

Strategisch bezuinigen is ècht bezuinigen

Door Rein van der Have, senior adviseur Telengy

De ervaring leert dat veel bezuinigingstrajecten in het verleden nauwelijks hebben geleid tot echte bezuinigingen. Kaasschaafmethoden toepassen leiden uiteindelijk tot budgetoverschrijdingen in de jaarrekening, bezuinigingen op structurele uitgaven kwamen terug als incidentele uitgaven die uiteindelijk weer structureel werden en vermindering van formatie werd opgevangen door inhuur. En er zijn altijd wel reserves die tijdelijk aangesproken kunnen worden. Toch is het voor iedereen duidelijk dat er de komende jaren bezuinigd moet worden. En deze keer met echt resultaat. De grote vraag is: hoe?

Noodzaak voor bezuinigen

Veel gemeenten staan er financieel niet goed bij. Het saldo van de jarenlange inkomsten en uitgaven is omgeslagen van overschotten naar tekorten, of er moeten forse aanslagen op de reserves worden gedaan vanwege de tekorten op de grondexploitaties. En uiteindelijk zal ook het rijk de algemene uitkering uit het gemeentefonds naar beneden bijstellen. We moeten dus zeker bezuinigen.

Tot het standaard repertoire horen dan:

- de begroting doornemen en de (vermeende) 'lucht' er uit halen;
- alle budgetten afromen;
- subsidies niet meer verstrekken;
- kwaliteitsniveaus van onderhoud naar beneden bijstellen;
- belastingen en retributies verhogen;
- allerhande boekhoudkundige trucs uithalen, etc. etc.

Het is echter de vraag of het direct toepassen van dergelijke oplossingen soelaas biedt. Grote klappen worden er in financiële zin niet mee gemaakt. Alhoewel: het levert grote klappen op, maar dan in negatieve zin, wanneer het verenigingsleven de nek wordt omgedraaid, de gemeente niet meer om aan te zien is en we meehelpen om de economische situatie verder in de draaikolk te laten geraken door geen geld meer uit te geven. Moeten we dan alles maar op zijn beloop laten en hopen op betere tijden? Nee, natuurlijk niet. Maar de werkwijzen die in het verleden zich niet hebben bewezen moeten nu echt vervangen worden.

Ervaringen met ineffectief bezuinigen

Bij een gemeente waar ik werkzaam ben geweest, werden wij een aantal malen geconfronteerd met bezuinigingsronden. De uiteindelijk weinig effectieve resultaten uit die rondes wil ik graag met u delen, om er lering uit te trekken.

De kaasschaaf

De eerste bezuinigingsronde werd veroorzaakt doordat in de begroting een grote fout was gemaakt. Een inkomstenpost van behoorlijke omvang was tweemaal opgenomen. De zogenaamde 'kaasschaafmethodiek' werd als oplossing toegepast. Bij alles wat minder, bij de grote budgetten werden de grootste kortingen toegepast en de personeelsformatie werd iets minder. U kent het wel. De begroting was weer snel rond en we konden over tot de orde van de dag. Uiteindelijk deed iedereen weer zijn eigen werk op de manier zoals iedereen gewend was. Na verloop van tijd bleek er eigenlijk niets te zijn veranderd. De jaarrekening liet veel overschrijdingen zien terwijl aan de andere kant budgetten stevige overschotten lieten zien en er hogere inkomsten waren dan geraamd. Op papier was er formatie uitgegaan, maar in werkelijkheid was er weinig of geen daling van formatie, echter wel extra kosten door inhuur. Per saldo was het jaarrekeningresultaat positief. Er leek geen noodzaak tot bezuinigen meer te bestaan.

Onderzoek naar structurele budgethoogte

Een paar jaar later was toch een tweede bezuinigingsronde noodzakelijk, waarbij een uitgebreid onderzoek werd gedaan. Ook de provincie en het ministerie van BZK werd gevraagd in een stuurgroep te participeren en mee te zoeken naar oplossingen. Het onderzoek richtte zich op de onderbouwing van de bestaande budgetten voor dat moment en voor structurele inzet. Daarbij werden beschikbare budgetten beoordeeld of ze structureel voldoende waren om de voorziening tot in het oneindige in stand te kunnen houden. Ook de beheerplannen voor wegen/straten, groen, kunstwerken of riolering werden beoordeeld op basis van gedefinieerde kwaliteitsnormen. Niet alleen de kostenkant werd bekeken, ook de inkomsten zijn destijds

beoordeeld. De vraag werd gesteld of alle kosten wel doorberekend werden via leges of op andere wijze. De uitkomst van dit alles loog er niet om. We hadden de afgelopen tijd bewust of onbewust de ogen voor de werkelijkheid gesloten. Op de ramingen van investeringsplannen werd bezuinigd. De noodzakelijkheid werd beoordeeld, de beoogde kwaliteit werd naar beneden bijgesteld zodat de investeringsbedragen konden worden verlaagd. De realiteit was dat niet alle investeringen op de geplande tijdstippen tot uitvoering gebracht zouden worden, waarna de hiermee verbonden lasten werden vertraagd en in de eerste jaren verlaagd konden worden tot 80%.

Het resultaat was een sluitende begroting met een fors aantal taakstellingen. De taakstellingen zijn echter niet allemaal en niet tot de beoogde hoogte gerealiseerd. Met name de taken die op termijn gerealiseerd moesten worden bleven achterwege, zoals reductie van het personeelsbestand en taken die de burger direct aan den lijve zou ondervinden. Hier speelde mee dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds steeg, vooral vanwege decentralisatie van overheidstaken. Met die extra inkomsten werden echter veelal de algemene middelen vergroot, zonder voldoende rekening te houden met de nieuwe gedecentraliseerde taken. De taken uit de bezuinigingsronde werden dankzij deze nieuwe middelen niet meer uitgevoerd. De uitvoering van de missie is halverwege gestopt.

Opmaat naar strategisch bezuinigen

Nu er sprake is van verlaging van de inkomsten uit het gemeentefonds en het effect van de economische crisis door de gemeenten gemerkt wordt moeten er werkelijk effectieve maatregelen worden genomen. De voorbeelden van bezuinigen uit mijn ervaring werken niet. Maar wat dan wel?

De eerste suggestie die veelvuldig gedaan wordt is de directe bezuiniging op de formatie. Dat kan als er een duidelijke vermindering van de werkzaamheden is, waarop gereageerd wordt. Nu is het echter een reactie op een vermindering van inkomsten. De werkzaamheden zijn in feite niet verminderd. Verreweg de meeste gemeenten hebben de nodige efficiencylagen al achter de rug en kennen een relatief hoge werkdruk. Een beperking van de formatie, zonder beperking van de werkzaamheden, levert uiteindelijk weer een toename van inhuur op, langere doorlooptijden of een slechtere dienstverlening. Een werkelijk effectieve bezuiniging op formatie is daarom geen maatregel op zich, maar kan alleen een gevolg zijn van andere maatregelen.

Tip 1: weer beginnen bij de visie en missie

Elke gemeente heeft in het verleden een visie en missie vastgesteld over hoe de gemeente anno het jaar X er uit wil zien. Deze visie en missie horen de basis van strategie, beleid en uitvoering te zijn. Toch lijken visie en missie nauwelijks nog op het netvlies te staan van zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie. Wanneer je ernaar vraagt komt men met de beantwoording meestal niet ver. En toch is het zeker nu een belangrijk punt. Het geeft antwoord op de vraag waarom de gemeente, het gemeentelijke bedrijf, de ambtelijke organisatie nu eigenlijk bestaat. Wat is de zin van je bestaan, waarom doe je wat je doet? De missie en visie moeten zijn vertaald in een strategisch actieplan. Dit is de leidraad waarlangs je alle activiteiten afmeet of deze wel of niet bijdragen aan het bereiken van het hogere doel van de organisatie.

De praktijk is dat in de loop van de tijd vele werkzaamheden al dan niet spontaan werden opgepakt zonder deze meetlat te gebruiken. Persoonlijke ambities en drijfveren van zowel het bestuur als van de organisatie en medewerker hebben geleid tot het uitvoeren van taken die geen taken zijn. Veel tijd en geld wordt daarmee feitelijk verspild. Vaak is het een gevolg van een overschot op een specifiek budget dat al dan niet via de reserves voor dergelijke leuke nieuwe dingen wordt ingezet. Dit leidt vervolgens weer tot extra structurele uitgaven. Wanneer zo een nieuw speelveldje wordt aangelegd zal er ook geld aanwezig moeten zijn voor onderhoud, voor de jaarlijkse keuring van de toestellen, etc. Bovendien is bij de bevolking de verwachting gewekt dat een dergelijke voorziening er voor altijd zal zijn. Terugdraaien is niet eenvoudig en stuit op veel weerstand. En zo wordt een incidenteel plusje uiteindelijk een structurele min, terwijl het mogelijk niets toevoegt aan missie en visie.

Het is daarom zaak om de doelstellingen weer goed op ieders netvlies te krijgen. Vervolgens moet vanuit de gedefinieerde doelstellingen worden gezien welke taken geen bijdrage leveren aan deze doelstellingen om deze direct of zo spoedig mogelijk te stoppen. Uiteraard hoort hierbij ook een traject doorlopen te worden om dergelijke taken elders neer te leggen: bij het bedrijfsleven, verenigingen of specifieke bewonersgroepen. Vervolgens moeten van de resterende taken en werkzaamheden worden bekeken of deze wellicht op een andere wijze gerealiseerd kunnen worden. Structureel moet de discipline worden ingevoerd om besteding van overschotten uit budgetten telkens te toetsen aan visie en missie. In feite wordt zo veel effectiever de 'lucht uit de begroting' gehaald.

Tip 2: Actualiseer plannen op basis van de eigen demografische ontwikkeling

Er werd en wordt onvoldoende gekeken naar de specifieke demografische ontwikkelingen binnen gemeenten in combinatie met de strategie en het beleid. Recent onderzoek van het RIVM onderstreept deze noodzaak. Aanleiding van het onderzoek zijn o.a. de Zuid-Limburgse bouwplannen die niet of onvoldoende zijn aangepast aan de nu al ingezette bevolkingskrimp en bevolkingssamenstelling. Het RIVM geeft aan dat de demografische ontwikkelingen per gemeente specifiek zijn en dus ook lokaal onderzocht moeten worden. Het moet uiteindelijk leiden tot een reëel beeld van de benodigde nieuwbouw van woningen: bouwen we de juiste soort woningen of bouwen we voor de leegstand? Maar ook het voorzieningenniveau en de wijze van activeren van de gemeenschap is afhankelijk van de exacte demografische toekomst van een gemeente.

Tip 3: Strategisch omgaan met technologie

Nieuwe technologische ontwikkelingen bieden nieuwe kansen. De dienstverlening naar de burger toe kan veel meer op de maat gesneden worden zoals zij dat willen. Er is programmatuur waardoor burgers vanuit hun stoel veel zaken digitaal kunnen regelen. Nu blijft het nog steken bij het aanvragen van een uittreksel, het downloaden van formulieren etc. Door deze ontwikkelingen hoeft er niet gewerkt te worden aan het vergroten van de openstelling van de balies, sterker nog, hier kan formatie bespaard worden. Ook de gegevensuitwisseling voor de back- en midoffice wordt steeds gemakkelijker terwijl managementinformatie sneller, vollediger en betrouwbaarder gegenereerd kan worden. Het zijn bovendien ontwikkelingen die geschikt zijn om in een samenwerkingsverband te realiseren, waardoor ontwikkel- en beheerkosten gedeeld kunnen worden. Dankzij de techniek is het zelfs niet nodig om dit tot buurgemeenten te beperken.

Tip 4: Paul, zie blauwe tekst in het kader met praktijkvoorbeelden. Deze actie werd door een andere gemeente toegepast.

Doelbewuster bezuinigingen

Wanneer we vanuit de benadering van missie, visie en demografische ontwikkelingen het vraagstuk van bezuinigen ter hand nemen, kan dit uiteindelijk ook leiden tot formatieve wijzigingen. Wijzigingen in kwantiteit en/of kwaliteit: hebben we op het benodigde tijdstip het juiste personeel op de goede plek zitten. Dit kan betekenen dat we meer flexibiliteit in het personeelsbestand moeten aanbrengen.

Bezuinigen betekent niet dat er minder uitgegeven c.q. geïnvesteerd moet worden. Het betekent vooral dat beschikbare middelen doelbewuster ingezet moeten worden. Het betekent alleen de juiste dingen doen, waar mogelijk op een andere manier. Gemeenten moeten hierin creatief zijn. En doelbewust een aanpak

Praktijkvoorbeelden

*Een gemeente had in de missie en visie opgenomen dat zij een groene gemeente wilden zijn. De entrees voldeden niet aan deze doelstelling, terwijl er wel veel groen in kleinere oppervlakken door de gehele kern heen aanwezig was. Per saldo was er een grote hoeveelheid groene oppervlakte, groter dan die van vergelijkbare gemeenten. De doelstelling werd er echter niet mee bereikt. De verspreide ligging van het vele groen vergde veel extra tijd bij het onderhoud en veel van het groen voegde weinig toe aan de belevingswaarde, sterker nog: de kwaliteit ervan werd als dalend ervaren. Er is uiteindelijk gedefinieerd wat als strategisch groen, wijkgericht en snippergroen moet worden beschouwd. Dit is geïnventariseerd, waarbij type groen, locatie, arbeidsintensiviteit en kwaliteit bekeken werd. Op basis hiervan werd bepaald welk groen een bijdrage leverde aan de doelstelling. Het leidde ertoe dat aanleg en onderhoud van strategisch groen werd geïntensiveerd, terwijl niet strategisch groen zoveel mogelijk werd verkocht. **Het onderhoud van groen en speelvoorzieningen in de wijken werd, met een subsidie, aan de bewoners overgelaten. Het lokale bedrijfsleven kreeg de mogelijkheid om openbaar groen te sponsoren in ruil voor een reclaimedrager.** Door de hogere kwaliteit van groen op de juiste plaatsen (o.a. de entreepartijen), werd de groenbeleving versterkt. De doelstelling werd zo bereikt tegen structureel lagere kosten!*

Een tweede voorbeeld betreft het accommodatie-beleid. Een gemeente kende een visie om vooral voorwaardenscheppend bezig zijn op het vlak van accommodaties. Vastgesteld werd echter dat de gemeente was verworden tot een verhuurder van accommodaties, een huisbaas. Veel tijd werd besteed aan het onderhoud, verhuur en exploitatie. De conclusie dat deze uitvoering niet in lijn was met de strategie leidde ertoe dat accommodaties die niet tot de core-business van de gemeente behoorden werden afgestoten. De verenigingen die gebruik maakten van deze voorzieningen werden via de subsidieverordening deels gecompenseerd. Accommodaties die wel bij de gemeente achterbleven werden beoordeeld op onderhoudskosten, gebruiksomvang, op het voldoen aan de eisen in relatie tot amoveren en nieuwbouw op de meest geschikte plaats. De vrijkomende grond kon worden gebruikt om nieuwbouwwoningen te realiseren. Het teruggaan naar de oorspronkelijke strategie zorgde voor een forse budgettaire omslag.

Met deze voorbeelden wordt duidelijk gemaakt dat het anders naar je gemeente kijken, durven aan te geven wat niet tot de strategische gemeentelijke taken behoort, daar creatief mee omgaan en het inschakelen van marktpartijen tot oplossingen leiden die niet eerder zijn bekeken en opgepakt.

kiezen met inzet van alle partijen: bewoners, ondernemers, verenigingen en uiteraard de gemeentelijke organisatie.