

Geachte deelraadsleden en leden van het dagelijks bestuur

Op 4 november 2010 verzocht het dagelijks bestuur van uw deelgemeente om mede namens uw deelraad advies uit te brengen over de heroverwegingsoperatie die in de deelgemeente recent in gang gezet. Het verzoek richtte zich in het bijzonder 'op het format, dat ten grondslag komt te liggen aan de deelrapportages en het uiteindelijke takendocument, en de erin opgenomen criteria'. Per brief van 11 november heb ik u laten weten aan dit verzoek invulling te zullen geven.

Hierbij treft u het advies aan, waarin ik ook andere zaken betrek dan alleen het format en de criteria. Het advies heeft ook betrekking op het Bestuurlijk Kader Heroverwegingen en de bij het format behorende toelichting.

takendiscussie als correct vertrekpunt voor heroverwegingen

De Rekenkamer Rotterdam vindt de intentie van de deelgemeente om de bezuinigingen vanuit een takendiscussie in te vullen, juist. Maar al te vaak wordt er uitgegaan van een bepaalde taakstelling, zonder eerst tot een fundamentele en meer strategische heroverweging van positie en taken te zijn gekomen. Door het hanteren van een bestuurlijk kader voor de heroverwegingen met als vertrekpunt een strategisch document – namelijk de Gebiedsvisie 2010-2014 – laat de deelgemeente Prins Alexander zien niet in deze valkuil te willen stappen.

heroverwegingsproces te veel beperkt tot programmaniveau

In het bestuurlijk kader worden, uitgaande van de gebiedsvisie, enkele uitgangspunten voor heroverwegingen geformuleerd, waarna deze vertaald worden naar verschillende beleidsdomeinen die afkomstig zijn uit de programmabegroting. Per domein worden vervolgens in zeer algemene bewoordingen producten, diensten, beleidsonderdelen en dergelijke genoemd, waarop bezuinigd zou kunnen worden. Per domein is een te bezuinigen streefbedrag genoemd.

Om tot weloverwogen en goed uit te leggen ombuigingen te komen zou de deelgemeente echter nog een verdere vertaalslag moeten maken. Afgaande op het bestuurlijk kader, het format en de bijbehorende notities wordt nu de programmabegroting als uitgangspunt gebruikt, terwijl deze daarvoor niet primair geschikt is. In de kern wordt immers niet bezuinigd op programma's, maar op activiteiten die binnen dat programma ten behoeve van bepaalde producten worden verricht. De programmabegroting geeft geen inzicht in deze laatste zaken.

Ter illustratie, tot het programma Meedoen en Samenleving behoort de ondersteuning van bewonersorganisaties en -initiatieven. In een heroverwegingsdiscussie zou de noodzaak hiervan aan de orde kunnen komen, alsook de gevolgen van een eventuele bezuiniging. Om deze discussie goed te kunnen voeren (over de te hanteren criteria, zie even verderop), is inzicht nodig in de exacte kosten die op dit gebied worden gemaakt. Deze zijn niet in de programmabegroting terug te vinden. In dat opzicht biedt bijvoorbeeld de jaarrekening 2009 meer informatie. Hierin zijn van dit product de kosten verdeeld naar materiële kosten, subsidies en apparaatskosten (formatie).

Vervolgens is het noodzakelijk om per kostensoort inzicht te hebben in de aard ervan (bijvoorbeeld, hoeveel instellingen krijgen subsidie, hoeveel formatieplaatsen houden zich met de subsidieverstreking bezig, waaruit bestaan de materiële kosten). Afhankelijk van bijvoorbeeld de wenselijkheid van de ondersteuning van bewonersorganisaties, kan gekeken worden in welke kostensoort moet of kan worden gesneden, hoe en in welke mate (hoeveel bewonersorganisaties zouden subsidie moeten krijgen en waarvoor, wat betekent

dit voor de formatie die de subsidies verstrekt etc). Dit maakt het ook mogelijk om de financiële effecten van de bezuinigingen veel betrouwbaarder en gedetailleerd in beeld te krijgen. Dit vergroot de kans op succesvolle bezuinigingen aanmerkelijk.

De aan de rekenkamer voorgelegde documentatie maakt niet inzichtelijk of deze stappen ook zullen worden gezet. Om tot goede afwegingen te komen, is het echter noodzakelijk dat de werkgroepen die de heroverwegingen voorbereiden, bij elk product en per kostensoort tot op het niveau van de concrete activiteiten en uitgaven doordringen.

Overigens biedt deze manier van werken niet bij voorbaat meer inzicht in de maatschappelijke effecten van bezuinigingen. Daarvoor dienen ook bijvoorbeeld benchmarkgegevens en beleidsevaluaties bij de heroverwegingen betrokken te worden of aanvullend uitgevoerd te worden.

impliciete criteria binnen programma's

De deelgemeente heeft de intentie om aan de hand van vooraf vastgestelde criteria keuzes in de bezuinigingen te maken. Zowel in het bestuurlijk kader als in het format en bijbehorende toelichting blijven deze criteria tamelijk impliciet. In het bestuurlijk kader staan wel uitgangspunten, maar deze zijn voor bruikbare beoordelingscriteria nog te algemeen geformuleerd. In het bestuurlijk kader staan per beleidsdomein wel 'accenten' benoemd, maar of dat de criteria zijn, is niet evident. Voor transparante en evenwichtige keuzes tussen bezuinigingsopties, zijn expliciete en eenduidige criteria echter wel nodig.

De in het bestuurlijk kader opgenomen accenten genoemde zouden de basis voor de beoordelingscriteria kunnen vormen, maar behoeven daartoe enige aanpassing. Zo is een accent als het bevorderen van sportparticipatie en voldoende sportaccommodaties eerder een doelstelling, dan een concreet criterium voor al dan niet bezuinigen. Betekent het bijvoorbeeld dat de sportaccommodaties buiten de heroverwegingen vallen? Met hoeveel wil de deelgemeente de sportparticipatie bevorderen? Welke consequenties heeft dat voor de bestaande sportvoorzieningen? Accenten als het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers en meer welzijnsvoorzieningen naar het particulier initiatief, zijn meer richtinggevend criteria. Wat onder een dergelijke bevordering of ruimte precies wordt verstaan, is evenwel nog niet helemaal duidelijk.

Voorts zijn de criteria idealiter afgeleid van de uitgangspunten in het bestuurlijk kader. Deze zijn immers op hun beurt afgeleid van de strategische gebiedsvisie. Afgaande op de accenten is dit in redelijke mate gebeurd. Uitgangspunten als 'minder overheid, meer samenleving', 'zelfredzaamheid van burgers' en 'wie gebruikt, betaalt' zijn terug te vinden in de accenten. Daarmee zijn verschillende strategische uitgangspunten uiteindelijk doorvertaald naar te leggen accenten. De slag naar eenduidige toetsingscriteria moet daarentegen nog worden gemaakt. Als dat is gelukt, kunnen in het heroverwegingsdebat daadwerkelijk vanuit de strategische visie keuzes worden gemaakt.

Overigens bieden eenduidige criteria nog geen garantie dat er keuzes ook relatief gemakkelijk kunnen worden gemaakt. Het is immers denkbaar dat verschillende taken tot het werkterrein van de deelgemeente gerekend zouden moeten worden, terwijl de financiële taakstelling nog niet is gerealiseerd. Het is dan ook aan te bevelen per product en activiteit een onderscheid te maken tussen strategische en niet-strategische en prioritaire en niet-prioritaire producten en activiteiten. Ten slotte ontbreken criteria die aangeven of taken en producten onontkoombaar zijn (vanwege bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen of meerjarige afspraken) of dat niet zijn.

.... maar geen criteria op programmaniveau

Hoewel er, zij het impliciet, binnen de verschillende programma's heroverwegingscriteria zijn gegeven, ontbreken deze op het niveau van de programma's. Bij (clusters van) programma's worden na te streven te bezuinigen bedragen genoemd. Als deze worden afgezet tegen de lasten in de programma's dient in het sociale domein ongeveer 20% te worden bezuinigd, in de programma's Heel en Schoon ongeveer 10% en in het programma Ruimte ongeveer 30%. Het is niet duidelijk waarom binnen het sociale domein naar verhouding veel wordt bezuinigd, terwijl in de strategische Gebiedsvisie 2010-2014 (althans, het deel dat in het bestuurlijk kader is opgenomen) een grote nadruk op het sociale domein wordt gelegd. Een heldere en transparante afweging van het relatieve belang van de afzonderlijke programma's ontbreekt nog, evenals een onderbouwing van de taakstellingen per cluster van programma's.

format te weinig sturend

De komende tijd gaan vier werkgroepen aan de slag om tot verschillende heroverwegingsmogelijkheden te komen. Zij dienen daarbij een format in te vullen, waarin de ombuigingsmogelijkheden uiteen worden gezet. In de huidige opzet heeft het format vooral het karakter van een invulinstructie. Daar is op zichzelf niets mis mee, maar het niet expliciet opnemen van alle relevante criteria waarop een mogelijke heroverweging wordt beoordeeld, brengt de onderlinge vergelijkbaarheid van de voorstellen in gedrang. Dit bevordert niet de transparantie van bepaalde keuzes. Het opnemen van de beoordelingscriteria heeft bovendien als voordeel dat het waarborgt dat keuzes worden gemaakt in het licht van de strategische uitgangspunten in het bestuurlijk kader. De criteria zijn daarvan immers afgeleid.

Een andere opmerking ten aanzien van de formats is dat hierin alleen in aanmerking komende heroverwegingen worden beschreven. Klaarblijkelijk is daaraan voorafgaand al een keuze gemaakt om bepaalde producten of activiteiten buiten de discussie te laten cq daar niet op te bezuinigen. Naar ons oordeel is het ook noodzakelijk aan te geven waarom op bepaalde producten en activiteiten níet zou moeten worden bezuinigd. Dit bevordert een open en transparante politiek-bestuurlijke discussie en besluitvorming.

aanbevelingen op een rij

Samenvattend komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- laat de werkgroepen niet de programmabegroting als uitgangspunt hanteren, maar de verdeling van de kosten van de verschillende activiteiten die per product binnen de programma's worden gemaakt.
- formuleer *expliciete* en *eenduidige* heroverwegingscriteria en neem die expliciet op in de formats die de werkgroepen moeten invullen.
- neem in de formats criteria op die aangeven of bepaalde producten al dan niet prioritair zijn, al dan niet strategisch van belang zijn en al dan niet onontkoombaar zijn.
- formuleer criteria voor het relatieve belang van de afzonderlijke programma's en laat dit meewegen bij de keuze van de heroverwegingsmogelijkheden op productniveau.
- laat de werkgroepen ook formats invullen voor producten waarop níet bezuinigd zou moeten of kunnen worden.

Indien u dat op prijs stelt ben ik uiteraard bereid een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet

Drs. P. Hofstra RO CIA