

# De Rekenkamercommissie

## Een onderzoek naar de gemeentebegroting

2020

---

*De rekenkamercommissie onderzocht de vraag hoe de begroting kan gebruiken om te sturen op de inhoud. Het onderzoek richtte zich op de onderdelen weerstandsvermogen en risicobeheersing, grondbeleid en verbonden partijen. Het onderzoek leverde een aantal mogelijke verbeterpunten op om de begroting inzichtelijker te maken.*

---

# Bladwijzeroverzicht

---

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen\_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

# Aanbiedingsbrief

**Aan**

Gemeenteraad en College van B&W

**Datum**

2 juni 2020

**Van**

De rekenkamercommissie

**Bijlagen**

2

**Onderwerp**

Onderzoeksrapport 'Begroting en paragrafen'

Geachte raads-, commissie- en collegeleden,

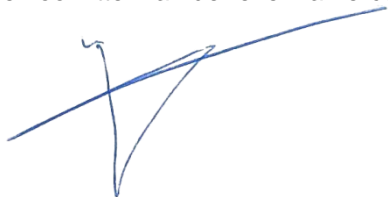
De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapport 'Begroting en paragrafen' aan.

Dit rapport is ambtelijk geverifieerd. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie in een bestuurlijke nota conclusies en aanbevelingen opgesteld, die u als bijlage treft.

Conform de mogelijkheid die Artikel 10 lid 12 van de verordening op de rekenkamercommissie hiertoe biedt, legt de rekenkamercommissie dit rapport gelijktijdig aan de raad en het college voor.

Het college wordt verzocht om binnen de gebruikelijke termijn van 4 weken een bestuurlijke reactie op het rapport te geven via [rekenkamercommissie@zoetermeer.nl](mailto:rekenkamercommissie@zoetermeer.nl). Het advies aan de raad is om dit onderzoek niet te behandelen voordat de bestuurlijke reactie ontvangen is.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

# Nota van bevindingen / Rapport

# Van wie is de begroting van Zoetermeer?

## Onderzoek begroting en paragrafen



### OPDRACHTGEVER

Rekenkamercommissie Zoetermeer

**18 mei 2020**

IdeeVersa/Elma van de Mortel

In samenwerking met:

Enthousiast Publiek/Peter Beumer  
Janna Kool Visualisaties/ Janna Kool

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdlijnen van het onderzoek</b>	3
<b>Aanleiding onderzoek en onderzoekskader</b>	6
<b>Leeswijzer</b>	8
<b>Hoofdonderdelen begroting</b>	9
<b>De programma's</b>	9
Mogelijke verbetering 1a) Vernieuwing structuur programma's	10
Mogelijke verbetering 1b) Gesprek over het informatieniveau van de programma's en de rol van de indicatoren	12
<b>De financiële positie</b>	13
Mogelijke verbetering 2) Infographic financiële positie	14
<b>De paragrafen</b>	16
Mogelijke verbetering 3) Gesprek over de rol van de paragrafen	17
<b>Inzoomen op drie paragrafen</b>	18
<b>Grondbeleid Zoetermeer</b>	18
Mogelijke verbetering 4a) Vernieuwing paragraaf grondbeleid	19
Mogelijke verbetering 4b) infographic grondbeleid	21
<b>Verbonden partijen Zoetermeer</b>	23
Mogelijke verbetering 5a) Vernieuwing lijst verbonden partijen	24
Mogelijke verbetering 5b) Verbonden partijen als integraal onderdeel van de begroting	26
<b>Weerstandsvermogen en risicobeheersing Zoetermeer</b>	27
Mogelijke verbetering 6a) Visualisering weerstandsvermogen	28
Mogelijke verbetering 6b) Het weerstandsvermogen vergelijken met andere gemeenten	32
<b>Inzichtelijkheid van de begroting</b>	33
Mogelijke verbetering 7a) Inzicht door teksten	34
Mogelijke verbetering 7b) Inzicht door visualisering	35
<b>Het behandelen van de documenten in het begrotingsproces</b>	38
Mogelijke verbetering 8) Meer regie op het begrotingsproces door de gemeenteraad	39

# Hoofdpijnen van het onderzoek

## Aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie Zoetermeer vindt het essentieel dat raadsleden goed inzicht hebben in de begroting. De rekenkamercommissie legt daarbij de volgende accenten:

- Een gemiddeld raadslid moet binnen een paar uur de begroting op hoofdpijnen kunnen doorgronden.
- De paragrafen weerstandsvermogen en risico-beheersing en grondbeleid gaan over complexe onderwerpen én zijn van belang voor een goede beoordeling van de financiële positie op de langere termijn. Inzicht in deze onderwerpen en paragrafen is daarom nodig.
- Verbonden partijen zijn zowel financieel als beleidsmatig van belang. Hiervoor is daarom voldoende aandacht nodig.

De rekenkamercommissie wil concrete handreikingen doen hoe de meest relevante financiële informatie op een compacte en toegankelijke wijze kan worden gepresenteerd.

## Het onderzoek

In opdracht van de rekenkamercommissie Zoetermeer hebben wij onderzoek gedaan naar de begroting van Zoetermeer.<sup>1</sup> We hebben de begroting onderzocht vanuit de vraag hoeveel informatie op welk niveau de begroting biedt, hoe gestructureerd de begroting is en of er rekening wordt gehouden met geïnteresseerde lezers die geen financieel expert zijn. Ons onderzoekskader bestaat uit de onderdelen:

- de programma's
- de financiële positie
- de paragrafen, in het bijzonder de paragrafen:
  - grondbeleid
  - verbonden partijen
  - weerstandsvermogen en risicobeheersing
- de inzichtelijkheid, dat is de begrijpelijkheid van de teksten en visualisering
- de behandeling van de documenten van de begrotingscyclus door de gemeenteraad.

Het toetsen van de financiële positie of de kwaliteit van de financiële processen maakte geen onderdeel uit van ons onderzoek. Desondanks vinden wij het belangrijk te benadrukken dat de documenten, zover wij dat kunnen overzien, gedegen zijn.

Het onderzoek zag er als volgt uit. Wij hebben:

- de documenten van de begrotingscyclus onderzocht en naar enkele onderdelen van raadsdebatten gekeken. Ook hebben we de motie over de programma-begroting (1909-06) en het memo van het college (d.d. 23 maart 2020) hierover meegenomen in het onderzoek.
- enkele gesprekken gehouden (met de griffie, afdeling financiën, concern control en grondzaken en de wethouder financiën).
- een vragenlijst uitgedaan naar de raads- en commissieleden. Deze vragenlijst is door 18 raads- en commissieleden ingevuld. Dat is 27%.

In de oorspronkelijke planning hadden we een sessie met de raad opgenomen. Door de maatregelen om het coronavirus te bestrijden is deze sessie niet doorgegaan.

## Hoofdbevindingen

Als wij kijken naar de documenten van de begrotingscyclus en het inzicht dat ze bieden dan vallen de volgende vier hoofdpunten op.

### 1) De begroting is statisch van opzet

De opzet van de begroting is statisch. Actuele ontwikkelingen klinken er weinig in door. Het gaat daarbij om zowel de programma's, als de paragrafen.

Ieder programma begint met een *doelenboom*. Deze doelenboom lijkt het programma te bevriezen. Dit komt omdat eerst de doelenboom wordt besproken en daarna de actualiteiten. De doelenboom zelf is niet verbonden met de actualiteiten.

Als wij bijvoorbeeld naar *programma 7) inrichting van de stad kijken*, zien we dat op de eerste bladzijde van het programma wordt opgemerkt dat het doel is 700 woningen per jaar te bouwen. Onder beleidswijzigingen, een aantal bladzijden verder, wordt dit enigszins verdiept (in een tekst over de Schaalsprong). Indien de groei van het aantal woningen belangrijk is, is een centralere plek in het programma voor de hand liggend. Dat geldt voor alle belangrijke politieke en maatschappelijke onderwerpen.

In het memo van het college is aangegeven dat indicatoren ontwikkeld kunnen worden bijvoorbeeld in aansluiting op de Schaalsprong. Dat is positief. Waar het ons om gaat is dat de teksten – ook los van de doelenboom – een actueel beeld moeten schetsen. De begroting dient dusdanig te zijn opgebouwd dat dat eenvoudig kan.

De *paragrafen* kennen een basistekst en worden vervolgens op enkele punten geactualiseerd. Grote veranderingen komen zijdelings aan bod. Zo is de paragraaf grondbeleid gericht op actief grondbeleid. Er wordt opgemerkt dat actief grondbeleid nog maar beperkt aan de orde is, omdat Zoetermeer weinig eigen grond meer heeft. Er is echter geen uitwerking van wat het alternatief – faciliterend grondbeleid en eventueel het aankopen van grond – betekent. Het is daarmee onduidelijk hoe de gemeentelijke doelen, zoals de realisatie van 700 woningen per jaar, worden nagestreefd.

<sup>1</sup> Het onderzoek richt zich op de volledige planning & controlcyclus. We spreken voor de leesbaarheid alleen over de begroting.



In het verlengde van de paragraaf grondbeleid valt op dat de *nota grondbeleid* van 2007-2011 is. Bovendien is de nota, ook inclusief de opleggers, niet meer voldoende actueel. De redenen daarvoor zijn dat faciliterend grondbeleid belangrijker is geworden. Ook kan strategisch grondbeleid (aankopen) van belang zijn. Dat de nota grondbeleid moet worden herzien is duidelijk. De organisatie heeft in gesprek aangegeven hiermee bezig te zijn en de raad hierbij te betrekken. Het proces is in voorbereiding, maar er was nog geen projectplan ten tijde van ons onderzoek.

## 2) De begroting is vrij abstract en bevat daarvoor beperkt informatie

Ieder programma is ingedeeld in een maatschappelijk effect met daaronder doelstellingen van het programma en effectindicatoren. Uit dit geheel wordt onvoldoende duidelijk wat de gemeente concreet doet om de doelstellingen te realiseren respectievelijk over welke sturingsmogelijkheden de gemeente beschikt.

De doelstellingen worden met enkele regels geduid. Een doelstelling is bijvoorbeeld 'Bevorderen passende woonruimte voor iedere Zoetermeerder'. Daarbij is aangegeven dat het belangrijk is dat er meer woningen van goede kwaliteit komen. Ook worden beleidsnota's en dergelijke genoemd waarmee deze doelstelling bereikt moet gaan worden. Vervolgens staan de middelen gegeven voor de doelstelling en zijn de effectindicatoren opgenomen. De effectindicatoren geven enige duiding.

Door met name de manier van omgaan met de doelstellingen zijn de programma's abstract. De doelstellingen worden niet verder geduid door activiteiten of op een andere manier.

Anders gezegd, in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is voorgeschreven dat een programma bestaat uit de antwoorden op de vragen: 'wat willen we bereiken? wat gaan we daarvoor doen? wat mag het kosten?' Het antwoord op de vraag 'wat

*gaan we daarvoor doen?'* zou gegeven moeten worden door bijvoorbeeld activiteiten. In Zoetermeer staan echter alleen vrij globale doelstellingen in de begroting. De acties staan in de collegestukken. Een concreet antwoord op de vraag 'wat gaan we daarvoor doen?' is niet goed uit de begroting van Zoetermeer te halen.

In het memo van het college worden argumenten aangedragen om de huidige opzet van de begroting op dit punt te handhaven. Daarbij wordt beargumenteerd dat de programmabegroting geen opsomming moet zijn van alle activiteiten die de gemeente doet, maar dat de focus moet liggen op de speerpunten waarmee het maatschappelijk doel wordt bereikt. Deze stelling onderschrijven wij. Wat wij echter zien is dat de maatschappelijke doelen, zoals ze nu zijn opgenomen, te abstract zijn voor sturing. Er zit veel ruimte tussen een concretere vertaling van deze doelen en het opsommen van alle activiteiten van een gemeente.

Voor de *financiële begroting* geldt iets vergelijkbaars. De uitwerking van de investeringen, reserves en voorzieningen kunnen ook worden uitgewerkt op een manier die meer informatie biedt.

Tot slot merken we op dat het abstracte niveau van de begroting wordt verstrekt doordat de manier van schrijven vrij *technisch* is. Evenals de indeling van de programma's (de onderdelen van programma's worden doorgenummerd tot vier cijfers). Ook bevat de begroting met name tekst en weinig tot geen grafieken of andere manieren van visualisering. Hedendaagse manieren om informatie over te brengen, worden nog nauwelijks benut.

## 3) De begrotingsbehandeling is vooral technisch en niet gericht op een integrale weg

Bij de begrotingsbehandeling in Zoetermeer kunnen raadsleden *technische vragen* indienen en krijgen ze daar antwoord op. De vragen en antwoorden gaan naar

iedereen. Dit is een onderdeel van het begrotingsproces dat we in veel gemeenten zien. Daarna is er een raadsvergadering waar kan worden doorgevraagd op de technische vragen en antwoorden. Het accent lijkt daarmee niet te liggen op het inhoudelijke of politieke debat. Dit in tegenstelling tot wat in veel gemeenten gebruikelijk is. De opzet van de begroting en het begrotingsproces geven beide weinig houvast voor een inhoudelijke discussie over belangrijke politieke issues.

*Rol begroting* De begroting heeft een aantal rollen. In de eerste plaats worden de baten en lasten per programma voor het komend begrotingsjaar vastgesteld (autorisatiefunctie van de begroting). In de tweede plaats heeft de begroting de afwegingsfunctie (allocatiefunctie), dat wil zeggen de raad maakt een afweging tussen baten en lasten van verschillende programma's. Een groot deel van de begroting bestaat uit reeds eerder afgesproken baten en lasten. Een opmerking die daarbij regelmatig wordt gemaakt, is dat in de begroting eerder vastgesteld beleid is opgenomen. De begroting heeft dan eigenlijk alleen de rol van het autoriseren van de baten en lasten. Dit lijkt ook bij Zoetermeer het geval te zijn; het accent lijkt sterk te liggen op de autorisatiefunctie. Echter, alleen door alle baten en lasten op een rij te zetten kan de raad integraal wegen en ook heroverwegen. Een ander argument waarom de begroting vooral voor de rol van autorisatie heeft, is dat de afweging vooral bij de perspectiefnota gebeurt. Dit betekent dat bij de perspectiefnota het debat over de afwegingen wordt gevoerd. In het algemeen is van belang dat er voldoende oog is voor het integraal afwegen van de middelen. Nog belangrijker is het dat het voor iedereen duidelijk is wanneer wat wordt behandeld en hoe en vooral wat dan de rol is van de raad. Zover wij kunnen waarnemen zijn de meningen verdeeld over wanneer wat gebeurt en zelfs over of er wel een duidelijk moment is van integraal afwegen.

**Verbonden partijen** Aanvullend merken we op dat er diverse momenten in het jaar zijn waar raadsleden informatie kunnen vragen of hun opinie kunnen geven over verbonden partijen. Een moment is de commissievergadering over de zienswijzen. Daarnaast zijn de gemeenschappelijke regelingen een standaardagenda-punt bij commissievergaderingen. Ook zijn de verbonden partijen opgenomen in de begroting in de paragraaf verbonden partijen en de lijst van verbonden partijen. In de programma's worden ze alleen genoemd. Een integrale afweging tussen de doelen van Zoetermeer en de activiteiten van de verbonden partijen binnen een programma kan dan moeilijk worden gemaakt. Voor een dergelijke afweging zou het helpen als de raad een prioritering maakt van de verbonden partijen. Alle verbonden partijen integraal afwegen is niet doenlijk; de belangrijkste volstaan.

#### 4) Het is onduidelijk van wie de begroting is in Zoetermeer

*De begroting is ten principale een document van en voor de raad.* De Gemeentewet geeft aan dat de raad de begroting vaststelt; het budgetrecht is een recht van de raad. Het belang van het budgetrecht van de raad is met de dualisering bevestigd door de indeling van de begroting – de programma's – bij de raad te beleggen. Uitgangspunt daarbij is dat de raad daarbij wordt ondersteund door de organisatie en dat ook het college met de begroting uit de voeten moet kunnen. In de praktijk van Nederlandse gemeenten zien we dat de indeling van de begroting in veel gemeenten met de raad of een raadswerkgroep wordt ontwikkeld. Wel zijn dan vaak vooral de financieel specialisten van de fracties betrokken. Niet-financieel specialisten houden zich vaak wat afzijdig van de begroting.<sup>1</sup> In Zoetermeer is het wijzigen van de begrotingsopzet door de raad lastig, omdat in de financiële verorde-

ning staat dat de raad met het vaststellen van de eerste begroting na de verkiezingen de indeling van de begroting vaststelt. Dit betekent dat een raad vrijwel direct na de verkiezingen moet beginnen met het wijzigen van de begroting als dat een wens is. Net na de verkiezingen is echter meestal niet het goede moment. De indeling van de begroting van Zoetermeer lijkt daarmee vast te zitten. De begroting kan in die zin in Zoetermeer ook niet van de raad worden. Dit wordt versterkt door de bevindingen die we hiervoor hebben geschetst. De financiële verordening is een document dat door de raad wordt vastgesteld. De raad kan de verordening dus ook wijzigen.

*Motie programmabegroting* Najaar 2019 is in Zoetermeer de motie over de programmabegroting aangenomen (motie 1909-06). Daarmee lijkt de raad de regie over de begroting te nemen. De motie kent een aantal aandachtspunten, waaronder het informatieniveau van de programma's, de tweede w-vraag (wat gaan we daarvoor doen?) en modernisering van het document (visualisering en een digitaal portaal). Deze aandachtspunten herkennen wij vanuit ons onderzoek. Er heeft geen raadsdebat over de motie plaatsgevonden. Eind maart 2020 heeft het college in een memo aangegeven hoe de motie wordt afgehandeld en wanneer een digitale portaal wordt ontwikkeld. Uit het memo wordt niet duidelijk hoe de nieuwe begroting eruit ziet, maar het lijkt erop dat de begroting niet fundamenteel verandert. Indien de begroting niet verandert bevat het digitale portaal dezelfde informatie als het huidige document. Bij andere gemeenten hebben we gezien, dat een digitale tool dan eerder een nadeel dan een voordeel is, omdat de tools de informatie in allerlei stukjes hakken. Digitaliseren houdt dan niet meer in dan het in een andere vorm beschikbaar maken van dezelfde informatie: de informatiewaarde en sturingsmogelijkheden voor de raad worden dan niet vergroot. In het memo wordt geen gesprek met de raad aangekondigd. Het is de vraag of de nieuwe producten aansluiten

bij de behoeften van de raadsleden. Een digitaliseringsproces zonder inbreng van raadsleden brengt het risico met zich mee dat er tijd, moeite en geld in de digitale begroting wordt gestopt zonder dat dit verbetering brengt. Sterker nog, het kan ook averechts werken, omdat het ontwikkelen van de tool inspanningen vergt, maar de verwachtingen gericht zijn op een andere inhoud.

Indien het proces wordt vormgegeven zonder betrokkenheid van de raad *krijgt de raad niet de regie over de begroting* die de raad volgens de regelgeving wel zou moeten hebben. Indien de raad hier niet op doorvraagt of actie onderneemt *neemt de raad niet de regie*.

De begroting van Zoetermeer lijkt niet een document van de raad te zijn. De vraag is dan: van wie is de begroting dan? Veel gemeenten worstelen ermee om de begroting een document te laten zijn van de raad; daar is Zoetermeer zeker niet uniek in. Wat wij vaak zien als de raad niet voldoende regie heeft over de begroting, is dat het college de regie over het document heeft. Het college kiest er dan bijvoorbeeld voor om het coalitieakkoord als leidraad te nemen. Deze tendens zien wij in Zoetermeer niet. *Ook het college heeft niet de regie genomen over de begroting*. Het is daarom de vraag: *van wie is de begroting in Zoetermeer?*

In het onderzoek geven wij een aantal mogelijkheden voor verbetering van de begroting en het begrotingsproces. De mogelijkheden gaan vooral over het verbeteren van de structuur van de documenten, het informatieniveau van de begroting, het toepassen van visualisering en zeker ook het voeren van een gesprek over wat wenselijke verbeteringen zijn van de documenten én de behandeling ervan.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (2014).

# Aanleiding onderzoek en onderzoekskader

## Aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie Zoetermeer vindt het essentieel dat raadsleden goed inzicht hebben in de begroting. Dat wil onder andere zeggen dat een gemiddeld raadslid binnen een paar uur de begroting op hoofdlijnen moet kunnen doorgronden. De rekenkamercommissie wil daarom concrete handreikingen doen hoe de meest relevante financiële informatie op een compacte en toegankelijke wijze kan worden gepresenteerd.

De **vraagstelling** is daarom:

*Hoe kan de raad gebruik maken van de begroting als middel om te sturen op inhoud?*

Voor het onderzoek naar de begroting heeft de rekenkamercommissie drie paragrafen geselecteerd voor verdieping. Het gaat om de paragrafen:

- grondbeleid
- verbonden partijen
- weerstandsvermogen en risicobeheersing

De reden voor deze selectie is dat het onderwerpen zijn die complex in elkaar steken én waarin grote bedragen omgaan. De complexiteit kan een belemmering vormen voor de raad om inhoudelijk te sturen. Dat is onwenselijk, omdat er tegelijkertijd veel geld mee is gemoeid. Het onderzoek moet ertoe leiden dat raadsleden de (verplichte) paragrafen niet slechts 'afvinken', maar dat er een elementair inzicht wordt verkregen in waar de beleidsvrijheid zit. Op die manier kan de raad een inhoudelijke discussie voeren, kaders stellen en de onderwerpen aanwenden voor het realiseren van gemeentelijke doelen.

## Onderzoekskader

In de praktijk van Nederlandse gemeenten worden de begroting en de andere documenten van de begrotingscyclus vaak als ingewikkeld en moeilijk leesbaar ervaren. Ook zijn veel raadsleden niet financieel geschoold. Wij hanteren het volgende **onderzoekskader**:

- De **begroting** van Zoetermeer kent de hoofdindeling: programma's, de financiële positie (ook wel de financiële begroting genoemd) en de paragrafen. Er zijn ook bijlagen. Deze nemen we in ons onderzoek niet mee. Bij de eerste drie onderdelen kijken we of deze onderdelen:
  - een duidelijke structuur hebben
  - informatie op een goed niveau bevatten (niet te gedetailleerd en niet te abstract)
  - of er rekening wordt gehouden met lezers die geen of een beperkte financiële expertise hebben.
- Ook kijken we naar de **inzichtelijkheid** van de begroting in het algemeen. Het gaat dan om:
  - de inzichtelijkheid van de teksten
  - ondersteuning van het raadslid bij het lezen van de teksten. Zijn er bijvoorbeeld visualisaties, zoals grafieken?
- **Verdieping** We zoomen in op de paragrafen die de rekenkamercommissie heeft geselecteerd:
  - grondbeleid
  - verbonden partijen
  - weerstandsvermogen en risicobeheersing
- **Behandeling van de stukken** Een belangrijk onderdeel van het onderzoekskader is de behandeling van de stukken van de begrotingscyclus. Hoe de begrotingscyclus verloopt is bepalend voor de mogelijkheden voor sturing van de gemeenteraad. Het gaat dan om vragen als: Is het voor de raadsleden duidelijk hoe de begrotingscyclus eruit ziet? Weet de raad hoe

te sturen op de cyclus? Is het voor de raadsleden duidelijk wat ze bij welk document vaststellen? Hoe worden de stukken voorbereid en behandeld? Hoe verloopt het debat?

In figuur 1 op de volgende bladzijde hebben we onderzoekskader op hoofdlijnen weergegeven. Op de donkerblauwe onderdelen van het kader gaan we in. Op de lichtblauwe onderdelen gaan we niet in.

Bij ons onderzoek horen twee kanttekeningen:

- in dit rapport hebben we het met name over de begroting. Een groot deel van de opmerkingen gaat ook over de jaarstukken en/of de hele begrotingscyclus. Voor de leesbaarheid noemen we telkens alleen de begroting.
- het onderzoek geeft geen inhoudelijk oordeel over de financiën of de financiële positie van de gemeente Zoetermeer.

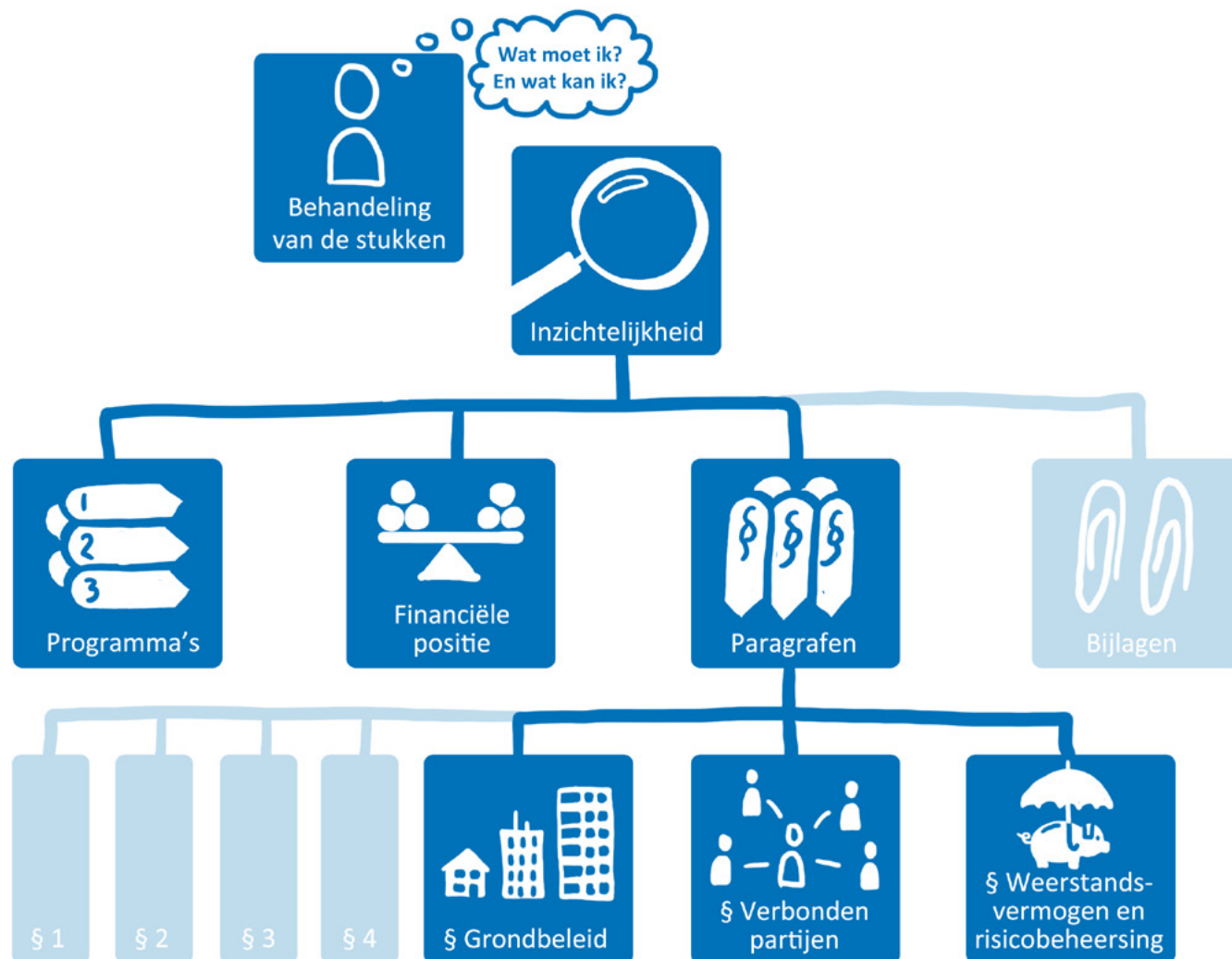
## Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit drie fasen: verkennen, verdiepen en uitwerken. In de verkennende fase lag het accent op het **analyseren** van de begrotingscyclus van Zoetermeer. Ook hebben we enkele gesprekken gevoerd over de documenten en het begrotingsproces. De gesprekken waren met de griffie, afdeling financiën, concern control en grondzaken. Ook met de wethouder financiën is gesproken.

Vervolgens hebben we een **vragenlijst** uitgedaan naar alle raads- en commissieleden. De vragen waren zowel gericht op het onderzoekskader als op de eerste bevindingen.

De vragenlijst is door 18 raads- en commissieleden ingevuld. Er zijn 39 raadsleden en 28 commissieleden. De vragenlijst is dus door 27% van de raads- en commissieleden ingevuld. Dat is voor een vragenlijst over dit onderwerp een goede score.

**Figuur 1. Onderzoekskader**



De vragenlijst is ingevuld door:

- tien raadsleden en zes commissieleden. Twee respondenten hebben niet aangegeven of ze raads- of commissielid zijn.
- zeven respondenten waren al raads- of commissielid voor de verkiezingen van 2018. 11 respondenten zijn vanaf de verkiezingen van 2018 of korter raads- of commissielid.
- acht respondenten hebben aangegeven voldoende kennis voor het lezen van de begroting te hebben. De overige tien respondenten geven aan voldoende kennis te hebben over een aantal onderdelen, maar niet over andere onderdelen of ze hebben aangegeven onvoldoende kennis te hebben.
- 14 respondenten hebben aangegeven buiten het werk veel of enige ervaring te hebben met begrotings- en verantwoordingsdocumenten. Van de 11 nieuwe raads- of commissieleden geven negen dat aan.

Van belang voor het interpreteren van de resultaten van de vragenlijst is dus met name dat deze vragenlijst is ingevuld door raads- en commissieleden die al enige affiniteit met het onderwerp hebben. Daarbij hangt de affiniteit voor het onderwerp niet samen met wel of niet nieuw zijn als raads- of collegelid.

In de onderzoeksopzet was het plan om een groeps-sessie met raadsleden te houden over de documentenanalyse en de resultaten uit de vragenlijst. Een aantal onderwerpen zou in de sessie met de raad worden verdiept. De sessie kon vanwege de coronamaatregelen niet doorgaan.

Wel hebben we de motie van de raad over de program-mabegroting (motie 1909-06) en het onderliggende advies van de auditcommissie meegenomen in het onderzoek. Ook het memo van het college ter afdoening van deze motie (memo van 23 maart 2020) hebben we meegenomen in het onderzoek.



# Leeswijzer

*Acht onderdelen* Dit rapport is opgebouwd uit acht onderdelen van het onderzoekskader. Dat zijn:

- De drie hoofdonderdelen van de begroting: de programma's, de financiële positie en de paragrafen.
- De drie paragrafen waar we op inzoomen (grondbeleid, verbonden partijen en weerstandsvermogen en risicobeheersing).
- De inzichtelijkheid van de begroting in het algemeen.
- De behandeling van de stukken.

*Per onderdeel* geven we telkens eerst kort het belang van het onderdeel aan. Vervolgens geven we per onderdeel één of twee mogelijke verbeteringen.

*Per mogelijke verbetering* hanteren we een vaste opbouw. Deze is als volgt:

- *Documentenanalyse*: wat viel ons op in de begroting van Zoetermeer? We hebben ons daarbij vooral gericht op de begroting 2020. Als het relevant was hebben we ook andere documenten uit de begrotingscyclus onderzocht. Ook hebben we soms naar oudere begrotingen gekeken, met name die van 2017. Dit om te kijken of er de afgelopen jaren veranderingen zijn geweest.
- *Vragenlijst raads- en commissieleden*: we hebben een vragenlijst gestuurd naar alle raads- en commissieleden. Deze vragenlijst is door 27% van de raads- en commissieleden ingevuld. Een groot deel van de respondenten heeft enige affiniteit met het onderwerp. Bij de antwoorden hebben we daarom telkens gekeken of er een verschil is tussen respondenten met relatief veel kennis over het onderwerp en respondenten die dat minder hebben. Daar waar het relevant is hebben we dat opgenomen in de uitwerking.
- *Motie en memo*: we gaan in op de relatie tussen de

mogelijke verbetering en de motie van de raad over de programmabegroting (motie 1909-06) en het onderliggende advies van de auditcommissie. Ook het memo van het college ter afdoening van deze motie nemen we hier mee.

- *Voorstel*: wat stellen we voor?
- *Wat is het voordeel voor raads- en commissieleden?*
- *Een voorbeeld of voorbeelduitwerking*

Uit deze mogelijkheden is een aantal *rode draden* te halen. Deze hebben we in het begin van dit rapport onder 'Hoofdpijnen van het onderzoek' besproken.

# Hoofdonderdelen begroting



## De programma's

### *Het belang van de programma's*

De meeste aandacht van gemeenteraadsleden gaat vaak uit naar de programma's in de begroting. De programma's tonen het beleid in relatie tot de middelen. Het Besluit begroting

en verantwoording provincies en gemeenten stelt vanaf de begroting 2004 de programma-indeling verplicht. Het invoeren van de programma's was onderdeel van de regelgeving voor de vernieuwing van de financiële functie van gemeenten. Het doel van die vernieuwing was de versterking van onder andere de kaderstellende rol van de raad, in het bijzonder het budgetrecht.

Naast de indeling van de begroting in programma's werd voorgeschreven dat:

- De raad de indeling van de programma's bepaalt. Daarvoor was de indeling door het rijk voorgeschreven.
- Dat per programma wordt aangegeven:
  - De doelstelling: in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten (vaak de *1e w-vraag* genoemd; wat willen we bereiken?), ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren.
  - De wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken (vaak de *2e w-vraag* genoemd; wat gaat we daarvoor doen?) en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen.
  - De raming van baten en lasten (vaak de *3e w-vraag* genoemd; wat mag het kosten?).

## *De programma's in Zoetermeer*

In de financiële verordening van Zoetermeer staat in artikel 3, het eerste lid, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode met het vaststellen van de eerste begroting de programma-indeling voor de komende raadsperiode vast stelt. Dit betekent dat de raad over de indeling van de programma's gaat. Het betekent ook dat de indeling snel na de verkiezingen bepaald moet zijn. Als we naar het memo van het college ter afdoening van de motie van de raad over de programmabegroting kijken, zien we dat deze bepaling uit de financiële verordening wordt geïnterpreteerd als dat de begroting maar één maal in de vier jaar kan worden veranderd. Indien deze bepaling in de financiële verordening op deze manier de begrotingsindeling vastlegt, schiet deze zijn doel voorbij; de raad is dan formeel wel maar materieel niet in staat om zijn sturingsmogelijkheden te verbeteren door de programma's te wijzigen.

De modelverordening van de VNG kent een soortgelijke bepaling. In dit model staat: *De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.* Deze bepaling is minder sterk, omdat in die bepaling niet is opgenomen dat deze indeling dan bij de eerstvolgende begroting al moet zijn geïmplementeerd. Er is dus meer tijd voor verandering. Sommige gemeenten hebben deze bepaling uit de modelverordening aangepast in: *De raad stelt in ieder geval bij het begin van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.* Deze bepaling heeft als doel dat er een indeling wordt vastgesteld. Deze indeling kan nog worden veranderd. De indeling is dan flexibeler.

Bij het onderdeel 'behandelen van de documenten van het begrotingsproces' gaan we hier verder op in. Echter, omdat deze bepaling uit de financiële verordening een relatie heeft met de mogelijke verbeteringen 1a en 1b vinden we het belangrijk dit punt ook hier te benoemen.

## Mogelijke verbetering 1a) Vernieuwing structuur programma's

*Documentenanalyse* Als wij naar de begroting kijken zien we dat:

- de programma's in Zoetermeer een *erg vaste opzet* kennen. De doelenboom lijkt het hele programma te bevriezen. Zo is *programma 7 inrichting van de stad* voor begrotingsjaar 2020 identiek aan 2017. De doelenboom staat voorop. De actuele ontwikkelingen, die het belangrijkste zijn voor de raad, komen pas in paragraaf 2.7.2.
- de tekst bij de programma's abstract is en de raad weinig houvast geeft om te zien wat hij besluit als hij akkoord gaat met de begroting. Vooral het antwoord op de vraag 'wat gaan we daarvoor doen?' is erg abstract verwoord. Daarnaast zijn de documenten 'bijlage voor het college: producten, kosten en prestaties' en 'Korte beschrijving van de inspanningen, resultaten en producten van de programma's in 2020 en 2021' bij de begrotingsstukken gevoegd. Deze geven aanvullende informatie. Dit zou niet nodig moeten zijn.
- de *structuur* van de programma's niet heel duidelijk is:
  - we lezen korte alinea's zonder duidelijke samenhang. Wat is de achtergrond en wat zijn ontwikkelingen? Wat ligt vast? Wat zijn samenwerkingen? De programma's kunnen meer informatie bevatten.
  - ook is het niet duidelijk welke informatie een raadslid waar kan vinden. Welke informatie staat in een programma en welke in een bijlage in de begroting? Bijvoorbeeld:
    - Alle nota's staan in een bijlage in de begroting; dat zijn er zoveel dat het geen overzicht geeft. In het programma wordt soms naar een nota verwezen (de belangrijkste) maar dat komt wat selectief over.
    - de relevante verbonden partijen worden ter-

zijde benoemd, maar niet meer dan dat. Op de inhoud wordt niet ingegaan, terwijl in sommige programma's een groot deel van het budget van Zoetermeer voor dat programma naar een verbonden partij gaat.

*Vragenlijst raads- en commissieleden* Over de programmabegroting hebben wij in de vragenlijst aan de raads- en commissieleden de vraag gesteld of zij het afgesproken beleid herkennen in de programma's. 17% herkent het beleid, 71% deels en de rest minder tot niet. Ook hebben we gevraagd wat raads- en commissieleden vinden van de programma's en de financiële begroting, wat betreft leesbaarheid, detailniveau (niet teveel details en niet te hoog over) en overzichtelijkheid (het is duidelijk waar wat staat en hoe iets op te zoeken). 59% vindt de leesbaarheid goed of voldoende, 41% vindt de leesbaarheid matig. 41% vindt het detailniveau goed of matig. 59% vindt het detailniveau matig of onvoldoende. Voor de overzichtelijkheid zijn de percentages hetzelfde als voor het detailniveau. Voor deze vragen geldt dat de raads- en commissieleden die aangeven voldoende kennis te hebben, positiever oordelen dan raads- en commissieleden die aangeven over minder kennis te beschikken. Hetzelfde beeld zien wij bij de raads- en commissieleden die al langer in de raad/de commissie zitten en nieuwere raads- en commissieleden. Dat wil zeggen dat de nieuwere leden meer moeite hebben met de documenten.

*Motie en memo* In voorstel 1 van de motie heeft de raad een aantal subvoorstellen gedaan voor verbetering van de programma's:

- In voorstel 1a wordt gevraagd om duidelijker aan te geven wat Zoetermeer het komend jaar en in de jaren daarna wil bereiken, wat Zoetermeer daarvoor gaat doen (concrete activiteiten) en wat het mag kosten, waarbij het budget duidelijk is gekoppeld aan de activiteit.
- In voorstel 1e wordt gevraagd om de beleidsmatige

en financiële risico's kort en bondig toe te lichten en aan te geven of het om incidentele- of structurele bestedingsvoorstellen gaat.

- In voorstel 1f wordt gevraagd de programma's te splitsen of meer subprogramma's te maken, omdat de programma's te groot en veel omvattend zijn.

In het memo ter afdoening van de motie is in de tabel op bladzijde 1 en 2 opgenomen:

- bij voorstel 1a: Indeling 3 w's: Programmabegroting 2021 /Invoeren digitaal portaal (Programmabegroting 2022).
- bij voorstel 1e: Programmabegroting 2021: relatie met de paragraaf weerstandsvermogen wordt scherper gedefinieerd.
- bij voorstel 1f: het splitsen van de programma's wordt ontraden.

In de toelichting in het memo wordt uitgelegd waarom de programma's er uitzien, zoals ze eruit zien. Daaruit blijkt dat bij voorstel 1a de 3 w-vragen duidelijker in de huidige structuur zullen worden aangegeven. We zien bij alle voorstellen die de structuur van de programma's raken dat deze worden opgepakt vanuit de huidige structuur van de begroting.

Het is de vraag of hiermee wordt voldaan aan de essentie van de voorstellen in de motie.

*Voorstel* We stellen voor de structuur van de programma's te herzien in een gesprek met de raad. Bij mogelijkheid 1b gaan we verder in op het gesprek met de raad. Hier geven wij ter indicatie een voorbeeld van een andere structuur.

*Wat is het voordeel voor raadsleden?* Het voordeel van een nieuwe structuur van de begroting voor raadsleden is :

- gemakkelijker inzicht krijgen in de actualiteit
- meer houvast hebben aan de structuur van de begroting
- door meer informatie in de programma's op te

nemen zijn afzonderlijke bijlagen overbodig. Uit de vragenlijst en motie leiden wij af dat daar behoefte aan is.

### *Een voorbeeld of voorbeelduitwerking*

Een mogelijke andere structuur is de volgende:

- Inleiding: hoofddisussues/actualiteit (ontwikkelingen en voortgang)
- Wat willen we bereiken? In lijn met het coalitieakkoord en ander actueel beleid.
- Wat gaan we daarvoor doen? Uitgewerkt in een aantal activiteiten of subprogramma's (dat is niet hetzelfde als alle activiteiten op het laagste niveau in de organisatie).
- Programma-informatie:
  - Indicatoren
  - Externe ontwikkelingen en risico's
  - Verbonden partijen
  - Beleidskaders
- Wat mag het kosten?
  - Aandacht voor het taalgebruik is hierbij wenselijk, zodat dit niet te technisch wordt verwoord.
  - Het onderscheid incidenteel / structureel waar in de motie van de raad om wordt gevraagd kan hier worden opgenomen, maar dat onderscheid is ook in het onderdeel over de financiële positie opgenomen.

Van belang is dat de informatie onder 'wat gaan we daarvoor doen?' concreter wordt uitgewerkt (zie verder bij mogelijkheid 1b). Dit betekent ook dat de college-informatie, zoals het document 'Korte beschrijving van de inspanningen, resultaten en producten van de programma's in 2020 en 2021' niet standaard meer wordt verstrekt, maar wel op aanvraag. Dus als een raadslid ergens op wil inzoomen moet dat kunnen zonder veel moeite, maar niet alle raadsleden krijgen standaard meer informatie. De informatie in de begroting hoort te volstaan voor de meeste raadsleden.



## Mogelijke verbetering 1b) Gesprek over het informatieniveau van de programma's en de rol van de indicatoren

**Documentenanalyse** De programma's in de begroting van Zoetermeer zijn opgebouwd volgens de driedeling: maatschappelijk doel, doelstellingen en effectindicatoren.

Het *maatschappelijk doel* van *programma 7 inrichting van de stad* is als volgt geformuleerd: "Een goed ingerichte omgeving is essentieel voor de aantrekkelijkheid van en de leefbaarheid van een stad. Door in te zetten op kwaliteit, (binnen)stedelijke vernieuwing, groen-blauwe verbindingen en wijkverkenningen, willen we een aantrekkelijke en duurzame woon- en leefomgeving voor huidige en nieuwe bewoners creëren."

De eerste *doelstelling* is: 7.1 Bevorderen passende woonruimte voor iedere Zoetermeerder. In de toelichtende tekst staat aangegeven hoe dit doel bereikt gaat worden: "De ambitie staat beschreven in de Woningbouwagenda. Het Woningbouwprogramma, de Versnellingsagenda en de Woningbouwmonitor helpen om de ambitie te realiseren. Hierbij wordt maximaal ingezet op doorstroming op de Zoetermeerse woningmarkt. Om dit doel te bereiken is in de Versnellingsagenda opgenomen dat we ons richten op jongeren, empty nesters en de middenhuur. In het Coalitieakkoord is afgesproken om vanaf 2020 minimaal 700 woningen per jaar te gaan bouwen". Vervolgens staan geldbedragen genoemd.

Onder de doelstellingen hangen *effectindicatoren*. Bij 7.1 bijvoorbeeld: waardering bewoners woonruimte. Daar staat vervolgens een waardering uit de stadspeiling opgenomen voor de jaren 2018 (realisatie) en een streven voor 2020-2023. In de jaarstukken van 2018 wordt deze indicator gegeven voor realisatie 2017, begroting 2018 en realisatie 2018. Vervolgens wordt aangegeven of de streefwaarde is gehaald. De focus is dus blijkbaar op het halen van de indicator voor één jaar.

Als wij naar de begroting 2017 kijken zien we bij dezelfde effectindicator de jaren 2015 (realisatie) en 2017 – 2020 genoemd. De jaren worden dus telkens verschoven, terwijl er blijkbaar wel realisaties van meerdere jaren zijn. Een beeld van de ontwikkeling van een effectindicator wordt zo niet gegeven.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben we geen vraag gesteld over de indicatoren. Wel over bijvoorbeeld het detailniveau. Bij mogelijkheid 1a zijn we daar op ingegaan.

**Motie en memo** In de motie is in voorstel 1b gevraagd om de programma's met behulp van indicatoren die tellen en vertellen te monitoren. Daarbij wordt verwezen naar de leeragenda sociaal domein. Er wordt gevraagd om de inzichten vanuit deze agenda te verwerken in de programma's 1 en 2 van de begroting. Daarbij staat ook het verzoek de indicatoren met de raad te bepalen. In voorstel 1c wordt gevraagd om een bijlage met de meetmethode van de indicatoren. In voorstel 1d wordt gevraagd de verplichte BBV-indicatoren in het programma op te nemen. In voorstel 2 wordt gevraagd om trendontwikkelingen in de begroting op te nemen. Zowel financieel als beleidsmatig is er behoefte aan cijfers van de vijf of tien voorgaande jaren om te monitoren welke ontwikkeling de gemeente op hoofdlijnen doormaakt.

In het memo ter afdoening van de motie is opgenomen dat er per programma / paragraaf twee indicatoren zullen worden opgenomen. Daarbij zullen trends worden meegenomen. Ook wordt aangesloten bij de leeragenda sociaal domein.

Indien wij de huidige structuur van de programma's naast de motie en het memo van het college leggen dan vragen wij ons af of aan de essentie van de motie is voldaan door het ontwikkelen van twee indicatoren per programma / paragraaf. Anders gezegd de effectin-

dicatoren zijn volgens ons niet het enige issue. Het zijn vooral de doelstellingen die niet concreet zijn geformuleerd. Het is daarom de vraag of het vervangen of toevoegen van indicatoren, maar de structuur van de programma's intact laten, het gewenste effect heeft.

**Voorstel** Wij stellen voor dat raadsleden samen met de griffie en de organisatie een traject doorlopen over de begrotingsopzet. Uiteraard is het een randvoorwaarde dat ook het college met de documenten uit de voeten kan. Het doel is om tot een goede indeling van programma's en/of subprogramma's te komen en ook om tot een concretere invulling van de doelstellingen te komen. De effectindicatoren kunnen ook worden doorontwikkeld. Tot er een nieuwe begrotingsopzet is, kunnen wel alvast trends van de huidige effectindicatoren worden gemaakt. Indien nodig kan dit met landelijk beschikbare indicatoren worden aangevuld. In het laatste onderdeel van dit onderzoek 'de behandeling van de documenten van de begrotingscyclus' gaan we verder in op de mogelijkheid van een traject voor de nieuwe inrichting van de begroting.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Een nieuwe begrotingsopzet kost tijd. Daar staat tegenover dat de nieuwe begroting het benodigde inzicht biedt in beleid en middelen en ook in de combinatie van beide. Zonder een goed gesprek wordt de huidige begroting aangepast op basis van de huidige structuur. Deze begroting wordt vervolgens ook omgezet in een digitaal portaal. Deze krijgt dan ook de huidige structuur. Dit brengt een groot risico met zich mee dat er tijd, moeite en geld in de ontwikkeling van de begroting wordt gestopt zonder dat dit verbetering brengt. Het is beter de structuur fundamenteel te doordenken voor er een portaal wordt ontwikkeld.

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** Veel gemeenten ontwikkelen hun begroting in een werkgroep van raadsleden met de griffie en de organisatie.



## De financiële positie

### *Het belang van de financiële positie*

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten kent het onderdeel 'de uiteenzetting van de financiële positie'. In Zoetermeer is dat onderdeel

opgenomen in de financiële begroting. Dat is in meer gemeenten zo. In dit onderdeel komen de financieel technische onderdelen van de begroting aan bod, zoals de onderbouwing van de ramingen van de financiën, een geprognosticeerde balans, de investeringen, de reserves en de voorzieningen. Ook de toelichting op de incidentele baten en lasten per programma valt hieronder. Dit onderdeel heeft een relatie met de paragraaf weerstandsvermogen, omdat in die paragraaf (verplicht) de kengedaten voor de financiële positie zijn opgenomen.

De financiële positie is een complex, maar belangrijk onderdeel van de begroting. Dit onderdeel is van belang voor het inzicht in de mate waarin de begroting sluit (de structurele lasten zijn gedekt door de structurele baten). De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van een sluitende begroting.

Ook de financiële begroting van Zoetermeer kan worden versterkt door de opzet onder de loep te nemen. Indien er een traject komt voor de opzet van de begroting zou het goed zijn hiernaar te kijken. Bij het onderdeel 'behandelen van de documenten van het begrotingsproces' gaan we hier verder op in.

## Mogelijke verbetering 2) Infographic financiële positie

**Documentenanalyse** In mei 2018 is voor de raadsleden van Zoetermeer een *kennissessie* over de gemeentebegroting in vogelvlucht gehouden. In deze sessie ging het onder andere over de kengetallen, het weerstandsvermogen en de financiële positie. Dit is een complex onderwerp en daarom is het niet eenvoudig om de kennis ook 'vast te blijven houden'.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben wij gevraagd hoe raads- en commissieleden de financiële begroting ervaren. 36% geeft aan dat de financiële begroting voldoende inzicht geeft. Ruim 50% heeft behoefte aan gedetailleerdere informatie en uitleg. Een aantal respondenten geeft in de toelichting aan over te weinig kennis te beschikken om de stukken te doorgronden. Van degenen die aangeven voldoende kennis te hebben om enkele onderdelen te begrijpen geeft iedereen aan meer behoefte te hebben aan gedetailleerdere informatie en uitleg.

Een andere vraag die we hebben gesteld ging over de relatie tussen de documenten uit de begrotingscyclus (perspectiefnota, begroting, tussenberichten en jaarstukken). Een kleine 30% geeft aan de relatie tussen de documenten te volgen. De rest heeft moeite met de financiële of inhoudelijke aansluitingen. Ook hier is een duidelijk verschil zichtbaar tussen raads- en commissieleden die aangeven voldoende kennis te hebben en degenen die aangeven dat minder te hebben.

Ook hebben we gevraagd of raads- en commissieleden behoefte hadden aan meer uitleg en zo ja, waarover. De opties waren: het begrotingsproces, de programma's, de financiële begroting, het grondbeleid, verbonden partijen, weerstandsvermogen of nergens aan. Opvallend is dat 47% aangeeft behoefte te hebben aan meer uitleg over de financiële begroting en het weerstandsvermogen. De andere onderdelen scoren minder hoog.

**Motie en memo** In de motie is in voorstel 1e opgenomen dat de beleidsmatige en financiële risico's kort en bondig toegelicht moeten worden in de programma's, waarbij ook de incidentele- of structurele bestedingsvoorstellen toegelicht moeten worden. Daarnaast wordt in de motie gevraagd om een duidelijkere aansluiting tussen de financiën en de activiteiten. Dit gaat vooral over het abstractieniveau van de begroting. Op beide onderdelen zijn wij bij mogelijkheid 1a en 1b ingegaan.

**Voorstel** Wij zien een behoefte aan meer informatie, uitleg of duiding over de financieel technische kant van de begroting. We stellen voor met infographics te werken om zo meer duiding te geven. De opletpunten kunnen worden gemarkeerd. Infographics kunnen als 'naslag' worden gebruikt, bijvoorbeeld bij het lezen van de begroting.

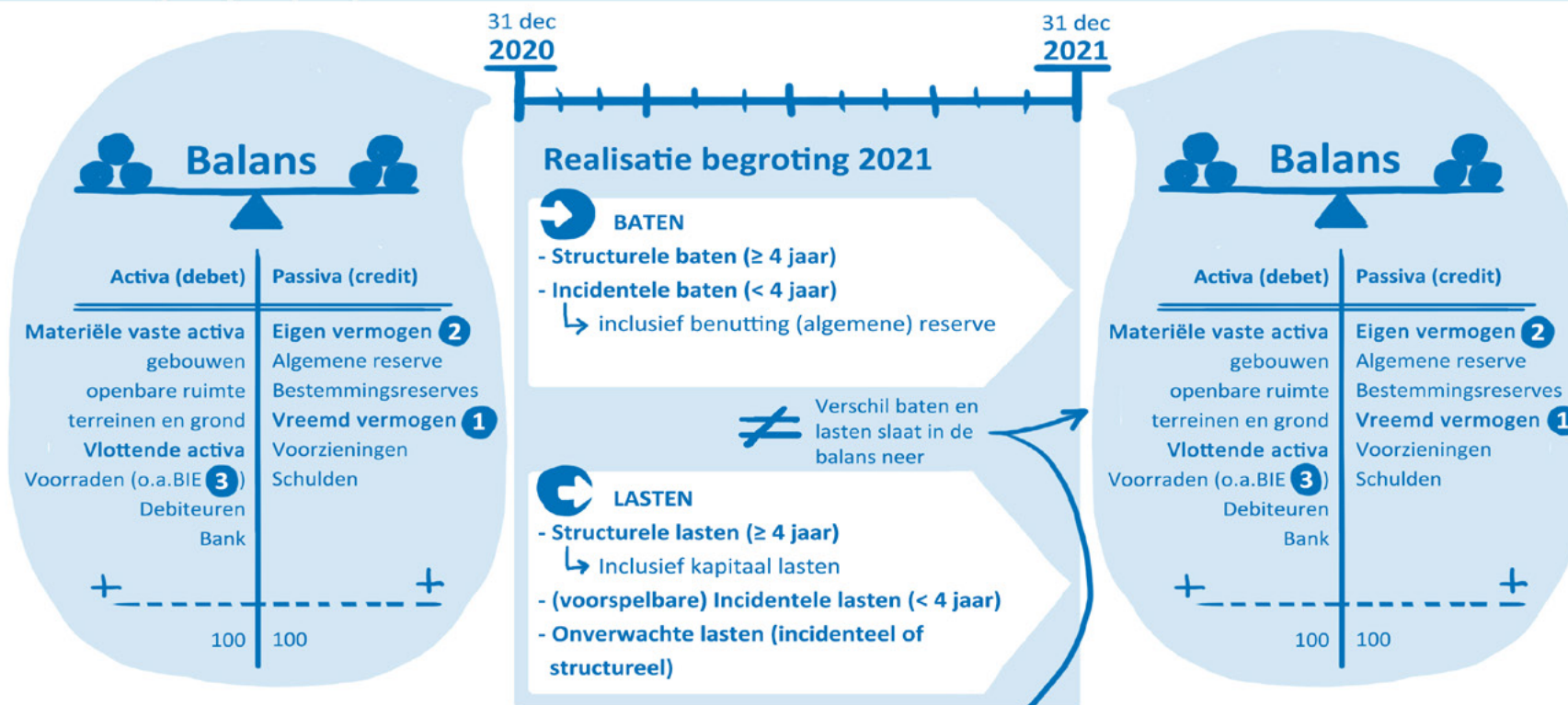
**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Het is een eenvoudige reminder hoe het zat en wat belangrijk is.

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** Op de volgende bladzijde hebben we een voorbeelduitwerking opgenomen. De infographic:

- geeft de relaties tussen de balans en begroting op hoofdlijnen
- geeft aan waar de verplichte kengetallen (opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen) betrekking op hebben.

We hebben aangegeven waar Zoetermeer zijn eigen norm zou kunnen opnemen.

# FINANCIËLE POSITIE



## Kengetallen balans

### 1 Netto schuldquote: vreemd vermogen / totaal balans

Een laag percentage betekent minder vreemd vermogen en daarmee een minder grote afhankelijkheid van bijvoorbeeld renteschommelingen. Een stijgende rente kan tot extra lasten leiden.  
*Norm Zoetermeer:*

### 2 Solvabiliteitsratio: eigen vermogen / totaal balans

Een hoog percentage betekent relatief veel eigen vermogen en dus weinig vreemd vermogen. Dit kengetal drukt hetzelfde uit als de netto schuldquote.  
*Norm Zoetermeer:*

### 3 Kengetal grondexploitatie: voorraad bouwgrond / totale baten (voor reserve mutaties)

Hoe lager hoe minder risico.  
*Norm Zoetermeer:*

## MOGELIJKE VERSCHILLEN BATEN EN LASTEN



- Structurele baten  $\geq$  structurele lasten **4**
- Incidentele baten ingezet voor incidentele lasten of reserve
- Onverwachte (inc/struc) lasten opvangen door (inc/struc) baten of (voldoende) weerstandscapaciteit **5**  
(waaronder waardedaling grond/kapitaal goederen)



- Structurele baten  $<$  structurele lasten **4**
- Incidentele baten inzetten voor structurele lasten of algemene reserve benutten
- Onverwachte baten waardoor weerstandscapaciteit onder minimum raakt **5**



- Investerings leiden tot structurele lasten, zijn er voldoende structurele baten?

## Kengetallen exploitatie

### 4 Structurele exploitatieruimte: structurele netto lasten als percentage van het structurele tekort.

Hoe hoger dit percentage hoe beter, want dan is er nog ruimte om lastenstijgingen of batendalingen op te vangen zonder andere maatregelen te treffen.  
*Norm Zoetermeer:*

### 5 Gemeentelijke belastingcapaciteit: totale woonlasten gemiddelde WOZ-waarde gemeente als percentage van de woonlasten landelijk gemiddelde voor een gezin.

Hoe lager dit percentage hoe beter, want dan is er nog meer ruimte als het nodig is. Wel betekent inzetten van de capaciteit dat de belastingen stijgen.  
*Norm Zoetermeer:*



## De paragrafen



### *Het belang van de paragrafen*

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten stelt zeven paragrafen verplicht. Dat zijn de paragrafen: grondbeleid, verbonden partijen, financiering, bedrijfsvoering, onderhoud kapitaalgoederen, lokale heffingen

en weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Het doel van de paragrafen is om raadsleden meer inzicht te geven in bepaalde financiële en/of politieke risico's voor die onderwerpen die over verschillende programma's verspreid zijn. Zo zijn er vaak verschillende programma's waar sprake is van onderhoud van kapitaalgoederen, bijvoorbeeld van het stadhuis, maatschappelijk vastgoed voor cultuur, sport, zorg en infrastructuur (wegen, groen en dergelijke). Doordat het onderhoud in verschillende inhoudelijke programma's zit, is er geen totaalzicht op de kosten van onderhoud. Dit inzicht is wel van belang, omdat er veel geld in omgaat en er risico's aan verbonden zijn. Zo zijn er in het verleden diverse gemeenten in de financiële problemen gekomen door achterstallig onderhoud van met name wegen.

Voor de andere paragrafen geldt een vergelijkbare redenering: het onderwerp is belangrijk, maar zit verspreid over meerdere programma's waardoor er niet voldoende totaalbeeld is. De paragrafen worden daarom gezien als dwarsdoorsneden van de programma's, onder andere met als doel om het zicht op bepaalde risico's te vergroten. Figuur 2 illustreert dat.

Om de paragrafen de functie van een dwarsdoorsnede te laten vervullen is het van belang dat de paragrafen

en programma's op een duidelijke manier naar elkaar verwijzen, zodat de samenhang zichtbaar is. Bij de paragraaf grondbeleid in Zoetermeer is bijvoorbeeld de samenhang met het *programma 7 inrichting van de stad* van belang. De verbonden partijen kunnen met elk programma samenhangen, omdat bij alle onderwerpen verbonden partijen betrokken kunnen zijn bij een deel van de uitvoering. Bij de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is het van belang dat de relatie met de financiële positie helder is.

**Figuur 2. De paragrafen in de begroting**

	§1	§2	§3	§4	§5	§6	§7
Programma 1							
Programma 2							
Programma 3							
Programma 4							
Programma 5							
Programma 6							

## Mogelijke verbetering 3) Gesprek over de rol van de paragrafen

**Documentenanalyse** De paragrafen in de begroting van Zoetermeer voldoen aan de wettelijke verplichtingen, maar niet meer dan dat. Daarbij is een veronderstelling dat wat elders staat niet meer hoeft te worden uitgewerkt. De paragrafen geven daarom weinig duiding. De koppeling tussen programma's en paragrafen is niet zichtbaar gemaakt.

Dit is een keuze die optimaal kan zijn, namelijk als de raad de paragrafen niet kan of wil gebruiken.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben wij de vraag gesteld of de raads- en commissieleden de paragrafen lezen. Ruim 40% leest alle paragrafen, een kleine 60% leest een aantal paragrafen. Van de vier paragrafen die geen onderdeel uitmaken van ons onderzoek (lokale heffingen, financiering, onderhoud kapitaalgoederen en bedrijfsvoering) hebben we gevraagd of de respondenten deze paragrafen zinvol vinden. De paragraaf financiering wordt het meest zinvol gevonden. 71% vindt deze paragraaf zinvol en 18% enigszins zinvol. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt het minst zinvol gevonden; 42% van de respondenten vindt deze paragraaf zinvol en nog eens 42% enigszins zinvol.

Wij benadrukken hier dat de invullers van de vragenlijst vermoedelijk meer dan gemiddeld geïnteresseerd zijn in de stukken. Ondanks dat geeft dit een vrij grote interesse in de paragrafen aan.

**Motie en memo** De motie en het memo gaan niet over de paragrafen. Wel gaat een deel van de motie (voorstel 1e) over de beleidsmatige en financiële risico's. Het verzoek is die risico's kort en bondig toe te lichten in de programma's. In het memo is aangegeven dat de risico's reeds worden genoemd waar relevant: dat nieuwe of gewijzigde risico's in de programma's worden opgenomen en grote risico's in de paragraaf weerstandsvermo-

gen en risicobeheersing.

Uit de motie van de raad maken wij op dat het niet voldoende duidelijk is hoe risico's zijn opgenomen in de begroting. De paragrafen spelen daarbij een belangrijke rol. Het doel van de paragrafen is met name om de risico's te laten zien. Een gesprek over het gebruik van de paragrafen vinden we ook om die reden belangrijk.

**Voorstel** Wij sluiten niet uit dat raadsleden in Zoetermeer behoefte hebben aan meer informatie in de paragrafen. Wij stellen daarom een gesprek hierover voor. In het onderdeel 'behandeling van de documenten van de begrotingscyclus' gaan we daar verder op in.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Paragrafen kunnen raadsleden inzicht bieden in complexe onderwerpen die door de begroting heen staan; ze kunnen de functie van dwarsdoorsnede, waarvoor ze zijn bedoeld, vervullen.

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** Voorop staat dat het belangrijk is het gesprek te voeren over de paragrafen. De paragrafen vernieuwen zonder dat er voldoende behoefte aan is, is niet efficiënt of effectief.

Op de paragrafen grondbeleid, verbonden partijen en weerstandsvermogen en risicobeheersing gaan we afzonderlijk in (zie de mogelijke verbeteringen 4, 5 en 6).

## Inzoomen op drie paragrafen



### Grondbeleid Zoetermeer

#### *Het belang van grondbeleid voor raadsleden*

Grondbeleid wordt door raadsleden vaak als complex ervaren. Dit komt onder andere omdat het om langlopende projecten gaat. Bij actief grondbeleid

is de financiële systematiek dan ingewikkeld. Grondbeleid is echter wel cruciaal:

- juist omdat grondbeleid langlopend is zijn de financiële consequenties niet altijd goed te voorspellen.
- grondbeleid heeft een beleidsmatig doel: voor woningen, bedrijven, wegen of voor groen. Voor Zoetermeer is het raadsbesluit 'Samen de toekomst van Zoetermeer vormgeven' en de groeistrategie van Zoetermeer: 'de Schaalsprong' van belang. Er is een nauwe samenhang tussen de beleidsdoelen voor bijvoorbeeld het aantal woningen en het grondbeleid.

Bij grondbeleid staat daarom centraal of het voor de raad duidelijk is waar hij op moet letten; inhoudelijk en wat betreft de financiën.

#### *Nota grondbeleid*

In de financiële verordening van Zoetermeer is opgenomen dat Zoetermeer een nota grondbeleid heeft. De nota grondbeleid van Zoetermeer komt uit 2007 en gold voor de periode 2007 – 2011. De nota is geactualiseerd met een aantal opleggers. De nota is dus niet integraal herschreven. De reden hiervoor is vooral pragmatisch; er moest worden bezuinigd en er was daarom minder tijd voor het volledig doorwerken van de nota. Tijdelijk

is dit mogelijk. Er zijn echter dusdanige ontwikkelingen dat het nu van belang is dat er een nieuwe nota komt. De belangrijkste ontwikkeling voor Zoetermeer is de overgang van actief naar passief grondbeleid. Tot nu toe kon Zoetermeer steeds uitbreiden. Er is echter geen grond meer voor uitbreidingen. De extra woningen moeten van inbreidingen komen. Dit vergt een heel ander beleid en daarmee een heroverweging van de uitgangspunten en vooral een actuele, consistente en goed leesbare nota. Een andere ontwikkeling is dat de economie sinds 2007 is veranderd. Ook dat brengt een heroverweging met zich mee. Evenals veranderingen in de bevolkingssamenstelling van Zoetermeer en de behoefte aan woningen en woningtypen die daarmee samenhangen. Het basisdocument Zoetermeer 2040 geeft dit aan.

Dat de nota grondbeleid moet worden herzien is duidelijk. De organisatie heeft in gesprek aangegeven hiermee bezig te zijn en de raad hierbij te betrekken. Het proces is in voorbereiding, maar er was nog geen projectplan ten tijde van ons onderzoek. Wij benadrukken hier het belang van herziening van deze nota voor de raadsleden van Zoetermeer.

## Mogelijke verbetering 4a) Vernieuwing paragraaf grondbeleid

**Documentenanalyse** In de paragraaf grondbeleid van Zoetermeer wordt op marginale wijze aan de bepalingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten voldaan. Dat wil zeggen de verplichte onderwerpen worden benoemd, maar niet meer dan dat. Het beleidsmatige deel over de visie en de wijze van uitvoeren biedt weinig informatie. De meer technische onderdelen over de prognoses, winstneming en reserves bieden lezers, die niet in de techniek van het grondbeleid zitten, geen houvast.

**Relatie paragraaf grondbeleid en programma 7 inrichting van de stad** In de paragraaf grondbeleid wordt melding gemaakt van de Zoetermeerse woningbouwagenda, er is een linkje naar de nota grondbeleid toegevoegd en bij de reserves wordt verwezen naar de paragraaf weerstandsvermogen. Er wordt verder geen melding gemaakt van geldende kaders. In *programma 7 inrichting van de stad* is beperkt een relatie gelegd met het grondbeleid. Het programma vult de paragraaf grondbeleid dus niet aan. De paragraaf zou in de begroting een rol kunnen vervullen door meer verdieping te geven over de betekenis van het grondbeleid voor de doelen van Zoetermeer voor de woningbouw.

Voor grondbeleid is het *meerjarenperspectief grond (MPG)* een belangrijk document. In het MPG wordt na afloop van het jaar aangegeven wat de financiële stand van zaken is van de grondexploitaties in relatie tot de uitvoering van de projecten. Het MPG is een belangrijk document voor actief grondbeleid. Inhoudelijk hebben wij geen opmerkingen over het MPG in Zoetermeer. Financieel technisch heeft de gemeente - zover wij het overzien - alles op orde. Ook wordt er een financieel voorzichtig beleid uitgevoerd. Echter:

- Het MPG is weliswaar een duidelijk document, maar het behoort bij de jaarrekening. In het MPG

staan per project verbeteringen en verslechtingen. In de *begroting* staat nu enkel een actuele prognose van het resultaat, maar wordt niet geduid wat de basis is. In de begroting zou geduid kunnen worden wat de voornemens per complex zijn voor het komende jaar.

- Zoetermeer heeft niet veel eigen grond meer en is dus voor de groei van het aantal woningen afhankelijk van *faciliterend grondbeleid*, al dan niet in combinatie met het aankopen van grond. Faciliterend grondbeleid staat niet in het MPG; het MPG gaat over actief grondbeleid. Het MPG kan dus niet de paragraaf grondbeleid en/of het *programma inrichting in de stad* vervangen. Er is meer informatie nodig voor de raad. Het gaat dat om beleidsmatige informatie, omdat faciliterend grondbeleid (in principe) geen financiële risico's met zich meebrengt.

**Voortgangsrapportages Schaalsprong** Op verzoek van de gemeenteraad wordt de raad sinds eind 2018 regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de Schaalsprong. Deze voortgangsrapportages geven een beschrijving van de stand van zaken van de diverse onderdelen van de Schaalsprong. Ook is er een financieel overzicht van de Schaalsprong opgenomen. De budgetten per onderdeel van de Schaalsprong zijn in de voortgangsrapportages opgenomen. De rapportages geven echter geen specifiek inzicht in de kosten van het actieve en faciliterende grondbeleid.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben wij de vraag gesteld hoe de respondenten de paragraaf grondbeleid ervaren. 56% geeft aan dat de paragraaf grondbeleid voldoende inzicht op hoofdlijnen biedt. De rest heeft behoefte aan andere informatie of leest de paragraaf niet.

Vervolgens hebben we gevraagd of de respondenten naar de bijeenkomst over grondbeleid zijn geweest. Degenen die 'ja' hebben ingevuld kregen een vervolgvraag

over de ervaringen met de bijeenkomst. Voor ongeveer de helft was het grondbeleid na de bijeenkomst voldoende duidelijk. De andere helft heeft er wel wat aan gehad, maar heeft ook moeite de kennis paraat te houden. Ook van belang is dat vrij veel respondenten (zeven) aangaven niet naar de bijeenkomst over grondbeleid te zijn geweest, omdat ze niet konden. Daaruit leiden we af dat er voor grond en de uitleg over grondbeleid in beginsel belangstelling is.

**Motie en memo** De motie en het memo gaan niet over grondbeleid.

**Voorstel** Wij stellen voor de paragraaf grondbeleid te vernieuwen en raadsleden meer informatie te bieden door de paragraaf 'Zoetermeerser' te maken.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Inzichtelijkere informatie over:

- de relatie woonbeleid (het woningbouwprogramma en de groeistrategie de Schaalsprong) en grondbeleid.
- de financiën bij actief grondbeleid.
- de voortgang bij faciliterend grondbeleid
- de samenhang tussen actief en faciliterend grondbeleid

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** De paragraaf grondbeleid kan 'Zoetermeerser' worden gemaakt. Wat is precies de situatie van Zoetermeer? Dat kan door op te nemen in de paragraaf:

- de strategie van de stad ('Samen de toekomst van Zoetermeer vormgeven' en de groeistrategie de Schaalsprong) in relatie tot het grondbeleid
- vermelding van de geldende kaders ('hoe doen wij dit in Zoetermeer'), meer dan door alleen een nota te noemen met een linkje.
- actief grondbeleid:
  - bij winstnemingsprognoses erop ingaan of deze ook zo geraamd zijn, door uit te leggen wat de



- relatie is tussen de grondexploitatie (grex), begroting, het MPG en de jaarrekening.
- uitleg van de voornemens vanuit de jaarrekening/actualisatie van de grexen (MPG) en wat dit voor de begroting/winstneming betekent. De grondexploitaties zijn allemaal grote projecten, daar valt meestal wat over te melden. In de paragraaf staan nu uitspraken als: “de grexen lopen af (of niet)”, “na 2021 dragen grexen nauwelijks meer bij aan de begroting” of “vooral meer facilitair, ook minder risico”. Deze uitspraken zijn niet geduid in de zin van uitgelegd en er wordt niet aangegeven wat de gemeente dan gaat doen.
  - de tabel met de looptijden kan bijvoorbeeld worden aangevuld met ‘gerealiseerd’ en ‘nog te realiseren’ woningen. Dit geldt niet alleen voor het actieve grondbeleid (de grexen), maar ook voor het faciliterend grondbeleid, waarvoor anterieure overeenkomsten gesloten zijn. Door dit samen te nemen, krijgt de raad een beter zicht op de hele doelstelling voor het aantal woningen.
  - de belangrijkste thema’s kunnen worden gevisualiseerd. Dit kan voor actief grondbeleid, bijvoorbeeld door de boekwaarde weer te geven of de ontwikkeling van de boekwaarde of de winst die in de stad geïnvesteerd kan worden, de winstneming over de jaren heen, enzovoorts. Ook het faciliterend grondbeleid kan gevisualiseerd worden bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde woningen of de gerealiseerde woningen als percentage van het doel.

#### *Voorbeelden van andere gemeenten*

Een voorbeeld van een duidelijke paragraaf is de paragraaf grondbeleid in de begroting van Zwolle:

<https://zwolle.begroting-2020.nl/p21958/grondbeleid>.

De paragraaf van de gemeente Den Bosch is wat eenvoudiger van opzet dan die van Zwolle, maar biedt ook goede inzichten: <https://s-hertogenbosch.begroting-2020.nl/p3570/grondbeleid>

## Mogelijke verbetering 4b) infographic grondbeleid

*Documentenanalyse* In oktober 2019 is een kennissessie over grondexploitaties gehouden voor beginnende raadsleden. Dit is positief, want grondbeleid is een complex onderwerp. Wij hebben begrepen dat de kennissessie goed is bezocht en werd gewaardeerd. De opmerking die hierbij hoort is dat het niet altijd eenvoudig is om de kennis ook ‘vast te blijven houden’. Dit wordt bevestigd door de vraag hierover in de vragenlijst.

*Vragenlijst raads- en commissieleden* Zie mogelijkheid 4a.

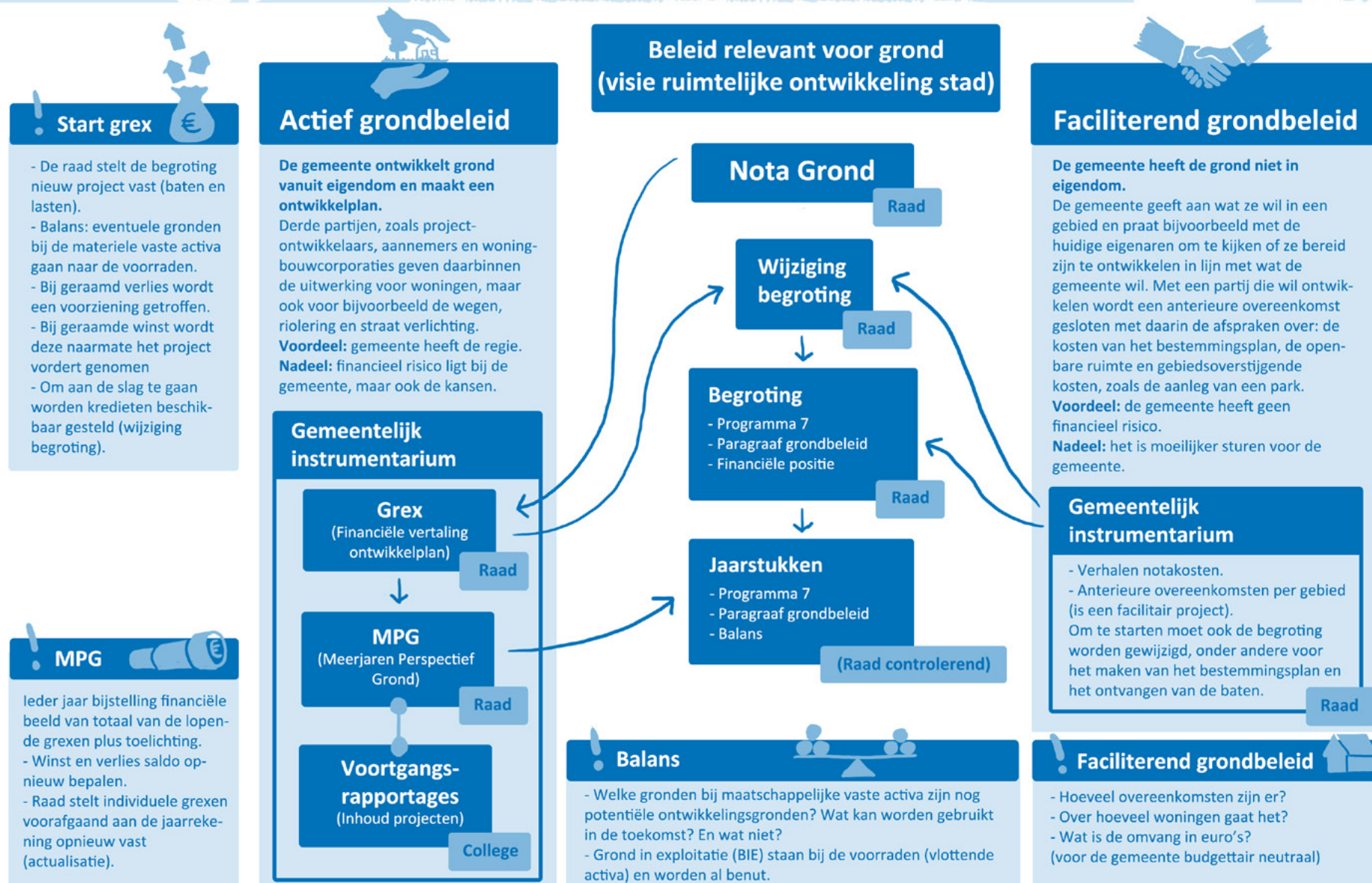
*Motie en memo* De motie en het memo gaan niet over grondbeleid.

*Voorstel* De kennis paraat houden met infographics op hoofdlijnen met daarin gemarkeerd wat opletpunten zijn. Deze infographic kan als ‘naslag’ worden gebruikt, bijvoorbeeld bij het lezen van de begroting.

*Wat is het voordeel voor raadsleden?* Eenvoudige reminder van hoe het zat en wat belangrijk is.

*Een voorbeeld of voorbeelduitwerking* Een mogelijke infographic hebben we op de volgende bladzijde opgenomen.

# OVERZICHT GROND



## Verbonden partijen Zoetermeer



### *Het belang van verbonden partijen voor raadsleden*

De definitie van een verbonden partij is: een publiek- of privaatrechtelijke organisatie waar gemeenten en/of provincies een bestuurlijk én financieel belang in hebben. Alle

gemeenschappelijke regelingen en alle NV's en BV's zijn daarom verbonden partijen. Verbonden partijen kunnen belangrijke maatschappelijke taken uitvoeren en er kan veel geld in omgaan én ze kunnen grote risico's met zich meebrengen. Sociale werkplaatsen zijn een voorbeeld van een verbonden partij waar diverse gemeenten extra financieel aan hebben moeten bijdragen. De meeste gemeenten hebben veel verbonden partijen en het aantal neemt nog steeds toe. Zoetermeer neemt deel aan 18 verschillen verbonden partijen. Deze zijn in de begroting opgenomen. Ook:

- heeft Zoetermeer een nota verbonden partijen (kadernota verbonden partijen) met een afwegingskader voor wanneer welke verbonden partij de meest geschikte optie is
- kunnen raadsleden zitting hebben in het algemene bestuur van gemeenschappelijke regelingen (openbaar lichaam)
- kunnen raadsleden beschikken over alle vergaderstukken van de gemeenschappelijke regelingen
- zijn gemeenschappelijke regelingen een standaardagendapunt bij commissievergaderingen
- vindt de behandeling van de zienswijzen op begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen in één commissie plaats

- kan de raad vragen om technische uitleg. Dat is bijvoorbeeld bij Eneco gebeurd. De raad kan ook een directeur van een verbonden partij vragen om een toelichting te komen geven.

Er is dus best veel informatie over gemeenschappelijke regelingen voor raadsleden in Zoetermeer. Ook zijn er diverse mogelijkheden voor raadsleden om meer informatie te vragen. Toch zien wij mogelijkheden voor verbetering. Het gaat dan om de informatie in de begroting over verbonden partijen.

## Mogelijke verbetering 5a) Vernieuwing lijst verbonden partijen

*Documentenanalyse* De paragraaf verbonden partijen van Zoetermeer voldoet aan de vereisten van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarnaast is een lijst van verbonden partijen opgenomen. Ook deze lijst is verplicht.

De structuur van de lijst van verbonden partijen van Zoetermeer is niet eenvoudig. Dat komt omdat er diverse dubbelingen in zitten. Wij hebben in figuur 3 een voorbeeld uit de lijst van verbonden partijen in Zoetermeer opgenomen. Het gaat ons om de structuur van de lijst.

Wat opvalt is dat:

- er erg veel onderdelen zijn. Dat kan compacter. We hebben in figuur 3 vetgemaakt wat volgens ons meer samengevoegd zou kunnen tot één categorie
- de benamingen zijn niet scherp. Zo wordt onder financieel effect de bijdrage opgenomen. Het is dan duidelijker om het bijdrage te noemen.
- ook valt op dat de aandacht voor de risico's verschilt per verbonden partij. De wijze van invullen lijkt te verschillen (dat is niet zichtbaar in figuur 3).

**Figuur 3. Voorbeeld uit de lijst verbonden partijen Zoetermeer**

Veiligheidsregio Haaglanden	
<b>Doel</b>	De VRH is een regionaal samenwerkingsverband van de negen gemeenten in de regio. De begroting 2018 - 2021 is gebaseerd op de missie van de veiligheidsregio Haaglanden: Het vergroten van de veiligheid van iedereen die in Haaglanden woont, werkt en/of bezoekt.
<b>Beleid</b>	De grondslag voor de VRH is verankerd in de gemeenschappelijke regeling van de VRH. Deze regeling is na vaststelling in het Algemeen Bestuur (14 oktober 2015) ter instemming aangeboden aan de betrokken colleges en raden. Dit besluitvormingsproces is op 22 april 2016 afgerond met de publicatie in de Staatscourant.
Financiële effecten gemeente	De bijdrage voor 2020 is € 9,449 mln.
Risico's	Het weerstandsvermogen van de VRH is op orde (algemene reserve 1% van de begrotingsomzet).
Financieel en bestuurlijk belang	De gemeente Zoetermeer heeft zowel een financieel als bestuurlijk belang in de VRH. De vertegenwoordiger is burgemeester Aptroot (lid van het Algemeen en Dagelijks bestuur).
<b>Bijdrage aan doelstelling programma</b>	Versterken van de brandveiligheid en voorzien en beheersen van de gevolgen van een mogelijke ramp.
Beleidsvoornemens/ beleidskader	De VRH is een regionaal samenwerkingsverband van de negen gemeenten in de regio Haaglanden o.b.v. de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Wet veiligheidsregio's en de Tijdelijke wet ambulancezorg.
<b>Relatie met programma</b>	Programma 5 Veiligheid.
Vestigingsplaats	Den Haag
<b>Doel/openbaar belang</b>	De VRH beoogt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betere bescherming burgers;</li> <li>• Betere hulpverlening en nazorg;</li> <li>• Brandweezorg, geneeskundige zorg (GHOR), en rampenbestrijding en crisisbeheersing;</li> <li>• Versterking bestuurlijke en operationele slagkracht.</li> </ul>
<b>Beleid/voortgang</b>	De kerntaken van de VRH zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• risicobeheersing (brandveiligheid);</li> <li>• incidentenbestrijding (redden mens en dier);</li> <li>• rampenbestrijding en crisisbeheersing.</li> </ul> Daarbij zijn voorkomen, beperken, bestrijden en nazorg aandachtsgebieden.
Eigen vermogen verbonden partij	Per eind 2018: € 6,6 mln.
Vreemd vermogen verbonden partij	Per eind 2018: € 112 mln.
Resultaat verbonden partij	Het financieel resultaat 2018 bedraagt voordelig € 1,4 mln.

Bron: begroting 2020 gemeente Zoetermeer, p. 169



**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben wij de vraag gesteld hoe de respondenten de paragraaf verbonden partijen ervaren. 53% geeft aan dat de paragraaf verbonden partijen voldoende inzicht op hoofdlijnen biedt. De rest heeft behoefte aan andere informatie of leest de paragraaf niet.

**Motie en memo** De motie en het memo gaan niet over verbonden partijen.

**Voorstel** We stellen voor om de lijst inzichtelijker te maken, door deze in te korten en de benamingen aan te scherpen. Het is ook een overweging om de lijst in de paragraaf op te nemen. Diverse gemeenten doen dat, bijvoorbeeld de gemeente Den Bosch, waar in figuur 4 een voorbeeld van is opgenomen.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Een nieuwe structuur van de lijst van verbonden partijen maakt dat dit onderdeel eenvoudiger te lezen is. Ook kan de lijst meer informatie bieden.

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** De lijst van verbonden partijen zou de structuur kunnen hebben:

- Programma
- Doel en taken verbonden partij
- Bestuurlijk belang
- Financieel belang
  - Bijvoorbeeld als percentage van het geheel of euro's per inwoner
  - Eigen vermogen verbonden partij
  - Vreemd vermogen verbonden partij
  - Resultaat verbonden partij
- Risico's

**Voorbeelden van andere gemeenten** In figuur 4 hebben we een voorbeeld van een verbonden partij uit de begroting van de gemeente Den Bosch opgenomen. In deze begroting zijn de paragraaf en de lijst gecombineerd.

**Figuur 4. Voorbeeld paragraaf verbonden partij gemeente 's-Hertogenbosch**

Regionaal samenwerkingsverband Noordoost Brabant/AgriFoodCapital  
Beleidsprogramma: Wonen en werkomgeving

Geplaatst aandelenkapitaal, Rekening courant, leningen, garanties, subsidies e.d.	Financieel belang				
	Eigen vermogen		Vreemd vermogen		Resultaat
	01-01-2018	31-12-2018	01-01-2018	31-12-2018	2018
€ 3,00 per inwoner per jaar	€ 4.781	€ 4.781	€ 1.600.000	€ 2.100.000	€ 423.409

**Risicomanagement:**

De bestuurlijke regionale samenwerking kent beperkte risico's omdat zij alleen participeert in overheidsprojecten. De regio staat breed bekend als Agrifood Capital. Agrifood Capital is zelf geen opdrachtgever maar dit zijn de gezamenlijke deelnemende gemeenten. Het samenwerkingsverband Agrifood Capital geeft jaarlijks een opdracht aan Agrifood Capital B.V. De BV participeert in publieke en private projecten. De hoogte van het totale bedrag is echter gelimiteerd tot de opdrachtwaarde van € 1 miljoen. De Stichting Agrifood Capital houdt 100% van de aandelen en het stichtingsbestuur bestaat uit vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband, de regionale opleidingsinstituten en vertegenwoordigers van werkgeversverenigingen. Een Raad van Commissarissen houdt toezicht op Agrifood Capital B.V. Het risico is dat de stichting AgriFoodCapital en de BV AgrifoodCapital in financiële problemen kunnen komen. In dat geval is de regio Noordoost Brabant als deelnemer in het stichtingsbestuur en daarmee de gemeenten als deelnemers in de regionale samenwerking (mede) verantwoordelijk. Het financiële risico is echter beperkt tot het aandelenkapitaal van € 60.000.

Bron: begroting 2020 gemeente 's-Hertogenbosch, p. 183

## Mogelijke verbetering 5b) Verbonden partijen als integraal onderdeel van de begroting

**Documentenanalyse** Er zijn veel verschillende verbonden partijen. Ze verschillen van juridische vorm, inhoud en belang. In Zoetermeer zijn ze in de paragraaf verbonden partijen opgenomen en in de lijst van verbonden partijen. In de programma's staat alleen genoemd welke verbonden partij van belang is bij een programma. Het accent van de raad bij de verbonden partijen lijkt te liggen bij de commissievergadering waar de zienswijzen centraal staan. Dat is een belangrijk moment en aandacht daarvoor is op zijn plaats. Als dat het enige moment is dan is het risico dat het belang van de verbonden partijen voor de uitvoering van beleids-onderwerpen niet voldoende helder is. Dit terwijl voor sommige programma's een groot deel van het beleid afhankelijk kan zijn van een verbonden partij. Vanwege het aantal verbonden partijen is het voor veel gemeenten een puzzel waar wat over verbonden partijen op te nemen in de gemeentelijke begrotingscyclus en wanneer het beste aandacht aan verbonden partijen te besteden.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** Zie mogelijkheid 5a.

**Motie en memo** De motie en het memo gaan niet over verbonden partijen.

**Voorstel** Een gesprek voeren over het prioriteren van verbonden partijen. Vervolgens bepalen hoe met de verbonden partijen, die prioriteit hebben, om te gaan in de begroting en begrotingscyclus van de gemeente. Dit voorstel hangt daarom ook samen met de mogelijke verbeteringen die we hebben opgenomen bij het onderdeel 'de programma's'.

Een voorbeeld van een verbonden partij die prioriteit zou kunnen krijgen in Zoetermeer, is de gemeenschap-

pelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Over deze gemeenschappelijke regeling – en andere verbonden partijen die van extra belang zijn – kan in het programma in de begroting en/of in de paragraaf meer informatie worden opgenomen. Ook kan de raad de verbonden partij uitnodigen voor een nadere toelichting, zoals in Zoetermeer incidenteel al gebeurt. Over de andere verbonden partijen kan de informatie worden beperkt tot de basisinformatie.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Door prioritering van een aantal verbonden partijen kan meer aandacht worden gegeven aan verbonden partijen die belangrijk zijn voor de uitvoering van gemeentelijk beleid. De begrotingscyclus van de gemeente wordt zo meer integraal. De verbonden partijen die niet zijn geprioriteerd kunnen op een standaard manier worden afgehandeld.

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** Voorop staat dat het belangrijk is het gesprek te voeren over de verbonden partijen en een mogelijke prioritering. Ook van belang is dan te bepalen wat de consequenties zijn van de prioritering. Een voorbeeld is de gemeente Maastricht waar een onderscheid wordt gemaakt tussen verbonden partijen met een hoog en laag financieel belang en een hoog en laag beleidsmatig belang. Andere gemeenten maken een onderscheid naar verbonden partijen in invloed en risico's; veel invloed en veel risico's betekent dat aandacht van de raad vereist is.

## Weerstandsvermogen en risicobeheersing Zoetermeer



### *Het belang van het weerstandsvermogen voor raadsleden*

Alle paragrafen gaan over onderwerpen met een bestuurlijk én/of financieel risico. De paragraaf weerstandsvermogen is in wezen de slotparagraaf. Deze paragraaf is overkoepelend, omdat hij over de risico's

en het opvangen van de risico's gaat. In de paragraaf weerstandsvermogen zijn de risico's geïnventariseerd, evenals de weerstandscapaciteit die er is om risico's op te vangen. Daarnaast is het sinds een aantal jaren verplicht om enkele kengetallen voor de financiële positie in deze paragraaf op te nemen en deze te beoordelen.

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement van Zoetermeer komt uit 2010. Deze nota wordt op dit moment geactualiseerd. Een nieuwe versie is naar de raad gestuurd, maar nog niet behandeld.

De paragraaf weerstandsvermogen heeft een sterke relatie met de financiële positie, zie daarom ook het onderdeel financiële positie in dit onderzoek.



## Mogelijke verbetering 6a) Visualisering weerstandsvermogen

**Documentenanalyse** De paragraaf weerstandsvermogen van Zoetermeer is beperkt van opzet, maar voldoet aan de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. In de paragraaf zijn enkele tabellen opgenomen, maar geen grafieken. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van normen om de cijfers te duiden. De reden hiervoor is dat een kengetal niet los kan worden beoordeeld, maar in samenhang moet worden gezien met de andere kengetallen en met de specifieke omstandigheden in de gemeente. Ook van de bandbreedtes die de VNG als indicatie geeft voor de kengetallen wordt in Zoetermeer geen gebruik gemaakt.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben wij de vraag gesteld hoe de respondenten de paragraaf weerstandsvermogen ervaren. 53% geeft aan dat de paragraaf weerstandsvermogen voldoende inzicht op hoofdlijnen biedt. De rest heeft behoefte aan andere informatie of leest de paragraaf niet. Ook hebben we gevraagd of raads- en commissieleden behoefte hadden aan meer uitleg en zo ja, waarover. Bij deze vraag gaf 47% aan behoefte te hebben aan meer uitleg over het weerstandsvermogen, evenals de financiële positie. De andere onderdelen (begrotingsproces, programma's, grondbeleid en verbonden partijen) scoren minder hoog.

**Motie en memo** De motie en het memo gaan niet expliciet over het weerstandsvermogen. Zie verder de inleiding over de paragraaf weerstandsvermogen. Wel is in de motie in voorstel 1e opgenomen dat de beleidsmatige en financiële risico's kort en bondig toegelicht moeten worden in de programma's, waarbij ook de incidentele- of structurele bestedingsvoorstellen toegelicht moeten worden. In het memo is aangegeven dat de risico's reeds worden genoemd waar relevant: nieuwe of gewijzigde risico's worden in de programma's opgenomen en grote

risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Uit de motie van de raad maken wij op dat het niet voldoende duidelijk is hoe risico's zijn opgenomen in de begroting. De mogelijke verbeteringen 1a) vernieuwing structuur van de programma's, 1b) gesprek over het informatieniveau van de programma's en de rol van de indicatoren, 2) infographic financiële positie, 3) gesprek over de rol van de paragrafen en 6a) en 6b) over de paragraaf weerstandsvermogen zien wij daarom in elkaars verlengde. Voor een goed inzicht in de financiën van de gemeente, inclusief de risico's, is op een aantal punten verduidelijking nodig.

**Voorstel** De kengetallen kunnen in grafieken worden weergegeven. Ze geven meer inzicht voor mensen die visueel zijn ingesteld. De grafieken worden daarnaast in cijfers en woorden geduid. Door ook de bandbreedte van de VNG weer te geven kan extra inzicht worden gegeven. Uiteraard hoort hier uitleg bij over de specifieke situatie van Zoetermeer. Een alternatief is met eigen streefwaarden te werken.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Meer raadsleden krijgen sneller inzicht in het verloop van de kengetallen.

**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** De gemeente Bodegraven – Reeuwijk geeft in de paragraaf weerstandsvermogen met grafieken aan hoe ze ervoor staan. Voor de kengetallen gebruiken ze de normering van de VNG. Op de volgende bladzijden zijn enkele bladzijden uit de begroting 2020 van Bodegraven-Reeuwijk overgenomen.

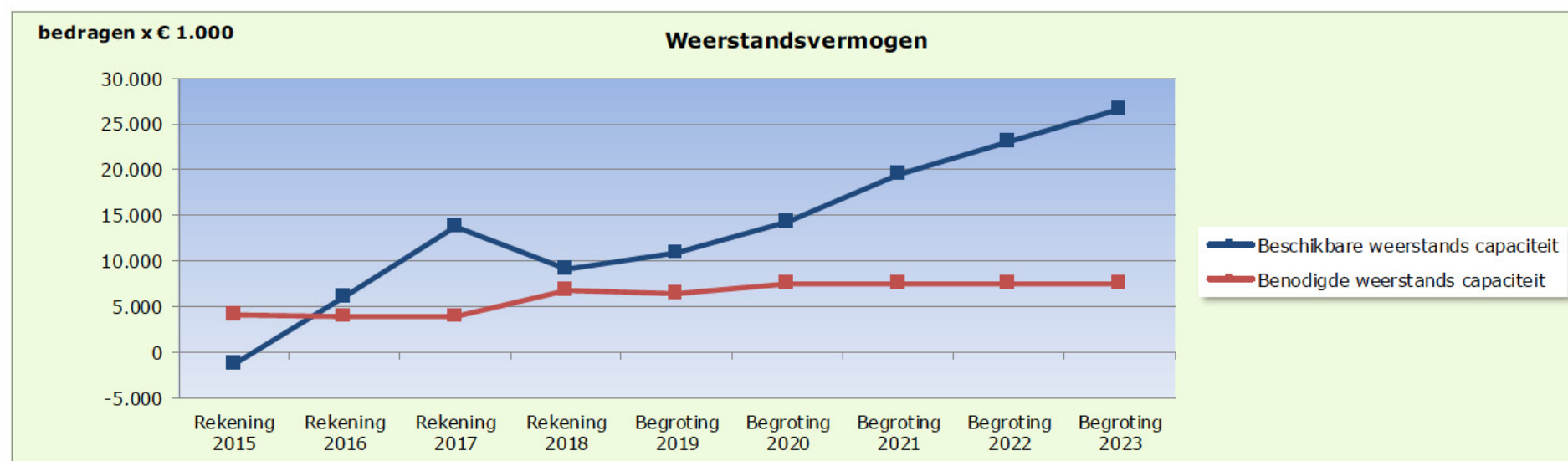
## Figuur 5. Voorbeeld paragraaf weerstandsvermogen gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Voor de beoordeling van de ratio weerstandsvermogen kan gebruik gemaakt worden van de waarderingstabel die door het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente is ontwikkeld.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 - 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 - 1,4	Voldoende
D	0,8 - 1,0	Matig
E	0,6 - 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Het weerstandsvermogen voor de **exploitatie** (ratio 0,66) kan aan de hand van deze tabel als **ruim onvoldoende** worden beoordeeld. Voor de **grondexploitatie / projecten** is het weerstandsvermogen met een ratio van 3,59 als **uitstekend** aan te merken. **Het totaalbeeld** van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit kan dan met een ratio van 1,88 **ruim voldoende** worden genoemd.

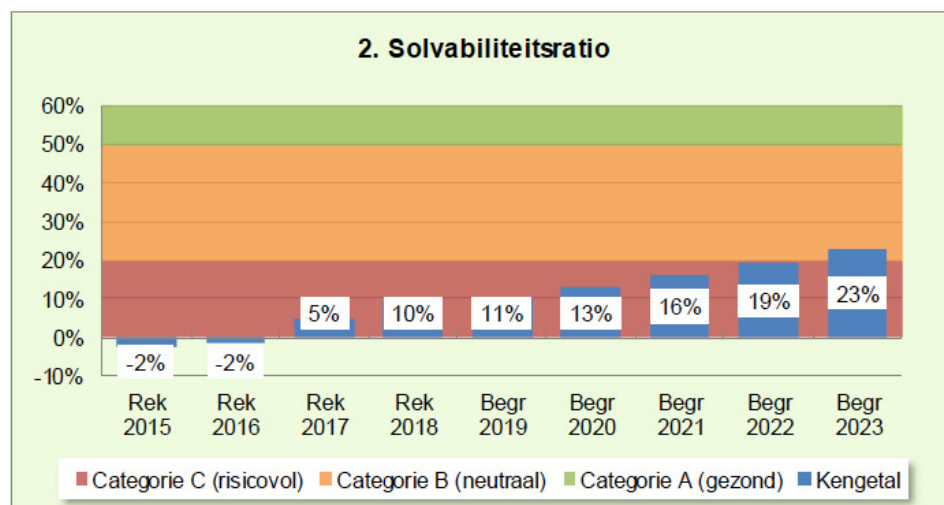
In onderstaande grafiek is het verloop van het weerstandsvermogen tot uitdrukking gebracht. Daaruit valt af te lezen dat de beschikbare weerstandscapaciteit boven de benodigde weerstandscapaciteit uitgaat.



bedragen x € 1.000

2. Solvabiliteitsratio			Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
A. Eigen vermogen	+		- 4.034	- 2.852	8.023	15.732	16.735	21.142	27.336	33.133	38.939
B. Balanstotaal	/		165.916	168.442	180.975	179.262	175.233	184.932	194.712	205.500	208.920
<b>Solvabiliteit</b>			<b>-2,4%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>4,6%</b>	<b>9,6%</b>	<b>10,6%</b>	<b>12,9%</b>	<b>16,3%</b>	<b>19,2%</b>	<b>22,9%</b>

De solvabiliteitsratio geeft aan in hoeverre het gemeentelijk bezit niet met schuld belast is. Dit ratio geeft de ontwikkeling van het eigen vermogen weer. De gemeente kende in 2016 een negatief eigen vermogen en daardoor een negatief ratio. De verbetering die in 2017 is ingezet, zet zich de komende jaren door. Op dit moment is de ratio nog onder de norm. Als de huidige lijn wordt doorgezet dan zal vanaf 2022 ook deze ratio weer boven de norm van 20% uitkomen. Dat wil zeggen dat dan meer dan 20% van het balanstotaal uit eigen vermogen bestaat.



## Samenvatting

Signaleringswaarden kengetallen	Categorie A gezond	Categorie B neutraal	Categorie C risicovol
1a. Netto schuldquote	< 90%	90 - 130%	> 130%
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 90%	90 - 130%	> 130%
2. Sovabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%
3. Grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%
4. Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
5. Gemeentelijke belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105%	> 105%

bedragen x € 1.000

Kengetallen	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
1a. Netto schuldquote	199,2%	147,5%	116,6%	127,0%	151,4%	152,3%	155,3%	187,3%	180,8%
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	194,2%	145,5%	115,0%	125,4%	151,4%	152,3%	155,3%	187,3%	180,8%
2. Sovabiliteitsratio	-2,4%	-1,7%	4,6%	9,6%	10,6%	12,9%	16,3%	19,2%	22,9%
3. Grondexploitatie	33,1%	25,0%	13,4%	12,3%	10,2%	-2,4%	0,0%	0,0%	0,0%
4. Structurele exploitatieruimte	-3,8%	1,1%	0,5%	6,0%	0,8%	-0,4%	0,8%	1,8%	2,5%
5. Gemeentelijke belastingcapaciteit	138,0%	148,3%	144,5%	142,7%	147,3%	134,6%	134,6%	134,6%	134,6%

In deze samenvattende tabel worden de uitkomsten van de verschillende kengetallen in één tabel weergegeven. Daarbij is tevens de kleurwaardering "rood, oranje, groen" weergegeven zodat de lezer in één oogopslag een beeld heeft van de financiële positie van de gemeente. Over het algemeen kan dan de conclusie worden getrokken dat deze als 'risicovol' te betitelen is.

Bron: begroting gemeente Bodegraven-Reeuwijk, p. 72, 75 en 79



## Mogelijke verbetering 6b) Het weerstandsvermogen vergelijken met andere gemeenten

**Documentenanalyse** Zoetermeer vergelijkt zichzelf zeer beperkt met andere gemeenten in de begroting. Vergelijken kan meer inzicht bieden.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** Zie mogelijkheid 6a.

**Motie en memo** Zie mogelijkheid 6a.

**Voorstel** Vergelijken met andere gemeenten kan bijvoorbeeld met:

- omliggende gemeenten (middelgroot of groot naar inwonersaantal): Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Delft, Alphen a/d Rijn.
- gemeenten met dezelfde sociale structuur (matig en centrumfunctie (sterk)<sup>1</sup> en 100.000 – 150.000 inwoners: Alkmaar, Venlo, Dordrecht, Leiden
- gemeenten uit het rapport 'Basisdocument Zoetermeer 2040'. In dit rapport zijn zes gemeenten geselecteerd voor vergelijking. Het zijn de voormalige groeikernen: Almere, Lelystad, Nieuwegein, Purmerend, Capelle aan den IJssel en Nissewaard.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Vergelijken geeft extra inzicht: wat is hoog? Wat is laag? Wat zijn de trends elders? Daarbij gaat het niet om de cijfers alleen, maar ook om de uitleg: wat zijn verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten?

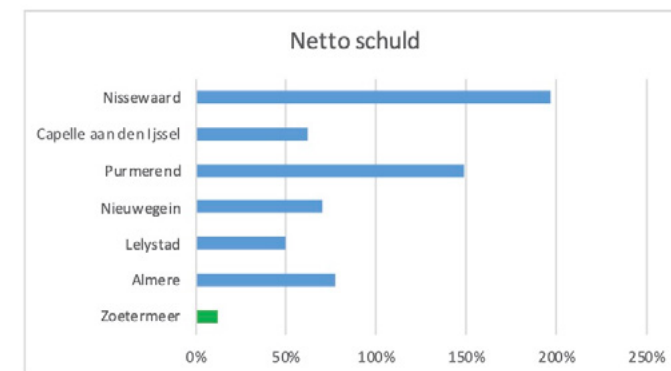
**Een voorbeeld of voorbeelduitwerking** We vergelijken Zoetermeer met de zes gemeenten die worden gebruikt in het rapport 'basisdocument Zoetermeer 2040'. Dit doen we voor de kengetallen netto schuld en grondexploitatie. Dat zijn twee van kengetallen die

verplicht in de paragraaf weerstandsvermogen worden opgenomen.

*Figuur 6* laat zien dat de netto schuld van Zoetermeer laag is vergeleken met de benchmark gemeenten. Een laag percentage betekent minder vreemd vermogen en daarmee een minder grote afhankelijkheid van bijvoorbeeld renteschommelingen. Een stijgende rente kan tot extra lasten leiden (zie ook mogelijkheid 2) infographic financiële positie).

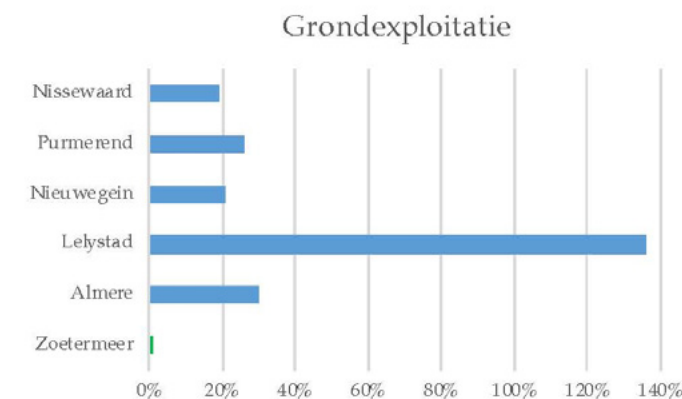
In *figuur 7* zien we dat Zoetermeer ook voor de grondexploitatie laag scoort vergeleken met de benchmark gemeenten. Hoe lager dit kengetal hoe minder het financiële risico (zie ook mogelijkheid 2) infographic financiële positie). Het betekent echter ook minder directe sturingsmogelijkheden van de gemeente voor woningbouw (zie mogelijkheid 4b) infographic grondbeleid).

**Figuur 6. Kengetal netto schuld Zoetermeer vergeleken met benchmark gemeenten**



Bron: <https://www.findo.nl/dashboard/gemeentelijke-begroting-kengetallen/> download 14 februari 2020.

**Figuur 7. Kengetal grondexploitatie Zoetermeer vergeleken met benchmark gemeenten**



Bron: *idem*, *figuur 5*.

<sup>1</sup> Bron: begrotingsanalyse 2019, Ministerie van BZK

# Inzichtelijkheid van de begroting



## *Het belang van de inzichtelijkheid van de begroting*

De rekenkamercommissie Zoetermeer vindt het essentieel dat raadsleden in beperkte tijd een goed inzicht krijgen in de begroting op hoofdlijnen. In de praktijk van Nederlandse gemeenten worden de

documenten vaak als ingewikkeld en moeilijk leesbaar ervaren. Onder andere ook omdat veel raadsleden niet financieel zijn geschoold, maar wel een (gedeelde) verantwoordelijkheid dragen voor een sluitende begroting. We kijken daarom ook naar:

- de teksten: hoeveel moeite is er gedaan om de complexe onderwerpen uit te leggen aan niet specialisten? Is bijvoorbeeld de kernboodschap duidelijk? Is er een begrippenlijst?
- is er gebruik gemaakt van moderne mogelijkheden voor ondersteuning van de lezer, zoals visualisaties en digitale tools?

## Mogelijke verbetering 7a) Inzicht door teksten

**Documentenanalyse** We hebben de begroting doorgenomen op de inzichtelijkheid van de teksten, dat wil zeggen hoe gemakkelijk zijn de teksten te begrijpen en doorgronden voor de meerderheid van lezers? We gebruiken hiervoor een aantal criteria die onder andere zijn afgeleid van de methode van 'klare taal'.<sup>1</sup> De volgende punten vallen op:

- **Cijfers** worden in de tekst soms tot drie cijfers achter de komma gegeven, bijvoorbeeld € 2,304 mln. Dat is voor veel lezers niet inzichtelijk.
- **Nummering** Paragrafen worden doorgenummerd tot vier cijfers. Hoofdstuk 2 zijn de programma's. 2.7 is het programma *inrichting van de stad*. Het beoogde maatschappelijk effect staat dan in paragraaf 7.2.1 en paragraaf 7.2.1.1. geeft de doelstellingen van het programma. Die paragraaf wordt dan nog verder onderverdeeld. Dit geeft geen duidelijke structuur binnen een programma.
- Uit de *taaltoets* die we hebben gedaan blijkt dat de begrijpelijkheid van de teksten beter kan.<sup>2</sup> Verbeterpunten zijn:
  - moeilijke zinnen
  - passieve zinnen in plaats van actieve zinnen
  - het gebruik van veel termen; deels is dat nodig, maar deels niet
- **Schrijfstijl** Een norm van 'klare taal' is dat de kernboodschap voorop staat. In de begroting van Zoetermeer zijn bij de paragrafen en programma's de eerste alinea regelmatig lastig leesbaar, onder

andere door het gebruik van termen. De uitleg komt een paar alinea's later. Het belang van een onderwerp wordt niet of beperkt geduid. Het is vooral vanuit de techniek geschreven.

- **Begrippenlijst** Positief is dat er een uitgebreide afkortingenlijst en een begrippenlijst is. De begrippenlijst is vrij technisch. Zo wordt 'kort geld' uitgelegd als geld dat wordt geleend op de geldmarkt. Geldmarkt wordt niet uitgelegd.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** In de vragenlijst hebben wij de vraag gesteld hoeveel tijd de respondenten besteden aan het lezen van de begroting ter voorbereiding op de begrotingsbehandeling. Voor 17% is dat 1-4 uur, voor een ruime helft 5-8 uur. Voor wat meer dan een kwart gaat het om meer dan 8 uur. Enkele respondenten geven aan alleen een aantal onderdelen te lezen en de taken tussen de fractieleden te verdelen. We hebben de raadsleden ook gevraagd hoe ze hun eigen kennis ervaren (zie ook de uitleg over de onderzoeksmethode in het hoofdstuk 'aanleiding en onderzoekskader'). Wat minder dan de helft van de respondenten geeft aan voldoende kennis te hebben van de begroting. Iets meer dan de helft heeft voldoende kennis om onderdelen te begrijpen, maar begrijpt andere onderdelen onvoldoende of geeft aan onvoldoende kennis te hebben.

**Motie en memo** De motie en het memo gaan niet expliciet over de onderdelen die wij in dit onderdeel hebben opgenomen. Wel raakt voorstel 1 de leesbaarheid door te spreken over het taalgebruik - geen metataal - en voorstel 3 over het digitale portaal over de toegankelijkheid van de stukken.

**Voorstel** We stellen voor een aantal eenvoudige aanpassingen te doen. Het gaat dan om het aanpassen van de cijfers en nummering. Daarnaast stellen we voor om ook het taalgebruik aan te passen.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Een tekst die gemakkelijker is te lezen en te begrijpen; raadsleden kunnen sneller meer inzicht verwerven.

### Een voorbeeld of voorbeelduitwerking

**Cijfers** Rond systematisch af op geen of eventueel één cijfer achter de komma.

**Nummering** Nummer niet verder door dan drie cijfers (7.2.1). Door de hoofdstukindeling aan te passen kan dat eenvoudig. Een optie is een inhoudsopgave waarbij de hoofdonderdelen niet worden genummerd (dus niet hoofdstuk 2 programma's, maar alleen programma's). Er vervalt dan een nummer.

**Taaltoets en schrijfstijl** Van belang is dat teksten ook voor (geïnteresseerde) leken leesbaar zijn. Ga er niet te snel vanuit dat een term bekend is. Let op de volgende punten:

- geen vaktaal; of leg deze uit
- schrijf in de actieve vorm
- zet de kernboodschap van de tekst vooraan
- maak een duidelijk onderscheid tussen de belangrijkste informatie en achtergrondinformatie

**Begrippenlijst** Laat een aantal niet-experts de begrippenlijst lezen en herschrijf wat niet duidelijk is.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: De taal van mr. Jip van Haren en dr. Janneke Bavelinck, Godijn, e.a. 2011/2016.

<sup>2</sup> De taaltoets wijst uit dat de teksten niveau C1 of C1/C2 zijn. Het gemiddelde taalniveau in Nederland is B1. 40% van de Nederlanders heeft dit niveau. Teksten op dit niveau kunnen door 95% van de mensen worden gelezen. De begroting van de gemeente Zoetermeer scoort veelal C1 of C2. Veel teksten in Nederland zijn C1. Zie ook bijvoorbeeld de website <https://www.accessibility.nl/> en <https://www.accessibility.nl/kennisbank/tools/leesniveau-tool>.

## Mogelijke verbetering 7b) Inzicht door visualisering

**Documentenanalyse** In de begroting van Zoetermeer wordt beperkt gebruik gemaakt van mogelijkheden voor visualisering. Veel andere gemeenten zijn hier verder mee.

**Vragenlijst raads- en commissieleden** We hebben gevraagd hoe raadsleden de begroting lezen: op papier, laptop of tablet. Meerdere mogelijkheden waren daarbij mogelijk. Tweederde geeft aan (ook) op papier te lezen. Dit betekent dat de begroting (voorlopig) zowel op papier als op het scherm gemakkelijk toegankelijk moet zijn.

Op de vraag of de raadsleden meer uitleg willen hebben geeft vrijwel iedereen aan dat te willen. Een deel wil een cursus en ook een groot deel (63%) wil een document dat hij/zij er telkens bij kan pakken. Bij de mogelijkheden die de raadsleden zelf hebben aangedragen heeft een respondent aangegeven behoefte te hebben aan een whiteboard animatie die je op ieder gewenst moment kan terugkijken.

Uit deze antwoorden leiden wij af dat de cursussen, zoals die tot nu toe worden georganiseerd, zinvol zijn. Er is duidelijk behoefte aan. Daarnaast zien we een behoefte aan middelen om de uitleg 'vast te blijven houden'.

**Motie en memo** In de motie is bij voorstel 2 opgenomen dat de hoofdlijnen uit de begroting goed zichtbaar moeten worden gemaakt door met infographics de ontwikkelingen van de stad weer te geven. De begroting van Maastricht wordt daarbij als voorbeeld genoemd. In voorstel 3 over het digitale portaal is voorgesteld die infographics ook in het portaal op te nemen.

In het memo van het college is opgenomen dat deze infographics worden gemaakt (november 2021).

Wij willen benadrukken dat wij dit voorstel en toezegging om hier aan tegenmoet te komen belangrijk vinden.

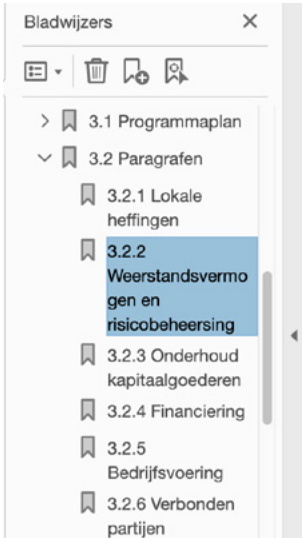
Wij hebben dit daarom meegenomen in ons voorstel.

**Voorstel** Maak gebruik van visuele middelen:

- denk na over de lay-out
- overweeg iconen
- gebruik grafieken
- gebruik infographics voor zowel de beleidsinhoud (voorstel uit de motie van de raad) én voor complexe financiële informatie.

**Wat is het voordeel voor raadsleden?** Meer raadsleden krijgen beter inzicht in de inhoud. Niet elk raadslid neemt informatie op dezelfde manier tot zich. Het is daarom belangrijk verschillende manieren van communicatie te gebruiken. Grafieken vervangen dus niet de tekst, maar zijn aanvullend. Hetzelfde geldt voor andere mogelijkheden voor visualisering.

## Figuur 8. Inhoudsopgave begroting gemeente Leiden



Prgr.	Risico	Gevolgen	Maatregelen	Kars	Maximale impact	Inval
AD	Organisatie kan lening niet terugbetalen aan gemeente	Financieel - Gemeente moet lening afwaarderen of de exploitatie geldnemer ondersteunen. Dit zorgt voor een tegenvaller in de begroting.	a. Terughoudend beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen o.b.v. financiële verordening; b. Zorgvuldige toetsing en hanteren risicobepalende criteria bij verstrekken leningen bijv. Duurzaamheidsleningen ondernemers; c. Monitoren betalingsgedrag. d. Tijdig treffen betalingsregelingen	10%	3.414.604	1,75%
Impact 10 belangrijkste financiële risico's					47.781.609	
Impact overige risico's					33.904.886	
Totale impact financiële risico's					81.686.595	

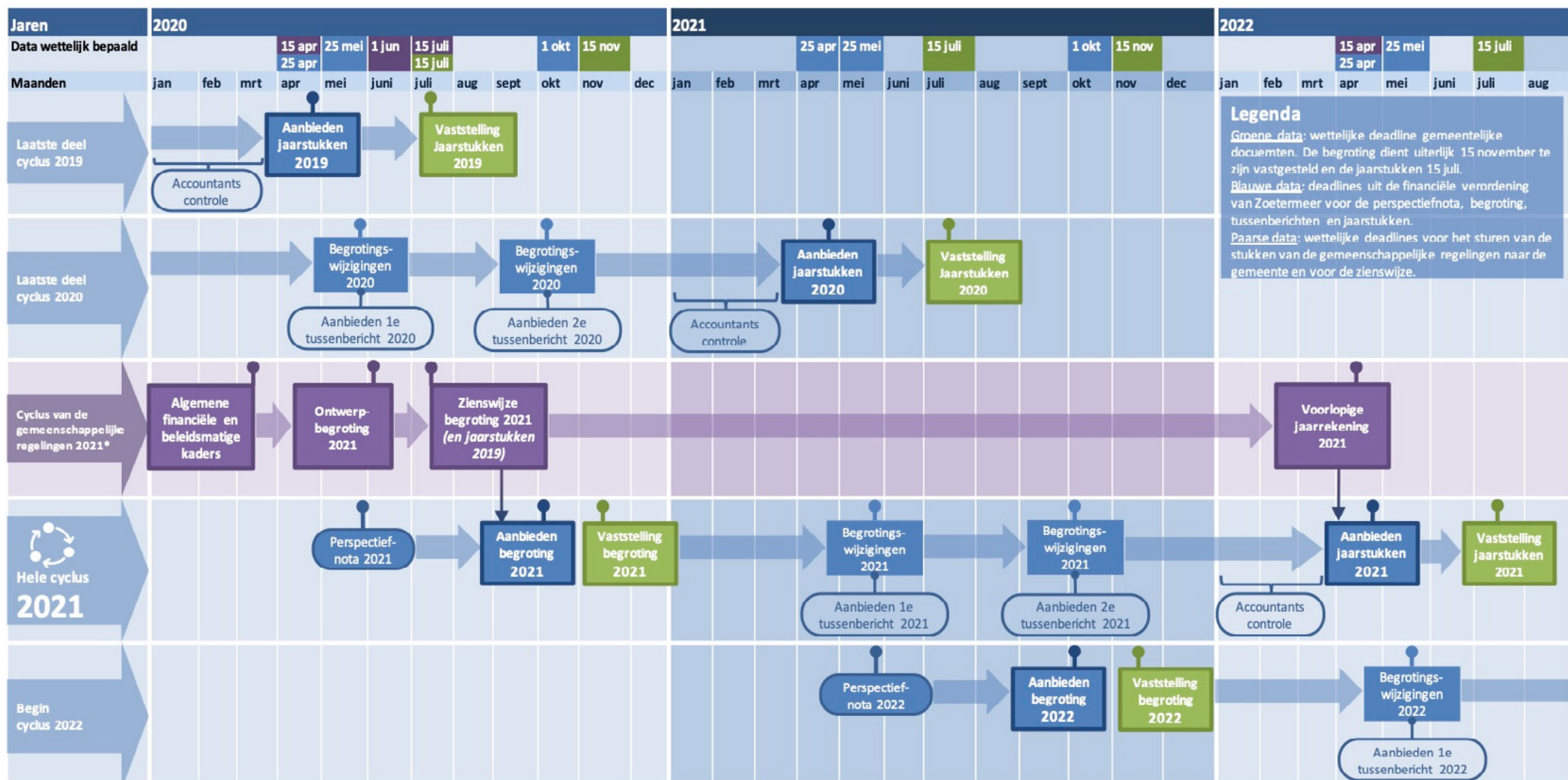
Ten opzichte van de meest recente risico-inventarisatie ( Jaarstukken 2018) is de totale impact van de financiële risico's toegenomen van € 77,2 miljoen naar € 81,7 miljoen. Deze ontwikkeling valt als volgt te duiden:

- De risico's door prijsstijgingen (€ 9,0 mln.) en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (€ 3,0 mln.) staan met eenzelfde kwantificering als bij de Jaarstukken 2018 in de top 10. Deze risico's zijn niet of nauwelijks door de gemeente te beïnvloeden. Beheersing ervan bestaat daarom uit zorgvuldige monitoring en op basis hiervan bijsturen in de (project)begrotingen die door de risico's worden getroffen.
- Ook de risico's op planschadeclaims door eerdere besluitvorming (€ 7,3 mln.), gegarandeerde geldleningen

Bron: begroting 2020 Leiden. Zie verder: <https://programmabegroting.leiden.nl>



- *Iconen* Een optie is iconen te gebruiken. In dit rapport hebben we een voorbeeld gemaakt voor het onderzoekskader (zie figuur 1 en aan het begin van de onderdelen). Dat is een eenvoudig voorbeeld. Iconen kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om de samenhang te laten zien en vervolgens te laten zien dat op een onderdeel wordt ingezoomd.
- Gebruik meer *grafieken* (zie mogelijkheid 6a en 6b)
- Maak *infographics* om de inhoudelijke boodschap over te brengen. In de motie van de raad wordt de begroting van Maastricht als voorbeeld genoemd: [https://www.gemeentemaastricht.nl/forms/search/advanced/alles?dosearch=true&update-\\_text\\_nl\\_=infographic+begroting+2019#-dosearch=true&offset=0&update-\\_text\\_nl\\_=infographic%20begroting%202019.pdf](https://www.gemeentemaastricht.nl/forms/search/advanced/alles?dosearch=true&update-_text_nl_=infographic+begroting+2019#-dosearch=true&offset=0&update-_text_nl_=infographic%20begroting%202019.pdf)
- Maak *infographics voor terugkerende complexe onderwerpen*. Als voorbeeld hebben we een infographic voor de financiële positie gemaakt (mogelijkheid 2) en voor grondbeleid (mogelijkheid 4b). Tot slot, hebben wij hier ook een voorbeeld ingevoegd van de begrotingscyclus in Zoetermeer. Deze kan worden gebruikt om te verduidelijken welk stuk wanneer wordt besproken en wat de samenhang is.



\* De cyclus voor de gemeenschappelijke regelingen is voor de overzichtelijkheid maar voor één jaar opgenomen

# Het behandelen van de documenten in het begrotingsproces



## Het belang van het begrotingsproces

De begroting is een belangrijk document voor de raad:

- de baten en lasten per programma worden *vastgesteld* voor het komend begrotingsjaar (autorisatiefunctie van de begroting).
- er wordt een *integrale afweging* gemaakt waar middelen aan te besteden en hoeveel middelen te genereren. De raad moet er voor zorgen dat de begroting structureel sluit. De begroting heeft een afwegingsfunctie (allocatiefunctie). Omdat 15 november – de deadline voor het vaststellen van de begroting - laat is, is het in veel gemeenten gebruikelijk voor de zomer een kadernota of perspectiefnota te bespreken. Een deel van de integrale weging vindt dan bij dit document plaats; bij de begroting wordt dit vervolgens bevestigd.
- het college voert het beleid uit binnen het budget en legt vervolgens verantwoording af. De raad *controleert* dit.

Door het belang van de begroting en jaarstukken is in de Gemeentewet een aantal bepalingen opgenomen om ervoor te zorgen dat de raad zijn functie kan vervullen. De begroting en jaarstukken zijn verplichte documenten met een vaste deadline.

Daarnaast is bepaald dat de raad een aantal keuzen ten aanzien van de stukken zelf kan maken. Om de raad zo beter in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen door de stukken beter te laten aansluiten op de wensen van de raad. Zo kan de raad de programma-indeling kiezen, de facultatieve indicatoren bepalen en ook over de planning en mate van detailniveau van de tussentijdse rapportages beslissingen nemen. Dit is in de financiële verordening van de gemeente opgenomen.

Niet alleen de documenten zelf, ook de behandeling van de documenten is belangrijk. Het gaat dan om vragen als: Is het voor de raadsleden duidelijk hoe de begrotingscyclus eruit ziet? Weet de raad hoe te sturen op de cyclus? Is het voor de raadsleden duidelijk wat ze bij welk document vaststellen? Hoe worden de stukken voorbereid en behandeld? Hoe verloopt het debat?

## Mogelijke verbetering 8) Meer regie op het begrotingsproces door de gemeenteraad

*Documentenanalyse* Als we naar het begrotingsproces van Zoetermeer kijken zien we een paar opvallende punten.

In Zoetermeer is het wijzigen van de begrotingsopzet door de raad lastig, omdat in de *financiële verordening* staat dat de raad bij het vaststellen van de eerste begroting na de verkiezingen ook de indeling vaststelt (zie verder ook bij het onderdeel 'programma's'). Dit betekent dat een raad vrijwel direct na de verkiezingen moet beginnen met een traject tot verandering van de begroting. Of een raad bepaalt een nieuwe indeling en de volgende raad stelt de indeling vast. De indeling van de begroting van Zoetermeer lijkt daarmee vast te zitten. De begroting kan in die zin in Zoetermeer dan ook niet van de raad worden.

Er zijn meer gemeenten waar de raad beperkt stuurt op de structuur van de begroting. In die gemeenten zien we echter vaak dat het college stuurt; de begrotingsindeling heeft dan bijvoorbeeld een nauwe samenhang met het collegeprogramma / coalitieakkoord. Dit zien we in Zoetermeer niet. De indeling in programma's en de structuur van de programma's lijkt te zijn 'vastgezet', zowel voor de raad als voor het college.

Een opmerking die regelmatig wordt gemaakt is dat in de begroting *eerder vastgesteld beleid* is opgenomen. De begroting heeft dan met name de rol van het automatiseren van de baten en lasten. Dit betekent dat op een ander moment of momenten in het jaar - bij beleidsnota's en/of de perspectiefnota – het debat wordt gevoerd. De perspectiefnota in Zoetermeer is meer gericht op de actualiteit dan de begroting en leent zich in die zin meer voor sturing vanuit de actualiteit. Dan is echter de vraag of er voldoende oog is voor het integrale afwegen van de middelen.

Nog belangrijker is het dat het voor iedereen duidelijk is wanneer wat wordt behandeld en hoe. Zover wij kunnen waarnemen zijn de meningen verdeeld over wanneer wat gebeurt en zelfs over of er wel een duidelijk moment is van integraal afwegen.

De begrotingsbehandeling kent de volgende opzet: raadsleden kunnen *technische vragen* indienen en krijgen daar antwoord op. De vragen en antwoorden gaan naar iedereen. Dit is een onderdeel van het begrotingsproces dat we in veel gemeenten zien. Daarna is er in Zoetermeer een vergadering waar kan worden doorgevraagd op de technische vragen en antwoorden. Het accent lijkt daarmee niet te liggen op het inhoudelijke of politieke debat; dit in tegenstelling tot wat in veel andere gemeenten wel gebruikelijk is. De opzet van de begroting in Zoetermeer en het begrotingsproces geven beide weinig houvast voor een inhoudelijke discussie over belangrijke politieke issues.

Tot slot, merken we hier op dat de nota's, die relevant zijn voor het financiële beleid, oud en soms ook verouderd zijn. Voor de paragrafen die we hebben onderzocht gaat het dan om de nota's grondbeleid en weerstandsvermogen.

*Vragenlijst raads- en commissieleden* In de vragenlijst hebben wij de vraag gesteld: *De begroting wordt nu als volgt behandeld. Raadsleden kunnen vragen stellen. De vragen en antwoorden worden aan alle raadsleden gestuurd. Vervolgens is er in een commissie mogelijkheid tot het stellen van vragen. Daarna wordt de begroting behandeld de raad. Wat vindt u van deze procedure?*

Het merendeel van de respondenten (71%) vindt de procedure goed. Het gaat dan vooral om de mogelijkheden om technische vragen te kunnen stellen. Degenen die minder tevreden zijn merken op dat de procedure korter kan, omdat het diverse mogelijkheden

betreft om technische vragen te stellen. Een aantal raads- of commissieleden merkt op dat er weinig ruimte is voor politiek debat.

*Motie en memo* In de motie van de raad over de programmabegroting gaat het onder andere over de begrotingsindeling. Voorstel 1f luidt: *“De programma's zijn nu zo groot en veelomvattend dat ze slecht te monitoren zijn. Splits de programma's of maak meer subprogramma's”*. Zoals bij mogelijkheid 1a) opgenomen is het antwoord in het memo dat dit niet kan, omdat de indeling niet gewijzigd kan worden tot de begroting van 2023.

Verder staat er in de motie nog een aantal punten ter verbetering van de sturing van de raad op de begroting. Hier lijkt het college in beperkte mate aan tegemoet te komen, namelijk door enkele verbeteringen binnen de huidige opzet aan te gaan brengen.

Wat procedureel opvalt bij de motie is dat er geen raadsdebat over de motie heeft plaatsgevonden. De onderliggende notitie is opgesteld door de auditcommissie en is behandeld geweest in het seniorenconvent. De motie is vervolgens in enkele minuten aan het slot van een raadsvergadering aangenomen. Eind maart 2020 heeft het college in een memo aangegeven hoe de motie wordt afgehandeld en wanneer een digitale tool wordt ontwikkeld. Een gesprek met de raad wordt niet aangekondigd. Het blijft dan de vraag of de nieuwe producten aansluiten bij de behoeften van de raadsleden. Indien de documenten worden aangepast zonder betrokkenheid van de raad heeft de raad geen invloed op het proces, laat staan er regie over.

*Voorstel* We stellen voor dat de raad, bijvoorbeeld een raadswerkgroep, samen met de organisatie en het college, naar de opzet van de begroting en het begrotingsproces kijkt. We merken op dat een raadswerkgroep niet hoeft te betekenen dat raadsleden het traject trekken. Iemand van buiten de raad kan het traject trekken, voor

voorstellen zorgen die in de raadswerkgroep worden besproken en voor afstemming zorgen met de organisatie en het college.

Mogelijke onderwerpen zijn:

- de indeling van de begroting in programma's en/of subprogramma's (het abstractieniveau)
- de structuur van de programma's en de rol van de indicatoren
- de opzet en het informatieniveau van het hoofdstuk over de financiële positie
- de rol van de paragrafen
- verbeteringen voor de inzichtelijkheid (teksten en visualisering)
- de digitale tool
- de wijze van behandelen van de begroting, wat wordt er besloten bij de begroting? En wat bij beleidsnota's en hoe kunnen de mogelijkheden voor een open debat worden vergroot?
- de financiële verordening: als deze verordening belemmert dat de begroting verbetert dan dient deze verordening te worden aangepast.

Aanvullend merken we op dat ook voor de nota grondbeleid een traject met raadsleden nodig is. De organisatie is dit reeds van plan. We merken het hier voor de volledigheid op, omdat deze herziening van belang is.

*Wat is het voordeel voor raadsleden?* De raad neemt regie over de begroting en de begrotingscyclus en werkt actief mee aan een verbeterproces met als einddoel meer sturing door de raad op kaders.

*Een voorbeeld of voorbeelduitwerking* In de praktijk zien we dat de indeling van de begroting in gemeenten regelmatig met de raad of een raadswerkgroep wordt ontwikkeld.

# Bestuurlijke nota





## **Bestuurlijke nota**

### ***Begroting en paragrafen***

---

juni 2020

# Onderzoek 'Begroting en paragrafen'

## Aanleiding

In november 2019 heeft de rekenkamercommissie een [rekenkamerbrief](#) gestuurd over kaderstelling. In deze brief werd tevens een onderzoek aangekondigd, gericht op de begroting en een selectie van paragrafen die op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht zijn opgenomen in de begroting. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag: "*Hoe kan de raad gebruik maken van de begroting als middel om te sturen op inhoud?*" en ingaan op de volgende uitgangspunten:

- Om hun rol naar behoren te kunnen vervullen, is het essentieel dat raadsleden goed inzicht hebben in de begroting. Een gemiddeld raadslid moet, zo is de rekenkamercommissie van mening, binnen een paar uur de begroting op hoofdlijnen kunnen doorgronden.
- De paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing en grondbeleid gaan over complexe onderwerpen én zijn van belang voor een goede beoordeling van de financiële positie op de langere termijn. Aan de hand van deze paragrafen moeten raadsleden goed inzicht in deze onderwerpen kunnen krijgen.
- Verbonden partijen zijn zowel financieel als beleidsmatig van belang. Uit de begroting moet dit belang helder naar voren komen.

Dat er binnen de raad behoefte bestaat aan een duidelijke programmabegroting die behulpzaam is bij het meerjarig kunnen volgen van relevante ontwikkelingen, blijkt uit een in het najaar 2019 aangenomen [motie](#). Daarin wordt het college verzocht het Advies Programmabegroting van de Auditcommissie uit te voeren. Deze motie kan worden gezien als een signaal dat de raad de regie over de begroting wil versterken. Per slot van rekening is het op grond van artikel 191 GW aan de raad om de begroting vast te stellen.

De zeven verplichte paragrafen vanuit het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) hebben als doel om raadsleden meer inzicht te geven in bepaalde financiële en/of politieke risico's voor onderwerpen die over verschillende programma's verspreid zijn. In de selectie van de drie paragrafen die in het onderzoek bijzondere aandacht hebben gekregen, heeft de rekenkamercommissie het doel voor ogen gehad dat raadsleden deze onderwerpen niet slechts zouden 'afvinken', maar elementair inzicht zouden verkrijgen in waar de beleidsvrijheid zit.

Het onderzoek is uitgevoerd door IdeeVersa. Er is een documentenanalyse uitgevoerd en er is gesproken met diverse stakeholders. Ook is er een vragenlijst afgenomen onder raads- en commissieleden. Het geplande gesprek met raadsleden moest vanwege de Corona-maatregelen worden geannuleerd. Desalniettemin heeft de rekenkamercommissie besloten het onderzoek af te ronden, zodat raad en college zich op de geboden verbeter suggesties kunnen beraden en daarover met elkaar het debat aan kunnen gaan.

Het onderzoek mondt uit in een achttal mogelijke verbeterpunten:

1. a. Vernieuwing van de structuur van programma's. Dit moet raadsleden meer inzicht en houvast bieden en een meer concrete uitwerking geven van de vraag 'Wat gaan we daarvoor doen?'.  
b. Een gesprek met de raad over het informatieniveau van de programma's en de rol van de indicatoren. Zonder goed te weten wat de wensen en behoeften van raadsleden zijn ten aanzien van de begroting, blijft de huidige structuur in stand. Digitalisering van een structuur die onvoldoende behulpzaam is, brengt geen verbetering.

2. Infographic voor de financiële positie. Dit kan in de vorm van een oplegger met uitleg of duiding, die dient als eenvoudige reminder.
3. Een gesprek met de raad over de rol van de paragrafen, om de informatiebehoefte te peilen. Paragrafen kunnen raadsleden inzicht bieden in complexe onderwerpen die door de begroting heen staan.
4. a. Vernieuwing van de paragraaf grondbeleid en meer informatie bieden door deze 'Zoetermeerser' te maken.  
b. Infographic voor het grondbeleid om de kennis op hoofdlijnen paraat te houden.
5. a. Vernieuwing van de lijst van verbonden partijen die dit onderdeel eenvoudiger te lezen maakt.  
b. Een gesprek met de raad over de prioritering van verbonden partijen, om zo meer aandacht te geven aan verbonden partijen die belangrijk zijn voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Dit draagt bij aan een meer integrale begrotingscyclus.
6. a. Visualisering van het weerstandsvermogen zodat raadsleden sneller inzicht hebben in de kengetallen.  
b. Het weerstandsvermogen vergelijken met andere gemeenten om extra inzicht te verkrijgen.
7. a. Inzichtelijkheid vergroten door het aanpassen van de teksten, zodat deze gemakkelijker te lezen en te begrijpen zijn.  
b. Inzichtelijkheid vergroten door visualisering, om de inhoud gemakkelijker te kunnen begrijpen. Visualisaties zijn aanvullend op de tekst.
8. Meer regie op het begrotingsproces door de gemeenteraad en daardoor meer sturing door de raad op kaders.

## Conclusies

1. Het eigenaarschap van de begroting van de gemeente Zoetermeer is onduidelijk. Noch de raad, noch het college voert de regie over de begroting. De begrotingsbehandeling is vooral technisch en niet gericht op een integrale afweging van beoogde beleidseffecten en daartoe in te zetten middelen.
2. De begroting biedt de raad onvoldoende zicht op relevante actuele ontwikkelingen en de mogelijkheden om hier gericht op in te spelen. De begroting is namelijk vooral statisch: actuele ontwikkelingen klinken er weinig in door. Daarnaast is de begroting vrij abstract. De BBV schrijft voor dat per programma wordt aangegeven: "Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?". Dit zijn de zogenaamde drie w-vragen. De abstractie van de begroting maakt dat het antwoord op de vraag 'Wat gaan we voor de beoogde effecten doen?' vaak vaag blijft. Daardoor leent de begroting zich onvoldoende voor de wens van de raad om meer op effecten te sturen.
3. Het is voor veel raadsleden niet duidelijk op welk moment in de P&C-cyclus de raad afwegingen kan maken en kaders kan stellen. Zowel de behandeling van de begroting als van de perspectiefnota worden genoemd als moment om een integrale afweging te maken.
4. De programma's in de begroting tonen het beleid in relatie tot de middelen. Conform artikel 3 lid 1 van de financiële verordening stelt de raad 'bij aanvang van een nieuwe raadsperiode met het vaststellen van de eerste begroting de programma-indeling voor de komende raadsperiode vast'. Dat betekent dat de programma-indeling al moet vastliggen, voordat de raad goed en wel is ingewerkt. De eigen verordening van de raad ontnemt de raad nu –niet formeel, maar wel in de praktijk– de mogelijkheid de structuur

van de begroting te wijzigen. Dit draagt er niet aan bij dat de raad daadwerkelijk eigenaar wordt van de begroting.

5. De afdoening van de motie van de Auditcommissie lijkt geen recht te doen aan de essentie ervan. Weliswaar is digitalisering toegezegd, maar het is de vraag of het product wezenlijk verandert, beter gaat aansluiten bij de wensen van de raad en meer inzicht gaat bieden.
6. De nota Grondbeleid is dringend aan herziening toe. Belangrijke ontwikkelingen –zoals de overgang van een actief naar een passief (faciliterend) grondbeleid– krijgen nu onvoldoende hun beslag in de in 2007 vastgestelde nota, die in de loop der jaren met behulp van opleggers is 'opgelapt'. De noodzaak van een actuele nota is des te meer van belang gelet op het basisdocument Zoetermeer 2040.
7. De verbonden partijen krijgen aandacht in de desbetreffende paragraaf, maar de verbinding met het relevante programma wordt niet of nauwelijks gelegd. Dat maakt het lastig om de verbonden partijen te betrekken in een integrale beleidsafweging. Invloed op een verbonden partij kan de raad alleen uitoefenen via een zienswijze op de begroting van de gemeenschappelijke regeling (GR). Ook op dat moment is de afweging niet integraal te maken. Het desbetreffende moment is ook niet gemarkeerd in de gemeentelijke begrotingscyclus.

## Aanbevelingen

### Aan de raad en het college

1. Het onderzoek biedt acht verbetersuggesties. De rekenkamercommissie is van mening dat zij allemaal nuttig en relevant zijn. Daarom beveelt zij aan om als raad en college gezamenlijk, eventueel met behulp van een externe en ter zake kundige gespreksleider met oog voor de belangen van de raad, de suggesties te overwegen, te kiezen en te (doen) implementeren. De griffie kan een rol spelen om dit proces te formaliseren.
2. De huidige opzet van de begroting is niet behulpzaam om een goede beleidsafweging met betrekking tot verbonden partijen te maken. Daarom beveelt de rekenkamercommissie de raad aan om na te denken over de wensen hieromtrent en aan het college om die wensen in de begroting hun beslag te laten vinden.

### Aan de raad

1. Overweeg aanpassing van de financiële verordening, zodat programma's niet direct vastliggen bij de start van een raadsperiode. Dit maakt het de raad mogelijk op een passend moment een inhoudelijk debat te voeren over de indeling van de begroting.

### Aan het college

1. Maak duidelijk op welk moment in de P&C cyclus de raad de mogelijkheid heeft kaders te stellen en integraal af te wegen.
2. Maak vaart met de afronding van een nieuwe nota Grondbeleid. Deze zou nog dit jaar aan de raad moeten kunnen worden voorgelegd.
3. Geef de inhoudelijke informatie uit de paragrafen ook een plek in de betrokken programma's.

Bestuurlijke reactie



gemeente

**Zoetermeer**

> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer  
t.a.v. de voorzitter  
Postbus 15  
2700 AA Zoetermeer

**Bezoekadressen**

Engelandlaan 502  
2711 EB Zoetermeer  
Stadhuisplein 1  
2711 EC Zoetermeer

**Postadres**

Postbus 15  
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079  
[www.zoetermeer.nl](http://www.zoetermeer.nl)

**Datum**

30 juni 2020

**Uw kenmerk**

**Ons kenmerk**

0637603304

**Bijlagen**

1

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op RKC onderzoek Begroting en paragrafen

Geachte voorzitter,

Middels dit schrijven wil het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zoetermeer u bedanken voor het aanbieden van het rapport en de Bestuurlijke nota Begroting en paragrafen.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn, samen met uw aanbevelingen, gedeeld met de gemeenteraad en het college op 2 juni 2020.

Het college heeft het rapport en uw bestuurlijke nota met belangstelling gelezen. Het college realiseert zich dat er ruimte is voor verbeteringen in de begroting. Voor de komende programmabegroting worden hiertoe al stappen gezet. Uw aanbevelingen helpen het college weliswaar in het verder aanscherpen van de begroting, maar het college herkent zich niet helemaal in het beeld dat wordt geschetst in het rapport en uw bestuurlijke nota. Wel kan het college zich vinden in een aantal voorgestelde aanpassingen onder het motto: 'veranderen waar nodig met behoud van het goede'.

In de bijlage gaat het college nader in op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer,  
de secretaris,

de burgemeester(waarnemend),

B.J.D. Huykman

J.P.J. Lokker



## **Bijlage bij bestuurlijke reactie op Bestuurlijke nota Begroting en paragrafen van de Rekenkamercommissie Zoetermeer**

### **1. Inleiding**

De Rekenkamercommissie heeft door een extern bureau onderzoek laten verrichten naar de begroting en een selectie van paragrafen die op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht zijn opgenomen in de begroting. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag: *"Hoe kan de raad gebruik maken van de begroting als middel om te sturen op inhoud?"*

De Rekenkamercommissie heeft het college verzocht om een bestuurlijke reactie op het rapport te geven. In de Bestuurlijke nota Begroting en paragrafen presenteert de Rekenkamercommissie aanbevelingen voor raad en college voortkomend uit het externe rapport. Daarbij zijn de aanbevelingen gegroepeerd in drie onderdelen:

- aan de raad en het college gezamenlijk;
- aan de raad;
- aan het college.

De reactie van het college is ook volgens deze driedeling opgebouwd en richt zich met name op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en hanteert daarbij het motto: 'veranderen waar nodig met behoud van het goede'.

### **2. Reactie college op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie**

De Rekenkamercommissie verstrekt *de raad en het college gezamenlijk* de volgende twee aanbevelingen.

#### ***Aan de raad en het college gezamenlijk***

*1. Het onderzoek biedt acht verbetersuggesties. De rekenkamercommissie is van mening dat zij allemaal nuttig en relevant zijn. Daarom beveelt zij aan om als raad en college gezamenlijk, eventueel met behulp van een externe en ter zake kundige gespreksleider met oog voor de belangen van de raad, de suggesties te overwegen, te kiezen en te (doen) implementeren. De griffie kan een rol spelen om dit proces te formaliseren.*

#### **Reactie college**

Het college wil graag gezamenlijk met de raad de suggesties overwegen, kiezen en (doen) implementeren. Het college wil daarbij ook nadrukkelijk *het proces* van de behandeling van de begroting betrekken.

De afweging of daarbij de inzet van een externe en ter zake deskundige gespreksleider noodzakelijk is, laat het college aan de griffie vanuit haar rol om de raad in haar werk te ondersteunen. De griffie kan in samenwerking met de concerncontroller een rol spelen om dit proces te formaliseren.

Op dit moment wil het college wel al opmerken, dat het opvallend is dat het rapport geen toelichting op de achtergrond en bedoeling van de opzet van de systematiek/structuur van de Zoetermeerse begroting bevat. Deze opzet is operationeel sinds 2015 en is gebaseerd op de aanbevelingen van een eerder 213a onderzoek naar verbetermogelijkheden voor de sturing op beleidseffecten. Dit onderzoek is uitgevoerd door Deloitte advies (september 2013). De systematiek achter de doelenboom is destijds door de raad enthousiast omarmd en vastgesteld.

In 2015 is in opdracht van de Rekenkamercommissie vervolgens een quick scan door Deloitte uitgevoerd op de Programmabegroting 2016 - 2019. *Een hoofdconclusie was: Er zijn goede stappen gezet om doelen meer SMART te formuleren. Alle effectindicatoren zijn meetbaar gemaakt.*

Ook kwam naar voren dat de samenhang tussen doelen en effecten beter kan. Het college gaf aan deze verbetering graag samen met de raad vorm te geven, uiteindelijk was daar weinig animo voor binnen de raad.

Wel ziet ook het college ruimte voor verbeteringen in de begroting en heeft toegezegd bepaalde veranderingen al in de komende - dan wel daaropvolgende programmabegroting door te voeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor algemene verbeterpunten zoals meer visualiseringen en beter begrijpelijke teksten die aan de informatiebehoefte voldoen.

Wellicht kunnen de invulling van de systematiek, het daadwerkelijke gebruik en de politiek- inhoudelijke discussies meer dynamisch, alleen dat is nog geen reden om de structuur van de programmabegroting om te gooien. Wel kan het college zich vinden in een aantal voorgestelde aanpassingen onder het motto: 'veranderen waar nodig met behoud van het goede'.

Het onderzoeksbureau concludeert onder meer dat:

'het eigenaarschap van de begroting van de gemeente Zoetermeer onduidelijk is. Noch de raad, noch het college voert de regie over de begroting'.

Die uitspraak verwondert het college. Die doet geen recht aan de betrokkenheid van de bestuurders, zowel niet binnen de raad als binnen het college. Deze betrokkenheid wordt in ieder geval bevestigd door de in het najaar 2019 aangenomen motie waarin het college wordt verzocht het Advies Programmabegroting van de Auditcommissie uit te voeren. De Rekenkamercommissie heeft geuit, dat het de motie ziet als een signaal dat de raad de regie over de begroting wil versterken.

Ook zijn er tal van voorbeelden waarin raad en college met elkaar in overleg en discussie zijn over aanpassing, concretisering of verdieping van te voeren beleid en daaraan verbonden aanpassingen van in te bereiken maatschappelijke effecten en daarvoor te nemen maatregelen. Die beleidsaanpassingen leiden als regel ook tot aanpassing van de inhoud van de in begroting of beleid opgenomen doelen en tot aanpassing in inhoud of 'waarde' van de daarvoor te realiseren prestaties. Een recent voorbeeld hiervan is de Leeragenda Sociaal Domein.

*2. De huidige opzet van de begroting is niet behulpzaam om een goede beleidsafweging met betrekking tot verbonden partijen te maken. Daarom beveelt de rekenkamercommissie de raad aan om na te denken over de wensen hieromtrent en aan het college om die wensen in de begroting hun beslag te laten vinden.*

#### Reactie college

Deze aanbeveling komt voort uit de zevende conclusie dat "de verbonden partijen aandacht krijgen in de desbetreffende paragraaf, maar de verbinding met het relevante programma wordt niet of nauwelijks gelegd. Dat maakt het lastig om de verbonden partijen te betrekken in een integrale beleidsafweging. Invloed op een verbonden partij kan de raad alleen uitoefenen via een zienswijze op de begroting van de gemeenschappelijke regeling (GR). Ook op dat moment is de afweging niet integraal te maken. Het desbetreffende moment is ook niet gemarkeerd in de gemeentelijke begrotingscyclus."

Het college deelt deze conclusie niet. In de bijlage Verbonden partijen in de begroting wordt gedetailleerde informatie per verbonden partij gegeven. Ook wordt een relatie gelegd met het relevante programma (onderdeel 'Relatie met programma') en de betreffende doelstelling (onderdeel 'Bijdrage aan doelstelling programma').

Bovendien heeft de raad heeft niet alleen invloed op verbonden partijen bij de commissie-vergaderingen waar de zienswijzen centraal staan. Dat is zeker niet het enige moment. Zie ook pag. 23 van het onderzoeksrapport van het externe bureau, waarop een scala aan mogelijkheden zijn opgesomd, waarvan de raad ook gebruik maakt.

Wij constateren dat de onderzoeksconclusie dat de raad alleen invloed kan uitoefenen via een zienswijze op de begroting van een gemeenschappelijke regeling daarmee in strijd is.

Het neemt niet weg dat verbetering mogelijk is. Als de raad andere wensen heeft, verneemt het college dat graag en kan (samen met de raad) bezien hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen. Het indikken en aanscherpen van de toelichting op de afzonderlijke verbonden partijen in de betreffende bijlage bij de begroting kan een startpunt zijn.

#### ***Aan de raad***

De volgende aanbeveling is specifiek aan de raad gericht.

*1. Overweeg aanpassing van de financiële verordening, zodat programma's niet direct vastliggen bij de start van een raadsperiode. Dit maakt het de raad mogelijk op een passend moment een inhoudelijk debat te voeren over de indeling van de begroting.*

#### **Reactie college**

In de financiële verordening is opgenomen dat de raad met het vaststellen van de eerste begroting na de verkiezingen de indeling van de begroting vaststelt. Op deze manier is er in ieder geval een moment verankerd dat de raad hiervoor nadrukkelijk aandacht heeft.

De conclusie van het onderzoeksbureau dat "de indeling van de begroting van Zoetermeer lijkt daarmee vast te zitten. De begroting kan in die zin in Zoetermeer ook niet van de raad worden." is nogal dramatisch van toonzetting. De verankering in de financiële verordening is sinds 2003 in de financiële verordening opgenomen. Op uitdrukkelijk verzoek van de raad. Zij beoogt een vast, bewust afwegingsmoment te benoemen.

En vanzelfsprekend is de financiële verordening op zich een beleidsdocument dat door de raad wordt vastgesteld en dus ook door de raad op enig moment kan worden gewijzigd.

#### ***Aan het college***

De volgende drie aanbevelingen zijn specifiek aan het college gericht.

*1. Maak duidelijk op welk moment in de P&C cyclus de raad de mogelijkheid heeft kaders te stellen en integraal af te wegen.*

#### **Reactie college**

De perspectiefnota/voorjaarsdebat en de programmabegroting/begrotingsdebat zijn de twee meest geëigende momenten voor een integrale afweging van beleid en budgetten.

De raad geeft via de perspectiefnota in het voorjaarsdebat op hoofdlijnen de kaders en richtingen. De programmabegroting bevat de vertaling van die keuzes, waarover de raad in het begrotingsdebat in het najaar een besluit neemt. Het college legt in concept beleidsinhoudelijke - en financiële voorstellen, vergezeld van beleidseffecten en effectindicatoren aan de raad voor. Het is aan de raad over dat geheel een besluit te nemen.

Binnen het begrotingsjaar zijn – binnen budgettaire kaders – op beleidsonderwerpen verfijningen, aanscherpingen en concretisering van beleid mogelijk. En een integrale afweging/herijking van beleidskaders vindt plaats zodra daartoe aanleiding is. Er is geen sprake van een vast ritme per periode, maar van een bewust afgewogen moment als daartoe aanleiding is. Dat was een van de – overgenomen – aanbevelingen vanuit het doorlichtingsonderzoek Hiemstra & de Vries uit 2011. Een van de maatregelen om te komen tot formatiereductie op beleidscapaciteit was gebaseerd op het uitgangspunt om beleidsnota's alleen aan te passen indien nodig. Denk bijvoorbeeld aan een verplichte aanpassing vanwege een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Een ander aansprekend voorbeeld hiervan is de Financiële verordening en de daarin opgenomen vermelding van financiële beleidskaders. Deze verordening schrijft onder meer voor dat het college in het eerste jaar van iedere raadsperiode een onderbouwd voorstel aan de raad voorlegt over welke beleidsnota's wel/niet actualisering behoeven (zie Hoofdstuk 3, artikel 8, lid 2). De raad neemt hierover vervolgens een besluit. Hiermee is voor de raad sprake van een duidelijk gemarkeerd afwegingsmoment. Deze werkwijze is op aangeven van de raad (amendement 1412-E Kaderstellende rol gemeenteraad transparant invullen) in de Financiële verordening opgenomen.

*2. Maak vaart met de afronding van een nieuwe nota Grondbeleid. Deze zou nog dit jaar aan de raad moeten kunnen worden voorgelegd.*

#### Reactie college

Over de wenselijkheid van een nieuwe integraal herschreven nota Grondbeleid bestaat geen verschil van mening. Bij de laatste actualisatie van het grondbeleid in 2018 (raadsbesluit 'Technische aanpassing grondbeleid 2018, d.d. 5 maart 2018) is dit al onderkend. In de eerste plaats vanwege de vastgestelde (ruimtelijke) ambities, zoals de schaa sprong en woningbouwprogrammering, die om een heroverweging vragen van de wijze waarop de gemeente richting wil geven aan ruimtelijke ontwikkelingen via haar grondbeleid. Ten tweede omdat het huidige grondbeleid is beschreven in drie documenten, wat niet optimaal is. De datum voor een nieuwe nota grondbeleid is steeds opgeschoven, omdat prioriteit is gegeven aan de uitvoering van de ruimtelijke ambities zoals onder andere de programma's/projecten Entree, Binnenstad en Dutch Innovation Park, versnellingsagenda en andere projecten.

Hoewel het college het belang van een actueel, integraal herzien grondbeleid onderschrijft, ziet zij niet dezelfde urgentie als de Rekenkamercommissie. Het college stelt zorgvuldigheid boven snelheid om tegemoet te komen aan de complexiteit en de belangstelling voor het onderwerp. Het college verwacht dit jaar een startnotitie/plan van aanpak voor het opstellen van de nota grondbeleid te kunnen voorleggen aan de raad. Vaststellen van de nieuwe nota Grondbeleid gebeurt in dat geval in de loop van 2021. De Visie 2040 is daarnaast een belangrijk document dat de stip op de horizon zet voor de ruimtelijke ontwikkeling van Zoetermeer. Een nieuwe nota Grondbeleid zou bij uitstek de strategisch en tactische instrumenten moeten bieden om deze visie te verwezenlijken. Een parallel en iteratief proces tussen deze twee beleidsdocumenten is wenselijk.

De paragraaf Grondbeleid geeft overigens altijd de actuele ontwikkelingen op het gebied van grondbeleid weer. Daarbij verkrijgt de raad inzicht en stuurt primair via andere documenten: het Meerjarenperspectief Grondbeleid, de Voortgangsrapportage ruimtelijk-fysische projecten, woningbouwmonitor en de diverse project specifieke raadsvoorstellen en raadsmemo's. Als onderdeel van een op te stellen nieuwe nota Grondbeleid zal de relatie tussen en de informatievoorziening van de verschillende documenten, waaronder de paragraaf grondbeleid overwogen kunnen worden.

Het college ziet wel ruimte voor verbetering op korte termijn. Er wordt gewerkt aan vernieuwing van de paragraaf, waarbij meerjarige kengetallen onder meer over het verloop van de Zoetermeerse grondvoorraden worden opgenomen. Ook worden visualisaties ontwikkeld om bijvoorbeeld het meerjarige verloop van de Onderhanden handen werken weer te geven. Verder krijgt ook het faciliterend grondbeleid naast het actieve grondbeleid een plek in de paragraaf.

Het college merkt nog op dat de gemeente Zwolle, die door de Rekenkamercommissie wordt aangehaald als voorbeeld, ervoor gekozen heeft haar grondbeleid uitsluitend op te nemen in de paragraaf Grondbeleid en dus geen nota Grondbeleid vast te stellen.

*3. Geef de inhoudelijke informatie uit de paragrafen ook een plek in de betrokken programma's.*

Reactie college

Het college kan zich niet direct vinden in deze aanbeveling. De raad heeft namelijk eerder te kennen gegeven, dat herhaling van informatie niet wenselijk is en tot irritatie leidt. Ook de omvang van de begroting neemt daardoor onnodig toe. Vandaar dat indien van toepassing en mogelijk binnen een programma een verwijzing naar een paragraaf of bijlage plaatsvindt.

Op aanbeveling van een ander extern bureau (Hiemstra & de Vries, 2011) is destijds besloten te streven naar het zo efficiënt mogelijk vormgeven van de wettelijke P&C-documenten. Aandachtspunt daarbij is het minimaliseren van de omvang van de documenten en het beperken tot de wettelijke verplichte essentie. Het dubbel opnemen van inhoudelijke informatie uit paragrafen staat daar haaks op.