

QUICK SCAN REALISATIE BEZUINIGINGEN DELFT

Wat betekenen de bezuinigingen uit de periode 2011 – 2014 voor de nieuwe bezuinigingen?





Onderzoek uitgevoerd door APE (i.s.m. IdeeVersa)
in opdracht van de Delftse Rekenkamer

3 december 2014





Inhoud

I	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
	Doel en onderzoeksvragen	5
	Invalshoek onderzoek	6
	De onderzoeksmethode	7
	Conclusies en aanbevelingen	7
II	BESTUURLIJKE REACTIE	12
III	NAWOORD	16
1	INLEIDING	18
1.1	Aanleiding en doel quick scan	18
1.2	Invalshoek van de quick scan en onderzoeksvragen	19
1.3	De onderzoeksmethode	21
1.4	Opbouw rapportage	22
2	HET BEZUINIGINGSPROCES DELFT 2011 - 2014	23
2.1	Inleiding	23
2.2	De bezuinigingsopgave	23
2.3	De bezuinigingstrajecten	28
2.4	Rapportages over de bezuinigingen	35
3	DE BEZUINIGINGEN PER BEGROTINGSHOOFDSTUK	40
3.1	Inleiding	40
3.2	Waar is op bezuinigd?	40
3.3	Inhoudelijke afwegingen bij de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk en politieke prioriteiten	44
4	TYPE BEZUINIGINGEN	48
4.1	Inleiding	48
4.2	Hoe wordt bezuinigd?	48
4.3	Hoe zijn de type bezuinigingen afgewogen?	52
5.	IS DELFT BIJZONDER?	54
5.1	Inleiding	54
5.2	De bezuinigingsopgave van Delft en andere gemeenten	54
5.3	De bezuinigingskeuzen van andere gemeenten	56
6.	MEERJARIG PERSPECTIEF 2015 – 2018	60
6.1	Inleiding	60
6.2	De bezuinigingsopgave 2015 – 2018	60
6.3	Cumulatie/aandachtspunten	63
	Bijlage 1 Normenkader DRK quick scan realisatie bezuinigingen Delft	65
	Bijlage 2 geraadpleegde documenten	68





Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

72





I SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Doel en onderzoeksvragen

De Delftse Rekenkamer (DRK) ondersteunt de kaderstellende en controlerende rol van de Delftse gemeenteraad door het uitvoeren van onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en beheer van de gemeente Delft en probeert met adviezen de gemeenteraad en het gemeentebestuur scherp te houden opdat zij efficiënt en effectief de publieke belangen ten behoeve van de Delftse gemeenschap kunnen realiseren.

De financiën van de gemeente Delft staan in toenemende mate onder druk. Teneinde tot een meerjarig sluitende begroting te komen is in de vorige bestuursperiode al een fors hervormings- en bezuinigingsprogramma in gang gezet van bijna € 57 mln. Van deze € 57 miljoen is tot en met 2014 € 46 miljoen gerealiseerd; de resterende € 11 miljoen dient te worden gerealiseerd in vervolgjaren. Recente inzichten leren dat er aanvullende bezuinigingen nodig zijn om de gevolgen van de tegenvallende grondexploitaties bij een aantal grote projecten met Delftse betrokkenheid op te vangen. In de ontwerpbegroting 2015 zijn voorstellen gedaan voor deze aanvullende bezuinigingen.

Met het oog op de begrotingsbehandeling begin december 2014 wil de Delftse Rekenkamer (DRK) bijdragen aan de oordeelsvorming door de raad door het uitvoeren van een quick scan naar de realisatie van de bezuinigingen in de bestuursperiode 2011- 2014. Op deze wijze wil de DRK een bijdrage leveren aan de oordeelvorming over de haalbaarheid van de bezuinigingsrichtingen in de bestuursperiode 2015-2018.

Tegen deze achtergrond heeft de DRK de volgende twee vragen geformuleerd:

- (1) Zijn de bezuinigingen uit de bestuursperiode 2011-2014 ook in meerjarig opzicht gerealiseerd?
- (2) Wat is de haalbaarheid van de bezuinigingsvoornemens 2015-2018? ‘Haalbaarheid’ betekent in dit kader de mate waarin de maatregelen in meerjarig perspectief realistisch en uitvoerbaar zijn.

De toegevoegde waarde van de quick scan ligt met name in het verbinden van de antwoorden op beide vragen: wat kan Delft leren over de haalbaarheid van de bezuinigingsvoornemens 2015-2018 vanuit (de ervaring met) de realisatie van de bezuinigingen in de vorige bestuursperiode? Een terugblik ten dienste van de vooruitblik.





Invalshoek onderzoek

De quick scan is complementair aan de vele andere onderzoeken en trajecten die eerder werden uitgevoerd rond de financiële situatie van Delft. Dit betekent:

- De quick scan heeft tot doel een overzicht te geven van het bezuinigingsproces tot nu toe, de manier waarop keuzen zijn gemaakt en de type keuzen dat is gemaakt. Uit dit overzicht volgen aanbevelingen die gericht zijn op het realiseren van toekomstige bezuinigingen.
- Deze quick scan richt zich op de gemeenteraad die als hoogste orgaan een grote verantwoordelijkheid heeft voor de Delftse financiën. Vanwege de kaderstellende en controlerende rol van de raad, maar ook om reden van de korte doorlooptijd, is deze quick scan op hoofdlijnen gericht.
- Gemeenten worden bij onderzoeken vaak vergeleken met andere gemeenten, waarbij de uitkomst van alle besluitvorming en ontwikkelingen leidt tot gemiddelden. Bij rekenkameronderzoek en zo ook in deze quick scan wordt een normenkader gehanteerd. Deze normen zijn een kader dat de rekenkamer hanteert vanuit haar opvattingen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze normen kunnen verschillen van de normen die door het Delftse gemeentebestuur worden gehanteerd. Soms levert onderzoek bevindingen op die wel gerelateerd zijn aan een norm, maar die niet expliciet in het normenkader zijn opgenomen.
- De term gerealiseerde bezuinigingen kan op twee manieren worden opgevat. Gerealiseerde bezuinigingen in enge zin houdt de vraag in of de bezuinigingsmaatregelen zijn doorgevoerd en of ze ook het bezuinigingsbedrag hebben opgeleverd. Een dergelijk onderzoek is in deze quick scan niet gedaan. Wel is voor het proces van bezuinigen nagegaan hoe de gemeente bijhoudt of de bezuinigingen zijn gerealiseerd. Aangezien de quick scan geen signalen opleverde dat er verschillen zijn tussen maatregel en realisatie, is met het oog op de korte doorlooptijd het accent verlegd. Bovendien geeft ook het accountantsverslag bij de jaarrekening 2013 aan dat binnen de gemeentelijk organisatie nauwgezet wordt toegezien op de invulling en realisatie van deze bezuinigingen door onder andere de bezuinigingsmonitor, diverse voortgangsrapportages en de structurele overleggen binnen het managementteam omtrent de realisatie van bezuinigingen (zie verder paragraaf 2.4). Een administratief onderzoek past niet in een quick scan die op hoofdlijnen is. Om die reden is, na toetsing van de werking van de monitor, het accent in deze quick scan verlegd naar de tweede opvatting van gerealiseerde bezuinigingen: de gerealiseerde bezuinigingen in brede zin. Dit houdt de vraag in of de bezuinigingen toekomstbestendig zijn. Is bij de bezuinigingen voldoende rekening gehouden met wettelijke taken? Zijn er technische bezuinigingen toegepast die alleen





een verschuiving van de lasten naar de toekomst betekenen? Zijn er dubbelingen in bezuinigingsvoorstellen?

- Deze quick scan bevat geen oordeel over het beleid van de gemeente Delft of over afwegingen in de toekomst. Deze quick scan kijkt alleen naar de manier van omgaan met de opeenvolgende bezuinigingsopgaven. Deze quick scan bevat ook geen oordeel over de financiële positie van Delft of de noodzaak tot bezuinigen.

De onderzoeksmethode

Het onderzoek voor de quick scan bestaat uit drie typen onderzoeksactiviteiten:

- Desk research documenten Delft.
- Interviews: een gesprek per organisatieonderdeel (9 gesprekken) en gesprekken met trekkers van het bezuinigingstraject (HRM, GBO Geld, DOEN).
- Een vergelijking met de bezuinigingsopgaven van andere gemeenten gebaseerd met name op de begrotingen van deze gemeenten.

(Zie paragraaf 1.3).

Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de 20 normen uit het normenkader van de DRK (zie bijlage 1) komt de DRK tot drie conclusies en aanbevelingen. Bij de conclusies wordt verwezen naar de relevante normen. Voor de onderbouwing wordt verwezen naar de bevindingen ten aanzien van de desbetreffende norm in het rapport. In deze conclusies worden geen technische termen uitgelegd; dit gebeurt in het rapport.

Conclusie 1

De omvang van de bezuinigingen van Delft rechtvaardigt een strategisch afwegingskader.

De bezuinigingsopgave van Delft is hoog in vergelijking met andere gemeenten. Bovendien lopen de bezuinigingen vanaf 2011. Dit betekent dat de bezuinigingen niet alleen kunnen worden gerealiseerd met efficiëntiemaatregelen en kaasschaven, maar dat keuzes rond taken en de intensiteit van de uitvoering nodig zijn.

Conclusie 1 is gebaseerd op de bevindingen van de normen 1a, 2, 18 en 19.





Conclusie 2

De raad heeft een taak inzake de bezuinigingen die groter is dan haar werd verleend of zij opeiste in de periode 2011-2014. De keuzes werken direct door in de stad en zijn van grote betekenis voor de inwoners en het bedrijfsleven.

2a) Het bezuinigingsproces door de gemeenteraad 2011 - 2014

De betrokkenheid van de raad bij het bezuinigingsproces kan als afstandelijk en reactief worden gekarakteriseerd. De voorstellen staan op maatregelniveau genoemd in de begroting. Er is niet gekozen voor een sterkere betrokkenheid of pro-activiteit van de raad bij de bezuinigingen; niet door het college noch de raad. Bij andere gemeenten die een grote bezuinigingsopgave hebben is de raad vaak eerder en meer betrokken (zie de voorbeelden in hoofdstuk 5).

Dit geldt ook voor de realisatie van de bezuinigingen. De raad kan op hoofdlijnen zien wat is gerealiseerd. Ook per maatregel is er een indicatie hoeveel is gerealiseerd. Veranderingen van invulling lopen via beleidsnota's en worden kort bij de doelstellingen toegelicht. De raad is daardoor reactief betrokken.

Conclusie 2a is gebaseerd op de bevindingen van de normen 1b, 3 en 9

2b De bezuinigingsvoorstellen voor de raad 2011 - 2014

De raad heeft weinig keuzemogelijkheden, behalve bezuinigingsvoorstellen accepteren of niet. De raad vraagt ook niet om meer keuzemogelijkheden.

Op het niveau van de totale lasten en baten van de gemeente is de begroting transparant wat betreft de cijfers. Het is helder welke bezuinigingsmaatregelen worden voorgesteld en de opsomming van maatregelen is volledig. Een keuze, anders dan accepteren of niet, wordt de raad niet aangeboden.

Naar het oordeel van de DRK is de begroting beperkt inzichtelijk vanuit bezuinigingsperspectief. De cijfers zijn voor de totale gemeente en per maatregel gegeven en deels ook per begrotingshoofdstuk en per doelstelling. De inhoud en voortgang zijn niet altijd concreet. Een aandachtspunt is dat de maatregelen beperkt zijn gebundeld, waardoor het veel details zijn die niet allemaal kunnen worden toegelicht. De bezuinigingsonderdelen in de begroting zijn leesbaar in de zin dat er vaak jaarreeksen worden gegeven en er weinig technische termen worden gebruikt. De uitleg is summier, waardoor bezuinigingen in de begroting een opsomming zijn. Deze wijze van rapporteren is bij gemeenten niet ongebruikelijk, maar dat wil niet zeggen dat het in- en overzichtelijk is voor een gemeenteraad. Zoals in conclusie 1





aangegeven is het vanwege de grote opgave van Delft belangrijk dat de raad meer overzicht op hoofdlijnen geboden wordt ten behoeve van het maken van een afweging.

Conclusie 2b is gebaseerd op de bevindingen van de normen 5, 9, 10 en 20

2c) Het bezuinigingsproces

Het bezuinigingsproces voldoet. Er is een bezuinigingsmonitor waarmee de bezuinigingen ambtelijk worden gevolgd op wat is gerealiseerd. Ook wordt gestuurd op het structureel invullen van bezuinigingen. Het is niet gebleken dat deze monitor omissies vertoont of een afwijkend beeld geeft van de realisatie van bezuinigingen. De begrotingsdiscipline is verankerd, er is rekening gehouden met een risicobuffer en er is flankerend beleid (frictiekosten). Deze maatregelen zijn zo ingericht dat geplande grotere bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd, rekening houdend met bijkomende kosten en eventuele risico's.

Conclusie 2c is gebaseerd op de bevindingen van de normen 3, 4, 6, 7 en 8

Aanbevelingen aan de raad

De aanbevelingen zijn alle gericht op het aanscherpen van de bestaande werkwijze. Dat impliceert niet dat de raad nu niet is betrokken of dat er niet wordt gerapporteerd op doelstellingsniveau. De aanbeveling is dat dit sterker kan en, gezien de opgave, ook zou moeten.

1) Aanbeveling aan de raad:

Overweeg een pro-actiever opstelling en neem eerder en meer verantwoordelijkheid voor de voorstellen en het proces, zonder af te dalen tot maatregelniveau.

2) Aanbeveling aan de raad:

Formuleer een strategisch afwegingskader. Dat is een (sober) toekomstig doel. Dit enerzijds om nieuwe mogelijkheden te vinden (ook door taakbeëindiging) en anderzijds om constructief aan de slag te kunnen met de bezuinigingen.

Conclusie 3

De bezuinigingsopgaven vragen om centrale coördinatie en aansturing van de bezuinigingsopgaven. De risico's bij de bezuinigingsopgaven nemen toe. Dit maakt dat meer centrale sturing nodig is.





3a) De bezuinigingsmaatregelen 2011 - 2014

De bezuinigingen in Delft beschouwt de DRK op hoofdlijnen als toekomstbestendig.

- Bij de bezuinigingen wordt rekening gehouden met wat wettelijk verplicht is. Deze afweging lijkt op basis van de interviews en achtergrondstukken goed te zijn verlopen.
- De politieke prioriteiten zijn herkenbaar in de intensiveringen. Het is echter niet altijd duidelijk wat de posterioriteiten zijn.
- De bezuinigingen zijn bij aanvang niet altijd onderbouwd, maar gedurende het proces worden complexere bezuinigingen nader uitgewerkt door onder andere gebruik te maken van onderzoeken. Ook wordt onderzoek gebruikt voor het vinden van bezuinigingen. De bezuinigingen in Delft zijn in de basis onderbouwd.
- De bezuinigingen van Delft zijn vermoedelijk duurzaam. Daarmee doelt de DRK op de bevinding dat er geen signalen zijn dat genomen maatregelen een grote kans hebben om binnen afzienbare tijd te moeten worden gecorrigeerd.
- Er is incidenteel sprake van een cumulatie-effect. Een cumulatie-effect houdt in dat er overlap is tussen maatregelen, waardoor er een dubbeltelling is of dat er strijdigheid tussen maatregelen optreedt, wat leidt tot het niet realiseren van een of meerdere maatregelen. Er hebben zich in Delft tot nu toe geen grote cumulatie-effecten voorgedaan. Ook beleidsinhoudelijk hebben geïnterviewden aangegeven dat er nog geen of nauwelijks cumulatie heeft plaatsgevonden.
- Per organisatieonderdeel is er inzicht in hoe er is bezuinigd. Ook is het duidelijk dat er op alle wijzen (zoals efficiëntie vergroten en versoberen) wordt bezuinigd. Voor de gemeente in totaliteit kunnen de bezuinigingen niet eenvoudig worden ingedeeld naar verschillende typen (zoals afbouw personeel en subsidies). Er is wel centrale sturing op de bezuinigingsopgave en begrotingsdiscipline, maar minder op de vraag hoe er wordt bezuinigd. De centrale sturing neemt geleidelijk toe op ten minste een aantal type bezuinigingen zoals personeel. Gelet op de omvang van de opgave is centrale sturing in toenemende mate nodig. Dit enerzijds voor het overzicht en anderzijds voor de efficiëntie. Centraal personeelsbeleid is daarvan een voorbeeld.

Conclusie 3 is gebaseerd op de bevindingen van de normen 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17

3b) De nieuwe opgave

Bij de nieuwe opgave ziet DRK risico's. De risico's op minder toekomstbestendige bezuinigingen nemen ieder bezuinigingstraject toe omdat het steeds moeilijker wordt bezuinigen te vinden. Het kan daarom zijn dat bezuinigingsmethoden en werkwijzen die in het verleden werkten, niet meer werken in de toekomst. Voor de nieuwe opgave zijn er de volgende risico's:





- Een te sterke focus op de bezuinigingsmaatregelen. De maatregelen zijn uiteraard van belang, maar na diverse jaren van verhogen van de efficiëntie en versoberen van het voorzieningenniveau neemt de kans af dat deze doeltreffend zijn.
- Een toegenomen kans op cumulatie doordat relatief veel maatregelen vooralsnog alle organisatieonderdelen betreft (zoals bezuinigen op inkoop). Daarnaast is een groot deel nog niet concreet ingevuld (het project DOEN).
- Te weinig fundamentele keuzen, omdat de raad op afstand stond en is blijven staan. Bezuinigingen van deze omvang zijn het primaat van de raad.

Aanbevelingen aan het college

3) Aanbeveling aan het college:

Bundel jaargangen van bezuinigingsmaatregelen en bundel ze op inhoud zodat de raad beter op doelstellingen kan sturen vanuit een strategie (aanbeveling 1 en 2). Detailinformatie moet er wel zijn, maar moet niet het zicht op de hoofdlijnen beperken.

4) Aanbeveling aan het college

Intensiveer de coördinatie, de aansturing en de aandacht voor de uitvoering van de bezuinigingsmaatregelen. Er is centrale sturing op het budget en in toenemende mate op personeel. Meer centrale sturing kan het overzicht doen toenemen. Aandachtspunt daarbij is wel dat centrale sturing niet ten koste van de decentrale betrokkenheid en verantwoordelijkheid gaat.

Tot slot

De twee vragen die de DRK heeft geformuleerd kunnen als volgt worden beantwoord:

1. De bezuinigingen uit de bestuursperiode 2011-2014 zijn in meerjarig opzicht gerealiseerd voor zover in deze quick scan kan worden nagegaan. Dit wat betreft de € 46 miljoen die binnen de periode 2011 – 2014 gerealiseerd zou worden. Uit deze periode resteren nog bezuinigingen die voor de periode 2015 – 2018 zijn gepland. De mate van realisatie van deze bezuinigingen kan nu nog niet worden bepaald.
2. Er zijn risico's wat betreft de haalbaarheid van de bezuinigingsvoornemens 2015-2018 (zie onder conclusie 3b). De aanbevelingen 1 tot en met 4 zijn erop gericht de toekomstige bezuinigen daadwerkelijk te kunnen realiseren.





II BESTUURLIJKE REACTIE



Besturing en Controlling

Controlling

De Torenhove
Martinus Nijhofflaan 2
2624 ES Delft
IBAN NL21 BNGH 0285 0017 87
t.n.v. gemeente Delft

Behandeld door
Auke van der Heide
Telefoon 0652739395
avdheide@delft.nl
Internet www.delft.nl
Telefoon 14015

Retouradres : Controlling, Postbus 78, 2600 ME Delft

Delftse Rekenkamer
Postbus 78
2600 ME Delft

VERZONDEN 28 NOV. 2014

Datum
27-11-2014
Oms kenmerk
1767952
Uw brief van
25 november 2014
Uw kenmerk

Onderwerp
DRK quick scan Realisatie bezuinigingen

Bijlage

Geachte mevrouw Groenendijk-de Vos, MA,

Met belangstelling hebben wij uw rapportage gelezen over de concept bevindingen van de quick scan naar de bezuinigingen in de periode 2011-2014. Op basis van een beoordeling van de bestaande bezuinigingen heeft u lessen getrokken die kunnen worden toegepast op de nieuwe bezuinigingsopgave. Door het onderzoek in relatief weinig tijd uit te voeren, is het mogelijk de uitkomsten te betrekken bij de behandeling van de Programmabegroting 2015-2018. Dit draagt bij aan de waarde van de rapportage.

Met u is afgesproken dat vanwege de korte doorlooptijd van de quick scan de bestuurlijke en ambtelijke hoor en wederhoor gelijktijdig plaatsvinden.

In het vervolg van deze brief treft u de *bestuurlijke* reactie aan op de rapportage. Deze reactie gaat uitsluitend over de conclusies en de aanbevelingen aan het college.

De overige onderdelen van de rapportage zijn beoordeeld in het kader van de *ambtelijke* hoor wederhoor en opgenomen in de bijlage bij deze brief. In de ambtelijke beoordeling is gekeken naar technische en inhoudelijke aspecten. Met name is ingegaan op de bevindingen ten aanzien van het normenkader en op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden in de tekst.

Bestuurlijke reactie

Door de DRK wordt een normenkader gehanteerd vanuit opvattingen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hiermee ontstaat overzicht en vindt de beoordeling op transparante wijze plaats. Het college stelt vast dat de normen ex post zijn geformuleerd en als zodanig geen kaderstellende rol hebben gespeeld bij de inrichting van het bezuinigingsproces in de afgelopen jaren.

Conclusie 1

De omvang van de bezuinigingen van Delft rechtvaardigt een strategisch afwegingskader.





Datum
27-11-2014

Reactie: de conclusie wordt onderschreven in die zin dat door het college reeds een strategisch afwegingskader wordt gehanteerd. Zo zijn bij de keuze voor bezuinigingen de speerpunten uit het bestuursprogramma steeds ontzien. Dit geldt met name voor de kenniseconomie en ook de voor de innovatie van het sociaal domein. De keuzes waarop wel en niet is bezuinigd, zijn steeds afgewogen tegen de visie op de stad die door het college en een meerderheid van de raad is gedeeld.

Ten aanzien van de geformuleerde conclusie wordt geadviseerd deze aan te scherpen tot 'een strategisch afwegingskader van de raad'.

In de afgelopen jaren is steeds sprake geweest van een strategische aanpak van elke nieuwe bezuinigingsronde. Vaste stappen in dit proces zijn:

1. bepaling van noodzaak en omvang van bezuinigingen;
2. opdracht aan de organisatie om een proces in te richten om tot voorstellen te komen;
3. opstellen en hanteren van een strategisch besliskader om tot een integrale afweging van voorstellen te komen;
4. informeren van de raad via cyclusedocumenten.

Overigens valt op dat in de rapportage wordt geconstateerd dat ondanks verschillen tussen gemeenten in aanpak (proces, betrokkenheid raad, werken vanuit visie) de voorgestelde bezuinigingen vergelijkbaar zijn (eerst efficiency en andere manier van werken, daarna ingrijpen in voorzieningenniveau). Dit roept de vraag op wat, naar de mening van de DRK, nu precies de betekenis is van het beoogde strategische afwegingskader.

Conclusie 2a

De raad heeft een taak inzake de bezuinigingen die groter is dan haar werd verleend of zij opeiste in de periode 2011-2104.

Reactie: onderschreven wordt dat bezuinigingen doorwerken in de stad en van grote betekenis (kunnen) zijn voor inwoners en bedrijfsleven. Juist om die redenen heeft het college de afgelopen jaren in de kaderbrief aan de raad voorstellen gedaan over de omvang en richting van de benodigde bezuinigingsopgaven. Steeds is daarbij het (proces-)voorstel gevoegd om in de programmabegroting met een nadere uitwerking te komen via beantwoording van de 3 W-vragen. Concreet betekent dit dat alle bezuinigingsvoorstellen per begrotingshoofdstuk, per begrotingsdoelstelling en op maatregelniveau in de begroting worden toegelicht. Zonder uitzondering is de afgelopen jaren de raad in meerderheid akkoord gegaan met deze werkwijze.

De kwalificaties 'afstandelijk' en 'reactief' voor de karakterisering van de betrokkenheid van de raad wil dit college niet voor haar rekening nemen. Bij de commissie- en raadsbehandeling van planning- en controldocumenten die gaan over bezuinigingen is nu juist altijd sprake van veel betrokkenheid van de gemeenteraad.

De conclusie dat de raad een grotere taak heeft, wordt nader uitgewerkt in twee aanbevelingen aan de raad om een pro-actievere opstelling te overwegen en een strategisch afwegingskader te formuleren. Het college tekent hierbij aan dat een strategisch afwegingskader dat in de aanbeveling

2.





Datum
27-11-2014

wordt omschreven als 'Dat is een (sober) toekomstig doel.' (zie aanbeveling 2) naar verwachting tot weinig meerwaarde zal leiden.

Over de wijze waarop de raad opvolging geeft aan deze aanbevelingen gaat het college graag in discussie, bijvoorbeeld op basis van een door de raad uitgewerkt voorstel in de commissie Algemeen of in de commissie R&A.

Bij de uitwerking van de aanbevelingen aan de raad kan naar het oordeel van het college ook worden betrokken de volgens de raad benodigde informatie over de bezuinigingsvoorstellen (overzicht op hoofdlijnen, uitleg) en over de realisatie van de bezuinigingen

Conclusie 2b

De raad heeft weinig keuzemogelijkheden behalve, bezuinigingsvoorstellen accepteren of niet. De raad vraagt ook niet om meer keuzemogelijkheden.

Reactie: de conclusie veronderstelt dat het voorleggen van meer keuzemogelijkheden dan accepteren of niet, altijd mogelijk is. De werkelijkheid is echter veelal dat, rekening houdend met wettelijke taken, begrotingsflexibiliteit en politieke prioriteiten de marges voor breed gedragen keuzemogelijkheden smal zijn. Keuzemogelijkheden worden verder beperkt zijn door de forse omvang van de bezuinigingsopdracht en afnemende begrotingsflexibiliteit als gevolg van eerdere bezuinigingsrondes. Dat er weinig ruimte voor keuzes is, wordt bevestigd door het feit dat in de begrotingsbehandelingen in de afgelopen jaren het aantal wijzigingen waar een meerderheid van de raad achter staat zeer beperkt is gebleven.

Conclusie 2c

Het bezuinigingsproces voldoet.

Reactie: de conclusie wordt herkend. Er zijn voldoende instrumenten, er vindt ambtelijk en bestuurlijk sturing plaats op invulling van de taakstellingen, taken en verantwoordelijkheden zijn belegd (eigenaarschap, escalatie). Tenslotte is ook rekening gehouden met bijsturing op besparingsverliezen (risicobuffer) en flankerend beleid (uitstroom en ontwikkeling). De toereikendheid van e.e.a. wordt bevestigd door de beoordeling van de accountant van de monitoring van de bezuinigingen in het accountantsverslag bij de Jaarstukken 2013 (die overigens heeft plaatsgevonden op verzoek van het hiertoe geformuleerd aandachtspunt door de raad).

Conclusie 3

De bezuinigingsopgaven vragen om centrale coördinatie en aansturing van de bezuinigingsopgaven.

Reactie: de conclusie wordt verklaard vanuit een toename van risico's. In bredere zin is deze ontwikkeling ook door het college onderkend en vertaald in centrale sturing op bijvoorbeeld het project DOEN, beheersing workload, financiële risico's en opgevegestuurd werken. Voor wat betreft de beheersing van de risico's in de *nieuwe* bezuinigingsopgave is in de ontwerp Programmabegroting 2015-2018 toegelicht dat we anticiperen op belemmeringen bij de effectivering van de maatregelen en zoeken vroegtijdig naar concrete mogelijkheden voor bijsturing. Ook hierop vindt centrale sturing en coördinatie plaats.





Datum
27-11-2014

Voor de nieuwe bezuinigingsopgave geeft u als risico aan 'te weinig fundamentele keuzen omdat de raad op afstand stond en is blijven staan. Bezuinigingen van deze omvang zijn het primaat van de raad.'
Volgens college zijn de bezuinigingen per definitie het primaat van de raad.

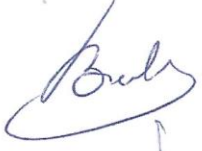
Aanbevelingen aan het college:

- **Bundel jaargangen van bezuinigingsmaatregelen en bundel ze op inhoud zodat de raad beter op doelstellingen kan sturen vanuit een strategie. Detailinformatie moet er wel zijn, maar niet het zicht op de hoofdlijnen beperken.**
- **Intensiveer de coördinatie, de aansturing en de aandacht voor de uitvoering van de bezuinigingsmaatregelen. Er is centrale aansturing op het budget en in toenemende mate op personeel. Meer centrale aansturing kan het overzicht doen toenemen. Aandachtspunt daarbij is wel dat centrale sturing niet ten koste van decentrale betrokkenheid en verantwoordelijkheid gaat.**

Reactie: de aanbeveling om bezuinigingsmaatregelen op inhoud te bundelen moet volgen op het strategisch kader, omdat er anders geen goede aansluiting is. Overigens wordt hiervoor afgewacht wat de specifieke informatiebehoefte van de raad is.

In aanvulling op de reactie bij conclusie 3 Zoals vermeld door de onderzoekers is voor budget en personeel al sprake van centrale coördinatie en aansturing. Dit geldt zowel voor het project DOEN als voor de overige maatregelen met een hoog risicoprofiel.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Delft,

 , burgemeester
mr. drs. G.A.A. Verkerk
 , secretaris
drs. T.W. Andriessen i.s.





III NAWOORD

De Delftse Rekenkamer (DRK) heeft met waardering, ook voor de snelheid, kennis genomen van de reactie op de resultaten van de quick scan door het college van burgemeester en wethouders. Op de vraag in deze bestuurlijke reactie ‘wat de betekenis is van het beoogde strategisch afwegingskader’ wordt de volgende duiding gegeven:

DRK constateert dat de bezuinigingsopgave van Delft erg hoog is, ook in vergelijking met andere gemeenten. Daarbij komt dat er vanaf 2011 al veel bezuinigd is. De meest voor de hand liggende maatregelen zijn al genomen. Met uitsluitend efficiëntiemaatregelen en kaasschaven zullen de nieuwe bezuinigingsdoelen naar verwachting niet worden gehaald. Deze omstandigheden vragen om een fundamentele heroverweging van de gemeentelijke taken en ambities. Welke taken worden geschrapt? Welke taken worden gehandhaafd en met welk ambitieniveau? Het beoogde strategische afwegingskader helpt keuzes maken over de kerntaken van de gemeente in een situatie waarin structureel minder financiële middelen beschikbaar zijn, zoals dat ook bij andere gemeenten via bijvoorbeeld een kernta-kendiscussie plaatsvindt. Daarnaast kan dit strategische afwegingskader meer structuur brengen in de ontwikkeling en uitwerking van bezuinigingsmaatregelen.







1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel quick scan

Aanleiding quick scan

De financiën van de gemeente Delft staan in toenemende mate onder druk. Teneinde tot een meerjarig sluitende begroting te komen is in de vorige bestuursperiode al een fors hervormings- en bezuinigingsprogramma in gang gezet van bijna € 57 mln. Van deze € 57 miljoen is tot en met 2014 € 46 miljoen gerealiseerd. Dit betekent volgens de ontwerpbegroting 2015 dat in de periode tot 2018 nog € 11 miljoen van deze bezuinigingsopgave gerealiseerd dient te worden.

Recente inzichten leren dat er met dit pakket nog steeds een tekort blijft. Aanvullende bezuinigingen zijn nodig om de gevolgen van de tegenvallende grondexploitaties bij een aantal grote projecten met Delftse betrokkenheid en de gebiedsontwikkeling Spoorzone op te vangen.

De omvang van de extra bezuinigingen wordt door het College geraamd op een bedrag van € 18 miljoen voor 2018 (ontwerpbegroting 2015). Voor € 12 miljoen zijn voorstellen opgenomen in de ontwerpbegroting. In 2018 resteert dan een tekort van € 6 miljoen.

Doel quick scan

Met het oog op de begrotingsbehandeling eind 2014 wil de DRK bijdragen aan de oordeelsvorming van de raad door het uitvoeren van een quick scan naar de realisatie van de bezuinigingen in de bestuursperiode 2011- 2014¹ en daarmee inzicht verschaffen in de haalbaarheid van de bezuinigingsrichtingen in de bestuursperiode 2014-2018.

Tegen deze achtergrond heeft de DRK de volgende twee vragen geformuleerd:

- (1) Zijn de bezuinigingen uit de bestuursperiode 2011-2014 ook in meerjarig opzicht gerealiseerd?
- (2) Wat is de haalbaarheid van de bezuinigingsvoornemens 2015-2018? Dat wil zeggen wat is de mate waarin de maatregelen in meerjarig perspectief realistisch en uitvoerbaar zijn.

De toegevoegde waarde van de quick scan ligt met name in de koppeling tussen beide vragen: wat kan Delft leren over de haalbaarheid van de bezuinigingsvoornemens 2015-2018

¹ De bestuursperiode loopt van maart 2010 tot maart 2014. Dit rapport richt zich op de begrotingen. Het gaat dan om de begrotingen 2011 – 2014. De bestuursperiode en de begrotingen lopen dus niet helemaal parallel wat betreft jaartal. Voor de overzichtelijkheid gaat deze quick scan uit van de begrotingen en wordt verwezen naar de bestuursperiode 2011 – 2014 en 2015 – 2018.





vanuit (de ervaring met) de realisatie van de bezuinigingen in de vorige bestuursperiode? De terugblik staat met andere woorden in dienst van de vooruitblik.

1.2 Invalshoek van de quick scan en onderzoeksvragen

Invalshoek quick scan

De quick scan kent een zeer beperkte doorlooptijd. Voor het feitelijke onderzoek was krap een maand beschikbaar. Dit is erg kort voor een beoordeling van de complexe bezuinigingstrajecten die vanaf 2011 zijn ingezet en die nog steeds doorlopen. Bovendien zijn er diverse andere onderzoeken die inzicht bieden in de bezuinigingen. Zo is er een begrotingsanalyse ter ondersteuning van de nieuwe bezuinigingsvoorstellen gedaan voor de periode 2015 – 2018 (door JE consultancy). In een begrotingsanalyse worden de baten en lasten van Delft vergeleken met de gemiddelde baten en lasten van een aantal andere, vergelijkbare, gemeenten.

In deze quick scan is gekozen voor een invalshoek die aanvullend is aan andere onderzoeken en trajecten. Dit betekent het volgende:

- De meeste onderzoeken die recentelijk zijn gedaan in opdracht van het college zijn gericht op het vinden van nieuwe bezuinigingsmogelijkheden. Deze quick scan heeft tot doel een overzicht te geven van het bezuinigingsproces tot nu toe, de manier waarop keuzen zijn gemaakt en de type keuzen die zijn gemaakt. Uit dit overzicht kunnen aanbevelingen volgen die de kans op het realiseren van toekomstige bezuinigingen bevorderen.
- Bovendien richt deze quick scan zich op de rol van de gemeenteraad en de verantwoordelijkheid die de gemeenteraad heeft voor de begroting. Deze quick scan is daarom op de hoofdlijnen gericht.
- Gemeenten worden bij onderzoeken vaak vergeleken met andere gemeenten, waarbij de uitkomst van alle besluitvorming en ontwikkelingen leidt tot gemiddelden. Bij rekenkameronderzoek en zo ook in deze quick scan, wordt een normenkader gehanteerd. Deze normen zijn een kader dat de rekenkamer hanteert vanuit haar opvattingen over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Deze quick scan bevat geen oordeel over het beleid van de gemeente Delft en ook niet over de gemaakte keuzen of de nog te maken keuzen. Deze quick scan bevat ook geen oordeel over de financiële positie van Delft of de redenen voor de noodzaak tot bezuinigen.





Wat zijn gerealiseerde bezuinigingen?

De term gerealiseerde bezuinigingen kan op twee manieren worden opgevat. Gerealiseerde bezuinigingen in enge zin houdt de vraag in of de bezuinigingsmaatregelen zijn doorgevoerd en of ze ook het bezuinigingsbedrag hebben opgeleverd. Een dergelijk onderzoek is in deze quick scan niet gedaan. Wel is voor het proces van bezuinigen nagegaan hoe de gemeente bijhoudt of de bezuinigingen zijn gerealiseerd. Aangezien de quick scan geen signalen opleverde dat er verschillen zijn tussen maatregel en realisatie, is met het oog op de korte doorlooptijd het accent verlegd. Bovendien geeft ook het accountantsverslag bij de jaarrekening 2013 aan dat binnen de gemeentelijk organisatie nauwgezet wordt toegezien op de invulling en realisatie van deze bezuinigingen door onder andere de bezuinigingsmonitor, diverse voortgangsrapportages en de structurele overleggen binnen het managementteam omtrent de realisatie van bezuinigingen (zie verder paragraaf 2.4). Een administratief onderzoek past niet in een quick scan die op hoofdlijnen is. Om die reden is, na toetsing van de werking van de monitor, het accent in deze quick scan verlegd naar de tweede opvatting van gerealiseerde bezuinigingen; de gerealiseerde bezuinigingen in brede zin. Dit houdt de vraag in of de bezuinigingen toekomstbestendig zijn. Is bij de bezuinigingen voldoende rekening gehouden met wettelijke taken? Zijn er technische bezuinigingen toegepast die alleen een verschuiving van de lasten naar de toekomst betekenen? Zijn er dubbelingen in bezuinigingsvoorstellen?

Onderzoeksvragen

Deze quick scan heeft tot doel een overzicht te geven van het bezuinigingsproces tot nu toe, de manier waarop keuzen zijn gemaakt en de type keuzen die zijn gemaakt. Dit met als doel om te onderzoeken of de bezuinigingen uit de bestuursperiode 2011-2014 in meerjarig opzicht zijn gerealiseerd. En vervolgens om na te gaan wat dit betekent voor de bezuinigingsvoornemens 2015-2018. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn de bezuinigingen uit de bestuursperiode 2011- 2014 in meerjarig opzicht gerealiseerd?
 - a. Hoe zag het bezuinigingsproces eruit? is het duidelijk hoeveel er in totaal om welke reden wordt bezuinigd? Op welk jaar hebben de bezuinigingsmaatregelen betrekking en is de maatregel onderdeel van een reeks of betreft het eenmalige activiteit? Is duidelijk waarop wordt bezuinigd?
 - b. Waar is op bezuinigd? Hoe zijn de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk verdeeld en wat is de verhouding tussen de hoofdstukken? Zijn er inhoudelijke keuzen gemaakt en zijn die in de documenten aan de raad opgenomen?
 - c. Hoe is bezuinigd? Hoeveel en hoe is bezuinigd op personeel? Op subsidies? Op vastgoed enzovoorts? Wat was de onderbouwing (rekenregel, onderzoek, enzovoorts)?





Wat is de duurzaamheid van de bezuinigingen? Komen de bezuinigde posten misschien later weer terug (bijvoorbeeld bij uitgestelde investeringen)?

2. Wat is de haalbaarheid van de bezuinigingsvoornemens 2015- 2018?
 - a. Hoe ziet het nieuwe bezuinigingstraject eruit? Wat betreft het proces? De keuze waarop wordt bezuinigd? Hoe wordt bezuinigd?
 - b. Wat is de relatie tussen de bezuinigingsvoornemens 2015 – 2018 (onderzoeksvraag 2a) en de bezuinigingen 2011 – 2014? (onderzoeksvraag 1)? Waar is er een risico van bijvoorbeeld dubbeltellingen?
 - c. Voor wat voor bezuinigingsopgaven stonden (2011- 2014) en staan (2015-2018) enkele andere vergelijkbare gemeenten en enkele gemeenten die voor een forse bezuinigingsopgave stonden?

Normenkader DRK

Deze vragen zijn in het normenkader van de DRK nader uitgewerkt. Het normenkader bestaat uit 20 normen geclusterd in vier onderdelen:

- I. Het begrotingsproces. In dit onderdeel wordt vooral procedureel gekeken naar de bezuinigingen; is het duidelijk hoeveel er in totaal om welke reden wordt bezuinigd? Is het duidelijk waarop wordt bezuinigd?
- II. De bezuinigingen per begrotingshoofdstuk. Het gaat dan om de vraag: waar wordt op bezuinigd? Hoe zijn de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk verdeeld en wat is de verhouding tussen de hoofdstukken?
- III. Type bezuinigingen. Het gaat dan om de vraag: hoe wordt bezuinigd? Hoe duurzaam zijn de bezuinigingen? Per kostensoort (personeel, inhuur, subsidies, locaties enz.) wordt gekeken naar de manier waarop is of wordt bezuinigd.
- IV. Vergelijking met andere gemeenten. Het gaat dan om de vraag: wat karakteriseert de Delftse situatie?

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de normen. In bijlage 1 zijn de normen opgenomen.

1.3 De onderzoeksmethode

Deze quick scan bestaat uit drie typen onderzoeksactiviteiten:

- Desk research documenten Delft. Deze quick scan richt zich in de eerste plaats op de stukken aan de gemeenteraad. Daarnaast zijn interne documenten bekeken. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.





- Interviews: een gesprek per organisatieonderdeel (9 gesprekken) en gesprekken met trekkers van het bezuinigingstraject (HRM, GBO Geld, DOEN²). Gezien de doorlooptijd en omdat er een nieuwe raad en een nieuw college is, is ervoor gekozen om alleen met ambtenaren een gesprek te hebben. Alle geïnterviewden waren op korte termijn bereid tot medewerking en de gesprekken waren prettig en constructief. De lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 3.
- Een vergelijking met de bezuinigingsopgaven van andere gemeenten vanuit met name de begrotingen van deze gemeenten. Ook deze lijst met geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.

1.4 Opbouw rapportage

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 staan de bezuinigingen in de periode 2011 – 2014 centraal. In hoofdstuk 2 gaat het om het bezuinigingsproces (onderzoeksvraag 1a). In hoofdstuk 3 wordt in gegaan op de vraag waarop is bezuinigd (onderzoeksvraag 1b) en in hoofdstuk 4 op de vraag hoe is bezuinigd (onderzoeksvraag 1c).

Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de bezuinigingen in enkele andere gemeenten (onderzoeksvraag 2c) en is daarmee een intermezzo.

In hoofdstuk 6 staan de bezuinigingsvoornemens 2015 – 2018 centraal. Het gaat dan vooral om de vraag hoe deze bezuinigingsvoornemens zich verhouden tot de bezuinigingen die in de periode 2011 – 2014 zijn ingezet (onderzoeksvraag 2a en 2b).

De bevindingen zijn samengevat tot conclusies en voorzien van aanbevelingen, die voor de lezer met weinig tijd zelfstandig valt te lezen.

² Een ambtelijk team heeft als opdracht voorstellen voor € 5,3 miljoen aan bezuinigingen op het apparaat te doen vanaf 2015.





2 HET BEZUINIGINGSPROCES DELFT 2011 - 2014

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 1a centraal, dat is: *‘hoe zag het bezuinigingsproces van 2011 – 2014 eruit?’* De quick scan richt zich op de begrotingen 2011 – 2014. Echter ook het jaar 2011 begon niet zonder bezuinigingstaakstelling uit het verleden. Deze opgaven waren echter beperkter. Daar wordt niet verder op ingegaan.

Onderzoeksvraag 1a is onderverdeeld in de vragen:

- Is het duidelijk wat de bezuinigingsopgave is? (paragraaf 2.2)
- Hoe verliep het bezuinigingstraject? En wat was daarbij de rol van de raad? (paragraaf 2.3)
- Hoe is gerapporteerd aan met name de raad? (paragraaf 2.4)

Bij deze onderzoeksvraag hoort onderdeel I van het normenkader van de DRK. Onder onderdeel I vallen de normen 1 tot en met 10. In de paragrafen worden telkens één of twee normen genoemd en vervolgens besproken voor de gemeente Delft. Ieder onderdeel wordt afgesloten met een bevinding voor de desbetreffende norm voor de gemeente Delft.

2.2 De bezuinigingsopgave

Het te bezuinigen bedrag

Norm 1a. Het is duidelijk voor raadsleden hoeveel er in totaal in het begrotingsjaar en in de meerjarenraming moet worden bezuinigd. Dit wordt in de begroting of een afzonderlijke raadsnota aangegeven.

Voor het bepalen van de bezuinigingsopgave van een gemeente en voor een vergelijking van deze opgave met andere gemeenten is het van belang in te gaan op de term ‘te bezuinigen bedrag’.

In de Gemeentewet is bepaald dat de begroting van een gemeente sluit, dat wil zeggen: de baten en de lasten zijn gelijk of de baten zijn hoger dan de lasten. Daarnaast zijn gemeenten verplicht een meerjarenraming te maken. In de meerjarenraming worden voor de drie jaar na het begrotingsjaar de baten en de lasten geraamd. Ook deze raming moet sluiten. Uit deze eis tot een sluitende meerjarenraming volgt dat niet alleen de baten en lasten voor het begrotingsjaar met elkaar in evenwicht moeten zijn, maar ook de meerjarenraming





moet sluiten. Dit betekent onder andere dat er tegenover structurele lasten structurele baten moeten staan³.

Indien een gemeente begroot dat de lasten structureel stijgen en/of de baten structureel dalen, moet er ook naar structurele oplossingen worden gezocht; oplossingen die leiden tot minder lasten of meer baten voor de jaren die in de meerjarenraming zijn opgenomen. Voor een incidentele tegenvaller (een tegenvaller die bijvoorbeeld één of twee jaar betreft) kan wel een incidentele meevaller worden gezocht. In paragraaf 2.3 wordt verder ingegaan op het structurele karakter van een bezuiniging.

Het is bij gemeenten gebruikelijk gedurende een periode waarin bezuinigingen nodig zijn de baten en lasten te ramen en daarnaast aan te geven wat de geraamde bezuiniging is. Bijvoorbeeld: de baten zijn 100, de lasten 120 en de benodigde bezuinigingen 20. Indien het doel van 20 bezuinigen is gehaald op een structurele manier (zoals door het stoppen van een taak en/of het laten afvloeien van medewerkers), kan de bezuiniging indalen⁴. De lasten worden in dit voorbeeld dan 100 en de nog benodigde bezuiniging 0. De baten en lasten zijn dan weer in evenwicht; dit kan worden gezien als een nieuwe situatie. Echter, soms kan het van belang zijn bezuinigingen voor een langere periode bij te houden, bijvoorbeeld om inzicht te geven in de totale opgave van een periode.

Leeswijzer tabel 1

Tabel 1a) Iedere rij geeft het te bezuinigen bedrag, zoals opgenomen in de begroting van dat jaar. De eerste rij geeft voor de jaren 2011 tot en met 2014 het te bezuinigen bedrag, zoals opgenomen in de begroting van 2011. De drie rijen eronder geven eveneens het te bezuinigen bedrag voor het begrotingsjaar zelf en de drie jaren erna, zoals genoemd in de begrotingen van 2012 tot en met 2014. Het te bezuinigen bedrag voor het begrotingsjaar is vet gemaakt.

Tabel 1b) geeft het te bezuinigen bedrag als percentage van de totale lasten voor bestemming. Het gaat dan telkens om de lasten, zoals opgenomen in de begroting van dat jaar voor het begrotingsjaar zelf en de meerjarenraming.

³ Dit wordt ook wel een materieel of duurzaam evenwicht genoemd.

⁴ Het indalen van een bezuiniging betekent dat een bezuiniging structureel gerealiseerd is en daarmee van de begroting verdwijnt.





Tabel 1 bezuinigingsopgave Delft 2011 – 2014

1a. De bezuinigingsopgave (x 1.000.000)

Begroting	Bezuinigingsopgave						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2011	8	18	24	30			
2012		22	28	35	35		
2013			38	44	45	45	
2014				44	51	54	57

1b. De bezuinigingsopgave als percentage van de totale lasten voor bestemming

Begroting	Percentage						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2011	2,2	4,7	8,1	10,5			
2012		7,0	9,3	11,1	12,1*		
2013			11,5	12,7	16,1*	15,6	
2014				14,3	17,2*	14,4	20,2

*In sommige jaren is het percentage extra hoog, omdat de geraamde lasten laag zijn in verband met de geraamde afsluiting van de Harnaschpolder.

De bezuinigingsopgave van Delft, zoals gepresenteerd in de begrotingen van de periode 2011 – 2014, is samengevat in tabel 1a. De begroting 2011 – de eerste van het vorige college – kent een nieuwe grote bezuinigingsopgave. In deze opgave zijn de niet-gerealiseerde bezuinigingen uit de vorige periode meegenomen; dat is €1,5 miljoen voor 2011 en 2012 en € 1,4 miljoen voor 2013 en 2014. Dat wil zeggen dat bij de bezuinigingen voor 2011 een nieuw beeld is opgemaakt. Alles wat is gerealiseerd in het verleden is ‘ingedaald’ en wat nog open stond is opgenomen in de nieuwe bezuinigingsopgave.

Voor de begrotingen 2012, 2013 en 2014 is de bezuinigingsopgaven telkens verhoogd. Ieder jaar kwam er een te bezuinigen bedrag bij; dat is opgeteld bij de bezuinigingen die al liepen, ongeacht of die zijn gerealiseerd of niet. Dat is de wijze waarop het te bezuinigen bedrag is gepresenteerd in de begrotingen in de periode 2011 – 2014.

Bevinding norm 1a Delft)

Het is zichtbaar in de begroting wat het te bezuinigen bedrag is. Wat is gerealiseerd en wat nog moet worden gerealiseerd staat ook toegelicht (zie paragraaf 2.3). Het laten staan van het totale te bezuinigen bedrag – dus het niet laten indalen van gerealiseerde bezuinigingen –





maakt enerzijds helder wat de totale opgave in een periode is. Anderzijds is het minder duidelijk wat de betekenis van de gerealiseerde bezuinigingen voor het nog te bezuinigen bedrag is (in paragraaf 2.4 wordt verder ingegaan op de rapportages over de bezuinigingen).

Bijstellingen van het te bezuinigen bedrag

Norm 1b. Het te bezuinigen bedrag wordt gemiddeld niet vaker dan 1x per jaar aangepast.

Het proces voor de bepaling van het te bezuinigen bedrag is in de gemeente Delft als volgt. In de kaderbrief in het voorjaar maakt de gemeente Delft het meerjarenbeeld op. De afgelopen jaren heeft dit telkens geleid tot de conclusie dat er minder baten zijn, bijvoorbeeld vanwege rijksbezuinigingen (zie paragraaf 2.3) en/of hogere lasten. Hierdoor moest er worden bezuinigd, dat wil zeggen de baten structureel verhoogd en/of de lasten structureel verlaagd. Vervolgens worden bij het te bezuinigen bedrag passende bezuinigingsvoorstellen gemaakt die worden opgenomen in de begroting die in het najaar wordt gepresenteerd. Er zijn kleine varianten hierop. Zo is het bedrag in de begroting soms een actualisatie ten opzichte van de kaderbrief. Het bijstellen van het te bezuinigen bedrag en het invullen van de bezuinigingsvoorstellen is daarmee een jaarlijks proces geworden. Ook in tabel 1 is zichtbaar dat het te bezuinigen bedrag jaarlijks wordt aangepast.

De frequentie van de bijstellingen is van belang in combinatie met de omvang van de bezuinigingen. Een beperkte eenmalige bezuinigingstaakstelling, die niet te vaak wordt bijgesteld kan veelal worden opgelost met ‘kaasschaven’, lucht uit de begroting halen en andere maatregelen. Frequent bijstellen en/of een omvangrijke bezuinigingsdoelstelling vraagt veelal om een strategie, bijvoorbeeld een kerntakendiscussie of een toekomstscenario. Een exacte norm voor wanneer een strategie wenselijk is, is er niet. De zwaarte van de bezuinigingen hangt ook af van de startsituatie van de gemeente: was de startsituatie relatief goed, bijvoorbeeld vanwege verkoop van aandelen of winsten uit de grondexploitatie dan is er meer ruimte voor eenvoudigere bezuinigingsmethoden. Was de startsituatie al relatief zwak, dan is er sneller behoefte aan strategie.

De gemeente Delft past het te bezuinigen bedrag jaarlijks aan. Het totale te bezuinigen bedrag als percentage van de lasten (voor bestemming) wordt in tabel 1b gegeven⁵. In het algemeen wordt een percentage van 10% of hoger in ieder geval als zwaar gezien. In hoofd-

⁵ Gegeven wordt een percentage van de totale lasten in plaats van een bedrag per inwoner. Dit omdat de grootte van de bezuiniging per inwoner ook in verhouding dient te worden gezien met het totale bedrag aan lasten per inwoner. Dit bedrag verschilt per gemeente.





stuk 5 (tabel 7) zijn percentages opgenomen voor andere gemeenten. Dit laat zien dat de bezuinigingsopgave in Delft relatief omvangrijk is.

Bevinding norm 1b Delft)

Het te bezuinigen bedrag wordt 1x per jaar en soms vaker aangepast. Het te bezuinigen bedrag is groot (vanaf de begroting 2012 meerjarig groter dan 10%) als percentage van de totale lasten. Dit reeds vanaf 2011. Dit maakt dat een bezuinigingsstrategie vermoedelijk wenselijk is (zie verder paragraaf 2.3).

Oorzaak te bezuinigen bedrag

Norm 2. Er is aangegeven waar het te bezuinigen bedrag door wordt veroorzaakt (per wijziging van het totale te bezuinigen bedrag).

Tabel 2 Oorzaken te bezuinigen bedrag

Begroting	Genoemde redenen bezuinigen
2010	▪ Intensiveringen ▪ Tegenvallende inkomsten uit het gemeentefonds en BTW-compensatiefonds; ▪ Wegvallende precario-opbrengsten; ▪ Structurele tegenvaller in de rentelasten; ▪ Toevoegen stelpost voor kapitaallasten (dekkingsbron geldt voor de uitbreidingsinvesteringen).
2011	▪ Ambities Delft; ▪ Minder inkomsten vanuit het rijk / rijksbezuinigingen; ▪ Gevolgen crisis: b.v. uitvoering Wet Werk en Bijstand; ▪ Oude taakstellingen, besparingsverlies Europese gelden, amendementen programmabegroting OZB.
2012	▪ Extra rijksbezuinigingen op de SW-bedrijven; ▪ Enkele restanten van oude taakstellingen.
2013	▪ Ruimte creëren voor ambities als creatieve, duurzame en gastvrije stad; ▪ Anticipatie aanvullende rijksbezuinigingen.
2014	▪ Kortingen als gevolg van het regeerakkoord (kabinet Rutte II); ▪ Efficiencytaakstellingen van het rijk in het Sociaal domein (buiten de 'reguliere' bezuinigingen gehouden); ▪ Lokale ontwikkelingen.

Zoals hierboven aangegeven, wordt in de kaderbrief het te bezuinigen bedrag geraamd. Ook wordt aangegeven waardoor het te bezuinigen bedrag wordt veroorzaakt. In tabel 2





worden de redenen samengevat voor de periode 2011 – 2014. Het jaar 2010 is meegenomen, vanwege een mogelijke doorwerking naar de periode 2011 – 2014. De oorzaak wordt benoemd. Het gaat daarbij in de eerste plaats vaak om een doorvertaling van de bezuinigingen vanuit het rijk. In de tweede plaats betreft het de eigen situatie, zoals prioriteiten en de lokale situatie. Bezuinigingen vanuit het rijk betreffen alle gemeenten. Alle gemeenten zijn geconfronteerd met grote bezuinigingsopgaven. De eigen situatie kan redenen geven waarom Delft anders is dan andere gemeenten of juist niet. Dit wordt niet duidelijk uit de beschrijving. In hoofdstuk 5 wordt een vergelijkbare analyse gemaakt van de omschrijving van de oorzaak van de bezuinigingen door enkele andere gemeenten. Zij beschrijven de oorzaken van bezuinigingen op een manier vergelijkbaar met Delft.

De begroting bevat ook telkens de investeringen, het risicoprofiel en het weerstandsvermogen van de gemeente Delft. Dat is relevant omdat vanuit het risicoprofiel wordt afgeleid wat het weerstandsvermogen dient te zijn. Omdat het weerstandsvermogen diverse jaren dient te worden aangevuld, heeft dit gevolgen voor de begroting; een storting in de algemene reserve betekent dat er minder kan worden uitgegeven.

Bevinding norm 2 Delft)

Er wordt een oorzaak gegeven voor de bezuinigingsopgave van Delft. Deze oorzaak is globaal beschreven. Er wordt alleen algemeen duidelijk wat de lokale oorzaken zijn van de bezuinigingsopgave. De manier van het aangeven van de oorzaken is vergelijkbaar met andere gemeenten.

2.3 De bezuinigingstrajecten

Proces bezuinigingstraject

Norm 3. Er is een bezuinigingsplan, waarin helder is hoe het college tot een bezuinigingsvoorstel is gekomen. Helder is vastgelegd waar de raad mee heeft ingestemd. De taken, verantwoordelijkheden en rollen rondom het bezuinigingsproces zijn eenduidig benoemd.

In de periode 2011 –2014 is ieder jaar een nieuw bezuinigingstraject gestart. Geen van de oude trajecten is officieel afgerond, c.q. de bezuinigingsopgaven zijn niet ingedaald (zie onder norm 1a).

Globaal lopen de trajecten als volgt (de volgorde kan verschillen):

- In het voorjaar wordt een tekort geconstateerd;
- Er is een algemeen afwegingskader voor bezuinigingen;
- Er zijn ambtelijke trajecten om voorstellen te maken;





- De voorstellen worden verzameld en globaal gecontroleerd;
- Voorstellen worden met de wethouder besproken, en vervolgens met het college;
- De voorstellen gaan, samen met de begroting, naar het college;
- De conceptbegroting, inclusief bezuinigingsvoorstellen, gaan naar de raad;
- De raad stelt de begroting, inclusief de voorstellen (en na amendementen) vast;
- De voorstellen worden nader uitgewerkt en ingevuld. Afhankelijk van met name de complexiteit geeft dat aanleiding tot bijstellingen;
- Indien relevant, wordt in een nota aan de raad aangegeven hoe de nadere invulling eruit ziet. Dat is bijvoorbeeld voor parkeren, subsidies en erfgoed het geval.

Hoe de voorstellen tot stand komen binnen de ambtelijke organisatie varieert enigszins. In 2011 werd per doelstelling en per portefeuille een taakstelling aan de wethouders opgelegd. Deze taakstelling was maatgevend. Binnen die taakstelling werd naar bezuinigingen gezocht. 2011 wordt als de eerste grote bezuinigingsronde beschouwd. Er waren weliswaar bezuinigingen geweest in de periode 2008 – 2011, maar die waren beperkter. Hierdoor was het vinden van bezuinigingen in 2011 relatief gemakkelijk.

Het bezuinigingstraject van 2012 wordt procesmatig niet als een nieuw traject gezien; er waren wel extra maatregelen nodig, maar die zijn in wezen bij het traject uit 2011 gevoegd.

In 2013 was de tweede grote ronde. In deze ronde is gewerkt met ateliers, dat wil zeggen discussies tussen organisatieonderdelen met als doel elkaar aan te vullen met ideeën.

In 2014 was de derde grote ronde. In deze ronde werd ook met ateliers gewerkt. De ambtenaren werden daarbij ondersteund bij het zoeken naar mogelijkheden door een extern bureau.

In totaal (inclusief 2012) zijn zo 365 maatregelen bedacht, waarvan enkele grote en vele kleine (zie hoofdstuk 3).

De bezuinigingsmogelijkheden zijn met name ambtelijk verzameld en met de wethouder en het college afgestemd. Bij de begroting vindt er discussie met de raad plaats en worden de voorstellen al dan niet aangenomen. De rol van de raad beperkt zich daarmee tot de budgetverantwoordelijkheid in enge zin; het vaststellen van een sluitende begroting en/of sluitende meerjarenraming. Daarnaast wordt de raad, via nota's, eventuele nadere invullingen voorgelegd, veelal als onderdeel van andere (beleids)beslissingen over het onderwerp. Dit betekent dat de afstand van de raad tot het proces van de bezuinigingen vrij groot kan zijn. Dit kan er dan weer toe leiden dat de raad de consequenties van de bezuinigingen niet goed of niet voldoende kan inschatten. Binnen de ambtelijke organisatie wordt verschillend gedacht over de afstand van de raad tot het bezuinigingsproces. Volgens een aantal geïnterviewden is de afstand van de raad tot de bezuinigingen en de betekenis ervan groot.





Anderen vinden deze afstand wel meevallen. Het maakt vermoedelijk ook uit welk onderwerp het betreft.

De invulling van de rollen van ambtenaar, college en raad in Delft is helder. Het is een afstandelijke invulling. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad op afstand staat van de ambtenaren en het college. Een dergelijke invulling volstaat veelal voor een beperkt bezuinigings-traject en komt bij veel gemeenten voor. In sommige gemeenten is er echter, gezien de grootte van de bezuinigingsopgave, ook gekozen voor trajecten waarbij met het college en met de raad wordt gediscussieerd over de toekomst van de gemeente ten einde fundamentele keuzen te maken voor de toekomst van de gemeente (voor voorbeelden zie hoofdstuk 5). De rolverdeling in het bezuinigingstraject loopt dus niet overal op de wijze, zoals in Delft. In het algemeen geldt: hoe groter het traject (zie onder norm 1b), hoe meer politieke betrokkenheid nodig is om fundamentele keuzen te maken.

Bevinding norm 3 Delft)

Er is een bezuinigingsplan. De voorstellen worden ambtelijk gemaakt en met het college besproken en vervolgens door het college geaccordeerd. De voorstellen staan in de begroting; alle maatregelen zijn afzonderlijk opgenoemd. De raad stelt de begroting en bezuinigingsvoorstellen vast. De invulling van de rol van de raad beperkt zich tot het noodzakelijke. De afstand tussen de raad en college en organisatie is daarmee groot wat betreft de bezuinigingen. Er is niet gekozen voor een sterkere betrokkenheid van de raad bij de bezuinigingen; dit is niet voorgesteld door het college noch door de raad.

Onderbouwing bezuinigingsvoorstellen

Norm 4. Het is duidelijk hoe de bezuinigingsvoorstellen zijn onderbouwd: per maatregel, per subdoelstelling en per hoofdstuk is de onderbouwing aangegeven.

Norm 5. De onderbouwingen per maatregel, subdoelstelling en per hoofdstuk zijn met elkaar verbonden (de bezuinigingen zijn van operationeel niveau, naar tactische en strategisch niveau vertaald of omgekeerd).

Gemeenten kennen in het algemeen de volgende structuur:

- een algemene strategie; deze is globaal en vrij abstract
- programma's en subprogramma's (in Delft hoofdstukken en doelstellingen genoemd) voor de sturing van de raad
- producten voor de sturing van het college
- (sub)producten voor de sturing van de organisatie

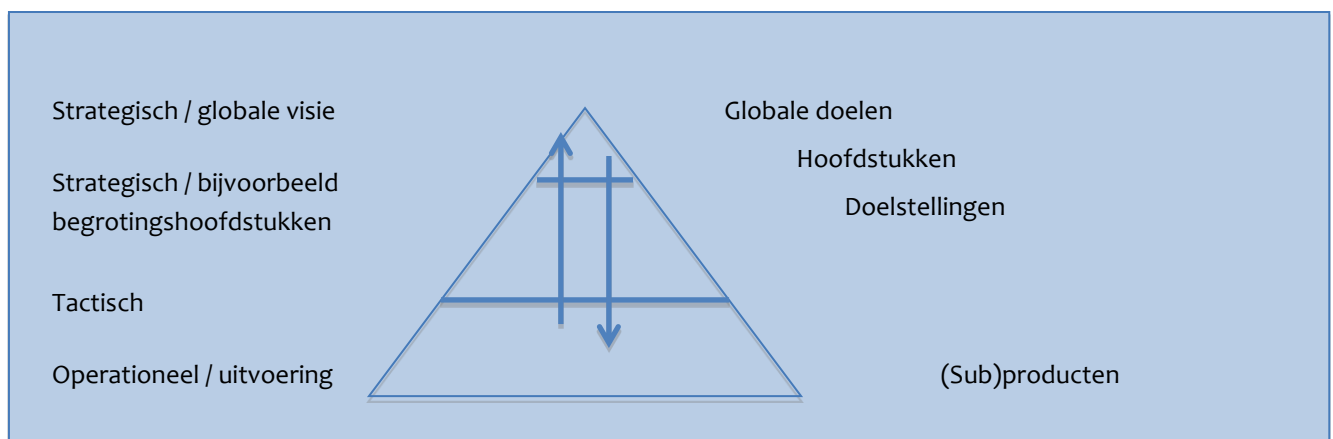
Deze niveaus zijn met elkaar verbonden. In figuur 1 wordt dit geïllustreerd.





Deze structuur is niet alleen voor de begroting en onderliggende documenten relevant, maar ook voor bijvoorbeeld het beleid. De termen strategisch, tactisch en operationeel duiden deze niveaus meer in het algemeen. Daarom worden bij norm 5 deze termen gebruikt.

Figuur 1 illustratie norm 5



Voor de grote bezuinigingstrajecten in Delft is in de begroting een afwegingskader gegeven door het college. In tabel 3 wordt daar een overzicht van gegeven. Bij de bezuinigingsvoorstellen van 2011 is de indeling in de verschillende thema's, zoals opgenomen in tabel 3, expliciet gebruikt bij het presenteren van de bezuinigingsvoorstellen in de begroting van 2011. Bij de andere trajecten is er niet expliciet gebruik gemaakt van het afwegingskader bij het duiden van de voorstellen. Het afwegingskader dat is gegeven is telkens vrij globaal. In de praktijk zijn iedere ronde de gemeentelijke taken doorgelopen en is gezocht naar wat zou kunnen. Daarbij spelen de wettelijke normen een rol voor het bepalen van een minimum, evenals de prioriteiten uit het coalitieakkoord. Per bezuinigingstraject is het nalopen van opties steeds verder aangescherpt, volgens de geïnterviewden.

In de begroting worden de maatregelen – veelal als bijlage bij de begroting – allemaal opgesomd. De onderbouwing van de voorstellen bestaat met name uit een beschrijving wat de bezuiniging inhoudt. In de begrotingshoofdstukken wordt ook ingegaan op de bezuinigingen. De mate van toelichting wisselt.

De bezuinigingen tellen financieel van maatregel op naar begrotingsdoelstelling, begrotingshoofdstuk en totale begroting. Een beleidsmatige koppeling van maatregel naar begrotingsdoelstelling, begrotingshoofdstuk en begroting is moeilijker te vinden in de begro-





tingsstukken. Op detailniveau zijn de maatregelen te vinden. Bij de doelstellingen komen de maatregelen veelal ook terug, maar er is geen afzonderlijke beschrijving of analyse van de impact van de bezuinigingen op de begrotingshoofdstukken of doelstellingen. In een kadernota is hier wel een keer aandacht aan besteed, maar regulier wordt er niet op deze manier gerapporteerd. Een dergelijke analyse is overigens niet eenvoudig, maar wel van belang voor sturing. Ook moet deze analyse niet te ingewikkeld worden opgevat. Het gaat niet, ten minste niet overal, om het meten of kwantitatief maken van maatschappelijke effecten. Wel gaat het enerzijds om het concreet maken van globale uitgangspunten, zoals 'de samenleving meer betrekken' en anderzijds om het minder gedetailleerd maken van maatregelen, zoals een fte minder voor een bepaalde taak.

Tabel 3 Afwegingskader trajecten

Traject	Afwegingskader
2008 -2011	Voor de invulling van de taakstelling 2008-2011 is onderscheid gemaakt naar vier thema's: ▪ Efficiencyverbetering van werkprocessen in de organisatie en bedrijfsvoering en verlaging van materiële budgetten; ▪ Vermindering van bestaand beleid; ▪ Reëel plannen en ramen van (uitgaven uit) reserves; ▪ Verhoging van gemeentelijke inkomsten.
2011	Voor elk beleidsveld worden de volgende mogelijkheden afgewogen om kosten terug te dringen: ▪ Het versoberen van beleid; ▪ Minder beleidsontwikkeling en meer uitvoering; ▪ Het profijtbeginsel toepassen of taken overlaten aan eigen verantwoordelijkheid; ▪ Onderdelen of instellingen verzelfstandigen of werkzaamheden bundelen met andere gemeenten; ▪ De bedrijfsvoering efficiënter uitvoeren; ▪ Het verminderen van regeldruk en administratieve lasten; meer cofinanciering van derden.'
2012	-





2013	Er zijn vier sporen benoemd waarlangs het college deze bezuinigingen verder uitwerkt naar de begroting 2013-2016: I. Anders doen ▪ Regionale organisatie van voorzieningen en taken: ▪ Verder ontwikkelen van de regieorganisatie: ▪ Risicobeheersing II. Inkomsten verhogen III. Ambities bijstellen IV. Beëindigen (dan wel verminderen) voorzieningenaanbod
2014	Niet wettelijke taken worden in beginsel losgelaten, tenzij deze aantoonbaar bijdragen aan innovatieve stad en/of de sociale visie (participatiesamenleving). De gemeentelijke inzet wordt bepaald vanuit de doelen die Delft wil bereiken. Besparingen worden vooral gevonden door slim bundelen, combineren en gerichte inzet plegen. Daarnaast wordt meer gebruik gemaakt van het organisatievermogen van de samenleving zelf.

Een beleidsmatigere analyse op doelstellingsniveau kan input zijn voor een strategie, zoals een toekomstbeeld waar Delft naartoe wil groeien. De strategische analyse beperkt zich – wat de bezuinigingen betreft – tot de constatering van het te bezuinigen bedrag, de invulling ervan (op maatregeleniveau) en een indicatie van de mate waarin de bezuinigingen worden gehaald. De betekenis van continue bezuinigen krijgt beperkt aandacht.

Bevinding norm 4 Delft)

De keuze voor de maatregelen is globaal onderbouwd voor de begroting in zijn geheel (zie tabel 3). De maatregelen zijn ambtelijk verzameld. De onderbouwing bestaat met name uit een beschrijving van wat de maatregel inhoudt.

Bevinding norm 5 Delft)

De bezuinigingsvoorstellen zijn per maatregel opgenomen in de begroting en in ieder geval financieel doorvertaald naar de doelstelling, het begrotingshoofdstuk en de totale begroting. De beleidsmatige doorvertaling is op hoofdlijnen.

Structureel karakter bezuinigingen

Norm 6. Het is duidelijk of de bezuinigingen incidenteel of structureel zijn. In de meerjarenraming eindigt het laatste jaar met alleen structurele bezuinigingen.

Norm 7. Er is rekening gehouden met frictiekosten van de bezuinigingen.

Bij de bezuinigingen wordt ingezet op structurele maatregelen. In de bezuinigingsmonitor (zie paragraaf 2.4) wordt beperkt bijgehouden of maatregelen structureel of incidenteel





zijn ingevuld. Incidenteel invullen gebeurt met name als een structurele invulling langer op zich laat wachten dan gepland. Bijvoorbeeld wanneer samenwerking met een andere gemeente wordt gezocht voor het behalen van schaalvoordelen kan het voorkomen dat het langer duurt om de samenwerking te onderzoeken en te regelen. Het is in de eerste plaats aan het desbetreffend organisatieonderdeel en de wethouder om een alternatieve (tijdelijke) invulling te zoeken. De bezuiniging wordt dan wel als structurele taakstelling ingeboekt, ook als deze het eerste jaar of de eerste jaren incidenteel wordt ingevuld. De bezuinigingsmonitor is zo ingericht dat de meerjarenraming wel sluit met structurele maatregelen. Bovendien geven de geïnterviewden aan dat de begrotingsdiscipline, sinds de start van de bezuinigingen, groot is. Dit houdt onder andere in dat het voor geïnterviewden duidelijk is hoeveel ze structureel moeten bezuinigen en dit ook kunnen invullen met concrete maatregelen.

In de begroting is niet altijd duidelijk wat incidenteel is ingevuld en wat structureel. In sommige begrotingen staat wel expliciet aangegeven of een bezuiniging incidenteel is ingevuld, maar in andere begrotingen niet.

Met frictiekosten (het flankerend budget) is vanaf het begin rekening gehouden. Er is een budget, waarvan personeelskosten worden betaald van medewerkers die bovenformatief zijn geworden vanwege de bezuinigingen, evenals trajecten om de mobiliteit te bevorderen. Daarnaast wordt dit budget ook gebruikt voor ontwikkeling van de organisatie, bijvoorbeeld voor onderzoeken om de haalbaarheid van bezuinigingen te bepalen. Ook kosten voor het aanpassen van processen vallen hieronder. In het algemeen geldt dat een grote bezuinigingsopgave alleen kan worden gehaald met ingrijpende maatregelen. Dergelijke maatregelen betekenen vaak dat er in eerste instantie kosten worden gemaakt. Door goed rekening te houden met frictiekosten worden daarom de mogelijkheden voor substantiële bezuinigingen vergroot.

Bevinding norm 6 Delft)

Er wordt gestuurd op structurele bezuinigingen. In de beginjaren van een bezuinigingsmaatregelen kunnen deze incidenteel zijn ingevuld. Een bezuiniging telt pas als meerjarig gerealiseerd als duidelijk is hoe de maatregel structureel is ingevuld.

Bevinding norm 7 Delft)

Er is rekening gehouden met frictiekosten (flankerend budget). Dit maakt grotere stappen in het bezuinigingstraject mogelijk.





2.4 Rapportages over de bezuinigingen

De bezuinigingsmonitor

Norm 8. Er wordt binnen de organisatie periodiek gemonitord hoe de bezuinigingen verlopen.

Vanuit GBO Geld wordt een bezuinigingsmonitor bijgehouden. In deze monitor wordt op maatregelniveau gemonitord of de bezuinigingen worden gehaald. Daarbij wordt bijgehouden vanuit welk bezuinigingstraject de bezuiniging komt, op welk jaar de bezuiniging betrekking heeft en of de bezuiniging wordt gerealiseerd.

Uit de quick scan komen enkele aandachtspunten bij de monitor naar voren. Bij het toerekenen van bezuinigingen is er een aandachtspunt, bijvoorbeeld bezuinigingen van digitalisering van dienstverlening kan neerslaan bij dienstverlening, maar ook bij de ondersteunende dienst (GBO). Doordat een bezuiniging op twee organisatieonderdelen betrekking heeft is er een risico van dubbeltelling. Dit risico is bij met name bedrijfsvoering en bij vastgoed een aandachtspunt. Tot nu toe zijn dubbeltellingen beperkt voorgekomen. Voor de nieuwe bezuinigingen is het voor geïnterviewden niet helemaal duidelijk hoe dubbeltellingen kunnen worden voorkomen (zie hoofdstuk 6).

Een ander aandachtspunt is dat de monitor maatregelen benoemt, zoals deze oorspronkelijk zijn voorgesteld. Indien de maatregel verandert van invulling, verandert de naamgeving niet of in een laat stadium. De reden hiervoor is dat helder is dat een ‘vervallen’ maatregel vervangen moet worden door een andere.

Daar komt bij dat vanuit de trajecten vanuit de begroting wordt gewerkt; per bezuinigingstraject worden voorstellen gedaan met daaraan bedragen gekoppeld. Sommige organisatieonderdelen werken echter meer vanuit een nieuw beeld van het organisatieonderdeel. Bijvoorbeeld, bij bedrijfsvoering of erfgoed is er een beeld van de toekomstige organisatie. Bij dit beeld hoort een budget waarin de bezuinigingen zijn meegenomen. De bezuinigingen zijn aan dit beeld gekoppeld en daardoor niet altijd direct tot de jaarschijven terug te brengen; de organisatieonderdelen vullen dan de bezuinigingsdoelstelling in die ieder jaar ophoogt, maar waaraan continue wordt gewerkt.

Ter illustratie: stel afdeling x heeft als budget in 2016 € 100. Dit budget kan het budget van 2011 zijn (€ 130) minus de bezuinigingen van € 30 van afgelopen jaren en van 2015. De afdeling heeft een plan voor de toekomstige manier van werken, het niveau van de taken en het aantal fte dat daarvoor nodig is. Het is dan niet relevant waar de bezuiniging van € 30 uit voortkomt; of dit uit 2 of 3 jaren voortkomt, $3 * € 10$ is of $1 * € 30$. Het is soms relevanter dat de organisatie zich alleen richt op het nieuwe doel.





De reden voor het sturen op maatregelen en vanuit jaarschijven is een sterke sturing op de begrotingsdiscipline. Het risico is dat er ruis ontstaat tussen de monitor en de bezuinigings-trajecten. Er is vanuit deze quick scan overigens geen aanleiding om te denken dat deze ruis reeds is ontstaan; de geïnterviewden hebben helder wanneer wat moet worden bezuinigd. Wel is er aanleiding te denken dat het risico op ruis groter wordt in de nieuwe bezuinigingsronde (zie hoofdstuk 6).

Een adequate monitor is een belangrijke voorwaarde om het college en de raad goed te kunnen informeren. Los van bovengenoemde aandachtspunten is het proces tot nu toe ambtelijk adequaat gemonitord. Dit uit zich, zoals in de interviews aangegeven, ook in een sterk toegenomen begrotingsdiscipline sinds 2011. Voor de bezuinigingsronden van 2011 en later kwamen overschrijdingen op taken voor (bijvoorbeeld erfgoed, WMO, WWB). Op het voorkomen van overschrijdingen en het halen van bezuinigen wordt nu ambtelijk en door het college gestuurd. Drie maal per jaar is er overleg tussen de vakwethouder en de wethouder financiën. Ook dit versterkt de begrotingsdiscipline.

Het beeld dat adequaat wordt gemonitord, wordt bevestigd door bijvoorbeeld het accountantsverslag bij de jaarrekening 2013. De gemeenteraad had de accountant een aantal aandachtspunten meegegeven voor de controle van de jaarrekening 2013. Een van de aandachtspunten was de bezuinigingen. De accountant geeft in het accountantsverslag aan te hebben geconstateerd dat binnen de gemeente nauwgezet wordt toegezien op de invulling en realisatie van deze bezuinigingen door onder andere de bezuinigingsmonitor, diverse voortgangsrapportages en de structurele overleggen binnen het managementteam omtrent de realisatie van bezuinigingen. Ook het gebruik van een risicobuffer, waarmee de gemeente rekening houdt met de bezuinigingen die mogelijk niet gerealiseerd kunnen worden, sluit hierbij aan.

Bevinding norm 8 Delft)

Er wordt binnen de organisatie periodiek gemonitord hoe de bezuinigingen verlopen.

Realisatie van de bezuinigingen

Norm 9. Er wordt periodiek aan de raad gerapporteerd over de mate van realisatie van de bezuinigingen. Verschillen tussen voorgenomen bezuiniging en realisatie worden duidelijk verklaard. Indien de bezuiniging niet wordt gerealiseerd, wordt een nieuw voorstel gedaan om alsnog de bezuiniging te halen of wordt toegelicht waarom het niet langer relevant is.





In alle documenten van de planning & control cyclus wordt gerapporteerd over de bezuinigingen. Het accent ligt op de kadernota en de begroting. Ook in de najaarsrapportage en de jaarstukken wordt gerapporteerd over de bezuinigingen, maar dit is relatief beperkt.

In de begroting en kadernota wordt gerapporteerd over de totale bezuinigingsopgave en de gerealiseerde bezuinigingen. De gerealiseerde bezuinigingen worden vaak als een percentage van het totale te bezuinigen bedrag weergegeven.

Het percentage gerealiseerde bezuinigingen is in de periode 2011 – 2014 hoog. De doelstelling in tabel 1a is voor die jaren op € 0,8 miljoen na gehaald volgens de bezuinigingsmonitor. Voor bezuinigingen die niet worden gehaald is er een risicobuffer. Van de toekomstige opgave uit de bezuinigingsronden van 2011 tot en met 2014 staat voor toekomstige jaren nog wel een deel open (€ 10,5 miljoen voor 2018). De bezuinigingen lopen echter niet achter op het schema.

Niet alle bezuinigingen worden gehaald door de oorspronkelijk voorgestelde maatregelen. Soms blijkt een maatregel niet realiseerbaar en wordt naar een alternatief gezocht. Dit wordt soms per maatregel toegelicht. Grotere veranderingen worden in bijvoorbeeld nota's toegelicht met name als er een nieuwe invulling is. De wijziging van de inhoud is niet altijd duidelijk zichtbaar in de opsomming van maatregelen; deze opsomming is primair gericht op het bedrag.

De kanttekening die hier te maken is, is dat het te bezuinigen bedrag voor de gemeente duidelijk is en de mate waarin het wordt gerealiseerd. Er zijn nota's voor grotere veranderingen, waarin aandacht wordt besteed aan de bezuinigingen. Er zijn opsommingen per maatregel. Er is echter geen rapportage over de bezuinigingen aan de raad op bijvoorbeeld doelstellingsniveau (zie ook norm 4 en 5).

Bevinding norm 9 Delft)

De raad kan op hoofdlijnen zien wat is gerealiseerd. Ook per maatregel is er een indicatie hoeveel is gerealiseerd. Veranderingen van invulling lopen via beleidsnota's en worden kort bij de doelstellingen toegelicht. Een beeld van de betekenis van de realisatie van de bezuinigingen per doelstelling, zoals maatschappelijke effecten, is niet eenduidig uit de begroting te halen.





Rapportage aan de raad

Norm 10. Aan de raad wordt transparant, volledig, overzichtelijk en leesbaar gerapporteerd. Dat wil zeggen:

- a. Transparant: er wordt regelmatig aan de raad gerapporteerd over het totaal aan bezuinigingen, nog te realiseren bezuinigingen, niet gehaalde bezuinigingen, redenen waarom de bezuinigingen niet zijn gehaald én bijstuurmogelijkheden.
- b. Volledig: alle maatregelen worden ieder jaar opgenomen; zowel de voorgenomen als de gerealiseerde maatregelen.
- c. Overzichtelijk: de bezuinigingen zijn van jaar op jaar te volgen, zonder er begrotingen van verschillende jaren bij te hoeven nemen. Er wordt op detailniveau, tactisch niveau en strategisch niveau gerapporteerd.
- d. Leesbaar: de toelichtingen op de bezuinigingen zijn te volgen voor welwillende niet-financieel geschoolde raadsleden. Dat wil zeggen: er worden weinig technische termen gebruikt en als ze worden gebruikt worden deze toegelicht.

Er wordt regelmatig aan de raad gerapporteerd over de bezuinigingen, de mate van realisatie en redenen waarom bezuinigingen niet zijn gehaald, hetzij in de begroting, hetzij in afzonderlijke nota's. Over de maatregelen wordt regelmatig gerapporteerd. Dit zijn er echter dermate veel (365 in de periode 2011 – 2014) dat deze rapportage beperkt is tot met name een opsomming. De rapportage over de bezuinigingen in de begroting en de andere documenten van de planning & control cyclus is dusdanig opgezet dat het op doelstellingsniveau niet eenvoudig is een beeld te krijgen van de bezuinigingen, zoals de maatschappelijke effecten. Een uitzondering hierop is de kadernota 2013 waarin meer aandacht wordt besteed aan het geven van inzicht op de bezuinigingen per doelstelling.

De begroting is leesbaar in de zin dat er niet heel veel technische termen worden gebruikt. De begroting is minder leesbaar – vanuit de invalshoek bezuinigingen - in de zin dat het veelal globaal is (in het financieel meerjarenbeeld) of erg gedetailleerd (opsomming maatregelen).

Ook de bevindingen voor de normen 1 tot en met 9 zijn relevant voor norm 10. In onderstaande zijn deze bevindingen meegewogen.

Bevinding norm 10 Delft)

a. Op het niveau van de totale lasten en baten van de gemeente is de begroting transparant wat betreft de cijfers. Het is ook helder welke maatregelen worden voorgesteld. Een keuze, anders dan accepteren of niet, wordt de raad niet aangeboden. De raad vraagt blijkbaar ook niet om meer keuzemogelijkheden.





b. De begroting is volledig wat betreft opsomming van maatregelen

c. De begroting is vanuit bezuinigingsperspectief beperkt overzichtelijk. De cijfers zijn voor de totale gemeente en per maatregel gegeven en deels ook per begrotingshoofdstuk en per doelstelling. De inhoud en voortgang is niet altijd erg concreet. Een aandachtspunt is dat de maatregelen beperkt zijn gebundeld, waardoor het veel details zijn die niet allemaal kunnen worden toegelicht. Deze wijze van rapporteren is bij gemeenten niet ongebruikelijk, maar dat wil niet zeggen dat het overzichtelijk is voor een gemeenteraad. Samenvattende tabellen op niveau doelstellingen, met toelichtingen en een strategische weging zouden inzicht toevoegen.

d. De bezuinigingsonderdelen in de begroting zijn leesbaar in die zin dat er vaak jaarreeksen worden gegeven en er weinig technische termen worden gebruikt. De uitleg is echter summier, waardoor het onderdeel bezuinigingen in de begroting een opsommerig karakter heeft.





3 DE BEZUINIGINGEN PER BEGROTINGSHOOFDSTUK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk 3 staat onderzoeksvraag 1b centraal, dat is: ‘*waar is op bezuinigd?*’ Hoe zijn de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk verdeeld en wat is de verhouding tussen de hoofdstukken? Zijn er inhoudelijke keuzen gemaakt en zijn deze in de documenten aan de raad opgenomen?

Onderzoeksvraag 1b is onderverdeeld in de vragen:

- Waar is op bezuinigd?
- Hoe zijn de bezuinigingen inhoudelijk afgewogen?

Bij deze onderzoeksvraag hoort onderdeel II van het normenkader. De normen 11 tot en met 13 zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

3.2 Waar is op bezuinigd?

In deze paragraaf is op hoofdlijnen nagegaan in hoeveel er op welk begrotingshoofdstuk is bezuinigd en hoe de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk zijn verdeeld. Bij deze beschrijving hoort geen norm; het gaat om een feitelijke beschrijving. Het doel is een algemeen overzicht te geven van waarop is bezuinigd.

In tabel 4 zijn de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk en doelstelling gegeven voor de jaren 2011 tot en met 2014. Het betreft de gerealiseerde bezuinigingen. In de tabel zijn de bedragen per doelstelling gegeven. Vervolgens is per doelstelling het percentage gegeven dat die doelstelling heeft bijgedragen aan de totale bezuiniging in dat jaar.

Deze tabel laat zien dat er per *begrotingshoofdstuk* circa een kwart aan de bezuinigingsopgave is bijgedragen. Dit kan het gevolg zijn van het opleggen van taakstellingen aan organisatieonderdelen. Nog meer op hoofdlijnen gezien heeft het fysieke domein (inclusief veiligheid) 33% bijgedragen aan de bezuinigingen, het sociale domein 42%, dienstverlening aan burgers en bedrijven 5%, de interne bedrijfsvoering 12% en overig 8%.

Binnen de begrotingshoofdstukken zijn verschillen te zien. Zo leveren de *doelstellingen* arbeidsparticipatie en armoedebestrijding, gezondheid en toereikende zorg, kwaliteit openbare ruimte en rolbewuste overheid (de interne bedrijfsvoering) de grootste bijdragen. Of een bijdrage aan een bezuiniging relatief groot is of niet hangt ook af van de totale lasten



Tabel 4 Bezuinigen per begrotingshoofdstuk en doelstelling (bedrag en percentage van de totale gerealiseerde bezuinigingen)

Gerealiseerde bezuiniging	Bedrag				Percentage			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Totaal economie, werk en participatie	2.949.000	5.863.000	8.018.000	10.246.000	27	26	22	23
Meedoen met cultuur	548.000	1.575.000	2.223.000	2.901.000	5	7	6	7
Sterkere economie, meer werkgelegenheid	134.000	130.000	211.000	240.000	1	1	1	1
Groei kenniseconomie	139.000	207.000	440.000	482.000	1	1	1	1
Arbeidsparticipatie en armoedebestrijding	2.128.000	3.951.000	5.144.000	6.623.000	19	18	14	15
Totaal zorg, onderwijs, wijken en veiligheid	3.585.000	6.374.000	8.551.000	10.881.000	32	28	23	25
Gezondheid en toereikende zorg	2.033.000	4.046.000	5.118.000	6.575.000	18	18	14	15
Betere aandachtsbuurten	103.000	202.000	231.000	258.000	1	1	1	1
Talentontwikkeling jongeren	584.000	846.000	1.472.000	1.952.000	5	4	4	4
Veilige stad	865.000	1.280.000	1.730.000	2.096.000	8	6	5	5
Totaal bouwen, bereikbaarheid en duurzaamheid	3.020.000	5.830.000	9.241.000	11.795.000	27	26	25	27
Goed wonen	0	0	0	0	0	0	0	0



Goede ruimtelijke ordening	48.000	69.000	708.000	809.000	0	0	2	2
Kwaliteit openbare ruimte	2.371.000	4.000.000	5.379.000	7.023.000	21	18	15	16
Delft bereikbaar	320.000	1.363.000	2.163.000	2.716.000	3	6	6	6
Duurzame stad	281.000	398.000	991.000	1.247.000	3	2	3	3
Totaal, bestuur, organisatie en communicatie	1.482.000	3.372.000	6.166.000	8.163.000	13	15	17	19
Goede dienstverlening en heldere communicatie	795.000	1.368.000	1.643.000	2.119.000	7	6	4	5
Bestuurlijke profilering	125.000	295.000	451.000	842.000	1	1	1	2
Bestuurlijke profilering regio/internationaal	65.000	70.000	145.000	145.000	1	0	0	0
Rolbewuste overheid	497.000	1.639.000	3.927.000	5.057.000	4	7	11	12
Raad	58.000	91.000	118.000	247.000	1	0	0	1
Algemene dekkingsmiddelen	-3.000	1.000.000	4.958.000	2.488.000	0	4	13	6
Totaal	11.091.000	22.530.000	37.052.000	43.820.000	100	100	100	100

van een doelstelling. Daarbij is ook van belang wat de vrije ruimte is bij doelstellingen. Indien de lasten groot zijn, maar het wettelijke taken betreft, dan kan er minder ruimte zijn dan bij taken waar de lasten lager zijn, maar waar meer niet-wettelijke taken onder vallen. In paragraaf 3.3 wordt daar verder op ingegaan (zie ook tabel 6).

De bezuinigingen worden gehaald met 365 maatregelen. De omvang van deze maatregelen verschilt sterk. In tabel 5 zijn de maatregelen opgenomen die uiterlijk in 2014 tot een bezuiniging van € 500.000 of meer hebben geleid.

Tabel 5 Bezuinigingsmaatregelen die tot een bezuiniging van € 500.000 of meer hebben geleid in 2014 (bedragen * 1.000)

Doelstelling	Bezuiniging	2014
Meedoen met cultuur	Bezuinigingstaakstelling Erfgoed	861
Arbeidsparticipatie en armoedebestrijding	Herijken taken op gebied van arbeidsmarkt	500
	Participatiebudget	2.520
Gezondheid en Toereikende Zorg	Aanscherpen beleid WMO	500
	Accommodaties efficiënt gebruik	1.525
	Hervormen welzijnsbeleid	800
Veilige Stad	Efficiency veiligheidsregio	640
	Overig	848
Goede openbare ruimte	Alternierende inzameling huisvuil	573
	Minder onderhoud wegen	1.059
	Reinigen, repareren en vervangen riolen	600
	Overig	722
Delft bereikbaar	Herijking Parkeerketen	1.120
Goede dienstverlening en heldere communicatie	Regionale samenwerking belastingen	500
	Zoeklicht Bedrijfsvoering	2.400
Arbeidsparticipatie en armoedebestrijding	Bijdrage Combiwerk (Balkenende IV)	1.200
Rolbewuste overheid	Centralisatie gemeentelijke inkoop	1.000

De grootste bezuiniging op het participatiebudget wordt veroorzaakt door een rijksbezuiniging. Het participatiebudget is door het rijk omlaag gebracht. Dit budget was geoormerkt en moest aan participatietrajecten worden uitgegeven. Het staat gemeenten vrij de trajecten uit andere middelen te bekostigen. Echter, gezien de totale financiële situatie van gemeenten ligt het voor de hand dat de meeste gemeenten dat niet doen en het bedrag dat het rijk bezuinigt doorvertalen naar de eigen bezuinigingen.

De bezuinigingsmaatregelen zijn een mix van zowel onderwerpen als bezuinigingsmethoden (zie ook hoofdstuk 4). Zo gaat het bij het zoeklicht bedrijfsvoering en bij erfgoed om een algemene bezuiniging op bedrijfsvoering die door verschillende maatregelen is ingevuld, bijvoorbeeld door delen uit te besteden in plaats van zelf te doen. Bij accommodaties





betreft het een efficiënter gebruik van de accommodaties, dat wil zeggen een teruggang van het aantal accommodaties van 23 naar 8. Bij de (bestaande) veiligheidsregio gaat het om een korting op de regio, omdat deze regio schaaffecten kan realiseren. Bij belastingen gaat het om het streven naar samenwerking om schaaffecten te kunnen realiseren. Bij onderhoud wegen gaat het om een verlaging van het voorzieningenniveau.

3.3 Inhoudelijke afwegingen bij de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk en politieke prioriteiten

Norm 11. De absolute en relatieve verdeling van de voorgenomen en gerealiseerde bezuinigingen over de begrotingshoofdstukken in de bezuinigingsperiode 2011 – 2014 en in de periode 2015 – 2018 komen overeen met de politieke prioriteiten/posterioriteiten.

Norm 12. Er is zicht op de mate waarin bij een (sub)hoofdstuk het wettelijke minimum in zicht is indien van toepassing.

Deze quick scan gaat nadrukkelijk niet over de beleidskeuzen met betrekking tot de bezuinigingen. Er zijn echter wel drie randvoorwaarden van belang bij de beleidsmatige keuzen, namelijk de wettelijke minimeisen, de relatie met de politieke prioriteiten en daarnaast, meer procedureel, de randvoorwaarde dat dusdanig wordt bezuinigd dat cumulatie wordt vermeden. Op deze afwegingen wordt in deze paragraaf ingegaan.

Wettelijk minimum

Voor diverse gemeentelijke taken is een wettelijk minimum. Dit wettelijk minimum is evenwel vrijwel nooit direct in minimumuitgaven aan te geven. Het meest duidelijke minimum is de bijstand; de normen voor wie recht heeft op bijstand en hoe hoog de bijstand is staan in de wet. De kosten voor de uitvoering van de bijstand - dus hoeveel ambtenaren zijn er nodig? Welke salaris krijgen die? Hoeveel kost het gebouw waar de ambtenaren in werken en de burgers naartoe komen? – hangen wel samen met de uitkeringen van de bijstand zelf, maar kennen geen concrete minimumnorm. Daarnaast zijn er ook taken, zoals onderhoud van wegen, waarbij het duidelijk is dat de gemeente verantwoordelijk is (zorgplicht heeft), maar waarbij het minimum algemeen bepaald is. Voor wegen ligt het minimum in het feit dat de gemeente aansprakelijk is als er incidenten zijn die te maken hebben met het (achterstallig) onderhoud van wegen. Er is dus bij diverse taken sprake van een wettelijk minimum, maar tevens is het complex dit precies te bepalen.

Bij de bezuinigingstrajecten is steeds rekening gehouden met het wettelijk minimum. Bij het bezuinigingstraject van 2011 was dit een expliciet criterium. Bij deze eerste grote bezuini-





gingsronde was er overigens nog relatief veel ruimte ten opzicht van het minimum. Bij de volgende ronden nam de ruimte ten opzichte van het minimum af volgens geïnterviewden. Niemand gaf aan dat op dit moment niet aan het minimum kan worden voldaan. Wel is het budget voor onderhoud van wegen in 2015 verhoogd, met als onderbouwing dat dit nodig is voor het onderhoud (ontwerpbegroting 2015, pagina 62). Ook ziet men bij nog in te vullen bezuinigingen het risico op het niet meer goed kunnen voldoen aan het minimum.

Tabel 6 De bezuinigingen 2011 – 2014 per doelstelling (percentage van de totale lasten van de doelstelling)

Totaal economie, werk en participatie	9
Meedoen met cultuur	19
Sterkere economie, meer werkgelegenheid	9
Groei kenniseconomie	19
Arbeidsparticipatie en armoedebestrijding	7
Totaal zorg, onderwijs, wijken en veiligheid	18
Gezondheid en toereikende zorg	22
Betere aandachtsbuurten	13
Talentontwikkeling jongeren	11
Veilige stad	20
Totaal bouwen, bereikbaarheid en duurzaamheid	12
Goed wonen	0
Goede ruimtelijke ordening / vastgoed	3
Kwaliteit openbare ruimte	19
Delft bereikbaar	16
Duurzame stad	36
Totaal, bestuur, organisatie en communicatie	23
Raad	14

In tabel 6 worden de bezuinigingen per doelstelling aangegeven als percentage van de totale lasten van de doelstelling. Deze tabel laat zien waar het meeste is bezuinigd ten opzichte van de financiële omvang van de doelstelling. De relatief grootste bezuinigingen hebben plaatsgevonden bij gezondheid en toereikende zorg, veilige stad en bestuur, organisatie en communicatie. In deze taken zit relatief veel vrije ruimte, onder bestuur, organisatie en communicatie valt bijvoorbeeld bedrijfsvoering. Onder gezondheidszorg en toereikende zorg valt bijvoorbeeld welzijn. Dit is wel een wettelijke taak, maar een minimumni-





veau, zoals het aantal accommodaties, is daar niet bijzonder duidelijk. De bezuinigingen op de accommodaties vallen onder deze doelstelling.

Daarnaast is ook relatief veel bezuinigd op cultuur, groei kenniseconomie, kwaliteit openbare ruimte en duurzame stad. Dit zijn eveneens veelal taken met relatief veel ruimte ten opzichte van het wettelijk minimum.

Politieke prioriteiten

De politieke prioriteiten zijn ook van belang voor de afwegingen bij de bezuinigingen voor het college. Prioriteiten die regelmatig worden genoemd zijn: sterkere economie, meer werkgelegenheid, groei kenniseconomie en Delft Bereikbaar. Voor groei kenniseconomie is na 2014 een substantieel bedrag beschikbaar voor een intensivering vanaf begrotingsjaar 2014. Op de doelstellingen die de prioriteiten bevatten vinden zowel intensiveringen als bezuinigingen plaats. Dit is mogelijk doordat er meer taken onder een doelstelling vallen. Ook wordt soms de keuze gemaakt door het college minder te intensiveren dan eerder voorgenomen.

Behalve prioriteiten zijn ook posterioriteiten van belang bij bezuinigingen. Dat wil zeggen, om grote bezuinigingen door te voeren is het belangrijk aan te geven wat minder belangrijk is. Posterioriteiten lijken niet te zijn benoemd; alle doelstellingen blijven intact, maar worden verminderd. Wel zijn er enkele onderwerpen, waarbinnen prioriteiten en posterioriteiten zijn ontwikkeld. Zo is er op het gebied van projecten een bijstelling geweest en zijn de drie kernprojecten (uitgezonderd vastgoed projecten) vastgesteld: de Spoorzone, de Harناسhpolder en tramlijn 19. Daarnaast zijn er nog wel enkele investeringen in de Duurzame Stad.

Ook is op dienstverlening aan burgers en vooral bedrijfsvoering bezuinigd. Dit onder andere door anders werken, uitbesteden en sommige taken minder doen. De bezuinigingen op deze taken zijn veelal niet politiek. Het gaat er bij deze taken met name om dat de organisatie dusdanig blijft functioneren dat de taken voor de burgers voldoende en efficiënt uitgevoerd kunnen worden.

In het algemeen is de indruk van de geïnterviewden dat er weinig is gekozen om taken niet meer te doen. Dit lijkt samen te hangen met norm 4 en 5. Er is wel discussie over individuele onderwerpen (zoals de kinderboerderij), maar niet over bezuinigingsprincipes of een bezuinigingsstrategie. Hierdoor blijven de meeste taken in stand en wordt de wijze van uitvoeren en het voorzieningenniveau aangepast, maar wordt er niet vaak geschrapt in taken.





Bevindingen norm 11 en 12 Delft)

Bij de bezuinigingen in Delft wordt rekening gehouden met wat wettelijk verplicht is. Deze afweging lijkt vooralsnog goed te zijn verlopen. De politieke prioriteiten zijn herkenbaar in de intensiveringen. Ook bij de totale bijdrage aan de bezuinigingen zijn ze herkenbaar (tabel 4). Posterioriteiten lijken niet duidelijk te zijn gemaakt.

Cumulatie-effecten

Norm 13. Er zijn geen cumulatie-effecten (overlap of strijdigheid) tussen de bezuinigingen per (sub)hoofdstuk in de verschillende perioden.

Beleidsinhoudelijk kan er sprake zijn van cumulatie-effecten, bijvoorbeeld als de bezuiniging bij het ene organisatieonderdeel leidt tot extra kosten bij een andere onderdeel. Geïnterviewden geven aan dat zich dit tot nu toe nog niet of nauwelijks heeft voorgedaan.

Daarnaast zijn er risico's op cumulatie-effecten als meerdere organisatieonderdelen bezuinigen op hetzelfde. Het gaat dan om mogelijke *dubbeltellingen* tussen bedrijfsvoering of vastgoed enerzijds en de primaire processen (de taken voor burgers) anderzijds. Dit risico wordt groter bij generieke bezuinigingsmaatregelen, zoals een taakstelling van 5% voor ieder organisatieonderdeel of een te behalen voordeel op inkoop per onderdeel. Bij dergelijke bezuinigingsmaatregelen moet helder worden bepaald wie wanneer de bezuiniging inboekt. Dit lijkt in Delft tot nu toe redelijk goed te zijn verlopen, maar diverse geïnterviewden geven aan dat dit risico er voor de komende periode wel is.

Daarnaast is een aandachtspunt dat van niet van alle bezuinigingen meer gemakkelijk is aan te geven om welke bezuiniging het gaat. Dit omdat maatregelen soms van invulling zijn veranderd en omdat de monitor met jaarschijven werkt, terwijl sommige (grotere) bezuinigingsmaatregelen een complex proces betreffen (bijvoorbeeld het op afstand zetten van een organisatieonderdeel) dat gedurende meerdere jaren tot oplopende bezuinigingen leidt (zie paragraaf 2.4).

Bevinding norm 13 Delft)

Het is incidenteel voorgekomen dat er sprake is van een cumulatie-effect. Er hebben zich in Delft tot nu toe echter geen grote cumulatie-effecten voorgedaan. Ook beleidsinhoudelijk hebben geïnterviewden aangegeven dat er nog geen of nauwelijks cumulatie heeft plaatsgevonden.





4 TYPE BEZUINIGINGEN

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 staat onderzoeksvraag 1c centraal, dat is ‘*hoe is bezuinigd?*’ Hoeveel en hoe is bezuinigd op personeel? Op subsidies? Op vastgoed? enzovoorts Wat was de onderbouwing (rekenregel, onderzoek, enzovoorts)? Wat is de duurzaamheid van de bezuinigingen? Komen de bezuinigde posten misschien later weer terug (bijvoorbeeld bij uitgestelde investeringen)?

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in de vragen:

- Hoe wordt bezuinigd?
- Hoe zijn de type bezuinigingen afgewogen?

Bij deze onderzoeksvraag hoort onderdeel III van het normenkader. De normen 14 tot en met 17 zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

4.2 Hoe wordt bezuinigd?

Norm 14. De voorgenomen en gerealiseerd bezuinigingen in de bezuinigingsperiode 2011 – 2014 en in de periode 2015 – 2018 kunnen worden ingedeeld in verschillende typen (kostensoorten: personeel, subsidies, vastgoed, investeringen, verbonden partijen, inkomsten).

Taken stoppen, taken versoberen en efficiënter werken

Op hoofdlijnen is er een aantal manieren om te bezuinigen: taken stoppen, taken op een ander niveau doen of taken efficiënter uitvoeren. De bezuinigingen in Delft worden niet op deze manier bijgehouden. Voor de bezuinigingen van 2011 was dit nog wel het geval (daar werden de bezuinigingen in vier typen ingedeeld). Voor de bezuinigingen daarna is dit niet meer gebeurd.

Type bezuinigingen

De manier van bezuinigen komt eveneens op hoofdlijnen tot uiting in:

- Minder medewerkers, omdat taken worden gestopt, worden verminderd, efficiënter worden uitgevoerd (vanwege digitalisering of een andere manier van procesverbetering), of omdat taken worden uitbesteed of op afstand geplaatst.
- Minder gemeentelijk bezit (zoals gebouwen), minder beheer van of onderhoud aan het bezit of anders uitvoeren van het onderhoud en beheer.
- Minder subsidies of inkomensoverdrachten, vanwege stopzetting subsidies (stoppen taak), ontschotting tussen subsidies of minder subsidie per maatschappelijke instelling.





- Verhoging van de inkomsten is niet zozeer een bezuiniging, als wel een manier om een tekort op te lossen en wordt daarom vaak onder bezuinigingen genoemd. Het gaat dan om een bijdrage van burgers en bedrijven voor taken, maar ook om bijdragen van andere gemeenten als voor hen een taak wordt uitgevoerd.
- Overige, tot slot zijn er nog financieel-technische bezuinigingen, zoals verlengen van de afschrijvingsduur of het herzien van reserves.

Hieronder wordt kort ingegaan op deze manieren van bezuinigen. Kanttekening daarbij is dat de bezuinigingen in Delft worden gekenmerkt door een sterk decentraal proces. Dit houdt in dat de diverse organisatieonderdelen verantwoordelijk zijn voor de bezuinigingen in hun onderdeel en ook de bezuinigingsmethode voorstellen. Dit heeft als voordeel dat de verantwoordelijkheid helder is belegd. Het nadeel is dat er niet of pas recent centraal wordt geregistreerd wat de ontwikkelingen in de diverse wijzen van bezuinigen zijn.

Personeel en organisatie

In totaal gaat Delft van afgerond 1200 fte's in 2010 naar 750 fte's in 2018. Dit komt uit het natuurlijk verloop, ontslagen en op afstand plaatsen van taken.

Het natuurlijk verloop wordt benut in combinatie met beleid voor het (niet) vervullen van vacatures. Indien een medewerker ontslag neemt of met pensioen gaat, wordt deze medewerker in eerste instantie opgevolgd door een medewerker van de gemeente zelf en/of de vacature wordt niet vervuld. Alleen indien de taak noodzakelijk is en er intern niemand is die de taak kan doen, al dan niet na opleiding, kan er worden geworven. Vanaf 2011 tot heden zijn er ruim 50 medewerkers boventallig verklaard.

Er zijn diverse trajecten tot samenwerking met andere gemeenten of het op afstand plaatsen van organisatieonderdelen. Zo is er een samenwerkingsverband voor belastingen sinds 2013, is de GGD met de GGD Den Haag gefuseerd en wordt verzelfstandiging van erfgoed en VAK onderzocht.

Uit de interviews blijkt dat op het terrein van personeel en organisatie forse stappen zijn gezet. Delft als regiegemeente staat daarbij centraal. Er zijn veel organisatieonderdelen in beweging. Per taak wordt veelal gezien of uitbesteden, op afstand zetten, samenwerken of toch zelf doen goedkoper is. Enerzijds gebeurt deze ontwikkeling decentraal (per organisatieonderdeel), anderzijds is er wel een algemene richting door het streven een regiegemeente te zijn. Ook lijkt er geleidelijk aan meer centraal gestuurd te worden op personeel en organisatie. Dit uit zich in meer centrale trajecten/begeleiding van boventalligen en in een beleidsmatiger opgezet onderdeel in de ontwerpbegroting 2015 over Delft als regiegemeente.





Vastgoed

Het gemeentelijk bezit van gebouwen vermindert sinds een kleine tien jaar. Op gemeentelijk vastgoed wordt al relatief lang bezuinigd (ook via de trajecten van voor 2010). Het aantal gebouwen is met circa 20% gedaald.

Gebouwen in bezit van de gemeente kunnen verschillende doelen hebben afhankelijk van hun taak. Een belangrijke bezuiniging is het maatschappelijk vastgoed (zie hoofdstuk 3). Daarnaast zijn ook de gebouwen waarin de gemeentelijke diensten gevestigd zijn van belang. Na oplevering van het nieuwe stadskantoor (HNK) kan een aantal locaties worden verkocht dan wel verhuurd.

Behalve op het aantal gebouwen wordt ook bezuinigd op het onderhoud; door verlaging van het niveau en door de aanbestedingsprocedure.

De totale bezuinigingen op vastgoed is niet direct te bepalen, omdat bezuinigingen op vastgoed met name neerslaan op de inhoudelijke doelstellingen. Dat wil zeggen, als er wel zijnsaccommodaties worden afgestoten, is dit een bezuiniging voor de doelstelling gezondheid en toereikende zorg.

Subsidies

De gemeente kent in de periode 2011 – 2014 prestatiesubsidies, waarderingssubsidies en incidentele subsidies. Waarderingssubsidies worden in het algemeen ook wel instandhoudingssubsidies genoemd. Het gaat er dan om dat de gemeente het belangrijk vindt dat de organisatie er is. Bij prestatiesubsidies doen de instellingen taken die de gemeente wenselijk acht. Het kan daarbij ook om wettelijke taken gaan.

Op waarderingssubsidies is met ingang van 2013 € 160.000 bezuinigd. De totale waarderingssubsidies waren in 2013 € 454.000.

Op prestatiesubsidies is met name met ingang van 2013 en 2014 ten minste € 1,1 miljoen bezuinigd. Van deze € 1,1 miljoen is € 250.000 op het subsidiesysteem bezuinigd en dus € 850.000 door het terugbrengen van subsidies. In totaal werden er tot 2013 € 19,3 miljoen aan prestatiesubsidies verstrekt. De bezuiniging is daarmee ten minste een kleine 5%.

Deze bezuinigingsbedragen zijn gebaseerd op de bezuinigingsmonitor. Geselecteerd is op maatregelen waarin expliciet het woord subsidie is opgenomen. Indien de maatregel een naam heeft waarin niet subsidie staat, maar het feitelijk wel een subsidie betreft, valt deze niet onder de telling. Daar staat overigens tegenover dat wanneer de subsidieparagrafen van verschillende jaren naast elkaar worden gelegd, de bezuiniging op het totale subsidiebedrag niet zichtbaar is. Dit onder andere omdat er taken en daarmee subsidies bij kunnen komen. Met andere woorden, de totale bezuiniging op subsidies in de periode 2011 – 2014 is niet direct te bepalen.





Inkomsten

De organisatieonderdelen hebben ook de mogelijkheden op inkomsten doorgelopen. Het gaat dan om het kostendekkend maken van leges voor vergunningen en aanpassing bestemmingsplannen, tarieven verhogen en taken voor andere gemeenten doen. Op riolering en afval is bezuinigd. Dit zijn gesloten circuits; dat wil zeggen burgers betalen maximaal de kostprijs. Indien de tarieven kostendekkend zijn betekent een bezuiniging op de kosten dat burgers een lager tarief betalen. De gemeente kan dan alleen een bezuiniging inboeken als het uitgangspunt is dat de totale lasten van burgers gelijk blijven. Een tariefsverlaging voor riolering en afval kan dan worden gecompenseerd door een verhoging van de OZB.

De mate waarin meer inkomsten worden gerealiseerd is niet eenduidig uit de monitor of de begrotingen te halen.

Overige

De mate waarin investeringen in Delft zijn teruggebracht wordt in de begrotingen onder investeringen besproken. De belangrijkste lopende investeringsprojecten zijn de Spoorzone, de Harnaschpolder, tramlijn 19 en omgeving en HNK. Daarnaast zijn er met name investeringen in onderwijshuisvesting. De mate waarin wordt bezuinigd via investeringen is niet goed uit de monitor af te leiden.

De gemeente Delft heeft de afschrijvingstermijn van bezittingen niet aangepast als bezuinigingsmethode. In het algemeen is dat ook geen goede bezuinigingsmogelijkheid. Het is alleen een optie als de afschrijvingstermijn daadwerkelijk langer kan zijn.

De reserves zijn doorgelopen op noodzaak en omvang. Dit heeft geleid tot een incidentele afroeping van investeringssubsidies, dat wil zeggen de reserve is (deels) opgeheven, waarna de middelen zijn vrijgevallen (eenmalig). Ook de bestemmingsreserves zijn doorgenomen. Er is ook structureel bezuinigd, door de toevoeging aan reserves te verlagen. Het gaat dan om € 162.000. Ook voor bezuinigen op reserves geldt dat dit alleen kan onder voorbehoud; het doel van de reserve moet vervallen zijn.

Bevindingen norm 14 Delft)

Per organisatieonderdeel is er inzicht in hoe er is bezuinigd. Door de gemeente in totaliteit kunnen de bezuinigingen niet eenvoudig worden ingedeeld naar verschillende typen. Het is wel duidelijk dat er op alle wijzen wordt bezuinigd. Ook lijkt de centrale sturing geleidelijk aan toe te nemen op ten minste een aantal type bezuinigingen.





4.3 Hoe zijn de type bezuinigingen afgewogen?

Onderbouwing

Norm 15. De bezuinigingen zijn per type onderbouwd (bijvoorbeeld overal 10% op bezuinigd, onderzoek, rekenregel, ervaring).

De bezuinigingsvoorstellen komen met name uit de ambtelijke organisatie. In de fase van eerste voorstel is er vaak geen directe onderbouwing. Bij de uitwerking maken de organisatieonderdelen regelmatig gebruik van benchmarks of andere onderzoeken voor de inschatting van de bezuiniging en de nadere invulling. Deze onderzoeken worden betaald uit het flankerend budget. De organisatieonderdelen zijn ook actief in contact onderhouden met andere (buur)gemeenten om (globaal) te vergelijken of om samenwerkingen te bespreken. Bij de overweging zelf doen of uitbesteden worden eerst de kosten van beide in kaart gebracht.

Bevinding norm 15 Delft)

De bezuinigingen zijn bij aanvang niet altijd onderbouwd, maar gedurende het proces worden complexere bezuinigingen voorbereid door onderzoek. Ook wordt onderzoek gebruikt voor het vinden van bezuinigingen. De bezuinigingen in Delft zijn in de basis onderbouwd.

Duurzaamheid bezuinigingen

Norm 16. Er is zicht op de mate van duurzaamheid van de type bezuinigingen (bij bijv. verlenging van de afschrijvingstermijn is het duidelijk dat deze (wel/niet) maximaal is opge-rekt).

Meerdere normen hebben direct betrekking op de toekomstbestendigheid van de bezuinigen, bijvoorbeeld norm 11, 12, 13, en 17. Norm 16 heeft betrekking op die aspecten van duurzaamheid die niet of niet voldoende aan bod komen bij de andere normen.

De bezuinigingen zijn met name ingevuld door minder personeel, het op afstand zetten van taken, minder gebouwen en een lager voorzieningenniveau. Ook is getracht meer inkomsten te genereren. Zover in deze quick scan na te gaan is, zijn de meeste bezuinigingen duurzaam, dat wil zeggen dat ze naar verwachting niet leiden tot lasten die vermoedelijk terugkomen. Deze constatering kan niet volledig worden gebaseerd op de type bezuinigingen (norm 14), omdat de bezuinigingen niet op deze manier worden geadministreerd. De uitspraak is daarom met name gebaseerd op hoofdstuk 2 en 3. Er zijn bij de type bezuinigingen geen bezuinigingen gezien die aanleiding geven te veronderstellen dat bezuinigingen niet duurzaam zijn.





Bevinding norm 16 Delft)

De bezuinigingen van Delft zijn vermoedelijk duurzaam. Er zijn geen tekenen dat maatregelen zijn genomen die een grote kans hebben om binnen afzienbare tijd te moeten worden gecorrigeerd.

Cumulatie-effecten

Norm 17. Er zijn geen cumulatie-effecten (overlap of strijdigheid) tussen de bezuinigingen per type in de verschillende perioden.

Ten opzichte van de cumulatie-effecten genoemd in hoofdstuk 3 zijn hier geen aanvullingen. In hoofdstuk 6 wordt hier voor de nieuwe bezuinigingsronde verder op ingegaan.





5. IS DELFT BIJZONDER?

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 staat de onderzoeksvraag 2c centraal, dat is ‘Voor wat voor bezuinigingsopgaven stonden (2011- 2014) en staan (2015-2018) enkele andere vergelijkbare gemeenten en enkele gemeenten die voor een forse bezuinigingsopgave stonden?’

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in de vragen:

- Wat is de bezuinigingsopgave van andere gemeenten?
- Welke bezuinigingskeuzen maken andere gemeenten?

Bij deze onderzoeksvraag hoort onderdeel IV van het normenkader. Het betreft een speciaal onderdeel van het normenkader, omdat het geen normen zijn maar onderzoeksvragen. Om het eenvoudig te houden zijn de onderzoeksvragen wel doorgenummerd als ware het normen. Het gaat om de onderzoeksvragen 18, 19 en 20.

5.2 De bezuinigingsopgave van Delft en andere gemeenten

Norm 18. Delft heeft een hogere bezuinigingsopgave dan vergelijkbare gemeenten.

Norm 19. Delft heeft een vergelijkbare bezuinigingsopgave met gemeenten die zich plotse-
ling voor een grote bezuinigingsopgave gesteld zagen.

Het te bezuinigen bedrag

In tabel 7 is de bezuinigingsopgave van een aantal gemeenten vergeleken met de opgave van Delft. Het gaat om drie gemeenten die wat betreft inwoneraantal, sociale structuur, centrumfunctie en historische kern vergelijkbaar zijn met Delft. Dit zijn de gemeenten Gouda, Leiden en Haarlem. Daarnaast zijn twee gemeenten geselecteerd die voor een grote bezuinigingsopgave stonden, namelijk Apeldoorn en Lansingerland.

Voor deze gemeenten zijn de bezuinigingsopgave zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Daarbij zijn de bezuinigingen voor de periode 2011 – 2018 genomen. Daarbij is de bezuinigingsopgave cumulatief gemaakt. Dat wil zeggen, als bij de begroting 2011 er een bezuinigingsopgave is van 100 voor het jaar 2012 en in de begroting 2012 komt daar als extra opgave 15 bij, dan is de opgave voor 2012 115. De bezuinigingsopgave in 2016 is dan een optelling van alle bezuinigingen van de begroting 2011 tot en met de begroting 2015. De vergelijking begint met 2011 omdat de analyse van Delft in dat jaar begint. De vergelijking stopt in 2018; het laatste jaar van de meerjarenraming bij de begroting 2015.





Bij de tabel is een aantal kanttekeningen te maken. In de eerste plaats zijn de bedragen afgeleid uit de begrotingen; deze zijn niet door de desbetreffende gemeenten gecontroleerd. In de tweede plaats kan het zijn dat sommige gemeenten al in 2010 voor een grote bezuinigingsopgave stonden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de gemeente Apeldoorn, die in de Zomernota 2012 aangeeft eerder al € 38 miljoen bezuinigd te hebben. Dergelijke bezuinigingen zijn niet opgenomen in tabel 7.

In de derde plaats hebben in 2015 de decentralisaties invloed op de cijfers. Bij Apeldoorn is een daling in het percentage te zien, vanwege de stijging van de totale lasten door de decentralisaties. Hetzelfde geldt voor Haarlem. Bij de andere gemeenten is die daling niet terug te zien in het percentage.

Tot slot dienen de cijfers van de meerjarenraming, dus de jaren 2016 tot en met 2018, als indicatief gezien te worden; hoe verder in de tijd, hoe onzekerder de raming.

Tabel 7 Het te bezuinigen bedrag als percentage van de lasten voor bestemming (cumulatief)

Gemeente	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Delft	2,2%	7,0%	11,5%	14,3%	15,5%	16,5%	18,0%	19,5%
Gouda	1,2%	2,7%	7,3%	9,2%	11,3%	11,5%	12,4%	14,0%
Haarlem	1,0%	2,2%	5,7%	8,5%	8,0%	8,7%	9,1%	9,7%
Leiden	2,2%	2,4%	5,2%	8,3%	11,1%	11,9%	12,6%	13,0%
Apeldoorn	0,9%	3,1%	7,7%	12,5%	11,8%	12,4%	12,8%	-
Lansingerland	3,2%	3,6%	6,4%	8,7%	10,9%	11,7%	11,8%	12,0%

Uit tabel 7 blijkt dat de bezuinigingsopgave van Delft relatief groot is vanaf 2012. Dit is niet alleen het geval ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, maar ook ten opzichte van de gemeenten met een relatief hoge bezuinigingsopgave.

Een ander manier om tabel 7 te duiden is dat Delft voorop loopt in de bezuinigingsopgave. Delft heeft in 2012 een percentage van 7%. Dat is in Gouda en Lansingerland een jaar later het geval en voor Haarlem en Leiden nog een jaar later. Delft zit in 2013 op een percentage van 11,5%. Apeldoorn heeft dat percentage voor 2014, Gouda, Leiden en Lansingerland hebben een vergelijkbaar percentage in 2015. Zoals eerder opgemerkt kan het ook zijn dat de vergelijkingsgemeenten reeds in 2010 een relatief grote opgave hadden. Dat kan het beeld iets vertekenen. Desalniettemin kan worden geconcludeerd dat de opgave waar Delft voor stond en staat fors is.





Redenen bezuinigingen

Alle vergelijkingsgemeenten gaven als belangrijkste redenen voor de bezuinigingen: de economische crisis, de rijksbezuinigingen (en dus lagere inkomsten vanuit het Rijk) en de aankomende decentralisaties van de AWBZ, jeugdzorg en de Participatiewet en de daaraan gekoppelde bezuinigingen. Daarnaast hebben Lansingerland, Apeldoorn en Gouda te maken met een doorwerking van de recessie op de grondexploitaties.

Naast deze gemeenschappelijke redenen voor bezuinigingen, geven de gemeenten ook enkele specifieke redenen aan. Zo schrijft de gemeente Apeldoorn dat bezuinigingen ook nodig zijn vanwege een toenemend beroep op uitkeringen, een verhoging van het werkgeversaandeel in de pensioenpremie en om de toenemende kosten van zorg door de vergrijzing te kunnen betalen. De gemeente Gouda bezuinigt ook vanwege het toenemende beroep op uitkeringen, maar heeft daarnaast te maken met legesinkomsten die onder druk staan. In Haarlem is sprake van een hoge schuldenlast van de gemeente, terwijl Leiden last heeft van oplopende kapitaallasten en een hogere salarisindexatie dan verwacht. Tot slot moet de gemeente Lansingerland bezuinigen vanwege de oplopende kapitaallasten, de financiële effecten van de bijzondere bijstand en een te laag weerstandsvermogen van de gemeente.

Bevinding norm 18 en 19 Delft)

De bezuinigingsopgave van Delft is groter dan en/of loopt vooruit op de opgave van vergelijkbare gemeenten en ook van gemeenten die voor een relatief forse opgave stonden. De redenen voor de bezuinigingen zijn vergelijkbaar.

5.3 De bezuinigingskeuzen van andere gemeenten

Norm 20. Delft heeft een vergelijkbare onderbouwing van de bezuinigingen als vergelijkbare gemeenten en gemeenten die zich plotseling voor een grote bezuinigingsopgave gesteld zagen.

Het bezuinigingsproces

De vijf gemeenten volgen alle vijf een verschillend bezuinigingsproces. De gemeenteraad van Gouda heeft uitgangspunten opgesteld voor de bezuinigingsvoorstellen. Zo wilde Gouda dat het voorzieningenniveau op sociaal, cultureel en sportief gebied op een voldoende niveau bleef en wilden ze de zwakkeren in de samenleving ontzien. Ook hebben ze een visie voor de gemeente opgesteld, waarbij ze duidelijk hebben gemaakt dat de gemeente niet meer alles kan doen. Daarom hebben ze kritisch gekeken waar de gemeente wel of geen rol heeft en wat dat betekent voor het bestaansrecht van de huidige betrokkenheid. De bezuinigingsmaatregelen vloeien dus voort uit deze overkoepelende visie en kritische analyse.





De gemeente Haarlem kiest voor een soortgelijke aanpak als de gemeente Gouda. Vanaf 2010 gaf de gemeente Haarlem aan dat de gemeente keuzes moest maken, waarbij rekening werd gehouden met de wettelijke verplichtingen, de eerdere politieke besluitvorming, de wensen van de raad en de mogelijkheden om taken aan burgers, het particuliere initiatief of de markt over te laten. De gemeenteraad werd actief betrokken bij de bezuinigingen. De gemeenteraad had een kaderstellende rol en kreeg verschillende keuzemogelijkheden voorgelegd. Ook werden bezuinigingsmaatregelen overlegd met de betreffende raadscommissie. In 2014 werd duidelijk dat het niet mogelijk was om te bezuinigen zonder duidelijke keuzes te maken en taken te heroverwegen. Daarom is een takendiscussie gevoerd met de raad. Daaruit zijn taken van de gemeente naar voren gekomen die eventueel kunnen worden geschrapt. Ook is een onderzoek uitgevoerd onder inwoners van Haarlem naar de voor hen belangrijke taken van de gemeente en bezuinigingsmogelijkheden.

De gemeente Leiden heeft op een heel andere manier bezuinigd. Leiden had wel een aantal uitgangspunten, zoals: geen lastenverhoging voor de inwoners en geen bezuinigingen op minimabeleid. Het was echter niet noodzakelijk om de taken van de gemeente te herzien. Bezuinigingen op de ambtelijke organisatie en aanpassingen in de sfeer van reserves, voorzieningen en begrotingsopbouw leverden al dusdanig veel bezuinigingen op, dat slechts kleinere aanpassingen van het voorzieningenniveau nodig waren.

In de gemeente Apeldoorn heeft de gemeenteraad meerdere keren de financiële problematiek besproken in combinatie met een visie op de overheid. Dat wil zeggen, de rol van de gemeente is in het licht van de financiële problemen kritisch bekeken. In dat kader is dan ook een kerntakendiscussie gevoerd door de raad. In de gemeente Lansingerland is al in 2010 een kerntakendiscussie gevoerd, ook met het oog op de grote bezuinigingsopgave. Daaruit is een aantal ingrijpende maatregelen gekomen die konden worden ingezet indien dit nodig was. In 2010 was dit echter nog niet het geval en kon men een sluitende begroting presenteren zonder gemeentelijke taken te schrappen. In latere jaren waren opnieuw bezuinigingen nodig, maar de maatregelen voortvloeiend uit de kerntakendiscussie zijn (nog) niet ingezet. Alle voorzieningen zijn wat versoberd, maar niet tot het wettelijk minimum teruggebracht. Het schrappen van taken was tot nu dus nog niet nodig.

Er wordt dus door gemeenten op een verschillende manier omgegaan met bezuinigen: van bezuinigen op basis van een sterke visie op de rol van de gemeente tot een meer ‘kaas-schaaf’-achtige aanpak van bezuinigen. De meeste gemeenten die voor deze quick scan zijn bekeken, lijken te bezuinigen op basis van het eerste. Bij de gemeente Haarlem is dit het sterkst terug te zien, met een kerntakendiscussie en het betrekken van de gemeenteraad bij het bepalen van de visie voor de bezuinigingen. De gemeenten Gouda, Apeldoorn en Lansingerland maken in iets mindere mate gebruik van een visie, maar kijken wel kritisch naar de taken en rol van de gemeente. De gemeente Leiden bevindt zich meer aan de andere kant van het spectrum, waarbij een visie op de rol van de gemeente niet expliciet een rol





speelt bij de bezuinigingen. Zij vonden het niet nodig taken van de gemeente te herzien en hebben de bezuinigingen op andere manieren gerealiseerd; fundamentele keuzen waren niet nodig.

Bezuinigingsmaatregelen

In tabel 8 is een overzicht gegeven van de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen van de vergelijkingsgemeenten. Wat opvalt is dat voor alle vergelijkingsgemeenten geldt dat, zodra het nodig is te bezuinigen, zij beginnen met het maken van een efficiëncyslag op de gemeentelijke organisatie zelf. Het aantal fte's wordt drastisch verminderd, men gaat op een andere manier werken en vaak wordt zoveel mogelijk gedigitaliseerd. Ook wordt direct gezocht naar andere manieren om de efficiency te verbeteren, zoals herstructurering en regionale samenwerking. Dit alles met als doel het voorzieningenniveau zo min mogelijk aan te tasten.

Tabel 8 bezuinigingsmaatregelen vergelijkingsgemeenten

Gemeenschappelijke bezuinigingsmaatregelen
Efficiëncyslag op de gemeentelijke organisatie Andere efficiencyverbeteringen Verminderen onderhoud openbare ruimte Verminderen/geen indexering/stopzetten subsidies Verhogen tarieven parkeren, vergunningen, verhuur sportaccommodaties, rijbewijzen, zwembaden, podia/musea Verhogen belastingen, afvalstoffenheffing, woonlasten/OZB Beperken/uitstellen van investeringen 'Boekhouding': afkomen reserves, vrijval kapitaallasten, verlagen indexering, rentebesparingen Voorzieningen: leerlingenvervoer, schoolzwemmen, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, jeugdzorg, jeugd- en jongerenwerk, peuterspeelzalen, WMO
Specifieke bezuinigingsmaatregelen
Verminderen betrokkenheid bij milieu (Apeldoorn, Lansingerland) Minder cultuur stimulerende maatregelen (Haarlem) Minder woningbouw en stedelijke ontwikkeling (Apeldoorn) Minder geld naar veiligheid (Gouda, Lansingerland) Beperken deelname en contributie aan overlegplatformen (Leiden) Sponsoring onderhoud rotondes (Lansingerland) Meer reclame toestaan (Gouda)

Wat verder opvalt, is dat alle vergelijkingsgemeenten bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte. Ook worden subsidies verminderd, stopgezet of niet geïndexeerd en besluit men de tarieven van bepaalde zaken te verhogen, zoals parkeren, verhuur van sport-





accommodaties, rijbewijzen en toegangsprijzen van zwembaden of podia/musea. Daarnaast wordt vaak overgegaan tot het verhogen van de belastingen, voornamelijk de hondenbelasting, precariobelasting en toeristenbelasting. Soms wordt ook gekozen voor het verhogen van de afvalstoffenheffing of de woonlasten/OZB. In tijden van financiële problemen worden investeringen beperkt of uitgesteld en wordt er goed naar de 'boekhouding gekeken'; zo worden reserves afgeroomd of opgeheven, wordt de indexering verlaagd en worden lagere rentes uitgezocht.

Pas in laatste instantie wordt overgegaan op bezuinigingen op het voorzieningenniveau in de gemeente. In de eerste plaats wordt, zoals hiervoor aangegeven, bezuinigd op het onderhoud van de openbare ruimte. Daarnaast wordt er door (bijna) alle vergelijkingsgemeenten bezuinigd op leerlingenvervoer, schoolzwemmen, jeugdzorg, jeugd- en jongerenwerk, peuterspeelzalen, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en WMO voorzieningen.

Er zijn ook verschillen tussen gemeenten. Om extra inkomsten te verkrijgen kiest de gemeente Gouda er bijvoorbeeld voor om meer reclame toe te staan, terwijl Lansingerland heeft besloten het onderhoud van rotondes te laten sponsoren door bedrijven. Ook wat betreft de onderwerpen voor bezuinigingen zijn er verschillen: de gemeentes Apeldoorn en Lansingerland hebben er bijvoorbeeld voor gekozen om hun 'betrokkenheid' bij het milieu te verminderen, terwijl er in Haarlem minder cultuur stimulerende maatregelen worden genomen.

Bevinding norm 20 Delft)

De bezuinigingsprocessen en de betrokkenheid van de raad varieert tussen gemeenten. Delft en Leiden volgen beide een proces waarbij de raad niet intensief is betrokken. In de andere gemeenten zijn de raden meer betrokken bij de bezuinigingen; er worden bijvoorbeeld kerntaakdiscussies gevoerd. Deze gemeenten werken ook meer vanuit een breed gedragen visie.

Dit neemt niet weg dat alle gemeenten bij voorkeur bezuinigingen via efficiëntie en andere manieren van werken en pas als laatste overgaan op bezuinigingen op het voorzieningenniveau.





6. MEERJARIG PERSPECTIEF 2015 – 2018

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 staan de onderzoeksvragen 2a en 2b centraal. Deze luiden als volgt:

- a) Hoe ziet het nieuwe bezuinigingstraject eruit? Wat betreft het proces? De keuze waarop wordt bezuinigd? Hoe wordt bezuinigd?
- b) Wat is de relatie tussen de bezuinigingsvoornemens 2015 – 2018 (onderzoeksvraag 2a) en de bezuinigingen 2011 – 2014? (onderzoeksvraag 1)? Waar is er een risico van bijvoorbeeld dubbeltellingen?

Bij onderzoeksvraag 2a. horen de onderdelen I, II en III van het normenkader. Deze normen worden niet allemaal afzonderlijk besproken, maar op hoofdlijnen. In paragraaf 6.2 wordt eerst ingegaan op de bezuinigingsopgaven 2015 – 2018. Vervolgens wordt stil gestaan bij de vraag waarop wordt bezuinigd en hoe.

In paragraaf 6.3 wordt de relatie gelegd tussen de bezuinigingsvoornemens 2015 – 2018 en de bezuinigingen 2011 – 2014. Het betreft de normen 13 en 17 over cumulatie.

6.2 De bezuinigingsopgave 2015 – 2018

Het te bezuinigen bedrag

In de kadernota 2014 en de ontwerpbegroting 2015 is aangegeven dat nieuwe bezuinigingen nodig zijn. Het gaat om € 18 miljoen. De reden is, naast rijksbezuinigingen, grote tegenvallers in de investeringsagenda.

Tabel 9 Totale bezuinigingsopgave 2015 – 2018 (miljoenen euro's)

Opgave nieuw college	2015	2016	2017	2018
Nog niet gerealiseerd 2011 - 2014	5,8	7,1	9,5	10,5
Nieuwe opgave (bezuinigingsvoorstellen)	4,1	4,4	8,5	12,0
Nieuwe opgave niet ingevuld	11,3	11,2	7,8	6,3
Totale opgave	21,2	22,6	25,8	28,8

Vanuit de periode 2011 – 2014 was er voor 2018 nog een te bezuinigen bedrag van € 56,7 miljoen. Hiervan is € 46,1 miljoen ingevuld. Met de nieuwe coalitieperiode is het gerealiseerde bedrag ingedaald. Er blijft daarom nog € 10,5 miljoen aan bezuinigingsopgave over. In tabel 9 wordt een overzicht gegeven van de opgave. De totale bezuinigingsopgave voor 2018 is





bijna € 30 miljoen. Het college stelt met de begroting van 2015 € 12 miljoen aan nieuwe bezuinigingen voor. Hiermee resteert vanaf 2018 een tekort van € 6,3 miljoen.

Het bezuinigingsproces

Het bezuinigingsproces verloopt op hoofdlijnen op dezelfde manier als bij de bezuinigingsprocessen vanaf 2011. Het belangrijkste verschil is dat de voorstellen nu met name door een extern bureau (JE consultancy) zijn geïnventariseerd. Dit bureau heeft een vergelijking met andere gemeenten gemaakt en medewerkers van Delft geïnterviewd om zo de mogelijkheden voor de extra bezuinigingen te verkennen. Op een bijeenkomst van het college is over de resultaten van dit onderzoek naar bezuinigingsmogelijkheden gediscussieerd. Dit heeft geleid tot een voorstel van 21 punten voor een bedrag van € 11,9 miljoen aan de raad (zie tabel 10)

Behalve de voorstellen voor de nieuwe bezuinigingen kent de ontwerpbegroting een bijlage met daarin 60 maatregelen vanuit de periode 2011 – 2014 voor de periode 2015 – 2018.

De bezuinigingsvoorstellen

Bij de nieuwe bezuinigingsvoorstellen is aangegeven dat de pijlers ‘Stad van innovatie en Stad van participatie’ in stand blijven. Daarbuiten is vooral gezocht naar wat nog kan. Op hoofdlijnen kunnen de voorstellen worden ingedeeld, zoals in tabel 8 aangegeven.

De indeling in tabel 10 wijkt enigszins af van de indeling in de begroting. Het belangrijkste verschil is dat in deze quick scan een onderscheid wordt gemaakt tussen efficiëntie en versoberen en niet tussen beleid en bedrijfsvoering. Wat tabel 10 laat zien is dat de meeste bezuinigingen komen uit het nog nader in te vullen project DOEN en efficiëntie.





Tabel 10 bezuinigingsmaatregelen 2015 – 2018

Daling apparaatskosten via het project DOEN ⁶	€ 5,3 miljoen	44%
Efficiëntie en efficiëntie-gerelateerd: inverdieneffect HNK, inkoopbeperking, kosten RBG, efficiëntie openbare werken, verhoging terugvordering door handhaving en optimalisatie sportvoorziening, stroomlijning financiële processen, vastgoed en doelgroepenvervoer	€ 3,1 miljoen	26%
Versoberen: fietsparkeerbeleid, cultuureducatie, bibliotheek, erfgoed, bijzondere bijstand, kenniseconomie (verlaging intensivering)	€ 1,4 miljoen	12%
Verhoging inkomsten subsidioloog, sport, gemeentelijke heffingen, OZB (deels via riolering)	€ 1,4 miljoen	12%
Financieel – technische maatregelen: afschrijvingstermijnen verlengen (onderwijsgebouwen, riolering) en rentevoordeel.	€ 0,7 miljoen	6%
Totaal	11,9 miljoen	100%

Strategische ontwikkelingen

Er zijn drie strategische ontwikkelingen van belang indien verder wordt gekeken naar de manier van bezuinigen:

In de eerste plaats is het project DOEN van belang. Via dit project dient € 5,3 miljoen te worden ingevuld. In januari aanstaande worden voorstellen aan het college gedaan. Binnen het project wordt gestreefd naar het bepalen van principes, wordt er een nul-foto gemaakt van de organisatie en bezuinigingsmaatregelen en wordt onder andere gewerkt met streefbeelden. Bij de streefbeelden gaat het erom door te denken wat bepaalde ontwikkelingen op termijn voor invloed kunnen hebben en hoe daar gebruik van gemaakt kan worden binnen de organisatie.

In de tweede plaats is dat de vorming van een regiegemeente. Deze ontwikkeling wordt reeds vanaf 2010 ingezet en deze lijn wordt nog verder doorgetrokken. Het gaat dan om de wijze van interne organisatie en sturing (intern opdrachtgeverschap), het verzelfstandigen van organisatieonderdelen, inkopen van taken in plaats van zelf doen, in een samenwerkingsverband taken uitvoeren en taken uitvoeren via subsidies. Deze ontwikkeling heeft al diverse bezuinigingen opgeleverd. Er vinden nog verzelfstandigingen en andere ontwikkelingen plaats en er zijn nog onderzoeken en ideeën voor vervolg.

⁶ Een ambtelijk team heeft als opdracht voorstellen voor € 5,3 miljoen aan bezuinigingen op het apparaat te doen vanaf 2015.





In de derde plaats is dat de verdere ontwikkeling van het personeelsbeleid. Door vanuit de centrale organisatie meer te sturen op het weer aan het werk helpen van boventalligen en potentieel boventalligen, intern meer mogelijkheden te bieden voor rouleren en tijdelijk op andere plekken in de organisatie werken enzovoorts. Dit in combinatie met strategisch personeelsbeleid, waar naast de bezuinigingen en de daling van het aantal fte's naar circa 750 in 2018 ook rekening wordt gehouden met de behoefte aan personeel in de toekomst.

6.3 Cumulatie/aandachtspunten

Norm 13. Er zijn geen cumulatie-effecten (overlap of strijdigheid) tussen de bezuinigingen per (sub)hoofdstuk in de verschillende perioden.

Norm 17. Er zijn geen cumulatie-effecten (overlap of strijdigheid) tussen de bezuinigingen per type in de verschillende perioden.

De begroting van 2015 is de vijfde begroting op rij met omvangrijke bezuinigingsvoorstellen. Bovendien werd er ook voor 2011 al bezuinigd. Het is positief dat, ondanks dat dit het zoveelste jaar is dat er extra moet worden bezuinigd, er weer veel voorstellen worden gedaan. Ook het bezuinigingsproces zelf kent diverse positieve elementen, zoals het zorgvuldig omgaan met frictiekosten, de risicobuffer en een beperkt, maar niet te beperkend personeelsbeleid.

Indien vanuit de duurzaamheid van de bezuinigingen wordt gekeken, zijn de volgende risico's aan de orde:

- Door diverse geïnterviewden worden kanttekeningen geplaatst bij de taakstellingen die alle organisatieonderdelen betreffen. Het gaat dan met name om de bezuinigingen op inkoop. Kenmerkend voor inkoop is dat het veelal meerdere partijen betreft (bijvoorbeeld de afdeling inkoop en de afdeling waarvoor wordt ingekocht) en daardoor een risico kent op een dubbeltelling. Daarnaast hebben enkele organisatieonderdelen al bezuinigingen gehaald via inkoop. Ook in dat geval is er een risico van dubbelingen. Dit risico is onderkend in de Programmabegroting 2015-2018.
- Ondanks dat het gerealiseerde deel van de bezuinigingen is ingedaald (zie norm 1a), resteren er nog 60 maatregelen uit de periode 2014 en eerder. Er worden zowel oude als nieuwe maatregelen bijgehouden. Voor de huidige begroting is dat onvermijdelijk, omdat de oude voorstellen reeds zijn vastgesteld en de nieuwe voorstellen nog niet zijn vastgesteld. Echter, vooral gezien het vorige punt kan het bijhouden van meerdere 'jaargangen' tot een minder goed overzicht leiden. Daar komt nog bij dat het pro-





ject DOEN nog moet worden ingevuld, hetgeen zou kunnen leiden tot een derde groep aan voorstellen.

- De bezuinigingsmaatregelen zijn ambtelijk voorbereid en met het college bediscussieerd. Het college heeft hieruit het bezuinigingsprogramma samengesteld. De voorstellen liggen nu voor aan de gemeenteraad. De bezuinigingsopgave waar Delft voor staat is zwaar gezien de bezuinigingen in het verleden en ook in vergelijking met andere gemeenten. De mogelijkheden voor verdere bezuinigingen, efficiëntiebesparingen en dergelijke raken vanuit het perspectief van ‘wat kan er nog minder en anders?’ op. Ten minste, zonder het voorzieningenniveau verder aan te tasten.

Bevinding norm 13 en 17 Delft voor de periode 2015 – 2018)

Cumulatie van effecten heeft nog niet (substantieel) plaatsgevonden. Wel nemen de risico's ieder bezuinigingstraject toe doordat een nieuwe serie van maatregelen wordt voorgesteld. Door de diverse jaren van bezuinigen en de vele maatregelen nemen de risico's toe. Het zou inzichtelijk zijn als de maatregelen van verschillende jaargangen worden gebundeld. Enige aggregatie kan het overzicht ook doen toenemen.

De ontwikkeling naar strategie in relatie tot de bezuinigingen is positief. Het gaat dan om streefbeelden, het organisatiedoel van KOERS en centraal personeelsbeleid. Een versterking van deze ontwikkelingen kan behulpzaam zijn bij de bezuinigingsopgave waar Delft de komende jaren voor staat.





Bijlage 1 Normenkader DRK quick scan realisatie bezuinigingen Delft

Het normenkader bestaat uit vier onderdelen:

I Het bezuinigingsproces. In dit onderdeel wordt vooral procedureel gekeken naar de bezuinigingen; is het duidelijk hoeveel er in totaal om welke reden wordt bezuinigd? Op welk jaar hebben de bezuinigingsmaatregelen betrekking en is de maatregel onderdeel van een reeks of eenmalige activiteit? Is duidelijk waarop wordt bezuinigd? Hoeveel is daadwerkelijk gerealiseerd? En als iets niet is gerealiseerd binnen de eerder gestelde termijn, hoe wordt dit bijgesteld en gecommuniceerd?

II Bezuinigingen per begrotingshoofdstuk. Het gaat dan om de vraag: waar wordt op bezuinigd? Hoe zijn de bezuinigingen per begrotingshoofdstuk verdeeld en wat is de verhouding tussen de hoofdstukken? Zijn er inhoudelijke keuzen gemaakt en zijn die in de documenten aan de raad opgenomen? Hoe verhouden bezuinigingen zich tot de prioriteiten uit het collegeakkoord 2010-2014? Zijn er tussentijds feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven de doelstellingen en/of bedragen te herzien op het niveau van begrotingshoofdstuk of doelstelling?

III Type bezuinigingen. Het gaat dan om de vraag: hoe wordt bezuinigd? Hoe duurzaam zijn de bezuinigingen? Per kostensoort (personeel, inhuur, subsidies, locaties enz.) wordt gekeken naar de manier waarop is of wordt bezuinigd. Zijn er taken afgestoten en is er daarom taakspecifiek minder personeel? Of is er een overall streven naar efficiënter werken en is de personeelsdaling procentueel? Zijn de subsidies gekaasschaafd of zijn er prioriteiten gesteld bij de subsidies? Zijn er algemene bezuinigingsmethoden, zoals verhoging van de efficiëntie gebruikt of zijn bezuinigingen specifiek voor de taken?

IV Vergelijking met andere gemeenten. Het gaat dan om de vraag: wat karakteriseert de Delftse situatie? Het gaat niet om de vraag hoeveel geeft Delft uit aan de taken vergeleken met andere gemeenten (dat is reeds geanalyseerd), maar om de vraag wat is de bezuinigingsopgave van andere gemeenten die zich ook voor een grote opgave gesteld zien en hoe doen die dat?

I Het bezuinigingsproces

1. a. Het is duidelijk voor raadsleden hoeveel er in totaal in het begrotingsjaar en in de meerjarenraming moet worden bezuinigd. Dit wordt in de begroting of een afzonderlijke raadsnota aangegeven.





- b. Het te bezuinigen bedrag wordt gemiddeld niet vaker dan 1x per jaar aangepast.
2. Er is aangegeven waar het te bezuinigen bedrag door wordt veroorzaakt (per wijziging van het totale te bezuinigen bedrag).
 3. Er is een bezuinigingsplan, waarin helder is hoe het college tot een bezuinigingsvoorstel is gekomen. Helder is vastgelegd waar de raad mee heeft ingestemd. De taken, verantwoordelijkheden en rollen rondom het bezuinigingsproces zijn eenduidig benoemd.
 4. Het is duidelijk hoe de bezuinigingsvoorstellen zijn onderbouwd: per maatregel, per subdoelstelling en per hoofdstuk is de onderbouwing aangegeven.
 5. De onderbouwingen per maatregel, subdoelstelling en per hoofdstuk zijn met elkaar verbonden (de bezuinigingen zijn van operationeel niveau, naar tactische en strategisch niveau vertaald of omgekeerd).
 6. Het is duidelijk of de bezuinigingen incidenteel of structureel zijn. In de meerjarenraming eindigt het laatste jaar met alleen structurele bezuinigingen.
 7. Er is rekening gehouden met frictiekosten van de bezuinigingen.
 8. Er wordt binnen de organisatie periodiek gemonitord hoe de bezuinigingen verlopen.
 9. Er wordt periodiek aan de raad gerapporteerd over de mate van realisatie van de bezuinigingen. Verschillen tussen voorgenomen bezuiniging en realisatie worden duidelijk verklaard. Indien de bezuiniging niet wordt gerealiseerd wordt een nieuw voorstel gedaan om alsnog de bezuiniging te halen of wordt toegelicht waarom het niet langer relevant is.
 10. Aan de raad wordt transparant, volledig, overzichtelijk en leesbaar gerapporteerd. Dat wil zeggen:
 - a. Transparant: er wordt regelmatig aan de raad gerapporteerd over het totaal aan bezuinigingen, nog te realiseren bezuinigingen, niet gehaalde bezuinigingen, redenen waarom de bezuinigingen niet zijn gehaald én bijstuurmogelijkheden.
 - b. Volledig: alle maatregelen worden ieder jaar opgenomen; zowel de voorgenomen als de gerealiseerde maatregelen.
 - c. Overzichtelijk: de bezuinigingen zijn van jaar op jaar te volgen, zonder er begrotingen van verschillende jaren bij te hoeven nemen. Er wordt op detailniveau, tactisch niveau en strategisch niveau gerapporteerd.
 - d. Leesbaar: de toelichtingen op de bezuinigingen zijn te volgen voor welwillende niet-financieel geschoolde raadsleden. Dat wil zeggen: er worden weinig technische termen gebruikt en als ze worden gebruikt worden deze toegelicht.





II Bezuinigingen per begrotingshoofdstuk; waar wordt op bezuinigd?

11. De absolute en relatieve verdeling van de voorgenomen en gerealiseerde bezuinigingen over de begrotingshoofdstukken in de bezuinigingsperiode 2011 – 2014 en in de periode 2015 – 2018 komen overeen met de politieke prioriteiten/posterioriteiten.
12. Er is zicht op de mate waarin bij een (sub)hoofdstuk het wettelijke minimum in zicht is indien van toepassing.
13. Er zijn geen cumulatie-effecten (overlap of strijdigheid) tussen de bezuinigingen per (sub)hoofdstuk in de verschillende perioden.

III Type bezuinigingen; hoe wordt bezuinigd?

14. De voorgenomen en gerealiseerde bezuinigingen in de bezuinigingsperiode 2011 – 2014 en in de periode 2015 – 2018 kunnen worden ingedeeld in verschillende typen (kostensoorten: personeel, subsidies, vastgoed, investeringen, verbonden partijen, inkomsten).
15. De bezuinigingen zijn per type onderbouwd (bijvoorbeeld overal 10% op bezuinigd, onderzoek, rekenregel, ervaring).
16. Er is zicht op de mate van duurzaamheid van de type bezuinigingen (bij bijv. verlenging van de afschrijvingstermijn is duidelijk dat deze (wel/niet) maximaal is opge-rekt).
17. Er zijn geen cumulatie-effecten (overlap of strijdigheid) tussen de bezuinigingen per type in de verschillende perioden.

IV Vergelijking met andere gemeenten

Dit onderdeel van het normenkader betreft in wezen onderzoeksvragen en geen normen. Om het eenvoudig te houden zijn de onderzoeksvragen wel doorgenummerd als ware het normen.

18. Delft heeft een hogere bezuinigingsopgave dan vergelijkbare gemeenten.
19. Delft heeft een vergelijkbare bezuinigingsopgave met gemeenten die zich plotseling voor een grote bezuinigingsopgave gesteld zagen.
20. Delft heeft een vergelijkbare onderbouwing van de bezuinigingen als vergelijkbare gemeenten en gemeenten die zich plotseling voor een grote bezuinigingsopgave gesteld zagen.





Bijlage 2 geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten Delft

Accountantsverslag bij jaarverslag 2013

Bestuursprogramma 2011-2014 “De staat van Delft 2014”
Bezuinigingsmonitor 2011-2018

Coalitieakkoord Delft 2010-2014 “Aan het werk!”
Coalitieakkoord Delft 2014-2018 “Delft verdient het!”

Jaarrekening 2011
Jaarrekening 2012
Jaarrekening 2013

Jaarverslag 2011
Jaarverslag 2012
Jaarverslag 2013

Kaderbrief 2011
Kaderbrief 2012
Kaderbrief 2014

Kadernota Delft 2010-2013 “Samen aan de slag”
Kadernota 2013 “Met het oog op morgen”

Najaarsrapportage 2012
Najaarsrapportage 2013
Najaarsrapportage 2014

Programmabegroting 2010-2013
Programmabegroting 2011-2014
Programmabegroting 2012-2015
Programmabegroting 2013-2016
Programmabegroting 2014-2017
Programmabegroting 2015-2018





Geraadpleegde documenten vergelijkingsgemeenten

Apeldoorn

Begroting Bestaand Beleid 2013-2016

Jaarstukken 2011

Jaarstukken 2012

Jaarstukken 2013

Programmabegroting 2010-2013

Programmabegroting 2011-2014

Programmabegroting 2012-2015

Programmabegroting 2014-2017

Programmabegroting 2015-2018

Voorjaarsnota 2011

Zomernota 2012

Gouda

Bezuinigen met beleid 2010

Jaarstukken 2010

Jaarstukken 2011

Jaarstukken 2012

Kadernota 2015-2018

Programmabegroting 2010-2013

Programmabegroting 2011-2014

Programmabegroting 2012-2015

Programmabegroting 2013-2016

Programmabegroting 2014-2017

Programmabegroting 2015-2018

Voorjaarsnota 2010-2013

Voorjaarsnota 2011-2014

Voorjaarsnota 2012-2015





Voorjaarsnota 2013-2016

Voorjaarsnota 2014-2017

Haarlem

“Bezuinigen, maar waarop? Het Digipanel over bezuiniging op gemeentelijke taken”

Kadernota 2010

Kadernota 2011

Kadernota 2012

Kadernota 2013

Kadernota 2014

Programmabegroting 2010-2013

Programmabegroting 2011-2014

Programmabegroting 2012-2015

Programmabegroting 2013-2016

Programmabegroting 2014-2017

Programmabegroting 2015-2018

Lansingerland

Begrotingsscan Lansingerland 2013

Jaarstukken 2010

Jaarstukken 2011

Jaarstukken 2013

Kadernota 2010 “Herbezinning”

Kadernota 2011 “De voorlopige balans: er is voorlopig balans”

Kadernota 2012 “Meer risico’s, minder middelen”

Kadernota 2013 “Ingrijpende maatregelen – op weg naar (balans)herstel”

Kadernota 2014

Najaarsnota 2010

Najaarsnota 2011

Najaarsnota 2013

Programmabegroting 2010-2013

Programmabegroting 2011-2014





Programmabegroting 2012-2015
Programmabegroting 2013-2016
Programmabegroting 2014-2017
Programmabegroting 2015-2018

Voorjaarsnota 2013

Zomerakkoord 2012

Leiden

Kaderbrief 2015

Perspectiefnota 2010-2013
Perspectiefnota 2012-2015
Perspectiefnota 2013-2016
Perspectiefnota 2014-2017

Programmabegroting 2010-2013
Programmabegroting 2011-2014
Programmabegroting 2012-2015
Programmabegroting 2013-2016
Programmabegroting 2014-2017
Programmabegroting 2015-2018





Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Arnout Huijnink, Erfgoed Delft

Auke van der Heijde, Controlling

Ben Janssen, KCC

Cock de Graaff, Gemeentebrede Bedrijfsvoeringsondersteuning

Edith van den Berg, Samenleving

Harry van Dongen, Vastgoed

Henk Twisk, Programma's en projecten

Ilaine van den Ende-Mansell, Vastgoed

Jaap van den Berg, Controlling

Klaas Mast, Ruimte

Michelle de Bruin, Vastgoed

Patrick van Mil, Erfgoed Delft

Rob Kleijwegt, Ruimte en opdrachtgever DOEN

Suzan Bos, HRM

Thomas Andriessen, Besturing en controlling

Yvonne van Delft, Veiligheid

