



Aan de raad

Samenvatting:

Jaarlijks voert Rekenkamer West Twente een onderzoek uit. In samenspraak met het presidium is voor 2014 de doorwerking op externe organisaties van de bezuinigingen in de periode van 2009-2013 onderzocht. De strekking van het verhaal is overwegend positief. Wel wordt er een heel duidelijk appèl gedaan om bij nieuwe bezuinigingen nog nadrukkelijker de samenwerking te zoeken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De rekenkamer geeft daar vier aanbevelingen voor:

- *eerder in het bezuinigingsproces het college laten optrekken met het maatschappelijk middenveld;*
- *prikkelen van instellingen om hen maatschappelijke effecten te laten monitoren;*
- *instrumenten voor sturing en verantwoording herijken uitgaande van meer zelfsturing door instellingen;*
- *verdere mogelijkheden tot bezuinigen verkennen met burgers, bedrijven en samenleving.*

Voorstel is om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van de rekenkamer.

Opdracht:

Het onderzoek is een voortvloeisel van de wettelijke verplichting (Gemeentewet artikel 81a) voor het instellen van een rekenkamer(functie).

Aanleiding:

Zoals in de overeenkomst met de Rekenkamer West Twente is afgesproken, voert de rekenkamer jaarlijks één onderzoek uit naar de doelmatige en doeltreffende uitvoering van vastgesteld beleid. In samenspraak met het presidium heeft de Rekenkamer West Twente de doorwerking van de bezuinigingen in de gemeente Hellendoorn over de periode 2009-2013 onderzocht.

Doelstelling:

Doelstelling van het onderzoek is om te achterhalen wat de externe doorwerking is van de bezuinigingen in de periode 2009-2013 en deze ervaringen mee te nemen in het verdere traject van bezuinigingen voorzien in de programmabegroting 2015.

Mogelijke oplossingen:

Het onderzoek van de Rekenkamer geeft een goed gedocumenteerd beeld van de bezuinigingen over de periode 2009-2013. De strekking van het verhaal is overwegend positief. Wel wordt er een heel duidelijk appèl gedaan om bij nieuwe bezuinigingen nog nadrukkelijker de samenwerking te zoeken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

In het onderzoeksrapport geeft de rekenkamer een uitgebreide samenvatting van de conclusies met daaraan gekoppeld aanbevelingen. Voor de conclusies wordt verwezen naar het onderzoeksrapport (p. 4 t/m 7). De rekenkamer doet vier aanbevelingen:

1. De rekenkamer beveelt aan dat het college eerder in het bezuinigingsproces samen optrekt met het maatschappelijk middenveld (instellingen, verenigingen, etc.), met behoud van regie. Het college kan namens de gemeente de dialoog initiëren en zich gevoelig tonen voor de deskundigheid van instellingen. Daarnaast kan het college afwegen of en in welke mate zeggenschap over bezuinigingen bij organisaties belegd kan worden.

2. De rekenkamer beveelt aan dat de monitoring van maatschappelijke effecten door instellingen wordt gestimuleerd. Dat kan bijvoorbeeld door prikkels in de bezuinigingsafspraken op te nemen. Op basis van deze monitoring kan de raad een meerjarig inzicht in de bezuinigingen, de realisatie en de effecten hiervan worden aangeboden.
3. De rekenkamer beveelt ten derde aan dat de instrumenten voor sturing en verantwoording worden herijkt, waarbij wordt uitgegaan van meer zelfsturing door instellingen. Een dergelijke herijking vloeit logisch voort uit de ontwikkeling waarbij de gemeente meer op afstand komt te staan, financieel, maar ook met betrekking tot het uitoefenen van invloed.
4. Een laatste aanbeveling volgt niet direct uit de bevindingen van dit onderzoek, maar is in aansluiting op eerdere ontwikkelingen in de gemeente Hellendoorn (Lerende gemeenschap). Verken verdere mogelijkheden om te bezuinigen met burgers, bedrijven en samenleving. Bouw daarbij voort op de kennis die is opgedaan in het traject Lerende gemeenschap als sociale interventiepraktijk. De sterke gemeenschap in Hellendoorn kan worden benut om niet alleen gezamenlijk maatschappelijk effect te realiseren, maar ook samen te bepalen waar het minder kan als de omstandigheden daartoe dwingen.

Voorgestelde oplossingen:

Voorgesteld wordt om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport Doorwerking bezuinigingen gemeente Hellendoorn Rekenkamer West Twente.

Burger en overheidsparticipatie:

De Rekenkamer West Twente heeft betrokken organisaties geconsulteerd.

Communicatie:

Nvt

Effecten meten:

Nvt

Planning:

Planning is de aanbevelingen mee te nemen bij de uitwerking van de Programmabegroting 2015.

Concept Besluit:

De raad stemt in met de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport Doorwerking bezuinigingen gemeente Hellendoorn Rekenkamer West Twente.

Nijverdal, 11 september 2014

De voorzitter en de griffier van de commissie algemene en bestuurlijke zaken en middelen,

De griffier,

de voorzitter,

Mevr. drs. K. Zomer

mevr. M.M.T. Knobben-Tijhaar,

Advies commissie(s):

De commissie algemene bestuurlijke zaken en middelen stemt ermee in dat het voorstel wordt voorgelegd aan de raad.


Nr. 14INT04042

Nijverdal, 23 september 2014

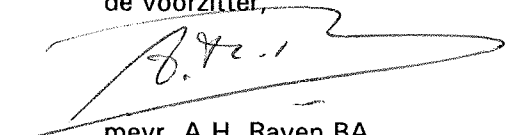
Aldus besloten,

De raad van Hellendoorn,

De griffier,


mevr. drs. K. Zomer

de voorzitter,


mevr. A.H. Raven BA

Bijlagen:

Onderzoeksrapport Doorwerking bezuinigingen gemeente Hellendoorn Rekenkamer West Twente

Doorwerking bezuinigingen

Gemeente Hellendoorn

Rekenkamer West Twente

Rekenkamer West Twente

Directeur Rekenkamer West Twente:
Dhr. E.J.M. (Evert) Wolters

Onderzoekers:
Mw. A.L. (Lauryan) Bakker
Mw. C.E.A. (Carolien) Gerards
Mw. B. (Barbara) Duvivier

Contactpersoon:
Evert Wolters
T. 06-26234189
E. evert@necker.nl

Datum:
21-08-2014

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Vraagstelling	2
1.3 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	4
2.1 / Conclusies	4
2.2 / Aanbevelingen	7
3 Reactie college van B&W	9
4 Nawoord rekenkamer	11
Nota van bevindingen	1
1 Omvang, reikwijdte en spreiding	2
1.1 / Bezuinigingsrondes 2009 – 2013	2
2 Totstandkoming bezuinigingen in samenwerking met organisaties	7
2.1 / Totstandkoming bezuinigingen 2009 – 2011	7
2.2 / Onderzoek naar externe gevolgen bezuinigingen 2011	9
2.3 / Totstandkoming bezuinigingen 2012 – 2014	14
2.4 / Onderzoek externe gevolgen bezuinigingen 2013	15
2.5 / Beleving organisaties van de bezuinigingsprocessen	18
3 Realisatie en externe gevolgen	20
3.1 / Stand van zaken realisatie bezuinigingsmaatregelen voor alle programma's	20
3.2 / Stand van zaken realisatie bezuinigingsmaatregelen voor de cases	22
3.3 / Externe gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen	22
3.4 / Monitoring, informatievoorziening en verantwoording realisatie	30
3.5 / Samenspel gemeente-gemeenschap	32
Bijlagen	33
Bijlage 0. Bronnen	34
Bijlage 1. Kaders bezuinigingen in de plannen van aanpak 2011	35

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Onderzoek naar bezuinigingen

Op 18 november 2013 heeft het presidium samen met directeur van de rekenkamer West Twente gesproken over de onderwerpselectie voor het onderzoeksjaar 2014. In samenspraak met het presidium is er voor gekozen om een onderzoek te starten naar de doorwerking van bezuinigingen. Vanaf 2009 hebben in Hellendoorn verschillende bezuinigingsrondes plaatsgevonden. Inmiddels lopen de bezuinigingen op tot zo'n € 7 miljoen structureel. Aan deze bezuinigingen dient de komende jaren nog structureel zo'n € 2,1 miljoen toegevoegd te worden. In de meerjarenbegroting is vanaf 2015 een taakstelling opgenomen van € 450.000,- structureel. Daarmee komt het totaalbedrag op € 9 miljoen. Dit is exclusief de Rijksbezuinigingen op de specifieke uitkeringen. Het is tijd om de tussenbalans op te maken: waar is de afgelopen jaren op bezuinigd? Hoe zijn bezuinigingen verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen? Zijn de taakstellingen die met bezuinigingen beoogd waren behaald (doorwerking)? En wat zijn de consequenties van deze bezuinigingen voor het functioneren van de gemeente en de interactie met stakeholders in de samenleving?

Tijdens het gesprek met het presidium is gesproken over de focus van het onderzoek. Er is voor gekozen om deze zowel intern als extern te leggen. Er heeft een interne verkenning plaatsgevonden naar welke bezuinigingen er precies zijn geweest in de periode 2009-2013 en hoe de spreiding over verschillende programma's en beleidsterreinen is. De nadruk ligt echter op de externe gevolgen van de bezuinigingen. Ook heeft de rekenkamer oog voor wat een terugtrekkende beweging van de gemeente op financieel gebied, vraagt van de faciliterende kracht van de gemeente. Hoe faciliteert de gemeente het proces waarin ze zich uit de samenleving terugtrekt en meer van de samenleving zelf verwacht? Het gaat immers niet alleen om minder geld uitgeven, maar ook om hoe je voor zorgt dat je als gemeente en samenleving *samen* opgaven realiseert.

Definitie

De rekenkamer hanteert de volgende definitie van bezuinigingen: vermindering van uitgaven op programmaniveau door middel van individuele maatregelen.

Hieronder is de onderzoeksopzet uiteengezet. Het betreft de vraagstelling en de onderzoeksaanpak.

1.2 / Vraagstelling

Centraal in dit onderzoek staat een evaluatie van de bezuinigingsrondes (en afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen) in Hellendoorn in de periode 2009 – 2013 aan de hand van de volgende aspecten:

- 1 Omvang, reikwijdte en spreiding van de bezuinigingen
- 2 Totstandkoming bezuinigingsrondes
- 3 Realisatie bezuinigingsmaatregelen en externe consequenties
- 4 Samenspel gemeente en samenleving

Centrale vraag en deelvragen

Welke bezuinigingen zijn in de periode 2009 – 2013 vastgesteld en doorgevoerd en welke externe consequenties hebben deze bezuinigingen?

Aspect 1: omvang, reikwijdte en spreiding bezuinigingen

- 1 Welke bezuinigingsrondes zijn er in de periode 2009 – 2013 in de gemeente Hellendoorn geweest en waaruit bestaan de vastgestelde bezuinigingen?
- 2 Wat is de spreiding van de bezuinigingen over de programma's?

Aspect 2: totstandkoming bezuinigingen

- 3 Hoe is het bezuinigingspakket tot stand gekomen?
- 4 Wat is het samenspel tussen raad en college geweest?
- 5 Welke rol heeft de samenleving gehad in het tot stand komen van het bezuinigingspakket?
- 6 Welke risico's hebben raad, inwoners en organisaties gesignaleerd bij de totstandkoming van het bezuinigingspakket?

Aspect 3: realisatie bezuinigingsmaatregelen en externe gevolgen

- 7 Wat is de stand van zaken van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen?
- 8 Welke externe gevolgen hebben de bezuinigingsmaatregelen?
- 9 Hoe vindt monitoring, informatievoorziening en verantwoording over de realisatie plaats?

Aspect 4: samenspel gemeente en samenleving

- 10 Hoe faciliteert de gemeente het proces waarin zij meer verantwoordelijkheden belegt in de samenleving?
- 11 Welke effecten hebben de bezuinigingen op het samenspel tussen gemeente en samenleving?

1.3 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit de Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bevat - naast deze inleiding - de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2), de reactie van het college op deze conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3), en het nawoord van de rekenkamercommissie (hoofdstuk 4). De Nota van Bevindingen bevat de feiten die in dit onderzoek (uit de documentenanalyse en de interviews) naar voren zijn gekomen. Daarbij gaat hoofdstuk 1 in op de omvang, reikwijdte en spreiding van de bezuinigingen in Hellendoorn. Vervolgens gaat hoofdstuk 2 in op de totstandkoming van de bezuinigingen. In hoofdstuk 3 staan de resultaten en de externe gevolgen centraal.

2 Centrale boodschap

Hieronder presenteert de rekenkamer haar conclusies op basis van de bevindingen uit de Nota van Bevindingen. Daarnaast doet zij vier aanbevelingen.

2.1 / Conclusies

1 Hoge realisatiegraad bezuinigingsmaatregelen

De rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de hoge realisatiegraad van de gemeente Hellendoorn met betrekking tot de bezuinigingsmaatregelen. Uit het onderzoek is gebleken dat de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen voor de gehele periode 2009 – 2013 voor het overgrote deel zijn gerealiseerd. In 2009 zijn alle bezuinigingsmaatregelen gerealiseerd. Voor de jaren 2010 – 2013 liggen de realisatiepercentages tussen de 93.9% en 97.7%. Een hoog percentage, gegeven het feit dat het inboeken van een bezuiniging eenvoudiger is dan het daadwerkelijk realiseren ervan.

In relatieve zin kennen de programma's Gemeenteraad en griffie, Ruimtelijke ordening en wonen, en Sport en cultuur de laagste realisatiegraad.

Ook voor de in dit onderzoek geselecteerde cases blijkt dat de bezuinigingen voor het grootste deel zijn gerealiseerd. De bezuinigingen op de bibliotheek, stichting De Welle en de sportverenigingen zijn in het geheel gerealiseerd. De bezuinigingen op het theater zullen eveneens gerealiseerd worden, zij het gefaseerd. De bezuinigingen op de beheerscommissies zijn niet geheel gerealiseerd.

Uit de verantwoordingsdocumentatie aan de raad is naar het oordeel van de rekenkamer per jaarschijf goed te herleiden of en hoe de ombuigingen zijn gerealiseerd. Vanaf de jaarrekening van 2012 wordt bovendien ook over de maatschappelijke effecten van bezuinigingen gerapporteerd. Dit geeft de raad extra inzicht in de gevolgen, wat belangrijk is om als raad achteraf te kunnen beoordelen of keuzes goed uitpakten hebben. De gemeente hanteert echter geen meerjarenoverzichten voor de realisatie van bezuinigingsmaatregelen. Hierdoor is naar het oordeel van de rekenkamer voor raadsleden het inzicht met betrekking tot bijvoorbeeld de mogelijke stapeling van bezuinigingen moeilijk te verkrijgen. Ook is het hierdoor lastig om de meerjarige realisatiegraad, van bijvoorbeeld grote bezuinigingen op specifieke instellingen te monitoren.

2 Bezuinigingen vastgesteld op basis van inhoudelijke afwegingen

Inhoudelijke afwegingen bij totstandkoming bezuinigingspakket

De gemeente Hellendoorn is vroegtijdig begonnen met bezuinigen toen zij hierdoor nog niet door omstandigheden gedwongen werd. Met het opbouwen van een buffer, heeft zij geanticipeerd op de financiële uitdagingen in de jaren die volgden. De gemeente heeft in de bezuinigingen niet zomaar de 'kaasschaaf' gehanteerd, maar inhoudelijke afwegingen gemaakt in het samenstellen van een bezuinigingspakket. Er is bijvoorbeeld in het collegeprogramma 2010-2014 een politieke keuze gemaakt om niet op het armoedebeleid te bezuinigen. Een ander voorbeeld is de inrichting van het proces voor de bezuinigingsrondes in 2011 en 2013, waarbij intern thematische inventarisaties zijn uitgevoerd naar bezuinigingsmogelijkheden. De selectie van bezuinigingen is gemaakt op basis van financiële én beleidsinhoudelijke argumenten. Daarnaast was de intentie om stapeling van bezuinigingen – voor bijvoorbeeld één organisatie of beleidsprogramma – te voorkomen.

Sturing op beperken negatief maatschappelijk effect

De gemeente heeft er op gestuurd om maatschappelijke effecten van de bezuinigingen te beperken door eerst 'in eigen vlees te snijden' (bezuinigingen op de gemeentelijke organisatie oplopend tot 50 FTE) en de bezuinigingen in het maatschappelijk middenveld zoveel mogelijk op de interne organisatie te betrekken. Dit heeft er in ieder geval voor de organisaties uit het casusonderzoek in geresulteerd dat negatieve maatschappelijke effecten tot nu toe beperkt zijn gebleven.

3 Bezuinigingsproces 2011 zorgvuldiger dan 2013

Input maatschappelijk middenveld in 2011 niet in eerste deel van proces geborgd

De rekenkamer is positief over de wijze waarop de gemeente het bezuinigingsproces in 2011 samen met externe partners heeft ingevuld. Niet alleen om 'kennis, denkkraft en creativiteit'¹ te organiseren, maar uiteindelijk ook om de organisaties een stem te laten hebben in wat mogelijkheden zijn en waar grenzen liggen. De gemeente heeft gestreefd naar een gedragen invulling van de bezuinigingsmaatregelen door hier samen met de organisaties onderzoek naar te doen. Daarbij heeft de gemeente de regie in handen gehouden door vooraf het bezuinigingsbedrag vast te stellen zonder de input van de betreffende organisaties te vragen en door in een plan van aanpak eigen randvoorwaarden voor de invulling te stellen die niet na (bestuurlijk) overleg met de organisaties tot stand zijn gekomen. De organisaties voelden zich hierdoor voor een voldongen feit gesteld.

Gezamenlijke invulling maatregelen in 2011 leidt grotendeels tot tevredenheid

De beroepsmatige organisaties uit het casusonderzoek zijn tevreden over de wijze waarop zij samen met de gemeente de inhoudelijke invulling hebben bepaald. Deze organisaties zijn ontevreden over het moment dat zij betrokken werden en de volgorde waarin eerst een bedrag werd bepaald en daarna naar de inhoudelijke invulling hiervan is gezocht. Ook de amateurverenigingen/commissies zijn hierover ontevreden. De kleinere organisaties is vaak enkel een keuze voorgelegd of kregen een maatregel opgelegd. Zij kregen bijvoorbeeld de keuze zelf meer werk aan onderhoud te verrichten of tarieven te verhogen en moesten een gebruikersvergoeding betalen. Ook zij hebben aangegeven eerder betrokken te willen worden.

Lessen uit 2011 onvoldoende benut voor nieuwe bezuinigingsrondes

In 2013 heeft de gemeente dit proces voor een nieuwe forse bezuinigingsronde herhaald. Zo is wederom voor de beroepsmatige organisaties onderzoek uitgevoerd, onder andere naar de maatschappelijke effecten. De rekenkamer heeft niet waargenomen dat in de ronde van 2013 alsnog rekening is gehouden met de feedback en wensen die de organisaties in 2011 hebben uitgesproken voor een meer gezamenlijk proces. Ook lijken die feedback en wensen niet expliciet geadresseerd te zijn (bijvoorbeeld met opgaaf van redenen door de gemeente afgewezen). De bezuinigingsronde van 2013 kwam voor de organisaties als een verrassing en heeft bovendien betekent dat de gemeente op een deel van de afspraken uit 2011 is teruggekomen. Dit heeft tot onvrede en protest bij de organisaties geleid. In die zin is het proces minder vlot gelopen dan in 2011 en was er minder draagvlak voor de bezuinigingen.

¹ Programmabegroting 2011, 11 november 2010, p. 13.

De rekenkamer stelt zich op het standpunt dat de gemeente weliswaar genoodzaakt is om bezuinigingen te realiseren, maar zij allereerst genoodzaakt is om maatschappelijke effecten te realiseren. Haar partners in het maatschappelijk middenveld spelen daarin een cruciale rol. De gemeente heeft dus ook een belang bij het voortbestaan en goed functioneren van deze organisaties. Vanuit die gedeelde verantwoordelijkheid was het geven van een stem aan het middenveld bij de totstandkoming van het bezuinigingspakket in 2011 (inventarisatie maatregelen én bedragen) maar zeker in 2013 een logische geweest. Een dialoog hierover had naar het oordeel van de rekenkamer ook niet hoeven afdoen aan de leidende en regisserende rol van de gemeente bij bezuinigingen. De gemeente heeft hier echter niet voor gekozen.

4 Bezuinigingen hebben geleid tot kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen bij organisaties

De bezuinigingen hebben de getroffen organisaties allereerst gestimuleerd tot het doorvoeren van efficiencymaatregelen in de organisatie. Bijvoorbeeld door een besparing op huisvestingskosten of het overgaan op een andere ziektekostenverzekering. Hierna betroffen de bezuinigingen het personeel: zowel stichting De Welle als ZINiN hebben in de afgelopen jaren afscheid moeten nemen van medewerkers. Functies zijn niet meer ingevuld of worden tegenwoordig vervuld door vrijwilligers. Ten derde zijn inhoudelijke activiteitenprogramma's aangepast. Verschillende activiteiten zijn stopgezet, overgedragen of aangepast. Een voorbeeld is het Huurdersplatform dat Stichting De Welle faciliteerde.

Naast kostenbesparingen wordt gepoogd om meer inkomsten te genereren, bijvoorbeeld door een aantrekkelijker activiteitenaanbod. Ook vragen organisaties hogere vergoedingen voor een aantal activiteiten. Zo is het lidmaatschap van de bibliotheek voor 65+'ers verhoogd met 50% en wordt voor het gebruik van ruimtes van De Welle in sommige gevallen een vergoeding gevraagd. Ook de sportverenigingen en beheerscommissies vragen hogere vergoedingen, bijvoorbeeld entreegeld voor wedstrijden of een vergoeding voor voorstellingen in één van de accommodaties. De tariefverhogingen worden niet gewaardeerd door gebruikers. De onderzochte instellingen hebben echter niet specifiek gemeten of de tariefverhogingen hebben geleid tot een daling in gebruik of lidmaatschappen.

Voor stichting De Welle en ZINiN blijkt dat de effecten voor de samenleving tot nog toe beperkt zijn. Zo zijn openingsuren van de bibliotheek niet aangepast en is het aantal uitleningen en aantal theatervoorstellingen zelfs gestegen. Daarentegen is het aantal bezoekers van zowel dorpshuizen als het theater afgenomen, waarbij niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat dit een gevolg is van doorgevoerde bezuinigingen.

5 Toekomstige bezuinigingsrondes zullen negatieve externe en interne effecten hebben

Na de bezuinigingsronde van 2011 heeft het college met betrekking tot één van de organisaties uit het casusonderzoek geconstateerd dat 'de rek er uit is'. Toekomstige bezuinigingen zouden negatieve gevolgen voor de organisatie hebben. Ook andere organisaties, beroepsmatig en amateur, hebben deze conclusie over zichzelf getrokken. De betrokken organisaties hebben aangegeven dat volgende bezuinigingsrondes het inhoudelijke programma zullen aantasten. Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat voor de genoemde gevallen de grenzen in zicht zijn. Bij toekomstige bezuinigingen zal de gemeente haar maatschappelijke ambities moeten heroverwegen, alvorens tot bezuinigen te kunnen overgaan. Dit geldt ook voor bezuinigingen op de eigen organisatie, want ook daar zijn de grenzen in zicht.

6 Nieuwe verhouding gemeente-samenleving vergt herijking instrumenten

In een tijd van bezuinigingen is de verhouding tussen gemeente en partners precair. De gemeente streeft maatschappelijke doelen na, maar kan de instellingen die deze realiseren steeds minder ondersteunen. In de afgelopen jaren is er bij de betrokken instellingen voornamelijk begrip geweest voor de noodzaak tot het nemen van bezuinigingsmaatregelen. Er is bovendien waardering getoond voor de ondersteuning vanuit de gemeente bij de vormgeving van deze bezuinigingen. Tegelijkertijd lopen deze instellingen tegen grenzen aan. Grenzen met betrekking tot de mate waarin zij nog bereidwillig zijn om met de gemeente mee te bewegen wanneer bezuinigingen zich opstapelen. Naast de keuze om bepaalde ambities wel of niet te behouden, vindt er een verschuiving plaats in rollen en verantwoordelijkheden.

De samenleving, instellingen en inwoners, krijgen meer verantwoordelijkheid voor het realiseren van maatschappelijke doelen. De gemeente is steeds minder in staat (financiële) ondersteuning te bieden. In de ontwikkeling van de nieuwe verhouding tussen gemeente en samenleving lopen instellingen tegen knelpunten aan. Aspecten als wet- en regelgeving, sturings- en verantwoordingssystematiek zijn nog onvoldoende aangepast om de nieuwe rolverdeling voldoende op te kunnen pakken. Een voorbeeld hiervan is de grens voor vrijstelling van omzetbelasting voor verenigingen. Wanneer verenigingen meer inkomsten moeten genereren om het hoofd boven het water te houden, zullen er andere typen activiteiten worden georganiseerd. Deze activiteiten vallen echter snel buiten de huidige regelgeving, waardoor verenigingen verplicht zijn BTW af te dragen. Dat maakt het organiseren van dergelijke activiteiten onaantrekkelijk. Een ander voorbeeld is de wens van beheerscommissies om de accommodaties zo aan te passen dat extra activiteiten mogelijk zijn of kosten bespaard kunnen worden (bijvoorbeeld lagere energielasten door het plaatsen van zonnepanelen). Het vergrijpen van de vereiste vergunningen is echter een moeizaam proces waarin sprake is van onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. Met de introductie van het beleidsgestuurde financieringsysteem met betrekking tot subsidies is hier een begin mee gemaakt. Gesubsidieerde instellingen krijgen hiermee meer verantwoordelijkheid en hoeven aan minder verantwoordingseisen te voldoen.

2.2 / Aanbevelingen

- 1 De rekenkamer beveelt aan dat het college eerder in het bezuinigingsproces samen optrekt met het maatschappelijk middenveld (instellingen, verenigingen, etc.), met behoud van regie. Het college kan namens de gemeente de dialoog initiëren en zich gevoelig tonen voor de deskundigheid van instellingen. Daarnaast kan het college afwegen of en in welke mate zeggenschap over bezuinigingen bij organisaties belegd kan worden.
- 2 De rekenkamer beveelt aan dat de monitoring van maatschappelijke effecten door instellingen wordt gestimuleerd. Dat kan bijvoorbeeld door prikkels in de bezuinigingsafspraken op te nemen. Op basis van deze monitoring kan de raad een meerjarig inzicht in de bezuinigingen, de realisatie en de effecten hiervan worden aangeboden.
- 3 De rekenkamer beveelt ten derde aan dat de instrumenten voor sturing en verantwoording worden herijkt, waarbij wordt uitgegaan van meer zelfsturing door instellingen. Een dergelijke herijking vloeit logisch voort uit de ontwikkeling waarbij de gemeente meer op afstand komt te staan, financieel, maar ook met betrekking tot het uitoefenen van invloed.

- 4 Een laatste aanbeveling volgt niet direct uit de bevindingen van dit onderzoek, maar is in aansluiting op eerdere ontwikkelingen in de gemeente Hellendoorn (Lerende gemeenschap). Verken verdere mogelijkheden om te bezuinigen met burgers, bedrijven en samenleving. Bouw daarbij voort op de kennis die is opgedaan in het traject Lerende gemeenschap als sociale interventiepraktijk.² De sterke gemeenschap in Hellendoorn kan worden benut om niet alleen gezamenlijk maatschappelijk effect te realiseren, maar ook samen te bepalen waar het minder kan als de omstandigheden daartoe dwingen.³

² http://www.lesi.nl/fileadmin/bestanden/Publicaties/LESI_RP09_Hellendoorn.pdf

³ Zie bijvoorbeeld: ook http://www.vng.nl/files/vng/20101011_bezuinigen_en_burgerparticipatie.pdf

3 Reactie college van B&W

Onderwerp: 'Onderzoek 'doorwerking bezuinigingen'

Geachte heer Wolters,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomsten van het onderzoek door de Rekenkamer West Twente naar de gemeentelijke bezuinigingen in de periode 2009-2013. Het onderzoek geeft een goed gedocumenteerd beeld van de bezuinigingen gedurende deze jaren en de wijze waarop het proces is georganiseerd. Daarbij is met name ook gekeken naar de wijze waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het bezuinigingsproces zijn betrokken en wat de effecten van de bezuinigingen voor hen zijn. Wij zijn blij met de uitkomsten van het onderzoek en de waardering die daar uit spreekt voor onze wijze van werken in de afgelopen jaren.

Als gevolg van de economische recessie hebben we vanaf 2009 ieder jaar opnieuw fors moeten bezuinigen. In de eerste jaren waren de effecten beperkt. Zoals het onderzoek ook aantoonde, hebben we toen vooral gekeken naar bezuinigingen in de sfeer van de interne bedrijfsvoering en naar maatregelen met een beperkte maatschappelijke impact. Helaas is dat niet voldoende gebleken. Door de aanhoudende financiële crisis zijn langzaam maar zeker ook verdergaande maatregelen in beeld gekomen. Op diverse beleidsterreinen hebben we de bakens fors moeten verzetten. Hoewel de boodschap absoluut geen prettige was, hebben we altijd geprobeerd de lijnen open te houden. Zowel naar de gemeenteraad als naar maatschappelijke organisaties en de eigen organisatie. We realiseren ons dat we op diverse beleidsterreinen veel gevraagd hebben. En op sommige wellicht het maximale. De grenzen van wat mogelijk is komen dan ook steeds nadrukkelijker in beeld. De komende jaren blijven wij ons echter richten op een sluitende begroting. Lastige en soms pijnlijke keuzes laten zich dan ook nooit helemaal voorkomen.

Wij proberen te voorkomen dat meerdere jaren achtereenvolgend op dezelfde beleidsterreinen of bij dezelfde maatschappelijke organisaties bezuinigingen moeten plaatsvinden. Het onderzoek geeft dat ook aan. Toch laat het zich niet helemaal voorkomen. De bezuinigingen die vooral het Rijk over de gemeenten uitstort zijn daarvoor simpelweg te groot. Het klopt dat we in begroting en jaarrekening geen meerjarige informatie opnemen over de voorgenomen bezuinigingen op de verschillende beleidsterreinen zodat inzicht ontstaat in mogelijke cumulatie van effecten. Bij het opstellen van de programmabegroting 2015 bekijken we hoe we hierin kunnen voorzien.

De invulling van de noodzakelijke bezuinigingen is geen gemakkelijke afweging. Voor het draagvlak voor eventuele nieuwe maatregelen is het cruciaal dat afgesproken bezuinigingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. We staan open voor alternatieven, maar daarna moet de daad wel bij het woord gevoegd worden. We hebben de afgelopen jaren daarom nadrukkelijk geïnvesteerd in een goede voortgangsbewaking, terwijl vooraf de verschillende maatregelen zo concreet mogelijk worden ingevuld. Meerdere keren per jaar maken we de balans op en rapporteren daarover aan de gemeenteraad als daar aanleiding toe is. In de jaarrekening staan we ook expliciet stil bij de mate waarin de bezuinigingen dat jaar zijn gerealiseerd. Dit zien we ook terug in het onderzoek van de Rekenkamer: de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen voor de periode 2009-2013 zijn voor het overgrote deel gerealiseerd. De realisatiepercentages liggen tussen de 93,9 en 97,7 %. Een mooi resultaat.

Rekenkamer West Twente

Wij onderschrijven uw conclusie om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij nieuwe bezuinigingen. In de afgelopen jaren hebben we dat ook gedaan. Die lijn blijven we volgen. De afgelopen jaren hebben wij gemeentebreed al veel bezuinigd. Verdere bezuinigingen vragen fundamentele keuzes met mogelijk verstrekkende gevolgen op velerlei gebied. Het is belangrijk om daarover vroegtijdig met betrokkenen in gesprek te gaan. Dat neemt niet weg dat wij in sommige situaties onze verantwoordelijkheid moeten nemen om beleidslijnen uit te zetten en keuzes te maken. Waar nodig doen we dit in overleg met de gemeenteraad. Binnen dergelijke kaders willen we opnieuw open en constructief met elkaar in gesprek over onze wederzijdse ambities, ideeën en verwachtingen. Maar deze kaders geven wel richting aan de discussie en maken duidelijk wat de opgave is waar we gezamenlijk voor staan.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Hellendoorn,

de secretaris,

de burgemeester,

F. Dijkstra MBA

mevr. A.H. Raven BA

4 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer West Twente dankt het college van B&W voor haar reactie op de bestuurlijke nota. Uit de reactie stellen wij met genoeg vast dat het college voornemens is om ook bij eventuele bezuinigingskeuzes in de toekomst in een vroegtijdig stadium in gesprek te treden met betrokkenen. Lessen uit de vormgeving van eerdere bezuinigingsrondes, zoals deze in het voorliggende rapport zijn benoemd, kunnen daarin worden benut. Tevens kan daarbij aandacht zijn voor de veranderende rol en verhouding tussen gemeente en samenleving. Zoals de rekenkamer in het rapport aanbeveelt, vraagt deze ontwikkeling op fronten om een aanpassing van sturings- en verantwoordingssystematiek. Ook voor de gemeente Hellendoorn ligt hierin de komende jaren de uitdaging.

Tot slot willen wij het college en de ambtelijke organisatie danken voor de medewerking in dit onderzoek.

Mede namens de onderzoekers,

Evert Wolters

Directeur rekenkamer West Twente

Nota van bevindingen

1 Omvang, reikwijdte en spreiding

Hoofdstuk 1 gaat in op de omvang, reikwijdte en spreiding van de bezuinigingen. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot de beantwoording van de onderstaande deelvragen:

- 1 Welke bezuinigingsrondes zijn er in de periode 2009 – 2013 in de gemeente Hellendoorn geweest en waaruit bestaan de vastgestelde bezuinigingen?
- 2 Wat is de spreiding van de bezuinigingen over de programma's?

1.1 / Bezuinigingsrondes 2009 – 2013

Aard van de bezuinigingen periode 2009 - 2013

In 2009 heeft een aantal kleinschalige ombuigingen plaatsgevonden. Deze waren primair bedoeld om een buffer te realiseren voor het opvangen van effecten in latere jaren.⁴ In de jaren daarna zijn grotere bezuinigingen doorgevoerd. Voor de periode 2010 – 2012 ging het in de begrotingen in totaal om een bedrag van € 4.6 miljoen structureel. Daarnaast zijn in de bestuursrapportages van de jaren 2009, 2010 en 2012 aanvullende maatregelen genomen voor een bedrag van in totaal € 2.4 miljoen (incidenteel).⁵ In het collegeprogramma 2010 – 2014 is daarbij afgesproken dat in ieder geval niet zal worden bezuinigd op het armoedebeleid. Hieronder gaan wij in op de voorgenomen bezuinigingen zoals die zijn opgenomen in de programmabegrotingen.

Bezuinigingen programmabegroting 2010

In de programmabegroting van 2010 is door het college aangegeven dat een omvangrijk pakket aan bezuinigingen in de toekomst noodzakelijk is. In eerste instantie is daarbij afgesproken dat er zoveel mogelijk maatregelen worden genomen die liggen in de sfeer van de interne bedrijfsvoering en met een 'beperkte maatschappelijke impact'⁶. Vanwege de aankomende verkiezingen (in 2010) is ervoor gekozen om de concrete invulling over te laten aan de nieuwe raad. Het gaat onder meer om een lagere inzet van externe adviseurs, minder inzet van tijdelijk personeel, bezuinigingen op subsidies en een verlaging van de ambtelijke formatie. Daarnaast werd een algemene taakstelling voor de nieuwe raad vanaf 2013 opgenomen.⁷

Bezuinigingen programmabegroting 2011

In de programmabegroting van 2011 is een omvangrijk bezuinigingspakket van circa € 2.9 miljoen structureel samengesteld en aan de raad gepresenteerd. Het college constateerde dat de economische recessie en de gevolgen hiervan de gemeente dwingt tot bezuinigingen op verschillende programma's.⁸

⁴ Programmabegroting 2010, september 2009, p. 12.

⁵ Programmabegroting 2013, september 2012, p. 15.

⁶ Programmabegroting 2010, september 2009, p. 5.

⁷ Raadsvoorstel bij programmabegroting 2011, 26 oktober 2010, p. 1.

⁸ Programmabegroting 2011, september 2010, p. 8.

Rekenkamer West Twente

Naast een bezuiniging van 8% op gesubsidieerde instellingen (volgens de 'kaasschaafmethode') werd het zwaartepunt voor dit jaar gelegd op beroepsmatig werkende organisaties. Voorbeelden zijn het theater, de muziekschool en de bibliotheek. Zij kregen een aanvullende bezuiniging naast de bezuiniging van 8%.⁹ Het college heeft destijds voorgesteld om samen met deze organisaties te bekijken hoe de bezuinigingen vorm zouden kunnen krijgen. Op die manier wilde de gemeente ook de 'kennis, denkkracht en creativiteit' van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen benutten.¹⁰

In de begrotingsraad van eind 2010 is besloten dat er vier onderzoeken zouden worden uitgevoerd naar mogelijke bezuinigingsmaatregelen op de professionele organisaties (zie voor het proces van totstandkoming hoofdstuk 2), De resultaten hiervan zijn gepresenteerd in vier rapporten in februari 2011 en vervolgens verwerkt in de tweede bestuursrapportage van 2011.

Bezuinigingen programmabegroting 2012

In de programmabegroting van 2012 wordt door het college geconstateerd dat door het omvangrijke pakket aan bezuinigingsmaatregelen van 2011 de gemeente voor 2012 in wat rustiger vaarwater lijkt te komen.¹¹ Door terughoudend te zijn met het vormen van nieuw beleid wordt verwacht dat aanvullende bezuinigingen meevallen.¹² Ook wordt aangegeven dat de gemeente goed op schema ligt in de uitvoering van de bezuinigingsvoorstellen voor de periode van 2010 – 2014. Tegelijkertijd blijkt dat de implementatie van de bezuinigingen nog moet plaatsvinden en het zwaartepunt in de jaren 2013 en 2014 ligt.¹³ Het zwaartepunt voor het jaar 2012 ligt, net zoals voor 2011, bij de 'beroepsmatige organisaties' en ook wederom bij het theater, de muziekschool en de bibliotheek.¹⁴ Voor deze organisaties is in de begroting uiteengezet hoe de bezuiniging moet worden bereikt. Daarnaast wordt in 2012 een aantal nieuwe maatregelen doorgevoerd die in 2011 zijn vastgesteld.¹⁵

Hieronder is een overzicht opgenomen van belangrijke bezuinigingsposten van de programmabegroting 2012, gebaseerd op de vastgestelde bezuinigingen in 2011.

Organisatie / bezuiniging	Bedrag taakstelling	Maatregelen
De Muziekschool Twente	€ 238.000,-	/ Besparing op overheadkosten / Groepsgrootte van lessen te verhogen / Voorzieningenniveau naar beneden bijstellen
Kulturhusorganisatie ZINiN	€ 109.500 in 2012, oplopend naar € 241.500,- in 2014	/ Verhogen van tarieven / Herbezinning op functie (met name op de adviesfunctie van het theater)

⁹ Programmabegroting 2011, 11 november 2010, p. 61.

¹⁰ Programmabegroting 2011, 11 november 2010, p. 13.

¹¹ Programmabegroting 2012, september 2011, p. 3.

¹² Programmabegroting 2012, september 2011, p. 5.

¹³ Programmabegroting 2012, september 2011, p. 93.

¹⁴ Programmabegroting 2012, september 2011, p. 62.

¹⁵ Programmabegroting 2012, september 2011, p.15.

Rekenkamer West Twente

Stichting De Welle	€ 172.000,- vanaf 2014 ¹⁶	/ Gezamenlijk vaststellen van de kerntaken (minder onsteuning op het gebied van Bunga Tandjung, maatschappelijke stages, huurplatforms, maatwerk, themagroepen Wmo / Efficiencytaakstelling
Beheerscommissies	Gebruikersvergoeding van € 19.900,-	/ Betaling voor gebruik van accommodatie.
Individuele voorzieningen Wmo		/ collectieve voorzieningen gaan voor individuele / waar mogelijk daadkrachtprincipe toegepast
Alle gesubsidieerde instellingen	8% korting	-
Verhogen OZB	6.7% verhoging OZB ¹⁷	

Bezuinigingen programmabegroting 2013

In de programmabegroting van 2013 zijn opnieuw grote bezuinigingsmaatregelen genomen. In totaal gaat het om een bezuinigingspakket van € 2 miljoen, waarvan bijna € 1.3 miljoen structureel. Voor een deel gaat het om bezuinigingen van administratieve aard. De gemeente maakt de inschatting dat er in dit jaar sprake is van structurele bezuinigingsmaatregelen met 'maatschappelijke consequenties' van zo'n € 400.000,-.¹⁸ Het gaat onder meer op bezuinigingen op:

- / peuterspeelzaalwerk;
- / leerlingenvervoer;
- / bibliotheken;
- / verkeersveiligheid
- / de Wmo.¹⁹

Uit de begroting blijkt dat er verder eenmalig een onttrekking uit de reserve Wmo van € 300.000,- heeft plaatsgevonden en een onttrekking van € 100.000,- aan de reserve bijzondere bijstand.²⁰ Daarnaast is de OZB opnieuw 1% verder verhoogd.²¹ Ook geldt voor de professionele organisaties als De Welle en ZININ dat zij in deze periode fasegewijs de bezuinigingen die in 2011 zijn vastgesteld moeten doorvoeren.

Samenvattend overzicht bezuinigingen periode 2009 - 2013

In de periode 2009 – 2013 is er kortom elk jaar bezuinigd. Op basis van de programmabegrotingen van de periode 2009 – 2013 zijn de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen per begrotingsjaar geïnventariseerd. De totalen van de voorgenomen bezuinigingen in de programmabegrotingen 2009 – 2013 per programma zijn in

¹⁶ Programmabegroting 2014, september 2013, p. 64.

¹⁷ Daar staat tegenover dat de afvalstoffenheffing met 8% is verlaagd. Zie programmabegroting 2012, september 2011, p. 106.

¹⁸ Programmabegroting 2013, september 2012, p. 11.

¹⁹ Programmabegroting 2013, september 2012, p. 12.

²⁰ Programmabegroting 2013, september 2012, p. 12.

²¹ Programmabegroting 2013, september 2012, p. 107.

Rekenkamer West Twente

kaart gebracht in het volgende overzicht. Het overzicht is mede tot stand gekomen op basis van input van de ambtelijke organisatie.

Programma	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal per programma (de gehele periode 2009 – 2013 bij elkaar opgeteld)	Totaal uitgedrukt in % van programma
1. Gemeenteraad en griffie	15.000	15.000	55.000	80.000	86.000	251.000	Oplopend van 1.2% naar 8.3%
2. Dagelijks bestuur, burgerzaken en voorlichting	-	-	44.400	79.400	79.400	202.800	Oplopend naar 2.5%
3. Ruimtelijke ordening en wonen	100.000	160.000	234.794	269.381	353.969	1.118.144	Oplopend van 0.4% naar 2.3%
4. Openbare orde en veiligheid	-	5.500	13.700	19.200	25.200	63.600	Oplopend naar 0.9%
5. Wegen, riolering, verkeer en vervoer	40.000	117.000	201.000	242.500	455.000	1.055.000	Oplopend van 0.5% naar 3.6%
6. Economische zaken, recreatie en toerisme	20.000	75.000	80.000	114.200	196.200	485.400	Oplopend van 0.3% naar 4.4%
7. Jeugd en onderwijs	30.000	42.000	356.750	509.238	586.300	1.524.288	Oplopend van 0.6% naar 14.4%
8. Sport en cultuur	10.000	67.000	147.000	330.400	585.900	1.140.300	Oplopend van 0.2% naar 7.0%
9. Maatschappelijke ondersteuning	20.000	20.000	55.000	282.100	807.100	1.184.200	Oplopend van 0.1% naar 5.0%
10. Sociale voorzieningen	32.000	61.473	71.207	71.807	311.807	548.294	Oplopend van 0.2% naar 2.1%
11. Natuur, landschap en water, agrarische zaken,	-	60.000	100.000	114.000	204.000	478.000	Oplopend naar 8.7%

Rekenkamer West Twente

begraafplaatsen en openbaar groen							
12. Afvalverwerking en milieu	-	-	-	1.000	94.750	95.750	Oplopend naar 1.9%
13. Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien	494.500	900.500	1.269.000	1.642.750	2.456.781	6.763.531	Oplopend van 9.4% naar 33.1%
Totaal	761.500	1.523.473	2.627.851	3.755.976	6.242.407	14.911.207	
In % van de totale begroting van het voorgaande jaar	0.8%	1.5%	2.7%	3.8%	6.5%		

Bezuinigingsomvang grootst in begrotingsjaar 2013

Uit het overzicht blijkt dat in de periode 2011 – 2013 omvangrijke bezuinigingen zijn voorgenomen. Deze lopen op van € 2.6 miljoen in 2011 naar € 6.2 miljoen in 2013. De meest omvangrijke bezuinigingsmaatregelen zijn genomen in het jaar 2013. In dit begrotingsjaar zijn maatregelen genomen voor een bedrag van in totaal € 6.242.407,-. In totaal komt dit neer op 6.5% ten opzichte van de totale gemeentelijke begroting van het jaar ervoor (2012). Het voorafgaande begrotingsjaar wordt als uitgangspunt genomen, om het verschil in omvang tussen de begrotingen te laten zien.

In absolute zin grootste bezuiniging op programma Jeugd en Onderwijs

De grootste absolute bezuiniging is doorgevoerd op het programma Jeugd en Onderwijs (in totaal € 1,5 miljoen in de periode 2009 – 2013). Daarnaast zijn in de periode 2009 – 2013 in absolute zin grote bezuinigingen doorgevoerd op de programma's Maatschappelijke ondersteuning, Sport en cultuur, Ruimtelijke ordening en wonen en Wegen, riolering, verkeer en vervoer. Voor al deze programma's ligt de totale bezuiniging in deze periode rond de € 1 en € 1.5 miljoen.

In relatieve zin grootste bezuiniging op programma's Jeugd en Onderwijs en Gemeenteraad en griffie

Behalve naar bezuinigingen in absolute zin is het ook relevant om te bezien op welke programma's in relatieve zin het meest is bezuinigd in de periode 2009 – 2013, dus in relatie tot de totale omvang van het programma. Uit het overzicht blijkt het eveneens om het programma Jeugd en Onderwijs te gaan. Andere relatief grote bezuinigingen zijn doorgevoerd op programma 11 (natuur, landschap en water, agrarische zaken, begraafplaatsen en openbaar groen) en programma 1 gemeenteraad en griffie).

2 Totstandkoming bezuinigingen in samenwerking met organisaties

Het tweede hoofdstuk behandelt de wijze waarop het bezuinigingspakket tot stand is gekomen en het samenspel tussen raad, college en betrokken organisaties en inwoners. Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamer de onderstaande onderzoeksvragen:

- 3 Hoe is het bezuinigingspakket tot stand gekomen?
- 4 Wat is het samenspel tussen raad en college geweest?
- 5 Welke rol heeft de samenleving gehad in het tot stand komen van het bezuinigingspakket?
- 6 Welke risico's hebben raad, inwoners en organisaties gesignaleerd bij de totstandkoming van het bezuinigingspakket?

2.1 / Totstandkoming bezuinigingen 2009 – 2011

Bezuinigingen begrotingsjaren 2009-2010

De bezuinigingen in de programmajaren 2009 – 2010 hadden vooral gevolgen voor de interne gemeentelijke organisatie en minder grote externe gevolgen. In de programmabegroting 2010 zijn maatregelen genomen die betrekking hebben op de formatie van de ambtelijke organisatie (in eerste instantie ongeveer 25 fte²², oplopend naar een bezuiniging van 50 fte per 2017) en uitvoeringskosten die in totaal neerkomen op een besparing van € 1.35 miljoen structureel vanaf 2012. In de programmabegroting van 2010 wordt ook geconstateerd dat op de langere termijn omvangrijkere maatregelen noodzakelijk zijn. Er is geconstateerd dat de keuzemogelijkheden met betrekking tot deze bezuinigingen aan de volgende raad zijn. Wel is er in de meerjarenramingen vanaf 2013 een algemene taakstelling van € 925.000,- opgenomen en een specifieke bezuiniging van € 300.000,- op gesubsidieerde instellingen. Besluitvorming over de taakstelling en de specifieke bezuiniging is echter aan de nieuwe raad.²³

In 2009 is wel een bezuiniging doorgevoerd op de buitensport. Deze liep op van € 10.000,- in 2009 oplopend tot € 27.000,- vanaf 2010. In de praktijk is dit opgelost door een besparing op de onderhoudskosten. Er bleek bij sportpark Smidserve de noodzaak aanwezig uit te breiden met een nieuw kunstgrasveld ten behoeve van de voetbalvereniging Hulzense Boys. Bij het zoeken naar dekking voor dit nieuwe kunstgrasveld is de onderhoudscyclus voor de buitensport tegen het licht gehouden. Daar bleek onder meer uit dat de onderhoudsploeg van de gemeente Hellendoorn het onderhoud efficiënter zelf kon doen dan het door Soweco te laten uitvoeren. Door zelf het onderhoud te gaan uitvoeren, heeft de gemeente Hellendoorn de benodigde € 30.000 bespaard die nodig was voor de financiering van het kunstgrasveld. Het resultaat hiervan was dat een nieuw veld werd aangelegd waarbij hetzelfde onderhoudsniveau kon worden geleverd met minder uitvoeringskosten.

Bezuinigingen begrotingsjaar 2011

In de programmabegroting van 2010 is geconstateerd dat op de langere termijn grotere bezuinigingen nodig zijn. Vanuit dit besef is in deze periode op ambtelijk niveau een inventarisatie gemaakt van mogelijke

²² Programmabegroting 2010, p. 5. Uiteindelijk kwam de bezuiniging in de formatie uit op 40 fte.

²³ Programmabegroting 2010, p. 5.

bezuinigingsmaatregelen. Het initiatief hiervoor lag bij de afdeling Financiën. Er zijn verkenningen gestart om te kijken waarop bezuinigd kon worden. Daarbij was het uitgangspunt dat er inhoudelijke keuzes werden gemaakt, in tegenstelling tot de kaasschaafmethode. Leden van de ambtelijke organisaties zijn in groepjes aan de slag gegaan met de verkenningen. Binnen deze groepen was de input uit verschillende gemeentelijke afdelingen geborgd. De groepen bestonden uit beleidsinhoudelijke medewerkers van verschillende afdelingen en werden voorgezeten door een medewerker van de afdeling Financiën.

Uit de verkenningen is een eerste lijst met inhoudelijke maatregelen tot stand gekomen. Vervolgens was het aan de betreffende afdeling om te bekijken hoe zij tegenover de geïnventariseerde maatregelen stonden. Het uitgangspunt was dat wanneer een afdeling bezwaren had tegen een bepaalde maatregel, zij met een alternatief dienden te komen. Op basis van deze methodiek is de organisatie uiteindelijk tot een bezuinigingsvoorstel richting het college gekomen. Het bezuinigingspakket van circa € 2.9 miljoen structureel omvatte de volgende maatregelen:

- / een algemene taakstelling op gesubsidieerde instellingen van 8%;
- / bezuinigingen op 'beroepsmatig werkende organisaties' op het gebied van Welzijn en Cultuur²⁴. Het betreft bezuinigingen op de instellingen ZINiN, Stichting De Welle, de Muziekschool Twente en vijf beheerscommissies van de gemeentelijke accommodaties.²⁵

In deze fase is het perspectief van de organisaties nog niet gevraagd en betrokken. De betreffende organisaties zijn begin oktober 2010 geïnformeerd over de noodzaak tot bezuinigingen.²⁶

Behandeling bezuinigingsvoorstellen 2011 in de raad

Via de programmabegroting 2011 heeft het college het ombuigingspakket aan de raad gepresenteerd. Daarbij had het college de intentie om denkrichting te geven wat betreft het ombuigingsbedrag en de wijze waarop (met welke maatregelen) de bezuiniging gerealiseerd konden worden. Het college wilde politieke instemming op deze denkrichtingen alvorens met de beroepsinstellingen in gesprek te gaan over de wijze waarop (dus niet het bedrag) de bezuiniging zou plaatsvinden, om daarna een definitief besluit te nemen over het bedrag van de ombuigingen.

Bij het opstellen van het voorstel voor het ombuigingspakket waren het collegeprogramma en de nieuwe taken in het kader van de decentralisaties leidend. Door de organisatie is aangegeven dat de keuzes op basis van het inhoudelijke beleid zijn gemaakt. Uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken instellingen, met name ZINiN, niet te spreken waren over de volgorde van het proces waarin eerst en zonder de instellingen te betrekken naar een principebedrag werd gekeken en vervolgens naar de inhoudelijke invulling daarvan samen met deze instellingen. Ook de oppositiepartijen hebben kritiek geuit over de volgorde waarin het traject is doorlopen. Zij hebben aangegeven eerst kennis te willen nemen van de mogelijkheden om bezuinigingen samen met instellingen te bezien en de maatschappelijke gevolgen te onderzoeken. Verschillende fracties hebben daarnaast in de behandeling gewezen op het belang van onder andere culturele organisaties en het behoud van een bibliotheekvestiging in elke kern. In de politieke behandeling van het bezuinigingsvoorstel van 9 en 10 november 2010 bleek dan ook geen unanieme steun te zijn voor de voorgestelde maatregelen.²⁷ Elf raadsleden van de oppositie stemden tegen het voorstel, de veertien raadsleden van de coalitie stemden voor. Uiteindelijk is in de raad besloten om onderzoek te laten uitvoeren naar de gevolgen van voorgestelde bezuinigingen voor gesubsidieerde instellingen en de wijze waarop

²⁴ Programmabegroting 2011, p. 9.

²⁵ Raadsbrief, Onderzoek ombuigingen gesubsidieerde instellingen, 15 december 2010.

²⁶ Blijkt uit Raadsvoorstel onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 4 juli 2011, p. 2.

²⁷ Raadsvergadering, 9 en 10 november 2010.

daarover zou worden gecommuniceerd met de raad.²⁸ Het uitgangspunt was een gedegen onderzoek naar 'mogelijkheden en onmogelijkheden' ten aanzien van de bezuinigingen. Het streven was de onderzoeken in juli 2011 af te ronden zodat de uitkomsten konden worden meegenomen bij de behandeling van de kaderbrief over de begroting voor 2012.²⁹

2.2 / Onderzoek naar externe gevolgen bezuinigingen 2011

Op basis van de politieke behandeling op 9 en 10 november 2010 is voor de betreffende instellingen een plan van aanpak opgesteld waarin randvoorwaarden werden gesteld aan de voorgenomen onderzoeken. Deze randvoorwaarden behelsden enkele concrete kaders onder andere ten aanzien van het inhoudelijk programma van de instellingen, extra taakstellingen en politieke uitspraken (bijvoorbeeld met betrekking tot het belang van een bibliotheek in elke kern). Binnen deze kaders was er ruimte om in gezamenlijkheid verder invulling aan de bezuiniging te geven. De volledige kaders zijn opgenomen in bijlage 1. Voor drie van de voor dit onderzoek geselecteerde cases is in deze periode een plan van aanpak opgesteld, namelijk stichting ZINiN, Stichting De Welle en de vijf beheerscommissies.

Gezamenlijk onderzoeksproces instellingen en gemeente

Om de gevolgen van de maatregelen te onderzoeken is voor elke organisatie een projectgroep en een stuurgroep ingericht. In de projectgroep namen medewerkers van de betreffende organisaties en de gemeente deel. Daarnaast is voor iedere projectgroep een projectleider aangesteld. De leden van de projectgroep informeerden de leden van de stuurgroep. In die stuurgroep namen bestuurders van de betreffende organisaties en van de gemeente deel. Ook zijn er procesbegeleiders aangesteld die verantwoordelijk waren voor het in goede banen leiden van de communicatie tussen verschillende deelnemers van de projectgroep (met verschillende belangen).³⁰

Uitgangspunt voor de onderzoeken was dat behalve de gevolgen van de bezuinigingen ook duidelijk moest worden welke prestaties de organisaties konden leveren en welk subsidiebedrag hiervoor beschikbaar zou zijn.³¹ Er is daarbij gestreefd naar gezamenlijke, gedragen uitkomsten. Hier zitten echter wel grenzen aan die gepaard gaan met de relatie tussen opdrachtgever (de gemeente) en opdrachtnemer (de betreffende organisaties). Het zijn het college en de raad die de uiteindelijke beslissingen nemen over de bezuiniging (en daarbij kunnen afwijken van hetgeen door de stuurgroep is geadviseerd). De organisaties waren dan ook in de gelegenheid hun eigen, mogelijk afwijkende conclusies te trekken.³² In februari 2011 is gestart met de beraadslagingen in de projectgroep. Op die manier kon eind maart verslag worden gedaan aan de stuurgroep, waarna half mei de rapportage door de stuurgroep kon worden vastgesteld en vervolgens behandeling in het college en de raad kon plaatsvinden.³³

²⁸ Raadsbrief, Onderzoek ombuigingen gesubsidieerde instellingen, 15 december 2010.

²⁹ Raadsbrief, Onderzoek ombuigingen gesubsidieerde instellingen, 15 december 2010.

³⁰ Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen ZiniN, 8 februari 2011, p. 5.

³¹ Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen ZiniN, 8 februari 2011, p. 1.

³² Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen ZiniN, 8 februari 2011, p. 2.

³³ Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen ZiniN, 8 februari 2011, p. 4.

Onderzoeksresultaten

In mei zijn de verschillende onderzoeksrapporten voor de instellingen opgeleverd. Hieronder worden kort de resultaten van de onderzoeken gepresenteerd en de besluitvorming die naar aanleiding hiervan heeft plaatsgevonden.

Resultaten onderzoek ZINiN

Het rapport naar de mogelijkheden voor bezuinigingen is op 13 mei 2011 opgeleverd. Voor zowel de bibliotheek als het theater zijn de volgende bezuinigingsmogelijkheden onderzocht.

Mogelijkheden bezuinigingen bibliotheek	Mogelijkheden bezuinigingen theater
Sluiten van vestigingen	Kosten accountant
Sluiting van vestigingen en andere wijze van aanbod organiseren	Catering
Terugbrengen van uren per vestiging	Horeca
Verhogen opbrengsten	Beveiliging
Bezuinigen op beveiliging	Dorpshuis
Bezuinigen op maatschappelijke functie bibliotheek	Advies
	Zaalverhuur
	Aanbod
	Zaalsponsoring

Ook zijn nog enkele kleinere aanvullende taakstellingen meegenomen. Die kwamen in totaal neer op een structurele ombuiging van € 8.000,-.³⁴

In kaart brengen mogelijke gevolgen – ZINiN Bibliotheek

Er is in kaart gebracht wat gevolgen zijn van onder andere de sluiting van vestigingen van de bibliotheek, het bezuinigen op de beveiliging en de maatschappelijke functie van de bibliotheek. Op basis van de inventarisatie hebben de projectgroep en stuurgroep een rapport opgesteld met daarin opgesomd de maatregelen, het bezuinigingsbedrag dat de maatregel zal opleveren en de eventuele maatschappelijke gevolgen.³⁵ Uit het onderzoek is onder meer gebleken dat de bibliotheek juist in de kleine kernen een belangrijke functie vervult en er hier relatief veel boeken worden uitgeleend. De maatschappelijke gevolgen van sluiting van een vestiging zijn dan ook groot. Bezuinigingsmogelijkheden met minder grote maatschappelijke gevolgen zijn het gericht inzetten van de openingstijden, het sluiten van de hal van het gemeentehuis wanneer alleen de bibliotheek open is en het verhogen van de abonnementsgelden.³⁶

³⁴ Rapport, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 13 mei 2011, p. 3.

³⁵ Raadsvoorstel, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 4 juli 2011.

³⁶ Rapport, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 13 mei 2011, p. 7-11.

Rekenkamer West Twente

In kaart brengen mogelijke gevolgen – ZINiN Theater

Ten aanzien van het theater is externe expertise ingehuurd van Hospitality Consultants. Zij hebben specifiek onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de horecafunctie van het theater. Met name naar dit laatste onderdeel is veel aandacht uitgegaan. Ook is expertise ingehuurd van het externe bureau de LA Group. Zij hebben in kaart gebracht wat het minimumniveau is om nog een professioneel theater te kunnen zijn en wat de mogelijkheden zijn omtrent het verminderen van het aantal professionele voorstellingen. Uit het onderzoek is gebleken dat er onder meer bezuinigingsmogelijkheden zijn op de catering, de adviesfunctie en bezuinigingen op de commerciële zaalverhuur. Voor wat betreft het minimumniveau wordt geconcludeerd dat de ondergrens ligt op dertig te subsidiëren professionele voorstellingen. Om nog een professioneel theater te kunnen zijn dient het aantal professionele voorstellingen te liggen op vijftig.³⁷

Voorgestelde bezuinigingsmaatregelen aan de raad voor ZINiN theater en bibliotheek

Op basis van het bovenstaande onderzoek heeft het college besloten de volgende maatregelen en bedragen voor te stellen aan de raad.

Maatregel	Bedrag	Mogelijke maatschappelijke gevolgen
Per 1 mei 2015 de functie van adjunct-directeur niet vervullen	€ 80.000	Fuseren van de betrokken stichtingen
Abonnementstarieven verhogen	Verhogen van de opbrengst van € 133.000,- in 2011 naar € 190.000 in 2014	Mogelijk loopt het aantal abonnees terug. Er wordt echter geen grote teruggang verwacht.
Openstelling bibliotheek op dinsdagavond beëindigen (en enkele andere efficiency maatregelen)	€ 36.500 structureel	Verschuiving van openingstijden
Per 1 juli 2015 de functie van beheerder/techniek niet opnieuw invullen	€ 54.000,- structureel	Door verschuiving van werkzaamheden kunnen de gevolgen worden opgevangen.
Subsidie op adviesfunctie ZINiN beëindigen		De begeleiding en de organisatie van bijzondere activiteiten wordt aan de samenleving overgelaten.
Bezuiniging op accountantskosten	€ 4.000,- structureel	Geen maatschappelijke gevolgen verwacht
Kaartverkoop van theater op stille momenten door beveiliging	Jaarlijks €1.000,-	-

Daarnaast wordt voorgesteld nader onderzoek te verrichten naar enkele aanvullende maatregelen die gezamenlijk € 8.000 moeten opleveren. Samengevat wordt in het voorstel aan de raad aangegeven dat de gevolgen met name intern van aard zijn. Specifiek voor ZINiN geeft het college aan dat de komende jaren

³⁷ Rapport, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 13 mei 2011, p. 13-18.

de flexibiliteit geheel uit de organisatie is. Bij verdergaande bezuinigingen betekent volgens het college dit een reorganisatie met negatieve gevolgen.³⁸

Op 4 juli 2011 is de raad akkoord gegaan met de voorgestelde bezuinigingen. In totaal komt het voor ZINiN neer op de volgende bezuinigingen, die worden uitgesmeerd over de periode 2012-2016:

Bezuinigingen ZINiN

Jaar	Bedrag ³⁹
2012	€ 112.500,-
2013	€ 120.000,-
2014	€ 130.000,-
2015	€ 192.250,-
2016	€ 244.000,-

Resultaten onderzoek Stichting De Welle

In kaart brengen mogelijke gevolgen

Evenals voor ZINiN zijn voor De Welle de mogelijkheden voor bezuinigingen onderzocht. Dit onderzoek richtte zich op specifieke producten. De inventarisatie van de maatregelen is stapsgewijs tot stand gekomen. In verschillende bijeenkomsten zijn bezuinigingsmaatregelen besproken. De Welle heeft daarbij ook de mogelijkheid gehad om haar voorkeuren mee te geven. Die zijn door de gemeente vervolgens aangevuld. Naast een aantal programmatische bezuinigingsposten zijn op aangeven van de stuurgroep efficiencymaatregelen in kaart gebracht.⁴⁰

In een overzicht zijn alle mogelijke bezuinigingsmaatregelen, de maatschappelijke gevolgen ervan en mogelijke alternatieven in kaart gebracht. Hier is ook een financiële doorrekening aan gekoppeld. De constatering in het rapport is dat voor De Welle in principe alle voorstellen maatschappelijke gevolgen zullen hebben. Er wordt immers meer verantwoordelijkheid bij de burger gelegd. Op basis van de besprekingen in de werkgroep constateerde De Welle dat er zes maatregelen zijn waarop bezuinigd zou kunnen worden. Dit zijn de volgende:

- / Activiteiten van de stichting Bunga Tandjung;
- / Maatschappelijke stages;
- / Huurdersplatform;
- / Maatwerk;
- / Ondersteuning werkgroepen;
- / Efficiencymaatregelen⁴¹.

Van deze maatregelen zijn de maatschappelijke gevolgen geïnventariseerd. Deze zijn zowel negatief als positief benaderd. Zo zal een bezuiniging op stichting Bunga Tandjung een verlies betekenen van activiteiten voor de Molukse gemeenschap en draagvlak hiervoor, terwijl het ook mogelijk tot meer

³⁸ Raadsvoorstel, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 24 mei 2011.

³⁹ Raadsvoorstel, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 24 mei 2011.

⁴⁰ Eindrapportage, 12 mei 2011, p. 3.

⁴¹ Welke dit zijn, zijn nadere uitgewerkt in een bijlage bij het onderzoeksrapport.

zelfredzaamheid zou kunnen leiden.⁴² Op basis van deze maatregelen, zou een bezuiniging van € 72.000,- structureel mogelijk zijn.

De gemeente wilde echter een structurele bezuiniging van € 100.000,- realiseren. Om die reden zijn de voorstellen aangevuld. Dit zijn maatregelen die ingaan vanaf 2014:

- / Uitkomsten 2012;
- / Besparing MBVO (seniorenwerk);
- / Sport en spel;
- / Netwerken;
- / Maatwerk / vrijwilligerswerk;
- / 't Honk / outreach

Daarnaast krijgt de stichting te maken met een aanvullende taakstelling van € 70.000,- (in totaal kwamen de bezuinigingen daarmee uit op € 172.000,- structureel). Ook van deze maatregelen zijn de mogelijke maatschappelijke gevolgen in kaart gebracht. Enerzijds was de visie van De Welle ten aanzien van de voorgestelde maatregelen dat er weinig tot geen efficiency te behalen zou zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot het netwerken). Anderzijds werd maatschappelijke onrust verwacht (bijvoorbeeld bij besparing op seniorenwerk).

Voorgestelde bezuinigingsmaatregelen aan de raad voor De Welle

Op 4 juli 2011 is de raad akkoord gegaan met de voorgestelde bezuinigingen. Deze komen neer op de volgende bedragen:

Bezuinigingen De Welle

Jaar	Bedrag ⁴³
2012	€ 72.000,-
2013	€ 72.000,-
2014	€ 172.000,-

Resultaten onderzoek beheerscommissies

In kaart brengen mogelijke gevolgen

De voorgestelde gebruikersvergoeding van € 20.000,- is in de projectgroep nader uitgesplitst naar de verschillende accommodaties en de bijbehorende vloeroppervlakte. Op basis van die uitsplitsing is ook inzicht gegeven in de onderhoudsplanning en de bijbehorende onderhoudskosten. Daarnaast is bekeken op welke manier activiteiten anders georganiseerd kunnen worden en is gekeken waar op kosten (bijvoorbeeld energiekosten) bespaard kan worden.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat twee commissies bezwaren hadden tegen de opgestelde gebruikersvergoeding, namelijk de Dorpsraad Hellendoorn ('t Noaberhuus) en Plaatselijk Belang Hulsen (Sion Hulsen). 't Noaberhuus bleek te kampen met een onverhuurbare zolderruimte. Doordat het daarnaast een historisch gebouw is, hield zij minder verhuurbare vierkante meters over. Ook bleken er vragen te zijn over het betalen van de onderhoudskosten. Op basis van die overwegingen is besloten om voor 't Noaberhuus de geraamde opbrengsten naar beneden te brengen. Ook is als advies gegeven dat het goed

⁴² Eindrapportage, 12 mei 2011, bijlage 2.

⁴³ Raadsvoorstel, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen bij ZINiN, 24 mei 2011.

zou zijn wanneer raad en college zouden uitspreken dat er geen verdere verhoging van de gebruikersvergoeding zou komen

Door de stuurgroep zijn maatschappelijke gevolgen geschetst. Aangegeven wordt dat de beheerscommissies het niet mogelijk achten nog meer werkzaamheden zelf te verrichten. Er wordt al vaak een beroep gedaan op vrijwilligers. Als die vrijwilligers en gebruikers wegvallen doordat er teveel beroep op hen wordt gedaan of het aanbod niet langer aantrekkelijk is, dan zullen de inkomsten verder teruglopen. Het risico bestaat dan dat de accommodatie moet worden teruggegeven aan de gemeente. Voor de gemeente schuilt hierin dus zowel een financieel als een maatschappelijk risico. Ondanks deze risico's is de stuurgroep van mening dat de gebruikersvergoedingen nog te behappen zijn en geen grote consequenties zullen hebben.

Voorgestelde bezuinigingsmaatregelen aan de raad voor de beheerscommissies

De stuurgroep heeft het college geadviseerd om op basis van de overwegingen van de Dorpsraad Hellendoorn de gebruikersvergoeding van 't Naoberschap naar beneden te stellen. Voor het overige zijn de gebruikersvergoedingen zoals die in de eerste stuurgroep zijn geïnventariseerd, gehandhaafd. Het advies komt neer op de volgende gebruikersvergoedingen vanaf 2012:

Accommodatie	Gebruikersvergoeding
Noaberhuus	€ 3.000,-
N Kadiek Daarle	€ 2.200,-
Trefpunt Daarlerveen	€ 3.000,-
Sion Hulsen	€ 2.800,-
Kulturhus Kruidenwijk	€ 6.000,-

Verder krijgt Plaatselijk Belang Hulsen de mogelijkheid om voor de komende twee jaren incidentele gelden Buurtschapsontwikkelingsplan in te zetten.⁴⁴ Op 4 juli 2011 is het voorstel zoals hierboven geschetst verwoord in een raadsvoorstel. Het college heeft het voorstel van de stuurgroep geheel overgenomen. De overwegingen, inclusief de risico's, zijn identiek aan hetgeen is beschreven in de rapportage.⁴⁵ De raad heeft de bezuinigingen vastgesteld.

2.3 / Totstandkoming bezuinigingen 2012 – 2014

Bezuinigingen begrotingsjaar 2013

Zoals in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet, zijn in de programmabegroting van 2012 geen grote nieuwe bezuinigingsmaatregelen geïnitieerd. Wel zijn de maatregelen uit 2011 (de onderzoeken naar de verschillende instellingen) vastgesteld. Ook is er in 2012 aanvankelijk besloten tot een aanvullende bezuiniging vanaf 2013 op het bibliotheekwerk van € 40.000,-, door gezamenlijke huisvesting met andere

⁴⁴ Eindrapportage onderzoek beheerscommissies, p.2-5.

⁴⁵ Raadsvoorstel, Onderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen voor de vijf beheerscommissies van gemeentelijke accommodaties,

voorzieningen. De assumptie was dat er kansen zouden ontstaan voor een grotere openstelling, en efficiënter werken door kosten te besparen.⁴⁶

Bezuinigingen begrotingsjaar 2014

Veel instellingen zijn geconfronteerd met een tweede tranche bezuinigingen. Deze was noodzakelijk omdat vanuit het Rijk extra bezuinigingen op de gemeente afkwamen. Dit heeft op sommige punten geleid tot bijstelling van de ambities van de gemeente, bijvoorbeeld als het gaat om de muziekschool en de Noord-zuidverbinding.

De aanvullende bezuinigingen op het budget van gemeente, heeft dus ook geleid tot aanvullende bezuinigingen op externe organisaties. Dit betekende in sommige gevallen dat de gemeente terug moest komen op de afspraken die op basis van de onderzoeken in 2011 zijn gemaakt. De gemeente heeft geprobeerd om stapeling van maatregelen te voorkomen. Toen het volgens het college onvermijdelijk was, is de gemeente wel in staat geweest om de extra bezuinigingen te verantwoorden naar de instellingen.

In 2013 is er dan ook voor het begrotingsjaar 2014 opnieuw een omvangrijk bezuinigingspakket vastgesteld. Vooraf was een taakstelling opgenomen van € 2 miljoen in 2014 en € 3 miljoen voor de jaren daarna. De methodiek zoals die in 2011 is gehanteerd onder begeleiding van Ernst & Young is aangepast en verder ontwikkeld voor de bezuinigingen van 2013. De bezuinigingen zijn op ambtelijk niveau wederom in werkgroepen geïnventariseerd en geordend naar vijf thema's:

- / Verlengd openbaar bestuur;
- / Beheer openbare ruimte;
- / Inkomsten en belastingen;
- / Projecten, investeringen en grondexploitatie;
- / Subsidiërelaties
- / Bedrijfsvoering, dienstverlening en formatie.

Onder elk thema zijn tal van maatregelen geïnventariseerd. Van elk van die maatregelen zijn bovendien de consequenties in kaart gebracht.

2.4 / Onderzoek externe gevolgen bezuinigingen 2013

Voor bezuinigingen op maatschappelijke organisaties en instellingen is een specifieke ambtelijke werkgroep samengesteld. Voor twee van de voor dit onderzoek geselecteerde cases is in deze periode opnieuw een aantal maatregelen geformuleerd:

- / Omvorming bibliotheekwerk;
 - / Temporiseren diverse investeringen buitensport;
- Hieronder wordt ingegaan op de totstandkoming van deze maatregelen.

Onderzoeksresultaten

Omvorming bibliotheekwerk

In kaart brengen mogelijke bezuinigingen

In 2012 (in de programmabegroting van 2013) kwam het voornemen van een nieuwe bezuiniging op de bibliotheek. Deze bestond uit de omvorming van het bibliotheekwerk. Het idee was dat er een efficiëncyslag

⁴⁶ Programmabegroting 2013, p. 62-63.

gemaakt zou kunnen worden door in elke kern de bibliotheekfilialen onder te brengen in een multifunctionele accommodatie. Op die manier zou een bezuiniging gerealiseerd kunnen worden van € 40.000,- in 2013, oplopend tot € 75.000,- in 2016. De raad stemde hiermee in. ZINiN was teleurgesteld over de nieuwe bezuiniging. In hun overtuiging was dat extra bezuinigingen bovenop die van 2011 voor de komende jaren niet nodig zouden zijn. De organisatie had haar meerjarenbeleid reeds aangepast op de afspraken zoals vastgesteld in 2011.⁴⁷

Om de haalbaarheid hiervan in kaart te brengen, is een onderzoek uitgevoerd tezamen met ZINiN. Dit onderzoek richtte zich specifiek op de toekomstige functie van de bibliotheek. Ook werd gekeken naar mogelijkheden voor samenwerking met andere partners voor de huisvesting. Het onderzoek omvatte een inventarisatie van de huidige kosten van de verschillende bibliotheekvestigingen, de kosten wanneer deze zouden worden ondergebracht in een MFA en de kosten wanneer de vestiging zou worden opgeheven en in een zogenaamd 'lees- of servicepunt' zou worden ondergebracht en de jeugdcollectie elders zou worden ondergebracht.

In het onderzoek is een kostenbatenanalyse gemaakt van de verschillende opties. Ook zijn de maatschappelijke consequenties ervan in kaart gebracht. Er zijn in het onderzoek verschillende afbreukrisico's geconstateerd. Zo zou een van de gevolgen van een bezuiniging kunnen zijn dat er niet langer sprake is van een bibliotheek*functie* waardoor de bibliotheek haar certificering verliest. Als gevolg daarvan kan de organisatie worden uitgesloten van het provinciale leenennetwerk. Andere gevolgen zijn een mogelijk scheve verhouding tussen de contributie en de geleverde kwaliteit van dienstverlening. ZINiN heeft tijdens het proces aangegeven onder een minimaal kwaliteitsniveau, de exploitatie niet voor haar rekening te willen nemen. Verder heeft ZINiN een negatief vermogen, door de verhuizing naar Nijverdal in 2007.⁴⁸

Vastgestelde bezuinigingen voor het bibliotheekwerk

Uit het onderzoek bleek dat de kosten van de verschillende opties voor de omvorming onvoldoende opwogen tegen de verwachte baten. De besparing door gezamenlijke huisvesting van drie vestigingen in een MFA zou neerkomen op circa € 41.950,-. Dit was nog steeds onvoldoende gezien de opgave die er lag. Hiervoor zouden meer ingrijpende maatregelen nodig zijn, zoals een reorganisatie of het sluiten van vestigingen in de kernen c.q. het terugbrengen van het aantal naar een minimaal niveau.⁴⁹ Hier bleek geen draagvlak voor te zijn. Deze optie paste namelijk niet binnen de huidige subsidieafspraken. Daarin was immers bepaald dat in elke kern een zelfstandige vestiging geopend moest blijven.⁵⁰ Stichting ZINiN overwoog zelfs om naar de bestuursrechter te stappen, maar heeft die stap niet gezet. De gemeente en ZINiN zijn overeengekomen dat de aanvullende bezuiniging ingevuld zou worden, maar dat ZINiN niet met extra bezuinigingen zou worden geconfronteerd in 2014 en 2015. Vervolgens is het voorziene aanvullende bezuinigingsbedrag op voorstel van het college tijdens de raadsbehandeling naar beneden gebracht van € 40.000,- naar € 20.000,-.⁵¹ Hier is de organisatie ZINiN mee akkoord gegaan. Het initiële bezuinigingsbedrag is wel op de 'reservelijst ombuigingen 2014 – 2017' blijven staan.⁵²

Tijdens de politieke behandeling is er vanuit een aantal fracties ongenoegen geuit over het proces van de bezuinigingen voor ZINiN. Er is door partijen uit de oppositie een amendement ingediend om ook voor de resterende € 20.000,- niet te bezuinigen. De kritiek bestond met name uit het gegeven dat er al bezuinigd

⁴⁷ Onderzoek bezuinigingen bibliotheekwerk 2014 e.v.

⁴⁸ Onderzoek bezuinigingen bibliotheekwerk 2014 e.v, p. 1-5.

⁴⁹ Onderzoek bezuinigingen bibliotheekwerk 2014 e.v, p. 10.

⁵⁰ Voorstel themawerkgroep bezuinigingen subsidies aan maatschappelijke organisaties en instellingen, p. 9.

⁵¹ Raadsbesluiten vergaderingen 6 en 8 november 2012.

⁵² Waarbij het gaat om een bedrag van € 74.000,- vanaf 2016.

was in het voorgaande jaar en er meerjarenafspraken waren.⁵³ Een meerderheid van de raad heeft dit standpunt echter niet overgenomen.

Temporiseren diverse investeringen buitensport

In kaart brengen mogelijke bezuinigingen

In de begrotingsvergaderingen van november 2010 waren voor het zwembad en sport in het algemeen taakstellingen opgenomen voor de periode 2011 – 2014. In de programmabegroting 2012 was vervolgens een algemene taakstelling van € 112.500,- opgenomen vanaf het begrotingsjaar 2013.⁵⁴ Tot slot is er in 2012 een bezuiniging van € 8.000,-. Het betreft een temporisering op investeringen op de buitensport.⁵⁵

Bij het opstellen van de programmabegroting 2014 is geconstateerd dat opnieuw bezuinigingen op sport noodzakelijk waren. Om die reden wilde het college alvast met een Kadernota 2014 komen met voorstellen voor bezuinigingen. Er is voorgesteld deze bezuinigingen samen met de Bestuurscommissie Lichamelijke Opvoeding en Sport (BLOS) vorm te geven. De BLOS die uit het veld is geformeerd en waarvan de portefeuillehouder Sport voorzitter is, heeft de bevoegdheid van het college als het gaat om sport. De algemene taakstelling van € 30.000,- (als onderdeel van de € 112.500,-) moest nog worden ingevuld. Ook gold dat een taakstelling voor het zwembad 't Ravijn in het kader van de eerste bestuursrapportage 2013 voor een bedrag van € 31.000,- nog niet was gerealiseerd en moest worden ingevuld.⁵⁶

De bezuinigingen zijn samen met de Bestuurscommissie Lichamelijke Opvoeding en Sport (BLOS) vormgegeven. Deze bestuurscommissie heeft de gesprekken met verenigingen gevoerd en gezamenlijke bijeenkomsten belegd om bezuinigingen toe te lichten en om invulling te geven aan de realisatie. Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt aangegeven dat tijdens deze bijeenkomsten door de gemeente is toegelicht waarom er nu ook extern bezuinigd moest worden. Er is toegelicht dat reeds intern bezuinigd was op beleidscapaciteit. Daarnaast was al bezuinigd op de sportverkiezing, huldigheden en ondersteuning van topsporters in het buitenland. Intern heeft de gemeente daarnaast een formatieplaats op sport bezuinigd. Daardoor werd het voor verenigingen gemakkelijker om een tariefstijging te accepteren, zo wordt aangegeven.

Uitgangspunt was om samen tot oplossingen te komen. De gemeente heeft richting de sportverenigingen gecommuniceerd naar welk bezuinigingsbedrag werd gestreefd, en heeft samen met de verenigingen de mogelijkheden verkend om zaken efficiënter te organiseren. Zo is aan verenigingen gevraagd of het mogelijk zou zijn om bijvoorbeeld zelf lijnen te trekken en de velden te maaien en op die manier via zelfwerkzaamheid een besparing van €53.000 te realiseren voor de buitensport in 2013. Daarbij was wel een voorwaarde dat alle verenigingen dezelfde keuze maakten: ofwel meer zelfwerkzaamheid, of het accepteren van een tariefstijging, zo geeft de gemeente aan. Omdat één voetbalvereniging niet over voldoende vrijwilligers kon beschikken om meer zelf te doen, hebben alle verenigingen de tariefstijging geaccepteerd. Tegelijk is ook de verhoging van het tarief als een risico benoemd. Dit zou er uit kunnen bestaan dat leden afhaken.⁵⁷ In juni 2013 is aan de verenigingen een brief gestuurd waarin gevraagd is voorstellen te doen voor de invulling van de algemene taakstelling van € 30.000,- en de aanvullende taakstelling van € 31.000,- voor 't Ravijn.

⁵⁴ Programmabegroting 2012, p. 16.

⁵⁵ Programmabegroting 2013, p. 63.

⁵⁶ Nota, Invulling taakstelling sport met ingang van 2014, 17 september 2013.

⁵⁷ Besluiten/aktielijst, 19 juni 2011.

Vastgestelde bezuinigingen voor de sportverenigingen

In een bijeenkomst van 28 augustus is hiertoe een bijeenkomst belegd met verenigingen en organisaties. Met uitzondering van HVC hebben organisaties geen alternatieven voorstellen ingebracht.⁵⁸ BLOS en vervolgens het college zijn met de voorstellen akkoord gegaan op respectievelijk 9 september 2013 en 17 september 2013.⁵⁹ De maatregelen kwamen neer op de volgende:

Maatregel	Bedrag
Bijstelling voorziening privatisering (post II)	€ 245.000,-
Afstoten gymlokaal Smidseweg	€ 1.221 in de periode 2014 - 2017
Temporiseren investeringen buitensport	€ 9.212 in 2014, € 11.200 in 2015 en € 2.312 in 2016
Beëindiging sportsubsidies	€ 14.771 in de periode 2014 - 2017
Algemene taakstelling sport	€ 30.000,- in de periode 2014 - 2017
Verminderen formatie beheer en onderhoud sport	€ 30.000,- in de periode 2014 - 2017
Taakstelling Het Ravijn	€ 31.000,- in de periode 2014 - 2017

In totaal komt de bezuiniging daarmee uit op een bedrag van € 245.000,- in 2013, naar een bedrag van tussen de € 109.304,- en € 118.192,- in de periode 2014 – 2017.⁶⁰ In het voorstel aan het college is niet uitvoerig ingegaan op eventuele risico's. In algemene zin is opgemerkt dat er een risico bestaat op terugloop van gebruik en de tariefsverhoging en de beëindiging van de subsidies een lastenverzwaring betekent voor de organisaties.⁶¹

2.5 / Beleving organisaties van de bezuinigingsprocessen

Ervaring met de begrotingsronde 2011

In een digitale enquête heeft de rekenkamer instellingen en organisaties binnen de geselecteerde cases onder meer bevraagd op hun beleving van het proces van totstandkoming van de bezuinigingen. Van de respondenten was 55% van mening dat de gemeente onvoldoende ruimte liet om mee te denken over de invulling van bezuinigingen en is ook in algemene zin niet tevreden over de ingestoken procesgang. De resterende 45% van de respondenten was daarentegen wel tevreden en heeft voldoende ruimte ervaren.

Uit de toelichtingen kan worden afgeleid dat er mogelijk een verschil is in opvatting tussen betrokkenen van professionele instellingen en organisaties die voor het grootste deel werken met vrijwilligers. De eerste categorie van respondenten gaf aan dat door het opstellen van de plannen van aanpak en de onderzoeken

⁵⁸ Advies, Invulling taakstelling sport met ingang van 2014, 28 augustus 2013.

⁵⁹ Nota, Invulling taakstelling sport met ingang van 2014, 17 september 2013.

⁶⁰ Nota, Invulling taakstelling sport met ingang van 2014, 17 september 2013, p. 4.

⁶¹ Nota, Invulling taakstelling sport met ingang van 2014, 17 september 2013, p. 5.

naar de gevolgen van maatregelen er ruimte was om mee te denken over de wijze waarop de bezuiniging zou plaatsvinden. Het ombuigingsbedrag was voor de organisaties wel een voldongen feit en stond niet ter discussie. Er was waardering voor de professionele procesbegeleiding en de openheid van informatie. Uiteraard waren de organisaties niet blij met de bezuinigingen, maar het proces is in ieder geval naar tevredenheid verlopen.

Uit de toelichtingen van de respondenten van vrijwilligersorganisaties blijkt meer kritiek, al is deze niet eenduidig. Een enkele respondent vond de voorgestelde bezuinigingsmaatregelen niet realistisch. Daarnaast wordt kritiek geuit op het feit dat de gemeente een ombuigingsbedrag aan organisaties heeft opgelegd waarover niet gedebatteerd kon worden. Een bedrag dat bovendien naar de mening van respondenten onvoldoende beargumenteerd door de gemeente werd gepresenteerd. Andere respondenten waren weer niet te spreken over de procesgang na de vaststelling van de bezuinigingen.

Er is onder meer aangegeven dat organisaties achteraf zijn geconfronteerd met bezuinigingen (onvoldoende vooraf zijn betrokken), dat het uiteindelijk de gemeente is die beslist en dat er een risico bestaat dat de gemeente zelfs een onbetrouwbare partner wordt. De algemene tendens uit de antwoorden is dat organisaties van mening zijn dat zij meer betrokken zouden kunnen worden.

Ervaring met de begrotingsronde 2013

Uit de enquête blijkt dat organisaties positiever zijn over de procesgang van 2011 ten opzichte van die van 2013. Waar over de totstandkoming van de bezuinigingen van 2011 nog wordt gesproken over een professionele begeleiding en de mogelijkheid tot meedenken, lijkt dat in 2013 minder van toepassing. Er is aangegeven dat de maatregelen onvoldoende doordacht waren en de gemeente niet betrouwbaar lijkt door opnieuw bezuinigingen op te leggen. Afspraken die op basis van de onderzoeken in 2011 zijn gemaakt, lijken voor sommige respondenten in 2013 weer van de tafel. Hierdoor liep de communicatie tussen de gemeente en de betrokken organisaties over de bezuinigingen moeizamer. Volgens de respondenten was de gemeente deze keer minder goed in staat om de bezuinigingen te verantwoorden.

3 Realisatie en externe gevolgen

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer de stand van zaken van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen. Daarnaast komen de externe gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen aan bod. Tenslotte gaat de rekenkamer in op het samenspel tussen de gemeente en samenleving waar het gaat om de transitie richting een samenleving waarin meer verantwoordelijkheden worden belegd bij het maatschappelijk middenveld.

In dit hoofdstuk worden onderstaande vragen beantwoord:

- 7 Wat is de stand van zaken van de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen?
- 8 Welke externe gevolgen hebben de bezuinigingsmaatregelen?
- 9 Hoe vindt monitoring, informatievoorziening en verantwoording over de realisatie plaats?
- 10 Hoe faciliteert de gemeente het proces waarin zij meer verantwoordelijkheden belegt in de samenleving?
- 11 Welke effecten hebben de bezuinigingen op het samenspel tussen gemeente en samenleving?

3.1 / Stand van zaken realisatie bezuinigingsmaatregelen voor alle programma's

De rekenkamer heeft de organisatie gevraagd inzichtelijk te maken in hoeverre de voorgenomen bezuinigingen van 2009-2013 reeds gerealiseerd zijn. De rekenkamer heeft de organisatie telkens gevraagd of de voorgenomen ombuigingen gerealiseerd zijn, en zo niet: welke maatregelen niet zijn gerealiseerd. In onderstaande figuur geven de getallen de voorgenomen ombuigingen aan. De kleur groen betekent dat de organisatie aangeeft dat de ombuiging (tenminste) is gerealiseerd. De kleur oranje geeft aan dat de bezuiniging deels gerealiseerd is. Met voetnoten wordt in dat geval aangegeven welke maatregelen niet (volledig) zijn gerealiseerd.

	2009	2010	2011	2012	2013
1. Gemeenteraad en griffie ⁶²	15.000	15.000	53.000	80.000	86.000
2. Dagelijks bestuur, burgerzaken en voorlichting	-	-	44.400	79.400	79.400
3. Ruimtelijke ordening en wonen ⁶³	100.000	100.000	234.794	269.381	353.969
4. Openbare orde en veiligheid	-	5.500	13.700	19.200	25.200
5. Wegen, riolering, verkeer en vervoer	30.000	117.000	201.000	242.500	455.000

⁶² Bezuiniging € 15.000,- op de gemeentelijke rekenkamer niet gerealiseerd. Taakstelling was € 25.000,- (geldt voor 2012-2013)

⁶³ De verhoging van de huuropbrengst voor terrassen heeft € 11.000,- opgebracht. Taakstelling was € 25.000,-. Het in rekening brengen van voorbereidingskosten bij nieuwbouw (€ 25.000,-) is niet gerealiseerd (geldt voor 2011-2013)

Rekenkamer West Twente

6. Economische zaken, recreatie en toerisme	20.000	75.000	80.000	114.200	196.200 ⁶⁴
7. Jeugd en onderwijs	30.000	42.000	356.750 ⁶⁵	509.238	586.300
8. Sport en cultuur	10.000	67.000	147.000	330.400 ⁶⁶	585.900 ⁶⁷⁻⁶⁸
9. Maatschappelijke ondersteuning⁶⁹	20.000	20.000	55.000	282.100	807.100
10. Sociale voorzieningen	32.000	61.473	71.207	73.807	311.807
11. Natuur, landschap en water, agrarische zaken, begraafplaatsen en openbaar groen	-	60.000	100.000 ⁷⁰	114.000 ⁷¹	204.000 ⁷²
12. Afvalverwerking en milieu	-	-	-	13.000	34.750
13. Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien⁷³	404.500	900.500	1.269.000	1.642.750	2.456.781

In 2009 zijn alle voorgenomen ombuigingen gerealiseerd. In 2010 werd 97,7 procent van de voorgenomen ombuigingen gerealiseerd. In 2011 was dat percentage 93,9. In 2012 werd 96,5 procent van de voorgenomen ombuigingen gerealiseerd. In 2013 was dat percentage 97. De hier genoemde percentages geven aan hoeveel procent van het totaal voorgenomen ombuigingsbedrag in dat jaar *tenminste* gerealiseerd zijn. Het is immers voorstelbaar dat de gemeente in sommige gevallen zelfs meer dan de voorgenomen bezuiniging heeft gerealiseerd.

⁶⁴ De tariefsverhoging bij de toeristenbelasting is doorgevoerd. Maar als gevolg van de economische recessie is de beoogde meeropbrengst (ook meerjarig) nooit helemaal gerealiseerd. Van de bezuiniging op het Toeristisch Bureau Twente is € 12.000,- niet gerealiseerd. Taakstelling was € 37.000,-.

⁶⁵ Bezuinigingen leerlingenvervoer in 2011 niet gerealiseerd (€ 100.000,- respectievelijk € 18.750,-)

⁶⁶ Bezuiniging op de muziekschool van € 32.000,- niet gerealiseerd

⁶⁷ Bezuiniging € 58.000,- op de muziekschool niet gerealiseerd. Taakstelling was € 90.000,-. Bezuiniging € 46.500,- op ZINiN (theater) niet gerealiseerd. Taakstelling was € 90.000,-.

⁶⁸ Structureel wordt de bezuiniging wel gerealiseerd. Alleen is in overleg met de muziekschool en ZINiN een andere fasering afgesproken.

⁶⁹ Invoering vergoeding (huur /servicekosten) voor het gebruik van wijk- en buurtcentra heeft € 2.900,- minder opgeleverd. Taakstelling was € 20.000,- (geldt voor 2011-2013)

⁷⁰ Privatisering rotondes heeft ca. € 8.000,- opgeleverd. Taakstelling was € 10.000,-.

⁷¹ Privatisering rotondes heeft ca. € 8.000,- opgeleverd. Taakstelling was € 15.000,-.

⁷² Privatisering rotondes heeft ca. € 8.000,- opgeleverd. Taakstelling was € 15.000,-.

⁷³ Bezuiniging van € 35.000,- door het opzeggen van schriftelijke abonnementen niet gerealiseerd (geldt voor 2010-2013).

Over de gehele periode 2009-2013 bezien, blijkt het voor de volgende programma's (relatief) het meest lastig om de beoogde ombuigingen te realiseren:

- / Gemeenteraad en griffie: 12 procent van de voorgenomen ombuigingen niet gerealiseerd;
- / Ruimtelijke ordening en wonen: 10,5 procent van de voorgenomen ombuigingen niet gerealiseerd;
- / Sport en cultuur: 9,4 procent van de voorgenomen ombuigingen niet gerealiseerd.

3.2 / Stand van zaken realisatie bezuinigingsmaatregelen voor de cases

De rekenkamer heeft verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de bezuinigingen op vier (typen) organisaties:

- / ZINiN Bibliotheek en ZINiN Theater;
- / Stichting De Welle;
- / Beheerscommissies wijk- en buurtcentra;
- / Sportverenigingen.

In onderstaande figuur geven de getallen de voorgenomen ombuigingen aan. De kleur groen betekent dat de organisatie aangeeft dat de ombuiging (tenminste) is gerealiseerd. De kleur oranje geeft aan dat de bezuiniging deels gerealiseerd is.

	2009	2010	2011	2012	2013
ZINiN Bibliotheek	-	-	-	80.000	80.000
ZINiN Theater	-	-	-	46.500	90.000
Stichting De Welle	-	-	-	72.000	72.000
Beheerscommissies wijk- en buurtcentra	-	-	20.000	20.000	20.000
Sportverenigingen	-	10.000	27.000	57.000	57.000

De voorgenomen bezuinigingen op ZINiN Bibliotheek zijn volledig gerealiseerd. De ombuiging voor ZINiN Theater is in 2012 wel gerealiseerd, maar in 2013 niet. In 2013 werd €46.500,- van de voorgenomen €90.000,- aan bezuiniging niet gerealiseerd. De organisatie geeft aan dat de ombuiging structureel wel gerealiseerd zal worden, maar in een andere fasering. Voor wijk- en buurtcentra is een vergoeding (huur/servicekosten) ingevoerd. Daarmee werd in 2010 tot en met 2013 ieder jaar €17.000,- bezuiniging gerealiseerd, in plaats van de beoogde €20.000,- per jaar. De voorgenomen ombuigingen voor de sportverenigingen zijn volledig gerealiseerd.

3.3 / Externe gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen

In paragraaf 3.4 wordt geschetst welke externe gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen de gemeente en de betrokken organisaties ervaren. In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer een aantal beschikbare indicatoren uit de jaarrekeningen van de gemeente Heliendoorn die zicht bieden op het functioneren van de bibliotheek, het theater en de sportvoorzieningen. Deze cijfers relateren niet direct aan de ombuigingen, maar bieden wel zicht op de ontwikkeling van de functies van de organisaties ten tijde van de bezuinigingen. De cijfers zijn beschikbaar in de jaarrekeningen van 2009-2012, maar niet in de jaarrekening van 2013.

Rekenkamer West Twente

Voor Stichting De Welle en de (beheerscommissies voor de) buurt- en wijkcentra ontbreken deze indicatoren in de jaarrekeningen. De externe gevolgen van de ombuigingen voor deze organisaties worden in paragraaf 3.4 aan de hand van ervaringen van de betrokken geschetst.

Indicatoren die zicht bieden op de activiteiten van ZINiN Bibliotheek & Theater en sportverenigingen

ZINiN Bibliotheek	2009	2010	2011	2012
Openingsuren per week	88	88	88	88
Aantal uitleningen	402.000	410.919	417.497	410.889
Aantal leden 65+	950	1.223	1.119	950*
Aantal leden 18-65 jaar	5.300	4.704	4.621	5.300
Jeugdleden 0-18 jaar	6.200	6.176	6.158	6.200

* prognose

Deze cijfers laten zien dat de openingstijden van de bibliotheek in de periode 2009-2012 niet zijn gewijzigd, en dat het aantal uitleningen tussen 2009 en 2012 met 8.889 is toegenomen. In 2011 werden de meeste boeken uitgeleend. Het totaal ledenaantal van de bibliotheek was in 2009 en 2012 12.450. In de tussentijdse jaren was het ledenaantal lager, met 12.103 (2010) en 11.898 (2011).

ZINiN Theater	2009	2010	2011	2012
Aantal voorstellingen	40	40	61	54
Aantal bezoekers voorstellingen	12.500	11.537	11.803	10.754
Aantal bezoekers dorpsfunctie	20.000	18.199	17.491	17.255
Aantal bezoekers commerciële activiteiten	2.000	8.488	2.000*	18.249
Kennismaken met cultuur aantal deelnemers/ cultuurmarkt	-	-	-	3.000

* prognose

In de periode 2009-2012 is het aantal voorstellingen van ZINiN Theater met 35 procent toegenomen. Het aantal bezoekers van voorstellingen en het aantal bezoekers van de dorpsfunctie daalde echter met 14

Rekenkamer West Twente

procent tussen 2009 en 2012. Het aantal bezoekers van commerciële activiteiten van ZiNiN Theater steeg daarentegen van 2.000 in 2009 naar 18.249 in 2012.

Zwembad 'Het Ravijn'	2009	2010	2011	2012
Vrijzwemmen binnen	38.897	40.669	47.763	48.184
Vrijzwemmen buiten	0	0	5.290	16.971
Doelgroepen	10.583	8.173	5.728	5.881
Leszwemmen	15.076	15.518	14.728	13.813
Schoolzwemmen	32.987	29.705	19.908*	19.666
Verenigingsgebruik	53.908	55.192	65.468	69.280
Overige verhuur	3.572	2.243	5.701	1.133

* In de loop van 2011 is overgegaan van half-uurs-zwemmen naar een-uur-zwemmen, waarbij sprake is van beperking van vervoerskosten. De cijfers zijn op dit punt niet vergelijkbaar

Overige gegevens sport	2009	2010	2011	2012
Binnensport-accommodaties (zalen)	12	12	12	12
Buitensport-accommodaties (velden)	20	20	20	20
Cursus kennismaken met sport (deelnemers)	1.100	1.100	1.460	1.400
Schoolsporttoernooien (deelnemers)	3.600	3.650	3.450	3.450
Sport- en speluitleen (uitleeningen)	4.000	3.500	310 (klienten)	310 (klienten)
Overige activiteiten (deelnemers)	4.000	3.000	3.000	4.100

Als het gaat om zwembad 'Het Ravijn' is een forse stijging van het aantal binnenzwemmers en het verenigingsgebruik zichtbaar. Het aantal binnenzwemmers steeg tussen 2009 en 2012 met 24 procent tot 48.184. Het verenigingsgebruik steeg met 29 procent tot 69.280 in 2012. Het doelgroep zwemmen en de verhuur liepen wel fors terug.

Voor de overige sportvoorzieningen zijn de cijfers stabiel in de periode 2009-2012. De binnen- en buitensport beschikt over een stabiel aantal zalen en velden, en ook de deelnemers aan diverse activiteiten vertoont slechts een lichte schommeling in de jaren 2009-2012.

Externe gevolgen van de bezuinigingen naar de ervaring van de gemeente

Het uitgangspunt van de gemeente bij de bezuiniging op de eigen formatie, maar ook op de externe ombuigingen, is om in eerste instantie besparingen te zoeken in overheadkosten alvorens te besparen op de inhoudelijke ambities van de gemeente en programma's van de organisaties.

De bezuinigingen in Hellendoorn worden gevoeld, zo geven gesprekspartners uit de gemeentelijke organisatie aan. Dat geldt voor de ambtelijke organisatie, die druk ervaart voortkomend uit de bezuiniging op de formatie. Het geldt ook voor de externe organisaties die geraakt worden door de bezuinigingen. Over het algemeen gezien is het zo dat inwoners en organisaties in Hellendoorn weliswaar niet blij zijn met de bezuinigingen, maar deze wel begrijpen en accepteren, zo wordt in de gesprekken met medewerkers van de gemeente aangegeven.

De organisatie hanteert geen sluitende monitoringsystematiek om de externe gevolgen van de bezuinigingen vast te stellen. Een dergelijke methode is ook niet (langer) passend in de sturing op en verantwoording door gesubsidieerde instellingen. In het kader van efficiënter werken heeft de gemeente de 'beleidsgestuurde financiering' geïntroduceerd. De gemeente streeft er in dit kader naar om in één A4 richting de organisaties en instellingen de beleidsdoelstellingen van de gemeente te communiceren. De organisaties op hun beurt leggen verantwoording af op maximaal twee A4. Dit vraagt meer verantwoordelijkheid, maar minder tijdsinvestering van de subsidieontvangers. Deze organisaties worden door de gemeente ondersteund in het oppakken van hun nieuwe verantwoordelijkheden. De nieuwe verantwoordingssystematiek vraagt bovendien minder 'controle- capaciteit' van de geslonken ambtelijke organisatie. Inherent aan deze aanpak is dat minder verantwoordingsinformatie beschikbaar is, waardoor ook rapportage over externe gevolgen van bezuinigingen minder goed gewaarborgd is.

Desalniettemin volgen de organisatie en het college aan de hand van gesprekken met organisaties en indicatoren die reeds beschikbaar zijn (op basis van andere monitoren), de externe gevolgen van bezuinigingen. Zo ervaart de gemeente dat de sportdeelname terugloopt, omdat men het niet meer kan betalen. Terwijl sportdeelname voor alle leeftijden een belangrijke ambitie van de gemeente is. Daarom stimuleert de gemeente dat verenigingen hun (aspirant-)leden verwijzen naar het provinciale Jeugdsportfonds. De gemeente ziet nu dat er sprake is van een stijging van het gebruik van het fonds, zo wordt aangegeven.

Externe gevolgen van de bezuinigingen naar de ervaring van de betrokken organisaties

Om de externe gevolgen van de bezuinigingen voor de vier geselecteerde organisaties in kaart te brengen, heeft de rekenkamer:

- / Een documentenanalyse uitgevoerd;
- / Een brede vertegenwoordiging van deze organisaties middels een digitale vragenlijst gevraagd de externe gevolgen van de bezuinigingen in kaart te brengen;
- / Gesprekken gevoerd met een afvaardiging van ZINiN Bibliotheek en Theater, Stichting De Welle, wijk- en buurtcentra en sportvereniging over de externe gevolgen van de bezuinigingen.

Stichting De Welle

Welzijnsorganisatie De Welle heeft bezuinigingen doorgevoerd door meer efficiency in de organisatie en besparing op beroepskrachten, maar ook door heroverweging van de inhoudelijke activiteiten van de stichting.

Efficiency

Voorbeelden van efficiencymaatregelen die zijn getroffen, zijn een andere organisatie van het kopieerwerk, en het overstappen op een andere ziektekostenverzekering. Met het doorvoeren van dergelijke maatregelen kon De Welle om en de nabij de € 30.000 bezuinigen.

Personeel

Daarnaast heeft de gemeente arbeidskrachten laten afvloeien, waardoor de organisatie nu bestaat uit minder beroepsmatige medewerkers en meer vrijwilligers dan voorheen. Zo zijn twee medewerkers met pensioen gegaan en zijn tijdelijke contracten niet verlengd, waar dat zonder bezuiniging wel gebeurd zou zijn. De Welle kan terugvallen op een vrijwilligersbestand van 600 personen en verzorgt zelf training en opleiding van deze vrijwilligers. De gemeente organiseert de verzekering voor vrijwilligers. Doordat steeds meer taken door vrijwilligers worden uitgevoerd, ontstaat wel de vraag hoe binnen De Welle verantwoordelijkheden worden belegd. Beroepskrachten die de administratie uitvoeren, kunnen worden aangesproken op hun werk. Voor vrijwilligers ligt dat anders. De transitie naar een andere verantwoordingsystematiek wordt door De Welle zelf opgepakt.

Activiteiten – inhoudelijk programma

Om de bezuinigingen het hoofd te bieden, is De Welle – samen met de gemeente – het volledige activiteitenoverzicht van de stichting doorgelopen en is per punt beoordeeld of de welzijnsorganisatie de betreffende werkzaamheden doorzet. Dit heeft ertoe geleid dat De Welle verschillende activiteiten heeft verminderd of stopgezet, of daar meer vergoeding voor rekent.

Het Huurdersplatform werd ondersteund door De Welle. Daarvan heeft de stichting gezegd: eigenlijk is het vreemd dat wij dit platform faciliteren. Wanneer de woningstichting het Huurdersplatform waardeert, dient zij het platform te ondersteunen. De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke stages is bij het onderwijs teruggelegd. De ondersteuning van De Welle voor de Molukse gemeenschap is stopgezet omdat er, los van het proces van bezuinigingen, nauwelijks gebruik van werd gemaakt.

De Welle heeft ook de eigen activiteiten in het kader van 'bewegen voor ouderen' teruggebracht. Zo is het 'zwemmen voor senioren' overgedragen aan Het Ravijn, waardoor De Welle bespaart op administratieve kosten. Wekelijks zwemmen 300 ouderen in het kader van dit project. Zij betalen hiervoor middels automatische incasso's, waarbij echter regelmatig handmatige ingrepen gedaan moesten worden omdat deelnemers tijdens vakantie of ziekten niet hoefden te betalen voor gemiste lessen. Het Ravijn heeft de administratie van De Welle overgenomen, maar deze wel minder arbeidsintensief gemaakt.

Voor sommige activiteiten is De Welle gestart met het vragen van een vergoeding van gebruikers. Dat geldt bijvoorbeeld voor de deelnemers aan zogenoemde 'socio ruimtes' in wijkcentra (bloemschikken, internetcafé, rummikub, kaarten, boerenbridge, etc.). Deelnemers aan de socio ruimtes betalen tegenwoordig per kalenderjaar €15 vergoeding aan De Welle. Op die manier berekent de stichting kosten voor onderhoud en energie door aan de gebruikers. De invoering van deze vergoeding heeft stof doen opwaaien, zo geeft De Welle aan. Gebruikers waren niet te spreken over de invoering van de vergoeding, en voor een beperkt aantal (1-3 procent) van de gebruikers was de invoering reden om af te haken.

Toekomst

De Welle is door efficiënter te werken, afscheid nemen van personeel door natuurlijk verloop en het kritisch herijken van het activiteitenprogramma in staat geweest om de diensten te blijven leveren die De Welle belangrijk vindt. Echter, met de huidige bezetting knarst en piept de organisatie, zo wordt aangegeven. In de meerjarenplanning is een nieuwe bezuiniging van €55.000 vanaf 2016 voor De Welle opgenomen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat afscheid moet worden van nog een fulltime beroepskracht, en mogelijkheden daartoe ervaart de stichting niet.

Richting de toekomst ziet De Welle twee manieren waarop –samen met de gemeente- efficiënter gewerkt kan worden. Allereerst ziet De Welle ruimte om door de subsidiesystematiek meer efficiëntie te realiseren. Een lumpsumfinanciering (waarbij de gemeente een bedrag ter beschikking stelt waarvoor de stichting de afgesproken activiteiten moet uitvoeren), zou het voor De Welle gemakkelijker maken om met budgetten te schuiven. Nu is er sprake van een budgetfinanciering. Daarbij is het bijvoorbeeld zo dat wanneer De Welle geld overhoudt op personeelskosten, die meevaller niet aangewend kan worden om een extra activiteit te organiseren. Een nieuwe bezuinigingsronde zou bovendien betekenen dat er gedwongen ontslagen moeten vallen, en daaruit volgend wachtgeldregelingen moeten worden gefinancierd. De Welle zou nu niet met budgetten kunnen schuiven om geld vrij te maken voor een dergelijke regeling.

De Welle zou richting de toekomst ook graag samen met de gemeente Hellendoorn het 'grijze gebied' verkennen waarin beide organisaties werkzaam zijn. Als voorbeeld geeft De Welle dat richting de decentralisaties steeds meer beroep gedaan wordt op vrijwilligers om taken in het sociale domein op te pakken. Met andere woorden: er wordt meer beroep gedaan op de vrijwilligers die De Welle georganiseerd heeft in de Vrijwilligerscentrale. Wanneer de keukentafelgesprekken in het kader van de Wmo worden gevoerd door een cliënt en een medewerker van de gemeente, wordt echter niemand van De Welle uitgenodigd, terwijl dat volgens de stichting wel efficiëntievoordelen zou kunnen opleveren. In dit 'grijze gebied' zijn bezuinigingsvoordelen te vinden, naar in de inschatting van De Welle.

Stichting ZINiN Theater en Bibliotheek

De ZINiN organisatie is via bezuinigingen op het theater en de bibliotheek getroffen. Evenals de Welle vangt ZINiN de bezuinigingen deels op door efficiënter te werken. ZINiN biedt de ombuigingen met name het hoofd door afscheid te nemen van beroepskrachten en door de verkoop van gebouwen. De organisatie is daarnaast meer activiteiten gaan ontplooiën om de inkomsten te laten stijgen.

Efficiency

ZINiN kent één Raad van Bestuur en één Raad van Toezicht, maar verschillende organisatieonderdelen, namelijk ZINiN Bibliotheek, Cultuur, Theater, Verhuur en Toeristisch bureau Hellendoorn. Al voordat sprake was van ombuigingen is ZINiN begonnen om de verschillende organisatieonderdelen samen te voegen tot één organisatie die daardoor efficiënter kan opereren.

Daarnaast heeft ZINiN de ombuigingen voor een deel kunnen opvangen door bijvoorbeeld goedkoper in te kopen. ZINiN bespaart bovendien op huisvestigingskosten voor de vestigingen Dalen en Dalerveen van de bibliotheek. In beide kernen heeft ZINiN het pand dat in eigendom was verkocht en is de bieb verplaatst naar respectievelijk een schoolgebouw en een nieuwe multifunctionele accommodatie. De verhuizingen van deze bibliotheekvestigingen leveren ZINiN een besparing van om en nabij de €200.000 op

Personeel

Vòòr 2016 neemt ZINiN afscheid van de huidige directeur en dat betekent de verschuiving van een tweekoppige directie naar één directeur. Bovendien wordt afscheid genomen van de theatertechnicus. Door deze personeelsmaatregelen wordt ongeveer een derde van de bezuiniging ingevuld, zo geeft ZINiN aan. Daarnaast wordt er bezuinigd op de conciërgefunctie en kon afscheid genomen worden van een culturele medewerker bij de bibliotheek door de invoer van zelfbediening door klanten.

De medewerker die voorheen de adviesfunctie vervulde richting de amateurkunst in Hellendoorn, vervult die functie niet langer en richt zich in zijn nieuwe takenpakket meer op commerciële activiteiten, waarmee ZINiN extra inkomsten genereert.

Rekenkamer West Twente

Meer inkomsten genereren

ZiNiN slaagt erin om meer inkomsten te genereren door extra commerciële activiteiten te ontplooiën, aanvullend op het inhoudelijke programma. Zo organiseert ZiNiN met regelmaat activiteiten rondom films, bijvoorbeeld een mannenavond. Tijdens zo'n avond wordt niet alleen een mannenfilm gedraaid, maar ook eten en drinken geserveerd en is er passende decoratie in het theater. Tijdens zo'n avond kan ZiNiN rekenen op circa 300 bezoekers, en circa € 4000 winst.

ZiNiN is er niet aan ontkomen om de bezuinigingen voor een deel door te berekenen aan klanten. De bibliotheek heeft een tarievenhoging doorgevoerd die voor 65+ abonnees opliep tot bijna 50%. Deze klantgroep betaalt niet langer € 27,50 voor een jaarabonnement, maar € 52,50. Deze tariefstijging heeft mede geleid tot ledenverlies. De directeur van ZiNiN voert persoonlijke gesprekken met klanten die deze tariefstijging niet accepteren en hun lidmaatschap opzeggen. Het terugwinnen van deze klanten gaat echter langzaam, is de ervaring van ZiNiN.

Toekomst

ZiNiN is in staat om de bezuinigingen die tot 2016 ingevuld moeten worden te dragen met instandhouding van het inhoudelijke programma. Maar de rek is er wel uit, zo wordt aangegeven. Efficiënter werken dan nu gebeurt en verder bezuinigen op beroepskrachten, lijkt voor ZiNiN nauwelijks mogelijk. Aangegeven wordt dat de organisatie weer een tijd vooruit kan door investeringen in het onderhoud van gebouwen, automatisering en eenwording van de ZiNiN-organisatie. Maar een goed management blijft belangrijk om dergelijke processen ook in de toekomst goed te begeleiden.

Eventueel aanvullende bezuinigingen kunnen betekenen dat er niet langer sprake zal zijn van een professioneel theater, en dat amateurvoorstellingen en activiteiten in de dorpshuizen duurder worden voor bezoekers. ZiNiN vreest ook voor de langetermijneffecten van bezuinigingen in de culturele sector in Hellendoorn in bredere zin. Zo kan de sluiting van de muziekschool nu over een aantal jaar negatieve effecten hebben voor het theater. Immers, de muziekschool levert nu voor een deel de amateurs die in het theater optreden.

Beheerscommissies wijk- en buurtcentra en sportverenigingen

Voor beheerscommissies betekent de bezuiniging dat een gebruiksvergoeding is ingevoerd die afhankelijk is van het aantal vierkante meters van de locatie. Deze vergoeding bedraagt enkele duizenden euro's per locatie per jaar. Sportverenigingen zijn geconfronteerd met een vermindering van de subsidie en/of een verhoging van de huurtarieven voor zalen, velden, zwembad, etc.

Professionele organisaties als De Welle en ZiNiN hebben de bezuinigingen voor een aanzienlijk deel ingevuld door afscheid te nemen van professionele beroepskrachten, en door efficiëncymaatregelen in hun organisatie. Bezuinigen op beroepskrachten is voor de beheerscommissies van wijk- en buurtcentra en sportverenigingen nauwelijks tot niet aan de orde. Deze verenigingen zijn immers afhankelijk van vrijwilligers. De beheerscommissies en sportverenigingen proberen de bezuinigingen op te vangen door efficiëncymaatregelen, maar met name door extra inkomsten te genereren. De verenigingen kunnen de invoer van de gebruikersvergoeding niet (volledig) opvangen door de (beperkte) reserves aan te spreken.

Efficiency

Wijk- en buurtcentra en sportverenigingen geven aan in de kosten te snijden waar dat mogelijk is, maar hiermee weinig aanvullende bezuiniging te kunnen realiseren. "Er zit geen vet meer op de botten", wordt aangegeven. Hooguit valt er volgens de verenigingen wat winst te behalen op de energiekosten. Daar wordt

momenteel door verschillende beheerscommissies onderzoek naar gedaan. Daarnaast heeft de beheerscommissie van het Kulturhus Kruidenwijk gebruik gemaakt van het initiatief van de provincie Overijssel om de ondersteuning van Stimuland in te roepen om gezamenlijk te onderzoeken welke mogelijkheden er nog zijn om de kosten omlaag te brengen en het Kulturhus financieel gezond te maken. Vanuit de verschillende verenigingen wordt aangegeven dat de gemeente meedenkt over mogelijkheden tot efficiency.

Extra inkomsten genereren

Bij de exploitatie van de wijk- en buurtcentra, merken beheerscommissies de gevolgen van directe en indirecte bezuinigingen. De invoering van de gebruiksvergoeding raakt de commissies direct, maar indirect hebben ook de bezuinigingen op bijvoorbeeld het peuterspeelzaalwerk invloed. De peuterspeelzaal die in Kulturhus Kruidenwijk was gevestigd, kon door de bezuiniging de huurkosten niet meer opbrengen. Voor de beheerscommissie betekende dit de zoektocht naar een nieuwe huurder om de exploitatie rond te krijgen. In dat proces heeft de beheerscommissie concurrentie ervaren van andere locatieverhuurders zoals Het Ravijn. Het is het Kulturhus Kruidenwijk desalniettemin gelukt om twee commerciële huurders aan te trekken.

Zowel het Noaberhuus als het Kulturhus Kruidenwijk hebben behoefte aan aanpassingen in de gebouwen om extra inkomsten te genereren of kosten te besparen. Het Noaberhuus zou graag zonnepanelen bevestigd zien om de energiekosten te beperken. Onlangs heeft het Kulturhus vanuit de gemeente budget beschikbaar gekregen om in één van de ruimtes ramen te plaatsen zodat die ruimte beter te exploiteren is. Het Kulturhus heeft daar bij de gemeente sterk op aangedrongen. Bovendien heeft het Kulturhus belang bij het isoleren van één van de ruimtes zodat daar muziek- en danslessen kunnen plaatsvinden, en gelijktijdig in de omringende ruimtes verhuurd kunnen worden. Nu is dat wegens geluidsoverlast niet mogelijk. Een geïsoleerde ruimte wordt voor het Kulturhus alleen maar belangrijker nu de toekomst van de muziekschool onduidelijk is en er straks in de wijken meer privaat georganiseerde muzieklessen zullen plaatsvinden. De beheerscommissies geven aan dat het proces richting de gemeente als eigenaar van de gebouwen om deze zaken gerealiseerd te krijgen, moeizaam verloopt. Er is veel overleg nodig en de commissies geven aan dat de gemeente voor financiering en vergunningaanvraag richting de commissies verwijst, terwijl zij niet de eigenaren van de gebouwen zijn. Daarnaast lopen de commissies aan tegen de Drank- en Horecawet. Deze maakt het lastig om activiteiten te organiseren die extra inkomsten opleveren, zoals een whisky-proefavond.

De verenigingen illustreren met deze voorbeelden dat zij enerzijds meer moeten 'ondernemen' om hun begroting sluitend te krijgen, maar hierbij belemmeringen ervaren door wet- en regelgeving en de houding van de gemeente.

Voor beheerscommissies is bijvoorbeeld het organiseren van een rommelmarkt wel een aantrekkelijk alternatief om inkomsten te genereren, met name door verkoop van consumpties. Bovendien vraagt de beheerscommissie van het Kulturhus een financiële bijdrage van deelnemers aan activiteiten in het Kulturhus. De kosten voor het lidmaatschap bedragen tien euro per gezin per jaar. Voor bepaalde activiteiten wordt daarnaast een aanvullende bijdrage gevraagd. Die bedraagt bijvoorbeeld vijftig cent wanneer kinderen een voorstelling bezoeken.

Sportverenigingen genereren aanvullende inkomsten door bijvoorbeeld de contributie te verhogen en de prijs van consumpties te verhogen. Verenigingen pogen ook de sponsorinkomsten te verhogen, of extra inkomsten te genereren door deelname aan de Vriendenloterij en de grote club actie. Zwem- en polovereniging Het Ravijn vraagt daarnaast ook entreegeld bij wedstrijden. Dat komt de vereniging af en toe op kritiek van leden te staan. Men vraagt zich af waarom entreegeld betaald moet worden, als leden ook al contributie betalen, zo wordt aangegeven.

Toekomst

Richting de toekomst maken beheerscommissies en sportverenigingen zich zorgen om bezuinigingen in relatie tot de maatschappelijke functie van hun vereniging. De gemeente Hellendoorn kiest voor een wijkgerichte aanpak voor het sociale domein, waarin de wijk- en buurthuizen een functie vervullen en toegankelijk moeten zijn voor wijkbewoners. Tegelijkertijd ervaren de beheerscommissies met de bezuinigingen dat het financieel moeilijk is het hoofd boven water te houden. Door de bezuinigingen hebben sommige sportverenigingen hun ambities al moeten bijstellen. Zo geeft één van de sportverenigingen aan minder te kunnen investeren in selectieteams ten behoeve van topsport. Wanneer verenigingen met nog meer bezuinigingen geconfronteerd worden, is de angst dat leden zullen afhaken en de sportdeelname zal afnemen.

3.4 / Monitoring, informatievoorziening en verantwoording realisatie

Via de P&C-cyclus vindt sturing en bijsturing door de gemeenteraad op de ombuigingen plaats, maar ook controle op de realisatie daarvan.

Programmabegrotingen en bestuursrapportages 2009-2013

Middels de programmabegrotingen wordt per programma inzichtelijk gemaakt welke bezuinigingen voorgenomen zijn voor het betreffende jaar. In de bijlage 'Autonome ontwikkelingen, nieuw beleid en ombuigingen' worden de ombuigingen daarnaast in meerjarenperspectief geplaatst. Via de bestuursrapportages wordt lopende begrotingsjaren bijgestuurd op de bezuinigingen. In de tweede bestuursrapportages van 2010, 2012 en 2013 werden aanvullende ombuigingen opgenomen, terwijl in de tweede bestuursrapportage van 2011 het ombuigingsbedrag juist licht naar beneden werd bijgesteld.

Jaarrekening 2009

In de jaarrekening 2009 wordt aangegeven of de inhoudelijke doelen gerealiseerd zijn, maar wordt niet expliciet gemaakt in hoeverre de voorgenomen ombuigingsmaatregelen in de programmabegroting van 2009 zijn gerealiseerd. Het is daardoor voor de gemeenteraad niet te herleiden of de afzonderlijke bezuinigingsdoelstellingen zijn gerealiseerd.

Jaarrekening 2010

In de inleiding van de jaarrekening wordt onder het kopje 'budgettair perspectief' beschreven dat de begroting voor 2010 sluitend was, rekening houdend met onder meer een ombuiging van bijna € 0,8 miljoen. De eerste bestuursrapportage 2010 liet een tekort zien van € 275.000. Dit tekort is meegenomen bij de tweede bestuursrapportage en is daarin opgevangen. De tweede bestuursrapportage was sluitend, rekening houdend met een tussentijdse ombuiging van afgerond € 1 miljoen.

In de jaarrekening 2010 wordt aangegeven of de inhoudelijke doelen gerealiseerd zijn, maar wordt niet expliciet gemaakt in hoeverre de voorgenomen ombuigingsmaatregelen van circa € 1,6 miljoen in de programmabegroting en bestuursrapportages van 2010 zijn gerealiseerd. Het is daardoor voor de gemeenteraad niet te herleiden of de afzonderlijke bezuinigingsdoelstellingen zijn gerealiseerd.

Jaarrekening 2011

In de inleiding van de jaarrekening van 2011 is onder het kopje 'ombuigingen' een schematisch overzicht opgenomen van de voorgenomen ombuigingen in de programmabegroting 2011 en de realisatie daarvan. De ombuigingen die in dit schema worden genoemd, corresponderen met de ombuigingen die in de

programmabegroting bij ieder programma worden beschreven. Daardoor is de realisatie van de voorgenomen ombuigingen voor 2011 herleidbaar in de jaarrekening van 2011. Per ombuiging is aangegeven wat de primitieve begroting is, welke begrotingswijzigingen zijn geweest, wat in totaal begroot is voor 2011, en of de ombuiging geheel, gedeeltelijk of niet is gerealiseerd. Aangegeven wordt dat de voor 2011 geplande ombuigingen, die bij de tweede bestuursrapportage iets naar beneden zijn bijgesteld, vrijwel volledig zijn gerealiseerd. Uitzonderingen worden in de toelichting beschreven. De te realiseren besparing op het leerlingenvoer is door vertraging bij de nieuwbouw van de Elimschool nog niet gerealiseerd. Door onder andere ook de stagnerende nieuwbouw van woningen en bedrijven zijn ook de resultaten van het afschaffen van de legesvrijstelling voor sociale woningbouw en het in rekening brengen van voorbereidingskosten bij particuliere woningbouw in 2011 achtergebleven bij de ramingen. In de jaarrekening 2011 wordt bovendien aangegeven of de inhoudelijke doelen gerealiseerd zijn.

Jaarrekening 2012

In de inleiding van de jaarrekening 2012 wordt onder het kopje 'ombuigingen' aangegeven dat aanvankelijk slechts een beperkt aantal aanvullende bezuinigingen voor 2012 was voorgenomen. In de begroting van 2012 was voor ruim € 0,1 miljoen aan nieuwe ombuigingen opgenomen. Daarnaast resteerde nog een taaktelling van ruim € 0,6 miljoen uit voorgaande jaren. In de loop van 2012 liepen echter de uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengst uit bouwleges fors terug. Daardoor werd medio 2012 bij de tweede bestuursrapportage besloten om voor iets meer dan € 1 miljoen aanvullend te bezuinigen. De totale taakstelling kwam daarmee voor 2012 uit op ruim € 1,6 miljoen.

In de jaarrekening van 2012 is in de inleiding een schematisch overzicht opgenomen van de realisatie van de voorgenomen bezuinigingen in de primitieve begroting voor 2012, en de tweede bestuursrapportage. Per ombuiging is aangegeven wat de primitieve begroting is, welke begrotingswijzigingen zijn geweest, wat in totaal begroot is voor 2012, en of de ombuiging geheel, gedeeltelijk of niet is gerealiseerd. Deze tabel met realisatie van bezuinigingen correspondent niet volledig met de ombuigingen die in de begroting 2012 werden aangekondigd. Daarmee is de realisatie van de ombuigingen voor 2012 niet volledig herleidbaar. Aangegeven wordt dat de ombuigingen vrijwel volledig gerealiseerd zijn.

In de jaarrekening van 2012 wordt meer dan voorgaande jaren ook de relatie gelegd tussen de ambities van de gemeente en de bezuinigingen, en wordt over maatschappelijke effecten van bezuinigingen gerapporteerd. Zo beschrijft de jaarrekening dat het handhaven van de cultuurvoorzieningen het uitgangspunt van beleid is, uitgaande van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en toepassing van het profijtbeginsel.

Wat betreft ZINiN staat in de rekening te lezen dat de bezuinigingen betekenen dat de tarieven voor de bibliotheek verhoogd worden, maar dat ook herbezinning op de taken van het theater nodig is. Zo wordt het aanjagen, adviseren en ondersteunen van het lokale culturele veld bij particulieren neergelegd, en niet langer bij een adviseur van ZINiN.

Jaarrekening 2013

In de inleiding van de jaarrekening van 2013 wordt onder het kopje 'ombuigingen' geschetst dat in de begroting voor 2013 voor € 2,5 miljoen aan bezuinigingen werd opgenomen, waarvan € 1,3 miljoen structureel. Als onderdeel van de tweede bestuursrapportage in 2013 kwam daar nog € 0,4 miljoen bij.

In de jaarrekening 2013 is een schematisch overzicht opgenomen van de voorgenomen ombuigingen in de programmabegroting 2013, de wijzigingen in de bestuursrapportage en de realisatie van de meest actuele begroting. Per ombuiging is aangegeven of die geheel, gedeeltelijk of niet is gerealiseerd.

Deze tabel met realisatie van bezuinigingen correspondent niet volledig met de ombuigingen die in de begroting 2013 werden aangekondigd. Daarmee is de realisatie van de ombuigingen voor 2013 niet volledig

herleidbaar. Aangegeven wordt dat de gemeente over het algemeen op schema ligt met de diverse bezuinigingen, en dat de meesten daarvan al zijn gerealiseerd.

Evenals in de jaarrekening van 2012 worden ook (maatschappelijke) effecten van bezuinigingen gerapporteerd. Over de effecten van de taakstelling voor sport wordt bijvoorbeeld geschreven dat de tariefsverhogingen en het beëindigen van subsidies verenigingen en organisaties treffen, en een lastenverzwaring betekenen. Door het wegvallen van ruim 55% van de beleidscapaciteit, blijft er beperkt ruimte over voor strategische beleidsontwikkeling. Het accent ligt nu vooral op operationeel beleid voor de gemeentelijke sportaccommodaties. De evaluatie van de Sportnota 'Sport in Beeld' is vanwege het ontbreken van financiële middelen en personele capaciteit doorgeschoven naar 2014.

3.5 / Samenspel gemeente-gemeenschap

In dit hoofdstuk is geschetst hoe stichting De Welle, stichting ZININ Theater en Bibliotheek, beheerscommissies van wijk- en buurtcentra en sportverenigingen de bezuinigingen op hun organisaties hebben ingevuld. Het beeld dat daaruit ontstaat is dat organisaties in staat zijn (geweest) om kostenbesparingen te realiseren, en dat creatieve oplossingen zijn bedacht om extra inkomsten te genereren. Daarmee zijn de verenigingen financieel zelfstandiger en minder afhankelijk van de gemeente worden.

Zowel de beroepsmatige organisaties als de vrijwillige beheerscommissies en sportverenigingen spreken in interviews waardering uit voor de ondersteuning van de gemeente bij het snijden in de kosten.⁷⁴ De gemeente stelde expertise ter beschikking om de bezuinigingsmogelijkheden te identificeren. Tegelijkertijd ervaren de organisaties belemmeringen bij het oppakken van hun nieuwe rol. Organisaties moeten meer 'ondernemen' om de begrotingen sluitend te krijgen, en lopen daarbij aan tegen landelijke en lokale wet- en regelgeving en het gevoel dat de gemeente niet altijd als partner van de organisaties optreedt. Dat is opvallend, omdat vanuit de gemeente juist wordt aangegeven dat een bezuinigingstraject zoals Hellendoorn dat doorlopen heeft, alleen mogelijk is doordat de gemeente al enige jaren ervaring heeft opgedaan met het ondersteunen van de samenleving bij eigen initiatieven.

⁷⁴ In tegenstelling tot de waardering voor deze ondersteuning die in de enquête door respondenten wordt geuit.

Bijlagen

Bijlage 0. Bronnen

Aan dit onderzoek liggen een documentenanalyse en gesprekken met medewerkers van de gemeente Hellendoorn ten grondslag.

Geraadpleegde documenten

Wanneer informatie afkomstig is uit documenten, wordt daarnaar verwezen in de voetnoten in dit rapport.

Gevoerde gesprekken met medewerkers

- / Dhr. Baars (controller / hoofd Financiën)
- / Dhr. Beukers (De Welle)
- / Dhr. Galgenbeld (teamhoofd Sport)
- / Dhr. Koolhaas (clustermanager samenleving) (in aanwezigheid van dhr. Meijerink en Dhr. Dokter)
- / Dhr. Van Luinen (beheerder van het Kulturhus Kruidenwijk)
- / Dhr. Mensink (ZiNiN)
- / Dhr. Mostert (beheerder van het Noaberhuus)
- / Dhr. Simon (penningmeester zwem- en polovereniging Het Ravijn)
- / Mw. Raven (burgemeester)
- / Dhr. Beintemaa (wethouder)
- / Dhr. Coes (wethouder)

Digitale enquête

Gedurende het onderzoek is er een digitale enquête uitgezet onder vertegenwoordigers van stichting ZiNiN (voor zowel theater als bibliotheek), stichting De Welle, de vijf beheerscommissies en verschillende sportverenigingen.

Bijlage 1. Kaders bezuinigingen in de plannen van aanpak 2011

In de Plannen van Aanpak uit 2011 zijn randvoorwaarden meegegeven voor de invulling van de bezuinigingen. Deze zijn per brief aan de instelling medegedeeld en betreffen de volgende:

Stichting ZINiN

- / In ieder geval zal zowel op het activiteitenbudget van de bibliotheek en het theater 8% worden bezuinigd
- / Onderschreven is het belang van een goede bibliotheekvoorziening in de kernen. Er zijn vragen gesteld als: Welke inzet van vrijwilligers is mogelijk, welke efficiency is te bereiken, bijvoorbeeld door samenwerking met andere instellingen, welk dienstverleningsniveau is belangrijk en hoe dient het profijtbeginsel te worden toegepast?
- / Er wordt voorgesteld bovenop de 8% bezuiniging aan theater en cultuur een extra bezuiniging op te leggen, oplopend tot € 132.000,- in 2014. Er is aan ZINiN voorgesteld om de tarieven te verhogen, andere inkomsten te verkrijgen, het aantal voorstellingen te verminderen en/of de kosten te beperken
- / Het voorstel is gedaan om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van het geheel stopzetten van het activiteitenbudget voor het theater of een andere verdergaande bezuiniging. De subsidiering van de huisvestingslasten kan wel in stand blijven.⁷⁵

Stichting De Welle

Voor De Welle zijn de volgende kaders meegegeven:

- / Meer welzijn (nieuwe stijl);
- / Minder categoriaal werken;
- / Verantwoordelijkheden meer bij de burger neerleggen;
- / Wijziging algemeen subsidiebeleid (minder regels).⁷⁶

Ook is aangegeven dat rekening moet worden gehouden met een forse vermindering van de beroepsmatige ondersteuning van wijk- en buurtwerk, de Wmo raad, welzijnswerk, jeugd- en jongerenwerk, ouderen activiteiten en dergelijke.⁷⁷

Beheerscommissies

In het Plan van Aanpak voor de beheerscommissies is als randvoorwaarde meegegeven dat van de huisvestingskosten van in totaal € 141.000,-, er € 80.000,- doorberekend kunnen worden aan de instellingen. Ook dient het onderzoek zich te richten op de gebruikersvergoeding van € 20.000,-, het inzichtelijk maken van de huisvestingskosten en de mogelijkheid om zelf werkzaamheden te verrichten.⁷⁸

⁷⁵ Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen ZinIn, 8 februari 2011, p. 2.

⁷⁶ Eindrapportage, 12 mei 2011, p. 2.

⁷⁷ Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen De Welle, 1 februari 2011, p. 2.

⁷⁸ Plan van Aanpak, Onderzoek bezuinigingen, 1 februari 2011, p. 1-2.

<barbara@necker.nl> geschreven:

Geachte mevrouw Zomer, beste Karin,

Hierbij bied ik u ten behoeve van de gemeenteraad, de rapportage aan van het rekenkameronderzoek naar de doorwerking van bezuinigingen in Hellendoorn. Mijn collega's Evert Wolters en Carolien Gerards zullen de rapportage op 11 september 2014 toelichten aan de commissie. Wilt u, wanneer deze bekend is, de agenda voor de commissievergadering toesturen aan Evert Wolters?

Ik ontvang graag uw ontvangstbevestiging.

Met vriendelijke groet,

B. (Barbara) Duvivier MSc
[M] 06 – 16509318

Necker van Naem
Minrebroederstraat 5
Postbus 85203
3508 AE Utrecht
[T] 030 – 233 44 29

Mijn profielen:  

Bekijk nu onze nieuwe website op: www.necker.nl