



Aan de gemeenteraad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van

--

uw kenmerk

--



ons kenmerk

U10-22787

datum

16 november 2010

behandeld door

P.B. Nieuwenhuis

doorkiesnummer

0320-278397

bijlagen

1

dossiernummer

--

onderwerp

Rekenkamerbrief bezuinigingsvoorstellen programmabegroting 2011-2014.

pr-nummer

--

Geachte raad,

Op 24 augustus jl. heeft de rekenkamer uw raad per brief op de hoogte gesteld van het voornemen om een quick scan uit te voeren ten behoeve van een rekenkamerbrief over de bezuinigingen. Met voorliggende rekenkamerbrief stellen wij u op de hoogte van het resultaat van deze quick scan.

Aanleiding

De rekenkamer Lelystad heeft onlangs onderzoek gedaan naar de bezuinigingsvoorstellen, zoals opgenomen in de programmabegroting 2011-2014. Aanleiding voor dit onderzoek was de behandeling van de najaarsnota 2009 en de rekening 2009, naar aanleiding waarvan de raad kritische opmerkingen had geplaatst over de kwaliteit van de stukken en het daarop volgende ombuigingstraject.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag bij de quick scan was:

“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?”

Onderzoeksmethode en -proces

Om antwoord te geven op deze vraag is een documentstudie uitgevoerd naar de stukken met betrekking tot de trajecten zero based budgetting, “Anders kijken, Anders kiezen” en het vervolgtraject op “Anders kijken, Anders kiezen” de doorlichting (VAK2). Tevens heeft een verhelderend gesprek plaatsgevonden met de concerncontroller ter toetsing en verduidelijking van de bevindingen uit de documentenstudie. Tot slot is de programmabegroting 2011-2014 doorgelicht en zijn de bevindingen hieruit gebundeld. De uiteindelijke bevindingen uit de quick scan zijn op 11 oktober jl. in een gesprek met de gemeentesecretaris a.i. en de concerncontroller doorgenomen. Het college heeft op 19 oktober jl. schriftelijk gereageerd. De quick scan, tezamen met de kanttekeningen van college, gemeentesecretaris en concerncontroller, hebben aan de basis gelegen van deze rekenkamerbrief.



Beschrijving bezuinigingsproces

Hieronder beschrijven we eerst het zoekproces naar bezuinigingen vanaf motie 15 tot aan de programmabegroting 2011-2014.

Zero Based Budgetting (ZBB) & Anders kijken, Anders kiezen (AKAK)

De uitvoering van motie 15 is door het College in handen gelegd van de directie en de lijnorganisatie. Directie en organisatie werden daarbij ondersteund door een extern adviesbureau. Dit resulteerde in eerste instantie in het traject "Zero Based Budgetting". Het realiseren van efficiency was het beoogde doel van Zero Based Budgetting (hierna: ZBB). Dit traject leverde € 4 miljoen aan direct in te boeken bezuinigingen op. Deze bezuinigingen hadden voornamelijk betrekking op de ruimte die op dat moment in de begroting zat. Daarmee had het grootste deel van de voorgestelde bezuinigingen meer het karakter van het opschonen van de begroting¹, dan van het realiseren van efficiency.

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

- De gevolgen van de economische crisis voor het aantal bijstandsgerechtigden en de gevolgen voor de woningbouw.
- Het onderhoud van zowel de openbare ruimte als anderszins, dat bij ongewijzigd beleid een tekort zal tonen.
- De relatie met gesubsidieerde instellingen, met daarbij een strakke sturing en verantwoording op prestaties.

"Anders kijken, Anders kiezen" (hierna: AKAK) leverde, naast voorstellen per programma, een aantal gemeentebrede thema's op. Anders dan de uitkomsten van ZBB, leverde AKAK geen direct in te boeken bedragen op. Er werd er een lijst aangeleverd met mogelijke ombuigingen van uitgaven tot een bedrag van ongeveer € 1 miljoen (te realiseren in de periode tot 2013). Om hierover tot besluiten te komen was nader onderzoek nodig.

Het college noemde voor het vervolgetraject van Zero Based Budgetting (ZBB) en Anders kijken, anders kiezen (AKAK) drie sporen:

- Verdere verbetering van de doelmatigheid.
- Vergroten doeltreffendheid.
- Het maken van politieke keuzes met betrekking tot de rol en taken van de (lokale) overheid.

Tijdens de behandeling van de najaarsnota 2009 nam de raad een motie aan, waarin het college werd opgedragen om uiterlijk in februari 2010 te komen met een nota op basis waarvan een politieke (kern)takendiscussie kon worden gevoerd in raadsverband. Tevens kreeg het college de opdracht om bij de voorjaarsnota 2010 een aanvullende bezuiniging te presenteren van in totaal € 5 miljoen. De raad heeft het college tevens de opdracht gegeven de resultaten uit Zero Based Budgetting (ZBB) en "Anders kijken, Anders kiezen" (AKAK) te verdiepen.

De doorlichting (VAK2)

In aansluiting op de opdracht om te komen tot verdieping van de resultaten uit ZBB en AKAK, stuurde de directie op 3 maart 2010 een brief aan de raad, met daarbij een overzicht van bezuinigingsvoorstellen en zoekrichtingen voor verdere bezuinigingen. Deze voorstellen zijn aangeduid als VAK2, wat staat voor "Voortzetting Anders Kijken, Anders Kiezen". De doorlichting (VAK2) was voorbereid in ambtelijke werkgroepen en beoogde vooral het beoordelen van maatschappelijke effecten en het heroverwegen van taken naar aanleiding daarvan. Het accent lag in de praktijk echter meer op het inventariseren van bezuinigingsmogelijkheden, dan op het doen van onderzoek om de haalbaarheid van bezuinigingsmogelijkheden aan te tonen en de effecten zichtbaar te maken.

De bezuinigingsmogelijkheden die de directie aandroeg in het kader van de doorlichting (VAK2) zijn uiteindelijk onderscheiden naar:

- Opschonen: fouten uit begrotingsadministratie halen.

¹ Niet alleen besparen of ombuigen, maar ook aframen van te hoog geraamde lasten en het inboeken van meevallers aan de inkomstenkant.



- Slimmer werken: hetzelfde doen met minder kosten.
- Taakstellingen bij instellingen en organisaties, heroverweging van verantwoordelijkheden gemeente en derden; minimumvariant in uitvoering van door rijksoverheid opgedragen taken.
- Personeel: de personele taakstelling is volgend op de vermindering van gemeentelijke taken. De personele component van deze vermindering van taken is destijds door de directie gesteld op 15%.
- Verhogen van inkomsten.
- In een bijlage noemt de directie zoekrichtingen voor verdere bezuinigingen die naar schatting ongeveer € 9 miljoen kunnen opleveren. Daarmee biedt de directie de raad alternatieven ten opzichte van de gedane voorstellen.

Deze brief van 3 maart 2010 aan de raad van de directie over de doorlichting (VAK2) is niet inhoudelijk besproken in de raad. De doorlichting (VAK2) is onder meer formeel vastgelegd als onderdeel van het overdrachtdossier aan de nieuwe raad en het nieuwe college (maart 2010).

Collegeprogramma

De voorstellen uit het collegeprogramma zijn een voortzetting van de voorstellen van de directie in het kader van de doorlichting (VAK2). Een deel van de voorstellen – de voorstellen voor opschonen en slimmer werken - is te herleiden uit de reeds vermelde bezuinigingsmogelijkheden. Echter, het collegeprogramma wijkt ook op punten af van het oorspronkelijke voorstel. Het college kiest er bijvoorbeeld voor om uit te gaan van een personele bezuiniging van 25%, daar waar de directie uitging van 15%. Wij hebben niet kunnen achterhalen waarop deze aanname van 25% is gebaseerd. Kijkend naar de activiteiten die in het collegeprogramma zijn weergegeven voor 2011, vraagt de rekenkamer zich af of die 25% misschien te hoog is, aangezien in de voorstellen van het college aanzienlijke posten voorkomen waaraan naar inschatting van de rekenkamer geen of een geringe personele component verbonden is. Het budget voor inhuur externen dient voor de oplossing van knelpunten als gevolg van personele taakstellingen. Het college neemt zich voor bij de najaarsnota 2010 met een (gedragen) plan te komen over de invulling van deze taakstellingen, waarbij ook alternatieven worden aangegeven². 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.

Tot slot: het college heeft bij het collegeprogramma een aantal helder geformuleerde uitgangspunten en spelregels geformuleerd voor de in te vullen bezuinigingen. Deze beoordelen wij als een goede leidraad voor de directie en de organisatie bij het maken van keuzes.

Slotopmerking

Voor ZBB, AKAK en de doorlichting (VAK2) zijn – afgezien van de hierboven beschreven aanpak - geen (bezuinigings)methodes ontwikkeld voorafgaand aan of gedurende het proces. Mogelijk is dit alsnog nodig ten behoeve van het verdere proces van totstandkoming van bezuinigingen. De directie heeft aangegeven in het proces bewust eerst gekozen te hebben voor zogenaamd “laaghangend fruit”. Dat verderop in het proces meer methodes nodig kunnen zijn, wordt onderschreven door de directie. De rekenkamer heeft de indruk, dat de stappen in de verschillende processen ZBB, AKAK en de doorlichting (VAK2) overigens goed zijn vastgelegd en dat deze goed navolgbaar zijn.

Resumé bevindingen bezuinigingsproces

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 uit het rapport “Anders kijken, anders kiezen” - die voortvloeiden uit het ZBB onderzoek (in totaal tot een bedrag van € 4 miljoen) - hebben vooral betrekking op het opschonen 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.

² Later is besloten geen Najaarsnota uit te brengen. We gaan er dus van uit dat de desbetreffende informatie in de begroting zal worden opgenomen.



- 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 bezuinigingsvoorstellen uit de doorlichting (VAK2) van de directie worden kort de consequenties vermeld.
- Het collegeakkoord 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.

Bevindingen programmabegroting 2011-2014 en bezuinigingsvoorstellen

Bij de schatting van het perspectief voor het totaal te bezuinigen bedrag, is in de programmabegroting 2011-2014 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 nu 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. Het college zegt toe, dat in de Kadernota 2012 - 2015 extra bezuinigingsvoorstellen aan de raad zullen worden voorgelegd. Dit lijkt ons een goede benadering. Tijdens ons gesprek met de gemeentesecretaris en de concerncontroller d.d. 11 oktober 2010 werd aangegeven, dat het de bedoeling is de raad in de kadernota 2012 -2015 ook nader te informeren over invulling van de personele taakstelling.

De directie gaf aan dat de bezuinigingsvoorstellen op concernniveau zijn getoetst op rekenkundige juistheid en aansluiting op de begroting. De toelichtingen bij de voorstellen zijn getoetst op logica. Ondanks dat in de begroting 2011-2014 taakstellingen naar verluidt alleen in meerjarig perspectief worden geaccepteerd, zijn er voor alleen 2011 twee concrete taakstellingen toegevoegd: een taakstelling personeel en een taakstelling slimmer werken (efficiency)³. Eerstgenoemde taakstelling is volgens het programma-akkoord opgenomen om maximaal gebruik te kunnen maken van het natuurlijk verloop. De taakstelling personeel is niet gekoppeld aan de omvang van bezuinigingen op activiteiten, maar op een raming van het personeelsverloop. Feitelijk houdt deze taakstelling in, dat er sprake zal zijn van een vacaturestop.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de bezuinigingen op activiteiten, zoals 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. De desbetreffende informatie staat verspreid in de teksten en totaaloverzichten - waarin deze verbanden duidelijk worden gelegd - ontbreken.

De individuele bezuinigingen zijn in de programmabegroting per programma opgenomen onder een apart kopje. De teksten onder deze kopjes vinden wij duidelijk. Aan de andere kant worden de processen ZBB, AKAK en de doorlichting (VAK2) niet toegelicht. Het verband van deze processen met het collegeprogramma wordt eveneens niet toegelicht. Het is tevens niet snel vast te stellen aan de hand van de begroting, hoe is omgegaan met de actiepunten en sporen uit deze processen. Dit alles bemoeilijkt volgens de rekenkamer de oordeelsvorming over de bezuinigingen door de raad.

Tijdens het gesprek met de gemeentesecretaris en de concerncontroller van 11 oktober 2010 is ons meegedeeld, dat de lijn van het collegeakkoord in de programmabegroting 2011-2014 is doorgetrokken. Het collegeakkoord is op 20 april 2010 aan de orde geweest in de raadsvergadering,

³ 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 aan de hand van het verwachte personeelsverloop berekend is 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.



maar werd niet door de raad expliciet vastgesteld. Het collegeakkoord geldt daarmee strikt genomen formeel niet als kader van de raad. Gezien deze omstandigheid is het nog belangrijker om in de begroting uiteen te zetten hoe het bezuinigingspakket is opgebouwd en tot stand is gekomen. Op die wijze wordt duidelijk hoe de voorliggende voorstellen zich verhouden tot de door de raad vastgestelde moties (kaders). Het vaststellen van de begroting creëert dan duidelijkheid over de kaders voor de komende jaren.

Resumé bevindingen bezuinigingsvoorstellen programmabegroting 2011-2014

- 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 moeten nog nader worden ingevuld.
- De concretisering van de taakstelling “slimmer werken” moet nog nader worden uitgewerkt.
- 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- en AKAK-onderzoek en doorlichtingonderzoek heeft plaatsgevonden.
- Bij het ZBB-onderzoek heeft het accent gelegen op opschonen van de begroting en bij de doorlichting (VAK2) op inventarisatie van bezuinigingsmogelijkheden. Daarmee is afgeweken van de opzet, die in juli 2009 door het college aan de raad is voorgelegd⁴. 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.

Hoofdconclusie en totaalbeeld

Onze belangrijkste conclusie is dat de begroting 2011-2014 een sluitend financieel perspectief oplevert. Wel is aanvullende informatie nodig in een later stadium om tot een goed afgewogen oordeel te komen over het totale bezuinigingspakket. Ook ten aanzien van de haalbaarheid van de personele taakstellingen en die voor slimmer werken is nog geen verband gelegd met vermindering van taken en activiteiten. Daarmee is op dit moment nog niet duidelijk of deze taakstellingen risico's kunnen hebben voor de begroting en de ambtelijke organisatie, en zo ja, welke risico's dat dan zijn.

Overige conclusies

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 moet worden 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 en aan het amendement van 1 december 2009 wordt voldaan . Ook blijkt niet hoe het ervoor staat met betrekking tot de gemeentebrede thema's.

⁴ Zie de onder 2.1 aangehaalde brief van 7 juli 2009.



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.

Tot slot

De Rekenkamer is uiteraard graag bereid om een toelichting te geven op de bevindingen en uitkomsten uit de quick scan bezuinigingen en om al uw vragen naar aanleiding van deze rekenkamerbrief te beantwoorden.

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voorlopig voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de Rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

P.B. Nieuwenhuis.

de voorzitter,

J. Bonhof.