



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

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 verbeter-suggesties. 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 beleids capaciteit 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 aangegeven 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 raads memo'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.