

REKENKAMERCOMMISSIE WIJDEMEREN

BETER EEN HALF EI DAN

EEN LEGE DOP?

**Onderzoek inzake de Heroverwegingsoperatie
2003-2006 gemeente Wijdmeren**

April 2007

Inhoud

1.	AANLEIDING TOT EN DOEL VAN HET ONDERZOEK	3
2.	ONDERZOEKSMETHODE.....	4
3.	VRAAGSTELLING.....	6
4.	HEROVERWEGINGSOPERATIE: SPEL, SPELERS EN SCORES.....	7
a.	Aanleiding voor en context van de operatie.....	7
b.	Doel, reikwijdte en diepte van de operatie	9
c.	Aanpak en inrichting van de operatie.....	12
d.	Verloop van de operatie	14
e.	Resultaten van de Heroverwegingsoperatie	18
f.	Rol van het college van B&W.....	21
g.	Rol van de gemeenteraad	23
h.	Rol van de ambtelijke organisatie	24
5.	CONCLUSIES	25
a.	Financiële effectiviteit.....	25
b.	Effectiviteit van het proces.....	25
6.	AANBEVELINGEN	28
7.	REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	30
8.	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	32
	BIJLAGE A Tabel realisatie heroverweging 2003-2006.....	34
	BIJLAGE B lijst van geïnterviewde personen	35
	BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde documenten	36

1. AANLEIDING TOT EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

Na de totstandkoming van de gemeente Wijdmeren op 1 januari 2002, als gevolg van de fusie van de drie voormalige gemeenten Loosdrecht, 's Graveland en Nederhorst den Berg, bleek dat de meerjarenbegroting van de nieuwe gemeente Wijdmeren een structureel tekort vertoonde. Dit had zijn oorzaak deels in interne factoren (door de voormalige gemeenten op de valreep aangegane verplichtingen, achterstanden bij de uitvoering van een aantal taken) en deels in externe ontwikkelingen (lagere uitkering Gemeentefonds, hogere uitgaven direct voortvloeiend uit de herindeling).

Om het hoofd te bieden aan dit structurele tekort heeft de gemeenteraad in juni 2003 een door het college van b&w aangeboden nota Heroverweging 2003-2006 met een omvangrijke bezuinigingstaakstelling aangenomen. Het doel van de heroverwegingsoperatie was de begroting van de gemeente vanaf 2005 structureel sluitend te maken en vanaf 2006 een bedrag van 3,5 miljoen structureel te bezuinigen.

Vanwege het cruciale belang van deze operatie voor een gezonde financiële positie van de gemeente, heeft de rekenkamercommissie na overleg met de raad besloten tot een evaluerend onderzoek van deze operatie. De projectbeschrijving van het onderzoek maakt als bijlage 2 deel uit van het Werkprogramma 2006-2007 van de rekenkamercommissie.

Doel van het onderzoek is een doorlichting van de in de periode 2002 tot 2006 uitgevoerde Heroverwegingsoperatie en het daaruit waar nodig lessen trekken voor mogelijke toekomstige bezuinigingsexercities.

2. ONDERZOEKSMETHODE

In dit rekenkameronderzoek is hoofdzakelijk de effectiviteitsvraag aan de orde: heeft het project Heroverwegingsoperatie 2003-2006 zijn doel bereikt? Als het gaat om het beoogde financiële resultaat valt op vrij eenvoudige wijze na te meten of dat is gehaald. Veel ingewikkelder is te bepalen hoe effectief het proces is geweest dat tot een meer of minder gunstige opbrengst heeft geleid. Teneinde tot bruikbare antwoorden op de vraag naar het succes of falen van de operatie te komen, moet worden uiteengehaald welke actoren en condities daarvoor verantwoordelijk waren. In het onderzoek dient daarom een analyse plaats te vinden van zowel de aanpak en inrichting van het project als de wijze waarop en de omstandigheden waarin de raad, het college en de ambtelijke organisatie hun taken hebben vervuld.

Aangezien er niet *one best way* is voor het organiseren van een bezuinigingsoperatie, kan de meetlat waarlangs de opzet en uitvoering van de Heroverwegingsoperatie moet worden gelegd niet anders dan in vrij algemene termen worden geformuleerd. De toetsingsnorm die de rekenkamercommissie heeft gekozen is dat een heroverwegingsoperatie een slagvaardig en sluitend samenspel verlangt tussen de belangrijke “spelers” op het gemeentelijke veld, te weten de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Een dergelijk samenspel vergt een zichtbare kaderstellende en controlerende rol van de raad, actieve bestuurlijke leiding van het college en hoogwaardige voorbereiding en uitvoering door het ambtelijk apparaat.

De methodieken die de rekenkamercommissie heeft gehanteerd zijn het houden van interviews met betrokkenen en het bestuderen van de dossiers van de Heroverwegingsoperatie 2003-2006. De commissie heeft de objectieve feiten en cijfers kunnen opdiepen uit de forse stapel documenten die tijdens de Heroverwegingsoperatie is geproduceerd. De beschrijving van de procesgang van de operatie kon voor een deel eveneens worden ontleend aan de beschikbare stukken, maar is voor het leeuwedeel gebaseerd op de gevoerde gesprekken.

De commissie heeft geput uit drie informatiebronnen, te weten:

- Interviews met burgemeester, (oud-)wethouders, (oud-)raadsleden, huidige gemeentesecretaris en (oud-)ambtenaren. In totaal heeft de rekenkamercommissie met negentien personen, zoals vermeld in bijlage B, gesprekken gevoerd.
- Gemeentelijke documenten en raadsverslagen met betrekking tot de Heroverwegingsoperatie 2003-2006, zoals vermeld in bijlage C.
- Algemene literatuur over heroverwegings-/bezuinigingsexercities, zoals vermeld in bijlage C.

Wij spreken hier onze dank uit aan degenen die ons hebben bijgestaan bij het verzamelen van alle van belang zijnde stukken en aan onze gesprekspartners die zo open en ruimhartig hun kennis en inzichten met de rekenkamercommissie hebben willen delen.

3. VRAAGSTELLING

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek verricht aan de hand van de volgende vragen:

- Heeft de Heroverwegingsoperatie 2003-2006 tot het beoogde resultaat geleid?
- Is een aanpak gekozen die tot een zo breed mogelijk pakket van heroverwegingvoorstellen en beleidsalternatieven zou leiden?
- Waren de nodige documenten, data en juiste cijfers voorhanden om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van de gemeente?
- Is er een juiste analyse gemaakt van de beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare posten van de begroting?
- Was het project adequaat georganiseerd en waren de nodige voorwaarden op het gebied van informatievoorziening en interne en externe communicatie aanwezig voor een goede procesgang?
- Zijn geschikte voorzieningen getroffen voor een tijdige en betrouwbare uitvoerbaarheidstoets van de ontwikkelde voorstellen?
- Is tevoren een analyse gemaakt van de te verwachten weerstanden en hoe daarop te anticiperen?
- Zijn voldoende waarborgen geschapen voor een effectieve en tijdige realisatie van de gekozen bezuinigingstaakstellingen?
- Is door het college adequaat leiding gegeven aan de Heroverwegingsoperatie?
- Speelde de raad een passende rol in de operatie?
- Hebben de ambtelijke prestaties aan de verwachtingen voldaan?

De bevindingen van de rekenkamercommissie zijn in het volgende hoofdstuk weergegeven.

4. HEROVERWEGINGSOPERATIE: SPEL, SPELERS EN SCORES

a. Aanleiding voor en context van de operatie

De nieuwe gemeente Wijdemeren werd spoedig na de fusie per 1 januari 2002 van de gemeenten Loosdrecht, 's Graveland en Nederhorst den Berg geconfronteerd met een structureel begrotingstekort. Bij de vaststelling, in het najaar 2002, van de meerjarenbegroting 2003-2006 sprak de raad uit dat laatstgenoemde begroting vanaf 2005 structureel in evenwicht diende te zijn.

De situatie waarin de jonge gemeente bij de start verkeerde was verre van optimaal. Alle geledingen, zowel de politieke als ambtelijke, verkeerden in een opbouwproces. De harmonisatie en eenheid in de nieuwe gemeentelijke administratie moesten nog gestalte krijgen. De begroting van Wijdemeren was in feite nog niet meer dan een optelsom van de begrotingen van de drie voormalige gemeenten. Er bestonden aanmerkelijke verschillen in de hoogte van de lokale lasten van de oorspronkelijke gemeenten. Verder was de personele bezetting ontoereikend als gevolg van vele vacatures. Die vele vacatures noopten, gelet op de schaarste op de arbeidsmarkt, tot de inhuur van veel dure tijdelijke krachten en daarmee tot hoge extra uitgaven. Op het financiële vlak doemde nog een reeks andere tegenvallers op, onder meer voortvloeiend uit:

- a. 'achterstallig onderhoud' van de drie voormalige gemeenten op gebieden als administratie en archief, bestemmingsplannen, afgifte en controle van vergunningen, milieuhandhaving en gebouwenbeheer;
- b. financiële lange termijn verplichtingen die de voormalige gemeenten kort voor de herindeling waren aangegaan, met name aangaande het gebouwenplan 's Graveland en het Dorpscentrum Oud-Loosdrecht.
- c. stijgende lasten en dalende inkomsten als gevolg van rijksbeleid.

In het bijzonder de bezuinigingen van het rijk op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds waren de grote boosdoener. Voorts waren er de stijgende lasten als direct gevolg van de gemeentelijke herindeling, waarvoor de 'gewenningsbijdrage' van het rijk slechts tijdelijk en ten dele soelaas bood.

Een klimaatfactor van belang waren ontegenzeggelijk de verwachtingen die bij de inwoners van Wijdemeren in de aanloop naar de herindeling en de verkiezing van de nieuwe gemeenteraad waren gewekt, in reactie op scepsis of soms regelrecht verzet tegenover de fusie. 'De politiek' had, kort gezegd, de indruk gewekt dat alles mooier en beter en zeker niet duurder zou worden.

Tenslotte werd, eveneens in het jaar van de fusie, het dualisme in het lokaal bestuur wettelijk ingevoerd. Dit had niet alleen nieuwe verhoudingen tussen college en raad maar ook nieuwe uitgaven tot gevolg.

b. Doel, reikwijdte en diepte van de operatie

Doel

Uit de in het najaar van 2002 verschenen meerjarenbegroting 2003-2006 bleek dat het structurele deel van het begrotingstekort van de gemeente zou oplopen van 1,5 miljoen in 2003 tot 3,5 miljoen in 2006.

De in mei 2003 aan de raad aangeboden nota Heroverweging 2003-2006 formuleert als doel van de heroverwegingsoperatie een sluitende begroting in 2005 en een structurele bezuiniging van 3,5 miljoen in 2006. De begrote opbrengst van de operatie moest daarom, in de meerjarenraming over bovengenoemde periode, het volgende niveau halen:

2003	€ 356.000
2004	€ 1.960.000
2005	€ 2.857.000
2006 en volgende jaren	€ 3.524.000

In het raadsvoorstel bij de door de projectgroep Heroverweging voorbereide nota Heroverweging 2003-2006 wordt door het college de kanttekening geplaatst dat in de taakstelling voor de heroverweging nog geen rekening is gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Genoemd worden de ontwikkeling in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds als gevolg van bezuinigingen in de rijksbegroting, lastenverzwaringen voortvloeiend uit het brandweerbeleidsplan, mogelijke toename van het investeringsniveau en extra lasten voor centrale huisvesting van het gemeentelijk apparaat en de dynamiek in gemeentelijke taken en organisatie.

Dit door de projectgroep Heroverweging geformuleerde en door het college geaccepteerde uitgangspunt heeft ook in de raad niet tot discussie geleid. Met deze *ceteris paribus* benadering werd het risico genomen dat de heroverwegingsoperatie wegens nieuwe tegenvallers spoedig weer door een nieuwe bezuinigingsexercitie zou moeten worden gevolgd.

Gelet op de zwaarte van de opgave om 3,5 miljoen aan uitgaven om te buigen, kan er begrip voor worden opgebracht dat men even de ogen wilde sluiten voor eventueel nieuw naderend onheil. Het zou echter niet hebben misstaan om met behulp van enkele betrekkelijk eenvoudige scenario's mogelijke toekomstige financiële risico's indringend in beeld te krijgen. Langs deze weg had de soliditeit van de bezuinigingstaakstelling kunnen worden beproefd.

Reikwijdte en diepte

Bij het vervullen van bezuinigingsopgaven bestaat er globaal een keuze uit twee benaderingen: een selectieve en een niet-selectieve. Eerstgenoemde werkwijze kan bestaan uit (a) het schrappen of reduceren van taken, (b) het vergroten van

inkomsten door subsidies van derden en door ingrepen op het gebied van leges, heffingen, belastingen en huren, alsmede (c) efficiencymaatregelen.

Een niet-selectieve werkwijze houdt in een procentueel gelijke bezuiniging op relevante begrotingsposten (dat zijn uiteraard alleen de posten in de beleidsvrije ruimte) en staat bekend als 'kaasschaafmethode'. In zijn meest zuivere vorm wordt deze methode overigens zelden toegepast, omdat bij een enigszins omvangrijke bezuiniging al snel de wens opkomt om bepaalde posten te beschermen en er zich langs die weg toch weer (moeilijke) keuzes opdringen. In de nota Heroverweging wordt nadrukkelijk afstand genomen van de kaasschaaf, aangezien "een dergelijke besparing vaak maar schijn is, omdat werkelijke keuzes uit de weg worden gegaan." Deze uitspraak moet overigens met een korrel zout worden genomen: de prijscompensatie op subsidies werd in het kader van de heroverweging geschrapt (opbrengst €45.000).

De aanpak uit de nota Heroverweging kan worden gekenschetst als een pragmatische benadering van vooral financieel-technische snit. Stilzwijgend werd afgezien van een strategische beschouwing over taak en plaats van de gemeente Wijdemerem op langere termijn als fundament voor de afweging van prioriteiten en posterioriteiten. Het pakket aan bezuinigingsopties bestond uit een ogenschijnlijk "uit de losse pols" (aldus een betrokken ambtenaar) bijeengebrachte mix van:

- lastenvermindering door efficiencymaatregelen, versobering van voorzieningen voor burgers en werknemers, snijden in taken en afstoten van eigendommen, en
- verhoging van baten door het ledigen van "spaarpoten" (herijking reserves en voorzieningen) en verhoging van gemeentelijke tarieven voor burgers en bedrijven.

De verhouding tussen voornemens tot lastenreductie, resp. verhoging van baten (grootste post: verhoging van OZB met 1,3 mln.) bedraagt in de nota Heroverweging 48 : 52. De realisatie – zie tabel A – leverde uiteindelijk een verhoudingsgetal op van 62 : 38.

Er is aanvankelijk geen systematiek gehanteerd waarbij de begroting in de volle breedte wordt doorgelicht. Reeds in de Startnotitie van juli 2002 van de hand van het hoofd Financiën, waarmee de Heroverwegingsoperatie werd ingeluid, is een reeks bezuinigingsopties opgesomd en deze lijst heeft hoofdzakelijk de verdere agenda van achtereenvolgens projectgroep, b&w en raad bepaald. Wel is daaraan, omdat de projectgroep op grond van de analyses van haar werkgroepen had vastgesteld dat bedoeld pakket ontoereikend zou zijn, in de nota Heroverweging een aantal aanvullende maatregelen toegevoegd. Het belangrijkste onderdeel daarvan vormt een verhoging van de OZB-tarieven. Voor de Startnotitie was een OZB-verhoging "vooralsnog" taboe, voor de nota Heroverweging niet meer.

Een systematische verbreding van de aanpak vond plaats in juli 2004 toen de raad bij de discussie over de Kadernota 2005 verzocht de bezuinigingsmogelijkheden binnen de ‘beleidsvrije ruimte’ in de begroting in kaart te brengen. Aan dit verzoek werd door het college in september 2004 voldaan met een uitvoerige notitie over 44 beïnvloedbare begrotingsposten. Op dat moment was de Heroverwegingsoperatie inmiddels in dood tij beland.

In de door de rekenkamercommissie gevoerde gesprekken vormde de gekozen, weinig fundamentele benadering van de heroverweging een vast onderwerp. Verschillende verklaringen werden genoemd voor het in ieder geval impliciet afzien van “een soort van kerntakendiscussie”. De meeste van onze gesprekspartners achtten een dergelijke discussie, als deze al wenselijk zou zijn, onmogelijk wegens het gebrek aan betrouwbare informatie (ondoorzichtige begrotingen en rekeningen van de drie voormalige gemeenten, het ontbreken van deugdelijke registraties van roerende en onroerende goederen en bijbehorende eigendomsverhoudingen, alsmede andere administratieve tekortkomingen, geen inzicht in vergunningenbeleid).

Verder werden de grote verschillen in fiscale en huurtarieven en de uiteenlopende voorzieningenniveaus tussen de voormalige gemeenten als belangrijke belemmeringen aangevoerd. Met name de kernen die konden bogen op lage tarieven of goede voorzieningen keken met argusogen naar alles wat die positie bedreigde. Tenslotte werd “politieke weerstand” als verklarende factor aangevoerd. De herindeling was achter de rug, maar de frustraties daarvan waren nog levend zowel bij burgers als bestuurders. Met name bij de meeste wethouders bestond niet de behoefte om door een diepgaande discussie de *status quo* te doorbreken en daarmee de belangen van de eigen portefeuille in gevaar te brengen. Echter ook veel raadsleden traden eerst en vooral op als representanten van hun eigen kernen en waren in meerderheid niet bereid eventuele aanpassingen in voorzieningenniveaus en mogelijke tariefsverhogingen zelfs maar onder ogen te zien. Het “wij-gevoel” voor Wijdmeren ontbrak nog, zowel bij de burgers als de politieke actoren.

In onze gesprekken is de vraag opgeworpen of een intensief strategisch beraad vooraf over profiel, positie, taak en relaties van de gemeente Wijdmeren niet tot meer consensus en een steviger draagvlak en daarmee tot een beter heroverwegingsresultaat had kunnen leiden. Op deze vraag gaven sommige van onze gesprekspartners - “als wij het over zouden kunnen doen” - een bevestigend antwoord. Anderen achtten het echter (zeer) twijfelachtig of anno 2002 de voorwaarden aanwezig waren voor een zinvolle en vruchtbare “kerntakendiscussie” (in welke lichtere of zwaardere variant dan ook). De keuze voor een pragmatische aanpak was naar het oordeel van de rekenkamercommissie in die omstandigheden geen slechte.

c. Aanpak en inrichting van de operatie

Het initiatief voor de Heroverwegingsoperatie 2003-2006 lag volgens de meeste getuigen bij de toenmalige gemeentesecretaris en vooral het hoofd Financiën & Personeelsbeheer. De Startnotitie (juli 2002) van de hand van laatstgenoemd afdelingshoofd vormde het begin van de operatie. Deze notitie werd in juli door het college vastgesteld en in augustus 2002 door de raadscommissie Bestuur & Middelen voor kennisgeving aangenomen.

Bij heroverwegingsoperaties in gemeenten komt het vaak voor dat men als aanpak kiest: de gemeenteraad stelt de kaders vast, het college geeft bestuurlijke leiding en het ambtelijk apparaat zorgt - onder aansturing van de gemeentesecretaris - voor de uitvoering. De gemeente Wijdmeren volgde een andere werkwijze. Overeenkomstig de Startnotitie werd gekozen voor een directe aansturing op politiek niveau. De wethouder van Financiën en Sociale zaken werd aangewezen als voorzitter van de **projectgroep** die belast werd met de dagelijkse leiding van de exercitie. De wethouder van Personeel & Organisatie, Communicatie en Volkshuisvesting werd, in het bijzonder vanwege verwachte personele en organisatorische consequenties als tweede collegelid aan de projectgroep toegevoegd. Daarnaast werden vier ambtelijke leden in de projectgroep benoemd: de gemeentesecretaris, het hoofd Financiën & PB (secretaris), de controller en de senior-medewerker Financiën. De projectgroep rapporteerde rechtstreeks aan het college, na advisering door het managementteam.

De projectgroep kreeg de opdracht eerst op hoofdlijnen mogelijke oplossingen te inventariseren en kwantificeren en dit te laten uitmonden in een in mei 2003 aan te bieden voorstel aan de gemeenteraad over hoe in 2005 een sluitende begroting te realiseren.

De projectgroep ging in augustus 2002 van start. In september besloot zij tot instelling van zes ambtelijke **werkgroepen**, waarvan de opdracht en samenstelling eveneens door de projectgroep werden vastgesteld. Voor de volgende terreinen werden werkgroepen geformeerd:

- bestemmingsreserves en voorzieningen
- doorlichting budgetten
- lastentoe rekening aan projecten en investeringen
- kostendekkende leges, tarieven en huren
- verkoop gronden en gebouwen niet voor publieke dienst
- accommodatiebeheer.

De projectgroep besloot hiernaast nog een aantal andere onderwerpen te betrekken bij de heroverwegingsoperatie, waaronder mogelijke herprioritering investeringen, harmonisatie welzijnsubsidies, beheersplannen openbare werken,

centrale huisvesting gemeente, organisatie buitendienst en beleidsplan brandweer.

De projectorganisatie heeft tot het voorjaar van 2004 goed gefunctioneerd. Vanaf die tijd traden ontbindingsverschijnselen op. Na het verschijnen van de Kadernota 2005, met als bijlage een eigen bezuinigingsplan van de toenmalige gemeentesecretaris (zie par. 4.4), is de projectgroep niet meer bijeengekomen. De ambtelijke trein reed met horten en stoten wel verder. Maar de operatie had haar politieke momentum verloren.

Het adequaat functioneren van de projectorganisatie moet vooral op het conto worden geschreven van het vaardige projectleiderschap van het hoofd Financiën/PB. Daarnaast kon de projectorganisatie beschikken over competente ambtelijke projectgroepleden en competente werkgroepcoördinatoren.

De twee wethouders die als voorzitter, resp. lid van de projectgroep optraden hebben zeker in de beginfase een actieve inzet getoond en voor een effectieve terugkoppeling naar het college zorg gedragen. De voorzitter van de projectgroep heeft in onze waarneming vanaf het voorjaar van 2004 het stuur uit handen gegeven.

d. Verloop van de operatie

2002

De projectgroep Heroverweging vergaderde van augustus tot oktober 2002 wekelijks. Daarna kwam zij pas in februari 2003 weer bijeen om werkgroeprapportages te bespreken. De werkgroepen zijn vanaf oktober 2002 met voortvarendheid en veel inzet aan de slag gegaan. De werkgroepen ondervonden veel hinder van de enorme gaten in het geheugen van de gemeente. Basale gegevens ontbraken, omdat archieven van de voormalige gemeenten niet op orde waren, betrouwbare registraties van gemeentelijke eigendommen waren grotendeels afwezig, inzicht in de vergunningverlening ontbrak, enz. Met veel inspanningen moesten documenten, administratieve bescheiden, feiten en cijfers worden achterhaald.

Tegelijkertijd is het een onmiskenbaar winstpunt dat dankzij de Heroverwegingsoperatie in betrekkelijk korte tijd een schat aan informatie boven water is gehaald en deugdelijk is geordend en opgeslagen. Tevens bracht deze administratieve inhaalslag zaken aan het licht die veronderstelde bezuinigingsmogelijkheden onrealiseerbaar maakten en daarmee het halen van de taakstelling nagenoeg illusoir.

2003

In maart 2003 bracht de projectgroep op basis van voorlopige rapporten van de werkgroepen een Tussenrapportage Heroverweging 2003-2006 uit aan het college van b&w. Een aantal werkgroepen kwam op basis van de verworven inzichten, waaruit onder meer was gebleken dat bepaalde door de projectgroep meegegeven opties niet te verwezenlijken waren, met voorstellen voor aanvullende maatregelen. Het college stemde in met de gepresenteerde bezuinigingsopties en verzocht de projectgroep tot nadere uitwerking van de voorstellen.

In april 2003 had de projectgroep haar eindrapport gereed en presenteerde dit aan het college. Het college nam het rapport over. Nadat het rapport redactioneel was omgewerkt tot een beleidsdocument van het dagelijks bestuur werd in mei 2003 de nota Heroverweging 2003-2006 aan de raad aangeboden.

De raad gaf in juni 2003 goedkeuring aan de uitgangspunten en de richting van de heroverwegingsoperatie, zoals verwoord in de nota Heroverweging 2003-2006 en verzocht het college nadere voorstellen voor realisering van de taakstellende bezuinigingen voor te bereiden. De afspraak werd voorts gemaakt dat de raad twee keer per jaar geïnformeerd zou worden over de voortgang van de heroverweging, namelijk bij de voorjaarsnota (juni) en bij de begroting (oktober).

De fracties van CDA, Dorpsbelangen, Groen Links en PvdA plaatsten vraagtekens bij de verwachtingen van het college inzake de opbrengsten uit huurverhogingen van gemeentelijke accommodaties en verkoop van onroerend goed. Een motie van de PvdA om tot kostenbesparing te komen door gezamenlijke inkoop van energie met andere gemeenten werd met algemene stemmen aangenomen. Het college nam deze motie over. De fracties van VVD en D'66 brachten hun stem tegen de heroverweging uit.

In juli 2003 stelde het college op voorstel van de projectgroep 26 opdrachten vast voor de uitwerking van de nota Heroverweging. De afdelingshoofden werden verantwoordelijk voor de uitvoering en de rapportage hierover aan het college via de projectgroep. De raad werd over de uitwerkingsopdrachten geïnformeerd. De projectgroep kwam in oktober 2003 bijeen om de voortgang van de uitwerking te bespreken.

2004

In de Voorjaarsnota 2004 (mei 2004) moet het college rapporteren dat de opbrengsten van de Heroverwegingsoperatie niet zouden gaan beantwoorden aan de geformuleerde bezuinigingstaakstelling. De tekorten van deze operatie vertonen voor 2004 en volgende jaren het volgende beeld:

2004	: €339.266
2005	: €486.955
2006	: €543.925
2007	: €543.925
2008	: €543.925

Het college luidt in de Kadernota 2005 (mei 2004) de alarmbel.

De financiële positie van de gemeente, zoals die blijkt uit de Voorjaarsnota en de Kadernota, “noopt tot fundamentele keuzes ten aanzien van het takenpakket van de gemeente”, aldus het college. Het college vindt hierin voor de korte termijn aanleiding om een personeelsstop en een investeringsstop af te kondigen. Het college stelt voor om te kiezen uit drie scenario's voor het in evenwicht te brengen van de meerjarenbegroting. In twee scenario's gaat het herstel voornamelijk gepaard met verhoging van een aantal heffingen en belastingen, in het bijzonder de onroerend zaakbelasting(OZB). In het derde scenario wordt gesneden in de beleidsvrije ruimte van de gemeentebegroting.

Als bijlage bij de Kadernota is gevoegd een notitie van de hand van de toenmalige gemeentesecretaris onder de titel *Kiezen voor kwaliteit met minder geld*. Uit de notitie spreekt grote bezorgdheid over de “financieel precaire situatie” van Wijdemeren, maar meer nog over het feit dat “deze situatie moeilijk doordringt”. De notitie stelt voor - “om te voorkomen dat Wijdemeren een artikel 12 gemeente wordt” - keuzes te maken die leiden tot een structureel

gezonde begroting. De auteur presenteert, onder het motto “Doe een paar dingen goed en maak forse keuzes”, drieëntwintig beleidskeuzes met daaraan verbonden consequenties voor beleid en uitvoering, alsmede te verwachten opbrengsten/kosten.

De notitie van de gemeentesecretaris, tevens lid van de projectgroep Heroverweging, zwijgt geheel over de lopende Heroverwegingsoperatie, terwijl toch een aantal van de vermelde besparingsvoorstellen al in de heroverwegingstaakstelling waren opgenomen.

Uit onze interviewronde is gebleken dat de notitie “uit de lucht kwam vallen” en zonder vooroverleg met de andere leden van de projectgroep Heroverweging, aan het college is toegezonden. Alleen aan de burgemeester en het hoofd Financiën is de notitie kort tevoren voorgelegd.

“Wij schrokken ons rot van dat stuk”, aldus een lid van het toenmalige college. Uit de paragraaf die de Kadernota 2005 aan de notitie van de gemeentesecretaris wijdt, spreekt dan ook enige verlegenheid met dit document. Aan de ene kant duidt het college de notitie als een ondersteuning van haar beleid (“de notitie geeft de visie van het college weer op het takenpakket en het voorzieningenniveau dat de gemeente zou moeten realiseren”). Aan de andere kant “beschouwt het college deze voorstellen als een totaalpakket waaruit geen wezenlijke onderdelen vallen te halen”. Een “alles of niets”-redenering waarmee in de ogen van de rekenkamercommissie lijkt te worden gepoogd de notitie van de gemeentesecretaris onschadelijk te maken.

Door het college werden ook op latere tijdstippen uit het eigen pleidooi in de Kadernota voor “fundamentele keuzes ten aanzien van het takenpakket van de gemeente” geen zichtbare consequenties getrokken.

De raad deed, in navolging van het college, evenmin iets met de notitie van de gemeentesecretaris. Het stuk werd voor kennisgeving aangenomen. De raad stelde wel, in het kader van de voorbereiding van de Programmabegroting 2005, een regiegroep programmabegroting in ten behoeve van de dialoog met het college over het realiseren van een sluitende begroting voor 2005. Tevens vroeg de raad het college om “de nader te onderzoeken taken in de beleidsvrije ruimte vast te stellen en (...) de mogelijkheden van besparingen op deze taken te onderzoeken en de consequenties van besparingen in beeld te brengen”(juli 2004).

In de maand september van datzelfde jaar rapporteerde het college over de resultaten van dit onderzoek middels het onder verantwoordelijkheid van de projectgroep Heroverweging opgestelde stuk *Besparingen binnen de begroting: onderzoek naar besparingsmogelijkheden binnen de beleidsvrije ruimte* (september 2004). Een document dat een helder en informatief overzicht bevat van vierenveertig beïnvloedbare begrotingsposten; dit ter onderscheiding van

niet of nauwelijks beïnvloedbare posten voor medebewindstaken. Deze inventarisatie van besparingsmogelijkheden werd op uitdrukkelijk verzoek van de raad vervaardigd, maar heeft in onze waarneming nauwelijks sporen nagelaten in de besluitvorming over de gemeentelijke financiën.

In november 2004 steunt de raad in meerderheid een voorstel van de coalitiepartijen minus Dorpsbelangen Wijdmeren voor een OZB-verhoging en het schrappen of mitigeren van een aantal posten uit de nota Heroverweging. De afwijzing van de OZB-verhoging door Dorpsbelangen Wijdmeren – partij van de wethouder Financiën - leidt tot een door een raadsmeerderheid ondersteunde motie van wantrouwen tegen de wethouder Financiën en tot diens aftreden.

2005

Een jaar later wordt in de Kadernota (mei 2005) voor de begroting 2006, vastgesteld dat de heroverwegingsoperatie inmiddels €1.400.000 aan bezuinigingen heeft opgeleverd.

De Heroverwegingsoperatie sterft een stille dood. De bijzetting geschiedt in de begroting 2006 door een integratie van de posten van de Heroverwegingsoperatie in de reguliere begrotingsposten. De Heroverweging is hiermee als zelfstandig beleidsproject niet meer zichtbaar.

2006

Een formele afronding van de operatie - bestaande uit een verantwoording over de geboekte resultaten en een evaluatieve terugblik op de gang van zaken - heeft niet plaatsgevonden. Evenmin is de projectorganisatie formeel ontbonden.

Verantwoording van het college aan de raad is achterwege gebleven. De raad heeft ook niet om zo'n verantwoording gevraagd.

2007

Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft het hoofd Financiën/PB een financieel overzicht opgesteld van de resultaten van de Heroverwegingsoperatie 2003-2006. Deze tabel is opgenomen als bijlage A.

e. Resultaten van de Heroverwegingsoperatie

Administratief

De Heroverwegingsoperatie startte onder moeilijke omstandigheden. Immers de nieuwe gemeente Wijdmeren was net geboren en alle fuserende onderdelen moesten nog tot één, nieuw geheel gesmeed worden. Dankzij de operatie werd het niveau van de informatievoorziening in betrekkelijk korte tijd op het vereiste niveau gebracht. Dit kwam de harmonisatie van uitvoeringsregelingen en de eenheid en kwaliteit van het administratieve stelsel van de gemeente zeer ten goede. Tevens kon de groei naar een professioneel begrotingsbeheer worden versneld.

Financieel

In financieel opzicht bleef de Heroverwegingsoperatie ver achter bij haar doelstellingen. Aan de hand van de door de afdeling Financiën vervaardigde tabel in bijlage A kan het volgende overzicht worden gegeven van de resultaten :

Jaar	Begroot	Gerealiseerd	Verschil	Resultaat in %
2003	354.000	290.352	63.648	82%
2004	1.199.000	1.102.452	96.548	92%
2005	2.828.407	1.523.088	1.305.319	54%
2006	3.328.407	1.561.835	1.766.572	47%
2007	3.328.407	1.606.835	1.721.572	48%

Financieel heeft de Heroverwegingsoperatie 2003-2006 zijn doel niet bereikt. De operatie is slechts voor 48% effectief geweest. Kortom een half ei maar geen lege dop.

De begrotingstekorten konden derhalve maar voor een deel met behulp van de opbrengsten van de Heroverwegingsoperatie worden weggewerkt. De blijvende tekorten moesten daarom met grotendeels incidentele maatregelen worden gecompenseerd. Een structureel begrotingsevenwicht is ook in de begroting 2007 niet bereikt.

Nadere analyse van de resultaten.

In het kader van de Heroverweging is besloten tot een scala van bezuinigingsmaatregelen van uiteenlopende aard:

- financieel-technisch
- efficiencyverhogend
- personeelsgericht
- fiscaal

- organisatorisch
- maatschappelijk gericht

Een overzicht van deze maatregelen met de hun begrote en anno 2007 gerealiseerde en niet-gerealiseerde opbrengsten (zowel in bedragen als in percentages van de begrote opbrengsten) volgt hieronder:

Maatregelen	Begroot	Gerealiseerd	Niet-gerealiseerd	
			Absoluut	%
1. Doorlichting budgetten (stofkam)	304.407	181.352	123.055	40%
2. Taakstellende besparingen	200.000	178.195	21.805	11
3. Verhoging leges	228.000	245.600	[+17.600]	[+ 7]
4. Verhoging toeristenbelasting	30.000	30.000	0	0
5. Precariorechten invoeren	30.000	0	30.000	100
6. Verhoging huren/verlaging lasten				
accommodaties	150.000	10.000	140.000	94
7. Lagere lasten bij verkoop objecten	50.000	3.500	46.500	96
8. Rentevoordeel idem	50.000	niet bekend	50.000	?
9. Bovenformatief personeel	136.000	121.188	14.812	10
10. Stelpost prijsstijgingen schrappen	50.000	50.000	0	0
11. Centraal loket Burgerzaken	169.000	169.000	0	0
12. Verlaging stelpost BCF	52.000	52.000	0	0
13. Minder mobiele telefoons	5.000	2.000	3.000	60
14. Kerstpakketten schrappen	14.000	14.000	0	0
15. Concentratie gemeentewerven/				
uitbesteding groenvoorziening	170.000	5.000	165.000	97
16. Verlaging opleidingsbudget	72.000	72.000	0	0
17. Snijden in taken en personeel	45.000	40.000	5.000	10
18. Prijscompensatie subsidies schrappen	45.000	45.000	0	0
19. Bezuiniging Versa	52.000	52.000	0	0
20. Sluitende exploitatie De Dobber	41.000	0	41.000	100
21. Heroverweging personeelsformatie	135.000	0	135.000	100
22. Verhoging OZB	1.300.000	336.000	964.000	74
Totaal	3.328.407	1.606.835	1.721.572	52%

Het antwoord op de vraag welke niet of slechts ten dele gerealiseerde voornemens het meest hebben bijgedragen (ca. 100.000 en meer) aan het betrekkelijk magere resultaat van de operatie levert het volgende beeld op:

Maatregel	Niet gerealiseerde opbrengst (€)
1. Doorlichting budgetten	123.055
6. Huren/lasten accommodaties	140.000
7/8. Verkoop objecten	96.500
15. Gemeentewerven/groenvoorziening	165.000
21. Heroverweging personeelsformatie	135.000
22. Verhoging OZB	964.000
Totaal	€1.623.555

In grote lijnen kan gesteld worden dat bezuinigingsvoornemens met een interne gerichtheid (organisatie en personeel), alsmede generieke kortingen (inhouden van prijscompensatie) vaker de eindstreep hebben gehaald dan de extern-maatschappelijk gerichte maatregelen (belastingen, huurtarieven accommodaties, subsidies). De verklaring hiervoor is eenvoudig. College en raad zijn vooral in een aantal gevallen uit de tweede categorie teruggekomen op in het kader van de nota Heroverweging genomen besluiten. Daarnaast bleek een aantal voornemens, deels wegens gebrek aan betrouwbare informatie, op foutieve aannames te zijn gebaseerd. Een treffend voorbeeld van dit laatste is de verkoop van objecten: van de beoogde afstoting van onroerend goed met een geraamde waarde van €1,6 miljoen bleek uiteindelijk ca. 8,5% realiseerbaar.

De Heroverwegingsoperatie is door ons eerder getypeerd als pragmatisch en vooral financieel-technisch van aard. Het waren primair de ambtenaren die in plaats van raad en college de inhoud en richting van de operatie hebben bepaald. Het heeft zich gewroken dat de exercitie een toetsingskader ontbeerde dat tussen college en raad overeengekomen criteria formuleert over wel en niet aanvaardbare bezuinigingsrichtingen. De operatie miste hierdoor de overtuigingskracht die ook van belang is voor de maatschappelijke acceptatie. U De nota Heroverweging vormde uiteindelijk door het gebrek aan een solide draagvlak geen dwingende agenda maar degradeerde tot een te vrijblijvende boodschappenlijst.

f. Rol van het college van B&W

Het college heeft – op grond van dringende ambtelijke adviezen en veelvuldige alarmering door de juni 2002 aangetreden burgemeester - heel spoedig na de fusie de begrotingsproblematiek opgepakt. "De bestuurlijke notie dat er iets moest gebeuren was nadrukkelijk aanwezig" (lid van het toenmalige college). Het college dat de urgentie van het elimineren van het structurele begrotingstekort erkende maar tegelijk de hoop bleef koesteren op een gelukkige uitweg, vond echter een aantal hindernissen op zijn weg. Zo verwijst de Startnotitie naar de politieke afspraak dat verhoging van de OZB boven de inflatiecorrectie "vooralsnog" geen optie was. Van nog groter gewicht was het klimaat van politieke verkokering. Al of niet verholde belangenbehartiging van de kernen van herkomst was een aantal collegeleden niet vreemd. "Iedere wethouder was de waakhond van zijn eigen kern" (lid van het toenmalige college). Het college werd continu gedwongen om elke schijn van bevoor- of benadeling van één van de kernen te vermijden. En mochten de collegeleden dit een ogenblik uit het oog dreigen te verliezen dan werden zij bij de les gehouden door de eigen fracties. Verder bestond er, blijkens mededelingen van toenmalige collegeleden, in het college vanaf zijn aantreden een zekere polarisatie tussen enkele portefeuillehouders over zaken als een bedrijvenloket ten gemeentehuize en de communicatiefunctie in en van de gemeente.

Gelet op het gesternte waaronder het college moest opereren bevat de nota Heroverweging, voorzover de rekenkamer een inhoudelijk oordeel past, zeker een imposant pakket aan maatregelen. Dat de resultaten van de Heroverwegingsoperatie uiteindelijk toch teleurstellen is voorzover onze informatie strekt voornamelijk op twee oorzaken terug te voeren: het gebrek aan draagvlak bij de raad en de wijze waarop het college na het vaststellen van de nota Heroverweging, zoals het door een van onze gesprekspartners werd omschreven, "de ambtenaren de kastanjes uit het vuur heeft laten halen".

Het college heeft zich weinig ingespannen om vanaf de aanvang (medio 2002) de raadsleden bij de operatie te betrekken. Door sommige van onze gesprekspartners werd bevestigd dat een groter commitment van de raad mogelijk was bewerkstelligd als bij de start van de Heroverweging een aantal strategische uitgangspunten door het college waren geformuleerd en daarover "op de hei ", dat wil zeggen buiten de setting van een reguliere raadsvergadering, een debat met de raad daarover was aangegaan. Op deze manier zou er een kader kunnen zijn geformuleerd dat op een zekere consensus berustte en waaraan alle verdere stappen hadden kunnen worden getoetst. In aanvulling daarop had het college er bij de raad op moeten aandringen zich op de Heroverweging "te organiseren". Een uit vertegenwoordigers van alle

raadsfracties geformeerde klankbordgroep had bijvoorbeeld waardevolle diensten kunnen bewijzen. Op deze manier zou de raad intensiever bij de exercitie zijn betrokken en zich minder gemakkelijk hebben kunnen onttrekken aan bij de vaststelling van de nota Heroverweging genomen besluiten.

Het college heeft in onze waarneming na de vaststelling van de nota Heroverweging de teugels laten vieren, met als gevolg dat de Heroverwegingsoperatie een voornamelijk ambtelijke onderneming werd. Het college heeft matig geïnvesteerd in de implementatie van de voornemens. Een door budgetdefensie ingegeven houding van passiviteit en non-interventie (“Als ik niet aan zijn/haar portefeuille kom, komt hij/zij ook niet aan de mijne”), die blijkbaar nogal heeft gedomineerd, bleek niet bevorderlijk voor het welslagen van een omvangrijke en ingrijpende operatie als deze.

Tenslotte moet hier nogmaals worden opgemerkt dat het college niet heeft voldaan aan het ordelijk afronden van de Heroverwegingsoperatie en een verantwoording over verloop en resultaten daarvan. De raad is hierdoor onvoldoende in staat gesteld zijn controlerende functie te vervullen.

g. Rol van de gemeenteraad

De raad was niet betrokken bij de opzet van de heroverwegingsoperatie en had er in de beleving van de raadsleden weinig grip op. De raad was volgend en nam zelf geen initiatief om zich intensief te bemoeien met belangrijke aspecten van de heroverwegingsoperatie, zoals de bezuinigingstaakstelling, het definiëren van inhoudelijke kaders, de richting van de operatie, de voortgangscontrole en de wijze van verantwoording. Een verklaring voor dit gebrek aan aanwezigheid moet volgens onze gesprekspartners worden gezocht in zowel vrees voor de technische complexiteit van de financiële huishouding van de gemeente als in de behoefte om het kruit zo lang mogelijk droog te houden en niet te worden aangesproken op impopulaire ingrepen.

Ruwweg kwamen de verschillende fracties vooral op voor de volgende prioriteiten:

- welzijnsvoorzieningen: CDA, PvdA, Groen Links, D'66.
- toerisme en recreatie: Dorpsbelangen Loosdrecht.
- geen verhoging OZB: VVD, Dorpsbelangen Wijdmeren.

De binding van de raadsleden met de belangen van de eigen kernen was, met de fusie en daarbij behorende emoties vers in het geheugen, nog buitengewoon groot. De druk op sommige wethouders om de eigen kernen tegen de bezuinigingen af te schermen was zowel in de raadsvergaderingen als in het bilaterale overleg voelbaar

Het gebrek aan commitment van de raad met de Heroverwegingsoperatie, gevoegd bij de voorrang die dikwijls werd gegeven aan het kortetermijn-belang van de onderscheidene kernen boven het algemeen Wijdmerens belang op langere termijn, hebben ertoe geleid dat weliswaar een stevig bezuinigingspakket door een ruime raadsmeerderheid is aanvaard, maar dat de betekenis van die goedkeuring bij de implementatie vrij beperkt bleek. De raad kwam enige malen terug op eerder gefiatteerde bezuinigingsvoornemens.

De raad heeft in 2006 niet gevraagd om een verantwoording van het college over verloop en resultaten van de Heroverwegingsoperatie. Hij heeft hiermee zijn controlerende functie tekort gedaan.

h. Rol van de ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft - loyaal en met elan - een substantiële bijdrage geleverd aan de heroverwegingsoperatie, zowel voor wat betreft het initiatief, de voorbereiding als de uitvoering. In de projectgroep en de werkgroepen hebben de ambtenaren degelijk werk verricht. Dit ondanks een aantal handicaps: ontoereikende of ontbrekende databestanden, gebrekkige administraties en archieven van de voormalige gemeenten, personeelstekorten en een grote tijdsdruk. Bij gebrek aan een bruikbare *benchmarking* werd terug gevallen op kengetallen van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor vergelijkbare gemeenten ('gemeenten met een goede sociale structuur maar zonder centrumfunctie'). Hierdoor konden de uitgaven van een aantal voorzieningen van Wijdemeren genormeerd worden. Een grondige analyse werd gemaakt van de begroting van de gemeente om de speelruimte daarin - op grond van het onderscheid tussen uitgaven voor autonome resp. medebewindstaken - te identificeren. In menig rapportage werd er ambtelijk aangedrongen op aanvullende structurele maatregelen, teneinde het einddoel van de operatie binnen bereik te houden. De meeste betrokken ambtenaren hebben hun eigen werkgebieden niet ontzien bij het aandragen van bezuinigingsopties. Gaandeweg ondervonden zij echter steeds meer tegenwind in de vorm van een verzwakkend politiek draagvlak.

Twee kritische kanttekeningen moeten worden geplaatst. De betrokken ambtelijke adviseurs hebben weinig oog gehad voor de proceskanten van de Heroverwegingsoperatie en dientengevolge onvoldoende gewezen op de noodzaak van inspanningen om zowel binnen het college als de raad voldoende draagvlak en medeverantwoordelijkheid te bewerkstelligen. Verder is verzuimd om het college te wijzen op de wenselijkheid van een serieuze afsluiting van operatie.

5. CONCLUSIES

De rekenkamercommissie komt op grond van haar bevindingen tot de volgende conclusies over de effectiviteit van de Heroverwegingsoperatie in financieel opzicht en over de effectiviteit van het proces dat tot dat resultaat heeft geleid. In de conclusies worden tevens de antwoorden gegeven op de in hoofdstuk 3 gestelde onderzoeksvragen.

a. Financiële effectiviteit

De Heroverwegingsoperatie 2003-2006 heeft niet tot het beoogde financiële resultaat geleid. Bij een taakstelling van ruim €3,3 miljoen is een structurele bezuiniging van €1,6 miljoen gerealiseerd. Hoewel de gerealiseerde bezuiniging, gerelateerd aan de omvang van de beleidsvrije ruimte (rond €10 miljoen) in de begroting aanzienlijk is, is de operatie maar voor een krappe helft (48%) effectief geweest.

b. Effectiviteit van het proces

Aanpak

Er is gekozen voor een pragmatische aanpak van vooral financieel-technische snit. Hierdoor kwam aanvankelijk niet een zo breed mogelijk pakket van heroverwegingsvoorstellen en beleidsalternatieven ter tafel. Pas in een later stadium - twee jaar na de start van de operatie - werd een systematiek gebezigd waarbij de (beleidsvrije ruimte in de) begroting in de volle breedte werd doorgelicht.

De aanpak ontbeerde voorts een tussen college en raad overeengekomen toetsingskader dat globale criteria formuleert over wel en niet aanvaardbare bezuinigingsrichtingen.

Informatiebasis

Bij de start van de operatie ontbrak het aan basale gegevens van betrouwbare kwaliteit. Dit tengevolge van 'achterstallig onderhoud' van de drie voormalige gemeenten bij administratie en archief, bestemmingsplannen, afgifte en controle van vergunningen, milieuhandhaving en gebouwenbeheer. Onder druk van de Heroverwegingsoperatie heeft in rap tempo reconstructie, reparatie en renovatie van de informatievoorziening plaats gevonden. Dit nevenresultaat is van niet te onderschatten betekenis.

Beleidsvrije ruimte

Er is een grondige analyse gemaakt van de posten binnen de zogenaamde beleidsvrije ruimte van de begroting, dat wil zeggen van alle uitgaven die niet uit medebewindstaken voortvloeien. Dit op uitdrukkelijk verzoek van de raad opgestelde overzicht van besparingsmogelijkheden verscheen echter op een moment (september 2004) waarop het tij van de Heroverwegingsoperatie was verlopen.

Projectorganisatie

Er is een adequate projectorganisatie opgezet, bestaande uit een projectgroep en werkgroepen, die de nota Heroverweging (mei 2003) tot stand heeft gebracht. Na vaststelling van deze nota door de gemeenteraad gaf de projectgroep actief leiding aan de uitvoering ervan door de afdelingshoofden. Vanaf voorjaar 2004 raakte de projectgroep echter op dood spoor. De projectgroep is nimmer formeel opgeheven.

Uitvoerbaarheidstoets

Teveel onuitvoerbare voornemens hebben de nota Heroverweging gehaald. Soms omdat de wens de vader van de gedachte was, maar meer nog wegens de onbetrouwbare informatie (zie conclusie informatiebasis) waarop aannames over te realiseren opbrengsten bleken te zijn gebaseerd.

Weerstand

Er is bij de start van de operatie onvoldoende nagedacht over de vraag hoe het proces zo in te richten dat draagvlak bij alle betrokkenen zou kunnen ontstaan. Het gebrek aan binding bij met name de raadsleden en hun achterban heeft de operatie geen goed gedaan. Het bezuinigingspakket uit de nota Heroverweging kreeg gaandeweg een vrijblijvend karakter.

Realisatie

De implementatie van de nota Heroverweging is door het college teveel aan de ambtelijke daadkracht overgelaten. Dit heeft niet tot een optimale realisatie van de voornemens geleid.

College

Het college van b&w heeft in de nota Heroverweging een gedurfd bezuinigingspakket ter tafel gebracht. Helaas heeft het college onvoldoende binding bij de raad weten te creëren en niet ten volle zijn schouders gezet onder een succesvolle implementatie van de heroverwegingsvoornemens. De operatie is niet op passende wijze afgerond door het afleggen van verantwoording over verloop en resultaten van de Heroverwegingsoperatie.

Raad

De raad heeft aanvankelijk weinig besef van de urgentie van de Heroverwegingsoperatie aan de dag gelegd. Hij heeft geen maatregelen genomen om vanaf de aanvang sturend op te treden of tenminste de vinger aan de pols te houden. De raad liet zich weinig gelegen liggen aan het in de nota Heroverweging afgesproken bezuinigingspakket. De raad heeft het college niet gevraagd om een verantwoording over de uitgevoerde operatie.

Ambtenarencorps

Personeelstekorten, gebrek aan betrouwbare feiten en cijfers en een niet altijd motiverende opstelling van politieke ambtsdragers hebben het ambtelijk apparaat er niet van weerhouden zich competent en loyaal in te zetten voor de Heroverwegingsoperatie. Van ambtelijke zijde is echter te weinig aandacht gegeven aan de proceskanten van de operatie en is advisering aan het college over een formele afsluiting van het project Heroverwegingsoperatie achterwege gelaten.

De samenvattende conclusie luidt dat de effectiviteit van het proces onder de maat is gebleven door het ontbreken van een - door een solide politiek draagvlak geschraagd - sluitend en slagvaardig samenspel van college, raad en ambtelijke staf.

6. AANBEVELINGEN

Aanpak en inrichting operatie

1. Mocht zich opnieuw de noodzaak voor een omvangrijke bezuinigingsexercitie voordoen, dan is het op grond van onze bevindingen inzake de Heroverwegingsoperatie 2003-2006 aan te raden vooraf veel meer aandacht te besteden aan de proceskanten van zo'n project, beter te anticiperen op voorzienbare weerstanden en de aanpak en inrichting van de operatie mede daarop toe te snijden.
2. Vanaf het prille begin is het zaak commitment van de raad te verwerven door in een strategische conferentie van college en raad vooraf afspraken te maken over aard, omvang en richting van mogelijke ombuigingen (bijvoorbeeld: welke "kernwaarden" verdienen bescherming?) en over het verloop van het besluitvormingsproces.
3. Het verdient aanbeveling een klankbordgroep of regiegroep uit de raad te formeren die de operatie op de voet volgt en waar nodig bijstuurt.
4. Er dient een projectorganisatie te worden opgezet en een budget te worden vrijgemaakt om de operatie - onder meer door het vrijstellen van sleutelfiguren in de projectorganisatie - in een hoog tempo te kunnen uitvoeren.
5. Het verdient de voorkeur een brede, systematische oriëntatie uit te voeren naar opties en beleidsalternatieven alvorens mogelijke bezuinigingsmaatregelen te ontwikkelen.
6. Het is zaak de voorwaarden voor implementatie van voorlopig gekozen bezuinigingsopties te formuleren en na te gaan of en op welke termijn die voorwaarden in redelijkheid zijn te vervullen (uitvoerbaarheidstoets).
7. Van belang zijn frequente rapportages van de projectorganisatie over de voortgang aan het college en, vergezeld van diens standpuntbepaling, aan de klankbord- of regiegroep uit de raad.

Strategische discussie

8. Het verdient overweging om in de gemeente Wijdmeren een strategische discussie te organiseren. Een discussie die zich - op basis van een analyse van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen - richt op het hernieuwd

bepalen van profiel, positie, relaties en taken van de gemeente Wijdemeren. Een daaruit voortkomende strategienota kan een belangrijk richtsnoer vormen voor een mogelijke nieuwe bezuinigingsexercitie in de toekomst. Evenmin kan zo'n strategische visie worden gemist bij de herindelingsdebatten waarin de gemeente is betrokken, bij keuzes voor nieuwe of herijking van bestaande samenwerkingsrelaties, bij een mogelijke groei van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds of bij het verwerven van subsidies. De ervaring leert dat een strategische exercitie vaak is gedoemd te mislukken als deze onder druk van een urgente bezuinigingsnoodzaak plaatsvindt. Een ontkoppeling in de tijd is dus geboden.

Benchmarking

9. De gemeente zou meer kunnen doen aan *benchmarking*. Een benchmark is de beste prestatie in de bestaande praktijk (en dus niet per sé de best denkbare prestatie). Deze methode van prestatievergelijking wordt ontwikkeld en beproefd in een VNG-project, waaraan inmiddels ruim veertig gemeenten meedoen. Zie de website www.watdoetjegemeente.nl. Aansluiting bij dit project dient te worden overwogen.

10. REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Wij spreken onze waardering uit voor dit eerste onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Wijdmeren. Het onderzoek is naar onze waarneming zeer gedegen en het heeft zijn weerslag gekregen in een goed leesbaar rapport.

In deze reactie op het rapport plaatsen wij eerst enkele kanttekeningen bij uitspraken die de Rekenkamercommissie doet in de tekst. Daarna geven wij een inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Kanttekeningen bij de tekst

Op pagina 10 van het rapport schrijft de Rekenkamercommissie: “Het pakket aan bezuinigingsopties bestond uit een ogenschijnlijk “uit de losse pols” (aldus een betrokken ambtenaar) bijeengebracht mix van ...”. En verderop: “Er is aanvankelijk geen systeem gehanteerd waarbij de begroting in de volle breedte wordt doorgelicht”. Wij zijn van mening dat hiermee onvoldoende oog is voor de omstandigheden van het moment. Wijdmeren bestond net een jaar en de organisatie was nog volop in opbouw. Politiek waren de geesten niet rijp voor het ter discussie stellen van taken. Het was al moeilijk genoeg om het beleid van drie voormalige gemeenten te harmoniseren. De operatie was inderdaad pragmatisch ingestoken en financieel-technisch van aard, maar dat neemt niet weg dat vanuit verschillende invalshoeken (stofkamoperatie, besparingen in beleidsvrije ruimte, accommodaties) de begroting in de volle breedte is doorgelicht.

Op pagina 16 van het rapport kwalificeert de Rekenkamercommissie de presentatie van de notitie “kiezen voor kwaliteit met minder geld” in de Kadernota 2005 als: “Een alles of niets- redenering waarmee ... lijkt te worden gepoogd de notitie van de gemeentesecretaris onschadelijk te maken”. Wij nemen nadrukkelijk afstand van deze suggestie van de Rekenkamercommissie. Dit was wat ons betreft niet aan de orde.

Conclusies

De cijfers ten aanzien van de financiële effectiviteit liegen niet. De operatie is voor 48% effectief geweest. Echter, exclusief de voorgestelde en gerealiseerde OZB-verhoging is de operatie voor 63% effectief geweest. Een effect van € 1.275.000 op een begroting van ca. €30.000.000, ofwel 4,25% van het begrotingstotaal. Wij vinden dit geen slecht resultaat.

De samenvattende conclusie ten aanzien van de effectiviteit van het proces onderschrijven wij. Wij zijn echter nog steeds van mening dat de gekozen aanpak onder de omstandigheden, zoals die in 2002 en 2003 waren, de beste was. Een toetsingskader met globale criteria voor wel en niet aanvaardbare bezuinigingsrichtingen had naar onze mening niet bijgedragen aan een beter resultaat. Er was in die jaren geen ruimte voor een takendiscussie, alleen al vanwege het feit dat er nog nauwelijks zicht was op alle taken en de uitvoering daarvan. Ook aan de hand van het onderzoek naar besparingsmogelijkheden binnen de beleidsvrije ruimte van september 2004, dat op verzoek van de gemeenteraad is opgesteld, zijn geen keuzes gemaakt voor het schrappen van taken.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie doet interessante aanbevelingen voor een volgende omvangrijke bezuinigingsexercitie. De voorstellen voor aanpak en inrichting van zo'n operatie nemen wij graag over. Wij plaatsen daarbij de kanttekening dat onze organisatie inmiddels in een andere ontwikkelingsfase is beland. Daarnaast moet worden bedacht dat de voorgestelde aanpak altijd in een politieke context moet worden gezien, omdat de raad per definitie de uitdrukking is van verschillende opvattingen. Deze verschillen werken door in een strategische conferentie.

Ten aanzien van de aanbeveling om een strategische discussie te voeren op het hernieuwd bepalen van profiel, positie, relaties en taken van de gemeente hebben wij wat ambivalente gevoelens. Enerzijds kan een strategische discussie helpen bij het maken van keuzes, anderzijds hebben wij door de beperkte schaal van Wijdemeren, goed zicht op de autonome keuzes die de gemeente kan maken. Een strategische discussie zal daar niet veel aan toevoegen.

De aanbeveling om meer aan benchmarking te doen nemen wij graag over. Hier wreekt zich echter de beperkte ambtelijke capaciteit voor beleidsontwikkeling en reflectie, zoals ook al in het formatieonderzoek van Berenschot is vastgesteld.

11. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college van burgemeester en wethouders zich in hoge mate kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van de commissie. De aanbeveling voor een strategische discussie roept echter “ambivalente gevoelens” bij het college op.

Het commentaar van het college op enkele van de in het rapport weergegeven bevindingen geeft de rekenkamercommissie aanleiding tot een tweetal opmerkingen.

Het college vraagt bij de beoordeling van de door het toenmalige college gekozen aanpak meer oog te hebben voor de omstandigheden ten tijde van de Heroverwegingsoperatie. De commissie heeft echter niet voor niets het klimaat van destijds breed uitgemeten en op grond daarvan begrip getoond voor de keuze voor een ‘pragmatische aanpak’. De kern van de analyse van de commissie is eerst en vooral dat het toenmalige college kansen heeft gemist door zich te snel neer te leggen bij de klimatologische omstandigheden en te weinig te investeren in pogingen om de geesten rijp te maken voor een heroverweging van taken. Een groot deel van de conclusies van de commissie over de procesaspecten van de operatie handelt daarover.

Het college bestrijdt de interpretatie door de rekenkamercommissie van de behandeling van de notitie *Kiezen voor kwaliteit met minder geld* van de toenmalige secretaris in de Kadernota 2005. Hernieuwde, nauwgezette lezing van de desbetreffende passages in de Kadernota – gevoegd bij de waarnemingen van een aantal van onze gesprekspartners tijdens de interviewronde – brengt de commissie echter niet op andere gedachten.

De rekenkamercommissie plaatst verder de volgende kanttekeningen bij de reactie van het college op de haar gedane aanbevelingen.

- *Aanpak en inrichting heroverwegingsoperatie*

Het college onderschrijft de aanbevelingen van de rekenkamercommissie voor de aanpak van een eventueel toekomstige, omvangrijke bezuinigingsoperatie. Het is naar de mening van de rekenkamercommissie aan de raad om deze positieve grondhouding om te zetten in op de toekomst gerichte afspraken met het college.

- *Strategische discussie*

Aarzelingen bestaan bij het college over de meerwaarde van de door de rekenkamercommissie aanbevolen strategische discussie. “Wij hebben goed zicht op de autonome keuzes die de gemeente kan maken”, aldus het college. De commissie beaamt op grond van haar eigen waarnemingen dat de keuzes die

gemaakt kunnen worden zich redelijk helder op ieders netvlies bevinden. Een strategisch beraad is er echter op uit dergelijke keuzes daadwerkelijk en degelijk gefundeerd te maken en een duurzaam profiel en een praktische visie op de positie, relaties en rollen van de gemeente Wijdemeren neer te zetten. Aangezien de opties waaruit moet worden gekozen klaarblijkelijk duidelijk in beeld zijn, is optimisme over het welslagen van een dergelijk beraad gerechtvaardigd. De koersbepaling die zo'n aanpak oplevert, geeft de gemeente houvast in de talrijke discussies die zich zowel extern, op het vlak van gemeentelijke herindeling, van regionale samenwerking en van potentiële nieuwe financieringsbronnen, als intern in het planning- en begrotingsproces afspelen.

Het is naar het oordeel van de rekenkamercommissie zaak dat de raad zich uitspreekt over de wenselijkheid van een strategisch beraad en over de termijn waarop dit zou moeten worden georganiseerd.

- *Benchmarking*

Het college onderschrijft de aanbeveling voor een actievere inzet op het gebied van prestatievergelijking van Wijdemeren met andere gemeenten. De rekenkamercommissie meent dat de raad van het college terzake een concreet actieplan, voorzien van termijnen, mag vragen.

BIJLAGE A Tabel realisatie heroverweging 2003-2006

BIJLAGE B lijst van geïnterviewde personen

met hun functie in de periode 2003-2006

E. van der Biezen, senior-medewerker REO

D. Bijl, burgemeester

F. Flaming, raadslid D66

M.A. Hagen, wethouder

B.R. van Henten-Meijer, raadslid CDA

W. van den Hurk, senior-medewerker FPB

J. de Kloet, wethouder

V. Labordus, hoofd REO

C.J.A. van Leeuwen, hoofd FPB

F. Lieste, medewerker MSZ

W. Lorjé, raadslid VVD

C.C.A.J. Moote, raadslid PvdA

G.C. Nagel, wethouder

W.P. Neef, wethouder

N.H. Schenkan, raadslid Groen Links

J. Visser, gemeentesecretaris [sinds april 2006]

R.H.J. Voigt, raadslid Dorpsbelangen Wijdemeren

G. Zagt, raadslid Dorpsbelangen Loosdrecht

R.H. Zwart, controller

BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde documenten

Raadsstukken

- *Startnotitie Heroverweging 2003-2006*, 30/07/02
- Nota *Heroverweging 2003-2006* met raadsvoorstel, 06/05/03
- Schriftelijke beantwoording vragen raadscommissie Bestuur en Middelen inzake nota *Heroverweging*, 16/06/03
- Raadsbesluit inzake nota *Heroverweging*, 26/06/03
- Brief met bijlage inzake *Uitwerking Nota Heroverweging*, 08/07/03
- Programmabegroting 2004, oktober 2003
- Voorjaarsnota 2004, mei 2004
- Financiële Kadernota 2005; met als bijlage: notitie *Kiezen voor kwaliteit met minder geld*, mei 2004
- Raadsvoorstel 15/06/04 inzake *Prioriteiten Programmabegroting 2005-2008*
- Raadsbesluit 01/07/04 inzake *voorbereiding Programmabegroting 2005-2008*
- Notitie *Besparingen binnen de begroting. Onderzoek naar de besparingsmogelijkheden binnen de beleidsvrije ruimte*, september 2004
- Programmabegroting 2005, oktober 2005
- Financiële kadernota 2006, mei 2005
- Programmabegroting 2006, oktober 2005
- Najaarsnota 2006, september 2006
- Programmabegroting 2007, oktober 2006

Raadsverslagen

Verslagen vergaderingen van de gemeenteraad:

- 2002: 27/6, 18/11
- 2003: 26/6, 3/11, 11/11
- 2004: 3/6, 1/7, 2/11, 3/11, 16/11, 16/12
- 2005: 7/7, 22/9, 8/11, 15/12
- 2006: 7/11

Collegestukken

- *Tussenrapportage Projectgroep heroverweging 2003-2006*, 05/03/03

- *Eindrapportage Projectgroep Heroverweging 2003-2006*, april 2003

Stukken Projectgroep Heroverweging en werkgroepen

- Notities inzake instelling en opdrachten werkgroepen, 12/09/02
- Tussenrapportage werkgroep Brandweerkazernes en gemeentewerven, 20/12/02
- Tussenrapportage werkgroep Accommodatiebeheer, 27/01/03
- Eindrapportage werkgroep Gronden en gebouwen, 26/02/03
- Eindrapportage werkgroep Reserves en voorzieningen, 31/03/03
- Eindrapportage werkgroep Doorlichting budgetten, 09/04/03
- Eindrapportage werkgroep Leges, tarieven en huren, april 2003
- Eindrapportage werkgroep Accommodatiebeheer, april 2003
- Voortgangsbewaking uitwerking nota Heroverweging 2003-2006, maart 2004
- Memo's werkgroep Gronden en gebouwen inzake voortgang en beslispunten verkoop gebouwen en gronden, februari/maart 2004
- Eindrapportage werkgroep Brandweerkazernes en gemeentewerven, 08/10/04

Verslagen Projectgroep Heroverweging 2003-2006

Afsprakenlijsten vergaderingen Projectgroep

- 2002: 19/8, 26/8, 2/9, 9/9, 30/9
- 2003: 11/2, 16/1
- 2004: 5/3, 1/4

Advies Ondernemingsraad

Brief Ondernemingsraad inzake Heroverweging begroting 2003-2006, 27/05/03

Algemeen

Gepaste heroverweging van beleid. Over kerntakendiscussies en andere ongemakken, J.H.W. Oostendorp en J.H. Roos (redactie), Den Haag, 2005