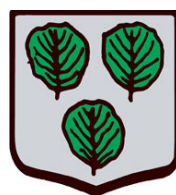


Rekenkameronderzoek kwaliteit begroting

gemeenten

Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten



Gemeente **Oldebroek**



Rekenkameronderzoek kwaliteit begroting NUNSPEET

Rekenkamercommissies Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten

22 november '11

Inhoud

1.	Opzet onderzoek	3
2.	Het proces	4
3.	Het bezuinigingspakket	8
4.	De realisatie	10
5.	De kwaliteit van de begroting	13
6.	Beelden uit gesprekken	15
7.	Bijeenkomst met raadsleden.....	16
8.	Punten om bij stil te staan.....	18
9.	Rode draad uit de rapporten per gemeente	20
10.	Bestuurlijke reactie.....	22
11.	Nawoord rekenkamercommissie	24
	Bijlage 1 Opzet en normenkader	25
	Bijlage 2 Vragen aan raadsleden	28

1. Opzet onderzoek

Het doel van ons onderzoek is inzicht krijgen in:

- De kwaliteit van de informatie die de raad krijgt om zijn budgetrecht in te vullen: is deze voldoende en juist met het oog op een goede invulling van het budgetrecht?;
- De kwaliteit van het eindproduct van het begrotingsproces, de begroting: voldoet deze als instrument om het budgetrecht in te vullen?

Omdat dit thema voor de komende jaren van zeer groot belang is richten wij ons in het bijzonder op bezuinigingsvoorstellen.

Voor onderbouwing van de opzet van ons onderzoek verwijzen wij naar de bijlage 1, waarin wij ons normenkader beschrijven. Dit kader was onze leidraad. Aan de andere kant beoogden wij een kort onderzoek, zodat niet alle vragen diepgaand aan de orde konden komen. Ook hebben we bewust een aantal onderwerpen buiten beschouwing gelaten. Dit betreft:

- De betrouwbaarheid van de informatie die in de begroting wordt gegeven over de financiële situatie en de risico's;
- De berekening van de omvang van de te bezuinigen bedragen in relatie tot de financiële positie en de risico's.

Bij het beoordelen van de kwaliteit van de begroting hebben we gekeken naar het inleidende hoofdstuk, de uiteenzetting van de financiële situatie, enkele programma's, de paragraaf bedrijfsvoering en informatie over investeringen.

Onze onderzoeksactiviteiten bestonden uit dossierstudie en het voeren van gesprekken. Tevens hebben wij een korte enquête onder raadsleden uitgevoerd, waarvan de uitkomsten met de respondenten besproken zijn.

Gegeven het doel van ons onderzoek hebben wij vooral geprobeerd nuttige informatie te verzamelen en vragen te stellen die tot leren en verbeteren kunnen leiden. Wij eindigen dan ook niet met "conclusies", maar met "punten om bij stil te staan".

Wij willen hier graag vermelden dat wij de open sfeer waarin de gesprekken plaatsvonden zeer hebben gewaardeerd.

2. Het proces

Aanloop in 2009 en 2010

Eind 2009 verzoekt het college de raad om in zijn vergadering van januari 2010 de kaders aan te geven voor een heroverwegingsproces. De bedoeling is dat het college de raad vervolgens in februari een pakket aan bezuinigingen voorlegt, op basis waarvan de nieuwe raad en het college keuzes kunnen maken. Op dat moment is de meerjarenraming van de gemeente voor de jaren 2010 en 2011 nog sluitend. Voor het jaar 2012 wordt een tekort verwacht. Er wordt rekening gehouden met dalende inkomsten, met name van de kant van het rijk, en met stijgende lasten als gevolg van toenemende werkloosheid. Het College wil structurele “bijstelling en optimalisatie” tot bedragen die oplopen naar € 2,8 miljoen in 2014. Dit is, naar wordt vermeld, een ruwe schatting.

De commissie Algemeen Bestuur, die voorgestelde aanpak onderschrijft, komt tot de volgende suggesties voor kaders:

- de begroting opschudden;
- fundamentele keuzes maken per programma;
- creatieve maatregelen bedenken;
- lasten niet omhoog laten gaan;
- zorgen dat er iets te kiezen valt, ook aan inkomstenkant kijken;
- leges kostendekkend maken;
- efficiency en minder inschakeling derden;
- nut en noodzaak grote projecten beoordelen;
- denken aan toets in het veld en aan gevolgen bezuinigingen.

Deze kaders kunnen volgens de commissie gebruikt worden bij de aankomende coalitieonderhandelingen. Begin 2010 heeft op ambtelijke niveau een inventarisatie van bezuinigingsmogelijkheden plaatsgevonden. Uiteindelijk zijn deze echter niet aan de raad aangeboden. In zijn vergadering van 18 februari 2010 besloot de raad - op voorstel van het college - kennis te nemen van de noodzaak een heroverwegingsoperatie voor de periode 2010-2014 voor te bereiden en de kaders hiervoor aan te bieden aan de nieuwe gemeenteraad.

Het coalitieakkoord

Aan de gemeenteraad zijn na de verkiezingen niet de kaders voor een heroverweging aangeboden, maar een beschreven en al concreet gemaakt pakket. Dit pakket ligt vast in het coalitieakkoord 2010 – 2014. De coalitie wil met minder middelen dezelfde of zelfs betere resultaten bereiken. De volgende keuzes zijn gemaakt:

- voorlopig afzien van herinrichting Stationsplein;
- meerjarenplan infrastructuur kritisch bezien;
- onderhoud wegen temporiseren;
- groen onderhoudsarm maken;
- lagere uitgaven voor niet wettelijke taken, waaronder subsidies;
- meer maatwerk bij sociale zekerheid, waarbij zwaksten gespaard blijven.

Daarnaast wordt reductie van organisatiekosten noodzakelijk gevonden. Er wordt van uitgegaan dat dit kan via uitstroom en natuurlijk verloop. Wel moet de slagkracht van de organisatie behouden blijven. Volgens de coalitie is nodig: flexibiliteit en organisatiekracht, versterking van de uitvoering van vastgesteld beleid, strakke bedrijfsvoering, een stabiele en efficiënte werkomgeving, kritisch zijn op externe inhuur en professioneel projectmanagement. Het gemeentelijk takenpakket zal volgens het coalitieakkoord periodiek onder de loep worden genomen.

In een bijlage zijn de voorgestane bezuinigingen concreet benoemd en van bedragen voorzien. Er is een nagenoeg sluitend financieel perspectief ontworpen. Het totaal aan voorgenomen bezuinigingen is € 830.000 voor 2011, oplopend naar € 2.132.000 in 2014. Uitgaande van het te realiseren bedrag in 2014 bestaat daarvan bijna 59 % uit verlaging van organisatiekosten. Het coalitie-akkoord is op 24 juni 2010 door de raad voor kennisgeving aangenomen.

De vertaalslag van het coalitieakkoord in 2011

De heroverwegingen van het coalitie-akkoord zijn verwerkt in de begroting 2011. De begroting laat zien dat op het bestaand beleid in 2011 € 785.000 wordt bezuinigd. Dat bedrag loopt op tot € 2.065.000 in 2014. Na toevoeging van nieuw beleid resteert in 2011 een overschot van € 338.000 en een tekort van € 1.530.000 in 2014. Voor de resterende tekorten wordt aanvullende dekking ingevuld. Een gedeelte daarvan heeft betrekking op verdere verlaging van organisatiekosten. Op deze wijze resulteert voor de jaren 2011 en 2012 een overschot, dat wordt toegevoegd aan de algemene reserve. Voor de jaren 2013 en 2014 resulteren tekorten, die uit de reserve worden aangevuld. Eind 2014 resteert een bedrag van ruim € 0,9 miljoen dat nog niet structureel is gedekt.

Vervolg in begroting 2012

In de begroting 2012 laat het saldo van lasten en baten van bestaand beleid van de jaarschijf 2012 een voordelig verschil zien ten opzichte van de begroting 2011. Dit voordeel, dat doorwerkt naar latere jaren, wordt voornamelijk veroorzaakt door de hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds. Ook de totale financiële effecten van de begroting 2012-2015 zijn voor de jaarschijven 2012 tot en met 2014 positief. Over elk van de jaren 2012- 2014 ontstaat een overschot, zodat een bedrag aan de reserve kan worden toegevoegd.

In totaal zijn de geraamde toevoegingen aan de algemene reserve over de jaren 2012 tot en met 2014 € 732.000. Dit bedrag is nodig om het tekort dat in 2015 ontstaat aan te zuiveren. In feite is het eindbeeld van de meerjarenraming 2011-2014 daarmee een jaar opgeschoven. Volgens deze begroting resulteerde aan het einde van de meerjarenraming een tekort van € 899.000, dat eveneens werd afgedekt met een bijdragen uit de reserve. In de gesprekken die wij voerden werd naar voren gebracht dat deze invulling van de meerjarenraming een bewuste keuze is. Volgens onze zegsman is de gedachtegang dat de wereld er na drie jaar weer heel anders kan uitzien en dat er voldoende tijd is om zo nodig aanvullende maatregelen te treffen. De provincie is hiermee akkoord gegaan.

De heroverwegingen zijn volgens de toelichting op de begroting 2012 verder uitgewerkt en leiden tot een structurele besparing in 2012 van € 1,8 miljoen, oplopend naar ruim € 2,5 miljoen in 2015. Dit lijkt een toename te zijn ten opzichte van de cijfers van de begroting 2011, die voor genoemde jaren uitkomen op € 1,4 miljoen en € 2,1 miljoen, maar dat is niet zo. Het verschil zit erin, dat in de begroting 2012 bij de heroverwegingen van het coalitie-programma enkele bedragen zijn opgeteld,

die in eerdere begrotingen niet als bezuiniging waren bestempeld maar als dekkingsvoorstel. Het een en ander houdt in dat het totaalbedrag van de heroverwegingen niet is veranderd.

Het begrotingsproces

Bij de inrichting van het begrotingsproces is het streven om alle afwegingen op één moment in het jaar te laten plaatsvinden en wel op basis van een goed onderbouwd meerjarig beleidskader. Dat bevordert integrale afweging en voorkomt ad hoc keuzes. Uit de gesprekken die wij voerden maken wij op dat dit nog niet voldoende lukt. Het gevoel bestaat dat er teveel vooruit wordt geschoven. Het streven is om met behulp van goede spelregels een betere sturing op de langere termijn te realiseren. Als voordeel daarvan wordt gezien dat er meer rust ontstaat in beleidsmatige zin.

Het is gebruikelijk dat de raad aan het begin van het begrotingsproces aangeeft wat hij wil. In 2006 is ervoor gekozen om daar ook burgers bij te betrekken. Dit gebeurt sindsdien in twee raadsbijeenkomsten. Tijdens de eerste bijeenkomst brengt de bevolking op uitnodiging van de raad zijn wensen in. De raad stelt daar vragen bij. De tweede bijeenkomst bestaat uit een openbaar raadsdebat, op basis waarvan de raad een lijst met wensen vaststelt. Op dat moment is nog niet over geld gesproken. De lijst wordt meegenomen bij de voorbereiding van de begroting en wordt in de begroting in zijn geheel opgenomen. Op deze wijze wordt duidelijkheid gegeven over de keuzes aan het begin en aan het einde van het afwegingsproces.

De kern van de gekozen werkwijze is dat de raad weet wat de bevolking wil en daar uitspraken over kan doen, ook zonder dat de financiële consequenties daarvan precies in beeld zijn. Hierbij ontwikkelen zich van zelf spelregels. Van het proces wordt jaarlijks geleerd.

Bij de voorbereiding van de begrotingen 2011 en 2012 is de gebruikelijke procedure niet gevolgd, omdat het college en de raad het niet nodig vonden. Het voornemen was immers een beleidsarme begroting te maken. De gemaakte keuze hield in, dat de raad afgezien van de vaststelling van de financiële uitgangspunten, bij de voorbereiding van de genoemde begrotingen geen actieve rol heeft gespeeld.

Organisatie van het bezuinigingsproces

Voor het organiseren van het bezuinigingsproces is geen projectorganisatie ingericht. De regie ligt bij de directeur bedrijfsvoering en de concerncontroller. De directie heeft zich de afgelopen tijd met name bezig gehouden met de beperking van de kosten van bedrijfsvoering.

De keuzes met betrekking tot de bezuinigingen zijn op hoofdlijnen gemaakt bij de collegeonderhandelingen na de verkiezingen. De ambtelijke organisatie heeft in dit proces geen enkele ondersteunende rol gespeeld. Omdat de bezuinigingen vanuit het bestuur zijn ingevuld is het voorleggen van alternatieven waaruit de raad nog eventueel een keuze kan maken niet aan de orde geweest. Ook het vooraf ambtelijk onderzoeken van mogelijke gevolgen van te maken keuzes was niet aan de orde.

De door te voeren bezuinigingen worden door de afdelingen ingebracht in het begrotingsproces. De de ingediende voorstellen zijn niet inhoudelijk getoetst door Financiën. In de gesprekken die wij voerden is aangegeven, dat in de rekening van jaar tot jaar blijkt of de voorstellen worden waargemaakt.

Wij hebben de indruk gekregen dat bij Financiën op dit moment het accent op ondersteuning ligt. De strategische advisering en de toetsende en anticiperende rollen komen in onze ogen minder tot hun recht. Wij geven in overweging hierbij stil te staan. Naar onze mening verdient het de voorkeur dat Financiën bezuinigingsvoorstellen vooraf toetst op basis van criteria die vooraf bekend zijn gemaakt.

3. Het bezuinigingspakket

Vooruitlopende dekkingsvoorstellen 2010

In de begroting 2010 heeft het college “forse budgettaire tegenvallers” aangekondigd. Het verwachte tekort op het bestaand beleid van de begroting 2010 komt uit op € 1,9 miljoen in 2010 en loopt op naar € 3,0 miljoen in 2013. Om dit tekort weg te werken worden diverse dekkingsvoorstellen gedaan:

- het op nul zetten van de prijsindex op uitgaven, wat een structurele verlaging van de lasten oplevert van € 650.000;
- het wegwerken van boven-formatieve personeelslasten en dergelijke, wat een bedrag oplevert van € 55.000 in 2010, oplopend tot € 275.000 in 2013.
- het niet ophogen van het salarisbudget conform de CAO, wat een bedrag oplevert van € 160.000 structureel.

Aangekondigd wordt dat het geen vanzelfsprekendheid meer is dat vrijvallende formatieruimte wordt ingevuld. Verder worden enkele voorstellen voor nieuw beleid teruggedraaid die in eerdere begrotingen reeds waren goedgekeurd. In feite is hiermee de heroverweging op gang gebracht, al wordt daar nog niet zo expliciet over gesproken.

De samenstelling van het heroverwegingspakket van 2011

In de inleiding van de begroting 2011 wordt een aantal voorstellen uit heroverwegingen expliciet genoemd: het stationsplein gaat niet door, er wordt kritisch gekeken naar infrastructuur-projecten, groen wordt onderhoudsarm gemaakt, er wordt minder geld uitgetrokken voor niet wettelijke taken (subsidies), en er komt meer maatwerk bij de uitvoering van de sociale zekerheid, waarbij zwakkeren worden gespaard.

De verlaging van organisatiekosten is in een aantal categorieën verdeeld, waarbij de bedragen worden genoemd die in 2014 gerealiseerd moeten zijn. Het betreft:

- inkrimping van het personeelsbestand circa € 800.000;
- verlaging inhuur derden € 350.000;
- efficiency € 250.000.

Dit wordt volgens de begroting mogelijk gemaakt door innovatieve werkprincipes en vergaande ambtelijke samenwerking met buurgemeente Elburg. In het bedrag van € 800.000 is een bedrag van € 152.245 begrepen, dat deel uit maakt van de dekkingsvoorstellen en dus aanvullend is op het coalitieakkoord. Het dient om de stijging van de salarissen te compenseren. De loonstijging als gevolg van de CAO moet volgens de dekkingsvoorstellen dus gecompenseerd worden door inlevering van formatie. Bij deze posten moet nog de eerder genoemde taakstelling van € 275.000 worden opgeteld, waardoor de totale taakstelling voor de organisatie uitkomt op € 1,3 miljoen.

In het programma bestuur en middelen van de begroting 2011 is aangegeven dat de niet te onderschatten opdracht tot verlaging van de organisatiekosten kan worden waargemaakt door een nieuwe manier van werken te introduceren. De reductie van de formatie moet worden gerealiseerd via natuurlijk verloop en uitstroom van personeel.

In een afzonderlijke paragraaf programmaoverstijgende projecten worden alle voorstellen van het heroverwegingspakket afzonderlijk toegelicht. Het eerder genoemde dekkingsvoorstel blijft hier buiten beschouwing.

Het heroverwegingspakket van de begroting betreft net zoals in de voorstellen van het coalitie-akkoord voor 59 % organisatiekosten. De grootste beleidsinhoudelijke heroverwegingen betreffen kortingen op:

- budgetsubsidies, € 50.000 in 2011, oplopend tot € 200.000 in 2014;
- budget WMO, structureel 150.000 vanaf 2011;
- onderhoud van wegen, structureel vanaf 2011 € 100.000;
- onderhoud groen, € 75.000 structureel vanaf 2011.

Samen met de verlaging van organisatiekosten maken deze voorstellen 85 % van het totale pakket uit.

Als bij de taakstellingen van het heroverwegingspakket ad € 625.000 de overeenkomstige dekkingsvoorstellen worden gevoegd ad € 435.000 (begroting 2010) en € 152.000 (begroting 2011) resulteert aan het eind van de meerjarenraming een totale taakstelling voor formatievermindering, die neerkomt 12% van de personele lasten. Daar komt nog bij een efficiency taakstelling van € 250.000, die eveneens met verlaging van de formatie gepaard zal gaan.

In relatie tot de verlaging van de organisatiekosten wordt nog eens expliciet aangegeven dat uitbreidingen van de personeelsformatie moeten worden opgevangen binnen de bestaande formatie. Uit interne stukken blijkt dat hiermee wordt bedoeld uitbreidingen die niet te maken hebben met nieuwe taken.

Aan het eind van de toelichting wordt toegezegd, dat alle genoemde onderwerpen “in de komende maanden” (dat is najaar 2011) nader zullen worden uitgezocht en uitgewerkt. De uitkomsten daarvan zullen aan de relevante raadscommissies worden aangeboden.

4. De realisatie

Visie op het nieuwe werken

In juni 2010 is in het college een visie op een nieuwe manier van werken aan de orde geweest. Deze wordt gedefinieerd als het samenspel tussen het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden (dynamisch managen), het hanteren van innovatieve organisatieprincipes (flexibel organiseren) en het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen (slimmer werken) om onder meer de productiviteit te verbeteren. Het volgende werd aan de orde gesteld:

- de principes van het nieuwe werken;
- het terugbrengen van de organisatielasten conform het coalitieakkoord;
- samenvoeging van afdelingen en overheveling van taken;
- verbetering van de interne organisatie en verhoging van de efficiency.

Over de samenvoeging van twee afdelingen nam het college een besluit. Over de overige onderwerpen werd besloten deze nader uit te werken en er dan op terug te komen. Daarbij zou ook betrokken worden of er een kerntakendiscussie nodig zou zijn, dan wel extra financiële heroverwegingen.

De voorgenomen verlaging van de formatie

De taakstelling formatieverlaging en de efficiencytaakstelling zijn bij de vertaling naar uitvoering als één geheel beschouwd. Er is ook na de vaststelling van het coalitie-akkoord nog geen onderzoek gedaan naar gevolgen voor de uitvoering van taken. Volgens onze gesprekspartners is “het gevoel” dat de taakstelling tot en met 2011 zonder grote problemen gerealiseerd kan worden door middel van het niet vervullen van vacatures, in combinatie met herschikking van taken. In het najaar 2011 zal uitgerekend worden hoe de taakstellingen voor 2012 gehaald kunnen worden. Het is duidelijk geworden dat het “vet” nu wel uit de organisatie verdwenen is. Het verhaal over de relatie tussen taakstelling en de taakuitoefening moet nu in elkaar gezet worden. Er wordt een gevaar voorzien van “dubbelingen”, omdat er zowel een efficiencytaakstelling is, als een taakstelling met betrekking tot de formatie, als een taakstelling met betrekking tot inhuur derden. Dit laat onverlet dat onverminderd aan de taakstelling wordt vastgehouden.

De feitelijke verlaging formatie

In maart 2011 heeft het college de commissie Maatschappij en Middelen over de realisatie van de formatieverlaging geïnformeerd. Het streven is om met gebruik van het natuurlijk verloop zo scherp mogelijk in te zetten op efficiencyverhoging. Volgens het college kunnen in 2011 en 2012 keuzes nodig zijn die gevolgen hebben voor de uitvoering van taken en de dienstverlening aan de burgers. Er wordt geen grote bezuinigingsclaim gelegd op de samenwerking met Elburg. Verder maakt het college melding van formatieonderzoek en onderzoek naar procesverbetering. Wat betreft het nieuwe werken wordt opgemerkt dat dit de komende jaren tot efficiencymaatregelen zal leiden. Vervolgens wordt aangegeven van de taakstelling 2010 een bedrag van € 512.000 gerealiseerd is en van die van 2011 een bedrag van 802.000. Bij navraag bleek dat de meest recente cijfers ongeveer op

hetzelfde niveau liggen. Op dit moment is de taakstelling voor 2010 gerealiseerd en resteert voor 2011 nog een taakstelling van € 125.000 en voor 2015 een van € 500.000.

Over de mogelijke gevolgen van de verlaging van de organisatielasten voor de taakuitoefening worden geen mededelingen gedaan. In de gesprekken die we voerden is aangegeven dat het met de realisatie van de taakstelling nog redelijk goed lijkt te gaan. Het natuurlijk verloop is voldoende. Hoe dan ook is het streven om het op de organisatielasten te bezuinigen bedrag van € 1,3 miljoen (exclusief inhuur derden) voor het eind van 2011 in zijn geheel concreet te maken. Uit de gesprekken bleek verder dat aan het nieuwe werken feitelijk nog geen inhoud is gegeven. Er wordt wel een klantcontactcentrum gerealiseerd. Aangegeven werd dat het voordeel van het nieuwe werken bij de voorbereiding van het bestuursakkoord niet diepgaand was onderbouwd. Het idee is nog niet echt op de rit gezet.

Ervaringen met de uitvoering

Omdat een gegeven pakket het uitgangspunt is en systematisch onderzoek dus niet hoeft, kan de aan de bezuinigen te besteden tijd, naar werd meegedeeld, beperkt blijven. De gekozen aanpak komt erop neer dat de directie relatief veel tijd aan het proces besteedt, waardoor de organisatie kan blijven doorwerken. De managers en Financiën doen het uitzoekwerk. Het management is er geen voorstander van om aan het personeel te vragen om met suggesties te komen, omdat de verwachting is dat dit niet veel zal opleveren.

Samenwerking gaat minder opleveren dan verwacht. Dat geldt ook voor de samenwerking met Elburg. Voor deze samenwerking is op dit moment geen enkel bedrag meer in de bezuinigingen opgenomen. Er wordt wel aan gedacht om in beginsel alles op het gebied van bedrijfsvoering met een aantal gemeenten samen te doen, te beginnen met ICT. Voorgesteld zal worden het heroverwegingspakket conform deze verwachtingen en voornemens aan te passen.

Efficiencywinst kan worden verwacht van het klantcontactcentrum. Er zal onder andere minder bezetting nodig zijn omdat met vaste openingstijden wordt gewerkt en de tijdbesteding per klantcontact zal afnemen. Efficiencywinst in deze zin is er op dit moment nog niet. Maar het schrappen van kleine stukjes formatie is feitelijk ook efficiencywinst.

Verdere efficiencywinst wordt mogelijk geacht door meer energie te steken in de analyse van de tijdrealisatie. Vanuit de overtuiging dat daar van te leren valt, wordt geprobeerd dit soort analyse weer van de grond te krijgen. Per kwartaal voeren de directeur bedrijfsvoering en de concerncontroller een gesprek met elk afdelingshoofd. Daarbij gaat het ook over tijdverantwoording. Verwacht wordt dat dit winst op zal leveren.

Gevolgen

De rekening 2011 zal zoals al aangegeven een overzicht geven van de werkelijke bezuinigen. Daarna volgt medio 2012 de gebruikelijke halftijdse evaluatie van het bestuursakkoord, waarin de bezuinigingen een prominente plaats innemen.

De tot nu toe gerealiseerde bezuinigingen betreffen in zeer aanzienlijke mate de organisatiekosten. Deze hebben zoals aangegeven nog niet veel pijn opgeleverd, maar in de gesprekken is er ook gewezen dat er inmiddels knelpunten beginnen te ontstaan. Er zijn signalen van mogelijke uitval door verhoogde werkdruk. Bij ziekte is er geen budget voor tijdelijke inhuur en nieuwe taken moeten

naast bestaande worden opgepakt. Tegelijkertijd wordt onderstreept dat de medewerkers loyaal aan de bezuinigingen meewerken en dat er een laag ziekteverzuim is.

De nog niet ingevulde taakstelling formatie ad € 500.000 vanaf 2014 wordt, ondanks dat er nog tijd is, als een groot risico gezien. Dit komt omdat de animo voor een kerntakendiscussie nog niet zo groot is. Er ligt nog niet zo veel druk op. Daar is ook debet aan dat noodzaak om te bezuinigen voor het jaar 2012 minder groot blijkt dan eerder door Financiën werd aangenomen. Nu het lijkt mee te gaan vallen, is de gedachte dat het nog wel een keer zal meevallen.

Tot nu toe zijn er geen grote gevolgen voor het voorzieningenniveau van de gemeente. Van het pakket als geheel zijn de externe gevolgen volgens Financiën redelijk in beeld. De kwaliteit van de groenvoorziening zal iets afnemen en de achterstand in het wegenonderhoud zal iets minder snel worden ingelopen. Verder zullen er gevolgen zijn voor gesubsidieerde instellingen. Deze zijn geïnventariseerd.

5. De kwaliteit van de begroting

Totaalbeeld

In het collegeprogramma zijn per begrotingsprogramma doelen geformuleerd. Deze zijn geconcretiseerd zijn in de vorm van prioriteiten en te behalen resultaten. Bij elk programma is een aantal indicatoren opgenomen. Ook de heroverwegingen zijn per programma ingevuld. Hiermee is in onze ogen een duidelijke basis gelegd voor de inhoud van de begroting.

De begroting vinden wij toegankelijk en goed leesbaar. De leesbaarheid zou nog verbeterd kunnen worden door meer met schema's en tabellen te werken, bijvoorbeeld om de ontwikkelingen in het meerjarig perspectief in beeld te brengen of om een overzicht te geven van het verloop van de realisatie van bezuinigingen.

Wij vinden het een goede keuze dat vooraan in de begroting een apart hoofdstuk onder de titel "budgetautorisatie" is opgenomen. Aan het begin van dit hoofdstuk wordt kort en bondig uiteengezet hoe de programma's zijn opgebouwd en wat de relatie is tussen de programma's en de reserves. Tevens wordt expliciet aangegeven dat de programmabegroting de basis is voor de productenbegroting en daarmee voor de uitvoering van het beleid. Hiermee krijgt de kaderstellende rol van de raad een prominente plaats. Toch willen we hier nog twee kanttekeningen bij plaatsen. Het overzicht van algemene dekkingsmiddelen vinden wij erg beknopt. Het heeft door zijn vele verwijzingen weinig informatieve waarde. De tweede kanttekening betreft de mutaties in de reserves. Een duidelijk beeld van de stand en het verloop van de reserves wordt in onze ogen niet gegeven. Dat komt mede omdat een belangrijk deel van deze mutaties via het overzicht van algemene dekkingsmiddelen loopt, dat niet is gespecificeerd.

Het inzicht voor de raad in "wat mag het kosten" is naar onze mening beperkt, omdat in de programma's alleen de totale lasten en baten worden genoemd. De raad krijgt daardoor weinig inzicht in de relatie tussen lasten, resultaten en effecten. Een specificatie van "wat mag het kosten" komt in onze ogen ten goede aan zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad.

Weergave van de bezuinigingen

De bezuinigingen zijn in de paragraaf programmaoverstijgende projecten duidelijk beschreven. Naar onze mening zou wat meer expliciet ingegaan kunnen worden op de gevolgen ervan, zowel voor de realisatie van beleidsdoelen als voor de kwaliteit van de taakuitoefening door de organisatie. Tevens lijkt het ons zinvol om in deze paragraaf een overzicht op te nemen, waaruit blijkt wat de bezuinigingen met ingang van 2010 van jaar tot jaar hebben ingehouden. Inzicht in wat er bezuinigd is, maakt het in onze ogen gemakkelijker om te beoordelen wat er zo nodig verder bezuinigd kan worden.

Indicatoren voor doelen en resultaten

In de gesprekken die wij voerden is erop gewezen dat er in 2004 pogingen zijn gedaan om prestatie-indicatoren in de begroting op te nemen. Dat leverde wel iets op, maar het proces verliep moeizaam. Er zijn destijds wel indicatoren in de begroting opgenomen, maar omdat daarmee niets

werd gedaan, zijn ze weer geschrapt. In de begroting 2011 komen de indicatoren weer terug. De basis daarvoor is gelegd in het collegeakkoord. Of het werken met indicatoren een succes wordt, is in onze ogen vooral een kwestie van willen. Wij vinden dat in de begroting een goede basis wordt gelegd om het sturen op resultaten en effecten mogelijk te maken.

Investerings

In de programma zijn overzichten van investeringen opgenomen. Tevens worden in bijlage 1 overzichten van de nieuwe investeringen opgenomen. Bij deze overzichten wordt verder geen toelichting gegeven. Dit roept vragen op zoals: wat zeggen deze cijfers, wat zijn de ontwikkelingen ten opzichte van het vorig begrotingsjaar, waar zit mogelijk financiële ruimte, in hoeverre valt er op deze cijfers te sturen, waar zitten risico's? Het verdient naar onze mening aanbeveling in de begroting bij dit soort vragen rond investeringen stil te staan.

6. Beelden uit gesprekken

Wij geven hier nog enkele in onze ogen interessante opmerkingen weer die wij ontlelen aan de gesprekken die wij voerden:

- Ambtelijk waren we van mening dat je juist in slechte tijden beleid moet maken en in enige vorm de bevolking kunt laten meepraten
- Onze leerpunten uit het proces tot nu toe ? We zouden meer moeten sturen op meerjarig beleid, we schuiven teveel vooruit.
- Wat ik geleerd heb ? Eerdere discussie is nodig, dus een betere afweging in het voortraject. Nu moeten we veel achteraf corrigeren.
- Er is wel eens wat doorgedrukt zonder goede onderbouwing. Bijvoorbeeld bij nieuwe werken.
- Maar ook is waar dat de vacaturestop bij mijn afdeling tot nu toe goed heeft gewerkt. Er wordt goed mee omgegaan.
- Van rioleringen is van het begin af aan (zestiger jaren vorige eeuw) alles goed bijgehouden. Vanouds heeft dit systeem hoge kwaliteit.
- Er is hier een goede sfeer. We gaan het dus redden.

7. Bijeenkomst met raadsleden

Wij hebben een korte enquête onder raadsleden uitgezet, met als doel te weten te komen hoe raadsleden denken over de informatie die zij krijgen in het kader van de budgetcyclus. De enquête omvat 11 stellingen, die alle positief zijn geformuleerd, bijvoorbeeld: de bezuinigingsvoorstellen die het college aan ons heeft voorgelegd zijn goed onderbouwd. De stellingen zijn toegespitst op de bezuinigingen¹. Er konden vier reacties worden gegeven: zeer oneens, oneens, eens en zeer eens.

Totaalbeeld

Wij hebben zes ingevulde enquêtes terugontvangen. Als aan de uitkomsten cijfers worden toegekend van 1 (zeer oneens) tot 4 (zeer eens) resulteert een totaalwaardering van 2,8. Aan de volgende vragen zijn de hoogste waarderingen toegekend:

- In de begroting wordt goed uitgelegd hoe de gemeente er financieel voor staat (3,1).
- Over de feitelijke realisatie van de bezuinigingen krijg ik in de begrotingsstukken voldoende informatie (3,0).

De laagste waarderingen werden toegekend aan de stellingen:

- De gevolgen van de bezuinigingen voor het functioneren van de ambtelijke organisatie zijn door het college van tevoren goed uiteengezet (2,5).
- De voorstellen voor nieuw beleid die het college in de voorjaarsnota en/of begroting opneemt zijn goed onderbouwd (2,7).
- De bezuinigingsvoorstellen die het college aan ons heeft voorgelegd zijn goed onderbouwd (2,7).
- Wij hebben in het bezuinigingsproces in voldoende mate inhoudelijke beleidskeuzes kunnen maken (2,7).

Suggesties

In een bijeenkomst met enkele raadsleden is over de uitkomsten van de enquête van gedachten gewisseld. De volgende opmerkingen kwamen naar voren:

- Probeer nog wat meer inhoud te geven aan de samenvatting die wordt gegeven aan het begin van de begroting.
- Het nieuwe werken vraagt tijd. Het duurt lang, je ziet er niet veel van. Er heeft in de raad over dit onderwerp geen fundamenteel debat plaatsgevonden.
- Het is best mogelijk om de gevolgen van de bezuinigingen in de begroting op te nemen. Over gevolgen heeft in de raad nog geen debat plaatsgevonden.
- De consequenties van de bezuinigingen voor de taakuitoefening weten we nog niet. Hoe zal het bijvoorbeeld met de handhavingstaken gaan?

¹ De vragen zijn bijgevoegd als bijlage 2

- Het zou goed zijn als de raad zou weten welke voorstellen in het bezuinigingsproces wel zijn geïnventariseerd, maar niet werden gekozen.

Over de kwaliteit van de begroting als geheel waren de aanwezig raadsleden tevreden.

8. Punten om bij stil te staan

Wij vermelden hier een aantal in onze ogen sterke en minder sterke punten die wij in ons onderzoek tegenkwamen. Vervolgens formuleren wij een aantal punten waarvan wij denken dat het de moeite waard is om er bij stil te staan. Wij beogen hiermee een bijdragen te leveren aan de optimalisering van het proces van bezuinigingen en aan de kwaliteit van de begroting.

sterke punten

- Per kwartaal voeren de directeur bedrijfsvoering en de concerncontroller een gesprek met elk afdelingshoofd. Daarbij gaat het ook over tijdverantwoording. Hiervan wordt efficiencywinst verwacht.
- Aan het begin van het begrotingsproces geeft de raad aangeeft wat hij wil. Sinds 2006 wordt daar ook de burger bij betrokken. Overigens is dat in 2010 en 2011 achterwege gelaten.
- In het hoofdstuk budgetautorisatie van de programmabegroting wordt kort en bondig uiteengezet hoe de programma's zijn opgebouwd en wat de relatie is tussen de programma's en de reserves. Tevens wordt expliciet aangegeven dat de programmabegroting de basis is voor de productenbegroting en daarmee voor de uitvoering van het beleid. Hiermee krijgt de kaderstellende rol van de raad een prominente plaats.
- Wij vinden dat in de begroting een goede basis wordt gelegd om het sturen op resultaten en effecten mogelijk te maken.

minder sterke punten

- In de begroting 2011 is een taakstellende verlaging van organisatiekosten op genomen die in 2014 uitkomt op € 3,1 miljoen. Dit is gebeurd zonder dat onderzoek is gedaan naar gevolgen een dergelijke verlaging op het functioneren van voor de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening.
- Er wordt een gevaar voorzien van "dubbelingen", omdat er van bovenaf zowel een efficiencytaakstelling, als een taakstelling met betrekking tot de formatie, als een taakstelling met betrekking tot inhuur derden is opgelegd.
- De nog niet ingevulde taakstelling formatie ad € 500.000 vanaf 2014 wordt, ondanks dat er nog tijd is, als een groot risico gezien. Dit komt omdat de animo voor een kerntakendiscussie nog niet zo groot is. Er ligt nog niet zo veel druk op.
- Aan het eind van de meerjarenraming 2011- 2014 resulteert tekort van € 955.000, dat nog wordt gedekt uit de reserve.
- Het overzicht in de programmabegroting van algemene dekkingsmiddelen vinden wij erg beknopt. Het heeft door zijn vele verwijzingen weinig informatieve waarde. Verder wordt in onze ogen geen duidelijk beeld van de stand en het verloop van de reserves gegeven.
- Het inzicht in de begroting dat de raad wordt gegeven onder "wat mag het kosten" is naar onze mening beperkt, omdat in de programma's alleen de totale lasten en baten worden genoemd. De raad krijgt daardoor weinig inzicht in de relatie tussen lasten, resultaten en effecten.

Overwegingen

- Belangrijk is eerst een strategische visie op de bezuinigingen vast te stellen en dit kader vervolgens te gebruiken bij de uitwerking.
- Blijkbaar levert het tot nu toe niet veel problemen op om tot inlevering van een aantal formatieplaatsen te komen. Betekent dit dat er zonder bezuinigingsnoodzaak na verloop van tijd als een soort automatisme een bepaalde overbezetting insluipt ?

- Het verdient overweging de strategische advisering en de toetsende en anticiperende rollen van Financiën meer inhoud te geven.
- De gevolgen van getroffen maatregelen ter vermindering van de personeelsformatie voor de langere termijn zijn niet systematisch in beeld. Het lijkt ons van belang de personele gevolgen van de bezuinigingen nader te onderzoeken en vervolgens scherper in het oog te gaan houden, omdat anders het gevaar aanwezig is dat de balans tussen taken en capaciteit (kwantitatief en/of kwalitatief) verloren gaat.
- Het verdient aanbeveling om de gevolgen van bezuinigingen in de programmasfeer waar het “grote” onderwerpen betreft centraal vast te leggen en te beoordelen.
- Aanvankelijk verwachte financiële voordelen van samenwerking blijken niet realiseerbaar. Welke conclusie moet hieruit worden getrokken?
- Een specificatie in de begroting van “wat mag het kosten” komt in onze ogen ten goede aan zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad.
- Het verdient overweging om in de paragraaf programmaoverstijgende projecten wat meer expliciet in te gaan op de gevolgen van bezuinigingen, zowel voor de realisatie van beleidsdoelen als voor de kwaliteit van de taakuitoefening door de organisatie. Tevens lijkt het ons zinvol om in deze paragraaf een overzicht op te nemen, waaruit blijkt wat de bezuinigingen met ingang van 2010 van jaar tot jaar hebben ingehouden.

9. Rode draad uit de rapporten per gemeente

De Rekenkamercommissies Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten hebben de kwaliteit van de programmabegrotingen onderzocht. Wij beogen met dit onderzoek inzicht te geven in:

- De kwaliteit van de informatie die de raad krijgt om zijn budgetrecht in te vullen: is deze voldoende en juist met het oog op een goede invulling van het budgetrecht?
- De kwaliteit van het eindproduct van het begrotingsproces, de begroting: voldoet deze als instrument om het budgetrecht in te vullen?

Wij hebben in ons onderzoek de *bezuinigingen* centraal gesteld, omdat dit thema voor de komende jaren van groot belang is. Wij hebben ons op zowel het *proces* als de *inhoud* van de begroting gericht. Het betreft een kort onderzoek. De onderwerpen die bij de gekozen opzet niet zijn onderzocht, zijn:

- De betrouwbaarheid van de informatie in de begroting over de financiële situatie en de risico's.
- De berekening van de omvang van de bezuinigingen in relatie tot de financiële positie en de risico's.

Voor elk van de vier gemeenten hebben wij een rapport uitgebracht. Door de globale aard van het onderzoek eindigt elk rapport met "punten om bij stil te staan" en dus niet met 'harde' conclusies.

In deze 'rode draad' notitie vatten wij de punten samen die we voor elk van de gemeenten interessant achten.

Proces

1. Het bezuinigingsproces is in elk van de vier gemeenten voortvarend aangepakt. De lasten en baten zijn voor 2015 (nagenoeg) in evenwicht gebracht. Tot nu toe heeft dat nog nergens tot grote problemen geleid. Daar staat tegenover dat in de bezuinigingen nog onzekerheden zitten. In dat opzicht heeft elke gemeente zijn eigen verhaal.
2. Alle vier gemeenten hebben aan het begin van het bezuinigingsproces uitgangspunten geformuleerd. Het is over het geheel genomen echter moeilijk om waar te nemen in hoeverre volgens deze beginselen is gewerkt. Wij adviseren om op gezette tijden expliciet bij de gekozen uitgangspunten stil te staan.
3. De ene gemeente kiest bij het bezuinigingsproces voor een pragmatische aanpak, in de zin dat zonder al te veel theorie en procedures op basis van kennis en ervaring de nodige keuzes worden gemaakt. De andere gemeente kiest voor een meer methodische benadering, in de zin dat gewerkt wordt op basis van een welomschreven project, met een afgewogen begrippenkader, uitgeschreven procedures, standaardrapportages en uniforme documentatie. Onze indruk is dat de noodzaak van een meer methodische benadering groter is naarmate de bezuinigingen meer ingrijpend worden en de financiële speelruimte krappere is.
4. De realisatie van de bezuinigingen wordt uiteenlopend aangepakt. Wij hebben zowel een werkwijze van onderaf aangetroffen, met brede betrokkenheid van diverse partijen, als een werkwijze van bovenaf, met weinig betrokkenheid van anderen.

Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om te zeggen of de ene aanpak beter is dan de andere. Het kan zo zijn dat de cultuur van de organisatie bepaalt wat de beste aanpak is.

5. De raad is op diverse wijzen bij het begrotings- en bezuinigingsproces betrokken. Per gemeente worden daar uiteenlopende vormen voor gekozen. Wij geven de raden in overweging op basis van onze rapporten nader bij hun betrokkenheid stil te staan. Met name is van belang het antwoord op de vraag: op welke momenten ontvangt de raad welke informatie en welke beslissingen neemt hij op grond daarvan?

Inhoud

6. Het is werkelijk een heel gepuzzel om de bezuinigingspakketten te overzien en te volgen in de tijd. De realisatie is beter te volgen als wordt uitgegaan wordt van een vast begrippenkader. Daarin zouden minstens onderscheiden moeten worden:
 - “Echte” bezuinigingen op apparaatskosten en programmakosten. Dit zijn bezuinigingen die daadwerkelijk tot verlaging van uitgaven (lasten) leiden en dus materieel zijn.
 - “Lucht” in de begroting.
 - Verhoging van inkomsten. Hoewel deze categorie strikt genomen geen bezuiniging is, komt het in de praktijk wel voor. Met het oog op een heldere besluitvorming achten wij het van belang dat verhoging van inkomsten afzonderlijk in beeld wordt gebracht.
7. Naarmate de bezuinigen beter worden gedefinieerd en gepresenteerd, komt de raad sterker in de positie om afwegingen te maken. In dit verband is het van belang om in de paragraaf bedrijfsvoering (of in een afzonderlijke paragraaf) zowel de historie van de bezuinigen te beschrijven, als een vooruitblik te geven op mogelijke toekomstige bezuinigingen. Het is zaak hierbij ook in te gaan op gevolgen en neveneffecten.
8. Personeelskosten vormen een belangrijke kostenpost, zodat bezuinigingen daarop als onvermijdelijk worden gezien. Begrijpelijk is dat men op korte termijn gebruik maakt van het middel van de “vacaturestop” - dus het niet vervullen van toevallig ontstane vacatures. Op de lange termijn is dat echter een risicovolle aanpak, omdat deze onvoldoende rekening houdt met de te verrichten taken (na bezuinigingskeuzes) en het daarvoor benodigde personeel.
9. In de begroting ontbreekt bij een aantal gemeenten informatie over het regulier beleid. Dit doet in onze ogen afbreuk aan de integrale afwegingsfunctie van de begroting en staat ook in bredere zin de uitoefening van het budgetrecht van de raad in de weg. Hetzelfde geldt voor het opnemen van één bedrag voor alle lasten respectievelijk baten van een programma. Verder tekenen wij aan dat een begroting de raad weinig sturingsmogelijkheden geeft als wel effecten worden genoemd, maar niet duidelijk wordt welke prestaties daartoe moeten worden geleverd. Tenslotte menen wij dat in enkele gevallen een betere toelichting op investeringen kan worden gegeven.

10. Bestuurlijke reactie

(zie volgende pagina)



Rekenkamercommissie
De heer mr. P.F.A. Klein
Postbus 79
8070 AB NUNSPEET

datum 13 december 2011	ons kenmerk	collegebesluit 6 december 2011	behandeld door de heer A. Arends (0341) 25 93 60	bijlage(n)
----------------------------------	--------------------	--	---	-------------------

onderwerp:
bestuurlijke reactie concept onderzoek
kwaliteit gemeentebegroting

Geachte heer Klein,

Wij hebben met interesse uw oordeel over de kwaliteit van onze begroting gelezen. In de eerste plaats valt uw positieve toonzetting over het totaal op. Uiteraard zijn wij daar blij mee. Daarnaast noemt u een aantal punten die de moeite waard zijn om bij stil te staan bij een verdere optimalisering van de kwaliteit in het algemeen en van het proces van bezuinigen in het bijzonder.

Over het algemeen zijn wij – mede op basis van de reacties van de gemeenteraad bij de behandeling – tevreden over de kwaliteit van onze begroting. De door u genoemde punten van overweging zullen wij bij de voorbereiding van de begroting 2013 betrekken. Het gaat te ver dit puntsgevijs in deze reactie te doen.

Het is belangrijk dat de gemeenteraad een begroting ontvangt die naar bedoeling goed inzicht geeft om op programmaniveau belangen te kunnen afwegen en keuzes te maken. Daarbij is een goede balans in de hoeveelheid informatie van belang. Dit is overigens ook van belang bij het beheersen van de kosten voor het opstellen van dit document.

Burgemeester en wethouders van Nunspeet,
de secretaris, de burgemeester,

J.J. Kerkhof

ir. D.H.A. van Hemmen

11. Nawoord rekenkamercommissie

Wij zeggen het college hartelijk dank voor de ontvangen bestuurlijke reactie op ons rapport. Op een enkel punt geeft dit ons aanleiding nog nader te reageren.

Het college geeft aan de in ons rapport in hoofdstuk 8 onder het kopje ‘overwegingen’ genoemde punten te zullen betrekken bij de voorbereiding van de begroting 2013.

Tenslotte geven wij de raad in overweging het college te verzoeken om in de aanbiedingsbrief bij de begroting 2013 concreet aan te geven wat er met de in ons rapport vermelde verbeter suggesties is gedaan.

Bijlage 1 Opzet en normenkader

Ons onderzoek richt zich op de begroting van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten.

Hierna geven wij in het kort aan hoe wij ons onderzoek hebben aangepakt en welke normen wij hanteerden. Onze invalshoek is dat wij met ons onderzoek de raad willen ondersteunen in zijn rol als budgethouder.

De rol van de raad

De rol van raad als budgethouder houdt in:

- Financieel evenwicht bewaken
- Autoriseren
- Kiezen
- Beheersen uitvoering
- Verantwoording afnemen en dechargeren

De belangrijkste instrumenten van de raad als budgethouder zijn: de begroting en jaarstukken. Deze maken deel uit van voortschrijdend jaarlijks proces, de budgetcyclus.

In dit onderzoek is aan de orde : de begroting. Wij zien de begroting en de voorjaarsnota (of kadernota) als één geheel.

Het doel van het onderzoek

Het doel van ons onderzoek is inzicht krijgen in:

- De kwaliteit van de informatie die de raad krijgt om zijn budgetrecht in te vullen (is deze voldoende en juist met het oog op een goede invulling van het budgetrecht?)
- De kwaliteit van het eindproduct van het begrotingsproces, de begroting (voldoet deze als instrument om het budgetrecht in te vullen ?)

Omdat dit thema voor de komende jaren van zeer groot belang is richten ons in het bijzonder op bezuinigingsvoorstellen.

Uitgangspunten daarbij :

- Er zijn ingrijpende keuzes nodig, onder grote tijdsdruk
- College bereidt keuzes voor, betreft de raad daarbij, de raad kiest

Op basis van verkregen inzicht formuleren wij zo nodig leer – en verbeterpunten.

De kwaliteit van de informatie

De kwaliteit van de informatie omvat:

- leesbaarheid
- overzichtelijkheid
- juistheid
- tijdigheid
- volledigheid

Wij onderzoeken of de gezamenlijke kwaliteit van de voorjaarsnota, kadernota , de begroting en de stukken die daarmee samenhangen voldoende is. De stukken die deel uitmaken van de bezuinigingen zijn daar een wezenlijk onderdeel van.

Aandacht voor het proces

Wij kijken in ons onderzoek ook naar de processen die aan de budgetcyclus ten grondslag liggen, met als invalshoek: zijn deze voldoende om ten behoeve van de diverse betrokkenen voldoende informatie op tafel te krijgen. Uiteraard zien we de raad als budgethouder daarbij als belangrijkste betrokkene.

Centrale vraag

Wat is de kwaliteit van de begroting en in het bijzonder van de voorstellen tot bezuinigingen en beleidsintensiveringen voor 2012, die bij de voorjaarsnota 2011 en de begroting 2012 aan de raad worden voorgelegd, alsmede van het proces waarin deze voorstellen tot stand komen

Onderzoeksubjecten

- Voorjaarsnota
- Begroting
- Proces
- Individuele voorstellen
- Tevredenheid raad

Deelvragen

De belangrijkste deelvragen per object zijn:

Voorjaarsnota (of kadernota)

- Heeft de raad op basis van de voorjaarsnota goede kaders kunnen stellen ?
- Worden ten behoeve van het maken van keuzes alternatieven voorgelegd ?
- Bevat de voorjaarsnota goede informatie over gevolgen van keuzes voor financiën en beleid?

Begroting

- Staat er in wat er in moet staan?
- Geeft de begroting voldoende informatie over financiële positie van de gemeente ?
- Is begroting als geheel toereiken om keuzes te kunnen maken ?
- Is de samenhang met de voorjaarsnota duidelijk in beeld gebracht ?
- Bevat de begroting goede informatie over gevolgen van keuzes voor financiën en beleid?
- Wordt een degelijke basis gelegd voor beheersing van de uitvoering en verantwoording achteraf ?

Proces

- Hoe is raad bij beleidsintensiveringen en bezuinigingen betrokken geweest?
- Hoe is proces intern georganiseerd?
- Hoe zijn medewerkers betrokken?
- Hoe is voor draagvlak buiten gezorgd?

Normen

De normen zijn een afgeleide van de rol van de raad als budgethouder.
Algemeen: informatie is leesbaar, overzichtelijk, juist, tijdig en volledig

Specifiek met betrekking tot inhoud van de stukken (begroting etc.) :

- Stukken zijn goed leesbaar en toegankelijk

- De financiële situatie is helder uiteengezet
- De uitgangspunten voor bezuinigingen zijn helder uiteengezet
- Er is inzicht in het verloop van het bezuinigingsproces over een meerjarige periode
- De relatie tussen doelen, prestaties en middelen is voortdurend helder
- De voorstellen voor het maken van keuzes zijn zo concreet mogelijk
- Bij voorstellen worden zo mogelijk alternatieven afgewogen
- Financiële gevolgen en gevolgen voor beleid van gemaakte keuzes zijn zo concreet mogelijk aangegeven.
- Neveneffecten van gemaakte keuzes en gevolgen voor organisatie zijn voldoende in beeld

Specifiek met betrekking tot proces van voorbereiding begroting etc. :

- De raad is aan het begin betrokken bij het bepalen rollen en verantwoordelijkheden
- De raad op tijd geïnformeerd
- Voorstellen zijn intern getoetst op onderbouwing
- Er is een degelijke projectorganisatie
- Raad wordt goed betrokken als er iets bijzonders aan de hand is
- De wensen van de raad en daarbij behorende financiële randvoorwaarden worden goed bijgehouden
- De budgetcyclus en de bezuinigingen vormen een leerproces

Werkwijze

Achtereenvolgens zetten wij in ons onderzoek de volgende stappen:

- Stukken bestuderen
- Voorlopige bevindingen bespreken
- Interviews directie en hoofden afdelingen
- Enquête onder raadsleden/groepsgesprek met raad
- Hoor en wederhoor met college

Het onderzoek heeft het karakter van een quick scan. In onze dossierstudie richten wij ons op hoofdlijnen. De indrukken die wij daaruit krijgen toetsen wij in gesprekken.

Vergelijking

We maken per gemeente een afzonderlijk rapport. Daarnaast zullen we de vier onderzochte gemeenten op enkele punten met elkaar vergelijken. Voorbeelden van vergelijkingspunten zijn:

- Moment waarop eerste bezuinigingsvoorstellen aangeboden aan de raad
- Verdeling van bezuinigingen over programmakosten en apparaatskosten
- Mate waarin bezuinigingen zijn gerealiseerd
- Sterke punten en verbeterpunten voor het proces
- Uitleg over bezuinigingsproces in paragraaf bedrijfsvoering
- Tevredenheid van de raad

Rapportage

Wij beschrijven in ons rapport het bezuinigingsproces en de uitkomsten daarvan. Onze indrukken uit de dossierstudie vullen we aan met beelden uit gesprekken. Het geheel toetsen we aan de hiervoor geformuleerde normen.

Bijlage 2 Vragen aan raadsleden

nr.	stelling	zeer oneens	oneens	eens	zeer eens
1.	<i>In begroting wordt goed uitgelegd hoe de gemeente er financieel voor staat.</i>	☐	☐	☐	☐
2.	<i>De voorstellen voor nieuw beleid die het college in de voorjaarsnota en/of begroting opneemt zijn goed onderbouwd.</i>	☐	☐	☐	☐
3.	<i>Het college heeft ons op tijd bij het bezuinigingsproces betrokken.</i>	☐	☐	☐	☐
4.	<i>De bezuinigingsvoorstellen die het college aan ons heeft voorgelegd zijn goed onderbouwd.</i>	☐	☐	☐	☐
5.	<i>Wij hebben in het bezuinigingsproces in voldoende mate inhoudelijke beleidskeuzes kunnen maken.</i>	☐	☐	☐	☐
6.	<i>De gevolgen van de bezuinigingen voor het realiseren van onze doelen zijn door het college van tevoren goed uiteengezet.</i>	☐	☐	☐	☐
7.	<i>De gevolgen van de bezuinigingen voor het functioneren van de ambtelijke organisatie zijn door het college van tevoren goed uiteengezet.</i>	☐	☐	☐	☐
8.	<i>Aan de hand van de stukken die ontvang kan ik goed volgen of onze besluiten over bezuinigingen juist en volledig in de begroting zijn verwerkt.</i>	☐	☐	☐	☐
9.	<i>Over de feitelijke realisatie van ingeboekte bezuinigingen krijg in de begrotingsstukken voldoende informatie.</i>	☐	☐	☐	☐
10.	<i>Het College heeft mijn vragen over de bezuinigingen goed beantwoord.</i>	☐	☐	☐	☐
11.	<i>Over mijn eigen rol in het bezuinigingsproces ben ik tevreden</i>	☐	☐	☐	☐