

Aan de gemeenteraad

c.c. College, mw. A. van Hussel en
mw. G. Schreven

Afdeling

Rekenkamercommissie

Behandeld door

Jacqueline Willenborg

Direct nummer

0346-254200

E-mail

rekenkamercommissie@stichtsevecht.nl

Datum

1 mei 2015

Ons kenmerk

Onderwerp

Rapportage Rekenkameronderzoek effecten
gemeentelijke herindeling

Uw kenmerk

*Bij beantwoording graag ons
kenmerk en datum vermelden.*

Bijlage(n)

1

Geachte voorzitter en leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissie heeft de afgelopen maanden in samenwerking met het bureau Public Profit BV een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de gemeentelijke herindeling.

Het rapport van de Rekenkamercommissie, met daarbij de bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders met bijlage en het nawoord van de Rekenkamercommissie, bieden wij u hierbij aan.

Wij zullen in de commissie bestuur en financiën van 26 mei as. het rapport toelichten en eventuele vragen beantwoorden.

De onderzoekers hebben hun werk goed kunnen verrichten dankzij de zeer bereidwillige medewerking van zowel de ambtelijke organisatie als het College.

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan mogelijke verbeteringen. In het rapport is aandacht voor zaken die goed gaan en voor zaken die verbeterd kunnen worden. Deze verbeterpunten zijn de basis voor de aanbevelingen. Alleen indien deze rapportage zo wordt opgevat dan heeft de Rekenkamercommissie haar doel bereikt.

Met vriendelijke groet,
De Rekenkamercommissie,

de secretaris,

de voorzitter,

J.M. Willenborg

G. Molenaar

Datum

28 april 2015

Versie

Auteur(s)

Public Profit BV

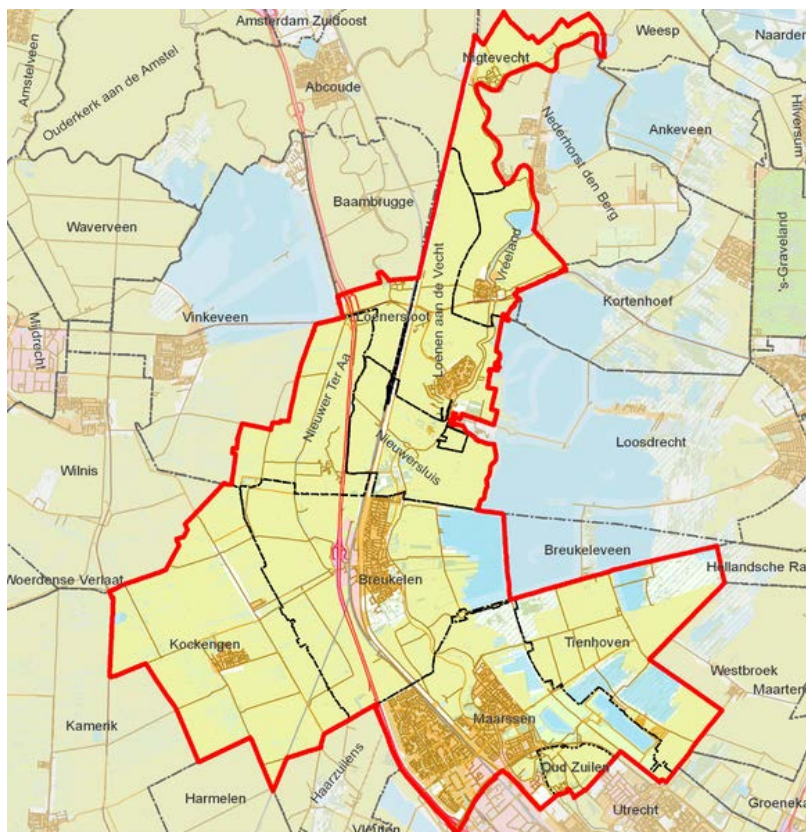
I.o.v. rekenkamercommissie

Status

Definitief

Gemeentelijke herindeling: lasten en lusten?

Een onderzoek door de rekenkamercommissie Stichtse Vecht



Rekenkamercommissie Stichtse Vecht
Breukelen, 28 april 2015

Inhoud

Inleiding	4
1 Opzet en aanpak van het onderzoek	6
2 Het herindelingsproces	9
3 Feitelijke prestaties gemeente Stichtse Vecht	13
Dataverzameling financiële gevolgen en formatieve consequenties	13
Dataverzameling overige consequenties	43
4 Analyse en conclusies	55
Analyse onderzoeksvraag 1: Wat zijn de financiële en formatieve consequenties van de herindeling?	55
Analyse onderzoeksvraag 2: Wat zijn de overige consequenties van de herindeling?	59
Recapitulatie van de analyse: score op de afzonderlijke normen	62
Conclusies onderzoeksvraag 1: financiële en formatieve consequenties	63
Conclusies onderzoeksvraag 2: overige consequenties	64
5 Aanbevelingen	65
6 Afsluiting en samenvatting	66
7 Bestuurlijke reactie met bijlage	68
8 Nawoord rekenkamercommissie	78
Bijlage A: normenkader	80
Bijlage B: ontwikkeling lasten en baten per functie	81

Inleiding

1 De gemeente Stichtse Vecht is op 1 januari 2011 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen. Stichtse Vecht heeft ongeveer 63.000 inwoners.

2 Tijdens de vorige kabinetsperiode werd ingezet op grotere gemeenten en ook het kabinet Rutte II wil een verdere gemeentelijke herindeling. In het regeerakkoord¹ is daarover het volgende gesteld:

“Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van...gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen..... Het eindperspectief voor gemeenten leidt tot besparingen die ontstaan door schaalvoordelen, verminderen van toezicht, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken. De besparing gaat uit van een daling van het aantal gemeenteambtenaren doordat gemeenten groter worden of met elkaar gaan samenwerken. Er is uitgegaan van het rekenkundige equivalent van een vermindering met 75 gemeenten in de periode tot 2017. Voor de totale periode komt deze benadering neer op een resterend aantal van 100-150 gemeenten in 2025. Dit leidt tot een uitname uit het Gemeentefonds.”

Binnen de regeerperiode (tot en met 2016) moet dit landelijk € 180 miljoen opleveren, maar ook in 2017 nog eens € 180 miljoen.

3 Mede om voor- en nadelen van de herindeling beter in te kunnen schatten, heeft de Raad informatie nodig over de effecten van de herindeling, zodat hij die op hun merites kan beoordelen.

4 Op basis van gesprekken die de rekenkamercommissie in de loop van 2013 met de verschillende fracties heeft gevoerd, bleek er behoefte te zijn naar een onderzoek door de rekenkamercommissie naar de gemeentelijke herindeling. Raadsleden zijn met name benieuwd naar de besteding van het frictiebudget en de toereikendheid daarvan en de efficiencyvoordelen van de herindeling. Daarnaast zijn raadsleden benieuwd naar de gevolgen van de herindeling op de gemeentelijke dienstverlening en op de bestuurskracht van de gemeente.

¹ *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012

5 Deze rapportage is als volgt opgebouwd: na de inleiding wordt in hoofdstuk een de onderzoeksaanpak nader toegelicht. In hoofdstuk twee wordt een korte beschouwing van de herindeling gegeven. Hierdoor wordt de context geduid waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. Het derde hoofdstuk geeft de feitelijke prestaties van de gemeente Stichtse Vecht weer op de onderzoeksvragen. Het materiaal voor deze scores is verkregen uit een analyse van beschikbaar gestelde documentatie en uit interviews met ambtelijke medewerkers, een delegatie van de Raad en de verantwoordelijke portefeuillehouders.

6 Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Stichtse Vecht uitgevoerd door Hans Verdellen, Jacco van Gastel en Katja Bongers. Zij zijn verbonden aan onderzoeks- en adviesbureau Public Profit B.V.

1 Opzet en aanpak van het onderzoek

101 In dit hoofdstuk worden de opzet en aanpak van het onderzoek toegelicht.

102 Achtereenvolgens komen aan de orde de doelstelling, de onderzoeksvragen, de reikwijdte en de uitwerking van de aanpak.

Doelstelling

103 Met dit onderzoek beoogt de RKC handvatten te bieden aan de Raad van Stichtse Vecht om de effecten van de gemeentelijke herindeling beter op hun merites te kunnen beoordelen.

Onderzoeksvragen

104 De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de consequenties van de gemeentelijke herindeling die heeft geleid tot de gemeente Stichtse Vecht?

105 Deze hoofdvraag wordt gesplitst in de volgende twee deelvragen:

1. Wat zijn de financiële gevolgen en formatieve consequenties?
 - (a) Welke efficiencyvoordelen hebben zich voorgedaan na de herindeling?
 - (b) Welke bestedingen zijn tot nu toe gedaan vanuit het budget voor frictiekosten?
 - (c) Is het budget voor frictiekosten tot nu toe toereikend?
2. Wat zijn de overige consequenties?
 - (a) Welke gevolgen heeft de herindeling op de dienstverlening van de gemeente?
 - (b) Welk effect heeft de herindeling op de bestuurskracht van de gemeente?

Reikwijdte

106 Accountantscontrole is op grond van artikel 182 van de Gemeentewet uitgezonderd van de taken en bevoegdheden van een lokale rekenkamer. Een herbeoordeling van het werk van de gemeentelijke accountant was in het onderzoek daarom niet aan de orde.

De aanpak

107 Na de projectvoorbereiding is een normenkader opgesteld. Dit normenkader, dat in overleg tussen de rekenkamercommissie en de onderzoekers is vastgesteld, is als bijlage A bij deze rapportage gevoegd.

108 Aan de hand van dat normenkader is de dataverzameling uitgevoerd. Daarbij zijn drie activiteiten te onderscheiden, te weten:

- (a) Documentanalyse: relevante stukken met betrekking tot beleid, uitvoering en financiën, waaronder de jaarstukken vanaf 2009 en de rapportages, alle beschikbare raadsstukken (verslagen, raadsvoorstellen en –besluiten etc.), correspondentie met de provincie over de herindeling, rapporten inzake klanttevredenheid van burgers en dergelijke zijn bestudeerd;
- (b) Interviews: er zijn interviews gehouden met de volgende personen:
 - (i) Dhr. Pieter de Groene (wethouder);
 - (ii) Dhr. Eric Balemans (wethouder);
 - (iii) Mw. Annette van Hussen (gemeentesecretaris);
 - (iv) Dhr. Theo Velo (voorzitter bezwaaradviescommissie);
 - (v) Dhr. Dennis Goris (teamleider Juridische Zaken);
 - (vi) Dhr. Bert Albus (klachtencoördinator);
 - (vii) Dhr. Erwin Lelieveld (teamleider Financiën);
 - (viii) Mw. Carla Koopmans (afdelingsmanager Interne Dienstverlening);
 - (ix) Een delegatie van de Raad²:
 - Mw. Renie Vis (Streekbelangen, voormalig Breukelen);
 - Mw. Mieke Hoek (Het Vechtse Verbond, voormalig Loenen);
 - Dhr. Tjeerd Schuhmacher (GL, voormalig Maarssen);
 - Dhr. Siem Scherpenzeel (CDA, voormalig Breukelen).

Van alle interviews werd een beknopt verslag gemaakt dat ter verificatie aan de geïnterviewden werd voorgelegd;

² Alle raadsleden waren uitgenodigd om deel te nemen aan het interview. De genoemde personen hebben zich aangemeld en deelgenomen aan het interview.

- (c) Er is een enquête uitgezet onder leden van het Platform Burgerparticipatie. De 27 leden van dit platform werden via een vragenlijst gevraagd naar hun ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening en de bestuurskracht na de gemeentelijke herindeling. Zij werden verzocht om daarvan ook een beoordeling te geven.

109 De verkregen feiten uit deze dataverzameling zijn, na verificatie, de grondslag voor het maken van de analyse op basis waarvan conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

110 Tot zover deze toelichting op de aanpak. Voordat de feitelijke prestaties van Stichtse Vecht in relatie tot de onderzoeksvragen worden weergegeven, wordt in het volgende hoofdstuk eerst een samenvatting gegeven van het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot de vorming van de nieuwe gemeente Stichtse Vecht. Doel daarvan is om bevindingen in hun context te kunnen plaatsen.

2 Het herindelingsproces

201 Een gangbare aanname is dat kleine gemeenten kwetsbaarder zijn dan grote en dat zij minder slagkracht hebben. Een grotere gemeente zou ook minder snel genooddaakt zijn dan een kleine om zich aan te sluiten bij allerlei samenwerkingsverbanden (zoals gemeenschappelijke regelingen) om gemeentelijke taken uit te kunnen voeren. Een grote gemeente kan meer taken zelf uitvoeren en daarom is de democratische controle erop beter mogelijk³. Breukelen en Loenen waren dan ook al jaren bezig om een partner te vinden om via samenwerking of fusie verder te gaan.

202 In Breukelen speelde de discussie over een mogelijke fusie al langer, maar die was vrijblijvend. Daarbij werd aanvankelijk gekeken naar Abcoude en Loenen als mogelijke partners (de “BAL-variant”). In deze discussie was het feit dat Kockengen vlak daarvoor was heringedeeld met Breukelen nog een factor van belang. In het voormalige Kockengen bestond er namelijk een voorkeur om (desnoods los van Breukelen) te fuseren richting het Groene Hart. In de Raad van Breukelen werden alle varianten besproken, maar een ongedeeld Breukelen (dus inclusief Kockengen) had bij een eventuele volgende fusie uiteindelijk de voorkeur.

203 Toen er in 2006 onverwachts Tweede Kamerverkiezingen waren, is er in Loenen een referendum gehouden over een eventuele fusie. 80 % koos toen voor behoud van zelfstandigheid van de gemeente Loenen (opkomst 93%). Samenwerking werd echter niet uitgesloten (er werd gekeken naar het voorbeeld van de ambtelijke samenwerking tussen de BEL-gemeenten⁴). Loenen had dus geen interesse in een fusie, maar verkende wel samenwerkingsopties, aanvankelijk vooral met Wijdmeren. Loenen heeft tot het laatst toe de voorkeur gehouden voor samenwerking in plaats van fusie.

204 In Maarssen speelde herindeling veel minder. Maarssen was ook zonder een fusie groot genoeg om enige slagkracht te hebben. Tegelijkertijd was Maarssen er echter voor beducht om in een volgende fusiegolf deels of geheel opgeslokt te worden door Utrecht. Dat gold vooral voor Maarssenbroek, dat een relatief stedelijk karakter heeft. Bovendien bestond in Maarssen de dringende wens om de relatie met de burger te verbeteren en het vertrouwen in het bestuur te vergroten. Maarssen had daarom wel interesse in een fusie met Breukelen. Loenen was aanvankelijk niet in beeld. In Maarssen werd vooral vanuit inwoners en ondernemers aangedrongen op een fusie.

³ De aanname is overigens niet altijd juist. Uit een recent onderzoek blijkt dat gemeenten met gemiddeld tien tot zestien buurgemeenten contracten over de jeugdzorg, de thuiszorg en de langdurige zorg afsluiten. Geen enkele gemeente acht zich volgens dat onderzoek in staat alle nieuwe zorgtaken zelfstandig uit te voeren (Volkskrant 15 januari 2015 p. 1, “Raad buitenspel bij inkoop zorg”).

⁴ Blaricum, Eemnes, Laren

205 Abcoude vroeg in 2006 een Arhi-procedure⁵ aan. Op 18 september 2006 stemden provinciale staten van Utrecht (PS) in met het starten van een Arhi-procedure, gericht op de versterking van de bestuurskracht in het Vecht- en Plassengebied. Hierbij waren naast Abcoude ook de gemeenten Breukelen, Loenen, Maarssen, De Ronde Venen en Wijdmeren betrokken. Centraal stond het versterken van de bestuurskracht van Breukelen, Abcoude en Loenen in regionale context. Van de drie omliggende gemeenten (Maarssen, de Ronde Venen en Wijdmeren) werd de bestuurskracht voldoende geacht. Deze gemeenten konden volgens GS echter wel een bijdrage leveren aan het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen. Daarom hebben GS besloten deze grotere gemeenten te betrekken bij de procedure⁶.

206 Het doel van de herindeling was impliciet. Uit de voor het onderzoek bestudeerde stukken en de gehouden interviews blijkt dat het doel was om te komen tot een robuuste gemeente met voldoende slagkracht en een efficiënte taakuitvoering. Dit doel is niet lokaal, maar op landelijk niveau bepaald. In feite hadden gemeenten “niets te willen”.

207 De toenmalige staatssecretaris zette druk op het proces vanwege de Arhi-procedure en daarom had het proces geen vrijblijvend karakter meer. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten spraken een voorkeur uit voor de “Vecht en Venen-variant” (Abcoude, Breukelen, Loenen en De Ronde Venen). De BAL-variant was namelijk nog steeds te klein om voldoende slagkracht te hebben. Echter, op 14 mei 2009 stelde de Tweede Kamer vast dat er onvoldoende draagvlak was voor deze Vecht en Venen-variant en werd het wetsvoorstel aangehouden.

208 Daarna zijn in opdracht van de staatssecretaris nog verschillende varianten onderzocht. Uiteindelijk is in 2009 en 2010 ook nog onderzoek gedaan naar de samenwerkingsvariant en de fusievariant “BLM” (Breukelen, Loenen en Maarssen) en werden deze varianten vergeleken naar mate van draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimtebehoefte. Daaruit bleek dat de *fusievariant* BLM meer voordelen had, met name voor de bestuurskracht, dan de *samenwerkingsvariant* BLM. Bestuurskracht werd omschreven als de mate waarin de nieuwe gemeente in staat is om haar lokale en regionale opgaven adequaat te vervullen. Dit werd niet nader gespecificeerd of meetbaar gemaakt.⁷

⁵ Artikel 123 van de Grondwet regelt dat provincies en gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven of ingesteld. Art. 123 is de basis voor de wet Arhi (wet Algemene regels herindeling) en heeft als doel om het proces te begeleiden en alle gevolgen te ondervangen.

⁶ Zie ook raadsbesluit Maarssen, van 16 januari 2007.

⁷ *Perspectief Huis op Orde, Naar balans tussen ambitie en realisme*, Berenschot, juni 2009 & *Financieel Onderzoek Herindelingsvarianten Vecht en Plassengebied*, BZK en provincie Utrecht, 2010

209 In november 2009 concludeerde de staatssecretaris dat er twee herindelingen moesten komen in plaats van een: één herindeling bestaande uit de samenvoeging van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen en één herindeling bestaande uit de samenvoeging van de gemeenten Abcoude en De Ronde Venen. Op 23 april 2010 werd een daartoe strekkend wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen.⁸ Op 1 januari 2011 gingen Breukelen, Loenen en Maarssen verder in de nieuwe gemeente Stichtse Vecht. Uiteindelijk was voor de keus van de BLM-variant doorslaggevend dat de drie voormalige gemeenten ook (als gebied, met een landelijk karakter) goed bij elkaar pasten.

210 Uit de voor het onderzoek gehouden interviews blijkt dat het beeld ambtelijk en bestuurlijk is dat de herindeling geslaagd is: Het is gelukt om in korte tijd (acht maanden) tot een efficiënt ambtelijk apparaat te komen (minder ambtenaren, terwijl de omvang van het ambtelijk apparaat voor de herindeling al aan de krappe kant was) en minder vierkante meters.

211 Dat de fusie geslaagd is blijkt volgens het College onder meer ook uit het feit dat het preventief (herindelings)toezicht door de provincie na een jaar al is beëindigd en dat de gemeente Stichtse Vecht in de *ranking* van de financiële positie door de provincie van onder de streep is gestegen naar nummer 6 in de provincie Utrecht.

212 De gemeente is nu groot genoeg om meer slagkracht te hebben en tegenwicht te kunnen bieden aan een aantal grote, relevante partijen in de regio (zoals grotere gemeenten, Prorail en RWS), zo werd aangegeven in de interviews.

213 Uit de interviews blijkt echter ook dat het draagvlak voor de herindeling op lokaal niveau bij politiek en inwoners een teer punt blijft. Die zien vaak de voordelen van een gemeentelijke fusie niet, maar alleen de nadelen. Herindeling maakt veel sentimenten los. De interactie tussen het College en de Raad over de herindeling wordt nu soms ook nog beheerst door emotie.

214 Het kiezen van een naam voor de gemeente is gelukt, maar uit een keus tussen de voormalige gemeentelocaties ten gunste van één gedeelde locatie is men niet geheel gekomen, dus er zijn nog steeds drie locaties. Pas medio 2015 zal naar verwachting van drie naar twee locaties worden teruggaan. De ambtelijke organisatie zal dan op één locatie – in Maarssen- gehuisvest worden.

⁸ Gewijzigd voorstel van wet Samenvoeging van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen, en van de gemeenten Abcoude en De Ronde Venen (kamerstuk 31 840).

215 Van meet af aan is overigens wijkgericht gewerkt en de diverse kernen hebben hun eigen identiteit behouden binnen het grote geheel van Stichtse Vecht. Kockengen valt dus bijvoorbeeld niet meer onder Breukelen, maar is één van de kernen van Stichtse Vecht, die alle “gelijkwaardig” zijn. Vanuit de gemeente is ook steeds bewaakt dat Maarssen (als grootste gemeente) niet de trekker van het herindelingsproces zou worden en dat Loenen en Breukelen – al was het maar in de perceptie- alleen maar braaf mochten volgen. In alle ambtelijke werkgroepen waren dan ook steeds twee ambtenaren van elk van de drie gemeenten vertegenwoordigd.

216 Tot zover deze toelichting op het herindelingsproces. In het volgende hoofdstuk volgen de bevindingen van het onderzoek (de feitelijke prestaties van de gemeente Stichtse Vecht in relatie tot de onderzoeksvragen).

3 Feitelijke prestaties gemeente Stichtse Vecht

301 In dit hoofdstuk worden de gevonden feitelijke prestaties van de gemeente Stichtse Vecht op de onderzoeksvragen gepresenteerd. Dit betreft een weergave van de feitelijke score, op basis van documentanalyse en interviews met ambtenaren, de verantwoordelijke portefeuillehouder, de klachtencoördinator en de voorzitter van de bezwaaradviescommissie. Deze feitelijke prestaties worden voor wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

302 De in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen bevatten dus nog geen analyse en/of oordeelsvorming. De presentatie van de feitelijke score volgt de opbouw van de onderzoeksvragen.

Dataverzameling financiële gevolgen en formatieve consequenties

303 De dataverzameling voor dit onderdeel laat de volgende resultaten zien:

Vraag 1a: Welke efficiencyvoordelen hebben zich voorgedaan na de herindeling?

Algemeen

304 Zoals ook blijkt uit de reconstructie van het proces in het vorige hoofdstuk, is een mogelijk te behalen efficiencyvoordeel geen argument geweest voor de herindeling van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen. In het rapport over de verschillende herindelingsvarianten uit 2010⁹ wordt zelfs geconcludeerd dat de herindelingsvariant Breukelen, Loenen en Maarssen qua financiële positie beneden gemiddeld scoort.

305 Er is voorafgaand aan de herindeling geen efficiencytaakstelling bepaald of vastgesteld door de stuurgroep Herindeling.

306 Ten behoeve van de Collegeonderhandelingen is in 2010 onderzocht hoe een geprognosticeerd begrotingstekort voor de nieuwe gemeente kon worden opgelost. Het onderzoeksrapport (“Benut de Schaalsprong”)¹⁰ adviseert over de wijze waarop een sluitende begroting kon worden gerealiseerd.

⁹ *Financieel Onderzoek Herindelingsvarianten Vecht en Plassengebied*, BZK en provincie Utrecht, 2010, pagina 86

¹⁰ *Benut de schaalsprong*, Heroverwegingsrapportage Stichtse Vecht, Rapportage t.b.v. de Collegeonderhandelingen Stichtse Vecht 2010, BMC Advies, 25 november 2010

- 307 De voorgestelde maatregelen De voorgestelde maatregelen betroffen
- (a) financieel-technische maatregelen (kostenverlaging door bijv. reductie van onderuitputting, herfinanciering van de leningenportefeuille en het doorvoeren van een generieke korting op budgetten);
 - (b) inkomstenmaatregelen (zoals het verhogen van precario- en grafrechten en doorberekening van BTW en kwijtschelding in de riool- en afvalstoffenheffing);
 - (c) het benoemen van mogelijke efficiencyprojecten;
 - (d) richtingen voor de politieke inhoudelijke discussie over politiek bestuurlijke maatregelen.

308 De stuurgroep Herindeling heeft kennisgenomen van het rapport Benut de Schaalsprong. De voorstellen uit het rapport hebben niet geleid tot concrete taakstellingen of bezuinigingen die in de begroting verwerkt moesten worden.

309 In de programmabegroting 2011 voor de nieuwe gemeente werd aangegeven dat de maatregelen uit Benut de Schaalsprong niet allemaal konden worden gerealiseerd. Er werd alternatieve (incidentele) dekking voorgesteld om te komen tot een sluitende begroting voor 2011. In tegenstelling tot een van de uitgangspunten uit de financiële verkenning (structurele kosten dekken met structurele middelen), is de begroting voor 2011 met *incidentele* dekking sluitend gemaakt. Hierbij is gelijktijdig een plan gepresenteerd om een Strategische Heroverweging uit te voeren. Deze heroverweging moest de structurele lasten en baten van de nieuwe gemeente in balans brengen.

310 Direct na de herindeling werd de gemeente geconfronteerd met extra bezuinigingen door de verlaging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De Strategische Heroverweging werd in 2011 uitgevoerd en de effecten werden verwerkt vanaf de begroting voor het jaar 2012. De (Rijks-)bezuinigingen stonden los van de herindeling.

311 In de eerste financiële verkenning was rekening gehouden met een korting van de algemene uitkering van €450.000. Dit bedrag is genoemd in het rapport over de herindelingsvarianten¹¹. De gemeente had de korting door het wegvallen van de vaste bijdrage van twee gemeenten en aanpassingen van de overige maatstaven en de uitkeringsfactor geraamd op €870.000¹².

¹¹ *Financieel Onderzoek Herindelingsvarianten Vecht en Plassengebied*, BZK en provincie Utrecht, 2010

¹² *Brief gemeente Stichtse Vecht aan minister Plasterk*, 23 april 2013

312 De werkelijke daling van de algemene uitkering in 2011 bleek hoger, namelijk €1.668.000. De gemeente kon op basis van een analyse van het bedrag deze daling niet verklaren. Zij heeft contact gezocht met het ministerie van BZK om uitleg te krijgen over de forse daling van de algemene uitkering. Er kwamen geen duidelijke antwoorden. De gemeente heeft daarom per brief (23 april 2013) uitleg gevraagd bij het ministerie. In de brief vroeg de gemeente om een correctie van de korting van de algemene uitkering omdat zij van mening was dat er te weinig rekening was gehouden met de specifieke situatie na de herindeling.

313 Het ministerie reageerde schriftelijk¹³. De afwijking van de uitkering werd volgens het ministerie verklaard door autonome mutaties die los stonden van de herindeling. De gemeente heeft nog via een politieke lobby gepoogd aandacht te krijgen voor de kwestie, maar dat heeft niet tot bijstelling van de algemene uitkering geleid.

314 De Raad van de nieuwe gemeente trad per 1 januari 2011 in functie en kon daarom niet tijdig de begroting 2011 vaststellen. De gemeente kwam daarom onder preventief toezicht te staan van de Provincie Utrecht (standaard procedure bij herindeling). Bij de beoordeling van de begroting in 2011 heeft de provincie geconstateerd dat er geen sprake was van begrotingsevenwicht. Het toezicht is op financiële gronden voortgezet.

315 De begroting 2012 is wel tijdig ingediend bij de provincie. Omdat de begroting voldeed aan alle richtlijnen is het preventief toezicht met ingang van 2012 opgeheven.

316 De provincie Utrecht publiceert jaarlijks een *ranking* van de financiële posities van de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen¹⁴. De *ranking* is gebaseerd op de beoordeling van de begrotingspositie van de organisaties. De ranking van de financiële posities wordt bepaald op basis van vijf criteria. Dat zijn het begrotingssaldo van het komende begrotingsjaar, het rekeningsaldo van het laatst afgesloten boekjaar, het rekenkundig gemiddelde van de meerjarenbegrotingssaldi en de weerstandscapaciteiten exploitatie en vermogen. De ranking vanaf 2010 is als volgt (de rapportage over 2014 werd niet gemaakt door de provincie):

Gemeente	2010	2011	2012	2013
Loenen	16			
Maarssen	21			

¹³ Brief ministerie BZK, 28 januari 2014

¹⁴ *Begrotingspositie 2013 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen*, provincie Utrecht, 2013

Breukelen	4			
Stichtse Vecht		25	12	6
Aantal gemeenten	29	26	26	26

Tabel 1: Ranking begroting volgens de provincie

317 De stijging in de ranking van de gemeente Stichtse Vecht is groter dan bijvoorbeeld van De Ronde Venen, die op hetzelfde moment werd heringedeeld als Stichtse Vecht (door de samenvoeging van Abcoude en De Ronde Venen). De Ronde Venen stond in 2011 op de 19^e plaats en in 2013 op de 12e plaats in de ranking. De gemeente Stichtse Vecht stijgt van plaats 25 in 2011 naar plaats 6 in 2013.

318 Periodiek stelt de accountant rapportages op naar aanleiding van de interim controle en de controle van de jaarrekening. Naar aanleiding van de eerste interim controle na de herindeling rapporteerde de accountant 59 aandachtspunten en aanbevelingen. Hiervan hadden 20 punten een hoge prioriteit, 33 een gemiddelde prioriteit en zes een lage prioriteit.

319 Bij de interim controle 2011 werd door de accountant vastgesteld dat 44 van de 59 aanbevelingen in voldoende mate waren opgepakt. Er resteerden nog 15 maatregelen die aandacht nodig hadden. Drie hiervan waren ten tijde van de interim controle nog niet opgestart. De overige 12 waren wel opgepakt, maar nog niet volledig geïmplementeerd.

320 In 2012 werden er 19 aanbevelingen gedaan. In het accountantsverslag bij de jaarrekening werd geconstateerd dat er inmiddels vier hiervan waren afgewikkeld, vier aanbevelingen waren nog niet opgepakt en met de overige 11 was een start gemaakt. De jaarrekeningen van 2011 tot en met 2013 hebben allen een goedkeurende verklaring van de accountant gekregen.

321 In 2014 liet de gemeente een audit naar de eigen bedrijfsvoering uitvoeren¹⁵. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat de gemeente haar taken effectief en flexibel kan uitvoeren, dat zij de afgesproken resultaten daarom kan realiseren en dat de gemeente op koers ligt met de inrichting van de primaire en ondersteunende processen. Daarnaast werd geconstateerd dat de Planning en Control cyclus op orde is, maar dat wel meer verbinding met de werkvloer moet worden gelegd. De samenwerking in de gehele organisatie bleek een aandachtspunt. Dit gold ook voor de interne communicatie over kernwaarden en externe opgaven.

Lastenontwikkeling

¹⁵ *Audit Bedrijfsvoering*, Necker-van Naem, april 2014

322 Op basis van de drie afzonderlijke begrotingen van Breukelen, Loenen en Maarssen is een eerste en een tweede financiële verkenning gedaan. De uitgangspunten uit de notities naar aanleiding van deze verkenningen waren de basis voor het opstellen van de begroting 2011 van de nieuwe gemeente Stichtse Vecht.

323 In de eerste financiële verkenning werden de begrotingen van de drie voormalige gemeenten samengevoegd tot één totaal. De begroting (som van de drie gemeenten) startte met een begrotingstekort van €329.000.

324 De begrotingscijfers werden geactualiseerd met structurele effecten uit de jaarrekening 2009, de eerste bestuursrapportages 2010 en nieuwe Cao-afspraken. Dit leidde tot een kostenstijging van in totaal €719.000.

325 Daarnaast werd rekening gehouden met de effecten van de herindeling, per saldo een daling van het budget van €409.000 door:

- (a) De verlaging van de algemene uitkering omdat na de herindeling slechts éénmaal het vaste bedrag per gemeente wordt ontvangen in plaats van driemaal;
- (b) Daling van de bestuurskosten als gevolg van minder burgemeesters, wethouders en raadsleden. Er werd rekening gehouden met één burgemeester, vier wethouders en drieëndertig raadsleden.

326 Na de bovenstaande correcties werd het begrotingstekort voor 2011 in eerste instantie geraamd op €1.457.000. Vanaf 2012 werd er rekening gehouden met een extra korting op het Gemeentefonds, waardoor het tekort jaarlijks oploopt.

327 In de tweede financiële verkenning werden effecten van autonome ontwikkelingen meegenomen in de ramingen voor een bedrag van €750.000. Daarnaast werd op basis van de meicirculaire 2010 rekening gehouden met een korting van €100.000 op de algemene uitkering. Beide mutaties hadden geen relatie met de herindeling.

328 In iedere begroting wordt naast de raming van het betreffende jaar ook een raming van de volgende jaren gemaakt (deze zogenaamde meerjarenraming is een verplicht onderdeel dat in begroting moeten worden opgenomen conform het Besluit Begroten en Verantwoorden, hierna BBV). Het opstellen van de begroting van een bepaald jaar start vanuit het begrotingssaldo zoals dat geraamd is in de meerjarenbegroting in de begroting van het vorige jaar. In de volgende tabel is voor ieder jaar aangegeven hoe het begrotingssaldo zich ontwikkelt en hoe eventuele tekorten in betreffende jaar worden afgedekt:

	2011	2012	2013	2014
Begrotingsaldo startsituatie	-2.270	-4.310	22	-453
Structurele uitgaven:				
Loon/prijzontwikkeling		-1.111	-1.259	384
Autonome ontwikkelingen (WMO/SZ/onderwijs)		-1.560	-739	-763
College programma		-32	-31	
Hogere lasten bedrijfsvoering		-330	-238	
Correctie budgetten		-205	-476	210
Vrijval decentralisatie uitkering			407	
Dekking:				
Formatiereductie		428		
Besparing benut de schaa sprong		1.500		
Subsidies/gemeenschappelijke regeling		1.139		
Vrijval Samenwerkingsverband Utrecht-West		77		
Gemeentelijke heffingen		788	287	254
Insourcing Sociale zaken		535		
Algemene uitkering/ herijking rijksbezuiniging		1.609	-702	-219
Bezuiniging strategische heroverweging		317	1.992	400
Incidentele dekking	2.270	1.148	170	
Onttrekking algemene reserve			450	295
Onvoorzien			117	
Begrotingsaldo	0	-7	0	108

Tabel 2: Verschillen tussen begrotingen (bedragen x €1.000)

329 De tabel laat zien dat jaarlijks de kosten stegen als gevolg van prijsstijging, autonome ontwikkelingen en noodzakelijke aanpassingen van de budgetten. De kostenstijgingen werden gecompenseerd door de stijging van gemeentelijke heffingen, mutaties in de algemene uitkering, incidentele dekking (kostenreducties, onttrekking Algemene reserve) en de bezuinigingen die waren vastgesteld in de Strategische Heroverweging.

330 De gemeente had door de mutaties in lasten en baten een sluitende begroting. De doorgevoerde bezuinigingen die werden gebruikt om kostenstijgingen te compenseren zijn niet terug te voeren op de herindeling.

331 In bijlage B is een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen van de lasten en baten per functie¹⁶. De cijfers laten zien dat tussen 2010 en 2014 de geraamde nettolasten van de functies Algemeen bestuur, Onderwijs en Cultuur en recreatie daalden. De geraamde nettolasten van de functies Verkeer en Vervoer stegen evenals de geraamde nettolasten van Sociale voorzieningen en Maatschappelijke dienstverlening.

332 Het totaal van de lasten van de drie gemeenten samen bedroeg in 2010 €109 miljoen. De lasten in de begroting 2011 – de eerste begroting na de herindeling – bedroegen €105 miljoen. Daar stonden €38 miljoen aan baten tegenover. De nettolasten bedroegen in 2011 dan ook €67 miljoen. In de volgende tabel is de ontwikkeling van de lasten en baten samengevat.

	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
Totaal lasten	109.440	105.120	105.037	99.532	104.786
Totaal baten	42.229	37.496	40.821	33.880	40.446
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	67.217	67.624	64.216	65.663	64.349

Tabel 3: Ontwikkeling lasten en baten (bedragen x €1.000)

333 De tabel laat zien dat in 2014 zowel de lasten als de baten en de algemene dekkingsmiddelen onder het niveau van 2010 liggen.¹⁷

334 Normaal gesproken worden in de begroting de veranderingen ten opzichte van de begroting van het vorige jaar toegelicht. Dat is in de begroting van 2011 niet gebeurd. De begrotingen van de drie gemeenten verschilden in opbouw en indeling en hierdoor was de vergelijking niet te maken.

¹⁶ De cijfers in de bijlage komen uit de opgave van lasten en baten die de gemeente jaarlijks doet aan het CBS. De begrotingssaldi wijken bij enkele jaren af van het begrotingssaldo uit de programmabegroting.

¹⁷ De relatief lage omvang van het begrotingstotaal in 2013 (zowel aan de baten- als aan de lastenkant) wordt veroorzaakt door een andere manier van interne doorbelasting in dat jaar.

335 De begroting 2011 had voor het verwerken van de uitkomsten van “Benut de Schaalsprong”¹⁸ een tekort van €2,3 miljoen. Hiervan wordt een groot deel verklaard door de verlaging van de algemene uitkering van €1,6 miljoen. De overige mutaties zijn niet te onderbouwen omdat de begroting 2010 – 2011 niet vergelijkbaar zijn.

336 De begrotingen van 2012 t/m 2014 komen tot stand door bezuinigingen als gevolg van de lagere algemene uitkering uit het Gemeentefonds enerzijds en autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld prijsindexering) en veranderingen van taken (bijvoorbeeld multifunctioneel sportcentrum en *insourcen* Sociale Dienst) anderzijds.

337 De Raad heeft in november 2011 de Strategische Heroverweging vastgesteld. Het doel van de Strategische Heroverweging is het duurzaam sluitend maken van de begroting met een bijbehorende gezonde reservepositie. In de heroverweging zijn drie aspecten meegenomen:

- (a) Heroverweging op taken;
- (b) Financieel technische maatregelen;
- (c) Efficiencymaatregelen in de bedrijfsvoering.

338 De vastgestelde bezuinigingen zijn verwerkt in de begrotingen van de opeenvolgende jaren. De noodzakelijke bezuinigingen zijn niet veroorzaakt door de herindeling maar een gevolg van de Rijksbezuinigingen. In de bestuursrapportages en de jaarrekening wordt de Raad geïnformeerd over de stand van zaken van de in de Strategische Heroverweging voorgenomen bezuinigingen.

339 De inwoners en bedrijven die gevestigd zijn in Stichtse Vecht betalen verschillende belastingen en heffingen. In de onderstaande tabel¹⁹ zijn de heffingen van de drie afzonderlijke gemeenten vergeleken met heffingen van 2012 t/m 2014. Voor 2011 ontbreken de gegevens (niet bekend bij het CBS). Voor de vergelijking van 2012, 2013 en 2014 met 2010 is voor 2010 een gewogen gemiddelde bedrag per inwoner van de drie voormalige gemeenten berekend.

¹⁸ *Benut de schaalsprong*, Heroverwegingsrapportage Stichtse Vecht, Rapportage t.b.v. de College-onderhandelingen Stichtse Vecht 2010, BMC Advies, 25 november 2010

¹⁹ Bron: Statline.nl (Centraal Bureau voor de Statistiek).

Belasting/retributie	Breuk- elen	Loe- nen	Maars- sen	Gewogen Gemid- delde	Stichtse Vecht			
	2010	2010	2010	2010	2011	2012	2013	2014
Onroerende zaakbelasting gebruikersdeel	18	6	24	20	*)	20	20	20
Onroerende zaakbelasting eigenaarsdeel	136	144	166	156		169	171	174
Hondenbelasting	4	3	4	4		4	4	4
Toeristenbelasting	8	1		2		2	2	2
Forensenbelasting	7			2		2	2	2
Parkeerbelasting	11			3		3	3	3
Percariobelasting	1			0		1	1	1
Roerende woon- en bedrijfsbelasting	1	5		1		1	1	1
Totaal gemeentelijke belasting	186	159	194	187	*)	202	204	207
Rioolheffing	72	141	55	71		88	91	96
Reinigingsrecht en afvalstoffenheffing	111	116	103	107		95	87	83
Begraafplaatsrechten	9	11	3	5		9	9	10
Bouwvergunningen	29	34	28	29		28	22	23
Secretarieleges burgerzaken	17	19	19	19		20	19	18
Marktgeden	2		1	1		1	1	1
Totaal retributies	240	321	209	231	*)	241	229	231
Totaal heffingen	426	480	403	419	*)	443	433	438

*) 2011 niet bekend bij het CBS

Tabel 4: Belastingen en heffingen (bedragen in €)

340 De heffingen stijgen van €419,00 per inwoner (gewogen gemiddelde 2010) naar €438,00 per inwoner. Dit is een totale stijging van 4,5%, gemiddeld is dat 1,1% per jaar. Deze stijging is lager dan het inflatiecijfer (bron CBS). De inflatie was 2,3% (2011), 2,5% (2012), 2,5% (2013) en 1% (2014), dus bijna 2,1% per jaar. De bezuinigingen bij de gemeente hebben dus niet geleid tot een bovenmatige stijging van de heffingen en tarieven die bij burgers en bedrijven in rekening wordt gebracht.

341 De jaarrekeningen laten afwijkingen en opzichte van de begroting zien. In de onderstaande tabel zijn de resultaten van 2011 t/m 2013 opgenomen (jaarrekening 2014 is nog niet vastgesteld).

	2011	2012	2013
Resultaat na bestemming Begroting (na wijziging)	0	0	0
Resultaat na bestemming Jaarrekening	-1.018	-174	1.810
Budgetoverheveling	0	-479	-1.059
Resultaat	-1.018	-653	751

Tabel 5: Ontwikkeling resultaat na bestemming (bedragen x €1.000)

342 Het resultaat ontwikkelt zich positief. Het tekort in 2011 (-€1,0 miljoen) werd omgebogen naar een positief resultaat in 2013 (+ €0,7 miljoen). De resultaten in de jaarrekening worden hoofdzakelijk bepaald door incidentele afwijkingen. In de tweede bestuursrapportage 2014 werd het verwachte resultaat 2014 geraamd op €3,1 miljoen tekort. Hiervan wordt de helft veroorzaakt door niet gerealiseerde ombuigingen.

343 In jaarrekeningen en bestuursrapportages wordt de herindeling overigens niet gebruikt als argument voor fluctuaties in het resultaat.

Formatie

344 De begroting wordt door de Raad vastgesteld op programmaniveau. De lasten en baten op programmaniveau werden in 2011 t/m 2013 niet gespecificeerd naar kostensoorten (bijvoorbeeld salarissen, kapitaallasten). Vanaf 2014 worden de kosten in de programma's gespecificeerd naar enkele kostensoorten. In de programmabegroting wordt geen informatie opgenomen over formatie. Dit is ook niet verplicht in de geldende regelgeving voor de begroting en jaarrekening (BBV)..

345 Er is beperkt informatie over het aantal formatieplaatsen beschikbaar. Het aantal formatieplaatsen is voor de Raad, College en ambtelijke organisatie geen item waarop gestuurd wordt. De gemeente stuurt op *outcome* en *output*. De begroting wordt op basis van het budget voor salariskosten (de loonsom) vastgesteld, niet op basis van formatie. Ook in de jaarrekening en bestuursrapportages wordt niet ingegaan op het aantal FTE.

346 Omdat de Raad stuurt op *output* en *outcome* was er ten behoeve van het onderzoek geen informatie beschikbaar over de werkelijke gemiddelde bezetting over de jaren 2011 tot en met 2014. Omdat het verzamelen van de gegevens ten behoeve van deze informatie de ambtelijke organisatie veel werk zou hebben gekost, terwijl de organisatie druk was met de voorbereidingen van de transitie in het sociale domein, is er in het onderzoek voor gekozen om de relatie tussen loonsom en formatie alleen op begrotingsbasis te beoordelen. Overigens is het opvallend dat de informatie niet binnen de gemeente beschikbaar was. De werkelijke bezetting is immers bepalend voor de loonsom..

347 Door de gehanteerde werkwijze voor het begroten van de loonsom, hoeft de ontwikkeling van de loonsom niet gelijk te zijn aan de ontwikkeling van het aantal FTE's. Er wordt alleen begroot op de totale loonsom. De afdelingsmanagers sturen op de loonsom en hebben daarbij de vrijheid om keuzes te maken ten aanzien van inschaling.

348 De loonsom wordt conform de maatregelen uit de Strategische Heroverweging jaarlijks verlaagd met 2% vanaf 2012. Er moet in totaal een bezuiniging op de loonsom worden gerealiseerd van 8%. Deze besparing moet in 4 jaar gerealiseerd worden, via de zogenaamde 2-4-6-8 trap.

349 De algemene kosten (dit zijn kosten die niet één op één aan een bepaald programma kunnen worden toegewezen) worden op basis van formatie doorbelast aan de programma's. Dit gebeurt in de zogenaamde kostenverdeelstaat²⁰. De gemeente gebruikt de inzet van FTE's per programma als verdeelsleutel om de algemene kosten naar de programma's te verdelen. Deze toedeling van kosten is niet ongebruikelijk in gemeenteland. In de kostenverdeelstaat is informatie over het begrote aantal FTE opgenomen.

350 De formatie die als verdeelsleutel wordt gebruikt in de begroting wordt niet jaarlijks geactualiseerd. In 2011, 2012 en 2013 is de begrote formatie niet gewijzigd. Het aantal FTE is voor het eerst in 2014 aangepast in de kostenverdeelstaat van de begroting.

351 Berenschot heeft in 2009 een onderzoek naar de bedrijfsvoering van de gemeente Maarssen gedaan²¹. In dit onderzoek wordt op basis van benchmarkgegevens geconstateerd dat de gemeente een "uitgebeende" formatie heeft. De gemeente heeft 1,01 FTE per 1.000 inwoners minder in dienst dan gemeenten met een vergelijkbare omvang. De totale formatieomvang van Maarssen was ten tijde van dat onderzoek 240 FTE (281,6 bij een vergelijkbare gemeente). In totaal betekent dit voor Maarssen dat zij ruim 41 FTE minder in dienst heeft dan een gemeente van vergelijkbare omvang. Overigens had Maarssen van de 240 FTE er 187 in dienst. De overige formatie was ingevuld door externe inhuur.

352 In het bovengenoemde rapport is aangegeven dat de relatief lage formatie wordt verklaard door:

- (a) Uitbesteding van uitvoerende taken groen- en wegenonderhoud;
- (b) Uitbesteding van uitvoering Sociale Dienst en het WMO-loket;
- (c) Opstellen en herzien bestemmingsplannen geschiedt op basis van inhuur;
- (d) Uitbesteding van deel van de taken bij bouw- en woningtoezicht.

²⁰ In een kostenverdeelstaat worden indirecte kosten (niet direct aan één programma te koppelen) via een bepaalde verdeelsleutel toegewezen aan programma's.

²¹ *Gemeente Maarssen, perspectief huis op orde*, Berenschot, 2009

353 In het eerder genoemde onderzoek naar de herindelingsvarianten uit 2010²² werd geconstateerd dat de variant Breukelen, Loenen, Maarssen een gemiddeld lage formatie heeft. Na de herindeling is het aantal FTE per 1.000 inwoners 5,4, terwijl dit gemiddeld bij gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners 8,6 FTE en bij een gemeente met een goede sociale structuur en een beperkte centrumfunctie 6,3 FTE is. Dit is af te leiden de onderstaande tabel die is overgenomen uit het onderzoek.

Variant	Gemiddeld aantal FTE's per 1.000 inwoners	Gemiddelde loonsom per FTE
Herindelingsvariant: Breukelen, Loenen en Maarssen	5,4	€ 42.209
Groottegroep: 50.000 - 100.000 inwoners	8,6	€ 41.084
Sociale structuur - centrumfunctie: goed - weinig	6,3	€ 40.160

Tabel 6: Formatie in de verschillende herindelingsvarianten

354 Adviesbureau Leeuwendaal werkte in opdracht van de gemeente de organisatiestructuur voor de nieuwe organisatie uit en stelde voor ieder team de formatie vast²³. Deze formatie was het uitgangspunt voor het plaatsen van de medewerkers na de herindeling. De formatie werd geraamd op 347,5 FTE. In het functieboek was de griffie niet meegenomen (4,5 FTE). Inclusief de griffie is de verwachte formatie na de herindeling gelijk aan de formatie van voor de herindeling.

355 Ook was er geen rekening gehouden met capaciteit voor bedrijfshulpverlening, een lid van het crisisteam, medezeggenschap en vertrouwenspersoon. Dit is door Leeuwendaal wel benoemd in de rapportage, maar de taken zijn niet concreet vertaald naar formatie of geld. Deze extra taken leidden tot een extra formatie van 3,8 FTE. De totale formatie na de herindeling kwam hiermee uit op 355,8 FTE. Dit is hoger dan de formatie van de drie voormalige gemeenten in 2010. Opvallend is dat de formatie in de begroting 2011 lager is (352,1 FTE).

356 Bij het plaatsingsproces waren er 355,8 formatieplaatsen die ingevuld moesten worden. Na de plaatsing waren er 80 vacatures. Daar tegenover was er 55 FTE bovenformatief. Deze medewerkers hadden wel een aanstelling gekregen, terwijl er feitelijk geen formatieplaats beschikbaar was in de betreffende functie.

²² *Financieel Onderzoek Herindelingsvarianten Vecht en Plassengebied*, BZK en provincie Utrecht, 2010

²³ *Detailstructuur Stichtse Vecht*, Leeuwendaal, 2010

357 In de onderstaande tabel is het aantal FTE per jaar opgenomen. Voor 2010 zijn alleen de totaalcijfers beschikbaar. De opzet van de organisatie was bij de drie gemeenten verschillend, waardoor de FTE niet verdeeld konden worden naar de indeling die door Stichtse Vecht is gebruikt. Voor de jaren 2011, 2012 en 2013 is de formatie zoals die is opgenomen in de kostenverdeelstaat van de betreffende begroting in de tabel verwerkt. In september 2014 is het aantal FTE in beeld gebracht op verzoek van de Raad. Deze gegevens zijn een momentopname. De onderzoekers van Public Profit hebben dit aantal FTE niet kunnen verifiëren. Het aantal FTE van 2014 is inclusief vacatureruimte.

Afdeling	Begroting 2010	Jaarrek 2010	Advies Leeuwen daal	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014	Realisatie (01-09-2014)
Directie			2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Concernstaf en Kabinet			6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	5,7
Publiekszaken			67,9	67,9	67,9	67,9	66,1	98,1
Ontwikkeling			61,0	61,0	61,0	61,0	57,1	59,5
Wijk en kernen			62,9	62,9	62,9	62,9	61,7	55,9
Veiligheid, vergunning en handhaving & toezicht			39,5	39,5	39,5	39,5	34,0	*)
Interne dienstverlening			107,8	107,8	107,8	107,8	105,0	107,0
BHV, medezeggenschap **)			3,8					
Bestuursstaf								7,3
Griffie **)			4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,1
Totaal	351,9	349,9	355,8	352,1	352,1	352,1	336,9	339,6
Formatie								
*) Deze afdeling is in 2014 overgeheveld naar de afdelingen Publiekszaken en Bestuursstaf.								
**) Deze formatie was niet in het functieboek opgenomen.								

Tabel 7: Formatie in FTE's per jaar

358 Uit de tabel is af te leiden dat:

- De formatie volgens het functieboek na de herindeling (aangevuld met griffie, BHV, medezeggenschap en bodediensten) hoger is dan de som van formatie van de drie voormalige gemeenten;
- De formatie in de begroting 2011, 2012 en 2013 niet wijzigt;
- De formatie in de begroting 2011 niet gelijk is aan de formatie uit het functieboek (inclusief aanvulling);
- De formatie in 2014 lager is dan de som van de formatie van de drie voormalige gemeenten.

359 In 2014 is de formatie, als gevolg van de bezuinigingen, voor het eerst in de begroting aangepast. In 2014 is de formatie daardoor lager dan de formatie voor de herindeling was. De daling is een gevolg van de bezuinigingsmaatregelen die als gevolg van de korting van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is doorgevoerd onder de noemer van de Strategische Heroverweging. Er is geen direct verband te leggen tussen de daling van de formatie en de herindeling.

Loonsom

360 In de begroting en jaarrekening wordt begroot op programmaniveau. Binnen de programma's worden de kosten niet gespecificeerd. De Raad wordt via de begroting en jaarrekening niet geïnformeerd over de loonsom.²⁴

361 In de bestuursrapportages en jaarrekening worden afwijkingen binnen de programma's toegelicht. Als de loonsom een verklarende factor is voor de afwijking binnen het programma wordt dit in de toelichting opgenomen. De afwijkingen van de programma's worden niet op kostensoorten getotaliseerd.

362 Om een beeld te geven van de ontwikkeling van de loonsom is het relevant om te kijken welke factoren de ontwikkeling van de loonsom bepaald hebben. Het budget van de loonsom wordt bepaald door verschillende factoren. Jaarlijks wordt de loonsom geïndexeerd en aangepast voor de verwachte Cao-ontwikkelingen. Daarnaast is in de Strategische Heroverweging een bezuiniging op de loonsom vastgelegd. Tot slot heeft de wijziging van het takenpakket van de gemeente invloed op de loonsom. Nieuwe taken leiden tot een hogere loonsom; het afstoten van taken leidt tot een lagere loonsom. De ontwikkeling van de loonsom van Stichtse Vecht is in tabel 8 toegelicht:

	Begr. 2011	Begr 2012	Begr. 2013	Begr. 2014
Begroting (voorgaand jaar)	23.695	24.438	24.100	24.129
Indexering/cao	0	672	214	107
Bezuiniging strategische heroverweging	0	-428	-427	-428
Strategische heroverweging (taken)			-219	-609
Bijzondere formatie (BHV, medezeggenschap, etc.)	227			
Brandweer naar Veiligheidsregio	-492			

²⁴ Vanaf 2014 worden de kosten in de programma's gespecificeerd naar enkele kostensoorten.

Multifunctioneel sportcentrum	562	-758	63	
Insourcing sociale zaken			209	-34
Formatie buitendienst (2,2 FTE)			76	
Voormalig personeel (zat niet in begroting)	108			
Reiskosten (zat niet in begroting)	129	138		
Cafetariamodel (zat niet in begroting)	131			
Beloningsdifferentiatie (zat niet in begroting)	101		92	
Garantietoelagen (zat niet in begroting)				247
Jubileumgratificaties (zat niet in begroting)		50		
Overige mutaties	-23	-12	21	-21
Totaal	24.438	24.100	24.129	23.391
Vastgestelde begroting:	24.438	24.100	24.129	23.391

Tabel 8: Oorzaken voor feitelijke mutaties in de loonsom (bedragen x €1.000)

363 Samenvattend zijn de verklarende mutaties voor de loonsom die af te leiden zijn uit de bovenstaande tabel:

- (a) Jaarlijkse indexering van de loonsom;
- (b) Bezuiniging op basis van de vastgestelde bezuiniging (bedrijfsvoering en taken);
- (c) Extra formatie die niet in het functieboek was opgenomen (BHV, medezeggenschap en extra bodediensten omdat er op 3 locaties wordt gewerkt);
- (d) Extra formatie buitendienst;
- (e) Mutaties in taken (vertrek brandweer, insourcing sociale zaken Breukelen en Loenen (werd uitgevoerd door gemeente Woerden), multifunctioneel sportcentrum);
- (f) Diverse arbeidsvoorwaarden die niet de begroting waren opgenomen (cafetariamodel, beloningsdifferentiatie, jubileumgratificaties, kosten voormalig personeel);
- (g) Kosten als gevolg van de herindeling (hogere reiskosten, garantietoelagen gemeente Maarssen). Overigens zijn ook de kosten woon-werkverkeer die voortvloeien uit het sociaal plan ten laste van het frictiebudget geboekt.

364 Uit de tabel volgt dat de loonsom tussen 2010 (€23.695 miljoen) en 2014 (€23.391 miljoen) met €304.000 is gedaald. De daling van de loonsom wordt sterk beïnvloed door de bezuinigingen (uit de Strategische Heroverweging). Deze bezuinigingen hebben geen relatie met de herindeling. De enige direct aanwijsbare mutatie als gevolg van de herindeling is de toename van €227.000 als gevolg van extra formatie (BHV, medezeggenschap, vertrouwenspersoon, crisisteam).

365 In de volgende tabel is de loonsom per 1.000 inwoners uitgedrukt. Hiermee wordt de loonsom gecorrigeerd voor de groei van het aantal inwoners. De loonsom per 1.000 inwoners is in 2014 lager dan in 2010. Dit komt enerzijds doordat de loonsom lager is in 2014. Anderzijds is het aantal inwoners gegroeid, dit heeft een positief effect op de loonsom per inwoner.

	2010	2011	2012	2013	2014
	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting	Begroting
Loonsom absoluut	23.695	24.438	24.100	24.129	23.391
Aantal inwoners	62.781	63.050	63.315	63.491	63.856
Loonsom per 1.000 inwoners	377	388	381	380	366

Tabel 9: Loonsom per 1.000 inwoners (bedragen x €1.000)

366 Uit de tabel blijkt dat de loonsom per 1.000 inwoners na een stijging in 2011 vanaf 2012 daalt. In 2014 is de loonsom per 1.000 inwoners lager dan in 2010.

367 In tabel 10 wordt de begrote loonsom vergeleken met de realisatie:

Jaar	Begroting	Jaarrekening	Vershil
2010	21.955	21.687	268
2011	22.750	20.415	2.335
2012	22.355	21.461	894
2013	22.436	21.411	1.025
2014	21.877		

Tabel 10: Loonsom begroot en realisatie (bedragen x €1.000)

368 De realisaties laten een onderbesteding op het budget van de loonsom zien. In 2011 was de onderbesteding ruim €2,3 miljoen. Dit heeft te maken met de vacaturestop die na de plaatsing van het personeel is toegepast. Na het plaatsingsproces waren er 80 vacatures niet ingevuld.

369 Ook in 2012 (€0,9 miljoen) en 2013 (€1,0 miljoen) was de werkelijke loonsom lager dan begroot. Het verschil wordt ingezet ter dekking van kosten van inhuur derden. (zie volgende paragraaf). Het resultaat van 2014 is nog niet beschikbaar.

370 Overigens is er is geen relatie te leggen tussen het aantal formatieplaatsen en de loonsom. De veranderingen van taakomvang die in de ontwikkeling van de loonsom zijn meegenomen (zie tabel 8: overdragen Brandweerpersoneel, insourcen Sociale Dienst, formatie multifunctioneel sportcentrum, uitbreiding formatie buitendienst) zijn niet zichtbaar in het aantal FTE. Het aantal FTE in 2011, 2012 en 2013 is in de begroting (kostenverdeelstaat) niet gewijzigd. Dat is opvallend. In de begroting wordt het aantal FTE's slechts als rekeneenheid gebruikt voor het verdelen van kosten.

371 De loonsom wordt voor de begroting niet gebaseerd op een begrote formatie (en vacatures) maar op basis van de loonsom van het jaar ervoor. Deze loonsom wordt geïndexeerd en gecorrigeerd met overige mutaties (bezuiniging, meer/minder taken). Deze mutaties leiden tot de begroting van de loonsom voor het nieuwe jaar. Door deze manier van begroten is er een kans dat de werkelijke loonsom structureel afwijkt van de geraamde loonsom, omdat er geen rechtstreekse relatie wordt gelegd met de formatie.

Inhuur

372 In de programmabegroting wordt zoals gezegd niet begroot op kostensoorten. Uit de programmabegroting is dus niet af te leiden hoeveel budget er beschikbaar is voor inhuur van derden.

373 Middels de begroting en de jaarrekening heeft de Raad derhalve geen zicht in de kosten van inhuur. Ook in de bestuursrapportage wordt de inhuur niet apart toegelicht. Als inhuur de oorzaak van afwijking van de kosten binnen een programma is, wordt dit in de jaarrekening en bestuursrapportage wel bij het betreffende programma in de analyse toegelicht.

374 Er wordt gestuurd op de administratief juiste verwerking van inhuur door de gemeente. Zonder dekking wordt er geen goedkeuring gegeven aan het inhuren van derden. Iedere inhuur, inclusief dekking, moet worden goedgekeurd door P&O en Financiën.

375 Er zijn vijf redenen waarom capaciteit ingehuurd kan worden:

- (a) Knelpuntenbudget (frictiekosten). In de frictiekosten is budget gereserveerd om formatieve knelpunten op te lossen;
- (b) Ruimte binnen het budget van de loonsom. Tijdelijk kan er ingehuurd worden in geval van vacatures, langdurig zieke en zwangerschapsverlof;
- (c) Projecten. Binnen de projectbegroting kan ingehuurd worden als er specialistische kennis of tijdelijke capaciteit nodig is;
- (d) In de Strategische Heroverweging is een budget van €500.000 opgenomen voor het oplossen van tijdelijke knelpunten;
- (e) Flexibele schil. Er zijn diverse oproeppools om pieken in het werk op te kunnen vangen. Deze kosten maken onderdeel uit van de budgetten per programma.

376 De afdeling Interne Dienstverlening heeft op verzoek van de Raad een analyse gemaakt van de inhuur derden over 2012 en 2013. De opstelling voor 2014 moet nog gemaakt worden. Voor 2011 is een dergelijke analyse niet gemaakt. De opstelling is niet gecontroleerd door de onderzoekers van Public Profit²⁵. De tabel zoals door de afdeling Interne Dienstverlening wordt weergegeven op de volgende pagina (tabel 11).

²⁵ Het verschil tussen de totalen uit tabel 11 en tabel 12 wordt als volgt verklaard: Tabel 12 bevat de inhuur op de exploitatie (dwz. de inhuur exclusief de inhuur op lopende investeringsprojecten die via de balans lopen), terwijl in tabel 11 de totale inhuur is opgenomen inclusief de inhuur op lopende investeringsprojecten.

Daarnaast geeft tabel 10 de totale loonsom van de gemeente, dwz. inclusief de lasten voor bestuur (Raad, raadscommissies, College e.d.). Met de in tabel 11 weergegeven categorie "inhuur op loonsom" wordt de

inhuur bedoeld die vanwege vacatures heeft plaatsgevonden. Het daadwerkelijke bedrag staat los van het verschil tussen de in tabel 10 aangegeven verschillen tussen begroting en jaarrekening.

Inhuur categorie	2012	2013
Knelpunten budget	573	485
Loonsom	1.746	1.770
Projecten	842	1.027
Strategische heroverweging	184	129
Flexibele schil	42	69
Totaal inhuur derden	3.387	3.480

Tabel 11: Analyse inhuur derden (bedragen x €1.000) afdeling Interne Dienstverlening Stichtse Vecht

377 Uit de tabel is af te leiden dat het grootste deel van de inhuur bestaat uit inhuur gedekt uit de loonsom (vacatureruimte) en inhuur ten behoeve van de uitvoering van projecten.

378 Iedere inhuur wordt verwerkt als administratieve wijziging in het financiële systeem. Periodiek worden alle begrotingswijzigingen ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad. Door het vaststellen van de begrotingswijziging stemt de Raad in met de inhuur en de bijbehorende dekking. Deze werkwijze is niet ongebruikelijk in gemeenteland.

379 In het rapport van Berenschot²⁶ werd geconcludeerd dat de gemeente Maarssen in vergelijking met benchmarkgemeenten relatief veel gebruik maakt van externe inhuur.

380 2010 is als referentiejaar genomen. In dit jaar is er voor inhuur in de begroting een bedrag geraamd van €10,7 miljoen. De werkelijke uitgaven voor inhuur waren €10,5 miljoen. Kosten van inhuur met betrekking tot het proces van de herindeling zijn ten laste van de frictiekosten geboekt. Deze kosten maken dus geen onderdeel uit van de exploitatiekosten in de jaarrekening.

381 Alleen in de jaarrekening van de gemeente Loenen wordt melding gemaakt van inhuur ten behoeve van de herindeling (€438.000). Het is onduidelijk of hier sprake is van frictiekosten die ten laste van het frictiebudget gebracht hadden moeten worden.

382 In de volgende tabel is het verloop van de inhuur door de jaren heen in beeld gebracht. Jaarlijks is de werkelijke inhuur fors hoger dan in de begroting. Dit komt omdat inhuur deels wordt bekostigd uit andere budgetten (bijvoorbeeld uit onderuitputting op de loonsom). Deze inhuur uit andere budgetten is in de begroting niet geraamd, maar wordt in de bestuursrapportages en in de jaarrekening in de toelichting bij de programma's vermeld, als de inhuur oorzaak is van een afwijking van realisatie en opzichte van de begroting.

²⁶ Gemeente Maarssen, *perspectief huis op orde*, Berenschot, 2009

Jaar	Begroting	Jaarrekening	Vershil
2010	10.784	10.466	318
2011	1.182	3.839	-2.657
2012	788	3.363	-2.575
2013	685	3.443	-2.758
2014	899		

Tabel 12: Kosten van inhuur begroot en realisatie (bedragen x €1.000)

383 De kosten van inhuur zijn na de herindeling fors gedaald. In 2010 bedroegen de geraamde kosten van inhuur €10,8 miljoen. Na de herindeling is de geraamde inhuur gedaald naar €0,9 miljoen. Ook in jaarrekening is een forse daling zichtbaar, waarbij opvalt dat de begrote bedragen wel fors worden overschreden.²⁷ Een analyse van de oorzaak van de daling is niet mogelijk omdat er geen specificaties beschikbaar zijn over de inhuur van 2010.

Vraag 1b: Welke bestedingen zijn tot nu toe gedaan vanuit het budget voor frictiekosten?

Vraag 1c: Is het budget voor frictiekosten tot nu toe toereikend?

Algemeen

384 De Raad voor de Financiële Verhoudingen omschreef in haar jaarrapport 1999 frictiekosten als: kosten die zonder de herindeling niet gemaakt zouden worden, de frictiekosten zijn per definitie tijdelijk. Door BZK en de VNG wordt nog steeds dezelfde definitie gehanteerd.²⁸ De rekenkamercommissie sluit voor dit onderzoek dan ook aan bij deze definitie van frictiekosten.

385 De volgende kosten vallen onder de bovenstaande definitie:

- (a) Organisatieonderzoek;
- (b) Integratie van bestaande beheerplannen;
- (c) Afstemming van beleidsvelden;
- (d) Voorlichting;

²⁷ Zie alinea 382.

²⁸ Zie *Beleidskader Gemeentelijke Herindeling*, BZK, 2013 en *Factsheet I: Herindeling op hoofdlijnen*, VNG 2012

- (e) Wachtgelders, boventalligen en garantiesalarissen voor zover geen sprake is van een gelijktijdige reorganisatie;
 - (f) Functiewaardering;
 - (g) Verhuizing en tijdelijke voorzieningen voor huisvesting;
 - (h) Extra lasten als gevolg van kapitaalvernietiging.
- 386 De volgende kosten zijn *geen* frictiekosten:
- (a) Wegwerken van achterstanden, aanpassing afschrijvingsmethodieken;
 - (b) Inzet eigen personeel voor de herindeling (personeel wordt voor prioriteiten ingezet die het College en de Raad kiezen);
 - (c) Structurele lasten van nieuwe huisvesting;
 - (d) Daling algemene uitkering;
 - (e) Opschaling of uitbreiding personeel;
 - (f) Stijgen ambitieniveau (hogere onderhoudskwaliteit).

387 In de voor het onderzoek aangeleverde documenten van de gemeente Stichtse Vecht worden twee soorten frictiekosten onderscheiden. De eerste betreffen de frictiekosten als gevolgen van de herindeling. In de Strategische Heroverweging heeft het College ook een budget frictiekosten in de begroting gereserveerd als onderdeel van de kosten/bezuinigingen van de Strategische Heroverweging. Deze (exploitatie)kosten staan helemaal los van de kosten met betrekking tot de frictiekosten in het kader van de herindeling. De ambtelijke organisatie noemt de frictiekosten van de Strategische Heroverweging daarom frictiekosten SH om het onderscheid met de frictiekosten als gevolg van de herindeling aan te geven.

Friciekosten

388 De herindeling betekent dat de betrokken gemeenten geconfronteerd worden met extra kosten. Ter dekking van deze kosten ontvangen de gemeenten een frictievergoeding van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In 2010 zijn acht werkgroepen ingesteld die ieder op hun terrein hebben gekeken welke frictiekosten verwacht worden als gevolg van de herindeling. Deze werkgroepen hebben voorstellen gedaan aan de stuurgroep. De voorstellen hebben geresulteerd in een voorstel aan de Raad.

389 De Raad van Maarssen²⁹ heeft op 4 oktober 2010 het budget frictiekosten voor 2010 vastgesteld. De Raad heeft een bedrag van €4.453.500 vastgesteld voor de kosten die vooral betrekking hebben op de inrichting van de projectorganisatie, de voorbereiding ten behoeve van de nieuwe organisatie en het buiten gebruik stellen van de niet meer bruikbare zaken van de huidige organisatie. Een specificatie van het bedrag is niet bij het raadsvoorstel opgenomen. Het vastgestelde budget is exclusief een bedrag voor huisvesting.

390 De opbouw van de frictiekosten is terug te vinden in de verslagen van de werkgroepen. Deze verslagen zijn voor het onderzoek niet opgezocht. Er was geen totaal overzicht van de opbouw beschikbaar. De opbouw van de kosten is zichtbaar gemaakt op basis van de specificatie van budgetten die in de begrotingswijziging worden opgenomen en in de realisaties.

391 In hetzelfde raadsvoorstel heeft de Raad een budget beschikbaar gesteld van €1.975.000 voor investeringen in de ICT-infrastructuur. Deze investeringen hebben hun nut voor de nieuwe organisatie. Daarom heeft de Raad besloten dat de kapitaallasten (of leasekosten) van deze investeringen in de begroting van Stichtse Vecht worden afgedekt. De investeringen in de ICT-infrastructuur worden dus niet ten laste van de frictiekosten gebracht. Overigens zijn er naast de vastgestelde investering ook nog andere ICT-kosten ten laste van het frictiebudget gebracht. Het gaat hierbij ondermeer om afkoop van contracten, projectondersteuning, opleiding en conversies. Deze kosten zijn terug te vinden in tabel 14.

392 Jaarlijks wordt de Raad middels het vaststellen van een begrotingswijziging geïnformeerd over de besteding van de frictiekosten in het betreffende jaar. Er is na 2011 geen overzicht van de totale besteding versus het beschikbare budget van alle jaren gegeven. Ook wordt de Raad niet geïnformeerd over de prognose van de resterende bestedingen. Op basis van de begrotingswijziging heeft de Raad formeel ingestemd met de besteding van frictiegelden voor het betreffende jaar. Een systematische confrontatie van budget en (tussentijdse) realisatie met mogelijkheden voor bijsturing voor de Raad ontbreekt.

393 De manager Interne dienstverlening is verantwoordelijk voor de frictievergoeding Herindeling. Het team Financiën controleert of de ten laste van de frictievergoeding geboekte kosten passen binnen de vastgestelde bestedingsrichtingen. Daarnaast toetst het team Financiën bij nieuwe aanvragen ten laste van de frictievergoeding Herindeling of deze voldoen aan de definitie van frictiekosten en adviseert het college van B&W hierover.

²⁹ Omdat Maarssen de financiële administratie voerde van de frictiekosten en deze kosten in de jaarrekening van Maarssen werden verantwoord, diende de Raad van Maarssen formeel het budget te voteren.

394 De frictiekosten maken geen onderdeel uit van de begroting van Stichtse Vecht. De frictiekosten worden via de balans afgewikkeld.

395 De frictiekosten zijn een onderdeel van de rechtmatigheidscontrole die door de accountant bij de jaarrekening wordt uitgevoerd. In de accountantsverslagen 2011-2012 worden geen onrechtmatigheden in de frictiekosten gesignaleerd. Bij de controle hanteert de accountant zogenaamde tolerantiegrenzen. Niet iedere afwijking wordt dus gerapporteerd. De frictiekosten zijn geen aanleiding geweest tot het maken van opmerkingen in het accountantsverslag.

396 De werkelijke bestedingen per jaar lopen niet synchroon met de uitbetaling van het Rijk. Dit is geen probleem. De frictiekosten lopen niet via de reguliere exploitatie, maar worden op de balans geadmistreerd. Voor de jaarrekening heeft dit geen invloed op het resultaat.

397 Omdat een groot gedeelte van de frictiekosten gemaakt wordt voor de datum van herindeling, moeten gemeenten de frictiekosten zelf voorfinancieren. In 2010 en 2011 bedragen de frictiekosten €6 miljoen. In 2011 wordt het eerste voorschot van €3,5 miljoen ontvangen. De frictiekosten beïnvloeden de liquiditeitspositie van de gemeenten. Er mogen geen rentekosten ten laste van het frictiebudget worden gebracht.

Fricatievergoeding

398 Op 23 december 2010 heeft het ministerie de gemeente Stichtse Vecht geïnformeerd over de hoogte van frictievergoeding. De gemeente ontvangt een uitkering volgens de maatstaf herindeling. De vergoeding is vastgesteld op €8.755.942. Dit bedrag wordt uitbetaald in 4 jaarlijkse bedragen. Het eerste jaar na de herindeling (2011) ontvangt de gemeente 40%, daarna nog 3 keer 20% van het totaalbedrag. Het definitieve bedrag komt overeen met de berekening van de frictievergoeding die is gemaakt in het rapport Financieel onderzoek herindelingsvarianten Vecht en Plassengebied (min BZK en Provincie Utrecht, 2009).

Totale frictiekosten 2010-2014

399 Tot en met 2013 zijn de frictiekosten – als onderdeel van de jaarrekening – vastgesteld. De uitgaven van 2010-2013 bedragen in totaal €7,7 miljoen. De jaarrekening 2014 is nog niet vastgesteld. De (nog niet definitieve) frictiekosten 2014 bedragen €0,1 miljoen.

3100 Voor 2015 is een bedrag van €0,8 miljoen aan frictiekosten geraamd. Het is opvallend dat in het vijfde jaar na de herindeling de frictiekosten (fors) stijgen nadat ze in de voorgaande jaren steeds dalen ten opzichte van het jaar ervoor (€4,1 miljoen in 2010 en €0,1 miljoen in 2014).³⁰

3101 In de onderstaande tabel zijn de totale frictiekosten afgezet tegen het beschikbare budget. Voor 2015 heeft de Raad nog geen budget vastgesteld.

	2010	2011	2012	2013	2014	prog- nose 2015	Totaal
Friciekosten							
Vergoeding frictiekosten BZK		3.502	1.751	1.751	1.751		8.756
Door Raad vastgesteld budget (na begrotingswijziging)	4.454	1.115	1.129	496	282		7.476
Realisatie	4.120	1.885	1.129	496	100	796	8.526
Saldo uitkering -/- realisatie	-4.120	1.617	622	1.255	1.651	-796	230

Tabel 13: Friciekosten (bedragen x €1.000)

3102 De totaal ontvangen vergoeding voor frictiekosten bedraagt €8.756.000. Tot en met 2014 is er een bedrag van €7.730.000 gedekt uit het frictiebudget. Hiervan heeft de Raad een bedrag van €7.476.000 vastgesteld middels een begrotingswijziging achteraf.

3103 De totale frictiekosten (inclusief prognose 2015) zijn €8.526.000. De geprognostiseerde kosten zijn €230.000 lager dan de ontvangen frictievergoeding. De gemeente hoeft geen verantwoording aan het ministerie af te leggen over de besteding. Er vindt geen afrekening plaats op basis van de werkelijke bestedingen.

3104 In tabel 14 zijn de frictiekosten gesplitst naar kostensoort per jaar opgenomen.

Kostensoort	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Organisatiecultuur	45.543					45.543

³⁰ Het voor 2015 genoemde bedrag betreft een prognose van de uitgaven ten laste van de frictievergoeding voor nog niet uitgevoerde activiteiten waarover in een eerder stadium besluitvorming heeft in de plaatsgevonden door de gemeenteraad, cq de Stuurgroep Herindeling. Deze activiteiten zullen in 2015 of latere jaren worden uitgevoerd.

Website	0					0
Financiën/P&C	73.158					73.158
Harmonisatie belasting	36.235					36.235
Heroverwegingsoperatie	31.836		350.000			381.836
Harmonisatie Algemeen	33.211					33.211
Huisstijl	89.596					89.596
Communicatie	121.786		955	8.846		131.587
Projectbureau	506.117					506.117
Archief		20.000	58.744	23.478		102.222
Onderzoek huisvesting				40.810		40.810
Huisvesting (inclusief Vlekkenplan)	474.875	420.119	5.438			900.432
ICT	1.676.568	404.214		31.621	39.172	2.151.575
P&O	115.426	519.408	20.617	39.832	55.545	750.828
Functieboek en plaatsingsproces	601.470		57.318			658.788
Interne dienstverlening		112.086	418.459	220.812		751.357
Centrale dienstverlening		33.335				33.335
BOR	95.921					95.921
Publiekszaken			73.283	49.748	5.081	128.112
Veiligheid, vergunning en handhaving				5.369		5.369
Wijken en Kernen	129.955		12.679	22.302		164.936
Versterken strategisch vermogen			4.033	34.713		38.746
Bestuurlijke representatie				9.105		9.105
Inrichten Griffie	76.943					76.943
Vervanging komborden		174.115	3.352	1.148	2	178.617
Beheerskosten WMO			102.953	8.696		111.649
Bijstandverlening		197.934	8.247			206.181
Lasten en heffing belasting		4.150	13.697			17.847
Algemeen	11.109					11.109
Totaal	4.119.749	1.885.361	1.129.775	496.480	99.800	7.731.165

Tabel 14: Friciekosten (bedragen in €)

3105 Voor 2015 zijn de volgende kosten geraamd:

Kostensoort	2015 ³¹
Kosten sociaal plan (flankerend beleid)	200.000
Kosten P&O (functiewaardering/traject HR21)	87.000
Knelpuntenpot (verbetering informatievoorziening)	74.000
Huisvesting (onderzoek/vlekkenplan centrale huisvesting)	48.000
Fusiekosten (versterken strategisch vermogen)	71.000
Knelpunten (kwaliteitsprogramma)	315.000
Totaal geraamde frictiekosten	795.000

Tabel 15: Raming frictiekosten

3106 In 2010 en 2011 zijn er relatief veel correctieboekingen gemaakt. In deze jaren waren in eerste instantie kosten op frictiekosten geboekt, die bij een nadere beoordeling geen frictiekosten waren. Voor 2010 is dat logisch. Er werden immers al kosten gemaakt voor de nieuwe gemeente, maar die bestond nog niet.

Beoordeling frictiekosten

3107 In de volgende alinea's wordt nader ingezoomd op bepaalde kosten en wordt een afweging gemaakt of deze kosten terecht als frictiekosten zijn verantwoord. De bevindingen worden samengevat in een tabel aan het einde van deze paragraaf.

3108 Een fors deel van de frictiekosten (€2,2 miljoen of 29% van het totaal van €7,7 miljoen) bestaat uit ICT-kosten. De ICT-frictiekosten hebben vooral te maken met advieskosten met betrekking tot de ICT-infrastructuur, het migreren van bestanden, uitbreiding van de ICT-omgeving en overstappen naar dezelfde software. Ook zijn de kosten van de aanbesteding van de nieuwe hardware en infrastructuur als frictiekosten verantwoord. Kosten die te maken hebben met het feit dat er op drie locaties wordt gewerkt zijn ook als frictiekosten verantwoord. Het gaat hierbij om kosten die te maken hebben het overstappen naar een webbased versie van software.

³¹ Dit betreft uitgaven voor 2015 en volgende jaren. Zie ook voetnoot 30 bij alinea 3100.

3109 De gemeente heeft gekozen om op drie locaties te werken en het is discutabel of de ICT-kosten als gevolg van dit besluit als frictiekosten aangemerkt kunnen worden. Er zijn veel correctieboekingen gedaan op ICT-kosten, maar enkele posten werden niet gecorrigeerd. Omdat de documenten van de correcties niet beschikbaar waren voor het onderzoek, kon de juistheid van de correctieboekingen niet worden vastgesteld. Vaststaat dat ICT-investeringen die van nut zijn voor de nieuwe organisatie, niet ten laste van het frictiebudget mogen worden geboekt.³² Dit is echter wel gedaan. Het gaat in totaal om €60.400.

3110 Naast de kosten van verhuizing en tijdelijke voorziening huisvesting werden verbouwingkosten als gevolg van de herindeling ten laste van het frictiebudget geboekt. In de verbouwingkosten zijn bovendien ook kosten van meubilair en installaties meegenomen. Er is voor circa €70.000 inventaris aangeschaft. Het betreft hier structurele nieuwe huisvestingskosten; deze vallen niet onder de definitie van frictiekosten.

3111 Het projectteam voor de herindeling was in 2010 gehuisvest in het gemeentehuis van Maarssen. Er is €4.000 als frictiekosten geboekt. De gemeente heeft aangegeven dat het om externe huur ging en niet om doorbelasting van interne huisvestingskosten. Dit kon echter niet met documenten worden onderbouwd. Daarom is het onduidelijk of hier sprake is van frictiekosten.

3112 De gemeente heeft ervoor gekozen om de eerste nieuwjaarsreceptie van de nieuwe gemeente in 2011 breder dan voorheen op te zetten. De kosten (€10.000) werden ten laste van het frictiebudget gebracht. Zonder herindeling zou de gemeente ook een nieuwsreceptie hebben gehouden. Deze kosten vallen daarom niet onder de definitie van frictiekosten.

3113 Breukelen en Loenen hadden hun Sociale Dienst uitbesteed. Stichtse Vecht heeft er voor gekozen om de werkzaamheden die horen bij een Sociale Dienst geheel zelf uit te voeren (te “insourcen”). De gemeente Stichtse Vecht moest de contracten van de Sociale Diensten van Loenen en Breukelen afkopen en betaalde daarvoor zogenoemde “uittreedkosten”. De totale uittreedkosten bedroegen €425.000 en bestonden uit projectkosten en een afkoopsom voor de overheadkosten. De gemeente heeft aangegeven dat de project/advieskosten ten laste van het frictiebudget zijn gebracht. In totaal is € 112.000 ten laste van het frictiebudget gebracht maar dit werd niet onderbouwd met documenten. Op basis van het onderzoek kan dan ook niet worden vastgesteld of het terecht is dat deze kosten ten laste van het frictiebudget werden gebracht.

³² Zie ook Raadsbesluit uit oktober 2010 over frictiekosten.

3114 Op 21 december 2011 stelde de Raad de Strategische Heroverweging vast. In de heroverweging werd opgenomen dat er €350.000 ten laste van de frictiekosten zou worden gebracht in 2012. Er is geen onderbouwing van dit bedrag bekend (zitten er bijvoorbeeld eigen personeelskosten in?). Er is ook geen nadere “duiding” van het bedrag gevonden. Ook in de voorjaarsnota 2012 en de begroting 2012 werd het bedrag niet nader toegelicht. Het bedrag is gebruikt om de begroting 2012 sluitend te maken. Het is onduidelijk of deze kosten te maken hebben met de herindeling en of het dus terecht is dat deze kosten uit het frictiebudget zijn betaald.

3115 In 2014 werden, in lijn met het raadsbesluit over het collegeprogramma, kapitaallasten van nieuwe software (€28.000) ten behoeve van het verbeteren van de interne informatievoorziening ten laste van de frictiekosten gebracht. Deze kosten vallen niet onder de definitie van frictiekosten.

3116 Er werd een aantal kleine posten (enkele honderden euro's) ten onrechte ten laste van het frictiebudget geboekt. De omvang hiervan is zeer gering en daarom worden ze niet gespecificeerd.

3117 Voor 2015 en volgende jaren is een fors bedrag van €460.000 (knelpuntenpot (= verbetering informatievoorziening) €74.000, fusiekosten (=versterken strategisch vermogen) €71.000 en knelpunten in de organisatie (= kwaliteitsprogramma) €315.000) ten laste van het frictiebudget geraamd. Onduidelijk is in hoeverre er na vijf jaar nog een relatie bestaat tussen deze kosten en de herindeling.

3118 Bij de analyse van de inhuur derden werd geconstateerd dat de gemeente Loenen in 2010 voor €438.000 aan kosten voor inhuur had. In de jaarrekening is vermeld dat deze kosten betrekken hadden op de herindeling. Onderliggende stukken ontbreken. Hierdoor is niet te beoordelen of deze kosten wellicht ten laste van het frictiebudget gebracht hadden kunnen worden.

3119 In de onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven:

Omschrijving	Totaal
Voldoet niet aan definitie maar wel ten last van frictiebudget geboekt:	
Licentiekosten van nieuwe software (Cognos)	30.000
Nieuwe software BAG	5.000
Kosten Gemnet (oktober en november 2010)	7.400
Levering Hardware Hewlett-Packard	8.000
Licentiekosten Decos (2013)	5.000
Aanschaf meubilair (stoelen)	5.000
Aanschaf meubilair/inventaris nieuwe huisvesting	70.000
Nieuwjaarsreceptie	10.000
Nieuwe software informatieverbetering	28.000
Totaal:	168.400
Relatie met herindeling onduidelijk, maar wel ten laste van frictiebudget geboekt:	
Huisvesting projectteam	4.000
Uittreedkosten Sociale Dienst (deels)	112.000
Strategische heroverweging 2012	350.000
Knelpunten en fusiekosten 2015	460.000
Totaal:	916.000
Mogelijk frictiekosten, maar niet ten laste van frictiebudget geboekt:	
Inhuur gemeente Loenen 2010 ten behoeve van herindeling	438.000
Totaal:	438.000

Tabel 16: Overzicht opvallende boekingen frictiekosten

Dataverzameling overige consequenties

3120 De dataverzameling voor dit onderdeel laat de volgende resultaten zien:

Vraag 2a: Welke gevolgen heeft de herindeling op de dienstverlening van de gemeente?

Algemeen

3121 Kwaliteit van dienstverlening aan burgers speelde niet expliciet mee in de discussies over de herindeling. In de voor dit onderzoek gehouden interviews werd aangegeven dat direct na 1 januari 2011 ambtelijk wel het voornaamste doel was om goede dienstverlening te bieden aan de burgers. Het College wil ook dat de gemeente benaderbaar is, dicht bij de burgers staat, zichtbaar en transparant is. Zij heeft zich dan ook voorgenomen om alle 12 kernen te bezoeken. Tot nu toe zijn er twee “kernentouren” geweest. Vanuit de perceptie van de gemeente blijkt daaruit onder meer dat er een grote mate van tevredenheid bij burgers bestaat over de gemeentelijke dienstverlening.

Klanttevredenheidsonderzoek

3122 In Maarssen is in 2008 een onderzoek gedaan waaruit bleek dat burgers de dienstverlening aan de centrale balie waardeerden met een 8,4 en in spreekkamers als “ruim voldoende”.³³ Gegevens over klanttevredenheid van de voormalige gemeenten Breukelen en Loenen waren voor het onderzoek niet beschikbaar. Na de herindeling liet de gemeente Stichtse Vecht tweemaal (2011 en 2012) een klanttevredenheidsonderzoek over de publieksbalie uitvoeren.³⁴

3123 De klanttevredenheidsonderzoeken werden uitgevoerd volgens de voorwaarden die het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) stelt aan “waarstaatjegemeente” onderzoek. Hierdoor kan de gemeente in een later stadium besluiten om deelnemer te worden aan de landelijke benchmark om zo na te kunnen gaan hoe ze het doet in vergelijking met andere gemeenten.³⁵

3124 De benchmark maakt onderscheid tussen zes burgerrollen ofwel zes relaties die de burger met de gemeente Stichtse Vecht kan hebben. Deze rollen zijn:

³³ *Onderzoek Centrale Balie*, Oakdale Group Consultancy, 13 december 2008.

³⁴ De onderzoeken zijn in opdracht van de gemeente Stichtse Vecht uitgevoerd door I&O research.

³⁵ De gemeente Stichtse Vecht had ten tijde van het rekenkameronderzoek nog geen besluit genomen over deelname aan de benchmark.

- (1) de burger als kiezer;
- (2) de burger als klant;
- (3) de burger als onderdaan;
- (4) de burger als partner;
- (5) de burger als wijkbewoner;
- (6) de burger als belastingbetaler.

3125 Waar mogelijk worden de cijfers afgezet tegen het landelijk gemiddelde en twee referentiegemeenten³⁶.

3126 Uit het klanttevredenheidsonderzoek baliebezoek over 2011 blijkt het volgende:

- (a) Het oordeel van burgers over medewerkers en de duidelijkheid van door de gemeente verstrekte informatie is: 8,2. Dit komt overeen met het landelijk gemiddelde en de referentiegemeenten;
- (b) Het oordeel van burgers over het gemeentehuis (onder meer openingstijden en bereikbaarheid) is: 7,6. Dit is minimaal vergelijkbaar met referentiegemeenten en iets boven het landelijk gemiddelde. De relatief hoge score wordt vooral veroorzaakt door de ruime parkeermogelijkheden bij het gemeentehuis;
- (c) De waardering voor de wachttijden bij de balie en de doorlooptijd van de dienstverlening, ligt dicht bij het landelijk gemiddelde. De beide referentiegemeenten halen op deze punten iets betere cijfers dan de gemeente Stichtse Vecht. Wat betreft de kosten van de dienstverlening doet Stichtse Vecht het daarentegen relatief goed: de score van 6,6 ligt zowel boven het landelijk gemiddelde als boven de rapportcijfers van de twee referentiegemeenten;
- (d) Wanneer alle aspecten worden meegenomen, waardeerden burgers de dienstverlening door de publieksbalie in 2011 totaal met een 7,5.

3127 Uit het klanttevredenheidsonderzoek baliebezoek Stichtse Vecht uit 2012 blijkt het volgende:

- (a) De bezoekers zijn positief over de dienstverlening aan de balies van de gemeente Stichtse Vecht en waarderen de dienstverlening met een gemiddelde van een 7,7;
- (b) Het totaaloordeel scoort in vergelijking met 2011 0,2 punt hoger en verschilt volgens het onderzoeksbureau dat het onderzoek uitvoerde dus niet met het voorgaande jaar;
- (c) Volgens het onderzoeksbureau liet de gemeente in 2012 wel op veel punten een vooruitgang zien: de wachttijd, de bejegening door medewerkers, parkeergelegenheid en de afhandeltijd zijn verbeterd.

³⁶ In 2011 waren dit de gemeenten De Ronde Venen en Houten en in 2012 Bergen op Zoom en Veenendaal. Onduidelijk is hoe de keus voor deze referentiegemeenten tot stand is gekomen.

3128 In 2013 werd het klanttevredenheidsonderzoek door de bezuinigingen niet herhaald. Sinds mei 2014 wordt door de gemeente zelf aan burgers die contact opnemen met de gemeente gevraagd of zij een vragenlijst willen invullen over de dienstverlening (de Klantcontact monitor). Zij worden ook gevraagd een rapportcijfer te geven voor hun ervaring met hun contact. De gegeven rapportcijfers zijn:

- | | | |
|-----|--------------------|-----|
| (a) | E-mail: | 7,3 |
| (b) | Receptie: | 8,9 |
| (c) | Balie op afspraak: | 8,8 |
| (d) | Telefoon: | 8,0 |
| (e) | Website: | 6,2 |

3129 Opvallend is dat de score voor baliebezoek (receptie of op afspraak) beduidend hoger is dan de scores in de klanttevredenheidsonderzoeken uit 2011 en 2012. De waardering voor de website lag in 2013 ver onder het gemiddelde van de scores voor de overige contactmogelijkheden met de gemeente. Echter, begin 2014 is de vernieuwde website gelanceerd. De gebruiksvriendelijkheid daarvan is op uitnodiging van de gemeente tweemaal door gebruikers zelf getest en ook is de website geschikt gemaakt voor smartphone of tablet. Uit de eigen meting van de gemeente blijkt dat burgers in 2014 de dienstverlening door de gemeente met een 8 waardeerden³⁷.

Klachten en bezwaren

3130 Als een burger ontevreden is over hoe hij door een (medewerker van) de gemeente is bejegend, dan kan hij een klacht indienen. Als hij het niet eens is met een door de gemeente genomen besluit kan hij een bezwaarschrift indienen³⁸. Aantallen en aard van door burgers bij de gemeente ingediende klachten en bezwaren, zijn daarom een graadmeter voor de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente. Voor het onderzoek werden de jaarverslagen klachten en bezwaren van direct vóór en na de herindeling met elkaar vergeleken.

³⁷ Bron: persbericht 003 d.d. 22 januari 2015, “Klanten waarderen dienstverlening in 2014 met een 8”

³⁸ Met de begrippen “bezwaren” en “klachten” wordt aangesloten bij respectievelijk de hoofdstukken 7 en 9 van de Awb.

3131 In onderstaande tabel zijn de aantallen ontvangen klachten samengevat:

Gemeente	2010	2011	2012	2013
Loenen	5			
Maarssen	11			
Breukelen	2			
Stichtse Vecht		85	57	58
Totaal	18	85	57	58

Tabel 17: Ingekomen klaagschriften

3132 Op het eerste gezicht valt op dat het aantal ontvangen klachten direct na de herindeling zeer sterk steeg van 18 naar 85. Uit de jaarverslagen klachten en het interview met de klachtencoördinator blijkt dat de ogenschijnlijke sterke stijging mede wordt veroorzaakt door het volgende:

- (a) Meldingen openbare ruimte worden soms onterecht geregistreerd als klachten. 45 van de 85 ontvangen klachten in 2011 waren klachten in de zin van de Awb, het restant betrof meldingen openbare ruimte. De gemeente heeft als gevolg van de bezuinigingen het onderhoudsniveau naar beneden bijgesteld. Burgers weten dit niet en klagen bij de gemeente dat er minder gedaan wordt (bijvoorbeeld groenonderhoud) dan men gewend was. Dit soort “klachten” kunnen over het algemeen in het informele traject (telefonisch) worden afgehandeld;
- (b) Het relatief hoge aantal klachten vanaf 2011 wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de publiciteit in 2011 over het vaststellen van de nieuwe Verordening Klachten;
- (c) In de voormalige gemeenten Loenen, Maarssen en Breukelen werden alleen schriftelijk ingediende klachten geregistreerd. De gemeente Stichtse Vecht registreert ook mondeling ingediende klachten;
- (d) Er kan in de gemeente Stichtse Vecht via een online-invulformulier een klacht worden ingediend. Ook worden klachten die per e-mail binnenkomen in behandeling genomen. In de voormalige gemeenten kon dit niet. Een klacht indienen is gemakkelijker dan voorheen en burgers zijn daarom eerder geneigd een klacht in te dienen;
- (e) Het jaarverslag klachten over 2013 vermeldt dat er relatief veel meldingen openbare ruimte binnen komen bij het telefonisch informatie centrum (TIC). De afhandeling van deze meldingen door de betreffende vakafdeling is soms niet goed

³⁹ Bronnen: jaarverslagen klachten 2010 Loenen, Maarssen, Breukelen en 2011 t/m 2013 Stichtse Vecht.

verlopen. Dit zou kunnen uitmonden in een klacht. De follow-up van telefonische contacten zou in 2013 te wensen hebben overgelaten. Uit eigen metingen van de gemeente over 2014 blijkt dat de telefonische dienstverlening in 2014 is verbeterd.⁴⁰

3133 Uit het onderzoek blijkt overigens dat de klachtencoördinator geen contact heeft met het College over de aard en de afhandeling van klachten. Dit zou ook niet nodig zijn omdat de afhandeling van de klachten geen bestuurlijke consequenties heeft, maar wel in de (ambtelijke) werkprocessen tot wijzigingen zou kunnen leiden. Eventuele trends in de klachtenmeldingen worden door de klachtencoördinator aan het College gerapporteerd.

3134 In jaarverslagen wordt gerapporteerd over het aantal ontvangen klachten, de aard en de afhandeling ervan. Het jaarverslag klachten wordt niet officieel aangeboden aan of gepresenteerd in de Raad. De Raad kan er wel kennis van nemen, het is een openbaar stuk en er wordt een RIB over opgesteld. De Raad heeft nog nooit het jaarverslag klachten geagendeerd voor bespreking en er zijn ook nog nooit door de Raad vragen over de aantallen, aard en afhandeling van klachten aan het College gesteld.

3135 Vervolgens kijken we naar de aantallen ingediende bezwaarschriften. Deze worden in onderstaande tabel samengevat:

Gemeente	2010	2011	2012	2013
Loenen	39			
Maarssen	178			
Breukelen	31			
Stichtse Vecht		212	210	222
Totaal	248	212	210	222

Tabel 18: Ingekomen bezwaarschriften

3136 Het aantal ingediende bezwaarschriften lijkt redelijk stabiel en niet wezenlijk te verschillen van het aantal voor de herindeling. Gelet op de omvang van de gemeente (circa 65.000 inwoners) is dit aantal ingediende bezwaarschriften niet opvallend.

⁴⁰ Bron: Persbericht 003, d.d. 22 januari 2015, "Klanten waarderen dienstverlening in 2014 met een 8".

⁴¹ Bronnen: jaarverslagen bezwaaradviescommissie 2010 Loenen, Maarssen, Breukelen en 2011 t/m 2013 Stichtse Vecht.

3137 De verwachting is overigens wel dat het aantal bezwaarschriften in volgende jaren zal stijgen, als gevolg van de drie decentralisaties in het sociale domein. Immers, de gemeente zal meer besluiten nemen en dus zijn er meer besluiten vatbaar voor bezwaar.

3138 De bezwaaradviescommissie doet geen uitspraak over bezwaarschriften in de zin van “gegrond” of “niet gegrond”, maar adviseert of het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt in stand moet blijven of moet worden herroepen (een bezwaar kan immers gegrond zijn zonder dat het besluit moet worden herroepen). Dit is in lijn met hoofdstuk 7 van de Awb.

3139 Het jaarverslag bezwaarschriften wordt jaarlijks besproken en toegelicht door de voorzitter in het college en het MT. De ambtelijke organisatie moet het advies van de commissie verwerken. Adviezen van de commissie worden aan het College voorgelegd als de beslissing op het bezwaar contrair is aan het uitgebrachte advies. Na de herindeling bestond bij de bezwaaradviescommissie de indruk dat het College niet goed op de hoogte was van adviezen van de commissie. Toen werd het jaarverslag door de voorzitter rechtstreeks aan het College aangeboden. Dat was een eenmalige actie.

3140 In de bestudeerde jaarverslagen doet de bezwaaradviescommissie verslag van haar werkzaamheden en wordt samengevat hoe de afhandeling van bezwaren is verlopen (procedure, aantallen en aard van de bezwaren, aard van de adviezen, aantallen adviezen over het in stand houden dan wel herroepen van een besluit, het naleven van termijnen en dergelijke). Daarmee wordt een beeld gegeven van de mate van zorgvuldigheid waarmee de gemeente besluiten neemt en beargumenteert en de belangen van haar burgers respecteert. Dit beeld is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van dienstverlening door de gemeente.

3141 Uit het jaarverslag over 2012 blijkt dat de wettelijke termijn van 12 weken, waarbinnen de gemeente moet besluiten op het bezwaar in 7% van de gevallen werd overschreden. Volgens het jaarverslag komt dit onder meer omdat dossiers te laat werden aangeleverd bij de bezwaaradviescommissie. Uit het jaarverslag over 2013 blijkt dat in 2013 de commissie in 13% van de gevallen niet in staat was om binnen de wettelijke termijn te adviseren. In het jaarverslag wordt zonder nadere toelichting aangegeven dat hiervoor redenen waren waarop de commissie weinig tot geen invloed heeft gehad.

3142 Ook blijkt uit bestudering van de jaarverslagen dat de bezwaaradviescommissie in 2012 in 14% van haar afgegeven adviezen adviseerde om een besluit geheel of gedeeltelijk te herroepen en in 2013 in 17% van haar adviezen. Het merendeel van besluiten waartegen bezwaar wordt gemaakt, blijft dus in stand.

3143 Het College is niet verplicht om adviezen van de bezwaaradviescommissie over te nemen zij mag daarvan gemotiveerd afwijken. Uit de jaarverslagen blijkt dat het College in 2013 vijfmaal afweek van het advies van de commissie en in 2012 éénmaal⁴². Het overgrote deel van de adviezen van de commissie wordt dus overgenomen.

3144 Er is geen contact tussen de bezwaaradviescommissie en de Raad. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat de commissie geen bezwaren behandelt over raadsbesluiten en het MT wordt daarom gezien als eerste aanspreekpunt.

3145 Het jaarverslag over bezwaren is beschikbaar voor de Raad, maar wordt niet geagendeerd voor bespreking en er zijn ook nog nooit vragen door de Raad over gesteld.

Informatie over dienstverlening van het Platform Burgerparticipatie

3146 Voor het onderzoek is een enquête uitgezet onder 27 leden van het Platform Burgerparticipatie. Daarin werden zij gevraagd om een oordeel te geven over de dienstverlening door de gemeente in de vorm van een rapportcijfer. Hen werd ook gevraagd om aan te geven en te illustreren waarom zij de dienstverlening van de gemeente Stichtse Vecht beter, hetzelfde of slechter vonden dan van de voormalige gemeente(n).

3147 De respons op de enquête bleek – ook na tweemaal rappelleren – helaas te laag (slechts 6 enquêteformulieren werden ingevuld retour ontvangen) om de resultaten te kunnen gebruiken voor het onderzoek.

Overige informatie over dienstverlening uit interviews

3148 Uit het met de vertegenwoordiging van de Raad gehouden interview blijkt dat de bereikbaarheid van het gemeentehuis een issue is: die is met name voor burgers uit Noord-Stichtse Vecht (voormalig Loenen) die met het openbaar vervoer moeten komen slecht. Dit wordt bevestigd door de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek uit 2012. Hierin krijgt de bereikbaarheid een 6,8. Het landelijk gemiddelde hiervoor ligt op 7,8 en dat van de twee in het onderzoek betrokken referentiegemeenten op 8,1 en 8,2.

3149 Voor burgers is niet altijd duidelijk dat een lager niveau van dienstverlening niet zozeer te maken heeft met de fusie, maar juist met opgelegde bezuinigingen. De fusie “krijgt dan de schuld”. De communicatie aan burgers over de bezuinigingen, ook vanuit de Raad, had beter gekund.

⁴² Een vergelijking met de jaren voor de herindeling is op basis van de beschikbare jaarverslagen niet mogelijk, omdat de jaarverslagen van Loenen, Breukelen en Maarssen een andere indeling hadden.

3150 De ICT is sterk verbeterd. Burgers hoeven voor minder zaken naar het gemeentehuis. Producten kunnen digitaal aangevraagd en geleverd worden. Stichtse Vecht heeft fors geïnvesteerd in ICT en de kwaliteit van de digitale dienstverlening is hoog. Stichtse Vecht stond in 2013 landelijk 4e op het gebied van digitale dienstverlening bij gemeenten⁴³. De herindeling was dan ook aanleiding om de ICT-infrastructuur aan te pakken.

3151 De dienstverlening aan bedrijven en ondernemers is voor verbetering vatbaar. Dat bleek bijvoorbeeld uit een mystery-onderzoek dat door de Kamer van Koophandel Maarssen is uitgevoerd (een rapport daarover is niet openbaar beschikbaar). Na de herindeling werd de functie van bedrijvencontactfunctionaris wel ingevuld, maar de overige geplande functies bij economische zaken, waarom met name door ondernemers was gevraagd, niet.

Vraag 2b: Welk effect heeft de herindeling op de bestuurskracht van de gemeente?

Doel herindeling: versterken bestuurskracht in het Vecht- en Plassengebied

3152 Op 18 september 2006 stemden provinciale staten van Utrecht (PS) in met het starten van een Arhi-procedure, gericht op de versterking van de bestuurskracht in het Vecht- en Plassengebied. Bestuurskracht is alleen in algemene termen genoemd als argument voor de gemeentelijke herindeling. Het begrip werd niet verder gedefinieerd of meetbaar gemaakt en ook niet een lokaal gedefinieerd doel van de herindeling.

Bestuurskracht Breukelen, Loenen en Maarssen vóór de herindeling

Bestuurskracht Breukelen

3153 In 2005 werden in opdracht van de provincie in acht gemeenten kwaliteitsmetingen uitgevoerd: in Abcoude, Breukelen, Eemnes, Laren (NH), Blaricum (NH), Renswoude, Scherpenzeel (Gld) en Woudenberg. Doel van deze kwaliteitsmetingen was om te komen tot concrete acties gericht op de versterking van de bestuurskracht op de onderdelen waarop werd geconstateerd dat versterking nodig was. De kwaliteitsmetingen hadden betrekking op de operationele kwaliteit, de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid van de gemeente. “Bestuurskracht” werd niet expliciet genoemd, maar de resultaten van de kwaliteitsmeting vermeldden wel het volgende over voor de bestuurskracht relevante zaken⁴⁴:

⁴³ “2017: Een brug te ver?, Benchmark digitale dienstverlening 2013”, Ernst & Young

⁴⁴ Bron: Brief Gedeputeerde Staten Utrecht aan commissie BEM van Provinciale Staten d.d. 15 februari 2006

Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit

Alleen in de rol van de gemeente als bestuur van de gemeenschap is de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit voldoende. ... De gemeente is over het algemeen te typeren als reactief. De zaken, ontwikkelingen en opgaven waarmee de gemeente wordt geconfronteerd worden opgepakt, maar de sturing erop laat te wensen over. Er is te weinig tijd, dan wel er wordt te weinig tijd genomen om stil te staan bij ontwikkelingen die op de gemeente af komen en de wijze waarop de gemeente daarmee wil omgaan.

Weerbaarheid

De weerbaarheid van de gemeente Breukelen is onvoldoende. De belangrijkste oorzaak hiervan is het ontbreken van een strategische visie. Omdat de gemeente geen duidelijke richting heeft gekozen voor de langere termijn, wordt geïnvesteerd in verschillende samenwerkingsrelaties, in evaluatie- en verbetertrajecten, in contacten met de lokale bevolking, waarbij een consistent eindbeeld ontbreekt. Dat is niet efficiënt, en leidt tot een weinig eenduidig beeld van de gemeente Breukelen.

3154 Samengevat werd de gemeente Breukelen in de kwaliteitsmeting van 2005 getypeerd als reactief, onvoldoende weerbaar en ontbrak het aan een strategische visie. De bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit van de gemeente als bestuur van de gemeenschap was wel voldoende.

Bestuurskracht Loenen

3155 In de vergadering van de Raad van Loenen op 30 augustus 2005 werd besloten een raads werkgroep op te richten die een verkenning moest doen naar de toekomst van Loenen. De werkgroep beoordeelde vier rollen die voor de gemeente kunnen worden onderscheiden:

- (a) De gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap;
- (b) De gemeente als publieke dienstverlener;
- (c) De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk model;
- (d) De gemeente als vernieuwende organisatie.

3156 Op 20 december 2005 rapporteerde de werkgroep aan de Raad. Daarbij werd geconcludeerd dat de gemeente Loenen haar rol als bestuur van de lokale gemeenschap goed vervulde. Zonder een duidelijk beeld van de ambities van de Raad over publieke dienstverlening kon de werkgroep geen oordeel geven over de rol van de gemeente Loenen als publieke dienstverlener. Het beleidsontwikkeland vermogen van de sector burgerij werd getypeerd als “beperkt”. Als onderdeel van het bestuurlijk model maakte Loenen deel uit van een groot aantal samenwerkingsverbanden. Het was de werkgroep niet duidelijk hoeveel het er waren en ook op de effectiviteit van de samenwerkingsverbanden had de werkgroep geen zicht. De gemeente werd wel voldoende vernieuwend geacht.

Bestuurskracht Maarssen

3157 Centraal in de Arhi-procedure stond, zoals eerder gezegd, het versterken van de bestuurskracht van Breukelen, Abcoude en Loenen in regionale context. Van de drie omliggende gemeenten (Maarssen, de Ronde Venen en Wijdmeren) werd de bestuurskracht voldoende geacht. Deze gemeenten konden volgens Gedeputeerde Staten wel een bijdrage leveren aan het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen. Daarom besloten GS deze grotere gemeenten te betrekken bij de procedure⁴⁵.

3158 In Maarssen werd voorafgaand aan de herindeling geen bestuurskrachtmeting uitgevoerd. Wel is in 2009 in opdracht van de gemeente door adviesbureau Berenschot onderzoek gedaan gericht op het verbeteren van het bestuurlijk/ambtelijk samenspel in de gemeente⁴⁶. Aanleiding voor het onderzoek was het gegeven dat Maarssen al enkele jaren had gewerkt aan het beëindigen van het preventief toezicht door de provincie en dat daardoor noodzakelijke investeringen in de organisatie al (te) lang achterwege waren gebleven. In het onderzoek wordt geconstateerd dat Maarssen in 2009 geen bestuurlijk vastgesteld document had, waarin een samenhangende of overkoepelende toekomstvisie voor de gemeente was vastgelegd.

⁴⁵ Zie raadsbesluit Maarssen, d.d. 16 januari 2007.

⁴⁶ *Perspectief Huis op Orde, Naar balans tussen ambitie en realisme*, Berenschot, juni 2009

Overig

3159 Bestuurlijk worden regelmatig signalen ontvangen dat Stichtse Vecht bekend staat als een geslaagde fusie: onder meer de bestuurskracht is toegenomen. Een grote gemeente Stichtse Vecht (derde gemeente in de provincie) is robuust en wordt eerder dan de voormalige gemeenten gevraagd om deel te nemen en mee te praten in allerlei bestuurlijke en politieke fora. Daar worden standpunten van de gemeente ook serieus genomen. Inmiddels heeft de gemeente Stichtse Vecht ook een strategische visie opgesteld⁴⁷.

⁴⁷ *Focus op morgen, Toekomstvisie Stichtse Vecht 2013-2040*, vastgesteld door de Raad van Stichtse Vecht op 29 januari 2013

4 Analyse en conclusies

401 Op grond van het onderzoek analyseert de rekenkamercommissie of voldaan wordt aan de normen, die voorafgaand aan het onderzoek werden geformuleerd. Vervolgens worden per onderzoeksvraag conclusies getrokken.

Analyse onderzoeksvraag 1: Wat zijn de financiële en formatieve consequenties van de herindeling?

Norm 1: De bestuurskosten⁴⁸ zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke bestuurskosten van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen in het verleden.

402 Uit de vergelijking van de begrotingscijfers blijkt dat de totale lasten van de gemeente Stichtse Vecht vanaf 2011 (€105.120.000) lager waren dan de lasten van de voormalige gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen samen (€109.440.000). In de jaren daarna dalen ze verder. De totale lasten zijn dus afgenomen na de herindeling.

403 Gelijktijdig met de herindeling moest een grote bezuiniging worden doorgevoerd vanwege een korting op de uitkering uit het Gemeentefonds. Door het samenvallen van de herindeling en deze bezuiniging is niet aantoonbaar wat het effect van de herindeling op de kostendaling is geweest. Het enige direct aanwijsbare effect op de kosten als gevolg van de herindeling is:

- (a) De daling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds als gevolg van het wegvallen van de vaste bijdrage van twee gemeenten (het vaste bedrag wordt slechts eenmaal ontvangen in plaats van driemaal);
- (b) Vermindering van de bestuurskosten door daling van het aantal burgemeesters, wethouders en raadsleden;
- (c) Per saldo een daling van €409.000.

404 De gemeente is na de herindeling in staat gebleken om de financiële huishouding snel op orde te krijgen. In 2011 stond de gemeente (omdat niet tijdig een begroting was ingediend) onder preventief toezicht van de provincie. In 2012 is het toezicht opgeheven.

⁴⁸ Onder bestuurskosten wordt in dit onderzoek verstaan de ontwikkeling van de totale lasten, de lasten die nodig zijn voor de inhoudelijke taakuitvoering van de gemeente. Niet te verwarren met de kosten voor de bestuurlijke organen. Overigens blijkt uit bijlage B dat de kosten voor het programma Algemeen Bestuur ook aanzienlijk zijn gedaald.

405 De bezuinigingen hebben niet geleid tot een onevenredige verhoging van de heffingen en tarieven voor burgers en bedrijven. De stijging van de heffing en tarieven is gemiddeld lager dan de jaarlijkse inflatie (prijsindexcijfer CBS).

406 De totale lasten zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke totale lasten van voor de herindeling. De gemeente voldoet daarmee aan norm 1.

Norm 2: Personele kosten en kosten van inhuur zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke personele kosten van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen.

407 De Raad stelt in de begroting en jaarrekening de lasten en baten vast op programmaniveau. Binnen de programma's worden de kosten niet gedifferentieerd naar kostensoorten. Het is in de richtlijnen voor de begroting en jaarrekening (BBV) niet verplicht gesteld om informatie over kostensoorten op te nemen. De Raad heeft op basis van de reguliere Planning en Control instrumenten geen inzicht in de loonsom en de kosten van inhuur.

Personele kosten (loonsom)

408 Jaarlijks wordt de loonsom geïndexeerd en aangepast op veranderende taken (overdragen brandweer aan de veiligheidsregio, privatiseren multifunctioneel sportcentrum, zelf Sociale Dienst uitvoeren). Daarnaast is in de Strategische Heroverweging een bezuinigingstaakstelling op de loonsom bepaald.

409 Uit de analyse van de begrotingscijfers blijkt dat de loonsom in 2014 €304.000 lager was dan de gezamenlijke loonsom van de drie gemeenten voor de herindeling. De daling wordt met name verklaard door de bezuinigingen (oplopend naar 8% van de loonsom) uit de Strategische Heroverweging. De daling van de loonsom is derhalve niet terug te voeren naar de herindeling.

410 Het directe zichtbare effect van de herindeling op loonsom is een stijging in 2011 van €227.000 als gevolg van de uitbreiding van de formatie voor bedrijfshulpverlening (BHV), medezeggenschap, vertrouwenspersoon en extra bodediensten omdat er gewerkt wordt op drie locaties.

411 De loonsom is in 2014 aantoonbaar lager dan de gezamenlijke loonsom van Breukelen, Loenen en Maarssen. De gemeente voldoet op dit aspect aan de norm. Er is evenwel geen causaal verband tussen de daling van de loonsom en de herindeling.

Kosten van inhuur

412 In het onderzoek werd vastgesteld dat de kosten van inhuur na de herindeling sterk zijn gedaald. Op begrotingsbasis zijn de kosten gedaald van €10,8 miljoen naar €0,9 miljoen. Ook op rekeningbasis zijn de kosten fors lager, waarbij het opvalt dat de begrote bedragen jaarlijks fors worden overschreden.

413 De kosten van inhuur zijn sterk gedaald en lager dan de kosten van inhuur voor de herindeling. Ook op dit punt wordt voldaan aan de voor het onderzoek gestelde norm.

Norm 3: Het aantal FTE's is als gevolg van de gemeentelijke herindeling aantoonbaar lager geworden.

414 In de jaren 2011, 2012 en 2013 (352,1 FTE) was de formatie een fractie hoger dan het totaal van de FTE's van Breukelen, Loenen en Maarssen in 2010 (351,9 FTE). Direct na de herindeling steeg de formatie licht (3,8 FTE voor de bedrijfshulpverlening, medezeggenschap, een vertrouwenspersoon en extra bodediensten).

415 In 2014 is de formatie lager dan voor de herindeling. Deze daling is een gevolg van de bezuinigingsoperatie en is niet direct toe te wijzen aan de herindeling. Daarmee voldoet de gemeente Stichtse Vecht gedeeltelijk aan norm 3: de het aantal formatieplaatsen is wel lager, maar de causaliteit met de herindeling is er niet.

Norm 4: De Raad en het College van B&W sturen aantoonbaar op het realiseren van efficiencyvoordelen die verwacht worden van de herindeling.

416 Het onderzoek laat zien dat:

- (a) Het behalen van efficiencyvoordelen geen argument was bij de besluitvorming over de herindeling;
- (b) Er geen efficiencyvoordelen als doel werden gesteld bij de herindeling;
- (c) De Raad niet heeft gevraagd naar behaalde efficiencyvoordelen;
- (d) Het College niet aan de Raad heeft gerapporteerd over efficiencyvoordelen als gevolg van de herindeling.

417 Omdat er geen *verwachte* efficiencyvoordelen zijn bepaald als te behalen prestatie bij de aanvang van het herindelingsproces, hebben de Raad en het College ook niet (expliciet) gestuurd op het behalen van efficiencyvoordelen tijdens dat proces. De gemeente Stichtse Vecht voldoet daarmee niet aan deze vierde norm⁴⁹.

Norm 5: De kosten worden conform de toepasselijke richtlijnen ten laste van het frictiebudget gebracht.

418 Jaarlijks wordt de Raad middels het vaststellen van een begrotingswijziging geïnformeerd over de besteding van de frictiekosten in het betreffende jaar. Er is na 2011 geen overzicht van de totale besteding versus het beschikbare budget van alle jaren gegeven. Ook wordt de Raad niet geïnformeerd over de prognose van de resterende bestedingen. Op basis van de begrotingswijziging heeft de Raad formeel ingestemd met de besteding van frictiegelden voor het betreffende jaar. Een systematische confrontatie van budget en (tussentijdse) realisatie met mogelijkheden voor bijsturing voor de Raad.

419 In de periode 2010 tot en met 2014 werd voor in totaal €7,7 miljoen aan kosten ten laste van het frictiebudget gebracht. Een deel van deze kosten (€172.000) past strikt genomen niet in de definitie van de frictiekosten.

420 Er werden ook kosten ten laste van het frictiebudget gebracht waarvan in het onderzoek niet duidelijk is geworden om wat voor soort kosten het gaat en of deze kosten onder de definitie van frictiekosten vallen. Het gaat om een totaal bedrag van €912.000.

421 Bij de analyse van de inhuur derden werd geconstateerd dat de gemeente Loenen in 2010 voor €438.000 inhuurde. In de jaarrekening werd vermeld dat deze kosten betrekken hadden op de herindeling. Onderliggende stukken ontbreken. Hierdoor is niet vast te stellen of deze kosten wellicht ten laste van het frictiebudget gebracht hadden kunnen worden.

422 Alle frictiekosten zijn door de Raad geaccordeerd, maar niet alle bestedingen voldoen aan de definitie van de frictiekosten. De gemeente Stichtse Vecht voldoet daarmee niet aan norm 5. Door de accountant zijn hier overigens geen opmerkingen over gemaakt.

⁴⁹De Raad stuurt overigens wel op het realiseren van de bezuinigingen die zijn vastgelegd in de Strategische Heroverweging. In de bestuursrapportages en in de jaarrekening wordt de Raad geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de bezuinigingen.

Norm 6: Het frictiebudget voor de periode 2011-2014 is naar verwachting toereikend.

423 De gemeente ontvangt een uitkering volgens de maatstaf herindeling. De vergoeding is vastgesteld op €8.756.000. De analyse van de frictiekosten laat zien dat de totale uitgaven ten laste van het frictiebudget (inclusief de geraamde kosten voor 2015 en volgende jaren) €8.526.000 bedragen. De frictiekosten zijn €230.000 lager dan de ontvangen vergoeding voor frictiekosten. Opvallend is dat na een jaarlijkse daling van de frictiekosten in het vijfde jaar na de herindeling de kosten weer stijgen.

424 De verwachte kosten zijn lager dan de ontvangen vergoeding voor frictiekosten. Daarmee is het budget toereikend en voldoet de gemeente Stichtse Vecht aan norm 6.

Analyse onderzoeksvraag 2: Wat zijn de overige consequenties van de herindeling?

Norm 7: Er is inzicht in de kwaliteit en tevredenheid van burgers daarover van de drie afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht.

425 Er is beperkt inzicht in de kwaliteit en tevredenheid van burgers daarover van de afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht. Er zijn geen klanttevredenheidsonderzoeken bekend van vóór de herindeling. Wel is bekend wat het aantal en aard van de door de gemeente Breukelen, Loenen en Maarssen ontvangen klachten en bezwaren was. Hiermee wordt ten dele voldaan aan norm 7.

Norm 8: De dienstverlening aan de burger is aantoonbaar verbeterd.

426 Aan de hand van het aantal en de aard van ontvangen klachten en bezwaren heeft de gemeente Stichtse Vecht inzicht in de kwaliteit van de eigen dienstverlening en de mate waarin burgers daarover tevreden zijn. Dit is in zijn algemeenheid ongeveer gelijk met het niveau van vóór de herindeling.

427 De gemeente liet in 2011 en 2012 onderzoek doen naar de klanttevredenheid van burgers die de publieksbalie bezochten en houdt zij daarvan sinds mei 2014 zelf een registratie bij. Daarmee heeft de gemeente Stichtse Vecht inzicht in de kwaliteit en tevredenheid van burgers over haar dienstverlening.

428 Uit de klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat Stichtse Vecht heel behoorlijk scoort ten opzichte van het landelijk gemiddelde en ten opzichte van referentiegemeenten. Op het gebied van ICT scoort de gemeente zelfs bovengemiddeld: Stichtse Vecht stond in 2013 landelijk 4e op het gebied van digitale dienstverlening bij gemeenten. Burgers hoeven voor steeds minder zaken naar het gemeentehuis omdat veel zaken ook digitaal kunnen worden afgehandeld. De herindeling was mede aanleiding om de ICT-infrastructuur aan te pakken.

429 De bereikbaarheid van het gemeentehuis blijft voor burgers uit Noord-Stichtse Vecht een issue. De ontevredenheid daarover kan na de voorgenomen sluiting van de gemeentelocatie daar, nog toenemen.

430 Uit het onderzoek blijkt verder dat de dienstverlening aan bedrijven verbeterd zou kunnen worden.

431 Al met al lijkt het niveau van dienstverlening door de gemeente Stichtse Vecht goed. Echter, voor burgers is niet altijd duidelijk dat een lager niveau van dienstverlening niet zozeer te maken heeft met de fusie, maar juist met opgelegde bezuinigingen. De fusie “krijgt dan de schuld”. De communicatie aan burgers over de bezuinigingen, ook vanuit de Raad, had beter gekund.

432 Samenvattend wordt geconstateerd dat het niveau van dienstverlening door de gemeente Stichtse Vecht goed is. Omdat de gemeente slechts beperkt inzicht heeft in de dienstverlening en de tevredenheid van burgers daarover vóór de herindeling, kan niet worden aangetoond dat het niveau van dienstverlening aan de burgers is verbeterd. Daarmee wordt strikt genomen niet voldaan aan norm 8: inhoudelijk positief, maar niet vergelijkbaar met de situatie van voor de herindeling.

Norm 9: De Raad en het College van B&W bewaken het niveau van dienstverlening aan de burger. Het College informeert de Raad daar periodiek over. Waar wordt geconstateerd dat de dienstverlening tekort schiet, worden maatregelen genomen.

433 Niet het College of de raad, maar het MT bewaakt het niveau van dienstverlening. College en Raad worden ook niet actief geïnformeerd door de klachtencoördinator of de bezwaaradviescommissie. Jaarverslagen klachten en bezwaren zijn voor de Raad wel beschikbaar, maar worden niet besproken in de Raad en zijn in het verleden geen aanleiding geweest tot het stellen van vragen aan het College. Er wordt dus niet voldaan aan deze norm.

Norm 10: Er is inzicht in de bestuurskracht van de drie afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht.

434 Er is zeer beperkt inzicht in de bestuurskracht van de voormalige gemeenten Loenen, Breukelen en Maarssen. Er wordt dus niet voldaan aan norm 10. Daarbij moet worden aangetekend dat er geen eensluidende, geoperationaliseerde definitie is van bestuurskracht anders dan “de mate waarin de nieuwe gemeente in staat is om haar lokale en regionale opgaven adequaat te vervullen”. Bovendien was het versterken van de bestuurskracht slechts een impliciet doel van de herindeling en dat doel werd niet lokaal, maar in Den Haag geformuleerd. In feite had de gemeente “niets te willen”.

Norm 11: De bestuurskracht van de gemeente Stichtse Vecht is toegenomen ten opzichte van de bestuurskracht van de drie afzonderlijke gemeenten.











435 Omdat niet wordt voldaan aan de vorige norm en er dus geen 0-meting is, kan niet worden vastgesteld of en zo ja in hoeverre na de herindeling de bestuurskracht is toegenomen en of wordt voldaan aan de norm.

Norm 12: Het College van B&W zorgt aantoonbaar dat aan alle voorwaarden wordt voldaan om de bestuurskracht van de gemeente te optimaliseren.

436 In algemene zin kan wel worden aangenomen dat de bestuurskracht (met name robuustheid en slagkracht) van de gemeente Stichtse Vecht ten opzichte van de voormalige gemeenten is toegenomen. Het is aannemelijk dat dit een directe relatie heeft met de omvang van de gemeente. Omdat het begrip “bestuurskracht” zoals gezegd niet is geoperationaliseerd (gedefinieerd, meetbaar gemaakt), kan de vraag of het College van B&W aantoonbaar zorgt dat aan alle voorwaarden wordt voldaan om de bestuurskracht van de gemeente te optimaliseren niet worden beantwoord. Het onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of de gemeente voldoet aan norm 12.

Recapitulatie van de analyse: score op de afzonderlijke normen

437 In onderstaande tabel wordt voor de volledigheid een samenvatting gegeven van de score op alle afzonderlijke normen die voor dit onderzoek bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gehanteerd.

1. Wat zijn de financiële en formatieve consequenties van de herindeling?	Voldaan aan norm?		
Norm	Ja	Nee	Ged.
Norm 1: De bestuurskosten zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke bestuurskosten van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen in het verleden.			
Norm 2: Personele kosten en kosten van inhuur zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke personele kosten van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen.			
Norm 3: Het aantal FTE's is als gevolg van de gemeentelijke herindeling aantoonbaar lager geworden.			
Norm 4: De Raad en het College van B&W sturen aantoonbaar op het realiseren van efficiencyvoordelen die verwacht worden van de herindeling.			
Norm 5: De kosten worden conform de toepasselijke richtlijnen ten laste van het frictiebudget gebracht.			
Norm 6: Het frictiebudget voor de periode 2011-2014 is naar verwachting toereikend.			
2. Wat zijn de overige consequenties?	Voldaan aan de norm?		
Norm	Ja	Nee	Ged.
Norm 7: Er is inzicht in de kwaliteit en tevredenheid van burgers daarover van de drie afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht.			
Norm 8: De dienstverlening aan de burger is aantoonbaar verbeterd.			
Norm 9: De Raad en het College van B&W bewaken het niveau van dienstverlening aan de burger. Het College informeert de Raad daar periodiek over. Waar wordt geconstateerd dat de dienstverlening tekort schiet, worden maatregelen genomen.			
Norm 10: Er is inzicht in de bestuurskracht van de drie afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht.			
Norm 11: De bestuurskracht van de gemeente Stichtse Vecht is toegenomen ten opzichte van de bestuurskracht van de drie afzonderlijke gemeenten.	<i>Score niet vast te stellen</i>		
Norm 12: Het College van B&W zorgt aantoonbaar dat aan alle voorwaarden wordt voldaan om de bestuurskracht van de gemeente te optimaliseren.	<i>Score niet vast te stellen</i>		

Tabel 19: Recapitulatie analyse: score op normen

Conclusies onderzoeksvraag 1: financiële en formatieve consequenties

438 Op basis van bovenstaande analyse, trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies over financiële en formatieve consequenties van de herindeling:

- (a) De Raad en het College hebben niet gestuurd op efficiencyvoordelen als gevolg van de herindeling;
- (b) Echter, na de herindeling zijn wel efficiencyvoordelen gerealiseerd: de totale lasten gingen omlaag, de totale loonsom is gedaald (de loonsom is in 2014 voor het eerst lager dan de loonsom voor de herindeling) en de kosten van inhuur werden beperkt tot circa een derde van de kosten van inhuur vóór de herindeling;
- (c) De behaalde financiële besparingen zijn een gevolg van de bezuinigingen welke in de Strategische Heroverweging zijn vastgesteld. De bezuinigingsoperatie is een gevolg van de Rijksbezuinigingen. Een relatie tussen de herindeling en de gerealiseerde efficiencyvoordelen kon op basis van het onderzoek niet worden gelegd;
- (d) Er wordt gestuurd op loonsom, niet op de kosten van het reële aantal FTE's. Inzicht in het reële aantal FTE's is er binnen de gemeente slechts zeer beperkt. Toedeling van kosten naar programma's gebeurt op basis van "fictieve" en niet op basis van reële formatie. Dit brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld het risico dat onrechtmatige heffingen en leges worden opgelegd. Zo mogen bijvoorbeeld maximaal de werkelijk gemaakte personeelskosten worden doorberekend in het tarief voor de afvalstoffenheffing;
- (e) De Planning en Control instrumenten voor de Raad zijn gericht op programma's. De Raad heeft geen zicht op budgetten, kostensoorten en aantal FTE's. Hierdoor wordt de kaderstellende en controlerende rol van de Raad op inhuur feitelijk onmogelijk;
- (f) Het frictiekostenbudget is tot nu toe toereikend, maar daarbij moet worden aangetekend dat er 1) kosten ten laste van dit budget zijn gebracht die strikt genomen geen frictiekosten zijn en dat er 2) rekening wordt gehouden met een aanzienlijk bedrag aan nog te maken frictiekosten (€795.000), waarvan de relatie met de herindeling nog moet worden aangetoond;
- (g) De gemeente is in staat gebleken om de begroting snel op orde te krijgen. In 2011 stond Stichtse Vecht onder preventief toezicht van de provincie. Dit toezicht is in 2012 opgeheven. In de "financiële begrotingspositie" die de provincie Utrecht jaarlijks opstelt stijgt de gemeente van plaats 25 in 2011 naar plaats 6 in 2013. Daarnaast zijn aanbevelingen van de accountant snel opgepakt.

Conclusies onderzoeksvraag 2: overige consequenties

439 Op basis van bovenstaande analyse, trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies over dienstverlening en bestuurskracht:

- (a) De dienstverlening van de gemeente aan haar burgers is goed in vergelijking met het landelijk gemiddelde en in vergelijking met referentiegemeenten;
- (b) Omdat er maar een beperkt inzicht is in het niveau van dienstverlening van de voormalige gemeente Breukelen, Loenen, en Maarssen, is onduidelijk of en zo ja in hoeverre het niveau van dienstverlening is toegenomen als gevolg van de herindeling. De bereikbaarheid van het gemeentehuis en de dienstverlening aan bedrijven zijn voor verbetering vatbaar;
- (c) Jaarverslagen klachten en bezwaarschriften worden niet behandeld in de Raad, waardoor het College zijn kans mist om zich aan de Raad te verantwoorden over het niveau van dienstverlening en de Raad op dit punt niet kan bijsturen;
- (d) Onduidelijk is bovendien welk effect de herindeling precies heeft gehad op de bestuurskracht van de gemeente. Het ontbreekt namelijk aan inzicht in de bestuurskracht van de voormalige gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen. Wel kan worden opgemerkt dat de bestuurskracht van de gemeente Stichtse Vecht door het gemeentebestuur als “goed” wordt aangemerkt.

5 Aanbevelingen

501 Op basis van de analyse in het vorige hoofdstuk en de daaruit getrokken conclusies, doet de rekenkamercommissie hieronder zes aanbevelingen:

1. Stuur op de kosten van het reële aantal FTE's in plaats van op totale loonsom en op basis van de fictieve formatie, zodat budgetten en realisatie door het jaar heen een eenduidig en bestuurbaar beeld geven van de personeelskosten;
2. Hou bij het budgetteren van inhuur rekening met resultaten uit het verleden en stel zo nodig het budget lopende het jaar bij, zodat de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol inzake inhuur kan invullen;
3. Maak van meerjarige opgaven zoals de frictiekosten een totaalraming en splits deze naar jaren. Vergelijk de jaarlijkse budgetten met de realisaties en stel zo nodig de ramingen voor de komende jaren bij. Hierdoor kan er gericht gestuurd worden op de realisatie van deze kosten en op een juiste administratieve verwerking;
4. Behoudt aandacht voor het niveau van dienstverlening en onderzoek of en zo ja hoe de gemeente de bereikbaarheid van het gemeentehuis en de dienstverlening aan bedrijven kan verbeteren;
5. Agendeer jaarverslagen klachten en bezwaren in de Raad en gebruik deze jaarverslagen als input voor verantwoording daarover door het College aan de Raad, zodat de Raad zo nodig kan bijsturen.
6. Geef bij een volgend vraagstuk van (bestuurlijke) samenwerking gericht aandacht aan het kader waarbinnen dat vraagstuk wordt uitgewerkt. Denk daarbij aan het stellen van een heldere doelen, tussentijdse informatieverstrekking, bestuurlijke betrokkenheid en wat te doen bij tussentijdse verandering van de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een economische crisis en de daaruit volgende bezuinigingstaakstellingen (mutatie- en exitstrategie)

6 Afsluiting en samenvatting

601 De rekenkamercommissie deed in de periode oktober 2014 tot en met februari 2015 onderzoek naar de effecten van de herindeling van de gemeente Stichtse Vecht. Daarbij stelde zij zich de volgende twee hoofdvragen:

1. *Wat zijn de financiële en formatieve consequenties van de herindeling?*
2. *Wat zijn de overige consequenties?*

602 Uit het onderzoek blijkt dat de herindeling positieve financiële en formatieve consequenties heeft gehad voor de gemeente: de totale kosten zijn beperkt, de formatie is –zeker gezien de toename in het aantal taken dat de gemeente heeft sinds de herindeling– laag, de kosten van inhuur zijn sterk gedaald en het frictiebudget is toereikend. De trend in de kosten is dalend. Doordat de gemeente meteen na de herindeling werd geconfronteerd met een korting op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, is dit leidend geworden in de sturing op de kosten; een directe relatie met de herindeling ontbreekt.

603 Helaas ontbreekt het op een aantal punten aan inzicht: zo wordt gestuurd op programma's, waardoor de Raad geen zicht heeft op kostensoorten (bijvoorbeeld de loonsom en de kosten van inhuur). Ook heeft de Raad geen inzicht in de samenstelling en omvang van het personeel. Het gebrek aan inzicht heeft tot gevolg dat de Raad op dit punt onvoldoende invulling kan geven aan haar kaderstellende en controlerende functie. De rekenkamercommissie wijst ook op andere gevaren, met name het gevaar dat heffingen worden gebaseerd op onjuiste veronderstellingen over (personele) kosten en daardoor mogelijk het risico lopen onrechtmatig te zijn.

604 Het effect van de herindeling op de dienstverlening kan niet worden vastgesteld. De dienstverlening die de gemeente Stichtse Vecht aan haar burgers biedt is goed, al zijn er een aantal mogelijkheden voor verbetering. De rekenkamercommissie vindt het opvallend dat de Raad hierover tot nu toe niet met het College heeft gedebatteerd (bijvoorbeeld naar aanleiding van jaarverslagen klachten en bezwaren).

605 Omdat onvoldoende duidelijk is wat de bestuurskracht was van de voormalige gemeenten Loenen, Breukelen en Maarssen, en ook onvoldoende duidelijk is wat daaronder precies wordt verstaan, kan de rekenkamercommissie niet vaststellen of en zo ja in hoeverre de herindeling gevolgen heeft gehad op de bestuurskracht van de nieuwe gemeente Stichtse Vecht.

606 Bestuurlijk is de perceptie dat de herindeling uitsluitend positieve gevolgen heeft gehad voor de bestuurskracht en de dienstverlening aan burgers; in een tijdsbestek van slechts acht maanden is op deze punten veel in positieve zin verbeterd. Bij burgers is dat beeld veel genuanceerder en soms ook negatief. Wat hierin zeker meespeelt, is dat burgers de gevolgen van de bezuiniging, die tegelijkertijd met de start van de nieuwe gemeente moest worden doorgevoerd, toeschrijven aan de herindeling.

7 Bestuurlijke reactie

701

Rekenkamercommissie Stichtse Vecht

t.a.v. de heer Molenaar

Datum

24 april 2015

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek herindeling

Bijlage(n)

Bijlage bij Bestuurlijke reactie

Geachte heer Molenaar,

brief d.d. 31 maart 2015 stelt u het College van B&W in de gelegenheid schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen vermeld in het rapport “Gemeentelijke herindeling: lasten en lusten?”. In deze bestuurlijke reactie wordt op hoofdlijnen ingegaan op de herindeling en de ervaringen van het college. In de bijlage worden de conclusies van het onderzoek in meer detail besproken.

Het college is de Rekenkamer erkentelijk voor de gedegen bijdrage in de evaluatie van de herindeling. Door de Rekenkamer zijn verschillende zaken gesignaleerd die verbeterd kunnen en ook moeten worden. De herindeling heeft evenwel vele positieve effecten tot stand gebracht. Dit is ook door de Rekenkamer geconstateerd. Ons College wil te zijner tijd gezamenlijk met de Raad het rapport gebruiken om op de thema's waarbij dit aan de orde is, verandering en verdere verbetering door te voeren. Om lering te kunnen trekken uit het rapport van de Rekenkamer en maatregelen te kunnen treffen is het van belang dat gegevens juist in hun context worden geplaatst.

De dynamiek van een herindeling

Wij hechten er derhalve aan in deze reactie te benadrukken dat van meet af aan na de herindeling al forse stappen zijn gezet om de organisatie op orde te krijgen. De herindeling van de drie gemeenten is in acht maanden tijd tot stand gebracht. De Rekenkamer geeft aan dat deze herindeling door velen als een geslaagde fusie wordt gezien. De ervaring leert dat de echte fusie pas start na de herindeling, waar o.a. arbeidsintensieve harmonisatieslagen moesten worden doorgevoerd.

Bestuurlijke reactie

Bovendien werden we in 2011 direct geconfronteerd met een bezuinigingsopgave van zo'n tien procent op de begroting. Deze strategische heroverweging is daadkrachtig en slagvaardig aangepakt. Gezamenlijk met inwoners en het maatschappelijk middenveld is gezocht naar bezuinigingsmaatregelen wat voor hen heeft geresulteerd in meer inzicht, transparantie en bovenal vertrouwen in de gemeente. Dit tezamen met het behalen van de gestelde doelen was reden genoeg voor de toezichthouder om de status van preventief toezicht op te heffen.

Nog tijdens de strategische heroverweging werd de gemeente geplaatst voor de meest omvangrijke decentralisatie opgave in het sociaal domein. De decentralisatie was al een opgave op zich, echter het Rijk heeft daar bovenop bepaald dat gemeenten een efficiencyslag dienden te behalen van ongeveer twintig procent.

De complexe plaatsingsprocedure tijdens de herindeling, de strategische heroverweging en de decentralisaties hebben geleid tot continue schommelingen. De dynamiek die gemoeid is met een fusie en het gegeven dat de omgeving gewoon doorbeweegt, leidt er toe dat er geen haarscherp en vergelijkend beeld neergezet kan worden.

De periode na de herindeling kenmerkt zich het best als een "roerige periode". We slaan nu een nieuwe fase in, van fijnslijpen en vooruit kijken. De zaken die zijn blijven liggen in de eerste fase worden opgepakt. In de eerste fase waren we logischerwijs naar binnen gekeerd als fusiegemeente en krijgen we weer de ruimte om onze blik naar buiten te richten en verder na te denken over de toekomst van onze gemeente.

De Rekenkamer geeft aan dat we er ten dele in geslaagd zijn de formatie te verlagen (oranje bolletje norm 3). Het College heeft er juist alles aan gedaan en is er ook in geslaagd, ondanks de zojuist geschetste roerige periode de formatie in balans te houden met een verantwoorde bedrijfsvoering.

Het College is verder van mening dat de norm omtrent frictiekosten minimaal als oranje moet worden gekwantificeerd. Gezien de omvang van het frictiebudget, de goedkeurende verklaringen van de accountant en de gemaakte opmerkingen en toelichtingen op de door Public Profit aangegeven posten (rood bolletje norm 5).

Bestuurskracht

Het College onderschrijft de bevindingen van de Rekenkamer dat bestuurskrachtvergroting voor de voormalige drie gemeentebesturen geen expliciet doel was.

Het Rijk ziet herindeling als een manier om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. De reden voor het vergroten van de bestuurskracht is dat grotere gemeenten beter

toegesneden zouden zijn op het uitvoeren van de taken die door de Rijksoverheid worden afgestoten. Een van de belangrijkste redenen voor het afstoten van deze taken is dat de overheid van mening is dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger ontwikkeld moet worden.

Het vorig College heeft er derhalve bewust voor gekozen dat de afstand tussen burger en bestuur niet groter mocht worden. Om dit te bewerkstelligen is besloten om het kernenbeleid te ontwikkelen en in te zetten op wijkgericht werken en participatieve beleidsontwikkeling. Het resultaat was dat naar oordeel van de kernen, het bestuur van Stichtse Vecht dichterbij de inwoners stond dan in de voormalige drie gemeenten.

Het feit dat er geen nulmeting is gedaan betekent dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is om de vraag omtrent bestuurskracht ooit nog te beantwoorden. Daarnaast wordt het steeds moeilijker om bestuurskrachtmetingen uit te voeren, aangezien in het huidige tijdperk steeds meer sprake is van een horizontaal systeem waarin de overheid (slechts) één van de partners is in een netwerk van participanten en organisaties.

De rekenkamer oordeelt dat niet is voldaan aan het inzicht in bestuurskracht van de drie voormalige gemeenten (rood bolletje norm 10). Het College is de mening toegedaan dat als het geen expliciet doel was voor herindeling geen score aan deze norm toegekend zou mogen worden. Dit schept een negatief beeld wat feitelijk niet gerechtvaardigd is.

Dit geldt tevens voor de norm efficiency. Omdat de verwachtingen over het realiseren van efficiencyvoordelen bij de herindeling niet vooraf zijn gesteld en hierover niet periodiek is gerapporteerd, wordt de norm als niet gehaald gekwalificeerd (rood bolletje norm 4).

Van reactief naar actief bestuur

In het onderzoek worden enkele conclusies aangehaald over de bestuurskracht van de voormalige drie gemeenten. Het beeld dat wordt opgeroepen is dat zij geen heldere toekomstvisie hadden en tamelijk reactief handelden, ook binnen de verschillende regionale samenwerkingsverbanden.

In reactie op deze uitspraken kan gezegd worden dat het bestuur van Stichtse Vecht haar bestuurskracht heeft vergroot. Stichtse Vecht heeft op participatieve wijze een toekomstvisie opgesteld, getiteld 'Focus op Morgen'. Al het beleid dat wordt ontwikkeld is gebaseerd op deze toekomstvisie. De visie stelt de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen en stelt het college in staat om dagelijkse beslissingen te baseren op een vastgestelde langetermijnvisie. Het gemeentebestuur heeft hiermee een belangrijke stap genomen van reactief naar actief bestuur.

Het College stuurt ook actief op een goede kwalitatieve dienstverlening. Uit het onderzoek blijkt dat het niveau van dienstverlening van gemeente Stichtse Vecht goed is in vergelijking met het landelijke gemiddelde en referentiegemeenten. De raad wordt over de conclusies uit de jaarverslagen klachten en de commissie voor de bezwaarschriften en dienstverlening in zijn algemeenheid geïnformeerd. We herkennen ons niet in het negatief geschetst beeld bij dienstverlening (norm 7,8 en 9).

Democratische legitimatie

Vanuit de institutionele kant van het openbaar bestuur bezien, zorgt alleen het feit dat de voormalige drie gemeenten zijn gefuseerd al voor democratische legitimiteit: er is een nieuw bestuur gevormd dat is gekozen door de inwoners van de nieuwe gemeente. Dit in tegenstelling tot situaties waarin gemeenten kiezen voor vergaande samenwerking in plaats van fusie. Door het creëren van dit soort samenwerkingsverbanden worden bestuurslagen gevormd die een beperkte democratische legitimiteit hebben. Hierdoor vindt de politieke besluitvorming steeds vaker plaats buiten de daartoe gelegitimeerde organen van de vertegenwoordigende democratie (de gemeenteraad en het college).

Daarnaast heeft de gemeente Stichtse Vecht de Nota Verbonden Partijen opgesteld om meer grip te krijgen op de samenwerkingsverbanden waaraan zij is verbonden. Ook deze visie stelt de raad in staat om haar kaderstellende rol ten opzichte van verbonden partijen in te vullen en stelt het college in staat om haar dagelijkse rol binnen het bestuur van de verbonden partijen te baseren op een vastgestelde visie. Op deze manier is onze rol binnen de verbonden partijen democratisch gelegitimeerd.

Dit rekenkameronderzoek levert raad, college en management informatie voor verdere versterking en verbetering van onze organisatie. Dit typeert ons als een lerende organisatie. Het Rekenkamerrapport scherpt ons in een aantal denkrichtingen. Daar zijn we de Rekenkamer erkentelijk voor. We hebben ons ook genoodzaakt gevoeld om een beeld te schetsen van de dynamische periode na een herindeling terwijl de ontwikkelingen voortduren en de winkel open blijft. Daarnaast wordt de herindeling Stichtse Vecht in de regio als succesvol beschouwd, wat niet overeenstemt met de overwegend rode en oranje scores van het Rekenkameronderzoek.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

gemeentesecretaris

burgemeester

Bestuurlijke reactie

Bijlage Bestuurlijke reactie inzake het rapport van rekenkamercommissie Stichtse Vecht “Gemeentelijke herindeling: lasten en lusten?”

Stichtse Vecht wordt in de regio en verder beschouwd als een voorbeeld van een succesvolle herindeling. De provincie en de accountant hebben zich meermalen lovend over onze prestaties uitgelaten en uit de Audit Bedrijfsvoering kwam naar voren dat de basis op orde is. Daarnaast scoort de gemeente hoog bij klanttevredenheidsonderzoeken. Zo gaven de inwoners onlangs aan dat zij in 96% van de gevallen direct geholpen konden worden. Daarnaast beoordelen zij de vriendelijkheid van de baliemedewerker met een 8.8 en de deskundigheid met een 8.7. Dit alles is uiteraard mooi, maar wil natuurlijk niet zeggen dat we onszelf niet kritisch moeten blijven bevragen en zo mogelijk lering voor de toekomst moeten trekken uit constatering. In dat perspectief is dit rekenkameronderzoek voor college en management een belangrijke toets.

In onze reactie gaan we in op de conclusies en aanbevelingen van het rapport (blz. 63 t/m 65), hier en daar refererend aan de scoretabel op blz. 62. Voor de duidelijkheid herhalen we de teksten uit het onderzoek van de rekenkamercommissie (cursief).

Conclusies financiële en formatieve consequenties

- a) *De Raad en het College hebben niet gestuurd op efficiencyvoordelen als gevolg van de herindeling;*
- b) *Echter, na de herindeling zijn wel efficiencyvoordelen gerealiseerd: de totale lasten gingen omlaag, de totale loonsom is gedaald en de kosten van inhuur werden beperkt tot circa een derde van de kosten van inhuur vóór de herindeling;*
- c) *De behaalde financiële besparingen zijn een gevolg van de bezuinigingen welke in de Strategische Heroverweging zijn vastgesteld. De bezuinigingsoperatie is een gevolg van de Rijksbezuinigingen. Een relatie tussen de herindeling en de gerealiseerde efficiencyvoordelen kon op basis van het onderzoek niet worden gelegd;*
- g) *De gemeente is in staat gebleken om de begroting snel op orde te krijgen. In 2011 stond Stichtse Vecht onder preventief toezicht van de provincie. Dit toezicht is in 2012 opgeheven. In de “financiële begrotingspositie” die de provincie Utrecht jaarlijks opstelt, stijgt de gemeente van plaats 25 in 2011 naar plaats 6 in 2013. Daarnaast zijn de aanbevelingen van de accountant snel opgepakt.*

Laten wij beginnen met op te merken dat college en management het tot hun taak rekenen continue op efficiency te sturen. Omdat echter de verwachtingen over het realiseren van efficiencyvoordelen bij de herindeling niet vooraf zijn gesteld en hierover niet periodiek is gerapporteerd, wordt de norm als niet gehaald gekwalificeerd en scoort deze rood in tabel 19 op blz. 62. Het komt ons voor als een atleet die een nieuw record vestigt en dat vervolgens niet krijgt toegekend. De atleet heeft namelijk verzuimd om het door hem gehaalde record vooraf als doel aan te kondigen.

In 2014 is een breed onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de lagere Overheden (Coelo) verschenen waarin de gevolgen van gemeentelijke herindelingen op het gebied van de uitgavenontwikkeling voor de periode 1997 – 2013 worden vergeleken. De conclusie luidde dat gemeentelijke herindelingen in die periode geen enkel waarneembaar effect hebben gehad op de hoogte van de totale gemeentelijke uitgaven. In dat kader kunnen we trots zijn op de behaalde resultaten, al was het behalen van deze resultaten geen taakstelling van de herindeling en ligt er een duidelijke relatie met de bezuinigingen in het kader van de Strategische Heroverweging.

d) Er wordt gestuurd op loonsom, niet op de kosten van het reële aantal FTE's. Inzicht in het reële aantal FTE is er binnen de gemeente slechts zeer beperkt. Toedeling van kosten naar programma's gebeurt op basis van "fictieve" en niet op basis van reële formatie. Dit brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld het risico dat onrechtmatige heffingen en leges worden opgelegd. Zo mogen bijvoorbeeld maximaal de werkelijk gemaakte personeelskosten worden doorberekend in het tarief voor de afvalstoffenheffing.

De gevolgen van het plaatsingsproces, namelijk 48 plaatsingen boven de formatie, 7 boventallig geplaatsten en 80 vacatures, maakten sturing op de loonsom wenselijk. Daarnaast geniet in een flexibele, op de toekomst gerichte organisatie het sturen op output binnen gestelde kaders de voorkeur boven het sturen op input.

Met betrekking tot het genoemde risico van onrechtmatig heffen en leges opleggen merken wij op dat aangezien deze worden berekend aan de hand van de werkelijk gemaakte personeelskosten, het genoemde risico zich niet voordoet. Met betrekking tot het genoemde risico van onrechtmatig heffen en leges opleggen merken wij het volgende op. De kosten voor de leges worden aan de hand van de geraamde kosten (waaronder personele inzet) in redelijkheid aan de exploitaties toegerekend, waardoor het genoemde risico zich niet voordoet.

e) De Planning en Control instrumenten voor de Raad zijn gericht op programma's. De Raad heeft geen zicht op budgetten, kostensoorten een aantal FTE's. Hierdoor wordt de kaderstellende en controlerende rol van de Raad op inhuur feitelijk onmogelijk;

De raad is wel degelijk kaderstellend op het gebied van inhuur. Reeds in 2011 is met de raad afgesproken dat deze maximaal 10% van de loonsom kan bedragen. De invulling hiervan is een managerial verantwoordelijkheid. Hetzelfde geldt voor het inzetten van de flexibele schil, welke nodig is voor een efficiënte bedrijfsvoering. Bij afzonderlijke grote projecten maakt inhuur deel uit van het gevraagde budget en wordt zo bij de afweging van de raad betrokken. Daarnaast is, zoals bekend, een beperkt aantal specifieke budgetten in de begroting opgenomen waarop kan worden ingehuurd, omdat deze taak slechts gedurende een bepaalde periode of incidenteel nodig is, bijvoorbeeld taxatie in het kader van de WOZ of sterkteberekeningen.

In 2012 en 2013 hebben wij de raad op verzoek een overzicht verstrekt van de totaal gerealiseerde inhuur. Inmiddels hebben wij dit overzicht voor 2014 afgerond. Wij nemen ons voor een dergelijk overzicht met ingang van 2016 standaard op te nemen in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Jaarrekening.

- f) *Het frictiekostenbudget is tot nu toe toereikend, maar daarbij moet worden aangetekend dat er*
- 1) *kosten ten laste van dit budget zijn gebracht die strikt genomen geen frictiekosten zijn en dat er*
 - 2) *rekening wordt gehouden met een aanzienlijk bedrag aan nog te maken frictiekosten (€ 795.000), waarvan de relatie met de herindeling nog moet worden aangetoond;*

In dit verband komen we ook terug op de rode score in de tabel 19 op blz. 62 voor de norm 5 'De kosten worden conform de toepasselijke richtlijnen ten laste van het frictiebudget gebracht'.

In het rapport wordt melding gemaakt van een bedrag ad € 438.000 in de jaarrekening 2010 van de voormalige gemeente Loenen, waarvan niet te beoordelen viel of deze kosten wellicht ten laste van het frictiebudget gebracht hadden kunnen worden. Hoewel de onderliggende stukken ontbreken, geven degenen die destijds voor de financiële administratie verantwoordelijk waren aan dat het hier ging om inhuur zodat eigen medewerkers voor de herindeling konden worden vrijgesteld of bij ziekte vervangen. In de stuurgroep was afgesproken dit soort kosten niet ten laste van het frictiebudget te brengen.

Daarnaast is voor 2012 een bedrag van € 350.000 in het kader van de Strategische Heroverweging ten laste van de frictiekosten gebracht. Dit destijds is expliciet in het voorstel van 20/21 december 2011 opgenomen en met de raad besproken. Ook heeft de accountant hierover geen opmerkingen gemaakt.

Voor 2015 vloeit een aantal kosten voort uit het sociaal statuut en de vertrapte definitieve functiewaardering. De andere in de rapportage op blz. 39 gestelde posten zullen afzonderlijk conform de gebruikelijke systematiek aan de raad worden voorgelegd.

De totale frictiekostenvergoeding bedraagt € 8.755.942. Van dit bedrag is tot en met 2014 € 7.731.165 besteed. Volgens de rekenkamer is een bedrag van 168.400 (strikt genomen) niet als uitgaaf in de definitie van de frictiekosten toe te rekenen. Gezien de omvang van het frictiebudget, de goedkeurende verklaringen van de accountant en de gemaakte opmerkingen en toelichtingen op de door Public Profit aangegeven posten, zijn wij van mening dat deze norm niet als rood dient te worden gekwantificeerd, maar minimaal als oranje moet worden gescoord.

Overige consequenties

- a) De dienstverlening van de gemeente aan haar burgers is goed in vergelijking met het landelijk gemiddelde en in vergelijking met referentiegemeenten;
- b) Omdat er maar een beperkt inzicht is in het niveau van dienstverlening van de voormalige gemeente Breukelen, Loenen, en Maarssen, is onduidelijk of en zo ja in hoeverre het niveau van dienstverlening is toegenomen als gevolg van de herindeling. De bereikbaarheid van het gemeentehuis en de dienstverlening aan bedrijven zijn voor verbetering vatbaar;

Voor de reactie op punten a) en b) zie hieronder bijaanbevelingen punt 4

- c) Jaarverslagen klachten en bezwaarschriften worden niet behandeld in de Raad, waardoor het College zijn kans mist om zich aan de Raad te verantwoorden over het niveau van dienstverlening en de Raad op dit punt niet kan bijsturen;

Het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie en de klachtencoördinator zijn openbaar en kunnen daarvan kennisnemen indien de raad dat wenst. De raad wordt geïnformeerd door middel van een RIB en kunnen, indien zij dat wensen, de jaarverslagen opvragen en laten agenderen voor bespreking.

- d) Onduidelijk is welk effect de herindeling precies heeft gehad op de bestuurskracht van de gemeente. Het ontbreekt namelijk aan inzicht in de bestuurskracht van de voormalige gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen. Wel kan worden opgemerkt dat de bestuurskracht van de gemeente Stichtse Vecht door het gemeentebestuur als "goed" wordt aangemerkt.

Het College is het eens met de opmerking van de Rekenkamer dat In algemene zin kan worden aangenomen dat de bestuurskracht (met name robuustheid en slagkracht) van de gemeente Stichtse Vecht ten opzichte van de voormalige gemeenten is toegenomen. Het is aannemelijk dat dit een directe relatie heeft met de omvang van de gemeente. Omdat het begrip "bestuurskracht" zoals gezegd niet is geoperationaliseerd (gedefinieerd, meetbaar gemaakt), kan de vraag of het College van B&W aantoonbaar zorgt dat aan alle voorwaarden wordt voldaan om de bestuurskracht van de gemeente te optimaliseren niet worden beantwoord.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies doet de rekenkamercommissie zes aanbevelingen die wij hieronder van een reactie voorzien.

Aanbeveling	Reactie
1. Stuur op de kosten van het reële aantal FTE's in plaats van op totale loonsom en op basis van de fictieve formatie, zodat budgetten en realisatie door het jaar heen een eenduidig en bestuurbaar beeld geven van de personeelskosten.	De gemeente Stichtse Vecht ontwikkelt zich als een flexibele, op de toekomst gerichte organisatie. Wij zijn van mening dat bij dit type organisatie het sturen op de loonsom de voorkeur geniet boven het sturen op formatieplaatsen. Om in de informatiebehoefte van de raad te voorzien geven wij vanaf 2016 in de paragraaf Bedrijfsvoering standaard meer informatie over loonsommen, formatie en externe inhuur.
2. Hou bij het budgetteren van inhuur rekening met resultaten uit het verleden en stel zo nodig het budget lopende het jaar bij, zodat de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol inzake inhuur kan invullen.	Voor de reactie op deze aanbeveling verwijzen wij naar onze reactie op de conclusie onder nummer e zie pagina 2.

<p>3. Maak van meerjarige opgaven zoals de frictiekosten een totaalraming en splits deze naar jaren. Vergelijk de jaarlijkse budgetten met de realisaties en stel zo nodig de ramingen voor de komende jaren bij. Hierdoor kan er gericht gestuurd worden op de realisatie van deze kosten en op een juiste administratieve verwerking.</p>	<p>Vanaf de begroting 2012 lopen de uitgaven en verantwoording frictiekosten mee in de reguliere P&C-cyclus. De te besteden middelen worden via een begrotingswijziging voor dat jaar aan de raad voorgelegd en afwijkingen bij de bestuursrapportages en jaarrekening verantwoord. Wij verwachten de raad hiermee voldoende inzicht te verstrekken. Wellicht hebben wij de doorzichtigheid onderschat en een volgende keer maken wij een andere keuze.</p>
<p>4. Behoudt aandacht voor het niveau van dienstverlening en onderzoek of en zo ja hoe de gemeente de bereikbaarheid van het gemeentehuis en de dienstverlening aan bedrijven kan verbeteren.</p>	<p>Uit het onderzoek blijkt dat het niveau van dienstverlening van gemeente Stichtse Vecht goed is in vergelijking met het landelijke gemiddelde en referentiegemeenten. Wij vinden het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening van groot belang. De tevredenheid van de dienstverlening wordt dan ook voor alle kanalen structureel gemeten. Daarnaast stuurt de organisatie actief op serviceafspraken.</p> <p>Vanaf 2015 is gestart met een project ter verbetering van de dienstverlening aan ondernemers. Samen met ondernemers kijken we hoe zij de dienstverlening ervaren en waar deze mogelijk kan worden verbeterd.</p> <p>Uit de klanttevredenheidsonderzoeken die zijn gehouden was de fysieke bereikbaarheid van het gemeentekantoor een aandachtspunt. Echter door de huidige ontwikkelingen op het gebied van de digitale dienstverlening kunnen er steeds meer zaken online worden afgehandeld. Ook door de inzet van "keukentafel gesprekken", is er steeds minder noodzaak dat inwoners een bezoek brengen aan het gemeentekantoor.</p>
<p>5. Agendeer jaarverslagen klachten en bezwaren in de Raad en gebruik deze jaarverslagen als input voor verantwoording daarover door het College aan de Raad, zodat de Raad zo nodig kan bijsturen.</p>	<p>De raad wordt over de conclusies uit de jaarverslagen klachten en de commissie voor de bezwaarschriften geïnformeerd door middel van een RIB. Indien de raad dit wenselijk acht, kunnen de jaarverslagen worden geagendeerd voor bespreking.</p>

<p>6. Geef bij een volgend vraagstuk van (bestuurlijke) samenwerking gericht aandacht aan het kader waarbinnen dat vraagstuk wordt uitgewerkt. Denk daarbij aan het stellen van een heldere doelen, tussentijdse informatie-verstrekking, bestuurlijke betrokkenheid en wat te doen bij tussentijdse verandering van de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een economische crisis en de daaruit volgende bezuinigingstaakstellingen (mutatie- en exitstrategie).</p>	<p>Wij onderschrijven de aanbeveling van de onderzoekers. Wij vinden het belangrijk om met onze samenwerkingspartners vooraf zowel bestuurlijke als inhoudelijke afspraken te maken.</p> <p>Of dit nu de zgn Verbonden Partijen zijn danwel SWW,Utrecht-West of andere netwerk samenwerkingsverbanden.</p> <p>Zo heeft de gemeenteraad van Stichtse Vecht in 2013 de nota Verbonden Partijen aangenomen waarin de genoemde elementen van de onderzoekers geborgd zijn/worden.</p> <p>In de samenwerking SWW hebben wij al bestaande afspraken hoe en op welke wijze de informatie naar de gemeenteraad komt.</p> <p>Daarnaast werken wij in SWW verband met zgn businesscases. Hierin wordt vooraf in een bestuurlijke opdracht de kaders en doelen weergegeven, evenals de informatiemijlpalen. Daarna wordt pas gestart met de businesscase.</p>
--	--

8 Nawoord rekenkamercommissie

801

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van B&W, waarin zij ingaan op de conclusies en de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de gemeentelijke herindeling. Wij zijn verheugd dat B&W het rapport willen gebruiken om op de thema's waarbij dit aan de orde is, veranderingen en verdere verbeteringen door te voeren.

B&W gaan in hun bestuurlijke reactie uitgebreid in op conclusies en aanbevelingen. Zij plaatsen bij een aantal conclusies en aanbevelingen kanttekeningen en vinden dat de rekenkamercommissie soms te hard oordeelt. Deze kanttekeningen zijn voor de rekenkamercommissie aanleiding hieronder enkele zaken te verduidelijken. Wij hopen de uitwerking en uitvoering van de aanbevelingen daarmee te bevorderen.

Conclusies

Wij willen in algemene zin benadrukken dat de rekenkamercommissie werkt met een vooraf vastgesteld normenkader, waaraan onderzoeksbevindingen worden getoetst. Als de norm bijvoorbeeld luidt dat er inzicht moet zijn in bestuurskracht van de voormalige gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht (norm 10) en uit het onderzoek blijkt dat dit inzicht ontbreekt, dan kan de rekenkamercommissie niet anders dan concluderen dat niet wordt voldaan aan de norm. Grosso modo geldt hetzelfde voor de conclusie over efficiency (norm 4): Omdat de verwachtingen over het realiseren van efficiencyvoordelen bij de herindeling niet vooraf zijn gesteld en hierover niet periodiek is gerapporteerd, wordt de norm gekwalificeerd als "niet aan voldaan".

Dat laat onverlet dat de rekenkamercommissie aanneemt dat de bestuurskracht ten opzichte van de voormalige gemeenten is toegenomen als gevolg van een toename in schaal. Ook heeft zij waardering voor de manier waarop de –door het Rijk opgelegde- bezuinigingen in het kader van de Strategische Heroverweging werden gerealiseerd en de decentralisaties in het sociale domein werden voorbereid, terwijl de nieuwe winkel als het ware net open was.

De rekenkamercommissie concludeert dat de formatie is gedaald (zie norm 3). Echter, deze daling is niet geheel toe te schrijven aan de herindeling, maar is ook het gevolg van de Strategische Heroverweging. Daarbij merkt de rekenkamercommissie op dat de gemeente stuurt op loonsom in plaats van op formatieplaatsen, wat onvoldoende inzicht biedt in de mate waarin het gestelde doel is behaald.

Het 1-op-1 causale verband tussen bestuurskracht en financiële en formatieve consequenties is daarmee op basis van het onderzoek van de rekenkamercommissie dus niet aantoonbaar.

Voor wat betreft de frictiekosten merkt de rekenkamercommissie overigens nog op dat deze (bij norm 5) zijn getoetst aan de definitie van BZK, zoals die ook wordt onderschreven door de VNG. In tabel 16 in het rapport wordt samengevat welke posten *mogelijk onterecht niet*, welke *mogelijk onterecht wel* en welke posten *onjuist* ten laste van het frictiekostenbudget zijn gebracht. B&W geven aan dat zij van mening zijn dat gedeeltelijk is voldaan aan de norm. Echter, de omvang van de bedragen noopt de rekenkamercommissie om hier te concluderen dat niet is voldaan aan de norm.

Tenslotte merkt de rekenkamercommissie op dat zij het eens is met de constatering van B&W dat de raad kaderstellend is op inhuur. Echter, de Raad stelt in de begroting en jaarrekening de lasten en baten vast op programmaniveau. Binnen de programma's worden de kosten niet gedifferentieerd naar kostensoorten. Daardoor heeft de Raad op basis van de reguliere Planning- en Controlinstrumenten geen inzicht in de daadwerkelijke kosten van inhuur. De rekenkamercommissie concludeert dan ook dat de Raad daarom onvoldoende inzicht heeft in de mate waarin de door hem gestelde kaders ook worden gerealiseerd en bijsturing door de Raad wordt op dit punt heel moeilijk, zo niet onmogelijk.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college toezegt dat vanaf 2016 in de paragraaf Bedrijfsvoering standaard meer informatie over loonsommen, formatie en externe inhuur wordt gegeven. Daarmee zal het inzicht dat aan de Raad wordt geboden worden vergroot en kan die (nog) beter invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de toezegging de begroting over 2016 en ook de jaarrekening over 2015 betreft.

Ten aanzien van het bieden van inzicht in meerjarige opgaven, zoals frictiekosten, geeft het college aan dat zij wellicht de doorzichtigheid voor de Raad daarvan hebben onderschat. Het is verder aan de Raad om desgewenst in lijn met onze aanbeveling 3 het college op te roepen om in de toekomst meer inzicht te bieden.

Over aanbeveling 4 inzake dienstverlening merken B&W op dat sinds 2015 samen met ondernemers wordt gekeken hoe zij de dienstverlening ervaren en hoe die kan worden verbeterd. Dat vindt de rekenkamercommissie een goede ontwikkeling. De dienstverlening aan burgers wordt gemeten met klanttevredenheidsonderzoeken en onderzoek aan de publieksbalie. Daaruit blijkt dat de bereikbaarheid van de gemeente een aandachtspunt blijft. Toch kijkt de gemeente niet samen met burgers, net als met ondernemers, hoe de dienstverlening op dit punt kan verbeteren. B&W geven aan dat de noodzaak van bereikbaarheid van burgers minder wordt, nu door de huidige ontwikkelingen van de digitale dienstverlening steeds meer zaken online worden afgehandeld en ook zaken bij de burgers thuis worden afgehandeld ("keukentafelgesprekken"). De rekenkamercommissie merkt op dat dit kennelijk door burgers toch (nog) niet zo wordt ervaren.

Het college geeft aan dat zij de aanbeveling om jaarverslagen klachten en bezwaren voor bespreking in de raad te agenderen over zal nemen als de Raad dit wenselijk acht. Het is aan de Raad om aan te geven of dit inderdaad het geval is.

Dankwoord en afsluiting

De rekenkamercommissie dankt iedereen die zijn medewerking aan de totstandkoming van het rekenkamerrapport heeft bijgedragen. Speciale dank gaat uit naar de ambtenaren die -naast hun reguliere werkzaamheden en onder soms hoge tijdsdruk- de onderzoekers van de benodigde dossierstukken en informatie hebben voorzien.

De rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de Raad met belangstelling tegemoet.

Bijlage A: normenkader

Nr.	Omschrijving	Normen
Vraag 1	Wat zijn de financiële en formatieve consequenties van de herindeling?	
Aspect 1a	Bestuurskosten	Norm 1: De bestuurskosten zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke bestuurskosten van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen in het verleden.
Aspect 1b	Personeelskosten	Norm 2: Personele kosten en kosten van inhuur zijn aantoonbaar lager dan de gezamenlijke personele kosten van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen.
Aspect 1c	Formatie	Norm 3: Het aantal FTE's is als gevolg van de gemeentelijke herindeling aantoonbaar lager geworden.
Aspect 1d	Sturing	Norm 4: De Raad en het College van B&W sturen aantoonbaar op het realiseren van efficiencyvoordelen die verwacht worden van de herindeling.
Aspect 1e	Friciekosten	Norm 5: De kosten worden conform de toepasselijke richtlijnen ten laste van het frictiebudget gebracht. Norm 6: Het frictiebudget voor de periode 2011-2014 is naar verwachting toereikend.
Vraag 2	Wat zijn de overige consequenties?	
Aspect 2a	Dienstverlening	Norm 7: Er is inzicht in de kwaliteit en tevredenheid van burgers daarover van de drie afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht. Norm 8: De dienstverlening aan de burger is aantoonbaar verbeterd. Norm 9: De Raad en het College van B&W bewaken het niveau van dienstverlening aan de burger. Het College informeert de Raad daar periodiek over. Waar wordt geconstateerd dat de dienstverlening tekort schiet, worden maatregelen genomen.
Aspect 2b	Bestuurskracht	Norm 10: Er is inzicht in de bestuurskracht van de drie afzonderlijke gemeenten die zijn opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht. Norm 11: De bestuurskracht van de gemeente Stichtse Vecht is toegenomen ten opzichte van de bestuurskracht van de drie afzonderlijke gemeenten. Norm 12: Het College van B&W zorgt aantoonbaar dat aan alle voorwaarden wordt voldaan om de bestuurskracht van de gemeente te optimaliseren.

Bijlage B: ontwikkeling lasten en baten per functie

Functie	2010 (som 3 gemeenten)		2011		2012		2013		2014
	Begroting	Jaarrekening	Begroting	Jaarrekening	Begroting	Jaarrekening	Begroting	Jaarrekening	Begroting
Algemeen bestuur									
lasten	11.317	12.136	8.707	8.900	8.506	8.756	8.698	8.815	8.300
baten	1.193	1.293	1.164	1.353	1.247	1.202	1.235	1.107	1.166
saldo	10.124	10.843	7.543	7.547	7.259	7.554	7.463	7.708	7.134
Openbare orde en veiligheid									
lasten	6.728	8.890	7.224	7.114	7.130	7.276	7.667	7.318	6.922
baten	204	2.881	50	365	50	175	50	191	160
saldo	6.524	6.009	7.174	6.749	7.080	7.101	7.617	7.127	6.762
Verkeer en vervoer									
lasten	10.685	13.291	13.269	13.722	12.868	13.224	14.047	15.712	12.729
baten	448	1.240	696	957	298	1.047	338	916	413
saldo	10.237	12.051	12.573	12.765	12.570	12.177	13.709	14.796	12.316
Economische Zaken									
lasten	169	209	734	704	729	706	709	707	591
baten	209	218	224	230	283	227	283	220	258
saldo	-40	-9	510	474	446	479	426	487	333
Onderwijs									
lasten	8.512	8.551	7.628	7.413	7.253	7.034	6.315	6.111	7.055
baten	729	797	665	865	699	530	703	627	669
saldo	7.783	7.754	6.963	6.548	6.554	6.504	5.612	5.484	6.386
Cultuur en recreatie									
lasten	12.598	13.184	13.421	13.569	11.793	12.271	11.318	12.841	11.412
baten	2.346	2.690	2.298	2.099	1.948	2.270	1.921	2.548	2.421
saldo	10.252	10.494	11.123	11.470	9.845	10.001	9.397	10.293	8.991
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening									
lasten	29.424	32.097	32.053	33.892	31.217	32.034	31.088	31.243	32.225
baten	14.434	15.782	14.947	16.248	13.776	16.614	14.860	17.803	16.118
saldo	14.990	16.315	17.106	17.644	17.441	15.420	16.228	13.440	16.107
Volksgesondheid en Milieu									
lasten	15.792	15.494	14.789	15.569	14.711	13.356	14.691	15.525	14.808
baten	12.919	13.133	12.487	12.507	13.596	11.815	11.905	12.588	12.347
saldo	2.873	2.361	2.302	3.062	1.115	1.541	2.786	2.937	2.461
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting									
lasten	8.699	10.522	5.185	7.353	4.611	5.525	4.677	5.178	6.997
baten	4.231	6.221	2.855	5.105	2.705	1.981	2.263	2.080	3.147
saldo	4.468	4.301	2.330	2.248	1.906	3.544	2.414	3.098	3.850
Financiering en algemene dekkingsmiddelen									
lasten	5.516	12.607	2.110	16.032	6.219	12.629	322	5.924	3.747
baten	72.733	82.659	69.734	85.557	70.435	76.780	65.985	73.103	68.096
saldo	-67.217	-70.052	-67.624	-69.525	-64.216	-64.151	-65.663	-67.179	-64.349
Totaal									
lasten	109.440	126.981	105.120	124.268	105.037	112.811	99.532	109.374	104.786
baten	109.446	126.914	105.120	125.286	105.037	112.641	99.543	111.183	104.795
saldo	-6	67	0	-1.018	0	170	-11	-1.809	-9

Tabel Bijlage B: Ontwikkelingen baten en lasten per functie (Bedragen x €1.000)