

RAPPORTAGE

Evaluatie herstelplan 2019

Rekenkamer Oldambt





Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.2 Doel- en vraagstelling	3
1.3 Methoden	4
1.4 Leeswijzer	4
2 Overzicht deelconclusies	5
3 Aanloop naar het herstelplan	7
4 Deelconclusies	10
4.1 Gezamenlijke urgentie leidde tot een constructieve houding en actie binnen de raad en ambtelijke organisatie, wat positieve veranderingen heeft bevorderd	10
4.2 Gebrek aan financieel beheer, integrale samenwerking en visie op bezuinigingen voor 2019	12
4.3 De bezuinigingen zijn technisch haalbaar geformuleerd, maar missen praktische en maatschappelijke duiding	15
4.4 Beleidsmedewerkers hebben beperkt inzicht in effecten van doorgevoerde bezuinigingen	18
4.5 De raad heeft zijn rol tijdens het opstellen en uitvoeren van de herstelmaatregelen niet altijd volledig kunnen vervullen	19
4.6 Duidelijke en eerlijke communicatie zou begrip voor bezuinigingen vergroten	24
4.7 Kostenstijgingen en gebrek aan capaciteit bemoeilijkten bezuinigingsproces	26
Bijlage 1 Overzicht realisatie herstelmaatregelen	28
Bijlage 2 Tijdlijn	37
Bijlage 3 Overzicht beantwoording deelvragen	41
Bijlage 4 Overzicht geanalyseerde documentatie	42

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2019 kwam het college tot de conclusie dat de gemeentelijke begroting van Oldambt vanaf het begrotingsjaar 2023 niet langer sluitend te krijgen was. De gemeente werd geconfronteerd met aanzienlijke tekorten, voornamelijk als gevolg van oplopende kosten binnen het sociaal domein. Als reactie hierop werd het Herstelplan 2019 opgesteld, met als doel de gemeentefinanciën op de lange termijn weer op orde te brengen.

Vanaf 2026 dreigt echter opnieuw een grote financiële uitdaging voor gemeenten, als gevolg van een forse daling in de rijksbijdragen uit het Gemeentefonds – ook wel aangeduid als het ‘ravijnjaar’. Gemeenten, waaronder Oldambt, zullen dan gezamenlijk ongeveer € 3 miljard minder ontvangen, terwijl hun takenpakket ongewijzigd blijft. Dit vooruitzicht maakt nieuwe bezuinigingsrondes waarschijnlijk.

De rekenkamer van de gemeente Oldambt heeft daarom mede met input van de raad besloten het proces rond de totstandkoming en uitvoering van het herstelplan 2019 te evalueren. Doel van deze evaluatie is om lessen te trekken die van waarde kunnen zijn bij toekomstige bezuinigingsopgaven.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De Rekenkamer van Oldambt wil met dit onderzoek lessen trekken uit het herstelplan 2019 en raad ondersteunen bij een mogelijk toekomstig herstelplan of bezuinigingstraject. Het doel van het onderzoek is om de raad te helpen in zijn oordeelsvorming en handelingsperspectief te bieden. Daarnaast beoogt het onderzoek een reconstructie van het proces rondom de totstandkoming van het herstelplan te maken in de vorm van een tijdlijn. In de tijdlijn worden relevante gebeurtenissen en raadsinformatie die verband houden met de uitvoering van de ingeboekte bezuinigingen opgenomen.

Vraagstelling

Het bovengenoemde leidt tot de volgende hoofdvraag:

Welke lessen kan de gemeente Oldambt leren uit de totstandkoming, de effecten en het proces rondom het herstelplan 2019?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om op alle relevante vlakken te raken aan bovengenoemd onderzoeksdoel en hoofdvraag:

- Hoe zag de bezuinigingsopgave er bij aanvang van het proces uit?
- Welke bezuinigingsmaatregelen zijn er in het herstelplan uitgewerkt?
- In hoeverre zijn de bezuinigingsmaatregelen uit het herstelplan gerealiseerd? Zijn er domeinen die meer gevolgen hebben ondervonden dan andere? Was dit vooraf verwacht en wat waren de overwegingen?
- Welke effecten heeft het financieel realiseren van deze maatregelen gehad op de uitvoering van beleid en/of het realiseren van de programma/beleidsdoelen?
- Wat was de rol van de raad in het bezuinigingsproces?
 - Op welke wijze is de raad betrokken geweest bij de afwegingen die ten grondslag liggen aan de inhoud van het herstelplan, de beïnvloeding van begrotingsposten en de monitoring van de uitvoering ervan? Zijn de mogelijke beleids- en maatschappelijke effecten inzichtelijk gemaakt en voorgelegd? En zo ja, in hoeverre heeft de raad deze meegenomen?

- In welke mate heeft de raad zelf, waar noodzakelijk, regie genomen rondom de bezuinigingsopgave?
- Hoe heeft de raad de manier waarop zij is meegenomen in de totstandkoming van het herstelplan, de keuzes die zijn voorgelegd en de monitoring op de uitvoering van het herstelplan ervaren?
- Hoe is de organisatie omgegaan met nieuwe ontwikkelingen in de loop van de tijd die (mogelijk) van invloed waren op het herstelplan?

1.3 Methoden

	Documentstudie	• Raadsinformatie rondom het herstelplan
	Groepsgesprekken	• Beleidsmedewerkers sociaal domein • Beleidsmedewerkers ruimtelijk domein • College B&W • Raadsleden uitgenodigd die sinds begin traject herstelplan in functie zijn
	Telefonisch interview	• Beleidsmedewerker financiën
	Werk sessie	• Gehele raad uitgenodigd (om handvatten door te spreken)

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt een overzicht van alle deelconclusies weergegeven. Hoofdstuk 3 omschrijft de situatie en het proces rondom de aanloop naar het herstelplan. In Hoofdstuk 4 worden alle deelconclusies afzonderlijk verder toegelicht. In Bijlages 1 en 2 worden respectievelijk een overzicht van de gerealiseerde herstelmaatregelen en de tijdlijn weergegeven. Tot slot geeft Bijlage 3 een overzicht van de plaatsen waar in de rapportage welke deelvraag wordt beantwoordt en wordt de lijst met geanalyseerde documenten in Bijlage 4 weergegeven.

Per paragraaf worden de te evalueren normen weergegeven.

2 | Overzicht deelconclusies

Op basis van de documentstudie en gesprekken met (oud)raadsleden, het college en beleidsmedewerkers van het ruimtelijk en sociaal domein zijn we tot de volgende deelconclusies gekomen. Deze deelconclusies worden verder onderbouwd in Hoofdstuk 4.

1. Gezamenlijke urgentie leidde tot een constructieve houding en actie binnen de raad en ambtelijke organisatie, wat positieve veranderingen heeft bevorderd

De financiële situatie van de gemeente Oldambt in 2019 werd door zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie als ingrijpend en uitzonderlijk ervaren. De gedeelde urgentie om ingrijpende keuzes te maken en preventief toezicht te voorkomen leidde tot intensieve samenwerking in de raad in de vorm van Halte 7 en vormde het vertrekpunt voor het herstelplan. De samenwerking duurde voort gedurende de uitvoering van het herstelplan.

2. Gebrek aan financieel beheer, integrale samenwerking en visie op bezuinigingen voor 2019

Voorafgaand aan het herstelplan was er sprake van een gebrek aan discipline, overzicht en langetermijnvisie in het financieel beheer en een versnipperde werkvorm, welke integraliteit in de weg zat. Bezuinigingen werden lang vermeden, vooral binnen het sociaal domein. Het sociaal domein gold als onaantastbaar. Vanaf 2019 ontstond echter het besef dat ingrijpende veranderingen noodzakelijk waren. Dit leidde tot een koerswijziging waarbij preventie, doelmatigheid en een andere denkwijze over ondersteuning centraal kwamen te staan.

3. De bezuinigingen zijn technisch haalbaar geformuleerd, maar missen praktische en maatschappelijke duiding

De totstandkoming van het herstelplan vond plaats onder grote tijdsdruk. Hierdoor werden maatregelen vooral op hoofdlijnen geformuleerd en moesten veel inhoudelijke keuzes tijdens de uitvoering van het plan worden uitgewerkt. Maatschappelijke effecten van maatregelen waren nauwelijks in kaart gebracht. Omdat hier voor sommige dossiers wel behoefte aan was liepen bezuinigingen vertragingen op. Ondanks deze omstandigheden ervoeren ambtenaren ruimte in de uitvoering, en was er flexibiliteit om maatregelen bij te stellen wanneer deze niet proportioneel bleken.

4. Beleidsmedewerkers hebben beperkt inzicht in effecten van bezuinigingen

De effecten van de bezuinigingen binnen het sociaal en ruimtelijk domein zijn beperkt inzichtelijk, mede door het ontbreken van monitoring en effectmetingen.

5. De raad heeft zijn rol tijdens het opstellen en uitvoeren van de herstelmaatregelen niet altijd volledig kunnen vervullen

Tijdens de looptijd van het herstelplan hadden raadsleden moeite om grip te krijgen op de voortgang en inhoud van de herstelmaatregelen. De informatievoorziening schoot volgens de raad tekort, zowel in inhoudelijke duiding als in de presentatie van financiële gegevens. Daarbij speelden ook capaciteitsproblemen binnen fracties een rol, wat het doorgronden van complexe dossiers bemoeilijkte. Het gebrek aan overzicht en inzicht leidde ertoe dat keuzes soms onder tijdsdruk en met onvoldoende onderbouwing van beleids- en maatschappelijke effecten werden gemaakt.

6. Duidelijke en eerlijke communicatie zou begrip voor bezuinigingen vergroten

Communicatie bleek van cruciaal belang tijdens het bezuinigingsproces binnen de gemeente Oldambt. Zowel richting inwoners als in de interne samenwerking tussen raad en college waren transparantie, timing en regie bepalend voor het draagvlak en het verloop van besluitvorming. Tegelijkertijd brachten enkele communicatieproblemen, zoals de gelijktijdige communicatie over bezuinigingen en beslissingen over nieuwbouw van het gemeentehuis, ook spanningen, misverstanden en leerpunten aan het licht.



7. Kostenstijgingen en gebrek aan capaciteit bemoeilijkten bezuinigingsproces

Tijdens de uitvoering van het herstelplan is de gemeente Oldambt geconfronteerd met verschillende externe en interne factoren die van invloed zijn geweest op de voortgang en haalbaarheid van bezuinigingsmaatregelen. Twee belangrijke thema's die daarin tekortschoten zijn de vertraging en herziening van bezuinigingen en de impact van inflatie en prijsontwikkelingen.



3 | Aanloop naar het herstelplan

Begin 2019 werd duidelijk dat de gemeente Oldambt te maken zou krijgen met aanzienlijke begrotingstekorten. Deze tekorten werden voornamelijk veroorzaakt door oplopende kosten binnen het sociaal domein. De gemeente stond voor de uitdaging om de door het Rijk opgelegde taken uit te voeren met ontoereikende financiële rijksmiddelen. Daarnaast namen de begrotingstekorten binnen de WMO en, specifiek, de jeugdhulp steeds verder toe. Bij ongewijzigd beleid zou het tekort naar verwachting oplopen tot tenminste €3,8 miljoen in 2023.

De verwachte tekorten per jaar waren als volgt:

- 2020: € 4.936.000
- 2021: € 4.281.000
- 2022: € 2.833.000
- 2023: € 3.833.000

Situatie voorafgaand aan het herstelplan

Het credo voorafgaand aan 2019 was om niet te bezuinigen op het sociaal domein. Uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, komt het beeld naar voren dat dit deels voortkwam uit de 'linkse signatuur' die de gemeente had en graag wilde behouden. Daarnaast speelde een gebrek aan kennis over mogelijke bezuinigingen binnen het sociaal domein een rol. Het college geeft aan dat het bijvoorbeeld lastig was om, samen met de beleidsafdeling sociaal domein, een werkwijze te implementeren waarbij er niet meer geïndiceerd werd. Volgens het college leefde bij beleidsmedewerkers sterk het idee dat het verstrekken van indicaties gelijkstond aan het bieden van goede ondersteuning. Met andere woorden: zorg wordt altijd beter als er meer aan wordt uitgegeven. Deze dynamiek lijkt te hebben bijgedragen aan de oplopende kosten binnen het sociaal domein.

Hoewel de noodzaak om te bezuinigen op het sociaal domein vóór 2019 al werd onderkend door sommige raadsleden en beleidsmedewerkers, ontbrak de bereidheid om daadwerkelijk bezuinigingen door te voeren. Het college schetst dat in die periode *"elk jaar 4 miljoen weglekte in de jeugdzorg"* en dat de gemeente sinds 2015 aanzienlijke moeite had met het doorvoeren van de decentralisaties binnen het sociaal domein. Gerichte bezuinigingsvoorstellen in het sociaal domein strandden vaak in de gemeenteraad, waar men vooral pleitte voor het beschikbaar stellen van extra middelen als oplossing voor problemen. De terughoudendheid om in het sociaal domein te snijden, leidde ertoe dat andere onderdelen van de organisatie, zoals de personeelsformatie en het ruimtelijk domein, relatief vaker te maken kregen met bezuinigingen. In 4.2 gaan we hier verder op in.

Processchets rondom de totstandkoming van de herstelmaatregelen

Tijdens een raadsbijeenkomst in mei 2019 werd voor het eerst de financiële situatie van de gemeente Oldambt besproken. Het college gaf daarbij aan voornemens te zijn een herstelplan op te stellen met maatregelen om een sluitende meerjarenbegroting te realiseren. In juni 2019 werd binnen de gemeente geïnventariseerd waar er mogelijkheden waren voor bezuinigingen. Hieruit kwam naar voren dat er bijna €14 miljoen kon worden bezuinigd zonder de kerntaken, die door het Rijk aan de gemeente zijn opgelegd, in gevaar te brengen. In juli 2019 vond er opnieuw een informatieve bijeenkomst plaats voor raads- en commissieleden, gevolgd door een raadsvergadering. Tijdens deze vergadering haalde het college suggesties op voor mogelijke bezuinigingen om tot een herstelplan te komen. Gedurende het zomerreces van 2019 hebben de organisatie en het college de mogelijke bezuinigingsmogelijkheden verder uitgewerkt om tot een sluitende meerjarenbegroting te komen.

Er werden verschillende mogelijkheden overwogen om de financiële problemen al dan niet aan te pakken:

1. Geen actie ondernemen.
2. Presenteren van een sluitende begroting en meerjarenraming door directe bezuinigingen. Dit zou inhouden dat een bezuinigingspakket wordt vastgesteld dat met ingang van 2020 de begroting direct sluitend zou maken.
3. Een sluitende begroting realiseren in 2023. Deze variant kende vier opties:
 - a) Het volledige tekort in 2023 wegwerken door bezuinigingen.
 - b) Het tekort in 2023 wegwerken door een combinatie van bezuinigingen en inkomstenverhogingen.
 - c) Het tekort in 2023 wegwerken door een combinatie van bezuinigingen en het inzetten van reserves.
 - d) Het tekort in 2023 wegwerken met een combinatie van bezuinigingen, inkomstenverhogingen en het inzetten van reserves.
4. Gebruik maken van uitsluitend Enexis-gelden, eventueel in combinatie met een OZB-verhoging, om de tekorten te dekken. De gemeente had eind 2019 voor ca. €26 miljoen aan aandelen in energiebedrijf Enexis. Bij deze optie zouden voldoende aandelen worden verkocht om de totale tekorten op te vangen.

Het college gaf de voorkeur aan variant 3d en baseerde zijn keuze op drie overwegingen. Allereerst zou deze optie een minimale impact hebben op de voorzieningen voor inwoners. Er zou worden gekozen voor maatregelen die, wanneer de financiële situatie verbeterde, eenvoudig teruggedraaid konden worden. Hierdoor bleven essentiële voorzieningen, zoals zwembaden en andere instellingen, behouden. Bovendien werden belangrijke doelen uit het coalitieakkoord, zoals armoedebestrijding onder jongeren, gewaarborgd. Ten tweede zou de OZB slechts beperkt verhoogd (+1%) hoeven te worden. Dit betrof een relatief beperkte last voor het algemeen belang en werd als een eerlijke maatregel beschouwd vanwege het solidariteitsprincipe. Hierdoor konden ingrijpende bezuinigingen op voorzieningen, die direct van belang zijn voor inwoners, worden voorkomen. In 2019 lag de onbenutte OZB-capaciteit van de gemeente op -3,5%, terwijl het landelijke gemiddelde 1,8% bedroeg¹. Tot slot hoefde slechts een deel van de stille reserves benut te worden om te voorkomen dat sociale voorzieningen en de leefbaarheid binnen de gemeente ernstig zouden worden aangetast.

Op basis van deze overwegingen zijn er vervolgens maatregelen uitgewerkt om tot een evenwichtig pakket te komen. Technische ingrepen om de begroting in evenwicht te brengen, zoals het aanpassen van rentepercentages, het afboeken van immateriële activa en het schrappen van vervangingsinvesteringen, waren door eerdere bezuinigingsrondes al volledig uitgeput. Daarom werd in eerste instantie gekeken naar mogelijkheden om de inkomsten te verhogen. Dit bleek echter beperkt haalbaar, omdat de gemeente Oldambt al kampte met een relatief hoge belastingdruk. Hierdoor werd duidelijk dat ingrijpende veranderingen in het uitgavenpatroon onvermijdelijk waren.

Het herstelplan

In september 2019 werd het pakket met voorgestelde bezuinigingsmaatregelen gepresenteerd tijdens een opiniërende raadsvergadering. En op 11 november 2019 is het herstelplan per domein/post vastgesteld om tot een sluitende begroting in 2023 te komen (zie [Bijlage 1](#)). Bij de tweede besluitvormende bestuursrapportage bleek echter dat de tekorten binnen het sociaal domein, en in het bijzonder binnen de jeugdhulp, verder waren toegenomen. Deze tekorten hadden een structurele impact op de meerjarenbegroting, waardoor het financiële tekort met enkele miljoenen euro's verder opliep. Dit onderstreepte de noodzaak van aanvullende maatregelen om tot een sluitende begroting te komen.

¹ De onbenutte OZB-capaciteit is een indicatie van de aanwezige ruimte om de inkomsten door belastingverhoging te vergroten ten opzichte van de minimale opbrengst die vereist is om in aanmerking te komen voor saneringssteun volgens artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Bron: VNG (Financiële posities gemeenten, 2019).



Ook bleek dat de post 'Oplossing door het Rijk / Enexis / Algemene reserve' in het herstelplan niet voldeed aan het criterium 'reëel en structureel' van de provincie, waardoor het noodzakelijk was dat er alternatieve herstelmaatregelen werden vastgesteld. De provincie gaf aan dat de gemeente, bij het uitblijven van aanvullende maatregelen, onder preventief toezicht zou worden geplaatst. Als reactie op de toenemende tekorten en het standpunt van de provincie, werden daarom tijdens de raadsvergadering van 16 december 2019 een set aanvullende maatregelen gepresenteerd.

Zie **Bijlage 2** voor een tijdlijn met een volledig overzicht van de gebeurtenissen gedurende de totstandkoming en uitvoering van het herstelplan.



4 | Deelconclusies

4.1 Gezamenlijke urgentie leidde tot een constructieve houding en actie binnen de raad en ambtelijke organisatie, wat positieve veranderingen heeft bevorderd

De financiële situatie van de gemeente Oldambt in 2019 werd door zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie als ingrijpend en uitzonderlijk ervaren. De gedeelde urgentie om ingrijpende keuzes te maken en preventief toezicht te voorkomen leidde tot intensieve samenwerking in de raad en vormde het vertrekpunt voor het herstelplan. De samenwerking duurde voort gedurende de uitvoering van het herstelplan.

Hoewel bezuinigingsdiscussies sinds het ontstaan van de gemeente in 2010 regelmatig plaatsvonden, geeft de raad aan dat de omvang van de tekorten in 2019, en de mogelijke gevolgen daarvan, als nieuw en ingrijpend werden ervaren. Ook de ambtenaren voelden direct de ernst van de situatie toen zij werden geïnformeerd over de tekorten. Dit leidde ertoe dat de ambtelijke organisatie, het college en de raad allen de urgentie voelden om harde, structurele keuzes te maken in, onder andere, het voorzieningenaanbod. De drijfveer hierbij was dat zowel de coalitie (minus de SP), het college en de ambtenaren wilden voorkomen dat de gemeente onder preventief toezicht van de provincie zou komen te staan. Het voorkomen van preventief toezicht was zelfs één van de gehanteerde uitgangspunten van het college bij de keuze voor een oplossingsvariant voor de begrotingsproblematiek.

“Het college wil zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen en tot het uiterste een poging ondernemen om een sluitende begroting te realiseren die de instemming heeft van het provinciebestuur. Slechts als de opgave naar ons oordeel nauwelijks meer behapbaar is en de andere gemeenten bereid zouden zijn om gezamenlijk preventief toezicht te accepteren, dan is dit een mogelijke optie”.

- Uit het document ‘Ingrediënten herstelplan’ van 23-9-2019.

De breed gedragen urgentie rondom de begrotingstekorten en de gedeelde drijfveer om preventief toezicht te voorkomen, zorgden ervoor dat er snel en gezamenlijk werd gehandeld om een herstelplan op te stellen. Dit ging gepaard met een constructieve houding. Dit werd beaamd door de ambtenaren van het sociaal en ruimtelijk domein: *“We zetten de schouders eronder en we gingen ervoor.”* Ze zagen het bovendien als een kans om meer sturing te geven aan de inhoud.

Vorming van Halte 7 bracht stabiliteit in de raad

Het debat over bezuinigingen in het sociaal domein leidde tot stevige discussies binnen de raad. In september 2019 diende SP-wethouder Swagerman zijn ontslag in, waarna de SP zich terugtrok uit de coalitie. Hierdoor kwam Oldambt eind 2019 met een minderheidscollege te zitten. Raadsleden moesten in deze periode de gesprekken over de begroting combineren met de vormgeving van een mogelijke nieuwe coalitie.

Deze inspanningen leidden uiteindelijk tot de vorming van een gedoogcoalitie, die in maart 2020 werd gepresenteerd onder de naam ‘Halte 7’². Raadsleden benadrukken dat partijen hierbij *“over hun eigen schaduw heen stapten”* om samen te werken aan een sluitende begroting. Zij beschouwen dit als een belangrijke culturele verandering, die nog steeds voelbaar is in de vorm van een meer constructieve en positieve houding binnen de raad. Ook het college merkt op dat Halte 7 bijdroeg aan het terugbrengen van de politieke rust rondom de

² Halte 7 bestond uit de partijen: VVD, PvdA, D66, CDA, Christen Unie, Gemeentebelangen Oldambt en Partij voor het Noorden.



bezuinigingen in het sociaal domein: *“Bij de begroting was er veel rust. Men wist van elkaar dat ze er doorheen gingen komen.”*

Tegelijkertijd zorgde de vorming van Halte 7 voor meer afstand tot de overige partijen. Volgens betrokken raadsleden van Halte 7 zijn er destijds meerdere pogingen gedaan om het herstelplan in gezamenlijkheid op te stellen, samen met de volledige raad, het college en de ambtelijke organisatie. De raadsleden noemen dat in de huidige raadsperiode, sinds april 2022, de onderlinge verhoudingen tussen alle partijen aanzienlijk zijn verbeterd.

Samenvattend vormen de gezamenlijk ervaren urgentie, constructieve houding en positieve insteek bij de meeste stakeholders een rode draad door het bezuinigingsproces. Dit biedt een belangrijke nuance bij de overige deelconclusies.



4.2 Gebrek aan financieel beheer, integrale samenwerking en visie op bezuinigingen voor 2019

Voorafgaand aan het herstelplan was er sprake van een gebrek aan discipline, overzicht en langetermijnvisie in het financieel beheer en een versnipperde werkvorm, welke integraliteit in de weg zat. Bezuinigingen werden lang vermeden, vooral binnen het sociaal domein. Het sociaal domein gold als onaantastbaar. Vanaf 2019 ontstond echter het besef dat ingrijpende veranderingen noodzakelijk waren. Dit leidde tot een koerswijziging waarbij preventie, doelmatigheid en een andere denkwijze over ondersteuning centraal kwamen te staan.

Door beperkte financiële discipline was er weinig overzicht in de gemeentelijke financiën

Uit de wijze waarop de gemeente voor de invoering van het herstelplan omsprong met zijn financiën blijkt dat er ruimte was voor verbetering in de financiële discipline. Zo werd er in 2019 geen kadernota opgesteld — een essentieel document waarin de financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting worden vastgesteld. In plaats daarvan koos de portefeuillehouder ervoor om *“op de koffie te gaan bij de raadsfracties”*. Het ontbreken van een kadernota zorgde voor minder houvast bij de financiële planning en prioritering binnen de gemeente. Zonder een duidelijk financieel kader werd het moeilijk om tot een samenhangende visie en overzicht op de financiële huishouding te komen. Een ander voorbeeld is dat niet uitgegeven gelden werden doorgeschoven naar het volgende boekjaar, waarvoor het college toestemming had gegeven. Een collegelid verklaarde dat hierdoor een ‘min-op-min’-situatie ontstond, wat betekent dat eerdere financiële tekorten zich bleven opstapelen, waardoor de financiële problemen alleen maar groter werden. Dit doorschuiven kon dus voor een gebrek aan overzicht in de financiële situatie van de gemeente zorgen en als zodanig leiden tot een opstapeling van financiële problemen die jaarlijks leidden tot de tekorten.

Ook binnen de verschillende portefeuilles schortte het aan financiële discipline. Tekorten binnen portefeuilles werden aangevuld vanuit de algemene middelen, waardoor structurele financiële tekorten werden opgevangen zonder dat er kritisch werd gekeken naar kostenbeheersing of herprioritering van uitgaven. Tegelijkertijd bleven financiële overschotten binnen de portefeuille behouden, wat leidde tot een scheve verdeling van middelen. Hierdoor ondervonden portefeuilles geen directe consequenties van financiële overschrijdingen, terwijl ze wel profiteerden van overschotten. Dit verminderde de prikkel tot verantwoord financieel beheer verder. Inmiddels geldt de zogenaamde ‘Wünkernorm’, die voorschrijft dat overschotten per portefeuille ten gunste moeten komen van de algemene middelen en dat tekorten binnen de eigen portefeuille moeten worden opgelost.

Tot slot wijzen sommige financiële keuzes op een gebrek aan langetermijnvisie. Zo geven beleidsmedewerkers aan dat bezuinigingen niet alleen volgens de kaasschaafmethode werden doorgevoerd, maar ook vaak als het ware waren ‘ingebouwd’ in contracten met uitvoeringsorganisaties. Omdat er op initiatief van de gemeente geen ruimte was gelaten voor inflatiecorrecties konden er jaarlijks voor hetzelfde geld minder werkzaamheden worden uitgevoerd. Daarnaast gaf het college aan dat er binnen het ruimtelijk domein werd bezuinigd door incidentele uitgaven niet structureel te borgen. Zo ontbraken er bijvoorbeeld investeringsplannen voor alle bruggen in de gemeente, waardoor er geen middelen waren gereserveerd voor noodzakelijk onderhoud.

Versnipperde werkvorm voor 2019

Voor 2019 was er sprake van een versnipperde werkvorm in de gemeentelijke organisatie. Deze werkvorm was op meerdere niveaus in de gemeente aanwezig. Zo werkten beleidsmedewerkers voornamelijk binnen hun eigen afdeling, zonder afstemming met collega's uit andere beleidsvelden. Een collegelid noemt als voorbeeld dat beleidsmedewerkers jeugd nauwelijks samenwerkten met beleidsmedewerkers op het gebied van veiligheid.

Ook binnen het management bestond weinig integrale samenwerking. Clusterdirecteuren hielden zich vooral bezig met hun eigen afgebakende verantwoordelijkheden – wat door betrokkenen werd omschreven als het beheren van *“eigen koninkrijkes”*. Deze verkokering was eveneens zichtbaar binnen het college, waar wethouders elk hun eigen, sterk gescheiden portefeuille beheerden. Een raadslid stelt dat juist deze portefeuilleverdeling de samenwerking tussen domeinen belemmerde. Ambtenaren werden hierdoor onvoldoende gestimuleerd om samen te werken. Hoewel er formeel een portefeuille ‘integraliteit’ bestond, wijzen raadsleden erop dat deze portefeuille in de praktijk nauwelijks betekenis had: er waren geen ambtenaren aan gekoppeld en er was geen budget beschikbaar gesteld.

Verder was er sprake van versnipperde werkvormen binnen de drie clusters: sociaal, ruimtelijk en dienstverlening. Raadsleden omschrijven deze clusters als afzonderlijke eenheden die vooral naar binnen toe gericht werkten en geen integrale werkvorm hanteerden. Sinds coalitiebesprekingen in 2018 hebben wethouders een integrale indeling van portefeuilles waardoor ambtenaren effectiever beleid kunnen schrijven en de gemeente meer zicht heeft op de uitvoering van de drie wetten in het sociaal domein.

De eerdere onwil om te bezuinigen op het sociaal domein was verweven met het gemeentelijk DNA en had negatieve effecten tot gevolg

De gemeente Oldambt kenmerkt zich sinds haar oprichting in 2010 als een gemeente met een ‘linkse signatuur’. Zowel de raad als het college stellen in de gesprekken dat er hierdoor bij eerdere bezuinigingsrondes binnen de gemeente een onwil was om te bezuinigen op het sociaal domein. Deze overtuiging was verweven met het heersende gedachtegoed binnen de gemeente. Een raadslid omschrijft het sociaal domein als *“een heilige koe waar je niet aan mocht komen”*. Het college illustreert dit met het voorbeeld dat bij het toekennen van ondersteuning werd uitgegaan van waar de inwoner recht op had, in plaats van wat werkelijk nodig was — zelfs wanneer de ondersteuning niet goed functioneerde. De standaardreactie op gebrekkig functionerende hulp of aanhoudende problematiek was het toevoegen van meer hulpverleners. Hierdoor werden de kosten verder opgedreven en het leidde tot situaties waarin gezinnen *“overspannen raakten van het aantal hulpverleners”*.

In plaats van te bezuinigen binnen het sociaal domein, werden bij begrotingstekorten vaak het ruimtelijk domein, de personeelsformatie en de OZB aangewend. Dit leidde er onder andere toe dat voorzieningen in het ruimtelijk domein in de loop der tijd zijn uitgekleeft via de zogenoemde ‘kaasschaafmethode’: besparingen verspreid over meerdere beleidsterreinen en voorzieningen zonder structurele hervormingen. Beleidsmedewerkers binnen het ruimtelijk domein gaven aan dat zij *“financieel niet in staat gesteld werden om te doen wat je zou willen of moeten doen.”* Ook de bezuinigingen op de personeelsformatie werden door raadsleden als weinig doordacht ervaren. Eén van hen merkte op dat er voorafgaand aan het herstelplan *“te weinig is nagedacht over de nadelige effecten op het personeelsbestand.”* Een ander raadslid verwoordde het als volgt: *“Er ging jaarlijks zo’n 20 miljoen naar personeel, dus dan is 2,5 ton snel gevonden.”* De gevolgen daarvan waren merkbaar, bijvoorbeeld in de vorm van capaciteitsproblemen bij het beantwoorden van raadvragen. Tot slot blijkt dat de belastingdruk voor woningeigenaren binnen de gemeente Oldambt, mede door de relatief hoge OZB, sinds 2014 al structureel boven het landelijke gemiddelde lag³.

Een nieuwe koers voor het sociaal domein

Toen begin 2019 duidelijk werd dat de bezuinigingsopgave zodanig groot was dat ook het sociaal domein niet kon worden ontzien, ontstond er bij beleidsmedewerkers in het sociaal domein een gedeeld gevoel van: *“We zetten de schouders eronder en we gaan ervoor.”* Hierdoor ontstond de ruimte om na te denken over een andere visie op het sociaal domein. Binnen sommige partijen in de raad leefde al langer het idee om het sociaal domein anders in te richten. Een raadslid vond dat de gemeente te gemakkelijk meeging in zorgvragen, zonder voldoende oog te hebben voor *“de vraag achter de vraag”*.

³ Bron: COELO (Atlas lokale lasten, 2014)



Ook binnen de ambtelijke organisatie waren er beleidsadviseurs die ideeën hadden voor een andere benadering. Het college betrok hen actief bij de ontwikkeling van de herstelmaatregelen, waarbij hun input de raad hielp bij het verkennen van opties om in 2023 tot een sluitende begroting te komen.

Tijdens technische bijeenkomsten over het herstelplan benadrukte het college de collectieve verantwoordelijkheid van de raad in het realiseren van de bezuinigingsopgave: *“De raad is hierin de belangrijkste speler.”* In oktober 2019 kreeg de gemeente bovendien ondersteuning van de Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid Sociaal Domein van de VNG. Deze commissie hielp beleidsmedewerkers inzicht te krijgen in de mogelijkheden binnen het sociaal domein. De beleidsmedewerkers gaven aan dat deze ondersteuning positief uitpakte, waarbij de adviezen⁴ – vooral voor jeugd – grotendeels werden overgenomen.

Bij de vormgeving van de bezuinigingen werd sterk ingezet op het vergroten van de doelmatigheid van de ondersteuning. Zo is er via een jaarlijkse investeringsagenda specifiek budget beschikbaar gesteld voor een verhoogde inzet op preventie bij jeugd. Het doel hiervan was om het aantal doorverwijzingen naar jeugdhulp te verminderen, terwijl de benodigde ondersteuning op peil bleef. Dit doel werd nagestreefd door te investeren in preventieve maatregelen en een verbeterde vroegsignalering van problemen. Ook in de huishoudelijke hulp koos de gemeente voor een andere werkwijze om te kunnen bezuinigen. Deze werkwijze bestond deels uit scherper indiceren, waarbij het normenkader van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) werd vervangen door dat van bureau HHM, en deels uit een fundamentele omslag in denkwijze. Daarbij verschoof de focus van het formele recht op zorg naar de daadwerkelijke behoefte van de inwoner. In de groepsgesprekken wordt genoemd dat het ingewikkeld was om de ondersteuning zodanig in te richten dat deze goedkoper werd om aan te bieden en tegelijkertijd de kwaliteit van de ondersteuning op peil te houden of mogelijk zelfs te verbeteren. Terugblikkend op dit proces zijn gesprekspartners echter positief. Zo twijfelt een beleidsadviseur jeugd niet aan de keuzes die er destijds gemaakt zijn in het dossier jeugd. Ten aanzien van de veranderingen in huishoudelijke hulp noemt een andere beleidsadviseur dat de gemeente niet heeft ingeboet op de doelmatigheid van de ondersteuning en dat de wettige taak nog *“netjes wordt vervuld”*.

Uiteindelijk is de benadering van het sociaal domein op meerdere vlakken veranderd. De gemeente is proactiever geworden in het ondersteuningsproces door meer te investeren in vroegsignalering en preventie. Tegelijkertijd is bij het indiceren een meer terughoudende houding aangenomen, waarbij de focus ligt op de behoefte van de inwoner in plaats van diens rechten. Daarnaast is ook de rol van de gemeente zelf veranderd: waar voorheen de nadruk lag op het overnemen van problemen (bijvoorbeeld door altijd meer hulpverleners toe te kennen), wordt nu uitgegaan van ondersteuning waar nodig. Een collegelid omschrijft deze verschuiving als *“een overgang van ‘ik los dit wel voor je op’ naar ‘ik sta achter je als je omvalt’”*.

⁴ De adviezen die de gemeente van visitatiecommissie heeft gekregen maakten geen deel uit van de documentenstudie die ten grondslag ligt aan dit rapport.

4.3 De bezuinigingen zijn technisch haalbaar geformuleerd, maar missen praktische en maatschappelijke duiding

Norm	Beantwoording
De begroting wordt zorgvuldig voorbereid en zo realistisch mogelijk opgezet.	De meerjarenraming werd door de provincie als technisch haalbaar en structureel sluitend beschouwd. Er was onvoldoende tijd voor een zorgvuldige en realistische opzet.
Er is aangegeven waar het te bezuinigen bedrag door wordt veroorzaakt (per wijziging van het totale te bezuinigen bedrag).	In het herstelplan worden bezuinigingen onderbouwd met posten en deze tellen op tot het totaal te bezuinigen bedrag.
Er is een bezuinigingsplan, waarin helder is hoe het college tot een bezuinigingsvoorstel is gekomen. Verder is helder vastgelegd waar de raad mee heeft ingestemd.	Voldaan.
De taken, verantwoordelijkheden en rollen rondom het bezuinigingsproces zijn eenduidig benoemd.	De raad had moeite om tijdig goed gefundeerde beslissingen te nemen en voelde zich op sommige vlakken onvoldoende geïnformeerd.
Het is duidelijk hoe de bezuinigingsvoorstellen zijn onderbouwd: per maatregel, per subdoelstelling en per hoofdstuk is de onderbouwing aangegeven.	Veel maatregelen waren op hoofdlijnen geformuleerd, zonder goede onderbouwing en duiding van maatschappelijke- en waterbedeffecten binnen andere beleidsdomeinen.
De onderbouwingen per maatregel, subdoelstelling en per hoofdstuk zijn met elkaar verbonden (de bezuinigingen zijn van operationeel niveau, naar tactisch en strategisch niveau vertaald of omgekeerd).	De maatregelen zijn veelal op hoofdlijnen opgesteld en hebben pas tijdens de looptijd van de herstelmaatregelen concrete invulling gekregen. Maatregelen in het herstelplan waren dus onvoldoende onderbouwd.
Het is duidelijk of de bezuinigingen incidenteel of structureel zijn. In de meerjarenraming eindigt het laatste jaar met alleen structurele bezuinigingen.	In de meerjarenraming zijn uiteindelijk alleen structurele bezuinigingen opgenomen. Voor sommige dossiers, zoals omnisport, werd rekening gehouden met externe middelen.
Het college stelt ambities op (en/of durft daarin te schrappen en te prioriteren waar nodig) in lijn met de beschikbare ambtelijke capaciteit om onder- of overbesteding te voorkomen ("realistisch begroten").	Het college heeft keuzes kunnen maken in beleid om de benodigde bezuinigingen te realiseren, maar niet alle maatregelen bleken realistisch en de gemeentelijke organisatie kampte met een tekort aan beleidsmatig personeel door eerdere bezuinigingen in de formatie.
In de gemeentebegroting wordt actuele informatie verwerkt, op basis van actuele beleidsplannen en prognoses. Er wordt voldoende rekening gehouden met inflatie-, loon-, en prijsstijgingen, vastgestelde verhogingen van belastingen en leges, het meerjarig investeringsplan en actuele grondexploitaties.	Er is in de begroting onvoldoende rekening gehouden met inflatie en prijsontwikkelingen.
Het te bezuinigen bedrag wordt gemiddeld niet vaker dan 1x per jaar aangepast.	Voldaan.

De totstandkoming van het herstelplan vond plaats onder grote tijdsdruk. Hierdoor werden maatregelen vooral op hoofdlijnen geformuleerd en moesten veel inhoudelijke keuzes tijdens de uitvoering van het plan worden uitgewerkt. Maatschappelijke effecten van maatregelen waren nauwelijks in kaart gebracht. Omdat hier voor sommige dossiers wel behoefte aan was liepen bezuinigingen vertragingen op. Ondanks deze omstandigheden ervoeren ambtenaren ruimte in de uitvoering, en was er flexibiliteit om maatregelen bij te stellen wanneer deze niet proportioneel bleken.

Tijdsgebrek bemoeilijkt realistisch herstelplan

Het werd pas relatief laat duidelijk dat ingrijpende bezuinigingen noodzakelijk waren om de begroting van de gemeente Oldambt vanaf 2023 sluitend te krijgen. Toen de omvang van de financiële opgave duidelijk werd, kregen ambtenaren uit het sociaal en ruimtelijk domein de opdracht om een inventarisatie te maken van wettelijke en niet-wettelijke taken, en te onderzoeken waar feitelijk bezuinigd kon worden, met inachtneming van lopende contracten. Uit deze inventarisatie bleek dat het technisch mogelijk was om keuzes te maken en het benodigde bedrag te realiseren.

Binnen zowel de raad als het college bestond consensus over het feit dat men preventief toezicht door de provincie wilde vermijden. Het was dus noodzakelijk om eind 2019 een sluitende meerjarenbegroting te hebben. Door het beperkte tijdsbestek — minder dan een jaar — en het destijds beperkte inzicht in de financiële situatie van de gemeente (zie 4.2), was het proces sterk onder tijdsdruk komen te staan. Het college ervoer de discussie over bezuinigingen op wettelijke en niet-wettelijke taken als pittig en politiek beladen, mede door uiteenlopende visies op het verhogen van inkomsten versus het verlagen van uitgaven.

Vanwege het tijdsgebrek lukte het niet om een goed onderbouwd en inhoudelijk gedegen herstelplan op te stellen. Dit bleek onder meer uit het feit dat de provincie het oorspronkelijke herstelplan en de bijbehorende begroting in eerste instantie afkeurde. In het plan was een post van 1,3 miljoen euro opgenomen die niet voldeed aan de criteria 'realistisch' en 'structureel'. De gemeente werd daardoor gedwongen om binnen enkele weken aanvullende herstelmaatregelen te formuleren. Pas na het opnemen van deze aanvullende maatregelen kon de provincie de meerjarenraming voor 2023 als sluitend en structureel realistisch beoordelen, waardoor Oldambt in begrotingsjaar 2020 onder repressief toezicht kon blijven. Het college blikt kritisch terug op dit moment: *“De provincie moest wel akkoord gaan omdat het op papier klopte, maar het vertrouwen was gering. Die 1,3 miljoen was ook eigenlijk gebaseerd op nattevingerwerk, al lag er wel een onderliggende gedachte of theorie aan ten grondslag.”*

Maatregelen vooral op hoofdlijnen geformuleerd

De maatregelen – zowel de initiële als de aanvullende – zijn veelal op hoofdlijnen geformuleerd en gebaseerd op technisch haalbare bedragen, omdat er onvoldoende tijd was voor een goed onderbouwd herstelplan. De maatschappelijke effecten van de opgestelde maatregelen op inwoners zijn voorafgaand aan het bezuinigingsproces niet of nauwelijks in kaart gebracht. Beleidsmedewerkers in het sociaal en ruimtelijk domein geven echter aan dat het op voorhand inzichtelijk maken van maatschappelijke effecten, zelfs met meer tijd, lastig zou zijn geweest. Zij geven aan hier als kleine gemeente geen capaciteit voor te hebben en stellen dat het vaak niet mogelijk is om maatschappelijke effecten vooraf sluitend in kaart te brengen.

Inhoudelijke invulling van maatregelen tijdens de looptijd

De invulling van veel van de bezuinigingen moest gedurende de looptijd van het herstelplan inhoudelijk worden uitgewerkt. Omdat de bezuinigingen niet direct vanaf 2020 hoefden in te gaan was hier volgens de directieadviseur voldoende tijd voor beschikbaar. Ambtenaren ervoeren veel vrijheid bij deze invulling. De opgelegde bezuinigingsbedragen voelden, ondanks dat deze taakstellend waren en weinig concreet waren geformuleerd, voor ambtenaren daarom niet als beklemmend. Men had het gevoel altijd voldoende opties achter de hand te hebben om het beoogde bezuinigingsbedrag te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld toen bleek dat een omnibus accommodatie niet (tijdig) kon worden gerealiseerd, ervoeren zij voldoende ruimte om andere maatregelen te onderzoeken (wat uiteindelijk heeft geleid tot besluitvorming over het afstoten van MFC de Hardenberg in Finsterwolde) om zo alsnog aan de financiële taakstelling te voldoen.



De proportionaliteit van de maatregelen

Gevraagd naar de relatieve proportionaliteit van de maatregelen binnen het oorspronkelijke herstelplan geven beleidsmedewerkers aan hier niet veel aan op te merken te hebben. Ten aanzien van afzonderlijke bezuinigingen duiden beleidsmedewerkers uit sociaal domein dat zij het prettig vonden dat er ruimte was voor het terugdraaien of aanpassen van bezuinigingen wanneer deze niet proportioneel bleken. Zo is de hoogte van de bezuiniging voor jeugd tijdens de looptijd van het herstelplan aangepast van 1,7 miljoen naar 1 miljoen: *“Als we 1,7 miljoen hadden moeten bezuinigen was dit ten koste gegaan van de preventie, waardoor het uiteindelijk aan de achterkant weer duurder zou worden.”*



4.4 Beleidsmedewerkers hebben beperkt inzicht in effecten van doorgevoerde bezuinigingen

De effecten van de bezuinigingen binnen het sociaal en ruimtelijk domein zijn beperkt inzichtelijk, mede door het ontbreken van monitoring en effectmetingen.

Sociaal domein

Beleidsmedewerkers binnen het sociaal domein geven aan dat zij geen inzicht hebben in de maatschappelijke effecten van de doorgevoerde bezuinigingen op de uitvoering van beleid en het behalen van beleidsdoelen. Omdat er geen monitoring of effectmeting heeft plaatsgevonden, blijft onduidelijk welke impact de maatregelen hebben gehad op de doelgroepen en de kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij wijzen beleidsmedewerkers op externe factoren, zoals veranderende wet- en regelgeving en bredere maatschappelijke ontwikkelingen, die het meten van effecten verder bemoeilijken. Hierdoor blijven de effecten grotendeels speculatief en ontbreekt een concrete onderbouwing van de gevolgen van de bezuinigingen.

Ruimtelijk domein

Binnen het ruimtelijk domein hebben beleidsmedewerkers vooral input geleverd over de mogelijke gevolgen van de bezuinigingen op sportvoorzieningen. Omdat deze bezuinigingen niet hebben geleid tot sluiting van voorzieningen, wordt ingeschat dat de impact beperkt is gebleven. Wel heeft de gelijktijdige harmonisatie van sportbeleid⁵, een proces dat verweven was met de bezuinigingen, gezorgd voor meer overzicht en samenhang in de uitvoering van het sportbeleid, dat is bij het ruimtelijk domein is ondergebracht.

⁵ Bij de gemeentelijke herindeling die het ontstaan van Oldambt inluidde heeft er geen harmonisatie van sportbeleid plaatsgevonden. Tijdens de looptijd van de bezuinigingsmaatregelen heeft de gemeente dit proces doorlopen.



4.5 De raad heeft zijn rol tijdens het opstellen en uitvoeren van de herstelmaatregelen niet altijd volledig kunnen vervullen

Norm	Beantwoording
In de fase van voorbereiding van de begroting geeft de raad invulling aan zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende rollen.	De raad had zijn kaderstellende rol scherper kunnen invullen bij de voorbereiding van de begroting. Hierbij moet worden vermeld dat het gesprek dat coalitiepartijen na het vertrek van de SP voerden over de toekomst van de coalitie veel aandacht opeiste. Door partijen binnen Halte 7 wordt genoemd dat zij als fracties over de bezuinigingen hebben gesproken met organisaties zoals sportclubs en schuldhulporganisaties.
In de fase van uitvoering van de begroting en na afloop van het betreffende begrotingsjaar, geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol.	De raad had meer aandacht kunnen besteden aan zijn controlerende rol tijdens de uitvoering van de begroting. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een afwachtende houding ten aanzien van het dossier omnisportcomplex. De controlerende rol na afloop van de betreffende begrotingsjaren lijkt voldoende te zijn ingevuld.
De gemeenteraad stelt vast welke informatiebehoefte raadsleden hebben ten aanzien van de begroting (bijv. op inhoud of financiële aspecten). Hier worden concrete afspraken over gemaakt met het college.	Binnen Halte 7 is deze informatiebehoefte gedeeld en vastgesteld. Het is onduidelijk in hoeverre deze met het college zijn gedeeld. De inhoud van de gesprekken is niet met raadsfracties buiten Halte 7 gedeeld, al zijn deze fracties wel meermaals uitgenodigd voor deelname aan Halte 7.
De gemeenteraad stelt vast welke informatiebehoefte raadsleden hebben ten aanzien van de afwijkingen tussen de begroting, tussenrapportage, najaarsbijstelling, en jaarrekening en afwijkingen bij grote projecten. Hier worden concrete afspraken over gemaakt met het college.	Door raadsleden wordt aangegeven dat dit sporadisch is gedaan.
De raad investeert actief in de financiële kennis van raadsleden om P&C-producten beter te kunnen doorgronden en om als raad een betere positionering in te kunnen nemen bij de behandeling hiervan.	De raad erkent P&C-producten niet altijd goed te doorgronden. Zij investeert onvoldoende in het verkrijgen van meer financiële kennis.
De raad beoordeelt of beleidsambities realistisch zijn op basis van de beschikbare ambtelijke capaciteit. De raad toetst hier op bij zowel de begroting, als in tussentijdse begrotingsbijstellingen en bevraagt het college hier kritisch op.	Bij het opstellen van het herstelplan is door de raad niet gesproken over capaciteitsmogelijkheden.
De jaarrekening wordt separaat met het college besproken in een zelfstandige raadsvergadering. Het advies van de accountant en de auditcommissie wordt hier nadrukkelijk bij betrokken.	Voldaan.
Het is duidelijk voor raadsleden hoeveel er in totaal in het begrotingsjaar en in de meerjarenraming moet worden bezuinigd. Dit wordt in de begroting of een afzonderlijke raadsnota aangegeven.	De te bezuinigen bedragen worden weergegeven in de jaarlijkse begroting.
Aan de raad wordt transparant, volledig, overzichtelijk en leesbaar gerapporteerd. Dat wil zeggen: > <i>Transparant</i> : er wordt regelmatig aan de raad gerapporteerd over het totaal aan bezuinigingen, nog te realiseren bezuinigingen, niet gehaalde bezuinigingen,	Uit de voortgangsrapportages blijkt dat er transparant en volledig wordt gerapporteerd aan de raad. De informatie kan winnen aan overzichtelijkheid omdat de tekstuele toelichting bij de bedragen doorgaans zeer beperkt is.

redenen waarom de bezuinigingen niet zijn gehaald én bijstuurmogelijkheden. > <i>Volledig</i>: alle maatregelen worden ieder jaar opgenomen; zowel de voorgenomen als de gerealiseerde maatregelen. > <i>Overzichtelijk</i>: de bezuinigingen zijn van jaar op jaar te volgen, zonder er begrotingen van verschillende jaren bij te hoeven nemen. Er wordt op detailniveau, tactisch niveau en strategisch niveau gerapporteerd. > <i>Leesbaar</i>: de toelichtingen op de bezuinigingen zijn te volgen voor welwillende niet-financieel geschoolde raadsleden. Dat wil zeggen: er worden weinig technische termen gebruikt en als ze worden gebruikt worden deze toegelicht.	Verder is de informatie voor (niet-financieel geschoolde) raadsleden niet altijd even leesbaar doordat er vaker technische termen worden gebruikt zonder dat deze in de tekst worden toegelicht.
Over de realisatie van de begroting wordt transparant gerapporteerd.	Voldaan.
Over de realisatie van de begroting wordt transparant verantwoording afgelegd.	De verantwoording over de realisatie van de begroting is gebaat bij een bredere toelichting.
Het college zet in op het overzichtelijk en begrijpelijk maken van de P&C-producten voor raadsleden, vooral de begroting, zodat raadsleden met verschillende informatiebehoeften deze eenduidig kunnen interpreteren.	Raadsleden krijgen in aparte bijeenkomsten toelichting van de ambtelijke organisatie bij de begroting en andere belangrijke P&C-producten.
Nieuwe ontwikkelingen worden gemonitord en de raad wordt tijdig geïnformeerd over veranderingen in de begroting. Begrotingswijzingen worden tevens van onderbouwing en besluitvorming voorzien. Verschillen tussen voorgenomen bezuiniging en realisatie worden duidelijk verklaard. Indien de bezuiniging niet wordt gerealiseerd wordt een nieuw voorstel gedaan om alsnog de bezuiniging te halen of wordt toegelicht waarom het niet langer relevant is.	De raad lijkt waar nodig tijdig geïnformeerd te zijn over wijzigingen in de begroting. De verschillen tussen voorgenomen en gerealiseerde bezuinigingen zijn duidelijk maar summier en bevatten altijd toelichting of nieuw voorstel.

Tijdens de looptijd van het herstelplan hadden raadsleden moeite om grip te krijgen op de voortgang en inhoud van de herstelmaatregelen. De informatievoorziening schoot volgens de raad tekort, zowel in inhoudelijke duiding als in de presentatie van financiële gegevens. Daarbij speelden ook capaciteitsproblemen binnen fracties een rol, wat het doorgronden van complexe dossiers bemoeilijkte. Het gebrek aan overzicht en inzicht leidde ertoe dat keuzes soms onder tijdsdruk en met onvoldoende onderbouwing van beleids- en maatschappelijke effecten werden gemaakt.

Raad worstelde met interpretatie van financiële documentatie

Raadsleden geven aan tijdens de looptijd van het herstelplan moeite te hebben gehad met het vormen van een beeld van de herstelmaatregelen. Dit kwam onder andere door een gebrek aan handvatten voor het interpreteren van financiële documentatie, de complexiteit van de informatie en beperkte capaciteit binnen de afzonderlijke fracties.

Geen tools in handen om financiële informatie te doorgronden

De schriftelijke terugkoppeling over de voortgang op de herstelmaatregelen vond plaats via halfjaarlijkse besluitvormende en informerende bestuursrapportages aan de raad. In de documenten werd over de voortgang van de afzonderlijke posten uit het herstelplan gecommuniceerd door een gerealiseerd/te realiseren bedrag weer te geven met een korte, tekstuele uitleg. In de informerende bestuursrapportages werd tevens gebruikgemaakt van het stoplichtmodel om de voortgang op planning en financiën terug te koppelen. Raadsleden geven aan moeite te hebben met het interpreteren van financiële raadsinformatie. Zo was de tekstuele toelichting bij de bedragen volgens raadsleden onvoldoende om het beeld achter de cijfers te vormen.

Een belangrijke rol in het begrijpelijk maken van financiële informatie werd vervuld door een beleidsmedewerker financiën, die de raad tijdens technische sessies twee keer per jaar voorzag van duiding bij financiële documentatie. Deze sessies vonden plaats in een besloten setting, zonder publiek of pers, wat raadsleden de ruimte gaf om vrijuit vragen te stellen. De toelichtingen werden gegeven in begrijpelijke taal, ondersteund met presentaties waarin ontwikkelingen en bijzonderheden werden uitgelicht. Hoewel raadsleden deze sessies waardeerden, leidde de laagdrempelige aanpak er volgens de betrokken beleidsmedewerker soms toe dat raadsleden minder zelf actief met de financiële stukken aan de slag gingen. Buiten deze vaste momenten was er ruimte voor nadere toelichting, bijvoorbeeld via één-op-één-gesprekken, maar hier werd in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt. Volgens de beleidsmedewerker lag het initiatief voor verdere verdieping bij de raad, maar werd daar zelden actief op ingespeeld. Tegelijkertijd benadrukt hij het belang van transparantie en begrijpelijkheid: *“Ik informeer de raadsleden echt naar eer en geweten. Het is belangrijk dat ze snappen waarover ze besluiten”*.

Voor toekomstige bezuinigingstrajecten ziet hij kansen om de raad sterker in positie te brengen, bijvoorbeeld door vaker informele sessies te organiseren die ook buiten de vaste rapportagemomenten vallen, en waarin bredere financiële thema's aan bod kunnen komen.

Het format van rapportages zat inhoudelijke beeldvorming voortgang in de weg

Raadsleden geven aan dat, naast een gebrek aan tools om raadsinformatie te analyseren, de analyse ook werd bemoeilijkt door de presentatie van de data. De besluitvormende bestuursrapportages veranderden gedurende de looptijd van het herstelplan volgens raadsleden *“geregeld wisselden van presentatie, waarbij de basisinvulling gelijk bleef, maar er werd geschoven in potjes”*. Daarnaast vinden raadsleden het moeilijk dat de namen van de bezuinigingsposten in de rapportages niet altijd overeenkwamen met de namen van de bezuinigingsposten in het originele herstelplan.

Beoordeling bezuinigingen werd bemoeilijkt door prijsstijgingen en administratieve werkwijze

De beoordeling van de voortgang van de bezuinigingen werd bemoeilijkt door prijsstijgingen en het aanvankelijk samenvoegen van alle kosten in één totaalpost. Een beleidsadviseur binnen het sociaal domein stelt dat deze prijsontwikkelingen een *“enorme”* invloed hadden op de herstelmaatregelen, omdat ze de ijkpunten vertroebelden waarop de bezuinigingen waren gebaseerd. Een andere beleidsadviseur voegt toe dat de onduidelijkheid werd vergroot doordat de kosten bij aanvang van het bezuinigingstraject niet afzonderlijk werden bijgehouden. Inmiddels is men overgestapt op het apart budgetteren van prijsontwikkelingen, waardoor er meer sturingsinformatie beschikbaar is. Hierdoor kunnen gegevens eenvoudiger uit het monitoringssysteem worden gehaald en kan de gemeente tijdiger signaleren wanneer prijsontwikkelingen uit de pas lopen, wat de sturing verder verbetert.

Een capaciteitstekort bij raadsfracties speelde parten in de beeldvorming van de voortgang

Door de versplinterde inrichting van de Oldambster raad hadden de afzonderlijke fracties moeite om boven een dossier te gaan staan. Ten tijde van de uitvoering van de herstelmaatregelen en tijdens het opstellen van de rapportage bestaat de gemeenteraad van Oldambt uit 25 zetels, verdeeld over 12 fracties. De afzonderlijke fracties bekleden elk dus slechts een gering aantal zetels. Het gevolg hiervan is dat fracties gedwongen worden tot het verdelen van de aandacht over alle dossiers waar raadsleden zich over moeten buigen.

Een raadslid oppert dat er binnen de raad een probleemeigenaar zou moeten zijn voor omvangrijke en/of problematische dossiers. Hiermee wordt een persoon bedoeld die namens de raad waarneemt of er vanuit het college wordt voldaan aan gemaakte afspraken, mogelijke problemen tijdig signaleert en voldoende kennis in huis heeft om raadsinformatie te doorgronden. Hier speelt dat de raad feitelijk een lekenbestuur is met weinig inhoudelijke kennis. Raadsleden missen daarom vaak inhoudelijke kennis en begrip van dossiers wanneer er weinig tijd en/of ondersteuning beschikbaar is. Een raadslid beaamt dit: *“We zijn allemaal leek en de meesten hebben er een andere baan bij. We zijn dus druk genoeg”*.

Tijdsdruk en ontbreken inzicht in effecten van bezuinigingen bemoeilijkte besluitvorming

Zoals besproken in 4.3 waren de maatregelen in het herstelplan technisch haalbaar geformuleerd, maar ontbrak praktische en maatschappelijke duiding. Voor sommige posten volgde deze duiding pas nadat het herstelplan in de raad was behandeld. De raad geeft aan dat zij daarom vaak geen goed onderbouwde keuzes heeft kunnen maken. Zo werd over sport bijvoorbeeld gemeld dat er onderzocht zou worden of er met een omnisport een bepaald bedrag zou kunnen worden bezuinigd, maar verdere detailinformatie ontbrak (*“De komende jaren zullen de mogelijkheden (...) worden onderzocht”*). Een raadslid gaf aan: *“We hebben er misschien zelf wel te weinig op doorgevraagd, maar de inhoud werd steeds vooruitgeschoven (‘daar komen we nog op terug’). Dit gold voor veel bezuinigingen.”* Dit maakte het voor de raad lastig om tijdig goed gefundeerde beslissingen te nemen. Zij ervoeren dat beslissingen regelmatig met stoom en kokend water moesten worden genomen, ondanks eerdere pogingen dezelfde zaken voor het voetlicht te brengen bij het college. Binnen de gemeenteraad leeft daarom de sterke wens om bij een volgend bezuinigingsproces eerder te beginnen met het voorbereiden en inhoudelijk vormgeven van bezuinigingen. Daarnaast is er de wens om keuzes voor voorgelegde bezuinigingen beter te onderbouwen. Een kanttekening hierbij is dat het, gezien het moment waarop de noodzaak om te bezuinigen duidelijk werd, niet mogelijk was om in 2019 meer tijd te nemen om de bezuinigingen voor te bereiden.

Terugkijkend op de ontwerpfase van de bezuinigingen geven raadsleden aan dat de discussie vooral over bedragen ging. Daarbij werd te weinig nagedacht over de bredere effecten op beleid en de gemeente als geheel. Dit leidde tot problemen in de uitvoeringsfase van de herstelmaatregelen. Een raadslid erkent: *“Als we breder waren geïnformeerd en naast de cijfers ook inzicht hadden gehad in de inhoudelijke en beleidsmatige impact van de bezuinigingen, dan hadden we misschien andere keuzes gemaakt.”* Volgens een raadslid was er tijdens de ontwerpfase al behoefte aan meer duiding van de effecten van de voorgestelde bezuinigingen, maar heeft de raad hier zelf onvoldoende op doorgevraagd. Daarnaast speelde ook de rol van het college een belangrijke factor. Zo zou het college verzoeken om meer inhoudelijke uitleg over de uitvoering van de herstelmaatregelen steeds hebben uitgesteld.

Uiteindelijk stemde de raad in december 2019 toch in met het herstelplan. De belangrijkste motivatie hiervoor was de consensus binnen de partijen die later Halte 7 zouden vormen: men wilde koste wat het kost voorkomen dat de provincie preventief toezicht zou instellen. Ondanks dit besluit voelden raadsleden zich desgevraagd onvoldoende inhoudelijk onderlegd om een gefundeerde keuze te maken en hadden zij twijfels over hun eigen rol en die van het college tijdens de ontwerpfase. Het vertrek van de SP uit de coalitie speelde hierin ook een rol. Doordat binnen de coalitie het gesprek zich vooral richtte op hoe men verder kon, was er minder ruimte om zich diepgaand met de begroting bezig te houden.

Ten aanzien van een mogelijke volgende bezuinigingsronde zijn de geïnterviewde raadsleden het erover eens dat zij inzicht willen in het verhaal achter de cijfers. Ook tijdens de werksessie met de raad kwam naar voren dat er behoefte is aan ‘als-dan’-scenario’s om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Concreet betekent dit dat men inzicht wil in de effecten van bezuinigingen, zowel binnen de gemeentelijke organisatie (zoals waterbede effecten) als voor de inwoners (maatschappelijke gevolgen).

Meer initiatief vanuit de raad had besluitvorming mogelijk verbeterd

Raadsleden erkennen dat zij zichzelf soms een meer proactieve houding hadden kunnen aanmeten tijdens de ontwerp- en uitvoeringsfasen van de herstelmaatregelen. Zo vertelt een raadslid dat men als raad misschien ook wel meer had kunnen vragen naar de verdere inhoudelijke invulling van de bezuinigingen. Ook in de aanloop naar de inhoudelijke behandeling van het dossier rondom het omnisportcomplex erkent een raadslid dat de raad zich passief heeft opgesteld: *“We wisten allemaal dat sport erg lastig kon gaan worden. We wilden er volgens mij gewoon nog niet aan geloven.”*

Bij het verkrijgen van handvatten om financiële informatie te interpreteren is de raad minder duidelijk over hun rol. Zo vertelt een raadslid dat hij geen behoefte had aan specifieke ondersteuning, maar tijdens raadsbijeenkomsten veel naar duiding vroeg. Een ander raadslid geeft aan dat het ingewikkeld was om gerichte vragen te stellen om meer kennis te verkrijgen omdat onduidelijk was welke kennis ontbrak. Wanneer zij wel vragen hadden was het college goed bereikbaar voor het beantwoorden ervan.



Dat de raad zich op andere vlakken proactief opstelde, blijkt uit het verzoek dat in 2020 aan het college is gedaan om de raad nauwer te betrekken bij de begroting en bij het bezuinigingsproces. De uitkomst van het verzoek wordt door raadsleden echter niet geheel positief beoordeeld: *“Je merkte dat het college hun best deed om ons eerder te betrekken, maar was voor ons nooit voldoende.”* Zo zijn zij ontevreden over de volledigheid van de informatie die met hen is gedeeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het ontbreken van een agenda of langetermijnplanning. Tijdens de werksessie met de raad werd uitgesproken dat men bij een volgend bezuinigingsproces tijdiger en vollediger geïnformeerd wil worden door het college. Tegelijkertijd werd ook erkend dat de raad zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen agenda en daarin ook kritisch naar zichzelf moet kijken. Een raadslid benoemt: *“De raad kan meer initiatief nemen. We zijn nu vaak reactief. Tegelijkertijd ligt een belangrijk deel van de uitvoering bij het college, en zij moeten ons ook voeden met informatie. Je wacht, vraagt nog eens, maar je loopt al snel achter de feiten aan. Als er ineens ruimte op de agenda is, kun je die niet zomaar invullen – mensen die je goed inhoudelijk kunnen informeren, zijn op korte termijn lastig te regelen.”*

4.6 Duidelijke en eerlijke communicatie zou begrip voor bezuinigingen vergroten

Communicatie bleek van cruciaal belang tijdens het bezuinigingsproces binnen de gemeente Oldambt. Zowel richting inwoners als in de interne samenwerking tussen raad en college waren transparantie, timing en regie bepalend voor het draagvlak en het verloop van besluitvorming. Tegelijkertijd brachten enkele communicatieproblemen, zoals de gelijktijdige communicatie over bezuinigingen en beslissingen over nieuwbouw van het gemeentehuis, ook spanningen, misverstanden en leerpunten aan het licht.

Open en eerlijke berichtgeving richting inwoners

Het belang van open en eerlijke communicatie naar inwoners bij gemeentelijke bezuinigingsrondes wordt in de gesprekken zowel door de raad, het college als ambtenaren nadrukkelijk onderstreept. Transparante berichtgeving helpt inwoners te begrijpen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en welke gevolgen deze voor hen hebben. Het college benadrukt: *“In de communicatie is het van belang geweest om eerlijk te zijn. Je moet er niet omheen draaien en uitleggen wat de bezuinigingen betekenen.”* Een concreet voorbeeld waarbij heldere communicatie van groot belang was, betreft de bezuinigingen op huishoudelijke hulp. Door inwoners goed uit te leggen dat er voortaan werd gekeken naar wat iemand nodig heeft in plaats van waar iemand recht op heeft, ontstond er volgens het college meer begrip en acceptatie voor het nieuwe beleid. Het tonen van het bredere verhaal en het waarom achter de keuzes hielp inwoners om de verandering te plaatsen.

Ambtenaren in het ruimtelijk domein geven echter aan dat er tijdens de uitvoering van het herstelplan betere keuzes hadden kunnen worden gemaakt in de communicatie naar inwoners. Een voorbeeld hiervan was de sluiting van MFC De Hardenberg. De communicatie hierover was onvoldoende helder, wat leidde tot onrust en negatieve beeldvorming. De situatie was mogelijk anders verlopen als explicieter was gecommuniceerd dat niet alleen sluiting een optie was, maar dat de gemeente zich ook inspande voor een mogelijke overname. Dit had volgens de ambtenaren *“de angel uit de onrust gehaald.”* De timing van de plannen voor het sluiten van MFC De Hardenberg maakte de situatie nog complexer, omdat deze samenviel met communicatie rondom grote investeringen in de verbouwing van het gemeentehuis. Dit maakte het lastig om uit te leggen waarom er enerzijds fors werd bezuinigd, terwijl er anderzijds grote projecten gaande waren met tientallen miljoenen euro's aan uitgaven. De raad heeft er bij het college op aangedrongen om hier zo duidelijk mogelijk over te communiceren, bijvoorbeeld door artikelen in lokale kranten te publiceren om het eerlijke verhaal naar inwoners te brengen. Raadsleden hebben ook onderling benadrukt dat het belangrijk was om het eerlijke verhaal naar hun achterban te communiceren. Echter, een bijkomende uitdaging in de communicatie was dat raadsleden in hun uitingen naar buiten toe vaak eigen informatie toevoegden — soms juist, maar soms ook onjuist. Dit zorgde volgens de raad ook voor verwarring en negatieve beeldvorming onder inwoners, ongeacht of deze informatie nu klopte of niet. Het grote aantal insprekers bij raadsvergaderingen laat duidelijk zien dat het onderwerp leeft bij een gedeelte van de inwoners en dat sommigen zich ertegen verzetten. Het gebrek aan regie en consistentie in de communicatie bemoeilijkt dus het creëren van een eenduidig en transparant verhaal.

Aanstellen externe projectleider

Het aanstellen van een externe projectleider voor het dossier rondom omnisport, in plaats van dit bij een beleidsadviseur te beleggen, is door alle betrokkenen (raad, college en beleidsmedewerkers) als zeer positief ervaren. De externe projectleider was niet 'erfelijk belast' binnen de gemeente, waardoor hij met een frisse blik en zonder interne belangen zijn rol kon vervullen. Doordat hij zich volledig op het dossier kon richten, functioneerde hij effectief als schakel tussen de gemeentelijke organisatie, de politiek en de inwoners. De projectleider wist mensen te mobiliseren en bouwde snel vertrouwen op vanwege zijn onafhankelijkheid en nauwe samenwerking met de raad. Zijn neutrale positie en gerichte focus droegen bij aan het succes van het project, terwijl dat waarschijnlijk moeilijker was geweest voor iemand uit de eigen organisatie.



Interne communicatie

Ook over de onderlinge communicatie, met name tussen het college en de raad, worden een aantal kritische opmerkingen gemaakt in de gesprekken. Zo noemt de raad dat zij graag eerder en actiever betrokken had willen worden bij het bezuinigingsproces en vindt dat het college hierin onvoldoende is tegemoetgekomen. Er ontbrak volgens de raad een duidelijke langetermijnagenda of planning, waardoor het onduidelijk was wanneer bepaalde stappen zouden worden gezet. Dit gaf het gevoel dat ze niet volledig en tijdig werden meegenomen in het proces. Zo vertelt een raadslid: *“Als je weet dat de details voor de bezuinigingen op sport pas over twee jaar aan de beurt zijn, dan kunnen we ons daar ook op instellen. Maar die informatie hebben wij nooit gekregen.”* Het gebrek aan deze informatie maakte het voor de raad lastig om zich goed voor te bereiden en effectief te anticiperen op de bezuinigingen.



4.7 Kostenstijgingen en gebrek aan capaciteit bemoeilijkten bezuinigingsproces

Norm	Beantwoording
In de gemeentebegroting wordt actuele informatie verwerkt, op basis van actuele beleidsplannen en prognoses. Er wordt voldoende rekening gehouden met inflatie-, loon-, en prijsstijgingen, vastgestelde verhogingen van belastingen en leges, het meerjarig investeringsplan en actuele grondexploitaties.	Er is in de begroting onvoldoende rekening gehouden met inflatie en prijsontwikkelingen.

Tijdens de uitvoering van het herstelplan is de gemeente Oldambt geconfronteerd met verschillende externe en interne factoren die van invloed zijn geweest op de voortgang en haalbaarheid van bezuinigingsmaatregelen. Twee belangrijke thema's die daarin tekortschoten zijn de vertraging en herziening van bezuinigingen en de impact van de onvoorziene inflatie en prijsontwikkelingen.

Vertraging en herziening van bezuinigingen

Sommige bezuinigingen zijn later uitgevoerd dan initieel gepland. De oorzaak hiervan lijkt meervoudig. Allereerst gold dat een aantal omvangrijke bezuinigingen (jeugd, omnisport) onvoldoende waren uitgewerkt in de vormgevingsfase van het herstelplan en dus meer tijd vroegen in de uitwerking. Daarnaast kampte de gemeentelijke organisatie destijds met een tekort aan beleidsmatig personeel, waardoor het uitwerken van sommige bezuinigingen niet haalbaar bleek binnen de geplande termijn. Ook heeft de coronacrisis voor vertraging gezorgd. Door corona was er op een gegeven moment onvoldoende capaciteit en werden ambtenaren geconfronteerd met dubbele taken. Hierdoor duurde het langer om bepaalde maatregelen door te voeren dan oorspronkelijk gepland. Een voorbeeld hier van is de uitwerking van de bezuinigingen voor jeugd, die pas in 2022 zijn gepresenteerd. Ook zijn sommige bezuinigingen teruggedraaid omdat deze niet de gewenste effecten bereikten (bijvoorbeeld bij schuldhulpverlening) of omdat de gemeente na financiële meevallers, zoals overschotten van corona en de herstelgelden van Nij Begun, geld beschikbaar had om een voorziening toch weer op te pakken en te investeren in de gemeente. Ondanks deze vertragingen en herziening van bezuinigingen kijken ambtenaren, bestuurders en raadsleden positief terug op hoe de gemeente met onvoorziene ontwikkelingen is omgesprongen.

Effecten van inflatie en prijsontwikkelingen

Gedurende de looptijd van het herstelplan hebben ook inflatie en prijsontwikkelingen de uitvoering negatief beïnvloed. Zo zijn de kosten van bijvoorbeeld aannemers en de tarieven van instellingen fors gestegen. Hierdoor klopte het oorspronkelijke ijkpunt van de bezuinigingen niet meer en waren de effecten van de maatregelen daardoor moeilijker te beoordelen. Daarnaast werden de oorspronkelijke bezuinigingen lastiger te realiseren door de gestegen kosten. Ambtenaren benoemen dat in de gemeentelijke budgetten inflatie niet automatisch jaarlijks wordt geïndexeerd, wat in de praktijk neerkomt op een jaarlijkse bezuiniging. Deze 'bezuinigingen' zijn de afgelopen jaren aanzienlijk geweest. Het uitgangspunt was dat budgetten gelijk bleven, tenzij via prijscorrecties in contracten of prijsafspraken kan worden aangetoond dat extra budget noodzakelijk is. Dit drukte op het vermogen van de gemeente om haar diensten op het gewenste niveau te houden, en bemoeilijkte de uitvoering van de maatregelen uit het herstelplan.

Bijlage 1 | Overzicht realisatie herstelmaatregelen

In deze bijlage zijn posten uit het herstelplan en (mogelijk) aanpalende posten weergegeven. Voor elke post is de omvang vermeld en of deze behaald is. De informatie die aan deze bijlage ten grondslag ligt is afkomstig uit de gemeentelijke documentatie die met de onderzoekers is gedeeld. Zie Bijlage 3 voor een volledige opsomming van de geanalyseerde documentatie. Het is mogelijk dat informatie ontbreekt of niet volledig is.

Posten sociaal domein

Post	Doel herstelmaatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
Schrijnende gevallen	15.000	15.000 Behaald	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Afschaffen schoolontbijt	40.000	40.000 Behaald	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Afschaffen individuele vervoersvoorziening	40.000	-	-	40.000	40.000posten	40.000	40.000	40.000	40.000
Versoberen participatiefonds	70.000	-	70.000	235.000	235.000	235.000	235.000	235.000	235.000
Versoberen Bibliotheekwerk	70.000	-	-	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000
Verlagen subsidie de Klinker	130.000	-	-	130.000	-	-	-	-	-
Aanpassen Publiek Vervoer	150.000	-	-	-	-	135.000	150.000	15.000	15.000
		Niet behaald	Niet behaald. Er is een PVA gemaakt en er is gestart met het screenen van klantdossiers.	Niet behaald. Het deel dat moet worden gerealiseerd door hogere tarieven is gerealiseerd, want de tarieven zijn verhoogd. Het resterende deel van de bezuinigingen moet worden gerealiseerd door gebruikers van publiek vervoer meer gebruik te laten maken van openbaar vervoer.	Niet behaald. Het deel dat moet worden gerealiseerd door hogere tarieven is gerealiseerd, want de tarieven zijn verhoogd. Het resterende deel van de bezuinigingen moet worden gerealiseerd door gebruikers van publiek vervoer meer gebruik te laten maken van openbaar vervoer.	Deels behaald. Met ingang van 2022 wordt de taakstelling gerealiseerd voor een bedrag van circa € 135.000 door de tarieven te verhogen.	Behaald. Overige 15.000 behaald door verhoging tarieven en scherper indiceren.	Behaald.	-

Post	Doel herstel-maatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
Huishoudelijke hulp	235.000	-	-	-	-	-	-	-	-
		Niet behaald	Niet behaald. Er is een interne projectgroep gestart met een plan van aanpak. Corona is een risico (minder huisbezoeken mogelijk).	Niet behaald. De nieuwe normen worden toegepast op nieuwe aanvragen.	Niet behaald. Afgeboekt ten laste van het resultaat.	Na onderzoek blijkt dit bedrag niet gerealiseerd te kunnen worden. Het invoeren van een inkomenstoets zal worden onderzocht. Voorgesteld wordt om het taakstellende bedrag ad € 240.000 samen te voegen met de taakstelling bij jeugd.	-	-	-
Jeugd	- 430.000 in 2020 - 860.000 in 2021 - 1.290.000 in 2022 - 1.720.000 in 2023	166.000	-	-	-	200.000	-	450.000	1.000.000
		Deels behaald. Inzet extra personeel om kosten jeugdzorg te verminderen. De investeringen in 2020 zijn als gevolg van corona later op gang gekomen.	Geen mutatie op geweest.	Niet behaald. Er is sprake van een lichte daling van het aantal lopende indicaties.	Niet behaald. Afgeboekt ten laste van het resultaat. Het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van een voorziening stijgt niet, maar het verzilveringspercentage van aanbieders is wel substantieel gestegen. De taakstellende bezuiniging ad € 860.000 is niet gerealiseerd.	Deels gerealiseerd door inzet POH. Geen daling in kosten waargenomen, wel een afname in stijging kosten.	Resterend bedrag (660.000) is financieel afgeboekt. Niet behaald. Er worden voorstellen gedaan hoe te komen tot een besparing op jeugd respectievelijk een proces om te komen tot een besparing voor het resterende bedrag.	Deels behaald.	Niet behaald. Verwerkt als niet gerealiseerd en als incidentele last meegenomen
Menzis, 115%, pakket 1 en 2	40.000	-	-	321.000	321.000	321.000	321.000	321.000	321.000
		Niet behaald.	Niet behaald.	Behaald.	-	-	-	-	-
Keuze uit rest van Menzis OF Subsidies Welzijn + armoede en Participatiefonds	255.000	-	-	446.000	446.000	446.000	446.000	446.000	446.000
		Niet behaald.	Niet behaald. De overeenkomst met Menzis moet worden aangepast. Deze bezuiniging kan al een jaar eerder worden gerealiseerd.	Behaald.	-	-	-	-	-
Fashion cheque	60.000	-	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
		Niet behaald.	Uit de evaluatie bleek geen meerwaarde. De bezuiniging wordt al vanaf 2020 gerealiseerd	-	-	-	-	-	-

Posten ruimtelijk domein

Post	Doel herstel-maatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
Stopzetten subsidies niet gebruikte voetbalvelden	30.000	-	-	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
		Niet behaald.	Niet behaald. Hier wordt een alternatieve bezuiniging voor gezocht in 2020.	Behaald. Bezuiniging heeft plaatsgevonden op sportaccommodaties.	-	-	-	-	-
Onderhoud sportvelden naar verenigingen	120.000	-	-	-	60.000	60.000	60.000	120.000	120.000
		Niet behaald.	Niet behaald. Wordt nog geïnvesteerd.	Niet behaald. De vooraankondigingen aan sportverenigingen zijn verstuurd. Ook zijn gesprekken gaande met de aannemer over bezuiniging op de onderhoudsbudgetten voor sportvelden.	Deels behaald. Het is niet duidelijk waarom de post niet geheel is behaald.	Het bedrag ad € 60.000 wordt dit jaar uit een andere post gehaald. De bezuiniging wordt sowieso gehaald; in het uiterste geval wordt er gekort op de subsidies.	Er is besloten om vanaf 2023 geen groot jaarlijks onderhoud op de sportvelden door de gemeente in te kopen en deze verantwoordelijkheid bij de (individuele) verenigingen te leggen. Tevens is besloten om voor 2022 - als overgangsjaar - een onderhandse inkoopprocedure te hanteren op basis van het inspectieadvies van maart 2022 met een maximum van 60.000 euro. Met deze besluiten worden deze taakstellende bedragen gerealiseerd.	-	-
Afstoten wegen	25.000	-	-	-	-	-	25.000	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. Wordt later opgepakt	Niet behaald. Wordt later opgepakt	Niet behaald.	Niet behaald. Er komt een nieuw aanbestedingscontract.	Behaald.	-	-
Onderhoudsniveau begraafplaatsen van B naar C	25.000	-	-	25.000	-	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. Door vermindering detachering en lagere kwaliteit groen is verwachting dit later te behalen.	Behaald. Door vermindering detachering en lagere kwaliteit groen.					
Gebiedsgericht werken	100.000 2020 – 50.000	50.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
		Behaald. Doel aangepast naar 50.000 voor 2020	Subsidieregeling burgerinitiatieven 2020 is aangepast.	In januari 2021 heeft het college besloten om te gaan werken met dorps- en wijkbudgetten. Deze zgn. buurtbudgetten komen in de plaats van de organisatie- en leefbaarheids gelden.	-	-	-	-	-
Sportvoorzieningen	500.000	-	-	-	-	-	-	250.000	-250.000
								In afwachting van feitelijke realisatie na afstoten MFC de Hardenberg. Nog niet behaald	Geraamde besparing in 2023 is door overdracht door stichting MFC de Hardenberg per 1 september (beoogde sluiting was per 1 juli) en extra toegezegde bijdragen aan de stichting niet gehaald

Post	Doel herstelmaatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
<i>Formatie/bedrijfsvoering</i>	90.000-2020 520.000-2023	290.000	320.000	-	-	-	-	-	-
		Behaald. 290.000 is bezuinigd, dus 200.000 meer dan het oorspronkelijke doel voor 2020. Verhoogd om ruimte te vinden voor "stelpost extra budget vervanging wegens ziekte"	Behaald totaal in 2020. Gerealiseerd door verjonging en nieuwe instroom van ambtenaren tegen lagere loonkosten dan begroot	Met ingang van 2020 is € 290.000 extra gerealiseerd. In 2021 wordt een uitvoeringsplan opgesteld voor realisatie van de resterende bezuiniging ad € 320.000	-	-	-	-	-
<i>RTV Go</i>	15.000	-	-	-	-	-	-	-	15.000
		Niet behaald.	Niet behaald. De lokale omroep is inmiddels geïnformeerd.	Niet behaald. Deze bezuiniging kan niet gerealiseerd worden op de lokale omroep omdat de gemeente door de bezwaarschriftencie in het ongelijk is gesteld.	Niet behaald.	-	-	-	-
<i>Uit te besteden werkzaamheden (schaapskudde)</i>	105.000 Per 2020 – 35.000	-		-	-	-	-	35.000	-
		Niet behaald.	Niet behaald. In deze BBR wordt een bezuiniging van 35.000 genoemd. Wordt nog voorbereid.	Niet behaald. Wordt nog voorbereid.	Niet behaald. Wordt nog voorbereid.	Niet behaald. Wordt lastig realiseren, Het blijkt dat we het niet zonder schapen kunnen, zeker niet op de natte gedeelten.	Niet behaald.	Behaald. Eén kudde wordt ingezet i.p.v. drie	-
<i>Materiaal en materieel (groen)</i>	150.000	-	-	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
		Niet behaald.	Niet behaald. Er moeten oplossingen worden gezocht voor verwijdering en vervanging van het (zieke) bomenbestand	Behaald. Door beschikbaarstelling van extra budget voor VTA-keuringen/opruimen bomen en bestrijding essentaksterfte per 1 januari 2021 en schrappen van onderhoudstaken.	-	-	-	-	-
<i>Onderhoud gebouwen</i>	140.000	-	-	-	-	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. De planning van de onderhoudsmeerjarenraming zal worden aangepast.	Niet behaald. De planning van de onderhoudsmeerjarenraming zal worden aangepast	Niet behaald. Planning aangepast zodat het in 2022 gehaald kan worden.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.
<i>Wegen (onkruidbestrijding)</i>	100.000	-	-	-	-	-	-	100.000	-
		Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Behaald. Afspraken gemaakt voor het temporiseren van de werkzaamheden, zodat met de nog beschikbare middelen de bestrijding, op weliswaar lager niveau, gedaan kan worden	-
<i>Onderhoud en beheer openbaar groen</i>	100.000	-	-	100.000	-	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. Door vermindering detachering en lagere kwaliteit groen is verwachting dit later te behalen.	Behaald. Door vermindering detachering en lagere kwaliteit groen.	-	-	-	-	-

Post	Doel herstelmaatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
Openbare toiletten	8.000	-	-	-	-	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. Bezuiniging ad € 8.000 is voor iets anders aangewend. Hier moet derhalve nog een alternatief voor worden gevonden.	Niet behaald. Bezuiniging ad € 8.000 is voor iets anders aangewend. Hier moet derhalve nog een alternatief voor worden gevonden.	Niet behaald. Bezuiniging ad € 8.000 is voor iets anders aangewend. Hier moet derhalve nog een alternatief voor worden gevonden.	Niet behaald. Deze bedragen zijn destijds aangewend voor dekking walbeschoeiing. In het kader van de bezuinigingen zal er daarom voor dit bedrag een alternatief moeten worden gevonden of het bedrag moet worden afgeboekt ten laste van het resultaat	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.
Fonteinen	5.000	-	-	-	-	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald. Deze bedragen zijn destijds aangewend voor dekking walbeschoeiing. In het kader van de bezuinigingen zal er daarom voor dit bedrag een alternatief moeten worden gevonden of het bedrag moet worden afgeboekt ten laste van het resultaat	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.
Toerisme	100.000	-	-	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
		Niet behaald.	Niet behaald.	Behaald. De bezuiniging op toerisme, waarin het budget van €200.000 naar € 100.000 is gegaan, is per 1 januari 2021 in de meerjarenbegroting mee genomen	-	-	-	-	-
Gemeenschappelijke regelingen	100.000	-	-	-	21.000	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. Alle besturen van GR'en krijgen een brief en de Oldambt-bestuurders zullen inzetten op het maken van afspraken en proberen draagvlak te creëren bij hun collega GR-bestuurders. Momenteel loopt er nog een discussie over de begroting 2021 van de GGD.	Niet behaald. Gemeente heeft brief gestuurd naar directies met het verzoek om bij de conceptbegroting 2022 een voorstel van mogelijke bezuinigingen voor te leggen tot een bedrag van minimaal 4% van de gemeentelijke bijdragen. Tot op heden nog geen voorstellen ontvangen.	Alleen een incidentele bezuiniging gerealiseerd. Afgeboekt ten laste van het resultaat.	De wethouders financiën zetten zich in om via de VGG nog een bezuiniging op GR'en te realiseren. Verwachting is dat het bedrag niet gerealiseerd wordt.	-	-	-
Uitbereiding de Stuwe	12.615	-	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
		Niet behaald.	Behaald.	-	-	-	-	-	-

Overige posten

Post	Doel herstelmaatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
Geen extra budget mantelzorg	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
		<u>Behaald.</u> Was geen actie voor nodig. In 2019 was de wens dat er extra geld beschikbaar werd gesteld. Dit is niet toegekend.	-	-	-	-	-	-	-
Geen extra budget marketing Oldambt	40.000 in 2020 50.000 in vanaf 2021	40.000	40.000	40.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
		<u>Behaald.</u> Was geen actie voor nodig. In 2019 was de wens dat er extra geld beschikbaar werd gesteld. Dit is niet toegekend.	-	-	-	-	-	-	-
OZB jaarlijks met 1% extra + 0,5% extra (verhoging)	437.000 in 2020 562.500 in 2021 687.500 in 2022/2023	-	-	-	-	-	-	-	-
		Niet behaald.	Niet behaald. Te realiseren door vaststelling OZB-tarieven	De OZB-tarieven voor 2021 zijn verhoogd conform hetgeen is opgenomen in de kadernota 2021-2024	Niet behaald. Verhoging van de OZB-tarieven wordt meegenomen bij de jaarlijkse vaststelling in december.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.
Toeristenbelasting	6.000 – 2020 30.000 – 2021 37.000 – 2022 95.000 – 2023	-	6.000	-	-	-	31.000	58.000	58.000
		Niet behaald.	Behaald.	Niet behaald. Per 2021 gaat het tarief van de toeristenbelasting van €0,95 naar € 1,10 en vervolgens gaat het tarief in 2023 naar € 1,50	Niet behaald. Realisatie van het bedrag 2021 blijkt pas in 2022 bij het opleggen van de aanslagen toeristenbelasting over 2021. In 2023 worden prijzen opnieuw verhoogd.	Niet behaald.	Deels behaald. Voor behalen restbedrag is een verhoging tarief nodig. Hier wordt over gesproken.	<u>Behaald.</u>	
Reclame-inkomsten (verhoging)	50.000	-	-	-	-	-	35.000	35.000	35.000
		Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald. Voorbereiding gestart.	Niet behaald.	Niet behaald.	<u>Deels behaald.</u> 35.000 is behaald. Financieel verwerkt, c.q. deels afgeboekt. Overige kosten worden gedekt door reguliere budgetbewaking	-	-

Aanvullende posten (later in BBR'en opgenomen)

Post	Doel maatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
<i>Realisering Brede school Scheemda</i>	-273.725	-273.725 Krediet beschikbaar gesteld voor realisatie Brede school.	-136.000 Resterend krediet beschikbaar.	-	-	-	-	-	-
<i>Herhuisvesting Personeel</i>	-373.780 in 2020 -417.189 in 2021 -399.775 in 2022 -383.000 in 2023	-373.780	Onbekend	-417.189	-417.189	-399.775	-383.000	-383.000	-
		Opgenomen bedrag voor verwachte kosten.	Overgrote deel van het budget wordt meegenomen naar 2021.	Opgenomen bedrag voor de verwachte kosten.	In de 2e BBR gestort in de reserve doorgeschoven projecten.	Opgenomen bedrag voor verwachte kosten.	Opgenomen bedrag, geen gebruik van gemaakt.	In de 2e BBR gestort in de reserve doorgeschoven projecten.	-
<i>Bezuinigingen sociaal domein</i>	250.000 in 2020-2022 530.000 in 2023	32.519	32.519	32.519	32.519	32.519	32.519	32.519	32.519
		Structurele bezuiniging. Deels behaald. Voor het restant bedrag moet nog aanvullende bezuinigingen worden gerealiseerd.	Volledig behaald, stelpost is nu 0.	-	-	-	-	-	-
<i>Onder-uitputting kapitaallasten</i>		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
		Verwachte budgettaire ruimte door het later realiseren van investeringen.	Volledig verwerkt.	Verwachte budgettaire ruimte door het later realiseren van investeringen.	Volledig verwerkt.	Verwachte budgettaire ruimte door het later realiseren van investeringen.	Volledig verwerkt.	Voor 2 ^e BBR.	Volledig verwerkt.
<i>Vervanging wegens ziekte</i>	-200.000	-179.000	-179.000	1.057.000 beschikbaar	85.000 beschikbaar	148.469	51.531	128.000	35.000
		Gebruikt voor extra inhuur wegens ziekte.	Volledig behaald.	24.000 gebruikt voor dekking extra kosten ziektevervang. Vanuit jaarrekening 881.000 extra beschikbaar. Daardoor op dit moment bovenstaand bedrag beschikbaar.	Van de 200.000 is deels gebruikgemaakt voor extra kosten ziektevervang. Bovenstaand bedrag is nog beschikbaar.	Gebruikt ter dekking extra kosten.	Gebruikt.	Gebruikt.	Gebruikt. Rest als vrijval meegenomen in 2 ^e BBR.
<i>Herindicatie huishoudelijke hulp</i>	895.269	-	-	-	425.000	420.269	420.269	420.269	420.269
		-	-	Doel gesteld in 2021. De prognose op basis van 1/2 van de herindicaties laat zien dat we financieel gezien achterlopen.	Deels behaald. Rest afgeboekt ten laste van het resultaat.	Behaald.	-	-	-
<i>Verwachte prijsindexatie Huishoudelijke hulp</i>	-200.000	-	-	-	-200.000	-200.000	-	-200.000	-200.000
	Doel gesteld in 2021	-	-	-	Behaald.	Verwerkt en gebruikt ter dekking van extra lasten.	-	Doel voor 2023	Bedrag volledig gebruikt.
<i>Verwachte prijsindexatie jeugdhulp</i>	-400.000 in 2021 -450.000 in 2022/2023	-	-	-	-400.000	-450.000	-	-450.000	225.000
	Doel gesteld in 2021	-	-	-	Behaald.	Verwerkt en gebruikt ter dekking van extra lasten.	-	Doel voor 2023	De helft is gebruikt. Restant is vrijgevalen ten gunste van het saldo.
<i>Verwachte onderuitputting loonkosten</i>	500.000	-	-	-	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
	Doel gesteld in 2021	-	-	-	Behaald.				

Post	Doel maatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
Verwachte onderuitputting loonkosten	500.000	-	-	-	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
	Doel gesteld in 2021	-	-		Behaald.				
Taakmutaties Gemeente fonds	-2.290.856	-	-	-2.274.856, restbedrag van 16.000	-16.000	-16.000	-16.000	-16.000	-16.000
		-	-	Deels behaald.	Behaald.				
Overschot Corona	-	-	-	2.109.275	Per post 1.011.000	842.818	92.879 gebruikt		
		-	-	Op twee posten gemuteerd. Bovenstaand bedrag is resterend saldo.	-	Verhoogd met € 842.818 ten laste van het overschot in voorgaande jaren. Hetzelfde bedrag is ook direct weer gebruikt ter dekking van diverse kosten die ten laste van deze post zijn gebracht. Het bedrag wat hier resteert is de rijksbijdrage voor 2022	Restant gereserveerd voor doorgeschoven projecten.		
Besparing Spoed voor Jeugd/Crisis Interventie Team	120.000	-	-	-	-	-	-	-	120.000
	Doel gesteld in 2021.	-	-		Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Behaald.
Bijdrage Spoed voor Jeugd/Crisis Interventie Team	-120.000	-	-	-	-	-	-	-	-120.000
	Doel gesteld in 2021.	-	-		Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Niet behaald.	Behaald.
Onderzoek kosten jeugd	-200.000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Doel gesteld in 2022.	-	-	-	-		Niet behaald.		
Investerings onderwijshuisvesting	-158.316	-	-	-	-	-	- 158.316	- 158.316	- 158.316
	Doel gesteld in 2022.	-	-	-	-	-	Behaald.		
Kapitaallasten investeringen	-1.000.000	-	-	-	-	- 35.568	- 215.610	- 372.000 budget/840.000	- 151.753/840.000
	Doel gesteld in 2022	-	-	-	-	Bovenstaand bedrag is gebruikt ter dekking van onderwijsinvesteringen.	Gebruikt. Restbedrag afgeboekt en gestort in cofinanciering investeringen.	6.000 gebruikt voor de Stuwe en Maranatha./Begroot, zal worden gebruikt ter dekking kapitaallasten 2 ^e BBR.	151.753 van de 372.000 gebruikt. Rest afgeboekt en gestort in reserve investeringen/840.000 gebruikt ter dekking kapitaallasten.
Verwachte prijsindexatie Wmo-begeleiding	-325.000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Doel gesteld in 2023.	-	-	-	-	-	-	-	-
Meedoenfonds	-90.000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Doel gesteld in 2023.	-	-	-	-	-	-		Geen gebruik van gemaakt.
Terugdraaien effecten bezuiniging sociaal domein + budget STAP	-115.000	-	-	-	-	-	-	-	115.000
	Doel gesteld in 2023.	-	-	-	-	-	-		Volledig gebruikt.
Meerkosten GRID	-442.000	-	-	-	-	-	-	-380.000	-
								Gebruikt. Restbedrag (62.000) is vrij gevallen ten gunste van het resultaat.	-
Inflatie – Loonontwikkeling (structureel)	-500.000	-	-	-	-	-	-	-500.000	-500.000
	Doel gesteld in 2023.							Opgenomen	Opgenomen

Post	Doel maatregel	1 ^e BBR 2020	2 ^e BBR 2020	1 ^e BBR 2021	2 ^e BBR 2021	1 ^e BBR 2022	2 ^e BBR 2022	1 ^e BBR 2023	2 ^e BBR 2023
<i>Inflatie – Loonontwikkeling (incidenteel)</i>	-500.000	-	-	-	-	-	-	-500.000	-500.000
	Doel gesteld in 2023.							Opgenomen	Opgenomen
<i>Heroriëntatie ICT- diensten</i>	-1.500.000	-	-	-	-	-	-	-	-
	Doel gesteld in 2023.								Doorgeschoven naar 2024
<i>Personeel incidenteel</i>	-1.454.000	-	-	-	-	-	-	-	-1.454.000
	Doel gesteld in 2023.								In begroting gebracht.
<i>Personeel structureel</i>	-356.000	-	-	-	-	-	-	-	-356.000
	Doel gesteld in 2023.								In begroting gebracht.
<i>Verwachte extra loonkosten CAO gemeentepersoneel</i>	-1.100.000	-	-	-	-	-	-	-	-1.100.000
								Verwachte extra loonkosten als gevolg van de nieuwe CAO gemeenteamtstenaren.	Volledig meegenomen in actualisatie loonkosten.
<i>Fietspad Bovenburen</i>	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400
		<u>Behaald.</u>	-	-	-	-	-	-	-
<i>Wortelproblematiek</i>	3.500	3.500	-	3.500	-	-	3.500	-	-
		In begroting gebracht.	-	<u>Behaald.</u>	-	Wordt in 2 ^e BBR gebruikt	<u>Behaald.</u>	-	-



Bijlage 2 | Tijdlijn

Reguliere raadsvergaderingen

23 september 2019

Raadsvergadering, behandeling 'ingrediënten' herstelplan

11 november 2019

Raadsvergadering, behandeling concept herstelplan

16 december 2019

Raadsvergadering, behandeling aanvullingen op herstelplan na gesprek met provincie

2 maart 2020

Raadsvergadering, vaststelling Fundament Halte 7

Vorbereidende raadsvergaderingen en andersoortige procesontwikkelingen

28 mei 2019

Informatiebijeenkomst raad over het financieel zware weer

19 juni 2019

Bericht in gemeentekrant 'Oldambtster'

9 juli 2019

Technische bijeenkomst raad met toelichting op de lijst van niet-wettelijke taken en ruimer uitgevoerde wettelijke taken en een opiniërende raadsvergadering over de mogelijke bezuinigingen

2 september 2019

SP-wethouder dient ontslag in vanwege bezuinigingen op sociaal domein, met een minderheidscollege tot gevolg

oktober 2019

Gesprekken visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein VNG

31 maart 2020

Informatieavond voor de raad over de stand van zaken rondom de herstelmaatregelen

2 april 2020

Beantwoording van vragen die op de informatieavond van 31 maart zijn gesteld

1 juni 2020

Technische bijeenkomst over de kadernota



29 juni 2020

Raadsvergadering over 1e BBR 2020 en bespreking aanvullende bezuinigingen die vanuit de kadernota zijn voorgesteld

14 september 2020

Raadsvergadering over kadernota schuldhelpverlening en startnotitie omnisports

9 november 2020

Raadsvergadering over 2e BBR 2020

28 juni 2021

Raadsvergadering over jaarrekening en -verslag 2020 en 1e BBR 2021

8 november 2021

Raadsvergadering over 2e BBR 2021

28 juni 2022

Raadsvergadering over 1e BBR 2022

7 juli 2022

Raadsvergadering over jaarrekening -verslag 2021

mei 2021

Aanvang dienstverband projectleider omnisports

14 juni 2021

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. kadernota, jaarrekening en jaarverslag, 1e BBR 2021

31 augustus 2021

Technische bijeenkomst over bezuinigingstaakstelling sportvoorzieningen

1 november 2021

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. 2e BBR 2021, programmabegroting 2022, visie op participatie

16 juni 2022

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. jaarrekening en jaarverslag 2021 en 1e BBR 2022

29 juni 2022

Technische bijeenkomst over bezuinigingstaakstelling sportvoorzieningen

7 september 2022





28 september 2022

Raadsvergadering over bezuinigingsscenario's jeugd, doorontwikkeling sociaal domein en de bezuinigingstaakstelling sportvoorzieningen

9 november 2022

Raadsvergadering over 2e BBR 2022

21 december 2022

Raadsvergadering over uitwerking amendement sportvoorzieningen en startnotitie participatietraject sportvoorzieningen

14 maart 2023

Raadsvergadering over afhandeling bezwaarschrift m.b.t. sluiting MFC de Hardenberg

21 juni 2023

Raadsvergadering over de jaarrekening 2022 en 1e BBR 2023

8 juni 2023

Raadsvergadering over koersdocument SD en ambitiedocument sportvoorzieningen

Extra beeldvormende raadsbijeenkomst over sportaccommodaties

14 september 2022

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. voortgang op bezuinigingen jeugd en bezuinigingsscenario's jeugd, startnotitie programma sociaal domein 2022-2026, bezuinigingstaakstelling sportvoorzieningen

2 november 2022

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. 2^e BBR 2022, (programma-)begroting 2023 en meerjarenraming 2024-2026

7 december 2022

Beeldvormende raadsbijeenkomst over sportvoorzieningen

7 juni 2023

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. jaarrekening en jaarverslag 2022 en 1^e BBR 2023

28 juni 2023

Beeldvormende raadsbijeenkomst over o.a. ambitiedocument sportvoorzieningen, koersdocument



12 juli 2023

Raadsvergadering over ambitiedocument sportvoorzieningen en koersdocument sociaal domein Oldambt 2023-2027

8 november 2023

Raadsvergadering over 2e BBR

3 juli 2024

Raadsvergadering over meerjarenprogramma Sport en Bewegen 2024-2027 en 1e BBR 2024

sociaal domein Oldambt 2023-2027 en kadernota 2024-2027

1 november 2023

Beeldvormende raadsbijeenkomst over 2^e BBR 2023, begroting 2024 en meerjarenraming 2025-2027

29 november 2023

Beeldvormende raadsbijeenkomst over ambitiedocument sportvoorzieningen

13 maart 2024

Beeldvormende raadsbijeenkomst over meerjarenprogramma Sport en Bewegen 2024-2027

18 juni 2024

Beeldvormende raadsbijeenkomst over 1^e BBR 2024 en jaarrekening en jaarverslag 2023

Bijlage 3 | Overzicht beantwoording deelvragen

In de onderstaande tabel wordt weergegeven welke deelvragen op welke plaatsen in de rapportage worden beantwoordt.

Deelvraag		Plek
Hoe zag de bezuinigingsopgave er bij aanvang van het proces uit?		§1.2
Welke bezuinigingsmaatregelen zijn er in het herstelplan uitgewerkt?		Bijlage 1
In hoeverre zijn de bezuinigingsmaatregelen uit het herstelplan gerealiseerd? Zijn er domeinen die meer gevolgen hebben ondervonden dan andere? Was dit vooraf verwacht en wat waren de overwegingen?		Bijlage 1
Welke effecten heeft het financieel realiseren van deze maatregelen gehad op de uitvoering van beleid en/of het realiseren van de programma/beleidsdoelen?		§4.3
Wat was de rol van de raad in het bezuinigingsproces?	Op welke wijze is de raad betrokken geweest bij de afwegingen die ten grondslag liggen aan de inhoud van het herstelplan, de beïnvloeding van begrotingsposten en de monitoring van de uitvoering ervan? Zijn de mogelijke beleids- en maatschappelijke effecten inzichtelijk gemaakt en voorgelegd? En zo ja, in hoeverre heeft de raad deze meegenomen?	§4.5
	In welke mate heeft de raad zelf, waar noodzakelijk, regie genomen rondom de bezuinigingsopgave?	§4.5
	Hoe heeft de raad de manier waarop zij is meegenomen in de totstandkoming van het herstelplan, de keuzes die zijn voorgelegd en de monitoring op de uitvoering van het herstelplan ervaren?	§4.5
Hoe is de organisatie omgegaan met nieuwe ontwikkelingen in de loop van de tijd die (mogelijk) van invloed waren op het herstelplan?		§4.7

Bijlage 4 | Overzicht geanalyseerde documentatie

Naam document	Raadsvergadering
Bezuinigingsmogelijkheden totaal niet wettelijke taken	9-7-2019
Visie als kader	9-7-2019
Raadsvoorstel bij Ingrediënten herstelplan2	23-9-2019
A1 Ingrediënten herstelplan	23-9-2019
A2 Onderbouwing ingrediënten herstelplan Sociaal Domein	23-9-2019
B1 Evaluaties + bezuinigingsvoorstellen armoedebeleid	23-9-2019
B2 BEZUINIGINGEN PUBLIEK VERVOER, ONDERDEEL WMO-VERVOER	23-9-2019
B3 Voorstel Wmo afschaffing individuele vervoerbijdrage 5-8-2019	23-9-2019
B4 Kritische beoordeling aanvragen Wmo-voorziening HH nieuw	23-9-2019
B5 Heroverweging inzet Wmo	23-9-2019
B6 bezuinigingen2020-2023	23-9-2019
B7 Bezuining Klinker tien procent	23-9-2019
B8 Bezuinigingen RZ	23-9-2019
B9a Voorstel bezuinigingen Cluster RZ toerisme	23-9-2019
B9b Kopie van bezuinigingen toerisme 1-8-2019	23-9-2019
B10a BEZUINIGINGEN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN, Publiek Vervoer	23-9-2019
B10b memo bezuinigingen GR (afeer)	23-9-2019
B11 Beoordeling woonvoorziening woningaanpassingen	23-9-2019
B12 waarde van enexis	23-9-2019
B13 Overzicht herstelmaatregelen, aangeboden door MT	23-9-2019
B14 Investeringsagenda jeugd	23-9-2019
B15 Collegevoorstel formatie Wmo	23-9-2019
Raadsvoorstel en Raadsbesluit - 11 november 2019	11-11-2019
Programma-begroting 2020 Definitief digitale versie 09-10-2019	11-11-2019
Concept herstelplan versie 11 oktober 2019 (2)	11-11-2019
6A7.1 Bijlage Brief Continueren Jimmy's Oldambt - Mail Up to Us 2019-11-04	11-11-2019
6A7.2 Bijlage Brief Continueren Jimmy's Oldambt 2018 - Mail Up to Us 2019-11-04	11-11-2019
6A7.3 Bijlage Halfjaarrapportage januari-mei 2019 Jimmy's - Mail Up to Us 2019-11-04	11-11-2019
6C5.1 Bijlage Brief aan Raad - Mail Dorpsbelangen Westerlee 2019-10-31	11-11-2019
4b5 Extra bijlage - ingekomen stuk - Brief budget voor burgerinitiatieven - Bewonersbelangen Blauwestad	11-11-2019
4b6 Extra bijlage - ingekomen stuk - Brief Stop de voorgenomen bezuinigingen op het sociaal domein - FNV	11-11-2019
Raadsvoorstel en -besluit bij aanvulling herstelplan 16-12-19	16-12-2019
Aanvulling op het herstelplan na college d.d. 3 september	16-12-2019
Fundament Halte 7 versie 27-02-2020	2-3-2020
Presentatie d.d. 31 maart 2020 inzake herstelplan en kadernota	31-3-2020
vragen en antwoorden informatieavond 31 maart	2-4-2020
Presentatie technisch beraad 15 juni 2020, kadernota	15-6-2020
Bijlage 1 Kadernota 2021 - 2024	29-6-2020
Bijlage 2 Begrotingscirculaire 2021-2024	29-6-2020
Bijlage 3 Brief Provincie Groningen d.d. 17 dec. 2019	29-6-2020
Bijlage 4 Bezuinigingsmogelijkheden totaal niet wettelijke taken	29-6-2020
Bijlage 5 Evaluaties en bezuinigingsvoorstellen armoedebeleid	29-6-2020
Inspreektekst 5 Winschoter Wijkplatforms - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.7 Inspreektekst Dorpsbelangen Westerlee - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.8 Inspreektekst Alliantie Vrijwillige Schuldhulp Oldambt - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.9 Inspreektekst FNV - Raad 2020-06-29	29-6-2020
Algemene Beschouwingen - SP - Raad 2020-06-29	29-6-2020
Algemene Beschouwingen - PvdA - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.10.3 Algemene Beschouwingen - VVD - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.10.4 Algemene Beschouwingen - VCP - Raad 2020-06-29	29-6-2020
Algemene Beschouwingen - GBO - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.10.6 Algemene Beschouwingen - PvdN - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.10.7 Algemene Beschouwingen - CDA - Raad 2020-06-29	29-6-2020
Algemene Beschouwingen - D66 - Raad 2020-06-29	29-6-2020
Algemene Beschouwingen - CU - Raad 2020-06-29	29-6-2020
5.10.10 Algemene Beschouwingen - OA - Raad 2020-06-29	29-6-2020
Dossier 748 voorblad	9-nov-20
Raadsvoorstel inzake 2e Besluitvormende bestuursrapportage 2020 (2eBBR)	9-nov-20
2e BBR 2020	9-nov-20
Dossier 1009 voorblad	28-jun-21



Raadsvoorstel inzake Jaarverslag en jaarrekening 2020 (definitief)	28-jun-21
Jaarverslag en jaarrekening 2020	28-jun-21
Accountantsverslag 2020 BDO	28-jun-21
Controleverklaring 2020 BDO	28-jun-21
Dossier 1010 voorblad	28-jun-21
Raadsvoorstel inzake 1e Besluitvormende bestuursrapportage 2021 (1e BBR)	28-jun-21
1e BBR 2021	28-jun-21
Dossier 1137 voorblad	8-nov-21
Raadsvoorstel inzake 2e Besluitvormende bestuursrapportage 2021	8-nov-21
2e Besluitvormende bestuursrapportage 2021	8-nov-21
Dossier 1386 voorblad	7-jul-22
Raadsvoorstel inzake Jaarrekening 2021 en jaarverslag 2021	7-jul-22
Jaarverslag en jaarrekening 2021	7-jul-22
Accountantsverslag 2021 - was getekend	7-jul-22
wg-controleverklaring 2021	7-jul-22
Dossier 1387 voorblad	7-jul-22
Raadsvoorstel inzake 1e Besluitvormende Bestuurs Rapportage 2022 (1e BBR 2022)	7-jul-22
1e BBR 2022	7-jul-22
Dossier 1428 voorblad	28-sep-22
Raadsvoorstel inzake Bezuinigingsscenario's jeugd	28-sep-22
Bezuinigingsscenario jeugd	28-sep-22
Toelichting voortgang bezuinigingen Jeugd 2022	28-sep-22
Dossier 1439 voorblad	28-sep-22
Raadsvoorstel startnotitie doorontwikkelen sociaal domein Oldambt	28-sep-22
Startnotitie doorontwikkeling sociaal domein Oldambt 2022-2026	28-sep-22
Dossier 1440 voorblad	28-sep-22
Raadsvoorstel inzake Bezuinigingstaakstelling sportvoorzieningen 2023	28-sep-22
Bijlage A Financiële duiding frictiekosten	28-sep-22
Bijlage B Startnotitie Programma omnisportaccommodatie 2020	28-sep-22
Bijlage C Scenario's Clustering: Notitie Antea Group 2 juli 2020	28-sep-22
Bijlage D Raadspresentatie 2021	28-sep-22
Bijlage D Raadsbijeenkomst 2022 28 juni 2022	28-sep-22
Bijlage E Visie op sportvoorzieningen	28-sep-22
Bijlage F1 Uitnodiging Dorpsbelangen Finsterwolde	28-sep-22
Bijlage F2 brief KC DE Bouwsteen en de Uilenburcht juli 2022	28-sep-22
Bijlage F3 Brief zwemvereniging De Hardenberg	28-sep-22
Bijlage F4 Brief BNC	28-sep-22
Dossier 1473 voorblad	9-nov-22
Raadsvoorstel inzake 2e Besluitvormende bestuursrapportage	9-nov-22
2e BBR 2022	9-nov-22
Dossier 1506 voorblad	21-dec-22
Raadsvoorstel inzake Uitwerking amendement sportvoorzieningen raad 28 september 2022	21-dec-22
Startnotitie participatietraject sportvoorzieningen	21-dec-22
Dossier 1610 voorblad	14-mrt-23
Raadsvoorstel inzake Afhandeling bezwaarschrift tegen het raadsbesluit van 28 september 2023 mbt de sluiting van MFC De Hardenberg	14-mrt-23
Bezwaarschrift Raadsbesluit Hardenberg 28-09-2022 met ontvangstbevestiging	14-mrt-23
Advies raadsbesluit De Hardenberg n-o geen besluit	14-mrt-23
Dossier 1717 voorblad	21-jun-23
Raadsvoorstel inzake Jaarrekening 2022 en jaarverslag 2022	21-jun-23
Jaarverslag en jaarrekening 2022	21-jun-23
Dossier 1716 voorblad	21-jun-23
Raadsvoorstel inzake 1e Besluitvormende Bestuursrapportage 2023 (1e BBR)	21-jun-23
1e BBR 2023	21-jun-23
Dossier 1751 voorblad	12-jul-23
Raadsvoorstel inzake Koersdocument Sociaal Domein Oldambt 2023-2027	12-jul-23
Koersdocument Sociaal Domein Oldambt 2023-2027 gemeente Oldambt	12-jul-23
Dossier 1749 voorblad	12-jul-23
Raadsvoorstel inzake Ambitiedocument Sportvoorzieningen	12-jul-23
Bijlage A 2023 Ambitiedocument Sportvoorzieningen	12-jul-23
Bijlage B 20230522 Rapport ICS Adviseurs onderzoek nieuwe sporthal en zwembad gemeente Oldambt	12-jul-23
Bijlage C a. 2023 KNLTB_Vergelijking kosten veel voorkomende baansoorten over 30 jaar_ Feb 2023	12-jul-23
Bijlage C b. 2023 Projectplan HCW gasloos en duurzaam	12-jul-23
Bijlage C c. 2021 Startnotitie omni-sportpark St. Vitusholt Winschoten	12-jul-23
Bijlage C d. 2023 Plan Stichting MFC De Hardenberg	12-jul-23
Bijlage C e. 2023 Scheemda_visie omnisportpark	12-jul-23
Bijlage C f. 2023 Verenigd Nieuwolda - Visie ambitiedocument en intentieverklaring 11-04-2023	12-jul-23
Bijlage C g. 2023 Intentieverklaring samenwerking sport Bad Nieuweschans	12-jul-23
Dossier 1853 voorblad	8-nov-23
Raadsvoorstel inzake 2e Besluitvormende Bestuursrapportage 2023	8-nov-23



2e BBR 2023	8-nov-23
Dossier 2135 voorblad	3-jul-24
Raadsvoorstel inzake Meerjarenprogramma Sport en Bewegen 2024-2027	3-jul-24
Meerjarenprogramma Sport en Bewegen 2024-2027	3-jul-24
Nota meerjarenprogramma Sport en Bewegen - Motie 1 - D66-CDA-CU-GL - Raad 2023-02-01 - Punt 8f - Aangenomen	3-jul-24
Dossier 2154 voorblad	3-jul-24
Raadsvoorstel inzake 1e Besluitvormende Bestuursrapportage 2024	3-jul-24
Besluitvormende Bestuursrapportage 2024	3-jul-24
Dossier 1749 voorblad	12-jul-23
Raadsvoorstel inzake Ambitiedocument Sportvoorzieningen	12-jul-23
Bijlage A 2023 Ambitiedocument Sportvoorzieningen	12-jul-23
Bijlage B 20230522 Rapport ICS Adviseurs onderzoek nieuwe sporthal en zwembad gemeente Oldambt	12-jul-23
Bijlage C a. 2023 KNLTB_Vergelijking kosten veel voorkomende baansoorten over 30 jaar_ Feb 2023	12-jul-23
Bijlage C b. 2023 Projectplan HCW gasloos en duurzaam	12-jul-23
Bijlage C c. 2021 Startnotitie omni-sportpark St. Vitusholt Winschoten	12-jul-23
Bijlage C d. 2023 Plan Stichting MFC De Hardenberg	12-jul-23
Bijlage C e. 2023 Scheemda_visie omnisportpark	12-jul-23
Bijlage C f. 2023 Verenigd Nieuwolda - Visie ambitiedocument en intentieverklaring 11-04-2023	12-jul-23
Bijlage C g. 2023 Intentieverklaring samenwerking sport Bad Nieuweschans	12-jul-23

Uw contactpersonen

Wiebe Dam – w.dam@enneus.nl

Diede Smit – d.smit@enneus.nl

Jesse Hulsebosch – j.hulsebosch@enneus.nl

Hoofdkantoor Groningen

Schweitzerlaan 4
9728 NS Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Arthur van Schendelstraat 650
3511 MJ Utrecht

T. 050 – 711 52 55
info@enneus.nl
www.enneus.nl