

Concept - werkdocument

**Kiezen, Sturen en Verantwoorden
2022-2026**

12-05-2022

Inhoud

1. Over Kiezen, Sturen en Verantwoorden	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Actuele ontwikkelingen als vertrekpunt	3
1.3 Globale planning	4
2. Kiezen: Kadernota & Begroting	5
2.1 Kadernota	5
2.2 Begroting	5
2.2.1 Programma-indeling	6
2.2.2 Inhoud van beleidsprogramma	8
2.2.3 Activiteiten: going concern versus growing concern	9
2.2.4 Wat mag het kosten: koppeling geld aan inhoud	9
2.2.5 Indicatoren: BBV- en aanvullende indicatoren	10
2. Sturen en Verantwoorden: Bestuursrapportage & Jaarstukken	11
2.1 Bestuursrapportage: integreren met Kadernota?	11
2.2 Jaarstukken: met het goede gesprek naar meer kwalitatief verantwoorden	11
3. Lopende zaken	13
3.1 Monitoren Agenda Dordrecht 2030	13
3.2 Betekenis van veranderende regionale samenwerking voor Dordts KSV	14
3.3 Spelregels	15
Bijlage: Achtergronden en overige informatie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Over Kiezen, Sturen en Verantwoorden

1.1 Inleiding

Kiezen, Sturen en Verantwoorden (KSV) zijn de kernwoorden van de gemeentelijke sturingscyclus. KSV staat óók voor de set afspraken over deze sturingscyclus, die de Dordtse raad en het Dordtse college met elkaar maken bij de start van een nieuwe bestuursperiode.

Een deel van de afspraken komt voort uit wettelijke eisen. Denk bijvoorbeeld aan de wettelijke verplichting om een Begroting en Jaarverslag op te stellen. Deze eisen vinden hun oorsprong in de Gemeentewet en het BBV¹. Aanvullend op deze eisen kunnen gemeenten ook zelf afspraken maken over kiezen, sturen en verantwoorden en zo kleur en richting geven aan de manier waarop de raad en het college willen samenwerken met elkaar én met de partners in de stad. Deze aanvullende afspraken kennen een grote diversiteit: van afspraken over de vorm van de Planning & Control producten (bijvoorbeeld informatie op hoofdlijnen of gedetailleerd), het aantal producten (wel of geen aanvullende rapportages zoals een Bestuursrapportage) en afspraken over de inhoud van de sturingscyclus (bijvoorbeeld de keuze voor een bepaalde begrotingsprogramma-indeling). In KSV wordt daarnaast ook aandacht besteed aan een deel van de regels omtrent de werking van het budgetrecht, die vervolgens in de financiële verordening kunnen worden vastgelegd. Hoever reikt bijvoorbeeld het mandaat van het college om direct te kunnen handelen (en hierover achteraf te verantwoorden), en in welk geval kiest en stuurt de raad zelf aan de voorkant?

De Dordtse basis van Planning & Control producten (of P&C-producten) staat stevig. In samenspraak met de auditcommissie zijn de P&C-producten afgelopen jaren steeds aangepast aan nieuwe (wettelijke) eisen en aan de wensen vanuit de raad en het college. Dit was afgesproken in de vorige versies van Kiezen, Sturen en Verantwoorden, onder meer in KSV 2014-2018 en in de meest recente KSV nota 2018-2022. De laatste jaren is onder meer veel aandacht geweest voor digitalisering van de P&C-producten en helderder taalgebruik, waarbij alle producten nu integraal te vinden zijn op: <https://dordrecht.pportal.nl/>.

Daarnaast zijn ook de herziening van indicatoren en de introductie van een Perspectiefnota halverwege de raadsperiode, resultaten van recente wensen uit het KSV 2018-2022. Tevens is onlangs het zogenaamde '[Dashboard Agenda Dordrecht 2030](#)' aan de Begroting 2022 toegevoegd. Tegelijkertijd is het optimaliseren van de informatievoorziening nooit af, de nieuwe raads- en collegeperiode brengt immers nieuwe deelnemers, nieuwe politieke speerpunten en nieuwe doelstellingen met zich mee. Ook zijn vanuit de auditcommissie van afgelopen raadsperiode aandachtspunten meegegeven die soms vragen om een hernieuwde blik. Zo is het van belang de begrotingsprogramma-indeling te blijven spiegelen aan werkbaarheid en relevantie en wordt blijvende aandacht gevraagd voor het (dieper) inzichtelijk maken van financiële inzichten op programmaniveau. Een andere ontwikkeling is daarnaast de rechtmatigheidsverklaring van het college, die in 2022 zal worden ingevoerd.

1.2 Actuele ontwikkelingen als vertrekpunt

In de vorige paragraaf stipten we al een aantal actuele ontwikkelingen aan. Er zijn er meer, zo is in november 2020 is bij de behandeling van de begroting 2021 de motie 'SMART begroten' aangenomen. Hierin wordt door de raad opgeroepen om in samenwerking met de Auditcommissie te komen tot een verdere verbetering van de begroting op in ieder geval het punt van de meetbaarheid van doelstellingen en het meer inzicht bieden in de budgetten. Daarnaast heeft de Auditcommissie in haar vergadering van september 2021 gevraagd naar mogelijke aanpassingen in de begrotingsprogramma-indeling (bijvoorbeeld een taakveldenstructuur), en het inzichtelijk maken van kostensoorten. Deze punten vormen mede het vertrekpunt voor voorgestelde KSV-afspraken die in deze notitie staan.

Een belangrijke ontwikkeling is daarnaast de recent verschenen Kadernota Rechtmatigheid 2022, van de commissie BBV en de waarschijnlijk daarop volgende wetswijziging. Het wetsvoorstel "Rechtmatigheidsverklaring" is inmiddels in behandeling en zal er toe leiden dat het college, en niet meer de accountant, een verklaring moet afgeven over de rechtmatigheid en de wijze waarop zij invulling geeft aan geconstateerde tekortkomingen. De rechtmatigheidsverklaring wordt

¹ Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Bron: <http://www.commissiebbv.nl/>

opgenomen in de jaarstukken, waarbij de paragraaf bedrijfsvoering op dit punt zal moeten worden uitgebreid.

Verder is het aantal taken dat Dordrecht voor de regio Drechtsteden uitvoert de laatste jaren gestaag gegroeid en per 1 januari 2022 nog eens fors toegenomen door de komst van de servicetaken uit de GR Drechtsteden. De eerder op- of overgenomen taken raken direct de beleidsprogramma's (zoals dienstverlening en de groeiagenda). De recent overgenomen taken betreffen veelal ondersteunende bedrijfsvoeringstaken.

Naast deze actuele ontwikkelingen geven we nog een aantal andere grote ontwikkelingen een plek in de notitie, zoals de monitoring van de investeringen m.b.t. Agenda Dordrecht 2030. Deze strategische ontwikkelingen vormen de kern van deze KSV nota.

1.3 Globale planning

24 november 2021: Auditcommissie - inventarisatie inhoudelijke thema's

Terug- en vooruitblik op de P&C cyclus: Wat kan er meer, beter of anders aan de P&C-cyclus? Welke ontwikkelingen dienen in de nog te schrijven, nieuwe KSV-nota een plek te krijgen?

December 2021: Verwerken suggesties Auditcommissie. Maken 'outline' nieuwe KSV-notitie.

2 Februari 2022: Bespreking werkdocument KSV met (vorige) Auditcommissie

Maart-april 2022: Eerste concept notitie KSV gereed

26 april 2022: (nieuwe) Auditcommissie: Introductie Kiezen, Sturen en Verantwoorden

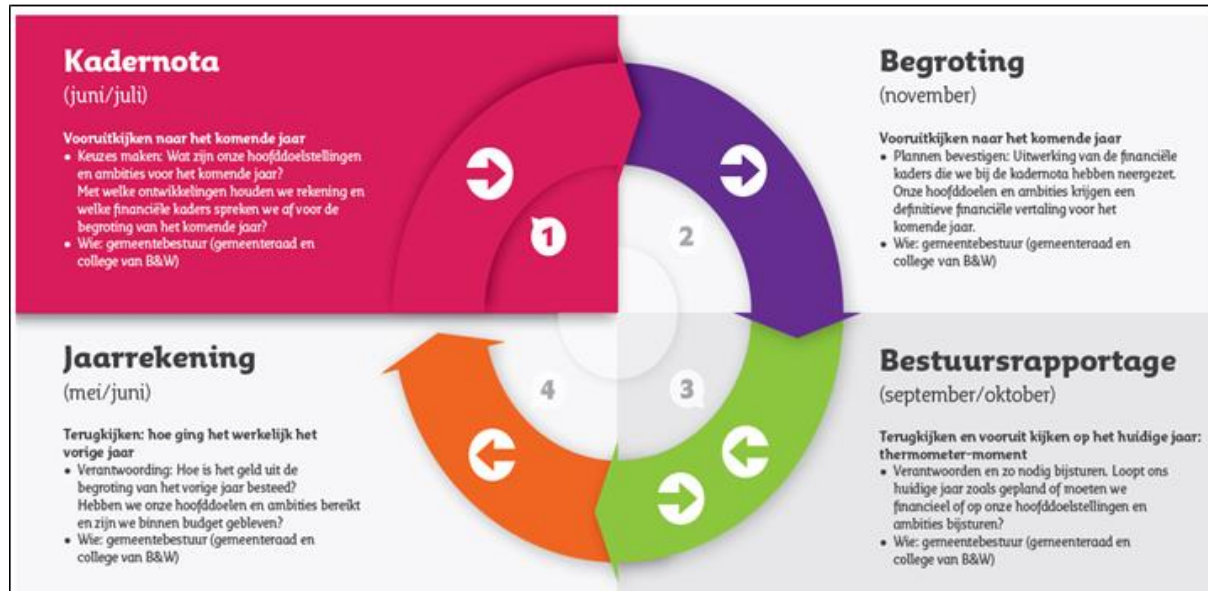
17 mei 2022: Bespiegelende bespreking van de concept KSV notitie met Auditcommissie

Mei/juni 2022: Afronden KSV-notitie

Eerste collegevergadering nieuwe college: vaststellen van de KSV-notitie en gewijzigde financiële verordening

2. Kiezen: Kadernota & Begroting

Hoe zorgen we ervoor dat de juiste informatie op het juiste moment op de juiste tafel komt, zodat degene die erover gaan een goed besluit kunnen nemen? De Dordtse Planning en Control cyclus kent daarvoor vier producten en momenten in het jaar. De Kadernota, Begroting, Bestuursrapportage en Jaarstukken. In dit hoofdstuk staat het *Kiezen* centraal met daarbij de Kadernota en de Begroting.



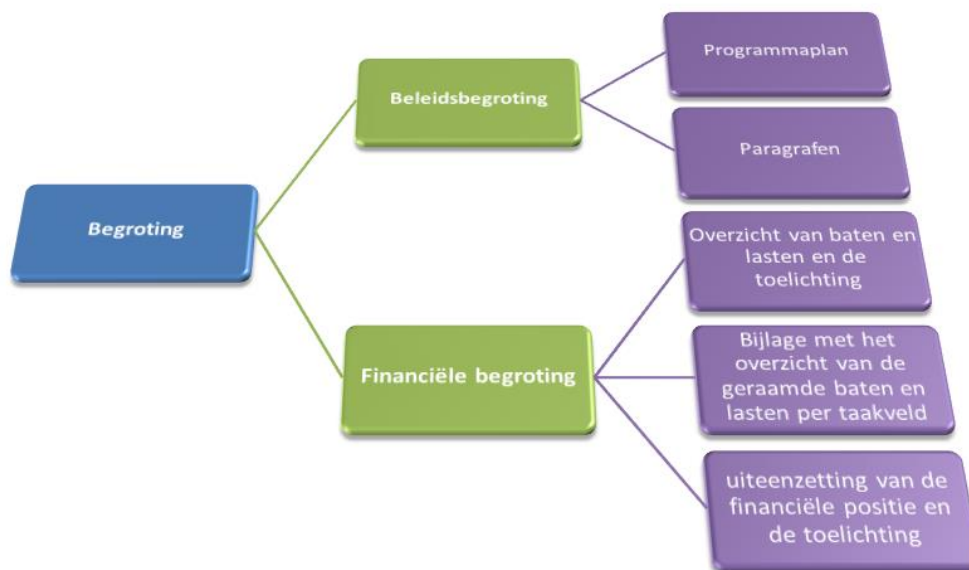
Bovenstaand figuur geeft de indeling van P&C-cyclus van afgelopen periode weer. In 2020 is daarnaast besloten de oplevering van de Bestuursrapportage, die destijds ná de zomer was, naar voren te halen en vóór de zomer aan de Raad aan te bieden (raadsbehandeling en besluit is nog na de zomer). Daarnaast is in het vorige KSV afgesproken om halverwege de bestuursperiode een tussenevaluatie op te leveren, in de vorm van een Perspectiefnota. Daarin is de tussentijds de balans opgemaakt en werd vooruit gekeken ([zie hier](#)).

2.1 Kadernota

Het moment van de kadernota is, net als bij veel andere gemeenten, in Dordrecht al lang hetzelfde, namelijk in het voorjaar. Ambtelijk kan daarna de begroting worden uitgewerkt die na de zomervakantie moet worden opgeleverd. Voor het lokale bestuur werkt dit prima. De laatste jaren is echter de hoeveelheid werk dat Dordrecht voor (rekening van) de regio doet fors toegenomen. Daarmee is een nieuw vraagstuk ontstaan, namelijk: hoe regionaal keuzes worden gemaakt en wat dat betekent voor de timing van "onze" kadernota. Wat als bepaalde gemeenten in de regio hun begroting niet meer sluitend krijgen en moeten bezuinigen? Hoe zorgen we ervoor dat indexeringen en bijdrage aan beide kanten gelijk worden opgenomen in de begrotingen en wie besluit hierover? Dordrecht neemt in de meeste gevallen het voortouw, maar zal rekening moeten houden met wensen vanuit de regiogemeenten. Dit vraagt mogelijk om het opleveren van een korte pré-kadernota, regionale systeembesluiten of het vervroegen van het gehele kadernotaproces.

2.2 Begroting

Een belangrijk uitgangspunt van het 'Besluit begroting en verantwoording' (BBV) is dat de begroting voldoet aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit is onder meer vanwege het budgetrecht, dat één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is. Het budgetrecht houdt in dat het college in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen aan kan gaan na toestemming of autorisatie van de raad. Met het vaststellen van de gemeentelijke begroting geeft de raad het college deze toestemming. De opbouw van de begroting is aan de richtlijnen van het BBV onderhevig en ziet er als volgt uit:



2.2.1 Programma-indeling

Centraal in de begroting staan de (beleids)programma's. In deze programma's geeft de raad budgetrecht aan het college voor de uitvoering van taken. Het college mag de middelen besteden die aan de activiteiten van dat programma gekoppeld zijn. De naam en (financiële) omvang van de programma's is voor elke gemeente vrij om te kiezen. Met de programma-indeling geeft de raad dus de ruimte aan die het college bij de uitvoering ervan heeft. De vervolgens in de begroting opgenomen activiteiten en de middelen (budget) zijn dan als het ware de "offerte" van het college aan de raad. Hoe gedetailleerder de programma-indeling, hoe minder ruimte voor het college om daarbinnen vrij te handelen (verdere invulling geven aan het budget en verschuivingen aan te brengen). Zodra de "offerte is ondertekend" (lees: de begroting is vastgesteld door de raad) voert het college deze opdracht uit. Het college is vervolgens (bij bestuursrapportage en jaarstukken) aanspreekbaar op het uitvoeren van die activiteiten binnen het daarvoor gestelde budget.

De programma-indeling is vrij te bepalen. Daarnaast is het wettelijk verplicht om tevens de lasten en baten volgens de landelijk vastgestelde *taakveldverdeling* inzichtelijk te maken. Het is mogelijk, en dit komt bij enkele gemeenten voor, om de eigen programma-indeling gelijk te trekken aan de verplichte taakveldverdeling en dus één indeling aan te houden. Echter, meestal is de programma-indeling mede een vertaling van het politiek akkoord. Dit verschilt van gemeente tot gemeente, omdat nu eenmaal niet in elke gemeente dezelfde problematiek speelt en colleges een verschillende politieke kleur hebben. Een programma-indeling bouwt in de basis ook voort op de indeling zoals die reeds bestaat uit de vorige raadperiode. Deze kan worden behouden of aan de start van de raads- en collegeperiode worden aangepast. Van 2018 tot en met 2022 bestond de Dordtse begroting uit negen beleidsprogramma's.

Dordtse programma-indeling 2018-2022:

1. Samenwerkend en Verbindend Dordrecht
2. Leefbaar en Veilig Dordrecht
3. Groen en Ruimtelijk Dordrecht
4. Sociaal en Zorgzaam Dordrecht
5. Lerend en Ondernemend Dordrecht
6. Gezond en Levendig Dordrecht
7. Duurzaam en Innovatief Dordrecht
8. Bouwend en Bereikbaar Dordrecht
9. De Financiën van Dordrecht

Onder deze negen beleidsprogramma's (tevens [hier te vinden in de Begroting 2022](#)), is elke euro uit de begroting onderverdeeld. Te zien is dat de programma's zijn benoemd naar de logica van thema's. De indeling van afgelopen periode is mede ingegeven door het coalitieakkoord 2018-2022 en de *opgaven* waaraan wordt gewerkt (zie bijlage xxx voor een overzicht van de programma-indelingen uit het recente verleden). Dit is onder meer te zien in programma Bouwend en Bereikbaar Dordrecht, waarin de opgaven Bouwende Stad en Bereikbare Stad zijn opgenomen. Maar ook de opgaven Zorgzame Stad (programma Sociaal en Zorgzaam Dordrecht), Veilige Stad (Leefbaar en Veilig Dordrecht), Ondernemende Stad (Lerend en Ondernemend Dordrecht) en Duurzame Stad (Duurzaam en Innovatief Dordrecht), hebben een duidelijke link met de benaming van het programma.

Anderzijds bestaat een groot deel van de begroting ook uit reguliere taken. Ook deze taken moeten een plek krijgen in de begroting en zijn in deze programma's opgenomen. Het zoeken naar een goede balans tussen de grootte en het aantal programma's, om zowel de zichtbaarheid van lokale thema's (lees: politiek akkoord en opgaven) een plek te geven en reguliere taken in onder te brengen heeft geleid tot deze evenwichtige verdeling. Dit betekent overigens niet dat elk programma financieel even groot is. De lasten (lees: financiële omvang) van het sociaal domein (programma Sociaal en Zorgzaam Dordrecht) zijn bijvoorbeeld een veelvoud van de lasten van elk ander programma. Elk programma is verder uitgewerkt in een aantal *producten*. Onder het programma Leefbaar en Veilig Dordrecht ([zie hier](#)) zijn dit bijvoorbeeld de "Brandweer", "Rampenbestrijding", etc. Bij het presenteren van de lasten en baten van een programma in de begroting, worden deze producten getoond om de raad inzicht te geven. Waar de raad het budget van een programma vaststelt, heeft het college wel het mandaat om te schuiven in de productramingen, zolang het programmaniveau maar niet wordt overschreden.

Zoals benoemd is het wettelijk verplicht om naast de eigen programma-indeling ook de taakveldindeling van de BBV te hanteren in de begroting. Deze indeling kan ook als hoofdprogramma-indeling worden gebruikt of separaat opgesteld worden in de bijlage van de begroting ([zie hier](#)), zoals momenteel het geval is.

Hoofdtakveld BBV:

0. Bestuur en Ondersteuning
1. Veiligheid
2. Verkeer, vervoer en waterstaat
3. Economie
4. Onderwijs.
5. Sport, cultuur en recreatie
6. Sociaal domein
7. Volksgezondheid en milieu
8. Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing.

Zoals benoemd kan aan de start van een raads- en college periode de programma-indeling opnieuw worden bepaald, het is in principe dé indeling die de komende periode zal worden gehanteerd. De indeling zoals die nu in Dordrecht is (uit de periode 2018-2022), kan in principe worden voortgezet omdat de indeling op hoofdlijnen goed staat. Een voordeel van het grotendeels aanhouden van de huidige programma-indeling is dat deze continuïteit bijdraagt aan de vergelijkbaarheid van de begroting met vorige jaren en dit ook minder ambtelijke 'omstelkosten' met zich meebrengt. Wel is aanleiding om de huidige indeling op onderdelen iets aan te passen. Onderstaand stellen we verbeteropties voor.

Voorstel 1:

De huidige programma-indeling gebaseerd op de periode 2018-2022 te continueren, met inbegrip van de verbetervoorstellen 1a t/m 1c.

Voorstel 1a:**Programma "Samenwerkend en Verbindend Dordrecht" te hernoemen naar "Bestuurlijk en ondersteunend Dordrecht"**

De naam Samenwerkend en Verbindend Dordrecht –zoals deze afgelopen periode werd gehanteerd- geeft in de praktijk verwarring. Vrijwel bij alle activiteiten die de gemeente uitvoert wordt samengewerkt en wordt verbinding gezocht met de stad. Daarnaast zijn activiteiten van dit programma in de praktijk vrijwel geheel gelijk aan de activiteiten die in de BBV onder het taakveld van "Bestuur en Ondersteuning" zijn ondergebracht, zoals die van raad, griffie, rekenkamer, college en publieke dienstverlening. In dit programma kunnen naast huidige doelen ook doelen terugkomen die nu onder programma Financiën van Dordrecht zijn opgenomen, zoals als "We houden de lokale lasten laag" (zie ook voorstel 1b), maar ook doelen die gaan over de manier waarop het bestuur de stad wil betrekken (bijv. burgerinitiatieven / burgerparticipatie etc.).

Voorstel 1b:**Het programma "Financiën van Dordrecht" opheffen als beleidsprogramma**

Het huidige programma "Financiën van Dordrecht" is in feite geen beleidsinhoudelijk programma en zorgt voor verwarring. Hoofdzakelijk wordt hierin een financieel overzicht gegeven van zaken als Algemene Dekkingsmiddelen, Overhead, Onvoorzien en Vennootschapsbelasting. Deze zaken zijn verplicht om weer te geven in de begroting, maar vallen buiten de beleidsbegroting. De "dunne" beleidsinhoud die nu onder het programma valt kan dan ook beter worden ondergebracht in Bestuurlijke en Ondersteunend Dordrecht (zie voorstel 1a).

Voorstel 1c:**Taken die in de begroting worden opgenomen ten aanzien van de Groeiagenda en GR Drechtsteden onder te brengen op basis van inhoud**

Op dit moment zijn, ter illustratie van het voorstel, recent overgenomen onderdelen van de Groeiagenda in het programma "Samenwerkend en Verbindend Dordrecht" ondergebracht en niet bij de inhoudelijke programma's (bijvoorbeeld energie bij het programma Duurzaam en Innovatief Dordrecht). Andere taken die we voor de regio uitvoeren zijn echter wel weer bij het inhoudelijke programma opgenomen. Het is wenselijk om hier één lijn in te trekken. Omdat de programmabegroting een inhoudelijke benadering kent en niet een organisatorische indeling, stellen we voor de beleidsinhoud leidend te laten zijn. Dit betekent o.a. dat ook de onderdelen van de Groeiagenda worden ondergebracht in het programma waar ze een bijdrage aan de doelen leveren. Uiteraard zullen we voor de regiogemeenten wel een totaaloverzicht van de Groeiagenda blijven presenteren.

Hetzelfde geldt voor de activiteiten die overgenomen zijn vanaf 1-1-2022 vanuit de GR Drechtsteden. Hiervan stellen we ook voor om deze onder te brengen bij het inhoudelijke programma (er volgt een raadsvoorstel met begrotingswijziging in het eerste halfjaar 2022).

2.2.2 Inhoud van beleidsprogramma

Als de programma-indeling is bepaald is het vervolgens de vraag welke informatie in het programma wordt weergegeven en in welke vorm dit wordt gedaan. In hoofdlijnen heeft ook het BBV bepaald welke informatie in een programma terug moet komen, dit zijn de zogenaamde "W-vragen":

- Wat willen we bereiken? (doelen)
- Wat gaan we daarvoor doen? (activiteiten)
- Wie zijn daarbij betrokken? (verbonden partijen)
- Wat mag het kosten? (totale budget van het programma)

Met de vraag "Wat willen we bereiken" wordt het hoofddoel of de hoofddoelen bepaald, deze worden meerjarig vastgelegd en hebben een duidelijke link met het politiek akkoord. De thema's of activiteiten die vervolgens in het programma worden benoemd en de kosten die hieraan jaarlijks zijn gekoppeld dragen allen bij aan dit hoofddoel. In de Dordtse begroting worden naast deze W-vragen ook extra informatie gegeven, zoals informatie omtrent indicatoren (wat zijn de

indicatoren?) en de landelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het programma (wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen?).

2.2.3 Activiteiten: going concern versus growing concern

In de huidige opzet van de beleidsprogramma's worden niet alle activiteiten die vallen onder de doelstellingen benoemd. De focus ligt vooral op beleidswensen (uit de Kadernota) en nieuwe activiteiten ("growing concern"), waarbij de reguliere activiteiten ('going concern') niet (volledig) zijn benoemd. Hier is in 2018 bewust voor gekozen om destijds meer aandacht te vestigen op dat wat nieuw en relevant was. Tevens werd de omschrijving van dit type activiteiten uitgebreid. De keerzijde is dat zo ook deels de aandacht verviel voor reguliere activiteiten.

De lasten en baten van een beleidsprogramma beslaan echter zowel het totaal van de growing concern activiteiten alsook die van going concern. Daar waar er in een programma bijvoorbeeld veel aandacht is voor nieuwe activiteiten, met een financieel kleine omvang, en reguliere activiteiten met een grotere financiële omvang niet worden vermeldt, geeft dit een vertekend beeld. Om de raad meer inzicht te geven in de reguliere activiteiten en de koppeling van middelen aan deze activiteiten, stellen wij voor deze reguliere activiteiten voortaan wél zoveel mogelijk te benoemen. We doen dat dan op een zo hoog mogelijk aggregatieniveau (met een minder uitgebreide activiteitenbeschrijving). Bij deze activiteiten, die veelal wettelijke taken betreffen, heeft de raad vaak een keuze in het gewenste ambitie- en kwaliteitsniveau. Bij bijvoorbeeld de activiteit "Het verstrekken van informatie en documenten" bepalen o.a. de gewenste openingsuren (bijv. kantooruren of 24/7), het aantal aangeboden dienstverleningskanalen (winkel(s), web, telefoon, bezorgen etc.) en het gewenste servicelevel (wachtijd stadswinkel, responstijden) een groot deel van de (beïnvloedbare) kosten als het gaat om de publieke dienstverlening. Ook bij de activiteit "Het schoon, heel en veilig houden van de stad" bepaalt de gekozen "beeldkwaliteit" de hoogte van de kosten en zijn hier door de raad keuzes in te maken bij de afweging van schaarse middelen. Het heeft daarom de voorkeur bij het formuleren van deze activiteiten het voorgestelde/gekozen kwaliteitsniveau proberen vast te leggen.

Een voordeel van deze manier van werken is dat er een completer beeld ontstaat over het totaal van de activiteiten in een beleidsprogramma en de lasten die hieraan ten grondslag liggen. Er kan beter worden gerapporteerd over voortgang en resultaten bij bestuursrapportage en jaarstukken van regulieren activiteiten, omdat kan worden aangegeven of er bij de uitvoering knelpunten of tekortkomingen zijn ontstaan. Daarnaast kan ook het gesprek over de kwaliteit van uitvoering tussen raad en college worden gefaciliteerd (bijv. klanttevredenheid dienstverlening). Omwille van de werkbaarheid stellen we ook voor de activiteitbeschrijving minder uitgebreid en gedetailleerd op te nemen zoals nu het geval is bij de growing concern activiteiten.

Voorstel 2:

Voortaan zowel reguliere activiteiten (going concern) alsook nieuwe activiteiten (growing concern) in de beleidsprogramma's van de begroting op te nemen. Tevens de beschrijving van de activiteiten meer op hoofdlijnen en minder gedetailleerd uit te voeren.

2.2.4 Wat mag het kosten: koppeling geld aan inhoud

Het koppelen van geld (lees: lasten of baten) aan activiteiten is een eerder door diverse raadsleden uitgesproken wens. In de opzet van de beschrijving van activiteiten zoals deze tot nu toe werd gehanteerd, met voornamelijk growing concern activiteiten, bleek dit echter niet mogelijk. Aan activiteiten zoals bijvoorbeeld "We pakken wapenbezit aan" (Leefbaar en Veilig Dordrecht) of "We stellen een bomenprogramma op" (Groen en Ruimtelijk Dordrecht) kan namelijk geen concreet bedrag worden gekoppeld. Veel van deze activiteiten zijn beschreven in een actieve vorm en zijn gericht op ureninzet, met partners, waardoor van een één-op-één koppeling tussen financiën en activiteit geen sprake is of tegen hoge administratieve kosten Concreet:

- Uitgaven zijn administratief lastig of tegen hoge kosten te splitsen, zoals bijvoorbeeld de ambtelijke inzet en overhead (discutabele verdeelmethodes en tijdschrijfsystemen).
- Veel activiteiten dragen bij aan meerdere doelen (bijv. activiteiten bij Duurzaamheidscentrum Weizigt). *Een voorbeeld:* het klimaatbestendig vervangen van riolering. De kosten van vervanging van een versleten riool betreffen reguliere werkzaamheden onder de activiteit "het schoon, heel en veilig houden van de stad". Indien we daarbij kiezen voor innovatieve rioolsystemen, met bijvoorbeeld afval en regenwater afzonderlijk,

drainagemiddelen e.d. wordt het project duurder. Deze meerkosten zijn toe te rekenen aan de doelstellingen van "duurzaam en innovatief" Dordrecht. In de offerte/afrekening van de aannemer is echter moeilijk vast te stellen welke kosten nu precies met het laatste samenhangen, net zoals we niet zuiver kunnen vaststellen welke extra personeelskosten hiermee gemoeid zijn.

We adviseren daarom de koppeling van geld en activiteiten op het bestaande niveau van het programma te houden, en niet over te gaan op een één-op-één koppeling. Daarbij blijft een totaal van de activiteiten in een programma gewoon gekoppeld aan de doelen van het programma en zijn hiervoor een totaal aan lasten en baten in het programma geraamd. Wel kan worden onderzocht of een overzicht van lasten en baten op productniveau kan worden opgenomen in het financiële overzicht van een beleidsprogramma (lees: onder de vraag *Wat mag het kosten?*). De lasten en baten op productniveau zijn reeds weergegeven in de bijlage van de begroting, en geven een dieper inzicht in waar de lasten en baten van het programma heen gaan. Door deze overzichten ook in de beleidsprogramma's op te nemen ontstaat een meer integraal beeld

Voorstel 3:

De koppeling van geld aan inhoud op het niveau van het beleidsprogramma te blijven continueren en niet over te gaan op een één-op-één koppeling van lasten en baten aan activiteiten. Daarbij wel te onderzoeken of meer financieel inzicht gegeven kan worden door lasten en baten per programma op productniveau te publiceren.

2.2.5 Indicatoren: BBV- en aanvullende indicatoren

Onder de W-vraag "Wat zijn de indicatoren?" zijn bij elk beleidsprogramma afgelopen jaren indicatoren opgenomen die relevant zijn voor de doelstellingen in het programma. Deze zijn grofweg in te delen in wettelijk verplichte BBV-indicatoren en eigen Dordtse aanvullende indicatoren. In de periode voorafgaand (2014-2018) aan afgelopen raadsperiode ontstond een grote wirwar aan diverse indicatoren. Dit was het resultaat van een opeenstapeling van zaken die al gemeten werden en waar weer nieuwe indicatoren aan waren toegevoegd. Daarom is in het afgelopen KSV 2018-2022 met een raads werkgroep toegewerkt aan een behapbaar aantal indicatoren die relevant waren. De verplichte BBV-indicatoren zijn daarbij het uitgangspunt geweest, samen met aanvullende indicatoren die een duidelijke link met het politiek akkoord hadden (zoals bijvoorbeeld de 4.000 woningen en arbeidsplaatsen, zoals benoemd in het vorige coalitieakkoord). Ook nu is het voorstel om met een raads werkgroep te onderzoeken welke aanvullende indicatoren relevant zijn om op te nemen naast de verplichte BBV indicatoren. Omdat dit tijd vergt en het politiek akkoord om moment van schrijven nog niet bekend is, stellen we voor dit op te pakken na het publiceren van de Begroting 2023. In de Begroting 2023 worden daarom alleen BBV-indicatoren opgenomen.

Voorstel 4:

Met een raads werkgroep na publicatie van de Begroting 2023 te onderzoeken welke mogelijke aanvullende indicatoren naast de verplichte BBV-indicatoren kunnen worden opgenomen in de P&C-producten. En voor de Begroting 2023 alleen BBV-indicatoren op te nemen.

2. Sturen en Verantwoorden: Bestuursrapportage & Jaarstukken

In dit hoofdstuk staat het *Sturen en Verantwoorden* centraal met daarbij de Bestuursrapportage en de Jaarstukken als centrale producten.

2.1 Bestuursrapportage: integreren met Kadernota?

Bij eerdere besprekingen van de Bestuursrapportage (Burap) is geconstateerd dat de gebruikswaarde kan worden vergroot. Dit kan door andere en/of meer informatie op te nemen, informatie anders te presenteren en/of het moment van oplevering te veranderen. Zo bestond al in het vorige KSV het idee om de Kadernota en Bestuursrapportage aan elkaar te koppelen, zodat informatie over de huidige stand van zaken (wat gaat goed en wat gaat niet goed) meegenomen kan worden in de besluitvorming rondom de Kadernota (bijsturen en begrotingsbijstelling), en effecten voor het lopende jaar en de komende jaren in één keer en eenduidig kunnen worden verwerkt. Ook hebben dan de regiogemeenten dan eerder informatie over de uitvoering van het lopend jaar, die zij op hun beurt in de eigen cyclus moeten verantwoorden. Een mogelijke andere optie is om deze koppeling (check/act) tot stand te brengen door de Burap aan de Begroting te koppelen. Gesignaleerde afwijkingen met gevolgen voor jaren erna worden dan in de begroting verwerkt. Een nadeel van deze optie is dat we graag zoveel mogelijk werken met één integraal afweegmoment van beleid en schaarse middelen (bij de kadernota). Niet alle ideeën zijn praktisch en technisch en op korte termijn haalbaar. We zullen hierover op een later moment met een separaat voorstel komen, dat in overleg met de regiogemeenten tot stand is gekomen.

Een nieuwe cyclus waarin de Bestuursrapportage is gekoppeld aan de Kadernota zou er dan als volgt uit kunnen zien:

Maart-april (t-1): Kadernota (uitgangspunten begroting)

Oktober (t-1): Begroting (plan = kiezen)

Oktober-december (t-1): ambtelijke uitwerking in jaarplannen (wie, wat, wanneer)

Oktober-maart (t): uitvoering (do)

Maart-april (t): Bestuursrapportage (check) / **Kadernota** (act = sturen en plan = opnieuw kiezen)

April-februari (t): uitvoering (do)

Februari-april (t+1): Jaarstukken (check = verantwoorden en act = besluiten)

Voorstel 5:

Nader onderzoek te doen naar een mogelijke samenvoeging van Bestuursrapportage en Kadernota en regionale afspraken over de cyclus en wijze van besluitvorming.

In een mogelijke samenvoeging zal in samenspraak met de Auditcommissie plaatsvinden en in ieder geval niet voor de Bestuursrapportage 2023/Kadernota 2024 plaatsvinden.

2.2 Jaarstukken: met het goede gesprek naar meer kwalitatief verantwoorden

Het begrip verantwoording wordt logischerwijs vaak in verband gebracht met het begrip controle. Waar controle het handelingsperspectief van de controleur (in dit geval: de gemeenteraad) als uitgangspunt neemt, neemt verantwoording het handelingsperspectief van de verantwoorde partij (in dit geval: het college) als uitgangspunt. De Jaarstukken staan in het teken van verantwoorden, verantwoording van het college aan de raad over het gevoerde beleid. Het is in deze een spiegeling aan de eerder vastgestelde begroting, heeft het college uitgevoerd wat in de begroting werd vastgelegd? Wat zijn de behaalde resultaten en wat zijn de (financiële afwijkingen)? Deze spiegel is

afgelopen periode vrij letterlijk genomen door elke afzonderlijke activiteit uit de beleidsprogramma's te wegen met een "stoplichtmodel". Zowel bij de Bestuursrapportage alsook in de Jaarstukken wordt met een groen-oranje-rood symbool aangegeven of de voorgenomen activiteit respectievelijk behaald, vertraagd/gewijzigd of niet behaald is. Tevens wordt een uitgebreide verantwoordingstekst per activiteit opgenomen in de Jaarstukken om zo de begrotingstekst te *spiegelen* met de verantwoordingstekst. Dit is een gedetailleerde en tijdsintensieve bezigheid die enerzijds veel informatie geeft en anderzijds ook een schijnvolledigheid lijkt te presenteren. Immers zijn –zoals eerder beschreven- afgelopen periode vooral de nieuwe "growing concern" activiteiten gepresenteerd in de beleidsprogramma's en zijn niet of minder de reguliere activiteiten opgenomen. Het kan dus zijn dat veel van de voorgenomen activiteiten wel zijn behaald (groen gevinkt), maar desondanks er een (grote) onder- of overbesteding in het programma heeft plaatsgevonden met betrekking tot de reguliere activiteiten, en dit niet direct naar voren komt in de verantwoording over het beleid. Zo kan een discrepantie ontstaan tussen enerzijds de status van het ogenschijnlijk behaalde beleid en de werkelijk behaalde financiële resultaten. Door, zoals hier eerder voorgesteld, ook reguliere activiteiten in de begroting op te nemen, wordt een deel van deze discrepantie teniet gedaan.

Tevens heeft de ervaring van afgelopen periode geleerd dat het gesprek tussen raad en college over individuele activiteiten soms zoveel nadruk heeft gekregen (wel of geen groen, oranje, rood), dat de hoger gelegen doelstelling uit beeld raakt. Waar het was beoogd dat de gedetailleerde informatie in de Bestuursrapportage en Jaarstukken het "goede gesprek" zouden faciliteren over *sturen en verantwoorden*, en waar het stoplichtmodel een versimpeld overzicht van de werkelijkheid moest bieden, lijkt de balans soms omgeslagen. We zien daarom ruimte voor verbetering en verbreding van de huidige manier van verantwoorden. Mede geïnspireerd door het essay '*Rijker verantwoorden, met regie*' (Scherpenisse, Vos en Van Twist schetsen, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2020), zien we kansen om de Dordtse verantwoording te verrijken. Een aantal noties uit dat essay lijken in meer of mindere mate ook op te gaan voor de praktijk van de gemeente Dordrecht. Vier belangrijke noties op een rij:

"Cijfers worden niet in de ban gedaan (de basis voor sturing en besluitvorming moet altijd juiste, zo volledig mogelijk en tijdige informatie zijn), maar staan vaak wel teveel centraal terwijl ze niet het hele verhaal vertellen en geen inzicht geven in de kern van de taaie vraagstukken waar de uitvoering mee te maken heeft." [...] "De ambitie is om meer te laten zien van de veelzijdigheid en de veelkleurigheid van het werk en daarmee verantwoording naar een hoger niveau te tillen." [...] "Daarom is het nodig om rijkere verantwoording vorm te geven vanuit het besef dat het ertoe doet wie er verantwoording vraagt, maar ook waar dat gebeurt, vanuit welke invalshoek en met welke relevantiestructuur." [...] "Of verantwoording rijk wordt, hangt niet alleen af van de inhoud van verantwoording, maar ook van het samenspel tussen de verschillende betrokkenen."

Wanneer we dit vertalen naar de Dordtse situatie, zien we kansen om de veelal kwantitatieve informatie uit P&C-producten te verrijken met kwalitatieve vormen. Een les uit het essay is dat er niet voorgeschreven wordt hoe die rijkere verantwoording precies vormgegeven wordt, maar dat deze wijze van verantwoorden aansluit bij de behoeften van de ontvanger, in dit geval: de gemeenteraad. Een inhoudelijk onderwerp zou de voortgang van de 'Agenda Dordrecht 2030' kunnen zijn. Daar hebben we immers eerder voorgesteld om de betrokkenheid van de gemeenteraad via meer kwalitatieve methoden te bevorderen. Dit zou kunnen door middel van werkbezoeken van een aantal leden van de gemeenteraad en college en betrokken ambtenaren aan het werk in uitvoering (de 'businesscases'). Dat biedt hoogstwaarschijnlijk een ander, aanvullend soort inzicht in de voortgang en de kans op een 'rijker' gesprek tussen betrokkenen. Hoe dit precies vorm gegeven wordt dient, zoals gezegd, in samenspel bepaald te worden. Ook ten aanzien van reguliere activiteiten uit de begroting kan een kwalitatieve vorm van verantwoorden een verrijking zijn, denk aan een gesprek met inwoners over veiligheid in de buurt, voorzieningen en de zorg. We adviseren daarom om enerzijds de huidige manier van verantwoorden met het stoplichtmodel te beëindigen, en anderzijds meer vormen van kwalitatief verantwoorden toe te passen. In gesprek tussen raad en het nieuwe college kan worden bepaald waar de informatiebehoefte ligt en hoe dit kan worden vormgegeven.

Voorstel 6:

De huidige manier van Verantwoorden met een "stoplichtmodel" (groen-oranje-rood) te beëindigen en meer te focussen op de realisatie (baten/lasten) en afwijkingen van zowel going concern activiteiten (regulier) alsook growing concern (nieuwe) activiteiten.

Voorstel 7:

Meer vormen van kwalitatief verantwoord en toe te passen als aanvulling op de reguliere verantwoording van Bestuursrapportage en Jaarstukken en zo de verantwoording te verrijken en de leefwereld boven systeemwereld te zetten.

3. Lopende zaken

Een aantal thema's vragen nu niet om een expliciete keuze, maar raken wel aan KSV. Dit zijn thema's die al in gang gezet zijn (veranderende regionale samenwerking, Monitoring Agenda Dordrecht 2030, spelregels/financiële verordening) of op een later moment actueel worden (indicatoren). Die thema's geven we in dit hoofdstuk een plek. Wat betreft de spelregels is het streven deze te verwerken in een aangepaste financiële verordening, die gelijktijdig met KSV, of indien niet haalbaar kort daarna, kan worden vastgesteld.

3.1 Monitoren Agenda Dordrecht 2030

In november 2019 heeft de raadscommissie Bestuur & Middelen in een themabijeenkomst 'Strategisch investeren in Dordt 2030' de kaders voor het investeringsprogramma Agenda Dordrecht 2030 aangegeven. Op basis hiervan heeft het college een definitief toetsingskader opgesteld. Begin 2020 heeft de gemeenteraad het prioriteringskader Agenda Dordrecht 2030 vastgesteld. Dit prioriteringskader maakt het mogelijk om de reserves, ontstaan door de verkoop van de Eneco-aandelen, op een ambitieuze en verantwoorde te reserveren voor investeringen in de stad. In december 2020 heeft de raad ermee ingestemd dat op de zeven voorgestelde programma's business cases worden uitgewerkt.

Om alle investeringen zorgvuldig te kunnen monitoren is vervolgens het 'Raamwerk: Monitoring en volgen voortgang Agenda 2030' opgesteld (december 2021 behandeld in de drie raadscommissies). In deze notitie zetten we de belangrijkste afspraken uit het investeringsprogramma Agenda Dordrecht 2030 in relatie tot het 'sturen en verantwoorden' op een rij (het kiezen, bijvoorbeeld door te 'prioriteren', heeft al eerder vorm gekregen).

Het doel van de monitoring is om zowel college als raad periodiek te informeren over en te betrekken bij de voortgang op de Agenda 2030 doelen en de uitvoering van de programma's die zijn gefinancierd met de middelen uit opbrengst van de Eneco-aandelen (de Reserve Agenda 2030 en reserve dividend compensatie). Deze monitoring valt dus uiteen in het volgen van de voortgang op een aantal onderdelen:

1. De voortgang op (a) de doelstellingen en (b) de factoren/variabelen ("raderen") die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Doel is om in beeld te brengen of de maatschappelijke doelen uit de Agenda 2030 in praktijk ook dichterbij komen.
2. De voortgang op de afzonderlijke programma's/reserveringen. Doel is hier om te laten zien of de concrete investeringen ook echt plaatsvinden en welke concrete acties zijn gerealiseerd.

De onderdelen 1 en 2 nemen we op in een jaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad over de voortgang op de Agenda 2030. De vorm van de rapportage is een raadsinformatiebrief die gelijktijdig met de kadernota in de raad ligt. De rapportage is bedoeld om een overzicht over de hele agenda te schetsen en de hoofdlijn van de voortgang op de afzonderlijke programma's/reserves. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de verantwoording en wordt de raad in gelegenheid gesteld om (bij te) sturen.

In aanvulling op deze overall rapportage zal de raad meer gedetailleerde informatie over de programma's ontvangen in voortgangsrapportages per programma en bij kredietaanvragen. Er is bewust gekozen om de monitoring Agenda 2030 gelaagd in te richten, zodat aangesloten kan worden bij verschillende informatiebehoeften. De overkoepelende doelen van de Agenda 2030 zijn: Groei van bevolking; Groei van werkgelegenheid; Groei van economie en Behoud van publieke voorzieningen. De voortgang op deze overkoepelende, strategische doelstellingen wordt, met in gang van de Begroting 2022, via een nieuw dashboard inzichtelijk gemaakt. Op deze wijze kan de raad de outcome volgen.

3.2 Betekenis van veranderende regionale samenwerking voor Dordts KSV

Met het aanpassen van de governance voor de regionale samenwerking, het stoppen van de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur, is ook het gezamenlijke sturings- en verantwoordingsinstrumentarium veranderd. Uiteraard is er geen GRD-begroting en jaarverantwoording meer. Daarvoor in de plaats krijgt de GR Sociaal zijn eigen sturing- en verantwoordingsinstrumenten. En zijn er wat de bedrijfsvoering betreft in de samenwerkingsovereenkomst tussen servicegemeente Dordrecht en de gemeenten (op dit moment globale) afspraken gemaakt over verantwoordingsrapportages. Op het gebied van de Groeiagenda verandert er niets: we behouden de jaarlijkse monitor voor de gemeenten die onder regie van Dordrecht 'meervoudig lokaal' wordt opgesteld.

Het aanpassen van de regionale samenwerking leidt voor Dordrecht tot een aantal essentiële veranderingen, namelijk: Ten eerste is de positie van Dordrecht als centrumgemeente binnen onze regio nog belangrijker geworden. Dordrecht kan en moet regie nemen op het beter in positie komen, als stad én als regio. Want hoewel we als Drechtsteden de samenwerking binnen een GRD deels loslaten, is het belang van regionale samenwerking net zo groot. En wordt dat belang komende jaren alleen maar groter als het kabinet voor veel dossiers de regio als eerste samenwerkingspartner ziet. Dordrecht speelt daar als centrumgemeente een sleutelrol in, als 'vooruitgeschoven post' naar hogere overheden, namens de zeven gemeenten. Maar ook als initiatiefnemer voor doorontwikkeling van de stad Dordrecht die een positief effect hebben op onze regio. Projecten als de Spoorzone, de doorontwikkeling van het Stationsgebied, het Leerpark en de Gezondheidsboulevard: allemaal projecten voor de stad met een even zo grote uitstraling op de hele regio. Slim Samen Vooruit!

Ten tweede is Dordrecht vanaf 1 januari 2022 de uitvoeringspartner voor bedrijfsvoering. In die rol levert Dordrecht aan gemeenten, SDD, OZHZ en DG&J, diensten en producten die voorheen door de GRD werden geleverd op het gebied van belastingen, onderzoek, ingenieursdiensten en bedrijfsvoering. Met het overnemen van deze taken van de GRD en het daarop aanpassen van de governance willen we efficiënter gaan werken én meer innovatief. Dat vergt een investering, maar we denken dat we meer publieke waarde creëren met een eigentijdse, innovatieve bedrijfsvoering. Dat komt onze dienstverlening aan burgers en bedrijven ten goede.

Wat betekent dit voor de manier waarop de raad *keuzes* maakt? Voorop gesteld: de inhoudelijke ambities van stad (en regio) zijn en blijvend leidend. Samenwerking is geen doel op zich en zou in die zin ook geen eigenstandige ambitie moeten zijn in. Het is een middel om die ambities waar te maken.

Het intensiveren van de rol van centrumgemeente vraagt om investeringen in capaciteit en geld. Daarom is het goed om binnen het KSV-instrumentarium (meer) aandacht te besteden aan de hernieuwde rol van onze stad en in het P&C-instrumentarium informatie toe te voegen over de investeringen die Dordrecht doet om de eigen en gezamenlijke ambities van stad en regio dichterbij te brengen. Centrale vragen daarbij:

- Hoe willen we de regionale samenwerking inzetten om onze ambities beter waar te maken?
- Welke investering in aandacht en middelen steken we in de regio en welk effect hebben die inspanningen op het (maatschappelijk) resultaat?
- Is de dienstverlening efficiënter gebleken? Zijn we in staat innovaties sneller tot stand te brengen?

Deze vragen kunnen een (prominentere) plek krijgen in het programma "Bestuur en Financiën" en de paragraaf bedrijfsvoering. Ook is het goed in de andere programma's meer te laten zien mét wie en vóór wie we activiteiten tot uitvoering brengen. In één begrotingsprogramma, zonder uitzonderingen, voert Dordrecht regionale taken uit en delen we de lasten met onze partners.

3.3 Spelregels

Bij de uitvoering van de P&C-cyclus is de afgelopen bestuursperiode vanuit de raad een aantal verzoeken gedaan tot verbetering of verduidelijking van de spelregels. Enerzijds is het lastig om voor elke situatie een passende regel vast te leggen (wanneer is iets bijvoorbeeld van politiek belang, wat kan in een P&C-document of vraagt om een separaat raadsvoorstel, hoe gedetailleerd moet de informatie naar de raad zijn?), anderzijds kunnen dergelijke regels helpen en voorkomen dat aanvullende besluiten nodig zijn. Door aan te geven waar de raad zelf in positie wil blijven, maar ook waar dat niet nodig is kunnen we zaken efficiënter regelen. Daarom werken we bij dit beleidsvoorstel een aantal voorstellen uit, die vervolgens kunnen worden toegevoegd aan de financiële verordening. Daarmee wordt het spel duidelijker én besparen we ambtelijk en bestuurlijk tijd.

Zoals hiervoor al gesteld zijn beoogde regels niet altijd strak en eenduidig te formuleren en is dat ook niet altijd wenselijk. Ook komt het voor dat formele regels vragen om (lange) procedures en extra werk, maar de situatie vraagt om snel(ler) handelen, zoals bij de coronacrisis of de oplopende energierekening bij burgers of is de extra tijdsinspanning ondoelmatig. Daarom is het goed om naast regels leidende principes af te spreken, die regelen hoe raad en college met elkaar om willen gaan en richting geeft aan hun handelen. Welke ruimte en vertrouwen geeft de raad aan het college om keuzes te maken en te kunnen handelen? Waar moet het college vooraf toestemming vragen en wat mag zij achteraf uitleggen?

In de praktijk leiden formele regels bij veel gemeenten tot een stroom van raadsvoorstellen en richting het eind van het jaar tot een "slotwijziging", waarna bij de jaarstukken geconcludeerd kan worden dat de realisatie nauwelijks afwijkt van de *gewijzigde* begroting. Dit helpt het voeren van een verantwoordingsdebat bij de jaarstukken niet en zorgt voor extra werk. Het college doet dit graag anders: Minder bijstellen en meer uitleggen. Actiegericht en handelend, waarbij de raad zo snel en goed mogelijk geïnformeerd wordt.

3.3.1 Budgetspelregels en mandaat

Met de vaststelling van de programma-indeling en de daaraan gekoppelde budgetten ligt vast binnen welk mandaat het college zelf kan sturen bij de uitvoering van het programma. Daarmee is een belangrijk deel geregeld, maar nog niet alles. Aanvullende kaders liggen vast in de financiële verordening. In Dordrecht is deze verordening summier en op hoofdlijnen ingericht. Dat heeft voordelen, maar ook nadelen. In de vorige bestuursperiode is n.a.v. een ingediende motie een voorstel in de commissie Bestuur en Middelen besproken, waarin enkele verbeteringen zijn voorgesteld, die hieronder zijn uitgewerkt.

Nieuw beleid en extra middelen

Bij de Kadernota en Begroting kunnen voorstellen voor "nieuw beleid" worden opgenomen. Daarnaast worden vanuit het Rijk, Provincie en andere partners regelmatig extra middelen beschikbaar gesteld, die aan de Begroting worden toegevoegd. Het kan gaan om incidentele of structurele middelen en van geheel vrij afweegbare middelen tot duidelijk vastgelegd waaraan de middelen besteed moeten worden. Het toevoegen van deze extra budgetten aan de programma's vindt nu vaak op basis van een korte toelichting plaats, bijv. in de kadernota of in een raadsvoorstel verzamelwijziging. Zonder aanvullende regels af te spreken is het college daarmee direct bevoegd alle middelen die aan een programma zijn toegevoegd in te zetten. Omdat op het moment dat middelen in de begroting worden verwerkt nog niet altijd precies duidelijk is hoe de middelen zullen worden ingezet, kan de raad de wens hebben wel middelen vrij te maken/houden voor een bepaalde ontwikkeling, maar het college nog geen toestemming te verlenen om over te gaan tot uitvoering. Daarbij kan zij de eis stellen eerst een uitwerkingsvoorstel voorgelegd te krijgen. Ook kan de raad bij vrij of breed afweegbare middelen (m.n. algemene uitkering) besluiten de middelen voor een ander doel in te zetten.

Op dit moment wordt vaak gewacht met het opvoeren in de begroting óf worden de middelen eerst op een stelpost gezet, waardoor later nieuwe begrotingswijzigingen (en raadsbesluiten) nodig zijn. Om de begroting actueel te houden en het aantal raadsvoorstellen en begrotingswijzigingen beperkt te houden stellen we voor (aanvullende) middelen zoveel mogelijk direct in het begrotingsprogramma op te nemen waarvoor ze beoogd zijn om in te zetten en daar waar een nadere uitwerking (en politiek debat) gewenst is te spreken van een "reservering/labeling", waarbij eerst een nader raadsvoorstel volgt voordat het college over de middelen kan beschikken.

Het verwerken van circulaire gaat op dit moment ook in twee stappen. De raad ontvangt een raadsinformatiebrief, waarna op een later moment (gefragmenteerd) onderdelen in de begroting

worden verwerkt, via separaat raadsvoorstel of verzamelwijziging. We stellen voor in het vervolg bij elke circulaire een raadsvoorstel te maken (in plaats van een raadsinformatiebrief), waarbij verwerking in de begroting direct plaatsvindt. Daar kan de raad dan direct invloed uitoefenen op de inzet van afweegbare middelen en bestaat de mogelijkheid voor bepaalde onderdelen te spreken van "reservering/labeling".

Tot slot worden jaarlijks diverse extra middelen ontvangen vanuit subsidies en andere partners waarmee wordt samengewerkt. Dit leidt vaak tot neutrale begrotingswijzigingen waarbij de lasten en baten met een bepaald bedrag toenemen. Dit vraagt formeel om een raadsbesluit. Om de administratieve last te beperken doen wij dit met een korte tabel in de verzamelwijziging óf lichten we de afwijking op lasten en baten achteraf toe.

Voorstel 8:

Aanvullende middelen worden zoveel en zo snel mogelijk in de programmabegroting verwerkt. Bij Begroting, Kadernota en Circulaires wordt expliciet aangegeven welke extra middelen die direct aan programma's worden toegevoegd een "reservering/labeling" betreffen, waarvoor een aanvullend Raadsvoorstel volgt, voordat het college tot uitvoering kan overgaan.

Voorstel 9:

In de financiële verordening opnemen dat neutrale wijziging van lasten en baten voor samenhangende activiteiten die passen binnen het bestaand beleid via een korte tabel in een verzamelwijziging technisch aan de raad worden voorgelegd, zonder verdere toelichting en buiten de rechtmatigheidsverantwoording vallen. In de tabel wordt de activiteit, bedrag en geldverstrekker opgenomen.

Investeringskredieten

Met de programma-indeling zijn de grenzen voor het college om te kunnen handelen voor de exploitatie vastgelegd. Dit zegt echter nog niets over investeringskredieten. Indien hiervoor geen nadere afspraken worden gemaakt geldt dat voor elk investeringskrediet het college geen euro mag overschrijden. Omdat de kredieten administratief gedetailleerd worden vastgelegd en in de begroting worden opgenomen, leidt dit in de praktijk tot vele voorstellen voor begrotingswijzigingen. Daarom is geadviseerd af te spreken wat het wenselijk niveau is waarbij de raad kiest en stuurt en waar het college mandaat heeft.

Omdat het bij investeringen kan gaan om aanzienlijke bedragen en de lasten jaren kunnen doorwerken in de exploitatiebegroting is het goed om dit niet op het programmaniveau te leggen, maar op een niveau lager. Het productniveau, één niveau onder het programma, lijkt daarom het meest geschikt. Dat betekent dat de raad voortaan kredieten voor bijvoorbeeld "sport" vaststelt en niet zoals nu "vervanging doelgebied sportveld A Schenkeldijk". De raad kan daarnaast voor kredieten besluiten dat hiervoor aparte verantwoording nodig is, zoals bijvoorbeeld voor de bouw van Huis van Stad en Regio (valt binnen product overhead waar meerdere investeringen in bedrijfsvoering zijn ondergebracht).

Ook zorgt dit ervoor dat als er tussen componenten van investeringen verschillen optreden, niet direct nieuwe raadsbesluiten nodig zijn. Zo bestaat de investering in huis van Stad en Regio uit verschillende componenten, zoals inrichting, installaties, casco etc. Wel is het goed te beseffen dat als verschuiving leidt tot significante extra kapitaallasten (door te schuiven naar componenten met een kortere levensduur), dan wel een raadsbesluit nodig is, omdat dit het budgetrecht op de exploitatie (van de jaren erna) raakt.

Voorstel 10:

Het autorisatieniveau van kredieten vaststellen op productniveau, waarbij de raad in specifieke gevallen expliciet kan besluiten autorisatie te beperken tot één project.

3.3.2 Budgetoverheveling en schuiven met geld

Formeel stelt de raad de begroting per kalenderjaar vast. De uitvoering van projecten en kredieten vindt echter vaak over meerdere jaren plaats en loopt niet altijd volgens planning. Dit heeft allerlei onvoorziene oorzaken of kan een bewuste keuze zijn in verband met afstemming op andere projecten en partijen in de stad. Het schuiven van middelen die de datumgrens van 31 december passeren vraagt formeel om een (nieuw) raadsbesluit. Dit geldt zowel voor investeringen als exploitatiebudgetten. Met dit "geschuif" gaat veel ambtelijke en bestuurlijke tijd verloren en het vertroebelt het overzicht in de P&C-documenten. Het is hierdoor niet altijd duidelijk waar het gaat om "technische besluiten" en waar om politiek relevante verantwoording of keuzes.

Om het inzicht te vergroten én efficiënter te werken stellen wij een "systeembesluit" voor. In dit systeembesluit spreekt de raad af in welke gevallen verschuiven van middelen is toegestaan (en daarmee geen apart raadsbesluit meer vraagt). De grootste winst is te halen door bij meerjarige projecten een planperiode af te spreken. Het college is dan binnen de planperiode bevoegd te schuiven binnen het totale budget en uiteraard zolang dit past binnen de afgesproken activiteiten en kaders.

Er zijn grofweg drie groepen middelen, waarvoor in de huidige werkwijze besluitvorming over verschuiven op verschillende momenten en manieren plaatsvindt. Het gaat om de volgende groepen:

1. *Reguliere exploitatiemiddelen*

Indien na de uitvoering van enig jaar exploitatiemiddelen resteren stelt de raad vast hoe dit resultaat bestemd mag worden. Dit gebeurt in juni bij vaststelling van de jaarstukken. Omdat het college daardoor formeel van 1 januari tot de datum van vaststelling van de jaarstukken niet bevoegd is door te gaan met de activiteiten, is hiervoor een apart raadsvoorstel in januari bedacht (genaamd budgetoverheveling), waarbij de raad vooruitlopend op de jaarstukken een besluit neemt over een deel van de resultaatbestemming. In dit raadsvoorstel worden alleen lopende projecten opgenomen en bijbehorende restantbudgetten (zogenaamde "technische resultaatbestemming"). Er worden geen voorstellen voor nieuw beleid of aanvullende incidentele middelen opgenomen.

2. *Middelen in bestemmingsreserves*

In Dordrecht geldt voor de meeste bestemmingsreserves dat slechts de werkelijk uitgegeven bedragen worden onttrokken aan de reserve, en daarmee overschotten ontstaan bij de uitvoering in enig jaar niet in het resultaat belanden. Daarmee zijn de middelen "veilig gesteld" voor het lopende project, maar vraagt het een raadsbesluit om een onttrekking uit de betreffende bestemmingsreserve te doen in het jaar erop (in dat begrotingsjaar was die onttrekking immers nog niet voorzien). Deze begrotingswijzigingen vinden nu plaats via de 1^e verzamelwijziging van het volgende jaar.

3. *Investeringskredieten*

Voor resterende middelen op investeringskredieten wordt in de jaarstukken een tabel opgenomen, waarbij wordt aangegeven welke kredieten nog niet worden afgesloten en doorschuiven naar het volgende jaar. Deze tabel wordt met de vaststelling van de jaarstukken administratief verwerkt in de begroting van het jaar erop. Ook wordt vaak bij de 2^e verzamelwijziging al een correctie gemaakt op verwachte onderbestedingen, waarbij zowel het lopende boekjaar als het daarop volgende boekjaar wordt aangepast.

We stellen voor om besluitvorming voor deze drie groepen in het vervolg op één duidelijk moment, bij vaststelling van de jaarstukken, te laten plaatsvinden. Daar kan dan ook het verantwoordingdebat plaatsvinden (is het realisatietempo van het college voldoende geweest?) en een integrale afweging worden gemaakt over de door te schuiven middelen. Door deze integrale benadering kan ook het resultaat en de financiële positie worden beschouwd bij de afweging op de inzet van de resterende middelen.

Ten behoeve van het rechtmatigheidsvraagstuk is het daarbij wel nodig om het volgende systeembesluit te nemen. De raad geeft het college de bevoegdheid in alle gevallen door te gaan met het uitvoeren van vertraagde activiteiten uit het vorige jaar binnen de resterende middelen, totdat de raad anders beslist. Zonder een dergelijk besluit zou het college immers 5 maanden onrechtmatig handelen en het risico lopen dat de raad besluit niet door te schuiven én het college toch al uitgaven heeft gedaan.

Voorstel 11:

Onderbesteding op exploitatiebudgetten, bestemmingsreserves en investeringskredieten integraal verantwoord in de jaarstukken.

In de financiële verordening opnemen dat het college na het passeren van de jaargrens door mag gaan met de uitvoering van projecten, binnen de daarvoor vastgestelde kaders, waaronder ten minste het totale budget/krediet, totdat de raad anders beslist.

Voorstel 12:

Aan projecten, bestemmingsreserves en investeringskredieten wordt een planperiode gekoppeld, waarbinnen verschuiving van middelen is toegestaan (geen expliciete besluitvorming, maar wel overzicht bij jaarstukken).

Voorstellen voor het schuiven met budgetten buiten planperiode of waarvoor geen planperiode is vastgelegd worden expliciet opgenomen in de beslispunten bij de jaarstukken

3.3.3 Structureel versus incidenteel

Vanuit (een deel van) de vorige raad is de volgende suggestie geopperd:

Begroot wat blijvend is ook structureel

De begroting moet structureel sluitend zijn. Om dit te bereiken hanteren we de "Dordtse werkwijze" (uitspraak wethouder Burggraaf), waarbij zaken die we op zich voor meerdere jaren doorvoeren vaak voor 4 jaar van middelen worden voorzien. Vervolgens moet een nieuwe raad bij zijn aantreden maar zorgen voor het opnieuw vinden van middelen. Suggestie: stop daarmee en raam zaken die we permanent willen doorvoeren ook structureel. Raam alleen zaken incidenteel als het echt om eenmalige zaken gaat.

Dit idee gaat niet zozeer over de sturing en informatie-uitwisseling tussen College en Raad, maar meer over politieke keuzes omtrent de financiële strategie (t.a.v. de gewenste mate van solvabiliteit en risico). Wat betreft sturing en verantwoording volgen wij in de huidige P&C-documenten het BBV en wordt uitvoerig inzicht gegeven in welke zaken incidenteel zijn opgenomen (en gedekt in de meerjarenbegroting). De informatievoorziening schiet in onze ogen niet tekort; de keuzes die politieke partijen o.b.v. dit inzicht willen maken kunnen vervolgens verschillen.

	Bedragen x € 1.000			
	2022	2023	2024	2025
Structurele exploitatieruimte				
Saldo van totale baten en lasten	-15.793	-5.935	-77	-5.059
Saldo van totale toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	18.989	6.939	-3.279	2.364
Begrotingssaldo na bestemming	3.205	1.005	-3.352	-2.695
AF: incidentele reservemutaties	12.655	161	-10.390	-4.982
AF: incidentele baten en lasten	-12.639	-380	9.718	3.679
Structureel begrotingssaldo	3.188	1.224	-2.679	-1.392
Totale baten	526.351	503.850	486.336	488.681
Structurele exploitatieruimte	0,6%	0,2%	-0,6%	-0,3%
-/- = nadelig saldo				

Alle incidentele posten worden toegelicht (klein stukje uit de Begroting 2022):

Bouwend en Bereikbaar Dordrecht

Lasten:

- Beleidswens proef gratis openbaar vervoer voor 65+ers (€ 506.000).
- Beleidswens instellen restauratiefonds (€ 100.000).
- Beleidswens parkeren voor mantelzorgers (€ 155.000).
- Transitietraject Omgevingswet (€ 238.000).
- Project 'Zuidelijk Stationsgebied' (€ 2.776.000).
- Project Dordtse Mijl spoorbeveiliging (€ 1.013.000).
- Grondexploitaties (€ 26.643.000).
- Bedragen < € 100.000 (€ 10.000).

Baten:

- Ontvangen subsidies bij project 'Zuidelijk Stationsgebied' (€ 916.000).
- Grondexploitaties (€ 34.284.000).

Bovenstaande overzichten geven o.i. voldoende duidelijkheid over welke zaken incidenteel gedekt zijn en hierover het politieke debat te kunnen voeren.

**Voorstel 13:
De werkwijze en informatievoorziening in de P&C cyclus t.a.v. incidentele middelen
ongewijzigd laten.**