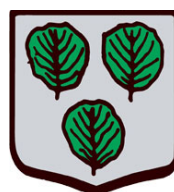


Rekenkameronderzoek kwaliteit begroting

gemeenten

Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten



Gemeente Oldebroek



Rekenkameronderzoek kwaliteit begroting

ELBURG

Rekenkamercommissies Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten

22 november '11

Inhoud

1. Opzet onderzoek	3
2. Het proces	4
3. Het bezuinigingspakket	9
4. De realisatie.....	11
5. De kwaliteit van de begroting	12
6. Beelden uitgesprekken.....	13
7. Bijeenkomst met raadsleden.....	14
8. Punten om bij stil te staan.....	16
9. Rode draad uit de rapporten per gemeente	18
10. Bestuurlijke reactie.....	20
11. Nawoord rekenkamercommissie	23
Bijlage 1 Opzet en normenkader.....	24
Bijlage 2 Vragen aan raadsleden	27

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.

Om tot onderbouwde verbeter suggesties te komen hebben we ook onderzocht hoe de begrotingsstukken tot stand komen.

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

2. Het proces

Wij beschrijven in dit hoofdstuk het verloop van het bezuinigingsproces en de wijze waarop dit proces is georganiseerd.

Aanloop

De uitkomsten van de septembercirculaire 2009 over de uitkering uit het gemeentefonds waren voor Elburg positief, maar op dat moment werd reeds algemeen verondersteld dat de verwachting voor de jaren 2012 en 2013 te rooskleurig was. Daarom is ingezet op bezuinigingen met ingang van 2011. Het College besluit eerst de richting van bezuiniging te bepalen en pas daarna voorstellen te inventariseren. Het heeft vervolgens een stuurgroep in het leven geroepen om dit proces in goede banen te leiden. De groep bestond uit de portefeuillehouder financiën, de directeur, de adjunct-directeur, de controller en de beleidsmedewerker financiën. In december 2009 ontving de raad van het college een startdocument, bestaande uit een overzicht van lasten en baten, waarbij per post een indicatie werd gegeven van de mate van beïnvloedbaarheid. Dit overzicht diende om de raad te ondersteunen bij het aangeven van kaders. In een werkbijeenkomst zouden die worden besproken.

De stuurgroep richt zich aanvankelijk op een bedrag € 3 miljoen aan voorstellen. Op basis van bezuinigingsopdrachten per afdeling wil de groep tot concrete voorstellen komen. Daarnaast wordt een aantal algemene bezuinigingen in overweging gegeven. Dit betreft:

- 0% prijscompensatie toepassen
- Rekenrente omlaag bijstellen
- Loonstijging ten dele doorberekenen in begroting
- Tarieven kostendekkend maken

Naar schatting zou deze algemene bezuinigingen in de begroting een voordeel opleveren van € 630.000.

In februari 2010 volgt een werkbijeenkomst van de raad, die tot de volgende conclusies leidt:

- Vrijwel iedereen is voor handhaving minimabeleid;
- Er dient bezuinigd te worden op de ambtelijke organisatie;
- Behoudens minimabeleid is alles bespreekbaar;
- De lijst met uitgangspunten voor de begroting van 2006, die is herbevestigd in 2008 vormt bij de bezuinigingen de leidraad¹.

Het richtbedrag van € 3 miljoen is op basis van nieuwe informatie enkele malen bijgesteld. Eerst werd nog uitgegaan van € 100 per inwoner, hetgeen uitkomt op 2,25 miljoen. Vervolgens is op grond van de heroverwegingsrapporten van het rijk een bedrag van 1,8 miljoen aangehouden.

¹ In deze lijst staan diverse richtlijnen voor de wijze waarop financiële afwegingen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld: een rijksbijdrage voor een beleidsproduct niet automatisch voor dit product aanwenden, beleidsdoelstellingen meetbaar en effectgericht formuleren, bij voorstellen voor nieuw beleid direct aangeven waar oud beleid kan komen te vervallen.

Het coalitieakkoord is over het thema bezuinigingen kort: we willen 5 % bezuinigen op bestaand beleid, door onder meer een efficiencyslag en een voortdurende bezinning op positie en taken van de gemeentelijke overheid. Als “randvoorwaarde” staat daarbij dat de bezuinigingen Smart (geformuleerd) zijn.

De begroting 2011

De stuurgroep heeft in april 2010 een lijst met “bezuinigingsvoorstellen/ inkomstenverhogingen” aan het college voorgelegd tot het hiervoor genoemde bedrag ad € 1,8 miljoen. Deze lijst is door het college voor kennisgeving aangenomen en vervolgens voorgelegd aan de raad als ambtelijke stuk. Zowel de raad als het college konden zich erop beraden. De raad heeft deze voorstellen besproken in een besloten werkbijeenkomst van 12 mei 2010. Op basis van deze bijeenkomst zijn enkele afspraken gemaakt met het college, onder meer over nader onderzoek naar de gevolgen van enkele van de voorgestelde posten. Vervolgens is in de voorjaarsnota 2010 een pakket voorgesteld tot een van € 0,8 miljoen in 2011, oplopend naar € 1,77 miljoen in 2014, het laatste jaar van de meerjarenraming. Evenals het pakket van de ambtelijke stuurgroep bevatte dit zowel “echte” bezuinigingen in de zin van verlaging van lasten (uitgaven)², als verhogingen van baten en begrotingstechnische mutaties.

Vermelding verdient dat in de voorjaarsnota 2010 onder het kopje “bestaand beleid” tevens enkele posten zijn opgenomen die een weerslag zijn van de hiervoor (onder het kopje aanloop) vermelde “algemene bezuinigingen”. Twee van deze posten vormen echte bezuinigingen. Ze betreffen respectievelijk een stelpost waarmee de compensatie voor prijsstijging op 0 % wordt gesteld in plaats van 0,5 %, wat € 210.000 aan voordeel oplevert en een stelpost voor loonstijging van 1,5 % in plaats van 2,5 % voor loonstijging, wat € 100.000 oplevert³. In feite wordt daarmee meer bezuinigd dan het bedrag van € 1,77 miljoen. De tevens opgenomen post voor verlaging van de rekenrente laten we hier buiten beschouwing omdat deze geen echte bezuiniging betreffen, maar een begrotingstechnische wijziging. Het onder de genoemde “algemene bezuinigingen” opgenomen kostendekkend maken van tarieven is weer wel meegenomen in het overzicht “bezuinigingen /inkomstenverhogingen”. Dit maakt het geheel van bezuinigingen naar onze mening moeilijk te overzien.

In de inleiding van de Voorjaarsnota 2010 merkt het college op, dat er nog nadelen kunnen komen uit de grondexploitatie en de verwachte daling van de bouwleges. Deze zijn volgens het college echter tijdelijk en kunnen worden opgevangen uit de bestaande reserves.

Het financieel perspectief dat in de voorjaarsnota 2010 wordt geschetst laat in 2014 een evenwicht zien. Daarbij wordt aangetekend dat het een voorlopig beeld betreft waarin mogelijk nog wijzigingen kunnen komen voordat de begroting aan de orde is.

In de begroting 2011 deelt het college mee dat er geen aanleiding is om het totaal van de bezuinigingsdoelstelling bij te stellen. De voorstellen van de voorjaarsnota zijn voor het overgrote deel overgenomen. Als belangrijke verandering noemt het college het vervallen van een verwachte

² nog preciezer omschreven: het betreft lastenverlaging die betrekking heeft op: ofwel minder productie, ofwel efficiency (dezelfde productie met minder geld), ofwel minder kwaliteit (goedkopere productie door minder kwaliteit) ofwel maatschappelijke efficiency (meer effect voor minder geld).

³ Hier zijn de bedragen opgenomen die resulteren aan het eind van de meerjarenraming.

extra verhoging van de integratie-uitkering WMO tot een bedrag van € 170.000. Na verwerking van nog enkele andere wijzigingen resulteert voor 2011 een overschot van € 0,6 miljoen. De begroting voor 2014 blijft in evenwicht.

In de inleiding van de begroting is tenslotte aangegeven dat de belastingdruk in 2011 en 2012 gemiddeld slechts 1,5 % toeneemt, wat neerkomt op € 9 per inwoner. Voor de jaren 2013 en 2014 zijn de dienovereenkomstige bedragen respectievelijk € 5 en € 6.

Vervolg

In januari 2011 heeft de auditcommissie de conclusie getrokken dat er behoefte is aan een verdere uitwerking van de toekomstvisie waarbij echte keuzes worden gemaakt. De auditcommissie vroeg het college uiterlijk bij de voorjaarsnota 2012 (in het jaar 2012 derhalve) met een plan van aanpak te komen.

In april 2011 laat het meerjarig perspectief voor de periode 2012 – 2015 voor het bestaand beleid en klein positief resultaat zien. Dit is te danken aan het feit dat de korting van € 1,8 miljoen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds over vier jaren verdeeld gaat worden (2012 tot en met 2015) in plaats van de eerder aangekondigde drie jaren). Dit levert over de jaren 2013 tot en met 2014 een voordeel op dat oploopt tot € 450.000. Na toevoeging van een aantal raadswensen en organisatiewensen voor nieuw beleid resulteerde een tekort van bijna € 0,7 miljoen in 2015. Op basis van deze uitgangspunten hebben de raadsfracties in een werkbijeenkomst van 27 april 2011 van gedachten gewisseld over het zo nodig schrappen van voorstellen voor nieuw beleid en eventuele verdere bezuinigingen.

In de voorjaarsnota 2011 is het bezuinigingsbedrag van € 1,8 miljoen bezuinigingen gehandhaafd. De wensen voor nieuw beleid/wijzigingen in bestaand beleid zijn volgens het college minimaal gehouden. Om de goede keuzes te kunnen maken is bij ingediende wensen de mate van prioriteit vermeld, waarbij is uitgegaan van de volgende categorieën:

1. wettelijk verplicht zonder beleidsruimte
2. noodzakelijk en onuitstelbaar
3. wettelijke regeling met beleidsruimte
4. noodzakelijk, termijn nog in te vullen
5. vervolg van ingezet beleid
6. gewenst

In de voorjaarsnota is ook een overzicht opgenomen van ingebrachte wensen van de raad en de organisatie die door het college als “niet de honoreren” zijn geclassificeerd. Verder schrappen in de voorstellen brengt volgens het college het bestaand beleid, met name de bedrijfsvoering, in gevaar. Hiervan uitgaande resulteert een tekort van € 609.000. Er worden op dat moment geen verdere bezuinigingen voorgesteld. Als reden daarvoor vermeldt het college dat de korting van de uitkering uit het gemeentefonds waarschijnlijk lager zal uitvallen dan de ingecalculerde € 1,8 miljoen. Daarnaast wijst het college erop dat er nog andere dekkingsmogelijkheden aanwezig zijn. Gezien het als uitstekend gekwalificeerde weerstandsvermogen behoort daartoe ook de algemene weerstandsreserve.

Op de bedrijfsvoering is volgens de voorjaarsnota 2011 voor bijna 5 fte bezuinigd. Het college merkt op dat er wel is nagedacht over verdere bezuinigingen op dit onderdeel. Meer korten op

bedrijfsvoering acht het college echter nu niet opportuun, omdat ook in het kader van samenwerkingsvormen besparingen te realiseren zouden zijn.

Kort na het uitbrengen van de voorjaarsnota 2011 volgt het bericht dat de uitkering uit het gemeentefonds inderdaad meevalt. Als alle voorstellen van de nota worden geaccepteerd ontstaat een klein overschot in 2015. De raad stemt met de voorjaarsnota in. Nadat de besluitvorming over de nota is verwerkt is de begroting 2012 meerjarig in evenwicht.

Tenslotte verdient vermelding dat de grondexploitatie-projecten in 2010 niet zijn herzien. Actualisatie zal volgens de voorjaarsnota 2011 conform afspraak met de raad plaats vinden in 2011 op basis van de nieuw vastgestelde nota grondbeleid. Op dit onderdeel zouden nog tegenvallers kunnen blijken.

Aanpak

Zoals eerder vermeld heeft de raad in december 2009 van het college een startdocument ontvangen, waarin de beïnvloedbaarheid van de uitgaven is aangegeven. In het overzicht wordt per onderdeel van de diverse programma's aangegeven of de beleidsmarges voldoen aan het kenmerk "ruim", "gering", of "geen". Bij leges is de marge steeds "tot 100 % dekking". In een memo aan de raad bij het startdocument onderstreept het college ook kritisch te willen kijken naar de efficiency van de bedrijfsvoering. De visie van het college is dat de raad de kaders aangeeft, waarbij de ambtelijke organisatie ondersteuning kan bieden.

De stuurgroep bezuinigingen heeft per afdeling een werkgroep ingesteld, waarvan deel uitmaakt het afdelingshoofd, de budgethouder en ter ondersteuning de beleidsmedewerker financiën. De werkgroepen kregen als opdracht op basis van de volgende centrale uitgangspunten naar bezuinigingen te zoeken:

- Lever tenminste 1 fte aan bezuinigingen op de formatie aan. Geef daarbij aandacht aan mogelijke efficiencyverbetering als gevolg van vereenvoudiging van processen, afschaffen van interne regels etc. Bekijk dit in relatie tot natuurlijk verloop en aangegeven bezuinigingsmogelijkheden in termen van taken. Denk ook aan vermindering van inhuur derden;
- loop alle investeringen nog eens door op actualiteit en noodzaak;
- benut kansen om goedkoper in te kopen;
- geef mogelijkheden voor legesverhoging aan.

De afdelingen kregen ook een taakstelling in termen van geld. Dat was gebaseerd hun aandeel in de te beïnvloeden uitgaven. In memo's deed de stuurgroep suggesties met betrekking tot concrete posten.

De afdelingen reageerden op de opdrachten door middel van voorgeschreven formulieren waarin naast de inhoud van de bezuiniging onder meer wordt in gegaan op consequenties, risico's en voorwaarden.

In de gesprekken die we voerden is aangegeven dat er voor het bezuinigingsproces geen plan van aanpak is gemaakt. Er is stap voor stap voor stap gewerkt, waarbij werkende weg een aanpak is ontstaan. Dat past bij de pragmatische manier van werken in Elburg. Leidraad is het haalbare in de praktijk.

Van een actie in de raad om meer te sturen op indicatoren heeft de stuurgroep weinig profijt gehad. De bedoeling was, dat met deze actie, die deel uit maakte van een kwaliteitsproject, een duidelijk antwoord gevonden zou worden op de vraag “wat willen we bereiken”, waardoor betere keuzes mogelijk zouden zijn.

De stuurgroep toetste zelf de bezuinigingsvoorstellen. Er is niet gekozen voor advisering vooraf door Financiën, al was er vanuit die afdeling wel ondersteuning. Als er vragen waren werden deze besproken met de betrokken afdeling. De stok achter de deur was dat de stuurgroep bij het uitblijven van geschikte voorstellen zelf een keuze zou maken. Dat heeft naar werd meegedeeld goed gewerkt.

Naar werd meegedeeld zijn voor het toetsen van de ingediende voorstellen vooraf geen specifieke criteria geformuleerd. De voorstellen zijn beoordeeld op redelijkheid. De kennis in de stuurgroep speelde daarbij een belangrijke rol. De stuurgroep lette ook op politieke haalbaarheid.

Volgens een van onze gesprekspartners was het verloop van het proces achteraf gezien niet helemaal bevredigend. Het was nog net niet de schaafmethode. Deze methode wilde de stuurgroep eigenlijk niet.

In reactie op hoe het proces verliep is ook opgemerkt dat het vooral een kwestie is van met mensen omgaan. De directie zei: het moet. Vervolgens hangt het van de mensen af wat er gebeurt. Niets was onbespreekbaar, ook niet bezuiniging op minima. Vanuit de ambtelijke invalshoek was het standpunt: laat de discussie maar komen. De afdelingshoofden deden dus ook voorstellen op beleidsterreinen, die de raad liever buiten het proces wilde houden.

3. Het bezuinigingspakket

In de voorjaarsnota 2011 zijn bezuinigingen en verhogingen van inkomsten in een en dezelfde tabel opgenomen. Deze tabel bevat bovendien aanpassingen van te hoog gebleken ramingen, of het schrappen van bedragen die niet meer nodig zijn. Dit vertroebelt in onze ogen het inzicht. De tabel bevat in totaal 61 posten, wat bij een bedrag van € 1,8 miljoen (2014) neerkomt op € 29.500 per post.

In het volgende overzicht hebben wij de “bezuinigingen en inkomsten/inkomstenverhogingen” van de voorjaarsnota 2010 in categorieën ingedeeld. Aan de categorie “echte bezuinigingen” hebben we toegevoegd de twee eerder als “echt” aangemerkte posten van de voorjaarsnota 2010. Vervolgens hebben we de drie posten geschrapt die komen te vervallen volgens de begroting 2012. Tabel 1 geeft van deze exercitie het volgende beeld:

tabel 1. Aard van bezuinigingen/ inkomstenverhogingen 2010 - 2011	
omschrijving	bedrag in € 2015
echte bezuinigingen	1.067.580
besluit tot verhoging inkomsten	410.585
actualisatie van raming uitgaven	274.840
overige begrotingstechnische wijzigingen	127.600
totaal bezuinigingen/ inkomstenverhoging	1.880.605

Ervan uitgaande dat met bezuinigen bedoeld wordt het daadwerkelijk omlaag brengen van uitgaven (en dus niet het aanpassen van te hoge ramingen en begrotingstechnische mutaties die op een verlaging van lasten uitkomen), is de doelstelling van het collatie-akkoord om 5 % te bezuinigen op bestaand beleid nog niet gerealiseerd. Realisatie zou zoals vermeld volgens het akkoord moeten plaatsvinden, “onder meer door een efficiencyslag en een voortdurende bezinning op de positie en de taken van de gemeentelijke overheid”. De bezuinigingen die in onze ogen aan de expliciete criteria van het coalitieakkoord voldoen bedragen in 2014, als alle taakstelling worden gerealiseerd, 2,8 % van het bestaand beleid.⁴

⁴ We gaan hierbij uit van het bedrag van € 1.067.580 en het totaal van de lasten in 2011, ad € 37.917.793.

In tabel 2 geven we aan tot welke bedragen bezuinigingen hebben plaatsgevonden op organisatiekosten

Tabel 2. Categorie - indeling besluiten tot verlaging van organisatiekosten	
omschrijving	bedrag in € in 2015
minder inhuur derden	41.000
minder personeelsformatie	245.285
minder compensatie loonstijging	100.000
geen compensatie prijsstijging	210.000
totaal	596.285

Van het totaal van de echte bezuinigingen ad € 1,1 miljoen blijkt € 0,6 miljoen betrekking te hebben op organisatiekosten.

4. De realisatie

Ervaringen

De implementatie van de bezuinigingen verloopt over het geheel gezien volgens verwachting, maar er zijn enkele uitzonderingen.

Er is meer vraag naar kinderopvang zodat de bezuiniging op dat onderdeel niet zal worden gehaald. Het daarmee gemoeid blijft overigens beperkt.

De opdracht aan de afdelingen was minimaal één fte in te leveren. Daarnaast moest er nog een extra nog 1 fte op tafel komen voor de buitendienst. Soms was de reactie “kan niet” (zoals bij facilitair, in verband met invoering van informatietechnologie). Dan was een uitzondering mogelijk. Soms kwam een afdeling met meer. Er bleken voldoende “kleine vacatuurtjes” aanwezig te zijn.

Samenwerking met buurgemeente Nunspeet zou € 500.000 moeten gaan opleveren, maar vanaf het begin leefde het gevoel dat dit niet realistisch was. Later is dit voorstel niet door de raad van Nunspeet overgenomen. De desbetreffende bezuinigingspost is inmiddels geschrapt.

Uit de gesprekken bleek verder dat de beoogde efficiëncyslag niet uit de verf komt. Aan het begin was bijvoorbeeld het idee dat er winst zou zijn te behalen met beter projectgericht werken. Maar de organisatie vond het moeilijk om daar winst voor in te boeken. Dat is dan ook niet gebeurd. Voor inkoop was een stelpost van € 25.000 geraamd. Die is terugbracht naar € 10.000. De gehonoreerde voorstellen bevatten slechts een enkele voorbeelden van specifieke efficiencywinst (alleen het voer van de dierweide subsidiëren, met als gevolg dat er een grotere bijdrage door vrijwilligers ontstaat en invordering via een deurwaardersbureau, wat goedkoper is dan door eigen deurwaarders).

Een bepaalde onzekerheid zit in de factor personeel. Het algemeen beleid is dat stelselmatig de vraag wordt gesteld of een vacature wel moet worden vervuld. Dat leidt tot herschikking van taken. De directie beslist of geworven mag worden. Het motto daarbij is samenwerking. De vraag is of het verloop voldoende zal zijn om de gewenste afname van het personeel te kunnen realiseren.

Gevolgen

In de gesprekken is naar voren gebracht dat de bezuinigingen tot nu toe geen grote gevolgen hebben gehad. Dat geldt voor zowel het intern functioneren als voor de externe doelen. Er worden geen grote knelpunten ervaren. Wel werd aangetekend dat de bezuinigingen op personeel onvoldoende in overeenstemming zijn met de bezuinigingen op taken. Dat kan op den duur een probleem gaan opleveren. Verder is erop gewezen dat de Wet Werken naar Vermogen een groot knelpunt zal gaan vormen. Als het voorzieningenniveau van de WSW gehandhaafd moet worden zal dat geld gaan kosten.

5. De kwaliteit van de begroting

Indicatoren voor doelen en resultaten

In de paragraaf bedrijfsvoering is te lezen dat de in de programma's opgenomen doelstellingen, beoogde effecten en indicatoren in nauwe samenwerking met de gemeenteraad tot stand zijn gekomen en als doel hebben de meerjarige programmabegroting als sturingsdocument te laten functioneren.

In de door ons gevoerde gesprekken is naar voren gebracht dat beleidsdoelen in de raad nauwelijks aan de orde komen. Daaraan werd toegevoegd dat de ambtelijke organisatie zich afvraagt: "waar doen we het allemaal voor?".

Wij hebben globaal beoordeeld in hoeverre de informatie die in de begroting staat voldoende is om de beoogde sturing te kunnen ondersteunen. Daarbij viel het volgende op:

- de lasten zijn in de programma's alleen zichtbaar als totaal op programma-niveau. In de "uitsplitsing naar de voorgeschreven indeling" zijn saldi van lasten en baten opgenomen van de verschillende onderdelen van de programma's (productgroepen). Dit staat in onze ogen op gespannen voet met het budgetrecht van de raad dat ten principale op lasten en baten afzonderlijk is gericht;
- voor reguliere activiteiten zoals handhavingactiviteiten, onderhoud van wegen, aanleg en onderhoud van groen en onderhoud van rioleringen zijn geen prestaties beschreven;
- Onder bijzondere prestaties/nieuwe activiteiten zijn doorgaans activiteiten opgesomd, die omschreven zijn in woorden. Smart prestatie-indicatoren ontbreken veelal.

Ons beeld is dat uit de begroting niet of slechts zeer ten dele is af te leiden wat de relatie is tussen de middelen die de gemeente inzet (de lasten), de prestaties die de gemeente met deze middelen levert en de effecten die dit oplevert in de maatschappij. Als onder sturen wordt verstaan het maken van keuzes op basis van integrale afweging, wat in onze ogen de bedoeling is in het kader van de begroting, geeft de begroting in zijn huidige opzet daaraan onvoldoende ondersteuning.

Weergave van bezuinigingen

Het verloop van de bezuinigingen komt in de begroting slechts sporadisch aan de orde. Naar onze mening is het bezuinigingsproces van een zodanig belang dat het aanbeveling verdient daarop specifiek in te gaan, bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering of in een aparte paragraaf in de inleiding van de begroting

Investerings

In bijlage 2 de meerjarenplanning investeringen opgenomen. Bij deze planning wordt verder geen toelichting gegeven. Dit roept vragen op als: 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 uitgesprekken

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

- Wat ik heb geleerd? Vooral dat het proces goed is aangepakt. Aan het begin is de urgentie goed duidelijk gemaakt.
- Mijn leerpunt? De informele bijeenkomsten van de raad leveren niet veel op, omdat men zijn kruis niet wil verschieten en omdat er geen meerderheden bij standpunten worden gevormd.
- Mijn leerpunt? Dat transparantie belangrijk is. Op managementniveau wordt een gezamenlijke opdracht geformuleerd. Uitkomsten moeten steeds terug komen en het samendoen moet vanzelfsprekend zijn. Dit zijn principes. Het werken volgens deze principes gaat steeds beter.
- Draagvlak is ontstaan doordat we zelf dingen bedachten en vervolgens gesprekken aangingen met budgethouders.
- Over de rol van Financiën ben ik tevreden. Samen de zaak aanpakken is een voorwaarde voor succes.
- Dat samenwerking met andere gemeenten geld oplevert is meestal een illusie. Zeker in de eerste jaren zal de opbrengst nihil zijn. Mogelijke baten zijn wel: minder kwetsbaarheid en hogere kwaliteit. Tot nu toe deed bezuinigingen nog geen pijn.
- Als er meer bezuinigen zullen komen, zal er fundamenteeler ingegrepen moeten worden.

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 bezuinigingen⁵. Er konden vier reacties worden gegeven: zeer oneens, oneens, eens en zeer eens.

Totaalbeeld

Wij hebben vier ingevulde enquêtes terugontvangen. Als aan de uitkomsten cijfers wordt toegekend van 1 (zeer oneens) tot 4 (zeer eens) resulteert een totaalwaardering van 2,6. Aan de volgende vragen zijn de twee hoogste waarderingen toegekend:

- het college heeft ons op tijd bij het bezuinigingsproces betrokken (3,0)
- het college heeft mijn vragen over de bezuinigingen goed beantwoord (2,9)

De drie laagste waarderingen werden toegekend aan de stellingen:

- de gevolgen van de bezuinigingen voor de ambtelijke organisatie zijn door het college van tevoren goed uiteengezet (2,3)
- over de feitelijke realisatie van de bezuinigingen krijg ik in de begrotingsstukken voldoende informatie (2,3)
- over mijn eigen rol in het bezuinigingsproces ben ik tevreden (2,3)

Suggesties

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

- de kwaliteit van de informatie in de begroting is toegenomen;
- de plussen en de minnen in de financiële overzichten van de Voorjaarsnota en de begroting zijn moeilijk te begrijpen
- de aansluiting tussen de cijfers van de voorjaarsnota en de begroting wordt niet overzichtelijk aangegeven
- de begroting is niet goed leesbaar omdat er geen historische informatie in staat
- de relatie tussen kosten, resultaten en effecten komt in de begroting onvoldoende tot uitdrukking
- de begroting bevat onvoldoende informatie om keuzes te kunnen maken.

⁵ De vragen zijn bijgevoegd als bijlage 2

Aan het eind van de bijeenkomst werd de wens uitgesproken om digitaal in het financieel systeem te kunnen kijken.

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

- Het bezuinigingsproces is met grote voortvarendheid aangepakt. In april 2010 is een pakket “bezuinigingsvoorstellen/inkomstenverhogingen” aan het college voorgelegd van € 1,8 miljoen.
- Aan het begin van het proces is een aantal duidelijke uitgangspunten geformuleerd en zijn heldere procedures vastgelegd.
- Het bezuinigingsproces is duidelijk aangestuurd en goed gedocumenteerd.
- Er is een kerntakendiscussie in het vooruitzicht gesteld. In het voorjaar 2012 moet hiervoor een plan van aanpak gereed zijn.
- Er zijn duidelijke criteria geformuleerd ten behoeve van het formuleren van nieuw beleid.
- In de Voorjaarsnota is een overzicht opgenomen van ingebrachte wensen van de raad en de organisatie die door het college als “niet de honoreren” zijn geclassificeerd.

minder sterke punten

- In pakket “bezuinigingsvoorstellen/inkomstenverhogingen” zijn “echte” bezuinigingen in een overzicht opgenomen samen met verhogingen van inkomsten en louter begrotingstechnische wijzingen⁶. Daarnaast zijn er dekkingsvoorstellen die met bezuinigingen overeenkomen. Het een en ander vertroebelt het inzicht in de bezuinigingen;
- De tot nu toe gerealiseerde bezuinigingen hebben slechts voor 57 % betrekking op de in het coalitieakkoord beoogde efficiëncyslag en voortdurende bezinning op de taken van de gemeentelijke overheid. Uitgaande van echte bezuinigingen is van de bezuinigingstaakstelling van het coalitieakkoord op dit moment iets meer dan de helft gerealiseerd.
- Er is onzekerheid over het realiteitsgehalte van de beoogde bezuinigingen op personeel. Ook zijn er twijfels over de overeenstemming tussen de bezuinigingen op personeel en de bezuiniging op taken.
- De door de raad beoogde sturende werking van de programmabegroting komt onvoldoende van de grond. In de ambtelijke organisatie heeft dit de vraag opgeroepen: “waar doen we het allemaal voor?”
- In de begroting zijn per programma slechts totalen van lasten en baten opgenomen. Daardoor is niet of slechts zeer ten dele duidelijk, wat de relatie is tussen de middelen, de daarmee te leveren prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten. Dit staat op gespannen voet met de regelgeving.
- Voor reguliere activiteiten zoals handhavingactiviteiten, onderhoud van wegen, aanleg en onderhoud van groen en onderhoud van rioleringen zijn geen prestaties beschreven.

⁶ Voor een omschrijving van “echte” bezuinigingen: zie hoofdstuk 2, onder “begroting 2011”

- Het in de begroting opgenomen overzicht van investeringen bevat alleen cijfers. Omdat een toelichting ontbreekt heeft dit overzicht weinig informatieve waarde.

overwegingen

- Belangrijk is eerst een strategische visie op de bezuinigingen vast te stellen en dit kader vervolgens te gebruiken bij de uitwerking.
- Blijkbaar zit er lucht in de begroting, die het mogelijk maakt “bezuinigingen” door te voeren, die in feite uitsluitend aanpassingen van ramingen inhouden en geen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening of het voorzieningenniveau. Betekent dit dat het ook zonder de noodzaak van een bezuinigingsproces belangrijk is om op gezette tijden de begroting grondig op te schonen?
- 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 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.
- De criteria op grond waarvan bezuinigingen worden getoetst zijn niet zo specifiek geformuleerd en de overwegingen op grond waarvan voorstellen worden aanvaard, dan wel afgewezen, worden niet systematisch vastgelegd. Om van bezuinigen te leren is het wellicht zinvol over het toetsingsproces meer gegevens te registreren;
- Het verdient aanbeveling om de gevolgen van bezuinigingen in de programmasfeer waar het “grote” onderwerpen betreft centraal vast te leggen en te beoordelen.
- Aan het begin van het bezuinigingsproces verwachte voordelen van samenwerking zijn later geschrapt. Welke conclusie moet hieruit worden getrokken?

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 krappert 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's)



Gemeente Elburg

Aan de rekenkamercommissie
t.a.v. secretaris M.C. Luiting-Kamminga

Uw brief van:	21 november 2011	Uw kenmerk:	
Inlichtingen:	A.J. Klein	Ons kenmerk:	
Doorkiesnr:	0525-688762	Datum:	6 december 2011
Bijlagen:			
Onderwerp:	Rapport 'Onderzoek kwaliteit begroting Elburg'		

Geachte rekenkamercommissie,

Naar aanleiding van uw brief van 21 november 2011 maken wij bij deze graag gebruik van de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven.

Wij beperken onze reactie tot de bevindingen opgenomen in hoofdstuk 8 van het rapport (Punten om bij stil te staan). Per onderdeel wordt onderstaand ingegaan op de door de commissie genoemde punten voor zover wij daar aanleiding toe zien.

Sterke punten

Wij willen hierbij benadrukken dat de voortvarendheid van aanpak van het bezuinigingsproces erin geresulteerd heeft dat de afgelopen 2 jaar in meerjarenperspectief sluitende begrotingen konden worden gepresenteerd en vastgesteld. De pragmatische aanpak heeft hierin geloond.

Minder sterke punten

Genoemde punten ter verbetering van de *kwaliteit van de begroting* zullen, waar mogelijk, worden overgenomen en toegepast. Met name de relatie middelen, de daarmee te leveren prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten zullen verder aandacht moeten krijgen.

Wat ons betreft gaat het daarbij om nieuw beleid. Met het opnemen van reguliere activiteiten in de begroting (bestaand beleid) zijn wij terughoudend. Voorkomen moet worden dat het boekwerk een te grote omvang krijgt. Wij zijn van mening dat de raad door de opgenomen indicatoren sturing kan geven aan de reguliere activiteiten zonder daarvan prestaties in het boekwerk op te nemen. De actualiteit van die indicatoren is overigens wel een probleem.

Het overzicht van investeringen is een belangrijke bijlage omdat het voor de eerste jaarschijf een autorisatiefunctie heeft. De raad geeft door vaststelling van de begroting ons college de bevoegdheid om genoemde investeringen (in de eerste jaarschijf) te doen tot die bedragen. Ter verbetering van de leesbaarheid is in het verleden de toelichting op de investeringen overigens uit de begroting verdwenen.

Omtrent het verloop van het *bezuinigingsproces* zal er in toekomst bij de aanbidding van de begroting aandacht zijn. Genoemd onderscheid in verlaging uitgaven, inkomstenverhogingen en louter technische wijzigingen zal daarbij eveneens gehanteerd worden.

Over de haalbaarheid van de beoogde bezuinigingen op personeel zijn er geen twijfels. Ons college zal hierin de keuzes maken die nodig zijn.

Voor wat betreft de niet gehaalde bezuinigingstaakstelling van 5% willen wij aangeven dat er nog een bezuinigingstraject is gestart wat zijn financiële vertaling nog moet krijgen.

Overwegingen

Middels het door de raad gestarte traject duurzaam ombuigen waarbij gebruik gemaakt zal worden van scenarioplanning zal een strategische visie omtrent bezuinigingen geformuleerd kunnen worden. Dan kunnen er fundamentele keuzes gemaakt worden bij het realiseren van bezuinigingen. De raad is hierdoor tijdig bij de aanpak van de bezuinigingen betrokken en is zijn rol duidelijk ingevuld. Wellicht dat de methode van scenarioplanning de raad dienstbaar kan zijn in het opstellen van criteria ter toetsing van de bezuinigingsvoorstellen.

In het traject duurzaam ombuigen past ook duidelijk het uitgangspunt dat er geen bezuiniging op personeel mogelijk is zonder dat er taken geschrapt worden. In dit traject zal tevens kritisch gekeken worden naar eventuele financiële ruimte in de beschikbare budgetten. Bij het opstellen van de primitieve begroting is hier ook jaarlijks aandacht voor.

De verwachte voordelen van samenwerking met Nunspeet zijn bewust niet als bezuiniging opgenomen. Formeel was er nog geen sprake van bestuurlijke overeenstemming. Ter voorkoming van 'rijk rekenen en arm tellen' is dit achterwege gelaten. Wij hebben getracht de taakstellende bezuinigingen tot een minimum te beperken. Voor ons voldoende reden om niet op de zaak vooruit te lopen.

Dit zijn onze bevindingen naar aanleiding van het voorliggende rapport.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Elburg,
de burgemeester,



F.A. de Lange

de secretaris,



J.K.C. van der Jagt

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.

Wij beoordelen de opvatting van het college dat de relatie tussen enerzijds de middelen en anderzijds de prestaties en beoogde maatschappelijke effecten verder aandacht moet krijgen als positief. Het college constateert daarbij echter wel dat de actualiteit van de in de begroting opgenomen indicatoren een probleem vormt. Wij menen dat hierdoor de sturing van de raad door middel van indicatoren op losse schroeven komt te staan.

Wat betreft het niet opnemen in de begroting van een toelichting op de voorgenomen investeringen zijn wij van mening dat dit afbreuk doet aan het budgetrecht van de raad.

Het college geeft aan dat in het kader van de scenarioplanning een strategische visie op bezuinigingen zal kunnen worden geformuleerd en dat deze methode wellicht ook dienstbaar kan zijn voor het opstellen van criteria ter toetsing van de bezuinigingsvoorstellen. Wij geven de raad in overweging - in lijn met onze adviezen onder het kopje 'overwegingen' in hoofdstuk 8 van ons rapport – uit te spreken dat deze wel erg voorzichtige benadering dient te worden omgezet naar een positief geformuleerd voornemen in de vorm van uitgangspunten bij de scenarioplanning.

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 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

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