



Rapport



Quick Scan Bezuinigingen

Quick scan

Bezuinigingen

REKENKAMER LELYSTAD

16 november 2010

INHOUD

1. Inleiding	2
2. Het bezuinigingsproces.....	4
2.1 Onderzoek	4
2.2 Eerste resultaten en discussie daarover.....	4
2.3 Najaarsnota en vervolgtraject	5
2.4 Overdrachtdossier en VAK (2)	6
2.5 Collegeprogramma	8
2.6 Bevindingen	10
3. De voorstellen van de begroting 2011-2014	12
3.1 Het te bezuinigen bedrag.....	12
3.2 De duidelijkheid en de onderbouwing van individuele voorstellen	12
3.3 Het geheel van de bezuinigingen	13
3.4 De relatie van de bezuinigingen met de moties en het daarop volgende proces	15
3.5 Bevindingen	15
4. Het interne proces.....	17
4.1 Gevolgde methoden.....	17
4.2 De vastlegging van het proces	17
4.3 Interne toets.....	17
5. Conclusies en aanbevelingen.....	18
5.1 Conclusies	18
5.2 Aanbevelingen	19
6. Bestuurlijke reactie	20
7. Nawoord van de rekenkamer	22
Bijlage 1 Onderzoeksopzet.....	23
Bijlage 2 Voortzetting “Anders kijken, anders kiezen”	26
Bijlage 3 Uitgangspunten en spelregels volgens programma-akkoord	27

1. INLEIDING

De Rekenkamer Lelystad heeft onderzoek gedaan naar de bezuinigingsvoorstellen, zoals die zijn opgenomen in de programmabegroting 2011-2014. Aanleiding tot dit onderzoek was de behandeling van de najaarsnota 2009 en van de rekening 2009, waarbij van de kant van de raad de kritische opmerkingen zijn gemaakt over de kwaliteit van de stukken, alsmede over het daarop volgende ombuigingstraject

Onze centrale onderzoeksvraag is:

Wat is de kwaliteit van de bezuinigingsvoorstellen die bij de najaarsnota 2010 en programmabegroting 2011 aan de Raad zijn toegezonden en op welke wijze kan de Raad op basis van deze stukken sturing geven aan het bezuinigingsproces?

Wij probeerden deze vraag te beantwoorden aan de hand van de volgende subvragen:

- Hoe is de Raad gedurende het traject om te komen tot bezuinigingen geïnformeerd?
- Is deze informatie zowel kwalitatief als kwantitatief toereikend?
- Krijgt de raad inzicht in de te verwachten effecten van de voorstellen?
- Hoe heeft het afwegingsproces in de gemeentelijke organisatie plaatsgevonden en hoe is dit vastgelegd?
- Hoe zijn de bezuinigingsvoorstellen onderbouwd en zijn de consequenties inzichtelijk?
- Krijgt de Raad inzicht in bezuinigingsalternatieven?
- Kan de Raad op basis van de ontvangen informatie een goede beslissing nemen?

Van het afwegingsproces binnen de gemeente probeerden wij een algemene indruk te krijgen. Wij hebben nagevraagd welke methoden bij het bepalen van bezuinigen werden gevolgd, hoe de uitkomsten van de verschillende processtappen zijn vastgelegd en hoe ingediende voorstellen intern zijn getoetst.

Een belangrijk kwaliteitscriterium voor aan de raad verschaft informatie is in onze ogen dat deze te herleiden moet zijn tot door hem geformuleerde financiële en inhoudelijke kaders.

De financiële kaders betreffen de omvang van de bezuinigingen. Ze zijn afgeleid van verwachtingen omtrent de financiële positie van de gemeente. De inhoudelijke kaders geven richting aan het maken van keuzes over individuele bezuinigingsvoorstellen.

Om goed inzicht te krijgen in de geldende kaders hebben wij het proces in kaart gebracht dat aan de voorstellen van de begroting 2011-2014 vooraf is gegaan. Vertrekpunt daarbij was de op 23 april 2009 door de raad aangenomen motie over de gevolgen van de kredietcrisis (motie 15). Daarin formuleerde de raad een aantal uitgangspunten en werd aangegeven langs welke weg het college naar bezuinigingen diende te zoeken.

De uitgangspunten betreffen:

- Prioriteit geven aan de terreinen werken, wonen en welzijn, met zo nodig op onderdelen intensivering van inspanningen ;
- Geen lastenverzwaring voor de burger bij de begroting 2010;
- Initiatieven nemen die bevorderen dat jongeren tot 27 jaar werken of onderwijs volgen.

De te volgen weg naar bezuinigingen betreft:

- Het proces van zero based budgeting versnellen en daarbij mede bestaand beleid te heroverwegen;
- Een voorstel te formuleren inhoudende een beperking van de omvang van inhuur van personeel en uitbesteding van onderzoek;
- Het proces van doorlichting te versnellen tot vier onderdelen van de programmabegroting jaarlijks;
- In de najaarsnota 2009 duidelijk inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de structurele ontvangsten en uitgaven voor de periode tot 2013.

Hierna beschrijven we eerst het zoekproces naar bezuinigingen vanaf motie 15 tot aan de begroting 2011-2014. Wij hebben dit proces in kaart gebracht op basis van documentenstudie en een gesprek met de concerncontroller, waarin deze documenten zijn toegelicht. Vervolgens gaan we in op de voorstellen in deze begroting en aansluitend daarop maken we enkele opmerkingen over de wijze waarop de bezuinigingen intern zijn voorbereid. We zullen daarbij ook enkele opmerkingen maken over de individuele bezuinigingsvoorstellen. We eindigen met enkele conclusies.

Voor meer informatie over de opzet van ons onderzoek verwijzen wij naar bijlage 1. Onze bevindingen hebben wij besproken met de gemeentesecretaris en de concerncontroller.

2. HET BEZUINIGINGSPROCES

2.1 ONDERZOEK

De uitvoering van motie 15 is door het College in handen gelegd van de directie en de lijnorganisatie, die daarbij werden ondersteund door een extern adviesbureau. Het bureau zou de rapportage opstellen. Conform de motie is het onderzoek gericht op zero based budgeting (ZBB) en doorlichting van begrotingsprogramma's. In een brief aan de raad van 7 juli 2009 is door het college uiteengezet wat hieronder moet worden verstaan¹:

“Het project "zero based budgeting" moet het onderste uit de kan halen als het gaat om het leggen van een transparant en meetbaar verband tussen "werk in uitvoering" en de daarvoor benodigde middelen zodat de efficiency van de uitgevoerde activiteit beoordeeld kan worden.”

“De doorlichting van de programma's geeft de basisinformatie over de opbouw van het programma in activiteiten en de daaraan verbonden financiële inspanningen (waar mogelijk samengevat in een prestatie indicator) en geeft richting aan de bestuurlijke vraag of de geleverde diensten en activiteiten op basis van een oordeel over het maatschappelijk effect daarvan horen tot de taken van een moderne lokale overheid. Bij deze beoordelingen is het wenselijk een indicatieve vergelijking met andere gemeenten te betrekken.”

In de brief van 7 juli 2009 gaf het college aan dat over de externe inhuur een afzonderlijke rapportage aan de raad zou worden opgesteld.

2.2 EERSTE RESULTATEN EN DISCUSSIE DAAROVER

De uitkomsten van de zero based budgeting en de doorlichting zijn vastgelegd in het rapport “Anders kijken, anders kiezen” (3 september 2009). Het ZBB proces leverde een bedrag van € 4 miljoen aan direct in te boeken bezuinigingen op, oplopend naar € 5 miljoen in 2013. Deze “bezuinigingen” hebben in hoofdzaak betrekking op ruimte die in de begroting zat en hebben dus meer te maken met het opschonen van de begroting, dan met het realiseren van efficiency, het uiteindelijke doel van ZBB. Blijkbaar is het woord “bezuinigen” ruimer geïnterpreteerd dan “besparen” of “verminderen van uitgaven”². Het aframen of anders gezegd het weghalen uit de begroting van te hoog geraamde lasten is er ook toe gerekend. Hetzelfde geldt voor aanpassingen in de baten sfeer. Naast de direct in te boeken bezuinigingen resulteerde een lijst met mogelijke bezuinigingen tot een bedrag van ongeveer € 1 miljoen. Deze lijst bevat bezuinigingen in de vorm van ombuigingen van uitgaven. Nader onderzoek werd aanbevolen om tot besluiten hierover te komen.

In het verlengde van de ZBB bevindingen vermeldt het rapport ‘Anders kijken, anders kiezen’ drie financiële aandachtspunten voor de toekomst:

- De gevolgen van de crisis voor het aantal bijstandsgerechtigden en voor de woningbouw;
- Het onderhoud van de openbare ruimte en ander onderhoud, dat bij ongewijzigd beleid een tekort zal tonen;

¹ Brief van 7 juli 2009, kenmerk U09-12043

² In het gesprek dat wij met de gemeentesecretaris en de concerncontroller hadden is dit bevestigd. Tot op heden is ZBB opgevat als het opschonen van de begroting en niet als een operatie om tot efficiency- winst te komen.

- De relatie met gesubsidieerde instellingen, waarbij van belang wordt gevonden een strakke sturing en een duidelijke verantwoording op prestaties.

De doorlichting van programma's was gericht op doeltreffendheid en leverde naast voorstellen per programma een aantal gemeente brede thema's op. Anders dan de uitkomsten van het ZBB onderzoek leidde het doorlichtingonderzoek niet tot direct in te boeken bedragen. De uitkomsten hadden meer het karakter van een eerste aanzet. Om tot besluiten te komen zou verder onderzoek nodig zijn.

Het college heeft het rapport "Anders kijken, anders kiezen" op 13 oktober 2009 aangeboden aan de raad. Het toonde zich daarbij tevreden over de resultaten van het ZBB onderzoek, maar was kritisch over het onderdeel doorlichting. De doorlichting was volgens het College te weinig diepgravend en onvoldoende beargumenteerd. Het college koos ervoor het rapport te behandelen als een Rekenkamerrapport, dat wil zeggen dat het college er commentaar op zou geven en het externe bureau erop zou reageren. De raad is volledig over dit hoor en wederhoor geïnformeerd³. De bedoeling was in de gemeenteraad in samenhang met de behandeling van de Najaarsnota conclusies te trekken.

Het adviesbureau heeft in zijn reactie van 23 oktober 2010 vier acties aanbevolen, die deel uit zouden kunnen maken van een vervolgtraject:

- Vervolg op ZBB traject, gericht op transparantie;
- Versterken verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeente;
- Systematisch omgaan met prestaties, versterking van de uitvoering en vergroten transparantie;
- Versterken verantwoordelijkheidsverdeling gemeente- samenleving en maatschappelijke instellingen.

Tevens deed het bureau een aantal suggesties over de wijze waarop deze acties ten uitvoer zouden kunnen worden gebracht.

Over de externe inhuur is in augustus 2009 aan de raad gerapporteerd, wat leidde tot een aantal bezuinigingsvoorstellen⁴.

2.3 NAJAARSNOTA EN VERVOLGTRAJECT

Op 23 oktober 2009 bood het College de raad de Najaarsnota over dat jaar aan. De behandeling van dit stuk is afgerond op 1 december daaropvolgend.

Het college gaat in hoofdstuk 3 van de Najaarsnota in op het rapport "anders kijken ,anders kiezen" . Het college geeft aan dat de ZBB operatie voldoende structurele besparingen heeft opgeleverd om in de begroting 2010 tot een sluitend meerjarenperspectief te komen. Maar in 2012 wordt een verdere vermindering van inkomsten verwacht, wat het noodzakelijk maakt om aan het bezuinigingsproject een vervolg te geven. De toelichting op de ontwikkeling van de lasten en baten is vooral technisch van aard.

³ Deze aanpak is opmerkelijk, omdat het externe adviesbureau in opdracht van het college en het lijnmanagement werkte.

⁴ Deze informatie ontleen wij aan het onderzoeksrapport 'Anders kijken Anders kiezen' (pagina12). Omdat later in het programma-akkoord is besloten de Kadernota inhuur op te schorten tot 2012, is dit stuk door ons niet ingezien.

Het college noemt voor het vervolgtraject drie sporen:

- Verdere verbetering doelmatigheid;
- Vergroten doeltreffendheid;
- Het maken van politieke keuzes met betrekking tot rol en taken van de overheid

In bijlage 1 bij onze brief is opgenomen hoe deze sporen in hoofdstuk 3 van de Najaarsnota specifiek zijn gemaakt.

De behandeling van de Najaarsnota leidde tot de aanneming op 1 december 2010 van een motie waarin het college werd uitgenodigd om uiterlijk in februari 2010 met een nota te komen op basis waarvan een politieke discussie over de gemeentelijke taken kan worden gevoerd. Verder werd op die datum een amendement aangenomen over de realisatie van de drie hiervoor genoemde sporen en de rol van de raad daarbij⁵. Daaraan werd gekoppeld een aanvullend bezuinigingsbedrag van in totaal € 5 miljoen, te presenteren in de Voorjaarsnota 2010. Tevens werd vast gelegd dat € 1,5 miljoen van de bezuinigingsdoelstelling gerealiseerd wordt door een vermindering van het budget voor personele uitgaven voor dit bedrag.

Op 15 december 2009 heeft de raad het college geïnformeerd over zijn reactie op de hiervoor vermelde actiepunten van het adviesbureau, waarbij het aangaf op welke wijze de uitvoering van motie 15 zou worden afgemaakt. De kern daarvan was het verdiepen van de doorlichting. De brief waarmee dit gebeurt is gedateerd 16 november en was dus in feite achterhaald door de motie en het amendement naar aanleiding van de najaarsnota. Niettemin verdient vermelding de toezegging van het college dat de verdieping van de programmadoorlichting tot keuzes moet kunnen leiden die door de nieuwe raad gemaakt kunnen worden. Dat voorwerk zou een onderdeel zijn van het overdrachtdossier aan de nieuwe raad en het nieuwe college. Dit dossier zou 1 maart 2010 worden vastgesteld.

2.4 OVERDRACHTDOSSIER EN VAK (2)

In het overdrachtdossier (maart 2010) zijn zes activiteiten genoemd, waarmee het project “Anders kijken, anders” kiezen wordt voortgezet. Deze activiteiten sluiten aan op de actiepunten van het adviesbureau van 23 oktober 2010 en op de “sporen” die zijn genoemd in de najaarsnota (zie bijlage 1). De gekozen bewoordingen zijn iets anders, de inhoud komt in grote mate overeen:

- ZBB, transparantie en uitvoering financiële functie: planning en controlcyclus beter aansluiten op organisatie en eenvoudiger maken, elke vier jaar de lucht uit de begroting halen door middel van ZBB, innovatief werken om geld terug te verdienen;
- Versterking sturing door instrumenten: versterken prestatieafspraken met partners en doorontwikkeling prestatie-indicatoren;
- Ambities en rollen gemeente en samenleving: een regiegemeente of juist een gemeente die zelf de uitvoering in de hand houdt ?
- Aanpak gevolgen crisis: alle programma’s doorlichten.
- Transparantie financiën: betere ramingen door verbetering doorbelastingsystematiek.

⁵ Besluitenlijst raadsvergadering 1-12-2009.

Hieraan werd toegevoegd dat de door de raad gevraagde extra bezuinigingen van € 5 miljoen (amendement 1-12-2010) betrokken zouden worden bij het definitieve bezuinigingsscenario, dat als input zal dienen voor de programma begroting en de najaarsnota.

Op 3 maart is door de directie aan de raad per brief een overzicht van bezuinigingsvoorstellen en zoekrichtingen voor verdere bezuinigingen gestuurd. Bij deze brief zijn diverse bijlagen gevoegd, waarin de bezuinigingen zijn gespecificeerd en waarin ook kort de consequenties ervan worden vermeld. Bij een aantal posten wordt aangegeven dat de realisatie afhangt van overleg met derden (bijvoorbeeld bij overdracht van taken) of van marktomstandigheden(bijvoorbeeld bij aanbestedingsvoordelen). De directie heeft zijn voorstellen op 4 maart 2010 gepresenteerd aan het demissionaire college en de nieuwe raad. Deze voorstellen zijn aangeduid als VAK(2), wat staat voor voorzetting “Anders kijken, anders kiezen”.

De directie zegt dat bij de doorlichting eerst is uitgegaan van een evenredige bezuinigingsmethode. Dit hield in, dat in werkgroepen per subgroep is uitgezocht wat de gevolgen en oplossingen zijn bij 5%, 10% en 15% bezuinigingen vanaf 2012. Toen duidelijk werd dat deze methode “niet altijd tot de mogelijkheden behoort” is ervoor gekozen meer uit te gaan van de vraag “doe je bepaalde dingen wel of niet?”. Op basis van discussies in werkgroepen zijn de bezuinigingen uiteindelijk onderscheiden naar:

- Opschonen: fouten uit begrotingsadministratie halen;
- Slimmer werken: hetzelfde volume aan uitvoering halen, zonder pijn voor de Lelystedeling;
- Bezuinigingsoptie op regulier en prioriteiten⁶: taakstellingen bij instellingen en organisatie, heroverweging van verantwoordelijkheden van gemeente en derden, door rijk opgedragen taken uitvoeren op minimumbasis;
- Personeel: als vuistregel is aangehouden dat een bezuiniging een personele component heeft van 15%;
- Verhoging van ontvangsten: mogelijkheden om de inkomsten te verhogen.

Het totaal van de voorstellen van de directie komt uit op € 14,3 miljoen. De verdeling van dit bedrag is opgenomen in tabel 1.

tabel 1. Bezuinigingsvoorstellen VAK (2) in totalen, te realiseren in 2014	
1. Opschonen	558.589
2. Slimmer werken	1.961.620
3. Regulier	4.313.450
4. Bezuiniging prioriteiten	3.487.255
5. Inkomsten verhogen	1.730.150
6. Taakstelling personeel	2.250.000
Totaal	14.301.064

⁶ Er wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere activiteiten en prioriteiten. Prioriteiten zijn door het college als zodanig bestempeld. De rest betreft reguliere activiteiten.

De voorstellen zijn volgens de directie “hard”, in de zin van technisch uitvoerbaar. Tevens is aangegeven dat de personele taakstelling volgend is op de vermindering van taken, ofwel direct voortvloeit uit vermindering van wat de gemeente doet.

Van het bedrag van € 1,9 miljoen voor slimmer werken is € 1,7 miljoen afkomstig van het programma schoon, heel en veilig. Voor de programma's Jeugd voorop en Economie, werk en inkomen worden geen voorstellen gedaan op dit onderdeel.

In een bijlage bij zijn notitie noemt de directie zoekrichtingen voor verdere bezuinigingen, die naar schatting in totaal een bedrag kunnen opleveren van ongeveer € 9 miljoen. Daarmee zijn ten opzichte van de gedane voorstellen alternatieven beschikbaar.

2.5 COLLEGEPROGRAMMA

Het college programma bevat een bezuinigingspakket dat begint met € 0,9 miljoen in 2010 en oploopt tot € 10,7 miljoen in 2014. Daarnaast zijn per programma zoekopdrachten geformuleerd voor verdere bezuinigingen. Deze moeten ruimte gaan opleveren voor het opvangen van tegenvallers en voor nieuw beleid.

Het totaal van de bezuinigingen is opgenomen in tabel 2.

tabel 2. Bezuinigingsvoorstellen college programma

	2010	2012	2012	2013	2014
Opschonen	558.589	558.589	558.589	558.589	558.589
Slimmer werken		490.405	1.961.620	1.961.620	1.961.620
Taakstelling personeel	375.000	768.675	4.219.400	4.319.400	4.369.400
Activiteiten		1.554.700	2.264.700	2.664.700	2.864.700
Vermindering subsidies instellingen			1.000.000	1.000.000	1.000.000
Totaal	933.589	3.372.369	10.004.309	10.504.309	10.754.309

Voor het bepalen van de aanvaardbaarheid van besparingen is een beslisboom gemaakt, die afbraak van effectief sociaal beleid uitsluit, evenals verhoging van lasten. In het collegeprogramma wordt gesteld dat

bewust niet voor de kaasschaafmethode wordt gekozen maar voor taakstellende opdrachten aan de organisatie⁷.

De voorstellen borduren voort op de voorstellen uit de doorlichting (VAK2). De bedragen in het collegeprogramma voor opschonen en slimmer werken zijn gelijk aan die in de voorstellen van de doorlichting (VAK2). De taakstelling voor personeel is bijna twee maal zo hoog dan het dienovereenkomstige voorstel uit de doorlichting (VAK2) en de bedragen voor activiteiten komen uit op 36% van het voorstel uit de doorlichting (VAK2). Er is dus gekozen voor aanzienlijk minder bezuinigen op taken en aanzienlijk meer bezuinigen op de interne organisatie. De post verhoging inkomsten van de doorlichting (VAK2) is in zijn geheel niet meegenomen.

Zowel de taakstellingen als de bezuinigingen op activiteiten zijn in een bijlage bij het collegeprogramma specifiek gemaakt.

De taakstelling voor bezuiniging op personeel is verbijzonderd als volgt:

tabel 3. Taakstelling personeel volgens college programma				
Specificatie	2011	2012	2013	2014
vermindering op basis van activiteiten	388.657	566.175	666.175	716.175
nieuwe overheid		434.700	434.700	434.700
vermindering formatie beleid		350.000	350.000	350.000
idem project/ wijkmanagement		350.000	350.000	350.000
idem ondersteuning college	380.000	380.000	380.000	380.000
idem inzet bij projecten		938.525	938.525	938.525
vereenvoudiging controle processen		100.000	100.000	100.000
terugbrengen overlegmomenten		500.000	500.000	500.000
invoeren shared service		600.000	600.000	600.000
totaalbedrag	768.657	4.219.400	4.319.400	4.369.400

Een deel van taakstellingen is te herleiden tot de hiervoor vermelde actiepunten. Bij de berekening van de taakstelling als gevolg van bezuiniging op activiteiten is ervan uitgegaan dat de personele bezuiniging gemiddeld 25% belooft van de bezuinigingen op activiteiten. Er is niet is aangegeven waarop deze aanname is gebaseerd. De directie hanteerde zoals vermeld 15% als vuistregel. Kijkend naar de activiteiten die in het college programma zijn ingeboekt voor 2011 zetten wij vraagtekens bij het percentage van 25. Het komt ons

⁷ Collegeprogramma pagina 12.

hoog voor, omdat in de voorstellen van het college aanzienlijk posten voorkomen waaraan naar onze mening geen personele component is verbonden, dan wel een geringe⁸.

Het voornemen is bij de najaarsnota 2010 met een (gedragen) plan te komen over de invulling van deze taakstellingen, waarbij ook alternatieven worden aangegeven⁹. Uitgangspunt is het voor 50% niet invullen van vacatures. De relatie met taakvermindering als gevolg van bezuiniging moet worden gelegd door interne verschuivingen en mobiliteit. Voorgesteld wordt het in de begroting opgenomen budget voor inhuur van externen te gebruiken voor knelpunten als gevolg van personele taakstellingen.¹⁰

Tenslotte verdient vermelding dat in bijlage 1 bij het Collegeprogramma een aantal uitgangspunten en spelregels voor de bezuinigingen zijn geformuleerd. Deze zijn als bijlage bij onze brief gevoegd (bijlage 2). Wij vinden deze spelregels helder geformuleerd. Ze vormen naar onze mening een goede leidraad bij het maken van keuzes.

2.6 BEVINDINGEN

Onze belangrijkste bevindingen met betrekking tot het bezuinigingsproces zijn:

- Het onderzoek “Anders kijken, anders kiezen” leverde behalve bezuinigingsvoorstellen ook een aantal gemeentebrede thema’s op die tot verhoging van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen leiden;
- De bezuinigingsvoorstellen van het rapport “Anders kijken, anders kiezen” die voortvloeiden uit het ZBB onderzoek (in totaal tot een bedrag van € 4 miljoen) hebben vooral betrekking op opschoning van de begroting;
- Naar aanleiding van het rapport “Anders kijken anders kiezen” besloot het college tot voortzetting van het onderzoek. Daarbij werd het accent gelegd op doorlichting. Tevens werden de gemeentebrede thema’s opgepakt. Deze thema’s werden ingedeeld in drie sporen.
- In december 2009 nam de raad een amendement aan, waarin het college werd uitgenodigd naar € 5 miljoen extra bezuinigen te zoeken;
- Een onderzoek van de directie leidde in maart 2010 tot bezuinigingsvoorstellen die tezamen op een bedrag van € 14,3 miljoen uitkwamen. Daarnaast is een aantal suggesties gedaan voor verdere bezuinigingen;
- In de VAK(2) bezuinigingsvoorstellen van de directie worden kort de consequenties vermeld;

⁸ Bijlage 2 bij het collegeakkoord. Wij doelen op de posten Treasury- voordeel (€ 300.000) en compensatie tafeltje dekje (€84.000). Daarnaast is een post van € 90.000 opgenomen voor stroomlijning marketing en acquisitie. Deze bestaat zelf uit bezuiniging op personeel. Daar kan dus niet nog eens een component van 25 % bovenop worden gezet. Tenslotte betwijfelen wij of de post primair openbaar onderwijsbedrag (€ 300. 000) wel personele gevolgen heeft.

⁹ Later is besloten geen Najaarsnota uit te brengen. We gaan er dus vanuit dat de desbetreffende informatie in de begroting zal worden opgenomen.

¹⁰ Paragraaf 2.4.1. Collegeprogramma

- Het college- akkoord bevat bezuinigingen tot een bedrag van € 10 miljoen. Daarvan heeft een relatief groot deel betrekking op taakstellingen in de personele sfeer. Het bedrag aan bezuinigingen in termen van activiteiten is vergeleken met de voorstellen van de directie gering;
- De raad is diverse malen geïnformeerd over de voortgang van het bezuinigingsproces.

3. DE VOORSTELLEN VAN DE BEGROTING 2011-2014

Nadat wij de stukken voorafgaand aan de begroting hadden bestudeerd, probeerden wij aan de hand van de begroting de volgende vragen te beantwoorden:

- Hoe is het totaal te bezuinigen bedrag bepaald ?
- Zijn de individuele bezuinigingsvoorstellen duidelijk en voldoende onderbouwd?
- Wordt inzicht gegeven in het geheel van de bezuinigingen ?
- Hoe verhouden de bezuinigingen zich tot de door de raad vastgestelde moties en de daaropvolgende afspraken ?

3.1 HET TE BEZUINIGEN BEDRAG

Over het in totaal te bezuinigen bedrag (€ 10 miljoen in 2014) is in de begroting opgemerkt dat dit een redelijke schatting is van wat van voldoende moet zijn. Bij deze schatting is uitgegaan van de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds tot 2012. Er bestaat hierover grote onzekerheid, omdat de algemene uitkering voor de jaren na 2012 nog niet bekend is. Naarmate de bezuinigingen bij het rijk hoger uitvallen zal de algemene uitkering dalen. In de programma's zijn daarom zoekopdrachten opgenomen naar verdere bezuinigingen. Toegezegd wordt, dat in de Kadernota 2012 - 2015 extra bezuinigingsvoorstellen aan de raad zullen worden voorgelegd. Dit lijkt ons een goede benadering.

3.2 DE DUIDELIJKHEID EN DE ONDERBOUWING VAN INDIVIDUELE VOORSTELLEN

De individuele bezuinigingen zijn per programma opgenomen onder een apart kopje. De teksten vinden wij duidelijk.

Op pagina 1 van de begroting is te lezen dat bezuinigingen aanwijsbaar moeten zijn en uitvoerbaar. Daaraan wordt toegevoegd dat taakstellingen zonder invulling en onderbouwing alleen voor het meerjarenperspectief worden geaccepteerd (en dus niet voor de begroting). Uit de voorstellen per programma blijkt dat er desondanks twee taakstellingen in de begroting 2011 zijn opgenomen, te weten een taakstelling personeel (€ 999.000) en een taakstelling slimmer werken (€ 490.000)¹¹. Eerstgenoemde taakstelling is volgens het programma-akkoord opgenomen om maximaal gebruik te kunnen maken van natuurlijk verloop. Ze is niet gekoppeld aan de omvang van bezuinigingen op activiteiten maar op een raming van het personeelsverloop. Feitelijk houdt deze taakstelling in dat vacatures niet zullen worden opgevuld.

¹¹ Wij vatten het begrip taakstelling hier op als een in de begroting opgenomen totaalbedrag, waaraan een opdracht aan het college tot concretisering is verbonden. In ons gesprek met de gemeentesecretaris en de concerncontroller is erop gewezen, dat het in de begroting opgenomen bedrag voor de taakstelling personeel conform het collegeakkoord berekend is aan de hand van het verwachte personeelsverloop en in die zin dus concreet is. Daaraan werd toegevoegd dat de taakstelling voor slimmer werken ook in overeenstemming is met de doorlichting VAK2 voorstellen. Dit laat echter onverlet dat de begroting geen informatie bevat over de aanwijsbaarheid en de uitvoerbaarheid van de taakstellingen.

Voor de jaren 2012 en later zijn grote bedragen aan taakstellingen opgenomen, met name in de personele sfeer (oplopend tot € 4,3 miljoen). Het voornemen, opgenomen in het collegeprogramma, om in het kader van de begroting 2011 met een plan te komen voor de invulling van deze taakstellingen is nog niet waargemaakt.

Tijdens ons gesprek met de gemeentesecretaris en de concerncontroller werd aangegeven dat het de bedoeling is de raad in de kadernota 2012 -2015 nader over invulling de personele taakstelling te informeren.

3.3 HET GEHEEL VAN DE BEZUINIGINGEN

Hoofdstuk 2 van de begroting begint met een overzicht van middelen op programmaniveau. Daarin zijn onder de verzamelnaam wijzigingen per programma de volgende categorieën onderscheiden:

- Bezuiniging
- Nieuw beleid
- Onontkoombaar
- Wettelijk

De temen “wettelijk” en “onontkoombaar” zijn in de begroting niet gedefinieerd. Een uitleg van deze termen is gevonden in de Voorjaarsnota 2010 (pagina 9): “wettelijk” betekent door de wet opgelegd, “onontkoombaar” wordt opgevat als onvermijdelijk op te lossen knelpunten, vrijwel altijd als gevolg van van buitenaf komend onheil. Onder de term “bezuiniging” blijken niet alleen posten opgenomen te zijn die te maken hebben met de bezuinigingen van het collegeakkoord maar ook “bezuinigingen” die nodig zijn voor herschikkingen binnen de begroting en voor de realisatie van nieuw beleid, alsmede meevallers in de ontvangsten sfeer. Dit vertroebelt het inzicht naar onze mening in grote mate.

In tabel 4 hebben wij geprobeerd het verband te leggen tussen de bedragen die in de financiële overzichten per programma zijn opgenomen (voor programma 1: zie pagina 10 ; overige programma's dienovereenkomstig) en de bezuinigingen opgenomen het totaal overzicht van middelen op pagina 8 van de begroting¹².

¹² Wij merken hierbij nog op dat het in de tekst van de begroting genoemde bezuinigingsbedrag van € 6,6 miljoen (pagina 6) niet is te herleiden tot het totale middelenoverzicht. In een gesprek dat wij met de concerncontroller hadden, is gewezen op de technische toelichting aan de raad over de begroting. Bij die gelegenheid is een presentatie gegeven, waarin te zien is hoe de € 6,6 miljoen is opgebouwd.

tabel 4. Totaaloverzicht van bezuinigingen¹³

programma's 2011	activiteiten	overdrachten	uitbesteding	personeel	slimmer	opschonen	meer baten	totaal
Iedereen telt mee		244					115	359
Op weg met talent		36	261			188	1723	2208
Leefbare stad	690		67					757
Sterke stad	90						15	105
Veilige stad			183					183
Voor de Lelystedeling	420		100	999	490	559	3694	6262
Totaal	1200	280	611	999	490	747	5547	9874
programma's 2014	activiteiten	overdrachten	uitbesteding	personeel	slimmer	opschonen	meer baten	totaal
Iedereen telt mee		583					280	863
Op weg met talent		137	261			188		586
Leefbare stad	2232							2232
Sterke stad	75						33	108
Veilige stad		217	183					400
Voor de Leystedeling	300			4806	1029	559	1745	8439
totaal	2607	937	444	4806	1029	747	2058	12628

De bedragen in de laatste kolom van tabel 4 zijn terug te vinden in het totaaloverzicht van middelen op pagina 8 van de begroting. De twee schuin- en vetgedrukte bedragen in deze kolom wijken af, respectievelijk omdat twee bezuinigingen ten onrechte niet als zodanig zijn ingedeeld (dit betreft het bedrag € 105.000) en omdat een bezuiniging van € 1 miljoen in onze ogen ten onrechte onder onontkoombaar is geboekt (dit betreft de post 2232).

De eerste drie kolommen betreffen specifiek aangewezen ombuigingen van lasten. Het overzicht laat zien dat deze voor 2011 afgerond € 2 miljoen bedragen. De kolommen personeel, slimmer (werken), opschonen en baten betreffen algemeen geformuleerde taakstellingen, administratieve ombuigingen en meevallers aan de ontvangstenkant.

¹³ Onder overdrachten vallen subsidies en vergelijkbare posten. Tot bezuiniging onder het kopje uitbesteding zijn gerekend verlagingen die te maken hebben met opdrachten van de gemeente aan derden

3.4 DE RELATIE VAN DE BEZUINIGINGEN MET DE MOTIES EN HET DAAROP VOLGENDE PROCES

De bedoeling van ZBB onderzoek is het verhogen van efficiency. De doorlichting (VAK2) is vooral gericht op het beoordelen van maatschappelijke effecten en het heroverwegen van taken op die basis¹⁴. Ons beeld is dat er vanaf de aanname van motie 15 weliswaar heel veel in kaart is gebracht en dat er veel discussie heeft plaats gevonden, maar dat daarbij meer het accent lag op inventariseren dan op diepgravend onderzoek.

Uit de begroting is niet af te leiden in hoeverre wel of niet is voldaan aan de uitvoering van motie 15. Op de aanpak van ZBB en doorlichting wordt in de begroting niet ingegaan en ook de relatie met het collegeprogramma wordt niet gelegd. Ook is het moeilijk om uit de begroting af te leiden hoe is omgegaan met de hiervoor genoemde actiepunten en de daarop gebaseerde “sporen” die zijn beschreven in de najaarsnota 2009. Dit alles bemoeilijkt in onze ogen de oordeelsvorming over de bezuinigingen in de raad.

Ons is meegedeeld dat in de begroting de lijn van het collegeakkoord is doorgetrokken. Dit akkoord is op 20 april 2010 aan de orde geweest in de raad, maar werd niet door de raad vastgesteld en geldt dus niet als formeel kader van de raad. Dit maakt het naar onze mening nog belangrijker om in de begroting uiteen te zetten hoe het bezuinigingspakket is opgebouwd en tot stand gekomen. Op die wijze wordt duidelijk hoe de voorliggende voorstellen zich verhouden tot de door de raad vastgestelde moties enerzijds en het collegeprogramma anderzijds. Vaststelling van de begroting creëert dan duidelijkheid over de kaders voor de komende jaren.

Wij hebben vastgesteld dat de bezuinigingen op activiteiten die zijn genoemd in het collegeprogramma alle in de begroting terugkomen. De toelichting bij deze posten is duidelijk. Ook stelden wij vast dat een aantal actiepunten en sporen terug komt in de zoekopdrachten. Hetzelfde geldt voor de in het voortraject expliciet genoemde dossiers (bijvoorbeeld onderhoud openbare ruimte en onderhoud gebouwen, bijstand en woningbouw). Gewenste verbanden zijn derhalve wel aanwezig, maar het is zeer bewerkelijk om ze uit de begroting te halen en om ze te beoordelen, omdat de desbetreffende informatie verspreid in de teksten staat en totaaloverzichten waarin deze verbanden duidelijk worden gelegd ontbreken.

3.5 BEVINDINGEN

Onze belangrijkste bevindingen met betrekking tot de bezuinigingsvoorstellen van de begroting 2011-2014 zijn:

- Het huidige bezuinigingsbedrag van € 10 miljoen is een schatting. Wij vinden het een goede keuze dat zoekopdrachten zijn gegeven voor verdere bezuinigingen;
- De teksten van de individuele bezuinigingsvoorstellen zijn duidelijk;
- Personele taakstellingen omvatten een zeer aanzienlijk deel van het totaal aan bezuinigingen en zijn anders dan werd toegezegd nog niet verder ingevuld;
- De taakstelling “slimmer werken” is nog niet concreet gemaakt;

¹⁴ Brief van het college aan de raad van 17 juli 2009, kenmerk U09-12043

- In de begroting ontbreekt een duidelijke samenvatting van de bezuinigingen in relatie tot geldende kaders. Het blijft daarmee onduidelijk wat de kaders zijn;
- Uit de begroting is niet af te leiden in hoeverre ZBB onderzoek en doorlichtingonderzoek heeft plaatsgevonden.
- Bij het ZBB onderzoek heeft het accent gelegen op opschonen van de begroting en bij de doorlichting op inventarisatie van bezuinigingsmogelijkheden. Daarmee is afgeweken van de opzet die in juli 2009 door het college aan de raad is voorgelegd¹⁵. Daarin lag het accent op respectievelijk onderzoek doen naar efficiencyverhoging en onderzoek doen naar maatschappelijke effecten in relatie tot de taken van een moderne overheid.
- Uit de begroting wordt niet duidelijk hoe het ervoor staat met betrekking tot de onderzoeken naar gemeentebrede thema's.

¹⁵ Zie de onder 2.1 aangehaalde brief van 7 juli 2009.

4. HET INTERNE PROCES

4.1 GEVOLGDE METHODEN

Wij hebben nagevraagd of er naast de beschreven aanpak zoals die uit de stukken blijkt nog methoden zijn ontwikkeld voor het ZBB onderzoek en het doorlichtingonderzoek. Dit bleek niet het geval te zijn. Tot nu toe is uitgegaan van inventarisaties en discussies aan de hand van een aantal algemene richtlijnen. Het lijkt ons van belang te overwegen of ten behoeve van het verdere proces meer specifieke methoden nodig zijn¹⁶. Wij denken dat een meer op onderzoek gerichte aanpak toegevoegde waarde kan hebben. In de gesprekken die wij voerden is aangegeven dat in de eerste stappen van het proces bewust is gekozen voor de oogst van “laaghangend fruit”. Dat verderop in het proces meer specifieke methoden nodig kunnen zijn werd onderschreven.

4.2 DE VASTLEGGING VAN HET PROCES

Aan de hand van de ons ter beschikking gestelde stukken hebben wij van het bezuinigingsproces een goed beeld kunnen krijgen. Wij hebben nagevraagd of de diverse stappen in het proces en de tussentijdse resultaten die daaruit voortvloeiden zijn vastgelegd en goed navolgbaar zijn. Wij hebben het beeld gekregen dat dit het geval is. Op enkele posten hebben wij nadere financieel technische toelichting gevraagd. Wij kregen duidelijke antwoorden.

4.3 INTERNE TOETS

De regie van het bezuinigingsproces is op concernniveau gelegd. Wij vroegen op welke wijze door de afdelingen ingediende bezuinigingsvoorstellen in het kader van de doorlichting (VAK2) zijn getoetst. Ons is meegedeeld dat een toets plaatsvond op rekenkundige juistheid en aansluiting op de begroting en dat geleverde toelichtingen zijn getoetst op logica, in de zin van duidelijkheid en consistentie.

¹⁶ In de vakliteratuur zijn diverse methoden voorhanden. Deze kunnen op maat worden toegesneden.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 CONCLUSIES

Onze belangrijkste conclusie is dat begroting 2011-2014 weliswaar een sluitend financieel perspectief oplevert, maar dat daarin op dit moment nog onvoldoende informatie aanwezig is om tot een goed afgewogen oordeel te komen over het totale bezuinigingspakket. Ook over de haalbaarheid van de personele taakstellingen en die voor slimmer werken is in relatie tot de vermindering van taken of activiteiten in de begroting geen concrete informatie te vinden. Dit is een risico voor de begroting, maar dat niet alleen. Als er sprake is van te hoge personele taakstellingen in relatie tot bezuinigingen op taken of activiteiten, kan dat gevolgen hebben in termen van frictie en onzekerheid in de organisatie. Door de forse personele herstructurering die moet worden uitgevoerd is er ook een risico op kwaliteitsverlies, waardoor de uitvoering van taken onder druk komt te staan.

Onze verdere conclusies zijn:

1. De inventarisatie in het kader van de doorlichting (Vak2) heeft een breed scala aan bezuinigingsmogelijkheden opgeleverd.
2. Er zijn in het collegeprogramma duidelijke kaders gesteld ten aanzien van de richting waarin de bezuinigingen moeten worden gezocht.
3. In de begroting 2011 -2014 zijn nog relatief weinig bezuinigingen concreet ingevuld.
4. De begroting 2011-2014 bevat een naar verhouding hoog bedrag aan taakstellingen, waarvan de haalbaarheid nog niet is aangetoond.
5. Onder de term “bezuiniging” is in de begroting ook begrepen het opschonen van de begroting. Eveneens zijn meevallers in de sfeer van baten eronder gerangschikt. Dit vertroebelt het inzicht.
6. Er is in de loop van het proces vanaf motie 15 tot heden een forse verschuiving opgetreden in de bezuinigingsrichting van bezuiniging op activiteiten naar personele bezuinigingen, waarbij de formatievermindering een zelfstandige bezuinigingspost lijkt te worden in plaats van een afgeleide van de vermindering van taken.
7. In de begroting worden de bezuinigingen niet samengevat en toegelicht, waardoor niet duidelijk wordt in hoeverre aan de condities van motie 15 wordt voldaan en aan het amendement van 1 december 2009. Ook blijkt niet hoe het ervoor staat met betrekking tot de gemeentebrede thema's.

5.2 AANBEVELINGEN

1. Wij bevelen de raad aan het college op te dragen te (doen) expliciteren, op grond van welke kaders de bezuinigingsvoorstellen uit de begroting 2011-2014 tot stand zijn gekomen en hoe deze kaders zich verhouden tot de door de raad aangenomen moties enerzijds en het collegeprogramma anderzijds.
2. In het verlengde hiervan bevelen wij de raad aan het college op te dragen om:
 - De komende jaren in de paragraaf bedrijfsvoering - of wellicht in een afzonderlijke paragraaf bezuinigingen - het geheel van de bezuinigingen toe te lichten, zodat de raad zelfstandig kan toetsen en volgen of de bezuinigingsdoelstellingen worden waargemaakt, zowel in kwantitatieve zin en qua methodiek, als in inhoudelijke zin.
 - In genoemde toelichting op de bezuinigingsvoorstellen zou ook ingegaan kunnen worden op de mate van concretisering van taakstellingen en op de haalbaarheid van de verschillende posten in het meerjarenperspectief.
 - Tevens kunnen de gemeentebrede thema's aan de orde komen die in het kader van het bezuinigingstraject worden opgepakt.
3. Wij bevelen het college aan te overwegen of ten behoeve van het verdere proces van bezuinigingen meer specifieke methoden nodig zijn, zoals bijvoorbeeld een meer op onderzoek gerichte aanpak in aanvulling op de inventarisaties die reeds hebben plaatsgevonden.

6. BESTUURLIJKE REACTIE



Aan de Rekenkamer van de gemeente Lelystad

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk U10-22911	datum 19 OKT. 2010
behandeld door R. van Reijswoud	doorkiesnummer 0320-278254	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Collegereactie rekenkamerrapport "Quick scan bezuinigingen"			pr-nummer

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 7 oktober 2010 ontvingen wij de conceptrapportage "Quick Scan Bezuinigingen". Wij reageren hierop zoals toegezegd op 12 oktober j.l. binnen de in de verordening gestelde termijn. Op 12 oktober hebben wij ook aan u kerbaar gemaakt dat wij verwachten dat de rekenkamer zich houdt aan de eigen verordening en dat u een werkwijze hanteert die constructief bijdraagt aan de verhouding tussen de bestuursorganen.

Ten aanzien van het rapport kunnen wij constateren dat u tot de conclusie bent gekomen dat de voorbereidingen van de bezuinigingsoperatie op een consistente wijze zijn uitgevoerd. Deze conclusie delen wij uiteraard, maar wij realiseren ons hierbij terdege dat het maken van het plan en het uitvoeren ervan 2 verschillende zaken zijn. In onze begroting hebben wij dan ook het principe verwerkt dat taakstellingen en stelposten alleen in het meerjarenperspectief kunnen worden opgenomen. In uw rapport (pagina 13) stelt u dat ondanks dit principe toch in het jaar 2011 een tweetal taakstellingen is opgenomen, te weten de -VAK2-categorie- "slimmer werken" en "personeel". Deze weergave is onjuist. De post "slimmer werken" betreft een verzamelnaam van een groot aantal concreet uitgewerkte aanpassingen in processen en procedures waarvan de financiële consequenties op boekingsniveau in de begroting zijn verwerkt. Deze zijn naar onze mening niet als taakstellend aan te merken. De post "personeel" betreft grotendeels een reductie van de personele begroting op basis van leeftijdsgebonden uitstroom. Op basis van het in stand houden van de vacaturestop is deze bijstelling van de begroting geen wens of taakstelling, maar een gegeven. Deze bijstelling van de begroting is vervolgens met 10% verhoogd omdat de ervaring leert dat ook andere motieven dan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd leiden tot vertrek van medewerkers. *Op een later moment zullen wij u een overzicht voorleggen van taken die niet meer uitgevoerd zullen worden.*

Op pagina 15 stelt u dat de oordeelsvorming van de raad over de bezuinigingen wordt bemoeilijkt doordat niet wordt aangegeven hoe is omgegaan met de diverse moties betreffende dit onderwerp uit de voorgaande raadsperiode en de aan de raad verstrekte informatie over bezuinigingsmogelijkheden. Naar onze mening zijn deze zaken verwerkt in het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord vormt een integraal en afgewogen beleidsdocument, dat als belangrijkste bouwsteen heeft gediend voor de begroting. Het in deze begroting terugrijpen op documenten en besluiten uit de vorige raadsperiode die

Gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB Lelystad
T 0320 27 89 11
F 0320 27 82 45
www.lelystad.nl
gemeente@lelystad.nl

ons kenmerk
U10-22911

datum

pagina
2



aan het coalitieakkoord voor de huidige raadsperiode ten grondslag hebben gelegen doet naar onze mening afbreuk aan de integraliteit van het coalitieakkoord als richtinggevend document voor deze raadsperiode.

In paragraaf 5.2 van de quick scan geeft u aan dat u van mening bent dat de bezuinigingsoperatie op diverse plaatsen in de begroting is verwerkt en er geen totaaloverzicht te verkrijgen is. Om aan deze informatiebehoefte tegemoet te komen zullen wij bezien of het mogelijk is om bij de Kadernota 2012 – 2015 in de paragrafen een overzicht van de realisatie van de bezuinigingen uit het coalitieakkoord op te nemen.

Wij gaan er van uit dat u bovenstaande opmerkingen kunt verwerken in uw definitieve rapportage.
Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D.G.C. van der Spek'.

D.G.C. van der Spek

de burgemeester,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Luchtenveld'.

R. Luchtenveld, locoburgemeester

7. NAWOORD VAN DE REKENKAMER

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie op de quick scan naar de bezuinigingsvoorstellen en hoopt met deze quick scan en de rekenkamerbrief bezuinigingen een bijdrage te leveren aan verbetering van financiële functie en de versterking het budgetrecht van de raad. Wij nemen kennis van de kanttekeningen die het college weergeeft in zijn bestuurlijke reactie en constateren tegelijkertijd, dat de conclusies en aanbevelingen in het rapport hierdoor geen inhoudelijke bijstelling behoeven.

Het college is van mening dat de bezuinigingsvoorstellen die in de begroting voor het jaar 2011 zijn opgenomen voor personeel (999.000 euro) en 'slimmer werken' (490.00 euro), ten onrechte door de rekenkamer als taakstellingen zijn aangemerkt. Voor de opvatting van de rekenkamer daarover verwijzen we korthedshalve naar noot 11 op pagina 13 van het rapport¹⁷. Op grond van de reactie van het college is door de rekenkamer een tekstmatige verduidelijking aangebracht onder '5.1 Conclusies'. Deze tekst luidt nu: *'Ook over de haalbaarheid van de personele taakstellingen en die voor slimmer werken is in relatie tot de vermindering van taken of activiteiten in de begroting geen concrete informatie te vinden. Dit is een risico voor de begroting, maar dat niet alleen. Als er sprake is van te hoge personele taakstellingen in relatie tot bezuinigingen op taken of activiteiten, kan dat gevolgen hebben in termen van frictie en onzekerheid in de organisatie. Door de forse personele herstructurering die moet worden uitgevoerd is er ook een risico op kwaliteitsverlies, waardoor de uitvoering van taken onder druk komt te staan'*.

Het college maakt ook enkele opmerkingen over de status van het coalitieakkoord, waarmee het collegeprogramma op hoofdlijnen 2010-2014 zal zijn bedoeld. Naar de mening van het college zijn de zaken die in de diverse moties die door de raad zijn vastgesteld, zoals die in het rapport van de rekenkamer zijn besproken, verwerkt in het coalitieakkoord. Wij verwijzen u ter zake naar paragraaf 3.4 van het rapport voor de visie van de Rekenkamer hierop. In deze paragraaf staat onder meer: *'Dit akkoord is op 20 april 2010 aan de orde geweest in de raad, maar werd niet door de raad vastgesteld en geldt dus niet als formeel kader van de raad. Dit maakt het naar onze mening nog belangrijker om in de begroting uiteen te zetten hoe het bezuinigingspakket is opgebouwd en tot stand gekomen'*.

Tot slot: de geconstateerde verschillen van opvatting tussen het college en de rekenkamer naar aanleiding van dit rapport, bieden naar de mening van de rekenkamer een uitstekende aanleiding voor een inhoudelijke discussie over het onderwerp tussen college en raad. De rekenkamer is uiteraard te allen tijde bereid om een actieve bijdrage te leveren aan een dergelijke discussie, alsmede dit rapport nader toe te lichten aan uw raad.

De Rekenkamer,

J. Bonhof, voorzitter

¹⁷ Noot 11 luidt als volgt: *"Wij vatten het begrip taakstelling hier op als een in de begroting opgenomen totaalbedrag, waaraan een opdracht aan het college tot concretisering is verbonden. In ons gesprek met de gemeentesecretaris en de concerncontroller is erop gewezen, dat het in de begroting opgenomen bedrag voor de taakstelling personeel conform het collegeakkoord berekend is aan de hand van het verwachte personeelsverloop en in die zin dus concreet is. Daaraan werd toegevoegd dat de taakstelling voor slimmer werken ook in overeenstemming is met de doorlichting VAK2 voorstellen. Dit laat echter onverlet dat de begroting geen informatie bevat over de aanwijsbaarheid en de uitvoerbaarheid van de taakstellingen."*

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSOPZET

1. Inleiding

De Rekenkamer Lelystad heeft zich naar aanleiding van de onderzoek evaluatie en doorwerking uit 2009 / 2010 voorgenomen in voorkomende gevallen ad hoc onderzoeken te initiëren met een zeer korte doorlooptijd. Deze voorgenomen rekenkamerbrief / quick scan naar de uitwerking van de ombuigingsvoorstellen bij de najaarsnota 2010 en de programmabegroting 2011 van de gemeente Lelystad is zo'n onderzoek.

Deze rekenkamerbrief / quick scan heeft tot doel om de Raad te ondersteunen bij de bespreking van de Najaarsnota 2010 en de Programmabegroting 2011 door een positief-kritische analyse van de huidige stand van zaken met betrekking tot de bezuinigingsvoorstellen en de daartoe aan de Raad verstrekte informatie. Gelet op de beperkte beschikbare tijd beperkt deze reflectie zich tot een doorkijk op hoofdlijnen, waarbij de wijze waarop het afwegingsproces getoetst en geborgd is wordt onderzocht door middel van een steekproef.

Het is de bedoeling dat de raadsleden met de resultaten van dit onderzoek beter hun positie kunnen bepalen en bij onduidelijkheden gerichter vragen kunnen stellen en extra informatie kunnen achterhalen, zodat een goede afweging in de Raad kan plaatsvinden.

2. Aanleiding

Het budgetrecht¹⁸ is een belangrijke bevoegdheid van de gemeenteraad, omdat hij hiermee de kaders van het gemeentelijke beleid bepaalt. In april 2009 heeft de Raad motie 15 aangenomen. Deze motie vraagt onder meer om een beeld van ontvangsten en uitgaven tot en met 2013. Het was de Raad op dat moment duidelijk dat de economische crisis consequenties zou hebben voor de ontvangsten en uitgaven van de gemeente Lelystad en de Raad wilde een ombuigingstraject initiëren dat zou zijn gebaseerd op een inhoudelijke overweging. Motie 15 heeft geleid tot de verschillende trajecten om de verschillende bezuinigingsmogelijkheden in kaart te brengen (ZBB, AKAK, VAK2 en VAK3). Deze trajecten krijgen hun uiteindelijke beslag in de najaarsnota 2010 en de programmabegroting 2011. Enkele raadsfracties waren in het najaar van 2009 bij bespreking van de programmabegroting 2010 niet helemaal tevreden over de eerste uitwerking van motie 15, het traject ZBB. Het realiteitsgehalte van de najaarsnota 2009 kwam toen eveneens aan de orde. Enkele fracties spraken zorg uit over de financiële toekomst. Bij de bespreking van het jaarverslag 2009 is – in aansluiting op een advies van de commissie van de Rekening - wederom gesproken over het leggen van een accent bij de kwaliteit van de stukken en de tekortkoming in het proces om tot die stukken te komen. Overeenkomstig advies van de accountant werd aangedrongen op het verbeteren van de realiteitswaarde van de begroting. Deze constatering, maar ook overige constatering van de accountant en de constatering die de Rekenkamer zelf heeft gedaan, zijn aanleiding om deze quick scan te doen uitvoeren naar de bezuinigingsvoorstellen zoals deze aan de Raad worden aangeboden.

¹⁸ Artikel 189 gemeentewet.

3. Doelstelling en afbakening

De doelstellingen van dit onderzoek worden als volgt geformuleerd:

1. Inzicht verkrijgen of de raad voldoende informatie heeft gekregen om een afgewogen standpunt in te nemen over de voorstellen die het college doet bij de NJN 2010 & Programmabegroting 2011;
2. Inzicht verkrijgen in het afwegingsproces dat in de organisatie van de gemeente Lelystad vooraf is gegaan aan de bezuinigingsvoorstellen.

Het onderzoek is afgebakend in de tijd. Het onderzoek heeft betrekking op periode medio 2009 (vanaf motie 15) tot heden.

4. Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag:

Wat is de kwaliteit van de bezuinigingsvoorstellen die bij de najaarsnota 2010 en programmabegroting 2011 aan de Raad zijn toegezonden en op welke wijze kan de Raad op basis van deze stukken sturing geven aan het bezuinigingsproces?

*Uit deze centrale vraagstelling kunnen de volgende **richtinggevende** subvragen worden afgeleid:*

1. Hoe is de Raad gedurende het traject om te komen tot bezuinigingen geïnformeerd?
2. Is deze informatie zowel kwalitatief als kwantitatief toereikend?
3. Krijgt de raad inzicht in de te verwachten effecten van de voorstellen?
4. Hoe heeft het afwegingsproces in de gemeentelijke organisatie plaatsgevonden en hoe is dit vastgelegd?
5. Hoe zijn de bezuinigingsvoorstellen onderbouwd en zijn de consequenties inzichtelijk?
6. Krijgt de Raad inzicht in bezuinigingsalternatieven?
7. Kan de Raad op basis van de ontvangen informatie een goede beslissing nemen?

5. Normenkader

De normen die wij hanteren, zijn een afgeleide van de invalshoek van waaruit we naar de onderzochte materie kijken. We kijken zoals gezegd vanuit de raad. Voor het onderzoek zal de Rekenkamer onderstaande normen hanteren.

- De Raad moet kunnen sturen en controleren: de Raad kan op basis van de aangereikte informatie een eigen afweging maken en op deugdelijke wijze invloed uitoefenen.
- De Raad heeft zowel kwantitatief als kwalitatief toereikende informatie om zich een goed oordeel te kunnen vormen over hoe de gemeente er (financieel) voorstaat: dat wil zeggen dat de aangeleverde informatie tijdig, beknopt, volledig, duidelijk, samenhangend, juist, (meerjarig) financieel onderbouwd en gericht op besluitvorming is.

- De Raad kan op basis van de aangereikte informatie een goede afweging maken
- De Raad heeft inzicht in alternatieve bezuinigingsmogelijkheden.
- De Raad heeft inzicht in de gevolgen van de voorgenomen bezuinigingen.
- De bezuinigingsvoorstellen zijn gebaseerd op een reële en deugdelijke onderbouwing evenals een navolgbaar en transparant afwegingsproces.

Gedurende het onderzoek kunnen de normen nader worden gepreciseerd of uitgebreid.

6. Coördinatie en uitvoering

Het onderzoek wordt - onder regie van de Rekenkamer - uitgevoerd door *Louis Dolmans van Dolmans opleiding en onderzoek*. Het onderzoek wordt gecoördineerd door Jan Bonhof (voorzitter van de Rekenkamer), waarbij de secretaris van de Rekenkamer - Patricia Nieuwenhuis - ondersteuning biedt. Het onderzoeksbureau stelt het rapport van bevindingen op. De Rekenkamer zal op basis hiervan een rekenkamerbrief voor de Raad formuleren, die de Raad handvatten moet geven bij de behandeling van de NJN 2010 en de programmabegroting 2011.

BIJLAGE 2 VOORTZETTING “ANDERS KIJKEN, ANDERS KIEZEN”

De drie sporen waarlangs “Anders Kijken, anders kiezen wordt voortgezet volgens de Najaarsnota.

Fase 1: Verdere verbetering doelmatigheid

- Efficiënter sturen (stapeling van sturing door de lijnorganisatie, programmatisch en projectmatig werken en wijkmanagement);
- Verbeteren P&C-cyclus;
- Opschoning administratieve procedures;
- Doorlichting projecten (breed);
- Financieel verzilveren investeringen in E-overheid;
- De organisatie van sociaal-maatschappelijke en culturele dienstverlening in de wijk door de gemeente zelf en zijn partners;
- Stapeling van sociaal maatschappelijke voorzieningen.

Fase 2: Vergroten van de doeltreffendheid

- Doorlichting van de effectiviteit van de producten;
- Benchmarking;
- Het formuleren van specifieke en meetbare bestuurlijke doelstellingen;
- Het vaststellen van bijbehorende kengetallen en prestatie-indicatoren;
- Het systematisch meten, vastleggen en bijsturen op basis van deze gegevens;
- Minder plannen, meer uitvoering.

Fase 3: Het maken van politieke keuzes met betrekking tot de rol en taken van de overheid.

Deze fase zal vooral door het nieuwe college uitgevoerd worden. Het huidige college heeft zich wel tot doel gesteld om de voorbereidende werkzaamheden te laten plaatsvinden.

Die voorbereiding zou – wat het college betreft - kunnen resulteren in:

- Een voorzet voor de discussie welk type gemeente Lelystad in de toekomst wil (regiegemeente ca.);
- De omvang van de gemeentelijke dienstverlening en de daarmee verbonden (normatieve) inzet;
- Welke mogelijkheden de gemeentebegroting op korte- en middellange termijn biedt voor het verschuiven van budgetten hetgeen resulteert in een concreet te besparen budget.

BIJLAGE 3 UITGANGSPUNTEN EN SPELREGELS VOLGENS PROGRAMMA-AKKOORD

Uitgangspunten :

- 1) Het gaat om een structurele bezuiniging van € 10,0 miljoen die op 1 januari 2012 gerealiseerd moet zijn.
- 2) De bezuiniging moet gerealiseerd worden zonder dat daarbij gedwongen ontslagen vallen.
- 3) Onder meer om maximaal gebruik te kunnen maken van natuurlijk verloop en beleidsruimte te houden zullen ook voor 2010 en 2011 al taakstellingen opgenomen zijn.
- 4) De bezuinigingen mogen effectief sociaal beleid niet aantasten en mogen niet leiden tot directe lastenverzwaring voor de burger.
- 5) We streven naar een compacte nieuwe overheid, die effectief en doelmatig werkt. Dat betekent dat we primair bezuinigen op die taakvelden die we niet tot het primaire aandachtgebied van overheidsbemoeienis vinden horen, tenzij dit leidt tot het aantasten van effectief sociaal beleid of tot directe lastenverzwaring voor de burger. We kijken daarbij naar wat we in de toekomst nog nodig denken te hebben en niet wat er in het verleden nodig is geweest.
- 6) Bezuinigen doen we bij voorkeur niet op onze focuspunten:
 - wie de jeugd heeft, heeft de toekomst;
 - een aantrekkelijke stad heeft de toekomst;
 - zonder werk geen welzijn;
 - iedereen doet mee.
- 7) De bezuinigingsvoorstellen bouwen voort op AKAK en VAK2; we gaan geen werk over laten doen.
- 8) Verschillende gevallen verschillend behandelen, dus zo min mogelijk generieke maatregelen en geen kaasschaaf methode hanteren.
- 9) Geen bezuiniging zonder het benoemen van de consequentie. De bezuinigingen moeten voornamelijk tot stand komen door het schrappen van taken of door redesign van voorzieningen.
- 10) Een deel van de bezuinigingen zal gevonden moeten worden door te bezuinigen op management- en coördinatiekosten, daarnaast zal kritisch worden gekeken naar projectsubsidies uit het verleden.
- 11) Voor de toekomst geldt een strikt nieuw voor oud beleid, geen nieuwe aanvraag als er niet tegelijkertijd iets ouds geschrapt wordt.
- 12) Om bezuinigingsvoorstellen met een direct extern effect te kunnen beoordelen is daarnaast een afwegingskader of meetlat nodig. Hiervoor is een beslisboom opgesteld.

Spelregels:

- 1) Niet bezuinigen op dingen die je niet begrijpt (wat doet die ambtenaar eigenlijk ??) maar ervoor zorgen dat je weet wat het maatschappelijk effect is van de door te voeren bezuiniging.
- 2) Bij bezuinigingen krijgen de betrokkenen (zowel in- als extern) altijd de gelegenheid om binnen hun eigen verantwoordelijkheidsgebied en domein een alternatieve bezuiniging voor te stellen die tenminste hetzelfde bedrag oplevert.
- 3) (Extra) bezuinigingsvoorstellen worden beloond door de besparing deels te mogen inzetten voor verbeterdoelen.
- 4) Het kan nodig zijn om parallel aan de bezuiniging te investeren in het versterken van een organisatieonderdeel en het vergroten van vakmanschap. Daardoor kan een bezuiniging bijvoorbeeld de eerste 2 jaar budgettair neutraal verlopen voordat ze per saldo effect begint op te leveren. Eventuele extra kosten verhogen daarbij uiteraard het te bezuinigen bedrag. De bezuiniging moet niet afhankelijk gemaakt worden van het succes van de investering, maar wel taakstellend ingeboekt worden.
- 5) Het communiceren van de noodzaak van de bezuiniging en het te verwachten maatschappelijk effect is een voorwaarde voordat de bezuiniging geëffectueerd kan worden.