



Effect van herindeling

**Rapport
Rekenkamer Nieuwkoop**

INHOUD

HOOFDSTUK 1	ONDERZOEKSOPZET	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel van het onderzoek	1
1.3	Vraagstelling	1
1.4	Bestuurskracht volgens de vier rollen van de gemeente	1
1.5	Uitvoering	2
1.6	Onderzoeksmethode	3
1.7	Bevindingenrapportage	3
1.8	Definitieve rapportage	3
1.9	Leeswijzer	3
HOOFDSTUK 2	KERNCIJFERS, KERNMERKEN EN UITGANGSPUNTEN VAN HERINDELING	5
2.1	Kerncijfers gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar	5
2.2	Kerncijfers nieuwe gemeente Nieuwkoop	6
2.3	De kernopgave van de nieuwe gemeente Nieuwkoop	6
2.4	Gemeente als bestuurder	7
2.5	Gemeente als organisatie	7
2.6	Gemeente als samenwerkingspartner	8
2.7	Gemeente als dienstverlener	8
HOOFDSTUK 3	ONDERZOEK OP VIER DOSSIERS	10
3.1	Grondtransport	10
3.2	Natura 2000	11
3.3	Maatschappelijke structuurvisie	12
3.4	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	13
HOOFDSTUK 4	ANALYSE ERVAREN BESTUURSKRACHT	14
4.1	Gemeente als bestuurder	14
4.2	Gemeente als organisatie	15
4.3	Gemeente als samenwerkingspartner	17
4.4	Gemeente als dienstverlener	17
HOOFDSTUK 5	FINANCIËLE ANALYSE GEMEENTE NIEUWKOOP	18

HOOFDSTUK 6	EFFECT VAN HERINDELING: ANALYSE VAN DE BESTUURSKRACHT	20
6.1	Wat is de bestuurskracht van de huidige gemeente Nieuwkoop in vergelijking met de bestuurskracht van de voorheen zelfstandige gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar?	20
6.2	In hoeverre zijn de doelstellingen van de herindeling behaald?	21
6.3	Waar kan de huidige gemeente Nieuwkoop de bestuurskracht verder versterken?	22
BIJLAGE 1	FINANCIËLE ANALYSE GEMEENTE NIEUWKOOP VOOR EN NA DE FUSIE	23
BIJLAGE 2	BEGROTINGSANALYSE GEMEENTE NIEUWKOOP 2007	35
BIJLAGE 3	BEGROTINGSANALYSE GEMEENTE NIEUWKOOP 2013	36

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

Bij wet van 29 mei 2006 werden de gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar samengevoegd tot de nieuwe gemeente Nieuwkoop ingaande 1 januari 2007. Doelstelling van de vrijwillige samenvoeging was versterking van de bestuurskracht. De drie gemeenten ervoeren onvoldoende bestuurskracht en ook (soms) moeite om op tactisch en operationeel niveau volwaardig te functioneren. Dit resulteerde in een kwetsbaarheid ten opzichte van de dienstverlening aan de burger, de uitvoering van projecten, de ontwikkeling van nieuw beleid en de voorzieningsituatie. Uit onderzoek bleek dat een nieuwe gemeente voldoende mogelijkheden zou bieden om de lokale en regionale opgaven aan te pakken. De kernopgave van de nieuwe gemeente zou volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel liggen in het op goede wijze invulling geven aan de lokale economie, recreatie en landbouw, waarbij goed rekening wordt gehouden met de verschillende kernen die het gebied omvat. Samenvoeging zou verder een versterking betekenen van de regionale bestuurlijke verhoudingen in de Rijnstreek en van samenwerking.

1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op de effecten van de herindeling. Met name is de vraag aan de orde of en in hoeverre de beoogde doelstellingen zijn behaald. Hieruit vloeit voort op welke terreinen de gemeente zich nog kan versterken.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

Wat zijn de effecten van de herindeling, zijn de beoogde doelstellingen behaald en waar kan de gemeente zich versterken?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat is de bestuurskracht van de huidige gemeente Nieuwkoop in vergelijking met de bestuurskracht van de voorheen zelfstandige gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen van de herindeling behaald?
3. Waar kan de huidige gemeente Nieuwkoop de bestuurskracht verder versterken?

1.4 Bestuurskracht volgens de vier rollen van de gemeente

Bestuurskracht is het vermogen van de gemeente om beleid te realiseren (maatschappelijke, wettelijke en eigen strategische opgaven) in een krachtenveld dat wordt gekenmerkt door niet-hiërarchische verhoudingen en onderlinge betrekkingen met (en afhankelijkheden van) andere overheden en maatschappelijke ondernemingen¹.

¹ De gangbare definitie die KING hanteert.

De gemeente vervult hierbij verschillende rollen, namelijk:

- de gemeente als bestuur en beleidsmaker:
Bestuurlijke effectiviteit heeft ook te maken met het vermogen om de 'zaken in eigen huis' goed op orde te hebben en te houden (regelgevende en handhavende taken, beheer en onderhoud en (publieke) dienstverlening).
- de gemeente als medeoverheid:
Bestuurskracht is ook het vermogen van gemeenten om beleid te realiseren in een krachtenveld. De gemeente is speler geworden op een speelveld met meerdere spelers; dat heet netwerken. Gemeenten zijn voor de borging van publieke belangen sterk afhankelijk geworden van de mate waarin zij erin slagen in netwerken verbindingen te leggen en het gedrag van de diverse betrokken partijen te beïnvloeden door combinaties van overtuiging, ruil en samenwerking.
- de gemeente als organisatie:
Bestuurskracht treft ook de rol van de gemeente als orgaan (denk aan: bestuurlijk functioneren en organisatie- en budgetbeheer). Deze rol heeft zowel betrekking op de wijze waarop de gemeente de kwaliteitseisen borgt in de eigen organisatie als de rol die zij inneemt als werkgever, het zogenoemde 'goede werkgeverschap' richting de medewerkers.
- de gemeente als dienstverlener:
Uiteraard worden bovenstaande rollen ingevuld om die diensten en producten aan de (lokale) gemeenschap aan te bieden en te verzorgen. Het gaat om transactiedienstverlening (uitgifte paspoort, Wmo-voorzieningen), maar ook over de manier waarop de gemeente collectieve diensten verleent en zorgt voor een omgeving waar het prettig leven (wonen, werken, recreëren) is.

Voor een goede beoordeling is het noodzakelijk dit kader te benaderen vanuit het strategisch (visie), tactisch (organisatie) en operationeel (uitvoering) niveau.

1.5 Uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd met de volgende stappen:

1. In overleg met de klankbordgroep uit de gemeenteraad invullen van het beoordelingskader.
2. Selectie van vier dossiers, op basis waarvan het huidige gemeentelijke functioneren wordt beoordeeld.
3. Door middel van gesprekken in kaart brengen hoe de gemeente op de verschillende rollen en niveaus functioneert. Voorafgaand worden de uitkomsten van de Quicksan Lokaal Bestuur, de uitkomsten van de burgerpeiling die onder de bevolking wordt gehouden en het medewerkerstevredenheidsonderzoek geanalyseerd.
4. Het opstellen van een eindrapportage met de totale opbrengst.

1.6 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd met gebruikmaking van de volgende methoden:

Deskresearch

Van de gemeentelijke organisatie zijn documenten ontvangen en bestudeerd.

Interviews

Er is gesproken met de burgemeester, een wethouder, de gemeentesecretaris, de controller, managers en inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers.

Op 9 januari 2014 is tussentijds gerapporteerd aan de klankbordgroep uit de gemeenteraad.

1.7 Bevindingenrapportage

Op 20 januari is de financiële rapportage en op 18 maart 2014 de concept-rapportage verstrekt met het verzoek om een controle op de juistheid van de feiten. De gemaakte opmerkingen zijn verwerkt.

1.8 Definitieve rapportage

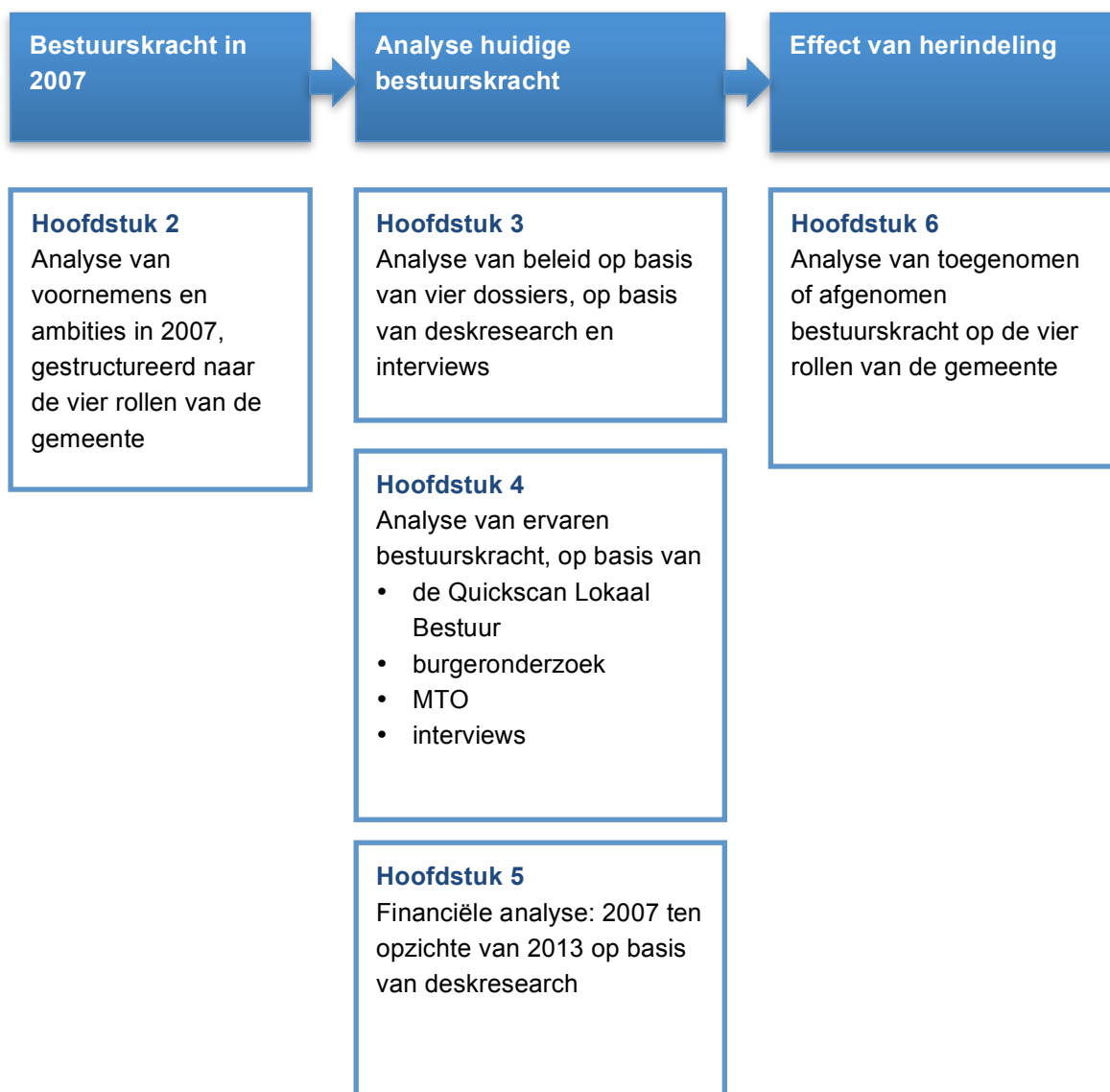
Het rapport is uitgebracht aan de gemeenteraad en is tevens voor een reactie aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders.

1.9 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is weergegeven in de volgende figuur (figuur 1).

Uit oogpunt van leesbaarheid is de uitgebreide financiële analyse bijgevoegd als bijlage 1, 2 en 3.

Figuur 1: Opbouw van het rapport



Hoofdstuk 2 Kerncijfers, kernmerken en uitgangspunten van herindeling

In dit hoofdstuk schetsen we de voornaamste kerncijfers voor en na de herindeling. Vervolgens gaan we in op de voornemens van de fusiegemeente op basis van de vier gemeentelijke rollen.

2.1 Kerncijfers gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar

Gemeente Liemeer was met ongeveer 6.800 inwoners de kleinste Rijnstreekgemeente. Liemeer (3.098 ha) was een meerkernige gemeente (na een gemeentelijke herindeling in 1990 ontstaan uit de gemeenten Nieuwveen en Zevenhoven). Liemeer rekende de agrarische sector en kleinschalige bedrijvigheid tot de belangrijkste economische sectoren. Opvallend was de lage bevolkingsdichtheid en de geringe 'import' van inwoners buiten Liemeer.

Het verhogen en borgen van de bestuurskracht was een belangrijke beweegreden voor de gemeente Liemeer om te opteren voor een fusie. Onderzoeken (onder andere Berenschot, 2003) en ervaringen in die tijd wezen uit dat één gemeente met de omvang van de nieuwe fusiegemeenten Nieuwkoop voldoende zou zijn om een bestuurlijke en ambtelijke organisatie op te zetten. Dit met het oog op voldoende kwaliteit, met mogelijkheid tot specialisatie, met ontwikkelkracht en de organisatie van dienstverlening aan de burgers.

Gemeente Nieuwkoop telde 11.000 inwoners voor de fusie. De meerkernige gemeente (3.850 ha) had als Rijnstreekgemeente het grootste natuurgebied. Dat mocht rekenen op veel recreatie. Veel aandacht ging uit naar de ontwikkeling van recreatie en toerisme.

Voor de gemeente Nieuwkoop was de financiële problematiek van de gemeente met artikel-12² status een belangrijke beweegreden om over te gaan tot herindeling.

Gemeente Ter Aar telde in 2005 ongeveer 9.000 inwoners. Ter Aar (2.171) bestaat uit meerdere kernen, zonder een herindelingsgeschiedenis. De middelen van bestaan waren voor de gemeente Ter Aar agrarisch en kleinschalige bedrijvigheid en op de kernen gerichte voorzieningen. Ter Aar had in verhouding met andere gemeenten een relatief klein grondgebied. 77% van de grond had een agrarische bestemming.

Voor de gemeente Ter Aar waren de financiële problemen nog voor de fusie van de baan. Uit een nieuwsbericht uit die tijd³ blijkt dat de Provincie Zuid-Holland met ingang van 1 januari 2005 het preventief financieel toezicht op de gemeente heeft

² Bron: Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, Cebeon, 2004.

³ https://secure.nieuwkoop.nl/inwoners/vergadersverslagen_41945/item/preventief-financieel-toezicht-ter-aar-opgeheven-ter-aar_13372.html

opgeheven. De bestuurlijke crisis was daarmee nog niet opgelost en uiteindelijk mede aanleiding om over te gaan tot een fusie met de gemeenten Liemeer en Nieuwkoop.

2.2 Kerncijfers nieuwe gemeente Nieuwkoop

Op 1 november 2013 telde Nieuwkoop 27.095 inwoners. De gemeente heeft een oppervlakte van 90,19 km² (waarvan 16,05 km² water) en telt 13 kernen: Nieuwkoop, Noorden, Woerdense Verlaat, De Meije, Nieuwveen, Vrouwenakker, Zevenhoven, Noordeinde, Noordse Dorp, Ter Aar, Langeraar, Korteraar en Papenveer.

2.3 De kernopgave van de nieuwe gemeente Nieuwkoop

In het Herindelingsontwerp (21 januari 2005)⁴ van de nieuwe gemeente zijn de kernopgaven geschetst: *‘binnen de smalle marges, zal de nieuwe gemeente keuzes moeten maken en verdelingsvraagstukken tussen de kernen en bevolkingsgroepen moeten oplossen. Niet alles kan de nieuwe gemeente alleen. Van het lokale bestuur wordt verwacht ook sterk te netwerken en allianties te sluiten met bestuurlijke en maatschappelijke partners’*.

De belangrijkste opgaven waren:

- Optimale benutting van de mogelijkheden voor woningbouw- en bedrijfsontwikkeling in het gebied uitgaand van het geldend planologisch regime.
- Ondersteuning, versterking en zo nodig afweging van voorzieningenniveaus in kernen en voor het gebied als geheel.
- Versterking en ontwikkeling van het specifieke Groene Hart karakter (rust, ruimte, maar ook dynamiek en levendigheid op kleinschalig niveau).
- Ontwikkeling van natuur- en landschapskwaliteit.
- Beheersing van het kwantitatieve watervraagstuk in regionaal perspectief.
- Kwaliteit en onderhoud van de wegenstructuur in relatie tot de slappe bodem.
- Het versterken van de relatie tussen zorg, wonen en welzijn voor met name ouderen in de kernen.
- Het vasthouden van jongeren door middel van een geïntegreerd beleid voor wonen, welzijn (onderwijs/kinderopvang) en voorzieningen.
- Herstructurering en revitalisering traditionele economische sectoren (agrarische sector, kleinindustrie) en stimulering van recreatie en toerisme als belangrijkste economische drager voor het gebied.
- Mobiliteit/bereikbaarheid tussen de kernen en de toeristische knooppunten, mede in relatie tot de wegenstructuur.

Blijkend uit de toekomstvisie Nieuwkoop⁵ onderscheidt de nieuwe gemeente zes belangrijke speerpunten, die in de uitwerking van het beleid naar voren komen:

- Sociale samenhang en leefbaarheid in de kernen, in samenhang met een creatief en realistisch voorzieningenbeleid.

⁴ Bron: Gemeentelijke herindeling Liemeer – Nieuwkoop – Ter Aar, herindelingsontwerp, raadsvoorstel 21 januari 2005.

⁵ Toekomstvisie Nieuwkoop, januari 2006.

- Economische (kleinschalige) vernieuwing en ontwikkeling op bedrijventerreinen en in de recreatie- en groensector (inclusief agrarische sector).
- Gericht woningbouwbeleid dat een evenwichtige bevolkingsopbouw stimuleert en het draagvlak voor voorzieningen in de gemeente als geheel en zo mogelijk in individuele kernen ondersteunt.
- Een focus op recreatie en natuurontwikkeling om de sterkten van het gebied te benutten en te versterken.
- Veel aandacht voor (letterlijk) de ondergrond en de infrastructuur vanwege de geografische en hydrologische kenmerken van het gebied.

2.4 Gemeente als bestuurder

In het herindelingsontwerp wordt de verwachting uitgesproken dat de nieuwe gemeente vanwege haar robuuste omvang meer proactief en strategisch kan handelen, in plaats van alleen maar reactief.

In aansluiting op de hoge kwaliteit van het gemeenschapsleven, is in het herindelingsontwerp het voornemen uitgesproken dicht bij de burgers te opereren. Het sterke 'weefsel' van gedragingen en relaties moet de bestaansbasis bieden. Hetgeen ook moest compenseren dat niet alle voorzieningen direct voorhanden zijn.

Men ervoer dat de synthese tussen bestuur, gemeenschap en burger onder druk stond. Jongeren trokken weg, het aantal inwoners daalde en de vergrijzing nam toe. Dit vroeg om een actieve en nieuwe manier van besturen, in aanvulling op de traditionele vormen (via regelgeving en stimulering via subsidies). Om opgaven en speerpunten te realiseren, is samenwerking met en participatie van burgers cruciaal, zo wordt geconcludeerd in de Besturingsfilosofie Nieuwkoop⁶. Dit moet de leefbaarheid in de kernen stimuleren.

In de besturingsfilosofie zijn tien eisen opgenomen, waarvan de volgende direct betrekking hebben op de rol van de gemeente als bestuurder:

- heldere duale rolverdeling;
- transparant en open;
- daadkrachtig en resultaatgericht;
- innovatief;
- kwaliteit en professionaliteit voorop.

2.5 Gemeente als organisatie

Door de grotere schaal van de ambtelijke organisatie, was de verwachting meer kennis en deskundigheid te organiseren. Daarnaast ging men ervan uit dat vanuit machtsvorming meer kan worden bereikt.

Door een veranderende rol van de overheid – meer creatieve beleidsontwikkeling – was de verwachting in een kwaliteitsklem te komen. Het gevoel dat door de beleidsontwikkeling de dagelijkse werkzaamheden onder druk kwamen te staan, was bij veel medewerkers aanwezig en in wisselende intensiteit ook bij de besturen en burgers, zo is verwoord in het herindelingsontwerp. De nieuwe gemeente kon

⁶ Besturingsfilosofie Nieuwkoop, januari 2006.

alleen aan de kwaliteitsklem ontkomen door de ambities fors naar beneden bij te stellen en aan te geven dat de kwaliteit lager kan en moet.

In de besturingsfilosofie zijn tien eisen opgenomen, waarvan de volgende direct betrekking hebben op de rol van de gemeente als organisatie:

- transparant en open
- klantgericht
- daadkrachtig en resultaatgericht
- innovatief
- integraal werken
- eigen verantwoordelijkheid medewerkers
- zakelijke en planmatige aansturing
- kwaliteit en professionele aansturing
- kwaliteit en professionaliteit voorop
- mensgericht

Bij de organisatie-inrichting heeft men in beginsel gekozen voor een 'verzwaard directiemodel'. Het directiemodel is een vrij platte organisatiestructuur met twee managementlagen. Het directiemodel is allereerst verzwaard om extra voorzieningen te treffen voor de professionalisering van de staftaken (gestuurd door de directie), integraal werken en de ontwikkeling van de afdelingen. Dit model bracht een tweehoofdige directie en een uitgebreide managementfunctie met zich mee.

2.6 Gemeente als samenwerkingspartner

Als lokale overheidsbestuurders voelde men de onmacht groeien, zo staat genoteerd in het herindelingsontwerp. De oplossing is gelegen in het investeren in een sterker lokaal bestuur. Een gemeente die meer kennis, informatie en positie heeft, die in andere netwerken opereert en een krachtiger samenwerkings- en gesprekspartner is op een hoger schaalniveau.

Naast het traditionele optreden via regels, subsidies en beïnvloeding, wilde men zich veel meer richten op netwerken, creatieve beleidsinitiatieven en financiële constructies, vorming van strategische allianties op bestuurlijk en maatschappelijk niveau. Dit geldt ook voor de samenwerking met omliggende gemeenten. Een goede bestuurlijke samenwerking op strategische beleidsterreinen (wonen, ruimtelijke ordening, economie en zorg) is hierin het streven.

2.7 Gemeente als dienstverlener

Zoals in de kernopgaven reeds genoemd, moet de nieuwe gemeente verdeelkeuzes maken. Er wordt gewerkt aan de ondersteuning, versterking, maar zo nodig ook aan afweging van voorzieningenniveaus in de kernen en voor het gebied als geheel. Dit betekent dat niet iedere kern hetzelfde voorzieningenniveau kent.

In het dienstverleningsconcept⁷ is de visie op dienstverlening als volgt geformuleerd: 'De gemeente ontwikkelt zich als de toegangspoort voor burgers en ondernemers richting de overheid. Deze klanten van de gemeente stellen in toenemende mate

⁷ Dienstverleningsconcept Nieuwkoop, februari 2006.

hoge eisen aan de klantgerichtheid van de gemeente. Hun tevredenheid met en loyaliteit aan de gemeente is mede afhankelijk van hoe de gemeente inspeelt op hun wensen met betrekking tot de dienstverlening van de overheid, maar ook van de kosten die de gemeente in de vorm van gemeentelijke belastingen hiervoor in rekening brengt'. Via procesoptimalisatie tracht de gemeente zo veel mogelijk klantgroepen tegelijk te benaderen. Daarnaast is er aandacht voor maatwerk. De website, publieksbalie, telefoon, e-mail en informatiebijeenkomsten zijn belangrijke kanalen om de burger te bereiken en vice versa.

Uit het herindelingsontwerp zijn de volgende normen gedestilleerd en vertaald naar de vier gemeentelijke rollen.

Gemeente als Bestuurder • Proactief en strategisch handelen • Dicht bij de burgers opereren • Stimuleren van sterk 'weefsel' van gedragingen • Creatieve beleidsinitiatieven en financiële constructies • Sturen op lagere kwaliteit, opdat er zowel ruimte is voor ontwikkeling als uitvoering • Burgerparticipatie • Heldere duale rolverdeling • Transparant en open • Daadkrachtig en resultaatgericht • Innovatief • Kwaliteit en professionaliteit voorop	Gemeente als Samenwerkingspartner • Meer kennis, informatie en positie • Gericht op netwerken • Opereren in andere netwerken • Krachtige samenwerkings- en gesprekspartner op een hoger schaalniveau • Vorming van strategische allianties op bestuurlijk en maatschappelijk niveau
Gemeente als Organisatie • Kennis en deskundigheid • Vanuit machtsvorming meer bereiken • Professionaliteit, flexibiliteit en lerend vermogen • Integraal werken • Eigen verantwoordelijkheid medewerkers • Zakelijke en planmatige aansturing • Kwaliteit en professionele aansturing • Mensgericht • Transparant en open • Klantgericht • Daadkrachtig en resultaatgericht • Innovatief	Gemeente als Dienstverlener • Afweging voorzieningenniveau • Dienstverleningsmodel gericht op het meerkernige karakter • Klantgericht

Hoofdstuk 3 Onderzoek op vier dossiers

De effecten van herindeling zijn onderzocht op basis van vier dossiers. Deze dossiers zijn na overleg met de klankbordgroep vastgesteld. Per dossier stellen we de voornaamste rollen/activiteiten voor de gemeente Nieuwkoop vast. Aan de hand van interviews gaan we na in hoeverre de herindeling heeft bijgedragen aan het beter kunnen uitoefenen en van de verwachte rol.

3.1 Grondtransport

Zuidhoek en Meijepark (voormalige vuilstort Zuideinde) moesten worden gesaneerd. Er is gekozen de locatie af te dekken met een laag grond (leeftlaag). Daartoe heeft de gemeente uitgebreid onderzoek gedaan naar de wijze waarop grond en overige materialen naar de ontwikkellocatie Zuidhoek en Meijepark aangevoerd kunnen worden. Door Arcadis is uitgezocht welke transportmogelijkheden er bestaan en welke het beste aansluit bij het Zuideinde en het project Zuidhoek/Meijepark. De doelstelling ervan was de verkeersdruk en overlast als gevolg van de sanering en herontwikkeling van Zuidhoek op de kern Nieuwkoop te beperken.

Op 28 februari 2013 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen opdat het college zo snel mogelijk met de bewoners en bewonersverenigingen in gesprek ging om tot samenwerking en overeenstemming te komen. Aanleiding hiervoor was ongerustheid bij de inwoners, een ervaren gebrek aan communicatie, verkeersonveilige situatie en geconstateerde schade aan huizen en infrastructuur.

In navolging is het plan van aanpak vastgesteld dat ingaat op de maatregelen voor de verbetering van de verkeerssituatie. Daarnaast wordt een werkwijze vastgesteld hoe schadegevallen aan woningen en andere eigendommen die in het verleden zijn ontstaan (voor vaststelling van dit plan van aanpak) worden behandeld door de gemeente Nieuwkoop. Ook wordt een werkwijze vastgesteld over de wijze van afhandeling van toekomstige schadegevallen aan woningen langs de aanvoerroute naar Zuidhoek.

In dit dossier valt het volgende op:

- Diverse belangen
- Integraal procesverloop en kwaliteit
- Lerend vermogen van de organisatie

In dit dossier blijkt er veel aandacht te zijn voor het integrale procesverloop. Bij de voortgang van het project is hier nadrukkelijk aandacht voor geweest, op de volgende manieren:

- *twee keer per jaar voortgangsrapportages;*
- *jaarlijkse actualisatie van het project, evenals andere sleutelprojecten;*
- *goed geïnformeerde raad;*
- *projectmatig werken;*
- *sterke projectleiders;*
- *scheiding van budgetverantwoordelijkheid en uitvoering.*

Zoals uit bovenstaande punten blijkt, kon men intern rekenen op een sterke procesbegeleiding. De ambtelijke afstemming tussen de ambtelijk projectleider en het bestuur was ook goed.

Verder was het zeer belangrijk dat er vanuit de organisatie vertrouwen aanwezig was bij de verschillende partners. Hoewel er diverse belangen speelden, kon door het aanwezige vertrouwen een rationele afweging worden gemaakt.

3.2 Natura 2000

Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden, bedoeld om geïsoleerd liggende natuur met elkaar te verbinden, zodat planten en dieren tussen gebieden kunnen migreren. Voor de meest bedreigde soorten en leefgebieden is bepaald welke gebieden minimaal noodzakelijk zijn voor hun voortbestaan. Voor het behoud van de verschillende zeldzame leefgebieden, dier- en plantensoorten zijn natuurdoelen opgesteld, de zogeheten instandhoudingsdoelstellingen.

Als bevoegd gezag is de provincie Zuid-Holland verantwoordelijk voor het opstellen van een beheerplan en voor de uitgifte van vergunningen in relatie tot dit gebied. Daarvoor werkt de provincie nauw samen met betrokken gebiedspartijen, waaronder grondeigenaren, verenigingen, beheerders, gemeenten, waterschappen, boeren en (recreatie)ondernemers. De gemeente Nieuwkoop was daarin een van de samenwerkingspartners.

28 februari 2013 is door de gemeenteraad van Nieuwkoop een motie aangenomen aangaande het ontwerp-beheerplan Natura 2000. Doel was te komen tot een kwalitatief beter en maatschappelijk gedragen beheerplan. Hiertoe dienden bij regio-gemeenten en bij de Provincie Zuid-Holland een breed draagvlak gerecreëerd te worden.

Uiteindelijk – zo is te lezen in de flyer Natura 2000 – zijn er belangrijke processtappen genomen. In de flyer wordt het volgende geconstateerd: ‘Na een ‘aanloop’ van ruim vier jaar is de belangrijke eindfase van het traject (eind 2012 – heden) hectisch geweest, met korte reactietermijnen, grote hoeveelheden aangepaste stukken en een hoge overlegfrequentie. Hier leek de provincie soms te gemakkelijk over te denken, zeker als het ging om de tijd en inzet van niet-professionals en particulieren in het proces. Maar ook min of meer noodgedwongen door de dit jaar opgevoerde druk van de Tweede Kamer op de staatssecretaris om tot definitieve aanwijzing te komen. Iedere gebiedspartij en zeker ook de provincie als trekker van het proces, heeft hierbij grote betrokkenheid getoond, zelf verantwoordelijkheid genomen en zich constructief opgesteld om tot een gedragen resultaat te komen’.

In dit dossier vallen twee belangrijke rollen/activiteiten van de gemeente Nieuwkoop op:

- Samenwerken met omliggende gemeenten.
- Uitvoeren van bestuurlijke agenda.

Voor het dossier Natura 2000 heeft de gemeente een belangrijke rol als initiator en intermediair ingevuld. Dit is op verschillende niveaus (bestuurlijk en ambtelijk) ingezet. Zo zijn de wethouders langs alle betrokken gemeenten gegaan en zijn er ambtelijke werkgroepen ingericht. Het creëren van draagvlak is hierdoor gelukt. Evenals de uitvoering van de bestuurlijke agenda. Hiervoor is het volgende ingezet:

- *tijdige signalering van bestuurlijk belang;*
- *faciliteren van een transparant proces;*
- *regelmatige terugkoppeling aan de raad.*

3.3 Maatschappelijke structuurvisie

De 'maatschappelijke toekomstvisie' van de gemeente Nieuwkoop geeft richting in het denken over het maatschappelijke domein. Het biedt daarin samenhang tussen de verschillende beleidsthema's op het gebied van onderwijs en ontwikkeling, werk en inkomen, vrije tijd en cultuur en zorg.

In bijeenkomsten en via een enquête heeft de gemeente met inwoners, organisaties en gemeenteraad van gedachten gewisseld over de maatschappelijke opgaven. Op basis hiervan zijn de volgende kernwaarden genoteerd:

- Waarderen vrijwilligers en mantelzorgers
- Iedereen doet mee
- Maatwerk per individu
- Levendige kernen
- Stimuleren burgerinitiatieven
- Vooruitgang door innovatie
- Investeren in mensen
- Aansluiten onderwijs en arbeidsmarkt
- Versterken sociaal netwerk
- Iedereen draagt verantwoordelijkheid
- Multifunctionele voorzieningen
- De gemeente verbindt
- Samenleving als partner

De maatschappelijke structuurvisie vervangt de bekende kadernota's. De vertaalslag naar de uitvoering maakt de gemeente met behulp van beknopte, actiegerichte uitvoeringsagenda's per onderwerp. Daarin wordt waarde gehecht aan versterking van de gemeenschap en participatie van inwoners, bedrijven en instellingen. Bij de uitwerking van de maatschappelijke structuurvisie wil de gemeente inwoners en het maatschappelijke middenveld in een vroeg stadium betrekken. Dit vraagt om een andere werkwijze van de ambtelijke organisatie. In de gemeente Nieuwkoop is men al bekend met het betrekken van burgers in de totstandkoming van beleid. Nu wil men een stap verder gaan in burgerparticipatie. De ideevorming/agendavorming voorafgaand aan beleid mag steeds vaker vanuit inwoners/het maatschappelijk middenveld komen.

De maatschappelijke structuurvisie is op 30 mei 2013 door de raad vastgesteld.

In dit dossier valt het volgende op:

- Integraal procesverloop en kwaliteit
- Participatie
- Strategie en beleid

De maatschappelijke structuurvisie is een sterk instrument op strategisch en beleidsmatig niveau. Hier zijn nadrukkelijk de (maatschappelijke) partners en inwoners bij betrokken. De strategie is vervolgens omgezet in uitvoeringsplannen.

Binnen de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) leeft de verwachting dat de netwerkrrol van de gemeente in de toekomst nog meer vorm moet krijgen. Bijvoorbeeld voor de ontwikkelingen op het sociale domein. De maatschappelijke structuurvisie geldt daarin als mooi voorbeeld en uitgangspunt.

3.4 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Recente landelijke ontwikkelingen (meer inzet op preventie en leefstijl, decentralisaties in het sociale domein, versterking van de eerstelijnszorg en bezuinigingen op het gebied van zorg en welzijn) gaven aanleiding om het Wmo-beleidsplan te herzien. 'De Kanteling', zoals het VNG-project wordt genoemd, kan via het nieuwe beleidsplan worden geïmplementeerd. Belangrijke elementen van dit project zijn het denken in resultaten en het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners. De gemeente moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. Waar mogelijk doen mensen dat op eigen kracht. Als dit niet lukt, biedt de gemeente ondersteuning.

Hoewel het Wmo-beleidsplan tot stevige discussies in de gemeenteraad heeft geleid, is het plan op 31 mei 2013 vastgesteld.

In het dossier Wmo is het volgende van belang:

- Samenwerken met instituties
- Integraal procesverloop en kwaliteit

In 2001 is de ISDR (Intergemeentelijke Sociale Dienst Rijnstreek) ingericht via een Gemeenschappelijke Regeling. Een aantal jaar geleden heeft de gemeente Nieuwkoop zeer bewust de splitsing gemaakt tussen Wmo en de regelingen rondom de Wwb. Dit om vanuit de Wmo dichter bij de burger te acteren en de participatie te bevorderen. Dit heeft een positieve uitwerking gehad.

Hoofdstuk 4 Analyse ervaren bestuurskracht

In dit hoofdstuk gaan we in op de bestuurskracht zoals deze wordt ervaren door de verschillende spelers in de gemeente en door de inwoners. De volgende onderzoeken staan hierin centraal:

- de Quicksan Lokaal Bestuur⁸
- waar staat je gemeente
- medewerkerstevredenheidsonderzoek

Dit geven we opnieuw weer in termen van de vier rollen van een gemeente. Voor deze analyse wordt voornamelijk gebruikgemaakt van de uitkomsten uit de Quicksan Lokaal Bestuur (QSLB). Dit is een vragenlijst die door raadsleden, collegeleden en ambtenaren is ingevuld. Onderstaand is de respons opgenomen.

	Aantal aangemeld	Respons
Raadsleden	21	76% (16)
Collegeleden	5	40% (2)
Ambtenaren	8	50% (4)

4.1 Gemeente als bestuurder

Uit de QSLB blijkt dat raadsleden, collegeleden en de organisatie over het algemeen redelijk tevreden zijn over het bestuurlijk functioneren, al verwacht men wel dat er een verbetering mogelijk is. Het functioneren van de raad krijgt een gemiddelde waardering van 5,9 (op een schaal van 0-10). De waardering door raadsleden, collegeleden en de organisatie loopt op dit punt niet uiteen. Het minst tevreden is men over de vergaderpraktijk van de raadsleden (4,9). Raadsleden verwachten dat er vaker een open debat kan worden gevoerd, waarin debatvaardigheden worden toegepast. *'We moeten meer kunnen open staan voor elkaars gezichtspunten, opdat dit leidt tot een kwalitatief goed besluit'*. Ook geeft een raadslid aan dat minder tijdsdruk op de besluiten zou moeten liggen en dat in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject de raad en inwoners betrokken kunnen worden. Voor het agendabeheer kan het presidium meer verantwoordelijkheid nemen, zo is de gedachte in de toelichting op de enquête van een raadslid.

Om de vergadereffectiviteit te bevorderen wordt het volgende voorgesteld:

- Spreektijd toepassen.
- Vanaf een vaste plek de interpellaties toestaan.
- Goede rolverdeling van raadsleden en collegeleden tijdens de besluitvorming: als het nodig is kan de verantwoordelijk wethouder een toelichting geven, maar vervolgens is het aan de raad om te komen tot een gewogen besluit.
- Goede afweging en gebruik van de 'meningsvormende raad' en de besluitvormende raad'.

⁸ Bron: Rapportage Quick Scan Lokaal Bestuur gemeente Nieuwkoop, oktober 2013.

- Een duidelijke commissiestructuur, op basis waarvan meer betrokkenheid vanuit organisaties en inwoners kan worden georganiseerd.
- Belangrijke onderwerpen op locatie behandelen.

Op basis van het onderzoek blijkt de ondersteuning aan de raad goed geregeld. 100% van de raadsleden is tevreden over de ondersteuning vanuit de griffie. 88% is ook tevreden over de inzet van de Rekenkamer.

Men waardeert het leiderschap van het college goed (7,5), zo ook de onderlinge omgang als collegiaal bestuur (6,2).

Het bestuurlijke samenspel wordt gewaardeerd met een 6,3. Dit is een voldoende, maar tegelijkertijd verwacht men nog winst te kunnen behalen. De gewenste situatie representeert namelijk een rapportcijfer van 7,9. Het dualisme zou nog meer vorm kunnen krijgen, zo is de gedachte.

4.2 Gemeente als organisatie

De organisatie als ondersteuning van het bestuurlijk handelen wordt goed gewaardeerd met een 7,4 gemiddeld. De wens zou zijn om dit naar een 8 te brengen. Het meest tevreden is men over de politiek-bestuurlijke sensitiviteit (7,3) en het opdrachtgever-opdrachtnemerschap (7,1). Overwegend is men tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening (6,6). Collegeleden geven het hoogste oordeel over de huidige ondersteuning. Raadsleden oordelen het laagst over de huidige ondersteuning. Raadsleden hebben wel beelden bij verbeteringen van de producten. *'Aan de raad wordt niet altijd een keuzemogelijkheid voorgelegd'* en *'ga bij de stukken na of alles wat een raadslid belangrijk vindt, is vermeld'*. Raadsleden willen in een jaarverslag bijvoorbeeld de inhoudelijke onderbouwing terugvinden over het verloop van projecten. Kortweg verwacht men in de voorbereiding van de stukken nog winst te kunnen behalen op de volgende punten:

- onderzoeken en presenteren van keuzemogelijkheden;
- risico's onderzoeken en toelichten.

In 2012 is een medewerkerstevredenheidsonderzoek⁹ uitgevoerd. De respons op het MTO is hoog (89,6%). Uit het MTO blijkt dat de gemeente Nieuwkoop positieve scores behaalt, waaronder een 7,7 als rapportcijfer voor de tevredenheid. De scores zijn hoger dan het benchmarkgemiddelde, waarin op de thema's betrokkenheid en communicatie een positief relevant verschil waarneembaar is.

De pluspunten zijn:

- Op de hoogte van doelstellingen
- Efficiënt kunnen werken
- Direct leidinggevende motiveert in werk
- Prettige omgang
- Plezier in werk

⁹ Oktober 2012, MTO gemeente Nieuwkoop door Effectory.

Eventuele verbeterpunten zijn:

- Onderlinge informatie-uitwisseling
- Werk lichamelijk aankunnen
- Werk emotioneel aankunnen
- Collega's motiveren mij
- Inzicht in prioriteiten

De begroting van de personeelsformatie geeft weer dat net na de vorming van de nieuwe organisatie de personeelsformatie toeneemt. Na 2011 neemt de formatie weer af.

	begroting 2007	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	begroting 2012	begroting 2013	begroting 2014
Griffie	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
Directie	2,00	2,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00
Concernstaf	10,10	10,10						
Bedrijfsondersteuning	27,70	27,70	34,21	34,21	33,71	33,01	32,51	47,81
Facilitaire zaken	24,00	24,29	26,79	26,79	26,79	25,50	26,89	
Brandweer	3,95	0,70						
Beheer Openbare Ruimte	44,50	47,06	47,06	49,06	49,34	49,25	48,22	48,68
Uitvoering en handhaving	45,30	45,61	45,50	45,00	45,80	43,53	40,25	40,69
Fysieke en maatschappelijke ontwikkeling	18,60	18,60	18,40	19,90	21,50	17,35	18,57	19,12
Gemeentewinkel	13,50	13,50	15,92	15,92	15,92	16,95	24,29	29,76
Totale formatie	192,15	192,06	193,38	196,38	197,56	190,08	195,23	191,56
Som doorontwikkelingen	0,34-							
Recente formatie	191,81							
<i>Afrondingsverschil</i>	<i>0,25-</i>							

Bij de vaststelling van de organisatiestructuur is er gekozen voor een verzaamd directiemodel, met een algemeen directeur en een directeur bedrijfsvoering en een concernstaf. Na vertrek van de directeur bedrijfsvoering is ervoor gekozen deze functie niet opnieuw in te vullen. Daarmee was er geen sprake meer van een tweehoofdige aansturing. Later in 2008 is ook de concernstaf opgeheven en ondergebracht bij de afdelingen. De concerncontroller en de strategisch adviseur bestuur rapporteerden nog wel direct aan de algemeen directeur. Vervolgens is in 2009 de formatie toegenomen, doordat er extra fte is opgenomen voor: proces- en projectmanagement, ruimtelijke ontwikkeling en werkzaamheden met betrekking tot geo-informatie. Eind 2009 is de functie van strategisch adviseur bestuur vervallen. De economische crises, invoering van de decentralisaties, stagnatie in de woningbouw, bezuinigingen en de opheffing (en terugkomst van enkele taken) van de ISDR, leidden tot een volgende organisatieontwikkeling in 2012. Dit is terug te zien in de terugval van begrote fte per 2012. De afgelopen jaren is stevig bezuinigd op de bedrijfsvoering, wat de daling van het aantal fte in 2014 verklaart.

4.3 Gemeente als samenwerkingspartner

De gemiddelde oriëntatie op de samenleving wordt gewaardeerd met een 6,7. De oriëntatie van raadsleden krijgt hier van alle partijen (raad, college en organisatie) de hoogste waardering. Het college en de organisatie ontvangen voor de oriëntatie respectievelijk een 6,8 en een 6,3.

De verwachting is dat al in een vroeg stadium betrokken partijen betrokken kunnen worden, zodat zij niet ten tijde van de besluitvorming worden geconfronteerd met de gevolgen. Daarnaast verwacht men dat burgerparticipatie nog meer vorm kan krijgen.

Recent is een adviseur aangesteld ten behoeve van coördinatie van de strategische samenwerkingsdossiers. Naar alle waarschijnlijkheid zal deze ontwikkeling op de langere termijn een positief effect hebben op de samenwerking met partners.

4.4 Gemeente als dienstverlener

In december 2011 is het klanttevredenheidsonderzoek (vervolg KTO) naar de baliedienstverlening uitgevoerd. Gemiddeld ontvangt de gemeente Nieuwkoop een 8 als rapportcijfer voor het baliebezoek. Dit is hoger dan het provinciale gemiddelde (7,7) en het landelijke gemiddelde (7,8). Een recent uitgevoerd herhalingsonderzoek bevestigt dit beeld.

In 2010 heeft de gemeente deelgenomen aan het landelijke onderzoek op de vijf burgerrollen. Onderstaande tabel geeft het samenvattende beeld.

	Nieuwkoop	Provincie Zuid-Holland	Gem.grootte <50.000 inw.	Nederland	Max	Min
A. Burger als Kiezer	5,8	5,9	5,9	5,9	6,5	5,1
B. Burger als Klant	-	7,6	7,6	7,6	8,1	7,1
C. Burger als Onderdaan	6,3	6,3	6,2	6,2	6,7	5,7
D. Burger als Partner	5,8	5,7	5,7	5,7	6,4	5,1
E. Burger als Wijkbewoner	6,8	6,9	6,9	6,9	7,3	6,4

Als kiezer ontvangt de gemeente in 2010 een 5,8 als rapportcijfer. Dit sluit aan bij het provinciale beeld. Zo ook geldt dit voor de rapportcijfers gegeven door de burger in de rol van onderdaan (6,3), partner (5,8) en wijkbewoner (6,8).

Hoofdstuk 5 Financiële analyse gemeente Nieuwkoop

In de bijlagen 1, 2 en 3 is de uitgebreide financiële analyse opgenomen van de gemeente Nieuwkoop voor en na de fusie. Hier presenteren wij u de samenvatting.

Vergelijken wij de financiële positie van de drie gemeenten voor de fusie met de huidige financiële positie, valt te constateren:

- De lokale lastendruk is in absolute zin toegenomen. Cebeon concludeert dat de lokale lastendruk bij de drie gemeenten bovengemiddeld was in 2004. Wij concluderen dat de huidige lokale lastendruk als hoog te kenmerken was in 2006. De gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar staan op respectievelijk de 459^e, 433^e en 435^e plaats in de Atlas van de Lokale Lasten in 2006. In relatieve zin in de lastendruk lager. De gemeente Nieuwkoop staat in 2013 op de 385^e in de Atlas van de Lokale Lasten. De lokale lasten zijn ten opzichte van het gemiddelde van de drie gemeenten in 2006 voor een eenpersoonshuishouden gemiddeld gestegen met 12% en voor een meerpersoonshuishouden met gemiddeld 9%.
- De begrotingspositie in 2014 is gemiddeld te noemen. In meerjarig perspectief is de begroting structureel sluitend en wordt de reservepositie van de gemeente verbeterd. Echter voor de boekjaren 2012 en 2013 is een tekort te zien. In 2012 bedroeg dit € 16.533.000,— en € 1.422.000,— in 2013 voor bestemming. De afwijking is voornamelijk veroorzaakt door de toename van de voorziening voor nadelige saldi inzake de grondexploitatie op basis van de actualisatie van de complexen per 1 januari 2013. De gemeente blijft risico's lopen op de grondexploitatie, maar heeft dit getracht af te dekken door middel van voorzieningen. De begrotingen van de individuele gemeenten waren voor de fusie niet structureel sluitend. Anders gezegd, de fusie heeft ervoor gezorgd dat de gemeente Nieuwkoop financieel sterker is geworden.
- Het weerstandsvermogen is ruim voldoende te noemen op dit moment (zie begroting 2014). Gelet op de bevindingen van Cebeon is dit na de fusie sterk verbeterd. Dit wordt echter veroorzaakt door de verkoop van de Nuon-aandelen (stille reserves). In de jaarrekening 2012 bleek dat het weerstandsvermogen van de gemeente onvoldoende was. De gemeente heeft toen de berekening van het weerstandsvermogen veranderd, omdat dit nihil werd. De accountant adviseerde om het weerstandsvermogen weer naar een voldoende niveau te brengen.
- Uit de begrotingsanalyse maken wij op dat de gemeente Nieuwkoop in de begroting 2013 € 5.658.000,— meer uitgaf dan in de fusiebegroting 2007. Dit is ongeveer € 210,— per inwoner.
- Uit de begrotingsanalyse maken wij op dat de gemeente Nieuwkoop in 2013 € 91,— per inwoner meer uitgeeft ten opzichte van de referentiegemeenten dan bij de eerste begroting in 2007 van de gefuseerde gemeente Nieuwkoop. Dit is vooral terug te zien op de volgende functies:
 - 0. Algemeen Bestuur: voornamelijk veroorzaakt door meer uitgaven voor bestuursondersteuning van college B&W.

- 1. Openbare orde en veiligheid: voornamelijk veroorzaakt door meer uitgaven aan de brandweer en openbare orde en veiligheid.
- 5. Cultuur en recreatie: voornamelijk veroorzaakt door meer uitgaven aan sport.

Naast de eerder genoemde functies geeft de gemeente Nieuwkoop meer geld uit aan de volgende functies dan de vergelijkbare gemeenten:

- 7. Volksgezondheid en milieu.
- 8. Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting.

Wij constateren dat de gemeente Nieuwkoop in 2007 € 33,— per inwoner meer uitgaf dan vergelijkbare gemeenten. In 2013 is dit € 124,— per inwoner meer dan vergelijkbare gemeenten. Een stijging van € 91,— per inwoner tussen 2007 en 2013, dit is ongeveer € 2.454.634,—.

Hoofdstuk 6 *Effect van herindeling: analyse van de bestuurskracht*

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag en de daaruit volgende deelvragen.

De centrale vraag in voorliggend onderzoek luidt:

Wat zijn de effecten van de herindeling, zijn de beoogde doelstellingen behaald en waar kan de gemeente zich versterken?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat is de bestuurskracht van de huidige gemeente Nieuwkoop in vergelijking met de bestuurskracht van de voorheen zelfstandige gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen van de herindeling behaald?
3. Waar kan de huidige gemeente Nieuwkoop de bestuurskracht verder versterken?

6.1 **Wat is de bestuurskracht van de huidige gemeente Nieuwkoop in vergelijking met de bestuurskracht van de voorheen zelfstandige gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar?**

Uit het onderzoek blijkt de herindeling een positief effect te hebben gehad op de algehele bestuurskracht. Voordat we daar per gemeentelijke rol op ingaan, stellen we ons de vraag welke randvoorwaarden ten grondslag hebben gelegen aan de ontwikkeling op de bestuurskracht. Uit het kwalitatieve onderzoek (interviews) en de deskresearch (documentatie en onderzoeken) blijken de volgende elementen voorwaardelijk te zijn geweest voor het succesvolle verloop:

- voldoende schaalgrootte;
- geen gevoel van ongelijkheid, maar gelijkwaardigheid;
- voorheen een kwetsbaar ambtelijke organisatie;
- inwoners hadden wel zorgen, geen protest;
- soepele besluitvorming – daar ook tijd voor genomen.

De soepele besluitvorming die vooraf ging aan de bestuurlijke fusie, markeerde een goed begin voor het nieuwe bestuur.

De laatste tijd lijkt de verhouding tussen het college en de raad zich te verscherpen. Volgens zowel raads- als collegeleden kan er nog gewerkt worden aan verbetering van de vergadercultuur.

Als partner in de regio heeft de gemeente Nieuwkoop meer kunnen bereiken dan de drie afzonderlijke gemeenten konden. De successen zijn geschetst aan de hand van verschillende dossiers. Te denken valt hierbij aan de maatschappelijke structuurvisie en het dossier Natura 2000. De regionale ontwikkelingen staan echter niet stil, dus

continue investering in de relaties is van belang. Om die reden is er informatie gecreëerd om de regionale samenwerking te coördineren en heeft de raad een regiocommissie ingericht. Men heeft de ervaring dat er voldoende positie in de regio wordt genoten.

De gemeente als organisatie heeft flinke vooruitgang geboekt, doordat er met de drie gemeenten gezamenlijk een professionele organisatie is samengesteld. Er zijn bijna geen eenpitters op beleidsonderwerpen en er is een sterk managementteam gevormd, waarmee een nieuwe start is gemaakt. De structuur staat stevig. De cultuur vraagt nog aandacht. Niet vreemd voor een organisatie die een korte bestaansgeschiedenis kent. Als verbeterpunten zijn genoemd: het aanspreekgedrag (elkaar wijzen op mogelijke verbeterpunten) en de zelfstandigheid. Dit komt overigens overeen met de behoefte die blijkt uit het MTO. Daarin wordt aangegeven dat men het liefst nog meer op de hoogte zou zijn van de prioriteiten en dat medewerkers ernaar willen streven om meer informatie onderling uit te wisselen. Dat zou moeten bijdragen aan versterking van de creatieve beleidsvorming, hetgeen ook één van de speerpunten van de nieuwe organisatie (per 2007) was. De gemeente als organisatie treft ook de bedrijfsvoering en daarmee de financiële analyse. Daarin concluderen wij dat de lastendruk voor de inwoner is gestegen.

De gemeente als dienstverlener kwam in fysieke zin verder van de burger af te staan, doordat de drie gemeenten samengingen. De afstand is groter geworden. Om die reden er is er bewust gewerkt aan de verbinding met de inwoners. Zo is er van het begin af aan dorpsgericht gewerkt en is geïnvesteerd in de inrichting van het klantcontactcentrum. In de afgelopen jaren is de verwachting van de burger ook veranderd. De burger is mondiger geworden en verwacht een goede dienstverlening. Tegelijkertijd wordt er vanuit de gemeente weer meer van de burger verwacht.

6.2 In hoeverre zijn de doelstellingen van de herindeling behaald?

De doelstellingen van de herindeling bestonden uit opgaven en doelstellingen, welke wij in hoofdstuk 2 geclusterd hebben naar de vier gemeentelijke rollen in bestuurskracht.

Gemeente als Bestuurder

In de afgelopen jaren heeft het bestuur veel tot stand gebracht op de diverse beleidsterreinen. Op strategisch niveau zijn de lange termijn doelen duidelijk, er wordt proactief op ontwikkelingen ingespeeld. Er wordt een solide financieel beleid gevoerd. Het bestuur zoekt de nabijheid van de burgers door vormen van participatie, waaronder dorpsraden.

Gemeente als Samenwerkingspartner

De positie van de gemeente Nieuwkoop in de regio is die van krachtige samenwerkings- en gesprekspartner op een hoger schaalniveau. Als initiator en intermediair zijn bovenlokale belangen op een succesvolle manier behartigd. Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt geparticipeerd in de diverse netwerken. Het belang van samenwerking, met mede-overheden en met regionale maatschappelijke organisaties, zal verder aan belang winnen met de omvangrijke decentralisaties op het gebied van zorg, arbeidsparticipatie en onderwijs.

Gemeente als Organisatie

De gemeentelijke organisatie is voor zijn taak opgewassen, gezien de aanwezige kennis en deskundigheid, professionele aansturing en aangetoonde kwaliteit. De afgelopen jaren heeft de organisatie zich voortdurend vernieuwd en aangepast aan de ontwikkelingen. Bovendien is de laatste jaren stevig ingezet op een efficiënte bedrijfsvoering.

Gemeente als Dienstverlener

Zowel het bestuur als de organisatie hebben klantgerichtheid en dienstverlening hoog in het vaandel. De waardering van de burger als klant is goed. Inwoners van de dorpen krijgen ambtelijke ondersteuning bij het opzetten van een dorpsraad en het opstellen van een dorpsplan. Daardoor wordt differentiatie mogelijk van de gewenste collectieve gemeentelijke diensten, wat bovendien de eigen kracht van het dorp stimuleert.

6.3 Waar kan de huidige gemeente Nieuwkoop de bestuurskracht verder versterken?

Momenteel is de gemeente Nieuwkoop bestuurskrachtig. Wij verwachten een toekomstbestendige versterking als (blijvend) wordt geïnvesteerd op de volgende gebieden.

- *Creatieve beleidsvorming:* bij de vorming van de nieuwe gemeente had men het voornemen om te werken aan creatieve beleidsvorming. De maatschappelijke structuurvisie is hier een sprekend voorbeeld van. Nu is het zaak om dit verder uit te breiden en ook in de uitvoeringsagenda's tot een (creatieve) passende inrichting te komen. De uitdaging van de decentralisaties in het sociale domein gaan hier nu in voorop.
- *Burgerparticipatie:* Ook op het gebied van burgerparticipatie heeft de gemeente een ontwikkeling doorgemaakt. Dikwijls worden de inwoners betrokken bij belangrijke beleidsopgaven. Ook zijn er enkele dorpsraden ingericht. Maar dit geldt nog niet voor alle kernen. Daarnaast doen raadsleden de oproep om de inwoner nog meer te betrekken. In de toekomst blijft dit van belang.
- *Bedrijfsvoering:* Uit onze financiële analyse blijkt dat de lastendruk in absolute zin is toegenomen, maar dat de gemeente op de ranglijst van duurste gemeenten is gedaald.
- *Organisatiecultuur:* Naast het doorvoeren van structuurwijzigingen verdient de cultuur onderhoud. Blijvende aandacht voor integraliteit, kennisuitwisseling en eigen verantwoordelijkheid van medewerkers is van belang.
- *Samenhang tussen raad en college:* De nieuwe gemeente kon rekenen op een rustig bestuurlijk klimaat. Inmiddels lijken de verhoudingen tussen en het college en de raad zich wat te verscherpen. Er is behoefte de vergadercultuur aan te passen.

Bijlage 1 Financiële analyse gemeente Nieuwkoop voor en na de fusie

1. Financiële positie voor de fusie

Het onderzoeksbureau Cebeon heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de toen voorgenomen gemeentelijke herindeling van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar¹⁰. Uit dit onderzoek kwamen onder andere de volgende aspecten naar voren aangaande de financiële positie van de drie gemeenten:

- De begrotingspositie van de drie gemeenten in 2004 was relatief slecht. Voor de drie gemeenten tezamen is er gemiddeld genomen sprake van een tekort van circa € 88,— per inwoner. In meerjarig perspectief liep dit tekort verder op.
- Het niveau van de lokale lasten is in 2004 bovengemiddeld van de drie gemeenten.
- Er is sprake van een bovengemiddelde netto-uitgave aan taakgebieden in de sfeer van voorzieningen voor de bevolking (kunst, cultuur en groen).
- Er is sprake van een relatief grote omvang van het ambtelijk apparaat en van een bovengemiddelde uitgave van een aantal taakgebieden (onder andere bij volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing, milieu, bevolkingszaken, algemene ondersteuning).
- Bij het onderhoud in de sfeer van de openbare ruimte is sprake van eigen keuzes ten aanzien van het nagestreefde voorzieningenniveau (kwaliteit onderhoud). Daarnaast vormt mogelijk de slechte bodemgesteldheid een bepaalde kostenverhogende rol.
- De omvang van de reserves neemt duidelijk af en zal bij ongewijzigd beleid in de komende jaren snel verder afnemen.

Kijken we naar de aanwezige stukken vanuit de drie voormalige gemeenten, Liemeer¹¹, Ter Aar¹² en Nieuwkoop¹³ dan onderschrijven we deels bovenstaande bevindingen van Cebeon. Kort geven wij onze bevindingen ten aanzien van de financiële positie van voormalige gemeenten voor de fusie.

¹⁰ Cebeon, 2004, Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, 27 juli 2004, pp. 1-61.

¹¹ Product- en programmabegroting 2005-2008, Jaarrekening 2005 en bijbehorende accountantsverslag en Product- en programmabegroting 2006-2009 gemeente Liemeer.

¹² Product en programmabegroting 2005 en 2006, Producten- en programmarekening 2005 van de gemeenten Ter Aar.

¹³ Productenbegroting 2005, Programmabegroting 2006, Jaarrekening 2005 en bijbehorend accountantsverslag gemeente Nieuwkoop.

We kijken allereerst naar de lokale lasten in 2006 van de drie individuele gemeenten voor de fusie:

Lokale lasten 2006	Bruto lasten eenpersoons-huishouden	Bruto lasten meerpersoons-huishouden	Rangnummer ¹⁴
Nieuwkoop	€ 750,—	€ 795,—	459
Liemeer	€ 657,—	€ 743,—	433
Ter Aar	€ 645,—	€ 743,—	435
Gemiddeld voor de 3 samen	€ 684,—	€ 760,—	

Tabel 1: Lokale lasten van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar in 2006 (bron. www.coelo.nl)

Uit het vorige schema blijkt dat de lokale lasten van de drie individuele gemeenten als hoog kunnen worden gekenmerkt.

Gemeente Nieuwkoop

De gemeente Nieuwkoop kende vanaf 2004 een artikel 12-status. Hiertoe verkrijgt de gemeente extra inkomsten uit het gemeentefonds (aanvullende uitkering), daarnaast dienen de eigen inkomsten zoveel mogelijk gemaximaliseerd te worden. Deze extra inkomsten zijn terug te zien in de boekjaren 2004 en 2005. De gemeente Nieuwkoop liet in haar begroting 2006 het volgende resultaat zien. Vanaf het boekjaar 2006 is terug te zien dat de uitgaven drastisch verminderd dienen te worden.

Resultaat na bestemming begroting 2006 (x € 1.000,—)	Rekening 2004	Begroting 2005	Begroting 2006	Begroting 2007	Begroting 2008	Begroting 2009
Baten	19.327	21.730	14.456	14.407	14.248	14.124
Lasten	20.043	22.112	13.972	13.954	13.656	13.541
Resultaat voor bestemming	-/- 716	-/- 383	485	454	591	581

Tabel 2: Meerjarige exploitatieresultaat en -begroting gemeente Nieuwkoop 2006-2009

De begroting 2006 van de gemeente Nieuwkoop was structureel sluitend. Het boekjaar 2004 is afgesloten met een resultaat voor bestemming van € 715.575,— negatief. Het boekjaar 2005 is afgesloten met een resultaat voor bestemming van € 625.595,— positief.

De gemeente Nieuwkoop kende in 2005 een solvabiliteitsratio¹⁵ van 30,6% en een debratio¹⁶ van 69,4%. Dit was in 2004 respectievelijk 29,0% en 71,0%.

Gemeente Liemeer

De gemeente Liemeer liet in haar begroting 2006 het volgende resultaat zien:

¹⁴ Nummer 1 heeft de laagste woonlasten, nummer 470 de hoogste.

¹⁵ Solvabiliteit = eigen vermogen/totaal vermogen. De solvabiliteit is een kengetal en geeft aan in welke mate een organisatie is gefinancierd met eigen vermogen.

¹⁶ Schuldratio of debratio = vreemd vermogen/totaal vermogen. De schuldratio is een kengetal en geeft aan in welke mate een organisatie is gefinancierd met vreemd vermogen.

Resultaat na bestemming begroting 2006 (x € 1.000,—)	Rekening 2004	Begroting 2005	Begroting 2006	Begroting 2007	Begroting 2008	Begroting 2009
Baten	10.702	8.890	8.834	9.383	8.933	9.000
Lasten	13.837	9.811	9.554	10.062	9.819	9.812
Resultaat voor bestemming	-/- 3.135	-/- 921	-/- 720	-/- 679	-/- 886	-/- 812
Mutatie reserve	2.917	818	247	158	263	113
Resultaat na bestemming	-/- 218	-/- 103	-/- 472	-/- 520	-/- 624	-/- 699

Tabel 3: Meerjarige exploitatieresultaat en -begroting gemeente Liemeer 2006-2009

De begroting 2006 van de gemeente Liemeer was niet structureel sluitend en de tekorten hebben als gevolg dat er wordt ingeteerd op het eigen vermogen. Het boekjaar 2005 werd afgesloten met een tekort voor bestemming van € 1.394.572,— nadelig. Hierdoor zijn de reserves in het boekjaar 2005 afgenomen met per saldo een bedrag van € 1.395.000,—. Aangezien in 2004 ook een nadelig resultaat is geboekt, is de reservepositie van de gemeente Liemeer in 2005 afgenomen van

Resultaat na bestemming begroting 2006 (x € 1.000,—)	Rekening 2004	Begroting 2005	Begroting 2006	Begroting 2007	Begroting 2008	Begroting 2009
Baten	23.455	23.799	17.986	17.410	16.938	16.696
Lasten	25.523	23.453	18.259	17.377	16.875	16.502
Resultaat voor bestemming	-/- 2.068	346	-/- 273	33	63	194
Mutatie reserve	2.419	-/- 165	426	165	167	156
Resultaat na bestemming	351	181	153	198	230	350

Tabel 4: Meerjarige exploitatieresultaat en -begroting gemeente Liemeer 2006-2009

€ 5.238.750,— per 31-12-2004 naar € 3.844.175,— per 31-12-2005. We zien relatief veel uitgaven op de volgende hoofdfuncties:

- 0. Algemeen Bestuur
- 7. Volksgezondheid
- 8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

De gemeente Liemeer kende in 2005 een solvabiliteitsratio van 16,3% en een debtratio van 83,7%. Dit was in 2004 respectievelijk 23,1% en 76,9%.

Gemeente Ter Aar

De gemeente Ter Aar liet in haar begroting 2006 het volgende resultaat zien:

Bovenstaande weergave wijkt enigszins af van hetgeen in de programmabegroting 2006 staat, omdat er geen aansluiting kan worden gevonden met die weergave, qua berekening.

De begroting 2006 van de gemeente Ter Aar was structureel sluitend. Het boekjaar 2004 is afgesloten met een resultaat voor bestemming van € 2.068.000,— negatief.

Het boekjaar 2005 is met een resultaat voor bestemming van € 3.862.000,— negatief. Op de volgende programma's zien we dat de lasten significant zijn toegenomen ten opzichte van de begroting 2005:

- Openbaar bestuur – lasten begroot € 3.186.000,—, gerealiseerd € 6.440.00,—.
- Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ontwikkeling – lasten begroot € 1.257.000,—, gerealiseerd € 5.506.000,—. De baten zijn echter ook toegenomen – baten begroot € 619.000,—, gerealiseerd € 7.262.000,—.

De gemeente Ter Aar kende in 2005 een solvabiliteitsratio van 43,7% en een debtratio van 56,3%. Dit was in 2004 respectievelijk 66,7% en 33,3%. De gemeente Ter Aar kende een goede vermogenspositie, maar door afboekingen vanwege tekorten op het exploitatieresultaat is deze positie verslechterd.

2. Financiële positie nu

De huidige financiële positie van de gemeente Nieuwkoop brengen wij in kaart aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is de lokale lastendruk¹⁷ van de gemeente?
- Is er sprake van een meerjarig sluitende begroting?
- Wat is de trend van de algemene dekkingsmiddelen?
- Wat zijn potentiële financiële risico's voor de gemeente?
- Is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's op te vangen?
- Zijn de voorgenomen bezuinigingsopgaven gerealiseerd?
- Wat is de schuldpositie van de gemeente en de mate van solvabiliteit?

Lokale lastendruk bij de gemeente Nieuwkoop

De gemeente Nieuwkoop neemt in de Atlas van de Lokale Lasten de 385^e plaats in¹⁸, waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Daarmee ligt de lokale lastendruk van de gemeente ruim boven het landelijk gemiddelde en is te karakteriseren als hoog. De lokale lasten bedragen respectievelijk € 767,— voor eenpersoonshuishoudens en € 829,— voor meerpersoonshuishoudens. In onderstaande tabel is dit uitgesplitst naar de individuele tarieven.

	Tarief 2013	Landelijk gemiddelde 2013	Hoogste 2013	Laagste 2013
OZB eigen woningen	0,1334	0,1091	0,2108	0,0434
OZB niet-woningen	0,4664	0,3883	0,7393	0,0841
Afvalstoffenheffing meerpersoons	210	213	425	24
Rioolheffing meerpersoons	221	183	373	65

Tabel 5: lokale lasten in perspectief

De tarieven onroerendezaakbelasting (OZB) liggen bij de gemeente boven het landelijk gemiddelde. De OZB-inkomsten worden bepaald door de waarde van onroerend goed maal het tarief. Bij een geringere waarde zullen de tarieven dus

¹⁷ De lokale lasten betreffen de heffingen die gemeenten heffen ten aanzien van hun burgers, zie www.coelo.nl.

¹⁸ COELO, 2013, Atlas van de Lokale Lasten (www.coelo.nl).

hoger moeten zijn om vergelijkbare inkomsten te genereren met andere gemeenten en andersom. Gemeenten met een hoge belastingcapaciteit ontvangen een lagere

Tabel 6: Meerjarige exploitatieresultaat en -begroting gemeente Nieuwkoop 2012-2017

Resultaat na bestemming begroting 2013 (x € 1.000,—)	Rekening 2012	Begroting 2013	Begroting 2014	Begroting 2015	Begroting 2016	Begroting 2017
Baten	71.903	91.552	71.802	73.203	68.501	77.728
Lasten	88.435	92.974	68.158	72.542	66.078	77.288
Resultaat voor bestemming	-/- 16.533	-/- 1.422	3.645	661	2.423	440
Mutatie reserve	2.044	1.784	-3.267	-468	-2.638	-806
Resultaat na bestemming	-/- 14.489	362	378	193	-/- 215	-/- 366
Resultaat na bestemming na amendementen 14-11-2013	-/- 14.489	362	357	167	-/- 241	-/- 392

algemene uitkering, omdat zij geacht worden zelf meer belasting te kunnen heffen. De algemene uitkering aan een individuele gemeente wordt verlaagd met een bedrag dat is gerelateerd aan de OZB-opbrengst bij hantering van het rekentarief (belastinggrondslag keer rekentarief). De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Nieuwkoop bedraagt € 293.000,—¹⁹. De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland bedroeg in 2012 € 232.000,—²⁰. De gemeente Nieuwkoop kent dus een gemiddeld hogere belastingcapaciteit.

Is er sprake van een meerjarig sluitende begroting?

De meerjarige begroting 2014-2017 van de gemeente Nieuwkoop is meerjarig structureel sluitend. De begroting 2014-2017 laat het volgende beeld zien:

Ten aanzien van bovenstaand beeld zijn er een drietal amendementen aangenomen in de raadsvergadering van 14 november 2013, die het beeld licht beïnvloeden:

- Het raadsbudget is bijgesteld. Een vermindering van het budget 'raadsuitje' met € 4.000,— en het resterende budget van € 1.000,— is hernoemd tot 'raadsexcursies' en vermindering van het budget 'representatie' met € 1.000,—.
- De beschikbaar gekomen middelen door het bezuinigen op het raadsbudget vanaf 2015 worden ingezet om mantelzorgers te ontlasten door de inzet van respijtzorg.
- Het bedrag ad. € 15.700,— voor dorpsgericht werken wordt niet afgeraamd. Dekking hiervoor te vinden in het begrotingsoverschot 2014.
- De bezuinigingsvoorstellen voor het Nieuwkoopse Nieuws, nummer 36 in de notitie 'Andere tijd, andere gemeente' niet uit te voeren.

Voor de jaren 2012 en 2013 is een groot exploitatietekort te zien, van respectievelijk € 16.533.000,— in 2012 en € 1.422.000,— in 2013 voor bestemming. Het resultaat na bestemming voor 2012 is € 14,5 miljoen negatief ten opzichte van een begroot resultaat van € 0,8 miljoen positief. De afwijking is voornamelijk veroorzaakt door de

¹⁹ Bron: Waarderingskamer (www.waarderingskamer.nl) – peildatum 01-01-2012.

²⁰ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl).

toename van de voorziening voor nadelige saldi inzake de grondexploitatie op basis van de actualisatie van de complexen per 1 januari 2013.

Er worden vanuit de reserves gelden aangewend om het tekort op te vangen. Het resultaat na bestemming in meerjarig perspectief is niet positief, dit wordt veroorzaakt door rentetoevoegingen aan reserves. Dit is nodig om geplande uitgaven op grondexploitaties te kunnen dekken (voorbeeld is de Noordse Buurt). Gezien de effecten van de inschattingen rondom de decembercirculaire Algemene Uitkering 2014-2017 is het meerjarig perspectief voor de gemeente neutraal.

Bedragen x € 1.000,—	2014	2015	2016	2017
Saldo begroting 2014-2017 inclusief amendementen 14-11-2013	357	167	-/- 241	-/- 392
Effecten septembercirculaire 2013	287	111	-/- 34	-/- 39
Effecten decembercirculaire 2013	150	376	388	413
Saldo begroting 2014-2017 na verwerking circulaire	794	654	112	-/- 18

Tabel 7: Saldo begroting 2014-2017 gemeente Nieuwkoop na verwerking circulaire

Wat is de trend van de algemene dekkingsmiddelen?

De algemene dekkingsmiddelen van de gemeente Nieuwkoop laten het volgende beeld zien in de begroting 2014-2017:

Algemene dekkingsmiddelen X € 1.000,—	2014 begroot	2015 begroot	2016 begroot	2017 begroot
Baten	34.010	32.428	31.880	30.907
Lasten	-1.508	-1.143	-726	-593
Totaal	32.502	31.285	31.154	30.314
Algemene uitkering (onderdeel baten)	20.201	18.286	18.158	17.904

Tabel 8: Ontwikkeling van de algemene uitkering in meerjarig perspectief gemeente Nieuwkoop 2012-2017

De algemene uitkering laat een dalende trend zien. Vooral de daling van 2014 naar 2015 is relatief groot, namelijk -/- € 1.915.000,—. Om deze lagere uitkering en de daarmee gepaarde risico's op te vangen, heeft de gemeente Nieuwkoop € 250.000,— opgenomen in de risicokaart.

Wat zijn potentiële financiële risico's voor de gemeente?

In bovenstaand schema is te zien dat de algemene uitkering structureel terugloopt. De totale gemeentefondsuitkering zal de komende jaren flink gaan stijgen door grote decentralisaties van taken, zoals de AWBZ-taken, Participatiewet en Jeugdzorg. In de meerjarenbegroting is rekening gehouden met een budget voor de transities in het sociale domein. Dit is deels een voortzetting van het beleid uit de voorgaande begroting en voor het andere deel wordt, via het nieuwe beleid bij deze begroting, om ophoging van dat budget gevraagd. Hoe de structurele geldstromen zullen gaan lopen is nog onbekend. Het is onzeker of de middelen die van het Rijk richting de

gemeente vloeien voldoende zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast zal de totale omzet van de gemeente zodanig hoger worden, dat de afwijkingen ook groter zullen worden.

De gemeente Nieuwkoop verwacht voor de jeugdzorg dat het gaat om een bedrag van ongeveer € 4.500.000,—. Ten opzichte van de huidige uitgaven is dat een tekort van ruim € 900.000,—. Echter deze bedragen zijn nog onzeker. Hetzelfde geldt voor de gelden voor de AWBZ en Participatiewet. In de Uitgangspuntennotitie 2014-2017 van de gemeente Nieuwkoop is voor het financiële risico van de decentralisaties een bedrag van € 0,— opgenomen in 2014, oplopend in 2016 e.v. naar € 605.000,—.

Tevens is er een bedrag van € 170.000,— opgenomen in de risicokaart.

De Wet Hof vertaalt de scherpere Europese afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact in nationale wetgeving. Volgens die afspraken dient Nederland het financieringstekort te beperken tot 3% van het bruto binnenlands product.

De beperking gaat gelden vanaf 2013. Dit heeft verstrekende gevolgen voor de medeoverheden, want de beheersing van het EMU-saldo geldt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het principe van 'samen trap op, samen trap af' geldt hier. Dit betekent een beperking van de begrotingsvrijheid van decentrale overheden en dus inperking van het financiële speelveld van gemeenten om de eigen doelstellingen te realiseren.

In de gemeente Nieuwkoop bestaat een bijzondere situatie rondom de grondexploitatie Noordse Buurt en de andere zogenoemde sleutelprojecten. Binnen de grondexploitatie Noordse Buurt worden investeringen gedaan en subsidies ontvangen. Het project Noordse Buurt is financieel gekoppeld aan de zogenoemde sleutelprojecten. De winstnemingen uit de projecten worden gesaldeerd met de verliesgevende grondexploitaties. Voor het saldo wordt de reserve Nuon Energy ingezet als garantie of als schommelfonds. De voorgestelde constructie heeft wel een aantal risico's:

- De reguliere risico's die binnen de 'voedende' grondexploitaties bestaan, werken door in de financiële resultaten van de grondexploitatie Noordse Buurt.
- De geprognosticeerde opbrengsten worden in een later stadium behaald.
- De reserve Nuon is een rentedragende reserve.

Voor alle lopende grondexploitatieprojecten is een risicoanalyse opgezet. Deze risico's zijn door middel van Monte Carlo gewogen en via onvoorzien meegenomen in de verwachte (lagere) opbrengsten. Verliezen in de sleutelprojecten komen niet ten laste van het weerstandsvermogen maar ten laste van de reserve Nuon. Daarom zijn deze risico's niet meegenomen in de risicokaart.

Is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's op te vangen?

De gemeente Nieuwkoop maakt in haar paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening een inventarisatie van de risico's en het benodigd weerstandsvermogen.

Uit de begroting 2014 blijkt dat op basis van de risico-inventarisatie het benodigde weerstandvermogen € 6.582.000,— is. De gemeente Nieuwkoop beschikt over een weerstandsvermogen van € 29.162.000,—. Hiertoe is ratio weerstandsvermogen 4,3²¹. Dit kan als ruim voldoende worden gekenmerkt.

²¹ Een ratio van < 1,0 wordt gezien als matig/onvoldoende. Een ratio van > 1,0 wordt gezien als voldoende/goed.

In de jaarstukken 2012 was het weerstandsvermogen onder niveau. De gemeente heeft er toen voor gekozen om de berekening van het weerstandsvermogen anders te doen. De gemeente moet hier nog een juist evenwicht in vinden. De accountant heeft in haar bevindingen ten aanzien van de jaarrekening 2012 geadviseerd om een plan uit te werken om het weerstandsvermogen op middellange termijn terug te brengen op een voldoende niveau. De gemeente heeft met de meerjarenbegroting 2013 al een goede aanzet gegeven tot het versterken van het weerstandsvermogen.

Zijn de voorgenomen bezuinigingsopgaven gerealiseerd?

De gemeente Nieuwkoop is in het voorjaar van 2013 een bezuinigingstraject gestart met de naam "Andere tijd, andere gemeente". De voorgestelde maatregelen van dit traject zijn opgenomen in de begroting 2014-2017. Hierdoor is de gemeente Nieuwkoop in staat om een structureel sluitende begroting te presenteren. Het bezuinigingstraject kent de volgende taakstellingen over de periode van 2014-2017:

- 2014: € 755.674,—
- 2015: € 1.072.469,—
- 2016: € 1.068.663,—
- 2017: € 1.092.492,—

Wat is de schuldpositie van de gemeente en de mate van solvabiliteit?

De gemeente Nieuwkoop heeft een schuldratio of debtratio van 44% in 2012, dit was 39% in 2011. Dit getal laat zien dat de gemeente Nieuwkoop voor minder dan de helft van haar activa heeft gefinancierd met vreemd vermogen. Nieuwkoop nam eind 2011 de 63^e positie in, in de ranglijst schulden per inwoner²². De nettoschuld per inwoner bedroeg toen € 192,—. De solvabiliteit van de gemeente Nieuwkoop bedraagt 56% in 2012, dit was 61% in 2011. De afname van de solvabiliteit houdt voornamelijk verband met de afwaardering van gronden en als gevolg daarvan het nadelig resultaat over 2012.

Begrotingsanalyse gemeente Nieuwkoop

De gemeente Nieuwkoop is op 1 januari 2007 ontstaan vanuit een fusie van de gemeenten Nieuwkoop, Ter Aar en Liemeer. Om in kaart te brengen wat de effecten zijn geweest van deze fusie, hebben wij een begrotingsanalyse gemaakt op basis van de begroting 2007 (eerste begroting na de fusie) en 2013 van de gemeente Nieuwkoop. In de begrotingsanalyse wordt de gemeente Nieuwkoop op functieniveau vergeleken met vergelijkbare gemeenten (referentiegemeenten) op basis van centrumfunctie, sociale structuur en aantal inwoners. Voor beide jaren zijn dezelfde referentiegemeenten geselecteerd.

De gemeente Nieuwkoop kent een goede sociale structuur en heeft geen centrumfunctie. De gemeente telde op 1 januari 2007 26.950 inwoners en op 1 januari 2013 26.974 inwoners. Als eerste vergelijken we de uitgaven op hoofdfunctie tussen de begroting 2007 en de begroting 2013 van de gemeente Nieuwkoop.

Uitgaven op hoofdfunctieniveau tussen 2007 en 2013 x € 1.000,—

²² VNG, 2013, Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten op 31 december 2011, 23 mei 2013, pp. 1-21.

	Hoofdfunctie	2007	2013	Vershil
0	Algemeen Bestuur	-/- 3.376	-/- 4.139	763
1	Openbare orde en veiligheid	-/- 1.868	-/- 2.974	1.106
2	Verkeer, Vervoer en Waterstaat	-/- 4.457	-/- 4.628	171
3	Economische Zaken	638	465	173
4	Onderwijs	-/- 1.998	-/- 2.510	512
5	Cultuur en recreatie	-/- 4.551	-/- 5.447	896
6	Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	-/- 4.771	-/- 5.762	991
7	Volksgezondheid en milieu	-/- 1.260	-/- 2.107	847
8	Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting	-/- 2.334	-/- 2.533	199

Tabel 9: Verschillenanalyse begrotingsanalyse op hoofdfunctieniveau gemeente Nieuwkoop 2007 & 2013

Uit het vorige schema is af te leiden dat de gemeente Nieuwkoop in de begroting 2013 € 5.658.000,— meer uitgaf dan in fusiebegroting 2007.

In de begrotingsvergelijking 2007 en 2013 met referentiegemeenten en gemeenten in dezelfde grootteklasse zien we op de programma's de volgende resultaten:

Vershil per inwoner op hoofdfunctieniveau met de referentiegemeenten in euro's			
	Hoofdfunctie	2007	2013
0	Algemeen Bestuur	-/- 7	-/- 24
1	Openbare orde en veiligheid	-/- 6	-/- 34
2	Verkeer, Vervoer en Waterstaat	-/- 46	+ 2
3	Economische Zaken	+ 21	+ 25
4	Onderwijs	+ 10	+ 5
5	Cultuur en recreatie	-/- 19	-/- 56
6	Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	+ 60	+ 37
7	Volksgezondheid en milieu	-/- 11	-/- 36
8	Ruimtelijke Ordening en volkshuisvesting	-/- 48	-/- 43

Tabel 10: Verschillenanalyse begrotingsanalyse met referentiegemeenten op hoofdfunctieniveau gemeente Nieuwkoop 2007 & 2013

In totaal gaf de gemeente Nieuwkoop in 2007 in vergelijking met de referentiegemeenten over de eerste acht hoofdfuncties € 33,— per inwoner meer uit.

In totaal gaf de gemeente Nieuwkoop in 2013 in vergelijking met de referentiegemeenten over de eerste acht hoofdfuncties € 124,— per inwoner meer uit.

Uit de begrotingsanalyse kan een aantal conclusies worden getrokken. Kijkend naar het niveau van de hoofdfuncties kan gesteld worden dat de gemeente Nieuwkoop qua kostenstructuur in vergelijking met de referentiegemeenten duurder is.

Op de volgende hoofdfuncties gaf de gemeente minder uit dan de referentiegemeenten in 2007 (x 26.950 inwoners):

- 3. Economische Zaken: € 21,— per inwoner.

- 4. Onderwijs: € 10,— per inwoner.
- 6. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening: € 60,— per inwoner.

Op de volgende hoofdfuncties gaf de gemeente meer uit dan de referentiegemeenten in 2007:

- 0. Algemeen Bestuur: € 7,— per inwoner.
- 1. Openbare orde en veiligheid: € 6,— per inwoner.
- 2. Verkeer, vervoer en waterstaat: € 46,— per inwoner.
- 5. Cultuur en recreatie: € 19,— per inwoner.
- 7. Volksgezondheid en Milieu: € 11,— per inwoner.
- 8. Ruimtelijke Ordening: € 48,— per inwoner.

Op de volgende hoofdfuncties geeft de gemeente minder uit dan de referentiegemeenten in 2013 (x 26.974 inwoners):

- 3. Economische Zaken: € 25,— per inwoner.
- 6. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening: € 37,— per inwoner.

Op de volgende hoofdfuncties geeft de gemeente meer uit dan de referentiegemeenten in 2013 (x 26.974 inwoners):

- 0. Algemeen Bestuur: € 24,— per inwoner.
- 1. Openbare orde en veiligheid: € 34,— per inwoner.
- 5. Cultuur en recreatie: € 56,— per inwoner.
- 7. Volksgezondheid en Milieu: € 36,— per inwoner.
- 8. Ruimtelijke Ordening: € 43,— per inwoner.

Meer uitgaven/minder inkomsten in 2007

Uit de begrotingsanalyse in bijlage 1 blijkt op welke functies de gemeente Nieuwkoop substantieel (> € 10,— per inwoner) meer geld uitgaf en/of minder ontvangsten had dan de referentiegemeenten in 2007:

- 003. Burgerzaken: € 31,— per inwoner.
- 140. Openbare orde en veiligheid: € 11,— per inwoner.
- 210. Wegen, straten en pleinen: € 53,— per inwoner.
- 221. Binnenhavens en waterwegen: € 14,— per inwoner.
- 423. Bijzonder basisonderwijs, huisvesting: € 11,— per inwoner.
- 560. Openbaar groen en openluchtrecreatie: € 25,— per inwoner.
- 610. Bijstandsuitkering: € 21,— per inwoner.
- 620. Maatschappelijke begeleiding en advies: € 26,— per inwoner.
- 721. Afvalverwijdering en –verwerking: € 41,— per inwoner.
- 722. Riolering en waterzuivering: € 25,— per inwoner.
- 810. Ruimtelijke Ordening: € 17,— per inwoner.
- 820. Woning exploitatie/woningbouw: € 49,— per inwoner.

Minder uitgaven/meer inkomsten in 2007

Uit de bijgevoegde begrotingsanalyse blijkt op welke functies de gemeente Nieuwkoop substantieel (> € 10,— inwoner) minder geld uitgaf en/of meer ontvangsten had dan de referentiegemeenten in 2007:

- 002. Bestuursondersteuning college B&W: € 28,— per inwoner.
- 211. Verkeersmaatregelen: € 14,— per inwoner.
- 330. Nutsbedrijven: € 21,— per inwoner.
- 420. Openbaar basisonderwijs: € 12,— per inwoner.
- 421. Openbaar basisonderwijs, huisvesting: € 11,— per inwoner.
- 622. Huishoudelijke hulp: € 46,— per inwoner.
- 652. Voorzieningen gehandicapten: € 44,— per inwoner.
- 725. Baten reinigingsrecht en afvalstoffenheffing: € 44,— per inwoner (meer ontvangsten).
- 726. Baten rioolrecht: € 27,— per inwoner (meer ontvangsten).
- 822. Overige volkshuisvesting: € 33,— per inwoner.

Meer uitgaven/minder inkomsten in 2013

Uit de begrotingsanalyse in bijlage 2 blijkt op welke functies de gemeente Nieuwkoop substantieel (> € 10,— per inwoner) meer geld uitgaf en/of minder ontvangsten had dan de referentiegemeenten in 2013:

- 002. Bestuursondersteuning college B&W: € 21,— per inwoner.
- 006. Bestuursondersteuning raad en Rekenkamer: € 11,— per inwoner.
- 140. Openbare orde en veiligheid: € 24,— per inwoner.
- 221. Binnenhavens en waterwegen: € 13,— per inwoner.
- 423. Bijzonder basisonderwijs, huisvesting: € 17,— per inwoner.
- 530. Sport: € 29,— per inwoner.
- 560. Openbaar groen en openluchtrecreatie: € 25,— per inwoner.
- 611. Werkgelegenheid: € 16,— per inwoner.
- 721. Afvalverwijdering en –verwerking: € 30,— per inwoner.
- 726. Baten rioolrechten: € 15,— per inwoner (minder ontvangsten).
- 822. Overige volkshuisvesting: € 18,— per inwoner.
- 830. Bouwgrondexploitatie: € 55,— per inwoner (minder ontvangsten).

Minder uitgaven/meer inkomsten in 2013

Uit de bijgevoegde begrotingsanalyse blijkt op welke functies de gemeente Nieuwkoop substantieel (> € 10,— inwoner) minder geld uitgeeft en/of meer ontvangsten heeft dan de referentiegemeenten in 2013:

- 330. Nutsbedrijven: € 26,— per inwoner.
- 421. Openbaar basisonderwijs, huisvesting: € 21,— per inwoner.
- 614. Gemeentelijk minimabeleid: € 13,— per inwoner.
- 652. Voorzieningen gehandicapten: € 31,— per inwoner.
- 725. Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing: € 18,— per inwoner (meer ontvangsten).
- 810. Ruimtelijke ordening: € 17,— per inwoner.
- 823. Bouwvergunningen: € 11,— per inwoner (meer ontvangsten).

Naast de bovengenoemde lasten, kijken wij ook naar de ontwikkeling van de inkomsten van de gemeente Nieuwkoop. Hier maken we ook de vergelijking tussen de boekjaren 2007 en 2013 (zie ook functie 9 in bijlage 1 en 2):

Inkomstensoort in €	2007	2013
OZB-gebruikersdeel	€ 616.000,—	€ 1.049.000,—
OZB-eigenarendeel	€ 3.721.000,—	€ 5.711.000,—
Forensenbelasting	€ 334.000,—	€ 134.00,—
Hondenbelasting	€ 46.000,—	€ 67.000,—
Precariobelasting	€ 256.000,—	€ 600.000,—
Algemene uitkering	€ 19.654.000,—	€ 19.463.000,—
Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	€ 488.000,—	€ 327.000,—

Tabel 11: Verschillen van de inkomstensoorten van gemeente Nieuwkoop 2007 & 2013

Daarnaast constateren wij dat de algemene uitkering lichtelijk gedaald is in 2013 ten opzichte van 2007.

Ten aanzien van de inhuur van derden is er in 2007 voor € 3.256.804,— ingehuurd. In 2013 bedroegen de uitgaven op deze post € 537.807,—.