

> *Eindrapport*

Besluitvorming rondom een passend voorzieningenniveau voor de inwoners van Papendrecht.

Een onderzoek van de rekenkamercommissie
Papendrecht naar sturing op complexe
maatschappelijke opgaven



Noordwijk, 3 juni 2022

Van

*Ing. Peter Struik MBA
Hilda Sietsema*

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl



**Opgaven
gestuurd
werken****

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie Papendrecht. De rapportage geeft zicht op waarop en hoe de raad kan sturen op een passend voorzieningenniveau voor inwoners van Papendrecht.

De rapportage is opgesteld door twee onderzoekers van het bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: ing. Peter Struik MBA, Hilda Sietsema en Mirjam van Haeften.

Inhoudsopgave

Deel 1	De Kern	4
1	Inleiding.....	5
2	Vraagstelling	7
3	Evaluatiemodel en normenkader.....	8
4	Conclusies.....	9
5	Aanbevelingen en handreiking voor de raad	13
5.1	Aanbevelingen	13
5.2	Handreiking voor de raad	13
Deel 2	De Bevindingen	18
6	De opgave rondom passende voorzieningen	19
6.1	De ontwikkeling van Papendrecht.....	22
6.2	Strategie voor de zoektocht naar passende voorzieningen	24
6.3	Betrokkenheid raad en stakeholders uit de samenleving	27
6.4	Draagvlak voor de strategie	30
7	Plan en uitvoering	32
7.1	Vertaling van naar de gemeentelijke begroting.....	35
7.2	Betrokkenheid van stakeholders	39
7.3	Voorwaarden voor sturing en besluitvorming	44
8	Voorbeeld gemeente Middelburg.....	45
8.1	Kerntakendiscussie binnen de gemeente Middelburg	47
8.2	Aanpak van de gemeente Middelburg.....	48
9	Rol van de raad	52
9.1	Informatievoorziening en afwegingen.....	54
9.2	Bevindingen uit een werksessie met de raad	57
Deel 3	De Bijlagen	60
Bijlage 1	Aanpak van het onderzoek.....	61
Bijlage 2	Programma raadsessie – 18 januari 2022	63
Bijlage 3	Invloedsmomenten raad bij de ombuigingsagenda	65
Bijlage 4	Respondenten- en bronnenlijst	67

Deel 1 De Kern

1 Inleiding

AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Er is een gevoel bij raadsleden dat na een lange periode van groei, qua aantal inwoners en woningen, een nieuwe fase voor Papendrecht aanbreekt. Dit is een nieuwe periode, die door raadsleden ook wel wordt getypeerd als 'van een groei- naar een beheergemeente'. Groei qua aantal inwoners en woningen lijkt voor Papendrecht immers niet meer mogelijk, doordat grote locaties voor woningbouw reeds zijn benut. De vraag voor de raad die daarbij speelt is wat dan passende voorzieningen zijn voor deze nieuwe fase. Dit is aanleiding voor de rekenkamercommissie om de raad inzicht te geven hoe daarbij afwegingen gemaakt kunnen worden.

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het doel van de rekenkamercommissie is om met dit onderzoek de raad in positie te brengen, zodanig dat hij zijn kaderstellende en controlerende rol kan oppakken met betrekking tot de vraag wat een passend voorzieningenniveau is voor Papendrecht, en daartoe een handreiking te geven. De vraag wat passende voorzieningen zijn is namelijk van toepassing op allerlei complexe maatschappelijke opgaven waar de gemeente mee te maken heeft. Denk aan opgaven op het terrein van woningbouw, de toenemende kosten van jeugdzorg of de realisatie van de landelijke klimaatdoelen.

Deze handreiking biedt zicht op de knoppen waar de gemeente aan kan draaien om maatschappelijke opgaven te realiseren en daarbij afwegingen te maken rondom voorzieningen voor inwoners. De handreiking is een hulpmiddel voor de raad. Zie het bijvoorbeeld als een checklist om te controleren of aan alle mogelijkheden is gedacht of elkaar daartoe te stimuleren. Ook biedt het zicht op zaken die in samenhang kunnen worden gezien. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat afwegingen over wat precies passende voorzieningen zijn niet vanuit een enkel perspectief kunnen worden gezien. Er zijn veel meer factoren, anders dan enkel financieel beschikbare middelen, die een rol kunnen spelen in de afweging.

AANPAK

In bijlage 1 is worden alle stappen die zijn genomen in dit onderzoek gepresenteerd.

Op hoofdlijnen is gekozen voor een explorerende aanpak. Dit om alle verschillende knoppen in beeld te krijgen waar de gemeente aan kan draaien om maatschappelijke opgaven te realiseren en daarbij afwegingen te maken rondom voorzieningen voor inwoners. Er is een voorbeeld uit de praktijk van Papendrecht gekozen om te ontdekken aan welke knoppen er expliciet en bewust, maar ook impliciet en nog onbewust, is gedraaid. Deze zijn geïnventariseerd en vertaald naar een overzicht in de vorm van een handreiking, dat is opgenomen in het hoofdstuk aanbevelingen van dit rapport. Als een voorbeeld is de lopende ombuigingsagenda van de gemeente Papendrecht gekozen. Dit is een vraagstuk waarbij de gemeente probeert de begroting meerjarig structureel sluitend te krijgen en passende voorzieningen voor de inwoners van Papendrecht in stand te houden. Het is een complex vraagstuk waarbij verschillende beelden heersen, oplossingen op verschillende vlakken zijn te vinden en vele stakeholders kunnen worden betrokken. De aanname van de onderzoekers was dat met dit voorbeeld alle knoppen wel in beeld zouden komen, wat uiteindelijk ook zo bleek te zijn.

LEESWIJZER

Het rapport heeft een **gelaagde opbouw** zodat de lezer zelf kan kiezen tot welk detailniveau hij/zij het rapport wil lezen. Het bestaat daarom uit drie delen.

Deel I De Kern	BEANTWOORDING HOOFDVRAAG VAN HET ONDERZOEK EN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN Deel I is bedoeld voor de lezer die enkel de conclusies en aanbevelingen tot zich wil nemen. Het kan eigenstandig worden gelezen en bevat achtereenvolgens in hoofdstukken 4 en 5: <ul style="list-style-type: none"> • De conclusies waarmee tevens de hoofdvraag van het onderzoek wordt beantwoord; • Aanbevelingen inclusief een vertaling naar een handreiking voor de raad voor afwegingen rondom complexe maatschappelijke opgaven.
Deel II De Bevindingen	BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN ONDERBOUWING Deel II is voor de lezer die een verdere verdieping zoekt. Dat kan in twee stappen, afhankelijk van de verdieping die de lezer zoekt. Hiervoor worden de deelvragen van het onderzoek (zie hoofdstuk 2) als volgt in verschillende hoofdstukken behandelt: <ul style="list-style-type: none"> • Ieder hoofdstuk start met een overzicht van de deelvragen die aan de orde komen en direct onder het overzicht worden deze kort beantwoord met een toelichting. Dit is bedoeld voor de lezer die enkel de beantwoording van een deelvraag tot zich wil nemen. • Het antwoord op de deelvragen wordt daarna in paragrafen van het desbetreffende hoofdstuk verder in detail onderbouwd met bevindingen.
Deel III Bijlagen	Deel III bevat de bijlagen.

2 Vraagstelling

Hoofdvraag

Is de raad voldoende in staat, of wordt in staat gesteld, om afwegingen te maken over wat een passend voorzieningenniveau is voor Papendrecht?

Deelvragen

DE OPGAVE

- 1 Welke beelden zijn er binnen de raad en het college van B&W over een groei- en beheergemeente en welke definitie volgt daar uit?
- 2 In hoeverre is de strategie om te komen tot een beheergemeente ontwikkeld en gedragen?
 - > Heeft het college een strategie ontwikkeld en heeft de raad deze vastgesteld?
 - > Welke stakeholders zijn betrokken bij de ontwikkeling van deze strategie (raad, ambtelijke organisatie, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties)?
 - > In hoeverre wordt de strategie gedragen door de stakeholders?

STRATEGIE EN UITVOERING

- 3 Hoe is of wordt de omslag naar een beheergemeente vertaald naar de gemeentelijke (meerjaren)begroting?
- 4 Wie is betrokken in de vertaling van de omslag naar een beheergemeente naar de gemeentelijke begroting? In het bijzonder:
 - > Hoe en in hoeverre zijn stakeholders uit de lokale samenleving betrokken?
 - > In hoeverre zijn regionale partners of en/of verbonden partijen betrokken?
- 5 Welke (rand)voorwaarden heeft de gemeente ingevuld, of zijn nog nodig, om sturing te geven aan de ontwikkeling van de uitvoeringsagenda, het besluitvormingsproces en de kwaliteit daarvan?
- 6 Hoe pakken andere gemeenten, in het kader van majeure bezuinigingsoperaties, afwegingen ten aanzien van het kwaliteitsniveau van voorzieningen aan?
 - > Wat kan Papendrecht van een andere gemeente leren?

ROL VAN DE RAAD

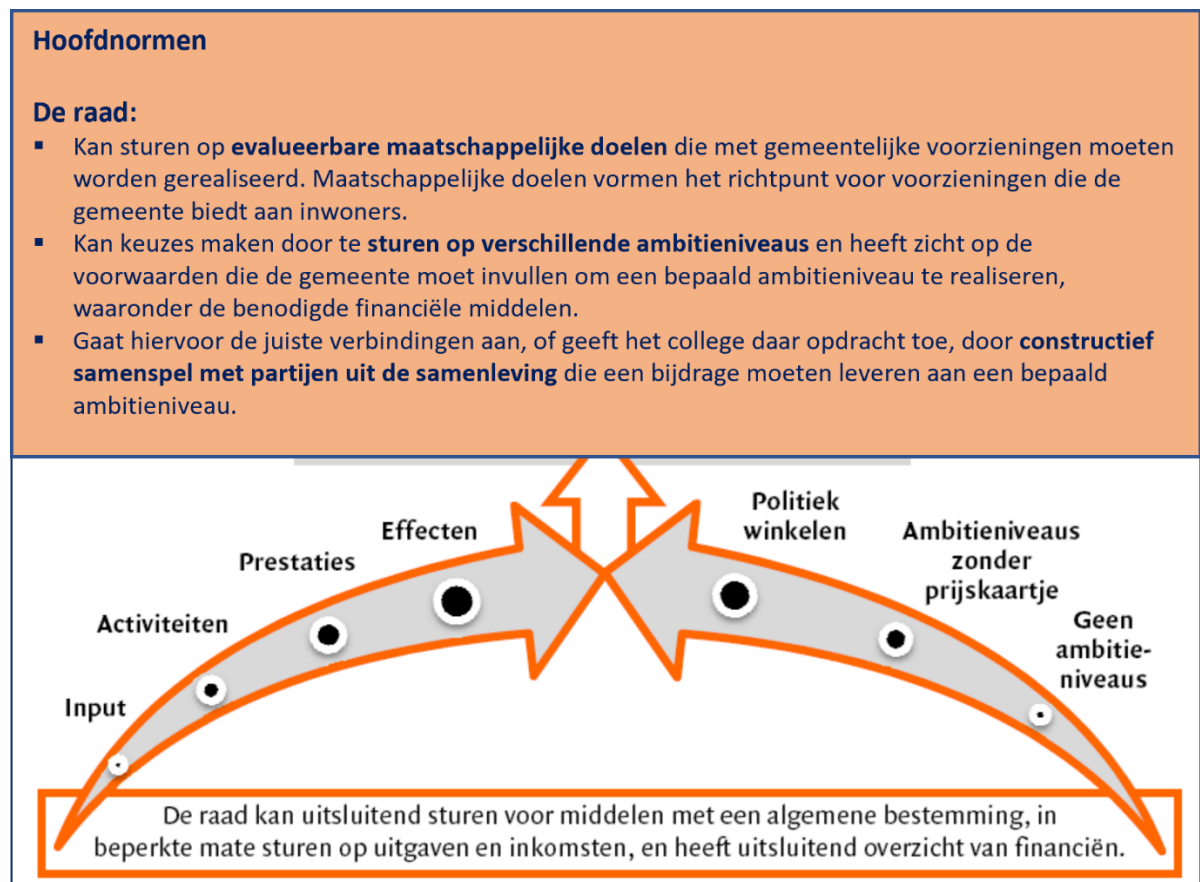
- 7 Hoe kan de raad afwegingen maken ten aanzien van het voorzieningenniveau en hoe kan de raad daar sturing aan geven?
 - > Met welke afwegingskaders kan de raad keuzes maken?
 - > Welke informatie heeft de raad nodig om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de omslag naar een beheergemeente?

3 Evaluatiemodel en normenkader

Het onderstaande evaluatiemodel en normenkader dient als 'roer' op het onderzoek en bevat de **hoofdnormen** die gebruikt worden om conclusies te trekken uit het onderzoek. De hoofdnormen geven weer wat nodig is om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in te kunnen laten vullen.

De hoofdnormen geven tevens een ontwikkelperspectief voor de raad. In de figuur onder de hoofdnormen wordt dit als volgt weergegeven:

- 1 Het laagste niveau is dat de raad enkel stuurt op middelen (input), zonder daarbij een helder beeld te hebben van hetgeen wat bereikt moet worden met deze middelen. Er zijn in dat geval geen ambitieniveaus vastgesteld voor maatschappelijke opgaven die zich voordoen.
- 2 Het middelste niveau is dat de raad wel een ambitieniveau voor een maatschappelijke opgave vaststelt. Echter, deze staat los van de middelen, inspanningen en prestaties die geleverd moeten worden. Het is niet helder in welke mate middelen, activiteiten en prestaties een bijdrage leveren aan de realisatie van een bepaald ambitieniveau. Het ambitieniveau heeft als het ware geen prijskaartje. Het is dan ook voor de raad niet mogelijk om, op basis van benodigde investeringen en inspanningen, keuzes te maken uit verschillende ambitieniveaus.
- 3 Op het hoogste niveau heeft de raad een scherp zicht op wat passende middelen, activiteiten en prestaties zijn bij een bepaald ambitieniveau. Hierdoor kan de raad ook 'politiek winkelen'. Dat betekent dat de raad weloverwogen politieke keuzes kan maken uit verschillende ambitieniveaus en de daarbij benodigde investeringen en inspanningen. Hierdoor is er ook meer grip op het verdeelvraagstuk van schaarse middelen over verschillende maatschappelijke opgaven en is de besluitvorming hierover navolgbaar.



Figuur 3.1: evaluatiemodel met hoofdnormen

4 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag van het onderzoek beantwoord.

Centrale vraag

Is de raad in voldoende in staat, of wordt in staat gesteld, om afwegingen te maken over wat een passend voorzieningenniveau is voor Papendrecht?

Toegepaste hoofdnormen

De raad:

- Kan sturen op evalueerbare maatschappelijke doelen die met gemeentelijke voorzieningen moeten worden gerealiseerd. Beoogde maatschappelijke effecten vormen het richtpunt voor voorzieningen die de gemeente biedt aan inwoners;
- Kan keuzes maken door te sturen op verschillende ambitieniveaus en heeft zicht op de voorwaarden die de gemeente moet invullen om een bepaald ambitieniveau te realiseren;
- Gaat hiervoor de juiste verbindingen aan, of geeft het college daar opdracht toe, door constructief samenspel met partijen uit de samenleving die een bijdrage moeten leveren aan een bepaald ambitieniveau.

Kernconclusie

Zowel de raad, het college, als ambtelijke organisatie werken toe naar een nieuwe fase voor de ontwikkeling van Papendrecht. Er is een breed gedragen beeld dat een nieuwe periode is aangebroken, waarbij het accent niet zozeer ligt op groei, in termen van aantal inwoners en woningen, maar waarbij het accent zal liggen op kwaliteit. Hiervoor zijn nieuwe afwegingen nodig over wat passende voorzieningen zijn voor inwoners en bedrijven. Zowel de raad als het college investeren in een proces om deze afwegingen te kunnen maken. Dat proces is ook op een beheersbare wijze ingezet door maatregelen te onderscheiden naar korte-, middellange- en langere termijn. Keuzes met geen of weinig effect worden gemaakt voor de kortere termijn, keuzes met meer effect voor de middellange en langere termijn.

De raad is momenteel echter nog niet goed in staat om afwegingen te maken over wat een passend voorzieningenniveau is voor Papendrecht, want:

- 1 Het ontbreekt bij de raad aan een gemeenschappelijke en vastgestelde visie als richtpunt voor afwegingen of een kompas voor politieke besluitvorming;
- 2 De raad wordt onvoldoende in staat gesteld, of stelt zich daarvoor zelf onvoldoende in staat, om complexe vraagstukken te verkennen met een zorgvuldig proces van beeldvorming. Hierdoor heeft de raad geen zicht op welke voorzieningen nodig zijn voor de realisatie van een bepaald ambitieniveau van maatschappelijke opgaven en geen overzicht op de knoppen waaraan vervolgens in samenhang gedraaid zou kunnen worden;
- 3 De kennis en ervaring van relevante samenwerkingspartners uit de lokale samenleving en regionale samenwerkingsverbanden kan nog beter worden benut. Er kunnen nog actiever verbindingen worden gelegd tussen deze partners om daarmee complexe maatschappelijke opgaven met een integrale aanpak te realiseren. Het leggen van vitale verbindingen helpt de gemeente bij afwegingen omtrent ambitieniveaus rondom maatschappelijke opgaven en wat daarbij precies passende voorzieningen zijn.

We werken de bovenstaande punten in volgorde verder uit in de onderstaande drie deelconclusies.

Deelconclusie 1

Het ontbreekt aan een gemeenschappelijk richtpunt met betrekking tot maatschappelijke doelen die de gemeente met passende voorzieningen wil realiseren.

Er zijn drie redenen waarom we deze conclusie trekken:

- 1 Allereerst is er is geen eenduidige definitie over 'van groei- naar beheergemeente'; daarover zijn verschillende beelden tussen de raad en het college. Zowel de raad als het college hebben wel het beeld dat voor de gemeente een nieuwe fase is aangebroken. Zij markeren deze fase echter ieder op een eigen wijze. Raadsleden hebben het 'gevoel' dat er minder ruimte zal zijn voor nieuw beleid, doordat inkomsten uit grondexploitaties wegvallen omdat nieuwe uitleglocaties voor woningbouw niet meer voorhanden zijn. Het college en de ambtelijke organisatie associëren 'groei' niet enkel met meer woningen en inwoners. Groei wordt ook gerelateerd aan grote complexe opgaven die de gemeente de komende jaren moet realiseren. Bijvoorbeeld op het terrein van de klimaatdoelen, de transformatie in het sociaal domein, binnenstedelijke woningbouw of de nodige nieuwbouw van scholen.
- 2 Ten tweede constateert het college dat in het kader van het meerjarig sluitend krijgen van de begroting dat het nodig is om te kiezen voor hogere lasten voor inwoners en/of een herijking van het aanbod van voorzieningen aan inwoners. Het college heeft daarvoor een strategie 'Richting voor Papendrecht' ontwikkeld. De raad heeft hier kennis van genomen en vragen over gesteld, maar heeft deze niet vastgesteld. De raad heeft zich daarmee niet als collectief uitgesproken.
- 3 Als laatste is de strategie 'Richting voor Papendrecht' op hoofdlijnen gericht op drie knoppen waar de gemeente aan wil draaien:
 - > *Ambitieniveau*: voorzieningen naar een minder hoog ambitieniveau, met minimaal het (wettelijke) basisniveau;
 - > *Samenwerking*: de gemeente blijft voorzieningen aanbieden, maar doet ook een groter beroep op de zelforganisatie en -realisatie van partijen uit de samenleving;
 - > *Doelmatigheid*: slimmere en efficiëntere inzet van beschikbare financiële en materiële middelen. Denk aan de inzet van accommodaties met multifunctioneel gebruik maar ook realistischer begroten zodat financiële middelen niet onbenut blijven.

Met de knop 'Ambitieniveau' draait het college aan het niveau van de voorzieningen in plaats van de mate waarin maatschappelijke doelen moeten worden gerealiseerd met die voorzieningen. De raad heeft daarmee geen zicht op verschillende ambitieniveaus voor maatschappelijke doelen en daarbij passende voorzieningen, of andersom: de doorwerking van een bezuiniging op de realisatie van maatschappelijke doelen is niet helder. Een uitzondering hierop is de bezuiniging op het onderhoud van de openbare ruimte. Het effect daarvan op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte (maatschappelijk doel) is wel inzichtelijk gemaakt.

Ter vergelijking: de gemeente Middelburg heeft voor een aanpak gekozen om maatschappelijke kernopgaven als richtpunt te nemen en de ambitieniveaus die de gemeente hierbij voor ogen heeft. Een ombuigingsagenda was hierbij het sluitstuk van een proces. Dit in plaats van de beschikbare financiële middelen voor de voorzieningen als vertrekpunt te kiezen, zoals Papendrecht heeft gedaan.

Deelconclusie 2

Er is binnen de raad onvoldoende ruimte voor verkenning van en beeldvorming over complexe maatschappelijke opgaven

Over het algemeen is de werkwijze binnen de gemeente Papendrecht dat het college voorstellen doet en de raad vervolgens hierop reageert. De raad neemt zelf onvoldoende de ruimte voor een algemene verkenning van een vraagstuk, om vooraf goed zicht te krijgen op maatschappelijke doelen en te komen tot een afwegingskader om concrete voorstellen van het college te beoordelen. De raad verliest door deze aanpak een groot deel van de eigen regie op complexe vraagstukken.

Illustratief voor deze werkwijze is het vraagstuk wat passende voorzieningen zijn voor Papendrecht, in het kader van het meerjarig sluitend krijgen van de begroting. Het college is gedurende het gehele traject in de lead. De raad werd, en wordt nog de komende jaren, in positie gebracht met raadsvoorstellen over concrete ombuigingsvoorstellen. Hiervoor heeft het college een 'Ombuigingscatalogus' samengesteld met maatregelen die:

- > geen of nauwelijks effect hebben op de voorzieningen aan inwoners. Deze zijn direct doorgevoerd in de begrotingen voor 2021;
- > zich richten op bezuinigingen op subsidies met het vertrouwen dat de subsidieontvangers dit weten op te vangen. Deze zijn direct doorgevoerd in de begroting voor het jaar 2022.
- > effect hebben op de voorzieningen aan inwoners, of in samenhang moeten worden gezien, en gaandeweg door het college verder worden uitgewerkt en op (langere) termijn vertaald naar de begroting.

De raad ontvangt door deze aanpak gaandeweg het traject informatie en stelt op basis van deze informatie vervolgens kaders voor concrete ombuigingsvoorstellen die op een moment door het college worden voorgelegd. Hierdoor worden en kunnen door de raad gedurende het traject besluiten worden genomen die haaks staan op de lopende ombuigingsagenda of die eerdere inspanningen voor bezuinigingen teniet doen. De vraag wat passende voorzieningen zijn is daarmee in feite een permanente zoektocht. Een belangrijke reden hiervoor is dat de raad niet beschikt over een vooraf vastgestelde maatlat of afwegingskader om concrete ombuigingsvoorstellen te beoordelen.

Deelconclusie 3

De gemeente werkt samen met lokale en regionale partners. De gemeente kan dit echter nog effectiever doen door te kiezen voor een integrale benadering van maatschappelijke opgaven. Partners missen hierbij namelijk nog de regisserende rol van de gemeente met oog op het leggen van integrale verbindingen tussen partners onderling. Zij geven aan dat de gemeente en partners ieders individuele informatiepositie nog veel beter kunnen benutten.

De gemeente heeft **subsidieontvangers** al vroeg betrokken in het proces van ombuigingen. Zij zijn hiervoor persoonlijk benaderd en dat wordt ook gewaardeerd. Zij zijn door de gemeente in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te kunnen geven op voorgenomen besluiten van de gemeente om te bezuinigen op de subsidies en hebben daar ook daadwerkelijk invloed op kunnen uitoefenen. Daarbij is echter nog geen fundamenteel dialoog gevoerd over ambitieniveaus rondom maatschappelijke opgaven en de daarbij passende voorzieningen. De inzet van de gemeente is (nog) niet voldoende gericht geweest op samenwerking tussen instellingen onderling en een integrale benadering van de voorzieningen, wat om een multilaterale aanpak vraagt. Een uitzondering is de businesscase Cultuur. Daarbij merken wij op dat die zich nog wel beperkt tot het cultuurdomein, terwijl de voorzieningen die instellingen op dat terrein bieden vaak ook een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven op andere beleidsterreinen zoals het sociaal domein.

Het voornemen van de raad en het college was ook om een **brede dialoog aan te gaan met de lokale samenleving**, met oog op de langere termijn maatregelen van ombuigingen. De brede

dialogoog met de lokale samenleving zoals met inwoners en bedrijven heeft (nog) niet plaatsgevonden. Het college had daarvoor als reden dat de maatregelen rondom het coronavirus dat in de weg stonden. De dialoog is wel op onderdelen in gang gezet zoals met de businesscase Cultuur.

Als laatste zijn **regionale partners**, zoals verbonden partijen, geïnformeerd over de lokale ombuigingsagenda. Aan hen heeft de gemeente (nog) geen directe bijdrage gevraagd aan de lokale ombuigingsagenda. De inschatting van het college is dat door de bestuurlijke complexiteit en regionale ontwikkelingen dit niet zal leiden tot resultaten op de korte termijn. Daarnaast was er al sprake van een regionale ombuigingsagenda waardoor ongewenste cumulerende effecten zouden ontstaan, zoals in het sociaal domein. De gemeente heeft hierover in regionaal verband gesproken en de lokale ombuigingsagenda daarop afgestemd. In dat licht was er wel sprake van een indirecte betrokkenheid en bijdrage van regionale partners aan de lokale ombuigingsagenda.

Lokale en regionale partners geven verder aan in gesprekken dat de gemeente nog directer en actiever gebruik kan maken van hun informatiepositie in het werkveld, waarin zij de uitvoering van gemeentelijk beleid ter hand nemen. Zij ontwikkelen zich steeds meer van pure uitvoeringsorganisaties naar centra van informatie en kennis, en slaan dagelijks de brug tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen. Zij vragen dan ook aan gemeenten om hen vroegtijdig te betrekken in de fase van beleids- en planontwikkeling en verbindingen te leggen met andere maatschappelijke partners om vraagstukken integraal aan te pakken. Dat vraagt van de gemeente Papendrecht om meer te investeren in een regisserende rol. De gemeente Papendrecht laat overigens wel voorbeelden zien waarbij dat al het geval is, zoals rondom de businesscase Cultuur en het Vitaliteitsakkoord Papendrecht.

5 Aanbevelingen aan de raad en een handreiking

In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen over hoe de raad afwegingen kan maken ten aanzien van het voorzieningenniveau en hoe de raad daar sturing aan kan geven.

> **Met welke afwegingskaders kan de raad keuzes maken?**

5.1 Aanbevelingen aan de raad

Uit de voorgaande drie deelconclusies volgen de volgende aanbevelingen aan de raad.

Aanbeveling 1: Investeer meer in verkenning en beeldvorming over complexe vraagstukken

Deze aanbeveling richt zich op de deelconclusies 1 en 2 uit het voorgaande hoofdstuk.

Investeer in het geval van complexe maatschappelijke vraagstukken een fase van verkenning en beeldvorming, of geeft het college daartoe opdracht om dat voor de raad mogelijk te maken. Deze fase kan bijvoorbeeld starten met een startnotitie van het college aan de raad. Een zorgvuldige verkenning is noodzakelijk om zicht te krijgen op het inhoudelijke vraagstuk, de politieke keuzes die gaan spelen en stimuleert tegelijkertijd ook effectief samenspel tussen raad en college. Dat laatste omdat in een fase van verkenning ook een gedeelde taal ontstaat en vooraf helder wordt wat ieders rol (raad en college) en positie zou moeten zijn in het vervolgproces: waar wil de raad wel of niet in de lead zijn en regie op voeren?

ZICHT KRIJGEN OP DE INHOUD VAN HET VRAAGSTUK

Richt de verkenning in eerste instantie op niveau 1 van de figuur hiernaast, namelijk het gewenste maatschappelijke eindresultaat of -tussenresultaat. Wat willen we bereiken in de samenleving? Het maatschappelijke resultaat is een belangrijk richtpunt voor de raad en het college.

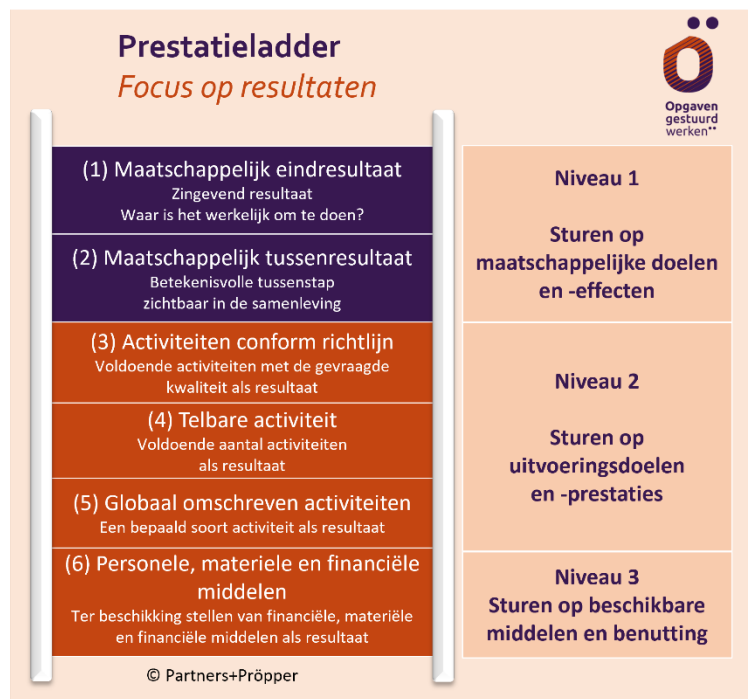
- > Waar is het werkelijk om te doen?
- > Wat is dan zichtbaar in de samenleving van Papendrecht?

Formuleer maatschappelijke opgaven op een evalueerbare wijze zodat de raad ook tussentijds,

gaande het vervolgproces, of achteraf, kan controleren in welke mate deze worden gerealiseerd.

Bijvoorbeeld:

- 1 Maatschappelijke eindresultaat: we willen het aantal laaggeletterden in onze samenleving terugbrengen van x naar y zodat iedereen kan meedoen aan de samenleving;
- 2 Hiervoor bieden wij verschillende voorzieningen, onder andere een bibliotheek.



Verken in tweede instantie het niveau van uitvoeringsdoelen (niveau 2) van de figuur. Wat moeten we doen om de maatschappelijke opgaven te realiseren? Voortbordurend op het voorbeeld:

- 1 De bibliotheek geeft taallessen voor mensen met een achterstand of leest wekelijks voor aan kinderen die dat nodig hebben;
- 2 We doen dat voor minimaal x mensen per jaar.

Als laatste kan gericht worden op de middelen die hiervoor nodig zijn. Bijvoorbeeld:

- 1 De bibliotheek krijgt x subsidie om de taallessen uit te voeren;
- 2 We verzorgen een gebouw waar de bibliotheek zich in kan huisvesten.

Uiteraard kan ook van onderop worden gestart. Bijvoorbeeld met de beschikbare middelen zoals Papendrecht dat doet rondom het vraagstuk om de meerjarenbegroting sluitend te krijgen. Maar werk hoe dan ook zo snel als mogelijk toe naar de betekenis daarvan voor het maatschappelijke eindresultaat: wat kunnen we bereiken met de beschikbare middelen die we hebben?

ZICHT KRIJGEN OP POLITIEKE KEUZES

Door de verkenning te richten op het maatschappelijke eind- of tussenresultaat kunnen ook politieke keuzes op het kleed komen. Doe dit al in de verkennende fase, zonder daar nog een oordeel over te vormen, een debat over te voeren of een besluit over te nemen. Het inzichtelijk maken van mogelijke politieke keuzes is al een waardevolle opbrengst van een verkenning. Bijvoorbeeld: Welke ambitieniveaus kiezen we voor welke maatschappelijke opgaven?

Voortbordurend op het eerder voorbeeld:

Willen we het aantal laaggeletterden terugbrengen naar een nulniveau of nemen we genoegen met het feit dat deze groep een bepaalde omvang heeft, welke omvang dan en wat is in welke mate beïnvloedbaar door gemeentelijk handelen of willen we beïnvloeden? Deze kernvragen omvatten op zichzelf al allerlei politieke keuzes. Zo zal er naarmate het ambitieniveau hoger ligt, er naar alle waarschijnlijkheid ook meer gevraagd worden van de uitvoering en benodigde middelen. Hiermee is direct het verdeelvraagstuk van schaarse uitvoering en middelen in beeld.

ZICHT KRIJGEN OP DE ROL EN POSITIE VAN DE RAAD EN HET COLLEGE

Vanuit het zicht op mogelijke politieke keuzes wordt ook direct helder waarop de raad regie wil voeren en dus in de lead wil zijn. Het college kan in het vervolgproces de raadsvoorstellen dan ook toespitsen op deze onderwerpen.

Aanbeveling 2:

Betrek al in een vroeg stadium lokale en regionale partners en doe dit vanuit een integrale benadering van maatschappelijke opgaven

Inwoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven hebben goed zicht op dat wat speelt in de lokale samenleving. Betrek hen al in de verkennende en beeldvormende fase rondom complexe vraagstukken en probeer daarbij al direct integrale verbindingen te leggen, los van het doel om draagvlak te creëren voor het gemeentelijk handelen. Betrek ook verbonden partijen die een goede informatiepositie hebben in het werkveld waar zij de uitvoering van gemeentelijke voorzieningen ter hand nemen of kunnen gaan nemen. Deze partijen kennen de ontwikkelingen in de samenleving en kunnen in samenwerking met de gemeente de trends duiden.

Door lokale en regionale partners te betrekken, en vooral met elkaar te verbinden, ontstaan veel kansen. Zij ontwikkelen zich steeds meer van pure uitvoeringsorganisaties naar centra van informatie en kennis, en slaan dagelijks de brug tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen. Zij vragen dan ook zelf aan gemeenten om hen vroegtijdig te betrekken in de fase van beleids- en planontwikkeling en verbindingen te leggen met andere maatschappelijke partners om vraagstukken integraal aan te pakken. In dat licht pleiten zij voor een ontkokering van de beleidsdomeinen binnen de gemeente, om meer samen te werken vanuit een integrale insteek.

Dat vraagt van de gemeente Papendrecht om meer te investeren in een regisserende rol om de juiste verbindingen te leggen.

Dat laatste is tenminste al belangrijk omdat de gemeente niet alleen in staat is om maatschappelijke opgaven te realiseren. In nagenoeg alle gevallen is daarvoor samenwerking nodig met inwoners, maatschappelijke instellingen, bedrijven en verbonden partijen. Wij merken daarbij op dat de gemeente hier wel al een regisserende rol oppakt, daar zijn ook voorbeelden van genoemd in dit rapport. Een aanbeveling aan de raad is dan ook om het college te vragen de regisserende rol verder op te pakken en te intensiveren. Dit met oog op een bredere dialoog met de samenleving en partners.

5.2 Handreiking voor de raad

Als alle hiervoor genoemde aanbevelingen worden opgevolgd zal de raad verschillende knoppen in beeld krijgen waaraan de gemeente zou kunnen draaien om complexe maatschappelijke opgaven te realiseren. Daarbij staan die knoppen niet op zichzelf; er is een grote mate van samenhang tussen de verschillende knoppen.

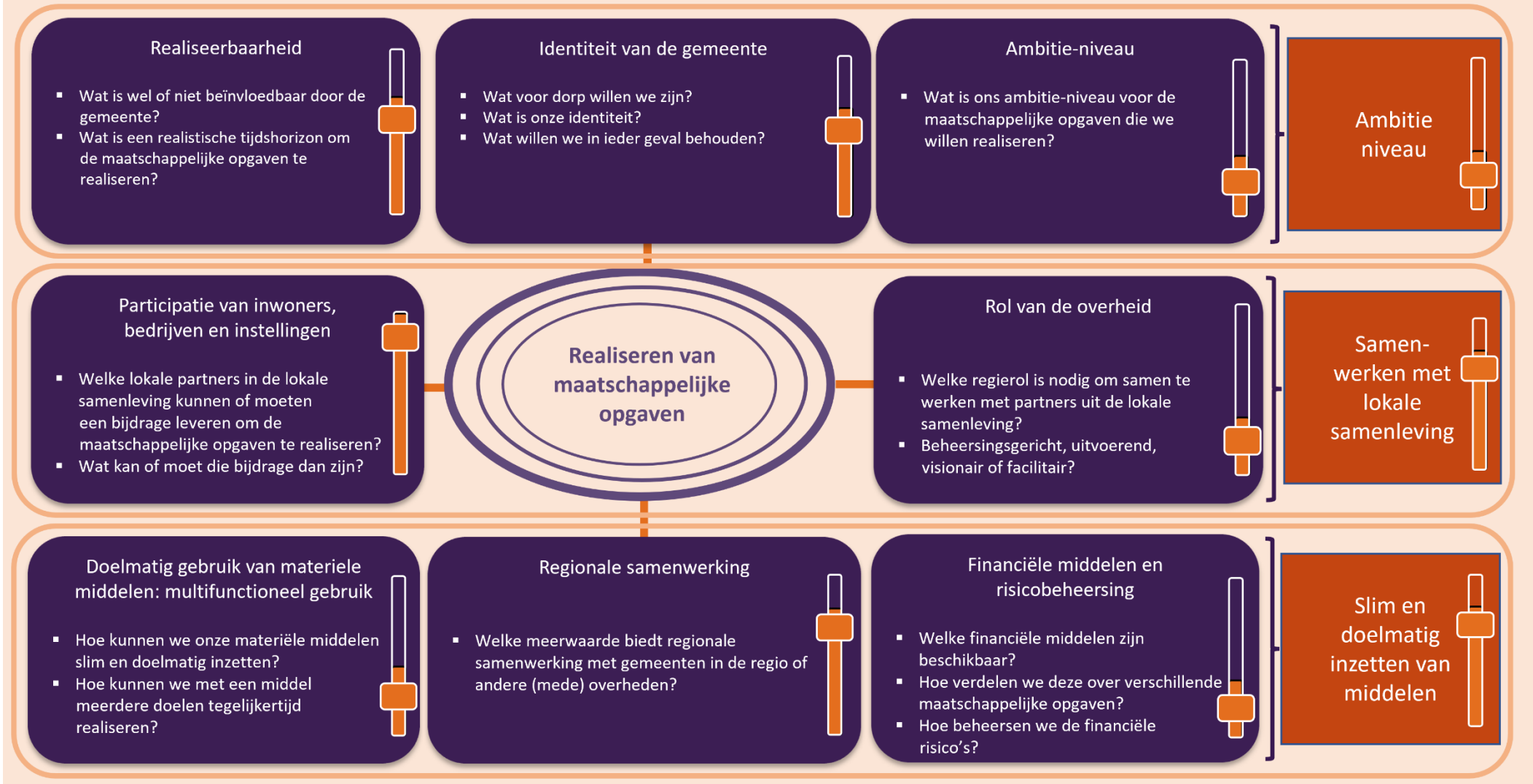
Om de raad de helpende hand te bieden, presenteren we daarom op de volgende bladzijden dan ook een overzicht als handreiking. De handreiking bestaat uit twee delen:

- > **Een algemene handreiking:** een overzicht van knoppen waaraan de raad zou kunnen draaien bij afwegingen rondom het realiseren van maatschappelijke opgaven en per knop relevante kernvragen die de raad kan stellen.
- > **Een voorbeeld uit de praktijk van Papendrecht:** de getoonde knoppen van de algemene handreiking zijn gedestilleerd uit de bevindingen van dit onderzoek, waarbij de lopende ombuigingsagenda van de gemeente Papendrecht als een voorbeeld is gekozen voor een complex maatschappelijke opgave. Door dit voorbeeld zijn we alle knoppen op het spoor gekomen. We tonen dit voorbeeld waarbij de opgave is de begroting meerjarig sluitend te krijgen en daarbij het voorzieningenniveau aan inwoners passend te maken. Het college heeft hiervoor een strategie ontwikkeld dat bestaat uit negen richtinggevende lijnen (bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020). Deze lijnen hebben we vertaald naar de knoppen van de algemene handreiking.

Zie deze handreiking als een instrument voor de raad, die mede kan helpen om in de verkennende fase van een maatschappelijke opgave alle knoppen in beeld te krijgen waaraan de gemeente zou kunnen draaien. De getoonde knoppen zijn gedestilleerd uit de bevindingen van dit onderzoek. De handreiking is daarmee geen statisch hulpmiddel. Voor verschillende complexe opgaven kunnen bepaalde knoppen wel of niet relevant zijn, of mogelijk zijn er zelfs knoppen relevant die in de gepresenteerde handreiking niet voorkomen. Het is dan ook aan te bevelen om aan de hand van maatschappelijke opgaven die zich voordoen deze handreiking tegen het licht te houden en steeds te blijven actualiseren.

Algemene handreiking voor de raad van Papendrecht

Realiseren van complexe maatschappelijke opgaven: aan welke knoppen kun je draaien en wat zijn relevante kernvragen om te stellen?



DE NEGEN RICHTINGGEVENDE LIJNEN VAN HET COLLEGE

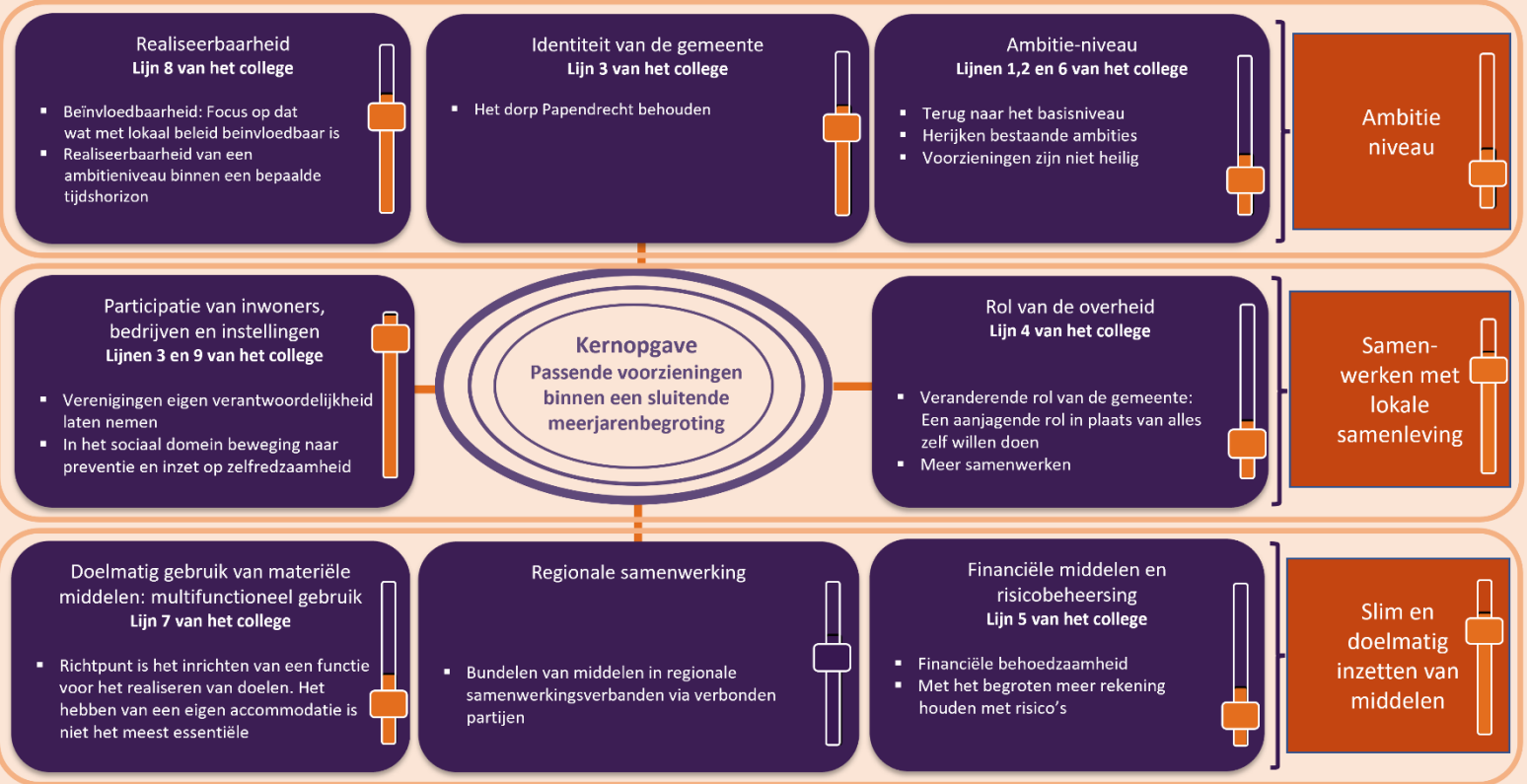
- 1 **Terug naar de basis/het fundament:** basisvoorzieningen in stand houden, taken op uitzonderlijk goed niveau worden uitgevoerd maar op een minder hoog niveau;
- 2 **Herijken van bestaande ambities:** in stand houden van groene gebieden versus mogelijkheden voor woningbouw door verdichting, verbeteren van fietsstructuur en nieuwbouw van VO-scholen;
- 3 **Het dorp Papendrecht behouden:** verenigingen eigen verantwoordelijkheid laten nemen ten aanzien van het behouden van de gemeenschapszin;
- 4 **Veranderende rol overheid:** aanjagende rol in plaats van alles zelf willen doen, participatie, vragen de samenleving iets te doen;
- 5 **Financiële behoedzaamheid:** met het begroten meer rekening houden met risico's;
- 6 **Voorzieningen zijn niet heilig:** voorzieningen niet ten koste van alles in stand houden;
- 7 **Verschuiving van financiële middelen van accommodaties naar taken/faciliteiten:** essentieel is het goed inrichten van een taak of functie;
- 8 **Focus op beïnvloedbaar lokaal beleid:** geen afwachtende houding ten aanzien van rijksbeleid;
- 9 **Sociaal domein: beweging naar preventie om hogere kosten te voorkomen, beroep doen op zelfredzaamheid.**

Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020.



Voorbeeld uit de praktijk van Papendrecht
 Sluitend krijgen van de meerjarenbegroting van Papendrecht: wat is een passend voorzieningenniveau en aan welke knoppen wil Papendrecht draaien?

Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020



Deel 2 De Bevindingen

6 De opgave rondom passende voorzieningen

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 en 2 beantwoord. Het hoofdstuk start direct onder het kader met een beantwoording van de twee deelvragen. Dit doen we met een kort antwoord en een toelichting daarop. Voor een verdere verdieping en een onderbouwing met bevindingen kunnen de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk worden geraadpleegd.

Deelvragen

- 1 Welke beelden zijn er binnen de raad en het college van B&W over groei- en beheergemeente en welke definitie volgt daar uit?
- 2 In hoeverre is de strategie om te komen tot een beheergemeente ontwikkeld en gedragen?
 - a Heeft het college een strategie ontwikkeld en heeft de raad deze vastgesteld?
 - b Welke stakeholders zijn betrokken bij de ontwikkeling van deze strategie (raad, ambtelijke organisatie, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties)?
 - c In hoeverre wordt de strategie gedragen door de stakeholders?

Beantwoording deelvragen

- 1 **Welke beelden zijn er binnen de raad en het college van B&W over groei- en beheergemeente en welke definitie volgt daar uit?**

Kort antwoord

Er is geen eenduidige definitie over 'van groei- naar beheergemeente' want daarover zijn verschillende beelden tussen de raad en het college. Zowel de raad als het college hebben wel het beeld dat voor de gemeente een nieuwe fase is aangebroken. Zij markeren deze fase ieder op een eigen wijze.

Toelichting

Raadsleden hebben het 'gevoel' dat er sprake is van een omslag van een groei- naar een beheergemeente en wel om twee redenen:

- > Grote uitleglocaties voor woningbouw zijn benut en nieuwe uitleglocaties zijn niet meer voorhanden. Papendrecht zal daarmee in omvang qua woningen en aantal inwoners niet meer substantieel kunnen groeien.
- > Hiermee vallen tevens incidentele inkomsten uit grondexploitaties weg. Dit dwingt de gemeente om te bezuinigen om de begroting meerjarig structureel sluitend te krijgen. Raadsleden vrezen hierdoor een periode met minder ruimte voor dynamiek en nieuw beleid.

Bij het college en de ambtelijke organisatie zijn deze gevoelens niet aanwezig. Zij zien geen omslag van een groei- naar een beheergemeente. De term 'groei' wordt namelijk niet enkel geassocieerd met meer inwoners en meer woningen. Groei wordt in een bredere context geplaatst. Groei wordt gerelateerd aan het realiseren van grote complexe opgaven die de gemeente de komende jaren moet realiseren. Bijvoorbeeld op het terrein van de klimaatdoelen, de transformatie in het sociaal domein, binnenstedelijke woningbouw of de nodige nieuwbouw van scholen. Het college constateert wel dat de gemeente een nieuwe fase zal ingaan en dat dit een trendbreuk is met het verleden. In het kader van het meerjarig sluitend krijgen van de begroting is het namelijk nodig om te kiezen voor hogere lasten voor inwoners en/of een herijking van het aanbod van voorzieningen aan inwoners over de hele linie van beleidsterreinen waarop de gemeente actief is. De complexe opgave die daar speelt is om met minder financiële middelen passende voorzieningen aan te kunnen bieden aan inwoners.

- 2 In hoeverre is de strategie om te komen tot een beheergemeente ontwikkeld en gedragen?
- Heeft het college een strategie ontwikkeld en heeft de raad deze vastgesteld?
 - Welke stakeholders zijn betrokken bij de ontwikkeling van deze strategie (raad, ambtelijke organisatie, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties)?
 - In hoeverre wordt de strategie gedragen door de stakeholders?

Kort antwoord

Het college heeft een strategie ontwikkeld maar deze is niet door de raad vastgesteld. De raad heeft zich daarmee niet als collectief over uitgesproken. Wel is er draagvlak binnen de raad dat er maatregelen moeten worden genomen om de begroting meerjarig sluitend te krijgen en dat daarbij keuzes moeten worden gemaakt wat betreft de voorzieningen en lasten voor inwoners. Over de mate waarin de strategie wordt gedragen door stakeholders in de samenleving is geen algemene uitspraak te doen, want de bredere dialoog met de lokale samenleving is nog niet tot stand gekomen.

- > **De raad** is betrokken bij de ontwikkeling van de strategie en heeft vragen kunnen stellen en zijn zienswijze kunnen geven, bijvoorbeeld via moties.
- > **Subsidieontvangers** zijn vroegtijdig betrokken en hebben hun zienswijze kunnen geven op voorgenomen bezuinigingen op subsidies en daar ook daadwerkelijk invloed op kunnen uitoefenen.
- > Een bredere dialoog met de lokale samenleving zoals **inwoners en bedrijven** is nog niet tot stand gekomen.

Toelichting

2A DE STRATEGIE

Gezien het voorgaande is de vraag in hoeverre er een strategie is ontwikkeld om te komen tot een beheergemeente niet op zijn plaats. De beelden over een beheergemeente zijn immers niet eenduidig; het is daarmee geen doel voor de raad en/of het college waarop gestuurd kan worden. Wel zien de raad en het college dat er een nieuwe fase voor de gemeente aanbreekt. Een fase waarin minder financiële middelen beschikbaar zijn en wat vraagt om een herijking van het aanbod van voorzieningen aan inwoners over de hele linie van beleidsterreinen waarop de gemeente actief is.

Het college heeft hiertoe een strategie ontwikkeld en gekozen voor een gefaseerde aanpak:

- > *Kortetermijndoel is een sluitende begroting 2021:* maatregelen die zo min als mogelijk gevolgen hebben voor de samenleving. Het gaat hierbij met technisch financiële maatregelen.
- > *Middellangetermijndoel is een sluitende begroting 2022:* maatregelen met meer fundamentele keuzes en effect op de voorzieningen, zoals het bezuinigen op subsidies en het verhogen van de lasten voor inwoners (OZB, riool- en afvalstoffenheffing).
- > *Langetermijndoel is een meerjarig sluitende begroting:* maken van meer fundamentele afwegingen ten aanzien van het voorzieningenniveau in dialoog met inwoners, bedrijven en instellingen.

De langetermijnstrategie is daarbij de meest complexe. Richtpunt daarbij is dat de identiteit van Papendrecht behouden moet blijven: 'Het dorp Papendrecht behouden'. De opgave daarbij is om het aanbod en niveau van voorzieningen aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen zodanig aan te passen dat er sprake is van een meerjarig sluitende begroting. Hiertoe wil het college aan meerdere knoppen tegelijkertijd en in samenhang draaien. Als we enige afstand nemen dan is in hoofdlijnen de volgende strategie te herkennen. Er wordt ingezet op drie strategische hoofdknoppen:

- Ambitieniveau:* voorzieningen naar een minder hoog ambitieniveau, met minimaal het (wettelijke) basisniveau in stand te houden;

- 2 *Samenwerking*: de gemeente blijft voorzieningen aanbieden maar doet ook een groter beroep op de zelforganisatie en -realisatie van partijen uit de samenleving (inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen);
- 3 *Slim en Doelmatigheid*: slimmere en efficiëntere inzet van beschikbare financiële en materiele middelen. Denk aan de inzet van accommodaties met multifunctioneel gebruik maar ook realistischer begroten zodat financiële middelen niet onbenut blijven.

2B BETROKKENHEID STAKEHOLDERS

De strategie (document Richting voor Papendrecht, augustus 2020) is door het college ter informatie voorgelegd aan **de raad** en besproken, maar is niet vastgesteld door de raad. De raad wordt verder tussentijds geïnformeerd over de voortgang en kan vragen stellen aan het college en zijn zienswijze inbrengen. De raad wordt door het college op verschillende momenten in positie gebracht:

- > Op momenten van behandeling van de kaderbrief en besluitvorming over de gemeentelijke begroting;
- > Tussentijds met betrekking tot de vertaling van de strategie naar eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen in de Ombuigingscatalogus. De raad is hiertoe in vergaderingen van september en oktober 2020 de mogelijkheid geboden om vragen te stellen en suggesties te doen;
- > Daarna is door het college de verdere uitwerking van de Ombuigingscatalogus ter hand genomen om te komen tot concrete voorstellen: bezuinigingen op subsidies, uitwerken van samenhangende voorstellen in vier businesscases en separate ombuigingen. Zie hiervoor ook het volgende hoofdstuk van dit rapport. Deze voorstellen worden daar waar de raad er over gaat ter besluitvorming voorgelegd, al dan niet in combinatie met besluitvorming rondom de kaderbrief en de gemeentelijke begroting. De raad oefent dan invloed uit via het indienen van moties.

In september en oktober 2020 zijn **subsidieontvangers** geïnformeerd door het college. Zij hebben hun zienswijze kunnen geven en zijn gehoord over een voorgenomen besluit tot bezuiniging op de subsidie. Dit waarborgt een redelijke termijn waarin subsidieontvangers zich kunnen voorbereiden op een wijziging van de subsidie. Dat is overigens ook wettelijk verplicht conform artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht. Het voornemen van de raad en het college was ook om een **brede dialoog met de lokale samenleving** aan te gaan, dit met oog op de langere termijn maatregelen van ombuigingen. Die brede dialoog is echter nog niet gevoerd. Wel worden stakeholders uit de lokale samenleving betrokken rondom businesscases, zoals bij de businesscase Cultuur.

2C DRAAGVLAK

De strategie (document Richting voor Papendrecht, augustus 2020) is door het college ter informatie voorgelegd aan **de raad** en besproken, maar is niet vastgesteld door de raad. Het is daardoor ook niet expliciet helder in hoeverre de strategie collectief wordt gedragen door de raad.

Over de mate waarin de strategie wordt gedragen door **stakeholders in de samenleving** is geen uitspraak te doen, want zoals hierboven genoemd is de bredere dialoog met de lokale samenleving nog niet tot stand gekomen.

Om sturing te geven aan de opgave geeft het college aan dat de gemeente verschillende regierollen moet kunnen invullen. De mate van gewenst draagvlak voor maatregelen is afhankelijk van de rol van de gemeente. Soms kan de gemeente namelijk geheel eigenstandig het ambitieniveau rondom een voorziening bepalen. Bijvoorbeeld omdat de gemeente handelt vanuit een wettelijk kader en daardoor ook doorzettingsmacht heeft. In andere gevallen is dat niet zo en is de gemeente afhankelijk van anderen. Welke regierol voor welke voorziening wordt ingezet is verder nog niet uitgewerkt in de strategie van het college.

6.1 De ontwikkeling van Papendrecht

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvraag 1 en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

- 1 Welke beelden zijn er binnen de raad en het college van B&W over groei- en beheergemeente en welke definitie volgt daar uit?

Kort antwoord

Er is geen eenduidige definitie over 'van groei- naar beheergemeente', want daarover zijn verschillende beelden tussen de raad en het college. Zowel de raad als het college hebben wel het beeld dat voor de gemeente een nieuwe fase is aangebroken. Zij markeren deze fase ieder op een eigen wijze.

Van groei- naar beheergemeente

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat de term 'van groei- naar beheergemeente' leeft bij raadsleden. Voor raadsleden refereert deze term aan een periode waarin de laatste uitleglocatie voor woningen werd volgebouwd. Er is nu echter nog weinig ruimte om uit te breiden. Dat geldt zowel voor woningen als voor bedrijventerreinen. Het college wil dan ook de oude denkbeelden over bouwen loslaten en ziet nog wel mogelijkheden voor inbreiding, het toestaan van meer hoogbouw, herontwikkelen van buurten en wijken en als verdichting onvoldoende mogelijkheden biedt, het gebruiken van groene gebieden.

Er is een gevoel bij raadsleden dat na een lange periode van groei, qua aantal inwoners en woningen, een nieuwe fase voor Papendrecht aanbreekt. Tijdens de fase van groei werd agrarische grond getransformeerd naar bouwgrond voor woonbestemming. De gemeente ontving hieruit inkomsten van de grondexploitatie en kon deze incidentele financiële middelen benutten voor het sluitend maken van de begroting of nieuw beleid. Doordat de laatste uitleglocaties voor woningen zijn benut, vallen deze incidentele middelen weg. Daarmee breekt een nieuwe fase aan, die door raadsleden wordt getypeerd als een beheerfase. In deze fase zal de gemeentelijke begroting enkel met structurele middelen meerjarig sluitend moeten worden; hiervoor zijn bezuinigingen (ombuigingen) nodig. Het gevoel bij raadsleden heerst dat er daardoor minder ruimte is voor nieuw beleid. Daar zit een zorgpunt voor raadsleden:

"In plaats van elk decennium een nieuwe wijk is het niet meer mogelijk om hele nieuwe wijken te bouwen. Hoe kun je bezuinigen en tegelijkertijd zorg dragen voor voldoende dynamiek, ontwikkeling en groei? Hoe voorkom je stilstand op allerlei vlakken?"

De opgave om de gemeentelijke begroting meerjarig sluitend te maken met structurele middelen, wordt bevestigd in een financiële scan die in 2020/2021 is uitgevoerd om zicht te krijgen op de financiële positie van de gemeente¹. Uit de financiële scan blijkt dat de financiële positie van de gemeente in 2020 voldoende was, maar op termijn kwetsbaar is. De financiële positie is zorgelijk. Met name de structurele exploitatieruimte zal bij ongewijzigd beleid in 2024 onder een aanvaardbaar niveau zakken.

¹ Bron: Rapportage financieel beeld gemeente Papendrecht, Deloitte 16 maart 2021

HET IN EVENWICHT BRENGEN VAN DE BEGROTING VRAAGT OM HET MAKEN VAN KEUZES OMTRENT HET VOORZIENINGENNIVEAU

De structurele exploitatieruimte is een kengetal dat aangeeft in hoeverre de structurele baten en lasten van een gemeente in evenwicht zijn. Een positief saldo (structurele baten minus structurele lasten) betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Voor de gemeente Papendrecht is dat echter niet het geval, want:

- De structurele lasten van voorzieningen voor inwoners zijn te hoog;
- De lokale lasten voor inwoners (met name OZB) zijn relatief laag;
- Het negatieve saldo van baten en lasten werd de afgelopen jaren opgevangen met incidentele meevallers en incidentele winsten uit verkoop van gronden.

Naar de toekomst is dit niet vol te houden. Daarom is het nodig om keuzes te maken om de lasten van het voorzieningenniveau duurzaam in evenwicht te brengen met de structurele opbrengsten.

Bron: rapportage financieel beeld gemeente Papendrecht, Deloitte 16 maart 2021

De aanbeveling uit de financiële scan is dat de gemeente samenhangende keuzes moet gaan maken ten aanzien van:

- > Bezuinigingen op het voorzieningenniveau, lagere lasten;
- > Hogere lasten voor inwoners om het voorzieningenniveau in stand te houden;
- > Een mix van deze twee.

Hiermee zijn bij de raad en het college twee 'knoppen' in beeld waaraan de raad kan draaien:

Knop 1: *Het ambitieniveau* ten aanzien van voorzieningen aan inwoners;

Knop 2: De beschikbare *financiële middelen*.



Beeld voor Papendrecht op weg naar 2030

Het college en de raad constateren dat de gemeente een nieuwe fase zal ingaan. Bij ongewijzigd beleid zal namelijk een tekort ontstaan van € 8 Mln. in het jaar 2025². Tevens is er een breuk nodig met het verleden, door te kiezen voor hogere lasten voor inwoners of selectiever omgaan met voorzieningen³. Hoewel raadsleden daarbij het beeld hebben dat de gemeente verschuift van een groei- naar een beheergemeente, wordt dit beeld niet herkend door het college en de ambtelijke organisatie. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat, ondanks de noodzakelijk bezuinigingen en uitleglocaties voor woningbouw die niet meer voorhanden zijn, er op verschillende terreinen nog wel degelijk sprake is van groei. Hierbij worden voorbeelden genoemd, zoals het benutten van binnenstedelijke locaties voor woningen, maar ook opgaven die liggen op het terrein van de klimaatdoelen of de transformatiedoelen in het sociaal domein. Groei wordt door het college en ambtelijke organisatie dus veel breder gezien dan enkel een toename van het aantal inwoners en woningen. Groei wordt ook gerelateerd aan het realiseren van grote opgaven op het terrein van duurzaamheid, het sociaal domein of opgaven omtrent de nieuwbouw van scholen. Om deze opgaven te realiseren is juist ontwikkeling nodig, zowel in de gemeentelijke organisatie als in de samenleving. Er is daarmee geen sprake van stilstand. Dit wordt ook bevestigd in de 'Structuurvisie Papendrecht 2020, Een venster naar de toekomst':

“De groei van Papendrecht zit niet in de kwantiteit (meer), maar in de kwaliteit (beter).”

² Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020

³ Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020

ILLUSTRATIEVE VOORBEELDEN VAN GROEI VIA KWALITEIT

- > Een **besparing op het energieverbruik van het gemeentehuis**. Hiervoor is een zogenaamde 'EED-audit' uitgevoerd. De EED-rapportage gaf aan dat een besparing op energie mogelijk is van € 70.000,-. Deze besparing is nu onderdeel van de ombuigingsagenda, maar had ook zonder deze agenda moeten worden uitgevoerd. De gemeente moet immers de doelen op het terrein van de energietransitie en CO₂-uitstoot realiseren.
- > Een substantieel aandachtspunt is nog de **nieuwbouw van scholen**. De meeste scholen zijn gebouwd in de jaren '70 en de gebouwen zijn aan vervanging toe. Investering in de kwaliteit van de gebouwen is nodig. Dit wordt de komende jaren verder in beeld gebracht en zal over een aantal jaren leiden tot een aanzienlijke investering van de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor nieuwbouw en renovatie van scholen in het basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs.

Bron: interviews

6.2 Strategie voor de zoektocht naar passende voorzieningen

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op deelvraag 2a en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

2a Heeft het college een strategie ontwikkeld en heeft de raad deze vastgesteld?

Kort antwoord

Het college heeft een strategie ontwikkeld maar deze is niet door de raad vastgesteld.

De koers

Tijdens de behandeling van de gemeentelijke begroting 2020 in 2019 werd duidelijk dat ombuigingen noodzakelijk waren om een meerjarig sluitende begroting te realiseren. In de begroting 2020 werd opgemerkt dat er moeilijke keuzes zullen moeten worden gemaakt en een proces in gang zal worden gezet dat moet leiden tot een zogenaamde 'Ombuigingscatalogus'⁴. Het college geeft eind 2019 aan dat de raad hierover besluiten zal kunnen nemen in het tweede kwartaal van 2020, bij de behandeling van de Kaderbrief 2021-2024⁵. De maatregelen rondom het coronavirus COVID-19 gooien echter roet in het eten. Het college laat weten dat het voor een zorgvuldig besluitvormingsproces niet haalbaar is om de Ombuigingscatalogus tijdens behandeling van de Kaderbrief 2021-2024 te bespreken. Intussen werkt het college wel door aan een koers voor de komende jaren en de ambtelijke organisatie werkt aan voorstellen voor de Ombuigingscatalogus. Op 1 september 2020 wordt de raad hierover geïnformeerd⁶ en de koers en Ombuigingsagenda wordt in de raadscommissies ABZ van 14 september en 12 oktober 2020 besproken. De raad wordt daarmee wel geïnformeerd over de koers, maar deze wordt niet vastgesteld door de raad.

Het college kiest voor een gefaseerde aanpak. Daarmee is een derde knop in beeld waar de raad op kan sturen: namelijk 'realiseerbaarheid binnen een bepaalde tijdshorizon'. Het college faseert als volgt⁷:

⁴ Bron: Financiële begroting 2020

⁵ Bron: Raadsinformatiebrief, Proces Ombuigingen, 8 oktober 2019

⁶ Bron: Raadsinformatiebrief, Ombuigingscatalogus, 1 september 2020

⁷ Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020

- > *Kortetermijndoel is een sluitende begroting 2021:* maatregelen die zo min als mogelijk gevolgen hebben voor de samenleving. Het gaat hierbij met technisch financiële maatregelen.
- > *Middellangetermijndoel is een sluitende begroting 2022:* maatregelen met meer fundamentele keuzes en effect op de voorzieningen, zoals het bezuinigen op subsidies en het verhogen van de lasten voor inwoners (OZB, riool- en afvalstoffenheffing).
- > *Langetermijndoel is een meerjarig sluitende begroting:* het maken van meer fundamentele afwegingen ten aanzien van het voorzieningenniveau in dialoog met inwoners, bedrijven en instellingen om denkbeelden daarover te toetsen en aan te scherpen.

Knop: Realiseerbaarheid en tijdshorizon

Realiseerbaarheid van maatschappelijke opgaven en daarbij passende voorzieningen binnen een bepaalde tijdshorizon.



De *kortere termijn maatregelen* richten zich op zogenaamde 'technische begrotingsmaatregelen'. Dat zijn maatregelen waarvan de lokale samenleving niets van zal merken. Het college voorziet voor deze maatregelen dan ook geen betrokkenheid van inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties. De *middellange termijn maatregelen* omvatten meer fundamentele keuzes zoals lastenverhoging voor inwoners en het bezuinigen op subsidies. Deze laatste hebben effect op de voorzieningen, zoals het schrappen van subsidies voor jubileums, het sportgala en educatieve activiteiten van de kinderboerderij. Hiervoor zijn dan ook de subsidieontvangers in een vroegtijdig stadium betrokken. Voor de *langere termijn maatregelen* voorziet het college wel een brede betrokkenheid van stakeholders uit de lokale samenleving. De langere termijn omvat namelijk maatregelen die wel van invloed zijn op de lokale samenleving. Hiervoor moeten door de raad ook keuzes worden gemaakt, waarbij het college negen richtinggevende lijnen als kader aan de raad voorstelt.

De negen richtinggevende lijnen zijn te vertalen naar een scala van knoppen waaraan het college wil draaien. We presenteren op de volgende bladzijde de negen richtinggevende lijnen in een overzicht, waarbij we deze ook in de figuur 6.1 daaronder direct hebben vertaald naar verschillende knoppen waaraan het college wil draaien.

Enkele voorbeelden van de vertaling van richtinggevende lijnen naar de verschillende knoppen:

- > De richtinggevende lijnen met nummers 1, 2 en 6 (terug naar de basis, herijken van bestaande definities en voorzieningen zijn niet heilig) gaan over een keuze rondom het ambitieniveau van voorzieningen. In de knop 'Ambitieniveau' van figuur 6.1 zijn deze lijnen dan ook samen gebracht.
- > De richtinggevende lijnen met nummers 3 en 9 (verenigingen eigen verantwoordelijkheid laten nemen en een beroep doen op zelfredzaamheid) gaan over de mate van participatie van inwoners en instellingen. In de knop 'Participatie' van figuur 6.1 zijn deze lijnen dan ook samen gebracht.
- > De richtinggevende lijn met nummer 4 (aanjagende rol) gaat over de rol van de overheid. Deze knop komt dan ook terug in figuur 6.1 'Rol van de overheid'.

LANGERE TERMIJN MAATREGELLEN MET DE NEGEN RICHTINGGEVENDE LIJNEN VAN HET COLLEGE

- 1 *Terug naar de basis/het fundament:* kerntaken op voldoende niveau blijven uitvoeren, basisvoorzieningen in stand houden en taken die op uitzonderlijk goed niveau worden uitgevoerd wel blijven uitvoeren maar op een minder hoog niveau;
- 2 *Herijken van bestaande ambities:* bijvoorbeeld het in stand houden van alle groene gebieden versus mogelijkheden scheppen voor woningbouw door verdichting, het verbeteren van fietsstructuur en nieuwbouw van VO-scholen;
- 3 *Het dorp Papendrecht behouden:* verenigingen eigen verantwoordelijkheid laten nemen ten aanzien van het behouden van de gemeenschapszin;
- 4 *Veranderende rol overheid:* een aanjagende rol in plaats van alles zelf willen doen (samenwerken, meedoen, participatie aanjagen, vragen samenleving iets te doen en betere keteninrichting);
- 5 *Financiële behoedzaamheid:* met het begroten meer rekening houden met risico's;
- 6 *Voorzieningen zijn niet heilig:* voorzieningen niet ten koste van alles in stand houden;
- 7 *Verschuiving van financiële middelen van accommodaties naar taken/faciliteiten:* essentieel is het goed inrichten van een taak of functie;
- 8 *Focus op beïnvloedbaar lokaal beleid:* afwachtende en volgende houding ten aanzien van landelijk rijksbeleid;
- 9 *Sociaal domein: beweging naar de preventie en het voorveld om hogere kosten te voorkomen, beroep doen op zelfredzaamheid,* van individuele begeleiding naar collectieve aanpak, robuuste lokale economie als basisvoorwaarde voor veel probleemvelden.

Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020



Negen richtinggevende lijnen van het college vertaald naar knoppen om aan te draaien.



Figuur 6.1: vertaling richtinggevende lijnen van het college naar knoppen om aan te draaien.

6.3 Betrokkenheid raad en stakeholders uit de samenleving

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvragen 2b en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

2b Welke stakeholders zijn betrokken bij de ontwikkeling van deze strategie (raad, ambtelijke organisatie, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties)?

Kort antwoord

- > De raad is betrokken bij de ontwikkeling van de strategie en heeft vragen kunnen stellen en zijn zienswijze gegeven middels moties.
- > Subsidieontvangers zijn betrokken en hebben hun zienswijze kunnen geven op voorgenomen bezuinigingen om subsidies.
- > Een bredere dialoog met de lokale samenleving zoals inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen is nog niet tot stand gekomen.

We lichten de betrokkenheid van de verschillende stakeholders zoals hierboven genoemd in volgorde hieronder toe.

Betrokkenheid raad

De raad is op verschillende momenten door het college betrokken. We vatten deze momenten hieronder kort samen. In bijlage 3 is een uitgebreidere toelichting opgenomen.

- > Bij de behandeling van de Kaderbrief 2021-2025 in de raad van **9 juli 2020** geeft het college aan dat het meerjarenbeeld een oplopend tekort laat zien van € 1.9 Mln. in 2021 tot bijna € 7 Mln. in 2024; dit zal verder zal oplopen tot € 8 Mln. in 2025. Het college geeft aan dat ombuigingen en expliciete keuzes voor de langere termijn nodig zijn.
- > De strategie om te komen tot een meerjarig sluitende begroting is met het document 'Richting voor Papendrecht, **augustus 2020**' door het college ter informatie voorgelegd aan de raad en besproken, maar is niet vastgesteld door de raad.
- > Dat geldt ook voor de vertaling van de strategie naar eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen die vervat zijn in het document 'Ombuigingscatalogus'. De raad (commissie ABZ) is in de vergaderingen van **september en oktober 2020** de mogelijkheid geboden om vragen te stellen en suggesties te doen over de strategie; de eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen en het te volgen bestuurlijke proces (spoorboekje). Inhoudelijk zijn verder geen besluiten genomen door de raad, maar er zijn wel moties ingediend voor de opdrachtformulering van diverse businesscases.
- > In **maart 2021** is de raad (raadscommissie ABZ) door het college geïnformeerd over de stand van zaken rondom de bezuinigingen. Hierbij is door het bureau Deloitte een financieel beeld geschetst van de gemeente Papendrecht.
- > Bij de behandeling van de Kaderbrief 2022-2026 in de raad (raadscommissie ABZ) van **8 juli 2021** geeft het college zicht op de uitwerking en doorwerking op de begroting van twee businesscases (Fietsparkeren en Lokale lasten) en een reeks van 84 uitwerkingen van ombuigingen. Er zijn door de raadsfracties verschillende moties ingediend. Met deze moties vragen raadsfracties ook om enkele bezuinigingen te temperen.
- > Verder geeft het college bij de behandeling van de Kaderbrief 2022-2026 in de raad van **8 juli 2021** aan dat de businesscases rondom Ruimte en Bouwen en Cultuur in **2022** zullen worden voorgelegd aan de raad en effecten daarvan in **2023** helder zullen worden.

Betrokkenheid van subsidieontvangers

De gemeente wil in ieder geval subsidieontvangers al vroeg betrekken in het proces van de ombuigingen. De reden hiervoor is dat de wetgever de gemeenten verplicht om subsidieontvangers in de gelegenheid te stellen om hun zienswijze te kunnen geven op voorgenomen besluiten van de gemeente om te bezuinigen op de subsidies en zich voor te bereiden op de effecten daarvan. De gemeente moet subsidieontvangers hiervoor een redelijke en billijke termijn geven. Dat is wettelijk verplicht conform artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht. Om de bezuinigingen op subsidies te kunnen effectueren in de begroting 2022, heeft het college daarom al eind 2020 de subsidieontvangers betrokken.

Bredere betrokkenheid van de lokale samenleving: inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Het voornemen van de raad en het college was ook om een brede dialoog aan te gaan met de lokale samenleving, dit met oog op de langere termijn maatregelen van ombuigingen. Dat blijkt uit gesprekken in het kader van dit onderzoek en uit de notitie van het college 'Richting voor Papendrecht/Beeld voor Papendrecht op weg naar 2030, augustus 2020'. Vanwege de coronamaatregelen lukte dat echter niet voor de het begrotingsjaar 2021. Zie het onderstaande kader.

CORONAMAATREGELEN BELEMMEREN BREDE BETROKKENHEID VAN DE LOKALE SAMENLEVING⁸

"Vanwege de coronamaatregelen is het begrotingsjaar 2021 sluitend gemaakt door hoofdzakelijk te kiezen voor ombuigingsvoorstellen op basis van begrotingstechniek, voor een meerjarig sluitende begroting wordt een apart ombuigingstraject doorlopen".

In de genoemde notitie beschrijft het college verschillende bouwstenen om Papendrecht verder vorm te geven. Bij verschillende bouwstenen wil het college nadrukkelijk stakeholders uit de samenleving betrekken⁹. Het gaat hierbij om nagenoeg alle partijen uit de lokale samenleving: inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen. De verschillende bouwstenen en stakeholders (vet gedrukt) zijn:

- 1 Creatief omgaan met ruimte en scherpe keuzes maken bij schaarse ruimte. Dat betekent mogelijkheden aangrijpen om uit te breiden door meer hoogbouw toe te staan, inbreilocaties te benutten, herontwikkelen van buurten en wijken, en in het geval dit onvoldoende is het gebruiken van groene gebieden. Dit betekent dat de huidige omgevingsvisie van de gemeente op onderdelen een aanpassing behoeft. Wij merken daarbij op dat het aanpassen van een omgevingsvisie om een **breed participatietraject in de samenleving** vraagt.
- 2 Behouden van het huidige voorzieningenniveau door stijgende lokale lasten voor inwoners en bedrijfsleven. Als er voldoende inkomsten zijn kunnen de voorzieningen blijven bestaan. Met betrekking tot dit onderwerp wil het college **een maatschappelijk standpunt** vragen.
- 3 Terugtrekkende rol van de overheid, de doe-het-zelfgemeente. Dit betekent meer **zelforganisatie door inwoners, bedrijven en instellingen**.
- 4 Vitaliteit en Leefbaarheid concreet maken. Het college wil een **actieve dialoog met de gemeenschap** over wat Leefbaarheid betekent.
- 5 Economie als aanjager en motor. Het college beoogt geen uitbreiding van het huidige aantal bedrijventerreinen en winkelcentra, maar zet in op het behouden van dat wat er is en het versterken van de bestaande bedrijvigheid. Enerzijds door de bedrijventerreinen en winkelcentra fysiek aantrekkelijk te maken en anderzijds door de samenwerking en organisatie tussen ondernemers te bevorderen. Dit door het actief **samenbrengen van bedrijven, het onderwijs en de gemeente**.
- 6 Focus op aantrekkelijkheid van het centrum: belangrijk voor het aanjagen van de economie.

⁸ Bron: Raadsvoorstel Kaderbrief 2021-2025, 9 juli 2020

⁹ Bron: Richting voor Papendrecht/Beeld voor Papendrecht op weg naar 2030, augustus 2020

- 7 Minder voorzieningen in tijden van scherpe keuzes. Een andere mogelijkheid, anders dan het verhogen van lokale lasten, is keuzes maken ten aanzien van het aanbod van voorzieningen door de gemeente. Om de vitaliteit en leefbaarheid te behouden betekent dit dat **inwoners, bedrijven en instellingen meer zelfredzaam** zullen moeten worden en dat de gemeente meer los moet laten.
- 8 Heroriëntatie van het sociaal domein: het afremmen van de stijgende kosten. Een groot deel van de stijgende kosten is verklaarbaar door volumegroei: een toenemend aantal inwoners dat gebruik maakt van de voorzieningen in het sociale domein. Om dit beheersbaar te maken wil het college inzetten op vroegsignalering en preventie om onnodige zware zorg te voorkomen én wordt gebruik gemaakt van de **eigen kracht van inwoners** en die van de samenleving als geheel.

Knop: Participatie van inwoners, bedrijven en instellingen

Uitgaan van de eigen (veer)kracht van inwoners, bedrijven, organisaties en de samenleving als geheel.

Hoewel de term 'heroriëntatie' anders doet vermoeden, constateren wij dat dit op zichzelf geen nieuw gegeven is. De inzet op preventie, vroegsignalering en eigen kracht van inwoners en de samenleving als geheel, waren reeds belangrijke uitgangspunten bij de decentralisatie van het sociaal domein in 2015, ook wel de transformatie van het sociaal domein genoemd. We vinden deze doelen dan ook terug in de visie van de gemeente Papendrecht op het sociaal domein (Kompas Sociaal Domein 2021-2024), zie onderstaande kader. Voor de ontwikkeling van deze visie zijn inwoners en maatschappelijke partners betrokken¹⁰.

TER ILLUSTRATIE: UITGANGSPUNTEN EN DOELEN SOCIAAL DOMEIN

- Een toename van welzijn en gezondheid: risico's verlagen om in de problemen te komen en in een vroeg stadium signaleren en ondersteunen. Hiermee willen we de inzet van duurdere hulp voorkomen.
- Toename van zelfstandigheid, zelfredzaamheid en participatie bij onze inwoners.
- Stimuleren en faciliteren dat inwoners voor zichzelf en voor anderen zorgen.
- De gezonde keuze centraal stellen.

Bron: Kompas Sociaal Domein 2021-2024 Papendrecht

- 9 Beter en multifunctioneel gebruik van accommodaties. Het college voorziet dat de tijd dat iedere **stichting, vereniging en instelling** een eigen apart gebouw had voorbij is. Het is noodzakelijk om accommodaties te realiseren waar meerdere organisaties gebruik van maken. Het gaat hier om doelmatig gebruik van materiële middelen door deze met elkaar te delen. Het samen gebruiken van een gemeentelijk vastgoed zien wij ook in onze onderzoekspraktijk bij andere gemeenten, denk aan MFA's (multifunctionele accommodaties) en Integrale Kindcentra. Om deze te realiseren is samenwerking tussen gebruikers noodzakelijk.

¹⁰ Bron: Kompas Sociaal Domein 2021-2024 Gemeente Papendrecht

6.4 Draagvlak voor de strategie

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvraag 2c en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

2c In hoeverre wordt de strategie gedragen door de stakeholders?

Kort antwoord

- > De raad heeft de strategie niet vastgesteld en heeft zich daarmee niet als collectief hierover uitgesproken. Wel is er draagvlak binnen de raad dat er maatregelen moeten worden genomen om de begroting meerjarig sluitend te krijgen en dat daarbij keuzes moeten worden gemaakt wat betreft de voorzieningen en lasten voor inwoners.
- > Over de mate waarin de strategie wordt gedragen door stakeholders in de samenleving is geen uitspraak te doen, want de bredere dialoog met de lokale samenleving is nog niet tot stand gekomen.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven is de strategie om te komen tot een meerjarig sluitende begroting met het document 'Richting voor Papendrecht, augustus 2020' door het college ter informatie voorgelegd aan de raad en besproken, maar het is niet vastgesteld door de raad. Daarmee heeft de raad zich (nog) niet als collectief uitgesproken over de strategie. Wel is er draagvlak binnen de raad dat er maatregelen moeten worden genomen om de begroting meerjarig sluitend te krijgen en dat daarbij keuzes moeten worden gemaakt wat betreft de voorzieningen en lasten voor inwoners. Dat blijkt uit gesprekken in het kader van dit onderzoek maar ook uit de moties die de raad heeft aangenomen, de opdrachten die de raad heeft gegeven aan het college met betrekking tot de opdrachtformulering voor verschillende businesscases, en vaststelling van de programmabegroting voor 2022 waarin al een deel van de kortetermijnmaatregelen zijn verwerkt.

Over de mate waarin de strategie wordt gedragen door stakeholders in de samenleving is in dit onderzoek geen uitspraak te doen, want de bredere dialoog met de lokale samenleving is nog niet tot stand gekomen. Het is ook voornog niet duidelijk voor welke maatregelen de raad en het college het nodig vinden om draagvlak te creëren. Het college geeft immers aan dat voor de verschillende bouwstenen, zoals hiervoor beschreven in paragraaf 6.3, ook verschillende regierollen van de gemeente nodig zijn¹¹. Dit is volgens het college afhankelijk van of de gemeente over een eigen beleidskader beschikt en de mate van doorzettingsmacht.

Het college onderscheidt daarbij vier typen regie, die wij binnen ons bureau ook herkennen uit ons eerdere onderzoek naar regietypen voor het ministerie van BZK in 2004 (zie ook figuur 6.2):

- > *Beheersingsgerichte regisseur:*
De gemeente heeft een eigen beleidskader en volledige doorzettingsmacht;
- > *Uitvoeringsgerichte regisseur:*
De gemeente heeft geen eigen beleidskader maar wel volledige doorzettingsmacht;
- > *Visionaire regisseur:*
De gemeente heeft een eigen beleidskader maar geen doorzettingsmacht;
- > *Faciliterende regisseur:*
De gemeente heeft geen eigen beleidskader en geen doorzettingsmacht.

¹¹ Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020

Het college verbindt de verschillende typen van regie verder niet aan verschillende maatregelen of de bouwstenen zoals beschreven in paragraaf 6.3. Daarmee is het niet helder voor welke maatregelen de raad en het college draagvlak moeten en/of willen creëren.

Als voorbeeld benoemen we twee uitersten om figuur 6.2 te verduidelijken:

- > Een voorziening waarvoor de overheid een eigen (wettelijk) beleidskader heeft vastgesteld, en waarbij de overheid ook bevoegd is de voorziening dwingend op te leggen, bevindt zich in het **'beheersingsgerichte'** kwadrant van het regiemodel van figuur 6.2. Voor dat type voorziening hoeft de gemeente geen draagvlak te creëren onder stakeholders uit de samenleving. Zo kan de gemeente niet zomaar afzien van een bibliotheek; iedere inwoner van Nederland heeft namelijk het recht om gebruik te maken van een bibliotheek.
- Een voorziening waarvoor de overheid geen eigen (wettelijk) beleidskader heeft, maar het wel belangrijk vindt en tegelijkertijd niet bevoegd is het dwingend op te leggen, bevindt zich in het 'facilitaire' kwadrant van het regiemodel van figuur 6.2. Voor dat type voorziening kan de gemeente wel draagvlak creëren maar geen besluiten nemen, eenvoudigweg omdat anderen erover gaan. Zo is het vanuit het oogpunt van sociale cohesie belangrijk dat inwoners van een buurt of straat elkaar kennen. De gemeente kan dit niet dwingend opleggen maar kan dit wel stimuleren door een wijk- of buurt-evenement te subsidiëren en/of een vergunning te geven voor het gebruik van de openbare ruimte ten behoeve van een evenement.

Vier typen regie © Partners+Pröpper		Eigen 'script' of beleidskader?	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht?	Ja	Beheersingsgericht	Uitvoerend
	Nee	Visionair	Facilitair

Figuur 6.2: vier typen regie.

Bon: Partners+Pröpper voor het ministerie van BZK, 2004

7 Plan en uitvoering

In het voorgaande hoofdstuk is gekeken naar de strategie van de gemeente. In dit hoofdstuk kijken we naar de uitvoering hiervan. Hiertoe worden de deelvragen 3 t/m 5 beantwoord. Het hoofdstuk start direct onder het kader met een beantwoording van de drie deelvragen. Dit doen we met een kort antwoord en een toelichting daarop. Voor een verdere verdieping en een onderbouwing met bevindingen kunnen de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk worden geraadpleegd.

Deelvragen

- 3 Hoe is of wordt de omslag naar een beheergemeente vertaald naar de gemeentelijke (meerjaren)begroting?
- 4 Wie is betrokken in de vertaling van de omslag naar een beheergemeente naar de gemeentelijke begroting? In het bijzonder:
 - a Hoe en in hoeverre zijn stakeholders uit de lokale samenleving betrokken?
 - b In hoeverre zijn regionale partners of en/of verbonden partijen betrokken?
- 5 Welke (rand)voorwaarden heeft de gemeente ingevuld, of zijn nog nodig, om sturing te geven aan de ontwikkeling van de uitvoeringsagenda, het besluitvormingsproces en de kwaliteit daarvan?

Beantwoording deelvragen

- 3 **Hoe is of wordt de omslag naar een beheergemeente vertaald naar de gemeentelijke (meerjaren)begroting?**

Kort antwoord

Het college heeft een zogenaamde 'Ombuigingscatalogus' samengesteld met maatregelen die geen of nauwelijks effect hebben op de voorzieningen aan inwoners en maatregelen die daar wel effect op hebben. Maatregelen met geen effect zijn direct doorgevoerd in de begroting voor 2021. Maatregelen met meer effect in de begroting van 2022. Maatregelen met effect en met een grote samenhang worden gaandeweg verder uitgewerkt en op (langere) termijn vertaald naar de begroting.

Toelichting

De omslag naar een nieuwe fase voor de gemeente en de vertaling daarvan naar de gemeentelijke begroting is gedaan door te kiezen voor hogere lasten voor inwoners en een catalogus samen te stellen met voorstellen die de structurele lasten in de begroting verlagen. De samenstelling van de huidige catalogus is:

- > Voor een groot deel zogenaamde 'begrotingstechnische voorstellen' die geen effect hebben op de voorzieningen aan de samenleving. Voor een deel kiest de gemeente hierbij voor het nemen van meer risico's door de ruimte die in de begroting zit om risico's op te vangen kleiner te maken. Dit pas in de strategie om reëler te begroten.
- > Voor een substantieel deel het besparen op het onderhoud van de openbare ruimte (en daarmee het kwaliteitsniveau), door onderhoud uit te stellen en uit te voeren op momenten dat er andere werkzaamheden aan de openbare ruimte worden uitgevoerd.
- > Rondom voorzieningen waaraan subsidieontvangers een bijdrage leveren te kiezen voor een lager ambitieniveau en/of te rekenen op een inspanning van de instellingen om de voorziening op eigen kracht in stand te houden. De gemeente rekent op de veerkracht van de samenleving.

De catalogus omvat daarmee korte, middellange en langere termijnvoorstellen. De doorwerking op de gemeentebegroting zal dan ook gefaseerd over de loop der jaren merkbaar worden. Zo konden voor de begroting van 2021 begrotingstechnische voorstellen direct verwerkt worden en de bezuinigingen voor subsidies in de begroting van 2022. Meer complexe samenhangende voorstellen zijn vervat in businesscases die in de jaren daarna doorwerking zullen hebben. Deze vragen nog besluitvorming in de nieuwe raadsperiode.

- 4 **Wie is betrokken in de vertaling van de omslag naar een beheergemeente naar de gemeentelijke begroting? In het bijzonder:**
- a **Hoe en in hoeverre zijn stakeholders uit de lokale samenleving betrokken?**
 - b **In hoeverre zijn regionale partners of en/of verbonden partijen betrokken?**

Kort antwoord

Subsidieontvangers zijn, mede vanwege wettelijke verplichting, vroeg betrokken in het proces van ombuigingen en hebben hun zienswijze kunnen geven. Een bredere dialoog met de lokale samenleving heeft nog niet plaatsgevonden. Dit met uitzondering van stakeholders rondom specifieke businesscases, zoals de businesscase Cultuur. Regionale partners zoals verbonden partijen zijn wel geïnformeerd maar niet direct gevraagd om een bijdrage te leveren aan de lokale ombuigingsagenda van Papendrecht. Er was namelijk al op regionaal niveau sprake van een ombuigingsagenda waarmee het gevaar ontstond dat er ongewenste cumulerende effecten zouden ontstaan. Regionale partners geven daarbij wel aan dat hun informatiepositie in het werkveld nog directer en actiever kan worden benut in het kader van de ontwikkeling van de lokale ombuigingsagenda van Papendrecht.

Toelichting

Subsidieontvangers zijn in een versneld traject betrokken bij de omslag. Zij zijn persoonlijk benaderd door de portefeuillehouder. Deze persoonlijke benadering wordt gewaardeerd. De instellingen hebben hun zienswijze kunnen geven op de voorgenomen bezuinigingen op de subsidies zij hebben daar ook invloed op kunnen uitoefenen. Daarbij is gekozen voor een bilaterale aanpak: een afspraak tussen de gemeente en de subsidie ontvangende instellingen, waarbij de financiële middelen hoofdzaak zijn. Daarbij is de inzet van de gemeente (nog) niet gericht geweest op samenwerking tussen instellingen onderling en een integrale benadering van de voorzieningen (multilaterale aanpak). Een uitzondering is de businesscase Cultuur. Daarbij merken wij op dat die zich nog wel beperkt tot het cultuurdomein, terwijl de voorzieningen die instellingen op dat terrein bieden vaak ook een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven op andere beleidsterreinen zoals het sociaal domein.

Het plan was om een **brede dialoog in de samenleving** over de omslag te voeren met inwoners en bedrijven. Dat is tot op heden nog niet uitgevoerd omdat het college dit, door de maatregelen rondom het coronavirus, niet mogelijk achtte op een zorgvuldige wijze te kunnen doen.

Regionale partners zoals verbonden partijen zijn geïnformeerd over de bezuinigingsagenda van de gemeente. Vanwege de bestuurlijke complexiteit en regionale ontwikkelingen heeft de gemeente besloten om op korte termijn van hen geen directe bijdrage te vragen aan de lokale ombuigingsagenda van de gemeente. Het college schatte in dat dit niet op korte termijn tot resultaat zal leiden. Daarnaast wilde het college rekening houden met het feit dat ook reeds op regionaal niveau sprake was van een ombuigingsagenda, zoals in het sociaal domein bij de Sociale Dienst Drechtsteden en de Dienst Gezondheid & Jeugd. Hierover werd in regionaal verband overleg gevoerd in de zogenaamde 'Taskforce Sociaal Domein', waaraan een afgevaardigde van de directie van Papendrecht deelnam. Het werd toen duidelijk dat Papendrecht de eigen ombuigingsagenda in samenhang moest bezien met de regionale

agenda om te voorkomen dat ongewenste cumulerende effecten zouden optreden. Op grond daarvan heeft Papendrecht de eigen ombuigingsagenda op onderdelen aangepast.

Regionale partners geven in gesprekken aan dat de gemeente wel nog directer en actiever gebruik zou kunnen maken van hun kennis. Zij ontwikkelen zich steeds meer van pure uitvoeringsorganisaties naar centra van informatie en kennis, en slaan dagelijks de brug tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen. Zij vragen dan ook aan gemeenten om hen vroegtijdig te betrekken in de fase van beleids- en planontwikkeling en verbindingen te leggen met andere maatschappelijke partners om vraagstukken integraal aan te pakken. Dat vraagt van de gemeente Papendrecht om meer te investeren in een regisserende rol. De gemeente Papendrecht laat wel voorbeelden zien waarbij dat al het geval is, zoals rondom de businesscase Cultuur en het Vitaliteitsakkoord Papendrecht.

5 Welke (rand)voorwaarden heeft de gemeente ingevuld, of zijn nog nodig, om sturing te geven aan de ontwikkeling van de uitvoeringsagenda, het besluitvormingsproces en de kwaliteit daarvan?

Kort antwoord

De gemeente heeft een strategie ontwikkeld om richting te geven aan de uitvoeringsagenda en daarna een catalogus van maatregelen samengesteld die in de ogen van het college op korte en lange termijn haalbaar zijn. Kortetermijnmaatregelen zijn direct ingevoerd, voorwaarden voor langere termijn maatregelen moeten nog worden ingevuld.

Toelichting

Het college heeft de omslag richting gegeven door een strategie te ontwikkelen met de richting gevende lijnen en bouwstenen, zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk. Daarna is gekozen voor een pragmatische benadering voor het invoeren van kortetermijnmaatregelen.

Het college heeft de ambtelijke organisatie vrije ruimte gegeven om kansen voor ombuigingen te inventariseren, zonder vooraf allerlei beperkingen op te leggen. Hierdoor is een concrete catalogus van maatregelen ontstaan die door het college kon worden beoordeeld op haalbaarheid op korte en lange termijn. De kortetermijnmaatregelen zijn direct ingevoerd, waardoor effecten op de begrotingen van 2021 en 2022 al merkbaar zijn.

Voorwaarden voor de doeltreffendheid van langere termijn maatregelen zijn vooralsnog niet ingevuld. Dat vraagt nog om:

- > Een verschuiving van het redeneren vanuit financiële beschikbare middelen voor voorzieningen/taken naar een focus op maatschappelijke opgaven en keuzes rondom ambitieniveaus;
- > Een bredere betrokkenheid van de samenleving: inwoners, bedrijven en een bredere directe betrokkenheid van regionale partners zoals verbonden partijen en maatschappelijke organisaties;
- > Een meer integrale en samenhangende benadering van maatschappelijke opgaven.

7.1 Vertaling van naar de gemeentelijke begroting

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op deelvraag 3 en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

- 3 Hoe is of wordt de omslag naar een beheergemeente vertaald naar de gemeentelijke (meerjaren)begroting?

Kort antwoord

Het college heeft een zogenaamde 'Ombuigingscatalogus' samengesteld met maatregelen die geen of nauwelijks effect hebben op de voorzieningen aan inwoners, en maatregelen die daar wel effect op hebben. Maatregelen zonder effect op voorzieningen zijn direct doorgevoerd in de begroting voor 2021. Maatregelen met wel effect in 2022. Maatregelen met effect en met een grote samenhang, worden gaandeweg verder uitgewerkt en op (langere) termijn vertaald naar de begroting.

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, gaat de gemeente Papendrecht volgens de raad en het college een nieuwe fase in. Er is een breuk nodig met het verleden, door te kiezen voor hogere lasten voor inwoners of selectiever omgaan met voorzieningen¹². Voor de omslag heeft het college een proces ingezet en beschreven in een 'spoorboekje'. Het proces is met een presentatie besproken met de raad (raadscommissie ABZ van september 2020)¹³. We hebben het proces op hoofdlijnen gereconstrueerd in het schema van figuur 7.1. Dit op basis van het spoorboekje en gesprekken in het kader van dit onderzoek. Daarbij presenteren we ook de verschillende rollen van de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de stakeholders uit de lokale samenleving.

De omslag inhoudelijk

Na een fase van bewustwording rondom de urgentie om een omslag te maken, is voor de vertaling naar de gemeentelijke begroting door de ambtelijke organisatie in opdracht van het college een zogenaamde 'Ombuigingscatalogus' samengesteld. De catalogus is aan externe experts voorgelegd voor een beoordeling op inhoud en proces¹⁴ en bevatte in eerste instantie een lijst van 182 voorstellen, waarvan het college 91 voorstellen prioriteit heeft gegeven:

- 1 **Kortetermijnvoorstellen voor de begroting 2021:** begrotingstechnische voorstellen (40 stuks) en voorstellen die geen nader onderzoek vergen en geen effect hebben op de voorzieningen aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen (18 stuks).
- 2 **Businesscases:** 19 samenhangende voorstellen zijn vervat in vier businesscases. De businesscases zijn: Cultuurplatform, Fietsenstalling, Ruimte & Bouwen en Lokale Lasten.
- 3 **Losse voorstellen (24 stuks):** allerlei los van elkaar staande voorstellen voor nader onderzoek.
- 4 **Subsidies (30 stuks) voor de begroting 2022:** hiervoor is een apart versneld traject gevolgd. Via inbreng van de raad bij de Kaderbrief 2021 heeft het college besloten om alle subsidies te beoordelen op ombuigingsmogelijkheden. Alle bestaande subsidies zijn getoetst aan de visie Richting voor Papendrecht, het maatschappelijk effect en de mogelijkheden voor bundelen.

De ombuigingen voor subsidies volgen een (versneld) eigen traject. Om bezuinigingen op subsidies in 2022 in te kunnen laten gaan was namelijk definitieve besluitvorming al in maart/april 2021 nodig. Voor de andere ombuigingsmogelijkheden vond de beoordeling plaats bij het opstellen van de Kadernota 2022 in juli 2021.

¹² Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020

¹³ Bron: Cie ABZ - Presentatie deel 1 MT-lid bedrijfsvoering, 14 september 2020

¹⁴ Bron: Gemeente Papendrecht, raadsmemo 'Ombuigingscatalogus', 1 september 2020 en interview

	2019	2020	2021
Raad	Raad wordt geïnformeerd	Raad kan bijsturen met zienswijze op de ombuigingscatalogus	<ul style="list-style-type: none"> Raad kan bijsturen met opdrachtformulering businesscases Raad kan bijsturen bij behandeling kadernota en begroting via moties en amendementen. Raad stelt begroting vast inclusief subsidieplafond.
College	Bewustwording urgentie <ul style="list-style-type: none"> Prognose omvangrijke tekorten Keuzes in aanbod voorzieningen en lasten inwoners zijn onvermijdelijk 	Visie en strategie <ul style="list-style-type: none"> Richtinggevende lijnen en bouwstenen van het college voor de toekomst van Papendrecht. 	Uitwerking en uitvoering <ul style="list-style-type: none"> Invoering korte-termijn maatregelen Verdere uitwerking
Ambtelijke organisatie	Verkenning en eerste selectie <ul style="list-style-type: none"> Ambtelijke verkenning mogelijkheden: groslijst van 182 ideeën. Kritische toetsing ideeën via teambesprekingen en door externe deskundigen 	Ombuigingscatalogus <p>Lijst met 91 voorstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> 18 stuks begrotingstechnisch voor de begroting 2021 met geen gevolgen voor de samenleving 30 subsidies 19 in samenhang te bezien in vier businesscases 24 losse voorstellen 	Begrotingstechnische <ul style="list-style-type: none"> Begrotingstechnische maatregelen doorgevoerd in begroting 2021 Subsidies <ul style="list-style-type: none"> Proces ombuigingen subsidies voor begroting 2022 Businesscases <ul style="list-style-type: none"> Uitwerken vier businesscases voor begroting 2022 - 2025 Losse voorstellen <ul style="list-style-type: none"> Uitwerken losse voorstellen voor begroting 2022 – 2025
Samenleving		<ul style="list-style-type: none"> Subsidieontvangers worden geïnformeerd. Samenleving als geheel geïnformeerd via persbericht. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidieontvangers kunnen invloed uitoefenen door een zienswijze op voorgenomen besluiten. Participatie van betrokkenen per businesscase, bijvoorbeeld het Cultuurplatform

Figuur 7.1 Het proces van de omslag naar een nieuwe fase

De knoppen waaraan gedraaid is voor de omslag

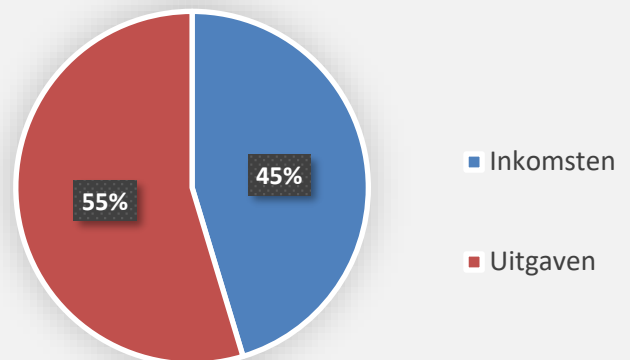
In het kader van dit onderzoek is in een gesprek met de ambtelijke organisatie de volledige initiële lijst met 182 voorstellen op hoofdlijnen geanalyseerd. Doel was om grofweg een indruk te krijgen welke knoppen de gemeente in beeld heeft om aan te draaien voor de omslag naar een nieuwe fase, en waarin het aanbod en ambitieniveau van voorzieningen in evenwicht wordt gebracht met de beschikbare financiële middelen. In de onderstaande grafieken worden de knoppen gepresenteerd. De grafieken geven een beeld van het moment waarop de volledige ombuigingsagenda door de ambtelijke organisatie is samengesteld. Dat beeld is in de loop van het proces wel veranderd door prioritering en afwegingen, en zal ook nog gaandeweg het proces verder veranderen. Daarnaast bevatten de onderliggende financiële gegevens nog onzekerheden. Veel voorstellen (met uitzondering van de kortetermijnvoorstellen en subsidies) zijn nog in onderzoek en/of nog in ontwikkeling via de businesscases. Ook worden voorstellen die worden aangeboden aan de raad via aangenomen moties en/of amendementen gewijzigd of kwamen te vervallen.

Een deel van de ombuigingsvoorstellen hebben **effect op de lasten voor inwoners** en een ander deel **op de uitgaven voor voorzieningen**. Dit ligt in lijn met de aanbeveling uit de financiële scan van Deloitte (zie voorgaande hoofdstuk) en de door het college ontwikkelde bouwstenen voor de omslag naar een nieuwe fase voor de gemeente: "Behouden van het huidige voorzieningenniveau door stijgende lokale lasten voor inwoners en bedrijfsleven. Met betrekking tot dit onderwerp wil het college een maatschappelijk standpunt vragen."

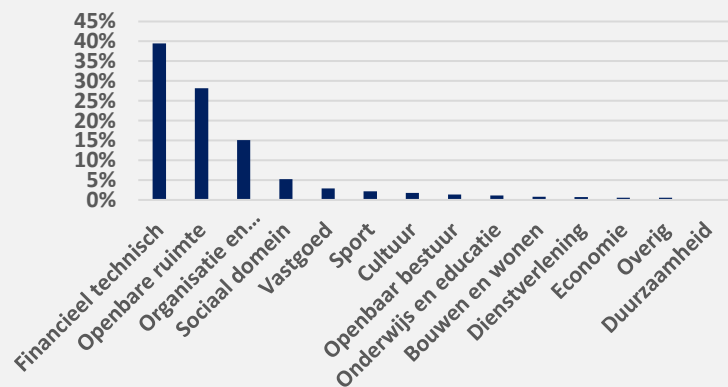
Daarnaast bestaat een deel van de ombuigingsvoorstellen uit zogenaamde '**begrotingstechnische voorstellen**' (40%). Deze voorstellen hebben geen effect op de voorzieningen voor de samenleving. Een groot deel van de ombuigingen is gevonden door overtollige ruimte in de begroting te verkleinen. Dit ligt in lijn met de richtinggevende lijnen van het college (zie voorgaande hoofdstuk), namelijk '**Financiële behoedzaamheid**'. De gemeente wil met het begroten meer rekening houden met risico's. Wij vertalen dit als volgt: er wordt op bepaalde posten tot op heden teveel budget geprognotiseerd en onzekerheden worden zekerheidshalve met aannames ruim begroot¹⁵.

Een substantieel deel van de voorstellen gaat over het beheer van de openbare ruimte (bijna 30%). Voor het team Openbare Ruimte was het een zoektocht om offers te brengen ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte. Het team had als richtpunt dat het belangrijk is om de minimale

Samenstelling ombuigingsvoorstellen



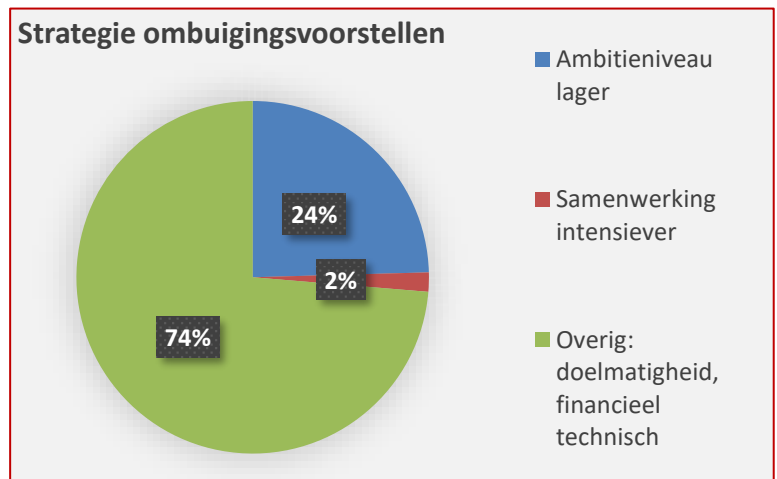
Aandeel in de ombuigingsvoorstellen



¹⁵ Bron: interviews

sociale voorzieningen van de gemeente in stand te houden, en als het daarvoor nodig is te bezuinigen op het onderhoud van voorzieningen in de openbare ruimte. Dat is grotendeels gelukt met het verlagen van een kwaliteitsniveau voor onderhoud van wegen. Hierbij is met name de timing van onderhoud een belangrijke factor gebleken. Het groot onderhoud is naar achteren geschoven en zal pas worden uitgevoerd in het geval de weg toch al open moet in verband met onderhoud van bekabeling of riolering. In de tussentijd kan hierdoor het kwaliteitsniveau van de weg lager worden. Ook zijn voorstellen gemaakt ten aanzien van verlaging van het kwaliteitsniveau van het groen. Deze voorstellen zijn later met een aangenomen motie van de raad ingetrokken. De raad riep het college met de motie op om de kwaliteit van het groen in de openbare ruimte niet te verlagen¹⁶. Met het aannemen van deze motie valt het percentage aandeel van de openbare ruimte in de ombuigingsvoorstellen in de praktijk lager uit.

Ongeveer een kwart van de ombuigingsagenda betreft voorstellen waarbij de gemeente kiest voor **een lager ambitieniveau en/of intensivering van samenwerking** met maatschappelijke partners. Het laatste betekent in veel gevallen dat subsidieontvangers een lager subsidiebedrag ontvangen en dat de gemeente daarbij rekent op 'de veerkracht van de samenleving'. Hierbij is het onbestemd of de samenleving dat inderdaad gaat doen en de voorziening in stand zal houden.



Businesscases: complexere ombuigingsvoorstellen

De commissie Algemene Bestuurlijke en financiële Zaken (hierna ABZ) is op 14 september en 12 oktober 2020 geïnformeerd door het college over het proces en de inhoud van de ombuigingen.

Onderwerp van informatie was ook het voornemen om businesscases uit te werken voor een viertal onderwerpen. Het gaat om 'Ruimte en bouwen', 'Cultuurplatform', 'Fietsparkeren centrum' en 'Lokale lasten'. De commissieleden hebben zich over randvoorwaarden en uitgangspunten voor de businesscases uitgelaten. De gemeenteraad heeft zich gebogen over de inhoud van de businesscases en heeft hierover moties aangenomen. Het geheel is meegenomen in de afwegingen om tot een formulering van de inhoud van businesscases te komen.

De businesscases Fietsparkeren en Lokale lasten zijn in 2021 aangeboden aan de raad voor besluitvorming, zodat de effecten hiervan meegenomen konden worden in de gemeentelijke begroting van 2022. Ruimte en bouwen en het Cultuurplatform vragen van de raad om besluitvorming in een nieuwe raadsperiode. Het college heeft verder afgesproken dat de inhoud van de businesscases via raadsinformatiebrieven met de raad wordt gedeeld.

¹⁶ Bron: Motie PAB, PvdA, Groenlinks: Niet bezuinigen op groen, (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

<p>Businesscase Cultuurplatform</p> <p>Opdracht is te onderzoeken of een Cultuurplatform in Papendrecht te realiseren is. Doel is samenwerking en samenhang tussen culturele activiteiten te stimuleren en vanuit een samenhangende visie en inzet te komen tot een kostenbesparing binnen een bandbreedte van 30% van het budget.</p>	<p>Businesscase Fietsenstalling</p> <p>Opdracht is onderzoek te doen naar mogelijke locaties in het centrum voor een permanente overdekte fietsenstalling, deze te realiseren en daarmee tegelijkertijd een besparing door te voeren op het fietsparkeren in het centrumgebied.</p>
<p>Businesscase Ruimte en bouwen</p> <p>Opdracht is voor het grondgebied ten zuiden van de A-15 locaties in beeld te brengen die de potentie hebben om (extra) woningen op te realiseren, ook nabij groen en/of door in te zetten op hoogbouw, en de door het college geselecteerde locaties verder uit te werken.</p>	<p>Businesscase Lokale lasten</p> <p>Opdracht is de hoogte van de lokale lasten in overeenstemming te brengen met het voorzieningenniveau. Het gaat daarbij om de OZB, precario voor kabels en leidingen doorrekenen in OZB, hondenbelasting en verhoging tarieven gebruik gemeentegrond.</p>

7.2 Betrokkenheid van stakeholders

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvraag 4 en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

- 4 Wie is betrokken in de vertaling van de omslag naar een beheergemeente naar de gemeentelijke begroting? In het bijzonder:
- Hoe en in hoeverre zijn stakeholders uit de lokale samenleving betrokken?
 - In hoeverre zijn regionale partners of en/of verbonden partijen betrokken?

Kort antwoord

Subsidieontvangers zijn vanwege wettelijke verplichting vroeg betrokken in het proces van ombuigingen. Een bredere dialoog met de lokale samenleving zoals inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen heeft niet plaatsgevonden Dit met uitzondering van stakeholders rondom specifieke businesscases, zoals de businesscase Cultuur. Regionale partners zoals verbonden partijen zijn niet betrokken.

BETROKKENHEID VAN DE SAMENLEVING ALS GEHEEL

Het college was van plan om haar denkbeelden voor de langetermijn te toetsen door een dialoog daarover te voeren met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties¹⁷. Hiertoe is ook een voorstel aan de raad (commissie ABZ 12 oktober 2020) voorgelegd voor een participatieproces met betrekking tot de langere termijn ombuigingen¹⁸. Een brede dialoog met de lokale samenleving, over wat passende voorzieningen zijn voor Papendrecht in het licht van bezuinigingen, is tot op heden echter niet van de kant gekomen. Door de landelijke maatregelen rondom het coronavirus COVID-19 achtte het college het niet mogelijk om dit op een zorgvuldige wijze te kunnen doen.

De focus is daardoor in eerste instantie gericht op het sluitend maken van de begroting 2021, met maatregelen die geen tot weinig invloed hebben op de voorzieningen. Voor de begroting van 2022

¹⁷ Bron: Richting voor Papendrecht, augustus 2020 en interviews

¹⁸ Bron: Commissie ABZ, 12 oktober 2020, bijgevoegd document 'Participatieaanpak bij de Ombuigingen', ongedateerd

zijn in 2021 subsidieontvangers betrokken en voor de invulling van de businesscases zijn relevante stakeholders uit de samenleving betrokken.

BETROKKENHEID SUBSIDIEONTVANGERS

Subsidieontvangers zijn vanwege wettelijke eisen vroeg betrokken in het proces van ombuigingen:

- > In september en oktober 2020 zijn maatschappelijke partners (subsidieontvangers) geïnformeerd door het college over de financiële situatie van de gemeente en de noodzaak tot bezuinigingen. De portefeuillehouder uit het college heeft hiervoor persoonlijk contact opgenomen met ontvangers van subsidie. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt overigens dat deze persoonlijke benadering zeer werd gewaardeerd.
- > In november 2020 worden vervolgens met een ambtelijke verkenning de eerste gesprekken gevoerd met subsidieontvangers, met betrekking tot een voorgenomen besluit van het college over de bezuiniging op subsidies.
In januari 2021 neemt het college een voorgenomen besluit per instelling. De instellingen ontvangen dit voorgenomen besluit, om hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze daarop te geven. Verschillende instellingen hebben dit ook gedaan, zoals de Bibliotheek Aanzet en de Stichting Beeldenpark. Instellingen geven schriftelijk hun zienswijze en in februari 2021 vinden gesprekken plaats met de instellingen ('horen').
- > In maart 2020 volgt het definitieve besluit van het college over de subsidies per instelling.
- > In juni 2021 stelt de raad het subsidieplafond vast, waardoor de bezuinigingen op subsidies in de behandeling van de gemeentelijke begroting voor het jaar 2022 kunnen worden meegenomen.

Met betrekking tot de subsidies zijn, naast de subsidieontvangers, ook adviesraden op het terrein van Cultuur en de Wmo betrokken. De raad heeft hiervoor een informatieavond georganiseerd. De opkomst bij de informatieavonden was echter matig, enkel de Bibliotheek en Sterk Papendrecht waren vertegenwoordigd¹⁹.

BETROKKENHEID VERBONDEN PARTIJEN

De uitvoering van een groot aantal gemeentelijke taken van Papendrecht is overgedragen aan verbonden partijen. Dit zijn samenwerkingsverbanden in de vorm van rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Dat kan in een publiekrechtelijke of in een privaatrechtelijke vorm. In de onderstaande tabel worden de publiekrechtelijke vormen gepresenteerd. Er zijn daarbij drie verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt vanwege een wettelijk verplichting om dat te doen: GR Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, GR Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en GR Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid (GGD).

Verbonden partij Bron: programmabegroting 2022	Wettelijk verplicht	Financiële bijdrage Papendrecht
Gemeenschappelijke regelingen		
Drechtsteden	Nee	€ 27.200.000,-
Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ	Ja	€ 9.027.000,-
Veiligheidsregio ZHZ	Ja	€ 2.302.000,-
Omgevingsdienst ZHZ	Ja	€ 568.000,-
Sociale werkvoorziening Drechtwerk	Nee	€ 338.000,-
Bureau Openbare Verlichting Lek-Merwede	Nee	€ 64.000,-
Gevudo	Nee	-€ 84.000,-
Totaal		€ 39.415.000,-

Tabel 7.1 Publiekrechtelijke verbonden partijen gemeente Papendrecht

¹⁹ Bron: Interviews

Gezien de substantiële omvang van de financiële bijdrage aan verbonden partijen van ruim € 39 Mln. had het college in beginsel het plan om ook rondom deze post te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor bezuinigingen²⁰. Hiermee is een volgende knop in beeld waaraan de gemeente kan draaien: samenwerking met medeoverheden.

Knop: samenwerking met medeoverheden

Samenwerking in publiekrechtelijke verbonden partijen.

Het is voor de gemeente Papendrecht echter niet mogelijk om eigenstandig aan deze knop te draaien. Om te bezuinigen op de financiële bijdrage is afstemming nodig met de andere samenwerkingspartners van verbonden partijen en dat vraagt tijd. In de ombuigingscatalogus geeft het college dan ook aan daar niet op in te zetten. Het college schat in dat dit vanwege de bestuurlijke complexiteit en regionale ontwikkelingen niet op korte termijn tot resultaat zal leiden. Voorbeelden van regionale ontwikkelingen waarmee rekening is gehouden zijn²¹:

- > Op regionaal niveau liep er ook een ombuigingsagenda, zoals in het sociaal domein bij de Sociale Dienst Drechtsteden en de Dienst Gezondheid & Jeugd. Hierover werd in regionaal verband overleg gevoerd in de zogenaamde 'Taskforce Sociaal Domein', waaraan een afgevaardigde van de directie van Papendrecht deelnam. Het werd toen duidelijk dat Papendrecht de eigen ombuigingsagenda in samenhang moest bezien met de regionale agenda om te voorkomen dat ongewenste cumulerende effecten zouden optreden. Op grond daarvan heeft Papendrecht de eigen ombuigingsagenda op onderdelen aangepast;
- > Bij de Veiligheidsregio was net een bezuinigingsprogramma afgerond waarvoor veel afstemming heeft plaatsgevonden tussen de regionale partners;
- > Bij de Omgevingsdienst zijn er keuzemogelijkheden rondom het af te nemen takenpakket. Er spelen echter nog onzekerheden over de effecten van de nieuwe Omgevingswet en nieuwe Wet kwaliteitsborging voor bouwen. Papendrecht heeft daarom besloten om over drie jaar te onderzoeken wat een passend takenpakket is voor de gemeente.

Hiermee ligt in feite een groot deel van de voorzieningen aan inwoners en de hiervoor benodigde financiële middelen vast voor een langere termijn, zie het onderstaande kader en tabel 7.2. Het college heeft wel de verbonden partijen met een brief geïnformeerd over de ombuigingsopgave van de gemeente en uitgenodigd om de vergadering van de raadscommissie ABZ bij te wonen waarin de ombuigingscatalogus is besproken²². Dat is ons inziens verstandig omdat het belangrijk is de verbonden partijen mee te nemen in de ontwikkeling van de lokale ombuigingsagenda van Papendrecht. Verbonden partijen beschikken namelijk over een goede informatiepositie in het werkveld, waarin zij de uitvoering van gemeentelijk beleid ter hand nemen. Zij kunnen daarom in een fase van beleids- en planverkenning een relevante rol spelen.

Een voorbeeld is de GR Sociaal van de Drechtsteden, dat uitvoeringstaken heeft voor voorzieningen op het terrein van Werk & Inkomen en de Wmo. Deze organisatie geeft aan direct en actief betrokken te kunnen worden bij de ontwikkeling van de lokale ombuigingsagenda van Papendrecht²³. De GR Sociaal heeft namelijk goed overzicht over, en inzicht in, de complexe materie rondom de voorzieningen. Medewerkers hebben ook dagelijks contact met inwoners die van verschillende voorzieningen gebruik maken en maken de verbinding tussen de systeemwereld van de overheid en leefwereld van mensen²⁴.

²⁰ Bron: Raadsbrief, Proces ombuigingen, 8 oktober 2019

²¹ Bron: op- en aanmerkingen ambtelijke verificatie van het conceptrapport van bevindingen van dit onderzoek

²² Bron: brief van het college aan verbonden partijen

²³ Bron: interviews

²⁴ Bron: interviews

BEPERKTE INVLOEDRUIMTE VERBONDEN PARTIJEN

"Het verminderen van de inzet van bureau Drechtsteden is op korte termijn niet realiseerbaar. Kent een eigen dynamiek als gevolg van de regionale bestuurlijke ontwikkeling".

"Het onderzoeken van een fusie Veiligheidsregio ZHZ met Veiligheidsregio Rotterdam, of een fusie Omgevingsdienst ZHZ met DCMR (Rotterdam) is bestuurlijk complex en met een te lange verwachte doorlooptijd"

Bron: Overzicht keuzes ombuigingscatalogus college met motivatie

Begroting 2022	Structurele lasten	Percentage van de totale structurele lasten
Totale structurele lasten programma's	€ 75.287.000,-	100%
Waarvan totale structurele lasten verbonden partijen	€ 39.415.000,-	52%

Tabel 7.2 Aandeel verbonden partijen in de structurele lasten van Papendrecht

INTEGRALE BETROKKENHEID VAN VERBONDEN PARTIJEN EN MAATSCHAPPELIJKE PARTNERS

Maatschappelijke partners en verbonden partijen geven in gesprekken in het kader van dit onderzoek aan directer en actiever betrokken te kunnen worden bij de ontwikkeling van de ombuigingsagenda van Papendrecht. Daarbij geven zij aan dat zij ook indirect invloed hebben op de afwegingen van de gemeente over voorzieningen. Zij nemen namelijk deel aan allerlei verschillende overlegtafels waaraan de gemeente Papendrecht ook deelneemt. Tevens verstrekken zij informatie aan de gemeente zoals jaarplannen/-begrotingen, jaarverslagen, tussenrapportages en eigen analyses en onderzoeken. De gemeente neemt deze informatie ook mee in beleids- en planontwikkeling. Een voorbeeld is de woningcorporatie Woonkracht10. De woningcorporatie is niet direct betrokken bij de ombuigingsagenda van Papendrecht en ook niet direct betrokken bij de businesscase Ruimte en Bouwen. Wel heeft Woonkracht10 in Drechtstedenverband deelgenomen aan een woningmarktonderzoek en is betrokken bij de ontwikkeling van de Regionale Woonvisie. Er vindt ook voortdurend uitwisseling van informatie plaats over allerlei thema's. Denk aan de energietransitie of de huisvesting van kwetsbare groepen. Uiteindelijk vindt deze informatie zijn weg naar de lokale woonvisie van de gemeente Papendrecht²⁵.

In algemene zin zien we in dit onderzoek dat verbonden partijen en maatschappelijke partners van Papendrecht zich manifesteren als kennis- en informatiecentra rondom specifieke thema's. Zij hebben daartoe ook ambities en willen daarin investeren²⁶, bijvoorbeeld onder de noemer 'datagestuurd werken'. Zij vragen aan gemeenten dan ook om hen vroegtijdig in het proces van beleids- en planontwikkeling te betrekken en verbindingen te leggen met andere partners om maatschappelijke opgaven ook integraal te kunnen bekijken. In dat licht pleiten zij voor een ontkokering van de beleidsdomeinen binnen de gemeente: meer samenwerking vanuit een integrale insteek. De gemeente kan in hun ogen meer investeren in haar regisserende rol²⁷. Dat sluit aan op de wens van het college om als gemeente verschillende regierollen in te vullen, zie eerder beschreven in paragraaf 6.3. Het vraagt ook van de gemeente om te voorzien dat de voorzieningen die maatschappelijke partners aan de samenleving bieden, vaak op zichzelf al integraal van aard zijn. Door de verkokering van beleidsdomeinen binnen de gemeente wordt dat nog onvoldoende gezien²⁸ en daarmee worden kansen gemist. Zie het onderstaande kader.

²⁵ Bron: interviews

²⁶ Bron: interviews

²⁷ Bron: interviews

²⁸ Bron: interviews

DE BIBLIOTHEEK: LEVERANCIER VAN INTEGRALE VOORZIENINGEN

Een illustratief voorbeeld is de bibliotheek. Bibliotheken hebben zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld langs vijf maatschappelijke functies²⁹: ter beschikking stellen van kennis en informatie, bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie, bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur, organiseren van ontmoeting en debat en laten kennismaken met kunst en cultuur.

Vanuit deze maatschappelijke functies levert bijvoorbeeld Bibliotheek Aanzet een bijdrage aan de aanpak van laaggeletterdheid en het verbeteren van digitale vaardigheden. Ook voor acute maatschappelijke opgaven weet de rijksoverheid de bibliotheek te vinden. Een voorbeeld is de installatie van de QR-code op de coronacheck-app van de overheid. De rijksoverheid heeft de bibliotheken (via de gemeenten) gevraagd om mensen die moeite hebben met de techniek hen daarbij te helpen. De bibliotheek is ook een ontmoetingsplek, heeft daarmee een sociale functie en het biedt voor andere partners kansen. Zo hebben laaggeletterde mensen, die daarbij hulp krijgen van de bibliotheek, ook vaak op allerlei andere terreinen hulp nodig. Welzijnswerkers kunnen via de bibliotheek makkelijk in contact komen met deze mensen.

BUSINESSCASE CULTUUR

Voor de ontwikkeling van deze businesscase zijn verschillende culturele instellingen betrokken. Hiermee is het mogelijk om de gemeente overzicht te geven over alle culturele activiteiten binnen Papendrecht en verbindingen te zoeken. Een aanbeveling uit gesprekken in het kader van dit onderzoek is: "Heldere doelen formuleren voor de wat Papendrecht wil bereiken rondom cultuur, maar deze ook te verbinden met andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld het sociaal domein. Dat vraagt wel om een bredere consultatie in de samenleving."

Om te komen tot een integrale aanpak is goede samenwerking essentieel: zowel tussen de gemeente en maatschappelijke partners als maatschappelijke partners onderling. De gemeente Papendrecht stimuleert deze samenwerking onder andere via (informatie)bijeenkomsten. Dat kan echter nog verder worden geborgd in de subsidieafspraken³⁰. Deze zijn nu nog voornamelijk bilateraal van aard: een afspraak tussen de gemeente en een subsidieontvanger, in plaats van een afspraak tussen de gemeente en een groep subsidieontvangers (multilateraal). Er zijn een aantal voorbeelden waarin te zien is dat de gemeente deze weg wil inslaan. Voorbeelden die genoemd zijn in gesprekken zijn de businesscase Cultuur maar ook het eerder afgesproken Vitaliteitsakkoord. Het Vitaliteitsakkoord Papendrecht is een middel om samen met maatschappelijke partners uit de samenleving richting te geven aan gemeenschappelijke ambities voor vitale en gezonde inwoners in Papendrecht. Op initiatief van de landelijke overheid worden gemeenten gestimuleerd om met lokale partijen en inwoners een Sportakkoord en een Preventieakkoord af te sluiten. In Papendrecht zijn deze akkoorden samengevoegd in het Vitaliteitsakkoord Papendrecht.

²⁹ Bron: Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob)

³⁰ Bron: interviews

7.3 Voorwaarden voor sturing en besluitvorming

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvraag 5 en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

- 5 Welke (rand)voorwaarden heeft de gemeente ingevuld, of zijn nog nodig, om sturing te geven aan de ontwikkeling van de uitvoeringsagenda, het besluitvormingsproces en de kwaliteit daarvan?

Kort antwoord

De gemeente heeft een strategie ontwikkeld om richting te geven aan de uitvoeringsagenda en heeft daarna een catalogus van maatregelen samengesteld die in de ogen van het college op korte en lange termijn haalbaar zijn. Kortetermijnmaatregelen zijn direct ingevoerd, voorwaarden voor langere termijn maatregelen moeten nog worden ingevuld.

Uit de voorgaande paragrafen zijn de voorwaarden te destilleren die de gemeente heeft ingevuld of nog moet invullen. We vatten deze voorwaarden hieronder kort samen.

Het college heeft voor de omslag een strategie ontwikkeld met richtinggevende lijnen en bouwstenen, zoals eerder besproken in het voorgaande hoofdstuk. Daarna heeft het college de ambtelijke organisatie vrije ruimte gegeven om kansen voor ombuigingen te inventariseren, zonder vooraf beperkingen op te leggen. Hierdoor is een catalogus met concrete maatregelen ontstaan, die door het college kon worden beoordeeld op haalbaarheid op korte en lange termijn. De kortetermijnmaatregelen zijn direct ingevoerd, waardoor effecten op de begrotingen van 2021 en 2022 al merkbaar zijn. Deze pragmatische benadering is voor de korte termijn effectief gebleken.

Voorwaarden voor de doeltreffendheid van maatregelen voor de lange termijn zijn vooralsnog niet ingevuld. Dat vraagt nog om:

- > Een verschuiving van het redeneren vanuit financiële beschikbare middelen voor voorzieningen/taken naar een focus op maatschappelijke opgaven en keuzes rondom ambitieniveaus;
- > Een bredere betrokkenheid van de samenleving: inwoners, bedrijven en een bredere directe betrokkenheid van regionale partners zoals verbonden partijen en maatschappelijke organisaties;
- > Een meer integrale en samenhangende benadering van maatschappelijke opgaven.

8 Voorbeeld gemeente Middelburg

In het voorgaande hoofdstuk is gekeken naar uitvoering van de strategie van de gemeente Papendrecht. In dit hoofdstuk kijken we naar een voorbeeld van een andere gemeente. Hiermee wordt de deelvraag 6 beantwoord. Het hoofdstuk start direct onder het kader met een beantwoording van de deelvraag. Dit doen we met een kort antwoord en een toelichting daarop. Voor een verdere verdieping en een onderbouwing met bevindingen kunnen de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk worden geraadpleegd.

Deelvraag

- 6 Hoe pakken andere gemeenten, in het kader van majeure bezuinigingsoperaties, afwegingen ten aanzien van het kwaliteitsniveau van voorzieningen aan?
- > Wat kan gemeente Papendrecht van een andere gemeente leren?

Beantwoording deelvraag

Kort antwoord

De bezuinigingsoperatie van de gemeente Papendrecht is te vergelijken met een kerntakendiscussie zoals ook door veel andere gemeenten is gedaan, waaronder de gemeente Middelburg. De aanpak van de gemeente Middelburg verschilt met die van de gemeente Papendrecht. De gemeente Middelburg heeft gekozen om een aantal maatschappelijke kernopgaven als richtpunt te nemen voor een brede dialoog en die in de lokale samenleving te voeren. De ombuigingsagenda was het sluitstuk van dit proces. Dit in tegenstelling tot de gemeente Papendrecht, waarbij de ombuigingsagenda het vertrekpunt is voor een dialoog.

Toelichting

Veel majeure bezuinigingsoperaties binnen gemeenten worden uitgevoerd onder de noemer van een kerntakendiscussie. Hierbij spelen steevast twee kernvragen:

- 1 Hoe krijgen we een sluitende meerjarenbegroting voor elkaar?
- 2 Wat vraagt dit van de rol- en taakverdeling tussen de overheid en de samenleving?

Voor dit onderzoek is gezocht naar een casus waarbij de brede dialoog met de lokale samenleving is ingezet. De reden is dat dit bij de gemeente Papendrecht, met betrekking tot de ombuigingsagenda, voorsnog niet heeft plaatsgevonden. De gemeente Middelburg bleek hiervoor een goed voorbeeld. De aanpak van de gemeente Middelburg is er uiteindelijk ook op gericht om te komen tot een ombuigingsagenda, maar de wijze waarop dat is gebeurd verschilt met die van de gemeente Papendrecht. De belangrijkste verschillen in de aanpak van de gemeente Middelburg zijn:

VISIEVORMING GERICHT OP MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN DOOR GEMEENTE MIDDELBURG

- > De gemeente Middelburg heeft voor de aanpak gekozen om maatschappelijke kernopgaven als richtpunt te nemen, evenals de ambitieniveaus die de gemeente voor ogen heeft. Dit in plaats van de voorzieningen en taken als vertrekpunt te kiezen, zoals gemeente Papendrecht heeft gedaan.
- > Daarvoor is een uitgebreid traject van visievorming ingericht samen met allerlei partijen uit de samenleving (de 'Civil Society'), dit heeft Papendrecht nog niet gedaan.

Middelburg heeft, met de maatschappelijke kernopgaven in beeld, samengewerkt met stakeholders uit de lokale samenleving in 'werkplaatsen' aan verscherping van de maatschappelijke opgaven via voorbeelden, initiatieven en creatieve oplossingen voor vraagstukken. Door deze aanpak zijn valkuilen vermeden, zoals het idee dat de overheid taken

radicaal kan loslaten, teveel focus op financiële middelen dat energie wegneemt om mee te denken over oplossingen, en het blijven hangen in abstracte bespiegelingen in plaats van te komen tot concrete zaken.

TAKENDISCUSSIE: INVENTARISATIE VAN TAKEN EN FORMEREN VAN SAMENWERKING IN GEMEENTE MIDDELBURG

- > Na een fase van visievorming, in samenwerking met partijen uit de samenleving, heeft een inventarisatie van taken plaatsgevonden. De taken zijn beoordeeld op basis van een bijdrage van die taken aan maatschappelijke opgaven en de potentie voor samenwerking met de samenleving.
- > Taken met potentie voor samenwerking zijn in formerende gesprekken met relevante partners uit de samenleving verkend.
- > Politieke keuzevraagstukken zijn in deze fase al in beeld gekomen. Hiervoor werd een raads werkgroep in stelling gebracht om te komen tot beeldvorming hierover. De rolverdeling tussen de raad en het college was in Middelburg daarmee anders dan in Papendrecht. De raad van Middelburg was zelf aan het roer om politieke keuzevraagstukken te benoemen, in plaats van te reageren op voorstellen van het college zoals het geval in Papendrecht.

OMBUIGINGSAGENDA VAN DE GEMEENTE MIDDELBURG

Het vertalen naar een ombuigingsagenda was het sluitstuk van het proces, en niet het vertrekpunt zoals in Papendrecht.

8.1 Kerntakendiscussie binnen de gemeente Middelburg

Deelvraag

- 6 Hoe pakken andere gemeenten, in het kader van majeure bezuinigingsoperaties, afwegingen ten aanzien van het kwaliteitsniveau van voorzieningen aan?

Kort antwoord

Veel majeure bezuinigingsoperaties binnen gemeenten worden uitgevoerd onder de noemer van een kerntakendiscussie.

Gezien het traject dat de gemeente Papendrecht is gestart met de ombuigingsagenda is hier sprake van een kerntakendiscussie. Veel majeure bezuinigingsoperaties binnen gemeenten worden uitgevoerd onder de noemer van een kerntakendiscussie. Hierbij spelen steevast twee kernvragen:

- 1 Hoe krijgen we een sluitende meerjarenbegroting voor elkaar?
- 2 Wat vraagt dit van de rol- en taakverdeling tussen de overheid en de samenleving?

Het motief van gemeenten om een kerntakendiscussie te starten is dat zij er op enig moment er niet meer in slagen om tot een meerjarige sluitende begroting te komen. De financiële opgave is dan dermate groot dat de zogenaamde 'kaasschaafmethode'³¹ geen oplossing zal bieden. Er zijn dan meer fundamentele keuzes nodig en een kerntakendiscussie moet dan leiden tot inzicht in welke keuzes de gemeente kan maken.

Voor het onderzoek is in onze archieven gezocht naar een casus waarbij er sprake is van een kerntakendiscussie én waarbij een brede dialoog met de lokale samenleving is ingezet. De reden is dat dit laatste bij de gemeente Papendrecht, met betrekking tot de ombuigingsagenda, vooralsnog niet heeft plaatsgevonden. De gemeente Middelburg bleek hiervoor een goed voorbeeld. De aanpak van de gemeente Middelburg is er uiteindelijk ook op gericht om met een kerntakendiscussie te komen tot een ombuigingsagenda, maar de wijze waarop dat is gebeurd verschilt met die van de gemeente Papendrecht.

GEMEENTE MIDDELBURG: EEN HERORIËNTATIE OP GEMEENTELIJKE TAKEN MET EEN KERNTAKENDISCUSSIE

In 2015 is de gemeente Middelburg gestart met een heroriëntatie op de gemeentelijke taken.

De aanleiding voor een gemeentelijke heroriëntatie was tweeledig:

- 1 De financiële mogelijkheden van de gemeente namen af. Daarom was een ombuiging noodzakelijk. De uitkomsten van de heroriëntatie wilde de gemeente in 2015 gebruiken om deze taakstelling voor de lopende raadsperiode in te vullen.
- 2 Er was/is sprake van een veranderende relatie tussen de lokale overheid en inwoners. In toenemende mate nemen inwoners het initiatief en de overheid doet ook tegelijkertijd steeds meer een beroep op de eigen kracht van inwoners. De gemeente Middelburg wilde/wil hier graag inhoud en vorm aan geven.

³¹ De kaasschaafmethode is over het algemeen een term waarmee bezuinigingen worden aangeduid.

De kaasschaafmethode geeft aan dat ieder onderdeel van een geheel een klein stukje moet inleveren (een dun plakje). Voordeel is dat er geen politieke keuzes nodig zijn die een bezuinigingstraject bijvoorbeeld kunnen vertragen of zelfs geheel kunnen stagneren. In feite gaat alles gewoon door zoals het altijd al was, mogelijk wel in iets mindere mate.

8.2 Aanpak van de gemeente Middelburg

Deelvraag

6 Wat kan gemeente Papendrecht van een andere gemeente leren?

Kort antwoord

De gemeente Middelburg heeft gekozen om een aantal maatschappelijke kernopgaven als richtpunt te nemen en een brede dialoog daarover in de lokale samenleving te voeren. Een ombuigingsagenda was het sluitstuk van dit proces. Dit in tegenstelling tot de gemeente Papendrecht, hier is de ombuigingsagenda het vertrekpunt voor een dialoog.

De raad en het college van de gemeente Middelburg kozen voor een aanpak in drie fasen, die we hieronder verder toelichten. Daarbij wordt het helder dat het samenstellen van een ombuigingsagenda geen startpunt is, maar een sluitstuk van een bredere verkenning.

Fase 1: Visievorming. Visievorming op de rol van de gemeente in de lokale samenleving en voor wie de gemeente deze rol invult. De visie diende als richtpunt voor fase 2.

Fase 2: Takendiscussie. Een inventarisatie van de verplichte en niet verplichte taken, en een afweging of deze taken horen bij de ontwikkelde visie uit fase 1. Belangrijke leidraad was hierbij het raadsbesluit van 24 februari 2014, zijnde het initiatiefvoorstel 'Kaderstelling Civil Society'.

Fase 3: Ombuigingsvoorstellen. Op basis van de uitkomsten van fase 2 zijn ombuigingsvoorstellen uitgewerkt.

FASE 1 VISIEVORMING: REALISEREN VAN MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN IN GEMEENTE MIDDELBURG

In deze fase zijn als eerste stap acht belangrijke kernopgaven voor de gemeente Middelburg geformuleerd. Dit is gedaan in een interactief proces met allerlei partijen uit de samenleving en een werkgroep van de raad en het college. De acht kernopgaven bestonden uit:

- A Zes maatschappelijke kernopgaven:
- 1 Gastvrije stad;
 - 2 Inclusieve samenleving;
 - 3 Vitale wijken en buurten;
 - 4 Ontmoeting en ruimte voor creativiteit;
 - 5 Bruisende binnenstad;
 - 6 Goed rentmeesterschap.
- B Twee kernopgaven die helpen om de zes maatschappelijke kernopgaven te realiseren:
- 1 Gemeente als regionale motor: grensoverstijgend samenwerken;
 - 2 Andere rol voor de gemeente. Middelburg noemt dit 'elkaar op een andere manier vasthouden'.

De zes maatschappelijke kernopgaven hadden direct al een integraal karakter. Dat betekent dat er sprake was van onderlinge samenhang maar ook dat er binnen de maatschappelijke kernopgaven een relatie is met opgaven op verschillende beleidsterreinen, zoals veiligheid, welzijn, gezondheid, milieu, cultuur, onderwijs, duurzaamheid et cetera. Schematisch geven we dat weer in de volgende figuur.

De maatschappelijke opgaven stonden dus centraal voor de gemeente Middelburg. Uiteindelijk is al het handelen van een gemeente namelijk gericht op het realiseren van maatschappelijke opgaven: benodigde voorzieningen, taken, activiteiten en middelen zijn daar afgeleiden van.

De mate waarin een taak kan worden losgelaten is sterk afhankelijk van de maatschappelijke opgave die voorligt, het ambitieniveau die de gemeente daarbij nastreeft en de bijdrage die partijen in de samenleving willen en kunnen leveren.

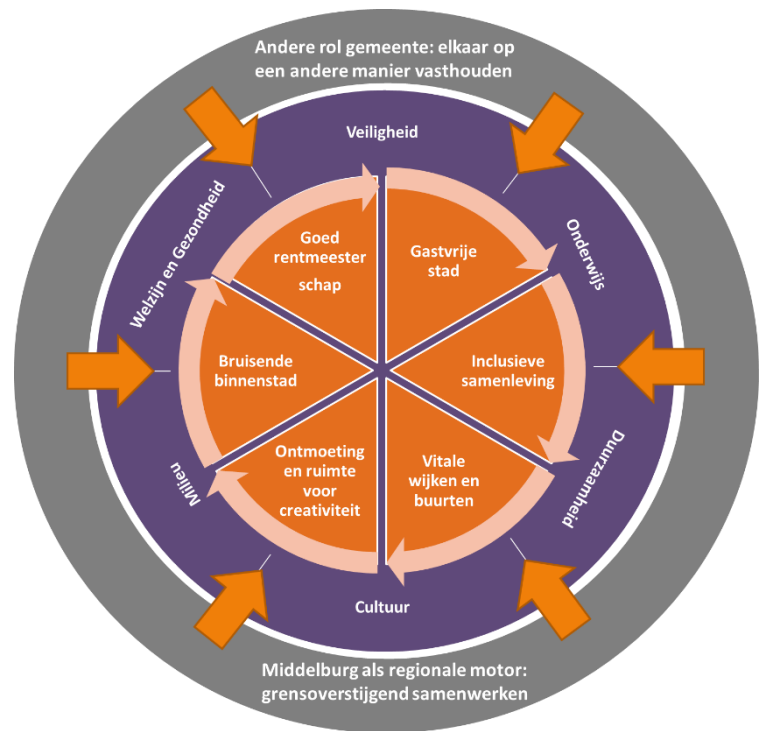
Er zijn met deze insteek dus door de gemeente Middelburg niet al meteen besluiten genomen over bezuinigingen. Dat is ook prematuur als bijvoorbeeld niet eerst het ambitieniveau voor de maatschappelijke opgave helder is geformuleerd. Als het ambitieniveau helder is, kunnen de andere knoppen daarop worden afgestemd. Een omgekeerde route is uiteraard ook mogelijk, bijvoorbeeld: welk ambitieniveau is haalbaar gegeven de stand van de andere knoppen?

Welke route dan ook, Middelburg vond het daarbij belangrijk om samen te werken met maatschappelijke partners uit de lokale samenleving. Een belangrijke knop was dan ook die van 'het bundelen van krachten met partijen in de samenleving'. Deze sloot aan op de visie van gemeente Middelburg met betrekking tot de 'Civil Society'. Het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie is voor veel opgaven niet in staat om deze zonder enige vorm van samenwerking te realiseren. In veel gevallen is samenwerking noodzakelijk met inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden. De kunst daarbij was om:

- 1 Zicht te krijgen welke partners een bijdrage konden leveren aan de maatschappelijke opgave die voorlagen;
- 2 Hoe hierbij effectief kon worden samengewerkt;
- 3 Hoe taken, activiteiten en middelen tussen de gemeente en de samenwerkingspartners konden worden verdeeld.

Door acht maatschappelijke opgaven centraal te stellen, werden samenwerkingspartners betrokken vanuit een **gemeenschappelijke noemer**. Vanuit die gemeenschappelijke noemer ontstond een samenspel waarin vraagstukken integraal werden benaderd en vooral ook geconcretiseerd. De visie bleef daarmee niet hangen in abstracte beschouwingen, maar werd bijvoorbeeld voorzien van inspirerende voorbeelden. De werkwijze stond dan ook vooral in het teken van **samen bouwen**, in plaats van discussiëren en het organiseren van 'bespiegelingen'. De bijeenkomsten tussen de gemeente en partijen uit de samenleving zijn dan ook getypeerd als 'werkplaatsen'. Door deze aanpak werden valkuilen vermeden, die zich in onze ogen vaak voordoen bij kerntakendiscussies, zoals:

- 1 Het idee dat een overheid een taak radicaal loslaat komt zelden voor. Een veel gevallen is er namelijk sprake van enige vorm van 'overheidsbemoeyenis'. Denk bijvoorbeeld aan het door inwoners zelf laten onderhouden van openbaar groen in de wijk of buurt. De inwoners pakken in dat geval het onderhoud geheel zelf op maar de gemeente wil dat dit wel veilig gebeurt of stelt eisen aan welke planten en struiken geschikt zijn.



- 2 Focus op geld. Als de discussie intern en extern meteen in het teken staat van bezuinigen, is er weinig energie bij externe partners om mee te denken over oplossingsrichtingen. Deze valkuil werd vermeden door vooral in te zetten op de vraag: 'Wat willen we realiseren in de samenleving?' (de maatschappelijke opgave) en 'Hoe kan dat slimmer of beter in samenwerking met allerlei partijen uit de samenleving?';
- 3 Vaak zijn visies over de rol en taak van gemeenten in de lokale samenleving onvoldoende concreet. Deze valkuil is vermeden door samen te bouwen met externe partijen aan concrete voorbeelden en initiatieven, in plaats van abstracte beschouwingen.

FASE 2 TAKENDISCUSSIE IN GEMEENTE MIDDELBURG

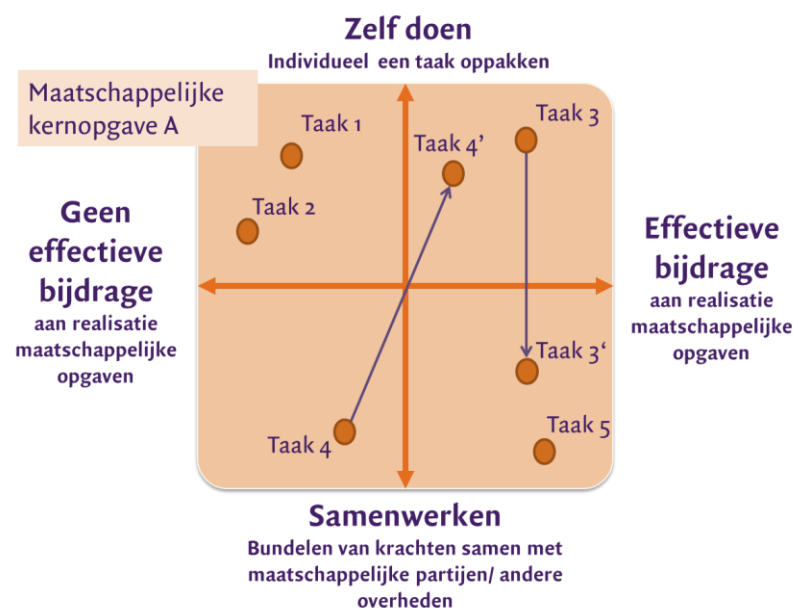
Het vervolgproces bestond uit zeven stappen. De eerste vier stappen (1 t/m 4) omvatten een interne verkenning binnen de ambtelijke organisatie. Die stappen werkten toe naar goede kaders voor verdere uitwerking van de rol- en taakverdeling, in overleg met samenwerkingspartners. In de laatste drie stappen (5 t/m 7) werd in samenwerking met partijen uit de samenleving en/of andere overheden toegewerkt naar concretere uitwerking. Hierbij kwamen de effecten van een nieuwe rol- en taakverdeling in beeld: effecten op het ambitieniveau, kwetsbaarheid en kosten.

1 **Takeninventarisatie en -beschrijving van wettelijke- en autonome taken**

Alle gemeentelijke taken werden geïnventariseerd en op een uniforme wijze beschreven. Het resultaat was een zogenaamde '**takenkaart**'. Dit was een belangrijk hulpmiddel. Men kreeg zicht op belangrijke kenmerken van een taak, zoals de aard van de taak in termen van het wettelijke en/of autonome deel, de omvang, huidige samenwerking met andere partijen en de financiële middelen. Strikt genomen heeft de visie geen functie in deze stap, taken kunnen los van een visie worden geïnventariseerd.

2 **Positioneren van alle taken**

Taken werden rondom alle acht kernopgaven gepositioneerd op basis van de bijdrage van een taak aan een opgave en de mate van samenwerking met anderen. De onderstaande figuur werd ingezet als een belangrijk hulpmiddel om te bepalen in hoeverre een taak in de huidige situatie door de gemeente wordt uitgevoerd of in samenwerking met andere partijen, en met welk ambitieniveau dat nu gebeurt.



3 **Interne verkenning van potentiële taken voor samenwerking en wie potentiële samenwerkingspartners zijn**

Er vond een interne verkenning plaats naar taken die in aanmerking kwamen voor een verschuiving naar een ander kwadrant. Bijvoorbeeld: taken die volledig door de gemeente werden uitgevoerd, maar die ook konden worden uitgevoerd in samenwerking met andere partijen.

Voor die taken werd bepaald met welke partijen dan moest worden samengewerkt en welk ambitieniveau wenselijk was. De visie bood hiervoor aangrijpingspunten. In het bijzonder was er aandacht voor taken die een bijdrage konden leveren aan creatieve en innovatieve oplossingen per kernopgave, die genoemd zijn in de fase van visievorming. Overigens was het ook mogelijk dat taken juist verschuiven van 'samenwerken' naar 'zelf doen'. Alle mogelijke combinaties konden zich dus voordoen.

4 *Beeld- en oordeelsvorming door de raad en/of de raads werkgroep*

Op basis van de stap 3 werd een raads werkgroep in stelling gebracht om te komen tot beeldvorming over:

- > Taken die in aanmerking komen om samen met partijen uit de samenleving of andere gemeenten verder uit te werken, en de partijen die daarvoor in beeld zijn;
- > De minimale rol die de gemeente wil spelen bij de geselecteerde taken;
- > Het minimale ambitieniveau van de kernopgave waarvoor de taak relevant is.

5 *Formerende gesprekken met partijen uit de samenleving*

In samenwerking met de geselecteerde partijen uit stap 4 werd uitgewerkt hoe en op welke wijze de taak kon worden verdeeld over de gemeente en de samenwerkingspartners.

6 *Verkenning agenda*

Gedurende formerende gesprekken met maatschappelijke partners is verkend of de verschillende taken een nieuwe rol- en taakverdeling konden krijgen tussen de gemeente en partners. De effecten hiervan zijn dus al in een vroeg stadium met samenwerkingspartners verkend. Een verschuiving van een taak heeft immers effect op het ambitieniveau, de kwetsbaarheid en de kosten van een taak. Ook kwamen (politieke) keuzevraagstukken boven tafel, die in een later stadium door de raad beslecht zouden moeten worden.

Door al deze effecten in kaart te brengen, zonder hierover nog te besluiten, kon gedurende het proces worden bijgestuurd en kwam het voorbereidende materiaal voor stap 3 Ombuigingen goed in beeld.

7 *Richten van de vervolgfase 3 Ombuigingen*

Dit was de laatste stap in fase 2 Takendiscussie. Deze stap omvatte een raadsvoorstel voor de inrichting van fase 3 Ombuigingen. Dit raadsvoorstel omvatte tevens een voorstel hoe de raad zou kunnen omgaan met eventuele (politieke) keuzevraagstukken, die gedurende de voorgaande stappen zijn geïnventariseerd.

FASE 3 OMBUIGINGSVOORSTELLEN IN GEMEENTE MIDDELBURG

Op basis van de uitkomsten van fase 2 zijn ombuigingsvoorstellen voorbereid door het college en daar waar nodig voorgelegd aan de raad voor besluitvorming. Deze fase is vergelijkbaar met dat wat de gemeente Papendrecht heeft gedaan. Daarbij opgemerkt dat de politieke keuzevraagstukken door Middelburg dus al in fase 2 zichtbaar zijn gemaakt.

9 Rol van de raad

In dit hoofdstuk kijken we naar de rol van de raad in de gemeente Papendrecht. Hiermee wordt de deelvraag 7 beantwoord. Het hoofdstuk start direct onder het kader met een beantwoording van de deelvraag. Dit doen we met een kort antwoord en een toelichting daarop. Voor een verdere verdieping en een onderbouwing met bevindingen kunnen de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk worden geraadpleegd.

Deelvraag

- 7 Hoe kan de raad afwegingen maken ten aanzien van het voorzieningenniveau en hoe kan de raad daar sturing aan geven?
- a Welke informatie heeft de raad nodig om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de omslag naar een beheergemeente?
 - b Met welke afwegingskaders kan de raad keuzes maken?

Beantwoording deelvraag

7a Welke informatie heeft de raad nodig om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de omslag naar een beheergemeente?

Kort antwoord

De raad heeft vooraf een gedeelde en vastgestelde visie nodig, op basis van een brede dialoog in de samenleving. Die ontbreekt nu. Daardoor moet de raad gaandeweg het proces besluiten nemen over wat passende voorzieningen zijn voor de lokale samenleving. De raad beschikt echter niet over een gemeenschappelijk afwegingskader als hulpmiddel, om daarmee een consistente koers te kunnen varen.

Toelichting

Het college is gedurende het gehele traject in de lead geweest en de raad werd, en wordt nog de komende jaren, in positie gebracht met raadsvoorstellen over concrete ombuigingsvoorstellen. De raad oefent dan hoofdzakelijk invloed uit door vragen te stellen, zienwijzen te geven en moties in te dienen.

Door deze aanpak ontvangt de raad gaandeweg het traject informatie en stelt op basis van deze informatie vervolgens kaders voor concrete ombuigingsvoorstellen, die op een moment door het college worden voorgelegd. Hierdoor worden en kunnen ook gedurende het traject besluiten door de raad worden genomen die haaks staan op de lopende ombuigingsagenda. Tevens kunnen hierdoor eerdere inspanningen voor bezuinigingen teniet worden gedaan. De vraag wat passende voorzieningen zijn is daarmee in feite een permanente zoektocht. Een belangrijke reden hiervoor is dat er vooraf geen gedeelde visie door de raad is vastgesteld, en hiervoor nog geen brede dialoog met de samenleving is gevoerd. Hierdoor ontbreekt een gemeenschappelijk richtpunt, maatlat of afwegingskader om concrete ombuigingsvoorstellen goed te kunnen beoordelen.

De raad verliest door deze aanpak een groot deel van de eigen regie op het vraagstuk wat passende voorzieningen zijn voor Papendrecht. De reguliere werkwijze binnen Papendrecht is dat het college voorstellen doet en de raad vervolgens reageert op voorstellen. De raad komt nagenoeg niet zelf tot initiatiefvoorstellen of neemt zelf onvoldoende de ruimte voor een algemene verkenning van een vraagstuk vooraf.

7b Met welke afwegingskaders kan de raad keuzes maken?

Kort antwoord

Raadsleden geven aan, in de werksessie die is gehouden in het kader van dit onderzoek, dat zij meer willen sturen op het niveau van maatschappelijke doelen. Daarbij hebben zij behoefte aan een goed proces van verkenning van een vraagstuk. Dit om alle knoppen goed in beeld te krijgen waaraan in samenhang gedraaid kan worden om deze doelen te realiseren; in samenspel met het college en de samenleving.

Uit de werksessie blijkt ook dat, door het oefenen met een concrete casus, raadsleden in relatief korte tijd in staat zijn om relevante knoppen in kaart te brengen waaraan gedraaid kan worden rondom een bepaald vraagstuk.

Toelichting

In een interactieve werksessie in het kader van dit onderzoek is met een afvaardiging van de raad verkend wat nodig is om de raad meer aan de voorkant in positie te brengen. Deelnemers aan de werksessie geven aan dat daar het volgende voor nodig is:

- > *Inhoudelijk*: meer kunnen sturen op het niveau van maatschappelijke doelen: wat willen we bereiken voor de samenleving, wat is het beoogde maatschappelijke effect? Deze doelen evalueerbaar formuleren en helder krijgen wat wel en wat niet beïnvloedbaar is door gemeentelijk beleid.
- > *Proces*: investeren in een goed proces van verkenning en beeldvorming over een maatschappelijk vraagstuk dat zich voordoet, alvorens te komen tot raadsvoorstellen vanuit het college. In de verkenning moeten meteen alle knoppen in samenhang in beeld komen waaraan gedraaid kan worden. Dat kan bijvoorbeeld door de raad al aan de voorkant in positie te brengen met een startnotitie.
- > *Samenspel*: meer evenwicht aanbrengen in de ambities van de raad en die van het college. Meer betrokkenheid van stakeholders uit de lokale samenleving. Een goede communicatie tussen raad, college en samenleving is hiervoor een voorwaarde.

Als laatste is een van de aanbevelingen die raadsleden deden in de werksessie: regelmatig reflecteren op het samenspel tussen de raad en het college en het eigen functioneren van de raad als geheel daarin.

9.1 Informatievoorziening en afwegingen

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvraag 7a en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

7a Welke informatie heeft de raad nodig om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de omslag naar een beheergemeente?

Kort antwoord

De raad heeft vooraf een gedeelde en vastgestelde visie nodig, op basis van een brede dialoog in de samenleving. Die ontbreekt nu. Daardoor moet de raad gaandeweg het proces besluiten nemen over wat passende voorzieningen zijn voor de lokale samenleving. De raad beschikt echter niet over een gemeenschappelijk afwegingskader als hulpmiddel, om daarmee een consistente koers te kunnen varen.

Informatievoorziening

Bij de behandeling van de Kaderbrief 2021-2025 in de raad van **9 juli 2020** geeft het college aan dat het meerjarenbeeld een oplopend tekort laat zien van € 1.9 Mln. in 2021 tot bijna € 7 Mln. in 2024. Dit zal verder oplopen tot € 8 Mln. in 2025. Het college geeft aan dat ombuigingen en expliciete keuzes voor de langere termijn nodig zijn. Er zijn door de raadsfracties verschillende moties ingediend:

- > Het verzoek aan het college om te komen met een programmatische aanpak voor Ouderen en Wonen³² (aangenomen);
- > Het verzoek aan het college om alle verenigingen die voor uitstel van huur in aanmerking komen deze huur thans kwijt te schelden³³ (aangenomen);
- > Het verzoek aan het college de ombuigingsvoorstellen in een raadsvoorstel vooraf te toetsen op duurzaamheid³⁴ (ingetrokken).

De strategie om te komen tot een meerjarig sluitende begroting is met het document 'Richting voor Papendrecht, augustus 2020' door het college ter informatie voorgelegd aan de raad en besproken. Het is voorgelegd maar niet vastgesteld door de raad. Dat geldt ook voor de vertaling van de strategie naar eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen die vervat zijn in het document 'Ombuigingscatalogus'. De raad (commissie ABZ) is in vergaderingen van **september en oktober 2020** de mogelijkheid geboden om vragen te stellen en suggesties te doen over de strategie, de eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen en het te volgen bestuurlijke proces (spoorboekje).

Inhoudelijk zijn verder geen besluiten genomen door de raad. Er zijn wel moties ingediend voor de opdrachtformulering van de vier businesscases. Daarna is het college tot verdere uitwerking overgegaan in een concreet plan voor bezuinigingen op subsidies, uitwerking van de vier businesscases en separate losstaande ombuigingen

In **maart 2021** is de raad (raadscommissie ABZ) door het college geïnformeerd over de stand van zaken rondom de bezuinigingen. Hierbij is door het bureau Deloitte een financieel beeld geschetst van de gemeente Papendrecht. Het beeld bevestigde nog eens de noodzaak om het

³² Bron: Motie PAB: Ouderen en Wonen (aangenomen in raadsvergadering van 9 juli bij bespreking Kaderbrief 2021-2025)

³³ Bron: Motie GL, PvdA, CDA en PAB: Van uitstel huur naar kwijtschelding huur (aangenomen in raadsvergadering van 9 juli bij bespreking Kaderbrief 2021-2025)

³⁴ Bron: Motie D66 en GL: Duurzame ombuigingen (ingetrokken in raadsvergadering van 9 juli bij bespreking Kaderbrief 2021-2025)

voorzieningenniveau en/of lokale lasten voor inwoners te herijken om te komen tot een meerjarige structureel sluitende begroting.

ADVIES VAN DELOITTE AAN DE RAAD

"De raad moet de keuze maken hoe men de lasten van het voorzieningenniveau meer in balans gaat brengen met de daarbij horende opbrengsten. Daarbij kan men kijken naar bezuinigingen maar hiermee zal het vraagstuk niet geheel worden opgelost, het verschil is te groot. Meer fundamentele afwegingen zijn nodig".

Bron: Besluitenlijst van de extra openbare vergadering Raadscommissie ABZ, 29 maart 2021

Bij de behandeling van de Kaderbrief 2022-2026 in de raad (raadscommissie ABZ) van **8 juli 2021** geeft het college zicht op de uitwerking en doorwerking op de begroting van twee businesscases (Fietsparkeren en Lokale lasten) en een reeks van 84 uitwerkingen van ombuigingen. Er zijn door de raadsfracties verschillende moties ingediend. Met deze moties reageert de raad op voorstellen van het college. Ook vragen raadsfracties om enkele bezuinigingen te temperen. Dat laatste werkt soms tegendraads aan eerdere voorstellen rondom bezuinigingen of worden keuzes doorgeschoven naar de toekomst.

We geven hieronder enkele voorbeelden om dit te illustreren:

- > Het verzoek aan het college de bezuinigingen op de bibliotheek te beperken en ter dekking een hogere ambitie bij de ombuiging voor het cultuurplatform op te nemen en/of de toeristenbelasting te verhogen³⁵ (aangenomen). Wij merken op dat hiermee een deel van de bezuinigingsopgave in relatie tot de businesscase Cultuurplatform wordt doorgeschoven naar keuzes voor de toekomst. Tevens werkt dit verzoek tegendraads met betrekking tot de eerder genoemde bouwsteen Economie als aanjager en motor (zie paragraaf 6.3).
- > Het verzoek aan het college om niet te bezuinigen op de kwaliteit van het groen in de gemeente³⁶ (aangenomen). Ter dekking eenmalig te investeren in duurzame efficiency maatregelen zoals ledverlichting en elektrische bedrijfswagens. Met betrekking tot dit laatste merken wij op dat dit in het kader van het realiseren van de klimaatdoelen naar alle waarschijnlijkheid hoe dan ook gedaan zou moeten worden.
- > Eerder is het voorbeeld aangehaald met betrekking tot instemming van de raad rondom een subsidie voor een rozenperk voor veteranen. Daarmee werd een groot deel van de bezuinigingen op kleinere subsidies teniet gedaan.

Verder geeft het college bij de behandeling van de Kaderbrief 2022-2026 in de raad van **8 juli 2021** aan dat de businesscases rondom Ruimte & Bouwen en Cultuur in 2022 zullen worden voorgelegd aan de raad en dat de effecten daarvan in 2023 helder zullen worden. Ook geeft het college aan dat verdeling van subsidiegelden naar individuele subsidieontvangers een collegeregeling is (de raad gaat daar dus niet over), maar dat de raad wel het subsidieplafond (totaal te begroten subsidies) vaststelt.

Afwegingen en sturing door de raad

Het voorgaande laat zien dat het college gedurende het gehele traject in de lead geweest en de raad in positie is gebracht met raadsvoorstellen. De raad oefent hierna invloed uit door vragen te stellen, zienwijzen te geven en moties in te dienen. De raad verliest door deze aanpak een groot deel van de eigen regie op het vraagstuk wat passende voorzieningen zijn voor Papendrecht. De reguliere werkwijze binnen Papendrecht is dat het college voorstellen doet en de raad vervolgens reageert op

³⁵ Bron: Motie CDA, CU en SGP: Bibliotheek (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

³⁶ Bron: Motie PAB, PvdA en GL: Niet bezuinigen op groenonderhoud (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

voorstellen. De raad komt nagenoeg niet zelf tot initiatiefvoorstellen of neemt zelf onvoldoende de ruimte voor een algemene verkenning van een vraagstuk vooraf.

De raad stelt in feite gaandeweg kaders voor de ombuigingsagenda, dit omdat vooraf geen gedeelde visie is vastgesteld. Zie de eerdere voorbeelden rondom de moties op de vorige bladzijde; wat ook te zien is bij afwegingen rondom de businesscases. Zo verzoekt de raad met een motie rondom de businesscase Lokale Lasten, in de raadsvergadering van 12 november 2020, de lokale lasten voor inwoners te verhogen. Er wordt de vraag gesteld om na te gaan hoe de gemeente Papendrecht tot de 25% goedkoopste gemeenten zou kunnen blijven, of om aan te geven waarom de gemeente toch richting de middenmoot zou moeten gaan. Dat is in feite een nieuw kader dat wordt gegeven door de raad.

Wij willen hierbij opmerken dat het onze ervaring is, mede op basis van het begeleiden van raden bij complexe vraagstukken of werkateliers die wij geven voor raadsleden, dat raden het over het algemeen moeilijk vinden om vooraf kaders te stellen richting het college. Het college doet dan voorstellen, de raad reageert daarop en probeert op deze wijze invloed uit te oefenen. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat de raad van Papendrecht ook dat niet makkelijk vindt. Er worden daarbij verschillende redenen gegeven. Bijvoorbeeld omdat het achteraf voor de raad moeilijk is om een voorstel te wijzigen dat reeds in een zorgvuldig proces met partijen uit de samenleving tot stand is gekomen. Het voorstel is dan een compromis tussen allerlei zaken waarbij het moeilijk is om alle compromissen te doorgronden.

9.2 Bevindingen uit een werksessie met de raad

Deze paragraaf bevat het korte antwoord op de deelvraag 7b en de toelichting daarop met een uitgebreidere onderbouwing met bevindingen uit het onderzoek.

Deelvraag

7b Met welke afwegingskaders kan de raad keuzes maken?

Kort antwoord

Raadsleden geven aan, in de werksessie die is gehouden in het kader van dit onderzoek, dat zij meer willen sturen op het niveau van maatschappelijke doelen. Daarbij hebben zij behoefte aan een goed proces van verkenning van een vraagstuk. Dit om alle knoppen goed in beeld te krijgen waaraan in samenhang gedraaid kan worden om deze doelen te realiseren; in samenspel met het college en de samenleving.

Uit de werksessie blijkt ook dat, door het oefenen met een concrete casus, raadsleden in relatief korte tijd in staat zijn om relevante knoppen in kaart te brengen waaraan gedraaid kan worden rondom een bepaald vraagstuk.

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en wil aanbevelingen doen die in de praktijk van de raad ook goed toepasbaar zijn. Dit door de aanbevelingen uit te werken in een concrete handreiking, als hulpmiddel bij het maken van afwegingen om een passend voorzieningenniveau voor Papendrecht te kunnen bepalen.

Om te komen tot een concrete handreiking voor een afwegingskader, is in het kader van dit onderzoek een sessie georganiseerd voor raadsleden. Tijdens de sessie is aan de hand van een concrete casus 'Wat zijn passende voorzieningen voor Jeugdzorg?' door de raadsleden in kaart gebracht aan welke knoppen de raad zou kunnen draaien en wat de raad dan nodig heeft om hiervoor in positie te komen.

Het programma van de raadsessie is te vinden in bijlage 1. Hieronder lichten we de belangrijkste bevindingen uit deze sessie toe.

Verkennen van afwegingen en politieke keuzevraagstukken rondom passende voorzieningen voor Jeugdzorg

Door een verkennend gesprek te voeren rondom het vraagstuk wat passende voorzieningen zijn voor de Jeugdzorg bleken de deelnemende raadsleden goed in staat om twee belangrijke zaken in relatief korte tijd duidelijk in beeld te krijgen:

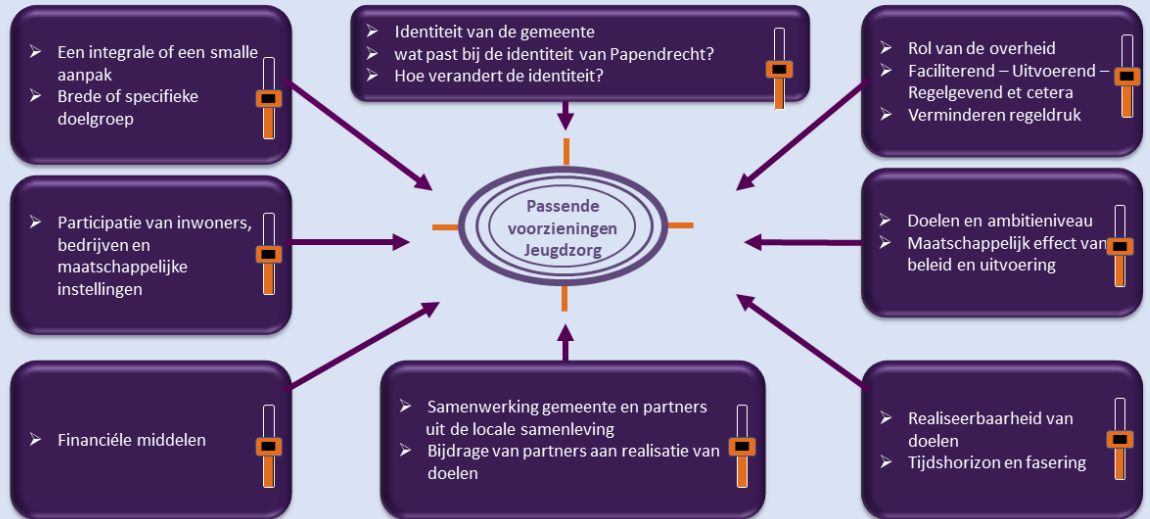
- 1 De knoppen die in beeld zouden moeten komen om het vraagstuk rondom passende voorzieningen van een passend antwoord te kunnen voorzien. Het overzicht hieronder 'Ronde 2a verkennen voorbeeld' geeft de knoppen weer die deelnemende raadsleden zien.
- 2 De politieke vraagstukken die daarbij spelen, zonder daarover nog te oordelen. Het overzicht hieronder 'Ronde 2b verkennen voorbeeld' geeft de politieke vraagstukken weer die deelnemende raadsleden zien.

De opbrengst van de raadsessie is gepresenteerd in de onderstaande overzichten Ronde 2a en Ronde 2b. Uiteraard is dit een eerste beeld, het is waarschijnlijk niet volledig en kan worden gepreciseerd. Dat was ook niet het doel van de werksessie. Voor een volledig en gepreciseerd beeld is een uitgebreider verkennende sessie nodig.

Ronde 2a: verkennen voorbeeld

PARTNERS+PRÖPPER

Aan welke knoppen kan/wil de raad draaien?
Bijdrage deelnemers



Ronde 2b: verkennen voorbeeld

PARTNERS+PRÖPPER

Wat zijn politieke keuzevraagstukken?
Bijdrage deelnemers



Aanbevelingen van deelnemers van de raadsessie

De deelnemende raadsleden hebben de verkennende sessie als nuttig en leerzaam ervaren. Zij geven aan het volgende nodig te hebben om keuzes rondom complexe maatschappelijke opgaven te kunnen maken:

INHOUDELIJK

- > Meer sturen op maatschappelijke effecten van keuzes en beleid. Hiervoor is het nodig om evalueerbare maatschappelijke doelen te formuleren, zodat tussentijds en achteraf kan worden gecontroleerd in hoeverre deze doelen met het gemeentelijk beleid, en de uitvoering daarvan, worden gerealiseerd;
- > Een helder zicht op wat wel of niet beïnvloedbaar is met het handelen van de gemeente.

PROCES

- > Een fase van goede beeldvorming over een vraagstuk, waarin alle knoppen in beeld komen waaraan de raad zou kunnen draaien en wat tot dat moment de stand is van deze knoppen. Dit laatste zou een onderdeel moeten zijn van raadsvoorstellen;
- > De onderlinge samenhang tussen de knoppen moet helder in beeld zijn;
- > Goede communicatie tussen de raad, het college en de lokale samenleving is belangrijk. Een besluit van de raad moet altijd worden opgevolgd met een heldere en navolgbare uitleg over dat besluit: waarom kiest de raad of het college voor een bepaalde keuze?

SAMENSPEL TUSSEN RAAD EN COLLEGE

- > Er is een evenwicht nodig tussen de ambities van de raad en die van het college;
- > De raad moet door het college meer aan de voorkant in positie worden gebracht, bijvoorbeeld aan de hand van een startnotitie;
- > Regelmatige reflectie op het samenspel tussen de raad en het college en het eigen functioneren van de raad daarin.

Deel 3 De Bijlagen

Bijlage 1 Aanpak van het onderzoek

Hoofdlijn van de aanpak

Een belangrijk doel van het onderzoek is om voor de raad inzichtelijk te maken aan welke verschillende knoppen gedraaid kan worden om maatschappelijke opgaven te realiseren en daarbij afwegingen te maken rondom voorzieningen voor inwoners. Dit is in dit onderzoek aan de hand van een concrete casus gedaan, te weten de lopende ombuigingsagenda van Papendrecht. Deze casus is namelijk een goed voorbeeld van een complexe opgave waarbij afwegingen moeten worden gemaakt wat een passend voorzieningenniveau is voor inwoners van Papendrecht, binnen de kaders van een sluitende meerjarenbegroting van de gemeente.

Om alle knoppen in beeld te krijgen is in dit onderzoek gekozen voor een explorerende aanpak. Dat betekent het volgende:

- > De casus is met een open vizier tegemoet getreden en gaandeweg is geïnventariseerd welke knoppen een rol hebben gespeeld in de afwegingen die door de raad en het college zijn gemaakt.
- > Door de rekenkamercommissie is niet vooraf een bepaalde set van knoppen vastgesteld waaraan de raad zou kunnen draaien, om vervolgens met een casusstudie te beoordelen of deze knoppen ook daadwerkelijk een rol hebben gespeeld in de afwegingen die de raad en het college hebben gemaakt.

De explorerende aanpak betekende ook dat met de rekenkamercommissie de onderzoeksvragen regelmatig kritisch tegen het licht zijn gehouden, met oog op het doel van het onderzoek. Hierdoor is in de oriënterende fase van het onderzoek de oorspronkelijke centrale vraag van het onderzoek gewijzigd. De oorspronkelijke centrale vraag was namelijk: 'wat zijn passende voorzieningen voor de gemeente Papendrecht?' Deze vraag is gewijzigd in: **'Is de raad voldoende in staat, of wordt in staat gesteld, om afwegingen te maken over wat een passend voorzieningenniveau is voor Papendrecht?'** Deze laatste vraag doet meer recht aan het doel van het onderzoek en de rol van de rekenkamercommissie om met onafhankelijk onderzoek een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de kaderstellende en controlerende rol van de raad, zonder daarbij op de stoel te zitten van het openbaar bestuur.

Gefaseerde aanpak

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd.

Fase 1: oriëntatie en inventarisatie

- 1 Een startgesprek met de rekenkamercommissie: aanscherpingen onderzoeksplan, het maken van werkafspraken et cetera.
- 2 Oriënterende gesprekken met sleutelpersonen uit de ambtelijke organisatie in het kader van de stand van zaken rondom de ontwikkeling van de ombuigingsagenda.
- 3 Een oriënterend groepsgesprek met een afvaardiging van de raad: in hoeverre is de raad tot op heden meegenomen, hoe wil de raad zijn kaderstellende rol invullen, wat zijn worstelpunten voor de raad?
- 4 Een inventarisatie en analyse van de samenstelling van de ombuigingsagenda.
- 5 Het opsporen van een voorbeeld van een andere gemeente in het archief van ons bureau.
- 6 De tussenrapportage naar de rekenkamercommissie met:
 - > De eerste bevindingen uit het onderzoek;

- > Aanscherping van de onderzoeksvragen, zie noot hieronder;
- > De selectie van de relevante interne sleutelpersonen en externe partijen voor gesprekken in de verdiepende fase.

Fase 2: verdieping

- 7 Verdiepende gesprekken met vertegenwoordigers van externe partijen.
- 8 Verdiepende gesprekken met ambtelijk sleutelpersonen van de bedrijfsvoering en relevante beleidsdomeinen.
- 9 Een werkatelier met een afvaardiging van de raad: oefenen met een concreet voorbeeld uit de praktijk van de gemeente Papendrecht. Doel was de met een concreet voorbeeld te laten doorleven welke afwegingen gemaakt kunnen worden rondom een complexe maatschappelijke opgave.
- 10 Een verdiepende dossierstudie van gemeentelijke documenten van gemeente Papendrecht en een voorbeeld van een andere gemeente.

Fase 3: rapportage

In de laatste fase is de rapportage tot stand gekomen.

- 11 Het opstellen van het conceptrapport van bevindingen en bespreken met de rekenkamercommissie.
- 12 Het uitzetten van het conceptrapport van bevindingen voor ambtelijke verificatie en het verwerken op- en aanmerkingen in het rapport.
- 13 Het opstellen van het eindrapport met conclusies en aanbevelingen en het bespreken met de rekenkamercommissie. Het eindrapport is vervolgens door de rekenkamercommissie uitgezet voor bestuurlijk wederhoor.

Bijlage 2 Programma raadsessie – 18 januari 2022

Programma

HOE KAN IK ALS RAADSLID MIJN ROL GOED INVULLEN BIJ COMPLEXE OPGAVEN?

Inleiding

Het meerjarig financieel beeld voor Papendrecht verandert. Er zijn verschillende beelden over beheer- en ontwikkelmogelijkheden en ombuigingen zijn nodig. Dit soort complexe vraagstukken kenmerken zich als opgaven, waar de oplossing vaak niet direct voorhanden ligt. In de praktijk is het niet altijd duidelijk of en hoeveel stakeholders betrokken zijn. Soms is het zelfs lastig om de opgave eenduidig te formuleren. Denk bijvoorbeeld aan de vraag wat passende voorzieningen zijn voor de gemeente, ombuigingen, opgaven op het terrein van binnenstedelijk bouwen en wonen, de energietransitie, of de transformatie in het sociale domein. Hoe maak je hier als raad samen de juiste afwegingen?

Met het onderzoek wil de rekenkamercommissie een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en zal aanbevelingen doen die in de praktijk van de raad ook goed toepasbaar zijn. Dit door de aanbevelingen uit te werken in een concrete handreiking als hulpmiddel bij het maken van afwegingen om een passend voorzieningenniveau voor Papendrecht te kunnen bepalen. Dit heeft zich vertaald in de volgende centrale vraag voor het onderzoek is dan ook:

In hoeverre is het voorzieningenniveau van Papendrecht passend bij de gemeente?

Om te komen tot een concrete handreiking voor een afwegingskader maakt een raadsessie met een afvaardiging van de raad onderdeel uit van het onderzoek. Het voorliggende programma beschrijft het werkatelier op hoofdlijnen.

Doel van de raadsessie

Aan de hand van een concreet voorbeeld komen tot een handreiking voor de raad: hoe kan de raad goed in positie komen bij complexe opgaven en aan welke knoppen kan de raad dan draaien?

Deelnemers en deelname

Een afvaardiging van de raad, maximaal 10 deelnemers.

Datum, tijdstip en locatie

Dinsdag 18 januari 2022 van 20:00 tot 22:00, online via Teams.

Programma

20:00 – 20:20 uur	<p>Korte toelichting op het onderzoek en eerste beelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Waar zitten nog worstelpunten met betrekking tot sturing op complexe opgaven? > Zijn deze worstelpunten herkenbaar?
20:20 – 20:45 uur	<p>RONDE 1: AMBITIES VAN DE RAAD</p> <p>Inventarisatie hoe de raad zijn eigen rol ziet, of wil zien, ten aanzien van complexe opgaven.</p>
20:45 – 21:45 uur	<p>RONDE 2: AAN DE SLAG</p> <p>Aan de slag met de worstelpunten door te oefenen met een concreet voorbeeld van een complexe opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Aan welke knoppen wil en kan de raad draaien? > Hoe kun je politieke keuzevraagstukken herkennen? > Waarop en hoe wil je als raad in positie komen? > Hoe kun je vervolgens dit vertalen naar kaders voor het college? <p><i>Voordeel van het oefenen met een voorbeeld is dat het ook concreet zal worden, dat komt de toepasbaarheid van een handreiking ten goede. Tijdens het werkatelier wordt verkend hoe de raad vooraf kaders kan stellen of wat voor de raad relevante criteria zijn voor beoordeling van een raadsvoorstel: wat verwacht de raad van een raadsvoorstel over een complexe opgave en uit welke ingrediënten moet het raadsvoorstel bestaan om de raad goed in positie te brengen?</i></p>
21:45 – 22:15 uur	<p>RONDE 3: BOUWSTENEN IN BEELD</p> <p>Vertalen van ervaringen uit de oefening naar bouwstenen voor een handreiking voor de raad: wat zijn essentiële bouwstenen die in de handreiking moeten komen en wat is voor de raad een hanteerbare vorm?</p> <p>Bouwstenen kunnen gaan over:</p> <ul style="list-style-type: none"> > De inhoud: aan welke knoppen kan de raad draaien? > Het proces: hoe richt je een goed politiek-bestuurlijk proces in? > Het samenspel: wat voor samenspel is nodig tussen raad en college, en tussen de gemeente en de samenleving?
22:15 uur	Sluiting

Bijlage 3 Invloedsmomenten raad bij de ombuigingsagenda

De raad is op verschillende momenten door het college betrokken. Deze momenten zijn samengevat in paragraaf 6.3. Hieronder volgt een uitgebreidere toelichting.

Bij de behandeling van de Kaderbrief 2021-2025 in de raad van **9 juli 2020** geeft het college aan dat het meerjarenbeeld een oplopend tekort laat zien van € 1.9 Mln. in 2021 tot bijna € 7 Mln. in 2024; dit zal verder zal oplopen tot € 8 Mln. in 2025. Het college geeft aan dat ombuigingen en expliciete keuzes voor de langere termijn nodig zijn. Er zijn door de raadsfracties verschillende moties ingediend, bijvoorbeeld (a) verzoek aan het college om te komen met een programmatische aanpak voor Ouderen en Wonen³⁷ (aangenomen), (b) verzoek aan het college om alle verenigingen die voor uitstel van huurkosten in aanmerking komen deze huur thans kwijt te schelden³⁸ (aangenomen) en (c) verzoek aan het college de ombuigingsvoorstellen in een raadsvoorstel vooraf te toetsen op duurzaamheid³⁹ (ingetrokken).

De strategie om te komen tot een meerjarig sluitende begroting is met het document 'Richting voor Papendrecht, augustus 2020' door het college ter informatie voorgelegd aan de raad en besproken, maar is niet vastgesteld door de raad. Dat geldt ook voor de vertaling van de strategie naar de eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen die vervat zijn in het document 'Ombuigingscatalogus'. De raad (commissie ABZ) is in de vergaderingen van **september en oktober 2020** de mogelijkheid geboden om vragen te stellen en suggesties te doen over de strategie; de eerste ambtelijke voorstellen voor ombuigingen en het te volgen bestuurlijke proces (spoorboekje). Inhoudelijk zijn verder geen besluiten genomen door de raad; er zijn wel moties ingediend voor de opdrachtformulering van diverse businesscases. Daarna is het college tot verdere uitwerking overgaan in een concreet plan bestaande uit:

- > Bezuinigingen op subsidies;
- > Uitwerking van samenhangende voorstellen in vier businesscases: Cultuurplatform, Ruimte en Bouwen, Fietsparkeren en Lokale lasten;
- > Separate ombuigingen.

In **maart 2021** is de raad (raadscommissie ABZ) door het college geïnformeerd over de stand van zaken rondom de bezuinigingen. Hierbij is door het bureau Deloitte een financieel beeld geschetst van de gemeente Papendrecht. Het beeld bevestigt de noodzaak om het voorzieningenniveau en/of lokale lasten voor inwoners te herijken om te komen tot een meerjarige structureel sluitende begroting. Deloitte geeft aan dat:

"De raad de keuze moet maken hoe men de lasten van het voorzieningenniveau meer in balans gaat brengen met de daarbij horende opbrengsten. Daarbij kan men kijken naar bezuinigingen maar hiermee zal het vraagstuk niet geheel worden opgelost, het verschil is te groot. Meer fundamentele afwegingen zijn nodig".⁴⁰

Bij de behandeling van de Kaderbrief 2022-2026 in de raad (raadscommissie ABZ) van **8 juli 2021** geeft het college zicht op de uitwerking en doorwerking op de begroting van twee businesscases (Fietsparkeren en Lokale lasten) en een reeks van 84 uitwerkingen van ombuigingen. Er zijn door de raadsfracties verschillende moties ingediend. Met deze moties vragen raadsfracties ook om enkele bezuinigingen te temperen, bijvoorbeeld:

³⁷ Bron: Motie PAB: Ouderen en Wonen (aangenomen in raadsvergadering van 9 juli bij bespreking Kaderbrief 2021-2025)

³⁸ Bron: Motie GL, PvdA, CDA en PAB: Van uitstel huur naar kwijtschelding huur (aangenomen in raadsvergadering van 9 juli bij bespreking Kaderbrief 2021-2025)

³⁹ Bron: Motie D66 en GL: Duurzame ombuigingen (ingetrokken in raadsvergadering van 9 juli bij bespreking Kaderbrief 2021-2025)

⁴⁰ Bron: Besluitenlijst van de extra openbare vergadering Raadscommissie ABZ d.d. 29 maart 2021

- > Het verzoek aan het college de bezuinigingen op de bibliotheek te beperken en ter dekking een hogere ambitie bij de ombuiging voor het cultuurplatform op te nemen en/of de toeristenbelasting te verhogen⁴¹ (aangenomen). Wij merken op dat hiermee een deel van de bezuinigingsopgave wordt doorgeschoven naar keuzes voor de toekomst in relatie tot de businesscase Cultuurplatform en tegendraads werkt met betrekking tot de eerder genoemde bouwsteen Economie. Zie ook onderstaande motie.
- > Het verzoek de toeristenbelasting te verhogen met 40 eurocent⁴²(aangenomen).
- > Het verzoek aan het college om niet te bezuinigen op de kwaliteit van het groen in de gemeente⁴³ (aangenomen). Ter dekking eenmalig te investeren in duurzame efficiency maatregelen zoals ledverlichting en elektrische bedrijfswagens. Wij merken daarbij op dat de genoemde maatregelen in het kader van het realiseren van de klimaatdoelen naar alle waarschijnlijkheid hoe dan ook genomen zouden moeten worden.
- > Het verzoek aan het college het jaarbudget voor fractievergoedingen te verminderen met 10%⁴⁴ (aangenomen).
- > Het verzoek aan het college om meevallende, niet gelabelde inkomsten ten gunste te laten komen van de reservering toekomstige investeringen⁴⁵ (aangenomen). De raad constateert namelijk dat in de toekomst grote investeringen nodig zijn in de VO-scholen en dat in de begroting te lang geen rekening is gehouden met deze investeringen. Wij merken op dat dit in lijn ligt met de eerder genoemde richtinggevende lijn van het college 'financiële behoedzaamheid'.

Verder geeft het college bij de behandeling van de Kaderbrief 2022-2026 in de raad van **8 juli 2021** aan dat de businesscases rondom Ruimte en Bouwen en Cultuur in 2022 zullen worden voorgelegd aan de raad en dat de effecten daarvan in 2023 helder zullen worden. Ook geeft het college aan dat verdeling van subsidiegelden naar individuele subsidieontvangers een collegeregeling is (de raad gaat daar dus niet over), maar dat de raad wel het subsidieplafond (totaal te begroten subsidies) vaststelt.

⁴¹ Bron: Motie CDA, CU en SGP: Bibliotheek (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

⁴² Bron: Motie PAB: Toeristenbelasting Ombuiging 72 (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

⁴³ Bron: Motie PAB, PvdA en GL: Niet bezuinigen op groenonderhoud (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

⁴⁴ Bron: Motie PAB en CU: Vermindering fractievergoeding (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

⁴⁵ Bron: Motie CDA, PAB, CU en SGP: Meer ruimte voor toekomstige investeringen (aangenomen in raadsvergadering van 8 juli 2021)

Bijlage 4 Respondenten- en bronnenlijst

Respondenten

Functie	Organisatie
Afvaardiging van de ambtelijke organisatie	
Gemeentesecretaris	Gemeente Papendrecht
Lid managementteam	Gemeente Papendrecht
Lid managementteam	Gemeente Papendrecht
Controller	Gemeente Papendrecht
Teamleider RO en Vastgoed	Gemeente Papendrecht
Team VTH	Gemeente Papendrecht
Programmamanager Openbare Ruimte & Afval	Gemeente Papendrecht
Beleidsmedewerker Welzijn	Gemeente Papendrecht
Teamleider Programma's en Strategie	Gemeente Papendrecht
Adviseur programma strategie	Gemeente Papendrecht
Teamleider Dienstverlening en Facilitaire Zaken	Gemeente Papendrecht
Teamleider financiën	Gemeente Papendrecht
Adviseur programma strategie	Gemeente Papendrecht
Teamleider Maatschappelijke Ontwikkeling	Gemeente Papendrecht
Afvaardiging van de raad: groepsgesprek en werksessie	
Fractie CU, twee deelnemers	
Fractie D66	
Fractie SGP	
Fractie PAB	
Fractie VVD	
Fractie PAB	
Afvaardiging van verbonden partijen en maatschappelijke partners	
St. Beeldenpark Drechtoevers	
Culturele Raad Papendrecht	
MEE-Vivenz/Sterk Papendrecht	
Woonkracht10	
GR Sociaal, twee deelnemers	
GR Sociaal	
Bibliotheek Aanzet	

Schriftelijke stukken

Volg-nr.	Jaar	Maand-nr.	Titelbeschrijving
1	2016	7	Onderzoekscentrum Drechtsteden, <i>Louter Benchmarks</i> , juli 2016
2	2019	7	Gemeente Papendrecht, <i>Papendrechts Woonplan 2020-2030</i> , 11 juli 2019
3	2019	10	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Proces ombuigingen</i> , 6 oktober 2019
4	2020	6	Gemeente Papendrecht, <i>Kaderbrief 2021-2025</i> , 18 juni 2020
5	2020	7	Gemeente Papendrecht, motie GroenLinks, PvdA, CDA en PAB: <i>Van uitstel huur naar kwijtschelding huur</i> , aangenomen 9 juli 2020
6	2020	7	Gemeente Papendrecht, motie PAB: <i>Ouderen en wonen</i> , aangenomen 9 juli 2020
7	2020	7	Gemeente Papendrecht, motie D66 en GroenLinks: <i>Duurzame ombuigingen</i> , ingetrokken 9 juli 2020
8	2020	7	Gemeente Papendrecht, <i>Vragen en antwoorden Kaderbrief 2021-2025</i> , 3 juli 2020
9	2020	8	Gemeente Papendrecht, <i>Visie richting voor Papendrecht, in coronatijd en daarna</i> , augustus 2020
10	2020	8	Gemeente Papendrecht, <i>Subsidies proces bezuinigingen</i> , 21 augustus 2020
11	2020	9	Gemeente Papendrecht, <i>Planning bestuurlijk proces ombuigingen (spoorboekje) september 2020</i> , 3 september 2020
12	2020	9	Gemeente Papendrecht, commissie ABZ: <i>Presentaties Ombuigingen en visie college</i> , 14 september 2020
13	2020	9	Gemeente Papendrecht, <i>Ombuigingscatalogus en richting voor Papendrecht</i> , presentatie visie, 14 september 2020
14	2020	9	Culturele Adviesraad (CAR), brief aan college: <i>Aangekondigde ombuigingen</i> , 30 september 2020
15	2020	10	De Bibliotheek AanZet, brief aan raad: <i>Eerste reactie op beoogde ombuiging gemeente Papendrecht</i> , 9 oktober 2020
16	2020	10	Gemeente Papendrecht, <i>Van visie naar ombuigingsvoorstellen en -keuzes</i> , 12 oktober 2020
17	2020	10	Gemeente Papendrecht, raadsvoorstel: <i>Ombuigingen</i> , zaaknummer 2020-0127110, 12 oktober 2020. Inclusief bijlagen: <ul style="list-style-type: none"> – Raadsbrief, Beantwoording technische vragen ambtelijke ombuigingscatalogus, 2 oktober 2020 – Toelichting en leeswijzer bij stukken commissie ABZ, 12 oktober 2020 – Overzicht keuzes ombuigingscatalogus college met motivatie, 12 oktober 2020 – Resumé ombuigingsvoorstellen, overzicht, 12 oktober 2020 – Proces en plan van aanpak participatieaanpak ombuigingen, 12 oktober 2020 – Toelichting behandeling ombuigingen, opzet agendering onderwerp 'Ombuigingen en richting door college voor 2022 e.v.', 14 september en 12 oktober 2020 – Beantwoording technische vragen van VVD, Ombuigingen behorend bij businesscase Cultuurplatform, 12 oktober 2020
18	2020	10	KeyGroep, Effectenraportage: <i>Effectenonderzoek Odensehuis Papendrecht</i> , 5 oktober 2020. Inclusief: Infographic, oktober 2020
19	2020	10	Gemeente Papendrecht, <i>Ombuigingen en subsidies en Proces subsidies</i> , 12 oktober 2020
20	2020	12	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Businesscase 'Cultuurplatform'</i> , 8 december 2020. Inclusief bijlage: Businesscase 'Cultuurplatform'
21	2020	12	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Businesscase 'Ruimte en Bouwen'</i> , 8 december 2020. Inclusief bijlage: Businesscase 'Ruimte en Bouwen'
22	2020	12	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Businesscase 'Lokale lasten'</i> , 8 december 2020. Inclusief bijlage: Businesscase 'Lokale lasten'
23	2020	12	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Businesscase 'Fietsparkeren centrum'</i> , 8 december 2020. Inclusief bijlage: Businesscase 'Fietsparkeren centrum'
24	2021	2	Gemeente Papendrecht, persbericht, <i>Onvermijdelijke besparing op subsidies in gang gezet</i> , 4 februari 2021

Volg-nr.	Jaar	Maand-nr.	Titelbeschrijving
25	2021	2	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Ombuigingen subsidies</i> , kenmerk 2504594, 4 februari 2021
26	2021	2	Gemeente Papendrecht, <i>antwoord op technische vragen raadsinformatiebrief Ombuigingen subsidies</i> , 10 februari 2021
27	2021	2	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Ombuigingen subsidies</i> , 4 februari 2021. Inclusief bijlagen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ombuigingen subsidies Papendrecht, 2 februari 2021 2. Formats ombuigingen subsidies Papendrecht, 2 februari 2021 3. Persbericht: 'Onvermijdelijke besparing op subsidies in gang gezet', 4 februari 2021
28	2021	3	Gemeente Papendrecht, commissie ABZ: <i>Presentatie Proces ombuigingen</i> , 29 maart 2021
29	2021	3	Gemeente Papendrecht, commissie ABZ: <i>Toelichting Behandeling stand van zaken Ombuigingen</i> , 29 maart 2021
30	2021	3	Gemeente Papendrecht, commissie ABZ: <i>Besluitenlijst van de extra openbare vergadering</i> , 29 maart 2021
31	2021	3	Deloitte, <i>Financieel beeld gemeente Papendrecht</i> , presentatie, 16 maart 2021
32	2021	3	Gemeente Papendrecht, persbericht: <i>Financiële status van Papendrecht doorgelicht</i> , 30 maart 2021
33	2021	7	Gemeente Papendrecht, raadsvoorstel: <i>Kaderbrief 2022-2026</i> , 8 juli 2021. Inclusief bijlagen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Raadsbesluit Kaderbrief 2022-2026 2. Kaderbrief 2022-2026, 27 mei 2021 3. Businesscase Fietsparkeren 4. Businesscase Lokale lasten 5. Persbericht kaderbrief 6-10. Uitwerkingen ombuigingen 1 t/m 5 7-77. Uitwerkingen ombuigingen 25 t/m 90 78. 20210611 Beantwoording technische vragen Kaderbrief 2022-2066 D66 79. 20210614 Technische vragen CDA – Kadernota 80. 20210614 Technische vragen OP – Ombuigingen – Kaderbrief – Subsidies 81. 20210616 Technische vragen PAB – Kaderbrief 2022 82. Do4. 20210618 Raadsinformatiebrief Beantwoording technische vragen PAB, PO en CDA – Kaderbrief 83. 20210618 Beantwoording technische vragen Sterk Papendrecht
34	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie CDA, CU, SGP: <i>Bibliotheek</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
35	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie D66: <i>Eerlijk heffing afvalstoffen</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
36	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie PAB, PvdA, GL: <i>Niet bezuinigen op kwaliteit groenonderhoud</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
37	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie PAB, CU: <i>Vermindering fractievergoeding</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
38	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie PAB: <i>Toeristenbelasting Ombuiging 72 Kaderbrief 2022-2026</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
39	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie PAB en CU: <i>Onderhoud JOP's Ombuiging 34 Kaderbrief 2022-2026</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
40	2021	7	Gemeente Papendrecht, raadsvoorstel en -besluit: <i>Businesscase overdekte fietsenstalling in het centrum van Papendrecht</i> , 8 juli 2021. Inclusief bijlage: <ul style="list-style-type: none"> – Businesscase 'Fietsparkeren centrumgebied Papendrecht'
41	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie CDA, PAB, CU en SGP: <i>Meer ruimte voor toekomstige investeringen</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)

Volg-nr.	Jaar	Maand-nr.	Titelbeschrijving
42	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie D66, OP en GroenLinks: <i>Achterstanden weg na corona</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
43	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie PAB en CU: <i>Vermindering fractievergoeding</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
44	2021	7	Gemeente Papendrecht, motie Groenlinks: <i>Onderzoek ombuiging reclamebord langs de N3</i> , aangenomen 8 juli 2021 (behandeling Kaderbrief 2022)
45	2021	7	Gemeente Papendrecht, raadsbesluit: <i>Vaststelling subsidieplafonds 2022 en vaststelling verdelingsmaatstaf 'oud gaat voor nieuw' met 'wie het eerst komt, het eerst maalt'</i> , 8 juli 2021
46	2021	10	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Septembercirculaire 2021 en stand van zaken herijking gemeentefonds</i> , 4 oktober 2021
47	2021	10	Gemeente Papendrecht, <i>Voorstel commissie ABZ Ombuigingsvoorstellen</i> , 12 oktober 2021. Inclusief bijlagen: <ol style="list-style-type: none"> 1. 201001 Toelichting en leeswijzer bij stukken commissie ABZ 12 oktober 2021 2. 201001 Van visie naar ombuigingsvoorstellen en keuzes 3. 201001 Overzicht keuzes ombuigingscatalogus college met motivatie 4. Resume ombuigingsvoorstellen cie ABZ 121020 5. 201001 Ombuigingen en subsidies 6. 201001 Proces en plan van aanpak participatie ombuigingen 7. 20209114-20201012 Toelichting behandeling Ombuigingen
48	2021	10	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Beantwoording technische vragen Programmabegroting 2022-2025</i> , 8 oktober 2021
49	2021	10	Gemeente Papendrecht, raadsinformatiebrief: <i>Beantwoording technische vragen Programmabegroting 2022-2025</i> , 11 oktober 2021
50	2021	11	Gemeente Papendrecht, <i>Programmabegroting 2022-2025</i> , definitief, 28 september 2021
51	2021	11	Gemeente Papendrecht, raadsvoorstel: <i>Programmabegroting 2022-2025</i> , 4 november 2021
52	2021	11	Gemeente Papendrecht, <i>Totaaloverzicht ombuigingen opgenomen in Kaderbrief 2022</i> , 22 november 2021
53	2021	11	Gemeente Papendrecht, <i>Resumé ombuigingsvoorstellen cie. ABZ, vertrekpunt 182</i> , 22 november 2021
54	2021	12	Gemeente Papendrecht, <i>Prestatieafspraken 2022-2023 met huurdersstichting CombiRaad en Woonkracht 10: Samenwerken aan thuis in Papendrecht</i> , 23 december 2021