

Keuzes voor een gewenst maatschappelijke rendement

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Rapport
Gemeente Weert

BMC
23 april 2015
drs. A.H.M van Helden
H. Uffen MSc.
T.E. Kinkel MSc.
Projectnummer:
Correspondentienummer:

INSCHRIJVING KVK
nr. 31046509

ABN-AMRO
NL61ABNA0626023106

BTW
NL80.55.22.827 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	FINANCIËLE POSITIE VRAAGT OM KEUZES TE MAKEN	2
1.1	Financiële positie van de gemeente Weert staat onder druk	2
1.2	Structureel sluitende begroting via visie op taken, analyse BIG TIRE en Zero Based Budgeting	2
1.3	Sturing op het proces	3
HOOFDSTUK 2	ZERO BASED BUDGETING	4
2.1	De betekenis van zero based budgeting	4
2.2	Categorisering om bestuurlijke besluitvorming te faciliteren	4
2.3	Bepaling en toelichting van het minimum	5
2.4	Bestuurlijk keuzemenu	7
2.5	Gevolgde proces	8

Hoofdstuk 1 Financiële positie vraagt om keuzes te maken

1.1 Financiële positie van de gemeente Weert staat onder druk

De gemeente Weert krijgt, net als veel andere gemeenten, te maken met teruglopende inkomsten en oplopende uitgaven. Dit als gevolg van de doorwerking van de rijksbezuinigingen en de decentralisaties van de AWBZ, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie. In de afgelopen periode heeft de gemeente Weert door de reorganisatie (FLOW) structureel €3,5 miljoen bezuinigd op de organisatie. Op de exploitatie is €4,9 miljoen bezuinigd, zonder lastenverzwaring voor de eigen inwoners tot 2015. Ondanks deze inspanningen ziet de gemeente Weert zich per saldo geconfronteerd met een bezuinigingsopgave welk in 2018 oploopt tot bijna €11 miljoen.

De begroting 2014-2017 is niet structureel sluitend vastgesteld en aangeboden aan de provinciale toezichthouder. Bij ongewijzigd beleid blijft de financiële positie van de gemeente Weert een negatief beeld houden. Om de begroting 2015-2018 sluitend te maken, heeft de gemeente Weert verschillende mogelijkheden onderzocht. Ondanks de maatregelen die worden voorgesteld, die variëren van maatregelen tot het beperken van de lasten tot verhoging van de inkomsten, resteert er nog een negatief saldo.

Bij de behandeling van de programmabegroting 2015-2018 van de gemeente Weert op 12 november 2014 is een amendement van de Weert Lokaal, VVD en SP aangenomen. Dit amendement zorgt ervoor dat het boekjaar 2015 positief sluit (+ €61.722,—). Dit neemt niet weg dat de opgave voor het structureel meerjarig sluitend maken van de begroting blijft staan.

1.2 Structureel sluitende begroting via visie op taken, analyse BIG TIRE en Zero Based Budgeting

De begroting 2015-2018 wordt door het college van B&W van de gemeente Weert gezien als een overgangsdokument, mede gezien de ontwikkelingen aangaande decentralisaties. De begroting 2016-2019 dient een meerjarig sluitend beeld te hebben. Daartoe heeft het college een proces doorlopen van opstellen van een visie op taken, analyseren van de financiële positie (BIG TIRE-onderzoek), analyseren van de mogelijkheden tot bezuinigen (Zero Based Budgeting-onderzoek) en maken van keuzes. De beoogde uitkomst was het voorleggen aan de raad van voorstellen om een structureel sluitende begroting te kunnen realiseren voor de periode 2016-2019.

Het college heeft gekozen voor een compacte voorbereidingsproces waarin het college het voortouw neemt en in samenspraak met de raad tot uitvoering komt van de motie V.M.9 die bij de begrotingsbehandeling 2015 door de raad is aangenomen. Dit voorbereidingsproces omvat twee sporen om de begroting 2016-2019 structureel sluitend te krijgen:

1. Visie op taken ontwikkelen, met behulp van interviews met portefeuillehouders door functionarissen uit de eigen organisatie. In de visie wordt ingegaan op:
 - o Wat wil je bereiken?
 - o Wat is minimaal nodig?
 - o Wat is wisselgeld?
 De 'rode draad' uit de interviews worden samengebracht in een workshop.
2. Keuzecatalogus opstellen om te bezuinigen met behulp van de methoden BIG TIRE en Zero Based Budgeting.

Beide sporen komen samen, zodat keuzes kunnen worden gemaakt door het college en vervolgens de raad over de toekomstige taakinvulling van de gemeente Weert, met als resultaat een sluitende meerjarenbegroting 2016-2019.

In deze rapportage gaan wij in op het proces ten aanzien van het project Zero Based Budgeting. De resultaten van spoor 1 (Visie op taken ontwikkelen) hebben als input gediend bij het ontwikkelen van keuzemogelijkheden in de vorm van een samengestelde keuzecatalogus en het maken van de keuzes op basis daarvan. Voor de resultaten van het BIG TIRE-onderzoek verwijzen wij u naar het rapport over dit onderwerp, *'Inzicht in de financiële positie en in het financieel handelen van de gemeente Weert'* dat separaat zal worden aangeboden.

1.3 Sturing op het proces

Het proces dat bestaat uit de twee genoemde sporen werd aangestuurd door een stuurgroep, bestaande uit een tweetal wethouders. De dagelijkse leiding en coördinatie gebeurde door de directie van de gemeente Weert, samen met een deel van het projectteam van BMC.

Hoofdstuk 2 Zero Based Budgeting

2.1 De betekenis van zero based budgeting

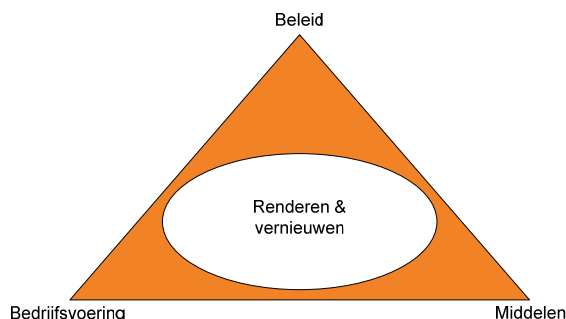
Een zero based-aanpak leidt ertoe, dat:

- al het gemeentelijke beleid tegen het licht wordt gehouden;
- de gemeentelijke uitvoeringspraktijk wordt geanalyseerd;
- daarmee keuzes worden gecreëerd om de bezuiniging te behalen;
- de onderbouwing van beleid in de begroting beter wordt (het realiteitsgehalte);
- de sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden voor het nieuwe college en raad worden vergroot.

Cruciaal bij de Zero based-benadering is dat we niet denken vanuit het bestaande niveau van uitvoering van taken, maar vanuit het minimale niveau. Met andere woorden: het gaat er niet zozeer om wat we kunnen bezuinigen ten opzichte van het bestaande pakket aan taken/activiteiten, maar veeleer om wat we extra kunnen en willen doen ten opzichte van het minimale niveau.

Daarnaast leidt Zero Based Budgeting tot een verdieping van de begroting door middel van de ingevulde formats met specifieke informatie over taakuitvoering en maatschappelijk nut, waar ambtelijk en bestuurlijk voor een lange periode gebruik van kan worden gemaakt.

Bij zero based-onderzoek wordt gezocht naar een nieuwe balans tussen beleid (taken), bedrijfsvoering (taakuitvoering) en middelen (financiën).



Figuur 1: zoeken naar een nieuwe balans tussen beleid, bedrijfsvoering en middelen

Deze drie elementen bevinden zich in een delicaat evenwicht. Een verandering in één van de drie leidt onherroepelijk tot verandering in één of beide andere elementen. Waar de gemeente Weert mee is geconfronteerd en wat op de gemeente afkomt, zijn een heden en toekomst met minder financiële middelen en met een groeiende druk op de ambities vanuit de burgers en het Rijk (denk aan mondige burgers en de decentralisaties). De bestuurlijke vraag tijdens de besluitvorming over de uitkomsten van het zero based-onderzoek is: welk nieuw evenwicht tussen de drie elementen wil de gemeente Weert?

2.2 Categorisering om bestuurlijke besluitvorming te faciliteren

De zero based-benadering vertrekt vanuit een minimum-uitvoeringsniveau, c.q. een basisvoorzieningenniveau. Grote vraag is natuurlijk wat dat basisvoorzieningenniveau is. Om dit in beeld te brengen is een indeling van de output/taken in vier categorieën gemaakt. Dit leidt

tot een werkbaar en als reëel ervaren minimum. Dit in tegenstelling tot het uitgangspunt van alleen wettelijke taken. Iedere categorie heeft een eigen consequentie:

Categorieën	Naam	Soort taken/activiteiten	Consequenties vanuit ZBB-denken
Categorie 1	Wettelijk	Wettelijk verplicht	Handhaven op minimum uitvoeringsniveau
Categorie 2	Visie	Rechtstreeks voortvloeiend uit uw gemeentelijke visie, raads- of collegeakkoord	Handhaven op minimum uitvoeringsniveau
Categorie 3	Zwaarwegende redenen	Er zijn overige zwaarwegende redenen voor continuering	Handhaven op minimum uitvoeringsniveau
Categorie 4	Kan geschrapt worden	Autonoom, dus geheel eigen keuze gemeente (en niet behorend tot de categorieën 2 en 3)	Schrappen

Tabel 2: Toelichting op de categorisering

De categorisering heeft als doel om de besluitvorming te vereenvoudigen. Iedere categorie vraagt om een andere (af-)weging. Evident is bijvoorbeeld dat wettelijke taken niet geschrapt kunnen worden, maar taken uit de andere drie categorieën wel.

Afweging over:	consequenties van een minimaal uitvoeringsniveau	hechtheid van relatie tussen taak en visie	gewicht van reden voor continuering	consequenties van schrappen taak
Categorie 1	Ja			
Categorie 2	Ja	Ja		Ja
Categorie 3	Ja		Ja	Ja
Categorie 4				Ja

Tabel 3: Afwegingskader voor vier categorieën

Op elk van de bij dit eindrapport bijgevoegde formats treft u onder meer aan in welke van bovenstaande categorieën de desbetreffende activiteiten worden ingedeeld. U vindt deze categorie rechtsboven in elk format. Op basis van bovenstaand afwegingskader kunnen dan per output/taak de aard van de bestuurlijke overwegingen worden bepaald.

Als u bijvoorbeeld in het geval van een categorie 3-taak (zwaarwegende reden voor continuering) de reden voor continuering te mager vindt dan heeft dit tot gevolg dat de categorie-indeling verschuift van 3 naar 4. U dient volgens bovenstaand afwegingskader te kijken naar de consequenties van stoppen van de taak. Is dat maatschappelijk aanvaardbaar, is dat op dit moment mogelijk?

2.3 Bepaling en toelichting van het minimum

Voor alle output/taken is op basis van een vergelijking met 10 gemeenten een minimum bepaald. Essentieel is dat steeds gezocht is naar gemeenten die goed vergelijkbaar zijn met de gemeente Weert, op belangrijke kostenbepalende criteria:

- Inwoneraantal
- Sociale structuur

- Centrumfunctie
- Grondgebied
- Economische structuur
- Aantal kernen

Het minimum voor iedere output/taak is om statistische redenen bepaald op de één na laagst scorende gemeente (laagste lasten) uit de benchmark, gecorrigeerd met een verlaging van 10% voor altijd aanwezige franje in budgetten.

Voor taken uit categorie 4 is het minimum-uitvoeringsniveau nihil

De taken/activiteiten uit categorie 4 kunnen indien gewenst geheel worden geschrapt. Daarom is voor deze categorie het minimum-uitvoeringsniveau nihil.

Echter ook voor deze categorie laten we het minimum zien uit de benchmark-vergelijking. Immers voor veel van deze taken/activiteiten die de gemeente Weert uitvoert blijkt dat ook alle vergelijkbare gemeenten daaraan kosten spenderen en er geen gemeente is die voor deze taken/activiteiten daadwerkelijk nihil kosten heeft. Daarom geeft het minimum uit de benchmark-vergelijking wel een waardevol inzicht.

Betekenis van het minimum-uitvoeringsniveau

Voor iedere taak/activiteit die de gemeente Weert uitvoert is een minimum-uitvoeringsniveau bepaald.

Het minimum is een echt minimum:

- het kan niet voor minder;
- het beleid en het uitvoeringsniveau zijn kaal, sober en ontdaan van alle franje.

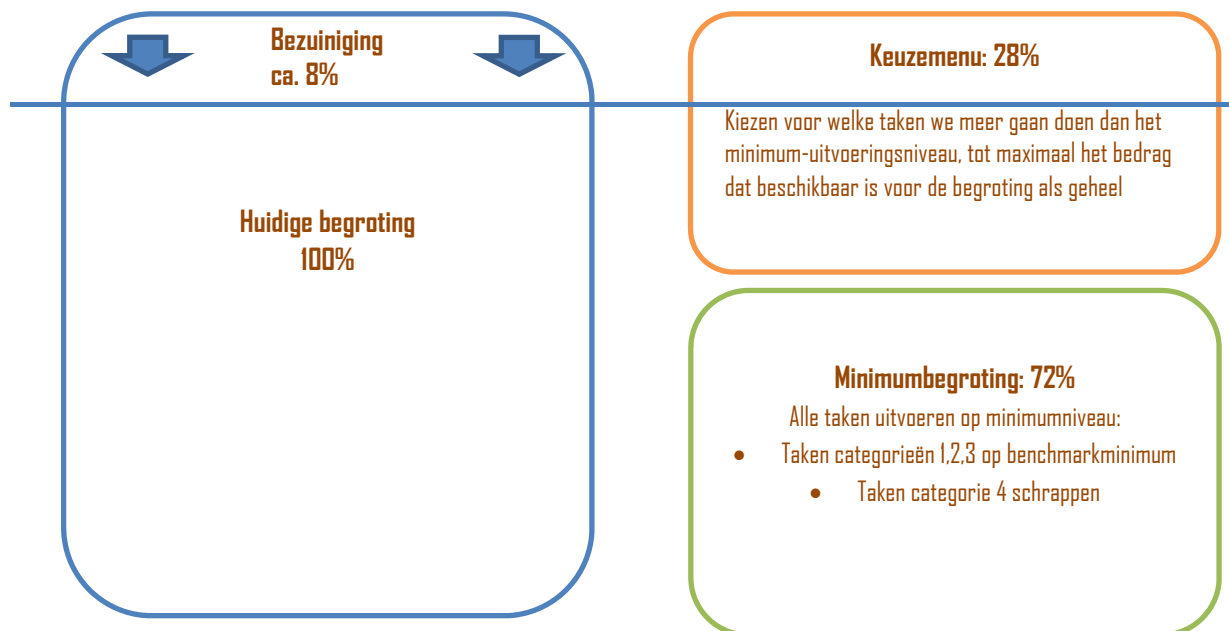
Het minimum is een realistische mogelijkheid:

- de benchmark laat zien dat dit uitvoeringsniveau daadwerkelijk mogelijk is.

Per taak/activiteit kan het dus realistisch zijn om te kiezen voor dit minimum-uitvoeringsniveau. Het is echter niet realistisch om álle taken/activiteiten op dit minimumniveau uit te voeren. Immers, het leven in een dergelijke zero based-gemeente is verre van ideaal, omdat in een dergelijke gemeente tegenover sobere uitvoering van een deel van de taken geen royelere uitvoering van een ander deel van de taken bestaat.

2.4 Bestuurlijk keuzemenu

In onderstaand schema is een relatie tussen begroting en categorisering gelegd en wordt daarmee een overzicht gegeven van het zero based-speelveld.



Figuur 4: Keuzemenu: resultaten van de zero base aanpak

Binnen de huidige begroting van € 137 miljoen (het gehele blauw omlinjende deel) wordt gezocht naar een bezuiniging, oplopend tot circa € 11 miljoen in 2018 in het worst case scenario. Op basis van het onderzoek is voor de directe kosten de zero based-begroting bepaald. In bovenstaande afbeelding bestaat de zero based-begroting (groen omlinjende deel) uit de taken op minimumniveau. Vervolgens kunnen vanuit de keuzerimte keuzes gemaakt worden. Vanuit het in de afbeelding oranje omlinjende gedeelte, kan de zero based-begroting aangevuld worden tot de beoogde bezuiniging. Hierin kan dus gekozen worden de taken van de categorieën een, twee en drie boven het minimum uit te voeren en om taken uit categorie vier niet (geheel) te schrappen.

De keuzecatalogus bestaat uit het totaalpakket van alle formats en geeft de keuzemogelijkheden binnen het keuzemenu weer die, binnen de gekozen werkwijze, zijn opgesteld door ambtelijke werkgroepen. De leeswijze voor de formats is bijgesloten bij de keuzecatalogus.

Overhead is geen realistische categorie om op te bezuinigen

De overhead bestaat uit de categorieën van taken/activiteiten met een intern gericht karakter, zoals Personeel, ICT, Organisatie, Financiën, Juridische Zaken, Communicatie, Facilitaire zaken en ook Leidinggevenden en secretariaten. Deze taken worden ook wel aangeduid als bedrijfsvoeringstaken. Voor de meeste van deze taken blijkt het minimumniveau in Weert lager te liggen dan dat van de gemeente uit de benchmark met de minste personele inzet op deze taken/activiteiten. Dit is concreet het geval bij P&O, ICT, JZ en Communicatie. Bezuinigen op overhead is daarom in de gemeente Weert op dit moment geen realistische optie.

2.5 Gevolgde proces

Door de ambtelijke organisatie van de gemeente Weert is hard gewerkt om de formats in te vullen die samen het keuzemenu vormen. Hierdoor zijn de gestelde deadlines en vooraf bepaalde doelstellingen gehaald en is er tot een keuzecatalogus gekomen, die voldoende mogelijkheden biedt voor het college en de raad om naar de toekomst toe een gezonde financiële huishouding te borgen, waarbij focus is aangebracht op de taken die men bestuurlijk echt belangrijk vindt.

In aanloop tot het traject heeft BMC op basis van benchmarkgegevens (zie paragraaf 2.3) het minimum voor elk van de producten/taken bepaald. Na bepaling van de categorisering zijn deze gegevens samengevoegd in formats per product/taak. De formats zijn samengevoegd in de keuzecatalogus.

De nadruk lag op het organiseren van een proces met de interne organisatie. Met de organisatie zijn tijdens een tweedaagse de formats ingevuld. Dit gebeurde in teams van medewerkers met verschillende achtergronden, zodat zowel experts als kritische tegendenkers in elk team aanwezig waren. In deze bijeenkomsten werd de medewerkers gevraagd elk format in te vullen, door met een open blik te kijken naar de mogelijkheden die worden begrensd door het minimumniveau, de maatschappelijke gevolgen en uitvoeringsconsequenties daarvan. Ook werd gevraagd realistische alternatieve oplossingen in beeld te brengen.

Deze formats zijn gebundeld per onderwerp, met de bedoeling om de hoeveelheid formats in te perken en de leesbaarheid van het geheel te bevorderen. In deze formats is onder meer in beeld gebracht:

- Categorie 1, 2, 3, of 4?
- Wat doet de gemeente nu en hoeveel kost dat?
- Hoe ziet het minimumniveau eruit, wat kan er nog wel?
- Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van uitvoering op het minimumniveau?
- Welke inspanning is nodig om zero based-uitvoering te realiseren?
- Welke tussenvariant is eventueel aan te geven (alternatief bezuinigingsvoorstel)?

Naast de rol in het begeleiden van het proces heeft BMC in deze stap ook een kwalitatieve toets (o.m. eenduidigheid en volledigheid) uitgevoerd op de informatie zoals opgenomen in de formats.

De format zijn aan het college voorgelegd ter besluitvorming. Tijdens een tweedaagse is het college op basis van de ambtelijke input tot een besluit gekomen met betrekking tot de te nemen maatregelen in de komende jaren.