verwachten verlies ook niet meer kan worden goedge maakt door verhoogde uitgifteprijs/versnelde uitgifte. In dat geval leidt de inzet van de voorziening tot een lagere boekwaarde op de grondexploitatie en wordt er minder rente over het geïnvesteerde vermogen (boekwaarde van bouw-/woonrijpmaken) doorbelast. Hierdoor ontstaat er een budgettaire probleem in de begroting. We willen dit ondervangen door ook rente toe te rekenen aan voorzieningen grondexploitatie. Het maakt een bijstelling nodig: circa € 250.000” (perspectiefnota 2015, p. 11). Deze passage roept een aantal vragen op. Op de eerste plaats is een voorziening strikt genomen een passivapositie, terwijl de boekwaarde van grond een activapositie is. De vraag rijst in hoeverre met het treffen van een voorziening (aan de passivakant) de boekwaarde op de grondexploitatie (aan de activakant) verlaagd kan worden. Op de tweede plaats leidt het afboeken van grond weliswaar tot een lagere boekwaarde en tot een lagere rente die wordt doorbelast, maar deze rente hoeft dus niet meer door het grondbedrijf te worden afgedragen en levert dus bij het grondbedrijf een voordeel op. Op de derde plaats rijst de vraag in hoeverre het toerekenen van rente aan voorzieningen logisch is. Logischerwijs wordt namelijk rente toegerekend aan activaposities (kapitaalgoederen, etc.) en niet aan passivaposities.

“We gaan werken met een aanpak rond Social Impact Bonds. Het is een nieuwe financieringsconstructie. Het gaat om een contract waarbij private investeerders investeren



in de aanpak van een maatschappelijk probleem dat de overheid veel geld kost. De overheid betaalt hen terug met het geld dat zij hierdoor bespaart en een eventueel rendement. We willen in Súdwest-Fryslân ook mogelijkheden benutten. Het vraagt om een structurele inzet: € 100.000” (perspectiefnota 2015, p. 15). Ook deze passage roept vragen op. Zo rijst de vraag welke maatschappelijke problemen het hier betreft. De tweede vraag is uiteraard, waarom er nu structureel geld bij moet, terwijl gesteld wordt dat de overheid juist geld bespaart. De derde vraag is, wat voor financieel belang de gemeente in deze constructie ziet. Als geïnvesteerd kan worden en als deze investering zelfs eventueel rendement kan opleveren: waarom investeert de gemeente dan zelf niet?

Ook zijn de toelichtingen soms wat minder richtinggevend: “Er zijn tot en met de maand mei 446 aanvragen Inkomen ontvangen. 74% van deze aanvragen is toegekend. In dezelfde periode vorig jaar werd 71% van de aanvragen toegekend. De stijging komt doordat er minder aanvragen ingediend worden die onrechtmatig zijn. Aanvragers weten inmiddels dat het geen zin heeft een aanvraag in te dienen als er geen recht bestaat” (bestuursrapportage 2014, p. 10). Deze tekst roept enkele vragen op. Het is namelijk logisch dat een hoger percentage toegekende aanvragen inhoudt, dat er een hoger percentage rechtmatige aanvragen is ingediend. Onrechtmatige aanvragen worden immers niet toegekend. De vraag is nu wel, in hoeverre dit komt omdat aanvragers weten dat het geen zin heeft een onrechtmatige aanvraag in te dienen. Als dit zo zou zijn, dan zou het totaal aantal aanvragen dalen in absolute zin. Het zou echter ook kunnen zijn, dat het totaal aantal aanvragen in absolute zin gelijk is gebleven of zelfs is gestegen, maar indieners beter weten hoe ze een rechtmatige aanvraag in moeten dienen. In de eerste optie heeft het gesuggereerde ontmoedigingsbeleid effect, maar in de tweede optie niet. De vraag is daar ook, of de gemeente beoogt zo min mogelijk aanvragen te behandelen, zo min mogelijk onrechtmatige aanvragen in ontvangst te krijgen, of juist hoger te scoren in de detectie van onrechtmatige aanvragen. Het vermelden van absolute getallen zou hier behulpzaam zijn.

Bij het zakken van het aantal aanvragen in absolute zin, zou ook een financieel effect verwacht kunnen worden. De koppeling met de financiële ontwikkeling is echter moeilijk te maken: “Door een stijging van het aantal parttime werkers zijn de gemiddelde inkomsten van uitkeringsgerechtigden gestegen. Deze inkomsten worden verrekend met de uitkering waardoor de gemiddelde uitkeringslasten lager zijn dan verwacht” (bestuursrapportage 2014, p. 12). Dit is feitelijk een andere ontwikkeling die wat moeilijk in de lijn met het aantal onrechtmatige aanvragen is te brengen.

Ook de volgende passage kan vragen oproepen: “De afwijkingen hebben een incidenteel karakter. Enkele structurele afwijkingen zijn in de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 opgenomen en zijn daarom in deze Berap als incidenteel aangemerkt” (bestuursrapportage 2014, p. 6). De vraag hierbij is, waarom structurele afwijkingen niet als structureel in de bestuursrapportage worden aangemerkt.

5.4.2 Informatiebehoefte raad en commissie

Om de aansluiting van de P&C producties op de informatiebehoefte van de raad te duiden, kunnen de enquête resultaten worden gebruikt. Deze resultaten kunnen als volgt worden weergegeven:



Tabel 5.2 Resultaten van de enquête

Enquête planning & control producties					
1. De planning & control producties worden tijdig beschikbaar gesteld.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	1	4	9	0
2. De planning & control producties zijn voorzien van een helder besluit.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	1	4	9	0
3. De planning & control producties zijn leesbaar en begrijpelijk opgesteld.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	1	5	8	0
4. De planning & control producties sluiten aan op mijn informatiebehoefte.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	2	5	5	1
5. De planning & control producties sluiten inhoudelijk op elkaar aan.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	0	4	9	1
6. De planing & control producties sluiten financieel op elkaar aan.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	0	5	8	1
7. De planning & control producties vestigen de aandacht op afwijkingen.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	2	1	10	0
8. De planning & control producties gaan in op alle programma's en doelstellingen.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	2	4	7	0



9. De planning & control producties vertalen de doelstellingen naar specifieke en meetbare acties.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	5	7	2	0
10. De planning & control producties geven inzicht in de financiële soliditeit.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	1	4	9	0
11. De planning & control producties geven inzicht in de manier waarop budget wordt ingezet.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	1	5	6	1
12. De planning & control producties geven inzicht in de maatschappelijke effecten die worden behaald.					
Answer Options	geheel mee oneens	oneens	neutraal	eens	geheel mee eens
	0	4	5	4	0

De respondenten geven in meerderheid aan, dat de P&C producties op tijd worden vrijgegeven voor bestudering en besluitvorming. Wel wordt in de toelichting aangegeven, dat de wens bestaat de jaarrekening eerder te presenteren. Anderen zien een verbetering ten opzichte van het verleden. Ook is sprake van veel correcties en nazendingen. Voor jonge fracties is de tijdsdruk hoog, zo wordt gesteld. Aan de andere kant vraagt men zich af of dit niet van tijdelijke aard is: gedurende de tijd zal meer ervaring worden opgedaan met de P&C producties, aldus deze respondent.

De meerderheid van de respondenten is van mening, dat de P&C producties een helder besluit bevatten. Men mist soms een keuzematrix. “Zo kan bij de verdeling van een overschot op de jaarrekening een verkleining van de tekorten op de grondexploitatie ook met een drietal scenario's worden gewerkt, waaruit de raad dan een keuze maakt. Uiteraard kan het college dan een voorkeur voor een scenario uitspreken. Nu moet je als raadslid dit soort scenario's zelf bedenken”, zo stelt een respondent in de toelichting op deze stelling. “Er wordt gevraagd om instemming met een raadsbesluit. Dan zijn er wat ons betreft twee bezwaren. De deelbesluiten worden niet altijd aangegeven, zodat het niet altijd duidelijk is waarmee je instemt. Soms zijn er wel deelbesluiten, maar ontbreekt de mogelijkheid per deelbesluit voor of tegen te stemmen. Je kunt dan alleen voor het geheel voor of tegen stemmen”, aldus een andere respondent.

De respondenten vinden in meerderheid de stukken leesbaar en begrijpelijk. “Er is vooruitgang geboekt”, zo wordt gesteld.

De stelling dat de stukken aansluiten op de informatiebehoefte, wordt door 6 respondenten onderschreven, 5 zijn neutraal en 2 zijn het hier niet mee eens. “Er is geen duidelijk collegeprogramma of raadsprogramma vastgesteld, niet anders dan op grove hoofdlijnen. Nu probeert men beleid, soms nieuw beleid, in de begroting te verstoppen. Dat is verwarrend. Ook is soms onduidelijk wanneer je amendementen of moties moet indienen: bij de perspectiefnota of bij de begroting”, zo stelt een respondent. “Meer dan eens worden er veel bijlages aan toegevoegd, toch gebeurt het ook dat wezenlijke informatie ontbreekt als



bijlage”, zo stelt een andere respondent. Weer een andere respondent heeft het idee dat de informatie oppervlakkiger wordt.

Een vrij grote meerderheid van de respondenten vindt, dat de P&C producties inhoudelijk op elkaar aansluiten. De inhoudelijke lijn vertaalt zich van conjunctuurnota, via jaarrekening, naar perspectiefnota en begroting. De bestuursrapportages zijn ijkmomenten, zo stelt een respondent.

Ook zijn de respondenten overwegend positief waar het de financiële aansluiting betreft. “Vanuit de vastgestelde contouren in de conjunctuurnota zie je, gaande het jaar, een consistente lijn, waarlangs “vervolg”-beslissingen genomen worden”, zo wordt gesteld. Landelijk beleid sluit echter niet altijd aan bij gemeentelijk beleid. Zeker bij het nieuwe sociale domein volgen de veranderingen elkaar zo snel op, dat het moeilijk is bij te benen, aldus een andere respondent.

Een meerderheid vindt ook, dat de P&C producties ingaan op de afwijkingen. “Vooral op negatieve afwijkingen en op mogelijkheden de positieve afwijkingen te maken en te bestemmen. Dit is inherent aan de bezuinigingstaakstellingen en dus aan deze tijd. Het lijkt daardoor dat een meer beschouwende blik naar de toekomst ontbreekt. Een paar opportunistische opmerkingen daargelaten. Ook kan worden vastgesteld dat enorme sommen geld worden ingezet op terreinen, waarbij tijdens de bespreking geen of vrijwel geen vraagtekens worden geplaatst”, aldus een respondent. Eén respondent stelt hier onvoldoende uit de stukken te halen: “ik zit ook niet in de commissie BF”, wordt hier als verklaring opgevoerd.

Een meerderheid is van mening, dat de P&C producties ingaan op alle programma’s en doelstellingen. “In de programmabegroting worden de doelstellingen genoemd. Ze zijn echter voor sommige grote programma’s soms erg algemeen en ruim te interpreteren”, zo wordt gesteld. “Er worden keuzes gemaakt ook met betrekking tot afwijkingpercentages”, zo stelt een andere respondent in dit verband.

Over het vertalen van doelstellingen naar specifieke en meetbare acties is men minder positief: 5 respondenten onderschrijven de stelling dat de P&C producties deze vertaalslag maken niet, 2 wel, 7 respondenten zijn neutraal. “Dat wordt steeds minder gedaan: de behoefte om iets SMART te definiëren wordt steeds minder gevoeld. Dit vindt zijn oorzaken in de complexiteit van de indicatoren”, zo stelt een respondent. “Dat is heel moeilijk. Het vinden van goede indicatoren bleek een onhaalbare zaak en levert geen goede informatie. De stoplichtmethode werkt beter”, zo stelt een andere respondent.

Men is overwegend positief over de mate waarin de P&C producties inzicht geven in de financiële soliditeit en inzicht geven in de manier waarop budget wordt ingezet.

Verdeeld wordt gereageerd op de stelling dat de P&C producties inzicht geven in de maatschappelijke effecten die worden behaald: 4 respondenten onderschrijven deze stelling niet, 4 wel en 5 respondenten zijn neutraal. “Hier speelt ook het probleem van de complexiteit voor het benoemen van indicatoren. En als je die dan in niet voldoende mate hebt, kan je ook niet stellen dat je volledig inzicht in de effecten hebt”, zo wordt gesteld. “Dit is moeilijker waar te nemen, al wordt het beleid hier omtrent wel verder aangescherpt door te gaan werken middels clusteragenda’s. Maatschappelijk effect zal beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden”, zo stelt een andere respondent.

Op de open vraag of de P&C producties de respondenten helpen bij het stellen van kaders, wordt positief geantwoord. Keuzen van de raad worden goed doorvertaald in P&C producties waardoor adequaat inzicht is in de mogelijkheden en onmogelijkheden van toekomstige keuzen, aldus een respondent. “Sommige producties wel: het gaat hier dan vooral om cijfermatige kaders voor begroting, weerstandsvermogen, grondexploitatie. Het wordt lastiger om daarmee handhavingsaangelegenheden te kaderen”, zo stelt een andere respondent. Op deze manier heb je een doorkijk op de financiën, wat er in de planning staat en het weerstandsvermogen, zo wordt door meerdere respondenten gesteld, hoewel het inzicht ontbreekt in bijvoorbeeld de schuldenlast en de specifieke stand van zaken van alle



reserves en voorzieningen. “Door eigen onervarenheid is het stellen van kaders aan de hand van deze producties nog niet makkelijk, maar er komt langzamerhand meer duidelijkheid”, zo stelt een andere respondent.

Ook op de vraag of de P&C producties een functie vervullen in het afleggen van verantwoording is men positief. “Er wordt gerapporteerd middels een stoplichtensysteem. Geld en tijd zijn hier aspecten die specifiek te duiden zijn. Kwaliteit / Scope van de werkzaamheden is een meer kwalitatief aspect en dit is minder goed te duiden middels het stoplichtmodel; het wordt subjectiever en het is minder goed controleerbaar of vooraf gestelde doelen/projectresultaten kwalitatief gehaald zijn binnen de beschikbaar gestelde kaders geld en tijd”, aldus een respondent. “Uit de praktijk van de raad kan deze vraag met ja worden beantwoord. Het college moet zich op menig moment verantwoorden voor gemaakte keuzes in deze cyclus. Daarbij wordt hen echter maar weinig het vuur aan de schenen gelegd. Daaruit blijkt óf vertrouwen óf gemakzucht van de raad”, zo stelt een andere respondent. “Verantwoording is mogelijk, mede door de duidelijke weergave, er is ook vaak uitgebreide, principiële discussie”, zo stellen een aantal respondenten. “Steeds wordt aangegeven hoe onderzoek heeft plaats gevonden. Afwijkingen worden benoemd. Aanbevelingen geformuleerd. Zwakke elementen die voor verbetering in aanmerking komen worden aangegeven. Conclusie: Er wordt in zekere zin voldoende verantwoording afgelegd”, wordt gesteld. “Ja, we kunnen zo bijstellen, geeft ons handvaten om inzichtelijk te maken. Ja, dat wel, al geeft het mij nog niet genoeg houvast. Het geeft mij altijd de indruk dat bijna alles op schema ligt en dat het goed gaat”, zo stelt een andere respondent.

Op de laatste vraag naar overige opmerkingen en suggesties komen verschillende reacties binnen. “Mogelijk kan er meer projectmatig gewerkt (PMW) en gerapporteerd worden. PMW geeft grip op de beheersaspecten Geld, Organisatie, Tijd, Informatie, Kwaliteit. Daar waar het om programma's of specifieke projecten gaat (bijvoorbeeld Fries Merenproject) kan meer gebruik gemaakt worden van (rapportage)methodieken van projectbeheersing, bijvoorbeeld rapportage via de Earned Value Analyse (EVA). De EVA is een manier om inzicht te krijgen in de kosten- en planningperformance van een project (of programma) tijdens de uitvoering. De methodiek geeft antwoord op de vraag of de bestedingen en voortgang nog verlopen volgens planning en geeft aan wat de consequenties zijn voor het project als de huidige prestaties zich doorzetten. Via de EVA kan gerapporteerd worden over de werkelijke voortgang ten opzichte van de geplande voortgang (qua tijd en kwaliteit)”, aldus een respondent. “De heldere presentaties met de stoplichten in de bezuinigingsmonitor en de bestuursrapportages is m.i. een heldere communicatiemethode. Ook wordt echter deze presentatie niet altijd goed begrepen. Groen duidt bijvoorbeeld op een goede ontwikkeling en niet direct op behaald resultaat. Het zegt meer van het proces dan van het resultaat. Maar als ook die boodschap bij de zender niet duidelijk is omschreven, kan het goed fout gaan. In gesprek blijven over de betekenis van symbolen en daarmee ook over het gevoerde beleid daarachter is van groot belang”, aldus een andere respondent. “Voor een individueel raadslid is het soms ondoenlijk om posten te zoeken, laat staan te vinden, om te gebruiken voor moties of amendementen voor alternatieve invulling, besteding of bezuinigingen”, zo stelt een derde respondent. “Vergaderingen voor zomerreces en voor winterreces worden te vaak overladen met agendapunten, te regelmatig gevoelige stukken en of complexe stukken”, zo wordt gesteld. “Eerlijke weergave ook als het beter kan. Wil wel wanneer er een tekort is op bijvoorbeeld het onderhoudsbudget, dat er dan ook wordt aangegeven waar de knelpunten liggen en wil ik geen opmerking zien dat we op schema liggen of kleur goed”, aldus een respondent. “Doelstellingen kunnen meer smart geformuleerd worden”, zo wordt eveneens gesteld.



5.5 Consistent, relevant, betrouwbaar, vergelijkbaar, actueel en volledig

Op 10 september 2014 staat de eindevaluatie van Pastiel, op verzoek van de SP en Groenlinks, op de agenda van de Raadscommissie Boarger & Mienskip. Tijdens deze vergadering geeft de verantwoordelijk wethouder aan dat hij niet inhoudelijk op de eindevaluatie in kan gaan gezien bepaalde ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de stuurgroep. Wel is hij bereid deze ontwikkelingen toe te lichten in een besloten vergadering en dat gebeurt dan ook. De eindevaluatie van Pastiel wordt meegenomen in een integraal beleidsplan dat wordt opgesteld op basis van de Participatiewet en dat eind oktober 2014 in de commissie besproken zal worden. Opmerkelijk is wel dat in de programmabegroting 2015 die gelijktijdig met het Beleidsplan Veerkracht in het Sociaal Domein en het Beleidsplan Participatiewet op 29 oktober in de Raadscommissie Boarger & Mienskip op de agenda staat te lezen valt: “Na de succesvolle evaluatie van de pilot Pastiel (gemeenteraad, september 2014) pakken we de daadwerkelijke implementatie op. Het doel van Pastiel verandert niet: het op een effectieve en efficiënte manier uitvoeren van de re-integratie van nieuwe WWB cliënten. We gaan de integrale werkgevers- en werknemersbenadering in Pastiel ontwikkelen samen met de partners in het project Werk Vermogen!” (begroting 2015, p. 25). Hier wordt in de begroting eigenlijk voorgesorteerd op een evaluatie die ten tijde van het schrijven van de begroting dus nog plaatsvond.

Het jaarverslag en de jaarrekening worden tijdig opgeleverd en zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. 5 juni 2014 worden de jaarstukken vastgesteld door de gemeenteraad en doorgestuurd naar de provincie en dit is binnen de deadline van 15 juli conform artikel 200 van de Gemeentewet. Op 29 april 2014 stelt de accountant vast, dat de jaarrekening van de gemeente een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2013 als van de activa en passiva per 31 december 2013 in overeenstemming met het BBV en de beleidsregels toepassing WNT. Het jaarverslag is verder verenigbaar met de jaarrekening, aldus de verklaring van de accountant.

De begroting 2015 wordt op 13 november 2014 vastgesteld, zodat de begroting voor 15 november 2014 kan worden doorgezonden naar de provincie, een en ander binnen de termijn gesteld in artikel 191 van de Gemeentewet.

De perspectiefnota 2015-2018 kent een financiële thema-opbouw. Zo maakt deze nota de verbinding tussen de begroting 2014, de jaarrekening 2013, autonome en onvermijdelijke ontwikkelingen, nieuwe ambities en uiteindelijk het perspectief voor de periode 2015-2018.

De nota staat stil bij de stand van zaken met betrekking tot de besparingsrondes en het benodigde weerstandsvermogen. De verschillende programma's worden niet apart toegelicht in de perspectiefnota 2015-2018.

Op 25 september 2014 wordt een concept-definitieve begroting voor 2015 opgeleverd. Deze begroting hanteert een programma-opbouw en kent 10 programma's:

- Leefbaarheid, sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning.
- Werk, participatie en inkomen.
- Jeugd en onderwijs.
- Sport, kunst en cultuur.
- Veiligheid, orde, handhaving en toezicht.
- Ruimte, wonen, economische verscheidenheid, sleutelsectoren, gastheerschap.
- Wegen, water en groen (inclusief parkeren).
- Milieuzorg, energie en duurzame groei.
- Dienstverlening, bestuur en burgerzaken.



- Algemene dekkingsmiddelen.

De begroting 2015 bevat de volgende paragrafen:

- Lokale heffingen.
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Onderhoud kapitaalgoederen.
- Financiering.
- Bedrijfsvoering.
- Verbonden partijen.
- Grondbeleid.

Deze indeling correspondeert geheel met de bestuursrapportage 2014 en met het jaarverslag 2013. Op zich is het enkel vereist dat de indeling van de jaarrekening 2013 aansluit op de indeling van de begroting 2013, idem voor 2014, etc. Aan de andere kant bevordert eenzelfde indeling voor alle producties de onderlinge vergelijkbaarheid aanzienlijk, terwijl het op deze manier ook mogelijk wordt om ontwikkelingen te traceren. Daarnaast wordt in de begroting 2015 een aanzet gegeven voor een nieuwe opzet Sociaal Domein (hoofdstuk 4) en wordt een aanvullende toelichting op de financiële begroting gegeven (hoofdstuk 5).

De programma's uit de programmabegroting 2015 geven per programma een totaalbeeld van de lasten en baten. Daarbij worden budgettaire afwijkingen niet altijd toegelicht. Bij het onderdeel sport (programma 3, Sport, Kunst en Cultuur) valt bijvoorbeeld op, dat de lasten voor 2015 lager worden begroot (€ 5.939.000 in 2015 versus € 6.918.000 in 2014). Deze verlaging wordt niet expliciet toegelicht. In de toelichting staat wel in dit verband het volgende vermeld: "We beperken de bekostiging van gymnastieklokalen uit het sportbudget tot lasten die voortvloeien uit medegebruik door sport. (...) We beëindigen de gemeentelijke bemoeienis met kleed- en clubgebouwen en overige opstallen op sportcomplexen en dragen deze accommodaties over aan gebruikers" (begroting 2015, p. 32). Niet duidelijk is evenwel, in hoeverre hiermee nu de geopteerde budgetverlaging wordt gerealiseerd.

Over het algemeen gaan de toelichtingen uit de begroting 2015 in op datgene wat de gemeente doet en gaat doen, maar niet op datgene wat de gemeente anders doet in 2015 ten opzichte van 2014. Een uitzondering hierop is het sociale domein. In het vierde hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeente invulling wil geven aan de nieuwe taken op het gebied van het sociaal domein en hoe deze taken gebudgetteerd kunnen worden.

In de bestuursrapportage 2014 en de jaarrekening 2013 worden inhoudelijke en financiële afwijkingen systematisch toegelicht.

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt een totaaloverzicht van lasten en baten gegeven, zij het voor één jaar. De begroting 2014 laat dit overzicht eveneens voor één jaar zien (begroting 2014, p. 145 en 147). Het jaarverslag 2013 laat dit overzicht voor 2013 zien op pagina 13.

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt een totaalbeeld gegeven van de lasten en baten per programma. Deze komen overeen met de opstellingen per programma, zoals vanaf pagina 19 weergegeven. Zo wordt programma 0, Leefbaarheid, etc. separaat toegelicht en geraamd op € 31.035.000 aan lasten voor 2015, hetgeen overeenkomt met de regel uit het totaalbeeld. Deze consistentie geldt ook voor de andere programma's. Het totaalbeeld op pagina 13 van de jaarrekening 2013 correspondeert eveneens met de opstellingen per programma.

De begroting 2014 en 2015 sluiten aan op elkaar waar het de besparingsronden betreft. Zo worden in beide begrotingen per ronde dezelfde bedragen genoemd. Omdat de totaalopstellingen maar één jaarschijf betreffen (pagina 8 van de begroting 2015 en pagina 145 en 147 van de begroting 2014), is een vergelijking tussen deze producties op jaarbasis lastiger.



De begroting 2014, de perspectiefnota 2015, de bestuursrapportage 2014 en de begroting 2015 sluiten op jaarbasis in eindsaldi aan op elkaar, zo laat de onderstaande tabel zien:

Tabel 5.3 Aansluiting P&C producties

	2014	2015	2016	2017	2018
Begroting 2014	752.869	71.821	52.759	155.215	
Start Perspectiefnota 2015-2018	753.000	72.000	53.000	155.000	403.000
Eind Perspectiefnota 2015-2018	3.218.000	179.000	109.000	1.090.000	303.000
Start Begroting 2015		179.000	109.000	1.090.000	303.000
Start Eerste Bestuursrap. 2014	-3.217.869				
Eind Begroting 2015		176.000	230.000	956.000	210.500

Hoewel de financiële ramingen consistent aansluiten op elkaar, valt wel op, dat de ramingen soms behoorlijk worden bijgesteld. “In de Berap van 2013 werd een totaal nadeel geraamd van € 1.089.000 ten opzichte van de begroting 2013. In de rekening 2013 is het resultaat in de programma’s uiteindelijk € 2,8 miljoen positief geworden” (bestuursrapportage 2014, p. 5).

Ook de bestuursrapportage laat een vrij grote bijstelling zien. Het begrotingssaldo voor 2014 wordt in de begroting 2014 becijferd op € 752.869 (begroting 2014, p. 7). Dit is tevens het startpunt van de bestuursrapportage over 2014 (bestuursrapportage, 2014, p. 5) en het startpunt van de perspectiefnota 2015. In de bestuursrapportage 2014 worden de mutaties uit de perspectiefnota 2015 voor het jaar 2014 meegenomen. Het saldo van de bestuursrapportage loopt eerst van € 752.869 naar € 3.217.869 (conform de perspectiefnota 2015), om vervolgens op - € 3.260.000 uit te komen (bestuursrapportage 2014, p. 5). Opmerkelijk in dit verband is, dat het positieve saldo van € 3,2 mln. eerst wordt bestemd en dat het uiteindelijke saldo voor 2014 uitkomt op - € 3.260.000.

Inhoudelijk is sprake van aansluiting. Zo worden in de perspectiefnota 2015 met betrekking tot het sociaal domein dezelfde inhoudelijke standpunten geformuleerd als in de begroting 2015. Daarnaast wordt in de perspectiefnota een opmaat gegeven voor de nieuwe programmastructuur, welke in de begroting 2015 verder wordt uitgewerkt: “We richten de opzet van de begroting 2015 vooralsnog in op basis van de bestaande begrotingsstructuur. Dit in verband met de grote mate van onzekerheid over de financiën. Wel richten we in de begroting 2015 een apart onderdeel in voor de drie transitie en passend onderwijs. (...) Bij de begroting 2016 willen we wel gaan werken met een nieuwe programmastructuur” (perspectiefnota 2015, p. 14). De doelstellingen zoals verwoord in de programmabegroting 2014 onder de kop “wat willen we bereiken?”, komen in de bestuursrapportage terug, waarbij mogelijke afwijkingen worden toegelicht.



5.6 SMART doelstellingen

De begroting 2015 werkt de programma's nader uit naar beleidsvelden. Zo bestaat het programma Leefbaarheid, sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning uit de beleidsvelden Leefbaarheid, welzijn, publieke gezondheidszorg, maatschappelijk werk, voorzieningen bij beperkingen en psychisch kwetsbaren. Ieder veld wordt vervolgens van een toelichting voorzien op basis van de 3-W vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Daarbij is het antwoord op de eerste vraag nog redelijk abstract: "We streven naar een vitale, sterke en solidaire samenleving waar burgers elkaar ondersteunen. (...) Het in stand houden en optimaliseren van fysieke plekken in de directe leefomgeving speelt een belangrijke rol. Daar kunnen mensen elkaar ontmoeten en activiteiten ontplooiën" (begroting 2015, p. 20).

Opvallend is, dat de uitwerking van de vraag: wat gaan we daarvoor doen, eveneens abstract wordt uitgewerkt: "De thema's leefbaarheid/veiligheid nemen we mee in de nadere uitwerking van de ontwikkelvisie. Op basis van de monitor passen we het beleid waar nodig aan. We maken het voorzieningenniveau toekomstbestendig(er) in overleg met de inwoners en in samenwerking met andere partijen. We houden rekening met een spreiding over de gebiedsclusters. Er is een begin gemaakt met het flexibel inzetten van opbouwwerkers en jongerenwerkers. Op basis van monitoring bekijken we of deze nieuwe insteek werkt en wat de voor- en nadelen zijn. Er vindt een regelmatige afstemming met de wijken- en dorpencoördinatoren plaats" (begroting 2015, p. 20). "We zetten in op handhaving aan de poort. Hierdoor krijgen alleen rechthebbenden een uitkering. We reduceren de doorlooptijd van aanvragen Inkomen naar vier weken. We gaan een adequaat debiteurenbeleid voeren zowel op het gebied van terugvordering als verhaal" (begroting 2015, p. 24). Elders in de begroting wordt deze tweede vraag wel concreter uitgewerkt: "We subsidiëren peuterspeelzalen via een vaste subsidie per peuterplaats. (...) We organiseren en bekostigen het leerlingenvoer" (begroting 2015, p. 28). Aan de andere kant wordt soms ook binnen deze programma's vrij makkelijk geabstraheerd: "We zijn kaderstellend richting Brede Scholen en hebben waar nodig een faciliterende, initiërende, adviserende en stimulerende rol" (begroting 2015, p. 28).

Bij de uitwerking van de vraag: wat gaan we daarvoor doen, valt op, dat soms verwezen wordt naar notities, plannen en visies, terwijl deze plannen deels nog vorm moeten krijgen. "We gaan ruimtelijke kaders, instrumenten en kwaliteitsdocumenten ontwikkelen ter realisering van doelstellingen (wonen, bedrijvigheid en voorzieningen en voor de kernen van de gemeente). Zo geven we onder meer uitvoering aan:

Uitgangspuntennotitie Buitengebied door middel van starten procedure Bestemmingsplan Buitengebied.

Masterplan Waddendijk Afsluitdijk en te formuleren aanpak sluis Kornwerderzand.

Binnenstadsvisie Sneek (visie opstellen)" (begroting 2015, p. 38).

"Per cluster c.q. kern gaan we in samenwerking met de inwoners en betrokken partijen een gebiedsagenda ontwikkelen. (...) We zetten een breed werkgelegenheidsplan op met onze partners" (begroting 2015, p. 38). "We maken notities op het gebied van herbestemming, de instandhouding van historische kernen en cultuurlandschap en water" (begroting 2015, p. 40). Soms wordt verwezen naar notities die al wel zijn vastgesteld, maar worden deze als bekend verondersteld: "Het beleidsplan Wegen en het GVVZ zijn leidend" (begroting 2015, p. 43). In andere gevallen is sprake van een combinatie van nog op te stellen programma's en reeds bestaande agenda's: "We stellen het duurzaamheidsprogramma op, dat zoveel mogelijk aansluit bij de clusteragenda's" (begroting 2015, p. 46).

Ook in de bestuursrapportage 2014 wordt verwezen naar andere stukken in de toelichtingen: "Het onderhoudsbudget wordt zo optimaal mogelijk ingezet maar, zoals aangegeven in de Beleidsnotitie Kapitaalgoederen en blijkt uit de wegenscan en voorbereiding van het Beleidsplan Wegen, zijn de financiële middelen momenteel niet genoeg om de gemeentelijke



wegen op het gewenste niveau te houden” (bestuursrapportage 2014, p. 23). Opmerkelijk in dit verband is de passage uit het jaarverslag 2013: “Zoals aangegeven in de Beleidsnotitie Kapitaalgoederen’ (mei 2013) en zoals ook blijkt uit de wegenscan en voorbereiding voor het ‘Beleidsplan wegen’, zijn de financiële middelen op dit moment ontoereikend om de gemeentelijke wegen op het gewenste niveau in stand te houden” (jaarverslag 2013, p. 53).

In de bestuursrapportage wordt gewerkt met een stoplichtmodel, dat op pagina 4 wordt toegelicht. Als het doel of de prestatie naar verwachting (nagenoeg) volledig wordt gerealiseerd, wordt een groene kleur toegekend. Is het twijfelachtig is of het doel of de prestatie wordt gerealiseerd, dan blijft aandacht vereist en wordt een oranje kleur gegeven. Als het doel of de prestatie naar verwachting niet wordt gerealiseerd, komt de kleur rood op het stoplicht. Nu is een goede werking van een dergelijk stoplicht afhankelijk van de kwaliteit van de doelformuleringen. Als de doelen niet SMART genoeg zijn geformuleerd, kan immers iedere prestatie met enige fantasie op groen worden gezet. “Het pakken van kansen die een unieke combinatie van stedelijk en landelijk gebied aanreiken en hierin zorgen voor verbinding en evenwicht” (bestuursrapportage 2014, p. 19), is een doelstelling die dusdanig is geformuleerd, dat zij altijd gehaald wordt.

Opmerkelijk is in dit verband, dat de bestuursrapportage enkel inhoudelijk ingaat op de abstractere doelstellingen die in de begroting zijn geformuleerd onder de kop “wat willen we bereiken?”. De concretere activiteiten, verwoord onder de kop “wat gaan we daarvoor doen?” worden niet verder systematisch opgenomen en toegelicht in de bestuursrapportage.

Dit laatste fenomeen is ook in het jaarverslag 2013 terug te vinden. De begroting 2013 vermeldt onder programma 8.3, communicatie als beoogde doelstelling “Het bevorderen en in stand houden van legitimiteit van beleid en de gemeente” (begroting 2013, p. 89). Deze doelstelling wordt als volgt geconcretiseerd:

“Ondersteunen van de gemeenteraad en de commissies door het optimaliseren van digitale processen en door de bevordering van deskundigheid en verdere professionalisering van de raads- en commissieleden.

Regelen van de ondersteuning van de raadsfracties.

Organiseren van ontvangsten in opdracht van het college.

College adviseren en ondersteunen in haar representatieve en protocollaire taken, hierbij recht doende aan de variëteit in de gemeente” (begroting 2013, p. 90).

Deze concretisering komt echter niet meer terug in het jaarverslag. Het bevorderen en in stand houden van legitimiteit van beleid en de gemeente, wordt uitgewerkt naar “Tijdens het tot stand komen van beleid worden steeds meer publieksgroepen betrokken. Over het proces dat wordt doorlopen voor het tot stand komen van desbetreffend beleid wordt vaker gecommuniceerd” (jaarverslag 2013, p. 63). Los van de redelijk abstracte formulering van deze activiteit, rijst de vraag in hoeverre deze activiteit nu aansluit op datgene wat is voorgenomen in de begroting 2013.

Zo staat in de begroting 2013 vermeld, dat de gemeente een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner wil zijn voor alle gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden. Dit wordt in de begroting als volgt uitgewerkt:

“Initiatieven nemen om een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner te zijn voor alle overheidslagen (gemeenten, regio, provincie en rijk).

Initiatieven nemen om een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner te zijn voor gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en andere organisaties.

Beide zaken door gerichte en effectieve deelname aan bij de gemeente passende



grote samenwerkingsverbanden VFG en VNG en de Vereniging van Waddenzeegemeenten” (begroting 2013, p. 90).

In het jaarverslag 2013 wordt echter niet teruggekomen op de VFG, de VNG en de Vereniging van Waddenzeegemeenten. Wel staat het volgende vermeld: “In 2013 zijn voorbereidingen getroffen voor toetreding tot de FUMO. De FUMO is de provinciale organisatie die opgezet is voor de optimalisering van vergunningverlening en handhaving. Daarnaast zijn in 2013 bestuurlijk en ambtelijke inspanningen gedaan om per 1 januari 2014 de regionalisering van de brandweer te effectueren” (jaarverslag 2013, p. 64).

Door niet systematisch in te gaan op de concreet beoogde activiteiten ontstaat het gevaar, dat activiteiten worden uitgevoerd die op voorhand niet beoogd waren door de gemeenteraad bij het vaststellen van de begroting. Daarnaast kunnen de concreet beoogde activiteiten ook her en der concreter worden geformuleerd. “Het nemen van initiatieven om een toonaangevende, sterke en betrouwbare partner te zijn voor alle overheidslagen”, is immers nog redelijk ruim omschreven.

5.7 De planning en control producties geven inzicht in de financiële soliditeit

5.7.1 Algemeen

De jaarrekening 2013 begint met een positief resultaat uit gewone bedrijfsvoering van € 2.829.000. Vervolgens wordt voorgesteld € 7.365.000 af te boeken op het grondbedrijf, zodat een nadelig resultaat van € 4.536.000 ontstaat. Daarna wordt voorgesteld € 2.143.000 over te hevelen van 2013 naar 2014 waarmee de algemene reserve verder gereduceerd wordt. De vraag bij overheveling is echter altijd, waarom deze budgetten nu in 2013 niet tot besteding zijn gekomen en waarom de organisatie verwacht deze budgetten in 2014 alsnog tot besteding te brengen. Uitgaande van het gegeven dat ook voor 2014 jaarschijven zijn geraamd en inspanningen zijn gepland, betekent overhevelen namelijk altijd een dubbele inspanning. Stel dat de organisatie ieder jaar € 220 miljoen aan uitgaven raamt en in 2013 maar voor € 218 miljoen kan uitgeven. Dan zal de organisatie bij overhevelen in 2014 dus € 220 + € 2 = € 222 moeten uitgeven. Als dat nu weer niet lukt, dat wordt jaarlijks het stuwmeer aan over te hevelen budgetten groter. De vraag is dan, of in 2014 de oorzaken voor de onderuitputting zijn weggenomen en of de realisatiekracht van de organisatie daadwerkelijk is vergroot.

Op pagina 115 van de jaarrekening 2013 is te lezen dat de algemene reserve stijgt van € 20.437.000 naar € 22.476.000. Dit is echter exclusief het nadelig resultaat van € 4.536.000. Opgemerkt zij, dat het nadelig resultaat van € 4.536.000 een eindsaldo betreft. Het resultaat voor bestemming bedraagt € 10.940.000 negatief en pas na onttrekkingen (€ 11.038.000) en toevoegingen (€ 4.634.000) aan reserves ontstaat het eindresultaat van € 4.536.000 negatief.

De bestuursrapportage over 2014 laat een geprognostiseerd saldo per ultimo 2014 zien van € 3.260.000 negatief. Gesteld wordt evenwel, dat het mogelijk is dat gedurende het jaar nog een positieve ontwikkeling zichtbaar wordt, zoals in 2013 het geval is. Zoals boven al is opgemerkt, was in 2013 sprake van een vrij forse bijstelling: van € 1.089.000 negatief ten opzichte van de begroting 2013 naar € 2,8 miljoen positief.

De perspectiefnota 2015 laat een meerjarig positief saldo zien van € 179.000 in 2015 olopend naar € 303.000 in 2018 (perspectiefnota 2015, p. 21). Daarbij zij gesteld, dat beschikbare buffers worden ingezet: € 1.369.000 in 2015, € 1.769.000 in 2016, € 1.301.000 in 2017 en € 1.301.000 in 2018 (perspectiefnota 2015, p. 8). Vervolgens worden hier structurele ambities (€ 450.000 op jaarbasis) mee bekostigd, zodat uiteindelijk de bovengenoemde positieve saldi ontstaan. Het zal duidelijk zijn, dat zonder de inzet van de buffers, er sprake zou zijn van negatieve saldi en de vraag rijst in hoeverre deze buffers kunnen worden ingezet ter dekking van structurele lasten.



In de tabel op pagina 22 van de perspectiefnota 2015 wordt gesteld, dat nu al € 4,5 mln. wordt ingezet voor nieuwe ambities, terwijl de tabel op pagina 21 uitgaat van vier keer € 4,5 ton. De 4,5 ton welke op jaarbasis beschikbaar is volgens pagina 21, is in ieder geval niet toereikend om de nieuwe ambities van € 4,5 mln. mee te bekostigen.

Daarnaast worden in de tabel op pagina 22 van de perspectiefnota 2015 structurele en incidentele bedragen opgesteld bij elkaar tot een totaal ingezet ambitieniveau van € 4,5 mln.

De toelichting op pagina 22 bij het Sociaal Ontwikkelfonds luidt: “Van de incidentele inzet komt in 2015 niet € 750.000 maar € 400.000 beschikbaar. Aanvullend kan hier in 2015 het structurele deel worden ingezet (€ 400.000) en is voor de periode 2016-2018 de helft van de structurele ingroei geregeld (drie keer € 200.000). Zo komt er in totaal € 1,4 miljoen beschikbaar” (perspectiefnota 2015, p. 22). De tabel op pagina 22 heeft het echter over ingezette ambities, dus over beoogde uitgaven. Bovendien belopen de ambities voor sociaal vitaal volgens de tabel op pagina 22 € 2 mln. en wordt dus de € 1,4 mln. overschreden. De eerste vraag is dan, waar de voeding van het Sociaal Ontwikkelfonds vandaan komt. De tabel op pagina 21 suggereert een voeding van dit fonds, maar dit betreft 4 x € 200.000 en telt dus maar op tot € 800.000. Pagina 22 vermeldt echter een ambitie van € 2 mln. voor sociaal vitaal. Ook rijst de vraag in hoeverre met een ontwikkelfonds structurele ambities gedekt kunnen worden: deze structurele ambities tellen volgens de tabel op pagina 22 op tot € 1 mln.

Pagina 14 van de perspectiefnota vermeldt in dit verband: “Door te werken met een sociaal ontwikkelfonds krijgt deze aanpak in de eerste jaren extra ondersteuning. Het fonds vraagt naast een structurele (jaarlijkse) voeding van € 400.000 ook een extra incidentele inzet van in totaal € 1,5 miljoen. Het gebeurt verspreid over de jaren 2015-2017, bij voorkeur stapsgewijs: € 750.000 (2015), € 500.000 (2016) en € 250.000 (2017)” (perspectiefnota 2015, p. 14). Ook hier rijst de vraag waar deze voeding van het sociaal ontwikkelfonds verantwoord wordt en precies vandaan komt.

Door de verlaging van het benodigd weerstandsvermogen in de perspectiefnota ontstaat een surplus in de algemene reserve van € 4.864.000. Hier wordt vervolgens een getotaliseerd surplus van de jaarschijven 2014-2018 ad € 6.698.000 aan toegevoegd. Uit deze middelen worden autonome en onvermijdelijke ontwikkelingen (onderdeel incidenteel) bekostigd, alsmede een extra voeding voor de bestemmingsreserve kapitaalgoederen uit gefinancierd (€ 1.020.000, respectievelijk € 2.000.000), zodat een uiteindelijk surplus ontstaat binnen de algemene reserve van € 8.543.000 (perspectiefnota 2015, p. 21). De vraag is natuurlijk in hoeverre de autonome en onvermijdelijke ontwikkelingen daadwerkelijk incidenteel zijn, terwijl een andere vraag is, in hoeverre het surplus van toekomstige jaarschijven als solide dekking kan dienen.

Sommige aannames zijn niet zonder risico. “In de perspectiefnota zijn de vermelde bedragen budgetneutraal opgenomen. Hiermee wordt bedoeld dat er vanuit wordt gegaan dat een extra ontvangen bedrag (bijvoorbeeld € 27.000 in 2014 voor maatregelen Wet Werk en Bijstand) ook werkelijk wordt uitgegeven. Voor kortingen geldt hetzelfde. De overheveling van het buitenonderhoud schoolgebouwen levert bijvoorbeeld een structurele korting op van € 770.000. We gaan er voorsnog vanuit dat dit bedrag ook werkelijk minder wordt uitgegeven” (perspectiefnota 2015, p. 32). Deze aannames zal uiteraard nog wel voorzien moeten worden van de nodige actie om daadwerkelijk bewaarheid te worden.

De begroting 2015 sluit in eerste instantie met een tekort van € 2.896.693 (€ 224.481.677 aan lasten tegenover € 221.584.984 aan baten). Dit tekort wordt met € 3.072.697 aangevuld vanuit reserves (huisvesting onderwijs, kapitaallasten, algemene reserve), zodat een overschot van € 176.004 ontstaat. Dit overschot wordt weer afgestort in de algemene reserve (begroting 2015, p. 8).

De perspectiefnota 2015-2018 vermeldt een saldo voor 2015 op basis van de begroting 2014 van € 72.000. Dit saldo loopt in de perspectiefnota op tot € 179.000 (begroting 2015, p. 9, perspectiefnota 2015, p. 21). Na het verschijnen van de perspectiefnota komen vaak nog



aanpassingen in beeld en deze worden in de begroting 2015 als onvermijdelijk beschouwd. Deze aanpassingen verlagen het saldo voor 2015 uiteindelijk tot € 176.000.

Daarnaast worden enkele actuele ontwikkelingen geduid, zoals de transities en transformaties binnen het sociaal domein, de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie, etc. welke niet tot budgettaire bijstellingen leiden (begroting 2015, p. 11 en 12).

In de perspectiefnota wordt vermeld, dat het vrij besteedbare deel van de algemene reserve € 13,8 miljoen bedraagt volgens de nota Reserves en Voorzieningen (perspectiefnota 2015, p. 5).

Hoeveel de algemene reserve op dat moment daadwerkelijk bedraagt, wordt evenwel niet vermeld. Ook de bestuursrapportage gaat hier niet op in. De jaarrekening 2013 vermeldt een algemene reserve van € 22.476.000, ultimo 2013 (jaarrekening 2013, p. 105).

Op pagina 8 van de begroting 2015 wordt, zoals boven opgemerkt, aangegeven dat het tekort op de begroting wordt aangevuld met een onttrekking uit de reserves van gesaldeerd € 3.072.697. Op pag. 105 wordt deze onttrekking gespecificeerd. In combinatie met de begroting 2014 kan het volgende beeld worden gegeven:



Tabel 5.4 Onttrekking uit reserves (1)

Mutatie reserves begroting 2014				
	Saldo begin dienstjaar	Vermeerderingen	Verminderingen	Saldo eind dienstjaar
Algemene Reserve	22.475.729	4.412.816	13.588.567	13.299.978
Bestemmingsreserves	57.320.658	6.517.528	21.736.007	42.102.179
Totaal	79.796.387	10.930.344	35.324.574	55.402.157
Onttrekking gesaldeerd		24.394.230		
Mutatie reserves begroting 2015				
	Saldo begin dienstjaar	Vermeerderingen	Verminderingen	Saldo eind dienstjaar
Algemene Reserve	13.299.978	176.000	1.700.000	11.775.978
Bestemmingsreserves	42.102.179	307.164	6.583.584	35.825.759
Totaal	55.402.157	483.164	8.283.584	47.601.737
Onttrekking gesaldeerd vlg. p. 105 begroting		7.800.420		
Onttrekking gesaldeerd vlg. p. 8 begroting		2.896.693		

De tabel op p. 105 laat een onttrekking zien die op het eerste oog verschilt van de onttrekking die op p. 8 wordt opgevoerd. Desgevraagd wordt gesteld:

“Op pagina 8 staan de mutaties die verwerkt zijn in de primitieve begroting 2015.

Op pagina 105 zijn alle verwachte mutaties in de reserves vermeld.

Vandaar het verschil” (ambtelijke respons).

De vraag rijst uiteraard, of dit voor een lezer gelijk duidelijk is.

De tabel op pag. 53 van de begroting vermeldt in dit verband:



Tabel 5.5 Onttrekking uit de reserves (2)

2015			
	Storting	Onttrekking	Saldo
Totaal	483.168	3.379.861	-2.896.693

Te zien is, dat de algemene reserve in twee jaar terugloopt van € 22.475.729 naar € 11.775.978. Ook de bestemmingsreserves lopen terug. Op 1 januari 2013 was nog sprake van een totaal aan bestemmingsreserves van € 63.135.000 (jaarrekening 2013, p. 117). Ultimo 2015 wordt een totaal aan bestemmingsreserves geraamd van € 35.825.759.

5.7.2 Weerstandsvermogen

In het jaarverslag 2013 wordt het totaal aan risico's geschat op € 39.573.000. Na een simulatie kan geconstateerd worden dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 16.391.478 (jaarverslag 2013, p. 78). De beschikbare weerstandscapaciteit wordt becijferd op € 18,1 mln., zodat de ratio weerstandsvermogen uitkomt op 1.1.

Met betrekking tot het weerstandsvermogen stelt de perspectiefnota 2015 het volgende: "Via de NARIS-systematiek wordt berekend welk deel van de algemene reserve moet worden aangehouden om risico's af te dekken. We spreken dan van het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is in november 2012 vastgesteld op € 18,1 miljoen. In de nota Reserves en Voorzieningen bedraagt het vrij besteedbare deel van de algemene reserve € 13,8 miljoen. Ten opzichte van het huidige weerstandsvermogen (€ 18,1 miljoen) is dit € 4,3 miljoen te laag. Een actuele berekening wijst uit dat het weerstandsvermogen nu € 16,4 miljoen zou moeten zijn. De aanpassing wordt veroorzaakt door onder andere een verlaagd risico binnen het grondbedrijf. In dat geval is de algemene reserve € 2,7 lager dan het weerstandsvermogen. Een verdere verlaging van het weerstandsvermogen is mogelijk wanneer op een aangepaste manier wordt omgegaan met de risico's van de kapitaalgoederen. Op basis van een daarbij te hanteren werkwijze kunnen we het weerstandsvermogen terugbrengen tot € 9 miljoen. (...) Het leidt in twee stappen tot het voorstel om het niveau van het weerstandsvermogen naar € 9 miljoen te brengen door een aanpassing van de risicoaanpak (conform de NARIS-systematiek). De aanpassing vraagt om een specifiek raadsbesluit. Met een niveau van € 9 miljoen is er ten opzichte van het vrij te besteden deel van de algemene reserve (13,8 miljoen) dan, in plaats van het huidige tekort, een surplus van € 4,8 miljoen" (perspectiefnota 2015, p. 5 en 6). Deze aanpassing wordt inhoudelijk overigens ook nog vermeld in de bestuursrapportage (bestuursrapportage 2014, p. 32). Deze laatste bestuursrapportage gaat niet expliciet in de paragraaf weerstandsvermogen in op de aanwezige risico's en de beheersmaatregelen die daarvoor getroffen worden.

Later wordt in de perspectiefnota gesteld: "Met een systeemaanpassing binnen de NARIS-systematiek kan het risicobedrag voor de kapitaalgoederen voor een zeer aanzienlijk deel uit het weerstandsvermogen worden gehaald. Het tot dusver hiervoor gelabelde bedrag (ruim € 7 miljoen) kan worden geschrapt. (...) De eerder beoogde extra (structurele) ingroei in 2018 (€ 992.000) kan vervallen. De nieuwe aanpak leidt tot besparingen die met name vanaf 2017 aan de orde zijn. Het te besparen bedrag ligt dan op ruim € 1,6 miljoen (perspectiefnota 2015, p. 16). In bijlage 4 wordt een en ander nader toegelicht. Normaliter wordt gerekend met een budget van 1% aan instandhoudingskosten, wat jaarlijks € 35 miljoen zou betekenen. Door een duurzame en integrale aanpak zou dit budget kunnen worden gereduceerd tot € 30 miljoen op jaarbasis. Inmiddels hebben verder optimalisaties plaatsgevonden en kan het budget verder



met € 1,6 miljoen vanaf 2017 worden teruggebracht tot circa € 28 miljoen. Al met al houdt dit dus een budgetreductie in van 25% en de vraag is uiteraard in hoeverre deze reductie daadwerkelijk realistisch is.

Ten aanzien van het weerstandsvermogen stelt de begroting 2015: “Met de nu gehanteerde cijfers op grond van de Berap-verwachtingen en de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie is het mogelijk dat we de nu vrij beschikbare ruimte binnen de algemene reserve (€ 2,7 mln.) aanwenden voor het afdekken van verliezen. Eventueel zakken we zelfs onder het niveau van het weerstandsvermogen” (begroting 2015, p. 11).

De begroting 2015 vermeldt daarnaast: “Met de doorwerking van de keuzes uit de perspectiefnota bedraagt het vrij besteedbare deel van de AR in totaal € 11,7 mln. Het surplus ten opzichte van het weerstandsvermogen bedraagt € 2,7 mln. en is daarmee daadwerkelijk vrij te besteden” (begroting 2015, p. 11).

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing stelt de begroting 2015 de benodigde weerstandscapaciteit vast op € 8.669.304 tegen een aanwezige risicocapaciteit van € 9.000.000. Aangezien de gemeente uitgaat van een voldoende weerstandsvermogen, zal de ratio aanwezig versus benodigd weerstandsvermogen minimaal 1 moeten zijn. Dit houdt in, dat de gemeente nog een vrije ruimte heeft van iets meer dan € 330.000.

Beide passages sluiten aan op elkaar. De algemene reserve bedraagt volgens de begroting 2015 aan het eind van het dienstjaar € 11.775.978 (begroting 2015, p. 113), terwijl feitelijk maar € 9 mln. nodig is voor het benodigde weerstandsvermogen. Het surplus van € 2,7 mln. is daarmee daadwerkelijk vrij te besteden (begroting 2015, p. 11).

De gemeente houdt het benodigde weerstandsvermogen in het oog, getuige de begroting 2015: “Wanneer het vrij besteedbare deel van de algemene reserve onder het niveau van het weerstandsvermogen terecht komt, is dat ongewenst. Daarom nemen we nu het standpunt in om eerst het eenmalig beschikbaar gekomen bedrag voor het Ontwikkelfonds (€ 1 mln.), zoals dat beschikbaar kwam via de perspectiefnota, voorlopig nog niet aan te wenden. Hierdoor vergroten we de vrij besteedbare ruimte binnen de algemene reserve en ontstaat een buffer die we grofweg voldoende vinden om niet onder het niveau van het weerstandsvermogen te komen” (begroting 2015, p.12). Deze toevoeging wordt nog niet opgenomen in het overzicht van reserves op pagina 105 van de begroting 2015.

Samengevat wordt het benodigde weerstandsvermogen in de jaarrekening 2013 vastgesteld op € 18,1 mln. en wordt dit benodigde weerstandsvermogen in de begroting 2015 vastgesteld op € 8,7 mln. Een dergelijke verlaging in zo'n korte tijd is op zijn minst gesteld opmerkelijk te noemen. Dit geldt ook voor de stand van de algemene reserve. Deze loopt terug van € 22,5 mln. (jaarrekening 2013) naar € 11,8 mln.

5.7.3 Besparingen

Het jaarverslag vermeldt met betrekking tot de besparingsopgave het volgende: “Met een systeem van besparingsmonitor worden eerder vastgestelde besparingsopgaven bewaakt en aan uw raad gerapporteerd. (...) In de perspectiefnota over 2014-2017 heeft uw raad een nieuwe besparingsopgave gemeld gekregen. De vier verschillende besparingssporen zijn in voorbereiding genomen om de nieuwe gemeenteraad na de verkiezingen van 19 maart 2014 in de gelegenheid te stellen keuzes te maken uit voorbereide opties” (jaarverslag 2013, p. 88).

In de begroting 2014 wordt gesteld dat de eerste besparingsopgave bestaat uit een bedrag van € 10,9 mln. in 2011 oplopend tot € 14,4 mln. in 2014. Deze opgave is volgens deze begroting nagenoeg (op 4 ton na) gerealiseerd (begroting 2014, p. 137). De tweede opgave bestaat uit een totaal van € 5,8 mln. voor het jaar 2013 en loopt op tot € 11,2 mln. in 2016. De derde besparingsopgave betreft volgens de begroting 2014 € 6.417.241 in 2015 tot een besparing van € 10.464.981 in 2017 (begroting 2014, p. 139). Hiervan is voor 2015 een bedrag van € 3.120.000 gerealiseerd.



De bijlagen 1, 2 en 3 van de perspectiefnota 2015 geven eveneens een beeld van de besparingen. Besparingsronde 1 wordt voor het restant van 4 ton in de perspectiefnota nader ingevuld (bijlage 1). De tweede ronde levert nog een restant op van € 2.861.200 (2014) oplopend tot € 5.271.600 (2016) en dit restant wordt ingevuld (bijlage 2). Bijlage 3 van de perspectiefnota 2015 gaat in op de derde besparingsronde, maar vermeldt enkel de stand van zaken met betrekking tot een structurele taakstelling van € 850.000. Hoofdstuk 5 van de perspectiefnota 2015 gaat echter wat uitgebreider in op de derde ronde. Hoewel de tabel vrij exact en solide oogt, geldt dit in mindere mate voor de toelichtingen. Zo wordt met betrekking tot inkoop gesteld: “De besparing loopt op naar € 1,8 miljoen (2015). Voor het te behalen besparingsresultaat geldt de volgende grondslag. Er wordt uitgegaan van een beïnvloedbaar inkoopvolume van € 72 miljoen (op basis van jaarschijf 2012). Vervolgens geldt als aanname dat 50% van deze € 72 miljoen op de aanbestedingskalender valt te plaatsen. Daarna wordt aangenomen dat op de aanbestedingen 5% besparing valt te realiseren. Zo valt € 1,8 miljoen te besparen. In 2013 is een beperkte ingroei van de structurele besparingen gerealiseerd (€ 305.000). Wel is in 2013 ook incidenteel bespaard (€ 195.000). Hierdoor werd de totale besparingsopgaaf in 2013 benaderd” (perspectiefnota 2015, p. 18 en 19). De beoogde besparing van € 1,8 miljoen voor 2015 is fors hoger dan de besparingen gerealiseerd in 2013 en de vraag rijst, in hoeverre deze beoogde besparing realistisch is. Op dit punt valt te verwijzen naar het eerder uitgebrachte rapport van de rekenkamer met betrekking tot inkoop en aanbesteding, waar de conclusie werd getrokken dat de inkoopfunctie zich nog in een ontwikkelingsfase bevond.

De bestuursrapportage verwijst met betrekking tot de besparingen naar de perspectiefnota 2015: “De marsroute voor de nieuwe besparingsopgave is voorbereid en hebben wij opgenomen in de Perspectiefnota 2015-2018 die de raad begin juli vaststelde” (perspectiefnota 2015, p. 35).

Met betrekking tot besparingen stelt de begroting 2015 grotendeels op koers te liggen. “We verwachten in relatie tot de besparingen in ieder geval in 2014 en 2015 geen negatieve financiële consequenties” (begroting 2015, p. 11).

Gesteld wordt in de begroting 2015, dat de eerste besparingsronde (€ 10,9 mln. in 2011 oplopend tot € 14,4 mln in 2014) is afgesloten. De tweede besparingsronde (€ 5,8 mln. in 2013 oplopend tot € 11,2 mln. in 2016) is nog in gang. Verwacht wordt, dat de besparingen in 2014 gerealiseerd worden. Voor 2015-2016 is op onderdelen nog een verdere analyse nodig, maar men gaat er vanuit dat ook dan besparingen te realiseren zijn.

De derde ronde loopt op van € 1,2 mln. in 2014 tot meer dan € 10 mln. in 2018. Gesteld wordt, dat “punt a (€ 250.000 in 2015, red.) al eerder verwerkt is in de begroting en als gerealiseerd kan worden beschouwd” (begroting 2015, p. 14). Voor de onderdelen personeelsreductie en inkoop moet nog nadere duidelijkheid ontstaan over de impact van deze onderdelen binnen het sociaal domein. Daarnaast is sprake van een korting vanuit het rijk binnen het sociaal domein en van generieke budgetkortingen, welke zijn aangegeven in de perspectiefnota 2015-2018.



De taakstellingen derde ronde uit de begroting 2014 zijn in de begroting 2015 voor het jaar 2015 meer dan gerealiseerd:

Tabel 5.6 Realisatie taakstellingen

Besparingsronde 3	Besparingsronde 3
Begroting 2015, p. 14.	Begroting 2014, p. 139
250.000	
220.000	
1.800.000	
3.328.000	
711.000	
139.000	
6.448.000	6.417.241

Desgevraagd wordt als volgt gereageerd: “Het bedrag van 6.417.241 geeft het totaal van de besparingsopgave (claims) aan. Het bedrag van 6.448.000 geeft het totaal van de besparingsmaatregelen (dekkingsplan) aan. De besparingsopgave wordt dus volledig afgedekt door de besparingsmaatregelen” (ambtelijke respons). Deze redenering is in de ogen van de rekenkamer correct.

Men zou nu verwachten, dat de besparingen leiden tot een reductie van de budgetten. Hiertoe kan het volgende overzicht gepresenteerd worden.

Tabel 5.7 Besparingen

Totale lasten		
	Begroting 2014 (p. 147)	Begroting 2015 (p. 8 en p. 95)
	198.266.000	224.481.677
Correctie voor soc. domein.		32.972.000
Gecorrigeerde begroting		191.509.677



Het voorgaande overzicht laat zien, dat de budgetten inderdaad neerwaarts worden bijgesteld met een bedrag dat groter is dan besparingsronde drie. Hierbij zou de indexering eigenlijk nog bij moeten worden opgeteld. Aan de andere kant zullen de totale besparingen op 2015 als gevolg van de eerste, tweede en derde ronde groter zijn.

Uiteraard gaat het hier om bijstellingen op begrotingsbasis. De jaarrekening 2014 zal moeten uitwijzen in hoeverre deze besparingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

5.7.4 Sociaal domein

De begroting 2015 laat op p. 14 zien, dat de kortingen binnen het sociaal domein oplopen van € 3.328.000 in 2015 tot € 3.815.000 in 2018. Elders stelt de begroting 2015: “In 2015 is er ten opzichte van de uit te voeren taken zo’n € 4,2 miljoen minder budget beschikbaar (waarvan € 3,6 miljoen direct is gerelateerd aan de transitie/transformatie)” (begroting 2015, p. 11). Gesteld wordt dat: “Het verschil tussen € 4,2 miljoen en € 3,6 miljoen betreft de taakstelling op onderwijshuisvesting. Onderwijshuisvesting zit in programma 2. Programma 2 gaat grotendeels op in de transitie/transformatie. Het deel onderwijshuisvesting echter niet. Dat blijft buiten de transitie/transformatie” (ambtelijke respons). Deze redenering correspondeert met de formulering uit de begroting, dat € 3,6 miljoen van de taakstelling direct gerelateerd is aan de transitie/transformatie.

Bij programma 2, Jeugd en Onderwijs, is uit de begroting 2015 op te maken dat extra lasten voor het onderdeel 230 (Jeugdwezijn) worden begroot: € 707.000 in 2014 versus € 18.762.000 in 2015. Gesteld wordt dat: “De extra lasten betreffen het nieuwe rijksgeld voor Jeugdtaken. Dit is nog als één totaalbedrag in de begroting opgenomen. In de programmabegroting is er nog geen nadere uitsplitsing gemaakt (naar bijvoorbeeld gebiedsteams). Dat moet nog via een begrotingswijziging die gepland staat voor maart 2015. De inkomst van het rijk staat in programma 9 opgenomen” (ambtelijke respons).

Voor onderdeel 210, Zorg voor Jeugd, waar het gebiedsgericht werken en de gebiedsteams worden toegelicht, worden nagenoeg dezelfde lasten begroot als in 2014: € 4.579.000 in 2014 versus € 4.673.000 in 2015 (begroting 2015, p. 30). De baten stijgen marginaal van € 921.000 in 2014 naar € 945.000 in 2015 (begroting 2015, p. 30). Bij het programma Leefbaarheid, Sociale Samenhang en Maatschappelijke Ondersteuning worden meer lasten begroot voor voorzieningen bij beperkingen: € 14.675.000 in 2014 versus € 26.850.000 in 2015. Gesteld wordt dat: “De extra lasten betreffen het nieuwe rijksgeld voor WMO-taken. Dit is in de begroting nog als één totaalbedrag opgenomen. De rijksinkomst staat op programma 9, de kosten op het programma 0” (ambtelijke respons).

Hoewel de aanvullende toelichtingen logisch en consistent zijn, rijst ook hier de vraag of een en ander niet explicieter in de begroting had kunnen worden opgenomen.

De baten vallen terug van € 1.919.000 in 2014 naar € 1.394.000 in 2015 (begroting 2015, p. 22).

In hoofdstuk 4 van de begroting 2015 wordt het sociale domein verder uitgewerkt. In 4.3 en 4.6 worden de budgetten gepresenteerd. Als nu aansluiting wordt gezocht met de programma’s, dan ontstaat het volgende beeld:



Tabel 5.8 Budgetten en programma's sociaal domein

Aansluiting programma's begroting 2015, 4.6 en 4.3: financiële aanpak op hoofdlijnen						
	Programma's	4.3	4.6	Programma's	4.3	Verschil 2015 t.o.v. 2014
	2014	2014	2014	2015	2015	volgens 4.3
Progr. 0	19,2	19,1	15,6	31,0	16,2	
Progr. 1	58,2	57,7	57,0	57,8	57,8	
Progr. 2	17,3	17,4	6,4	35,2	17,3	
Nieuw Jeugd		18,7	18,7		18,2	
Nieuw AWBZ		15,6	15,6		14,8	
Programma 0-2: overig deel			15,2			
Totaal	94,8	128,5	128,5	124,0	124,3	-4,2

Gesteld wordt dat “De tweede kolom (94,8) betreft de kolom met budgetten zoals die in 2014 bij de gemeente in de begroting staan. In de derde kolom is gerekend met de ongekorte budgetten, zoals die in 2014 nog bij andere organisaties (rijk, provincie) in de begroting staan. In de vierde kolom is uitgesplitst welk deel wel en welk deel niet (15,2) tot de transitie/transformatie behoren. In de opzet van 2015 is gerekend met het gekorte bedrag dat de gemeente daadwerkelijk ontvangt. Het verschil van € 4,2 miljoen betreft de rijkskorting” (ambtelijke respons).

Deze bovenstaande toelichting correspondeert met het gestelde in de begroting, aldus de indruk van de rekenkamer.

De aansluiting op de programma's en 4.3 is voor 2015 goed te maken. De programmaopstelling voor 2014 sluit moeilijker aan op 4.3 en 4.6, omdat de budgetten voor de nieuwe taken op het gebied van jeugd en AWBZ logischerwijs niet in de programma's 2014 verwerkt zijn: in 2014 had de gemeente namelijk deze taken nog niet. Wel rijst dan de vraag hoe de opstelling voor 2014 uit 4.3 en 4.6 tot stand is gekomen.

Verder valt op, dat 4.3 het over beschikbare budgetten heeft. Het gaat hier feitelijk om de lasten die begroot zijn. De -4,2 miljoen die als sprong van 2014 naar 2015 wordt geduid op pag. 90 van de begroting 2015, zijn dan ook eigenlijk hogere lasten en niet zozeer de inkomsten. Toch wordt de sprong verklaard vanuit “de kortingen die het Rijk oplegt” (begroting 2015, p. 90).

Op pagina 115 van de begroting 2015 wordt een uitwerking gegeven van de algemene uitkering. Het deelfonds sociaal domein vermeldt een bedrag van € 32.972.168. Deze extra middelen, geraamd voor 2015, zouden dus feitelijk bij de oorspronkelijke baten van 2014 opgeteld moeten worden om de beschikbare budgetten te traceren. Het volgende beeld kan gegeven worden.



Tabel 5.9 Algemene uitkering en deelfonds sociaal domein

	Baten begroting 2014	Baten begroting 2015	Vershil
Programma 0	1.919.000	1.394.000	
Programma 1	47.154.000	46.306.000	
Programma 2	921.000	945.000	
Algemene dekkingsmiddelen	118.654.000	140.841.000	22.187.000
Deelfonds Sociaal Domein	-	32.972.168	32.972.168
Totaal beschikbaar	op basis van alg. dekkingsmid.	70.832.000	
	op basis van deelfonds soc. domein	81.617.168	

De algemene dekkingsmiddelen stijgen van 2014 naar 2015 met € 22.187.000, mede als gevolg van het sociaal domein (begroting 2015, p. 94). In de uitwerking van de algemene uitkering wordt evenwel een bedrag genoemd van € 32.972.168 als gevolg van het sociale domein. Als nu de verhoging van de algemene dekkingsmiddelen wordt opgeteld bij de baten die voor 2015 zonder decentralisatie geraamd waren, kan men uitgaan van € 70.832.000 aan baten voor het sociaal domein. Als men het deelfonds sociaal domein optelt bij de baten voor 2015 zonder decentralisatie, kan men uitgaan van € 81.617.168. Dit is een vrij groot verschil.

Gesteld wordt dat: “Het nieuwe rijksgeuld dat gemoeid is met de transitie/transformatie betreft ca. € 18 miljoen voor Jeugd en ca. € 14 miljoen voor WMO. Samen is dit het bedrag van € 32.972.168. Dit deel heeft alleen betrekking op de programma’s 0, 1 en 2. De totale Algemene dekkingsmiddelen stijgen met maar € 22 miljoen. Dat komt omdat de Algemene dekkingsmiddelen betrekking hebben op alle programma’s. De daling van € 10 miljoen heeft te maken met een daling van de Algemene Uitkering (o.a. door wegvallen van middelen gemoeid met herindeling). Dit staat los van het nieuwe rijksgeuld voor de transitie/transformatie” (ambtelijke respons).

Deze bovenstaande uitleg is bij navraag in de ogen van de rekenkamer correct.

Nu was er natuurlijk ook al voor de decentralisatie sprake van een tekort op het sociaal domein, dat aangevuld moest worden vanuit de algemene dekkingsmiddelen (zoals bij vrijwel ieder programma). Deze tekorten zien er voor 2014 als volgt uit:



Tabel 5.10 Tekorten sociaal domein

	Saldo 2014
Programma 0	17.203.000
Programma 1	11.073.000
Programma 2	14.575.000
Totaal	42.851.000
Totaal beschikbaar o.b.v. alg. dekkingsmiddelen	113.683.000
Totaal beschikbaar o.b.v. deelfonds soc. domein	124.468.168

Als deze tekorten (die de gemeente dus al jaarlijks heeft opgevangen) worden opgeteld bij de additioneel beschikbare budgetten, dan heeft de gemeente op basis van de algemene dekkingsmiddelen een budget van € 113.683.000 en op basis van het deelfonds sociaal domein een budget van € 124.468.168. Hierbij zij opgemerkt, dat in de bovenstaande opstelling de saldi van 2014 zijn gebruikt, terwijl de begroting en de budgetten voor 2015 zijn geïndexeerd. Het budget beschikbaar op basis van het deelfonds sluit desalniettemin goed aan op de € 124,3 mln. waar in paragraaf 4.3 mee wordt gerekend.

5.7.5 Grond

Het jaarverslag vermeldt op het gebied van grond het volgende: “Gezien de gerealiseerde verkopen in de afgelopen jaren en de huidige economische verwachtingen leek het ons niet meer reëel uit te gaan van de in dat programma genoemde aantallen. Wij hebben die aantallen teruggebracht tot 50 kavels in 2014, 65 in 2015 en voor de jaren daarna 80 per jaar. Op basis van deze aantallen hebben wij alle grondexploitaties tegen het licht gehouden. Daarbij gaan we uit van de geactualiseerde boekwaarden (het geïnvesteerde bedrag tot en met het jaar 2013) en de geraamde nog te maken kosten en opbrengsten. (...) Op basis van deze berekeningen hebben wij de volgende conclusies getrokken voor 2013:



Tabel 5.11 Grond in de jaarrekening

Resultaten jaarrekening 2013	
Totaal te treffen voorzieningen:	8.459.753
Totaal verliesnemingen	8.203.192
Totaal winstnemingen	-1.186.108
Totaal benodigd	15.476.837
Resultaten jaarrekening 2013 t.o.v. 2012	
Totaal benodigd t/m 2013	15.476.837
Totaal beschikbaar t/m 2012	8.111.337
Aanvullende dekking	7.365.500

Voor nadere informatie hierop verwijzen wij u naar de ter inzage gelegde toelichting grondcomplexen 2013” (jaarverslag 2013, p. 98).

De perspectiefnota 2015 vermeldt met betrekking tot grondexploitatie: “In de jaarrekening 2013 is fors afgeboekt op het Grondbedrijf (€ 7,4 miljoen). Zo zijn risico’s ingeperkt, met name voor het project Houkepoort. De voortgang van projecten blijft een aanhoudend punt van aandacht en vraagt om een doorgaande monitoring. Ondertussen zijn de ambities van de diverse plangebieden bijgesteld, waardoor de risico’s zijn verminderd. Dit komt ook tot uiting bij de beoogde te realiseren bebouwing per complex. De nog aanwezige risico’s zijn opgenomen binnen het weerstandsvermogen. De eerdere aanpak in de begroting 2013 om een belangrijk deel van het aanwezige surplus binnen de jaarschijven 2014-2017 specifiek te labelen aan grondexploitatie wordt losgelaten” (perspectiefnota 2015,p. 7).

De bestuursrapportage 2014 stelt in dit verband: “De opbrengsten voor 2014 zullen naar verwachting fors lager uitvallen dan aan het begin van het jaar begroot. Begroot was € 5,9 miljoen aan opbrengsten, de bijgestelde verwachting is circa € 1,7 miljoen aan opbrengsten. Het verschil is € 4,2 miljoen minder opbrengsten. Het bovenstaande leidt per saldo (inclusief de € 2,4 miljoen lagere investering, red.) tot een hogere boekwaarde op de grondcomplexen dan voorzien. Ervan uitgaande dat dit later in de tijd alsnog wordt goedgeemaakt door grondverkoop is hier dus geen sprake van een direct verlies, maar wel van een langere terugverdientijd dus meer renteverlies (circa € 650.000)” (bestuursrapportage 2014, p. 36). Het gevolg hiervan is, dat naar verwachting dat bij de herzieningen van de grondexploitaties in de jaarrekening 2014 er voor een totaal bedrag van circa € 650.000 aanvullend aan voorzieningen moet worden getroffen of verlies moet worden genomen, zo staat verder in de bestuursrapportage (bestuursrapportage 2014, p. 36).



Met betrekking tot de grondexploitatie vermeldt de begroting 2015: “Ondanks meerdere inspanningen blijven de verkopen binnen de diverse grondexploitaties achter bij de verwachtingen. Bij enkele projecten zijn afwaarderingen aan de orde. De ingreep die dit begin 2015 bij het opstellen van de jaarrekening 2014 vraagt is nog onzeker. Een eventuele afboeking van € 1,5 a 3 mln. is denkbaar. Het vraagt om een scherpe monitoring van de financiële gang van zaken in 2014 en het hieraan gekoppelde rekeningresultaat 2014. Daarom stellen we voor om voorlopig behoedzaam om te gaan met de eerder beoogde eenmalige inzet van het ontwikkelfonds van € 1 mln.” (begroting 2015, p. 5).

Met betrekking tot de grondexploitatie stelt de begroting 2015 verder: “Hoewel er sprake is van een zeker economisch herstel blijft de situatie rond de grondexploitatie een punt van zorg. In de bestuursrapportage (september 2014) is voor jaarschijf 2014 een eventueel tekort van € 650.000 aangekondigd. (...) Bij het opstellen van de jaarrekening 2014 is het denkbaar dat een noodzakelijke bijdrage uit de algemene reserve van € 1,5 a 3 mln. nodig is om tekorten af te dekken (inclusief het eventuele tekort van € 650.000 in jaarschijf 2014) (begroting 2015, p. 11). De paragraaf grondbeleid uit de begroting 2015 vermeldt geen bedragen in dit verband alsmede geen NCW's van grondexploitaties. Wel wordt duidelijk dat de gemeente wat kavels beschikbaar heeft: “Op alle grondexploitaties van woninguitbreidingslocaties hebben we als gevolg van de economische terugval te maken met een vertraagde uitgifte. Hierdoor is er een flink aantal direct uitgeefbare kavels in voorraad op plekken waar de vraag het laagste is. (...) In totaal was er nog circa 14 hectare bedrijventerrein uitgeefbaar op 1 januari 2014. De verkoopverwachting voor 2015 is, evenals voor 2014, circa 3 hectare (begroting 2015, p. 86).

In de perspectiefnota, de bestuursrapportage en de begroting worden geen overzichten van netto contante waarden per grondcomplex gepresenteerd. Ook in het jaarverslag over 2013 is dit overzicht niet gegeven.

5.8 Van input naar outcome: inzicht in het conversieproces

Eén van de aanpassingen opgevoerd in de begroting 2015 betreft het toerekenen van alle kosten die gerelateerd zijn aan de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval aan de afvalstoffenheffing. Het besluit is hiertoe door de gemeenteraad op 14 november 2013 genomen. Het betreft hier enerzijds een belasting voor het verbranden van afval (€ 200.000), anderzijds kosten die gerelateerd zijn aan de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (€ 170.000). De extra kosten worden via een doorbelasting via de afvalstoffenheffing in rekening gebracht bij de inwoners. De eerste vraag die hier gesteld kan worden is, waarom deze mutaties niet al in de perspectiefnota 2014 zijn verwerkt: de gemeenteraad heeft immers in november 2013 besloten tot deze doorbelasting. De tweede vraag is, in hoeverre hier daadwerkelijk sprake is van extra kosten. De kosten voor inzameling en verwerking van huishoudelijk afval werden immers al door de gemeente gemaakt. Op het moment dat deze kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, ontstaat er dus elders in de gemeentebegroting een overschot. De lezer kan zich voorstellen, dat de € 200.000 daadwerkelijk extra kosten zijn die vanuit het rijk in rekening worden gebracht. De toelichting op p. 10 van de begroting 2015 maakt echter niet duidelijk in hoeverre nu bij de € 170.000 daadwerkelijk sprake is van extra kosten.

De indeling naar de 3 W-vragen geeft inzicht in het verband tussen input, proces, output en outcome. Zo staat in de begroting 2015 onder 310 Kunst en Cultuur het volgende onder “wat willen we bereiken?": We willen met cultuuractiviteiten de aantrekkingskracht van de gemeente voor burgers en toeristen vergroten met het oog op de identiteit en gezamenlijke trots waarvoor cultuur in Súdwest-Fryslân zorgt. We willen de relatie tussen cultuur en leefbaarheid als verbindende factor in de samenleving en het effect op de ruimtelijke kwaliteit verder verdiepen” (begroting 2015, p. 32). Deze beoogde doelstelling wordt als volgt



uitgewerkt bij de vraag “wat gaan we daarvoor doen?”: “We ondersteunen culturele organisaties door het verlenen van eenmalige subsidies op het terrein van cultuur. We voeren de uitgangs- en actiepunten van de nota Cultuurbeleid uit. We coördineren en stroomlijnen alle gemeentelijke subsidieprocessen en we implementeren en beheren het digitaal subsidieloket. We richten het subsidieloket ‘lean’ in en communiceren hierbij op B1 taalniveau. Aanvragers kunnen hun subsidieaanvraag met ingang van 2015 digitaal indienen” (begroting 2015, p. 33). In totaal wordt € 7.812.000 aan lasten begroot voor 2015, maar dit betreft het gehele onderdeel Kunst en Cultuur.

Deze bovenstaande passage kan als voorbeeld dienen om de relatie tussen input, proces, output en outcome te analyseren. De vraag “wat gaan we daarvoor doen?”, wordt redelijk vertaald naar concrete activiteiten die inzicht geven in het proces. Zo wil de gemeente een digitaal subsidieloket implementeren en zet de gemeente in op het stroomlijnen van subsidieprocessen. Zoals eerder is opgemerkt, maakt de verwijzing naar andere nota’s (in dit geval de nota Cultuurbeleid) dit inzicht weer wat lastiger. In ieder geval is een relatie te leggen tussen datgene wat de gemeente gaat doen (het proces) en de beoogde output en het beoogde effect: het vergroten van de aantrekkingskracht met het oog op de identiteit en gezamenlijke trots waarvoor cultuur in de gemeente zorgt. Dit inzicht zou vergroot kunnen worden door gebruik te maken van kengetallen, waarbij huidige waarden en streefwaarden tegenover elkaar worden afgezet. Deze kengetallen kunnen zowel betrekking hebben op het gevoerde proces, als op de output en het beoogde effect. Ook zou dit inzicht vergroot kunnen worden door de input te koppelen aan dit proces: hoeveel budget heeft men nu daadwerkelijk voor dit proces begroot. Door de baten en lasten te aggregeren naar het totale onderdeel Kunst en Cultuur, wordt dit inzicht weggenomen. Wel zij gesteld, dat vergelijkend onderzoek leert, dat welhaast geen overheidsorganisatie via de P&C producties een systematisch en volledig inzicht geeft in het conversieproces (Anderson, 2011). Dit is eigenlijk te betreuren: de vraag in hoeverre de beschikbare middelen nu worden ingezet op het juiste proces en uiteindelijk leiden tot de beoogde producten en effecten, blijft op die manier onbeantwoord. Ook de vraag in hoeverre de processen nu doelmatig en doeltreffend verlopen kan vooralsnog niet aan de hand van de P&C producties beantwoord worden.

5.9 Doorontwikkeling P&C

De perspectiefnota 2015 maakt geen gebruik van kengetallen of andere indicatoren. Ook de begroting 2015, het jaarverslag 2013 en de bestuursrapportage 2014 nemen geen kengetallen of indicatoren op.

“De gemeenteraad heeft in haar vergadering van medio mei 2013 gesproken over indicatoren in relatie tot Programmabegroting 2014. De gemeenteraad heeft toen besloten om:

- a. de indicatoren los te koppelen van de programmabegroting (2014);
- b. te kiezen voor een kleine set indicatoren, met name tevredenheidsonderzoeken;
- c. pas verantwoording over maatschappelijke effecten van beleid (op basis van een kleine set indicatoren) af te leggen als alle relevante informatie beschikbaar is”, aldus het raadsvoorstel van 5 juni 2014.

Daarnaast is een motie aangenomen. “Hoofdlijn van de motie is met name dat de auditcommissie aangeeft te denken aan een eenvoudig middel met een toegevoegde waarde. Daarbij wordt gedacht aan het toepassen van zgn. stoplicht indicatoren, bestandsontwikkelingscijfers en voorts wordt verwezen naar de gemeente Den Haag die met een zogenaamd dashboard werkt. In de motie verzoekt de raad het college met betrekking tot het toepassen van indicatoren om, naast in te stemmen met het voorstel van het college, onderzoek te doen naar concrete toepassingen, welke eenvoudig zijn, maar wel een toegevoegde waarde hebben. In de motie wordt het college gevraagd om onderzoek te doen.



Daarbij worden drie onderzoeksvelden benoemd:

- stoplicht indicatoren;
- bestandsontwikkelingscijfers;
- een dashboard” (raadsvoorstel 4 juni 2014).

In het raadsvoorstel van juni 2014 wordt de motie als volgt uitgewerkt:

“Stoplicht indicatoren

Deze gegevens zijn al voldoende opgenomen in de huidige systematiek van de bestuursrapportage.

Bestandsontwikkelingscijfers

Deze cijfers komen in een toekomstige perspectiefnota. Dat zal gebeuren als de ontwikkelingen rond de bestuursmonitor uitgekristalliseerd zijn. De planning daarvan is nu nog niet bekend.

Dashboard

Voorgesteld wordt om een dashboard voor grote projecten op te nemen als onderdeel van de paragraaf Bedrijfsvoering in de bestuursrapportage (Berap). Daarbij wordt voorgesteld om voorsnog de volgende tien grote projecten op te nemen:

1. Friese Meren Project
2. Herinrichting Noorderhoek
3. Harinxmaland
4. Houkepoort/Houkemar
5. Inbreidingsplan IJlsterkade
6. Inbreidingsplan Boschplein
7. Bedrijventerrein de Hemmen III
8. Masterplan Waterstad plus
9. Centrale huisvesting
10. Oosterpoortsbrug

Per project wordt dan opgenomen een stoplicht model op de volgende aspecten, inclusief een korte toelichting per aspect en het totaalbeeld” (raadsvoorstel 4 juni 2014).

Bij de begroting 2015 wordt deze ambitie als volgt geformuleerd: “Wel werken we binnen de P&C cyclus bij de bestuursrapportage en bij de jaarrekening al met een dashboard voor meerdere grote projecten. Daarin geven we per project via een zogenoemd stoplichtmodel snel inzicht in de voortgang van deze projecten. Daarbij zijn er drie mogelijkheden: de sturing verloopt volgens planning (groen), er zijn afwijkingen te verwachten (oranje) of de verwachte resultaten behalen we deels of geheel niet (rood). Eenzelfde systematiek wordt gehanteerd in de verantwoordingsstukken om inzicht te geven in de voortgang van wat in de programmabegroting bij de programma’s is opgenomen onder ‘Wat willen we bereiken?’” (begroting 2015, p. 14).

In de bestuursrapportage wordt inderdaad met stoplichtindicatoren gewerkt. Per eerste W-vraag (wat willen we bereiken/wat hebben we bereikt) wordt een kleur toegekend. De bestuursrapportage bevat echter bij de paragraaf Bedrijfsvoering nog geen dashboard, zoals boven staat beschreven. Ook de jaarrekening 2013 werkt met stoplichtindicatoren, maar bevat geen dashboard voor grote projecten.

De aangehaalde passage uit de begroting roept de vraag op waarom de begroting buiten deze operatie wordt gehouden. De tweede vraag is, wanneer nu precies welke kleur wordt toegekend. Als iets op groen wordt gezet, is dan de prestatie gerealiseerd of verwacht men de prestatie te realiseren? Als men de verwachting hoeft in te vullen, dan ontstaat soms de



neiging alles op groen te zetten. Daarnaast rijst in het verlengde hiervan de vraag wat precies het verschil is tussen oranje en rood. Als de resultaten naar verwachting deels niet gehaald worden, maar sommige resultaten wel, wordt de prestatie dan op rood of op oranje gezet? Tot slot rijst de vraag wat onder een afwijking kan worden verstaan? Kunnen dit ook positieve afwijkingen zijn (meer prestaties gerealiseerd dan beoogd) en moet dan de kleur oranje worden toegekend? Gaat het hier enkel om prestaties of ook om middelen die zijn gespendeerd? Als nu met 50% minder middelen 90% van de prestaties wordt gerealiseerd, welke kleur kan het project dan krijgen?

De begroting 2015 geeft aan dat de P&C cyclus niet enkel instrumenteel, maar ook communicatief van aard is. De cyclus heeft betekenis voor de dialoog over de voortgang en de resultaten. “Zo kan de raad een oordeel geven over de wijze waarop het college uitvoering geeft aan de gemeentelijke taken en de bereikte resultaten” (begroting 2015, p. 15). De organisatie beoogt een inhoudelijke doorontwikkeling in de P&C cyclus. Het sociaal domein wordt bijvoorbeeld in de begroting 2015 gepresenteerd als een nieuw samenhangend programma. Ook heeft men de ambitie om speerpunten uit het coalitieakkoord beter zichtbaar te maken in de begroting. Daarnaast beoogt de organisatie een doorontwikkeling met betrekking tot de dialoog tussen raad en college, waarbij het gebruik van ICT een beter inzicht in de voortgang in de hand kan werken (begroting 2015, p. 15).

5.10 Nadere analyse en confrontatie normen, producties en oordeel raad

Aan de hand van het normenkader kunnen de P&C producties samengevat als volgt worden beoordeeld:

Norm	Indicator(en)	Bevinding	Oordeel respondenten raad/commissie
1a Tijdigheid	Planning en control producties zullen minimaal 2 weken voor behandeling moeten worden aangeboden aan raadsleden.	De producties worden in alle gevallen minimaal 2 weken voor behandeling aangeboden.	Positief.
1b Heldere besluitvorming	De planning en control producties zijn voorzien van een helder besluit.	De meeste producties worden voorzien van een helder besluit. Het besluit bij de perspectiefnota kan duidelijker geformuleerd worden.	Positief, maar niet altijd.
1c Leesbaarheid / begrijpelijkheid	De planning en control producties zijn leesbaar en begrijpelijk opgesteld.	Over het algemeen zijn de teksten goed leesbaar. Sommige toelichtingen kunnen echter meer duidelijk en richtinggevend worden opgezet.	Positief.
1d Informatiebehoefte raadsleden	De planning en control producties sluiten aan op de informatiebehoefte van raadsleden.	Zie enquête resultaten	Positief, maar niet altijd. Veel bijlagen, maar soms ontbreken deze. Idee dat de informatie



			oppervlakkiger wordt. Men probeert soms nieuw beleid in de begroting te verstopten.
2a De producties zijn consistent, relevant, betrouwbaar, vergelijkbaar, actueel en volledig	<p>De producties zullen inhoudelijk en financieel op elkaar moeten aansluiten.</p> <p>De producties zullen de aandacht moeten vestigen op afwijkingen.</p> <p>De jaarstukken zijn voorzien van een externe controle.</p> <p>Kengetallen zijn vergelijkbaar.</p> <p>Begroting en jaarstukken worden binnen de wettelijke termijn vastgesteld en doorgezonden naar de provincie.</p> <p>De producties gaan in op alle programma's, doelstellingen en exploitaties.</p>	<p>Inhoudelijk en financieel sluiten de producties op elkaar aan.</p> <p>Wisselend: de bestuursrapportage gaat systematisch in op afwijkingen, de begroting niet altijd.</p> <p>Jaarstukken zijn voorzien van een accountantscontrole.</p> <p>Er wordt geen systematisch gebruik gemaakt van kengetallen.</p> <p>De jaarrekening en het jaarverslag worden vastgesteld en doorgestuurd richting de provincie binnen de wettelijk gestelde termijn van 15 juli. De begroting wordt binnen de termijn van 15 november vastgesteld en doorgezonden.</p> <p>Totaaloverzichten zijn aanwezig, maar doorgaans slechts voor 1 jaarschijf.</p>	<p>Positief. Inhoudelijk en financieel sluiten de producties goed op elkaar aan.</p> <p>Positief. Sommigen missen een goede discussie over deze afwijkingen.</p> <p>Positief. Sommigen vinden de doelstellingen en programma's te algemeen geformuleerd.</p>
2b De begroting bevat SMART doelstellingen	<p>De doelstellingen uit de programmabegroting zijn specifiek (wat wordt er precies gedaan), meetbaar (kwantificeerbaar), acceptabel, realistisch (onderschreven door het college) en tijdgebonden (afgezet in een tijdpad).</p>	<p>Programma's wordt opgezet op basis van de 3-W vragen. De tweede vraag wordt in sommige gevallen in hetzelfde abstractieniveau beantwoord als de eerste.</p> <p>Veel wordt verwezen naar plannen, zodat de P&C producties aan zelfstandigheid inboeten. In de bestuursrapportage en het jaarverslag wordt niet systematisch teruggekomen op de tweede W-vraag (wat gaan we daarvoor doen/wat hebben we gedaan?).</p>	<p>5 respondenten negatief, 2 respondenten positief, 7 neutraal.</p>



<p>2c De planning en control producties geven inzicht in de financiële soliditeit.</p>	<p>De begroting is structureel en meerjarig in evenwicht.</p>	<p>Cijfers van verschillende producties sluiten op elkaar aan.</p> <p>Pnota mag op sommige punten duidelijker.</p> <p>Brap en Pnota vermelden geen stand van de Algemene Reserve. Soms sprake van forse financiële bijstellingen.</p> <p>Het benodigd en beschikbare weerstandsvermogen loopt in korte tijd snel terug. Benodigd loopt terug van 18,1 naar 9 mln. Beschikbaar loopt terug van 22,5 mln. naar 11,7 mln. Besparingen ogenschijnlijk op schema, maar dit is op begrotingsbasis. Sociaal domein adequaat verwerkt. Op grond is fors afgeboekt en verdere afboekingen worden niet uitgesloten.</p>	<p>Positief.</p>
<p>2d Inzicht bestaat in de conversie van input naar effect</p>	<p>De planning en control producties geven inzicht in de relatie die bestaat tussen budget, proces, prestatie en maatschappelijk effect.</p>	<p>Relatie tussen proces, prestatie en effect wordt gelegd. Koppeling naar specifiek budget niet. Geen gebruik van kengetallen aangetroffen.</p>	<p>4 respondenten negatief, 4 positief, 5 neutraal.</p>

De P&C producties voldoen grotendeels aan de organisatorische normen die gesteld zijn. Dit betreft normen op de criteria tijdigheid, heldere besluitvorming, leesbaarheid en begrijpelijkheid. Wel zij gesteld, dat sommige passages duidelijker en meer richtinggevend kunnen worden vormgegeven. In de ogen van de respondenten uit de raad en de commissies voldoen de producties aan de gestelde organisatorische normen.

Als de producties worden beoordeeld op de mate waarin zij financieel en inhoudelijk aansluiten op elkaar, kan gesteld worden dat de producties voldoen. Ook het oordeel van de respondenten is hier positief.

De bestuursrapportage en de jaarrekening gaan systematisch in op afwijkingen, de begroting niet. Over het algemeen gaan de toelichtingen uit de begroting 2015 in op datgene wat de gemeente doet en gaat doen, maar niet op datgene wat de gemeente anders doet in 2015 ten opzichte van 2014. Gesteld zij evenwel, dat de begroting niet tot doel hoeft te hebben afwijkingen toe te lichten, maar eerder te zien is als instrument om beoogde effecten, doelstellingen, activiteiten en budgetten te autoriseren en te alloceren. Sommige respondenten missen een goede discussie in de commissie- of raadsvergadering over gesignaleerde afwijkingen.

Alle producties worden binnen de wettelijke termijn opgeleverd en doorgestuurd naar de provincie, terwijl ook de benodigde accountantsverklaring bij het jaarverslag is aangetroffen.

Totaaloverzichten zijn aanwezig in de producties, maar doorgaans slechts voor één jaarschijf. Dit belemmert een adequate vergelijking tussen de jaren voor de lezer, terwijl ook ontwikkelingen minder makkelijk te traceren zijn. Sommige respondenten vinden de doelstellingen en de programma's te algemeen geformuleerd.



Ten aanzien van de mate waarin de producties SMART worden geformuleerd, is het oordeel van de rekenkamer niet positief. De producties worden opgezet op basis van de 3 W vragen, maar de tweede vraag (wat gaan we daarvoor doen?) wordt in sommige gevallen in hetzelfde abstractieniveau beantwoord als de eerste. Veel wordt verwezen naar plannen (die deels nog opgesteld moeten worden), zodat de producties niet altijd zelfstandig leesbaar zijn. De tweede W-vraag wordt daarnaast niet systematisch beantwoord in de bestuursrapportage en het jaarverslag. Het gevolg hiervan is, dat activiteiten uitgevoerd kunnen worden, welke niet vooraf via de begroting richting de raad zijn gecommuniceerd, terwijl activiteiten die wel zijn gecommuniceerd via de begroting, niet meer worden toegelicht. Ook naar het oordeel van de respondenten kunnen de producties concreter (SMARTER) worden geformuleerd.

De respondenten zijn positief over de mate waarin de producties inzicht bieden in de financiële soliditeit. Hier moet men een onderscheid maken tussen het inzicht en de financiële soliditeit zelf. Ten aanzien van het inzicht is de rekenkamer kritischer. Zo roepen de passages over het Sociaal Ontwikkelingsfonds in de perspectiefnota behoorlijk wat vragen op. Ook vermelden de bestuursrapportage en de perspectiefnota geen stand van de algemene reserve, terwijl dit een belangrijke indicator is van de financiële soliditeit. Als alle producties naast elkaar worden gelegd en worden geanalyseerd, ontstaat pas een goed en consistent inzicht. Op onderdelen wordt wel een goed inzicht gegeven. Zo is het sociaal domein adequaat verwerkt en geeft ook de paragraaf Grond een goed inzicht in de stand van zaken. De paragraaf Weerstandsvermogen levert eveneens een goed inzicht in het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen.

Als naar de financiële soliditeit zelf wordt gekeken, ontstaat een verontrustend beeld. Zo loopt het beschikbare weerstandsvermogen in korte tijd terug van 22,5 mln. naar 11,7 mln. Dit wordt afgevangen met een navenante neerwaartse bijstelling van het benodigde weerstandsvermogen (van 18,1 mln. naar 9 mln.), maar de vraag rijst, of hier een gedegen analyse aan ten grondslag ligt. De besparingen liggen op schema, maar dit is deels nog op begrotingsbasis. Het lijkt uitermate raadzaam, om deze besparingen ook in daadwerkelijke realisatie te blijven volgen. De grondexploitaties blijven eveneens een punt van continue zorg.

De meeste respondenten vinden dat de producties helpen in het stellen van kaders en in het afnemen van verantwoording. Daarnaast is de gemeente bezig om de P&C producties door te ontwikkelen. De raad heeft besloten indicatoren los te koppelen van de programmabegroting en te kiezen voor een kleine set indicatoren. Daarnaast is besloten pas verantwoording over maatschappelijke effecten af te leggen als alle relevante informatie beschikbaar is. Vanuit deze gedachte bezien, is het voorstelbaar, dat de respondenten overwegend positief zijn over de functie die de P&C producties vervullen. Aan de andere kant kan gewezen worden op het feit, dat het gebruik van indicatoren in andere gemeenten als zeer positief en behulpzaam wordt ervaren. Een gemeente als Rotterdam bijvoorbeeld vergelijkt systematisch de huidige en de beoogde situatie aan de hand van kengetallen. Ook kan op die manier inzicht worden verkregen in de vraag in hoeverre gemeentelijk handelen nu daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijk beoogde effecten. Daarnaast rijst de vraag of juist niet vooraf moet worden ingegaan op de maatschappelijke effectiviteit, los van de vraag of men ooit kan stellen dat alle relevante informatie beschikbaar is.

De motie geeft in dit verband een heldere richting, waar het stoplichtindicatoren, bestandsontwikkelingscijfers en het gebruik van een dashboard betreft. Inderdaad wordt al gewerkt met stoplichtindicatoren, maar de vraag rijst wel, wanneer nu welke kleur moet worden toegekend. Als iets op groen wordt gezet, is dan de prestatie gerealiseerd of verwacht men de prestatie te realiseren? Als men uitgaat van de verwachting, dan ontstaat soms de neiging alles op groen te zetten. Daarnaast rijst in het verlengde hiervan de vraag wat precies het verschil is tussen oranje en rood. Als de resultaten naar verwachting deels niet gehaald worden, maar sommige resultaten wel, wordt de prestatie dan op rood of op oranje gezet? Tot slot rijst de vraag wat onder een afwijking kan worden verstaan? Kunnen dit ook positieve afwijkingen zijn (meer prestaties gerealiseerd dan beoogd) en moet dan de



kleur oranje worden toegekend? Gaat het hier enkel om prestaties of ook om middelen die zijn gespendeerd? Als nu met 50% minder middelen 90% van de prestaties wordt gerealiseerd, welke kleur kan het project dan krijgen? Hier is een verband te leggen met de mate van SMART formulering. Het toekennen van een kleur is immers subjectiever, naarmate de doel- of prestatieformulering minder SMART van aard is. Het gebruik van mijlpalen zou hier behulpzaam kunnen zijn. Daarbij wordt aangegeven wanneer welke prestatie gedurende het jaar gerealiseerd moet zijn: het proces wordt als het ware voorzien van piketpaaltjes om beter op de voortgang toe te kunnen zien. Dit kunnen bestuurlijke besluiten zijn, maar ook concrete activiteiten of prestaties.



6. Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van dit onderzoek zijn de volgende conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren.

De P&C producties voldoen grotendeels aan de organisatorische normen die gesteld zijn. Dit betreffen normen op de criteria tijdigheid, heldere besluitvorming, leesbaarheid en begrijpelijkheid. Ook in de ogen van de respondenten uit de raad en de commissies voldoen de producties aan de gestelde organisatorische normen.

Als de producties worden beoordeeld op de mate waarin zijn financieel en inhoudelijk aansluiten op elkaar, kan gesteld worden dat de producties voldoen. Ook het oordeel van de respondenten is hier positief.

De bestuursrapportage en de jaarrekening gaan systematisch in op afwijkingen. Over het algemeen gaan de toelichtingen uit de begroting 2015 in op datgene wat de gemeente doet en gaat doen, maar niet op datgene wat de gemeente anders doet in 2015 ten opzichte van 2014. Een uitzondering hierop is het sociaal domein.

Alle producties worden binnen de wettelijke termijn opgeleverd en doorgestuurd naar de provincie, terwijl ook de benodigde accountantsverklaring bij het jaarverslag is aangetroffen.

Totaaloverzichten zijn aanwezig in de producties, maar doorgaans slechts voor één jaarschijf. Dit belemmert een adequate vergelijking tussen de jaren voor de lezer, terwijl ook ontwikkelingen minder makkelijk te traceren zijn.

De P&C producties kunnen concreter worden opgezet. De vraag “wat gaan we daarvoor doen”, is in sommige gevallen net zo abstract geformuleerd als de vraag “wat willen we bereiken”. De producties zijn niet altijd zelfstandig leesbaar: er wordt vrij vaak verwezen naar andere documenten.

De tweede W-vraag wordt niet systematisch beantwoord in de bestuursrapportage en het jaarverslag. Het gevolg is hiervan is, dat activiteiten uitgevoerd kunnen worden, welke niet vooraf via de begroting richting de raad zijn gecommuniceerd, terwijl activiteiten die wel zijn gecommuniceerd via de begroting, niet meer worden toegelicht.

De respondenten zijn positief over de mate waarin de producties inzicht bieden in de financiële soliditeit. Ten aanzien van dit inzicht is de rekenkamer kritischer. Zo roepen de passages over het Sociaal Ontwikkelingsfonds in de perspectiefnota behoorlijk wat vragen op. Ook vermelden de bestuursrapportage en de perspectiefnota geen stand van de algemene reserve, terwijl dit een belangrijke indicator is van de financiële soliditeit. Als alle producties naast elkaar worden gelegd en worden geanalyseerd, ontstaat pas een goed en consistent inzicht.

Op onderdelen wordt wel een goed inzicht gegeven. Zo is het sociaal domein adequaat verwerkt en geeft ook de paragraaf Grond een goed inzicht in de stand van zaken. De paragraaf Weerstandsvermogen levert eveneens een goed inzicht in het benodigd en beschikbare weerstandsvermogen.

Als naar de financiële soliditeit zelf wordt gekeken, ontstaat een verontrustend beeld. Zo loopt het beschikbare weerstandsvermogen in korte tijd terug van 22,5 mln. naar 11,7 mln. Dit wordt afgevangen met een navenante neerwaartse bijstelling van het benodigde weerstandsvermogen (van 18,1 mln. naar 9 mln.), maar de vraag rijst, of hier een gedegen analyse aan ten grondslag ligt. De besparingen liggen op schema, maar dit is deels nog op begrotingsbasis. De grondexploitaties blijven eveneens een punt van continue zorg.



De meeste respondenten vinden dat de producties helpen in het stellen van kaders en in het afnemen van verantwoording. Daarnaast is de gemeente bezig om de P&C producties door te ontwikkelen.

Aan de andere kant kan gewezen worden op het feit, dat het gebruik van indicatoren in andere gemeenten als zeer positief en behulpzaam wordt ervaren. Het gebruik van indicatoren vooraf kan behulpzaam zijn bij het formuleren van beoogde maatschappelijke effecten, terwijl tijdens de rit beter een vinger aan de pols kan worden gehouden.

Doordat de producties op sommige punten minder SMART zijn geformuleerd, krijgt het toekennen van kleurscores een subjectief karakter.

Deze conclusies kunnen vertaald worden naar de volgende aanbevelingen.

Neem bij totaalbeelden meerdere jaarschijven op. Op die manier kunnen vergelijkingen gemaakt worden en kunnen ontwikkelingen getraceerd worden.

Geef de P&C producties zo concreet mogelijk vorm. Het is raadzaam om met name de tweede deelvraag (wat gaan we daarvoor doen) zo specifiek mogelijk te formuleren en te voorzien van eenduidige prestaties en een tijdsplanning.

Rapporteer systematisch over de tweede deelvraag in de bestuursrapportage en het jaarverslag. Alle activiteiten en prestaties die onder de tweede deelvraag in de begroting zijn opgenomen, zouden terug moeten komen bij de bestuursrapportage en het jaarverslag.

Laat ook in de perspectiefnota en de bestuursrapportage de ontwikkeling van de algemene reserve zien.

Het is raadzaam de financiële soliditeit goed te blijven volgen. Zo zal de hoogte van de algemene reserve en het beschikbare weerstandsvermogen goed gevolgd moeten worden. Ook de ontwikkelingen binnen de grondexploitaties verdienen permanente aandacht. Tot slot zal men de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen moeten blijven volgen.

Verfijn de systematiek van kleurscores. Zo kan overwogen worden om scores toe te kennen op basis van de reeds gerealiseerde prestaties (en niet op basis van de verwachtingen). Ook kan men overwegen om met combinaties te werken. Daarbij wordt de realisatie van prestaties gecombineerd met het budgettaire verloop.

Het gebruik van mijlpalen zou hier behulpzaam kunnen zijn. Daarbij wordt aangegeven wanneer welke prestatie gedurende het jaar gerealiseerd moet zijn: het proces wordt als het ware voorzien van piketpaaltjes om beter op de voortgang toe te kunnen zien. Dit kunnen bestuurlijke besluiten zijn, maar ook concrete activiteiten of prestaties.



Lijst van bestudeerde documenten

- Aardema, H. (2007), *Control voor Leiders*, Reed Business BV/BMC, Leusden.
- Anderson, R.J. (2006), *Tussen Schakelen en Switchen*, Gildeprint, Enschede.
- Anderson, R.J. (2011), *In Control of uit de Hand*, Kluwer, Deventer.
- Hakvoort, J.L.M., Klaassen, H.L. (2008), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profit organisaties*, SDU, Den Haag.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, collegevoorstel Notitie Motie Indicatoren , 25 februari 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân , Evaluatie Perspectievennota, Bestuursrapportage en Programmabegroting, 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, begroting 2014, september 2013.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, perspectiefnota 2015-2018, juli 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, begroting 2015, september 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, begroting 2013, september 2012
- Gemeente Súdwest-Fryslân, jaarverslag 2013, mei 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, bestuursrapportage 2014, september 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, B&W besluitenlijsten, 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Commissiestukken, 2014.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Raadsstukken, 2014.



Bijlage I Vragenlijst raadsleden en commissieleden

Vragen voor de gemeenteraad

De onderstaande stellingen richten zich op de jaarstukken 2013, de perspectiefnota 2015-2018, de bestuursrapportage over de eerste helft van het jaar 2014 en de begroting 2015. Geef de stellingen een score, variërend van 1 (geheel mee oneens), 2 (oneens), 3 (neutraal), 4 (eens) tot 5 (geheel mee eens).

Vermeld bij ieder antwoord graag of het antwoord voor alle producties geldt, of dat er uitzonderingen zijn. Ook kunt u uw antwoord desgewenst toelichten.

De planning & control producties worden tijdig beschikbaar gesteld.

1: geheel mee oneens

2: oneens

3: neutraal

4: eens

5: geheel mee eens

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties zijn voorzien van een helder besluit.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties zijn leesbaar en begrijpelijk opgesteld.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties sluiten aan op mijn informatiebehoefte.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties sluiten inhoudelijk aan op elkaar.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties sluiten financieel aan op elkaar.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties vestigen de aandacht op afwijkingen.

Toelichting/uitzondering.....



De planning & control producties gaan in op alle programma's en doelstellingen.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties vertalen de doelstellingen naar specifieke en meetbare acties.

Toelichting/uitzondering.....

De planning & control producties geven inzicht in de financiële soliditeit.

Toelichting/uitzondering

De planning & control producties geven inzicht in de manier waarop budget wordt ingezet en uiteindelijk leidt tot de realisatie van maatschappelijk effect.

Toelichting/uitzondering

Overige opmerkingen of suggesties met betrekking tot de planning & control producties.

Helpen de planning & control producties u bij het stellen van kaders?

Vervullen de planning & control producties een functie in het afleggen van verantwoording?



Bijlage II Bestuurlijke reactie

Uw kenmerk: -

Rekenkamer Súdwest-fryslân

Ons nummer: u15.000448

Behandeld door: de heer K. Abma

Telefoon: 14 0515

Sneek, 28 januari 2015

Onderwerp: bestuurlijke reactie op het rapport over
Planning en Control

Geachte heer/mevrouw,

Op 4 januari hebt u ons het rapport 'Onderzoek P&C documenten' toegestuurd voor de bestuurlijke hoor- en wederhoor. Onze reactie volgt hierna. Wij gaan eerst in op de aanbevelingen. Die hebben wij overgenomen uit uw rapport en deze daarna voorzien van onze reactie. Vervolgens lopen wij de conclusies langs. Uiteraard gaat het om uw conclusies, maar dat neemt niet weg dat wij drie daarvan voorzien van een reactie. Wij sluiten deze brief af met een uitnodiging om het onderzoek zelf met u door te nemen.

Aanbevelingen

1. Neem bij totaalbeelden meerdere jaarschijven op. Op die manier kunnen vergelijkingen gemaakt worden en kunnen ontwikkelingen getraceerd worden.

Bestuurlijke reactie: Bij de doorontwikkeling van de P&C-documenten zullen wij ook aandacht besteden aan het maken van vergelijkingen in de tijd, voor zover dat mogelijk is.

2. Geef de P&C producties zo concreet mogelijk vorm. Het is raadzaam om met name de tweede deelvraag (wat gaan we daarvoor doen) zo specifiek mogelijk te formuleren en te voorzien van eenduidige prestaties en een tijdsplanning.

Bestuurlijke reactie: Bij de doorontwikkeling van P&C zal een duidelijker scheiding worden aangebracht tussen 'Wat willen we bereiken' en de meer concretere activiteiten bij 'wat gaan we daarvoor doen'. Door juist bij 'wat willen we bereiken' uit te gaan van doelstellingen die in andere strategische stukken staan (coalitieakkoord, eerdere raadsbesluiten etc.) zal naar onze verwachting de leesbaarheid ook verder toenemen.



3. Rapporteer systematisch over de tweede deelvraag in de bestuursrapportage en het jaarverslag. Alle activiteiten en prestaties die onder de tweede deelvraag in de begroting zijn opgenomen, zouden terug moeten komen bij de bestuursrapportage en het jaarverslag.

Bestuurlijke reactie: Dit houdt verband met de vorige aanbeveling inclusief onze reactie daarop. Wat geldt voor de planningsstukken geldt uiteraard ook voor de verantwoordingsstukken.

4. Laat ook in de perspectiefnota en de bestuursrapportage de ontwikkeling van de algemene reserve zien.

Bestuurlijke reactie: In de perspectiefnota 2015 gebeurde dat al. We doen dat ook in de perspectiefnota 2016.

5. Het is raadzaam de financiële soliditeit goed te blijven volgen. Zo zal de hoogte van de algemene reserve en het beschikbare weerstandsvermogen goed gevolgd moeten worden. Ook de ontwikkelingen binnen de grondexploitaties verdienen permanente aandacht. Tot slot zal men de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen moeten blijven volgen.

Bestuurlijke reactie: De financiële soliditeit en alle andere financieel risicovolle onderwerpen als grondexploitaties, het sociale domein en de voortgang van de bezuinigingen hebben continu onze aandacht. In de beide bestuursrapportages informeren wij de raad hierover.

Verder nemen wij onze bestuurlijke verantwoordelijkheid en regie door in de perspectiefnota onze ambities te benoemen en die te prioriteren, binnen de financiële mogelijkheden.

6. Verfijn de systematiek van kleurscores. Zo kan overwogen worden om scores toe te kennen op basis van de reeds gerealiseerde prestaties (en niet op basis van de verwachtingen). Ook kan men overwegen om met combinaties te werken. Daarbij wordt de realisatie van prestaties gecombineerd met het budgettaire verloop.

Het gebruik van mijlpalen zou hier behulpzaam kunnen zijn. Daarbij wordt aangegeven wanneer welke prestatie gedurende het jaar gerealiseerd moet zijn: het proces wordt als het ware voorzien van piketpaaltjes om beter op de voortgang toe te kunnen zien. Dit kunnen bestuurlijke besluiten zijn, maar ook concrete activiteiten of prestaties.

Bestuurlijke reactie: de kleurscores komen aan de orde bij de bestuursrapportages en het jaarverslag. Enerzijds willen wij de gehele kleurensystematiek nogmaals beoordelen, in overleg met de auditcommissie. Anderzijds willen wij meer focus aanbrengen in de onderwerpen waarop de kleurscores worden toegepast. Het aantal onderwerpen zal volgens ons dan drastisch verminderen.

Tot zover de aanbevelingen.

Conclusies

Verder maken wij nog enkele kanttekeningen bij uw conclusies 8, 10 en 12. Ook hierbij vermelden wij eerst uw conclusie die wij daarna weer voorzien van een reactie.



8. De respondenten zijn positief over de mate waarin de producties inzicht bieden in de financiële soliditeit. Ten aanzien van dit inzicht is de rekenkamer kritischer. Zo roepen de passages over het Sociaal Ontwikkelingsfonds in de perspectiefnota behoorlijk wat vragen op. Ook vermelden de bestuursrapportage en de perspectiefnota geen stand van de algemene reserve, terwijl dit een belangrijke indicator is van de financiële soliditeit. Als alle producties naast elkaar worden gelegd en worden geanalyseerd, ontstaat pas een goed en consistent inzicht.

Bestuurlijke reactie: wij nemen kennis van deze conclusie, maar delen deze niet geheel. Zo is in de perspectiefnota 2015 onder andere op bladzijde 5 ingegaan op de reserves en voorzieningen. Verder merken wij op dat P&C meer is dan alleen de stukken. Elk belangrijk stuk gaat samen met een informatiebijeenkomst waarin ingegaan wordt op de financiële soliditeit. Aan de hand van vragen en opmerkingen van raadsleden kan dit worden toegelicht in de commissies en de raad. Dat neemt niet weg dat wij met de auditcommissie nadenken over de verdere doorontwikkeling en verbetering van de stukken, waaronder de financiële paragraaf.

10. Als naar de financiële soliditeit zelf wordt gekeken, ontstaat een verontrustend beeld. Zo loopt het beschikbare weerstandsvermogen in korte tijd terug van 22,5 mln. naar 11,7 mln. Dit wordt afgevangen met een navenante neerwaartse bijstelling van het benodigde weerstandsvermogen (van 18,1 mln. naar 9 mln.), maar de vraag rijst, of hier een gedegen analyse aan ten grondslag ligt. De besparingen liggen op schema, maar dit is deels nog op begrotingsbasis. De grondexploitaties blijven eveneens een punt van continue zorg.

Bestuurlijke reactie: Wij kunnen ons hierin niet geheel vinden. Natuurlijk zijn het lastige tijden, maar door middel van de P&C producten houden wij grip op de financiële soliditeit.

De terugloop van het beschikbare weerstandsvermogen is niet geheel juist weergegeven in de conclusie. Het saldo (vrij besteedbaar) van de Algemene Reserve daalt naar 11,7 (zie onder andere perspectiefnota 2015, bladzijde 23). Anders gezegd: een benodigd weerstandsvermogen van 9 miljoen en een surplus van 2,7 miljoen. De daling van het benodigde weerstandsvermogen heeft plaatsgevonden na een grondige analyse van alle risico's en specifiek bij de kapitaalgoederen.

Wij rapporteren periodiek over de voortgang van de realisatie van de besparingen en de ontwikkelingen in de grondexploitaties. De zorg van de rekenkamer over de grondexploitaties delen wij. Wij blijven alert en sturen bij indien nodig.

12. Aan de andere kant kan gewezen worden op het feit, dat het gebruik van indicatoren in andere gemeenten als zeer positief en behulpzaam wordt ervaren. Het gebruik van indicatoren vooraf kan behulpzaam zijn bij het formuleren van beoogde maatschappelijke effecten, terwijl tijdens de rit beter een vinger aan de pols kan worden gehouden.

Bestuurlijke reactie: Over het al of niet gebruiken van indicatoren is uitgebreid gediscussieerd in de auditcommissie en de commissie Bestjoer en Finânsjes. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad er weloverwogen voor gekozen om geen indicatoren op te nemen. Bij van de vernieuwing van het BBV zal vermoedelijk meer gewerkt worden met verplichte indicatoren. Wij stemmen het gebruik ervan in onze P&C-stukken daarop af.



Tot slot

Uit de aanbevelingen en de conclusies leiden wij af dat u redelijk positief bent over onze P&C-stukken. Dat doet ons deugd.

In het college hebben wij breedvoerig gesproken en gediscussieerd over de inhoudswaarde en het betrekkningsniveau van dit rapport. Wij stellen het op prijs om te zijner tijd met u hierover van gedachten te wisselen.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,

burgemeester,

loco-gemeentesecretaris,

drs. H.H. Apotheke

ing. S. Joustra



Bijlage III Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoek naar P&C documenten, zoals het college deze op 26 januari 2015 heeft verstuurd.

De rekenkamer is verheugd, dat het college de aanbevelingen van het onderzoek grotendeels onderschrijft. Zo neemt het college de aanbeveling om aandacht te besteden aan het maken van vergelijkingen in de tijd waar mogelijk over. De aanbeveling om duidelijk onderscheid aan te brengen tussen “wat willen we bereiken” en “wat gaan we daarvoor doen” en om dit onderscheid ook goed aan te houden in de verantwoording, is in de ogen van de rekenkamer cruciaal voor de kwaliteit van de P&C producties en ook hier geeft de reactie van het college voldoende basis voor vertrouwen. Het opnemen van de ontwikkeling van de algemene reserve en de continue aandacht voor de financiële soliditeit, zijn in de ogen van de rekenkamer belangrijke thema's en op dit punt is de rekenkamer evenzeer verheugd met de bestuurlijke reactie.

Ten aanzien van de aanbeveling om de systematiek van de kleurscores verder door te ontwikkelen, adviseren wij de gemeenteraad, om het gesprek hierover niet te beperken tot de auditcommissie. De verdere doorontwikkeling van kleurscores is immers van groot belang voor het uiteindelijke informatiegehalte van de P&C producties en dus van belang voor de gehele gemeenteraad. De rekenkamer betoogt in haar inleiding al, dat planning & control producties zich juist niet beperken tot financiële thema's en een zeer belangrijke functie vervullen voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad als geheel. Deze kanttekening willen wij ook graag plaatsen bij de bestuurlijke reactie op conclusie nr. 8.

Het college stelt, dat op pagina 5 van de perspectiefnota 2015 wordt ingegaan op de reserves en voorzieningen. Gesteld wordt op deze pagina, dat volgens de nota Reserves en Voorzieningen de algemene reserve een nieuw saldo krijgt van 19 miljoen. Het gaat de rekenkamer hier echter om het meest actuele beeld van de algemene reserve. Zeker in een jaar, waar volgens de begroting 2014 de algemene reserve terugloopt van meer dan € 22 mln. naar iets meer dan € 13 mln. lijkt een zo actueel mogelijk inzicht in de algemene reserve meer dan raadzaam. Het verwijzen naar een eerder vastgestelde nota volstaat in de ogen van de rekenkamer in dit verband minder.

Ten aanzien van de bestuurlijke reactie op conclusie 10 zijn wij blij dat het college grip wil houden op de financiële soliditeit. De neerwaartse bijstelling van het benodigde weerstandsvermogen had evenwel in de ogen van de rekenkamer explicieter kunnen worden voorgelegd aan de gemeenteraad, waardoor ruimte voor discussie gecreëerd kan worden. De rekenkamer zelf blijft vraagtekens stellen bij een dergelijke forse neerwaartse bijstelling van het benodigde weerstandsvermogen en wijst erop, dat deze bijstelling gepaard zou moeten gaan met het treffen van beheersmaatregelen die hun effectiviteit doorslaggevend hebben bewezen.

Over het gebruik van indicatoren willen wij uiteraard het laatste woord geven aan de gehele gemeenteraad, want dit is immers het orgaan waarvoor deze indicatoren bestemd zijn en het orgaan dat gebruik zou kunnen maken van deze indicatoren.

Wij zijn uiteraard zeer bereid om met een ieder van gedachten te wisselen over de kwaliteit van P&C producten, maar willen het college volledigheidshalve wijzen op het duale gedachtengoed dat destijds de basis heeft gelegd voor de instelling van gemeentelijke rekenkamers.

drs. J.H. Lepage MPA