

Bezuinigingen

# Gemeenten staan voor een grote financiële uitdaging: snelheid en innovatiekracht gevraagd!

# Bezuinigingen

De financiële ontwikkelingen bij gemeenten nopen tot een kritische herbezinning op de rol van gemeenten. Met kaasschaven komen gemeenten niet meer weg. De noodzaak voor fundamentele veranderingen wordt gedomineerd door een verwachte grote financiële krapte. Hoe staan gemeenten er financieel voor en hoe gaan gemeenten de crisis te lijf?

Het rijk heeft het voornemen om de komende jaren € 29 miljard te bezuinigen (CPB d.d. 16 maart 2010). Dit heeft ook zijn directe invloed op de financiën van gemeenten. Gemeenten moeten rekening houden met een korting van € 1,7 miljard op het gemeentefonds (Uitgebreide VNG-reactie op heroverwegingsvoorstellen d.d. 9 april 2010). In het rapport Brede heroverwegingen – Openbaar bestuur nummer 18 zijn diverse (eerste) potentiële bezuinigingsmaatregelen genoemd. Naast deze voorstellen zal een voorgenomen korting op de algemene uitkering uit het gemeentefonds gemeenten fors gaan raken. Naast deze directe effecten bestaan er nog een aantal “indirecte” effecten voor gemeenten als gevolg van de economische crisis. Genoemd kunnen worden grondexploitaties die minder zullen gaan opleveren of waar een (aanvullend) verlies bovenop eerder genomen verliezen aan de orde zal zijn, bouwleges die afnemen, toename van de lasten in het kader van de Wet Werk en Bijstand (stijging van uitkeringen) gecombineerd met een lagere bijdrage vanuit het Rijk en debiteuren die niet kunnen betalen.

Kortom veel aanleidingen voor gemeenten om kritisch te kijken naar haar financiële huishoudboekje en te komen tot heroverwegingen. Onontkoombaar lijkt het dat gemeenten, naast de zoektocht naar mogelijke additionele middelen, gaan bezuinigen. Gelet op deze forse opgave is onderzoek uitgevoerd naar de huidige stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen die gemeenten getroffen hebben dan wel aan het treffen zijn naar bezuinigingen. Een inzicht wordt gepresenteerd op de vragen: Hoe doen gemeen-

ten dat? Waar wordt op bezuinigd? Hoe concreet zijn de plannen nu eigenlijk bij de start van een stormachtige herfst?

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal: is er sprake van een ‘sense of urgency’ bij gemeenten en welke innovatieve maatregelen worden genomen om deze forse opgave te kunnen bolwerken. Want dat alle hens aan dek moet zijn en dat alle opties hierbij overwogen moeten worden is wel duidelijk. In dit artikel komen ook een aantal gedachten aan bod omtrent meer fundamentele heroverwegingen bij gemeenten om de financiële opgave en uitdagingen met kracht, innovatie en verandering het hoofd te bieden en te lijf te gaan.

## Inrichting onderzoek

Bij het onderzoek zijn de beschikbare en openbare documenten van 20 gemeenten beoordeeld. Het gaat daarbij om de jaarrekening 2009, begroting 2010, kadernota of kaderbrief 2011 en het coalitieakkoord 2010 - 2014.

De 20 gemeenten in het onderzoek zijn qua inwonergrootte als volgt vertegenwoordigd:

- 100.000 +: 5 gemeenten
- 50.000 tot 100.000: 5 gemeenten
- 20.000 tot 50.000: 5 gemeenten
- tot 20.000: 5 gemeenten

Het onderzoek richtte zich op de volgende vragen:

- 1 Wat is het beeld over 2009: Heeft de economische crisis al invloed gehad op de gemeenten in 2009?
- 2 Wat is de status van de voorgenomen bezuinigingen: In welke mate zijn

gemeenten bezig met bezuinigingen als gevolg van de economische crisis?

- 3 Welke invulling geven gemeenten aan hun bezuinigingsopgave?

Bij beantwoording van de eerste vraag wordt ingegaan op de ontwikkeling van het resultaat en het vermogen, waarbij met name de oorzaken van deze ontwikkelingen belangwekkend zijn.

Bij de tweede en derde vraag wordt ingegaan op de vraag hoe concreet gemeenten bezig zijn met de bezuinigingen. Een indeling is hierbij aangebracht naar een vijftal categorieën van bezuinigingen.

De concreetheid van de bezuinigingsvoorstellen zijn ingedeeld naar de volgende 5 categorieën:

- I Geen zichtbare aandacht aan bezuinigingen
- II Bezuinigingen zijn wel genoemd, maar niet financieel en niet concreet uitgewerkt.
- III Bezuiniging is op hoofdlijnen financieel vertaald, maar de ‘hoe-vraag’ is nog niet concreet beantwoord.
- IV Bezuinigingen zijn financieel vertaald, maar nog niet uitgewerkt in concrete plannen.
- V Bezuinigingen zijn financieel vertaald en concreet en SMART uitgewerkt in concrete plannen.

De selectie van de onderzochte 20 gemeenten heeft a-select plaatsgevonden. Een goede poging om een representatieve uitkomst te krijgen of al effecten van de crisis zichtbaar zijn. Een selectie van 20 gemeenten heeft daarnaast door de omvang zijn beperkingen.

**Tabel 1** De bezuinigingsvoorstellen hebben wij vervolgens onderverdeeld naar de volgende (hoofd)thema's:

Hoofdthema kosten verminderen	Hoofdthema inkomsten verhogen	Hoofdthema optimalisatie	Hoofdthema transformatie
Financieel: de kaasschaafmethode	Verhogen belastingen en heffingen	Efficiënter werken	Organisatiewijzigingen
Personeel: vacaturestop en een stop op inhuur derden	Verhogen leges en tarieven	Formatiereductie	Verzelfstandiging of samenwerking
Subsidies schrappen	Verhogen overige gemeentelijke opbrengsten		Uitbesteden
Sluiten of versoberen voorzieningen	Verhogen overige opbrengsten		

**Tabel 2**

	Bedragen x € 1.000
Afname eigen vermogen over 2009	187.000
Effect op het eigen vermogen door verkoop aandelen Nuon en Essent	195.000
<b>Per saldo afname eigen vermogen door andere oorzaken</b>	<b>382.000</b>

**Tabel 3** Wat zijn de belangrijkste oorzaken van deze afname van het eigen vermogen:

	Bedragen x € 1.000
Waardevermindering grondexploitaties, zowel bouwgronden in exploitatie als niet in exploitatie genomen gronden	132.500
Extra afschrijven op materiële vaste activa	21.000
Overige bestedingen (per saldo) ten laste van bestemmingsreserves	228.500
<b>Totaal</b>	<b>382.000</b>

## Uitkomsten onderzoek

### Wat is het beeld over 2009? Heeft de economische crisis al invloed gehad op de gemeenten in 2009?

In het onderzoek is op basis van de jaarrekeningen van de 20 gemeenten nagegaan wat de invloed is geweest van de crisis over 2009. De vraag daarbij is of het eigen vermogen is gedaald en wat de oorzaken zijn van deze daling. En was er over het jaar 2009 nog sprake van meevallers?

Bij de 20 in het onderzoek betrokken gemeenten is sprake van een totale afname van het eigen vermogen met 5%. Dit vertegenwoordigt een bedrag van € 187 miljoen. Bij 7 van de 20 gemeenten neemt het eigen vermogen toe met € 195 miljoen als gevolg van de verkoop van aandelen Essent en Nuon. Als deze incidentele

baten buiten beschouwing worden gelaten, daalt het eigen vermogen met € 382 miljoen, oftewel per inwoner met € 193 (zie tabel 2).

Op basis van de jaarrekeningen 2009 is de conclusie gerechtvaardigd dat de crisis zijn invloed ook reeds in 2009 laat zien. Met name de substantiële mutaties als gevolg van de grondexploitaties mogen in belangrijke mate worden toegeschreven aan de slechtere economische omstandigheden. Het eigen vermogen van de 20 gemeenten neemt aanzienlijk af en wordt behoorlijk beïnvloed door de nadelen van grondexploitaties als gevolg van een toename van de waardeverminderingen en de te verwachten verliezen. Hierbij is tevens de verwachting dat ook in de jaren na 2009 nog aanvullende verliezen zijn te verwachten bij gemeenten op grondexploitatie-

activiteiten als gevolg van de voortdurende stagnatie in 2010 van de woningbouw- en kantorenmarkt. Overigens is de invloed van de grondexploitaties op het eigen vermogen als gevolg van de crisis in belangrijke mate afhankelijk van de aard van, het type en de positie in deze grondexploitaties.

### Wat is de status van de voorgenomen bezuinigingen: hoe zien de bezuinigingsvoorstellen eruit?

Dit deel van het onderzoek richtte zich op de begroting 2010, kaderbrief 2011 (kadernota) en het collegeprogramma na de verkiezingen (coalitieakkoord).

Uit tabel 4 blijkt dat slechts 1 gemeente zover is dat de plannen concreet en SMART verwerkt zijn. Meer dan de helft (60%) van de gemeenten bevindt zich nog



# Bezuinigingen

**Tabel 4** Op basis hiervan kan het volgende overzicht gepresenteerd worden van de eerder benoemde categorieën.

Categorie	Aantallen	Percentage
I Geen zichtbare aandacht aan bezuinigingen	5	25%
II Bezuinigingen zijn wel genoemd, maar niet financieel en niet concreet uitgewerkt	7	35%
III Bezuiniging is op hoofdlijnen financieel vertaald, maar de 'hoe-vraag' is nog niet concreet beantwoord	4	20%
IV Bezuinigingen zijn financieel vertaald, maar nog niet uitgewerkt in concrete plannen	3	15%
V Bezuinigingen zijn financieel vertaald en concreet en SMART uitgewerkt in concrete plannen	1	5%
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

*Inzicht in status en uitwerking voorgenomen bezuinigingen*

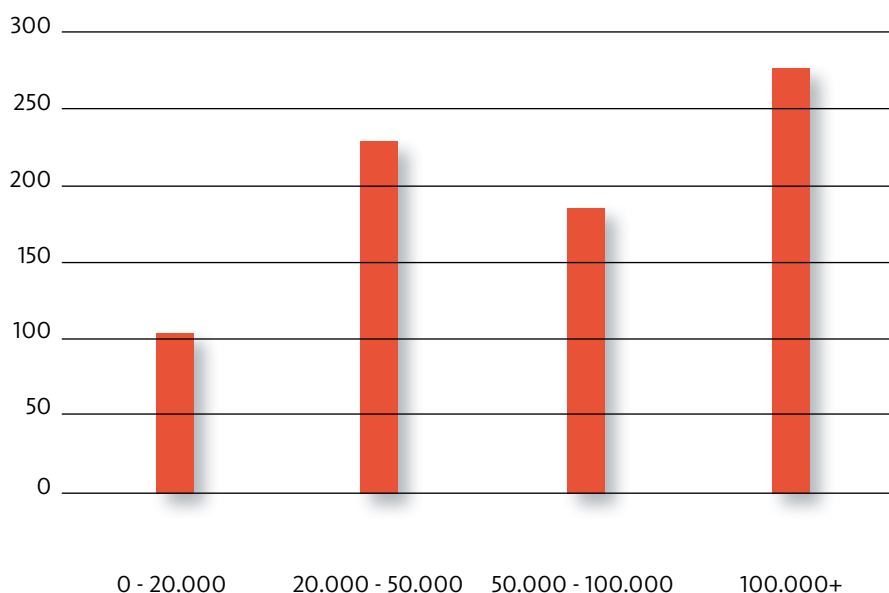
**Tabel 5** Een verdeling naar klasse en inwoneraantal laat het volgende beeld zien:

Gemeenteklasse	Aantal inwoners	Te bezuinigen bedrag (x € 1.000)	Bedrag per inwoner
0 - 20.000	45.685	4.768	€ 104
20.000 - 50.000	165.013	37.792	€ 229
50.000 - 100.000	287.699	53.877	€ 187
100.000+	1.267.891	353.388	€ 279
Totaal	1.766.288	449.825	€ 255

in categorieën I en II. Betekent dit dan dat er geen aandacht is voor bezuinigingen en de economische crisis? Deze conclusie mag niet worden getrokken. Bij alle gemeenten is te constateren dat het onderwerp bezuinigingen hoog op de agenda staat. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat een groot aantal gemeenten nog doende is met activiteiten om de bezuinigingsplannen concreter te maken. Ook blijkt uit de geraadpleegde documenten dat gemeenten de ontwikkelingen in het gemeentefonds en de uitkomsten en concrete maatregelen van de kabinetsformatie afwachten. Het heeft er dus de schijn van dat gemeenten wachten op maatregelen van het kabinet. Dat is naar onze mening niet noodzakelijk. Het is evident dat maatregelen moeten worden genomen.

In het onderzoek is ook nagegaan hoeveel er bezuinigd moet worden. In onderstaan-

**Grafiek** Voorgenomen bedrag bezuinigingen per inwoner naar klasse gemeente



**Tabel 6**

Hoofdthema	Aantal	%
Kosten verminderen	122	54%
Inkomsten verhogen	29	13%
Optimalisatie	51	23%
Transformatie	22	10%
Totaal	224	100%

**Tabel 7**

Voorgenomen maatregelen	Aantal	%
Sluiten en versoberen voorzieningen	43	35%
Financieel kaasschaaf	30	25%
Subsidies schrappen	20	16%
Personeel: vacaturestop en stoppen inhuur derden	14	12%
Formatiereductie	5	4%
Overige maatregelen	10	8%
	122	100%

de grafiek is de omvang van de bezuiniging per inwoner weergegeven. Deze gegevens zijn gebaseerd op 16 gemeenten. Voor 4 gemeenten (in categorie I) is het te bezuinigen bedrag nog niet uit de geraadpleegde documenten gebleken.

In totaal hebben de 16 gemeenten het huidige voornemen om circa € 450 miljoen te gaan bezuinigen.

Op basis van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat hoe groter de gemeente is, hoe meer er bezuinigd moet worden per inwoner. Uit de onderzochte documenten is de reden hiervoor niet eenvoudig te achterhalen. Op basis van ervaringen zouden de sociale structuur, inclusief de open-einde-regelingen, en allerlei voorzieningen in het kader van de centrumfunctie een oorzaak kunnen zijn.

Dat het om een substantiële opgave gaat blijkt naast het bedrag per inwoner wel uit

het feit dat het bij de onderzochte gemeenten gaat om circa 13% bezuinigen gerelateerd aan het eigen vermogen per eind 2009 en om 5% van het totaal van de lasten 2009. Waarbij mogelijk aanvullende nadelige resultaten van grondexploitaties, zoals eerder benoemd, mogelijk nog conservatief zijn meegenomen en zal nog blijken voor welk bedrag de gemeenten vanuit het Rijk gekort zal worden.

### Welke invulling geven gemeenten aan hun bezuinigingsopgave?

In de onderzoeksoepzet zijn de thema's benoemd en in het onderzoek zijn alle voorstellen verdeeld over deze thema's. Bij 19 gemeenten zijn 224 bezuinigingsdoelen geïdentificeerd (zie tabel 6).

Voor het hoofdthema kosten verminderen, de meest omvangrijke, is een ordening gemaakt naar aard en soorten van voorgenomen maatregelen (gesorteerd van groot naar klein).

Uit tabel 7 blijkt dat circa 70% van de voorstellen past binnen de hoofdthema's kosten verminderen en inkomsten verhogen.

De vraag die gesteld kan worden is of gemeenten wel innovatief genoeg bezig zijn om de forse financiële uitdagingen die op haar afkomen, het hoofd te kunnen bieden door deze aanpak. Deze methoden lijken immers veel weg te hebben van een soort van kaasschaafmethode en het verleggen van de rekening naar anderen. Dit is echter niet dé oplossing voor het meer fundamentele vraagstuk en biedt ook kans aan gemeenten in de sfeer van kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering en het maken van echte (politieke) keuzen en prioriteiten. Zie ook het artikel in het Financieel Dagblad van 1 april 2010 van Hans van Vliet van Deloitte met als titel "Minister van Bedrijfsvoering gezocht".

# Bezuinigingen

## Welke zienswijze, kansen en mogelijkheden bestaan er... ?

De praktijk leert vaak dat gemeenten nog worstelen met de beheersing van haar processen. Dit blijkt onder meer uit de invoering van de rechtmatigheidscontrole, afrekening van subsidies, relaties met verbonden partijen en de beheersing van projecten. Alhoewel in de voorbije jaren reeds diverse resultaten zijn bereikt in verbetering van processen en procedures lijken nog tal van verbeterpunten te realiseren en ook noodzakelijk. Immers de eerste geluiden zijn er al dat er vanuit de rijksoverheid nog meer taken richting gemeenten zullen gaan. Net als bij eerdere decentralisatieprocessen gaat dit vaak gepaard met een efficiencykorting. Willen gemeenten dan minimaal hetzelfde kwaliteitsniveau behalen dan wel verbeteren dan moet er "slim" gehandeld worden. Dit lijkt goed mogelijk. Het anders en slimmer organiseren van processen, systemen, het maken van afspraken met ketenpartners (verbonden partijen) en het stellen van keuzen door een fundamentele herziening van beleid dan wel prioriteitstelling zijn daar voorbeelden van.

Zonder nu hier het gehele spectrum en landschap van mogelijke veranderingen en maatregelen aan de orde te stellen, het is immers maatwerk, volgen toch een aantal eerste suggesties om kritisch te kijken naar een aantal uitwerkingen van mogelijke oplossingen die passen in bovengenoemde stelling van "kwaliteitsverbetering en herprioritering".

Bij de aanpak lijken veel gemeenten er nog voor te kiezen om de grootschalige bezuinigingsopgave zelfstandig tegemoet te treden. De gemeente gedraagt zich als een probleem eigenaar van de gehele gemeenschap, terwijl lokaal gevestigde bedrijven, het maatschappelijk middenveld, de burgers en professionals de wortels van de samenleving vormen. Het op enigerlei wijze betrekken en mobiliseren van deze groepen, de stakeholders dan wel de ketenpartners, in het proces van visievorming op wat belangrijk wordt gevonden en waar elk van de partijen eigenlijk van is, kan interessante ideeën voor besparingen in de bedrijfsvoering en dienstverlening opleveren. En creëert in ieder geval meer draagvlak. Met andere woorden: benut de innovatiekracht van je eigen relaties.

Op deze wijze zijn reeds een aantal interessante verbeteringen mogelijk gebleken, waarmee besparingen hand in hand gaan met een verbetering van de dienstverlening. Overigens betrekken gemeenten het maatschappelijk middenveld nu al vaak bij deze grote financiële opgave.

## Publiek-private samenwerking & kerntakdiscussie

In tijden van bezuiniging stellen gemeenten zich veelal de kernvraag: voor welke taken ben ik verantwoordelijk? Daarmee wordt in wezen een onderscheid gemaakt tussen wettelijke taken en eigen beleid. De focus komt in eerste aanleg hoofdzakelijk te liggen op het eigen beleid. Immers is de algemene opvatting, dat eigen beleid 'extra' is en daarmee in tijden van bezuinigingen niet direct passend. Een voorbeeld is het korten of laten vervallen van subsidies. Hier doet zich de vraag voor wat er gebeurt als bepaalde subsidies niet meer worden verstrekt. Wat gaat er dan fout en hoe kan dat mogelijk op een andere, goedkopere wijze gecompenseerd c.q. georganiseerd worden.

## In tijden van bezuiniging stellen gemeenten zich veelal de kernvraag: voor welke taken ben ik verantwoordelijk?

Naar ons idee is het noodzakelijk om te kijken op welke wijze de kosten van bedrijfsvoering omlaag kunnen worden gebracht alvorens een principiële taken-discussie te voeren. In het bijzonder zijn daarbij overdraagbare wettelijke- en bedrijfsvoeringstaken een mogelijk vertrekpunt. Kun je slimme oplossingen bedenken voor bijvoorbeeld het uitvoeren van licht huishoudelijke hulp in het kader van de WMO door de inzet van medewerkers van het SW bedrijf. Kun je gezamenlijk inkopen, samenwerken met andere gemeenten c.q. derden.

## Publieke samenwerking

Samenwerken betekent dat gemeenten bepaalde taken en activiteiten gezamenlijk uitvoeren. Door deze schaalvergroting zijn grote efficiencyvoordelen te realiseren.

Denk daarbij aan Shared Service Centra's of samenwerking met maatschappelijke instellingen.

Ambtelijke samenwerking richt zich in het bijzonder op uitvoering van beleids- en bedrijfsvoeringstaken. Daarbij wordt het maken van beleid meer dan eens ontzien, terwijl juist de effectiviteit van het beleidsapparaat erg interessant is in termen van kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid. Innovatie- en denkracht, alsmede kennis en ervaringen zijn wijdverbreid binnen gemeenteland, waarom het wiel nogmaals uitvinden? Een voorbeeld is de inzet van straatcoaches bij overlast in de buurt, waarbij eveneens een beroep gedaan wordt op de buurtbewoners.

Winst ten aanzien van het beleidsapparaat werkt vaak als een hefboom naar de kosten van de uitvoering.

## Flitsconcept

Ervaringen van gemeenten met de flitsvergunning zijn positief. Binnen één dag wordt een aanvraag voor een bouwvergunning afgehandeld.

Vanuit het klantperspectief (burgers en bedrijven) wordt het proces van vergunningverlening doorgelicht en zijn uitsluitend die handelingen die waarde toevoegen aan het eindproduct, oftewel de vergunning, geïdentificeerd en behouden. De overige stappen zijn uit het proces gehaald, waarmee aanzienlijke tijdswinst en daarmee besparingen zijn geboekt. Daarnaast is de afhandelingstermijn en afgifte richting klant opmerkelijk versneld.

Het flitsconcept kan op talloze processen worden toegepast, waarmee een win-win situatie wordt gerealiseerd. Minder regels met meer efficiency en meer tevreden klanten.

## Doorvoeren prioriteitstelling

Eerder in het artikel is aangegeven dat met name op het terrein van de grondexploitatie en de hiermee samenhangende projecten aanzienlijke verliezen worden geleden. In de praktijk wordt er nog te vaak "verder gewerkt" aan de planuitvoering en -realisatie zonder het stellen van de ultieme vraag: kan het anders en moeten we er wel mee verder? Dit resulteert in het oplopen van boekwaarden van projecten,

## Het flitsconcept kan op talloze processen worden toegepast, waarmee een win-win situatie wordt gerealiseerd. Minder regels met meer efficiency en meer tevreden klanten.

het versluieren van potentiële verliezen en het uitstellen van pijnlijke keuzen. Hier ligt een belangrijk keuzevraagstuk in de sfeer van herprioritering en bijstelling van ambitieniveaus. Op korte termijn kan dit weliswaar resulteren in treffen van extra financiële voorzieningen en dus financiële pijn. Echter voor de langere termijn zal dit bij moeten dragen aan een professionalisering en een versnelling van besluitvorming en daarmee het daadwerkelijk stellen van prioriteiten en het op lange termijn realiseren van financiële voordelen.

### Het landschap in kaart....

In 2009 daalt het gezamenlijke eigen vermogen van de 20 in het onderzoek betrokken gemeenten met 5%. De economische crisis lijkt zijn invloed ook al in 2009 te hebben. Voor ruim € 130 miljoen, oftewel 3%, wordt de afname van het eigen vermogen veroorzaakt door nadelen op grondexploitaties.

Wat ook opvalt, is dat het eigen vermogen van de 100.000+ daalt en het eigen vermogen van de gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners stijgt. Dit laatste wordt vooral veroorzaakt door het incidentele voordeel van de verkoop van aandelen Nuon en Essent. Als dit voordeel uit de cijfers wordt gehaald, daalt ook het eigen vermogen van de kleinere gemeenten.

Alle in het onderzoek betrokken gemeenten hebben aandacht voor de bezuinigingen. De mate waarin de maatregelen concreet zijn gemaakt varieert behoorlijk. Slechts 1 gemeente heeft de plannen echt concreet en SMART gemaakt. De andere gemeenten zijn hier nog hard mee bezig, maar bevinden zich vooral nog in categorie I en II. De 'sense of urgency' zal verder moeten toenemen. Gemeenten moeten

openstaan om alle opties daarbij te overwegen. Meer fundamentele heroverwegingen zijn noodzakelijk om de financiële opgave en uitdagingen met kracht, innovatie en verandering het hoofd te bieden en te lijf te gaan. En vooral niet wachten op definitieve besluiten en voorstellen van het nog te vormen nieuwe kabinet.

Om in de komende tijd goed te kunnen monitoren of de bezuinigingsvoorstellen worden gerealiseerd is het van groot belang om de voorstellen zo snel mogelijk concreet en SMART te maken. Dit houdt in dat van de plannen het wat en het hoe in combinatie met het te bereiken doel, de randvoorwaarden en de datum waarop het gerealiseerd moet worden, scherp moet worden gevolgd.

*Aan het onderzoek en het artikel werkten mee: Arie Elsenaar RA RE, Frank van Kuijck RA RO EMIA, drs. André van Vliet RA, Dennis Leus RA, Roel van den Bersselaar Msc RA en Rob Sijm Msc.*