

“Buigen zonder (te) barsten”

Onderzoek plausibiliteit ombuigingsvoorstellen
gemeente Rijssen-Holten

Rekenkamer West Twente



Eindrapport

1 november 2011

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1	BESTUURLIJKE BOODSCHAP REKENKAMER	3
Hoofdstuk 1:	Toelichting op het onderzoek	4
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2	Analysekader.....	4
1.3	Doelstelling en vraagstelling onderzoek.....	6
1.4	Uitvoering van het onderzoek.....	6
1.5	Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 2:	Uitkomsten onderzoek	8
2.1	Beantwoording centrale vraagstelling	8
2.2	Conclusies per deelvraag	10
2.3	Aanbevelingen.....	14
DEEL 2	BEVINDINGENRAPPORT.....	17
Hoofdstuk 1:	Ontwikkeling meerjarenperspectief.....	18
1.1	Eerste tranche ombuigingen.....	18
1.2	Omvang tweede tranche ombuigingen.....	18
1.3	Opbouw tweede tranche ombuigingen.....	19
1.4	Geprognosticeerd resultaat in 2015	20
1.5	Weerstandsvermogen (financiële positie van de gemeente)	21
Hoofdstuk 2:	Proces van totstandkoming tweede tranche ombuigingsvoorstellen.....	23
2.1	Chronologisch overzicht tweede tranche bezuinigingen	23
2.2	Betrokkenheid actoren bij tweede tranche ombuigingen	25
Hoofdstuk 3:	Typering tweede tranche ombuigingsvoorstellen.....	29
3.1	Definitie categorieën.....	29
3.2	Categorisatie ombuigingsvoorstellen	29
3.3	Categorisatie rekenkamer in vergelijking met gemeente	30
Hoofdstuk 4:	Beoordeling plausibiliteit ombuigingsvoorstellen	32
4.1	Totstandkoming oordeel plausibiliteit	32
4.2	Algemene bevindingen	32
4.3	Bevindingen per onderwerp.....	35
4.4	Beoordeling plausibiliteit ombuigingsvoorstellen.....	38
Bijlage 1	Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamercommissie	40
Bijlage 2	Plausibiliteit van de ombuigingsvoorstellen.....	44
Bijlage 3	Overzicht geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten	47
Bijlage 4	Verschillenanalyse vastgesteld ombuigingbedrag en richtinggevend bedrag...	49
Bijlage 5	Overzicht figuren en tabellen	50

DEEL 1 BESTUURLIJKE BOODSCHAP REKENKAMER

Hoofdstuk 1: Toelichting op het onderzoek

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het is duidelijk dat gemeenten de komende jaren forse inspanningen moeten leveren om de (meerjaren)begrotingen **materieel sluitend**¹ te krijgen én te houden. De gemeente Rijssen-Holtten staat voor een (begroot) meerjarig (in 2015) tekort van € 2,25 miljoen. In zijn raadsvergadering van 15 april 2011 heeft de gemeenteraad van Rijssen-Holtten de Kadernota 2012 – 2015 vastgesteld, met amendementen en moties. De omvang van het totale pakket aan vastgestelde ombuigingsvoorstellen bedraagt € 3,07 miljoen. Dit ombuigingspakket bestaat uit een gedeelte dat binnen de programma's gerealiseerd moet worden (à € 2,74 miljoen) en een gedeelte 'te verwerken via uitgangspunten' (à € 330.000).² De raad heeft binnen de ruimte tussen het totale ombuigingsbedrag en het voorziene tekort in 2015 voor € 334.000 aan nieuw beleid vastgesteld. Dit leidt er toe dat wordt gestuurd op een positief (voorzien) resultaat in 2015 van € 482.000. Hiervan is € 200.000 aangemerkt/geblokkeerd als (risico)buffer.³

De gemeenteraad heeft de rekenkamer verzocht om onderzoek te doen naar de plausibiliteit van de ombuiging(en) die betrekking hebben op (de) **intergemeentelijke samenwerking**⁴. Vanwege het geringe (financiële) belang van de intergemeentelijke samenwerking in het totale ombuigingsbedrag heeft de rekenkamer, in overleg met de gemeenteraad, besloten om onderzoek te doen naar de plausibiliteit van het **totale pakket** aan ombuigingsvoorstellen, zoals dit bij de behandeling van de Kadernota 2012 – 2015 is vastgesteld.

1.2 Analyse kader

De **plausibiliteit** van de ombuigingsvoorstellen kan **politiek-bestuurlijk** en **technisch** worden beoordeeld. De rekenkamer is van mening dat deze twee elementen in het ombuigingsproces nauw met elkaar verbonden zijn. Vóór besluitvorming (in de voorbereiding) is de technische plausibiliteit vooral van invloed op de politiek-bestuurlijke plausibiliteit. Het is namelijk essentieel dat de raad 'exact' weet wat met een ombuigingsvoorstel wordt bedoeld en beoogd, indien hij dit (ter vaststelling) krijgt voorgelegd. Om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor besluiten en zijn volksvertegenwoordigende rol goed in te kunnen vullen, moet bovendien expliciet inzicht worden gegeven in de (maatschappelijke) consequenties van een ombuigingsvoorstel. Daarnaast moet een raadslid kunnen beoordelen welke periode nodig is om het voorstel te realiseren, of zich juridische knelpunten (kunnen) voordoen en hoe hard de onderbouwing van de (financiële) omvang van het voorstel is. Bij en na de behandeling van de ombuigingsvoorstellen in de raad, kan een gebrek aan politiek-bestuurlijke plausibiliteit gevolgen hebben voor de mate van technische plausibiliteit. Indien besluitvorming niet duidelijk en expliciet is, kan dit namelijk onmogelijk leiden tot technisch plausibel vastgestelde ombuigingsvoorstellen.

Voor de beoordeling van de plausibiliteit van de ombuigingsvoorstellen, heeft de rekenkamer de genoemde voorwaarden voor een goed ombuigingsvoorstel, vertaald in twee normen:

- de kwaliteit van de **onderbouwing** van het voorstel;
- de mate waarin de **consequenties** van het voorstel inzichtelijk zijn.

Aan beide normen zijn enkele criteria gekoppeld.

¹ Dit betekent dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten.

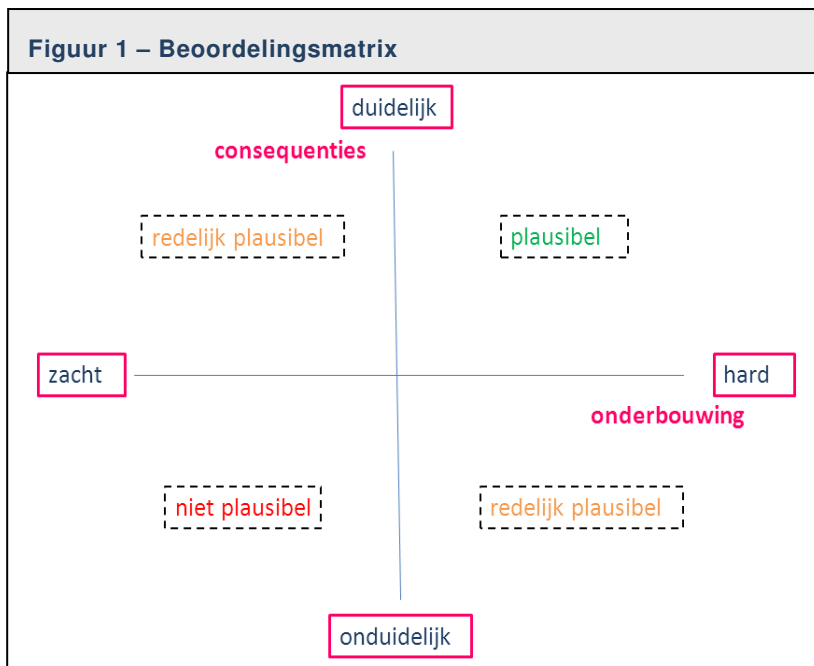
² Excel-bestand rekenkamer tweede tranche bezuiniging na besluit raad 15 april.

³ In de concept Programmabegroting 2012 op p.8 wordt 282.000 euro als geprognostiseerd resultaat gepresenteerd en daarmee € 200.000 als buffer.

⁴ Met de gemeente Hellendoorn, Wierden en Twenterand.

Tabel 1 – Normenkader	
Norm	Criteria
Onderbouwing	Bestaand versus nieuw beleid
	Gespecificeerd
	Tijdsaspect uitgewerkt
	Juridisch aspect benoemd
	Financiële beeld compleet
Consequenties	Maatschappelijke impact
	Organisatorische consequenties
	Langere termijn effecten
	Positionering in omgeving

De mate waarin ombuigingsvoorstellen zijn uitgewerkt op hun onderbouwing en consequenties, leidt tot een oordeel over de **plausibiliteit** van het voorstel. De uitwerking van de onderbouwing scoort van 'zacht' tot 'hard'. De uitwerking van consequenties scoort op een schaal van 'onduidelijk' tot 'duidelijk'. Op basis van deze normen worden de ombuigingsvoorstellen beoordeeld met: 'plausibel', 'redelijk plausibel', of 'niet plausibel'. In figuur 1 is de koppeling tussen de normen en de beoordelingscategorieën grafisch weergegeven in een beoordelingsmatrix.



De rekenkamer beoordeelt de ombuigingsvoorstellen **integraal**. Dit betekent dat het normenkader is gehanteerd, maar de voorstellen niet per norm en criterium zijn uitgewerkt.

1.3 Doelstelling en vraagstelling onderzoek

Doel van dit onderzoek is de gemeenteraad inzicht te geven in de plausibiliteit van de vastgestelde ombuigingsvoorstellen. Zo kan de raad tijdig, **vóór behandeling van de begroting 2012**, beoordelen of het realistisch is om te verwachten dat het om te buigen bedrag (geheel) wordt gerealiseerd met de huidige ombuigingsvoorstellen.⁵ De raad wordt bovendien in staat gesteld om invloed uit te oefenen bij de (eventuele) verdere uitwerking van de voorstellen en/of bij te sturen op de realisatie.

Dit onderzoek wordt getypeerd als een “**ex ante**” onderzoek. Voorafgaand aan de feitelijke uitvoering van de voorstellen beoordeelt de rekenkamer of de voorstellen voldoende vertrouwen bieden voor daadwerkelijke realisatie. Op deze manier draagt het onderzoek bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het onderzoek is ook van waarde voor het college van B&W en de ambtelijke organisatie, omdat het houvast biedt voor de realisatiefase van het ombuigingstraject.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Voorafgaand aan het onderzoek heeft **overleg** plaatsgevonden tussen de directeur van de rekenkamer en de gemeenteraad, om tot vaststelling van het onderwerp en de scope van het onderzoek te komen. Het onderzoek is daarna uitgevoerd in zes stappen.

- / Als **eerste stap** van het onderzoek hebben wij de planning-en-controldocumenten geanalyseerd. Op basis daarvan hebben wij een beschrijving van (het verloop van) het meerjarenperspectief uiteengezet. Daarbij hebben wij gekeken naar de omvang en de voortgang van de eerste tranche ombuigingen, de omvang en opbouw van de tweede tranche ombuigingen en ook de kwaliteit van de bepaling van het weerstandsvermogen beoordeeld.
- / De **tweede stap** betrof de selectie van ombuigingsvoorstellen uit het totaal van de voorstellen uit de tweede tranche. Op basis van de selectiecriteria uit de onderzoeksopzet zijn de 53 ombuigingsvoorstellen met de grootste financiële omvang geselecteerd.⁶

*Deze voorstellen vertegenwoordigen samen een bedrag van € 2,42 miljoen, op een totale ombuiging van € 2,74 miljoen binnen de programma's. Dit betekent dat de 107 niet geselecteerde ombuigingsvoorstellen een bedrag van circa € 320.000 vertegenwoordigen. Het oordeel over de plausibiliteit van de 53 grootste ombuigingsvoorstellen is daarmee in grote mate **representatief** voor de plausibiliteit van de gehele tweede tranche ombuigingen.*

Deze voorstellen hebben wij, op basis van de aan de raad aangeboden informatie, **gecategoriseerd** naar: 'inkomsten verhogen', 'uitgaven verlagen' en 'ambities herijken'. Omdat het ondoenlijk is alle ombuigingsvoorstellen individueel te behandelen in de interviews, hebben wij in deze stap ook per ombuigingsvoorstel enkele vragen opgesteld. Deze vragen zijn ter beantwoording voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

- / De **derde stap** bestond uit twee **interviews**:
 - 1 een interview met de concerncontroller en de teamleider financiën;
 - 2 een interview met de burgemeester, secretaris en griffier.

⁵ De behandeling van de Programmabegroting 2012 staat gepland voor vrijdag 11 november 2011.

⁶ Selectiecriteria: 1) alle ombuigingsvoorstellen op het gebied van intergemeentelijke samenwerking, 2) ieder (begrotings)programma waarvoor voorstellen zijn vastgesteld, 3) per portefeuillehouder ten minste één voorstel.

De gesprekspartners is gevraagd naar het chronologisch verloop van het ombuigingsproces en de betrokkenheid van de raad, het college, de organisatie en het maatschappelijk middenveld (en burgers). Men is tevens gevraagd naar de samenhang van de Strategische visie en de ombuigingsvoorstellen. Ook zijn de ombuigingsvoorstellen op onderwerpniveau besproken, waarbij is (door)gevraagd naar aanpak, de kwaliteit van onderbouwing en het inzicht in de consequenties van de (clusters van) voorstellen. Tot slot hebben de interviews inzicht gegeven in de **verwachtingen** die betrokkenen hebben van de (daadwerkelijke) realisatie van de ombuigingsvoorstellen.

- / Als **vierde stap** heeft de rekenkamer de geselecteerde ombuigingsvoorstellen voor de tweede keer gecategoriseerd en beoordeeld op hun plausibiliteit. De tweede categorisatie, en daarmee typering van de tweede tranche, is (bij wijze van second opinion) vergeleken met de categorisatie van de gemeente. De voorstellen zijn daarna beoordeeld met: 'plausibel' (*groen*), 'redelijk plausibel' (*oranje*), of 'niet plausibel' (*rood*). Deze indeling en beoordeling heeft de rekenkamer gebaseerd op alle informatie die zij in het onderzoek heeft verzameld (zie bijlage 3). Dit is meer informatie dan de raad bij vaststelling van de ombuigingsvoorstellen aangeboden heeft gekregen.⁷
- / Vervolgens is in **stap vijf** de (concept) rapportage opgesteld. Op basis van de bevindingen, heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het conceptrapport is tegelijkertijd aangeboden voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.
- / De **zesde en laatste stap** betrof het definitief maken van het rapport (toevoegen nawoord rekenkamer), de publicatie en de presentatie van het rapport aan de gezamenlijke vergadering van de raadscommissies algemeen bestuurlijke zaken en middelen, maatschappelijke dienstverlening en grondgebied op 3 november 2011.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze **bestuurlijke boodschap** zijn de conclusies opgenomen op de centrale vraag en de vier deelvragen. Op basis van deze **conclusies** heeft de rekenkamer zeven **aanbevelingen** geformuleerd.

Het tweede deel van dit rapport, het **bevindingendeel**, bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 zet de rekenkamer de ontwikkeling van het meerjarenperspectief uiteen. Daarbij gaat zij ook in op de kwaliteit van de bepaling van het weerstandsvermogen door de gemeente. In hoofdstuk 2 beschrijft de rekenkamer het proces van totstandkoming van de tweede tranche ombuigingsvoorstellen. In hoofdstuk 3 geeft de rekenkamer een oordeel over het karakter van de tweede tranche ombuigingen, door de voorstellen (bij wijze van second opinion) te categoriseren. In hoofdstuk 4 tot slot, geven wij onze bevindingen over de plausibiliteit van de ombuigingsvoorstellen.

N.B. Wanneer in het rapport gesproken wordt over 'het Excelbestand' dan bedoelen wij daarmee het totaaloverzicht van de ombuigingsvoorstellen.⁸ Wanneer wij spreken over 'de scans' dan verstaan wij hieronder het Excelbestand waar per tabblad informatie wordt weergegeven over de scans.⁹

⁷ Aanvullend op de informatie die aan de raad (minimaal ter inzage) is aangeboden, heeft de rekenkamer per geselecteerd ombuigingsvoorstel antwoorden op vragen ontvangen en interviews gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen.

⁸ Dit bestand is de raad als pdf, 'voorstellen bezuinigingen' aangeboden voor de behandeling van de Kadernota 2012 – 2015.

⁹ 'Achtergrond bij geselecteerde ombuigingsvoorstellen'.

Hoofdstuk 2: Uitkomsten onderzoek

De gemeente Rijssen-Holten heeft in de Programmabegroting 2011 een omvangrijk **meerjarig tekort** gepresenteerd, met een inhoudelijk en procesmatig voorstel om dit tekort om te buigen. Gezien de omvang van de ombuigingsopdracht, is de rekenkamer van mening dat de gemeente bij vaststelling van de Kadernota 2012 – 2015 een fors pakket aan ombuigingen heeft moeten vaststellen. De rekenkamer oordeelt overwegend positief over de inhoudelijke en procesmatige aanpak van de gemeente tot aan vaststelling van de Kadernota 2012 – 2015. Desondanks ziet de rekenkamer toch ruimte voor verbetering, waarvoor zij zeven aanbevelingen doet in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.1 verwoordt de rekenkamer eerst haar hoofdconclusie en in paragraaf 2.2 enkele deelconclusies (antwoorden op de vier deelvragen).

2.1 Beantwoording centrale vraagstelling

'In welke mate valt beredeneerd te verwachten dat ombuigingsvoorstellen (individueel en als totaalpakket) ook daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden?'

Hoofdconclusie

- / De rekenkamer oordeelt dat de tweede tranche ombuigingen **procesmatig zorgvuldig** (ordentelijk en transparant) is verlopen. Het ombuigingsproces is tijdig gestart, het college heeft de leiding genomen en zowel de raad, als het maatschappelijk middenveld zijn op een goede manier in het proces betrokken. De raad is betrokken bij tussentijdse besluitvorming en heeft vooral door het opstellen van de Strategische visie 2010 – 2030 voldoende kaders kunnen stellen. De communicatie met maatschappelijke organisaties is open en transparant geweest. Het college heeft de organisaties nadrukkelijk verzocht om met suggesties te komen en consequenties van (voorgestelde) ombuigingen te duiden. Ook heeft het college, daarbij gefaciliteerd door de ambtelijke organisatie, zijn toezegging waar gemaakt de raad een groter ombuigingsbedrag voor te leggen dan de opdracht was; een keuzemenu.
- / De rekenkamer is ook **overwegend positief over de gehanteerde aanpak**. De inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden is uitgewerkt op basis van een format. Op deze wijze is geborgd dat de ombuigingsvoorstellen op uniforme wijze zijn beschreven. Deze scans zijn ter inzage aan de gemeenteraad aangeboden bij de Kadernota 2012 – 2015.
- / Wij concluderen dat de tweede tranche ombuigingen **minder strategisch** is dan het college in de concept Kadernota 2012 – 2015 aangeeft, aangezien de rekenkamer minder voorstellen in de categorie 'ambities herijken' categoriseert dan het college. Wel constateert de rekenkamer dat er in grote mate inhoudelijke samenhang bestaat tussen de Strategische visie en de ombuigingsvoorstellen. Daarbij hebben wij niet kunnen vaststellen in hoeverre (concepten van) de Strategische visie (in het proces) leidend zijn geweest voor de tweede tranche ombuigingen of dat de ombuigingsvoorstellen ook de inhoud van de (concepten van de) Strategische visie hebben beïnvloed.
- / Op basis van een **extrapolatie** van de onderzoeksresultaten naar de totale tweede tranche ombuigingen, concludeert de rekenkamer dat de raad er op mag vertrouwen dat ten minste een ombuigingsbedrag van € 1,56 miljoen gerealiseerd zal worden. De rekenkamer is van mening dat de overige voorstellen, met een omvang van € 1,18 miljoen, nadere uitwerking en concretisering behoeven, opdat ook dit bedrag (in volle omvang) wordt geëffectueerd. De € 1,18 miljoen is een fors bedrag, gelet op het feit dat het geprognosticeerd positief saldo in 2015 'slechts' € 482.000 bedraagt. Daarbij heeft het college aangegeven er aan te twifelen of deze tweede tranche ombuigingen (blijvend) afdoende is en oordeelt de rekenkamer dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op de reële omvang van haar weerstandsvermogen.

De belangrijkste **oorzaak** voor een beoordeling met 'redelijk plausibel' of 'niet plausibel' is dat het inzicht in de (meerjarige) (maatschappelijke) consequenties onvoldoende is. Vóór besluitvorming door de raad was de **technische plausibiliteit** onvoldoende, omdat het college de consequenties van de voorstellen onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Naar het oordeel van de rekenkamer had de raad de politiek-bestuurlijke plausibiliteit van de voorstellen kunnen vergroten, door het college kritischer te bevragen op de (maatschappelijke) consequenties van deze voorstellen. Door het vaststellen van de (omvang van de) de kaderstellende ombuigingsvoorstellen lijkt de raad het college 'carte blanche' te hebben gegeven voor de uiteindelijke invulling en consequenties van deze voorstellen. Kortom, het is ons niet duidelijk waar de raad verantwoordelijkheid voor heeft genomen.

Bij haar plausibiliteitsoordeel plaats de rekenkamer een **belangrijke kanttekening**. Voorstellen die de rekenkamer beoordeelt als 'redelijk plausibel' of 'niet plausibel' kunnen uiteindelijk wel (op enige manier) gerealiseerd worden, maar op voorhand bestaan er onvoldoende waarborgen dat dit in volle omvang en binnen de (expliciet) door de raad vastgestelde kaders gebeurt;

- / Kortom, de rekenkamer heeft er **vertrouwen** in dat een substantieel deel van de vastgestelde ombuigingsvoorstellen wordt gerealiseerd. Bovendien ziet zij voldoende mogelijkheden om de voorstellen die zij beoordeelt als 'redelijk plausibel', of 'niet plausibel' toch te realiseren, mits de concrete invulling en consequenties expliciet door de raad worden vastgesteld. De wijze waarop de eerste tranche ombuigingen (tot op heden) is gerealiseerd en de verantwoording die hierover is afgelegd door het college in de bestuursrapportages, sterken het vertrouwen van de rekenkamer dat de gemeente Rijssen-Holten de tweede tranche ombuigingen (uiteindelijk) in grote mate zal realiseren.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op veertien deelconclusies, die zijn opgenomen in paragraaf 2.2.

2.2 Conclusies per deelvraag

In deze paragraaf formuleert de rekenkamer per deelvraag haar conclusies. Voor de leesbaarheid zijn de conclusies op de deelvragen onderverdeeld in een aantal deelconclusies.

Deelvraag 1

Hoe is het financieel meerjarenperspectief opgebouwd, zowel voor als na het inboeken van de ombuigingsvoorstellen?

Deelconclusie 1.1 (geprognosticeerd resultaat)

Het geprognosticeerd nadelig resultaat in 2015 vóór (geplande) realisatie van de tweede tranche ombuigingen bedroeg (bij de Kadernota 2012 – 2015) € 2,25 miljoen. Na het inboeken van € 2,74 miljoen aan (vastgestelde) ombuigingen binnen de programma's en € 330.000 via uitgangspunten en onder aftrek van € 334.000 aan nieuw beleid, bedraagt het geprognosticeerd positief resultaat € 482.000. Van dit bedrag is € 200.000 'geblokkeerd' als structurele **risicobuffer** om eventuele tegenvallers in het ombuigingstraject mee op te vangen en is € 282.000 (vooralsnog) **vrij besteedbaar**.

Deelconclusie 1.2 (kaderstellende waarde Kadernota)

In de Programmabegroting 2011 is een financieel meerjarenperspectief gepresenteerd vóór (geplande) realisatie van de ombuigingen. Hoewel bij behandeling van de Kadernota 2012 – 2015 aan de raad een meerjarenperspectief is gepresenteerd en nadien uitgereikt, concludeert de rekenkamer dat in de vastgestelde Kadernota 2012 – 2015 een financieel meerjarenperspectief ontbreekt vóór en ná (geplande) realisatie van de tweede tranche ombuigingsvoorstellen. Hierdoor verliest de Kadernota kaderstellende waarde, omdat voor raadsleden niet toetsbaar is hoe het perspectief zich ontwikkelt in de Programmabegroting 2012.

Deelconclusie 1.3 (robuustheid van de begroting)

Het college is **terughoudend** geweest in het (al te) positief bijstellen van het financieel meerjarenperspectief in de Kadernota 2012 – 2015, ten opzichte van het perspectief in de Programmabegroting 2011. Volgens de rekenkamer heeft het college terecht voorzichtig geopereerd. Niet alleen vanwege het grote aantal onzekere financiële factoren (zoals het college zelf onderkent), maar ook omdat wij van mening zijn dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op haar (reële) **weerstandsvormogen**. De risico's (inclusief de verschijningskans en de financiële omvang) zijn niet adequaat in beeld gebracht. Naast deze bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit, is ook de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit niet volledig uitgewerkt. Hierdoor is geen eenduidig oordeel te geven over de robuustheid van de begroting.

Deelconclusie 1.4 (omvang tweede tranche ombuigingen)

De vaststelling van de omvang van de tweede tranche ombuigingen en de richtinggevende bedragen per programma is in een aantal stappen en in afstemming tussen college en raad tot stand gekomen. De rekenkamer concludeert echter dat niet inzichtelijk is op welke wijze de omvang van de totale ombuigingsopdracht tot stand is gekomen en waarom deze hoger is vastgesteld dan het voorziene structurele tekort (in 2015).

De rekenkamer twijfelt bovendien aan de **materiële waarde** van de richtinggevende bedragen. De vastgestelde ombuigingsbedragen (per programma) wijken namelijk soms fors af van de richtinggevende bedragen.

De rekenkamer concludeert dat het college zijn **belofte is nagekomen** om de raad een ombuigingspakket aan te bieden dat omvangrijker is dan de vastgestelde ombuigingsopdracht, maar dat dit de raad mogelijk onvoldoende duidelijk is geweest. Dit vermoeden wordt versterkt door het feit dat de raad een ombuigingspakket heeft vastgesteld dat € 570.000 groter is dan de vastgestelde ombuigingsopdracht (binnen de programma's). Daarbij wordt opgemerkt dat de raad nieuw beleid heeft vastgesteld, met een omvang van € 334.000.

Deelvraag 2

Hoe is het proces van de totstandkoming van de ombuigingsvoorstellen verlopen?

Deelconclusie 2.1 (proces van totstandkoming)

Het proces van totstandkoming van de tweede tranche ombuigingsvoorstellen is **zorgvuldig** (ordentelijk en transparant) verlopen. Het ombuigingsproces is tijdig gestart en de gevolgde processtappen vormen een samenhangende en doorgaande lijn; er wordt teruggegrepen op eerdere communicatie en besluitvorming. De communicatie met maatschappelijke instellingen is open en transparant geweest, waarbij het college instellingen nadrukkelijk heeft verzocht om met suggesties te komen en consequenties van ombuigingen te duiden. Daarmee is in dit proces invulling gegeven aan de strategische 'waarde' dat de gemeente samen met burgers, instellingen en bedrijfsleven het beleid bepaalt, waarbij de gemeente een regierol vervult.¹⁰

Deelconclusie 2.2 (betrokkenheid/rol actoren)

De raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben hun verschillende **rollen adequaat ingevuld**, zonder daarbij elkaars domein te betreden. Het **college** heeft een **trekkersrol** vervuld en tegelijkertijd de raad en het maatschappelijk middenveld op een goede manier betrokken en de ambtelijke organisatie de benodigde vrijheid gegeven.

De **raad** heeft (als gevolg hiervan) zijn **kaderstellende rol** ten volle genomen, door actief een kader te stellen in de vorm van (concepten van) de Strategische visie en in afstemming met het college de richtinggevende bedragen per programma vast te stellen. Zijn kaderstellende rol en het recht op initiatief heeft de raad bovendien ingevuld door voorstellen van het college te amenderen en middels amendement nieuwe voorstellen vast te stellen.

De **organisatie** heeft zijn (aan het college) ondersteunende, informerende en **adviserende rol** naar behoren ingevuld. Bovendien heeft zij **proactief** gehandeld door meer ombuigingsvoorstellen (een groter bedrag) te inventariseren dan de feitelijke ombuigingsopdracht en zich niet te laten leiden door (persoonlijke) 'sentimenten'.

Deelvraag 3

Op welke wijze kan de tweede tranche ombuigingen worden getypeerd?

Deelconclusie 3.1 (typering tweede tranche ombuigingen)

De typering van de tweede tranche ombuigingen geeft een diffuus beeld. Enerzijds zijn er duidelijke en weloverwogen beleidskeuzes gemaakt; 20 ombuigingsvoorstellen zijn bij de tweede (finale) beoordeling door de rekenkamer aangemerkt als een 'herijking van ambities'.

¹⁰ Strategische visie gemeente Rijssen-Holten 2010 – 2030, p. 2.

Anderzijds omvat de selectie van ombuigingsvoorstellen 33 voorstellen die de rekenkamer aanmerkt als 'inkomsten verhogen', of 'uitgaven verlagen' (technische ombuigingen). In sommige gevallen past een 'technische typering' bij het karakter van het voorstel; bijvoorbeeld het bijstellen van begrotingsposten waarop zich structureel onderuitputting heeft voorgedaan. Over 16 voorstellen oordeelt de rekenkamer echter dat deze, gegeven het karakter van het voorstel, **idealiter** gebaseerd zijn op een (verifieerbare) '**herijking van ambities**' ('takenreductie').

Deelconclusie 3.2 (second opinion categorisatie)

Een deugdelijke second opinion door de rekenkamer op de categorisatie van de voorstellen door de gemeente, wordt bemoeilijkt door het feit dat de gemeente haar categorieën niet heeft gedefinieerd. Op basis van de aanname dat de categorie 'takenreductie' van de gemeente zich verhoudt tot de categorie 'ambities herijken' van de rekenkamer, concluderen wij dat het ombuigingstraject minder herijking van ambities kent en daarmee **minder strategisch** is dan het college in de Kadernota 2012 – 2015 aangeeft.

Deelvraag 4

Welke verwachtingen hebben betrokkenen en de rekenkamer van de (volledige) haalbaarheid en het effect van de ombuigingsvoorstellen?

Deelconclusie 4.1 (intergemeentelijke samenwerking)

De gemeenten Hellendoorn, Wierden, Twenterand en Rijssen-Holten hebben een samenwerkingsconvenant gesloten. De vorm en inhoud van de samenwerking is nog sterk in ontwikkeling. Er is geen gezamenlijke visie opgesteld, laat staan dat er concrete doelstellingen en acties zijn geformuleerd. De samenwerking is tot op heden **praktisch en ad hoc** ingestoken. In voorgaande jaren zijn evenwel ombuigingen gerealiseerd, of ten minste geboekt op intergemeentelijke samenwerking. Dit is de basis geweest voor het voorstel om voor de periode 2012 – 2015 een volgende taakstelling in te boeken. De rekenkamer beoordeelt deze **onderbouwing** van het voorstel als **onvoldoende**, omdat niet is aangegeven op welke wijze de ingeboekte ombuiging gerealiseerd moet worden. Kortom, het is niet duidelijk waar de (voorgenomen) samenwerking exact toe moet leiden en op welke wijze de gemeente Rijssen-Holten efficiëntievoordelen gaat realiseren.

Deelconclusie 4.2 (onderuitputting)

De rekenkamer beoordeelt de werkwijze van de gemeente bij het bepalen van de budgetten die in aanmerking komen voor bijstelling van raming als **zorgvuldig en goed**. Er is niet alleen meerjarig (2005 – 2009) teruggekeken naar de ontwikkeling van onderuitputting van budgetten. Bij het voorstel tot omvang van bijstelling is het voorzichtigheidsprincipe in acht genomen en voor ieder budget is de meest geëigende berekeningsmethode gehanteerd. In overleg met budgethouders is de (omvang van de) bijstelling van het budget bovendien getoetst aan aanstaande (en toekomstige) ontwikkelingen. Dit heeft als positief neveneffect dat **bewustzijn** is gecreëerd binnen de organisatie dat door deze exercitie de ruimte/lucht uit de begroting is gehaald en hebben budgethouders zich (ten minste impliciet) aan de bijstelling van de budgetten **gecommitteerd**.

Deelconclusie 4.3 (taakstellingen subsidies)

In de Strategische visie 2010 – 2030 heeft de raad geformuleerd dat "subsidies (op termijn) grotendeels zijn hervormd of afgebouwd en ook gerelateerd aan nieuwe ontwikkelingen". De rekenkamer concludeert dat weliswaar aan het uitgangspunt van 'afbouw' is voldaan door de taakstellingen op subsidies, maar dat in een veel gevallen **niet (expliciet) sprake is van**

(weloverwogen) hervorming, die gerelateerd is aan nieuwe ontwikkelingen. De gemeente geeft in enkele gevallen wel ideeën aan subsidiënten over de invulling van de taakstelling (en consequenties daarvan), maar laat de keuze over de invulling aan de subsidiënt (in afstemming met de gemeente). Hoewel de gemeente en subsidiënten voorafgaand aan de vaststelling van de Kadernota 2012 – 2015 meermalen met elkaar hebben overlegd, lag de concrete invulling van deze taakstellende ombuigingsvoorstellen op het moment van vaststelling door de raad nog open. Dit betekent ook dat bij vaststelling van deze ombuigingsvoorstellen de **(maatschappelijke) consequenties** naar het oordeel van de rekenkamer **onvoldoende inzichtelijk** waren.

De rekenkamer concludeert dat bovendien niet duidelijk is of de raad met het vaststellen van (de omvang van) deze ombuigingsvoorstellen het college ‘**carte blanche**’ heeft gegeven ten aanzien van de concrete invulling. Kortom, het is niet duidelijk voor welke consequenties de raad verantwoordelijkheid neemt.

Deelconclusie 4.4 (onderhoud)

De gemeente(raad) heeft een **duidelijke en strategische keuze** gemaakt voor het kwaliteitsniveau ‘Sober en veilig’. Op basis van objectieve metingen is vastgesteld dat het onderhoudsniveau naar beneden kan worden bijgesteld. In de ombuigingsvoorstellen is weinig tot geen aandacht besteed aan het intensiveren van de frequentie van schouwen, als gevolg van bijstelling van de onderhoudsniveaus. Dit bewustzijn blijkt wel uit de interviews en ook expliciet uit het door de raad aangenomen amendement op het ombuigingsvoorstel dat het onderhoud van wegen betreft. Daarbij heeft de raad aangetoond zich er van bewust te zijn dat de gemeente ‘**op een dun koord gaat balanceren**’ en wil zij garanderen dat de veiligheid van wegen gegarandeerd blijft.

Deelconclusie 4.5 (afstoten niet-wettelijke taken)

De rekenkamer concludeert dat bij een aantal (geselecteerde) ombuigingsvoorstellen ‘het ontbreken van een wettelijke basis’ als reden en daarmee onderbouwing van het voorstel is gegeven. Uit de (toelichting op de) voorstellen blijkt echter niet (expliciet) dat het afstoten van deze ‘niet-wettelijke taken’ een strategische en principiële keuze is geweest van de gemeente, die (bijvoorbeeld) is vastgelegd in de Strategische visie. De onderbouwing van het voorstel komt hierdoor over als een **gelegenheidsargument**, omdat het niet is gebaseerd op een weloverwogen en brede ‘herijking van ambities’ en (nieuwe) rolname van de gemeente.

Deelconclusie 4.6 (plausibiliteitsoordeel en verwachting tweede tranche ombuigingen)

De rekenkamer heeft de 53 geselecteerde ombuigingsvoorstellen beoordeeld op hun plausibiliteit. Vervolgens hebben wij dit vertaald naar de financiële omvang van de voorstellen per **plausibiliteitscategorie**. De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van alle voor dit onderzoek beschikbare informatie (zie bijlage 3). In tabel 2 is een samenvatting van de beoordeling opgenomen.

	Tabel 2 – Beoordeling voorstellen op plausibiliteit		
	Plausibel	Redelijk plausibel	Niet plausibel
Voorstellen	30 (57%)	16 (30%)	7 (13%)
Bedrag 2015	€ 1.062.000 (44%)	€ 1.031.800 (43%)	€ 326.000 (13%)

Deze onderzoeksresultaten heeft de rekenkamer op basis van het percentage van de voorstellen per plausibiliteitscategorie **geëxtrapoleerd** naar de totale tweede tranche ombuigingen. Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat de raad er op mag vertrouwen dat ten minste een ombuigingsbedrag van **€ 1,56 miljoen gerealiseerd zal worden**. De rekenkamer is van mening dat de overige voorstellen, met een omvang van € 1,18 miljoen, nadere uitwerking en concretisering behoeven, opdat ook dit bedrag (in volle omvang) wordt geëffectueerd. De € 1,18 miljoen is een fors bedrag, gelet op het feit dat het geprognosticeerd positief saldo in 2015 'slechts' € 482.000 bedraagt.

2.3 Aanbevelingen

In aansluiting op de beantwoording van de centrale vraagstelling en de deelvragen van het onderzoek, formuleert de Rekenkamer West Twente zeven aanbevelingen.

Aanbeveling 1

(geadresseerd aan raad en college)

Werk 'redelijk plausibele' en 'niet plausibele' voorstellen op korte termijn nader uit.

Toelichting:

Werk (in overleg met betrokkenen) de voorstellen die de rekenkamer als 'redelijk plausibel' of 'niet plausibel' heeft beoordeeld op korte termijn (in 2011) verder uit, zodat deze alsnog een plausibele uitwerking krijgen. Dit heeft met name betrekking op taakstellingen op subsidies, waarvan de (exacte) inhoudelijke invulling nog onbekend is. Werk het voorstel uit op zijn (maatschappelijke) consequenties en draag er zorg voor dat de **raad expliciet instemt** met de omvang (al gedaan bij Kadernota), de concrete invulling en de consequenties van het voorstel.

Aanbeveling 2

(geadresseerd aan raad en college)

Stuur op een positief resultaat van € 482.000 in 2015.

Toelichting:

De rekenkamer concludeert dat het geprognosticeerd resultaat, na (geplande) realisatie van het totale ombuigingspakket, € 482.000 bedraagt in 2015. In de (concept) Programmabegroting 2012 is een verwacht positief saldo van € 282.000 opgenomen en daarbij afzonderlijk aangegeven dat er een risicobuffer van € 200.000 is/wordt gevormd. Wij adviseren de raad om het college te houden aan het realiseren van het totaal vastgestelde ombuigingsbedrag (binnen de programma's en via uitgangspunten) van € 3,07 miljoen en daarmee te sturen op een positief saldo van € 482.000. Daarbij 'waarschuwen' wij de raad wel voor het feit dat hij van dit bedrag **€ 200.000 'geblokkeerd'** heeft als structurele risicobuffer voor tegenvallers in het ombuigingsproces. Naar de mening van de rekenkamer heeft het college geen 'vrijbrief' om deze € 200.000 naar eigen inzicht in te zetten, maar dient het over de niet-realisatie van vastgestelde ombuigingen en de inzet van de buffer, de raad (ten minste) te consulteren.

Aanbeveling 3

(geadresseerd aan raad en college)

Besef dat lucht uit de begroting is.

Toelichting:

Door bijstelling van de begrotingsposten waarop zich structurele onderuitputting voordeed, is de lucht aan de voorkant uit de begroting gehaald. Daardoor is er nauwelijks nog ruimte om tegenvallers binnen de begroting op te vangen. Dat vraagt om zeer goede **budgetbewaking** en sturing op (volledige) realisatie van ombuigingen. Overschrijding van budgetten dient (zeker nu) te worden voorkomen, maar ten minste direct (tijdig) aan de raad te worden gemeld. Bij overschrijding moeten namelijk nieuwe (ingrijpende) afwegingen en keuzes worden gemaakt.

Aanbeveling 4

(geadresseerd aan raad)

Monitor en communiceer, terwijl u balanceert.

Toelichting:

Door het besluit om het onderhoudsniveau 'Sober en veilig' op een (absoluut) minimumniveau uit te voeren, zult u 'op een dun koord moeten balanceren'. Daarbij wijst de rekenkamer u ten eerste op de noodzaak om het onderhoudsniveau (intensiever) te **monitoren** en zo 'achterstallig onderhoud' en noodzakelijke vervangingsinvesteringen te voorkomen. Ten tweede wijst de rekenkamer de raad er op dat het besluit voor burgers niet altijd even duidelijk zal zijn en zij u hier op aan zullen spreken. Zorg daarbij dat u in uw **communicatie** duidelijk bent over de (unanieme) keuze voor bijstelling van het onderhoudsniveau en de motieven voor dit besluit. De te realiseren ombuigingen vragen om bestuurskracht van raad en college.

Aanbeveling 5

(geadresseerd aan college)

Neem (ook) in de Kadernota een meerjarenperspectief op, na inboeken van voorstellen.

Toelichting:

In de Kadernota 2012 – 2015 is alleen een geprognosticeerd tekort in 2015 opgenomen, vóór (geplande) realisatie van de tweede tranche ombuigingen. Een meerjarenperspectief ná (geplande) realisatie van het totaalpakket aan ombuigingsvoorstellen ontbreekt. Dit meerjarenperspectief is wel opgenomen in de (concept) Programmabegroting 2012. Wij adviseren het college om dit meerjarenperspectief (al) in de Kadernota op te nemen. Dit vergroot de **kaderstellende waarde** van het document en stelt de raad in staat om te beoordelen hoe het perspectief in de Programmabegroting zich verhoudt tot de kaders die hij heeft gesteld in de Kadernota,

Aanbeveling 6

(geadresseerd aan raad en college)

Ontwikkel een gezamenlijke visie op intergemeentelijke samenwerking als basis voor onderbouwde efficiëntiedoelstellingen.

Toelichting:

Hoewel de vier samenwerkende gemeenten een samenwerkingsconvenant hebben ondertekend, is de samenwerking tot op heden fragmentarisch en ad hoc vormgegeven.

De al ingeboekte en voorgestelde ombuigingen zijn niet onderbouwd met concrete maatregelen. Om tot een plausibel ombuigingsvoorstel te komen op (de bedrijfsvoering door) intergemeentelijke samenwerking, acht de rekenkamer het noodzakelijk dat de gemeenten gezamenlijk een **visie** ontwikkelen op de samenwerking en deze (vooraf) concretiseren in

doelstellingen en acties. Dit zorgt er voor dat (op basis van onderzoek/berekeningen) onderbouwd verwachte voordelen kunnen worden gepresenteerd, die bovendien controleerbaar zijn. Hiermee kan de raad zijn voornemen uit de Strategische visie 2010 – 2030 om regelgeving waar nodig op elkaar af te stemmen en uiteindelijk te streven naar één backoffice voor elk beleidsterrein, gestalte geven.¹¹

Aanbeveling 7

(geadresseerd aan raad)

Verbeter het inzicht in (de reële omvang van) het weerstandsvermogen.

Toelichting:

Wij adviseren de ontwikkeling van het risicologboek te gebruiken als opmaat naar een verbeterde **paragraaf Weerstandsvermogen**. Daarin worden niet alleen risico's op grote projecten (investeringsbudgetten), maar ook op (structurele) exploitatiebudgetten (zoals de Wmo) in beeld gebracht.¹² Het is een wettelijke plicht dat de paragraaf **Weerstandsvermogen** alle **risico's** bevat die de gemeente loopt. Deze risico's zijn voorzien van een duiding van de impact, kwantificering van de verschijningskans en de financiële omvang.

Om het weerstandsvermogen te bepalen, moet deze **benodigde weerstandscapaciteit** worden afgezet tegen de beschikbare **weerstandscapaciteit**. Daarvoor is het nodig dat er een volledig overzicht is van de incidentele (bijvoorbeeld post onvoorzien en/of stille reserves) en structurele (bijvoorbeeld onbenutte belastingcapaciteit) weerstandscapaciteit. Wij bevelen aan om aan te sluiten op de (voorgenomen) nieuwe normstelling voor de (berekening van) de weerstandscapaciteit.¹³

Verder wil de rekenkamer u graag wijzen op de in haar ogen kwalitatief goede paragraaf Weerstandsvermogen van de gemeente Deventer.¹⁴ Hoewel deze paragraaf natuurlijk specifiek is toegesneden op de Deventer situatie, zijn wij van mening dat de opzet/structuur en aanpak zeer goed bruikbaar zijn als handvat. Het voorbeeld van Deventer is dus (vooral) bruikbaar voor ideevorming over de gehanteerde systematiek en niet als voorbeeld voor de kwaliteit van (volledigheid van) risico-inventarisatie.¹⁵

Door deze actualisatie van het weerstandsvermogen, wordt een betrouwbaarder beeld verkregen van de feitelijke **robuustheid** van de (meerjaren)begroting van de gemeente.

¹¹ Strategische visie gemeente Rijssen-Holten 2010 – 2030, p. 6.

¹² Kadernota 2012-2015, p. 70.

¹³ Programmabegroting 2011, p. 78.

¹⁴ Programmabegroting 2011 (inclusief meerjarenbegroting 2012 – 2014, Gemeente Deventer, oktober 2010, p. 109 – 117.

¹⁵ De zogenaamde Monte_Carlo methode is een voorbeeld van een bruikbare systematiek voor het bepalen van risico's en daarmee het weerstandsvermogen.

DEEL 2

BEVINDINGENRAPPORT

Hoofdstuk 1: Ontwikkeling meerjarenperspectief

De rekenkamer geeft in dit hoofdstuk een weergave van het meerjarig financieel perspectief van de gemeente Rijssen-Holten, vanaf de Programmabegroting 2010 (eerste tranche ombuigingen) tot en met de Kadernota 2012 – 2015 (tweede tranche ombuigingen). In de paragrafen 1.1 en 1.2 zetten wij respectievelijk de omvang en voortgang van de eerste tranche ombuigingen en de omvang van de tweede tranche ombuigingen uiteen. In paragraaf 1.3 zet de rekenkamer de opbouw van de tweede tranche ombuigingen uiteen, om in paragraaf 1.4 te beoordelen wat het geprognosticeerd resultaat is (in 2015) na (geplande) realisatie van de tweede tranche ombuigingen. Ten slotte duiden wij in paragraaf 1.5 de robuustheid van de financiële positie van de gemeente, door een oordeel te geven over de kwaliteit van de bepaling van het weerstandsvermogen.

1.1 Eerste tranche ombuigingen

Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2010¹⁶ heeft de raad besloten dat er voor € 1,5 miljoen aan ombuigingen gerealiseerd moest worden. Dit bedrag moest gerealiseerd worden in de (boek)jaren 2010 en 2011. Op basis van het toen geldende bestuursakkoord tussen de VNG en het Rijk en de meest recente circulaire, bedroeg het (voorziene) structurele tekort in 2013 destijds € 1,3 miljoen. Hoewel het aannemelijk is dat het verschil van € 200.000 tussen het geprognosticeerd tekort en de omvang van de ombuigingsopgave bedoeld is als buffer, is dit niet expliciet benoemd.

Het college heeft de raad in 2010 meerdere malen, via de Bestuursrapportages, bij de behandeling van de Programmabegroting en in de Kadernota 2011 – 2014, gerapporteerd over de vorderingen van de realisatie van deze eerste tranche ombuigingen. De laatste stand van zaken¹⁷ (mei 2011) is dat bijna € 1,3 miljoen van de € 1,5 miljoen aan ombuigingen is gerealiseerd. De opgave voor 2010 is volledig gerealiseerd en voor 2011 loopt de gemeente voor op schema. Hoewel de gemeente zich hier niet expliciet over uitspreekt, lijkt zij op schema te liggen om de eerste tranche ombuigingen eind 2011/begin 2012 gerealiseerd te hebben, wanneer de tweede tranche ombuigingen van start gaat.

1.2 Omvang tweede tranche ombuigingen

Omvang structureel tekort en ombuigingsopdracht

Bij de Programmabegroting 2011 bedroeg het geprognosticeerde tekort in 2015 circa € 2,4 miljoen. De bezuinigingsopdracht die het college toen presenteerde bedroeg € 2,65 miljoen. Bij de Kadernota 2012 – 2015 is het structurele tekort in 2015 bijgesteld van € 2,4 miljoen naar € 2,25 miljoen. De mutaties die tot deze verandering in perspectief leiden, zijn overzichtelijk weergegeven in de Kadernota 2012 - 2015.¹⁸ De belangrijkste mutatie is de veranderde verwachte korting op de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds; bijgesteld van 10% naar 4% korting.

Met de verandering van het meerjarig perspectief, stelt het college voor om de bezuinigingsopdracht bij te stellen van € 2,65 miljoen naar € 2,5 miljoen.¹⁹ Een verdere verlaging acht het college niet verstandig gegeven het feit dat de gemeente nog wordt geconfronteerd met een groot aantal onzekere financiële factoren, zoals de hoogte van de efficiencykortingen op bijvoorbeeld de doeluiteringen en de 'verlaging' van de uitkering van het

¹⁶ Vastgesteld op 13 november 2009.

¹⁷ Bestuursrapportage voorjaar 2011, p.14.

¹⁸ Kadernota 2012-2015, p. 6.

¹⁹ Programmabegroting 2011, p. 8.

gemeentefonds vanuit het' Rijk.^{20 21} De gehanteerde financiële ruimte lijkt daarmee het karakter te hebben van 'bufferruimte'.

Invulling van ombuigingsopdracht

In de Programmabegroting 2011 heeft het college een voorstel opgenomen over hoe het totale ombuigingsbedrag is te vertalen in een richtinggevend bedrag per (beleids)programma. Over de uitwerking van de ombuigingsopdracht is in de Programmabegroting 2011 de volgende passage opgenomen:

'Over de concrete invulling adviseren wij u in een later stadium. De nieuw op te stellen strategische visie zal daar ook bij worden betrokken. Ook zal er aandacht zijn voor de effecten van maatregelen en de samenhang daarvan tussen programma's. Verder zullen meer voorstellen per programma worden aangedragen dan de omvang van de richtinggevende opdracht. Op deze wijze blijft er de mogelijkheid keuzes te maken, maar ook tussen programma's daar waar wenselijk de prioritering bij te stellen.'²²

De aanduiding '...in een later stadium.' is niet verder gespecificeerd. Wel geeft het college aan dat keuzes in 2011 gemaakt moeten worden, om ze vanaf 2012 te kunnen realiseren. Dit moment blijkt (achteraf) de Kadernota 2012 – 2015 te zijn. Of het college inderdaad meer voorstellen doet (per programma) dan de omvang van de richtinggevende opdracht, komt aan bod in paragraaf 1.3. Daar kijken wij ook naar hoe de raad met deze (toegezegde) keuzeruimte is omgegaan. Bij de beoordeling van de plausibiliteit van de (geselecteerde) ombuigingsvoorstellen (hoofdstuk 4) beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de voorstellen in samenhang met elkaar zijn beoordeeld en voorgesteld (aan de raad).

1.3 Opbouw tweede tranche ombuigingen

In de Kadernota 2012 – 2015 stelt het college dat de gemeente voor een totale ombuigingsopdracht staat van € 2,5 miljoen. Van deze ombuigingsopdracht moet € 2,17 miljoen binnen de programma's worden gerealiseerd.²³ De overige € 330.000 moet via de bijstelling van drie uitgangspunten worden omgebogen. Dit zijn:

- / de rentebijbeschrijving reserves riolering en afval;
- / een halvering van het areaal accres en;
- / de bijdrage Regio Twente regiotaxi.

De omvang van de richtinggevende bedragen is een resultante van de intensiteitsniveaus ('gelijk', 'iets minder' en 'minder') per programma, zoals deze zijn opgenomen in het Beleidsakkoord 2010.²⁴ In afstemming tussen college en raad zijn de intensiteitsniveaus vervolgens vertaald in wegingsfactoren (percentages): gelijk = 0, iets minder = 1 en minder = 2. Deze wegingsfactoren zijn vervolgens vertaald naar percentages: gelijk = 0%, iets minder = 4% à 5% en minder = 10%. In de Programmabegroting 2011 zijn deze wegingsfactoren omgezet in absolute richtinggevende ombuigingsbedragen per programma.

Het college biedt bij de Kadernota 2012 – 2015 ombuigingsvoorstellen aan met een totale omvang van € 3,07 miljoen binnen de programma's.²⁵ Hiermee komt het college zijn belofte uit de Programmabegroting 2011 na om een ombuigingspakket aan de raad aan te bieden dat (€ 900.000) omvangrijker is dan de ombuigingsopdracht van € 2,17 miljoen. Het is de

²⁰ Kadernota 2012-2015, p. 5.

²¹ Kadernota 2012-2015, p. 5.

²² Programmabegroting 2011, p. 8.

²³ Kadernota 2012-2015, p. 15.

²⁴ Vastgesteld op 29 april 2010.

²⁵ Kadernota 2012-2015, p. 15.

Rekenkamer echter niet duidelijk in hoeverre het college duidelijk aan de raad heeft gecommuniceerd dat hem keuzeruimte is geboden. Hoewel de raad een totaalpakket heeft vastgesteld dat € 300.000 minder is dan het totale ombuigingsbedrag dat het college heeft voorgesteld, heeft hij met € 2,74 miljoen aan ombuigingen toch een ombuigingspakket vastgesteld dat circa € 570.000 meer is dan de ombuigingsopdracht.

Verschil vastgestelde en richtinggevende bedragen per programma

Op programmaniveau valt op dat raad heeft besloten op programma 9 “Onderwijs en educatie” € 250.000 om te buigen, terwijl in de Programmabegroting 2011 geen richtinggevende opdracht voor dit programma was geformuleerd. Overigens had het college in de concept Kadernota een hoger ombuigingsbedrag van € 273.000 voorgesteld op dit programma. Hier tegenover plaatste het college voorstellen voor nieuw beleid met eenzelfde omvang.

Naast programma 9 wijken vooral de vastgestelde ombuigingsbedragen van de programma's 1, 4 en 6 (procentueel) sterk af van de richtinggevende opdracht. Daarnaast valt op dat de raad besluit alleen op programma 8 “Wonen” minder te bezuinigen dan de taakstellende opdracht. Gezien de (soms forse) afwijkingen tussen richtinggevende opdracht en het uiteindelijk vastgestelde ombuigingsbedrag, zet de rekenkamer vraagtekens bij de materiële waarde van de richtinggevende opdracht per programma, zoals deze in de Programmabegroting 2011 is opgenomen.

Een overzicht van de afwijkingen tussen de richtinggevende opdrachten en vastgestelde ombuigingsbedragen per programma is opgenomen in bijlage 4.

1.4 Geprognosticeerd resultaat in 2015

In de Kadernota 2012 – 2015 is noch vóór, noch na de (geplande) realisatie van ombuigingen een geprognosticeerd resultaat voor de jaren 2012, 2013 en 2014 gepresenteerd. Voor 2015 is enkel een tekort vóór (geplande) realisatie van ombuigingen gepresenteerd. Overigens zijn de ombuigingen bij de behandeling van de Kadernota aan de raad gepresenteerd, inclusief het veranderend geprognosticeerd resultaat. Daarnaast zijn de resultaten na vaststelling van de Kadernota ook aan de raad verstrekt. De rekenkamer heeft daarom in tabel 3 het begrotingsresultaat berekend voor 2015, op basis van de hierboven geschetste bedragen uit de Kadernota 2012 – 2015.

Tabel 3: Opbouw geprognosticeerd resultaat in 2015 na ombuigingen	
Omschrijving	Bedrag
Totaal vastgestelde ombuigingen binnen programma's	€ 2.737.000
Ombuigingen via Uitgangspunten	+ € 330.000
Nieuw beleid extra *)	- € 334.000
Totaal ombuigingen met aftrek nieuw beleid na vaststelling raad	€ 2.733.000
Geprognosticeerd tekort in 2015	- € 2.251.000
Risicobuffer ombuigingstraject	- € 200.000
Positief resultaat in 2015 na ombuigingen en nieuw beleid	€ 282.000

*) Voor nieuw beleid was al € 100.00 beschikbaar, zodat het totaal aan nieuw beleid circa € 434.000 is.²⁶

²⁶ Kadernota 2012 – 2015, p. 5.

De rekenkamer gaat er vanuit dat de raad, met het vaststellen van het totale ombuigingspakket, het college opdracht heeft gegeven € 2,74 miljoen aan ombuigingen binnen de programma's te realiseren en € 330.000 via bijstelling van uitgangspunten. Op basis van bovenstaande opstelling concluderen wij daarom dat, onder aftrek van structurele uitgaven aan nieuw beleid, het geprognosticeerd positief resultaat in 2015 € 482.000 bedraagt. Van dit bedrag is € 200.000 'geblokkeerd' als structurele risicobuffer om eventuele tegenvallers in het ombuigingstraject mee op te vangen en is € 282.000 (vooralsnog) vrij besteedbaar.²⁷

Of de raad er op mag vertrouwen dat de ombuigingen (in volle omvang) worden gerealiseerd en deze ombuigingsronde voldoet om het geprognosticeerd resultaat te behalen, beoordeelt de rekenkamer in hoofdstuk 4. Overigens geeft het college in de Programmabegroting 2011 zelf al een waarschuwing af: "Of we met de tweede tranche aan het einde van de bezuinigingen zijn, is gissen".²⁸ Het college geeft daarbij meerdere aannemelijke redenen waarom de tweede tranche ombuigingen wellicht niet voldoende is om (blijvend) een meerjarig sluitende begroting te realiseren.²⁹

1.5 Weerstandsvermogen (financiële positie van de gemeente)

Definitie weerstandsvermogen

Het COELO³⁰ definieert **weerstandsvermogen** als: "het vermogen van een decentrale overheid om tegenvallers op te vangen, zonder dat de continuïteit van deze overheid in gevaar komt".³¹ Kortom; het weerstandsvermogen geeft de 'robuustheid' van de begroting aan.

In figuur 2 is het weerstandsvermogen schematisch weergegeven.

<i>Ratio weerstandsvermogen</i>	=	$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$
---------------------------------	---	---

Figuur 2: Weerstandsvermogen

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit heeft een incidentele en structurele component. De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om éénmalige tegenvallers op te vangen, of structurele tegenvallers eenmalig; bijvoorbeeld door inzet van middelen uit de algemene reserve. De structurele weerstandscapaciteit kan dienen voor het opvangen van eenmalige en structurele (meerjarige) tegenvallers en bestaat uit middelen die structureel (jaarlijks) ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld de nog niet benutte belastingcapaciteit.³²

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit kan de gemeente bepalen door een risico-inventarisatie te maken. Hierbij brengt zij (alle) risico's in kaart die niet (reeds) zijn afgedekt door voorzieningen of verzekeringen, inclusief de verschijningskans en de materiële/financiële omvang. De resultante is de (mogelijke) 'impact' van het risico.

²⁷ In de concept Programmabegroting 2012 op p.8 wordt 282.000 euro als geprognosticeerd resultaat gepresenteerd en daarmee € 200.000 als (risico)buffer.

²⁸ Programmabegroting 2011, p.4.

²⁹ 'De lange rente is laag, de inflatie is laag, er wordt meer gespaard, de overheidsstimulering gaat over in bezuiniging en de werkloosheid neemt toe. Bovendien wordt een deel van het houdbaarheidstekort van het Rijk veroorzaakt door een inschatting van de kosten van de vergrijzing, die zeker zal plaatsvinden. Tegelijkertijd vindt de welvaartsgroei vooral buiten het Westen plaats', Programmabegroting 2011, p. 4.

³⁰ COELO: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

³¹ <http://www.coelo.nl/weerstandsvermogen.html>

³² Website ministerie van Financiën, <http://www.finveen.nl/onderwerpen/speciale-onderwerpen/speciale-onderwerpen/paragrafen/paragraaf>.

Weerstandscapaciteit Rijssen-Holten: incidenteel op peil, structureel onbepaald

De incidentele weerstandscapaciteit van de gemeente is voldoende, gelet op de voorschriften, zoals die zijn vastgesteld in de Nota reserves en voorzieningen.³³ In totaal bedraagt de incidentele weerstandscapaciteit van de gemeente Rijssen-Holten (per 15 april 2011) € 13,8 miljoen, terwijl € 8 miljoen (minimaal) vereist is. De Algemene reserve, onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit, bedraagt € 9,5 miljoen, terwijl de Nota reserves en voorzieningen een minimale omvang van € 6 miljoen voorschrijft. In de Kadernota 2012 – 2015 heeft de gemeente niet gespecificeerd waaruit de overige € 4,3 miljoen aan incidentele weerstandscapaciteit bestaat. Ook maakt de gemeente geen melding van de omvang en de onderdelen van de structurele weerstandscapaciteit.

Onvoldoende zicht op het weerstandsvermogen

De rekenkamer is van mening dat de gemeente de risico's slechts in beperkte mate in beeld heeft gebracht. Doordat de gemeente de **risico's** (inclusief verschijningskans en financiële omvang) niet goed in kaart brengt, kan zij deze ook niet afzetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Daarbij is de beschikbare weerstandscapaciteit ook niet volledig uitgewerkt. Kortom het weerstandsvermogen is onvoldoende inzichtelijk en onbepaald, waardoor geen eenduidig oordeel is te geven over de robuustheid van de begroting.

Ontwikkeling risicologboek

De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een **risicologboek**.³⁴ Het risicologboek bestaat op dit moment uit een overzicht van (investerings)projecten uit de grondexploitatie en diverse andere grote(re) projecten. Het is de bedoeling dat ook de exploitatierisico's systematisch in beeld worden gebracht. De eerste stap is dat ook de uitvoering van de Wmo in het logboek is opgenomen.³⁵

De raad en het college zijn ook met elkaar in discussie over de wijze waarop de paragraaf Weerstandsvermogen in de toekomst vorm wordt gegeven. De gemeente is bovendien bezig met het opstellen van een nieuwe normstelling voor de (berekening van) de weerstandscapaciteit.³⁶

De rekenkamer heeft het idee dat de gemeente op dit moment niet actief stuurt op het aanvullen van de paragraaf Weerstandsvermogen. Daardoor bestaat het risico dat de paragraaf Weerstandsvermogen (ook in de toekomst) niet voldoet aan de wettelijke verplichting om een dwarsdoorsnede te bieden van alle risico's die de gemeente loopt. Dat betekent dat de raad zich geen goed oordeel kan vormen over de robuustheid van de meerjarenbegroting.

³³ Vastgesteld op 12 november 2010.

³⁴ Kadernota 2012-2015, p. 72.

³⁵ Kadernota 2012-2015, p. 70.

³⁶ Programmabegroting 2011, p. 78.

Hoofdstuk 2: Proces van totstandkoming tweede tranche ombuigingsvoorstellen

In dit tweede hoofdstuk beschrijft de rekenkamer het proces van de totstandkoming van de tweede tranche ombuigingen. In paragraaf 2.1 geven wij eerst een chronologisch overzicht van de (belangrijkste) gebeurtenissen. Vervolgens zetten wij in paragraaf 2.2 uiteen welke rol de verschillende actoren hebben vervuld bij de ontwikkeling van de tweede tranche ombuigingen.

2.1 Chronologisch overzicht tweede tranche bezuinigingen

Het startpunt van het chronologisch overzicht zijn de twee informatiesessies voor de gemeenteraad, kort na de installatie van de raad in het voorjaar van 2010.

Tabel 4 Stappen in proces tweede tranche ombuigingen		
Gebeurtenis	Datum	Omschrijving
Twee informatiesessies voor de raad	Voorjaar 2010	Na de installatie van de huidige gemeenteraad in 2010 zijn er twee informatiesessies gehouden. In deze sessies is de nieuwe raad geïnformeerd over de noodzaak en de (destijds voorziene) omvang van de tweede tranche ombuigingen.
Beleidsakkoord 2010	April 2010	In het Beleidsakkoord 2010 is een eerste aanzet voor de richtinggevende opdracht per programma gegeven. De toekomstige intensiteit van de programma's is aangegeven met de aanduidingen: 'gelijk', 'iets minder', of 'minder'.
Intensiteitsniveau vaststellen	Zomer 2010	Op voorstel van het college stelt de raad de intensiteit van de ombuigingen vast. De uitkomst van de beraadslaging is: gelijk = 0%, iets minder = 4,5% à 5% en minder = 10%.
Gesprekken (brainstormsessies) met maatschappelijke organisaties. ³⁷	September 2010	De ambtelijke organisatie en het college voeren gesprekken met maatschappelijke organisaties. In deze gesprekken wordt in gezamenlijkheid bekeken welke mogelijkheden en gevolgen er zijn voor de maatschappelijke organisaties.

³⁷ Hieronder verstaan wij instellingen, welzijnorganisaties, verenigingen en meer.

Gebeurtenis	Datum	Omschrijving
Programmabegroting 2011	September 2010 (vastgesteld: 12 november 2010)	Het college gaat op dit moment uit van een structureel tekort in 2015 van € 2,4 miljoen en een ombuigingsopdracht van € 2,65 miljoen. Tevens worden de intensiteitsniveaus van de programma's vertaald in absolute richtinggevende bedragen. Het college stelt dat het om pijnlijke keuzes zal gaan, die in 2011 gemaakt moeten worden, om ze vanaf 2012 te kunnen realiseren.
Gesprek 'top 30' maatschappelijke organisaties	Voorjaar 2011	De 'top 30' maatschappelijke organisaties qua omvang van (voorgestelde) ombuigingen hebben een gesprek gehad met betrokken portefeuillehouder en ambtenaar, waarin zij geïnformeerd worden over het ombuigingsvoorstel dat het college ter vaststelling aan de raad zal aanbieden.
Brief op maat	Voorjaar 2011	Brieven aan maatschappelijke organisaties met de uitkomst van de scans die het college heeft vastgesteld. Alle organisaties ontvangen deze brief ongeacht de uitkomst van de scan, omdat de raad ook anders kan besluiten.
Inspraakavond voor burgers en maatschappelijk middenveld	21 maart 2011	Deze avond trekt 80 bezoekers en 38 insprekers. Hiervan spreekt 1 persoon in op de Strategische visie 2010 – 2030. De overige 37 spreken in op de ombuigingsvoorstellen uit de concept Kadernota. De insprekers vertegenwoordigen welzijnsorganisaties, culturele organisaties en sportverenigingen. Een inspreker geeft aan dat de Kadernota en daarmee de tweede tranche ombuigingen geen strategische keuzes bevat, maar dat de gemeente 'alles een beetje minder doet' (kaasschaafmethode).

Gebeurtenis	Datum	Omschrijving
Behandeling concept Kadernota 2012 – 2015 in commissies	4 april 2011 commissie ABZM ³⁸	In de commissievergaderingen wordt meningvormend gesproken over de Kadernota 2012 – 2015 en de daarin opgenomen ombuigingsvoorstellen.
	4 april 2011 commissie MDV ³⁹	
	7 april 2011 commissie GG ⁴⁰	
Raadsbehandeling Strategische visie 2010 – 2030	15 april 2011	De Strategische visie, een document van de raad , biedt een kader voor de tweede tranche ombuigingen. ⁴¹ De raad heeft met een brainstormsessie de aanzet hiervoor geleverd. Vervolgens heeft de gemeente inwoners, instellingen en bedrijfsleven ingeschakeld om input te leveren voor de visie. Daarna heeft de raad in een tweede sessie deze input gebruikt om te komen tot hoofdlijnen voor de visie. ⁴² De visie is uiteindelijk tegelijk met de Kadernota 2012 – 2015 vastgesteld.
Raadsbehandeling Kadernota 2012 – 2015	15 april 2011	In de Kadernota 2012 – 2015 zijn ombuigingsvoorstellen gedaan, waarbij de (concepten van de) Strategische visie als kader zijn gebruikt. De Kadernota is met aannahme van 25 amendementen vastgesteld. ⁴³

2.2 Betrokkenheid actoren bij tweede tranche ombuigingen

Het college

Het college heeft de leiding genomen in de totstandkoming van de tweede tranche ombuigingen. Voorafgaand aan het Beleidsakkoord in 2010 zijn, op voorspraak van het college, de financiële consequenties van de economische crisis en de kortingen vanuit het Rijk in kaart gebracht. Deze informatie heeft het college als input gebruikt voor de twee informatiesessies die het college in het voorjaar van 2010 organiseerde voor de net geïnstalleerde (nieuwe) raad. Dit is het vertrekpunt geweest voor de tweede tranche ombuigingen.

Kort na deze informatiesessies, heeft de burgemeester voorgesteld om de **Strategische visie** samen met de Kadernota 2012 – 2015 te ontwikkelen en (uiteindelijk) vast te stellen. Op deze manier kunnen concepten van de Strategische visie door het college en de ambtelijke organisatie worden gebruikt bij het inventariseren van ombuigingsvoorstellen en door de raad

³⁸ Raadscommissie Algemeen Bestuurlijke Zaken en Middelen.

³⁹ Raadscommissie Maatschappelijke Dienstverlening.

⁴⁰ Raadscommissie Grondgebied.

⁴¹ Kadernota 2012-2015, p. 3.

⁴² Raadsvoorstel 'Strategische visie gemeente Rijssen-Holten 2010-2030'.

⁴³ Amendement 26 en 26a zijn beide genoteerd als aangenomen. Waarschijnlijk gaat het in werkelijkheid om een aanpassing van het bestaande amendement. Dat zou 24 aangenomen amendementen betekenen.

bij het toetsen en vaststellen van de voorstellen. De raad is gepositioneerd als (op)steller van de Strategische visie. Het college heeft zich bij de totstandkoming terughoudend opgesteld.

Het college heeft een voorstel gedaan aan de raad waarbij percentages zijn verbonden aan de in het Beleidsakkoord 2010 vastgestelde intensiteitsniveaus per programma. Tot slot heeft het college de percentages in de Programmabegroting 2011 vertaald in richtinggevende absolute bedragen per programma. Na vaststelling van de Programmabegroting 2011 heeft het college samen met de ambtelijke organisatie de ombuigingsvoorstellen voorbereid. Daarbij is het college zijn belofte uit de Programmabegroting 2011 nagekomen om de raad **keuzeruimte** te bieden, door de raad een ombuigingspakket aan te bieden dat omvangrijker is dan de ombuigingsopgave.⁴⁴

Bij het beoordelen van de door de organisatie geïntariseerde mogelijkheden voor ombuigingen, zijn de voorstellen individueel en in samenhang besproken. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft 'zijn ombuigingsvoorstellen' besproken met zijn beleidsambtenaar en daarbij beoordeeld of er sprake is van (onbedoelde) **stapeleffecten** van maatregelen, die een bepaalde (doel)groep onevenredig hard treffen. De rekenkamer heeft onvoldoende zicht op de beoordeling van deze stapeleffecten en of en hoe deze door het college aan de raad zijn gecommuniceerd (bij aanbieding van de (concept) Kadernota 2012 – 2015).

De gemeenteraad

Direct na zijn installatie in het voorjaar van 2010 heeft de raad zich laten informeren over de noodzaak en omvang van de tweede tranche ombuigingen. Het initiatief lag bij het college, maar de raad bepaalt zijn eigen agenda en heeft klaarblijkelijk het belang herkend en onderkend.

De raad heeft zijn **kaderstellende rol** ten volle genomen in het proces van de tweede tranche ombuigingen. Zo heeft het in afstemming met het college de richtinggevende percentages en uiteindelijk bedragen per programma vastgesteld. Daarnaast heeft de raad met een brainstormsessie het initiatief genomen bij de totstandkoming van de Strategische visie. De raad heeft vervolgens in een tweede sessie input vanuit maatschappelijke organisaties en burgers gebruikt om te komen tot kaders voor de Strategische visie. Het doel was de Strategische visie als kader in te zetten voor het college (en organisatie) bij het inventariseren van ombuigingsmogelijkheden en voor de raad bij het beoordelen (en vaststellen) van het definitieve ombuigingspakket. Hoewel het college aangeeft dat (vergevoerde) concepten van de Strategische visie als kader zijn gebruikt bij het inventariseren en beoordelen van ombuigingsmogelijkheden, heeft de rekenkamer dit (procesmatig) niet kunnen vaststellen. Op de inhoudelijke samenhang tussen de Strategische visie en de (vastgestelde) ombuigingsvoorstellen, komen wij terug in hoofdstuk 4. Tot slot heeft de raad de ombuigingsvoorstellen (Kadernota 2012 – 2015) met 25 amendementen vastgesteld op 15 april 2011. De amendementen zijn een voorbeeld van hoe de raad zowel zijn kaderstellende rol, als zijn recht op initiatief invulling heeft gegeven.

De ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft zijn (aan het college) ondersteunende, informerende en adviserende rol naar behoren vervuld. Bovendien heeft zij hierin **proactief** gehandeld door (bijna uitputtend) een groot aantal ombuigingsmogelijkheden te inventariseren. Dit waren meer ombuigingsmogelijkheden (een groter bedrag) dan de feitelijke ombuigingsopdracht. Bovendien is de organisatie bij de inventarisatie pijnlijke opties niet uit de weg gegaan en geven respondenten aan dat medewerkers zich niet hebben laten leiden door (persoonlijke)

⁴⁴ Zie voor de exacte cijfers hoofdstuk 1.3.

'sentimenten'. Daarmee heeft de organisatie het college in staat gesteld om nog keuzes te maken in de voorstellen en vervolgens ook de raad keuzeruimte te bieden.

De inventarisatie van mogelijkheden heeft de organisatie uitgewerkt in ombuigingscans. Om **uniformiteit** in uitwerking te borgen en medewerkers te dwingen om zaken na te gaan, te overwegen en te checken, zijn de scans volgens een vast format uitgewerkt. In de scans heeft de organisatie een technische beoordeling gemaakt van de ombuigingsmogelijkheden en beoordeeld of de voorstellen niet in strijd zijn met (landelijke of lokale) wet- en regelgeving. De beoordeling of de ombuigingsvoorstellen redelijk, gewenst en (maatschappelijk) aanvaardbaar zijn, heeft de organisatie nadrukkelijk overgelaten aan het college (en de raad).

Een **inhoudelijke kanttekening** bij de scans is dat niet is uitgewerkt welke betrokkenen op welk moment zijn geraadpleegd en wat het resultaat van deze consultatie is geweest. Ook de uitwerking van de (meerjarige) (maatschappelijke) consequenties is onvoldoende specifiek.

Betrokkenheid maatschappelijke organisaties en burgers bij Strategische visie

Door middel van rondetafelgesprekken en een internetenquête heeft de gemeente maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers de mogelijkheid geboden om hun input te leveren voor de Strategische visie. Vanuit de burgers was er weinig animo voor de rondetafelbijeenkomsten. De maatschappelijke organisaties waren wel goed vertegenwoordigd, evenals een paar expertgroepen (onder andere werkgeversorganisaties en een groep van predikanten). Van deze bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt en die zijn ter kennisname aan de raad gestuurd.

Betrokkenheid maatschappelijke organisaties bij tweede tranche ombuigingen

Vanaf het begin zijn de maatschappelijke organisaties en instellingen via 'brainstormsessies' betrokken bij het proces van de tweede tranche ombuigingen. De ombuigingsvoorstellen zijn niet als voldongen feit aan de instellingen voorgelegd/gepresenteerd. Men is nadrukkelijk gevraagd naar de mogelijkheden die zij zelf zien om ombuigingen (binnen hun bedrijfsvoering) te realiseren en aan te geven wat de consequenties daarvan zijn. Op deze wijze zijn de maatschappelijke organisaties **vroegtijdig geconsulteerd en geïnformeerd** over de tweede tranche ombuigingen en actief betrokken bij dit proces.

Na de totstandkoming van de ombuigingsvoorstellen, die aan de raad aangeboden zouden worden voor vaststelling, zijn de maatschappelijke organisaties geïnformeerd over de voorstellen. Met de **'top 30'** van instellingen en verenigingen qua omvang van (door het college voorgestelde) ombuigingsbedrag zijn **gesprekken** gevoerd door de portefeuillehouder en de betrokken ambtenaar. In deze gesprekken hebben enkele organisaties het college op rekenfouten gewezen die direct zijn gecorrigeerd, zodat de raad over volledige en juiste informatie beschikte bij de vaststelling van de Kadernota 2012 – 2015. 'Het Parkgebouw' en 'Het Kulturhus' hebben in hun gesprekken aangegeven dat de omvang van hun beïnvloedbare kosten niet toereikend is om daar een (efficiency)korting van 10% op toe te passen. Het college erkende de geldigheid van deze bezwaren en heeft ze als kanttekening bij de ombuigingsvoorstellen aan de raad aangeboden. De raad heeft dit meegenomen in zijn besluitvorming en het college opdracht gegeven om, in overleg met de instellingen, tot een oplossing te komen van de bezwaren van 'Het Parkgebouw' en 'Het Kulturhus'. De gesprekken hierover liepen eind september 2011 nog.

Alle maatschappelijke organisaties die ter inventarisatie van de ombuigingsmogelijkheden zijn bekeken ('gescand' zijn), hebben vervolgens voor 1 maart 2011 een **brief 'op maat'** ontvangen. In deze brief zijn de gevolgen van de uitkomsten van de scan van het college gecommuniceerd. Dit betekent dat ook de organisaties die het college wel 'gescand' heeft maar niet als ombuigingsvoorstel aan de raad heeft voorgelegd, zijn geïnformeerd.

Daarbij is aan deze laatste groep van organisaties de 'waarschuwing' afgegeven dat de raad anders kan besluiten bij de vaststelling van de ombuigingsvoorstellen.

Tot slot hebben maatschappelijke organisaties en instellingen op 21 maart 2011 in grote getale gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken tijdens de **inspraakavond**. Zij hebben de raad in aanloop naar de behandeling van de Kadernota 2012 – 2015 hun overwegingen mee gegeven en de consequenties van de voorgestelde ombuigingen geschetst.

Hoofdstuk 3: Typering tweede tranche ombuigingsvoorstellen

De rekenkamer heeft, zoals voorgesteld in de onderzoeksopzet, de 50 ombuigingsvoorstellen met de grootste (financiële) omvang geselecteerd. Vervolgens zijn daar 3 voorstellen aan toegevoegd uit de programma's waarvoor wel ombuigingsvoorstellen zijn vastgesteld, maar die nog niet in de selectie vertegenwoordigd waren. Dit betrof de ombuigingsvoorstellen met de grootste (financiële) omvang van de programma's 5, 8 en 10. In totaal omvat de selectie daarmee 53 ombuigingsvoorstellen en zijn alle programma's waarvoor ombuigingsvoorstellen zijn vastgesteld, in de selectie vertegenwoordigd. Dit betekent dat ook per portefeuillehouder ten minste één voorstel in de selectie is opgenomen.

In paragraaf 3.1 definiëren wij de 3 categorieën die wij hanteren voor het typeren van de tweede tranche ombuigingen. Vervolgens categoriseren wij in paragraaf 3.2 de 53 geselecteerde ombuigingsvoorstellen twee keer; eerst op basis van de informatie die de raad aangeboden heeft gekregen en vervolgens op basis van alle voor het onderzoek verzamelde informatie. Tot slot zetten wij in paragraaf 3.3 onze tweede categorisatie, bij wijze van second opinion, af tegen de categorisatie die de gemeente heeft gemaakt van de (geselecteerde) voorstellen.

3.1 Definitie categorieën

In een ombuigingsoperatie kunnen zowel technische, als beleidsinhoudelijke ombuigingen worden doorgevoerd. De technische ombuigingen zijn bijvoorbeeld verlaging van kosten door een nieuw inkoopcontract, inboeken van structurele onderuitputting van budgetten, of hogere OZB-inkomsten door stijgende huizenprijzen (WOZ-waarden). Technische ombuigingen deelt de rekenkamer in, in de categorie 'inkomsten verhogen', of 'uitgaven verlagen'. De derde categorie '**ambities herijken**' geldt idealiter voor een groot deel van de ombuigingen. Ombuigingen die vallen binnen deze categorie komen voort uit (strategische) keuzes om zaken niet meer, of minder te doen. Deze keuzes volgen uit de (maatschappelijke) rol die de gemeente voor zichzelf ziet en de prioriteiten die zij als gevolg daarvan stelt; bijvoorbeeld middelen vooral inzetten voor bepaalde doelgroepen en/of beleidsterreinen.

In dit deel van het rapport biedt de rekenkamer inzicht in de mate waarin in deze tweede tranche ombuigingen (controleerbaar) sprake is van 'herijking van ambities', of dat de ombuigingen met name technisch van aard zijn.

3.2 Categorisatie ombuigingsvoorstellen

De rekenkamer heeft de ombuigingsvoorstellen tweemaal gecategoriseerd. De eerste (initiële) beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de informatie die de raad aangeboden heeft gekregen voor of bij de (behandeling van de) Kadernota 2012 – 2015 en daarmee vaststelling van de ombuigingsvoorstellen. De tweede (finale) beoordeling heeft de rekenkamer gedaan op basis van alle bronnen die zij in dit onderzoek heeft gebruikt (zie bijlage 3). Zodoende wordt inzichtelijk of de beoordeling op basis van alle door de rekenkamer verzamelde informatie er toe leidt dat meer voorstellen tot de categorie 'ambities herijken' worden gerekend, dan op basis van de ter vaststelling aan de raad aangeboden informatie.

De voorstellen zijn ingedeeld in de drie toegelichte categorieën. In tabel 5 is een samenvatting van de categorisatie van de (geselecteerde) ombuigingsvoorstellen opgenomen.

Tabel 5 Categorisatie van ombuigingsvoorstellen			
	Inkomsten verhogen	Uitgaven verlagen	Ambities herijken
1 ^e beoordeling	5	30	18
2 ^e beoordeling	5	28	20

Uit de tabel is af te lezen dat de rekenkamer bij de eerste beoordeling en categorisatie 18 ombuigingsvoorstellen heeft aangemerkt als een 'herijking van ambitie(s)'. Bij de tweede (finale) beoordeling heeft de rekenkamer 20 voorstellen ingedeeld in de categorie 'ambities herijken'. Dit betekent dat de rekenkamer 2 voorstellen meer in de categorie 'ambities herijken' indeelt op basis van alle voor de rekenkamer beschikbare bronnen, dan op basis van de informatie die is verstrekt aan de raad.

Hoewel de resultante van de verschuiving minimaal is, hebben zich tussen de categorieën 'uitgaven verlagen' en 'ambities herijken' wel verschuivingen voorgedaan. Er zijn 7 ombuigingsvoorstellen van de categorie 'uitgaven verlagen' naar 'ambities herijken' gegaan en 5 voorstellen hebben de tegenoverstelde route 'bewandeld'. Bij de voorstellen die bij de tweede (finale) beoordeling zijn verschoven van 'ambities herijken' naar 'uitgaven verlagen', bleek uit nader verkregen informatie dat er (toch) geen sprake is van herijking van ambities. Dit terwijl wij op basis van de formulering van het voorstel in de aan de raad aangeboden informatie, deze indruk wel hadden gekregen.

De rekenkamer beoordeelt dat **idealiter** (nog eens) 16 voorstellen gebaseerd zijn op een (verifieerbare) herijking van ambities: 1 uit 'inkomsten verhogen' en 15 uit 'uitgaven verlagen'. Een rechtvaardiging om deze voorstellen als 'ambities te herijken' te categoriseren is de rekenkamer echter onvoldoende gebleken uit de scans van ombuigingsvoorstellen en de antwoorden op de gestelde vragen. De rekenkamer oordeelt hiermee dus ook dat 3 ombuigingsvoorstellen terecht in de categorie 'inkomsten verhogen' en 13 voorstellen terecht in de categorie 'uitgaven verlagen' zijn ingedeeld.

3.3 Categorisatie rekenkamer in vergelijking met gemeente

De gemeente heeft de (meeste van de) geselecteerde ombuigingsvoorstellen ook gecategoriseerd. Zij deelt de ombuigingsvoorstellen in een van de volgende categorieën in:

- efficiency;
- boven de streep;
- lasten/tarieven;
- takenreductie.

De gemeente heeft in de Kadernota 2012 – 2015 **geen betekenis/definitie** van deze categorieën opgenomen.⁴⁵

In tabel 6 is weergegeven hoe de gemeente de 53 geselecteerde ombuigingsvoorstellen heeft gecategoriseerd. Daar achter is het oordeel weergegeven van de tweede (finale) categorisatie door de rekenkamer.

⁴⁵ Daarnaast is er geen categorie toegekend aan de (3) voorstellen die via amendementen zijn toegevoegd.

Tabel 6 Categoriëatie ombuigingsvoorstellen			
Categorie gemeente	Aantal	Oordeel Rekenkamer	Aantal
Takenreductie	25	Ambities herijken	17
		Uitgaven verlagen	7
		Inkomsten verhogen	1
Efficiency	11	Uitgaven verlagen	10
		Ambities herijken	1
Boven de streep	11	Uitgaven verlagen	9
		Inkomsten verhogen	2
Lasten/tarieven	3	Uitgaven verlagen	1
		Inkomsten verhogen	2
Amendement	3	Uitgaven verlagen	1
		Ambities herijken	2

Bijna de helft van de ombuigingsvoorstellen (25) valt naar het oordeel van de gemeente in de categorie 'takenreductie'. De categorieën 'efficiency' en 'boven de streep' bevatten ieder 11 voorstellen. Tot slot rekent de gemeente 3 voorstellen tot de categorie 'lasten/tarieven'. De voorstellen die zijn geformuleerd en vastgesteld bij amendement, zijn (logischerwijs) niet door het college gecategoriëerd. Volledigheidshalve zijn deze voorstellen wel in het overzicht meegenomen.

Hoewel de gemeente zijn categorieën niet heeft gedefiniëerd, gaat de rekenkamer er voor de vergelijking (second opinion) vanuit dat de categorie 'takenreductie' van de gemeente zich verhoudt tot de categorie 'ambities herijken' van de rekenkamer. Gegeven dit uitgangspunt, oordeelt de rekenkamer dat 17 van de 25 ombuigingsvoorstellen terecht zijn aangemerkt als 'takenreductie' en dus 8 onterecht. Wat opvalt is dat de rekenkamer 1 ombuigingsvoorstel als 'herijking van ambities' aanmerkt, terwijl de gemeente dit voorstel in de categorie 'efficiency' indeelt. Tevens oordeelt de rekenkamer dat twee van de door de raad geamendeerde (nieuwe) voorstellen 'herijking van ambities' betreffen.

Per saldo beoordeelt de rekenkamer dat het ombuigingstraject **minder 'herijking van ambities'** omvat, dan het college aangeeft in de Kadernota 2012 – 2015.

Hoofdstuk 4: Beoordeling plausibiliteit ombuigingsvoorstellen

In dit hoofdstuk oordeelt de rekenkamer over de plausibiliteit van de ombuigingsvoorstellen. Hoe dit oordeel tot stand is gekomen, beschrijven wij in paragraaf 4.1. Vervolgens presenteren wij onze algemene bevindingen in paragraaf 4.2. Aansluitend hierop geven wij in paragraaf 4.3 onze bevindingen per onderwerp. In paragraaf 4.4 geven wij ten slotte ons plausibiliteitsoordeel over de geselecteerde ombuigingsvoorstellen en extrapoleren wij onze bevindingen naar de totale tweede tranche ombuigingen.

4.1 *Totstandkoming oordeel plausibiliteit*

De rekenkamer heeft de 53 geselecteerde ombuigingsvoorstellen beoordeeld op hun plausibiliteit. Daartoe zijn de voorstellen getoetst aan het **normenkader** (zie paragraaf 1.2). De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van alle voor dit onderzoek beschikbare informatie (zie bijlage 3). Dit is meer informatie dan de gemeenteraad (integraal) aangeboden heeft gekregen bij de vaststelling van de ombuigingsvoorstellen (Kadernota 2012 – 2015).

De rekenkamer is zich er van bewust dat haar beoordeling in zekere mate arbitrair is en bovendien afhankelijk van de (beschikbare) informatie en (achtergrond)kennis bij de voorstellen. De rekenkamer heeft dan ook niet tot doel een absoluut oordeel te vellen over de individuele voorstellen, maar vanuit de individuele beoordelingen een algemeen beeld te schetsen van de plausibiliteit van de tweede tranche ombuigingsvoorstellen als **totaalpakket**.

De individuele voorstellen zijn in bijlage 2 beoordeeld als: 'plausibel', 'redelijk plausibel', of 'niet plausibel'. Er is gewerkt met de volgende stoplichtaanduiding:

Tabel 7 Plausibiliteitsoordeel	Kleur
Plausibel	
Redelijk plausibel	
Niet plausibel	

De rekenkamer benadrukt dat wanneer zij een voorstel beoordeelt als 'redelijk plausibel', of 'niet plausibel', dit niet betekent dat zij concludeert dat dit voorstel per definitie niet gerealiseerd kan worden. Hiervoor bestaan echter op voorhand onvoldoende waarborgen. Bovendien zijn de voorstellen getoetst aan onze **normbeoordeling**. De norm gaat er vanuit dat voorstellen volledig zijn onderbouwd en alle consequenties in beeld zijn. Daarmee heeft de rekenkamer 'de lat hoog gelegd'.⁴⁶

4.2 *Algemene bevindingen*

Nummering voorstellen ontbreekt

De ombuigingsvoorstellen in de Kadernota 2012 – 2015 zijn **niet genummerd**. De nummering van voorstellen had naar de mening van de rekenkamer de koppeling tussen de Kadernota 2012 – 2015 en het Excelbestand⁴⁷ verbeterd en de leesbaarheid vergroot.

⁴⁶ De plausibiliteit van de voorstellen is niet vergelijkenderwijs beoordeeld: de beoordeling is niet afgezet tegen de kwaliteit van uitwerking bij andere gemeenten.

⁴⁷ Excel-bestand rekenkamer 2e tranche bezuiniging na besluit raad 15 april.

Beperkte toelichting

De **toelichting** in de Kadernota 2012 – 2015 bij de (individuele) ombuigingsvoorstellen is **beperkt**. Er is niet voor alle ombuigingsvoorstellen een (afzonderlijke) toelichting opgenomen. Zo kent programma 2 “Economie en Werk” in totaal 37 (vastgestelde) ombuigingsvoorstellen, maar is in de toelichtende tekst gewerkt met slechts vier (tussen)kopjes.

Verwerking amendementen

De Kadernota 2012 – 2015 is vastgesteld met 25 amendementen. De amendementen zijn niet integraal, maar als voetnoten verwerkt in de definitieve/vastgestelde versie. Daarmee is de daadwerkelijke (verandering in) inhoud en financiële omvang als gevolg van de amendering **niet inzichtelijk** in de vastgestelde Kadernota. Hierdoor moeten alle aangenomen amendementen worden geraadpleegd om te weten welk besluit de raad heeft genomen over de Kadernota 2012 – 2015 en wat het ombuigingsvoorstel exact behelst. De organisatie heeft de aangenomen amendementen wel duidelijk verwerkt in het Excelbestand. Ons is niet bekend of dit bestand ook (in definitieve versie) aan de raad is aangeboden (ter kennisname).

Gebruik van jaaraanduiding niet consistent

De ombuigingsvoorstellen zijn niet ingedeeld in de jaren waarin zij moeten worden gerealiseerd (2012, 2013, 2014), maar in periodes van jaren (1-2, 2-5 en >5 jaren). Dit bemoeilijkt de controlerende taak van de raad, om de volgende **drie redenen (nadelen)**:

- / ten eerste is het onduidelijk in welk jaar (welk deel van) de ombuigingen exact (moet) worden gerealiseerd;
- / ten tweede correspondeert de jaaraanduiding niet met de wijze die wordt gehanteerd in het meerjarenperspectief in de Kadernota 2012 – 2015;
- / ten derde stroken de periodenaanduidingen niet met de tijdschhorizon van de Kadernota en de meerjarenbegroting 2012 – 2015.⁴⁸

Respondenten hebben aangegeven dat in de Kadernota uit praktische overwegingen is gekozen voor een grofmazige vertaling van de totale ombuigingbedragen naar jaarschijven. In de (concept) Programmabegroting 2012 heeft de gemeente dit veranderd en worden de ombuigingsbedragen per jaar weergegeven, lopend van 2012 tot en met 2015.⁴⁹

Relatieve omvang ontbreekt

Bij de begrotingsposten is alleen de omvang van het vastgestelde ombuigingsbedrag opgenomen. De ombuigingsbedragen zijn niet gekoppeld aan de oorspronkelijke (initiële) omvang van de begrotingspost. Hierdoor is het niet mogelijk om de relatieve omvang – en daarmee de **impact** – van een het ombuigingsvoorstel vast te stellen. Ook in het Excelbestand⁵⁰ is alleen de omvang van het om te buigen bedrag opgenomen.

Koppeling met relevant bestaand gemeentelijk beleid

In de Kadernota 2012 – 2015 is een overzicht opgenomen van regionale en lokale beleidsstukken, waarin het bestaande beleid is beschreven. De ombuigingsvoorstellen zijn echter **niet gekoppeld** aan deze beleidsstukken. Een dergelijke koppeling zou meer inzicht opleveren in wat het ombuigingsvoorstel verandert aan het huidige beleidskader.

⁴⁸ De Rekenkamer gaat uit van het volgende: 1-2 jaren is 2012 en 2013, 2-5 jaren is 2014 t/m 2016, >5 jaren is vanaf 2017.

⁴⁹ Concept programmabegroting 2012, p.8.

⁵⁰ Excel-bestand rekenkamer 2e tranche bezuiniging na besluit raad 15 april.

Investering om ombuigingen te realiseren

De benodigde **initiële investering** om een ombuiging te kunnen realiseren, is meegenomen in de scans van ombuigingsvoorstellen en in het saldo van het ombuigingsbedrag. Dit betekent dat de (gesaldeerde) omvang van de ombuigingsvoorstellen reeël is (namelijk inclusief aanloopkosten/investeringen) en de investeringen bovendien gedekt zijn – en/of worden in de Programmabegroting 2012 – doordat zij integraal onderdeel uitmaken van de voorstellen.

⇒ Voorstel **Staf 2001**: “*Publicaties vinden nu plaats via de infopagina in de krant, deze worden na aanpassing alleen op de website gepubliceerd. Dit past in de voortgaande lijn om steeds meer digitaal te gaan met gemeentelijke producten.*”

De kosten van de investering zijn gedekt in de begroting. In dit voorstel maken de investeringen echter onderdeel uit van een ander budget en zijn zij daarom niet verwerkt in dit ombuigingsvoorstel.

Samenhang ombuigingsvoorstellen en Strategische visie

De Strategische visie 2010 – 2030 heeft de raad opgesteld (en uiteindelijk vastgesteld) als kader voor de tweede tranche ombuigingsvoorstellen. De rekenkamer oordeelt dat een (groot) deel van de vastgestelde voorstellen inhoudelijk in lijn is met de Strategische visie. Wij hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre (concepten van) de Strategische visie (in het proces) leidend zijn geweest voor de tweede tranche ombuigingen of dat de ombuigingsvoorstellen ook de inhoud van de (concepten van de) Strategische visie hebben beïnvloed.

De rekenkamer geeft hieronder enkele voorbeelden waarin de ombuigingsvoorstellen inhoudelijk goed zijn afgestemd op de inhoud van de Strategische visie:

- / De raad zet in de Strategische visie in op (steeds meer) **digitalisering**. Het niet meer plaatsen van publicaties op de infopagina van de krant past binnen deze strategische keuze.⁵¹
- / In de Strategische visie zet de gemeente in op **zelfredzaamheid** en een groter beroep op de **eigen verantwoordelijkheid** van burgers. Dit komt tot uiting in het voorstel om opdrachtgevers voor bouwprojecten zelf op te laten komen voor advies over bestemmingsplanwijzigingen.⁵² De beëindiging van de subsidie aan de houtsnijderijvereniging past binnen de strategische keuze om volwassenen voor hun eigen hobby te laten betalen.⁵³
- / In de Strategische visie is opgenomen dat het openbaar groen wordt verminderd, onder andere door verkoop of adoptie van groenvoorzieningen. Het groen gaat niet verloren, want particulieren krijgen de mogelijkheid om het **openbaar groen** te adopteren, of aan hun eigen grond toe te voegen.^{54 55}
- / Ook voor de ‘kleinere’ onderwerpen geldt dat deze zich goed verhouden tot de Strategische visie. Het voorstel om de ‘bouwspeelwijk’ niet meer te subsidiëren, is niet aangenomen. Het schrappen van deze activiteit is (namelijk) niet in lijn met de strategische waarde ‘**Rijssen is Bouwstad van Nederland**’, zo oordeelde de gemeenteraad.⁵⁶

⁵¹ Voorstel STAF2001.

⁵² Voorstel WO2014.

⁵³ Voorstel IW2023.

⁵⁴ Strategische visie, p. 6.

⁵⁵ Voorstel IW2012.

⁵⁶ Strategische visie, p. 3.

Er zijn twee voorstellen waarbij de rekenkamer enige twijfel heeft over de (mate van) samenhang tussen de ombuigingsvoorstellen en de Strategische visie. Dit betreft enerzijds de (taakstellingen op) **subsidies** (zie paragraaf 4.3) en anderzijds het voorstel voor wat betreft het duurder maken van sportaccommodaties (waaronder het zwembad).⁵⁷ De rekenkamer ziet het duurder maken van sportaccommodaties als een mogelijke bedreiging voor het strategisch voornemen om **toerisme te stimuleren**.

4.3 Bevindingen per onderwerp

Intergemeentelijke samenwerking

Er is één voorstel geformuleerd op het terrein van intergemeentelijke samenwerking ter grootte van € 75.000. Dit voorstel behelst een besparing door het 'breed inzetten van formatie ten behoeve van vier gemeenten'.

⇒ Voorstel **MW2003**: "Door het breed inzetten van formatie een efficiency voordeel behalen."

In voorgaande jaren heeft de gemeente al ombuigingen gerealiseerd, of ten minste geboekt op intergemeentelijke samenwerking. Mede daarom twijfelt de rekenkamer niet zozeer aan de realisatie van de omvang van het ombuigingsvoorstel, wel beoordeelt zij de **onderbouwing** van het voorstel als onvolledig en daarmee het voorstel als 'niet plausibel'.

De (inmiddels vier) deelnemende gemeenten hebben een samenwerkingsconvenant getekend. De reden van samenwerking verschilt sterk tussen de gemeenten. De gemeente Rijssen-Holtten zet vooral in op kostenbesparing (efficiëntiewinst). Onder andere deze verschillende uitgangspunten leiden er toe dat er nog **geen gemeenschappelijke visie**/gedeeld beeld bestaat waar de samenwerking toe moet leiden. Laat staan dat er concrete doelstellingen en acties zijn geformuleerd. Kortom, de ombuiging van € 75.000 is niet onderbouwd met onderzoek/berekeningen, maar een grove inschatting van besparingsmogelijkheden op basis van eerdere realisatie/inboeking.

Onderuitputting

De rekenkamer is **positief** over de werkwijze van de gemeente bij het vaststellen van de onderuitputting van budgetten en de daarop gebaseerde voorstellen tot bijstelling van ramingen. Deze voorstellen beoordeelt de rekenkamer dan ook (vrijwel) allemaal als 'plausibel'.

De inventarisatie van budgetten die in aanmerking komen voor bijstelling, is gebaseerd op een analyse van de rekeningresultaten van de jaren 2005 tot en met 2009. Op deze manier heeft de gemeente geborgd dat geen ramingen worden bijgesteld op basis van eenmalige meevallers. Alleen budgetten waarop zich **meerjarig onderuitputting** voordeed, zijn geselecteerd voor bijstelling van de raming. Het team financiën heeft op basis van het voorzichtigheidsprincipe een voorstel gedaan voor de omvang van de bijstelling van de budgetten. Daarbij is gekozen voor **maatwerk**; voor ieder budget is de meest geëigende berekeningsmethode gehanteerd. In de meeste gevallen ligt de omvang van de bijstelling onder de gemiddelde onderuitputting over de geanalyseerde jaren. De voorstellen tot bijstelling van het budget zijn vervolgens besproken met de budgethouders. In deze gesprekken zijn ook nadrukkelijk aanstaande (en toekomstige) ontwikkelingen meegenomen.

Doordat de de ramingen zijn bijgesteld na overleg met de budgethouders, is bewustzijn gecreëerd binnen de organisatie dat door deze exercitie de ruimte/lucht uit de begroting is gehaald en hebben budgethouders zich (ten minste impliciet) aan de bijstelling van budgetten gecommitteerd.

⁵⁷ Voorstel MW2020.

⇒ Voorstel **FB2005**: “Onderuitputting bij wijkbeheer en gebiedsbeheer. Op basis van de bestedingen 2005-2009.”

Dit is een voorbeeld van een van de programma’s waar op basis van het constateren van onderuitputting nieuwe ramingen hebben plaats gevonden.

Taakstellingen op subsidies

In de Strategische visie 2010 – 2030 heeft de raad geformuleerd dat “subsidies (op termijn) grotendeels zijn hervormd of afgebouwd en ook gerelateerd aan nieuwe ontwikkelingen”.⁵⁸ De tweede tranche ombuigingen bevat veel taakstellingen (van circa 10%) op subsidies.

⇒ Voorstel **MW2024**: “Stichting mfc Parkgebouw en stichting Kulturhus Holten krijgen een efficiencykorting van 10% opgelegd.”

Er zijn geen afspraken gemaakt met de stichtingen hoe de efficiencykorting van 10% gerealiseerd moet worden. Zo is niet helder welke maatschappelijke consequenties de efficiencykorting heeft.

Wij zijn van mening dat de gemeente hiermee weliswaar voldoet aan het voornemen om subsidies af te bouwen, maar dat er van (weloverwogen) hervorming (gerelateerd aan nieuwe ontwikkelingen) geen sprake is. Daar voegt de rekenkamer aan toe dat per subsidiënt ook geen keuze is gemaakt over de inhoudelijke invulling van de korting op de subsidie. Het is bijvoorbeeld niet bekend of de ombuiging door middel van een takenreductie (minder producten/diensten afnemen) of binnen de bedrijfsvoering gerealiseerd kan/gaat worden.

In het ombuigingsvoorstel dat betrekking heeft op de **bibliotheek** heeft het college wel een suggestie gedaan over de invulling van de taakstelling, maar laat zij de uiteindelijk keuze nadrukkelijk bij de bibliotheek.

⇒ Voorstel **MW2052**: “Taakstellende opdracht van € 130.000 voor de bibliotheek. Beide vestigingen blijven in stand, maar de bibliotheek wordt geadviseerd de kosten voor het lenen van boeken te verhogen naar € 60,- (standaard) en € 66,- (luxe). Invulling blijft een keuze van het bibliotheekbestuur.”

Ook de concrete invulling van dit ombuigingsvoorstel vindt plaats nadat het voorstel (in omvang) door de raad is vastgesteld. Dit leidt er toe dat de (maatschappelijke) consequenties van deze ombuigingsvoorstellen op subsidies niet (volledig) inzichtelijk zijn. De rekenkamer beoordeelt veel van deze taakstellende ombuigingsvoorstellen daarom als ‘redelijk plausibel’, of ‘niet plausibel’. Belangrijk punt hierbij is dat het bovendien niet duidelijk is of de raad met het vaststellen van (de omvang van) deze ombuigingsvoorstellen het college ‘carte blanche’ heeft gegeven ten aanzien van de concrete invulling. Kortom, het is niet duidelijk voor welke consequenties de raad verantwoordelijkheid neemt.

Onderhoud

De gemeente heeft besloten om het onderhoudsniveau van de openbare ruimte (groen, wegen en gebouwen) terug te brengen naar het **niveau ‘laag’**, wat overeenkomt met het cijfer ‘6’. Dit onderhoudsniveau is objectief meetbaar en voldoet precies aan het vastgestelde kwaliteitsniveau ‘Sober en veilig’. De raad heeft dit ambitieniveau in de Strategische visie bekrachtigd.⁵⁹

⁵⁸ Strategische visie, p.3.

⁵⁹ Strategische visie, p.6.

De mate waarin de betrokken actoren zich bewust tonen van het feit dat de gemeente met bijstelling van het onderhoudsniveau gaat **'balanceren op een dun koord'** verschilt. Respondenten hebben zich bewust getoond en aangegeven dat er vanaf heden een halfjaarlijkse schouw plaats zal vinden van het **openbaar groen**. In het voorstel dat betrekking heeft op openbaar groen is echter geen termijn voor schouwen opgenomen. Wel is aangegeven hoe het lagere onderhoudsniveau wordt bereikt/ingevuld.

⇒ Voorstel **IW2037**: *“Openbaar groen. Het kwaliteitsniveau van het openbaar groen versoberen door ook op alle accentpunten (begraafplaatsen, centrums, rotondes, volkspark etc.) het kwaliteitsniveau ‘Sober en veilig’ uit te voeren, het onderhoudsniveau op ‘laag’ uitvoeren.*
Enkele voorbeelden zijn: er zullen geen 6 maar 5 schoffelrondes zijn, 1 maal graskanten steken i.p.v. 2, zwerfvuil verwijderen niet 8 keer maar 6 maal, bij maaien 4 maal i.p.v. 6 keer etc.”

De raad heeft bij amendement vastgesteld dat het onderhoudsniveau van **wegen** jaarlijks wordt geschouwd.⁶⁰ Uit het amendement blijkt de aandacht die de raad heeft voor de consequenties van het versoberen van het onderhoud. De raad wil met het amendement bereiken dat de veiligheid van wegen gegarandeerd blijft. In het originele voorstel van het college was geen termijn voor het schouwen opgenomen.

Desgevraagd geeft de gemeente met betrekking tot het ombuigingsvoorstel **gebouwbeheer** dat (1 keer in de 2 jaar) wordt gemonitord of de gemeente niet door de ondergrens van het beheerniveau zakt. Dit was niet opgenomen in het voorstel of de toelichting daarop.

⇒ Voorstel **IW2028**: *“Gebouwbeheer, het onderhoudsniveau op ‘laag’ uitvoeren. Dit betekent geen preventief onderhoud. In het voorstel staat dat dit betekent meer kans op gevolgschade, stilstandsverliezen, calamiteiten en het niet altijd meer kunnen voldoen aan wet- en regelgeving.”*
Hierbij vindt elke 2 jaar evaluatie plaats en dat is ook het moment dat het college eventueel het onderhoudsniveau aanpast.

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat, hoewel het besef er (b)lijkt te zijn, in de voorstellen weinig tot geen aandacht is besteed aan het intensiveren van de frequentie van schouwen, als gevolg van de bijstelling van de onderhoudsniveaus.

Afstoten niet-wettelijke taken

Het kan een strategische keuze zijn van de gemeente om alleen nog taken uit te voeren die een wettelijke basis/grondslag hebben. Wanneer deze keuze op strategisch niveau is gemaakt en de ombuigingsvoorstellen hiervan een (logisch) uitvloeisel zijn, categoriseren wij deze voorstellen als een ‘herijking van ambities’ en (in grote mate) ‘plausibel’.

In de ombuigingsvoorstellen ‘schoollogopedie’ en ‘schoolbegeleiding’ wordt aangegeven dat de ‘het niet zijn van een wettelijke taak’ reden is om het voorstel te doen.

⇒ Voorstel **MW2003**: *“Beperken van schoollogopedie tot de preventieve taken.”*
De ombuiging op schoollogopedie wordt gerealiseerd door de taken te reduceren, namelijk het niet meer uitvoeren van curatieve taken.

⁶⁰ Amendement 22.

⇒ Voorstel **MW2058**: “Budget halveren schoolbegeleiding.” *Beperking op schoolbegeleiding heeft nadelige effecten voor de scholen (minder professionele ondersteuning) en leerlingen (met onderwijsachterstanden). Echter, het subsidiëren van schoolbegeleiding is geen wettelijke taak voor gemeenten. Maar de gemeente voelt wel haar verantwoordelijkheid met betrekking tot onderwijsachterstanden en vandaar dat 50% van het budget overeind blijft.”*

In de (toelichting op de) voorstellen wordt echter niet (expliciet) aangegeven dat het afstoten van deze ‘niet-wettelijke taken’ een strategische en principiële keuze van de gemeente betreft, die (bijvoorbeeld) is vastgelegd in de Strategische visie. Daarmee krijgt de onderbouwing van het voorstel het karakter van een gelegenheidsargument, omdat het niet is gebaseerd op een weloverwogen en brede ‘herijking van ambities’ en (nieuwe) rolname van de gemeente.

4.4 Beoordeling plausibiliteit ombuigingsvoorstellen

Plausibiliteitsbeoordeling geselecteerde ombuigingsvoorstellen

In tabel 8 staat de samenvatting van de totale beoordeling van de plausibiliteit van alle 53 geselecteerde ombuigingsvoorstellen. De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van alle voor dit onderzoek beschikbare informatie (zie bijlage 2).

Tabel 8 – Beoordeling voorstellen op plausibiliteit		
Plausibel	Redelijk plausibel	Niet plausibel
30	16	7

Van de 53 ombuigingsvoorstellen die de rekenkamer heeft beoordeeld op hun **plausibiliteit**, beoordeelt de rekenkamer 30 voorstellen als ‘plausibel’, 17 als ‘redelijk plausibel’ en 7 voorstellen als ‘niet plausibel’. Dit betekent dat de rekenkamer **57%** van de geselecteerde voorstellen als ‘**plausibel**’ beoordeelt, 30% als ‘redelijk plausibel’ en 13% als ‘niet plausibel’. Kortom, de rekenkamer heeft op voorhand onvoldoende vertrouwen in de (volledige) realisatie van 45% van de geselecteerde voorstellen. De ‘grootte’ van deze vraagtekens verschilt per voorstel.

De voornaamste **oorzaak** voor een beoordeling met ‘redelijk plausibel’, of ‘niet plausibel’ is dat de raad een ombuigingsvoorstel (in omvang) heeft vastgesteld, waarvan de invulling van de taakstelling (takenreductie of efficiëntiewinst) niet duidelijk is. Daardoor is (zijn) de (maatschappelijke) **consequentie(s)** van de ombuiging (nog) niet inzichtelijk.

Vanwege de aanleiding van het onderzoek, merkt de rekenkamer tevens op dat de beoordeling van het voorstel op het terrein van intergemeentelijke samenwerking als ‘niet plausibel’, als reden heeft dat onvoldoende **onderbouwd** (berekend) is op welke wijze de ombuiging moet worden gerealiseerd.

Hierbij maken wij **twee kanttekeningen**:

- 1 indien de voorstellen enkel waren beoordeeld op basis van de informatie die de raad actief aangeboden heeft gekregen, was de plausibiliteitscore lager uitgevallen. Simpelweg, omdat de mate van onderbouwing en inzicht in consequenties dan minder was;⁶¹
- 2 voorstellen die de rekenkamer beoordeelt als 'redelijk plausibel' of 'niet plausibel' kunnen uiteindelijk wel (op enige manier) gerealiseerd worden, maar op voorhand bestaan er onvoldoende waarborgen dat dit in volle omvang en binnen de (expliciet) door de raad gestelde kaders gebeurd.

Plausibiliteitsbeoordeling in absolute bedragen

Wanneer wij de beoordeling van de ombuigingsvoorstellen vertalen naar het om te buigen bedrag, resulteren voor het jaar 2015 de volgende cijfers:

Tabel 9 – Financiële vertaling van beoordeling plausibiliteit			
	Plausibel	Redelijk plausibel	Niet plausibel
2015	€ 1.062.000	€ 1.031.800	€ 326.000

Hoewel wij beoordelen dat meer dan de helft van de voorstellen plausibel is, vertegenwoordigen deze plausibele voorstellen met € 1,06 miljoen slechts 44% van de totale (financiële) omvang van de geselecteerde voorstellen. De omvang van de voorstellen die wij beoordelen als 'redelijk plausibel' bedraagt met € 1,03 miljoen circa 43% en de als 'niet plausibel' beoordeelde voorstellen met € 326.000 circa 13%. Dit percentage komt overeen met het percentage voorstellen dat de rekenkamer als 'niet plausibel' heeft beoordeeld.

Extrapolatie van resultaten

De rekenkamer heeft de 53 ombuigingsvoorstellen met de grootste (financiële) omvang beoordeeld. Deze voorstellen vertegenwoordigen samen een bedrag van € 2,42 miljoen, op een totale ombuiging van € 2,74 miljoen binnen de programma's. Dit betekent dat de 107 niet geselecteerde ombuigingsvoorstellen een bedrag van circa € 320.000 vertegenwoordigen. Het oordeel over de plausibiliteit van de 53 grootste ombuigingsvoorstellen is daarmee in grote mate **representatief** voor de plausibiliteit van de gehele tweede tranche ombuigingen.

Als maatstaf voor extrapolatie van de onderzoeksresultaten naar de totale 'populatie' van de tweede tranche ombuigingen, hanteert de rekenkamer **het percentage van de voorstellen** per plausibiliteitscategorie. De omvang van het voorstel vertoont namelijk geen enkele logische samenhang met de mate van plausibiliteit van het voorstel.

Van het totaalbedrag aan ombuigingen binnen de programma's van € 2,74 miljoen in 2015, verwacht de rekenkamer dat **€ 1,56 miljoen daadwerkelijk zal worden gerealiseerd**. Dit betekent dat de rekenkamer er op voorhand, op basis van de huidige (beschikbare) informatie, niet ten volle vertrouwen in heeft dat het resterende ombuigingsbedrag ter grootte van € 1,18 miljoen ook (in volle omvang) wordt geëffectueerd. Dit is een fors bedrag, gelet op het feit dat het geprognosticeerd positief saldo in 2015 'slechts' € 482.000 bedraagt.

⁶¹ Aanvullend op de informatie die aan de raad (minimaal ter inzage) is aangeboden, heeft de rekenkamer per geselecteerd ombuigingsvoorstel antwoorden op vragen ontvangen en interviews gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen.

Bijlage 1 Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamercommissie

Bestuurlijke reactie college van B&W

Rijssen, 25 oktober 2011

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport van de rekenkamer over de plausibiliteit van bezuinigingen.

In het kader van een solide financieel beleid zijn de omvangrijke bezuinigingen helaas noodzakelijk. Ook al omdat het een meerjarig traject betreft, zal uitvoering van het bezuinigingsprogramma de nodige bestuurlijke aandacht vragen.

Het is daarom goed dat een externe instantie, in dit geval de rekenkamer, zijn licht laat schijnen over de houdbaarheid van de bezuinigingen.

Wij ervaren het als een steun in de rug dat de rekenkamer de aanpak en de gevolgde werkwijze als positief beoordeelt en er vertrouwen in heeft dat de bezuinigingen in grote mate gerealiseerd kunnen worden.

Het college heeft voorstellen aan de raad gedaan op basis van argumenten en inschattingen van mogelijke gevolgen. Daarbij hebben ook bevindingen uit de toen lopende herijking van de strategische visie een rol gespeeld. Een aantal bezuinigingen heeft daarom een strategische achtergrond. Er is echter niet bewust gestuurd op het aantal strategische hervormingen. Uiteindelijk gaat het er niet zozeer om welk etiket een bezuiniging krijgt opgeplakt, maar of deze inhoudelijk past bij de koers die de gemeente vaart dan wil gaan varen. De opvatting van de rekenkamer dat de ombuigingen minder strategisch zijn dan genoemd in de kadernota (herijking ambities) nemen wij dan ook voor kennisgeving aan.

De rekenkamer heeft bij de beoordeling van de houdbaarheid van de bezuinigingen deze ingedeeld in drie categorieën te weten: plausibel; redelijk plausibel en niet plausibel. De score is respectievelijk: 44%; 43% en 13%.

Het normen- en toetsingskader dat de rekenkamer toepast, leidt er toe dat ombuigingen die nog nadere uitwerking behoeven, vallen in de categorie "redelijk plausibel". Het klopt dat bijvoorbeeld bij het korten op subsidies niet is aangegeven waar en hoe dit precies zal neerslaan, maar dit heeft vooral te maken met het feit dat het college de autonomie van de subsidieontvanger respecteert. Het is aan het bestuur van de subsidie ontvangende instelling hoe de bezuiniging vorm te geven.

Het college is er van overtuigd dat ook de bezuinigingen in de categorie "redelijk plausibel" realistisch zijn. Het college staat bij de uitvoering van deze voorstellen een gedisciplineerde aanpak voor ogen. Het feit dat van de 2^e tranche bezuinigingen al ruim een miljoen euro is gerealiseerd sterkt ons in de opvatting dat het totaalpakket aan bezuinigingen gehaald gaat worden.

De rekenkamer beschouwt de voorstellen rond intergemeentelijke samenwerking als niet plausibel. Vanuit het toetsingskader wellicht begrijpelijk ook al omdat de deelnemende gemeenten nog geen eensluitend (bezuinigings)doel hebben. Niettemin zijn op dit terrein toch ook al de eerste successen geboekt maar de vinger zal hier zeker aan de pols gehouden moeten worden.

De rekenkamer plaatst in de zijlijn van het onderzoek nog wat kanttekeningen rond het risicobeleid van de gemeente. Over dit onderwerp is met de raad al enkele malen van gedachten gewisseld, onder andere bij de vaststelling van nota weerstandsvermogen in 2010.

Met de ontwikkeling van een risicologboek zijn de majeure risico's in beeld gebracht. Via de risicoparagraaf wordt meer op exploitatierisico's ingezoomd. In onderzoek is in welke mate alle risico's op geld te waarden zijn. Het doel blijft de aanwezige weerstandscapaciteit af te zetten tegen de gesignaleerde risico's.

Nawoord Rekenkamer West-Twente

Utrecht, 31 oktober 2011

De rekenkamer is verheugd dat het college aangeeft zich in een groot aantal conclusies te herkennen. Zij spreekt de hoop uit dat het college ook de aanbevelingen onderschrijft en hieraan praktische uitwerking geeft.

Ambities herijken versus aansluiting van ombuigingsvoorstellen en Strategische visie

Uit de bestuurlijke reactie maken we op dat twee zaken door elkaar zijn gaan lopen, namelijk de aansluiting van de ombuigingsvoorstellen op de Strategische visie enerzijds en de second opinion op de categorisatie van de ombuigingsvoorstellen anderzijds. De rekenkamer deelt de mening van het college dat de ombuigingsvoorstellen in grote mate aansluiten op de Strategische visie en geeft dit ook aan in haar rapport. De rekenkamer heeft in het rapport ook geconcludeerd dat het college, anders dan de rekenkamer, een aantal ombuigingsvoorstellen ziet als een herijking van ambities. De rekenkamer is van mening dat een deel van deze voorstellen onder de categorie 'uitgaven verlagen' valt.

Subsidies

Subsidiënten zijn als vanzelfsprekend autonome (juridische) entiteiten met een eigenstandige verantwoordelijkheid en bevoegdheid. De rekenkamer oordeelt expliciet positief over het feit dat de gemeente vroegtijdig afstemming heeft gezocht met de gesubsidieerde instellingen en deze meermalen in het ombuigingsproces heeft betrokken. De rekenkamer heeft echter in haar rapport aangegeven dat de raad bij een taakstellende ombuiging geen zicht heeft op de maatschappelijke effecten. Het maatschappelijk effect is afhankelijk van de wijze waarop de subsidieontvanger invulling geeft aan de taakstelling. De invulling van de taakstelling zou daarom aan de raad ter besluitvorming moeten worden voorgelegd.

Paragraaf Weerstandsvermogen

Een degelijke paragraaf Weerstandsvermogen is een vereiste voor een solide meerjarenperspectief. Het vergroot het vertrouwen dat de raad mag en kan hebben in de financiële positie van de gemeente. Niet alleen wordt er gestuurd op een positief resultaat in 2015, maar daarnaast zijn dan ook de risico's inclusief dekking in beeld. De rekenkamer oordeelt positief over het feit dat het college met de raad in overleg is over de wijze waarop hier vorm aan gegeven moet worden.

Nadere uitwerking gewenst

Verder wil de rekenkamer benadrukken dat haar oordeel 'niet plausibel' of 'redelijk plausibel' betrekking heeft op voorstellen die nog niet (voldoende) zijn uitgewerkt. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een taakstelling bestaat er onvoldoende inzicht in de maatschappelijke consequenties van het ombuigingsvoorstel. De raad heeft zo onvoldoende zicht op de ombuiging die hij vaststelt en de latere invulling van de ombuiging kan ertoe leiden dat de raad de ombuiging ongewenst acht. Op deze wijze kan de raad geen verantwoordelijkheid nemen voor de effecten van het (vastgestelde) ombuigingsvoorstel. Wellicht ten overvloede, maar het gaat de rekenkamer hier uitdrukkelijk niet om de praktische uitwerking van de ombuiging.

Eerste 'realisatie' van tweede tranche ombuigingen

Het college heeft aangegeven dat medio oktober 2011 inmiddels € 1.000.000 aan ombuigingen is 'gerealiseerd'. Deze ombuigingen hebben onder andere betrekking op de voorstellen die raken aan onderuitputting en onderhoud. De rekenkamer heeft niet beoordeeld of de voorstellen die optellen tot € 1.000.000 door de rekenkamer ook als plausibel zijn beoordeeld.

Bijlage 2 Plausibiliteit van de ombuigingsvoorstellen

Nr.	Prog. nr.	Omschrijving ombuigingsvoorstel	plausibiliteit
Staf2001	1	Publicaties alleen op internet publiceren.	Green
Staf2002	1	Geen burgercontactfunctionaris meer (0,5 fte).	Yellow
FB2005	3	Actualisatie begroting. Kwaliteit ramingen verbeteren.	Green
MW nieuw	3	Regiotaxi, minder gebruik dan voorzien en lagere tarieven bij aanbesteding.	Yellow
MW2001	3	Inkomensafhankelijke eigen bijdrage opleggen bij alle Wmo-clënten.	Yellow
MW2002	3	Opvang AWBZ pakketmaatregel.	Red
Amendement 2	3	Verlaging van het innovatiebudget.	Green
MW2003	3	10% efficiencykorting op formatie Algemeen maatschappelijk werk.	Yellow
MW2005	3	Budget jeugd- en jongerenwerk algemeen.	Green
MW2008	3	Volledig schrappen combinatiefunctionaris.	Green
MW2013	3	Beëindiging Kleuter plus.	Yellow
MW2016	3	Stopzetten subsidie Culturele Raad.	Green
MW2018	3	Binnen WMO, omslag van individuele naar eigen regelmogelijkheden en algemene/collectieve voorzieningen.	Red
MW2024	3	Korting op subsidie Park en Kulturhus.	Green
MW2025	3	10% bezuinigingen op muziekverenigingen en –onderwijs.	Green
MW2035	3	CJG loket in gemeentehuis en MCR afstoten.	Green
MW2052	3	Korting op subsidie bibliotheek.	Yellow
MW2057	3	Schrappen uren coördinatiefunctie jeugd- en jongerenwerk.	Yellow
MW2060	3	Uitsluitend subsidiëren activiteiten die bijdragen aan buurt- en wijkgericht werken.	Green
MW2062	3	De subsidiebudgetten voor de Fakkeldrager, 't Honk en de Hervormde Jeugd Raad Rijssen zullen met 10% worden verlaagd.	Yellow
MW 2066	3	Instandhouden van een deel van de functie van ouderenadviseur. De werkelijke huidige directiekosten uitzuiveren en rekening houden met de normaal gebruikelijke	Yellow

		lasten hiervan.	
MW2082	3	Formatie mens en werk neemt af onder invloed van takenreductie.	
FB2005	4	Actualisatie begroting. Kwaliteit ramingen verbeteren.	
MW2021	4	Tariefsverhoging sportaccommodaties.	
WO2002	6	De parkeerregulering door middel van slagboomsysteem buiten gebruik stellen.	
WO2004	6	Kostprijzen dienstverlening.	
WO2006	7	Heroverweging Leader programma.	
MW2023	9	Beëindiging subsidie Roc v Twente en ook Socuwe Holten voor de organisatie van het Vormings en Ontwikkelingswerk Volwassenen.	
MW2040	9	Maatschappelijke stage.	
MW2058	9	Schoolbegeleiding.	
MW2073	9	Afschaffing logopedie via Regio Twente.	
FB2005	11	Actualisatie begroting. Kwaliteit ramingen verbeteren.	
IW2014	11	Minder budget voor onderhoud aan asfaltverharding en minder uren inzet buitendienst voor een snelle reactie op klachten.	
IW2017	11	Verlaging onderhoudsniveau straatverlichting.	
IW2027	11	Geen nieuw groenbeleid meer maken, in eigen beheer de BOR schouw uitvoeren.	
IW2028	11	Geen preventief onderhoud bij gebouwenbeheer.	
IW2029	11	Groenonderhoudbestek niet meer op de markt zetten, maar onderhands met markconforme prijzen aan Soweco toekennen.	
IW2037	11	Het kwaliteitsniveau van het openbaar groen versoberen door ook op alle accentpunten het kwaliteitsniveau Sober en Veilig uit te voeren.	
IW2042	11	Onderhoudstaken onder auspiciën van het waterschap Regge en Dinkel blijven uitvoeren.	
Staf2008	12	Inzet vakantiekrachten.	
DT2002	12	Het aantal managers wordt teruggebracht van 7 naar 6.	
DT2003	12	In feite geen schrappen van taken, maar door het breed inzetten van formatie ten behoeve van drie gemeenten, een efficiency voordeel bereiken. Daarnaast waar mogelijk ook tot een uniform beleid komen.	

FB2004	12	Aanpassing tarieven dienstverlening.	
FB2005	12	Actualisatie begroting. Kwaliteit ramingen verbeteren.	
FB2006	12	Efficiëntie FB.	
FB2024	12	Leaseauto's.	
FB2026	12	De lijkbezorgingsrechten versneld op een kostendekkend tarief vaststellen.	
Staf2009	12	Sterke vermindering van het aantal publicaties van vacatures.	
Staf2013	12	Minder snel overgaan tot vervanging bij ziekte.	
FB2002	15	Heroverweging rentevoet.	
FB2005	5	Actualisatie begroting. Kwaliteit ramingen verbeteren.	
WO2017	8	Planwijzigingen op verzoek.	
FB2005	10	Actualisatie begroting. Kwaliteit ramingen verbeteren.	

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten

Datum	Naam	Functie
14 september 2011 (bestuurlijk interview)	Dhr. Hofland	Burgemeester
	Dhr. Van Eck	Gemeentesecretaris
	Dhr. Van de Vliert	Griffier
14 september 2011 (ambtelijk interview)	Dhr. Draaijer	Concerncontroller
	Dhr. Van Ooijen	Teamleider financiën

Overzicht geraadpleegde documenten

- Beleidsakkoord 2010 – 2014 (2010)
- Bestuursrapportage voorjaar (2010)
- Bestuursrapportage najaar (2010)
- Bestuursrapportage voorjaar (2011)
- Excelbestand 2^e tranche bezuinigingen na vaststelling raad (2011)
- Excelbestand 2^e tranche jaarramingen na besluit raad (2011)
- Financiële verordening (2003)
- Kadernota 2012 – 2015 (2011)
- Overzicht amendementen en moties (2011)
- Documentoverzicht ombuigingsvoorstellen (2011)
- Programmabegroting 2010 (2009)
- Programmabegroting 2011 (2010)
- Programmabegroting 2012 (2011) (*concept*)
- Scans voor onderuitputting (2010)
- Strategische visie (2011)
- Uitgangspuntennota 2011 (2010)
- Verslag commissie algemeen bestuurlijke zaken en middelen (4 april 2011)
- Verslag commissie grondgebied (7 april 2011)
- Verslag commissie maatschappelijke dienstverlening (4 april 2011)
- Verslag inspraakavond ombuigingsvoorstellen (2011)

Bijlage 4 Verschillenanalyse vastgesteld ombuigingbedrag en richtinggevend bedrag

Vastgestelde ombuigingen per programma in vergelijking met richtinggevende bedragen				
Programma	Vastgestelde bezuiniging	Opdracht	Verschil	Percentage
1. Burger centraal	€ 63.700	€ 40.000	23.700	159%
2. Economie en werk	0	€ 0	0	n.v.t.
3. Zorg en welzijn	€ 868.400	€ 810.000	€ 58.400	107%
4. Sport	€ 166.800	€ 110.000	€ 56.800	152%
5. Integrale veiligheid	€ 10.600	€ 0	€ 10.600	n.v.t.
6. Verkeer en vervoer	€ 52.000	€ 30.000	€ 22.000	173%
7. Toerisme en vitaal platteland	€ 40.700	€ 40.000	€ 700	102%
8. Wonen	€ 50.200	€ 70.000	€ -19.800	72%
9. Onderwijs en educatie	€ 250.100	€ 0	€ 250.100	n.v.t.
10. Werk en bijstand	€ 12.000	€ 0	€ 12.000	n.v.t.
11. Wijk- en gebiedsbeheer	€ 559.100	€ 550.000	€ 9.100	102%
12. Bestuur en organisatie	€ 663.400	€ 520.000	€ 143.400	128%
Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien	Zit in programma 12	Zit in programma 12	€ 0	n.v.t.
Totaal	€ 2.737.000	€ 2.170.000	€ 567.000	126%

Bijlage 5 Overzicht figuren en tabellen

Figuur- /tabelnummer	Titel	Pagina
Tabel 1	Normenkader	5
Figuur 1	Beoordelingsmatrix	5
Tabel 2	Beoordeling voorstellen op plausibiliteit	13
Tabel 3	Opbouw geprognosticeerd resultaat in 2015 na ombuigingen	20
Figuur 2	Weerstandsvermogen	21
Tabel 4	Stappen in proces tweede tranche ombuigingen	23
Tabel 5	Categorisatie van ombuigingsvoorstellen	29
Tabel 6	Categorisatie van ombuigingsvoorstellen	31
Tabel 7	Plausibiliteitsoordeel	32
Tabel 8	Beoordeling voorstellen op plausibiliteit	38
Tabel 9	Financiële vertaling van beoordeling plausibiliteit	39