

# Rekenkameronderzoek 'Structureel in control?'

Een onderzoek naar grip op gemeentefinanciën

23 februari 2021

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van:  
Rekenkamercommissie Neder-Betuwe  
Voorzitter: Marijke van de Plasse

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1	Achtergrond .....	3
1.2	Centrale vraag, deelvragen en normenkader .....	3
1.3	Afbakening .....	5
1.4	Onderzoeksmethodiek .....	5
1.5	Leeswijzer .....	5
2.	Planning- & controlcyclus.....	6
2.1	Ontwikkeling P&C-cyclus in Neder-Betuwe .....	6
2.2	Structurele en incidentele baten en lasten .....	9
2.3	Toezicht en controle.....	12
3.	Begroting: mee- en tegenvallers .....	15
4.	Besluitvorming .....	17
5.	Conclusies en aanbevelingen .....	19
5.1	Conclusies.....	19
5.2	Aanbevelingen.....	21
6.	Bestuurlijke reactie .....	23
7.	Nawoord .....	25
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen.....	27
Bijlage 2.	Begrippenlijst.....	28
Bijlage 3.	Document Overzicht financiële positie .....	29

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Artikel 189 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad erop toeziet dat de begroting reëel en structureel in evenwicht is en deze vervolgens als zodanig vaststelt. Structureel evenwicht houdt in dat structurele lasten gedekt worden door structurele baten en reëel betekent dat de geraamde baten en lasten in zowel de begroting als de meerjarenraming volledig en realistisch zijn.<sup>1</sup> De provincie ziet er als financieel toezichthouder op toe dat er sprake is van een structureel en reëel evenwicht in de begroting. Bij de beoordeling van de begroting 2020 van de gemeente Neder-Betuwe schrijft de provincie Gelderland: “De begroting 2020 is naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht, maar dit wordt in de meerjarenramingen hersteld. [...] Wij hebben daarom besloten uw gemeente voor het jaar 2020 onder repressief toezicht te stellen. Dit is de minst belastende vorm van toezicht.”<sup>2</sup> De raad kan van de norm van structureel en reëel evenwicht afwijken, wanneer aannemelijk is dat de begroting in de eerstvolgende jaren alsnog in evenwicht gebracht zal worden, zo ook in de gemeente Neder-Betuwe. Daarnaast geldt dat incidentele lasten gedekt mogen worden door zowel incidentele als structurele baten, zolang er sprake is van een structureel evenwicht. Om dit vast te kunnen stellen moet inzichtelijk zijn welk deel van de baten en lasten incidenteel is en welk deel structureel.

De gemeenteraad is met de controle op de begroting eindverantwoordelijk voor het bewaken van een financiële gezonde huishouding van de gemeente. Het vereist kennis van allerlei aspecten van een gemeentelijke begroting, zoals de diverse kengetallen, risicoanalyses en inzicht in zowel structurele als incidentele ramingen. Het presidium van de gemeente Neder-Betuwe vraagt zich af of het bovenstaande voor raadsleden voldoende duidelijk is en in hoeverre de informatievoorziening voor raadsleden toereikend is om hun controlerende taken op de begroting goed uit te voeren. Dit vormde de aanleiding voor de rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar dit thema. Het doel van dit onderzoek is om helder te krijgen in hoeverre het college de gemeenteraad bij de besluitvorming tijdig en adequaat informeert over de mate van financiële dekking van structurele besluiten. Tijdig en adequaat betekent hierin dat de raad voldoende tijd en informatie heeft om zijn controlerende en kaderstellende taken te kunnen uitvoeren.

## 1.2 Centrale vraag, deelvragen en normenkader

### *Centrale vraag:*

Op welke momenten wordt de gemeenteraad van Neder-Betuwe geïnformeerd om inzichtelijk te hebben of zij, met het oog op hun kaderstellende en controlerende rol, bij vaststelling van structureel beleid beslist over incidentele of structurele middelen en in hoeverre is deze informatievoorziening adequaat en rechtmatig?

---

<sup>1</sup> Commissie BBV, Notitie structurele en incidentele baten en lasten, 30 augustus 2018.

<sup>2</sup> Provincie Gelderland, Financieel toezicht, 11 maart 2020.

Concreet is de centrale vraag vertaald in de volgende deelvragen en normen:

<i>Deelvraag</i>	<i>Norm</i>
1 Hoe worden de incidentele en structurele baten en lasten bijgehouden in de gemeentelijke administratie?	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ De jaarrekening en meerjarenbegroting voldoen aan de wettelijke begrotingsvoorschriften en interne richtlijnen;</li><li>▪ Het college en de raad hebben duidelijke afspraken over de definitie van incidentele baten en lasten en passen deze consequent toe in de informatievoorziening;</li></ul>
2 In hoeverre wordt de gemeenteraad via de P&C-cyclus adequaat geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten?	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Aan de hand van de P&amp;C-cyclus, waaronder de documenten jaarrekening en meerjarenbegroting, is inzichtelijk welke baten en lasten structureel dan wel incidenteel zijn;</li><li>▪ Het college informeert de raad actief over structurele en incidentele baten en lasten en eventuele wijzigingen hierin (mee- en tegenvallers);</li></ul>
3 Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten voorafgaand aan de behandeling van de kadernota en voortgangsrapportages?	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ De raad wordt voorafgaand aan de behandeling van de kadernota en voortgangsrapportages en adequaat geïnformeerd;</li><li>▪ De informatie uit de kadernota en voortgangsrapportages, inclusief de informatie vooraf, is toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerend taken te kunnen uitvoeren;</li></ul>
4 a. Hoe gaat de gemeente om met (structurele en incidentele) mee- of tegenvallers en op welke wijze zijn deze in de gemeentelijke administratie verwerkt? b. In hoeverre is de informatievoorziening over de mee- of tegenvallers richting de raad adequaat?	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ De gemeente hanteert een gestructureerde en realistische methodiek om incidentele en structurele mee- of tegenvallers te verwerken in de administratie;</li><li>▪ De raad wordt tijdig en adequaat geïnformeerd over financiële mee- of tegenvallers, zowel structureel als incidenteel;</li></ul>
5 In hoeverre neemt de gemeenteraad over hetzelfde onderwerp meerdere keren een besluit over de dekking?	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Het college faciliteert de raad door middel van raadsvoorstellen om integrale besluiten te nemen over de dekking van initiatieven;</li></ul>
6 a. In hoeverre zijn in een raadsvoorstel over een investeringsplan ook de structurele beheer- en instandhoudingskosten meegeraamd? b. In hoeverre wordt de gemeenteraad, bij een daartoe strekkend raadsvoorstel, expliciet duidelijk gemaakt hoe de dekking is geregeld?	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Het college informeert de raad bij een raadsvoorstel over een investeringsplan ook over beheer- en instandhoudingskosten.</li><li>▪ Bij een daartoe strekkend raadsvoorstel is expliciet duidelijk gemaakt hoe de dekking is geregeld.</li></ul>

### 1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich met name op de informatievoorziening rond structurele en incidentele baten of lasten, dat wil zeggen:

- De kwaliteit en rechtmatigheid van de verschillende financiële documentatie in het kader van de informatievoorziening richting de raad;
- De controle en kaderstelling door de raad omtrent structurele en incidentele baten of lasten;
- De (actieve) informatieplicht van het college omtrent structurele en incidentele baten of lasten.

Om recht te doen aan hetgeen de diverse gesprekspartners hebben ingebracht, hebben de onderzoekers de scope breed opgevat en bevat het rapport ook een aantal waarnemingen en bevindingen over de planning- en control-cyclus.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Een inhoudelijke beoordeling van financiële keuzes dan wel de financiële situatie van de gemeente Neder-Betuwe.

### 1.4 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers documenten opgevraagd bij de ambtelijke organisatie. Het ging daarbij onder meer om planning- en control-documenten zoals kadernota's, begrotingen en jaarstukken, maar ook om documentatie over de controle door de accountant en het toezicht door de provincie Gelderland en interne regels zoals de financiële verordening. Ten slotte zijn ook diverse documenten over het ontwikkeltraject van de bestuursrapportage opgevraagd en bestudeerd. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de direct betrokkenen bij de planning- en control-cyclus, met de gemeentesecretaris, met de portefeuillehouder en met de drie leden van het auditcomité. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die ter controle zijn voorgelegd aan de gesprekspartners.

### 1.5 Leeswijzer

De bovenstaande onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit rapport. Elk hoofdstuk begint met een beknopte weergave van de relevante feiten, gevolgd door de bevindingen van de onderzoekers. De hiervoor beschreven normen vormen daarbij het referentiekader. De conclusies en aanbevelingen volgen in een bestuurlijke nota.

## 2. Planning- & controlcyclus

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende deelvragen:

- Hoe worden de incidentele en structurele baten en lasten bijgehouden in de gemeentelijke administratie?
- In hoeverre wordt de gemeenteraad via de P&C-cyclus adequaat geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten?
- Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten voorafgaand aan de behandeling van de kadernota en voortgangsrapportages?

In de paragrafen komen eerst de feiten aan bod, gevolgd door de bevindingen van de onderzoekers over het betreffende onderwerp.

### 2.1 Ontwikkeling P&C-cyclus in Neder-Betuwe

De P&C-cyclus van de gemeente Neder-Betuwe bestond in 2020 uit de volgende documenten:

- **Jaarstukken 2019** (juli 2020): Met de jaarstukken legt het college verantwoording af over de inhoudelijke en financiële uitvoering. De opzet en inhoud van de jaarstukken zijn – net als de programmabegroting - in belangrijke mate voorgeschreven in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).<sup>3</sup>
- **Kadernota 2021-2024** (juli 2020): De kadernota biedt inzicht in de ontwikkeling van de financiële beleidsruimte en in voorgesteld nieuw beleid. In deze kadernota was vanwege het uitstel van de eerste bestuursrapportage een aparte paragraaf ‘Ontwikkelingen in het bestaande beleid (2020)’ opgenomen. Dat overzicht was ter informatie opgenomen, zodat de raad de inzichten kon meewegen bij de besluitvorming over de kaders voor 2021 en verder. Met de vaststelling van deze nota stelt de raad de kaders vast voor het jaar 2021 en daarna. Definitieve besluitvorming over zowel het nieuwe beleid conform kadernota, als over eventueel nieuwe beleid dat na kadernota op de agenda kwam, vindt plaats bij de begrotingsbehandeling in het najaar.
- **Eerste bestuursrapportage** (oktober 2020): Hierin beschrijft het college de ontwikkelingen en de voortgang van de uitvoering van de begroting 2020. Het is met name een tussentijdse financiële verantwoording.
- **Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024** (november 2020): De begroting bevat de beleidsvoornemens, met de financiële vertaling daarvan voor het jaar 2021 en een financiële doorkijk naar de jaren 2022 tot en met 2024.
- **Budgetrapportage december 2020** (december 2020): Deze rapportage kwam in 2020 in de plaats van de gebruikelijke tweede bestuursrapportage (november). Deze tweede tussenrapportage, is net als de eerste bestuursrapportage, een tussentijdse verantwoording aan de raad. De rapportage beschrijft het verloop van de financiële positie en de besteding van de door de raad voor 2020 beschikbaar gestelde budgetten tot 1 november 2020.

Samengevat neemt de raad besluiten over nieuw beleid door het vaststellen van kadernota en begroting. Jaarstukken en bestuursrapportages zijn verantwoordingsdocumenten; daarbij neemt

---

<sup>3</sup> De term jaarstukken is de formele term voor de jaarverantwoording. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Dit is vastgelegd in artikel 24 van het BBV. Zie Bijlage 2 voor het onderscheid tussen jaarstukken, jaarverslag en jaarrekening.

de raad in principe geen besluit over nieuw beleid (zie verder toelichting hieronder bij *Investeringskredieten in de P&C-cyclus*).

In de begroting en jaarstukken heeft de gemeente minder keuzevrijheid dan in andere producten, want het BBV schrijft voor wat hier in moet staan. Het college rapporteert op programmaniveau, maar om een afwijking op programmaniveau aan te geven, is het wenselijk een niveau lager te gaan. Daarom hebben raad en college gekozen om verschillen te verantwoorden op taakveldniveau en veranderingen in de begroting aan te duiden op taakveldniveau.<sup>4</sup>

De P&C-cyclus is al enige tijd in ontwikkeling in de gemeente Neder-Betuwe. Een van de onderdelen daarvan is de digitalisering van de P&C-producten, te beginnen met de begroting en jaarstukken. Dat heeft onder andere geleid tot een P&C-portal op de gemeentelijke website.

In 2020 vonden enkele bijeenkomsten tussen de raad, het auditcomité, het college en de ambtelijke organisatie plaats over de inhoudelijke inrichting van de P&C-cyclus. Er is breed draagvlak voor dit traject. Tegelijk is nu zichtbaar dat de ontwikkeling vertraging oploopt. Dit komt voor een deel door de coronacrisis, zowel omdat het onderwerp wat minder prioriteit had, als ook omdat het zich wat minder goed leent voor een digitaal gesprek. Het wordt door sommigen ervaren als een 'stroperig' proces. Het is ingestoken als een ontwikkeltraject, maar er zijn geen mijlpalen, tijdpad of resultaten beschreven of afgesproken. Dit maakt het ontwikkeltraject kwetsbaar voor verstoringen zoals de coronacrisis of andere zaken die de aandacht van de raad of van het college en de ambtelijke organisatie vragen.

Raadsleden waren over het algemeen tevreden over de frequentie en beknoptheid van de bestuursrapportages. Tegelijk toonden ze zich kritisch over de samenhang tussen de kadernota, de begroting en de bestuursrapportages, over het beperkte zicht op beleidsinhoudelijke prestaties in de bestuursrapportages en over de tijdigheid van deze documenten.<sup>5, 6</sup> Op dat vlak zagen raadsleden verbetermogelijkheden. Het doel van het ontwikkeltraject is nu te komen tot een 'bestuursrapportage van de toekomst'.<sup>7</sup> Dit behelst onder meer het volgende:

#### Bestuursrapportages

Er blijven twee bestuursrapportages per jaar, te behandelen in de raad begin juli en begin november met als peildatum 1 juni en 1 oktober. Het auditcomité wil vooral meer informatie over het beleidsmatige deel. De raad wil meer duidelijkheid, structuur, digitaal en twee volledige rapportages. De eerste bestuursrapportage beschrijft nu de afwijkingen ten opzichte van de begroting. De tweede bestuursrapportage gaat in op de afwijkingen ten opzichte van de eerste bestuursrapportage. De ambitie om de periode tussen peildatum en behandeling in de raad zo kort mogelijk te laten zijn bestaat bij zowel de raad als het college. Tegelijkertijd passeert hetgeen wat naar de raad gaat eerst het college. Daarnaast heeft de raad er behoefte aan om voordat het in de behandeling komt, er eerst in een beeldvormende avond over te spreken en om rondom de beeldvormende avond nog een schriftelijke vragenronde in te lassen. Dat zouden technische vragen moeten zijn, maar er zitten vaak ook beleidsinhoudelijke vragen tussen. Mogelijk speelt dit met name in de huidige coronacrisis. Ambtelijk kost dat voorbereiding als het gaat om de

---

<sup>4</sup> Taakveld is een term uit het BBV. Het is een wettelijk vastgelegde eenheid waarin de diverse programma's uit de programmabegroting zijn verdeeld. De raad is vrij om de programma's te kiezen en in te delen, maar de taakvelden zijn genummerd en vastomlijnd. Voorbeelden van deze taakvelden zijn 0.1 Bestuur, 0.2 Burgerzaken, 1.1 Crisisbeheersing en brandweer, 1.2 Openbare orde en veiligheid, 4.2 Onderwijshuisvesting, 5.4 Musea, et cetera.

<sup>5</sup> Neder-Betuwe, Aantekeningen Sessie P&C 10 maart 2020.

<sup>6</sup> Dit wordt ook bevestigd in de in het kader van dit rekenkameronderzoek gevoerde gesprekken.

<sup>7</sup> Neder-Betuwe, Memo informatievoorziening raad, 2 september 2020.

beantwoording daarvan en die antwoorden gaan ook nog langs het college. Dat neemt tijd in beslag. Dat maakt dat de wens om de periode tussen peildatum en behandeling in de raadsvergadering zo kort mogelijk te laten zijn, naar inschatting van betrokkenen mogelijk spanning gaat opleveren.

#### Overzicht financiële positie

Naast de bestuursrapportages ontvangt de raad bij elke raadsvergadering een overzicht waarin het college aangeeft wat de actuele financiële positie is en welke effecten de genomen besluiten hebben op de financiële positie. Dit is het zogeheten Overzicht financiële positie 2020-2024 (zie bijlage 3). Ook wordt hierin aangegeven wat voor effecten de raadsvoorstellen in de betreffende raadsvergadering hebben op de financiële positie. Het is de bedoeling dat dit overzicht tien dagen voor de raadsvergadering naar de griffie gestuurd wordt, zodat dit bij de ingekomen stukken kan worden gevoegd. Dit overzicht is de eerste keer verstrekt bij de raadsvergadering van 10 november 2020.<sup>8</sup> Het behandelen hiervan is nog niet uitgekristalliseerd. De indruk is dat het een nuttig instrument is, maar dat het nog niet goed op het netvlies staat bij raadsleden.

#### *Informatievoorziening aan de raad*

De raad heeft bij de kadernota en bij de begroting voldoende mogelijkheid om mee te praten en richting te geven aan het college. Het gaat in de beleving van raadsleden wringen als er wijzingen zijn. Wijzigingen doordat bepaalde projecten niet gedaan worden of duurder uitvallen, wat effect heeft op de begroting of wijzigingen in de financiering. Raadsleden zijn kritisch over de tijdigheid van de informatievoorziening over dit soort wijzigingen. De raad heeft de beleving dat bijsturing moeilijk is, omdat de raad de stukken bijna altijd te laat krijgt om daar nog wat van te vinden. De diverse gesprekspartners in dit onderzoek stellen zich de vraag hoe dit verbeterd kan worden zonder de ambtelijke organisatie te veel te belasten.

Er lijken verschillende beelden te bestaan over de hoeveelheid informatie die de raad wenst. Uit de gesprekken blijkt dat het college en de ambtelijke organisatie in de veronderstelling verkeren dat raadsleden uitvoerig en frequent geïnformeerd willen worden. Uit het traject 'bestuursrapportage van de toekomst' blijkt dat het inderdaad zo is dat raadsleden graag actuele informatie ontvangen. Ook is het zo dat de raad soms informatie vraagt, waarop de organisatie de gevraagde informatie levert. Er blijven steeds vragen komen, waardoor er steeds meer informatie bij komt. Dat is een zorg bij sommige geïnterviewden in de ambtelijke organisatie. Raadsleden zien echter vooral meerwaarde in compacte en snel te doorgronden informatie. De raad heeft bijvoorbeeld behoefte aan prestatie-indicatoren, vergelijkbaar met de indicatoren op het sociaal domein. Rapportages in de vorm van prestatie-indicatoren zijn sneller en beter te begrijpen dan 'lappen tekst', zo geeft het auditcomité aan.

Het auditcomité is positief over de ondersteuning van de ambtelijke organisatie op dit moment. Proactieve inbreng van de ambtelijke organisatie is waardevol omdat raadsleden deze informatie nodig hebben.

---

<sup>8</sup> Neder-Betuwe, Overzicht financiële positie 2020-2024, 2 november 2020.



### *Investeringskredieten in de P&C-cyclus*

Het college gebruikt regelmatig P&C-documenten om investeringskredieten te vragen of uit te breiden, terwijl daar geen apart raadsvoorstel aan ten grondslag ligt. Een concreet voorbeeld zijn de (extra) investeringskredieten voor de Poort van Ochten en Bonegraaf-Oost in de tweede bestuursrapportage van 2020, aangeduid als de Decemberbrief.<sup>9</sup> Hiermee wijkt het college af van de eigen richtlijn dat bestuursrapportages vooral verantwoordingsdocumenten zijn. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat dit voor onduidelijkheid zorgt. De Decemberbrief stond ook zonder beeldvormende avond op de agenda, waardoor raadsleden het gevoel kregen dat er bijna geen vragen meer over gesteld konden worden. Dat kwam ook doordat het college de brief actueel wilde houden. Er is bij raadsleden een uitgesproken voorkeur om investeringskredieten aan de hand van een apart raadsvoorstel te behandelen.

De analyse van het bovenstaande resulteert in de volgende bevindingen:

#### *Bevindingen*

- De jaarstukken en meerjarenbegroting voldoen aan de wettelijke begrotingsvoorschriften en interne richtlijnen.
- De bestuursrapportages zijn in ontwikkeling, met name doordat raad en auditcomité een actieve rol daarin spelen. Er is een focus op samenwerking en op leren en verbeteren. Het verbetertraject is echter niet geborgd (beheersing voortgang en eindresultaat).
- Er is bij de raad behoefte aan toegespitste en duidelijke informatie, niet aan méér informatie, terwijl bij sommige geïnterviewden in de ambtelijke organisatie de gedachte leeft dat de raad méér en gedetailleerdere informatie vraagt.
- De raad heeft behoefte aan beleidsinhoudelijke verantwoording, terwijl de P&C-documenten, waaronder de bestuursrapportages, met name financieel gericht zijn. Tegelijk wil de raad ook 'lappen tekst' voorkomen.
- De raad ervaart de tijdigheid van de informatievoorziening als een aandachtspunt. Late aanlevering bemoeilijkt de sturingsmogelijkheid van de raad.
- Er is bij raadsleden waardering voor de proactieve ondersteuning door de ambtelijke organisatie.
- Het college gebruikt regelmatig P&C-documenten om investeringskredieten te vragen of uit te breiden, terwijl daar geen raadsvoorstel aan ten grondslag ligt.

## **2.2 Structurele en incidentele baten en lasten**

### *Onderscheid structurele en incidentele baten en lasten*

De wet- en regelgeving maakt geen scherp afgebakend onderscheid tussen structurele en incidentele baten en lasten. De Commissie BBV omschrijft structurele baten en lasten als baten en lasten die in beginsel jaarlijks in de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening zijn opgenomen.<sup>10</sup> Voor structurele baten en lasten geldt in het algemeen, dat zij tot nadere besluitvorming voor onbepaalde tijd opgenomen zijn. Bij incidentele baten en lasten gaat het om eenmalige zaken en om projecten of subsidies als deze een tijdelijk karakter hebben. Of om incidentele mee- of tegenvallers op structurele ramingen, zoals onverwacht veel meer bouwleges krijgen, of een inhaalkwestie met oude of laat verwerkte facturen (Jeugdwet). Een begroting, een

<sup>9</sup> Neder-Betuwe, Raadsvoorstel Budgetrapportage december 2020 (Decemberbrief), 10 december 2020.

<sup>10</sup> Commissie BBV, Notitie structurele en incidentele baten en lasten, 30 augustus 2018.

meerjarenraming of een jaarrekening kan ieder jaar dergelijke eenmalige zaken bevatten. De wetgeving laat ruimte aan de gemeente voor het bepalen van een nadere invulling van deze begrippen. In de toelichting op het BBV staat als hulpmiddel dat voor het bepalen van een nadere invulling van het begrip 'incidenteel' gedacht kan worden aan baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Dit betekent dat baten en lasten die zich drie jaar of minder voordoen kunnen kwalificeren als incidenteel, maar ook gewoon structureel van aard kunnen zijn. Baten en lasten die zich vier jaar of langer voordoen zijn in beginsel structureel van aard.

In de gemeente Neder-Betuwe is – net als in veel andere gemeenten – geen duidelijke definitie van incidentele versus structurele baten en lasten. Het scherp krijgen van de begrippen incidenteel en structureel is ook in de gemeente Neder-Betuwe een uitdaging omdat het vrij technisch is. In samenspraak met de financieel adviseurs wordt bekeken of iets echt structureel effect heeft of dat het een echt incident is. Dat onderscheid probeert de gemeente steeds scherper te krijgen. Resumerend blijkt uit de bestudering van de P&C-documenten, uit de gevoerde gesprekken en uit het feit dat de toezichthouder er geen opmerkingen over heeft, dat er geen grote onduidelijkheid over bestaat.

#### *Richtlijnen vanuit het BBV*

Het BBV maakt een onderscheid tussen stellige uitspraken en aanbevelingen. Met stellige uitspraken geeft de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat een gemeente die interpretatie in beginsel moet volgen. Wanneer de gemeente een andere interpretatie hanteert, moet zij deze expliciet motiveren in de begroting en jaarstukken. Aanbevelingen hebben een minder zwaarwegend karakter. De accountant gaf in de managementletter 2019 aan : *“Wij vragen u bij het opstellen van de jaarrekening 2019 rekening te houden met de in de notitie opgenomen stellige uitspraken en aanbevelingen”*.<sup>11</sup> Het gaat om de volgende stellige uitspraken en aanbevelingen over incidentele en structurele baten en lasten:<sup>12</sup>

#### Stellige uitspraak

*“Voor de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten is een nadere toelichting vereist.”*

De gemeente Neder-Betuwe heeft dit niet nog niet zo opgevolgd, maar het college informeert de raad in de programmabegroting over de incidentele baten en lasten, waarna de raad deze kan accorderen. Ter verbetering van de informatiewaarde en transparantie van het overzicht van incidentele baten en lasten gaat het college vanaf de jaarstukken 2020 een korte toelichting geven met verwijzingen naar andere P&C-documenten waarin de incidentele baten en lasten zijn opgenomen, toegelicht en geaccordeerd.

#### Aanbevelingen

- *“De Commissie BBV adviseert in de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) op te nemen vanaf welke omvang incidentele lasten en baten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht incidentele lasten en baten.”*

De gemeente Neder-Betuwe heeft in haar financiële verordening nog niet een grensbedrag opgenomen.<sup>13</sup> In die zin is deze aanbeveling nog niet formeel opgevolgd, maar uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het college zal voorstellen om in de volgende financiële verordening een grensbedrag op te nemen. Op dit moment wordt het standaard bedrag van het melden van een afwijking (> € 25.000) ook gebruikt voor het overzicht van

<sup>11</sup> Baker Tilly, Managementletter 2019 gemeente Neder-Betuwe boekjaar 2019, 15 november 2019.

<sup>12</sup> Commissie BBV, Notitie structurele en incidentele baten en lasten, 30 augustus 2018.

<sup>13</sup> Gemeente Neder-Betuwe, Financiële verordening, 4 juli 2019.

incidentele lasten en baten. Dit aangezien er in ieder P&C-document duidelijk onderscheid wordt gemaakt in de incidentele en structurele afwijkingen van boven de € 25.000

- *“De Commissie BBV adviseert het structureel begrotingsaldo te presenteren conform het [...] voorbeeld. Hiermee wordt inzicht gegeven of de begroting en meerjarenraming structureel in evenwicht zijn.”*

De gemeente Neder-Betuwe hanteert in haar programmabegroting een iets andere opzet dan het voorbeeld van de Commissie BBV. Het gaat om een andere weergave van incidentele baten en lasten, maar met onder aan de streep dezelfde weergave van het structureel begrotingsaldo. Het door de gemeente Neder-Betuwe gehanteerde overzicht geeft naar het oordeel van de onderzoekers een even goed inzicht in het structureel evenwicht op lange termijn, als het voorbeeld van de Commissie BBV.

Voor de goede orde: de accountant heeft de bovenstaande punten aangestipt in de managementletter, maar heeft in zijn accountantsverslag 2019 bij de jaarstukken 2019 hierover verder geen opmerkingen gemaakt. Ook uit de gevoerde gesprekken blijkt niet dat dit een belangrijk aandachtspunt voor de accountant was.

### Structurele dekking

De wettelijke vastgelegde norm is dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Uit de stukken en de gesprekken blijkt dat dit ook voor de gemeente Neder-Betuwe het uitgangspunt is. Door ontwikkelingen in de uitgaven vanuit met name de Jeugdwet en in iets mindere mate vanuit de Wmo is er op dit moment geen structureel evenwicht (zie figuur 1).

Groen: voldoende  
Oranje: matig  
Rood: onvoldoende

Kengetal	Signaleringswaarden Provincie			Rekening	Begroting	Begroting	Meerjarenbegroting			
	minst risicovol	neutraal	meest risicovol	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%	35%	67%	75%	77%	77%	71%	
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%	33%	66%	74%	76%	76%	70%	
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%	42%	32%	28%	26%	25%	24%	
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%	4%	1%	5%	4%	3%	1%	
Structurele exploitatieruimte	>0%	0%	<0%	-0,6%	0,6%	-4,1%	-3,0%	-1,1%	0,2%	
Belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%	109%	113%	117%				

Figuur 1. Kengetallen Begroting Neder-Betuwe 2021 en meerjarenbegroting 2022-2024

De ontwikkeling in de lasten in de gemeente Neder-Betuwe voor de Jeugdwet en de Wmo was en is een tegenvaller, waarbij de beleving in de raad was dat zij hier relatief laat over geïnformeerd werden (zie verder hoofdstuk 3). Om een sluitende begroting te krijgen doet de gemeente een fors beroep op de reserve. De gemeente is nu vanwege dit structurele gat in de begroting een heroverwegingstraject gestart. Daarbij moeten de BBV regels gehanteerd worden, dus het structureel dekken van structurele uitgaven en de begroting moet meerjarig in evenwicht zijn. De begroting van 2021 en 2024 zijn nu zo goed als sluitend. Dit is dus deels met incidentele dekking, met goedkeuring van de provincie, om tijd te kopen om de begroting structureel in evenwicht te brengen en daarin goede afwegingen te kunnen maken. Aandachtspunt hierbij is dat in de gemeente Neder-Betuwe de belastingdruk ten opzichte van het landelijke gemiddelde al relatief hoog is (zie figuur 1).

Het is volgens betrokkenen nog iets te vroeg om aan te geven dat de gemeente de begroting structureel kan dekken. De gemeente Neder-Betuwe heeft ingezet op de kadernota van de begroting 2022 waarbij met alle afdelingen is gekeken wat reëel en haalbaar wordt. Op dit moment werkt het college eraan om dat voor elkaar te krijgen, onder begeleiding van een extern adviseur. Betrokkenen geven aan dat de gemeente hierin een behoorlijke uitdaging heeft, met name door het sociaal domein. Het college neemt de raad elke beeldvormende avond daarin mee. In een van de laatste beeldvormende avonden heeft de raad een financiële analyse gezien over onder meer de begroting en het gemeentefonds.

De analyse van het bovenstaande resulteert in de volgende bevindingen:

#### *Bevindingen*

- Er is in de gemeente Neder-Betuwe, net als in veel andere gemeenten, geen definitie van incidentele en structurele baten en lasten. Ook zijn in de weergave van incidentele baten en lasten enkele verbeteringen mogelijk op basis van de stellige uitspraken en aanbevelingen van de Commissie BBV.
- De documenten in de P&C-cyclus, waaronder de documenten jaarstukken en (meerjaren)begroting, maken inzichtelijk welke baten en lasten structureel dan wel incidenteel zijn.
- De gemeente Neder-Betuwe heeft in haar financiële verordening nog niet een grensbedrag opgenomen.
- Op dit moment is de begroting niet structureel en reëel in evenwicht. Er is sprake van dekking van structurele lasten door inzet van incidentele middelen. Om dit te herstellen is een heroverwegingsoperatie gestart.

### **2.3 Toezicht en controle**

Toezicht en controle op de P&C-documenten wordt door verschillende actoren uitgevoerd. De gemeenteraad, het auditcomité, de accountant en de provincie hebben hier allen een rol in. Dit zal hieronder worden toegelicht.

#### *Gemeenteraad*

Uit de bestudering van de gestelde vragen en de gesprekken met betrokkenen blijkt dat raadsleden betrokkenheid en interesse tonen in P&C-cyclus, ook in de soms financieel-technische aspecten daarvan. Dit uit zich bijvoorbeeld in de toepassing van de zogeheten Duisenberg-methode. De Duisenberg-methode houdt in dat enkele raadsleden een voorbereidingsgroep vormen om de P&C-documenten van een specifieke verbonden partij te bestuderen. Deze raadsleden fungeren daarbij als rapporteur richting de overige raadsleden. Het doel van de voorbereidingsgroepen in de Duisenberg-methode is dat P&C-stukken de aandacht krijgen die ze verdienen en dat de focus op de hoofdlijn ligt en niet op details en incidenten. De vakinhoudelijke beleidsadviseurs zijn aanwezig bij deze voorbereidingsgroepen. De Duisenberg-methode faciliteert dat raadsleden in een wat meer informele setting kunnen doorvragen op de materie. Daardoor kunnen vragen meteen beantwoord worden en komt de raad in positie om goed te doorgronden wat de aandachtspunten in de begroting en jaarrekening van een bepaalde verbonden partij zijn. Dit zorgt er ook voor dat raadsleden in opeenvolgende jaren kunnen bijhouden en controleren wat er gebeurd is en of beleidsdoelstellingen zijn gehaald. Zowel de raad als het college en de

ambtelijke organisatie zijn erg positief over deze methode. De methode is volgens het auditcomité mogelijk uit te breiden naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld op domeinniveau binnen de gemeente. Het beperkte financieel-technische kennisniveau bij een deel van de raadsleden wordt door sommige betrokkenen als aandachtspunt benoemd. De ambtelijke organisatie (en de accountant) kan eraan bijdragen om dat te vergroten en ziet daar ook meerwaarde in.

#### *Auditcomité*

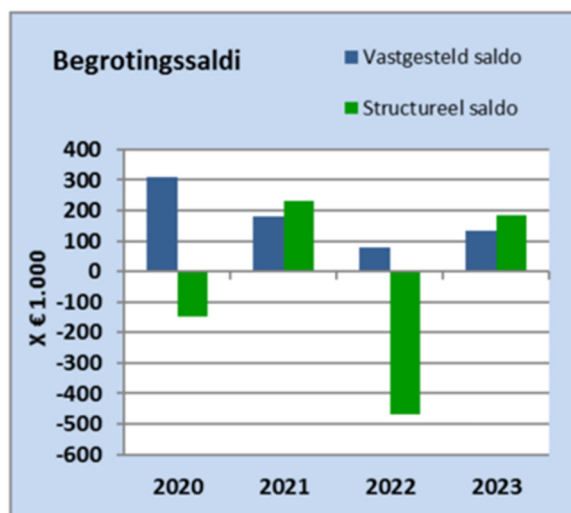
Het auditcomité vervult een belangrijke rol als gesprekspartner van het college en de ambtelijke organisatie. Het auditcomité ervaart dat het gezag heeft bij de raad. Tegelijk ontvangt het auditcomité soms weinig respons van de raad op haar adviezen. Deze worden instemmend ontvangen.

#### *Accountant*

De accountant vervult zijn rol als kritische schakel in het toezichtproces, zo blijkt uit de stukken en de gesprekken met betrokkenen. De acties uit de managementletters worden uitgezet in de ambtelijke organisatie.

#### *Provincie*

De provincie is verantwoordelijk voor het financieel toezicht op de gemeente. Uit de gesprekken binnen de gemeente blijkt dat het contact met de provinciaal toezichthouder constructief verloopt. Jaarlijks ontvangt de gemeenteraad een brief van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland waarin de provincie haar oordeel als toezichthouder geeft. De provincie past voor haar oordeel jaarlijks een correctie toe op de door de gemeenteraad vastgestelde begroting. Dit gebeurt om zicht te krijgen op het reële en structurele begrotingssaldo. De provincie haalt de incidentele baten en lasten eruit en posten die naar het oordeel van de provincie niet reëel zijn (zie figuur 2). Het oordeel van de provincie Gelderland was dat de begroting 2020 van de gemeente Neder-Betuwe niet structureel en reëel in evenwicht was, maar dat dit evenwicht in de meerjarenbegroting werd hersteld. De gemeente Neder-Betuwe viel daardoor in de minst belastende vorm van provinciaal toezicht, het zogeheten repressief toezicht. De meeste financiële kengetallen van Neder-Betuwe waren in 2020 relatief geruststellend. Alleen de belastingdruk was relatief hoog in Neder-Betuwe (zie ook figuur 1).



Figuur 2. Door de provincie gecorrigeerd reëel en structureel begrotingssaldo Neder-Betuwe (provincie Gelderland)

De analyse van het bovenstaande resulteert in de volgende bevindingen:

*Bevindingen*

- Er is een functionerend toezicht- en controlestelsel in de gemeente Neder-Betuwe.
- De gemeente Neder-Betuwe valt in de minst belastende vorm van financieel toezicht door de provincie.

### 3. Begroting: mee- en tegenvallers

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende deelvragen:

- Hoe gaat de gemeente om met (structurele en incidentele) mee- of tegenvallers en op welke wijze zijn deze in de gemeentelijke administratie verwerkt?
- In hoeverre is de informatievoorziening over de mee- of tegenvallers richting de raad adequaat?

Hieronder komen eerst de feiten aan bod, gevolgd door de bevindingen van de onderzoekers over het betreffende onderwerp.

#### *Mee- en tegenvallers*

Conform de financiële verordening rapporteert een budgetbeheerder aan het college de onder- en overschrijdingen op het moment dat de budgetbeheerder ziet dat deze gaan ontstaan. Die informatie wordt door een financieel adviseur in een overzicht gezet en dat overzicht is onderdeel van de bestuursrapportage. De raad wordt dus twee keer per jaar daarover geïnformeerd en neemt besluiten over structurele of incidentele voor- of nadelen. In het collegeadvies wordt vermeld of het een incidenteel of structureel na- of voordeel is. Als het nodig is, geeft het college ook een alternatieve dekking aan. Uit de gesprekken blijkt dat raadsleden de tijdigheid van informatieverstrekking een aandachtspunt vinden. Tegelijk is 'tijdig' een subjectief begrip. Bij sommige onderwerpen is twee weken voor een besluitvormingsmoment tijdig genoeg, in andere gevallen is meer tijd nodig. Het begrip tijdig is niet geoperationaliseerd binnen de gemeente. De operationalisering van tijdigheid hangt ook af van wat het doel is van het college als informatieverstrekker, en van het doel en het handelingsperspectief van de raad als informatieontvanger. Wanneer de informatie puur ter beoordeling van een verantwoording achteraf dient, betekent 'tijdig' korter van tevoren dan wanneer de raad vooraf nog vragen moet kunnen stellen, of moet kunnen bijsturen door bijvoorbeeld een motie in te dienen. Het college en de ambtelijke organisatie herkennen dat tijdigheid een aandachtspunt is. Ze zijn daar mee bezig door de monitoring op mee- en tegenvallers te verbeteren. Het financieel overzicht (bijlage 2) maakt daar onderdeel van uit.

Een concreet en belangrijk voorbeeld in 2020 betreft de tegenvallers in het sociaal domein. In voorgaande jaren week de gemeente Neder-Betuwe af van andere gemeenten doordat de gemeente middelen overhield op de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo. Na oktober 2019 kwam een aantal grote zorgaanvragen in beeld en dat resulteerde in een tekort van € 2,5 miljoen. De raad had het beeld dat er een sluitende begroting was en in de beleving van de raad draaide dat beeld in het voorjaar van 2020 met de Kadernota 2021 vrij plotseling om. Volgens het college was de raad al gewaarschuwd voor een grote tegenvaller in de begroting 2020. Hoewel het college hiermee inderdaad een waarschuwing afgaf, was deze nog relatief licht en nog niet aangeduid als structureel tekort. Het college stuurde de raad voor de begrotingsbehandeling ook twee raadsinformatiebrieven. In de eerste raadsinformatiebrief gaf het college een verwachting aan van forse tekorten in het sociaal domein en het belang *“dat uw raad vóór de begrotingsbehandeling van dit verwachte tekort kennis neemt en van de verdere aanpak die wij aan het voorbereiden zijn”*.<sup>14</sup> De tweede raadsinformatiebrief koppelde de saldi uit de eerste raadsinformatiebrief aan de saldi uit de begroting.<sup>15</sup> Met deze twee raadsinformatiebrieven gaf het college meer duiding aan de zorgelijke ontwikkelingen. De begroting was echter al ontworpen en bevatte niet deze

<sup>14</sup> Gemeente Neder-Betuwe, Oktoberbrief 3 decentralisaties, 22 oktober 2019.

<sup>15</sup> Gemeente Neder-Betuwe, Behoedzaam omgaan met onze meerjarige positieve saldi, 29 oktober 2019.

informatie. De raad pakte de zorgelijke ontwikkelingen op, maar zag geen aanleiding de begroting bij te stellen of direct een eerste wijziging te vragen.

Resumerend is het beeld dat het college er tot en met de Kadernota 2020 nog ervan uitging dat het sociaal domein structureel in evenwicht was. Gaandeweg 2019 kreeg het college op basis van een eigen analyse zicht op de structurele tekorten, maar heeft de raad niet tijdig genoeg daarover gerapporteerd, opdat de raad bij de begroting 2020 hier de gevolgen van kon zien en vaststellen. De begroting was daarmee bij de vaststelling al achterhaald. De raad heeft wel duidelijke signalen gekregen en zorgen kunnen uiten (en deed dat ook) maar geen bijsturing kunnen geven.

In vergelijking met andere gemeenten heeft de raad van de gemeente Neder-Betuwe daar later informatie over ontvangen. Het roept de vraag op in hoeverre het college tijdig deze tegenvallende ontwikkeling heeft onderkend en geanalyseerd op structurele doorwerking; dit ligt echter buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

Actuele en financieel belangrijke ontwikkelingen in Neder-Betuwe zijn de randweg Opheusden, MFA Dodewaard en een integraal huisvestingsplan voor het onderwijs. Deze zijn niet expliciet onderzocht in dit rekenkameronderzoek, maar in diverse gesprekken zijn deze naar voren gekomen als potentiële aandachtspunten met het oog op mee- en tegenvallers.

#### *Ambitieuze begroten*

Net als in veel andere gemeenten is er in de gemeente in Neder-Betuwe sprake van ambitieuze begroten. Er wordt meer gepland dan werk verricht kan worden. Dat heeft deels te maken met bestuurlijke ambitie. Het speelt onder meer bij het beheer van de openbare ruimte. De coronacrisis speelde daarbij in 2020 een rol, maar het is een meerjarige trend.

Het college stelt elk jaar voor aan de raad om niet bestede bedragen door te schuiven, omdat plannings niet gehaald zijn. De regels voor het overhevelen liggen vast in de financiële verordening. Conform die regels legt het college aan de raad voor om het betreffende budget over te hevelen naar het volgende jaar. Bij de decemberbrief heeft het college daar ook expliciet naar gekeken. De vraag is of de gemeente Neder-Betuwe het risico loopt dat een bedrag nog een tweede keer wordt doorgeschoven, dat mag namelijk niet op basis van de financiële verordening. Voor de raad speelt bij overhevelingen de vraag of het college de beleidsdoelstellingen het volgende jaar wel kan realiseren als het bovenop de investeringsplannen van het dat jaar komt. Daar heeft de raad weinig inzicht in en daarover speelt enige zorg.

De analyse van het bovenstaande resulteert in de volgende bevindingen:

#### *Bevindingen*

- De gemeente hanteert een gestructureerde en realistische methodiek om incidentele en structurele mee- of tegenvallers te verwerken in de administratie.
- De raad wordt niet altijd tijdig geïnformeerd over (verwachte) financiële mee- of tegenvallers.
- Er zit ruimte in de begroting. Te ambitieuze begroten leidt steeds tot verschil tussen begroting en rekening.
- In geval van overheveling ontstaat bij de raad de vraag of de beleidsdoelen wel gerealiseerd worden.



## 4. Besluitvorming

- In hoeverre neemt de gemeenteraad over hetzelfde onderwerp meerdere keren een besluit over de dekking?
- In hoeverre zijn in een raadsvoorstel over een investeringsplan ook de structurele beheer- en instandhoudingskosten meegeraamd?
- In hoeverre wordt de gemeenteraad, bij een daartoe strekkend raadsvoorstel, expliciet duidelijk gemaakt hoe de dekking is geregeld?

Hieronder komen eerst de feiten aan bod, gevolgd door de bevindingen van de onderzoekers over het betreffende onderwerp.

### *Lijst investeringsprojecten*

Om overzicht te houden over reeds gedane en beoogde investeringen is het wenselijk een lijst met investeringen te hebben. De gemeente Neder-Betuwe heeft een dergelijke lijst. Deze is opgenomen in de programmabegroting. In beginsel is deze lijst inzichtelijk. De onderzoekers constateren echter ook dat deze nog geen inzicht geeft in:

- vervanging of uitbreiding;
- dekkingsbron(nen);
- vrijgegeven investeringen direct na autorisatie begroting;
- investeringen waarvoor nog een afzonderlijk raadsvoorstel moet komen.

### *Werkwijze controle raadsvoorstellen*

De totstandkoming en check van een raadsvoorstel is een proces met een aantal controlemomenten op in opeenvolgende fasen. Naast de steller van het documenten zien ook financieel adviseur, de portefeuillehouder, de leidinggevende, de kwaliteitscommissie, de griffier en de gemeentesecretaris het voorstel. Hiermee wordt invulling gegeven aan checks and balances.

### *Geen dubbele besluitvorming*

In dit onderzoek is specifiek gezocht naar voorbeelden van eventueel dubbele besluitvorming. Een vijftal investeringsprojecten is daarvoor bekeken. Voorbeelden van dubbele besluitvorming zijn niet aangetroffen. Ook het auditcomité geeft desgevraagd aan dat zij daar geen voorbeelden van kennen. In de gesprekken met het auditcomité en de ambtelijke organisatie is verder verkend wat de achtergrond van dat vermoeden zou kunnen zijn. Grote investeringen, zoals de randweg in Opheusden, komen zeker meerdere keren terug naar de raad. Dat is niet vreemd vanwege de uitgaven die daarbij komen kijken. In de voorbereidende fase van een investeringsproject laat het college de raad eerst een keuze maken tussen bijvoorbeeld verschillende kwaliteitsniveaus. Pas in een latere fase, als het college een inschatting kan maken van de hoogte van het benodigde bedrag, vraagt het om budget vragen aan de raad. Dit kan de oorzaak zijn van de beleving dat er dubbele besluitvorming plaatsvindt.

De systematiek van de kadernota kan ook een rol spelen. De gemeente heeft gekozen voor een uitvoerige kadernota die op onderdelen een programmabegroting benadert. Omdat de raad de kadernota vaststelt, betreft dat een omvangrijk stel besluiten. Daarna werkt het college deze besluiten uit en voegt ook nog actuele ontwikkelingen toe, welke het college opneemt onder het kopje “nieuw beleid”. Het gaat hier om actualisaties die het college in de maanden tussen

kadernota en programmabegroting uitwerkt. Dan komt er een nieuwe besluitfase bij de programmabegroting in het najaar. De programmabegroting somt de besluiten van de kadernota op en voegt de besluiten nieuw beleid (in feite actualisaties) toe. Voor de raad blijkt het dan niet altijd helder wat bij de kadernota al definitief is besloten en wat nog uitwerking verdient en besloten wordt bij de programmabegroting. De terminologie “bestaand beleid, nieuw beleid voor en na kadernota” helpt niet hierin onduidelijkheid weg te nemen.

#### *Instandhoudingskosten*

In gesprekken geven betrokkenen aan dat instandhoudingskosten de aandacht hebben en dat deze een integraal onderdeel vormen van raadsvoorstellen over investeringen. Het onderzoek levert ook geen expliciete voorbeelden op waar deze niet zijn meegenomen. Tegelijk speelt de discussie over beheer- en instandhoudingskosten nu bij de sportaccommodatie in Dodewaard. Deze sportaccommodatie heeft negatieve exploitatielasten. Daar moet de gemeente in investeren maar het mag dan geen exploitatielasten opleveren. De exploitatielasten zijn daarbij pas in een later stadium boven water gekomen. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat enige oplettendheid geboden is.

De analyse van het bovenstaande resulteert in de volgende bevindingen:

#### *Bevindingen*

- Er is een werkbare en overzichtelijke lijst met investeringen (enkele aanvullingen nog mogelijk).
- Soms is er de beleving bij een deel van de raad dat er dubbele besluitvorming is (blijft ‘rondzingen’). Maar in de praktijk geen voorbeelden daarvan aangetroffen.
- De scheiding tussen investerings- en dekkingsbesluit en/of de systematiek van de kadernota kunnen oorzaken zijn van de beleving dat er dubbel besluitvorming plaatsvindt.
- Het college faciliteert de raad door middel van raadsvoorstellen om integrale besluiten te nemen over de dekking van initiatieven.
- In raadsvoorstellen komt in beginsel expliciet aan bod hoe de dekking is geregeld. Integraal ramen blijft aandacht vragen.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de conclusies en de aanbevelingen voor het college en de raad aan bod.

### 5.1 Conclusies

#### *Hoofdconclusie*

De hoofdvraag van dit onderzoek was: *Op welke momenten wordt de gemeenteraad van Neder-Betuwe geïnformeerd om inzichtelijk te hebben of zij, met het oog op hun kaderstellende en controlerende rol, bij vaststelling van structureel beleid beslist over incidentele of structurele middelen en in hoeverre is deze informatievoorziening adequaat en rechtmatig?*

Dit onderzoek leidt tot een positief beeld over de sturing op gemeentelijke financiën in de gemeente Neder-Betuwe. Enkele aanpassingen kunnen zorgen voor een verdere verbetering. Het college informeert de raad van Neder-Betuwe via de P&C-documenten over structurele en incidentele baten en lasten. Deze documenten maken inzichtelijk welke baten en lasten structureel dan wel incidenteel zijn. Er zijn nog enkele verbeteringen mogelijk in de weergave van incidentele baten en lasten op basis van de stellige uitspraken en aanbevelingen van de Commissie BBV. Daarnaast zijn er enkele aandachtspunten om de informatievoorziening te verbeteren zoals de tijdigheid van P&C-documenten en van mee- en tegenvallers, beleidsinhoudelijke verantwoording en het gebruik van P&C-documenten om investeringskredieten aan te vragen.

#### *Deelconclusies*

De onderstaande tabel bevat antwoorden op de deelvragen. Deze antwoorden vormen de deelconclusies. Naast de onderwerpen in de deelvragen heeft het onderzoek ook andere inzichten opgeleverd. Conclusies die buiten de vooraf opgestelde deelvragen vallen, maar wel in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, staan onder *overige conclusies*.

<i>Deelvraag</i>	<i>(Deel)conclusie</i>
1 Hoe worden de incidentele en structurele baten en lasten bijgehouden in de gemeentelijke administratie?	<p>De gemeente Neder-Betuwe heeft aandacht voor incidentele en structurele baten en lasten, maar er is in de gemeente Neder-Betuwe geen definitie van incidentele en structurele baten en lasten.</p> <p>Er is verbeterruimte in de weergave van incidentele baten en lasten op basis van de stellige uitspraken en aanbevelingen van de Commissie BBV.</p>
2 In hoeverre wordt de gemeenteraad via de P&C-cyclus adequaat geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten?	<p>De raad wordt in toenemende mate adequaat geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten.</p> <p>De documenten in de P&amp;C-cyclus, waaronder de documenten jaarstukken en (meerjaren)begroting, maken in toenemende mate inzichtelijk welke baten en lasten structureel dan wel incidenteel zijn.</p>

<i>Deelvraag</i>	<i>(Deel)conclusie</i>
	De bestuursrapportages zijn in ontwikkeling. De raad c.q. het auditcomité, ambtelijke organisatie en college werken daarin op een constructieve manier samen, maar het verbetertraject is niet geborgd (beheersing voortgang en eindresultaat).
3 Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd over incidentele en structurele baten en lasten voorafgaand aan de behandeling van de kadernota en voortgangsrapportages?	<p>Er is ten aanzien van de kaderstelling een aantal aandachtspunten zoals de tijdigheid van P&amp;C-documenten en het gebruik van P&amp;C-documenten om investeringskredieten aan te vragen.</p> <p>De raad heeft controlegereedschap: de ontwikkeling van de bestuursrapportages, het auditcomité, wisseling van accountant, raadsbrieven en de Duisenberg-methode.</p>
4 a. Hoe gaat de gemeente om met (structurele en incidentele) mee- of tegenvallers en op welke wijze zijn deze in de gemeentelijke administratie verwerkt? b. In hoeverre is de informatievoorziening over de mee- of tegenvallers richting de raad adequaat?	Het college is in toenemende mate in staat om analyses in te vertalen naar P&C-documenten. Dit is echter nog in ontwikkeling. Tijdigheid is een aandachtspunt: De raad wordt niet altijd tijdig geïnformeerd over deze (verwachte) financiële mee- of tegenvallers. De gemeente handelt bij (structurele en incidentele) mee- en tegenvallers conform de financiële verordening en verwerkt de mee- en tegenvallers in de gemeentelijke administratie.
5 In hoeverre neemt de gemeenteraad over hetzelfde onderwerp meerdere keren een besluit over de dekking?	Er zijn in de praktijk geen voorbeelden van dubbele besluitvorming aangetroffen. De scheiding tussen investerings- en dekkingsbesluit en de gedetailleerdheid en de systematiek van de kadernota kunnen oorzaken zijn van de beleving dat er dubbele besluitvorming plaatsvindt.
6 a. In hoeverre zijn in een raadsvoorstel over een investeringsplan ook de structurele beheer- en instandhoudingskosten meegeraamd? b. In hoeverre wordt de gemeenteraad, bij een daartoe strekkend raadsvoorstel, expliciet duidelijk gemaakt hoe de dekking is geregeld?	Beheer- en instandhoudingskosten vormen een integraal onderdeel van raadsvoorstellen over investeringen. Daarnaast komt expliciet aan bod hoe de dekking is geregeld. Het integraal ramen blijft echter aandacht vragen.

**Deelvraag****(Deel)conclusie**

## 7 Overige conclusies

Haalbaarheid van de investeringsbegroting is een aandachtspunt. In de afgelopen jaren is er elk jaar sprake van een verschil tussen begroting en rekening waardoor overheveling plaatsvindt. Bij de raad speelt vervolgens de vraag of de beleidsdoelen wel gerealiseerd kunnen worden.

De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn positief over de Duisenberg-methode.

De gemeente heeft een lijst van investeringen. Er zijn nog enkele aanvullingen mogelijk:

- vervanging of uitbreiding;
- dekkingsbron(nen);
- vrijgegeven investeringen direct na autorisatie begroting;
- investeringen waarvoor nog een afzonderlijk raadsvoorstel moet komen

Er is een functionerend toezicht- en controlestelsel in de gemeente Neder-Betuwe. De gemeente Neder-Betuwe valt in de minst belastende vorm van financieel toezicht door de provincie.

**5.2 Aanbevelingen***Aanbevelingen aan het college*

1. Ontwikkel definities voor incidentele en structurele baten en lasten, leg deze vast en pas deze toe. Op deze manier worden trends in het meerjarenbeeld zichtbaar.
2. Voer mogelijke verbeteringen van de Commissie BBV door (nadere toelichting van incidentele baten en lasten, grensbedrag in de financiële verordening, presentatie begrotingsaldo).
3. Zorg voor borging van het verbetertraject, bijvoorbeeld door gebruik van een tijdpad of mijlpalen en het aanduiden van een verantwoordelijke of trekker voor dit verbetertraject.
4. Voeg meer beleidsinhoudelijke verantwoording toe aan de P&C-documenten richting de raad. Vermijd grote stukken tekst, maar zorg daarbij voor duidelijke en toegespitste informatie bijvoorbeeld door middel van Key Performance Indicators (kpi's).
5. Maak aparte raadsvoorstellen om investeringskredieten aan te vragen.
6. Verbeter de monitoring op mee- en tegenvallers bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een monitor per domein (voorbeeld monitor sociaal domein). Door trends te analyseren kan de gemeente erachter komen of meerkosten in bijvoorbeeld Jeugdzorg structureel of incidenteel zijn.
7. Geef bij investeringsprojecten het besluitvormingstraject aan, met daarin de opeenvolgende kaderstellende, uitwerkings-, en dekkingsbesluiten zodat het traject duidelijk en navolgbaar is.

*Aanbevelingen aan de raad en het college*

8. Maak duidelijke afspraken over de tijdigheid van P&C documenten.

## 6. Bestuurlijke reactie

*uw mail van:* 23 februari 2021

*uw kenmerk:*

*ons kenmerk:* Z/21/074567/149947

*behandeld door:* Martine Kooiker

**Onderwerp:** Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Sturing  
op gemeentelijke uitgaven

Opheusden 16 maart 2021

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij bedanken u voor de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven op het rapport van het rekenkameronderzoek 'Structureel in control'? We hebben het rapport met interesse gelezen en het is goed om te zien dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen grotendeels aansluiten bij twee lopende ontwikkelingen: het traject om de informatievoorziening aan de raad te versterken en de heroverwegingsoperatie waarin we werken aan een duurzaam financieel gezonde gemeente. Ondanks de beperkingen die het thuiswerken met zich meebracht, hebben wij het onderzoek en het contact met de onderzoekers als prettig en constructief ervaren.

### **We herkennen de meeste bevindingen**

Het is fijn om uit het onderzoek bevestigd te krijgen dat we met onze planning & controlcyclus voldoen aan wettelijke voorschriften en dat we goed op weg zijn of goede alternatieven hebben voor de gevallen waar we (nog) niet de aanbevelingen van de commissie BBV volgen.

Daarnaast is het goed te weten dat de raad scherp let op voorstellen voor nieuw beleid of aanvullende investeringen wanneer deze in verantwoordingsdocumenten aan de orde komen. Ook is het goed dat de raad aandacht blijft vragen voor instandhoudingskosten bij nieuwe investeringen en dat er geen dubbele besluitvorming plaatsvindt over projecten. Ook wij zullen hierop nauwgezet blijven letten.

Het onderzoeksrapport adresseert verder een vraagstuk waarover wij het met de raad hebben gehad rond de decemberbrief 2020: ambitieus begroten en het doorschuiven van niet-bestede budgetten. In de afgelopen decemberbrief zijn de overhevelingen bewust en kritisch afgewogen en dat zal ook het geval zijn bij de komende jaarstukken. Maar zoals afgesproken, nemen we het vraagstuk van structureel realistisch ramen expliciet mee in de heroverwegingsoperatie.

### **Een van de bevindingen herkennen en onderkennen wij niet**

Het onderzoeksrapport stelt dat de raad "niet altijd tijdig wordt geïnformeerd over (verwachte) financiële mee- of tegenvallers", gebaseerd op de constatering dat het college in 2019 de raad bij de begrotingsbehandeling "niet tijdig genoeg heeft gerapporteerd" over verwachte tekorten in het sociaal domein. Die constatering en bevinding herkennen wij niet, maar kunnen wij bovendien niet afleiden uit de feiten die in het rapport zijn opgenomen. Immers, in dezelfde paragraaf wordt uitgebreid toegelicht dat het college vóór de begrotingsbehandeling met twee raadsinformatiebrieven meer duiding gaf aan de zorgelijke ontwikkelingen in het sociaal domein,

dat de raad duidelijke signalen kreeg, dat de raad die ontwikkelingen oppakte en zorgen hierover heeft geuit bij de begrotingsbehandeling.

Zo kijken wij ook terug op die begrotingsbehandeling: ondanks dat de ontwikkelingen toen nog niet voor 100% waren uitgekristalliseerd, hebben college en raad daar vastgesteld dat er serieuze ontwikkelingen waren. De suggestie dat het college deze tegenvaller niet tijdig heeft onderkend, spreken we met kracht tegen.

#### **De aanbevelingen kunnen wij overnemen**

Het college kan goed uit de voeten met de aanbevelingen uit het rapport, wanneer de raad besluit deze over te nemen. In dat geval vragen we er bij de raad wel aandacht voor dat het verder uitwerken van monitoring per domein en het uitbreiden van de beleidsinhoudelijke verantwoording met prestatie-indicatoren, tijdrovende projecten zijn waarvoor op dit moment geen capaciteit beschikbaar is.

Meer in het algemeen is het goed om te lezen dat de raad kritisch is op de informatie over (financiële) afwijkingen. Het is helder dat de raad vraagt om beknopte, maar informatieve informatie die actueel is, maar voldoende ruimte biedt voor bijsturing. We gaan graag aan het einde van dit jaar het gesprek aan met de raad of de financiële overzichten en de opzet van de bestuursrapportages hieraan in 2021 hebben bijgedragen en hoe we – met de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek in de hand – daaraan een verder vervolg kunnen geven.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe,

Gerrit Stam  
Secretaris

Jan Kottelenberg  
Burgemeester



## 7. Nawoord

Met de aanbidding van dit rapport levert de rekenkamercommissie haar elfde onderzoeksproduct af.

Het onderzoeksthema, de sturing van de gemeentefinanciën met incidentele en structurele middelen, is gekozen na een digitaal rondje langs de raadsfracties in juni 2020. Unravelling voerde het onderzoek uit met Martijn Mussche, Frank Galesloot en Steffie Loenen als onderzoekers. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen oktober 2020 en januari 2021.

### Bestuurlijke reactie

De rekenkamercommissie is positief over de reactie van het college van burgemeester en wethouders, waarin de meeste bevindingen die zijn gedaan worden herkend en aanbevelingen worden overgenomen. De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders vraagt om een nadere toelichting van de rekenkamercommissie één specifiek punt.

Het college herkent zich niet in “de constatering dat de raad niet altijd tijdig is geïnformeerd over (verwachte) financiële mee- en tegenvallers gebaseerd op de constatering dat het college in 2019 de raad bij de begrotingsbehandeling “niet tijdig genoeg heeft gerapporteerd” over verwachte tekorten in het sociaal domein”.

In het rapport staat op pagina 15/16:

*“Met deze twee raadsinformatiebrieven gaf het college meer duiding aan de zorgelijke ontwikkelingen. De begroting was echter al ontworpen en bevatte niet deze informatie. De raad pakte de zorgelijke ontwikkelingen op, maar zag geen aanleiding de begroting bij te stellen of direct een eerste wijziging te vragen. Resumerend is het beeld dat het college er tot en met de Kadernota 2020 nog ervan uitging dat het sociaal domein structureel in evenwicht was. Gaandeweg 2019 kreeg het college op basis van een eigen analyse zicht op de structurele tekorten, maar heeft de raad niet tijdig genoeg daarover gerapporteerd, opdat de raad bij de begroting 2020 hier de gevolgen van kon zien en vaststellen. De begroting was daarmee bij de vaststelling al achterhaald. De raad heeft wel duidelijke signalen gekregen en zorgen kunnen uiten (en deed dat ook) maar geen bijsturing kunnen geven. In vergelijking met andere gemeenten heeft de raad van de gemeente Neder-Betuwe daar later informatie over ontvangen. Het roept de vraag op in hoeverre het college tijdig deze tegenvallende ontwikkeling heeft onderkend en geanalyseerd op structurele doorwerking; dit ligt echter buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.”*

Hiermee wordt aangegeven dat onder tijdig informeren wordt verstaan dat de raad de tijd moet hebben om de essentie van de informatie te kunnen doorgronden én op basis daarvan de kaders te kunnen bijstellen. Het gaat er dus om dat het college de raad in positie brengt om zijn rol en verantwoordelijkheid te kunnen invullen. Hoewel het college inderdaad de raad vóór de vaststelling van de begroting met raadsinformatiebrieven heeft geïnformeerd, was dit voor de raad niet tijdig genoeg om de begroting bij te stellen. De bevinding is in de optiek van de rekenkamercommissie dus gebaseerd op de feiten, maar wel met deze nuancering.

Over het begrip 'tijdig' valt nog op te merken dat dit afhankelijk is van het doel en niet zozeer uit te drukken in een tijdseenheid. De afbakening van 'tijdige' informatievoorziening zou de uitkomst moeten zijn van een gesprek tussen college en raad, waarbij het college rekening houdt met de behoeften van de raad en de raad rekening houdt met de mogelijkheden van het college. Uit de gevoerde gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek kan worden afgeleid dat college en raad hier op een goede wijze mee bezig zijn. Dit is ook terug te zien in de intentie van het college om de aanbeveling over het maken van duidelijke afspraken over de tijdigheid van P&C-documenten over te nemen.

### Bijvangst

Het onderzoek kent een bijvangst, zaken die niet direct de onderzoeksvragen beantwoorden maar wel de moeite waard zijn om als suggesties en de raad en het college mee te geven:

1. De haalbaarheid van de investeringsbegroting is een aandachtspunt. In de afgelopen jaren is er elk jaar sprake van een verschil tussen begroting en rekening waardoor overheveling plaatsvindt. Bij de raad speelt vervolgens de vraag of de beleidsdoelen wel gerealiseerd kunnen worden. Onze suggestie is om meer realistisch te begroten. Wanneer overheveling alsnog plaatsvindt, maak dan als college aan de raad duidelijk hoe beleidsdoelen alsnog gerealiseerd kunnen worden en houdt de raad hiervan tussentijds op de hoogte.
2. De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn positief over de Duisenberg-methode die binnen de P&C-cyclus wordt toegepast. College en raad kunnen overwegen om de Duisenberg-methode uit te breiden naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld op domeinniveau binnen de gemeente.
3. De gemeente heeft een lijst van investeringen. Er zijn nog enkele aanvullingen mogelijk: vervanging of uitbreiding, dekkingsbron(nen), vrijgegeven investeringen direct na autorisatie begroting, investeringen waarvoor nog een afzonderlijk raadsvoorstel moet komen.

De rekenkamercommissie kijkt terug op een goedlopend onderzoek. Het heeft interessante informatie opgeleverd, waar de raad, college en ambtelijke organisatie mee verder kunnen. Wij bedanken de onderzoekers van Unravelling voor hun bijdrage aan dit onderzoek, evenals de ambtelijke medewerkers en de portefeuillehouder voor hun medewerking aan dit onderzoek.

# Bijlage 1. Geraadpleegde personen

## Gemeente

- wethouder Financiën
- gemeentesecretaris
- manager bedrijfsvoering
- concerncontroller
- adviseur strategie
- coördinator financiën
- auditcomité (drie leden)

## Bijlage 2. Begrippenlijst

BBV:	Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft de regels waaraan onder andere de begroting van een gemeente aan moet voldoen.
Belastingcapaciteit:	De belastingcapaciteit maakt duidelijk hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Door de manier waarop dit financiële kengetal wordt berekend is dit cijfer in het jaarverslag altijd hetzelfde als in de begroting.
Jaarstukken:	De jaarstukken bestaan ten minste uit: a.het jaarverslag; b.de jaarrekening.
Jaarverslag:	Het jaarverslag bestaat ten minste uit: a.de programmaverantwoording; b.de paragrafen.
Jaarrekening:	De jaarrekening bestaat uit: a.het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting; b.de balans en de toelichting; c.de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen; d.een bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld
Nettoschuldquote:	De nettoschuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De nettoschuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.
Solvabiliteit:	De solvabiliteitsratio geeft aan welk deel (percentage) van het totaal van wat de gemeente aan geldwaarde heeft (balanstotaal) wordt gevormd door het eigen vermogen.
Structurele exploitatieruimte:	Deze indicator geeft aan of de begroting structureel en reëel (echt) in evenwicht is. Hierbij gaat het om het onderscheid tussen structurele (meerjarige) en incidentele (eenmalige) inkomsten en uitgaven.
Taakveld:	Een taakveld is een wettelijk vastgelegde eenheid waarin de diverse programma's uit de programmabegroting zijn verdeeld. De raad is vrij om de programma's te kiezen en in te delen, maar de taakvelden zijn genummerd en vastomlijnd. Voorbeelden van deze taakvelden zijn 0.1 Bestuur, 0.2 Burgerzaken, 1.1 Crisisbeheersing en brandweer, 1.2 Openbare orde en veiligheid, 4.2 Onderwijshuisvesting, 5.4 Musea, et cetera.

# Bijlage 3. Document Overzicht financiële positie

Overzicht financiële positie 2020-2024					Meerjarenraming					Post onvoorzien 2020			
					1-9-2020	Begroting 2020	2021	2022	2023	2024			
<b>Financiële positie Begroting 2020 en m.v.j. 2021-2023</b>						-310.473	-182.005	-79.797	-132.403	-132.403	-50.000		
/- = overschot +/- = tekort													
Blok 1: Financiële effecten begrotingswijzigingen					Begrotingswijziging	Raadsvergadering	Begroting 2020	Meerjarenraming				Post onvoorzien 2020	
								2021	2022	2023	2024		
Aangenomen amendement begroting 2020: Sportstimulering					BW 105 (2020)	8-11-2019	25.000	0	0	0	0	0	0
Financieel effect 3e bestuursrapportage 2019					BW 16 (2019)	12-12-2019	-110.816	-63.060	-357.153	-298.573	-298.573	-298.573	0
Extra budget beheer en onderhoud openbare ruimte					BW 17 (2019)	8-11-2019	301.287	301.287	301.287	301.287	301.287	301.287	0
Grondexploitatie Herenland West, Kastanjelaan en Oranjehof					BW 18 (2019)	12-12-2019	0	0	0	0	0	0	0
Openingsbijden gemeentehuis					BW 1 (2020)	12-12-2019	29.000	29.000	29.000	29.000	29.000	29.000	0
Belastingverordeningen 2020					BW 2 (2020)	12-12-2019	-997	-997	-997	-997	-997	-997	0
Werkbegroting ODR 2020					BW 3 (2020)	20-2-2020	66.780	66.780	66.780	66.780	66.780	66.780	0
Begroting 2021 RAR					BW 4 (2020)	11-6-2020	0	-8.611	-8.611	-8.611	-8.611	-8.611	0
Jaarrekening 2019 ODR					BW 6 (2020)	11-6-2020	-20.154	0	0	0	0	0	0
Begroting 2021 ODR					BW 7 (2020)	11-6-2020	0	0	0	0	0	0	0
Begroting 2021 Regio Rivierland					BW 8 (2020)	11-6-2020	0	0	-7.585	-15.376	-15.376	-15.376	0
Begroting 2021 VRGZ					BW 9 (2020)	11-6-2020	0	4.245	4.245	4.245	4.245	4.245	0
Jaarrekening 2019 RAR					BW 10 (2020)	11-6-2020	-12.043	0	0	0	0	0	0
Begroting 2021 AVRI					BW 11 (2020)	11-6-2020	0	-69.843	-69.843	-69.843	-69.843	-69.843	0
Jaarstukken 2019 Regio Rivierland					BW 12 (2020)	11-6-2020	-5.960	0	0	0	0	0	0
Begroting 2021 Werkzaam Rivierland					BW 13 (2020)	11-6-2020	0	62.200	62.200	62.200	62.200	62.200	0
Jaarrekening 2019 Neder-Betuwe (resultaatbestemming)					BW 14 (2020)	11-6-2020	0	0	0	0	0	0	0
Begroting 2021 GGD					BW 15 (2020)	11-6-2020	19.233	19.233	19.233	19.233	19.233	19.233	0
<b>Totaal doorwerking financiële effecten begrotingswijzigingen</b>							<b>291.330</b>	<b>340.234</b>	<b>38.556</b>	<b>89.345</b>	<b>89.345</b>	<b>0</b>	
<b>Financiële positie 2020-2024 o.b.v. raadsbesluiten (begrotingswijzigingen) tot en met juli 2020</b>							<b>-19.143</b>	<b>158.229</b>	<b>-41.241</b>	<b>-43.058</b>	<b>-43.058</b>	<b>-50.000</b>	
/- = overschot +/- = tekort													
Blok 2: Kadernota 2021					Begroting 2020	Meerjarenraming				Post onvoorzien 2020			
						2021	2022	2023	2024				
Nieuw beleid en nieuwe ontwikkelingen					113.521	355.691	-499.757	-333.049	-584.884	0			
Voorgestelde ombuigingen, bezuinigingen en dekkingsvoorstellen					-3.000.000	-3.056.000	-1.020.750	-1.587.750	-2.124.000	0			
Actualisatie bestaand beleid (verwerking en besluitvorming bij de 1e bestuursrapportage 2020)					2.846.511	2.452.596	2.435.144	2.408.966	2.408.966	0			
<b>Totaal doorwerking financiële effecten kadernota 2021</b>					<b>-39.968</b>	<b>-247.713</b>	<b>914.637</b>	<b>488.167</b>	<b>-299.918</b>	<b>0</b>			
<b>Financiële positie 2020-2024 conform kadernota 2021</b>													
/- = overschot +/- = tekort													
						<b>-59.111</b>	<b>-89.484</b>	<b>873.396</b>	<b>445.109</b>	<b>-342.976</b>	<b>-50.000</b>		
Blok 3: voorliggende raadsbesluiten (concept begrotingswijzigingen)					Begrotingswijziging	Raadsvergadering	Begroting 2020	Meerjarenraming				Post onvoorzien 2020	
								2021	2022	2023	2024		
Tijdelijk gebruik voormalig Pantarijn-gebouw					BW 16 (2020)		112.303	40.755	40.755	40.755	40.755	0	
<b>Doorwerking financiële effecten voorliggende raadsbesluiten (concept begrotingswijzigingen)</b>							<b>112.303</b>	<b>40.755</b>	<b>40.755</b>	<b>40.755</b>	<b>40.755</b>	<b>0</b>	
<b>Financiële positie 2020-2024 na verwerking voorliggende raadsbesluiten (concept begrotingswijzigingen)</b>							<b>53.192</b>	<b>-48.729</b>	<b>914.151</b>	<b>485.864</b>	<b>-302.221</b>	<b>-50.000</b>	
/- = overschot +/- = tekort													
Overzicht Algemene reserve					Begrotingswijziging	Raadsvergadering	Begroting 2020	Meerjarenraming					
								2021	2022	2023	2024		
<b>Stand algemene reserves Jaarstukken 2019</b>							<b>-10.735.000</b>	<b>-8.785.000</b>	<b>-7.589.000</b>	<b>-6.793.000</b>	<b>-6.793.000</b>		
/- = overschot +/- = tekort													
Jaarstukken 2019						2-7-2020	-348.000	0	0	0	0	0	
Claims op algemene reserve							2.298.000	196.000	796.000	0	0	0	
Kadernota 2021-2024 (verlaging naar weerstandratio van 1,2)						2-7-2020	0	1.000.000	0	0	0	0	
<b>Doorwerking financiële effecten op algemene reserve</b>							<b>1.950.000</b>	<b>1.196.000</b>	<b>796.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		
<b>Stand algemene reserve na verwerking financiële effecten</b>							<b>-8.785.000</b>	<b>-7.589.000</b>	<b>-6.793.000</b>	<b>-6.793.000</b>	<b>-6.793.000</b>		
/- = overschot +/- = tekort													