

Beïnvloedbaarheid van de begroting van de gemeente Ridderkerk

Onderzoek van de Rekenkamer Ridderkerk





Inhoud

Voorwoord	2
Leeswijzer.....	2
DEEL I De essentie van het onderzoek	3
Het doel van het onderzoek.....	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	9
Bijlage. Schematische weergave van het totaal kader aangaande sturing en beheersing (ideaal)	11
Bestuurlijke reactie	12
Nawoord rekenkamer	13
Deel II Nota van bevindingen	14



Voorwoord

De totale beschikbare middelen van gemeenten zijn doorgaans kleiner dan het totaal aan bestuurlijke ambities. Dat vraagt voortdurend om het maken van keuzes. Niet alles kan (tegelijk). Iedere euro kan maar één keer worden uitgegeven. Inzicht in de ruimte in de begroting is daarbij een continue proces. De vraag die steeds bestuurlijk centraal staat, bijvoorbeeld voor invulling nieuwe opgaven (klimaat, energie, etc.), maar ook voor reguliere taken: waar zit de keuzeruimte in de begroting?

De begroting 2025-2028 van de gemeente Ridderkerk laat voor het jaar 2025 een sluitend structureel begrotingssaldo zien. De jaren 2026 en verder zijn niet sluitend, mede vanwege de korting van het gemeentefonds. De VNG en de provincie Zuid-Holland hebben te kennen gegeven om deze tekorten onverbloemd te laten zien en (nog) geen maatregelen op te nemen in de begroting 2025. Wel raden zij aan om na te denken over bezuinigingen of ombuigingen.

Voor de periode 2026 en verder zal de gemeente Ridderkerk maatregelen moeten treffen om het tekort op de begroting om te buigen. In de Kaderbrief 2026 is een aantal financieel technische mogelijkheden opgenomen die, zoals het er nu naar uitziet vanwege een gunstige prognose van de Voorjaarsnota van het Rijk, afdoende zullen zijn om de begroting 2026 tot en met 2029 reëel en structureel sluitend te krijgen. Een lijst met ombuigingsmaatregelen die in beeld zijn gebracht wordt door het college op dit moment niet noodzakelijk geacht. Om de gemeenteraad de komende periode te faciliteren bij het maken van keuzes over de begroting heeft de rekenkamer onderzocht in welke mate de begroting van Ridderkerk beïnvloedbaar is. Dit onderzoek is uitgevoerd door BMC.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- het doel van het onderzoek;
- het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad;
- de conclusies uit het onderzoek;
- de aanbevelingen voor beïnvloedbaarheid van de begroting.

Voor degenen die geïnteresseerd zijn in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II (nota van bevindingen) het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



DEEL I De essentie van het onderzoek



Het doel van het onderzoek

De rekenkamer wil de gemeenteraad van Ridderkerk inzicht geven in de ruimte die er is binnen de begroting om beleidskeuzes te maken. Daarnaast is het de bedoeling om een oordeel te geven over de flexibiliteit van de middelen. Ten slotte wil de rekenkamer aanbevelingen formuleren die de beleidsruimte (en vooral de keuze daarin voor de raad) vergroten.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Hoe groot is de mate van beïnvloedbaarheid van de begroting?
2. In hoeverre kan de sturing door de raad ten aanzien van de begroting worden versterkt?

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de rekenkamer vier onderzoeksvragen geformuleerd die in de onderzoeksverantwoording zijn opgesomd. Hierbij plaatsen we de opmerking dat in het onderzoek breder is gekeken, namelijk naar de volledige P&C-cyclus en -documenten. Dit is gedaan, omdat dit alles raakt aan de sturing en beheersing door de raad en zoals het woord al zegt, het een cyclus is.

Hierna gaan we in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.



Conclusies

1. Het proces van totstandkoming van de P&C-documenten binnen de gemeente Ridderkerk kan gekarakteriseerd worden als gestroomlijnd, zorgvuldig en tijdig.

Door de organisatie wordt gewerkt volgens vaste procedures en een duidelijke planning. Er ligt een spoorboekje per jaar voor de P&C-cyclus, waarin de mijlpalen zijn gedefinieerd per product. Tevens is duidelijk hoe de rolneming binnen de organisatie ligt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Er wordt gewerkt met Pepperflow als applicatie ter ondersteuning. De stukken worden altijd tijdig aangeleverd voor de bestuurlijke behandeling.

2. Huidige P&C-documenten kennen een beperkte scope en diepgang. Sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van de gemeente Ridderkerk door middel van de begroting is daardoor beperkt.

Aan deze conclusie liggen een aantal oorzaken ten grondslag. Dit zijn:

A. *De scope van de P&C-documenten van de gemeente Ridderkerk zijn alleen gericht op het coalitieakkoord en het collegeprogramma.*

Het gevolg van bovenstaande is dat op andere onderwerpen niet in de P&C-documenten wordt gerapporteerd. Dit betekent dat op deze taken, maar ook op recente ontwikkelingen, niet teruggekomen wordt in de P&C-documenten. Deze informatie wordt via raadsinformatiebrieven verstrekt. In de P&C-documenten wordt integraliteit gemist, met het overige beleid, de overige activiteiten en allocatie van middelen.

B. *De relatie tussen beleid (doelen + activiteiten) en middelen is impliciet van aard.*

Er is nu geen relatie tussen de doelen, activiteiten en middelen. Dit betekent dat de middelen niet een op een te koppelen zijn aan de doelen. Daarbij kennen de middelen een andere scope dan de doelen en activiteiten. De middelen dekken een scope van alle taken van de gemeente, dus inclusief de going concern-taken. Dit maakt ook dat het debat bij de P&C-documenten vooral een financiële insteek kent, zie ook conclusie 3.

C. *De relatie tussen doelen - activiteiten - middelen is eendimensionaal beschreven.*

In de praktijk zullen activiteiten behorende bij andere doelen of zelfs ook activiteiten in andere programma's bijdragen aan doelen. Deze relatie is niet benoemd of weergegeven. In figuur 4 in Deel II van deze rapportage hebben we dit schematisch weergegeven.

D. *De P&C-documenten komen op een procesmatig sterke manier tot stand (zie ook conclusie 1).*

Er kan nog winst worden behaald door een methodischer manier van werken te hanteren voor het formuleren van doelen, activiteiten en middelen. Dat voorkomt inconsistentie in de programma's van de begroting ten aanzien van de formulering van doelen.

E. *Positie van de bestuurlijke P&C-cyclus in het totaal kader aangaande sturing en beheersing is nu niet volledig geborgd.*

In de bijlage staat een totaal kader aangaande sturing en beheersing. Onze conclusie is dat de vijf afzonderlijke lagen binnen de gemeente Ridderkerk nog niet voldoende aan elkaar gekoppeld zijn en daarmee nog niet een integraal geheel vormen. Het gevolg is dat er omissies tussen de lagen ontstaan, wat ertoe leidt dat sturing en beheersing niet eenduidig plaatsvinden tussen de lagen. Door middel van raadsinformatiebrieven wordt de raad nu tussen de lagen van het totaal kader geïnformeerd. Het gevolg hiervan is dat de toegankelijkheid van de P&C-documenten voor (nieuwe) raadsleden ingewikkeld is: er is begrip en verstand van het 'grotere plaatje' (visies, beleidsdocumenten,



raadsinformatiebrieven, et cetera) nodig om het geheel goed te begrijpen en te doorgronden.

3. De toegankelijkheid van de P&C-documenten voor raadsleden is wisselend

Allereerst concluderen we dat de P&C-documenten van de gemeente Ridderkerk een financiële insteek kennen. De P&C-documenten geven een goed inzicht in hoe de gemeente Ridderkerk er financieel technisch voor staat. Er wordt veel inzicht gegeven door middel van cijfers en trends.

Zoals weergegeven bij conclusie 2, komt de beleidsinhoudelijke component van de P&C-documenten minder naar voren. Raadsleden geven in de enquête en in de workshop aan dat dit wordt gemist en een verbeterpunt betreft. Daarnaast concluderen we dat nieuwe raadsleden relatief veel moeite hebben om de P&C-documenten te begrijpen en te doorgronden. Naarmate de ervaring toeneemt, wordt dit begrip van de werking van de P&C-documenten en de onderlinge verbanden ('grotere plaatje') duidelijker.

4. De werkgroep KAS¹ wordt gezien als waardevol middel om de toegankelijkheid van de P&C-documenten te vergroten.

In de gevoerde gesprekken is unaniem vol lof gesproken over de inzet van dit instrument om de toegankelijkheid van de P&C-documenten te vergroten. Het wordt door alle betrokkenen gezien als een waardevol instrument om informatie te verstrekken, vragen te stellen, met elkaar in gesprek te gaan en van elkaar te leren over de P&C-documenten en de inhoud daarvan.

5. Er zijn verschillende formele en informele hulpmiddelen aanwezig voor raadsleden om te helpen bij het begrijpen en doorgronden van de P&C-documenten, maar deze zijn incidenteel of op verzoek.

Naast de werkgroep KAS zijn er verschillende formele en informele instrumenten aanwezig om de raad te helpen bij P&C-documenten. Zo wordt er bij de introductie van de nieuwe raad een avond gehouden over de inrichting van de P&C-cyclus en de stukken die hierin een rol spelen. De accountant wordt incidenteel uitgenodigd om te spreken over de financiële positie van de gemeente Ridderkerk, de begrotingsmarkt ('Ontmoeting rond de begroting'), et cetera. Onze conclusie is dat een structureel aanbod wordt gemist. Dit blijkt mede uit de enquête en workshop. Vanuit de griffie en organisatie is aangegeven dat het zou helpen als de raad hierin zijn behoefte aan geeft.

6. Rolneming van de raad kent een focus op controleren en in minder mate op kaders stellen.

Dit concluderen de onderzoekers op basis van de gevoerde gesprekken met de ambtelijke organisatie, de workshop en de uitkomsten van de enquête. We zien een sterke focus op de begroting van de raad, maar de rol van de raad is controlerend en minder kaderstellend. In de gesprekken is aangegeven dat wanneer het gaat om beleidsontwikkeling en de strategische lijnen van de gemeente, de raad een stevigere positie mag innemen. Een recent voorbeeld waarin dat wel gebeurde, is bij de behandeling van de sportnota.

¹ Bij de werkgroep KAS zijn aanwezig: raadsleden, de griffier, de concerncontroller, financieel strateeg en medewerkers Planning en Control van de gemeente Ridderkerk. In de werkgroep kunnen financieel-technische en cijfermatige vragen over de Programmabegroting, worden gesteld.



7. Begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk kent een mate van beleidsvrijheid van 26% en is op korte termijn beperkt beïnvloedbaar.

Voor dit onderzoek zijn drie technische analyses uitgevoerd om de raad inzicht te geven. De volgende conclusies zijn van toepassing per technische analyse:

Mate van beleidsvrijheid

- 26% van de begroting 2025 (kosten) van de gemeente Ridderkerk kent enige tot nagenoeg volledige beleidsvrijheid (autonome taken). 72% van de begroting 2025 (kosten) kent een zeer beperkte tot beperkte mate van beleidsvrijheid (medebewindstaken).

Mate van beïnvloedbaarheid

- € 26,3 miljoen van de lasten in 2025 (15,4%) is niet beïnvloedbaar.
- € 73,5 miljoen van de lasten in 2025 (42,6%) is na 2 jaar beïnvloedbaar.
- € 48,5 miljoen van de lasten in 2025 (28,2%) is na 1 jaar beïnvloedbaar.
- € 24,0 miljoen van de lasten in 2025 (14,0%) is direct beïnvloedbaar.

Onderstaande figuur confronteert beide perspectieven.

Figuur 1. Matrix mate van beleidsvrijheid/mate van beïnvloedbaarheid ingevuld voor de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk

Mate van beleidsvrijheid	Mate van beïnvloedbaarheid			
	Geen	2	1	Direct
1. Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ -5.164.100	€ -8.999.500	€ -19.600.000	€ -5.650.200
2. Enige mate van beleidsvrijheid	€ -260.900	€ -3.307.200	€ -809.800	€ -1.403.800
3. Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ -1.991.700	€ -15.767.100	€ -8.895.700	€ -12.336.800
4. Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ -18.846.000	€ -45.376.800	€ -19.210.800	€ -1.450.600

Bovenstaande figuur geeft een kader voor het bepalen van de zoekrichtingen (maatregelen om inkomsten te verhogen of kosten te verlagen) en daarmee het maken van keuzes voor de raad.

- Segment groen: hier liggen zoekrichtingen die geen tot weinig wettelijke grondslag kennen en op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. In dit segment liggen ook taken die gestopt kunnen worden en daarmee het grootste bezuinigingspotentieel hebben.
- Segment geel: hier liggen zoekrichtingen die een grote wettelijke grondslag kennen. Dat wil zeggen dat de taak dient te worden uitgevoerd; op welk dienstverleningsniveau dat gebeurt is een keuze. De onderliggende kosten van de zoekrichtingen die in dit segment vallen zijn wel op korte termijn beïnvloedbaar. In dit segment liggen dus zoekrichtingen die vooral betrekking hebben op het maken van keuzes ten aanzien van dienstverleningsniveaus. Deze zoekrichtingen hebben op korte termijn een effect.
- Segment oranje: hier liggen zoekrichtingen die geen tot weinig wettelijke grondslag kennen. Echter, de onderliggende kosten en baten zijn niet tot nauwelijks beïnvloedbaar of pas op lange termijn.
- Segment rood: hier liggen zoekrichtingen die grote wettelijke grondslag kennen. De onderliggende kosten en baten zijn niet tot nauwelijks beïnvloedbaar of pas op lange termijn. Zoekrichtingen in dit segment zijn niet tot zeer lastig effectueerbaar.



Begrotingsanalyse 2025 ten opzichte van de selectiegemeenten

De begrotingsanalyse 2025 is uitgevoerd door een vergelijking te maken met goed vergelijkbare gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van:

- Inwoneraantal
- Oppervlakte
- Sociale structuur (onder andere het aantal bijstandsgerechtigden, alleenstaanden, eenoudergezinnen)
- Centrumfunctie (functie die de gemeente vervult voor omliggende gemeenten)
- Aantal woonkernen
- Grijs en groen druk (relatieve hoeveelheid ouderen en jongeren)

Op basis van deze criteria zijn de volgende gemeenten geselecteerd:

- Gemeente Etten-Leur
- Gemeente Geldrop-Mierlo
- Gemeente Huizen
- Gemeente Waalwijk
- Gemeente Wageningen

In vergelijking met de selectiegemeenten heeft de gemeente Ridderkerk overall + € 32 per inwoner minder netto lasten (minder uitgaven/meer inkomsten). Dat komt in de vergelijking met de selectiegemeenten in absolute zin neer op + € 1.550.000.

Op de volgende hoofdtaakvelden heeft de gemeente Ridderkerk meer lasten of minder baten ten opzichte van de selectiegemeenten:

- Veiligheid
- Verkeer, vervoer en waterstaat
- Sport, cultuur en recreatie
- Volksgezondheid en milieu
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting



Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben we geclusterd naar aanbevelingen gericht op de raad van Ridderkerk en het college van B&W van de gemeente Ridderkerk.

Aanbevelingen aan de raad van Ridderkerk

1. Ga in de werkgroep Begrotingsopzet in op de volgende onderwerpen:

A. Gewenste en noodzakelijke rolname van de raad binnen de P&C-cyclus gericht op een continu proces van sturen en verantwoorden. Hierbij is het van belang om een balans te zoeken tussen kaders stellen en controleren. We zien hierbij een proces voor ogen dat erop gericht is het lerende karakter van de P&C-producten te versterken en daarbij de functie van de onderdelen van de P&C-cyclus ook dusdanig in te richten. Dit betekent dat de verantwoording niet louter is gericht op de financiële getrouwheid, het verklaren van de financiële verschillen en de rechtmatigheid, maar dat reflectie, het leereffect en de prestatieverbetering voorop moeten staan.

Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door beleidsevaluatie onderdeel te laten zijn van de P&C-cyclus en de resultaten daarvan aan te stippen in de P&C-producten. De focus ligt daarmee op de gerealiseerde leereffecten. Dit vormt dan een onderwerp van gesprek met de raad.

B. Informatiebehoefte en ondersteuning. Op basis van bovenstaande gesprek over de rolname en de uitkomst daarvan, is het van belang om te bepalen welke informatiebehoefte (welk niveau) en welke ondersteuning in structurele zin daarbij vanuit het college/de griffie nodig is. De conclusie is dat de werkgroep KAS een goed middel is, maar er wordt structurele ondersteuning gemist. Er liggen mogelijkheden om het opleidingsaanbod aangaande de positionering van de P&C-cyclus en werking daarvan te vergroten. Maar er werden ook tijdens de workshop ideeën geopperd om in een meer informele setting onafhankelijke experts uit te nodigen (heel concreet: een raadslid uit een andere gemeente bijvoorbeeld). Met andere woorden: ga verder met de aanzet vanuit de workshop, waarin veel mooie ideeën, instrumenten en initiatieven zijn benoemd.

2. Versterk het inhoudelijk debat bij de P&C-documenten.

De conclusie is dat de focus van de raad van Ridderkerk vooral controlerend is en in mindere mate kaderstellend. Daarnaast zien we dat de P&C-documenten vooral een financiële insteek kennen. Een veranderende rol van de raad, waarbij meer de balans wordt gezocht tussen kaders stellen en controleren, vraagt om een andere informatievoorziening. Onderstaande aanbevelingen aan het college faciliteren dat. Echter vraagt dit ook een andere insteek van het debat bij de behandeling van de individuele P&C-documenten, waarbij de inhoud leidend is en de financiën een afgeleide daarvan. Dit andere perspectief maakt deel uit van het gesprek met de werkgroep Begrotingsopzet, maar ook breder binnen de raad en het college.



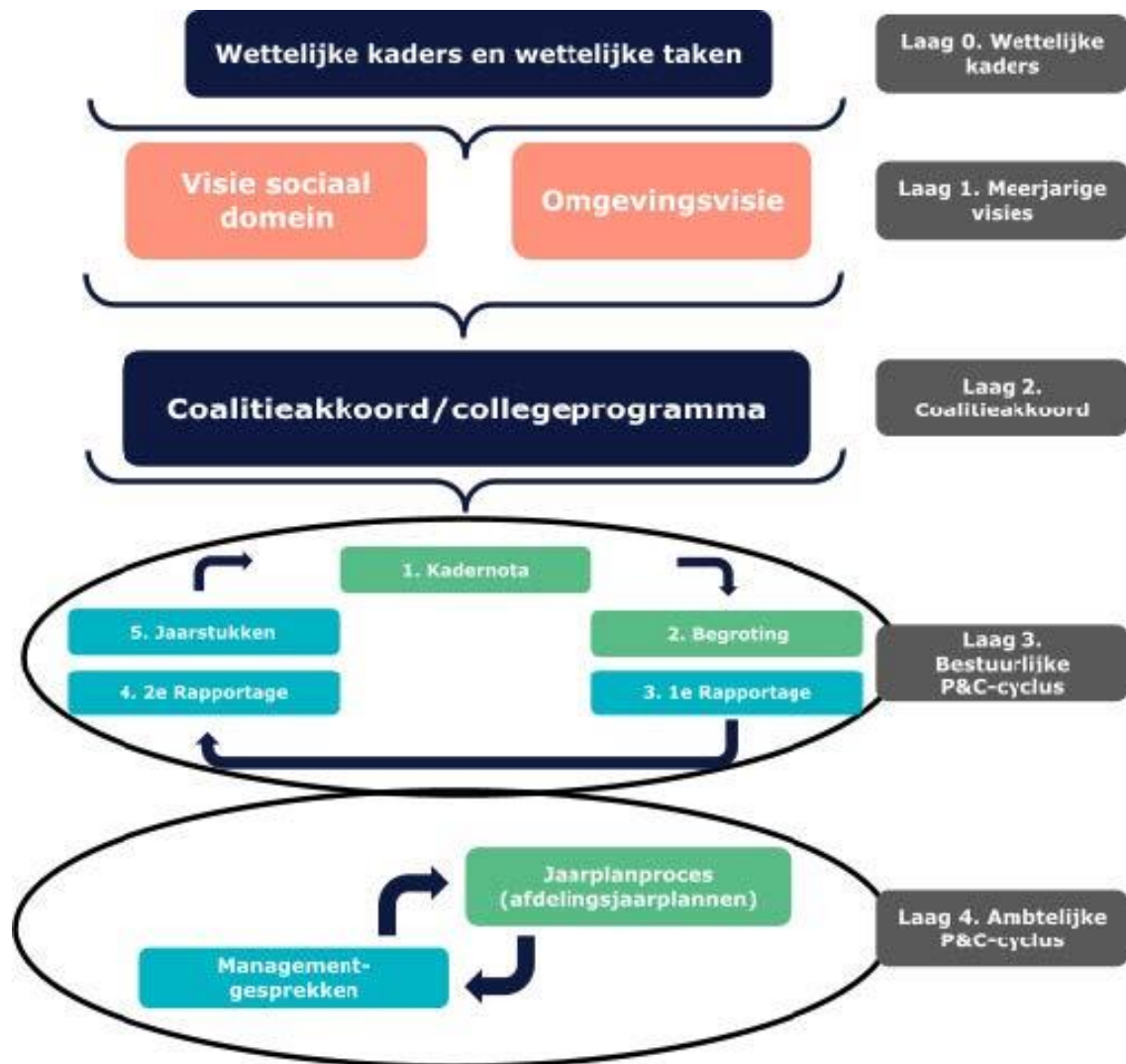
Aanbevelingen aan het college van B&W van de gemeente Ridderkerk

- 3. Implementeer een methodische manier van werken voor het uitwerken van de relatie doelen - activiteiten - middelen.** In bijlage 1 van deel II is een uiteenzetting gemaakt van de methode 'Succesvol doelen bereiken'². Het toepassen van deze methode zorgt voor een uniforme manier van werken aangaande het formuleren van doelen, activiteiten en middelen en het borgen van de onderlinge relatie. Tevens wordt toegewerkt naar het werken met doelenbomen. Door te werken met doelenbomen ontstaat een instrument om doelen te bepalen en te bereiken. Daarnaast is dat een manier om te communiceren op de verschillende lagen binnen de gemeente: bestuur en organisatie. Door deze wijze van weergeven ontstaat ook inzicht in het multidimensionale karakter van de doelen. Dat wil zeggen dat activiteiten behorende bij andere doelen of zelfs activiteiten in andere programma's bijdragen aan doelen. Door te werken met doelenbomen wordt de toegankelijkheid van de P&C-documenten vergroot en wordt ook het boekwerk qua dikte verkleind. Om uitvoering te geven aan deze aanbeveling (alsmede ook aanbeveling 4), adviseren we om dit gefaseerd te doen. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen in een pilot, waarbij eerst een programma langs deze methode wordt uitgewerkt. Dit geeft zicht op de implicaties voor de organisatie en de administratie (financieel en project). Op basis van de pilot kan een uitrol naar de rest van de programma's in de begroting worden gedaan.
- 4. Implementeer en borg het totaal kader aangaande sturing en beheersing (zie bijlage) voor de sturing en verantwoording binnen de gemeente Ridderkerk.** Dit betekent dat de verschillende lagen van het totaal kader worden georganiseerd en onderling met elkaar in verband worden gebracht. Het verdient de aanbeveling om dit uitgewerkte kader ook te bespreken met de raad, bijvoorbeeld in de werkgroep Begrotingsopzet. Dit mede om de onderwerpen in die werkgroep context en richting te geven
- 5. Verbreed de scope van de P&C-documenten naar de gehele taakuitvoering van de gemeente.** Zoals aangegeven bij conclusie 2 is de scope van de P&C-documenten te smal (zoals raadsleden en de organisatie ook zelf concluderen). Informatie over meer going concern taken wordt gemist door de raad in de P&C-documenten. Het verdient de aanbeveling om de scope van de P&C-documenten te richten op de gehele taakuitvoering van de gemeente. Om de informatie bondig en compact weer te geven, stellen we voor om uitvoering te geven aan aanbeveling 2. Onderdeel van deze aanbeveling is ook om projectmatig werken voor majeure projecten onderdeel te laten zijn van de P&C-documenten. Dat wordt bij andere gemeenten al toegepast. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de gemeente Delft. Hierbij kennen projecten een meerjarig karakter, dat de P&C-documenten overstijgt. Deze projecten zijn onderdeel van de tweede W-vraag (Wat gaan we ervoor doen? (activiteitsniveau)) en zijn zo goed mogelijk gekoppeld aan de doelen. Het streven om meer op projectniveau te gaan rapporteren is ook in lijn met het afmaken en afronden van zaken en daarmee concreet resultaat te boeken: waar staan we in het proces (ten opzichte van eerdere besluiten), wat moet er nog gebeuren en hoe kunnen we bijsturen?

² Van Helden A.H.M. 2017, *Succesvol Doelen Bereiken: een vernieuwende aanpak van sturen door organisaties op het bereiken van doelen*, Koninklijke Van Gorcum B.V.; Assen.



**Bijlage. Schematische weergave van het totaalkader
aangaande sturing en beheersing (ideaal)**



Bestuurlijke reactie

RIDDERKERK



Rekenkamer Ridderkerk
Mw. C. Garama, Secretaris

Uw kenmerk: -
Bijlage: -

Ons kenmerk: 2025-049519
Contact: Ricardo Leenderts
Telefoonnr.: 0180-451234
E-mail: r.leenderts@ridderkerk.nl
Datum: 11 juli 2025

Betreft: Bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport 'Beïnvloedbaarheid begroting gemeente Ridderkerk'

Geachte mevrouw Garama,

Allereerst heel veel dank voor uw uitgebreide rapport 'Beïnvloedbaarheid begroting gemeente Ridderkerk' en de zorgvuldige samenstelling ervan. Met aandacht en belangstelling hebben wij van het rapport kennisgenomen. Met het onderzoek wenste de Rekenkamer inzicht te krijgen in de ruimte die er binnen de begroting is om beleidskeuzes te maken en welke mate van flexibiliteit de middelen hebben. Anderzijds wilde de Rekenkamer weten op welke wijze de sturing van de raad ten aanzien van de begroting versterkt kan worden. In deze brief geven wij onze reactie op het uitgevoerde onderzoek en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Reactie op de conclusies

Het college onderschrijft de conclusies dat het proces van totstandkoming, de scope en diepgang van de (beleids)inhoud, de toegankelijkheid, de hulpmiddelen en de rolneming van de raad sterke punten en verbeterpunten kennen. Ook danken we de rekenkamer voor het in beeld brengen van de mate van beleidsvrijheid van de begroting.

Reactie op de aanbevelingen aan het college

De inhoud van dit rapport heeft grote overeenkomsten met de inhoud van de aangenomen motie 'Onderzoek nieuwe begrotingsopzet' (2024-105). Op 18 september 2025 is een werkgroep bijeenkomst gepland waarin we met de raad in gesprek gaan over op welke manier we de motie kunnen uitvoeren. De aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport nemen we daarin graag mee.

Tot slot

Wij danken u voor uw onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris, de burgemeester,

mevr. M. Kitselar

dhr. C.A. Oosterwijk



Nawoord rekenkamer

De Rekenkamer Ridderkerk dankt het college van burgemeester en wethouders voor de zorgvuldige en welwillende wijze waarop het rapport 'Beïnvloedbaarheid begroting gemeente Ridderkerk' is ontvangen en becommentarieerd. Wij waarderen de erkenning van zowel de conclusies als de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen.

Het doet ons deugd dat het college de bevindingen herkent en dat het rapport bijdraagt aan de beweging naar een vernieuwde begrotingsopzet die al is ingezet. Wij zien het als positief dat de aanbevelingen uit het rapport worden meegenomen in de verdere uitwerking daarvan. De werkgroep bijeenkomst op 18 september 2025 kan benut worden om als raad en college verdere stappen te zetten richting een meer transparante, sturingsgerichte en beleidsbewuste begroting.

De rekenkamer blijft de ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling volgen en vertrouwt erop dat de uitkomsten van dit onderzoek bijdragen aan de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.



Deel II Nota van bevindingen

Beïnvloedbaarheid begroting gemeente Ridderkerk

Rekenkameronderzoek Ridderkerk



Inhoudsopgave

DEEL II - NOTA VAN BEVINDINGEN

H1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
1.2 Werkwijze en methodologische verantwoording	2
H2 Inrichting P&C-cyclus en invloed van de Raad	4
2.1 Inrichting P&C-cyclus en positie in het grotere plaatje	5
2.1.1 Kader inrichting P&C-cyclus gemeente Ridderkerk	5
2.1.2 Positie in een groter plaatje	8
2.2 Beschouwing op begroting (en P&C-documenten)	11
2.3 Invloed van de gemeenteraad op de P&C-cyclus en -documenten	14
2.3.1 Toegankelijkheid	14
2.3.2 Gebruik en behandeling van de begroting	16
2.3.3 Gebruik van instrumenten en invloed op de begroting	18
H3 Bevindingen technische analyses	23
3.1 Drie technische analyses om inzicht te vergroten	23
3.2 Bevindingen ten aanzien van de mate van beleidsvrijheid	25
3.3 Bevindingen ten aanzien van de mate van beïnvloedbaarheid	28
3.4 Bevindingen ten aanzien van de begrotingsanalyse	30
Bijlage 1 Succesvol doelen bereiken	32
Bijlage 2 Mate van beleidsvrijheid per taakveld	35
Bijlage 3 Mate van beïnvloedbaarheid van budgetten	38
Bijlage 4 Mate van beleidsvrijheid per programma begroting	41
Bijlage 5 Mate van beïnvloedbaarheid per programmabegroting	51
Bijlage 6 Begrotingsanalyse: duiding verschillen op taakveldniveau	60
Bijlage 7 Online enquête voor Raadsleden	69
Bijlage 8 Opbrengst Wereldcafé	73
Bijlage 9 Lijst met geïnterviewden	78
Colofon	79

H1 | Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk schetsen we de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

De Rekenkamer wil middels dit rekenkameronderzoek de gemeenteraad van Ridderkerk inzicht geven in de ruimte die er is binnen de begroting om beleidskeuzes te maken. Daarnaast is het de bedoeling om een oordeel te geven over de flexibiliteit van de middelen. Ten slotte heeft de Rekenkamer als doel gesteld om aanbevelingen te formuleren die de beleidsruimte (en vooral de keuze daarin voor de Raad) vergroten. Deze doelstelling heeft geleid tot de volgende hoofdvragen voor het onderzoek:

- Hoe groot is de mate van beïnvloedbaarheid van de begroting?
- In hoeverre kan de sturing van de Raad worden versterkt ten aanzien van de begroting?

De Rekenkamer heeft de twee hoofdvragen verder geoperationaliseerd in een aantal deelvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeenteraad van Ridderkerk inzicht in de mogelijkheden om de begroting te kunnen beïnvloeden?
2. Hoe kan de gemeenteraad meer grip krijgen op de begroting en de beschikbare middelen effectiever inzetten?
3. Wat is de huidige mate van beïnvloedbaarheid van de gemeentelijke begroting?
 - a. Wat is de mate van beleidsvrijheid binnen de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk?
 - b. Wat is de mate van beïnvloedbaarheid binnen de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk?
 - c. Hoe verhouden de baten en lasten in de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk zich ten opzichte van goed vergelijkbare gemeenten?
4. Welke factoren beperken of vergroten de beleidsruimte binnen de begroting?

1.2 Werkwijze en methodologische verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd met toepassing van verschillende methoden. Gezien de aard van het onderzoek en de gestelde hoofd- en deelvragen, is geen gebruikgemaakt van een (klassiek) normenkader. We hebben ervoor gekozen om een tweeledig onderzoek uit te voeren, bestaande uit een technische analyse (hoofdstuk 3) en een deel dat ingaat op de rol van de Raad en de mogelijkheden die de Raad heeft om meer grip te krijgen op de begroting en de beschikbare middelen (hoofdstuk 2).

De constatering en bevindingen in dit onderzoek zijn gebaseerd op uitkomsten die voortkomen uit meerdere onderzoeksmethoden, bijvoorbeeld uit twee of meer gesprekken

in combinatie met uitkomsten uit de bureaustudie en/of de online enquête onder Raadsleden. Hier zetten we de gebruikte onderzoeksmethode kort uiteen.

Drie technische analyses om inzicht te creëren

Om antwoord te geven op onderzoeksvragen 3 en 4 hebben we drie technische analyses uitgevoerd. De resultaten vormden input voor de gesprekken met het college en medewerkers van de ambtelijke organisatie. De exercitie bestond uit een analyse van:

- A. mate van beleidsvrijheid (begroting 2025);
- B. mate van beïnvloedbaarheid van de begroting;
- C. begrotingsanalyse 2025 (plus een benchmark).

Overzicht en inzicht voor de Raad middels een enquête en workshop (door middel van een Wereldcafé)

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 2 hebben we de Raadsleden een enquête voorgelegd en een workshop gehouden waarin we via een Wereldcafé met elkaar in gesprek zijn gegaan (de opbrengst treft u in **bijlage 8**). Met beide methoden hebben we gekeken in hoeverre de Raad zelf op de hoogte is van de sturingsmogelijkheden, de instrumenten en de beïnvloedbaarheid van de begroting. De resultaten van de enquête samen met de resultaten van de technische analyses vormden de basis voor het gesprek in het Wereldcafé. De enquête is uiteindelijk door 30 Raads- en burgerleden ingevuld. Bij het Wereldcafé waren 16 Raadsleden aanwezig, alsmede de commissiegriffier.

Daarnaast is voor de beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 2 een documentenstudie uitgevoerd. En zijn op basis van de bevindingen vanuit de documentenstudie interviews gehouden (zie bijlage 9) met functionarissen uit de gemeente Ridderkerk. De geïnterviewden hebben ter voorbereiding vooraf een interviewprotocol ontvangen. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, die ter wederhoor zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

Wederhoor

Omdat de Raad een voorname rol heeft gespeeld binnen dit onderzoek, is er naast het reguliere ambtelijke en bestuurlijke wederhoor, ook wederhoor toegepast door de griffie van Ridderkerk.

H2 | Inrichting P&C-cyclus en invloed van de Raad

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd aangaande de inrichting van de P&C-cyclus en de bijbehorende producten. Tevens wordt ingegaan op de mogelijkheden voor beïnvloeden door de Raad. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde.

Deelvragen

1. In hoeverre heeft de gemeenteraad van Ridderkerk inzicht in de mogelijkheden om de begroting te kunnen beïnvloeden?
2. Hoe kan de gemeenteraad meer grip krijgen op de begroting en de beschikbare middelen effectiever inzetten?

De belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk zijn:¹

- Inrichting van de P&C-documenten is geënt op de speerpunten van het coalitieakkoord en collegeprogramma. Het gevolg is dat over andere onderwerpen (zoals going concern, maar ook recente ontwikkelingen zoals opvang Oekraïners) niet in de P&C-documenten wordt gerapporteerd. Deze informatie wordt verstrekt via Raadsinformatiebrieven. In de P&C-documenten wordt integraliteit gemist, met het overige beleid, de overige activiteiten en allocatie van middelen.
- Het proces van de totstandkoming van de P&C-documenten is gestroomlijnd, wordt zorgvuldig uitgevoerd en wordt ook tijdig doorlopen.
- De verbinding van de P&C-cyclus met de andere lagen in het totaal kader van sturing en beheersing (zie figuur 3) is nog niet volledig geborgd.
- Sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid in de P&C-documenten is niet goed mogelijk doordat een expliciete relatie tussen beleid en middelen op dit moment ontbreekt.
- De toegankelijkheid van de begroting wordt wisselend ervaren. Ongeveer een derde van de Raadsleden vindt deze makkelijk te lezen, een derde lastig en een derde is hierover neutraal. De begroting (en jaarrekening) is beter toegankelijk geworden de afgelopen jaren, onder andere door het aantal pagina's flink in te perken.
- Er is geen duidelijke consensus of de informatie aansluit op de behoeften van de Raad, of alle informatie in de begroting staat en of het detailniveau juist is. Sommige respondenten merken op dat er soms impliciete besluiten in de begroting staan en dat de focus op actiepunten voor het college soms ten koste gaat van andere onderwerpen.
- De begroting wordt door de meeste Raadsleden (80%) als belangrijk tot zeer belangrijk ervaren in hun rol. Toch ervaren sommige Raadsleden dat de begroting op een te hoog abstractieniveau is en daardoor lastig te gebruiken. De begroting wordt voornamelijk gebruikt bij de voorbereiding van commissie- en Raadsvergaderingen en bij de behandeling van P&C-documenten.

¹ De bevindingen hebben we gedaan op basis van interviews met betrokkenen, documenten, maar ook op basis van de online enquête onder Raadsleden en een werksessie met diezelfde Raad. De online enquête is door 30 Raadsleden ingevuld en tijdens de werksessie waren er 16 Raadsleden en iemand van de griffie aanwezig (zie ook paragraaf 2.2).

- Raadsinformatiebrieven zijn een belangrijk instrument om de Raad te informeren. De brieven worden ook goed gelezen door de Raad.
- De jaarrekening is doorgaans een 'hamerstuk', evenals de 1e tussenrapportage. Alleen de 2e tussenrapportage wordt niet behandeld in de commissie en in de technische vragenronde. De jaarrekening wordt in de werkgroep KAS en de Raadscommissie besproken. Het verbaast veel respondenten dat de jaarrekening zo wordt doorgezet, omdat het toch een van de voornaamste P&C-producten is. De jaarrekening wordt vooral gebruikt als een peilstok, om te kijken of de ambitie van de gemeente in lijn is met de uitvoering.
- De bekendheid met de sturingsinstrumenten die er zijn om bij te sturen op de begroting varieert. Door Raadsleden zelf genoemde instrumenten zijn onder andere Raadsvoorstellen met extra krediet, moties, amendementen, de kadernota en 1e en 2e tussenrapportages. Veel Raadsleden hebben het idee dat zij slechts beperkte invloed kunnen uitoefenen op de begroting. Dit wordt vaak toegeschreven aan afspraken die al tijdens de coalitieonderhandelingen worden gemaakt. Het aanpassen van de begroting via amendementen wordt bovendien als lastig ervaren, mede door de complexiteit en het gebrek aan financiële kennis bij sommige Raadsleden.
- De inzet van moties en amendementen bij de begroting was de afgelopen jaren gemiddeld. Tegelijkertijd worden er jaarlijks bij de begroting rond de 300 vragen ingediend. De vragen zijn rijp en groen door elkaar en een deel keert ieder jaar terug. Het college (en de organisatie) zou daarom graag het gesprek met de Raad willen aangaan over wat nou de reden is dat er zoveel vragen worden ingediend en waar exact de behoefte ligt

2.1 Inrichting P&C-cyclus en positie in het grotere plaatje

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van de P&C-cyclus en hoe dit in de praktijk wordt vormgegeven in de gemeente Ridderkerk.

2.1.1 Kader inrichting P&C-cyclus gemeente Ridderkerk

De P&C-cyclus is verankerd in de financiële verordening gemeente Ridderkerk 2024². Daarnaast is een nadere uitwerking gemaakt van de functie van de P&C-cyclus in het document Planning & Control³. Daarin staat dat het doel van de P&C-cyclus is: 'Raadsleden in staat te stellen om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol'. De P&C-cyclus bestaat daarbij uit drie onderdelen:

1. **Kaders stellen (plannen)**: bepalen van te realiseren doelstellingen, te behalen resultaten, uit te voeren activiteiten, en middelen die daarvoor mogen worden ingezet.
2. **Controleren en kaders bijstellen (beheersen en (bij)sturen)**: tussentijds monitoren van de voortgang van de activiteiten, resultaten en ingezette middelen. Als er sprake is van een afwijking, wordt hierover gerapporteerd met daarbij de te nemen bijsturingmaatregelen;
3. **Controleren (verantwoorden)**: aan het einde van het jaar rapporteren over de gerealiseerde resultaten en daarvoor ingezette middelen ten opzichte van het

² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR716163/1>

³ Gemeente Ridderkerk, 2018, *Planning & Control*, 31 oktober 2018, p. 1-12.

(bijgestelde) plan. Dit geeft weer input voor de volgende P&C-cyclus, waardoor het een continu proces is.

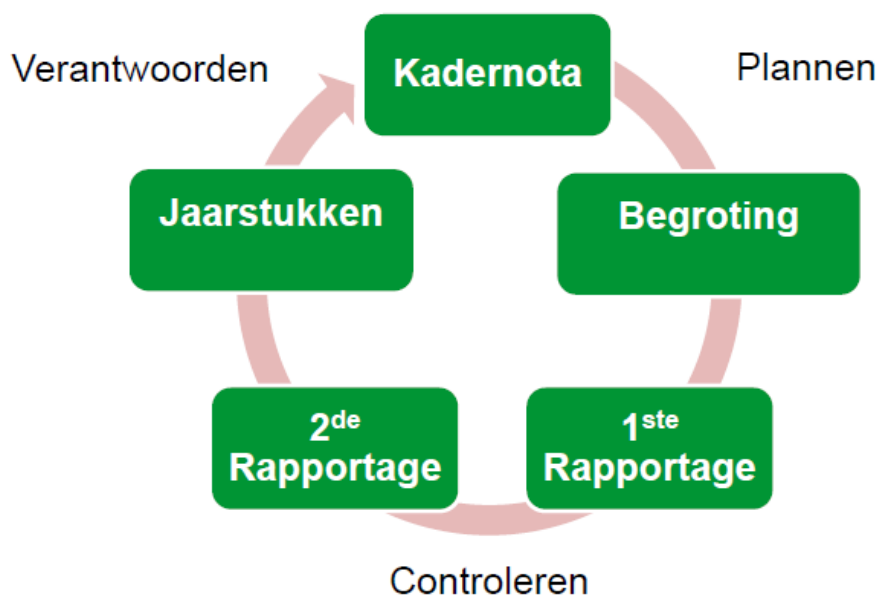
Om invulling te geven aan deze functie van de P&C-cyclus kent de gemeente Ridderkerk een vijftal P&C-producten:

1. **Kadernota/kaderbrief** - Dit document geeft inzicht in de bestaande financiële kaders voor de aankomende begroting en de meerjarenraming. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de onvermijdelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het financieel perspectief, alsmede de impact van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit document wordt ter kennisgeving naar de Raad gestuurd. Dit document wordt door de Raad geagendeerd voor het debat. Dit gebeurt normaliter eind juni / begin juli. Tegelijkertijd wordt de raad voorgesteld de kaderbrief als uitgangspunt te nemen voor de verdere samenstelling van de programmabegroting. Hierbij merken we op dat andere gemeenten doorgaans anders met de kadernota omgaan. We zien dat de kadernota steeds meer een discussiedocument wordt in aanloop naar de begroting. Er vindt hierbij een verplaatsing van het debat plaats van de begroting naar de kadernota.
2. **Begroting** - Deze geeft de beleidsmatige en budgettaire kaders aan voor het komende jaar en geeft een doorkijk naar de drie volgende jaren (meerjarenperspectief). Door het vaststellen van de begroting geeft de Raad het college het mandaat om de gestelde doelen voor het komende jaar te realiseren, binnen de financiële kaders op het niveau van de programma's. Daarnaast besluit de Raad over aan de begroting gerelateerde onderwerpen: het investeringsvolume en de reserves. De behandeling van het document vindt veelal plaats in de eerste helft van de maand november en dient voor 15 november ingediend te worden bij de provincie.
3. **1e Rapportage** - Door middel van dit document informeert het college de Raad over afwijkingen (toelichting bij > € 100.000) op de baten en lasten van de begroting over de eerste drie maanden van het lopende boekjaar. Daarnaast wordt gerapporteerd op de actuele stand van de investeringsbudgetten door de realisatie en raming van de uitputting van de investeringsbudgetten weer te geven. Op de afwijkingen bij de investeringsbudgetten die groter zijn dan € 100.000 wordt een toelichting opgenomen. De behandeling van het document vindt veelal plaats in de maand juli, vaak gelijk met de kadernota/kaderbrief.
4. **2e Rapportage** - Zie toelichting 1e Rapportage. Door middel van de 2e Rapportage informeert het college de Raad over de afwijkingen op de baten en lasten van de begroting over de eerste acht maanden van het lopende boekjaar. De behandeling van het document vindt veelal plaats in de maand november, vaak gelijk met de begroting van het komende jaar.
5. **Jaarstukken** - In de jaarstukken legt het college verantwoording af over het in de begroting vastgestelde beleid en beheer van het voorafgaande boekjaar. De programmaverantwoording bestaat uit de beleidsinhoudelijke verantwoording over de realisatie van de programma's. Tevens wordt een overzicht gegeven van de gerealiseerde baten en lasten. De behandeling van dit document vindt veelal plaats eind juni of begin juli. De vastgestelde jaarstukken dienen voor 15 juli ingediend te worden bij de provincie.

Bij de behandeling van de begroting en jaarstukken in de Raad van Ridderkerk wordt beperkt discussie gevoerd over het beleid en de visies en de inhoud daarvan. Deze discussies vinden plaats bij de Raadsvoorstellen aangaande visies en beleidsdocumenten, zie ook paragraaf 2.1.2.

Schematisch ziet de P&C-cyclus van de gemeente Ridderkerk er als volgt uit:

Figuur 2 Inrichting P&C-cyclus gemeente Ridderkerk⁴



Voor de gemeente Ridderkerk gelden het coalitieakkoord⁵ en het daarvan afgeleide collegeprogramma⁶ gedurende de Raads- en collegeperiode als de beleidskaders op hoofdlijnen. Met andere woorden, dit vormt de opdracht aan het college. We constateren dat de inrichting van de P&C-documenten ook hierop gericht is. Dat wil zeggen dat op de speerpunten van het coalitieakkoord en collegeprogramma wordt gerapporteerd. De achterliggende gedachte hierbij was om dubbelingen in de P&C-documenten te voorkomen en de dikte van boekwerken van de P&C-documenten te verkleinen. Het gevolg van bovenstaande is dat op andere onderwerpen niet in de P&C-documenten wordt gerapporteerd. Going concern-taken zijn bijvoorbeeld niet opgenomen. Dit betekent dat op deze taken, maar ook op recente ontwikkelingen (een voorbeeld is de opvang van Oekraïners), niet teruggekomen wordt in de P&C-documenten. Deze informatie wordt via de Raadsinformatiebrieven aan de Raad verstrekt. Hiermee beschikt de Raad wel over de informatie. In de P&C-documenten wordt integraliteit gemist, met het overige beleid, de overige activiteiten en allocatie van middelen.

⁴ Gemeente Ridderkerk, 2018, *Planning & Control*, 31 oktober 2018, p. 1-12.

⁵ Gemeente Ridderkerk, 2022, *Coalitieakkoord 2022-2026: Hart voor een toekomstbestendig Ridderkerk*, 18PLUS, SGP, CDA, VVD, p. 1-33.

⁶ Gemeente Ridderkerk, 2022, *Collegeprogramma 2022-2026: Hart voor een toekomstbestendig Ridderkerk*, oktober 2022, p. 1-34.

Bovenstaande wordt ook geconstateerd in een motie⁷ die de Raad van Ridderkerk op 7 november 2024 heeft aangenomen. In deze motie wordt onder andere geconstateerd dat:

1. de huidige programmabegroting qua toelichting de nadruk legt op de afspraken uit het coalitieakkoord en de acties uit het collegeprogramma;
2. onderwerpen die niet in het coalitieakkoord zijn opgenomen, derhalve ook geen plek hebben gekregen in de teksten bij de programma's;
3. de Raad in de afgelopen jaren diverse beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's heeft vastgesteld, waarvan de uitvoeringsprogramma's vaak ook een planning per jaar kennen;
4. de huidige begrotingsopzet nu geen inzicht geeft in de voortgang van de lopende uitvoeringsprogramma's, en de acties die voor het komende jaar op de planning staan.

Vanuit bovenstaande motie wordt het college verzocht om in het eerste half jaar van 2025 onderzoek te doen naar verbetermogelijkheden voor de opzet en/of invulling van de Ridderkerkse begroting met het oog op de uitvoering van beleid. De resultaten te presenteren aan de Raad en de uitkomsten een vervolg te geven bij de ontwerpbegroting 2027.

Het college is voornemens om deze opdracht uit te voeren en gaat daarvoor in gesprek met de Raad. De resultaten van dit rekenkameronderzoek worden daarbij ook betrokken; daarom duurt het uitvoeren van de moties iets langer.

Uit de gevoerde gesprekken met de functionarissen van de gemeente Ridderkerk en de respons van de Raadsleden voor dit onderzoek blijkt dat het proces van de totstandkoming van de P&C-documenten gestroomlijnd is, zorgvuldig en tijdig wordt doorlopen. Er ligt een spoorboekje per jaar voor de P&C-cyclus, waarin de mijlpalen zijn gedefinieerd per product. Tevens is duidelijk hoe de rolneming binnen de organisatie ligt en wie waarvoor aan de lat staat. Er wordt gewerkt met Pepperflow als applicatie ter ondersteuning.

De Raad heeft acht weken om de P&C-stukken te lezen. De P&C-producten worden altijd op tijd aangeleverd bij de verschillende gremia. Dit zien we ook terug in de online enquête waarin 61% van de Raadsleden aangeeft dat de begroting tijdig komt; 32% heeft geen mening op dit punt en slechts 7% vindt van niet. De behandeling van de P&C-documenten door de Raad (acht weken bij de begroting en jaarrekening en acht weken voor de kadernota) is relatief ruim, bijvoorbeeld in vergelijking met andere gemeenten waar vijf tot zes weken doorgaans de norm is⁸. Dit heeft ook een keerzijde. Vanuit gesprekken en na bestudering van het spoorboekje P&C van de gemeente Ridderkerk⁹, komt naar voren dat de planning voor de organisatie doorgaans krap is. Er is weinig marge om vertraging op te vangen.

2.1.2 Positie in een groter plaatje

In paragraaf 2.1.1 hebben we het huidige kader aangaande de positionering van de P&C-cyclus van de gemeente Ridderkerk weergegeven. Er is bij de inrichting van de begroting en jaarrekening door het college besloten dat het coalitieakkoord en collegeprogramma

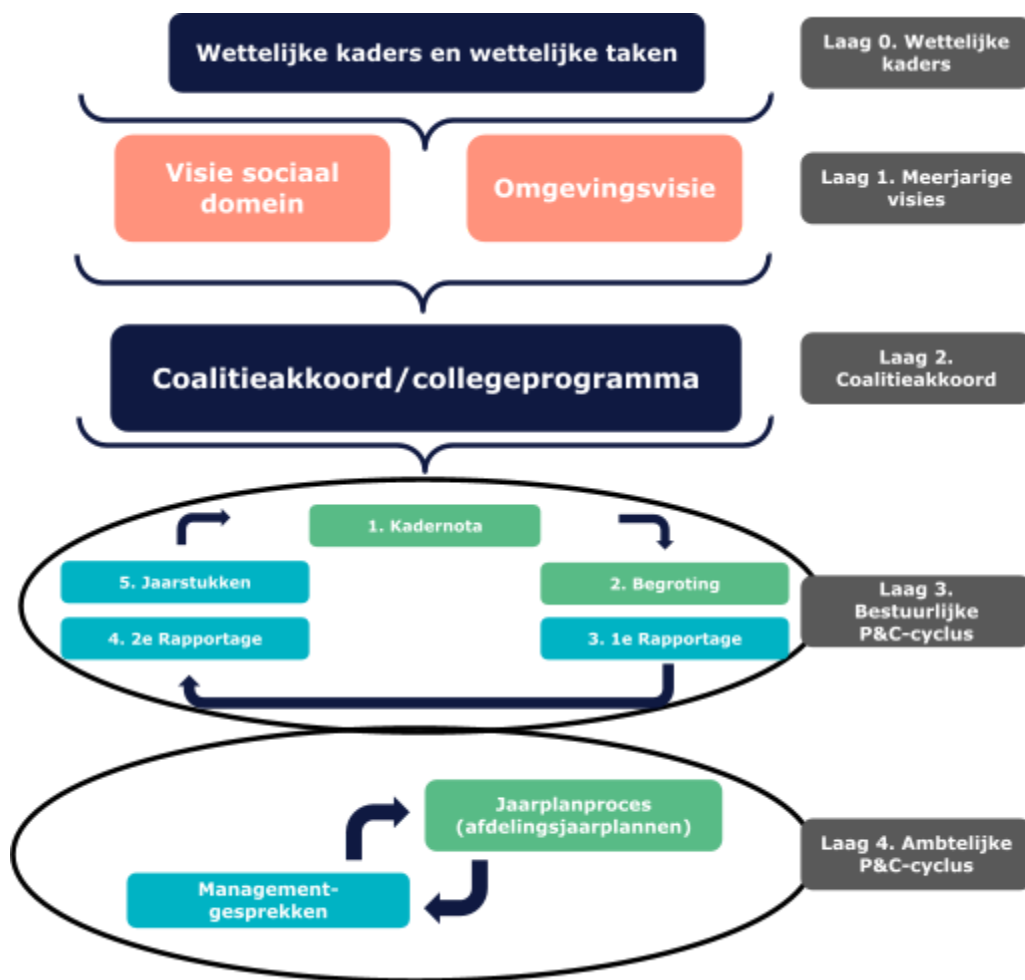
⁷ ChristenUnie, GroenLinks, Burger op 1, Echt voor Ridderkerk, 2024, *Motie 2024 – 105 'Onderzoek naar nieuwe begrotingsopzet'*, 7 november 2024, p. 1-2.

⁸ Dit zien we bijvoorbeeld terug komen bij de gemeenten Delft (6 weken), Bladel (5 weken) en Harlingen (6 weken).

⁹ Gemeente Ridderkerk, 2024, *Spoorboekje P&C-cyclus 2025*, Excel.

leidend zijn voor de P&C-documenten en dat hier enkel en expliciet op wordt gerapporteerd. In deze paragraaf presenteren we een totaalconcept van sturing binnen een gemeente, waarin de P&C-cyclus is gepositioneerd (zie figuur 3). We geven in deze paragraaf onze bevindingen weer ten aanzien van de situatie bij de gemeente Ridderkerk.

Figuur 3 Schematische weergave van het totaalconcept aangaande sturing en beheersing (ideaal)



Bovenstaand kader kent vijf lagen. Deze zijn in de gemeente Ridderkerk als volgt ingevuld:

- **Laag 0** bevat de wettelijke kaders en daaruit vloeiende wettelijke taken.
- **Laag 1** bevat de visies van de gemeente Ridderkerk, denk hierbij bijvoorbeeld aan visies ten aanzien van het Sociaal Domein en de Omgevingsvisie. Dit zijn visies voor de lange termijn die richting geven voor die termijn ten aanzien van de strategie van de gemeente Ridderkerk. Hierbij horen ook beleidskaders die de visies van de gemeente vormen. Binnen deze laag (vaststellen van visies en beleid) wordt binnen de gemeente Ridderkerk gewerkt met een beleidscyclus. Instrumenten in dit kader betreffen een startnotitie en een evaluatie. De startnotitie geeft onder andere aan: doelen (wat willen we bereiken?), de planning en participanten. We constateren dat er binnen de beleidsdocumenten geen uniforme manier van rapporteren wordt vastgesteld: er wordt op verschillende manieren over de voortgang gerapporteerd.

Wanneer de Raad een beleidsdocument vaststelt, is het ook goed om vast te stellen waarover, op welke manier en op welke momenten zij willen worden geïnformeerd.

- **Laag 2** bevat het coalitieakkoord/collegeprogramma. Dit geeft de ambities weer voor de collegeperiode (vier jaar) van het college en geeft daarbij ook richting en is kaderstellend.
- **Laag 3** is de bestuurlijke P&C-cyclus. Deze is beschreven in paragraaf 2.1.1. De termijn van deze producten is vooral gericht op een cyclus van één jaar (korte termijn).
- **Laag 4** is de ambtelijke P&C-cyclus en betreft de operationele doorvertaling van de bovenliggende lagen in jaarplannen van de afdelingen. Deze geeft concreet aan wat de afdelingen qua activiteiten gaan doen en wat ze daarvoor nodig hebben om bij te dragen aan de hogere lagen. Hierbij gelden de afdelingsplannen als doorvertaling van de hogere lagen. Hierin is sprake van prioritering en sturing. De afdelingsplannen bevatten de activiteiten die bijdragen aan de hogere doelen. Aansluiting op de hogere lagen is noodzakelijk; anders verworden de afdelingsplannen tot losse onderdelen en worden ze op den duur niet meer gebruikt.

Tussen deze lagen is sprake van een wisselwerking van sturen (kaders stellen/richting geven) en beheersen (verantwoorden en op koers houden).

Op basis van de gevoerde gesprekken met de functionarissen van de gemeente Ridderkerk, het Wereldcafé en bestudering van de documenten en de onderlinge verhouding daartussen, constateren we dat de afzonderlijke lagen (0 tot en met 4) binnen de gemeente Ridderkerk nog niet voldoende aan elkaar gekoppeld zijn en daarmee nog niet een integraal geheel vormen. Laag 2 en 3 zijn op elkaar afgestemd. Zoals weergegeven in paragraaf 2.1.1 leidt dit tot een te beperkte informatievoorziening aan de Raad. Bijvoorbeeld ten aanzien van de onderwerpen uit laag 1. Er wordt in de P&C-documenten wel aangegeven welke beleidskaders van toepassing zijn (vastgesteld door college; vastgesteld door de Raad; te herzien beleid). De ambtelijke P&C-cyclus (laag 4) is bijvoorbeeld nog niet gekoppeld: er wordt gewerkt met afdelingsplannen, maar deze zijn geen afgeleide van de beleidsplannen. Het gevolg is dat er omissies tussen de lagen ontstaan, wat ertoe leidt dat sturing en beheersing niet eenduidig plaatsvinden tussen de lagen.

We constateren op basis van de gevoerde gesprekken met de functionarissen van de gemeente Ridderkerk en het Wereldcafé dat de Raad van Ridderkerk veel wordt geïnformeerd via Raadsinformatiebrieven (zie ook paragraaf 2.3). Dit kan gaan om technische onderwerpen, denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitkomst van circulaire tot aan inhoudelijke onderwerpen. De Raadsinformatiebrieven worden geschreven door de vakafdelingen. De Raadsinformatiebrieven gelden als belangrijk middel om de verbinding tussen de lagen in figuur 3 te maken, zo bemerken ook Raadsleden.

Het gevolg van bovenstaande zien we bijvoorbeeld terug in hoe Raadsleden omgaan met de P&C-documenten (zie ook paragraaf 2.3). Het merendeel geeft aan dat met ervaring (langer zitting hebben in de Raad) het begrip van de werking van P&C-cyclus en documenten en hoe te gebruiken groter wordt. Met andere woorden, nieuwe Raadsleden hebben veel moeite op dat vlak om hun weg te vinden. Tevens zien we dat meer ervaren Raadsleden 'het grotere

plaatje' van visies, beleidsdocumenten, Raadsinformatiebrieven, et cetera gebruiken bij het lezen en gebruik van de P&C-documenten in hun kaderstellende en controlerende rol.

2.2 Beschouwing op begroting (en P&C-documenten)

In deze paragraaf geven we onze bevindingen weer ten aanzien van de P&C-producten. Dit zijn de producten die in paragraaf 2.1.1 zijn genoemd.

Sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid is niet eenvoudig op basis van de begroting en jaarrekening

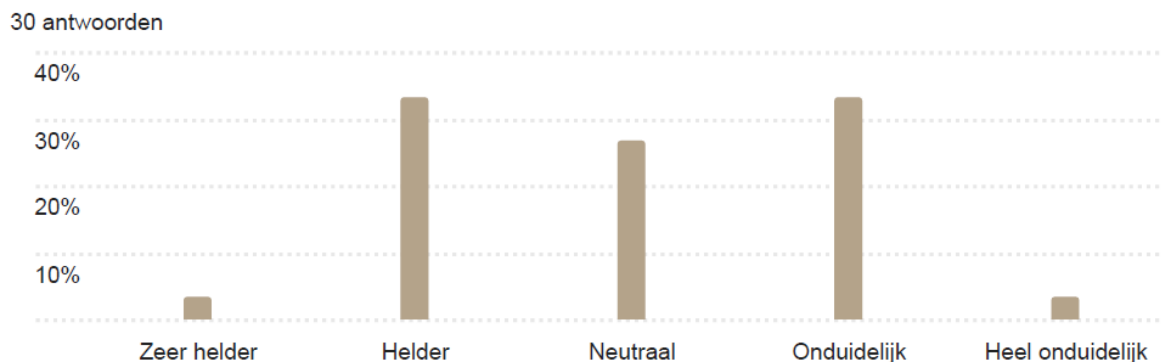
De 3W-vragen¹⁰ (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en vormen de rode dRaad per programma in de begroting. Bij de gemeente Ridderkerk constateren we op basis van de documentenstudie en gevoerde gesprekken met de functionarissen, dat tussen deze onderdelen nu sprake is van een impliciete relatie. Waarbij er geen duidelijke koppeling is tussen doelen, activiteiten en middelen. Voor de 3 H-vragen in de jaarrekening constateren we hetzelfde. Hierbij merken we dat de middelen een andere scope kennen dan de doelen en activiteiten. De doelen en activiteiten zijn gericht op speerpunten van de gemeente (coalitieakkoord en collegeprogramma). De middelen dekken een scope van alle taken van de gemeente, dus ook inclusief de going concern-taken. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de baten en lasten (financiën voor alle taken van de gemeente) per taakveld later in de begroting (financiële begroting) zijn opgenomen. Een expliciete koppeling met de doelen en activiteiten ontbreekt echter. Ook uit de enquête onder Raadsleden (zie figuur 4), zien we terug dat voor een groot deel van de Raad de relatie tussen middelen en beleid onduidelijk is.

Bovenstaande komt ook terug in de motie 2024 – 105 'Onderzoek naar nieuwe begrotingsopzet'¹¹. De gemeenteraad kan zijn controlerende rol verder invullen door het college ook juist hierop te bevragen. Het is voor de Raad immers nodig om na te kunnen gaan of de doelen zijn bereikt en welke middelen daarvoor nodig zijn geweest. Daarbij komt dat veel doelen eigenlijk activiteiten zijn en de integraliteit tussen de doelen in een programma en tussen programma's ontbreekt. De onderliggende oorzaak is dat er binnen de gemeente Ridderkerk bij de totstandkoming van de begroting (doelen) wel procesmatig wordt gewerkt, maar niet methodisch. Daardoor is de formulering van doelen in de programma's van de begroting niet consistent.

¹⁰ De 3W-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en vormen de rode dRaad per programma in de begroting. In sommige gevallen wordt een vierde W-vraag toegevoegd: Wie zijn daarbij betrokken? In de jaarrekening spreken we over de 3 H-vragen: Heeft de gemeente bereikt wat zij wilde bereiken? Heeft de gemeente gedaan wat zij wilde doen? Heeft het gekost wat de gemeente dacht dat het zou kosten? (Bron: <https://vng.nl/artikelen/Raadgever-gemeentebegroting-en-jaarrekening>).

¹¹ ChristenUnie, GroenLinks, Burger op 1, Echt van Ridderkerk, 2024, *Motie 2024 – 105 'Onderzoek naar nieuwe begrotingsopzet'*, 7 november 2024, p. 1-2.

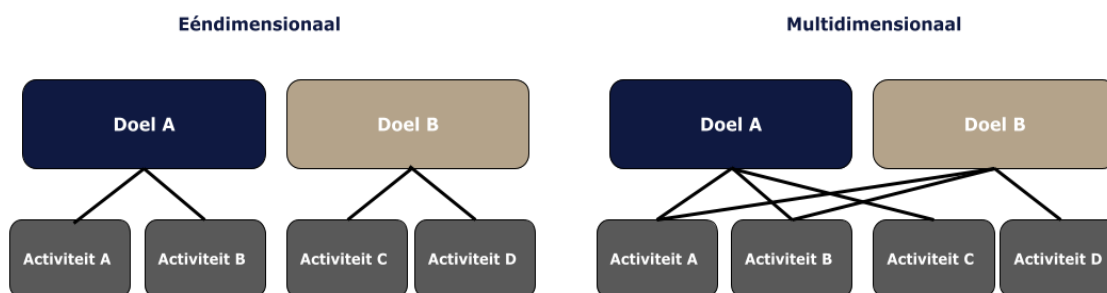
Figuur 4 Uitkomsten enquête Raadsleden Ridderkerk - Hoe helder legt de begroting een relatie tussen middelen en beleid?



We zien dat de doelen in de programma's in de begroting en jaarrekening niet allemaal voldoen aan het op SMART-wijze formuleren van doelen. Daarbij komt dat veel doelen eigenlijk activiteiten zijn en de integraliteit tussen de doelen in een programma en tussen programma's ontbreekt. Doelen zijn leidend voor de controlerende rol van de Raad en bepalen ook de mogelijkheden om (bij) te sturen (kaderstellende rol van de Raad). De informatievoorziening aan de Raad dient daarop geënt te zijn. We constateren dat dit bij de gemeente Ridderkerk voor verbetering vatbaar is, zie ook hetgeen eerder beschreven is in deze paragraaf.

Daarnaast zijn de doelen, resultaten en activiteiten ééndimensionaal beschreven. In de praktijk zullen activiteiten behorende bij andere doelen of zelfs ook activiteiten in andere programma's bijdragen aan doelen. Deze relatie is niet benoemd of weergegeven. Figuur 5 maakt het ééndimensionale versus multidimensionale karakter van doelrealisatie duidelijk. Het grafisch weergeven van deze relaties door middel van bijvoorbeeld doelenbomen kan daarbij helpen (zie bijlage 1). Tevens zorgt deze methode voor minder tekst.

Figuur 5 Ééndimensionaal versus multidimensionaal karakter van doelenbomen



In de jaarverslagen van de gemeente Ridderkerk is per onderdeel van het programma aangegeven wat de afgesproken doelen waren en wat daarvan is bereikt. En ook wat niet. Hierbij staat ook een overzicht van de baten en lasten. Mocht het resultaat afwijken, dan staat er ook duidelijk bij waarom dit is overschreden. Conform de financiële verordening wordt dit gedaan bij afwijkingen groter dan € 100.000.

Financiële insteek

Op basis van een analyse van de P&C-documenten, de gesprekken en ons eigen expertoordeel constateren we dat de P&C-documenten van de gemeente Ridderkerk vooral een financiële insteek kennen. De P&C-documenten geven een goed inzicht in hoe de gemeente Ridderkerk er financieel technisch voor staat. Er wordt veel inzicht gegeven door middel van cijfers en trends. Financiële kengetallen worden meerjarig gepresenteerd en goed uitgelegd. Daarnaast zien we dat financiële technische paragrafen (denk bijvoorbeeld aan de paragrafen Weerstandsvermogen & risicobeheersing en Financiering) worden afgeconcludeerd voor de Raadsleden. Zoals aangegeven in het begin van deze paragraaf, wordt er minder gestuurd op de mate van doeltreffendheid en daarmee de inhoudelijke realisatie van beleid binnen de gemeente Ridderkerk.

Projectgestuurd begroten en verantwoorden

De begroting en jaarrekening kennen geen projectmatige manier van verantwoorden. Projecten hebben vaak een meerjarig karakter, waarbij de begroting en jaarrekening 'peilstokken' zijn om te rapporteren op de voortgang en besturingsmogelijkheden te schetsen. In de motie 2024 – 105 'Onderzoek naar nieuwe begrotingsopzet' wordt dit ook geduid¹²: *"de huidige begrotingsopzet nu geen inzicht geeft in de voortgang van de lopende uitvoeringsprogramma's, en de acties die voor het komende jaar op de planning staan"*. We zien dat andere gemeenten dit op verschillende vormen toepassen en daarmee de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden voor de Raad vergroten. Het is van belang om wel vooraf met de Raad te definiëren wat wordt verstaan onder 'projecten' en welke projecten in aanmerkingen komen voor een projectmatige manier van verantwoorden. We zien bij andere gemeenten dat het veel gaat om majeure projecten met een lange doorlooptijd, domeinoverstijgend karakter en majeure investeringen. In onderstaand kader geven we een voorbeeld van de gemeente Delft weer¹³.

Projectgestuurd begroten en verantwoorden: voorbeeld gemeente Delft

In de P&C-producten richt de gemeente Delft zich op het begroten en rapporteren op projectniveau, wat een meerjarig karakter heeft en dus de begroting overstijgt. Deze projecten zijn onderdeel van de tweede W-vraag (Wat gaan we ervoor doen? (activiteitsniveau)) en zijn zo goed mogelijk gekoppeld aan de doelen. Het streven om meer op projectniveau te gaan rapporteren is ook in lijn met het afmaken en afronden van zaken en daarmee concreet resultaat te boeken: waar staan we in het proces (ten opzichte van eerdere besluiten), wat moet er nog gebeuren en hoe kunnen we bijsturen? Tevens wil het college van de gemeente Delft de Raad met het rapporteren op projectniveau meer meenemen op strategisch niveau van het realiseren van grote opgaven, om daarmee het middellange en langetermijnperspectief een plek te geven in de verantwoording. Op deze manier wordt de Raad meegenomen in het belang van zijn beslissingen: het verleggen van de focus van de korte termijn naar de lange termijn. Een mooi voorbeeld hiervan is de paragraaf Fonds Delft 2040 in de begroting en jaarrekening van de gemeente Delft. In de betreffende paragraaf wordt ervoor gekozen om in dit programma-overstijgende investeringsfonds apart te rapporteren, op een projectmatige manier.

¹² Christenunie, GroenLinks, Burger op 1, Echt van Ridderkerk, 2024, *Motie 2024 – 105 'Onderzoek naar nieuwe begrotingsopzet'*, 7 november 2024, p. 1-2.

¹³ Delftse Rekenkamer, 2025, *Plannen, controleren, leren; Onderzoek naar de P&C-cyclus van de gemeente Delft*, februari 2025, p. 1-49.

2.3 Invloed van de gemeenteraad op de P&C-cyclus en -documenten

In deze paragraaf gaan we in op het gebruik en de behoefte van de Raad ten aanzien van de begroting. Via een online enquête (ingevuld door 30 Raadsleden van de gemeente Ridderkerk) en een workshop (zie ook bijlage 8) zijn we ingegaan op de toegankelijkheid van de begroting, het gebruik van de begroting en ten slotte het gebruik van instrumenten en de invloed (daarmee) op de begroting. In de onderstaande subparagrafen gaan we in op deze deelaspecten.

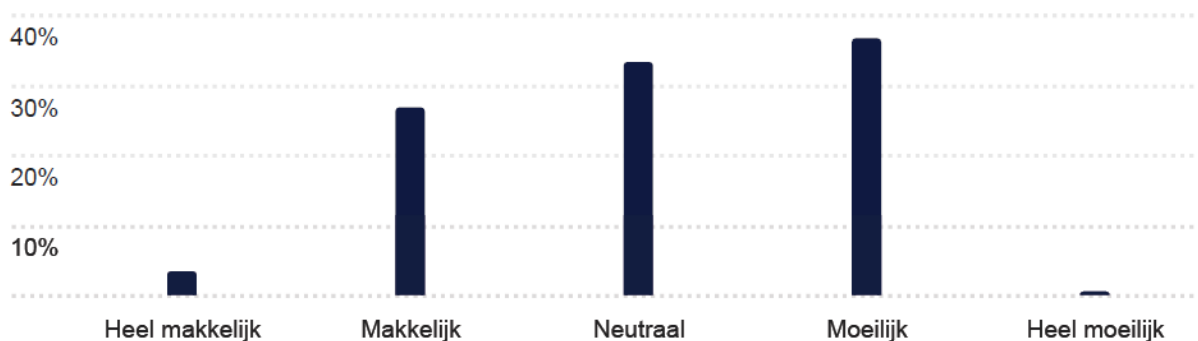
2.3.1 Toegankelijkheid

De resultaten van de enquête laten een gemengd beeld zien van de ervaringen van de respondenten met de gemeentelijke begroting (zie figuur 6). Elf van de 30 respondenten vinden dat de begroting in algemene zin (heel) moeilijk leesbaar is, negen zijn neutraal en tien geven aan het makkelijk te vinden om de begroting te lezen. Dit beeld werd bevestigd in de workshop. Hierin, maar ook in de gesprekken werd aangegeven dat de begroting (en jaarrekening) toegankelijker zijn geworden de afgelopen jaren, onder andere door het aantal pagina's flink in te perken. Zoals genoemd in paragraaf 2.1 werd ook aangegeven dat de ervaring van Raadsleden maakt dat de P&C-producten toegankelijker worden.

Zoals eerder beschreven is er in de huidige Raadsperiode voor gekozen om het coalitieakkoord te gebruiken als kader voor de inrichting van de P&C-stukken. Hierdoor is de begroting volgens college en organisatie een stuk overzichtelijker geworden, tegelijkertijd zijn het wel documenten die nu vooral financieel zijn ingestoken (zie paragraaf 2.2).

Figuur 6 Uitkomsten enquête Raadsleden Ridderkerk - Leesbaarheid begroting

30 antwoorden

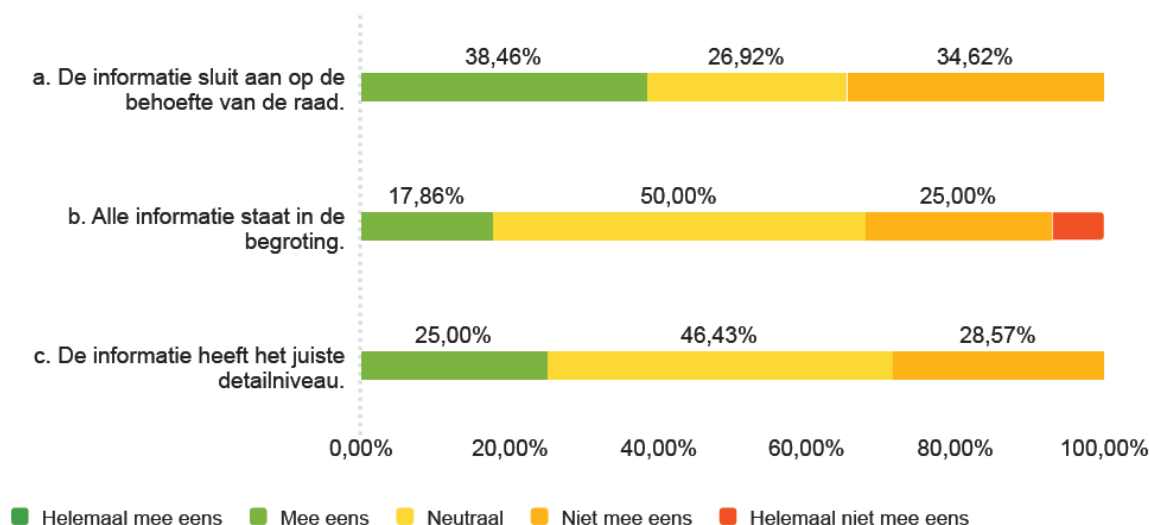


De tijdigheid en juistheid van de informatie in de begroting worden overwegend positief beoordeeld (zoals eerder benoemd in paragraaf 2.1.2). Over de volledigheid van de begroting zijn de meningen iets meer verdeeld. Zoals eerder opgemerkt, is de huidige begroting alleen een weergave van het coalitieakkoord en collegeprogramma. Verschillende Raadsleden hebben in de open antwoorden bij de online enquête en in de workshop aangegeven dat ze hierdoor informatie missen over onder andere het going concern. Er is geen duidelijke consensus of de informatie aansluit op de behoeften van de Raad, of alle informatie in de begroting staat, en of het detailniveau juist is. Sommige respondenten merken op dat er

soms impliciete besluiten in de begroting staan en dat de focus op actiepunten van het college soms ten koste gaat van andere onderwerpen.

Figuur 7 Uitkomsten enquête Raadsleden Ridderkerk - Volledigheid van de begroting

28 antwoorden



Ook is aan Raadsleden gevraagd in hoeverre zij zicht hebben op de financiële positie en het handelen aan de ene kant en de risico's aan de andere kant. Deze aspecten worden beoordeeld met respectievelijk een 6,8 en een 6,5 (op een schaal van 1 tot 10). Verder hebben we gevraagd in hoeverre Raadsleden zicht hebben op de (bij)sturingsmogelijkheden, wat gemiddeld een 5,8 oplevert als score. Deze krappe voldoende voor de mogelijkheden zien we ook later terug bij de sturingsinstrumenten zelf (paragraaf 2.3.3), die voor veel Raadsleden toch onbekend zijn.

Werkgroep begrotingsopzet

In paragraaf 2.1.2 is reeds beschreven dat in de P&C-documenten louter wordt gerapporteerd op het coalitieakkoord. Going concern taken, maar ook recente ontwikkelingen (zoals opvang van Oekraïners en energiearmoede) komen als onderwerp niet terug in de P&C-documenten. Deze informatie wordt verstrekt via de Raadsinformatiebrieven. Hierdoor mist de Raad integraliteit in de P&C-documenten, met het overige beleid, de overige activiteiten en allocatie van middelen. Mede hierdoor is er onlangs een Raadswerkgroep begrotingsopzet ingesteld. Vanuit deze werkgroep wil men gaan ophalen wat nou precies de behoefte is van de Raad. Vanuit elke fractie kunnen twee Raadsleden deelnemen. Voor de nieuwe begroting (vanaf 2027) zijn er vanuit de organisatie in ieder geval plannen om meer informatie te tonen, maar dan wel meer in de vorm van infographics, blijkt uit interviews. Dit rekenkameronderzoek wordt gebruikt als input in deze werkgroep.

Werkgroep KAS

Uit de gesprekken en onze analyse blijkt dat er in de P&C-producten veel informatie tot op gedetailleerd niveau verstrekt wordt aan de Raad. Hiermee wordt geanticipeerd op de behoefte vanuit de Raad. Naast de tijdelijke werkgroep begrotingsopzet is er ook een vaste

werkgroep KAS. Door middel van de werkgroep KAS wordt de Raad twee keer per jaar door de organisatie meegenomen in de inhoud van de P&C-documenten (bij de begroting en jaarrekening, kadernota/kaderbrief en 1e tussenrapportage). In de werkgroep KAS hebben Raadsleden de mogelijkheid om technische vragen te stellen aan de ambtelijke organisatie. Deze manier van begeleiding en informatieverstrekking wordt zeer gewaardeerd door de Raadsleden. Raadsleden kunnen op elkaar reageren en leren van elkaar, zo blijkt uit de gesprekken. De vragen worden zorgvuldig en goed beantwoord door de organisatie, blijkt uit de reacties van Raadsleden. Bij de Werkgroep KAS zijn aanwezig: Raadsleden, de griffier, de concerncontroller, financieel strateeg en medewerkers Planning & Control van de gemeente Ridderkerk.

Daarnaast kwam uit het onderzoek naar voren, dat de P&C-documenten binnen de gemeente (in algemene zin) in een open dialoog in de duale driehoek (burgemeester - griffier - gemeentesecretaris) worden besproken. Dit heeft een positief effect op de inhoud. Tevens wordt geacteerd op de politieke sensitiviteit.

2.3.2 Gebruik en behandeling van de begroting

Gebruik

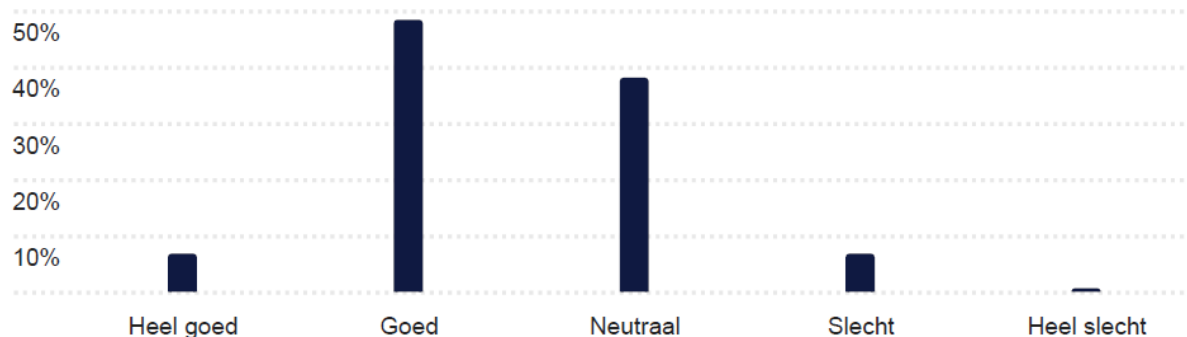
De begroting wordt door de meeste Raadsleden (80%) als belangrijk tot zeer belangrijk ervaren in hun rol. Zij zien het als de belangrijkste uiting van het budgetrecht van de Raad en als basis voor het mandaat aan het college. Of zoals een Raadslid het zei: *"Voor mij is de begrotingsbehandeling het hoogtepunt van het jaar"*. De begroting biedt inzicht in de financiële ruimte, bemerkt een aantal Raadsleden (in de open antwoorden bij de enquête), het is een moment waarop ze eventueel kunnen bijsturen. Toch ervaren sommige Raadsleden dat de begroting op een te hoog niveau is en daardoor lastig te gebruiken is.

De begroting wordt voornamelijk gebruikt bij de voorbereiding van commissie- en Raadsvergaderingen en bij de behandeling van P&C-documenten. Sommige Raadsleden gebruiken de begroting ook bij beleidsvorming en bij nieuwe voorstellen met financiële impact.

Behandeling van de P&C-stukken

In het Wereldcafé en in de enquête is ook gevraagd naar de wijze waarop de begroting, maar ook de jaarrekening, wordt behandeld. Als we kijken naar de resultaten van de enquête, dan zien we dat bij elkaar 58% van de Raadsleden vindt dat er een (heel) goede behandeling plaatsvindt. De behandeling is volgens respondenten wel hoofdzakelijk financieel ingestoken, wat in lijn is met onze bevinding in paragraaf 2.2 dat de P&C-stukken vooral financieel van aard zijn.

Figuur 8 Uitkomsten enquête Raadsleden Ridderkerk - Behandeling van de begroting
29 antwoorden



Bij de behandeling van de begroting en jaarstukken in de Raad worden doorgaans geen discussies gevoerd over de visie of het onderliggende beleid, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.1. Dat geldt ook voor de kadernota. Dit kan echter wel een belangrijk instrument zijn, wat in veel andere gemeenten ook zo is (zie ook paragraaf 2.1.1). In de online enquête is door drie Raadsleden dan ook geopperd om de kadernota belangrijker te maken door deze uitgebreider te behandelen. Een dergelijke verplaatsing van de discussie is vorig jaar ook aan bod gekomen in de werkgroep begrotingsopzet. Destijds is ervoor gekozen om hier niet op in te zetten. Ten slotte zijn er de 1e en 2e tussenrapportages, maar daarin wordt eveneens niet inhoudelijk over beleid gesproken, deze rapportages zijn er puur om eventuele afwijkingen in middelen aan te merken en wat daarvan de eventuele gevolgen zijn.

Uit gesprekken en de documentenstudie komt naar voren dat Raadsinformatiebrieven een belangrijk instrument zijn om de Raad te informeren (zie ook paragraaf 2.2). De brieven worden ook goed gelezen, bemerken respondenten. Op basis van deze informatie kan de Raad besluiten om aanpassingen te doen, bijvoorbeeld ten aanzien van ambitie. Dat krijgt dan gestalte in een Raadsvoorstel met financiële implicaties. Wanneer het Raadsvoorstel wordt aangenomen, hebben de bijbehorende financiële implicaties gevolgen voor de P&C-documenten in de P&C-cyclus.

Uit gesprekken, de workshop, alsmede de Raadsagenda (duur van de behandeling van de jaarrekening) met de Raad komt naar voren dat de jaarrekening doorgaans een 'hamerstuk' is, evenals de 1e en 2e tussenrapportage. Alleen de 2e tussenrapportage wordt niet behandeld in de commissie en in de technische vragenronde. De jaarrekening wordt in de werkgroep KAS en de Raadscommissie besproken. Het verbaast de meeste respondenten dat de jaarrekening zo wordt doorgezet, omdat het toch een van de voornaamste P&C-producten is. De jaarrekening wordt vooral gebruikt als een peilstok, om te kijken of de ambitie van de gemeente in lijn is met de uitvoering.

Overige behandeling

Naast de directe behandeling van P&C-stukken in de Raad, is er ook de gelegenheid om de accountant te bevragen. De accountant van de gemeente Ridderkerk spreekt dit voorjaar (voor het eerst) over de financiële positie in relatie tot de gevolgen van het ravijnjaar voor de gemeente Ridderkerk.

Verder wordt bij de introductie van de nieuwe Raad een avond gehouden over de inrichting van de P&C-cyclus en de stukken die hierin een rol spelen. De griffie zorgt eveneens voor begeleiding, maar Raadsleden leren het meeste binnen de fracties. Er mist dus een structureel aanbod. De financiële specialisten brengen de ervaring vaak mee vanuit hun professie en zitten over het algemeen al langer in de Raad. Vanuit de griffie en organisatie is aangegeven dat het zou helpen als de Raad hierin hun behoefte aangeeft: "het is soms zoeken of we wel het juiste aanbieden".

De gemeente Ridderkerk kent naast de behandeling van de begroting in de Raad ook een begrotingsmarkt ('Ontmoeting rond de begroting'), waarbij ook maatschappelijke instellingen een podium wordt geboden om in gesprek te gaan met Raadsleden. De begrotingsmarkt is daarmee een middel om te lobbyen voor instellingen en externe stakeholders en om participatie te bevorderen.

Rolneming

Ten aanzien van de rolneming van de Raad van Ridderkerk valt op dat er veel aandacht is voor de begroting en veel minder voor de andere producten. Dit is zowel in de interviews als tijdens de workshop benoemd. We zien dit ook terug in het aantal instrumenten dat is ingezet bij de begroting versus de jaarrekening. Een ander opvallend punt is dat de rol van de Raad vooral controlerend is ingestoken, ook bij de begroting. Als het gaat om beleidsontwikkeling en de grote strategische lijnen, mag de rol volgens verschillende respondenten (verschillend in functie) een stevigere positie innemen. Een goed voorbeeld waar de Raad recent wel op dit punt deze positie claimde, is bij de behandeling van de sportnota. Bij de laatste startnotitie voor de opstelling van de sportnota is een amendement ingediend, waarin is opgenomen dat in de nota een aantal specifieke beleidsdoelen moeten worden opgenomen en dat daarover verantwoording moet worden afgelegd door het college.

2.3.3 Gebruik van instrumenten en invloed op de begroting

Om zijn rol als gemeenteraad te kunnen vervullen, heeft een Raadslid verschillende wettelijke instrumenten tot zijn of haar beschikking. In de Gemeentewet en het Reglement van Orde van de Raad staan de volgende instrumenten voor Raadsleden¹⁴:

- *Budgetrecht* - Het budgetrecht is de bevoegdheid van de Raad om financiële middelen beschikbaar te stellen. Dit is een belangrijk instrument om invloed uit te oefenen. De Raad kan bijvoorbeeld sturen, door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen.
- *Initiatiefrecht* - Met het recht van initiatief kan een Raadslid zelf een voorstel voor nieuw beleid of voor aanpassing van een verordening indienen.
- *Recht van amendement* - Een Raadslid kan tijdens een vergadering met het indienen van een amendement wijzigingen voorstellen op een voorgesteld besluit. Als de meerderheid van de Raad dit amendement steunt, wordt het oorspronkelijk voorgestelde Raadsbesluit gewijzigd vastgesteld.
- *Indienen van moties* - Een motie is een korte verklaring van een Raadslid over een onderwerp, waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken. Een motie is aangenomen als de meerderheid van de Raad voor de ingediende motie stemt.

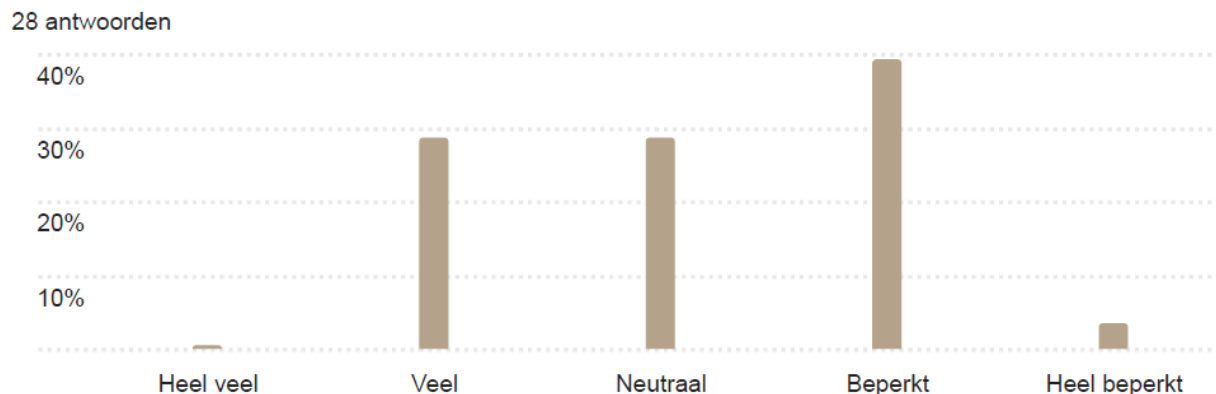
¹⁴ <https://vng.nl/artikelen/Raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-Raadslid>

- *Recht van interpellatie* - Met het recht van interpellatie kan een Raadslid een verzoek indienen om vragen te mogen stellen aan het college over een onderwerp dat niet op de agenda staat. De Raad bepaalt vervolgens of de interpellatie wordt toegestaan.
- *Vragenrecht* - De Raad heeft het recht om aan het college mondeling of schriftelijk vragen te stellen, voor zover het om de eigen bevoegdheden van het college gaat (artikel 155, lid 1 Gemeentewet). De Raad bepaalt zelf hoe het vragenrecht verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde voor de Raadsvergaderingen.
- *Inlichtingenplicht van college* - Het college moet uit zichzelf en op verzoek van de Raad of van een Raadslid alle informatie verstrekken die de Raad nodig heeft om zijn taak te kunnen uitoefenen.
- *Recht van onderzoek* - Als de meerderheid van de Raad het wil, kan de Raad onderzoek doen naar het door het college gevoerde beleid. Dat kan op verschillende manieren: door een extern bureau, een onafhankelijke commissie, via de Rekenkamer of via een Raadsonderzoek. Bij het instellen van een Raadsonderzoek is de steun van een meerderheid van de Raad vereist.
- *Recht op ambtelijke bijstand voor de Raad en ieder individueel Raadslid* - Voor elk Raadslid bestaat het expliciete recht op ambtelijke bijstand dat aan de Raad en aan elk individueel Raadslid wordt toegekend. Bovendien is er recht op fractieondersteuning.

Bekendheid met en gebruik van instrumenten

De bekendheid met de sturingsinstrumenten die gebruikt kunnen worden om bij te sturen op de begroting varieert. Genoemde instrumenten door Raadsleden zelf zijn onder andere Raadsvoorstellen met extra krediet, moties, amendementen, de kadernota en 1e en 2e tussenrapportages. Veel respondenten hebben het idee dat zij slechts beperkte invloed kunnen uitoefenen op de begroting. Dit wordt vaak toegeschreven aan afspraken die al tijdens de coalitieonderhandelingen worden gemaakt. Het aanpassen van de begroting via amendementen wordt bovendien als lastig ervaren, mede door de complexiteit en het gebrek aan financiële kennis bij sommige Raadsleden. Hoewel instrumenten zoals moties en amendementen beschikbaar zijn, wordt de daadwerkelijke invloed als beperkt ervaren, zeker voor de oppositie.

Figuur 9 Uitkomsten enquête Raadsleden Ridderkerk - Invloed op begroting door (bij)sturen



Bij de begroting van 2025 zijn in totaal 21 moties ingediend (6 ingetrokken, 7 verworpen en 8 aangenomen) en 2 amendementen (1 verworpen en 1 aangenomen). Tegelijkertijd zien we dat er jaarlijks bij de begroting rond de 300 vragen worden ingediend. Het college en de organisatie beantwoorden al deze vragen schriftelijk. Daarbij ziet de organisatie vaak dat er door de Raad niet meer op teruggekomen wordt. De vragen zijn vaak rijp en groen door elkaar en een deel keert ieder jaar terug. Het college (en de organisatie) zou daarom graag het gesprek met de Raad willen aangaan over wat nou de reden is dat er zoveel vragen worden ingediend en waar exact de behoefte ligt. Dit is straks gespreksonderwerp van de werkgroep begrotingsopzet.

Het stellen van vragen is een belangrijk recht van de gemeenteraad, maar het zorgt er ook voor dat de organisatie veel tijd kwijt is met de beantwoording.

Over de vraag of de Raad voldoende en de juiste instrumenten heeft om bij te sturen, zijn de meningen wat verdeeld. Al vindt de helft van de respondenten van wel. Zij noemen vooral voorbeelden van bijsturing via moties en amendementen. De andere helft ziet ruimte voor verbetering en nieuwe instrumenten, bijvoorbeeld door de kadernota een belangrijkere rol te geven en de mogelijkheden tot bijsturing in een eerder stadium te verkennen. De timing en de complexiteit van het inzetten van de instrumenten worden als aandachtspunten genoemd. Uit gesprekken met de functionarissen is ook naar voren gekomen dat de gemeente Ridderkerk het financieel zo op orde heeft, dat de aandacht van de Raad nooit op (scherpe) sturing hoeft te liggen. Er is met andere woorden ook geen urgentie geweest om financieel te sturen, en ook niet om een ander instrumentarium te ontwikkelen.

Een andere vorm van controleren en (bij)sturen is middels indicatoren in de begroting en jaarrekening. De gemeente Ridderkerk heeft onlangs het aantal indicatoren weer teruggebracht naar wat het BBV voorschrijft. Uit gesprekken komt naar voren dat de Raad uiteindelijk weinig met de indicatoren deed en dat het lastig was om streefwaarden te formuleren. Ook kostte het de organisatie veel tijd om de indicatoren te laden met onderliggende informatie. De gemeente laat in de jaarrekening wel bepaalde trends zien waar het gaat om de financiële positie van de gemeente. Denk hierbij aan kengetallen als de mate van solvabiliteit, netto schuldquote, et cetera.

Deelsessies Wereldcafé

Vanuit bovenstaande en juist ook om de Raad zelf te bevragen, hebben we een werksessie met hen gehouden. In de workshop zijn we middels een Wereldcafé met Raadsleden aan de slag gegaan om te kijken waar hun behoefte ligt voor de (nieuwe) begroting en de behandeling hiervan. Dit deden we aan de hand van vier thema's waarbij middels een roulerend systeem alle Raadsleden op ieder thema een gesprek hebben gevoerd met andere Raadsleden. De belangrijkste uitkomsten hebben we hieronder opgesomd (zie ook **bijlage 8**).

Bij de deelsessie in het Wereldcafé dat inging op '**Instrumenten inzichtelijk maken**', waren de belangrijkste punten:

- Een duidelijke koppeling in de P&C-documenten met de inhoudelijke beleidskaders.
- Het inzichtelijk maken van collegeprogramma's en uitvoeringsprogramma's van regulier beleid.
- Het belang van altijd complete informatie; de mogelijkheid om van algemeen naar details te gaan.
- Het creëren van meer transparantie door de keuzes achter beleid uit te leggen.

Bij de deelsessie in het Wereldcafé dat inging op '**Invloedssfeer van de Raad inzichtelijk maken**', waren de kernpunten:

- Het inzichtelijk maken van Raadsvoorstellen en -besluiten en het beleid dat hieraan ten grondslag ligt.
- Meer inzicht in het gebruik van de instrumenten door de Raad (en wat is het effect van een motie of amendement).
- Meer inzicht in trends en ontwikkelingen.
- Het onderscheid tussen een abstract niveau (wat zijn we van plan?) en een concreet niveau (hoe voeren we het uit?).
- De relatie tussen begroting en output.

Bij de deelsessie '**Financieel inzicht en overzicht geven**' waren voor de Raad de belangrijkste aspecten:

- Goed financieel management is meer dan alleen cijfers; het gaat ook om de verbinding met beleid en maatschappelijk effect.
- De begrotingscyclus en het proces moeten helder zijn.
- Een duidelijke koppeling in de P&C-documenten met de inhoudelijke beleidskaders.
- Kerncijfers moeten met toelichting worden gepresenteerd.
- De relatie tussen middelen en doelen moet inzichtelijk zijn. Prioritering en afwegingen moeten daarbij duidelijk worden gemaakt.
- Een meerjarig overzicht is belangrijk.

In het Wereldcafé zijn bij de deelsessie '**Toegankelijk maken**' de volgende punten door de Raad genoemd als belangrijk voor de toekomst:

- Er is behoefte aan een visuelere begroting, dat wil zeggen digitaal en met meer infographics en dashboards, waardoor informatie doorklikbaar is en ook achterliggende cijfers inzichtelijk zijn.

- Belangrijk is om de Raad zelf te betrekken bij het (visueel) inrichten van de begroting. Er is behoefte aan een handleiding en eigenlijk ook een jaarlijkse sessie waarin ingewijden (ambtenaren, college, Raadsleden) de Raadsleden die daar behoefte aan hebben informeel mee nemen in de ins and outs.
- De Raad zou graag jaarlijks een sessie met een onafhankelijk expert willen houden rondom de begroting (heel concreet: een Raadslid uit een andere gemeente bijvoorbeeld).
- Meer toelichting op de belangrijkste wijzigingen, wat is hiervoor de reden? Dat zou direct inzichtelijk moeten zijn.

H3 | Bevindingen technische analyses

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd aangaande de technische analyses. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de documentenstudie. Waarbij een validatie heeft plaatsgevonden in gesprek met de ambtelijke organisatie van de gemeente Ridderkerk. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

1. Wat is de huidige mate van beïnvloedbaarheid van de gemeentelijke begroting?
 - a. Wat is de mate van beleidsvrijheid binnen de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk?
 - b. Wat is de mate van beïnvloedbaarheid binnen de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk?
 - c. Hoe verhouden de baten en lasten in de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk zich ten opzichte van goed vergelijkbare gemeenten?
2. Welke factoren beperken of vergroten de beleidsruimte binnen de begroting?

De belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk zijn:

- De begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk kent voor 26% (€ 45,2 miljoen) een nagenoeg volledige tot enige mate van beleidsvrijheid. Op dit deel heeft de Raad van Ridderkerk een grotere mate van invloed ten aanzien van het maken van keuzes. Dit zijn de zogenaamde autonome taken. Het overige deel van de begroting 2025 (72% - € 123,9 miljoen.) kent een beperkte tot zeer beperkte mate van beleidsvrijheid. Dit betreffen zogenaamde medebewindstaken.
- Voor de mate van beïnvloedbaarheid constateren we het volgende ten aanzien van de begroting 2025:
 - € 26,3 miljoen van de lasten in 2025 (15,4%) is niet beïnvloedbaar.
 - € 24,0 miljoen van de lasten in 2025 (14,0%) is direct beïnvloedbaar.
 - € 48,5 miljoen van de lasten in 2025 (28,2%) is na 1 jaar beïnvloedbaar.
 - € 73,5 miljoen van de lasten in 2025 (42,6%) is na 2 jaar beïnvloedbaar.
- Begrotingsanalyse 2025: In vergelijking met de selectiegemeenten heeft de gemeente Ridderkerk overall + € 32 per inwoner minder netto lasten (minder uitgaven/meer inkomsten). Op de volgende hoofdtaakvelden heeft de gemeente Ridderkerk meer uitgaven/minder inkomsten:
 - Veiligheid
 - Verkeer, vervoer en waterstaat
 - Sport, cultuur en recreatie
 - Volksgezondheid en milieu
 - Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

3.1 Drie technische analyses om inzicht te vergroten

Om antwoord te geven op onderzoeksvragen 1 en 2 voeren we drie technische analyses uit. Hierdoor wordt het inzicht voor de Raad ten aanzien van het begrip 'beïnvloedbaarheid van de begroting 2025' vergroot.

A. Inzicht in de mate van beleidsvrijheid (begroting 2025)

Beleidsvrijheid betekent zoveel als de mate waarin gemeenten ruimte hebben/ervaren om eigen keuzes te maken. In veel gevallen zou hier ook beleidsvrijheid en/of autonomie gelezen kunnen worden.

Het gaat hierbij in alle gevallen om de mate waarin gemeenten ruimte hebben/ervaren om eigen keuzes te maken. Het is daarbij van belang autonomie en beleidsvrijheid te onderscheiden. Autonomie en beleidsvrijheid liggen in elkaars verlengde maar hebben een andere oorsprong. Bij autonomie gaat het om het recht op eigen initiatief. Het recht om zelf beleidsdoelen te formuleren en uit te voeren. Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Bij medebewind gaat het dus vooral om de mate van beleidsvrijheid. Bij autonomie is dat een gegeven. Het onderscheid tussen autonome en medebewindstaken is steeds vloeiender geworden.

De Raad van het Openbaar Bestuur¹⁵⁺¹⁶⁺¹⁷ heeft een classificatie gemaakt ten aanzien van beleidsvrijheid. Deze classificatie passen we toe bij deze technische analyse, waarbij op taakveldniveau de mate van beleidsvrijheid wordt weergegeven. In bijlage 2 is dit kader opgenomen.

In paragraaf 3.2 presenteren we de bevindingen op programmaniveau en per programma van de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk.

B. Inzicht in de mate van beïnvloedbaarheid van de begroting 2025

In deze analyse wordt per product gekeken welk deel van het budget theoretisch beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar is. De verschillende kostensoorten waaruit het budget is opgebouwd zijn in beeld gebracht. Per kostensoort is een stelregel gehanteerd om de mate van beïnvloedbaarheid te bepalen. Deze stelregels per kostensoortniveau geven weer op welke termijn een budget beïnvloedbaar is. De stelregels zijn samengesteld op basis van onze adviespraktijk. In bijlage 3 is dit kader opgenomen.

In paragraaf 3.3 presenteren we de bevindingen op programmaniveau en per programma van de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk.

C. Begrotingsanalyse 2025

We hebben een netto baten- en lastenvergelijking (benchmark) met goed vergelijkbare gemeenten op basis van de begroting 2025 uitgevoerd. Bij de selectie van gemeenten kijken we naar:

- Inwoneraantal
- Oppervlakte
- Sociale structuur (onder andere het aantal bijstandsgerechtigden, alleenstaanden, eenoudergezinnen)
- Centrumfunctie (functie die de gemeente vervult voor omliggende gemeenten)

¹⁵ Raad van het Openbaar Bestuur, 2019, *Beleidsvrijheid Geduid: Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*, maart 2019, 1-91.

¹⁶ B&A, 2019, *Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten*, 3 april 2019, p. 1-289.

¹⁷ Berenschot, 2021, *Roeien met te korte riemen: Onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland*, Provincie Zuid-Holland, 3 maart 2021, p. 1-51.

- Aantal woonkernen
- Grijze en groene druk (relatieve hoeveelheid ouderen en jongeren)

Op basis van deze criteria zijn de volgende gemeenten geselecteerd:

- Gemeente Etten-Leur
- Gemeente Geldrop-Mierlo
- Gemeente Huizen
- Gemeente Waalwijk
- Gemeente Wageningen

Deze benchmark is illustratief en dient om opvallende zaken in de exploitatie te signaleren en deze van een duiding te voorzien. In paragraaf 3.4 presenteren we de bevindingen van de vergelijking voor de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk.

Parallel aan dit rekenkameronderzoek heeft de provincie Zuid-Holland ook een begrotingsanalyse uitgevoerd¹⁸. De provincie Zuid-Holland heeft bij de keuze voor de vergelijkingsgemeenten (referentiegemeenten) de volgende criteria gebruikt:

- Inwonersaantal
- Huishoudens met een laag inkomen met drempel
- Negatieve maatstaf OZB woningen eigenaren (x € 1 miljoen)
- Aantal jongeren
- Regionale centrumfunctie
- Bijstandontvangers
- Gemeentefonds per inwoner (x € 1 miljoen)
- Gemeentefonds totaal

Op basis van deze criteria heeft de provincie de volgende gemeenten geselecteerd:

- Gemeente Beverwijk
- Gemeente Medemblik
- Gemeente Waadhoeke
- Gemeente Waalwijk
- Gemeente Zevenaar
- Gemeente Zwijndrecht

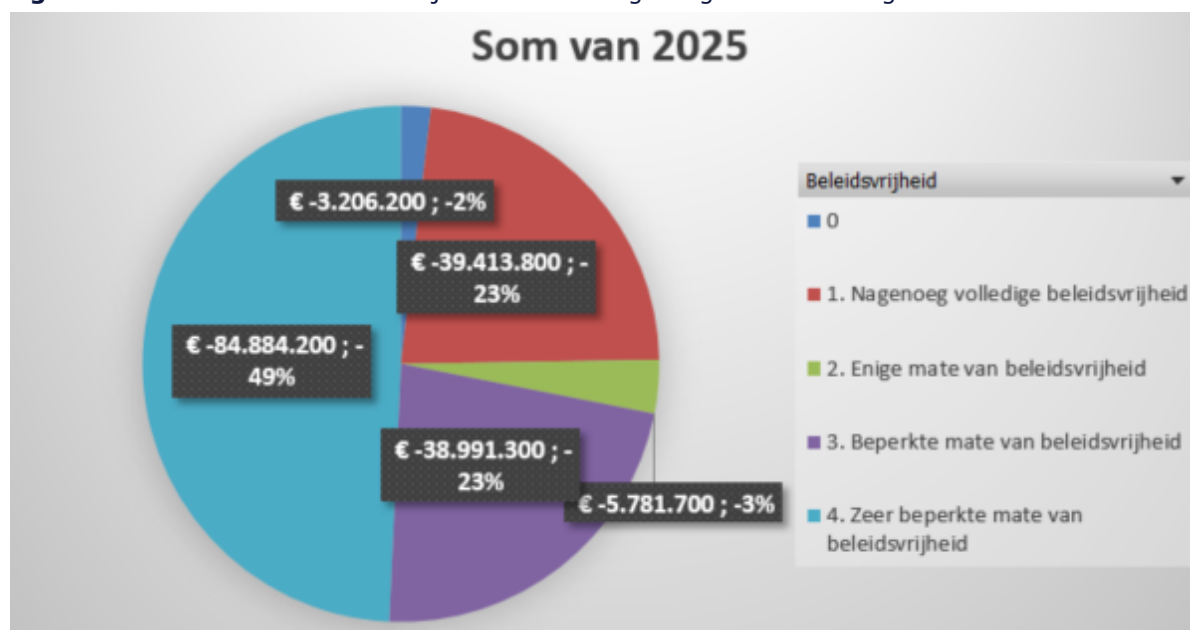
In overleg met de ambtelijke organisatie van de gemeente Ridderkerk is besloten om voor het rekenkameronderzoek vast te houden aan de eigen selectie, zodat voor de gemeente twee perspectieven ontstaan op de begrotingsanalyse 2025.

3.2 Bevindingen ten aanzien van de mate van beleidsvrijheid

Onderstaande afbeelding geeft de mate van beleidsvrijheid weer voor de lasten van de gehele begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk.

¹⁸ Provincie Zuid-Holland, 2025, Taakveldanalyse Ridderkerk Begroting 2025 (CONCEPT), april 2025, p. 1-58.

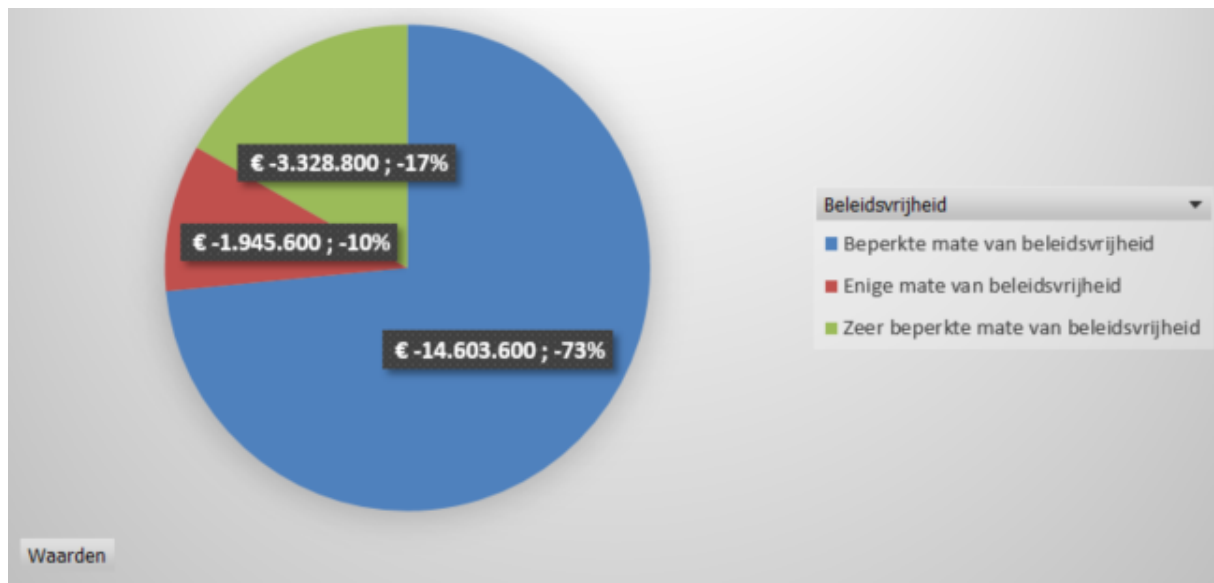
Figuur 10 Mate van beleidsvrijheid voor de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk



Uit bovenstaande afbeelding is op te maken, dat 72% van de begroting 2025 (kosten) een zeer beperkte tot beperkte mate van beleidsvrijheid kent. Dit betreffen de zogenaamde uitgaven, die het gevolg zijn van politiek bestuurlijke keuzes die in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd of uit Rijksbeleid volgen. De gemeente moet deze taken uitvoeren, waarbij er wel keuzes te maken zijn over de mate waarin. Denk hierbij aan te hanteren kwaliteitsniveaus, et cetera. 26% van de begroting 2025 (kosten) van de gemeente Ridderkerk kent enige tot nagenoeg volledige beleidsvrijheid. Dit betreffen autonome taken. Hier heeft de gemeente relatief veel beleidsvrijheid om keuzes te maken, waarbij ook besloten kan worden om de taken niet meer uit te voeren.

Onderstaande afbeelding maakt de mate van beleidsvrijheid inzichtelijk voor het programma 8. Volksgezondheid en milieu.

Figuur 11 Mate van beleidsvrijheid voor het programma 8. Volksgezondheid en milieu van de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk



Uit deze afbeelding is het volgende af te leiden:

- 10% van de lasten kent enige mate van beleidsvrijheid.
- 73% van de lasten kent een beperkte mate van beleidsvrijheid.
- 17% van de lasten kent een zeer beperkte mate van beleidsvrijheid.

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk over welke taken deze beleidsvrijheid is verdeeld en met welke bedragen.

Tabel 1 Mate van beleidsvrijheid in euro's per taakveld voor het programma 8. Volksgezondheid en milieu

Mate van beleidsvrijheid/Taakvelden	2025
Enige mate van beleidsvrijheid	€ 1.945.600
Begraafplaatsen en crematoria	€ 1.945.600
Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 14.603.600
Afval	€ 6.990.700
Milieubeheer	€ 2.537.200
Riolering	€ 5.075.000
Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 3.328.800
Volksgezondheid	€ 3.328.000

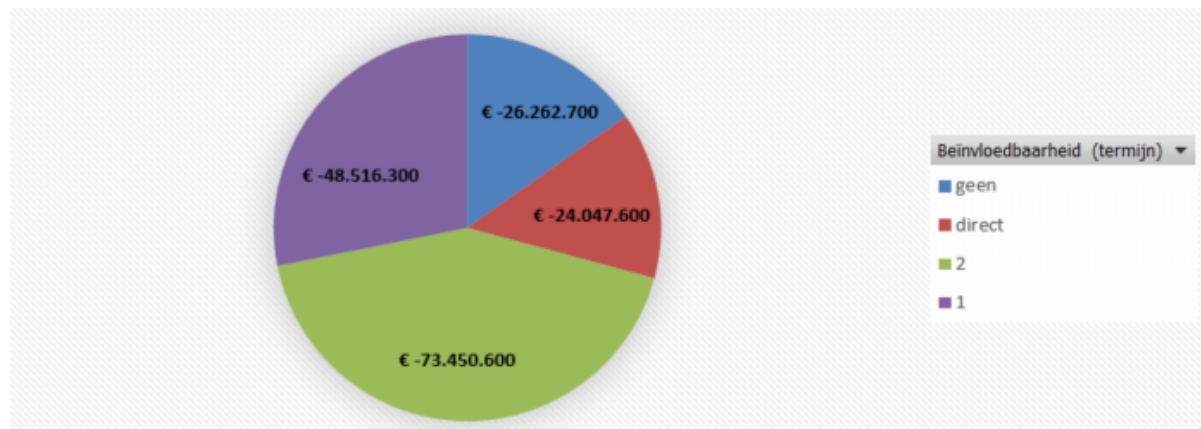
In bijlage 4 hebben we per programma een factsheet gemaakt met een figuur en bijbehorende tabel.

3.3 Bevindingen ten aanzien van de mate van beïnvloedbaarheid

Onderstaande afbeelding laat de mate van beïnvloedbaarheid zien voor de gehele begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk. Uit deze afbeelding blijkt het volgende:

- € 26,3 miljoen van de lasten in 2025 (15,4%) is niet beïnvloedbaar.
- € 24,0 miljoen van de lasten in 2025 (14,0%) is direct beïnvloedbaar.
- € 48,5 miljoen van de lasten in 2025 (28,2%) is na 1 jaar beïnvloedbaar.
- € 73,5 miljoen van de lasten in 2025 (42,6%) is na 2 jaar beïnvloedbaar.

Figuur 12 Mate van beïnvloedbaarheid voor de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk



Onderstaande tabel maakt de mate van beïnvloedbaarheid inzicht per taakveld voor het programma 8. Volksgezondheid en milieu.

Tabel 2 Mate van beïnvloedbaarheid in euro's per taakveld voor het programma 8. Volksgezondheid en milieu

Taakveld	Direct	1	2	Geen
Afval	€ 4.536.500	€ 1.593.100	€ 426.500	€ 434.600
Begraafplaatsen en crematoria	€ 203.700	€ 289.000	€ 1.231.100	€ 221.800
Milieubeheer	€ 323.900	€ 872.100	€ 1.312.500	€ 28.700
Riolering	€ 77.000	€ 996.800	€ 3.303.100	€ 698.800
Volksgezondheid	€ 693.900	€ 61.700	€ 2.565.500	€ 7.700
Totaal	€ 5.835.000	€ 3.812.700	€ 8.838.700	€ 1.391.600

- De lasten die direct beïnvloedbaar zijn, hebben betrekking op uitbesteed werk en kunnen met inachtneming van opzegtermijnen relatief snel worden beïnvloed.
- De lasten die na 1 jaar beïnvloedbaar zijn hebben betrekking op bijvoorbeeld uitvoeringskosten in het kader van afvalverwerking. Hier is een opzegtermijn van toepassing. Daadwerkelijke invulling dient per individueel contract te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen en daarmee eventueel gepaarde frictiekosten.

- De lasten die na 2 jaar beïnvloedbaar zijn hebben bijvoorbeeld betrekking op bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen en overige overheden. De gemeente heeft vaak (langdurige) contractuele verplichtingen. De financiële effecten zijn pas neutraal of positief na vier à vijf jaar. Daadwerkelijke invulling dient per individueel contract/afsprake te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen/uittreden en daarmee gepaarde frictiekosten.
- De lasten die niet beïnvloedbaar zijn, betreffen kapitaallasten (afschrijvings- en rentelasten).

In bijlage 5 hebben we per programma een factsheet gemaakt met een figuur en bijbehorende tabel.

Kader voor zoekrichtingen

Voor de uitkomsten van de bevindingen ten aanzien van paragraaf 3.3 (mate van beleidsvrijheid) en paragraaf 3.4 (mate van beïnvloedbaarheid) kan een verdieping worden gezocht:

- de mate van beleidsvrijheid: in hoeverre zijn er wettelijke bepalingen van toepassing?
- de mate van beïnvloedbaarheid: in hoeverre kunnen de onderliggende baten en lasten worden beïnvloed en op welke termijn?

De figuur hiernaast geeft het kader voor het bepalen van de zoekrichtingen, waarbij rekening wordt gehouden met de mate van beleidsvrijheid en de mate van beïnvloedbaarheid:



1. Segment **groen**: hier liggen zoekrichtingen (maatregelen om inkomsten te verhogen of kosten te verlagen) die geen tot weinig wettelijke grondslag kennen en op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. In dit segment liggen ook taken die gestopt kunnen worden en daarmee het grootste bezuinigingspotentieel hebben.
2. Segment **geel**: hier liggen zoekrichtingen (maatregelen om inkomsten te verhogen of kosten te verlagen) die een grote wettelijke grondslag kennen. Dat wil zeggen dat de taak dient te worden uitgevoerd; op welk dienstverleningsniveau dat gebeurt is een keuze. De onderliggende kosten van de zoekrichtingen die in dit segment vallen zijn wel op korte termijn beïnvloedbaar. In dit segment liggen dus zoekrichtingen die vooral betrekking hebben op het maken van keuzes ten aanzien van dienstverleningsniveaus. Deze zoekrichtingen hebben op korte termijn een effect.
3. Segment **oranje**: hier liggen zoekrichtingen (maatregelen om inkomsten te verhogen of kosten te verlagen) die geen tot weinig wettelijke grondslag kennen. Echter, de onderliggende kosten en baten zijn niet tot nauwelijks beïnvloedbaar of pas op lange termijn.

4. Segment **rood**: hier liggen zoekrichtingen (maatregelen om inkomsten te verhogen of kosten te verlagen) die grote wettelijke grondslag kennen. De onderliggende kosten en baten zijn niet tot nauwelijks beïnvloedbaar of pas op lange termijn. Zoekrichtingen in dit segment zijn niet tot zeer lastig effectueerbaar.

Het volgende figuur geeft invulling van bovenstaand figuur voor de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk.

Figuur 13 Matrix mate van beleidsvrijheid/mate van beïnvloedbaarheid ingevuld voor de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk

Mate van beleidsvrijheid	Mate van beïnvloedbaarheid			
	Geen	2	1	Direct
1. Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ -5.164.100	€ -8.999.500	€ -19.600.000	€ -5.650.200
2. Enige mate van beleidsvrijheid	€ -260.900	€ -3.307.200	€ -809.800	€ -1.403.800
3. Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ -1.991.700	€ -15.767.100	€ -8.895.700	€ -12.336.800
4. Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ -18.846.000	€ -45.376.800	€ -19.210.800	€ -1.450.600

3.4 Bevindingen ten aanzien van de begrotingsanalyse

In deze paragraaf geven we de bevindingen weer op hoofdtakveldniveau. In bijlage 6 is de verdieping op taakveldniveau weergegeven.

Legenda voor kleuren bij de tabellen:

	Afwijking is groter dan € 10,— per inwoner nadelig (meer lasten of minder baten ten opzichte van selectiegemeenten)
	Afwijking is groter dan € 10,— per inwoner voordelig (minder lasten of meer baten ten opzichte van selectiegemeenten)
	Afwijking is groter dan € 5,— per inwoner nadelig (meer lasten of minder baten ten opzichte van selectiegemeenten)

Bevindingen op hoofdtakveldniveau

Tabel 3 Begrotingsanalyse 2025 gemeente Ridderkerk: verschillen op hoofdtakveldniveau ten opzichte van de selectiegemeenten

Hoofdtakveldniveau	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000
0. Bestuur en ondersteuning	€ 112	€ 5.327
1. Veiligheid	-€ 14	-€ 652
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	-€ 90	-€ 4.300
3. Economie	€ 3	€ 162
4. Onderwijs	€ 6	€ 303
5. Sport, cultuur en recreatie	-€ 25	-€ 1.178
6. Sociaal Domein	€ 74	€ 3.551
7. Volksgezondheid en milieu	-€ 23	-€ 1.084
8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	-€ 12	-€ 579
Totaal	€ 32	€ 1.550

Uit bovenstaande tabel blijkt het volgende:

- In vergelijking met de selectiegemeenten heeft de gemeente Ridderkerk overall + € 32 per inwoner minder netto lasten (minder uitgaven/meer inkomsten). Dat komt in de vergelijking met de selectiegemeenten in absolute zin neer op + € 1.550.000.
- Op de volgende hoofdtakvelden heeft de gemeente Ridderkerk minder lasten of meer baten ten opzichte van selectiegemeenten:
 - Bestuur en ondersteuning
 - Sociaal Domein
- Op de volgende hoofdtakvelden heeft de gemeente Ridderkerk meer lasten of minder baten ten opzichte van selectiegemeenten:
 - Veiligheid
 - Verkeer, vervoer en waterstaat
 - Sport, cultuur en recreatie
 - Volksgezondheid en milieu
 - Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

In bijlage 6 hebben we op het taakveldniveau per hoofdtak een nadere duiding gemaakt. Gezien het doel van dit onderzoek zoomen we steeds in op de taakvelden waarop de gemeente Ridderkerk in vergelijking met de selectiegemeenten en soortgenoten significant meer lasten of minder baten heeft. Daarbij benoemen we de oorzaken waarom er sprake is van een significante afwijking.

Bijlage 1 | Succesvol doelen bereiken

In deze bijlage presenteren we een methode van werken om de kwaliteit van formuleren van doelen te verbeteren en daarmee de relatie tussen 3W-vragen en 3H-vragen te versterken. Dit is bedoeld als handreiking richting het college.

Succesvol doelen bereiken¹⁹

Doelen kunnen van externe en interne aard zijn. Externe doelen zijn gericht op het bereiken van effecten (resultaten) in of in interactie met de buitenwereld van de organisatie. Bij interne doelen wordt het beoogde resultaat bereikt binnen de organisatie met de bedoeling een toegevoegde waarde te leveren aan het bereiken van externe doelen.

Doelen (vooral externe doelen) bestaan uit minstens twee en vaak drie niveaus. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen: hoofddoelen, doelen en subdoelen:

- hoofddoel: beoogd maatschappelijk effect (outcome, abstract);
- doelen per hoofddoel (outcome, concreet);
- subdoelen per doel (producten, output).

Hierbij is sprake van een hiërarchie van die doelen, die als geheel een genuanceerd beeld geeft van het beoogde resultaat en de 'tussenstations' (doelen en subdoelen) die daarvoor logischerwijs zullen moeten worden gepasseerd.

Het formuleren van goede doelen, activiteiten en de inzet van middelen en de onderlinge samenhang tussen deze elementen, vraagt een specifieke mate van sinecure en methodische manier van werken. De volgende stelregels zijn daarbij van toepassing:

- Doelen hebben altijd een tijdscomponent; er moet iets zijn bereikt binnen een bepaald tijdsbestek. Die tijdscomponent is dan integraal onderdeel van het doel.
- Doelen worden bereikt door activiteiten uit te voeren; het bereiken van doelen vergt de inzet van activiteiten. Activiteiten leiden tot het behalen van subdoelen, die vervolgens automatisch leiden tot het bereiken van doelen en vervolgens tot het behalen van hoofddoelen.
- Activiteiten vergen inzet van middelen; activiteiten brengen kosten met zich mee. Dit kan vorm krijgen in de vorm van de inzet van personeel, de inkoop van diensten, et cetera.
- De weg naar het doel verloopt vanuit de activiteiten; het verband tussen activiteiten - subdoelen - doelen - hoofddoelen is de weg naar doelrealisatie en daarmee doeltreffendheid. De weg start bij de activiteiten.
- Een 'doel' is een inhoudelijk resultaat dat wordt beoogd. Als het doel is bereikt, is het beoogde resultaat gerealiseerd. Het gaat dan om inhoudelijk doelen. Het gaat dan niet om het afronden van processtappen (= uitvoeren van activiteiten), maar om wat de organisatie beoogt te verbruiken in haar omgeving. Dit betekent dan ook dat een doel omschreven dient te worden als een situatie op een bepaald toekomstig tijdstip. Het acroniem START is daarbij van toepassing:
 - **S**pecifiek - concreet, scherp en precies.

¹⁹ Van Helden A.H.M. 2017, *Succesvol Doelen Bereiken: een vernieuwende aanpak van sturen door organisaties op het bereiken van doelen*, Koninklijke Van Gorcum B.V.; Assen.

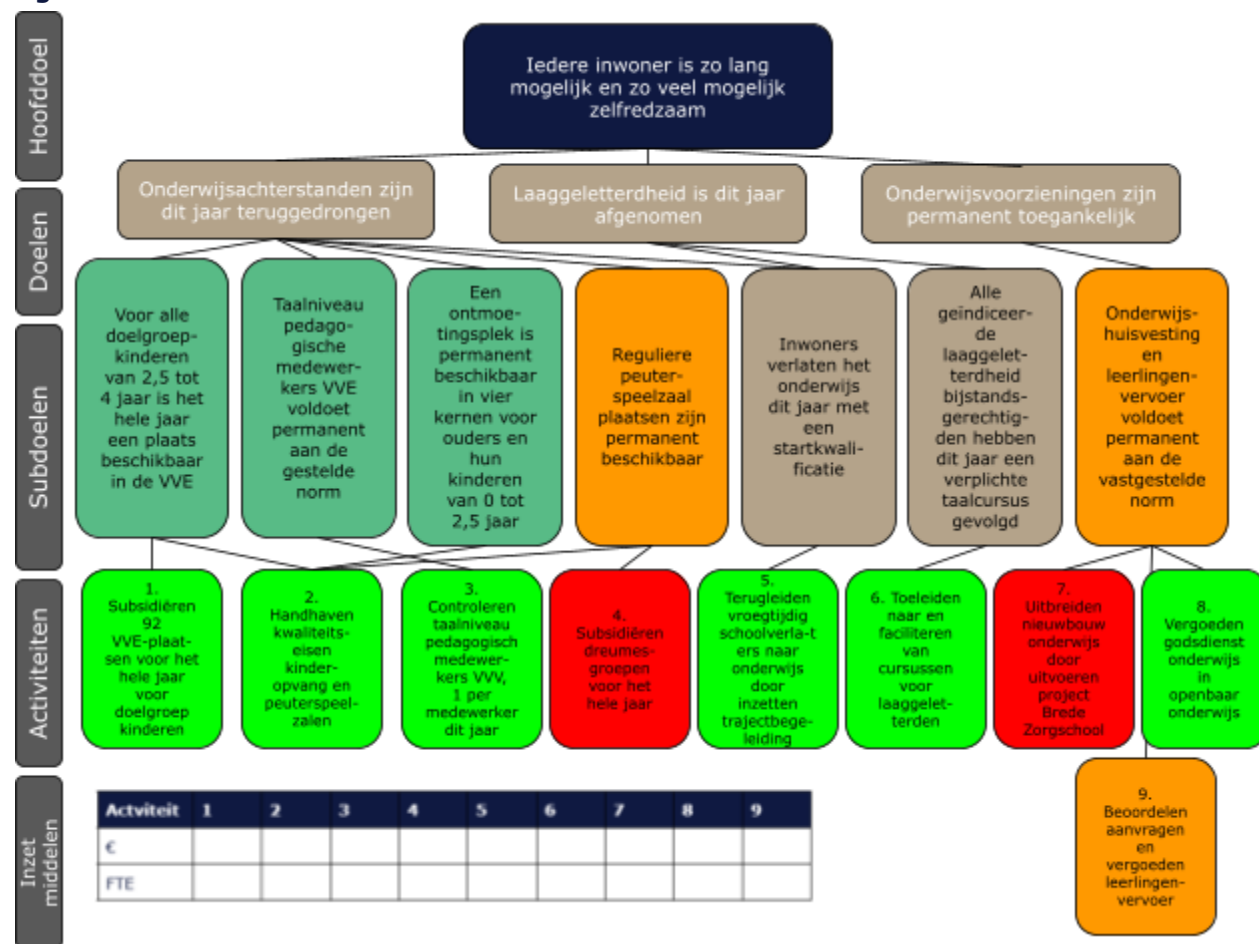
- **Toetsbaar** - vast te stellen wat de stand van zaken (positie) is en welke voortgang is bereikt, tussentijds en aan het einde van de tijdsperiode.
- **Acceptabel** - de beste keuze voor de organisatie op dit moment. In overeenstemming met de missie en visie van de organisatie en geldende wet- en regelgeving.
- **Realistisch** - haalbare doelen en activiteiten. Inzet van middelen is een scherpe voorstelling van de realisatie aan het einde van de tijdsperiode en past ook binnen de mogelijkheden (capaciteit) van de organisatie (uitvoeringskracht).
- **Tijdgebonden** - doelen zijn gekoppeld aan een datum. Activiteiten en inzet van middelen zijn gekoppeld aan een tijdsperiode.
- Een 'activiteit' is een verrichting door de organisatie. Activiteiten zijn verrichtingen die worden voorzien om de beoogde doelen te realiseren. Het gaat dan om activiteiten die de organisatie beoogt in te zetten en het betreft niet de activiteiten van derden. Activiteiten kunnen wel verrichtingen van de organisatie zijn die gericht zijn op het beïnvloeden van derden. Bij activiteiten gaat het om verrichtingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de organisatie. Een activiteit wordt dan ook altijd omschreven met een werkwoord in de beschrijving. Het is van belang om in de omschrijving van de activiteit rekening te houden met de rolneming van de organisatie: zelf doen (regisseren en zelf uitvoeren), subsidiëren, inkopen, samenwerken met..., et cetera.
- 'Inzet van middelen' geeft financiële lasten en baten weer per activiteit. Het gaat hierbij om de integrale lasten binnen een organisatie: directe personele en materiële lasten van de beoogde resultaten, de indirecte lasten en overheadkosten (via de kostenverdeelstaat) en de mutaties in reserves en voorzieningen. Daarnaast kan er bij activiteiten sprake zijn van baten. Een organisatie kan er ook voor kiezen om de inzet van personeel te duiden middels het aantal fte.

Bovenstaande methode zorgt ervoor dat de gemeente Ridderkerk kan gaan werken met doelenbomen. Door te werken met doelenbomen ontstaat een instrument om doelen te bepalen en te bereiken. Daarnaast geldt het instrument doelenbomen als middel om te communiceren op de verschillende lagen binnen de gemeente: bestuur en organisatie. Figuur 14 maakt een doelenboom inzichtelijk, waarin de systematiek zoals beschreven in deze bijlage is toegepast. Door deze manier van weergeven ontstaat ook inzicht in het multidimensionale karakter van de doelen. Dat wil zeggen dat activiteiten behorende bij andere doelen of zelfs ook activiteiten in andere programma's bijdragen aan doelen. Door middel van de kleurstelling kan de stand van zaken worden aangegeven ten aanzien van de activiteiten en doelen. Een uitleg hiervan kan in de toelichting worden opgenomen. Wanneer daarnaast wordt gewerkt met hyperlinks op de doelen of activiteiten, ontstaat een doorklikfunctie naar onderliggende beleidsstukken ter nadere verdieping. Hierdoor wordt de functie van de P&C-producten als sturingsinstrument verder versterkt en geldt het als een soort 'encyclopedie' voor de Raad.

De organisatie van de gemeente Ridderkerk werkt met de applicatie Pepperflow. In deze applicatie zijn mogelijkheden aanwezig om de doelenbomen te bouwen en terug te laten komen in de verschillende P&C-producten.

Hierbij geeft de applicatie ook inzicht in effecten en prestaties en daarbij mogelijkheden om bij te sturen. Dit helpt in de informatievoorziening richting de Raad.

Figuur 14 Voorbeeld van een doelenboom



Bijlage 2 | Mate van beleidsvrijheid per taakveld

Taakvelden	Omschrijving	ROB	Berenschot	Berenschot afronden (bron classificatie BMC)	Classificatie BMC
0.1	Bestuur	1-2	1,5	2	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid
0.2	Burgerzaken	1-2	1,5	2	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid
0.3	Beheer overige gebouwen en gronden	-	8	8	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.4	Ondersteuning organisatie	zeer beperkt	2	2	Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid
0.5	Treasury	4-6	5	5	Beperkte mate van beleidsvrijheid
0.61	OZB woningen	8-9	8,5	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.62	OZB niet-woningen	8-9	8,5	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.63	Parkeerbelasting	8-10	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.64	Belastingen overig	-	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	-	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.8	Overige baten en lasten	-	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.9	Vennootschapsbelasting (VpB)	-	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
0.10	Mutaties reserves	-	-	-	
0.11	Resultaat van de rekening van baten en lasten	-	-	-	
1.1	Crisisbeheersing en brandweer	3-4	3,5	4	Beperkte mate van beleidsvrijheid
1.2	Openbare orde en veiligheid	3-5	4	4	Beperkte mate van beleidsvrijheid
2.1	Verkeer en vervoer	7-9	8	8	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
2.2	Parkeren	8-10	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
2.3	Recreatieve havens	8-10	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
2.4	Economische havens en waterwegen	7-9	8	8	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
2.5	Openbaar vervoer	6-8	7	7	Enige mate van beleidsvrijheid
3.1	Economische ontwikkeling	9-10	9,5	10	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur	10-10	9,5	10	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid

Taakvelden	Omschrijving	ROB	Berenschot	Berenschot afronden (bron classificatie BMC)	Classificatie BMC
3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	11-10	9,5	10	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
3.4	Economische promotie	12-10	9,5	10	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
4.1	Openbaar basisonderwijs	1-3	2	2	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
4.2	Onderwijshuisvesting	3-4	3	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken	3-4	3,5	4	Beperkte mate van beleidsvrijheid
5.1	Sportbeleid en activering	9	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
5.2	Sportaccommodaties	9	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
5.3	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	9	9	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
5.4	Musea	8-9	8,5	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
5.5	Cultureel erfgoed	6-8	7	7	Enige mate van beleidsvrijheid
5.6	Media	8-9	8,5	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
5.7	Openbaar groen en (openlucht)recreatie	7-10	8,5	9	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
6.1	Samenkracht en burgerparticipatie	2-3	2,5	4	Beperkte mate van beleidsvrijheid
6.2	Wijkteams	3-4	3,5	4	Beperkte mate van beleidsvrijheid
6.3	Inkomensregelingen	1-3	2	2	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
6.4	Begeleide participatie	2-3	2,5	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
6.5	Arbeidsparticipatie	2-4	3	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
6.6	Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	4	4	4	Beperkte mate van beleidsvrijheid
6.71	Maatwerk-dienstverlening 18+	3-4	3,5	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
6.72	Maatwerk-dienstverlening 18-	3-4	3,5	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	3-4	3,5	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	2-3	2,5	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
7.1	Volksgezondheid	3-5	4	3	Zeër beperkte mate van beleidsvrijheid
7.2	Riolering	4-5	4,5	5	Beperkte mate van beleidsvrijheid
7.3	Afval	4-5	4,5	5	Beperkte mate van beleidsvrijheid

Taakvelden	Omschrijving	ROB	Berenschot	Berenschot afronden (bron classificatie BMC)	Classificatie BMC
7.4	Milieubeheer/ Energietransitie	5	5	5	Beperkte mate van beleidsvrijheid
7.5	Begraafplaatsen en crematoria	6-8	7	7	Enige mate van beleidsvrijheid
8.1	Ruimtelijke Ordening	6-8	7	7	Enige mate van beleidsvrijheid
8.2	Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	7-9	8	8	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid
8.3	Wonen en bouwen	7-9	8	8	Nagenoeg volledige beleidsvrijheid

Bijlage 3 | Mate van beïnvloedbaarheid van budgetten

Per prestatie is gekeken welk deel van het budget theoretisch beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar is. De verschillende kostensoorten waaruit het budget is opgebouwd zijn in beeld gebracht. Per kostensoort is een stelregel gehanteerd om de mate van beïnvloedbaarheid te bepalen.

Lasten en kostensoort

- Personeelslasten zijn beïnvloedbaar, maar veelal met frictiekosten.
 - Beïnvloedbaar na twee jaar op basis van Cao Gemeenten. Bij een boventalligverklaring is er recht op een van werk-naar-werktraject dat maximaal 24 maanden duurt. Daadwerkelijke invulling dient op individueel niveau te worden bepaald en is afhankelijk van duur in dienst, opgebouwde rechten, et cetera. Hierbij de opmerking dat dit de realisatiekracht van de gemeentelijke organisatie kan raken.
- Goederen en diensten van derden zijn beïnvloedbaar afhankelijk van eventuele contracten die hieronder liggen.
 - Beïnvloedbaar na één jaar op basis van een opzegtermijn van gemiddeld één jaar. Daadwerkelijke invulling dient per individueel contract te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen en daarmee eventueel gepaarde frictiekosten.
- Overige lasten zijn per direct beïnvloedbaar, bijvoorbeeld inhuur van tijdelijk personeel.
- Subsidies en uitkeringen zijn beïnvloedbaar, maar er moet rekening gehouden worden met een redelijke termijn van afbouw.
 - Beïnvloedbaar na twee jaar. Beschikkingen worden veelal jaarlijks afgegeven. Dit betekent dat er jaarlijks mogelijkheden bestaan om het op te zeggen dan wel niet meer te verlenen. Daadwerkelijke invulling dient per individuele beschikking te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen en daarmee eventueel gepaarde frictiekosten.
 - Bovendien is de aard van de subsidierelatie ook van belang. Een waarderingssubsidie (vaak eenmalig) is anders dan een budgetsubsidie (vaak voor langlopende verbintenissen).
- Kapitaallasten zijn lastig beïnvloedbaar. Deze kosten hangen samen met rentelasten en afschrijvingstermijnen van panden en dergelijke die reeds in bezit van de gemeente zijn.
 - Beïnvloedbaarheid kan zich voordoen op het moment dat er sprake is van afstoting en/of nieuwbouw. Daarnaast kan er in sommige gevallen dekking gevonden worden door opbrengsten (bijvoorbeeld verhuuropbrengsten) te realiseren.
- Storting in reserves zijn direct beïnvloedbaar.
- Storting in voorzieningen zijn beïnvloedbaar; de tijd die nodig is voor de aanpassing van het beleid/plan is relevant voor het tijdsbestek waarin de wijziging gerealiseerd

kan worden. Het is goed om op te merken dat er specifieke voorzieningen zijn die in minder mate beïnvloedbaar zijn. Dit betreffen bijvoorbeeld van derden verkregen middelen met een bestedingsdoel (BBV art.44.3 zoals riolering en verlofsparen, wethouderspensioenen, RVU e.d.).

Beïnvloeding van reserves en voorzieningen heeft beperkt tot geen effect op het reëel en structureel begrotingssaldo.

- Betalingen aan het Rijk zijn niet beïnvloedbaar; dit betreft bijvoorbeeld afdracht van secretarieleges.
- Betalingen aan andere overheden (gemeenten) zijn beïnvloedbaar; dit betreft bijvoorbeeld betalingen aan gemeenschappelijke regelingen of verbonden partijen.
 - Beïnvloedbaar: in theorie twee jaar. De gemeente heeft vaak (langdurige) contractuele verplichtingen. De financiële effecten zijn pas neutraal of positief na vier à vijf jaar. Daadwerkelijke invulling dient per individueel contract/ afspraak te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen/uittreden en daarmee gepaard gaande frictiekosten.
- Inkomensoverdrachten in het kader van BUIG zijn niet beïnvloedbaar.
- Inkomensoverdrachten in natura zijn beïnvloedbaar; dit betreffen bijvoorbeeld maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo. Beïnvloedbaar: in theorie twee jaar.
- Belastingen. Belastingen zijn in principe beïnvloedbaar (twee jaar), zolang dit belastingen betreffen waarop de gemeente zelf invloed heeft (bijvoorbeeld OZB en bestemmingsheffingen) qua tariefstelling. Indien er sprake is van belastingen vanuit de provincie of het Rijk, dan zijn belastingen niet beïnvloedbaar.

Baten en kostensoort

- Overige baten zijn per direct beïnvloedbaar.
- Putting uit reserves. Deze baten zijn per direct beïnvloedbaar.
- Puttingen uit voorzieningen zijn beïnvloedbaar, maar wel op termijn omdat er plannen qua onderbouwing onder liggen.
- Rechten, leges en belastingen. Deze baten zijn op termijn beïnvloedbaar.
 - Beïnvloedbaar na één jaar. Er liggen verordeningen ten grondslag aan deze belastingen, deze worden jaarlijks vastgesteld. Enkele tarieven zijn door het Rijk gemaximaliseerd (zoals paspoorten en rijbewijzen). Binnen de berekening van de beïnvloedbare ruimte wordt hiermee geen rekening gehouden.
- Rente en dividend. Deze baten zijn niet/zeer beperkt beïnvloedbaar.
- Rijks- en provinciale bijdragen. Deze baten zijn niet beïnvloedbaar. Ze hangen samen met de algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen vanuit Rijk en provincie.
- Bijdragen aan gemeenten en instellingen. Deze baten zijn beïnvloedbaar afhankelijk van eventuele afspraken die hieronder liggen.
 - Beïnvloedbaar na één jaar op basis van een opzegtermijn van gemiddeld één jaar. Daadwerkelijke invulling dient per individueel contract te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen en daarmee eventueel gepaarde frictiekosten.
- Vergoeding goederen en diensten van derden. Deze baten zijn beïnvloedbaar, afhankelijk van eventuele contracten die hieronder liggen.

- Beïnvloedbaar na één jaar op basis van een opzegtermijn van gemiddeld één jaar. Daadwerkelijke invulling dient per individueel contract te worden bepaald en is afhankelijk van de opzegtermijn, mogelijkheden voor tussentijds opzeggen en daarmee eventueel gepaard gaande frictiekosten.
- Verrekening met de balans. Deze baten zijn niet beïnvloedbaar.
- Verkoop duurzame goederen. Deze baten zijn per direct beïnvloedbaar.

De beïnvloedbaarheid van een budget wordt als geheel gezien aan de hand van de vraag: is het budget beïnvloedbaar, en zo ja, op welke termijn? De grenzen van beïnvloedbaarheid (wat is minimaal nodig voor een goede uitvoering van de taak) zijn hierin niet meegenomen. Dit is enerzijds gedaan omdat hier al snel sprake is van een subjectieve weging. Anderzijds vraagt een antwoord op deze vraag om een nadere verdieping op de specifieke taak. Onderstaande tabel maakt bovenstaande schematisch inzichtelijk.

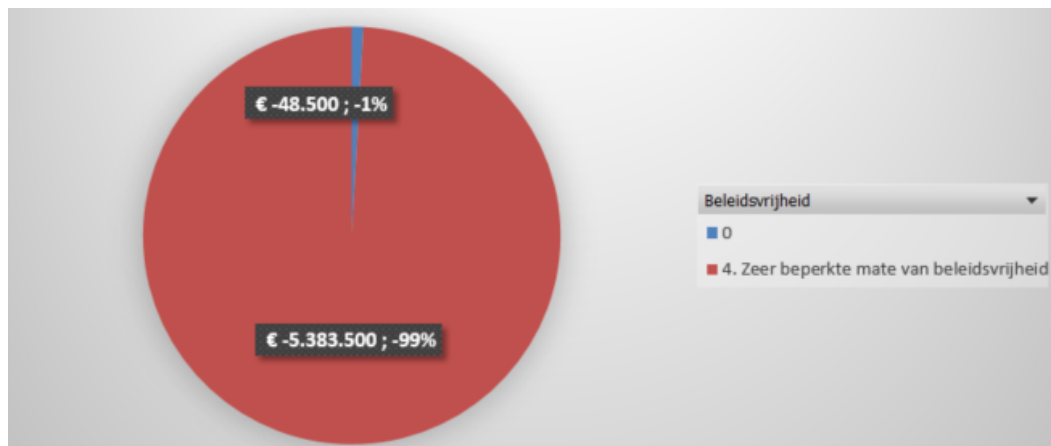
Kostensoort	Beïnvloedbaar?	Termijn
Lasten		
Personeelskosten	ja	2 jaar
Goederen en diensten van derden	ja, afhankelijk van contracten	1 jaar
Overige lasten	ja	direct
Subsidies en uitkeringen	ja	1 jaar
Kapitaallasten	nee	geen
Stortingen in reserves en voorzieningen	ja	1 jaar
Stortingen in voorzieningen	ja	1 jaar
Betalingen aan het Rijk	nee	geen
Betalingen aan andere overheden (gemeenten)	ja	2 jaar
Inkomensoverdrachten (bijvoorbeeld in het kader BUIG)	nee	nee
Belastingen	ja/nee	2 jaar
Baten		
Overige baten	ja	direct
Putting uit reserves	ja	direct
Putting uit voorzieningen	ja	1 jaar
Rechten leges en belastingen	ja	1 jaar
Rente en dividend	nee/zeer beperkt	geen

Rijks- en provinciale bijdragen	nee	geen
Bijdragen aan gemeenten en instellingen	ja	1 jaar
Vergoeding goederen en diensten van derden	ja	1 jaar
Verrekening met de balans	nee	geen
Verkoop duurzame goederen	ja	direct

Bijlage 4 | Mate van beleidsvrijheid per programma begroting

In deze bijlage maken we steeds de mate van beleidsvrijheid inzichtelijk per programma van de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk. Dit doen we door middel van een cirkeldiagram en een verdiepende tabel.

Programma 1 Bestuur en ondersteuning



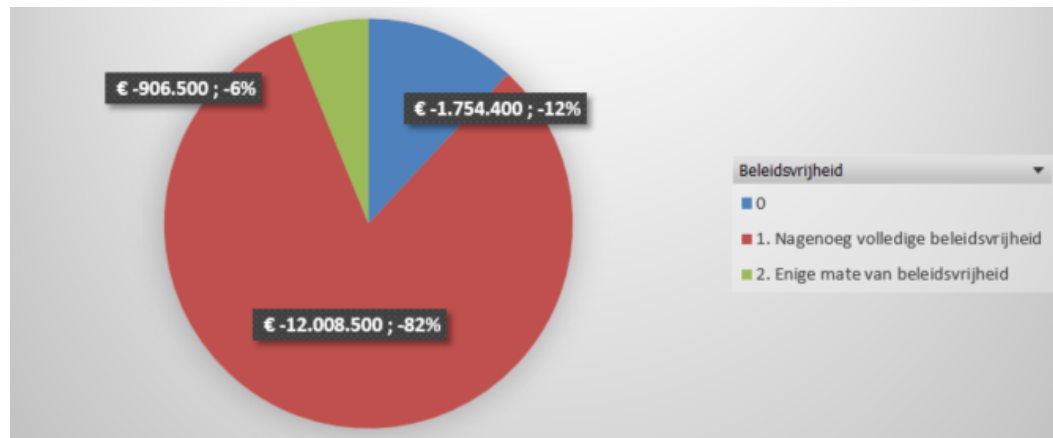
Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 5.383.500
Bestuur	€ 3.558.200
Burgerzaken	€ 1.825.000

Programma 2 Veiligheid



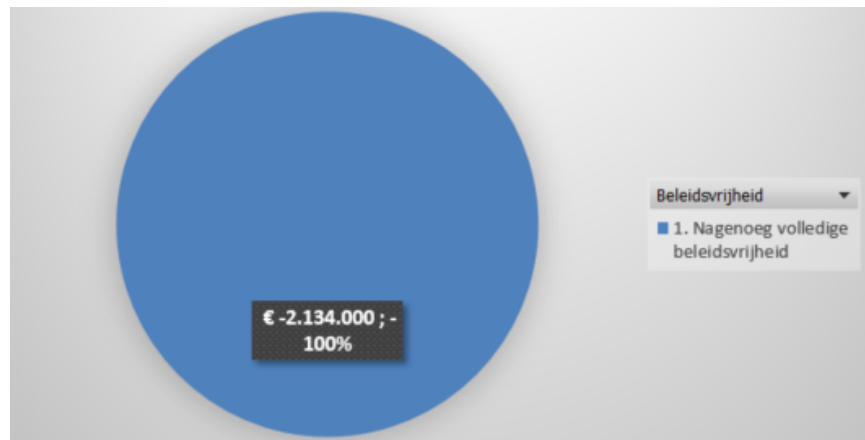
Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 6.501.200
Crisisbeheersing en brandweer	€ 4.036.000
Openbare orde en veiligheid	€ 2.465.200

Programma 3 Verkeer, vervoer en waterstaat



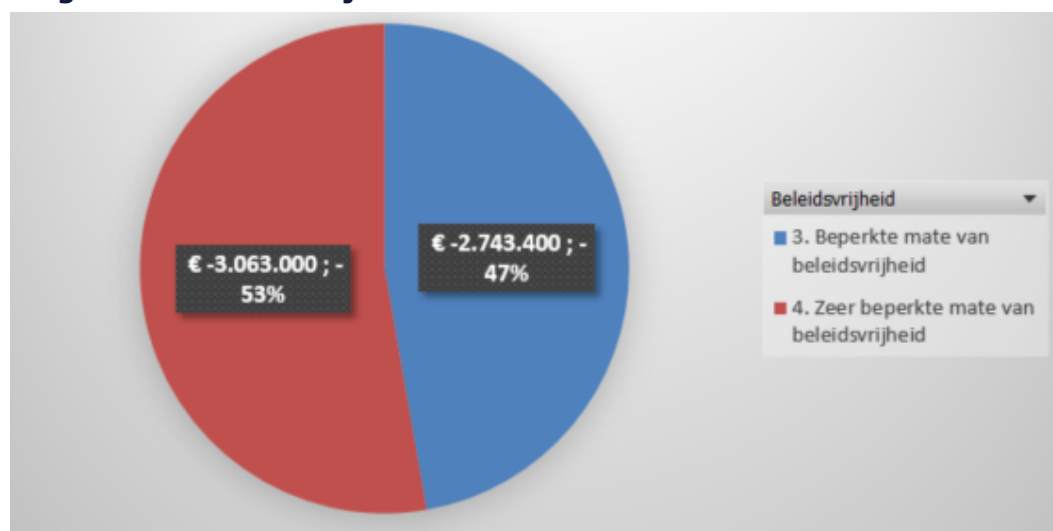
Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ 12.008.500
Economische havens en waterwegen	€ 929.800
Parkeren	€ 221.900
Recreatieve havens	€ 42.200
Verkeer en vervoer	€ 10.814.600
Enige mate van beleidsvrijheid	€ 906.500
Openbaar vervoer	€ 906.500

Programma 4 Economie



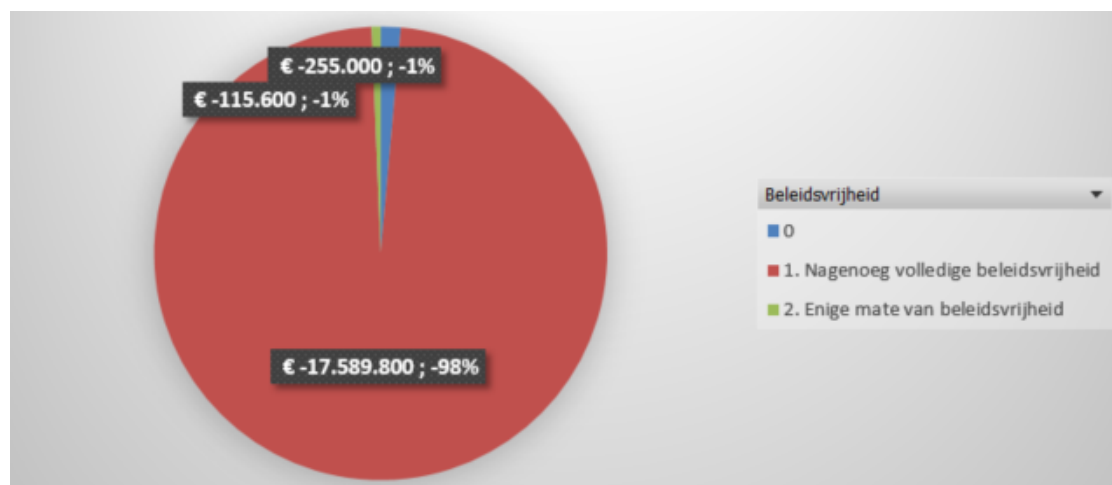
Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ 2.134.00
Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	€ 51.900
Economische ontwikkeling	€ 525.600
Economische promotie	€ 21.900
Fysieke bedrijfsinfrastructuur	€ 1.534.000

Programma 5 Onderwijs



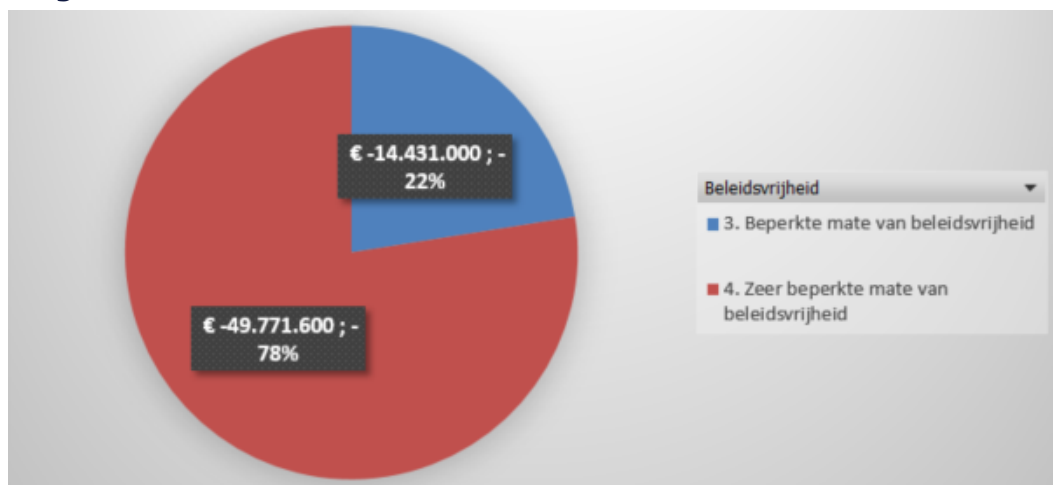
Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 2.743.000
Onderwijsbeleid en leerlingenzaken	€ 2.743.000
Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 3.063.000
Onderwijshuisvesting	€ 2.931.700
Openbaar basisonderwijs	€ 131.300

Programma 6 Sport, cultuur en recreatie



Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ 17.589.800
Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	€ 1.250.000
Media	€ 1.356.500
Musea	€ 203.800
Openbaar groen en (openlucht) recreatie	€ 7.558.800
Sportaccommodaties	€ 5.916.000
Sportbeleid en activering	€ 1.304.500
Enige mate van beleidsvrijheid	€ 115.600
Cultureel erfgoed	€ 115.600

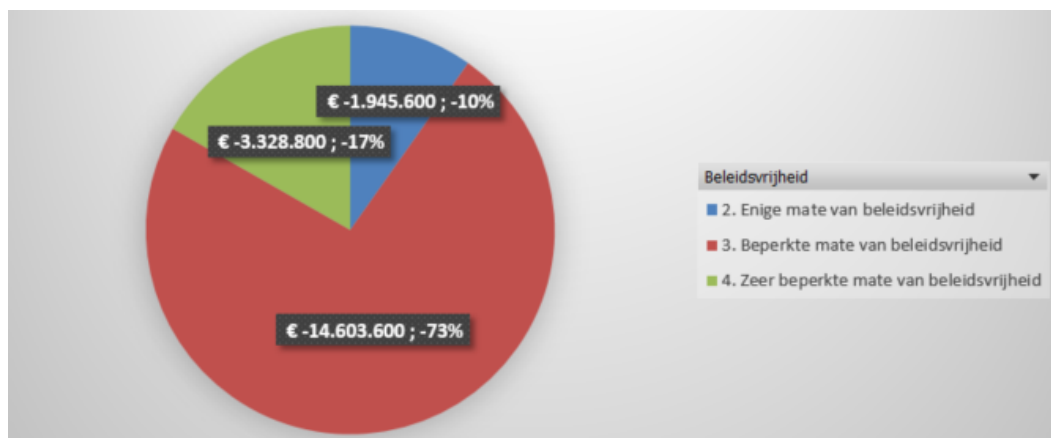
Programma 7 Sociaal Domein



Mate van beleidsvrijheid / Taakvelden	2025
Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 14.431.00
Hulpmiddelen en diensten (Wmo)	€ 2.899.400
Samenkracht en burgerparticipatie	€ 6.035.800
Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Integraal	€ 4.999.500
Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd	€ 417.300
Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Wmo	€ 79.000
Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 49.771.600
Arbeidsparticipatie	€ 1.529.800
Begeleiding (Wmo)	€ 2.518.400
Beschermd Wonen (Wmo)	€ 34.000
Coördinatie en beleid Jeugd	€ 203.300
Dagbesteding (Wmo)	€ 1.070.100
Huishoudelijke hulp (Wmo)	€ 7.108.500
Inkomensregelingen	€ 20.222.900
Jeugdbescherming	€ 782.000
Jeugdhulp ambulant landelijk	€ 223.100
Jeugdhulp ambulant lokaal	€ 3.797.200
Jeugdhulp ambulant regionaal	€ 3.540.500
Jeugdhulp met verblijf landelijk	€ 223.100

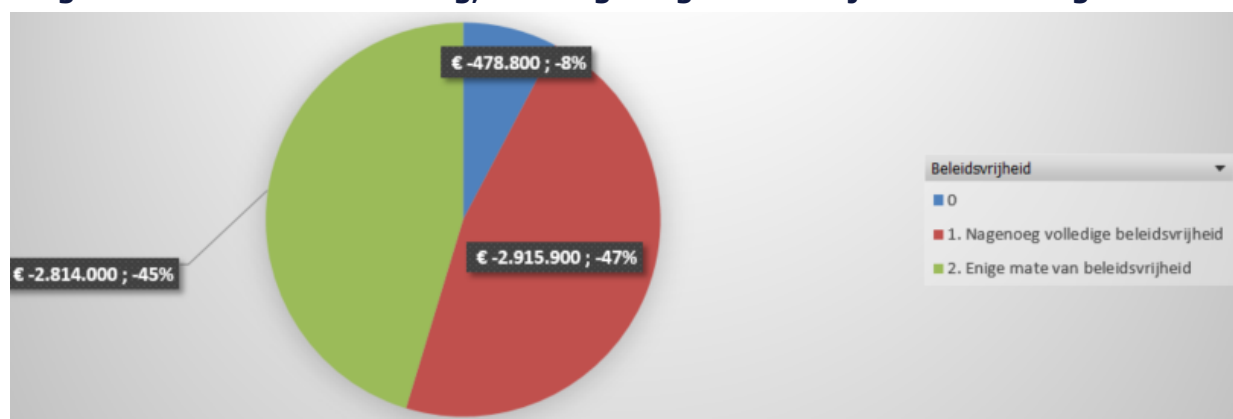
Jeugdhulp met verblijf lokaal	€ 989.100
Jeugdhulp met verblijf regionaal	€ 4.913.500
Jeugdreclassering	€ 782.000
Maatschappelijke en vrouwenopvang (Wmo)	€ 116.000
Overige maatwerkarrangementen (Wmo)	€ 137.400
PGB Jeugd	€ 467.700
PGB Wmo	€ 681.800
WSW en Beschut werk	€ 431.200

Programma 8 Volksgezondheid en milieu



Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Enige mate van beleidsvrijheid	€ 1.945.600
Begraafplaatsen en crematoria	€ 1.945.600
Beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 14.603.600
Afval	€ 6.990.700
Milieubeheer	€ 2.537.200
Riolering	€ 5.075.000
Zeer beperkte mate van beleidsvrijheid	€ 3.328.800
Volksgezondheid	€ 3.328.000

Programma 9 Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing



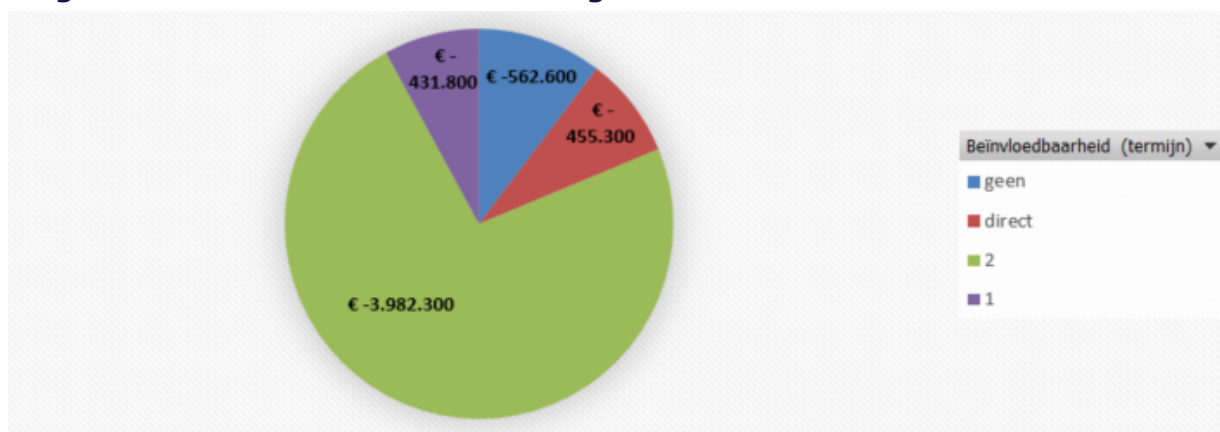
Mate van beleidsvrijheid/taakvelden	2025
Nagenoeg volledige beleidsvrijheid	€ 2.915.900
Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	€ 1.778.500
Wonen en bouwen	€ 1.137.400
Enige mate van beleidsvrijheid	€ 2.814.000
Ruimte en leefomgeving	€ 2.814.000

Bijlage 5 | Mate van beïnvloedbaarheid per programmabegroting

In deze bijlage maken we steeds de mate van beïnvloedbaarheid inzichtelijk per programma van de begroting 2025 van de gemeente Ridderkerk. Dit doen we door middel van een cirkeldiagram en een verdiepende tabel.

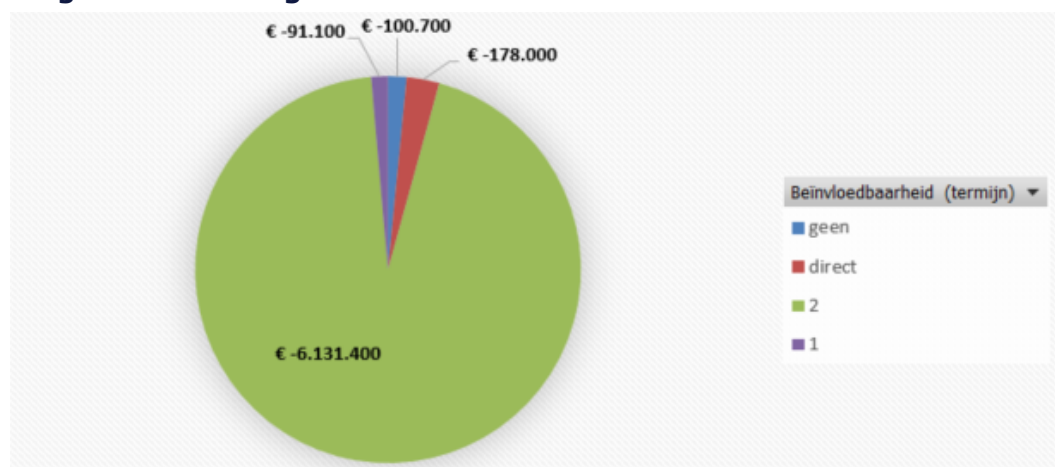
Ten opzichte van bijlage 4 is er een verschil aanwezig ten aanzien van de totaaltellingen per programma. Dit verschil zit in de 'mutaties reserves'. Gezien de diverse aard van de reserves is het niet mogelijk om deze te classificeren binnen de mate van beleidsvrijheid. Binnen de mate van beïnvloedbaarheid is dat wel mogelijk. Daarom zijn deze wel meegenomen in bijlage 5.

Programma 1 Bestuur en ondersteuning



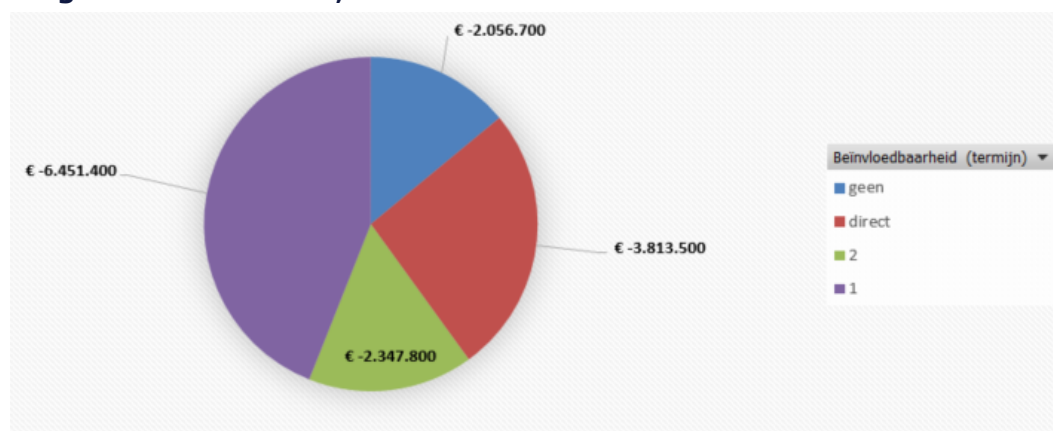
Taakveld	Direct	1	2	Geen
Bestuur	€ 306.600	€ 425.600	€ 2.790.200	€ 35.800
Burgerzaken	€ 100.200	€ 6.200	€ 1.192.100	€ 526.800
Mutaties reserves	€ 48.500			
Totaal	€ 455.300	€ 431.800	€ 3.982.300	€ 562.600

Programma 2 Veiligheid



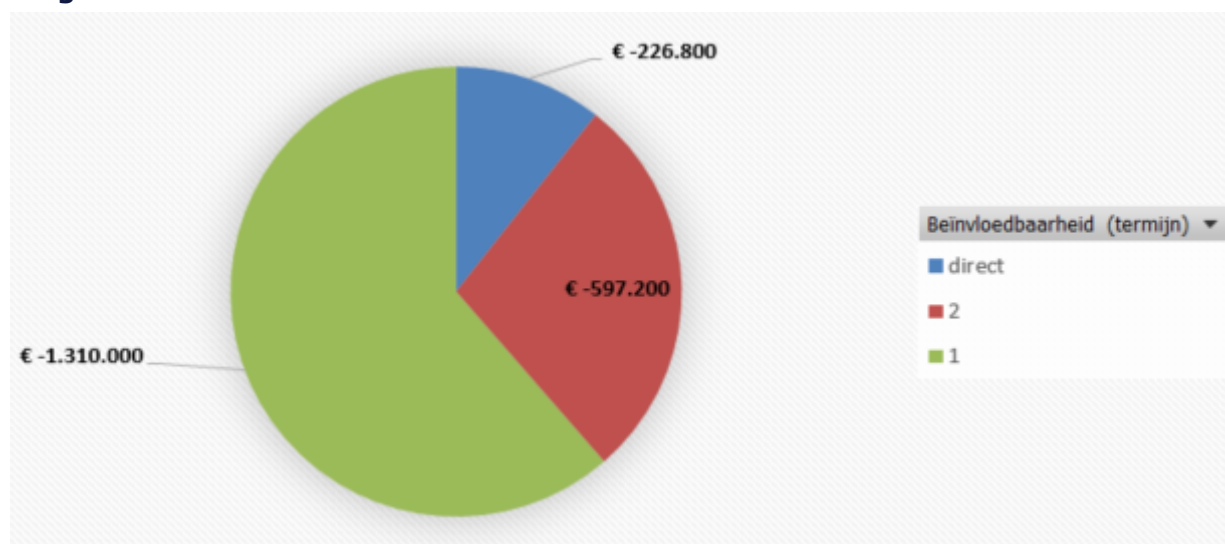
Taakveld	Direct	1	2	Geen
Crisisbeheersing	€ 60.400	€ 15.800	€ 3.879.800	€ 80.000
Openbare orde en veiligheid	€ 117.600	€ 75.300	€ 2.251.600	€ 20.700
Totaal	€ 178.000	€ 91.100	€ 6.131.400	€ 100.700

Programma 3 Verkeer, vervoer en waterstaat



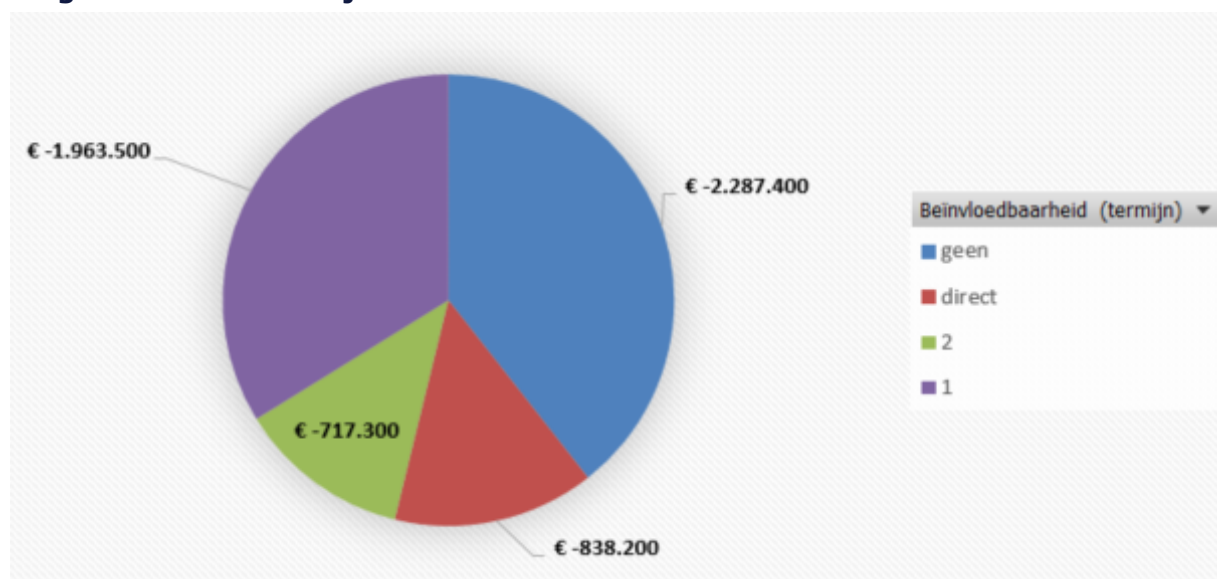
Taakveld	Direct	1	2	Geen
Economische havens en waterwegen	€ 22.000	€ 567.800	€ 225.700	€ 114.300
Mutaties reserves	€ 1.754.000			
Openbaar vervoer	€ 233.600	€ 511.300	€ 123.100	€ 38.500
Parkeren	€ 20.700	€ 18.500	€ 42.200	€ 140.500
Recreatieve havens			€ 42.200	
Verkeer en vervoer	€ 1.782.800	€ 5.353.800	€ 1.914.600	€ 1.763.400
Totaal	€ 3.813.500	€ 6.451.400	€ 2.347.800	€ 2.056.700

Programma 4 Economie



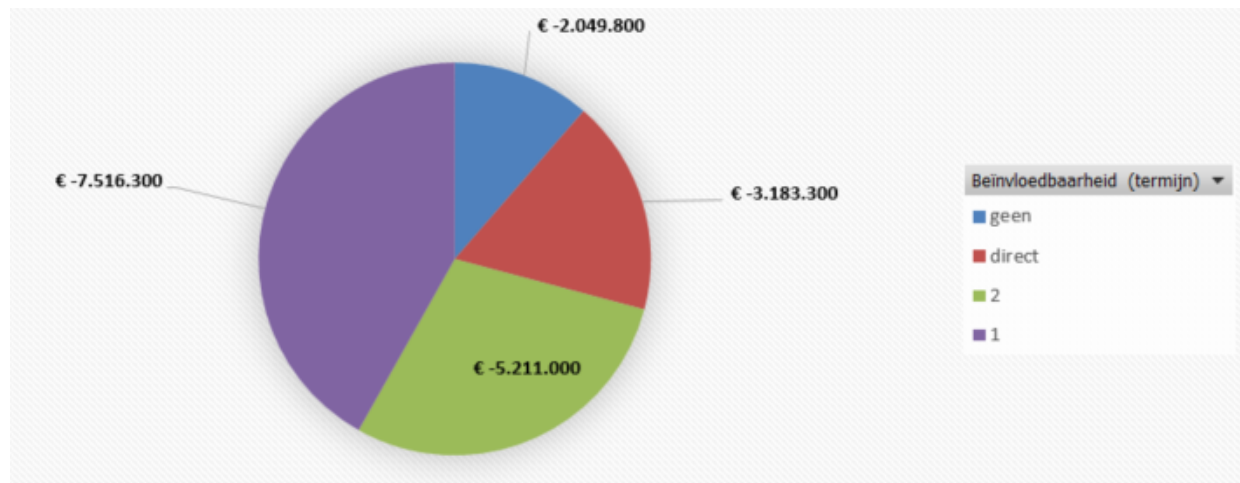
Taakveld	Direct	1	2	Geen
Bedrijfsloket en bedrijfsregelingen	€ 6.500	€ 5.200	€ 40.200	
Economische ontwikkeling	€ 148.500	€ 200.800	€ 176.300	
Economische promotie			€ 21.900	
Fysieke bedrijfsinfrastructuur	€ 71.800	€ 1.104.000	€ 258.800	
Totaal	€ 226.800	€ 1.310.000	€ 597.200	

Programma 5 Onderwijs



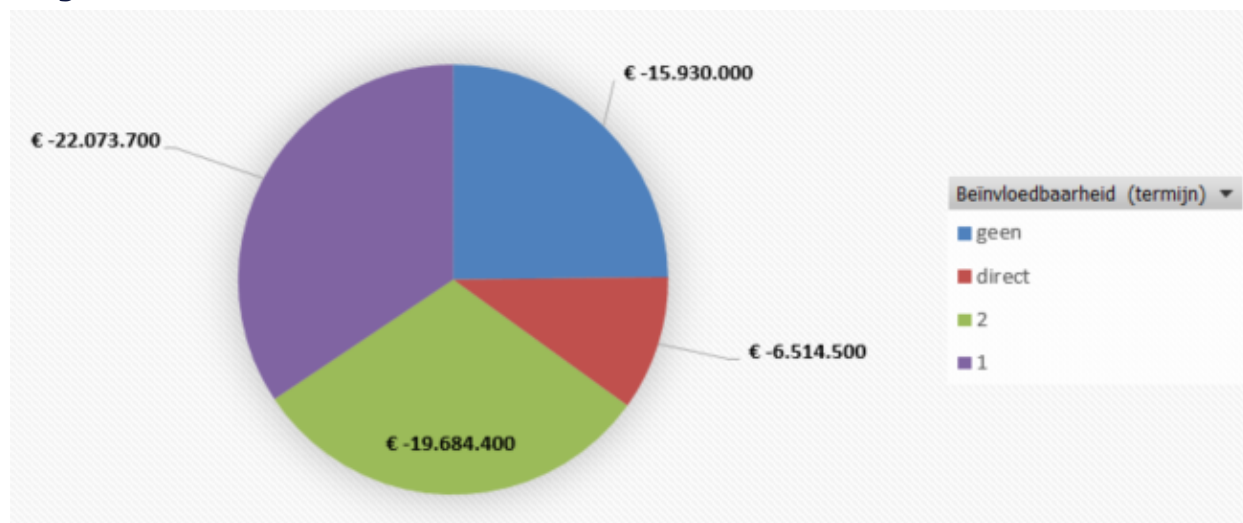
Taakveld	Direct	1	2	Geen
Onderwijsbeleid en leerlingenzaken	€ 835.400	€ 1.502.300	€ 405.700	
Onderwijshuisvesting		€ 405.900	€ 238.400	€ 2.287.400
Openbaar basisonderwijs	€ 2.800	€ 55.300	€ 73.200	
Totaal	€ 838.200	€ 1.963.500	€ 717.300	€ 2.287.400

Programma 6 Sport, cultuur en recreatie



Taakveld	Direct	1	2	Geen
Cultureel erfgoed		€ 4.000	€ 111.600	
Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	€ 23.900	€ 821.300	€ 402.600	€ 2.400
Media		€ 131.200	€ 1.219.900	€ 5.400
Musea	€ 113.700	€ 40.300	€ 21.900	€ 27.900
Mutaties reserves	€ 255.000			
Openbaar groen en (openlucht)recreatie	€ 746.400	€ 3.535.900	€ 2.831.100	€ 445.400
Sportaccommodaties	€ 900.000	€ 2.950.200	€ 497.100	€ 1.568.700
Sportbeleid en activering	€ 1.144.300	€ 33.400	€ 126.800	
Totaal	€ 3.183.300	€ 7.516.300	€ 5.211.000	€ 2.049.800

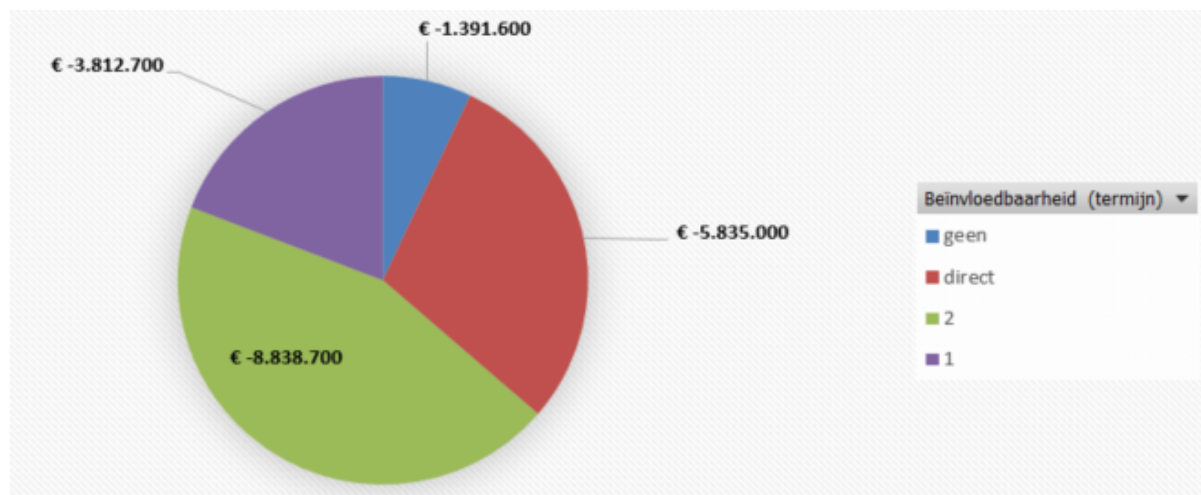
Programma 7 Sociaal Domein



Taakveld	Direct	1	2	Geen
Arbeidsparticipatie	€ 38.100		€ 1.491.700	
Begeleiding (Wmo)		€ 2.292.400	€ 226.000	
Beschermd wonen (Wmo)			€ 34.000	
Coördinatie en beleid Jeugd			€ 203.300	
Dagbestedig (Wmo)		€ 844.100	€ 226.000	
Huishoudelijke hulp (Wmo)		€ 6.867.600	€ 240.900	
Hulpmiddelen en diensten (Wmo)	€ 30.000	€ 2.541.600	€ 327.800	
Inkomensregelingen	€ 114.700	€ 2.151.200	€ 2.136.300	€ 15.820.700
Jeugdbescherming			€ 782.000	
Jeugdhulp ambuland landelijk			€ 223.100	
Jeugdhulp ambuland lokaal		€ 3.797.200		
Jeugdhulp ambuland regionaal			€ 3.540.500	
Jeugdhulp met verblijf landelijk			€ 223.100	
Jeugdhulp met verblijf lokaal		€ 989.100		
Jeugdhulp met verblijft regionaal			€ 4.913.500	
Jeugdreclassering			€ 782.000	
Maatschappelijke en vrouwenopvang (Wmo)		€ 82.000	€ 34.000	
Overige maatwerkarrangementen (Wmo)			€ 137.400	

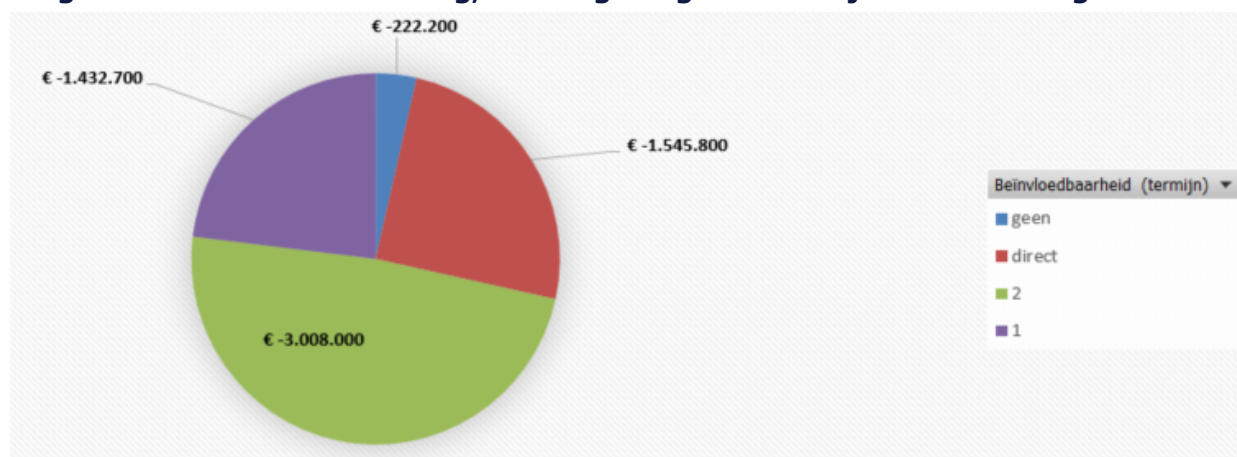
PGB Jeugd		€ 467.700		
PGB Wmo		€ 681.800		
Samenkracht en burgerparticipatie	€ 3.826.800	€ 1.138.900	€ 960.800	€ 109.300
Toegang en eerstelijnsvoorziening Integraal	€ 2.396.000	€ 99.800	€ 2.503.700	
Toegang en eerstelijnsvoorziening Jeugd	€ 29.900	€ 60.000	€ 327.400	
Toegang en eerstelijnsvoorziening Wmo	€ 79.000			
WSW en Beschut werken		€ 60.300	€ 370.900	
Totaal	€ 6.514.500	€ 22.073.700	€ 19.684.400	€ 15.930.000

Programma 8 Volksgezondheid en milieu



Taakveld	Direct	1	2	Geen
Afval	€ 4.536.500	€ 1.593.100	€ 426.500	€ 434.600
Begraafplaatsen en crematoria	€ 203.700	€ 289.000	€ 1.231.100	€ 221.800
Milieubeheer	€ 323.900	€ 872.100	€ 1.312.500	€ 28.700
Riolering	€ 77.000	€ 996.800	€ 3.303.100	€ 698.800
Volksgezondheid	€ 693.900	€ 61.700	€ 2.565.500	€ 7.700
Totaal	€ 5.835.000	€ 3.812.700	€ 8.838.700	€ 1.391.600

Programma 9 Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing



Taakveld	Direct	1	2	Geen
Grondexploitaties (niet bedrijventerreinen)		€ 1.395.600	€ 192.200	€ 190.700
Mutaties reserves	€ 478.800			
Ruimte en leefomgeving	€ 966.500	€ 5.500	€ 1.841.400	€ 600
Wonen en bouwen	€ 100.500	€ 31.600	€ 974.400	€ 30.900
Totaal	€ 1.545.800	€ 1.432.700	€ 3.008.000	€ 222.200

Bijlage 6 | Begrotingsanalyse: duiding verschillen op taakveldniveau

In deze bijlage hebben we nadere duiding gemaakt per taakveld ten aanzien van de begrotingsanalyse. In onderstaande tabellen (weergegeven per hoofdtakveld) zijn de significante verschillen ten opzichte van de selectiegemeenten weergegeven.

Legenda voor kleuren bij de tabellen:

	Afwijking is groter dan € 10,— per inwoner nadelig (meer lasten of minder baten ten opzichte van selectiegemeenten)
	Afwijking is groter dan € 10,— per inwoner voordelig (minder lasten of meer baten ten opzichte van selectiegemeenten)
	Afwijking is groter dan € 5,— per inwoner nadelig (meer lasten of minder baten ten opzichte van selectiegemeenten)

Hoofdtak 0 Bestuur en ondersteuning

Hoofdtak 0. Bestuur en ondersteuning	Verschil per inwoner (x € 1,—) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
0.1 Bestuur	-€ 11	-€ 548	De gemeente Ridderkerk heeft 5 wethouders. Bij de selectiegemeenten is dit gemiddeld 4. Daarnaast kent de gemeente Ridderkerk een relatief grote Raad: 29 Raadsleden en 20 burgerleden.
0.10 Mutaties reserves	€ 59	€ 2.792	De algemene reservepositie van de gemeente Ridderkerk is relatief goed. Voor grote investeringen zijn dekkingsreserves aangelegd. De constatering is dat de uitvoering vaak op zich laat wachten, waardoor de reserves hoog blijven.
0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten	€ 21	€ 983	
0.2 Burgerzaken	€ 8	€ 400	
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-€ 18	-€ 873	De gemeente Ridderkerk kent in vergelijking met de selectiegemeenten relatief veel accommodaties. Ridderkerk kent 52 accommodaties voor sport, peuterspeelzalen, wijkcentra, rouwcentrum, bedrijfscentra en enkele woningen. Deze kennen een relatief goed onderhoudsniveau, maar ook de samenwerking rondom bedrijfsvoering met de gemeenten Barendrecht en Albrandswaard wordt als reden genoemd.
0.4 Overhead	-€ 71	-€ 3.371	De netto overheadkosten binnen de gemeente Ridderkerk bedragen 13,73%. Het gemiddelde van de selectiegemeenten bedraagt 11,33%. De constatering is dat de overheadkosten hoger zijn dan het gemiddelde in de benchmark. Een achterliggende

			oorzaak betreft een relatief duurdere huisvesting (groot gemeentehuis).
0.5 Treasury	-€ 7	-€ 355	
0.61 OZB woningen	€ 14	€ 656	De constatering hier is dat de gemeente Ridderkerk relatief meer inkomsten heeft uit de OZB dan de selectiegemeenten. Dit komt door een relatief hoog tarief (0,0906%) op de OZB niet-woningen (hoogste in de benchmark (gem. 0,0819%)) en een meer dan gemiddeld hoog tarief voor OZB woningen (0,4960% versus gem. 0,2745%). Het landelijk gemiddelde bedraagt 0,1015%. De WOZ-waarde in Ridderkerk is het laagste in de benchmark (€ 342.000 versus gem. € 375.000).
0.62 OZB niet-woningen	€ 53	€ 2.526	Zie taakveld 0.61
0.63 Parkeerbelasting	-€ 8	-€ 398	De gemeente Ridderkerk heft wel parkeerbelasting. We zien dat de andere selectiegemeenten dit voor een groter gebied doen en hogere tarieven rekenen.
0.64 Belastingen overig	-€ 24	-€ 1.123	De gemeente Ridderkerk kent geen overige belastingen, zoals reclamebelasting, toeristenbelasting en precariobelasting. Hierdoor ontvangt de gemeente Ridderkerk substantieel minder inkomsten dan de selectiegemeenten.
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	€ 82	€ 3.916	Bij de herijking van het gemeentefonds was de gemeente Ridderkerk een zogenaamde voordeelgemeente. Voor het cluster Sociaal Domein binnen de Algemene Uitkering ontvangt de gemeente relatief meer gezien de matige sociale structuur.
0.8 Overige baten en lasten	€ 14	€ 656	
0.9 Vennootschapsbelasting (VpB)	€ 1	€ 66	
Totaal	€ 112	€ 5.327	

Hoofdtak 1 Veiligheid

Hoofdtak 1 Veiligheid	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-€ 2	-€ 80	
1.2 Openbare orde en veiligheid	-€ 12	-€ 571	De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond is duurder qua bijdrage dan andere Veiligheidsregio's. Een groot deel heeft te maken met de vaste taakuitvoering, maar ook met kleinere elementen zoals de huisvesting.
Totaal	-€ 14	-€ 652	

Hoofdtak 2 Verkeer, vervoer en waterstaat

Hoofdtak 2 Verkeer, vervoer en waterstaat	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
2.1 Verkeer en vervoer	-€ 70	-€ 3.355	Er staan veel investeringen gepland aangaande rotondes, verkeersveiligheid, reconstructies en tunnels.
2.2 Parkeren	€ 3	€ 148	
2.3 Recreatieve havens	€ 0	-€ 13	
2.4 Economische havens en waterwegen	-€ 12	-€ 552	Dit betreft het onderhoud aan waterwegen en betreffen bijvoorbeeld de kosten voor het baggeren en afvoeren van het slib van de haven.
2.5 Openbaar vervoer	-€ 11	-€ 529	Openbaar vervoer vormt een speerpunt van het college van Ridderkerk. Er is sprake van gratis openbaar vervoer voor AOW'ers en wordt de komende jaren geïnvesteerd in het openbaar vervoer. Daarnaast kent Ridderkerk een watertaxi en meerdere waterbuslijnen. De komende jaren komen er twee lijnen bij.
Totaal	-€ 90	-€ 4.300	

Hoofdtak 3 Economie

Hoofdtak 3 Economie	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
3.1 Economische ontwikkeling	€ 6	€ 310	
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	-€ 7	-€ 322	De gemeente heeft ambitie om dit vlak door de realisatie van een grote grondexploitatie: gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard (GRNR) waar een groot agro-bedrijventerrein wordt gerealiseerd samen met Barendrecht en Rotterdam.
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	€ 5	€ 243	
3.4 Economische promotie	-€ 1	-€ 68	
Totaal	€ 3	€ 162	

Hoofdtak 4 Onderwijs

Hoofdtak 4 Onderwijs	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verskil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
4.1 Openbaar basisonderwijs	-€ 1	-€ 34	
4.2 Onderwijshuisvesting	€ 0	-€ 22	
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	€ 8	€ 359	
Totaal	€ 6	€ 303	

Hoofdtak 5 Sport, cultuur en recreatie

Hoofdtak 5 Sport, cultuur en recreatie	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verskil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
5.1 Sportbeleid en activering	-€ 7	-€ 357	Vanuit het coalitieakkoord wordt ingezet op meer sporten en bewegen in de gemeente Ridderkerk. In 2025 wordt een nieuwe nota Sport opgesteld en vastgesteld, waarbij de gemeente zich richt op een brede doelgroep (alle leeftijden) qua sport en bewegen.
5.2 Sportaccommodaties	-€ 8	-€ 370	De gemeente Ridderkerk heeft relatief veel sportaccommodaties van een hoogwaardig kwaliteitsniveau. Daarnaast wil het college de komende jaren investeren in een nieuw zwembad.
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	€ 19	€ 896	Vanuit het coalitieakkoord blijkt dat er veel aandacht naar cultuur gaat. In vergelijking met de andere selectiegemeenten heeft de gemeente Ridderkerk minder voorzieningen op dit vlak. Het theater is er niet meer (had ooit een plek in het gemeentehuis) en het theater in Barendrecht (Het Kruispunt) ligt dichtbij. De gemeente heeft wel een muziekschool, maar is in samenwerking met de regiogemeenten.
5.4 Musea	€ 7	€ 328	
5.5 Cultureel erfgoed	€ 1	€ 62	
5.6 Media	-€ 3	-€ 147	
5.7 Openbaar groen en (openlucht)recreatie	-€ 33	-€ 1.590	Er is in Ridderkerk niet veel groen, dus wat er is, daar is men zuinig op. Dit kent een relatief hoog kwaliteitsniveau.
Totaal	-€ 25	-€ 1.178	

Hoofdtak 6 Sociaal Domein

Hoofdtak 6 Sociaal Domein	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-€ 19	-€ 885	Het college van Ridderkerk zet volop in op preventie en het voorliggend veld. Onderdeel hiervan is ook de ontwikkeling van het wijkteam. Een ander voorbeeld is jeugdhulp op school in het speciaal onderwijs, waarvan het de bedoeling is om deze pilot structureel te maken.
6.2 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen	€ 2	€ 77	
6.3 Inkomensregelingen	€ 23	€ 1.078	Van niet alle regelingen onder dit taakveld wordt gebruikgemaakt. Wegens deze onderuitputting is het budget structureel verlaagd.
6.4 WSW en beschut werk	€ 89	€ 4.236	De Wet sociale werkvoorziening (WSW) is een sterfhuiscstructie. Dat betekent dat er steeds minder mensen onder deze regeling vallen. Het begrote bedrag wordt afhankelijk van het aantal indicaties afgebouwd. Een ander deel van de verklaring is het verschil in de integratie-uitkering participatie.
6.5 Arbeidsparticipatie	€ 5	€ 215	
6.60 Hulpmiddelen en diensten (Wmo)	€ 4	€ 181	
6711 Huishoudelijke hulp (Wmo)	-€ 62	-€ 2.948	Indicatiestelling is binnen de gemeente Ridderkerk ruimhartiger dan bij andere gemeenten. Daarnaast speelt dat de gemeente Ridderkerk te maken heeft met een meer dan gemiddelde vergrijzing. Ook kent de gemeente Ridderkerk in de groep 25-65 jaar relatief meer mensen met een beperking.
6712 Begeleiding (Wmo)	€ 7	€ 332	
6713 Dagbesteding (Wmo)	-€ 12	-€ 578	Er is sprake van een afname van het aantal cliënten. De verzilveringsgRaad lag gemiddeld 20% lager dan in 2022. Ook is er een daling te zien in het aantal beschikkingen van circa 10%, wat verklaard kan worden door een hogere uitstroom naar de Wet langdurige zorg (Wlz). Vanuit de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat deze post aangepast dient te worden (reëler begroten).
6714 Overige maatwerk-arrangementen (Wmo)	-€ 1	-€ 42	
6751 Jeugdhulp ambulant lokaal	-€ 65	-€ 3.115	Wanneer in zijn geheel naar jeugdhulp (inclusief PGB) wordt gekeken, dan geeft de gemeente Ridderkerk € 46 per inwoner minder uit dan de selectiegemeenten. Het beleid van de gemeente Ridderkerk is gericht op dat toeleiding bij de toegang

			inzet op lokaal waar het kan en regionaal waar het moet; landelijk onder hoge uitzondering. Hiermee wordt invulling gegeven aan de kanteling van de zorg. Dit dient zich financieel te vertalen in lagere uitvoeringskosten. De uitvoering loopt via de GRJR. Vanaf 1 januari 2023 is sprake van een nieuwe inkoopstelsel van de jeugdhulp. De gemeente werkt sindsdien met een 'p x q-systeem' waardoor er 'niet meer dan nodig' wordt gedeclareerd door zorgaanbieders. In voorgaande jaren werd er gewerkt met een 'arrangementen-systeem' waarin de beschikingswaarde en de bijbehorende verzilveringsgraad hoger lagen.
6752 Jeugdhulp ambulant regionaal	€ 94	€ 4.470	Zie 6751
6753 Jeugdhulp ambulant landelijk	-€ 4	-€ 168	Zie 6751
6761 Jeugdhulp met verblijf lokaal	-€ 14	-€ 679	Zie 6751
6762 Jeugdhulp met verblijf regionaal	-€ 6	-€ 301	Zie 6751
6763 Jeugdhulp met verblijf landelijk	€ 20	€ 939	Zie 6751
6791 PGB Wmo	-€ 3	-€ 124	
6792 PGB Jeugd	€ 22	€ 1.046	PGB wordt als bekostigingsinstrument weinig ingezet binnen de gemeente Ridderkerk.
6811 Beschermd wonen (Wmo)	-€ 5	-€ 258	
6812 Maatschappelijke en vrouwenopvang (Wmo)	€ 1	€ 48	
6821 Jeugdbescherming	€ 2	€ 76	
6822 Jeugdreclassering	-€ 10	-€ 466	
6.91 Coördinatie en beleid Wmo	€ 5	€ 257	
6.92 Coördinatie en beleid Jeugd	€ 3	€ 159	
Totaal	€ 74	€ 3.551	

Hoofdtak 7 Volksgezondheid en milieu

Hoofdtak 7 Volksgezondheid en milieu	Verskil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verskil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
7.1 Volksgezondheid	-€ 13	-€ 605	De kosten voor jeugdgezondheidszorg binnen de GGD zijn relatief duur binnen de gemeente Ridderkerk. Dit wordt veroorzaakt doordat er extra taken zijn belegd bij de GGD. De kosten van de wettelijke taken GGD-RR, de Nota Gezondheidsbeleid Ridderkerk 2021-2025 en het Actieplan Verslavingen vallen onder dit budget. Ook een pilot 'Gezonde voeding op school'.
7.2 Riolering	€ 2	€ 74	
7.3 Afval	-€ 12	-€ 596	In vergelijking met de selectiegemeenten zit het tarief voor een eenpersoonshuishouden (€ 286) en voor een meerpersoonshuishouden (€ 396) van de gemeente Ridderkerk boven het gemiddelde van de benchmark (gemiddelde is € 277 en € 352). Dat betekent dat de gemeente Ridderkerk qua tariefstelling hoger zit dan de selectiegemeenten. De constatering is dat kwijschelding als kosten mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, maar dit loopt via de algemene middelen. Diftar als inzamelingstechniek is recentelijk vervallen. De uitvoering loopt via NV BAR Afval. Na de ontvlechting zijn de kosten toegenomen wegens verplaatsing naar andere/nieuwe afvalterreinen en inzamelingspunten en nieuwe ophaalmogelijkheden voor grofafval.
7.4 Milieubeheer	€ 6	€ 287	
7.5 Begraafplaatsen en crematoria	-€ 5	-€ 243	
Totaal	-€ 23	-€ 1.084	

Hoofdtak 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Hoofdtak 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	Verschil per inwoner (x € 1,-) met selectie*	Absoluut verschil x € 1.000	Toelichting op significante afwijkingen
8.1 Ruimtelijke Ordening	-€ 23	-€ 1.089	Ruimtelijke ordening kent een grote formatie en daarmee hogere personele lasten. De ruimtelijke omgevingsvisie en toekomstvisie worden herzien. Daarnaast loopt er een herziening van een gebiedsvisie (Centrum-Oost) en een aantal marktinitiatieven. Ook is de constatering dat de raming in de begroting hoog is; in het verleden werd de begeleiding van bestemmingsplannen uitbesteed aan adviesbureaus. Nu ligt die verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers zelf en toetst de gemeente deze alleen nog maar. Er zijn daarom structureel geen kosten meer voor de begeleiding van bestemmingsplannen nodig (tegenwoordig buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) en het omgevingsplan).
8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijven terreinen)	€ 0	-€ 21	
8.3 Wonen en bouwen	€ 11	€ 531	De gemeente Ridderkerk kent een relatief grote investeringsportefeuille, maar de realisatieRaad is relatief laag door een gebrek aan projectleiders en externe ontwikkelingen. Er is een beweging in gang gezet om dit beter in de begroting te zetten en meer te spreiden over de komende 4 jaar. We zien dat bij de selectiegemeenten deze spreiding niet altijd is doorgezet in de begroting.
Totaal	-€ 12	-€ 579	

Bijlage 7 | Online enquête voor Raadsleden

Introductie

De Rekenkamer Ridderkerk voert onderzoek uit naar de beïnvloedbaarheid van de begroting. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de gemeenteraad inzicht geven in de ruimte die er is binnen de begroting om beleidskeuzes te maken

Met deze enquête verzamelen we een eerste input voor het vervolg van het onderzoek, maar ook voor de workshop op 3 april (waar u voor bent uitgenodigd). In de workshop willen we aan de slag om 1) te kijken waar behoefte ligt aan instrumentarium en informatie en 2) om na te gaan hoe we een en ander inzichtelijk kunnen maken zodat (ook minder financieel onderlegde) Raadsleden de materie kunnen doorgronden en weten hoe de begroting valt te beïnvloeden.

Deze enquête bestaat uit een aantal meerkeuzevragen met hier en daar de mogelijkheid tot toelichting en enkele open vragen. Het invullen van de enquête duurt maximaal tien minuten. Deze enquête is uiteraard anoniem en we gaan vertrouwelijk om met de antwoorden.

Vragen

A. Toegankelijkheid

Vraag 1: In hoeverre vindt u de begroting in algemene zin makkelijk leesbaar?

- ☐ Heel makkelijk
- ☐ Makkelijk
- ☐ Neutraal
- ☐ Moeilijk
- ☐ Heel moeilijk
- ☐

Vraag 2: Hoe helder legt de begroting volgens u de relatie tussen middelen en beleid?

- ☐ Zeer helder
- ☐ Helder
- ☐ Neutraal
- ☐ Onduidelijk
- ☐ Zeer onduidelijk

Vraag 3: Hoe waardeert u de volgende aspecten t.a.v. de begroting?

Aspect/score	Ruim voldoende	Voldoende	Neutraal	Onvoldoende	Ruim onvoldoende
Tijdigheid					
De informatie is actueel					

De informatie is tijdig (het op tijd komen van informatie)					
De informatie sluit aan op eerdere nota's (denk aan jaarverslag en jaarrekening, kaderbrief en 1e en 2e tussenrapportage) en informatie					
<i>Juistheid van de begroting</i>					
De informatie kent geen fouten					
De informatie is betrouwbaar (ook waar het schattingen betreft)					
<i>Volledigheid van de begroting</i>					
De informatie sluit aan op de behoefte van de Raad					
Alle informatie staat in de begroting					
De informatie heeft het juiste detailniveau					

Wilt u een van deze aspecten nog toelichten?

Vraag 4: Hoe beoordeelt u de volgende aspecten rondom financiële kaderstelling en verantwoording?

Zicht van de gemeenteraad op de financiële positie en het financieel handelen van de gemeente Ridderkerk

Schaalscore 1 t/m 10: 1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
o	o	o	o	o	o	o	o	o	o

Zicht van de gemeenteraad in de financiële risico's

Schaalscore 1 t/m 10: 1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
o	o	o	o	o	o	o	o	o	o

Zicht van de gemeenteraad in (bij)sturingsmogelijkheden en invloed?

Schaalscore 1 t/m 10: 1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
o	o	o	o	o	o	o	o	o	o

B. Gebruik van de begroting

Vraag 5: Hoe belangrijk is voor u de begroting in uw rol als Raadslid?

- ☐ Heel belangrijk
- ☐ Belangrijk
- ☐ Neutraal
- ☐ Niet belangrijk
- ☐ Onbelangrijk

Kunt u dit nader toelichten?

Vraag 6: Wanneer maakt u gebruik van de begroting? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Bij de voorbereiding van commissie- en Raadsvergaderingen
- ☐ Bij de behandeling van P&C-documenten
- ☐ Alleen als de begroting zelf wordt besproken
- ☐ Nooit
- ☐ Op andere momenten namelijk, _____

Vraag 7: In hoeverre vindt er volgens u een goede behandeling plaats van de begroting?

- ☐ Heel goed
- ☐ Goed
- ☐ Neutraal
- ☐ Slecht
- ☐ Heel slecht

C. Invloed op begroting en instrumenten om (bij) te sturen

Vraag 8: In hoeverre bent u bekend met de sturingsinstrumenten die u kunt gebruiken om (bij) te sturen op de begroting?

- ☐ Heel goed
- ☐ Goed
- ☐ Neutraal
- ☐ Slecht
- ☐ Heel slecht

Vraag 9: Welke sturingsinstrumenten zijn dat?

Vraag 10: In hoeverre heeft u het idee dat u invloed kunt uitoefenen op de begroting?

- ☐ Heel veel
- ☐ Veel
- ☐ Neutraal
- ☐ Beperkt
- ☐ Heel beperkt

Kunt u dit nader toelichten?

Vraag 11: *Heeft de Raad in uw ogen voldoende en de juiste instrumenten om bij te sturen? Zo nee, wat voor instrument ontbreekt er volgens u op dit moment? Zo ja, heeft u ook een voorbeeld waarin u of de Raad heeft bijgestuurd?*

Vraag 12: Tot slot, wat zou u graag in de workshop te weten komen of willen leren?

Bijlage 8 | Opbrengst Wereldcafé



① TOEGANKELIJK MAKEN =

- Leeswijzen $\Rightarrow$ HANDLEIDING
 - o AFKORTINGENLIJST
- Trends (mogelijk in infographic)
 - $\rightarrow$ zowel voor baten als lasten $\rightarrow$ geen PR-plek
- RiB's in digitale begroting
- Inzicht in beleidsvrijheid $\rightarrow$ werken met kleuren
 - (digitaal) Is en al in een andere dimensie
 - $\rightarrow$ meer lasten/baten maken
- ② MOET VISUELEN en doorzichtig/zichtbaar met Ardenne
 - en achterliggend beleid, als, besluiten
 - Duidelijk zijn welke besluiten gearcadeerd worden/gevold zijn van vaststellen begroting
 - $\rightarrow$ wat krijgen we voor het geld
 - Van programma naar taakveldniveau $\rightarrow$ Te veel detail
 - Inzicht mutatie reserves $\rightarrow$ Wil je dit weten?
 - $\rightarrow$ Wat kun je er mee?
 - $\rightarrow$ ~~Minimaal~~ bedrag
 - $\rightarrow$ Ontwikkelingen op hoofdlijnen en aantal criteria met kosten
- ③ Serie met afhankelijkheid export
 - $\rightarrow$ in informele sfeer
 - $\rightarrow$ Reflectie op hoe lees je als raadslid $\rightarrow$ Raadslid andere gemeente
 - Aandelen/eigenaarschap bij lage inkomsten
 - $\rightarrow$ altijd zelfde $\Rightarrow$ alleen aangeven wat is veranderd (merkbaar)
- ④ Toelichting op belangrijke wijzigingen inclusief tabel (bedragen zijn nu soms verslopt)

OVERZICHT GEVEN

Wesegave - €5

③ INVLOEDSFEER VAN DE RAAD INZICHTELIJK MAKEN

Wanneer:

Raadsbesluiten → bijsturen? Inzicht in eigen besluiten
seldigheid/jaar.

Beleid vb. onderhand

• Hoe gebruikt de raad nu haar instrumenten
motie, amendementen.

Kadernota kaderbrief

Begroting: kort cyclus

Kadernota: strategisch?

• Coalitievorming

↳ opdraait aan college

4 jaar ruimte voor goede
ideën

• Inzicht in trends/vergelijkingen

• Domein afhankelijk. Wat is de invloed
Wat gebeurt er precies in dit domein

• Abstractie niveau? Wat zijn de van plan?
Moment om aandacht te vragen.

• Begroting vs Turap

STAPLES

④ INSTRUMENTEN INZICHTELIJK MAKEN

- Duidelijke koppeling met beleidsdoelen

② - College programma & uitvoeringsprogramma's

① - mogelijk om van algemeen naar details

hoe ver gaat dat? ← "door te klikken" → uitbreiden begrotingsite
↳ laat niet bij alle beleidsvelden

- Inzicht in "hoe staan we ervoor"

- Begroting duidelijk bij update beleid

- Altijd complete info geven

Bij elk raadsvoorstel
relatie? - begroting
- beleid inhoud
- beleid effect

kwantiteit
⇒
en ook het
hoe?

- meer transparantie over
"waarom die kosten voor dat beleid"

- Meer inzicht in consequentie van
financiële/begrotings wijzigingen

- Hoe "diep" moet de raad gaan?

- behoefte aan sturing info → effect van
amendement bij.....

Bijlage 9 | Lijst met geïnterviewden

	Functionarissen	Datum van gesprek
1	Senior Adviseur Planning en Control	26 maart 2025
	Senior Financieel Adviseur	
2	Portefeuillehouder Financiën gemeente Ridderkerk	26 maart 2025
3	Gemeentesecretaris	26 maart 2025
	Concerncontroller	
4	Griffier	26 maart 2025