

1. Inleiding

Aanleiding

De inkomsten voor gemeenten vanuit het Rijk dalen fors vanaf 2026. Dit wordt ook wel het 'ravijnjaar' genoemd. Ook voor de gemeente Zoetermeer dalen de inkomsten. Bovendien zijn de kosten binnen het sociaal domein sterk gestegen.

Met het 'ravijnjaar' in het zicht, is de gemeente druk bezig met het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden. De omvang van de zoekopdracht bedraagt € 35 miljoen. De ervaring leert dat er meerdere invalshoeken mogelijk zijn om invulling te geven aan bezuinigingen: men kan bijvoorbeeld kiezen voor een beleidsarme insteek, een beleidsrijke of een fundamentele heroverweging. Veelal wordt ook gekeken naar efficiency in de uitvoering van wettelijke taken, het verhogen van de effectiviteit, of een heroverweging van investeringen en de doorwerking daarvan op de exploitatie.

Doel

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om, door middel van documentenstudie en inzichten uit eerdere onderzoeken en opdrachten, de raad handvatten te geven om de door het college voorgestelde bezuinigingen te kunnen beoordelen. In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: 'Op welke wijze kan de raad tot een afgewogen besluitvorming komen over de bezuinigingsvoorstellen?'. Middels deze rekenkamerbrief wil de rekenkamer de raad concrete handvatten bieden om de eigen rolinvulling ten aanzien van de bezuinigingsoperatie verder te versterken.

Aanpak

Om een beeld te schetsen van het eerdere en huidige bezuinigingsproces, is gebruik gemaakt van informatie die vanuit de ambtelijke organisatie informatie is aangeleverd. Daarnaast zijn ook ervaringen uit andere gemeenten meegenomen in het opstellen van deze rekenkamerbrief. In het kader van dit onderzoek is op 14 januari een themabijeenkomst voor de raad gehouden. In de bijeenkomst is de raad meegenomen op het onderwerp en konden zij hun ervaringen delen met de eerdere en huidige bezuinigingsoperatie. Ook is een checkgesprek gevoerd met de ambtelijke organisatie dat diende als feitelijk wederhoor.

Opzet van deze rekenkamerbrief

In deze rekenkamerbrief kijken we eerst in hoofdstuk 2 hoe eerdere bezuinigingsoperaties zijn aangepakt en wat daarvan de resultaten en impact waren. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 hoe de huidige bezuinigingsoperatie wordt aangepakt. Ten slotte, geven we in hoofdstuk 4 een handreiking voor de raad om tot een afgewogen besluitvorming te komen over de besluitvormingsvoorstellen.

2. Eerdere bezuinigingsoperaties

In de periode 2019-2023 liep het eerdere bezuinigingsproces 'Ombuigen en vernieuwen'. In de loop van 2018, toen het coalitieakkoord net rond was, moesten de financiële uitgangspunten worden herzien. Oorzaak hiervan waren de oplopende kosten in de jeugdzorg. De meerjarenbegroting in de programmabegroting voor 2019 e.v. liet een financieel tekort zien. De structurele lasten van de begroting werden niet volledig gedekt door de structurele baten. Dit evenwicht was er wel in het laatste jaar. De provincie besloot om regulier (repressief) toezicht toe te passen. Wel moesten in de begroting voor 2020 de laatste 2 jaar van de meerjarenbegroting in evenwicht zijn om opnieuw voor regulier toezicht in aanmerking te komen.



2.1. Welk proces is gevolgd?

Het proces om te komen tot maatregelen om het begrotingsevenwicht te herstellen, bestond uit een aantal stappen. Allereerst is een groslijst opgesteld van geïnventariseerde dekkingsmogelijkheden. Vervolgens zijn deze voorstellen verder uitgewerkt en is de fasering verder ingevuld. In een eerste bijeenkomst, voorafgaand aan het voorjaarsdebat, is de raad geïnformeerd over de ideeën over ombuigingen en vernieuwingen. Dit was een interactieve bijeenkomst. Daarbij is de groslijst met dekkingsmogelijkheden toegelicht. Raadsleden konden informatie ophalen en technische vragen stellen maar ook uitgangspunten meegeven. Uiteindelijk is het dekkingsplan bij de perspectiefnota 2020 aan de raad voorgelegd ter besluitvorming. Ter voorbereiding op de besluitvorming over perspectiefnota vond nog een bijeenkomst plaats waarin vragen konden worden gesteld over het raadsvoorstel, de opgenomen dekkingsvoorstellen en de geïnventariseerde voorstellen die niet zijn opgenomen in het dekkingsplan. In het voorjaarsdebat van 2019 is het dekkingsplan behandeld in de raad. Dit is vervolgens verwerkt in de begroting 2020 waarna de formele besluitvorming plaatsvond bij de begrotingsbehandeling in november 2019.

2.2. Welke uitgangspunten zijn gehanteerd en welke bezuinigingsvormen zijn afgewogen?

In de perspectiefnota 2020 heeft de raad richting gegeven aan maatregelen om de begroting sluitend te krijgen, met aandacht voor ombuigen en vernieuwen. Doel voor het spoor vernieuwen was om te komen tot voorstellen die leiden tot besparingen met gelijkblijvende of zelfs betere resultaten.

Bij de keuzes voor voorstellen waren drie uitgangspunten leidend:

- Begrenzing en versobering is nodig, maar zonder onevenredig zware gevolgen voor specifieke (doel)groepen.
- Blijven inzetten op wijkgericht werken.
- De komende jaren moeten we leren omgaan met een nieuwe financiële situatie, die meer onzekerheden en lagere voorspelbaarheid dan voorheen met zich meebrengt.

2.3. Welke bezuinigingsopties zijn geïnventariseerd en tot welke zijn besloten?

De zoekrichtingen bestonden uit drie sporen:

- Aanpassing van beleid, door iets minder of niet te doen.
- Aanpassing in de uitvoering zonder effect op de output, door een efficiëntieslag te maken.
- Verhoging van de inkomsten, bijvoorbeeld door de tarieven voor parkeren aan te passen.

Uit het gesprek met de raad dat in het kader van dit onderzoek plaatsvond, blijkt dat onder een deel van de raadsleden het gevoel leefde dat destijds uiteindelijk alle maatregelen uitgevoerd moesten worden. Uiteindelijk was in hun ervaring weinig te kiezen. Qua timing, geven raadsleden aan dat ze snel in de raadsperiode tot besluitvorming moesten komen. Het coalitieakkoord 2018-2022 was net klaar in mei 2018. Terugblikkend op dat proces speelde ook dat al snel na de besluitvorming over ombuigen en vernieuwen de coronacrisis uitbrak in maart 2020. Raadsleden merken op dat de uitbraak van de coronacrisis effect heeft gehad op de uitvoering van de maatregelen.

2.4. Wat was de impact (financieel, beleidsmatig, organisatorisch en maatschappelijk)?

Uiteindelijk is in de programmabegroting 2020, verspreid over 75 maatregelen, een bedrag van € 6,2 miljoen in 2020 oplopend naar €14,2 miljoen vanaf 2025 aan kostenreductie/opbrengstverhoging opgenomen. Om de impact van de maatregelen in het kader van ombuigen en vernieuwen te meten, is een monitor opgezet (zie onderstaande figuur). Hierin worden de maatregelen op drie aspecten gevolgd; uitvoering, financiën en evt. maatschappelijk effect. Met



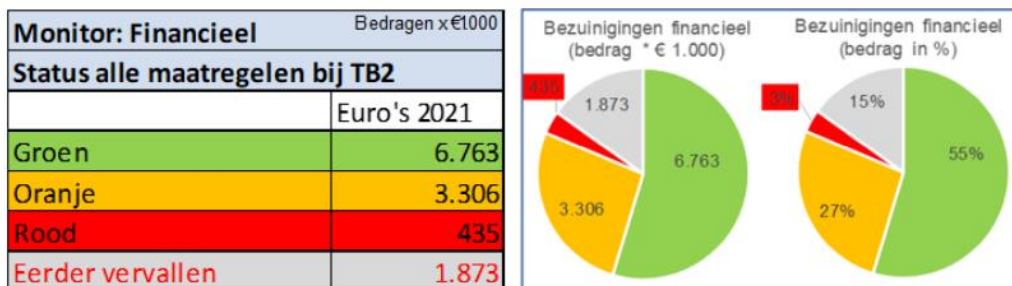
behulp van een stoplichtmodel wordt de stand van zaken ten aanzien van de financiële taakstelling weergegeven. De maatregelen zijn verdeeld in twee zwaartecategorieën, waarbij de maatregelen in categorie 2 complexer zijn dan die in categorie 1.

							* €1.000				
Spoor	Progr.	Nummer	Omschrijving maatregel	Maat- schapp. Effect	Uit- voering	Finan- ciën	2021	2022	2023	2024	2025
Categorie 2											
1	1	18	Effectievere inzet ZoetermeerPas				280	280	280	280	280
		23	Integrale aanpak schulden en ondersteuningstraject, inhuur				-100	0	0	0	0
		25	Verminderen intensieve dv bijstandsklanten				557	557	557	557	557
		27	Diverse bezuinigingen re-integratie				427	427	432	437	437
		30	Slimmere uitvoering participatiewet				117	290	290	290	290
		31	Anders organiseren bewindvoering				44	200	200	200	200
	2	5	Toevoegen GGZ expertise aan zorgteams op locatie				450	450	450	450	450
		8	Doorontwikkeling POH-jeugd en schoolmaatschappelijk werk				0	225	300	375	450
		9	Pilot kostenbewust handelen in de toegang				50	50	50	50	50
		11	Inzetten op integrale zorg en ondersteuning: Beter samenspel				0	269	404	539	1.078
		13	Aanscherpen vervoer naar jeugdhulpvoorzieningen				16	24	33	49	65
		14	Verlagen PGB-tarieven				65	98	130	195	260
		16	Sturen op afname intensiteit bij jeugdhulpproducten				355	711	711	711	711
		17	Herpositionering Veilig Verder Team Zoetermeer				175	175	175	175	175
		98	Herinrichting WMO en deel preventieve Jeugdvoorzieningen				600	1.150	1.400	1.450	1.550
	4	44 a	Stoppen met wijkvestigingen bibliotheek				-340	210	250	250	250
	6	74	Sluiting wijkposten				255	255	255	255	255
2	alle	106	Spoor 2. Organisatieontwikkeling en efficiency				350	1.350	1.500	1.500	1.500
3	3	111	Invoeren diffar				0	0	0	250	300
Totaal categorie 2							3.301	6.721	7.417	8.013	8.858

Uit: Monitor Ombuigen en vernieuwen 2021, Tweede Tussenbericht 2021

2.5. In welke mate zijn de bezuinigingsmaatregelen geëffectueerd?

In de monitor ombuigen en vernieuwen over 2022 zijn er door de samenvoeging van een aantal maatregelen nog 73 van de 75 maatregelen over. In de bezuinigingsmonitor 2023 zijn er nog 70 over, wederom door samenvoeging. Daarvan zijn er inmiddels 55 gerealiseerd. Dat is 55% van de bezuinigingsdoelstelling van € 12,4 miljoen en gaat om een bedrag van ruim €6,7 miljoen. De overige maatregelen waren toen nog in uitvoering. In voorgaande periodes is een deel van de opbrengsten ter grootte van ruim € 1,8 miljoen afgeraamd. De 9 rode maatregelen die in 2022 nog gerealiseerd konden worden, staan voor een bedrag van € 435.000 (3%).



Uit: Monitor Ombuigen en vernieuwen 2022, Perspectiefnota 2023

Van de oorspronkelijke taakstelling van de maatregelen in categorie 1 is 88% gerealiseerd. De complexere maatregelen (categorie 2) laten een minder gunstig beeld zien. Dit zijn ook de maatregelen die meer voorbereiding en uitwerking vragen. Van de oorspronkelijke doelstelling aan taakstellingen is in categorie 2 tot en met de monitor 2022 €1,74 miljoen naar beneden bijgesteld. Uiteindelijk is 29% van de oorspronkelijke taakstelling gerealiseerd: ruim €2 miljoen.



De meerderheid van de (nog) niet gerealiseerde maatregelen heeft betrekking op het sociaal domein, namelijk 11 van de 15. De overige voorstellen hebben betrekking op de invoering van Diftar, organisatieontwikkeling, Cultuurpodium De Boerderij en de parkeerexploitatie.

Bij de maatregelen in het sociaal domein bleek het moeilijk te meten hoe groot het effect van een individuele maatregel is, omdat de maatregelen sterk met elkaar samenhangen. Daarnaast blijft het sociaal domein in beweging waardoor situaties veranderen en de oorspronkelijke maatregel aangepast wordt of een iets ander accent krijgt. Bovendien zijn er veel partijen betrokken bij de uitwerking waardoor de invloed van de gemeente Zoetermeer beperkt blijkt.

In de parkeerexploitatie blijkt ook dat externe factoren een rol spelen in de mate waarin de maatregel is geëffectueerd. De verwachte inkomstenverhoging die de parkeerexploitatie zou moeten opleveren (categorie 1) wordt bij lange na niet gerealiseerd. Ondanks de hogere tarieven en ruimere betaaltijden, wordt de begrote inkomstenstijging in 2021 en 2022 niet behaald, omdat er minder geparkeerd wordt dan begoot en omdat bezoek van inwoners gebruik kan maken van de bezoekersregeling. Dit is het gevolg van de coronacrisis waardoor meer vergunninghouders thuiswerken en er daardoor minder parkeerplaatsen in het centrum beschikbaar zijn. Ook waren er door de coronamaatregelen minder bezoekers in het centrum en dus minder parkeerinkomsten.

3. Huidige bezuinigingsoperatie

Door verandering van de financieringssystematiek ten aanzien van de groei van het gemeentefonds ('het accres') en een nieuwe methode van verdeling van de algemene uitkering tussen gemeenten ('de herijking') dalen de inkomsten voor gemeenten vanuit het Rijk fors vanaf 2026. Zo ook voor de gemeente Zoetermeer. Daarnaast is de gemeente Zoetermeer, net als nagenoeg alle New Towns, nadeelgemeente in de per 2023 doorgevoerde herijking van het gemeentefonds. Bovendien zijn de kosten binnen het sociaal domein sterk gestegen.

In het coalitieakkoord 'Samen doen wat nodig is' is afgesproken om structureel sluitende begrotingen op te leveren. Dus ook in 2026. De omvang van de zoekopdracht bedraagt € 35 miljoen. Dit is hoger dan het bedrag waarvoor structureel dekking wordt gezocht (€31 miljoen). Op basis van de ervaring uit het eerdere traject, is de zoekopdracht breder gemaakt. Dit is een bewuste keuze omdat het de raad de mogelijkheid biedt om te kunnen kiezen uit bezuinigingsopties.

3.1. Welk proces wordt gevolgd?

Het proces is gericht op het aan de raad kunnen presenteren van een pakket met concrete dekkingsmaatregelen van €35 miljoen. In de Perspectiefnota 2024 is aangekondigd dat er komende periode oplossingsrichtingen worden onderzocht.

Het huidige bezuinigingsproces is eind 2023 gestart met het bepalen van de uitgangspunten. Deze zijn ambtelijk voorbereid en vervolgens besproken en vastgesteld in en met het college. Vervolgens is de inventarisatie- en analysefase gestart. In de volgende fase zijn de alternatieven onderzocht en is de verwachte impact op dienstverlening, personeel, maatschappelijke organisaties en inwoners geïdentificeerd. Hiertoe zijn productkaarten gemaakt.

In het voorjaar van 2024 vond de prioriterings- en besluitvormingsfase plaats. Op basis van input uit die in eerdere fases is opgehaald, zijn de opties in de inventarisatienota verwerkt. Ook zijn in deze fase werksessies met het ambtelijk



management georganiseerd om de opties te bespreken. De raad werd op een tafeltjesavond in april 2024 in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen over de verschillende ombuigings- en dekkingsmogelijkheden uit de inventarisatienota. Op deze avond kreeg de raad ook de mogelijkheid om punten mee te geven.

Hoewel dit de prioriterings- en besluitvormingsfase genoemd wordt, heeft er nog geen besluitvorming over te nemen maatregelen plaatsgevonden. Vanwege de onzekere situatie rondom de kabinetsformatie heeft het college namelijk voorgesteld om in 2025 nog geen keuzes te maken over bezuinigingen, maar om gebruik te maken van het zogenaamde surplus in de algemene reserve.

Bij de behandeling van de Perspectiefnota in het Voorjaarsdebat van juni 2024 zijn mogelijke maatregelen aan de raad gepresenteerd en is de raad gevraagd om met richtinggevende moties te komen. In het Voorjaarsdebat zijn twee moties aangenomen met daarin uitgangspunten voor de bezuinigingsoperatie. In de motie 'Geen lastenverzwaring voor onze inwoners' verzoekt de raad om geen lastenverzwaring voor inwoners als uitgangspunt op te nemen in het verdere bezuinigingsproces. In de motie 'Bestaanszekerheid behouden' verzoekt de raad om terughoudend te zijn met bezuinigingen op minimaregelingen en schuldhulppreventie die de bestaanszekerheid van de meest kwetsbare inwoners bedreigen. Ook moeten bezuinigingen op het toeleiden vanuit de bijstand naar school en werk zoveel mogelijk beperkt worden. In een andere motie, 'Stapeleffect bij kwetsbare doelgroepen', verzoekt de raad het college om bij de bezuinigingsmaatregelen aan te geven of en zo ja welke stapelingseffecten zich voordoen bij kwetsbare doelgroepen.

In het Najaarsdebat in november 2024 heeft de raad nog twee moties aangenomen die betrekking hebben op het bezuinigingsproces. Met de motie 'De kosten gaan voor de baten uit' daagt de raad het college uit om te zoeken naar (innovatieve) mogelijkheden om in 2025 impulsen en investeringen te doen die in de jaren daarna lagere structurele kosten veroorzaken en de bevindingen mee te nemen in de voorjaarsnota over 2026. In de motie 'Kostendekkendheid leges' verzoekt de raad om scenario's uit te werken voor een hogere kostendekkendheid van leges.

In november 2024 heeft het college het vervolgproces voor de verdere uitwerking en implementatie van de bezuinigingsmaatregelen besproken met de auditcommissie. Naar verwachting zal het college de uitgewerkte voorstellen in maart 2025 aanbieden aan de raad. Op 1 april wordt een tafeltjesavond georganiseerd in aanloop naar het Voorjaarsdebat. Een week later vindt hierover een raadsdebat plaats. Daarna vindt op 3 juni een reguliere tafeltjesavond plaats over de Perspectiefnota 2026 en de wijze waarop de bezuinigingsvoorstellen hierin zijn verwerkt. Waarna in het Voorjaarsdebat in juni de Perspectiefnota wordt behandeld. De besluitvorming in het Voorjaarsdebat wordt uitgewerkt in de ontwerp-Programmabegroting 2026-2029, waarna op 7 oktober een reguliere tafeltjesavond gepland staat. Uiteindelijk vindt in november 2025 besluitvorming plaats over de bezuinigingen in het Najaarsdebat.

Naar aanleiding van een motie die in november 2024 is ingediend maar verworpen, heeft de raad ingestemd met een agenderingsverzoek om raadsbreed met de raad in gesprek te gaan over de kaders die de raad mee kan geven aan het college voor de bezuinigings- en dekkingsopgaven. Doel van dit debat is om kaders mee te geven aan het college voor de verdere uitwerking van de bezuinigingsvoorstellen. Hiertoe zijn de volgende vragen meegegeven aan de fracties:

1. Op welke onderwerpen kan wel of juist niet worden bezuinigd?
2. Kan de gemeente ergens meer inkomsten genereren of is dit juist onaanvaardbaar?
3. Wat zijn onderwerpen die bespreekbaar of juist onbespreekbaar zijn?

Op 3 februari vond een eerste debat plaats in de Commissie Plenair. Bij deze vergadering zijn moties aangekondigd voor de raadsvergadering op 17 februari. Uiteindelijk is een negental moties ingediend. Echter, de moties zijn uiteindelijk allemaal ingetrokken of verworpen.



3.2. Welke uitgangspunten worden gehanteerd en welke bezuinigingsvormen zijn afgewogen?

In het plan van aanpak financieel ravijn 2026 (november '23) zijn de volgende uitgangspunten opgenomen die door het college worden gehanteerd.

- We laten iedereen in zijn/haar waarde.
- We doen dit gezamenlijk, niemand wordt in het proces verrast.
- We onderzoeken objectief van alle producten wat de gevolgen zouden zijn van eventuele bezuinigingen.
- We hanteren de voorgestelde productkaarten als methode om inzicht te krijgen in de gevolgen per product.
- In principe is alles bespreekbaar. Uitzondering is het coalitieakkoord. Punten daaruit zijn alleen bespreekbaar wanneer er echt geen andere opties zijn.¹
- We maken een integrale afweging van alle posten.
- Bezuinigingen op formatie bij programma's leiden volgens de werkwijze van de stelpost Overhead omgekeerd tot evenredige bezuinigingen op de overhead.

In het gesprek met de raad geven raadsleden aan dat zij wel bekend zijn met de uitgangspunten en dat ze wel het idee hebben dat standpunten van de raad daarin zijn verwerkt. De moties over lastenverzwaring en bestaanszekerheid die zijn aangenomen in het Voorjaarsdebat moeten nog verwerkt worden in de uitgangspunten. De raad heeft buiten de vergaderingen op 3 en 17 februari geen directe rol gehad in het formuleren en vaststellen van de uitgangspunten en zoekrichtingen. Wel had de raad de mogelijkheid om bij een tafeltjesavond input te geven en is de raad in het Voorjaarsdebat gevraagd om met richtinggevende moties te komen.

3.3. Welke bezuinigingsopties worden geïnventariseerd en welke worden voorgesteld?

In de inventarisatienota bezuinigings- en dekkingsmogelijkheden zijn per programma en per collegeproduct de mogelijkheden in kaart gebracht om het begrotingstekort vanaf 2026 te dekken.

De zoekrichtingen zijn als volgt:

- Aanpassing van beleid (output)
- Aanpassingen in de uitvoering zonder effect op de output (efficiency)
- Verhoging van inkomsten, ook lobby VNG
- Taken waarvoor de gemeente vanuit het Rijk onvoldoende middelen krijgen (taken zonder knaken)
- Taken die de gemeente terug zou willen geven aan het Rijk

3.4. Wat is de geprognosticeerde impact (financieel, beleidsmatig, organisatorisch en maatschappelijk)?

Voor elke maatregel wordt in beeld gebracht:

- Een korte toelichting van de ombuiging
- Wat de ombuiging financieel oplevert (incl. incidenteel/structureel en evt. frictiekosten etc.)
 - Waar mogelijk wordt bij maatregelen in het overzicht van de bezuinigingsmogelijkheden aangegeven wat de bezuiniging oplevert als deze voor 10%, 30%, 50% of maximaal wordt doorgevoerd.
- Wanneer de ombuiging kan worden gerealiseerd
- Welke partijen zijn betrokken
- Maatschappelijk effect

¹ Ambtelijk wordt aangegeven dat dit uitgangspunt gedurende het proces is losgelaten, zoals vermeld door de wethouder in de commissievergadering van 3 februari.



- Effect op het voorzieningenniveau
 - Effect op inwoners, bedrijven en instellingen
 - Effect op specifieke doelgroepen (naar aanleiding van motie)
- Impact op beleid en ambities (coalitieakkoord en visie 2040)
- Haalbaarheid
- Impact op de ambtelijke organisatie.

De volgende beoordelingscriteria worden gehanteerd bij het beoordelen van de mogelijkheden:

- Effect op coalitieakkoord
- Effect op Zoetermeer 2040
- Gevolgen voor de inwoners
- Lijnen voor rendementsverbetering sociaal domein (preventie, toegang, standaardiseren maatwerk, gebiedsgericht, grip en veerkracht)
- 'Goedkoop is duurkoop'
- Financiële positie en/of risico's
- Haalbaarheid

De mogelijkheden zijn ingedeeld op kleur, waarbij groen staat voor beperkte consequenties en makkelijk haalbaar en rood staat voor ingrijpende consequenties en/of op lange termijn haalbaar. Het overgrote deel van de mogelijkheden heeft een grote impact. Slechts 43 van de 317 mogelijkheden (13,6%) zijn groen.

In de Raadsmemo Inventarisatienota bezuinigings- en dekkingsmogelijkheden wordt aangegeven dat het totaal van de mogelijkheden €75 miljoen bedraagt. In de onderliggende Bijlage 2 - Totaaloverzicht mogelijkheden zijn de totalen in meerjarenperspectief te zien. In onderstaand overzicht zijn de opbrengsten weergegeven uit dat overzicht als de mogelijkheden maximaal worden ingezet en als gekozen wordt voor 50% inzet. Dit geeft de stand weer zoals die in de genoemde documenten (april 2024) lieten zien.

	2026	2027	2028	2029	2030
Totaal (in €1000) maximale inzet	78.806	76.367	76.411	72.845	68.631
Totaal (in €1.000) 50% inzet	24.572	37.040	37.040	37.040	37.040

4. Handreikingen voor de raad: Op welke wijze kan de raad tot een afgewogen besluitvorming komen over de bezuinigingsvoorstellen?

In dit hoofdstuk bieden we de raad handreikingen voor een afgewogen besluitvorming over de bezuinigingsvoorstellen. In de aandachtspunten pakken we terug op lessen die voortvloeien uit voorgaande bezuinigingsservaringen in Zoetermeer en onze ervaring bij andere gemeenten. De aandachtspunten formuleren we in afwegingsvragen die de raad zichzelf en aan het college kan stellen bij en naar aanleiding van de bezuinigingsvoorstellen.



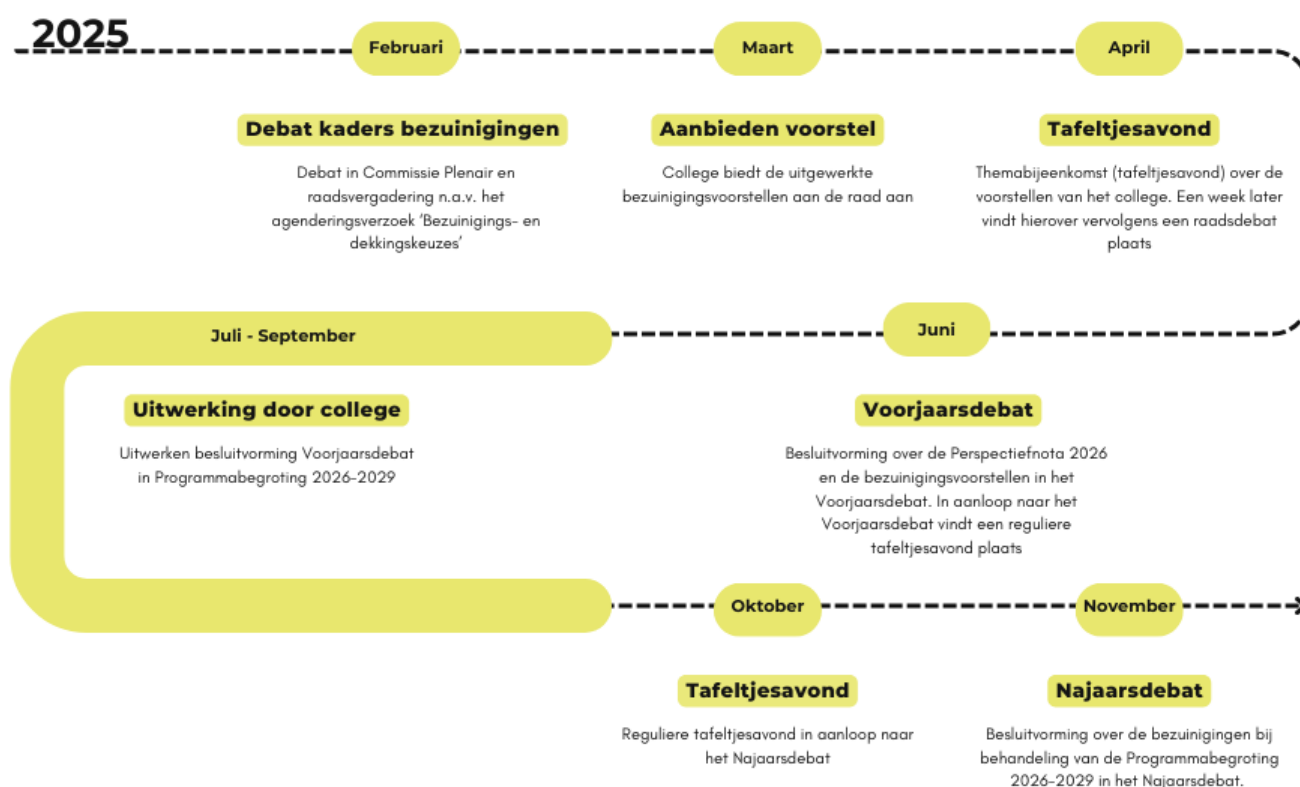
We grijpen in de handreiking terug op de aspecten die we in de voorgaande hoofdstukken ook hebben gehanteerd: proces, uitgangspunten en bezuinigingsvormen, bezuinigingsopties & inzicht in impact en effectuering van de maatregelen.

In paragraaf 4.1 kijken we terug op het eerdere bezuinigingsproces en het proces dat tot nu toe is doorlopen om te komen tot afwegingen voor de raad voor de resterende stappen in het bezuinigingsproces en voor toekomstige bezuinigingstrajecten. In paragraaf 4.2, strategie: uitgangspunten en bezuinigingsvormen, worden drie bezuinigingsvormen uitgelicht (bijsturen op de beleidsambities en de uitvoering daarvan, bijsturen op de baten, financieel bijsturen) waarbij we per vorm de raad handvatten geven voor het beoordelen van de bezuinigingsvoorstellen. In paragraaf 4.3 bieden we handvatten voor het beoordelen van de bezuinigingsopties en het krijgen van inzicht in de impact van deze opties. Daartoe beschrijven we vragen die de raad kan stellen om in de gaten te houden dat de aspecten zoals financiële impact, maatschappelijk effect en haalbaarheid daadwerkelijk in beeld zijn gebracht. In de laatste paragraaf, 4.4, grijpen we allereerst terug op de effectuering van maatregelen in de vorige bezuinigingsronde, waarna we de raad handvatten bieden om een beeld te krijgen van de mate waarin de opties complex of eenvoudig uitvoerbaar zijn.

4.1. Proces

In de onderstaande figuur is het nu lopende proces weergegeven.

Proces bezuinigingen 2026





De figuur laat zien dat het moment van besluitvorming over de Perspectiefnota nadert. Dan ligt er bij de behandeling van de Perspectiefnota door de raad een voorstel van het college met oplossingsrichtingen voor de begrotingstekorten. Daarin zal het college de gedachtewisseling in en met de raad, zoals de tafeltjesavond en de commissie- en raadsvergadering van februari jongstleden, meegenomen (moeten) hebben. De ruimte voor een principieel ander proces tot aan het voorjaarsdebat is op dit moment beperkt tot nihil. Na de besluitvorming bij het voorjaarsdebat moeten de gemaakte keuzes wel worden uitgewerkt in de begrotingsvoorstellen die in november door de raad worden behandeld. In die periode kunnen zich ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de financiële positie van de gemeente en de bezuinigingsopties. Met name besluitvorming door het Rijk, denk aan de voorjaarsnota en de septembercirculaire, kunnen hierop invloed hebben. Over het proces om van perspectiefnota tot begroting te komen, zijn nog geen afspraken gemaakt tussen raad en college. Gelet op de ontwikkelingen die zich juist in die periode kunnen voordoen, achten wij het aanbevelenswaardig om op die periode vooruit te kijken en als raad met college te bespreken welk proces dan wordt doorlopen en op welke wijze en welke momenten de raad wordt betrokken.

Dit leidt tot de volgende afwegingsvraag:

Afwegingsvraag voor de raad

Welk proces wordt doorlopen om tot de uiteindelijke begrotingsvoorstellen te komen en op welke wijze en op welke momenten wordt de raad daarbij betrokken?

Terugblikkend op het eerdere bezuinigingstraject en het nu lopende traject is te zien dat de raad niet expliciet kaders heeft vastgesteld ten aanzien van het te doorlopen proces. Wel is de aanpak gedeeld en besproken met de raad, soms via de auditcommissie. In gemeenteland zien we voorbeelden waarbij de raad zelf (op hoofdlijnen) een aanpak vaststelt op basis van een collegevoorstel. Daarmee voelt de raad zich meer eigenaar van het proces, wordt de kaderstellende rol in relatie tot het budget nader ingevuld en wordt voorkomen dat tussentijds door de raad wordt/moet worden bijgestuurd op het proces. Bij het vaststellen van de aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie die het college als voorstel aan de raad voorlegt, kan de raad samen met het college expliciet afwegen of, op welk moment en in welke vorm inwoners, maatschappelijke organisatie, bedrijfsleven en eventuele andere partners worden betrokken bij het bezuinigingsproces.

Of de raad op deze manier zijn rol wil invullen, is mede afhankelijk van de meer strategische vraag welke rol de raad wil vervullen bij en ten aanzien van het oplossen van de financiële tekorten. Die vraag is aan het begin van het nu lopende proces niet expliciet beantwoord in de vorm van een besluit. Tijdens het recente debat in de raad (februari 2025) is wel door fracties aangegeven dat voorstellen van het college worden afgewacht en dat ruimte wordt geboden aan dat proces om tot passende voorstellen te komen.

Op hoofdlijnen kan een raad kiezen uit twee uitersten. Aan de ene kant kan worden geopteerd voor een proces waarbij primair het college leidend is. Dan zet het college het proces op, inventariseert opties en formuleert een voorstel waarbij de opties zijn afgewogen en geselecteerd. De raad besluit op basis van dit voorstel. Het voordeel van deze optie is dat het college de ruimte krijgt om over de breedte van de beleidsdomeinen en op basis van kennis van de opzet en uitvoering van de domeinen tot afwegingen te komen. De raad hoeft het er 'alleen maar' mee eens te zijn of het voorstel te amenderen. De keerzijde van deze optie is dat de raad in beperktere mate is meegenomen in het afwegingsproces en minder intensief sturing geeft op en met het budgetrecht. Anders geformuleerd: 'de bal' ligt bij deze optie geheel bij het college. De raad hoeft dan ook geen aanpak op hoofdlijnen vast te stellen. Dit ligt geheel bij



het college. Dit kan leiden tot het eerder door raadsleden ervaren sentiment dat er weinig ruimte is om als raad te kiezen.

Aan de andere kant kan worden geopteerd voor een proces waarbij de raad primair leidend is. Dit kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld met een raads werkgroep of de auditcommissie waarmee het opzetten van het proces wordt opgepakt. Tussentijdse afwegingen, bijvoorbeeld het vaststellen van de aanpak op hoofdlijnen, de inventarisatie van de opties en het selecteren van opties worden voorgelegd aan de raad. Het voordeel van deze optie is dat de betrokkenheid van de raad groot is. Keerzijde is dat het raadsleden veelal ontbeert aan tijd en expertise voor dit soort processen. Het bewaken van de uitvoerbaarheid van opties vergt tevens meer aandacht.

Beide opties komen we tegen bij gemeenten. Daarbij opmerkend dat de optie waarbij de raad leidend is, minder wordt toegepast. Vaak wordt voor een middenweg gekozen. Het college zet in dat geval het proces op en voert dit uit. De raad geeft wel meer sturing ten opzichte van de eerste optie door bijvoorbeeld de aanpak op hoofdlijnen vast te stellen, inhoudelijke uitgangspunten aan de voorkant van het proces vast te stellen en tussentijdse afwegingen expliciet door de raad te laten maken (in de zin van vaststellen op basis van een collegevoorstel). Een auditcommissie of raads werkgroep wordt periodiek door het college meegenomen in het proces. Het staat een raad vrij om te kiezen wat zijn voorkeur geniet. Gelet op uitvoerbaarheid in combinatie met de raad in positie brengen, heeft het opteren voor een gezamenlijk proces van raad en college in onze ogen de voorkeur.

Dit leidt tot de volgende afwegingsvraag, die overigens nog steeds relevant is voor de resterende stappen in het bezuinigingsproces en vanzelfsprekend voor toekomstige bezuinigingstrajecten:

Afwegingsvraag voor de raad

Welke rol wil de raad vervullen in en ten aanzien van het oplossen van financiële tekorten?

- *Wil de raad leidend zijn?*
- *Wil de raad dat het college leidend is?*
- *Wil de raad het een gezamenlijk proces van college en raad laten zijn?*

Wat betreft de te maken afwegingen ten aanzien van de bezuinigingsopties en het oplossen van de tekorten, heeft de raad nog de ruimte om zelf tot afwegingen te komen. De hiernavolgende aandachtspunten bieden daarvoor handreikingen.

4.2. Strategie: uitgangspunten en bezuinigingsvormen

Op hoofdlijnen zijn er drie bezuinigingsvormen die door gemeenten worden gehanteerd, zo ook door de gemeente Zoetermeer:

- Bijsturen op de beleidsambities en de uitvoering daarvan
- Bijsturen op de baten
- Financieel bijsturen.

We gaan in het hiernavolgende in op deze hoofdvormen waarbij we afwegingsvragen formuleren die raadsleden kunnen gebruiken bij het beoordelen van de bezuinigingsvoorstellen.

Bijsturen op de beleidsambities en de uitvoering daarvan

Beleid wordt getemporiseerd, deels of geheel niet meer uitgevoerd. Dit raakt direct de beleidskaders die door de raad zijn vastgesteld. Geheel vrij is een gemeente niet om hierop bij te sturen. Zo kan er sprake zijn van wettelijke



verplichtingen of contractuele afspraken. Bij het beoordelen van deze vorm, helpen de onderstaande afwegingsvragen. De onderbouwing aangeleverd door het college moet de informatie bieden om deze vragen te kunnen beantwoorden. Het gaat over de volgende afwegingsvragen:

Afwegingsvraag voor de raad

Is inzichtelijk gemaakt of de gemeente vrij is in het bijsturen op de beleidsambities? Duidelijk moet zijn aangegeven of er aan dit beleidsonderdeel middelen besteed moeten worden. Deze beleidsruimte kan op verschillende manieren worden ingeperkt.

- *Ligt er een wettelijke verplichting aan ten grondslag? Bijvoorbeeld in het geval van de uitvoering van de Participatiewet of de Omgevingswet.*
- *Ligt er een contractuele of anderszins juridische verplichting aan ten grondslag? Bijvoorbeeld als er meerjarige subsidieafspraken zijn gemaakt, meerjarige contracten beheer en onderhoud zijn afgesloten of verplichtingen zijn aangegaan in het kader van een gemeenschappelijke regeling.*
 - *Indien dit het geval is, kan op termijn wellicht wel tot heroverweging worden overgegaan of al eerder, indien wordt gekozen voor het aanvaarden van kosten van ontbinding?*
 - *Zo ja, vanaf wanneer en onder welke randvoorwaarden kan worden heroverwogen?*
- *Liggen er vastgestelde beleidskaders en/of bestuurlijke (samenwerkings)afspraken aan ten grondslag? Bijvoorbeeld vastgestelde beleidsnota's, de Visie Zoetermeer 2040, regionale afspraken over de financiering van samenwerkingsverbanden, bestuurlijk akkoorden in triple helix verband of met andere overheden.*
 - *Indien dit het geval is, kan na aanpassing van het beleidskader of de afspraken wellicht wel tot heroverweging worden overgegaan?*
 - *Zo ja, vanaf wanneer en onder welke randvoorwaarden kan worden heroverwogen?*

Afwegingsvraag voor de raad

Is inzichtelijk gemaakt of de gemeente vrij is in de keuze in welke mate en de vorm waarin aan dat onderdeel middelen besteed moeten worden? Duidelijk moet zijn aangegeven of de gemeente mag bijsturen op de wijze waarop de verplichting kan worden uitgevoerd.

- *Kan de mate waarin en de vorm waarmee de verplichting wordt uitgevoerd, worden heroverwogen? In veel gevallen zal hiervan sprake zijn. Zo bepaalt de Wmo dat zorg gedragen moet worden voor de maatschappelijke ondersteuning en dat in dat kader bijvoorbeeld algemene voorzieningen moeten worden aangeboden. Gemeenten hebben echter wel afwegingsruimte om te bepalen in welke vorm en in welke mate deze aangeboden worden.*
- *Is er een minimumniveau aan te geven waaraan in ieder geval moet worden voldaan of dat aangegeven kan worden welk onderdeel in grote of kleine mate heroverwogen kan worden? Heroverweging kan bijvoorbeeld gaan over:*
 - *Het bijstellen van het ambitieniveau*
 - *Het temporiseren van de implementatie/uitvoering*
 - *Het niet meer of anders uitvoeren van een taak*



De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in het advies 'Beleidsvrijheid geduid' de mate van beleidsvrijheid, in relatie tot Rijksbeleid en wet- en regelgeving, in beeld gebracht voor de verschillende beleidsdomeinen. Zie daarvoor de onderstaande weergave.

Tabel 1: Indicatieve scores beleidsvrijheid per cluster

Cluster	Omvang cluster Gemeentefonds (begroting 2018, x miljoen euro)	Indicatieve score
Inkomen en participatie	2.953	2
Bestuur en algemene ondersteuning	1.858	2
Jeugd	3.842	3
Educatie	2.027	3
Samenkracht en burgerparticipatie	554	3
Maatschappelijke ondersteuning	6.280	4
Openbare Orde en Veiligheid	1.693	4
Volksgesondheid	172	4
Riolering en reiniging	-568	5
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.591	7
Onroerende Zaakbelastingen	-2.654	8
Overige eigen middelen	400	8
Cultuur en Ontspanning	3.593	9
Totaal	24.742	

Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, Beleidsvrijheid geduid (2019). Op een schaal van 1-10 zijn indicatieve scores geduid op clusters van het gemeentefonds. Een score 1 betekent veel beleidsvrijheid, een score van 10 volledige beleidsvrijheid. De categorie overige eigen middelen gaan in dit overzicht over o.a. economische ontwikkelingen en promotie, fysieke bedrijfsinfrastructuur, grondexploitatie.

Dit overzicht kan worden gebruikt bij het beantwoorden van bovenstaande vragen. Zo laat het overzicht zien dat een gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft op ozb, overig eigen middelen en cultuur en ontspanning. Tegelijkertijd laat het overzicht zien dat op die onderdelen waar de meeste middelen naartoe gaan, de beleidsvrijheid beperkter is. Denk aan maatschappelijke ondersteuning en inkomen en participatie. Een aanvullende raag die de raad kan stellen, is:

Afwegingsvraag voor de raad

Wordt er binnen de bezuinigingsaanpak rekening gehouden met de mate waarin de gemeente beleidsvrijheid heeft op de verschillende beleidsdomeinen? Laat daarbij de geïnventariseerde opties categoriseren (in aantallen en bedragen) aan de hand van het ROB advies.

Bijsturen op de baten

Dit betreft inkomstenverhogende maatregelen. Dan gaat het over de ozb, zoals al was opgenomen in het ROB advies. De riool- en afvalstoffenheffingen betreffen sluitende exploitaties. Dat betekent dat de inkomsten uit die heffingen niet mogen worden ingezet voor andere doeleinden dan waartoe de heffingen worden geïnd. Kosten gemaakt in het kader van riool en afval kunnen geheel worden toegerekend aan de heffingen. We zien gemeenten bij het oplossen van financiële tekorten wel op twee manieren kijken naar deze heffingen. Dit zijn afwegingsvragen die ook relevant zijn voor de raad:



Afwegingsvragen voor de raad

- ➔ *Worden alle kosten geheel toegerekend aan de desbetreffende heffing? Zo nee, wat betekent het voor de heffing en de algemene middelen als dit wel wordt gedaan? Deze vraag geldt ook voor leges en de mate waarin deze kostendekkend zijn.*
- ➔ *Indien we besparingen doorvoeren t.a.v. riool en afval, leidt dat tot lagere woonlasten en zijn wij bereid de ozb in dezelfde mate te laten stijgen? Op deze wijze worden met gelijkblijvende woonlasten bijgedragen aan het oplossen van het tekort.*

Het verhogen van de ozb is ook in Zoetermeer geformuleerd als optie. Het verhogen van de ozb leidt bijna altijd en overal tot politieke discussies. De bovenstaande aanpak in relatie tot de totale woonlasten kan soelaas bieden bij het beslechten van het politiek debat. Wat ook helpt, zijn politiek-bestuurlijke afspraken over het verhogen van de ozb als 'laatste redmiddel'. Daarbij wordt dit als maatregel ingezet om het laatste deel van een eventueel tekort op te vangen en waarbij, als het tekort in de jaren erna minder wordt door bijvoorbeeld extra Rijksmiddelen, de ozb weer wordt verlaagd. Het zogenaamde trap op-trap af uitgangspunt. Dit uitgangspunt kan ook op andere beleidsdomeinen van toepassing verklaar worden. Echter de ozb is wel een domein waarop dit kan zonder elke keer beleidsmatige aanpassingen en kortingen door te hoeven voeren.

Afwegingsvraag voor de raad

- ➔ *In welke mate zijn wij bereid de ozb te verhogen voor het oplossen van de financiële tekorten? Kunnen we dit doen op een wijze die de totale woonlasten zo beperkt mogelijk houden? Zijn hier aanvullende politiek-bestuurlijke afspraken voor nodig?*

Inkomstenverhoging is tevens mogelijk indien kosten bij gebiedsontwikkelingen nog niet geheel en consistent worden doorbelast aan de ontwikkelende partij. In de bezuinigingsaanpak zien we dit uitgangspunt nog niet expliciet terug. Dit kan al verdisconteerd zijn in de grondprijs in het geval de gemeente een grondpositie heeft. Of verloopt via kostenverhaal, bijvoorbeeld door anterieure overeenkomsten af te sluiten met de ontwikkelende partij. Mogelijk is het kostenverhaal al geheel dekkend. Hier is waarschijnlijk al naar gekeken, maar het komt niet expliciet terug in het overzicht. Daarom is het raadzaam als raad te vragen:

Afwegingsvraag voor de raad

- ➔ *In welke mate vindt op dit moment kostenverhaal op ontwikkelende partijen plaats, is er ruimte om dit te optimaliseren en welke invloed heeft dat op de door ons gewenste gebiedsontwikkelingen?*

Het aanpassen van parkeertarieven kan tevens zorgen voor meer inkomsten. Deze optie is reeds opgenomen in het bezuinigingstraject.

De gezamenlijke inzet door gemeenten richting het Rijk om te komen tot aanvullende financiering, kan leiden tot extra middelen. Op dit moment loopt het traject n.a.v. het advies van de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd. We zien gemeenten daar op verschillende manieren mee omgaan. Grofweg zijn er twee uitgangspunten te onderscheiden:



- Anticiperen op extra Rijksmiddelen en daarom minder en/of later bezuinigen dan wellicht nodig om de nu zichtbare tekorten op te vangen.
- Inzetten op het oplossen van de nu zichtbare tekorten en daarom doorgaan met het in dezelfde mate besluiten over bezuinigingen.

Het voordeel van het eerste uitgangspunt is dat wordt voorkomen dat bezuinigingsmaatregelen worden getroffen die achteraf niet nodig blijken. Nadeel is dat, indien er geen voldoende aanvullende Rijksmiddelen komen, alsnog tot (aanvullende) bezuinigingen moet worden gekomen. De voorbereidings- en besluitvormingstijd en de afwegingsruimte kunnen dan beperkter zijn. Het is raadzaam om als raad expliciet af te wegen welke strategie te volgen. Vandaar als afwegingsvraag:

Afwegingsvragen voor de raad

- ➔ *Anticiperen we op aanvullende Rijksmiddelen en stellen we daarop onze aanpak bij? Of gaan we uit van het oplossen van de tekorten die nu zichtbaar zijn en komen we tot bijbehorende bezuinigingsmaatregelen?*
- ➔ *Aanvullend kan de raad de volgende afwegingsvraag stellen: is het mogelijk om te voorzien in een flexibel deel in het bezuinigingspakket waarmee kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden? Dat kan zowel in het geval voor het eerste als voor het tweede uitgangspunt wordt gekozen. De ervaring leert dat flexibiliteit vooral zit in de gemeentelijke belastingen. Mogelijk kan temporisering van beleidsuitvoering ook flexibiliteit bieden.*

Financieel bijsturen

Financieel bijsturen kan op verschillende manieren. Kern is dat in het financieel beleid en de uitvoering daarvan bijstellingen plaatsvinden die niet beleidsinhoudelijk van aard zijn en die leiden tot een financieel voordeel. Een voorbeeld daarvan is het bijstellen van budgetten die meerjarig onderbenutting laten zien. De raad kan hierover de volgende vraag stellen:

Afwegingsvraag voor de raad

- ➔ *In welke mate heeft bijstelling van budgetten de afgelopen 3 jaar plaatsgevonden en met welk financieel resultaat? En biedt de jaarrekening 2023 aanleiding om tot verdere bijstellingen te komen?*

Bij veel gemeenten zien we planningsoptimisme. Dat houdt in dat investeringsprojecten later plaatsvinden dan eerder gepland en begroot. Dat leidt ertoe dat de jaarrekening op die onderdelen overschotten laten zien. Zonder dat wordt geschrapt in het investeringsprogramma, kan worden bijgestuurd op investeringsprojecten. Namelijk door de kapitaallasten te baseren op een realistische planning. In het nu lopende bezuinigingstraject wordt uitgegaan van het mogelijk temporiseren van de investeringsplanning en het instellen van een investeringsplafond. Dit kan ertoe leiden dat ook wordt geprioriteerd binnen het investeringsprogramma. Deze opties zijn echter niet vertaald in mogelijke financiële gevolgen. Het kan echter om aanzienlijke bedragen gaan. Derhalve is het raadzaam dat de raad de vraag stelt:



Afwegingsvraag voor de raad

- *In welke mate is het huidige investeringsprogramma gebaseerd op een realistische planning, in welke mate is bijsturing op het investeringsprogramma mogelijk, wat zijn daarvan de financiële consequenties en zijn er mogelijke consequenties t.a.v. subsidies of andere bijdragen die de gemeente ontvangt voor die projecten?*

Door investeringen waar mogelijk te kapitaliseren, worden lasten meer verspreid over de jaren. In het bezuinigingstraject is hierin reeds voorzien. Tevens hebben we begrepen dat wordt uitgegaan van onderbouwde afschrijvingstermijnen.

Een vraag van meer strategische aard is of en in welke mate de wens of bereidheid bestaat om tekorten te dekken vanuit de reservepositie van de gemeente. Zoetermeer heeft, mede door de verkoop van de aandelen van Eneco, een goede financiële positie. De schuldquote is relatief gezien laag en de solvabiliteit hoog. Dat is positief. We zien gemeenten in overweging nemen om, binnen de kaders voortvloeiend uit het BBV en de toezichtkaders van de provincies (financieel toezicht), reserves in te zetten om tekorten te dekken. In het bezuinigingstraject van Zoetermeer zien we dat deze vorm ook wordt verkend. Dit onder de bewoordingen "inzet algemene reserve als 'structureel' dekkingsmiddel". Het is van belang dat de raad zich goed laat informeren over deze vorm. Aan de ene kant kan deze aanpak namelijk helpen bij het oplossen van de tekorten zonder dat direct op beleid, uitvoering en belastingen moet worden bijgestuurd. Aan de andere kant blijven het incidentele middelen en wordt met deze aanpak niet direct bijgedragen aan het oplossen van het onderliggende probleem dat er structureel meer wordt uitgegeven dan dat gedekt wordt met structurele baten. Ook kan deze vorm ertoe leiden dat er eerder geleend moet gaan worden voor investeringen die gedaan moeten worden. Voor de raad zijn de volgende afwegingsvragen van belang, waarbij het aan het college is om de antwoorden hierop in beeld te brengen:

Afwegingsvraag voor de raad

- *Hebben we in voldoende mate zicht op de kansen en risico's van deze vorm, mede in het licht van de hierboven genoemde voor- en nadelen? Lossen we hiermee daadwerkelijk het onderliggend structureel tekort op? Op welke wijze kunnen we tijdelijke middelen inzetten om toe te groeien naar een structureel en reëel begrotingsevenwicht zonder dat daarvoor de inzet van tijdelijke middelen nodig zijn?*

Hier bovenuit stijgend, leidt dit tot de vraag welke fundamentele keuze de raad neemt met het oog op de begroting 2026 e.v.



Afwegingsvraag voor de raad

- *Willen we nu bezuinigingsmaatregelen (€ 31 miljoen) nemen door vooral bij te sturen op de beleidsambities en de uitvoering daarvan alsook op de baten zodat de begroting voor 2026 en verder, dus meerjarig sluitend is? Of sturen we zoveel als mogelijk financieel bij zodat de begroting voor 2026 en het laatste jaar van de meerjarenbegroting sluitend zijn? Deze laatste optie geeft de nieuwe raad de ruimte om tot eigen afwegingen te komen. Daarbij kan de overweging spelen dat tussentijdse aanvullende Rijksmiddelen bijdragen aan het oplossen van de tekorten. Bij de eerste optie neemt de huidige raad de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het structurele tekort. Daarbij kan de overweging spelen dat tussentijdse aanvullende Rijksmiddelen de ruimte bieden aan de nieuwe raad om tot beleidsintensiveringen te besluiten.*

4.3. Bezuinigingsopties & inzicht in impact

Uit de geïnventariseerde opties (april 2024) blijkt dat over de breedte van het werkveld van de gemeente wordt gezocht naar bezuinigingsmogelijkheden. De opties zijn overwegend specifiek en concreet geformuleerd. Ook wordt aangegeven dat in een volgende versie per maatregel de benodigde aspecten in beeld worden gebracht. Dat is positief. Het gaat dan om bijvoorbeeld de financiële impact, maatschappelijk effect, beleidsmatige impact, haalbaarheid etc. Dit zijn de aspecten die in beeld gebracht horen te worden. Stukken hiervan verschijnen uiterlijk 12 maart 2025. Het is derhalve van belang dat de raad in de gaten houdt dat deze aspecten daadwerkelijk in beeld zijn gebracht. Per aspect geven we onderstaand aan welke vragen de raad kan stellen.

Voor elke maatregel wordt in beeld gebracht:

- Een korte toelichting van de ombuiging

- *Is inzichtelijk gemaakt in welke mate de gemeente vrij is om bij te sturen? (Zie de vragen bij bijsturen op de ambities en de uitvoering daarvan).*

- Wat de ombuiging financieel oplevert (incl. incidenteel/structureel en evt. frictiekosten etc.)

- *Is inzichtelijk gemaakt wat eventuele financiële neveneffecten zijn? Zo kan een bezuiniging op algemene voorzieningen ertoe leiden dat de vraag naar maatwerkvoorzieningen toeneemt of dat een bezuiniging op het onderhoud van de openbare ruimte ertoe kan leiden dat eerder tot vervanging over moet worden gegaan.*

- Wanneer de ombuiging kan worden gerealiseerd

- *Wordt hierbij expliciet gerefereerd aan randvoorwaarden die moeten zijn ingevuld voordat tot realisatie kan worden gekomen? Denk aan het aanpassen van beleidskader, verordeningen en beleidsregels, het aanpassen van afspraken (subsidies, contracten, interbestuurlijk), het doorvoeren van organisatorische of IT-aanpassingen etc.*



- Welke partijen zijn betrokken

➔ *Welke afspraken zijn gemaakt met deze partijen? In welke mate moeten deze afspraken worden bijgesteld om de ombuiging te kunnen realiseren en in hoeverre is de gemeente daarbij afhankelijk van de medewerking van die partijen?*

- Maatschappelijk effect
 - o Effect op het voorzieningenniveau
 - o Effect op inwoners, bedrijven en instellingen
 - o Effect op specifieke doelgroepen (naar aanleiding van motie)

➔ *Zijn deze effecten duidelijk onderbouwd, bijvoorbeeld met gebruikmaking van eerdere evaluaties, een vergelijking op beleidsmatige en financiële kengetallen, gebruikersonderzoeken (bijvoorbeeld ceo's sociaal domein, gebruikers accommodaties), in beeld gebrachte samenloop/stapeling van ombuigingen e.d.?*

- Impact op de ambtelijke organisatie

➔ *Is dit inzichtelijk gemaakt wat betreft capaciteit, werkprocessen en informatievoorziening? In welke mate leidt deze ombuiging tot minder benodigde capaciteit en zijn de werkprocessen en informatievoorziening op orde om de ombuiging te kunnen realiseren en monitoren?*

- Impact op beleid en ambities

➔ *In combinatie met voorgaande aspecten, wordt de ombuiging expliciet gerelateerd aan vastgestelde beleidskaders en wordt daarbij aangegeven of de ombuiging ertoe leidt dat de ambities uit die kaders minder, later of niet worden gerealiseerd? Denk aan het coalitieakkoord, de Visie Zoetermeer 2040, de Ruimtelijke Strategie Zoetermeer, visie sociaal domein e.d. Wordt hierbij expliciet teruggegrepen op de planning die onder de begroting ligt?*

- Haalbaarheid

➔ *In aanvulling op voorgaande aspecten, is onderbouwd aangegeven of de ombuiging haalbaar is? Is daarbij geëxpliciteerd aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om tot realisatie over te kunnen gaan en wat de verwachting is t.a.v. de invulling van deze randvoorwaarden? Is bijvoorbeeld duidelijk welke andere partijen mee moeten werken om de ombuiging te realiseren en wat de verwachting is t.a.v. hun medewerking?*

➔ *Is inzichtelijk gemaakt in welke mate de gemeente direct kan sturen op het realiseren van het beoogd financieel resultaat van de ombuiging en wat dit betekent voor de slagingskansen van de ombuiging? Is de ombuiging als complex uitvoerbaar of eenvoudig uitvoerbaar te duiden? Er is reeds een eerste inschatting gemaakt in het overzicht van geïnventariseerde opties. Het is aanbevelenswaardig deze te actualiseren bij het aanbieden van het uiteindelijke voorstel.*



Als aangegeven, is de inventarisatie breed en zitten er veel concrete, specifieke opties in. De vraag is hoe tot een prioritering en selectie van de lijst met opties wordt gekomen. Eerder is ingegaan op het feit dat met de huidige aanpak het nu in eerste instantie aan het college is om daartoe met een voorstel te komen. Om als raad vervolgens tot een eigen afweging te kunnen komen, is het van belang dat het college daarbij inzichtelijk maakt welke inhoudelijke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het voorstel. Aanvullend op wat er in het plan van aanpak is opgenomen, is het raadzaam om als raad te vragen naar deze inhoudelijke overwegingen. Dit expliciteren maakt het voor de raad herleidbaar waarom voor welke opties is gekozen. Het biedt tevens de mogelijkheid om de opties te clusteren aan de hand van de overwegingen en samenhang tussen de opties aan te brengen.

Afwegingsvraag voor de raad

➔ *Op basis van welke inhoudelijke overwegingen is tot de prioritering en selectie van bezuinigingsopties gekomen?*

We zien bij andere gemeenten bijvoorbeeld deze redeneerlijnen toegepast worden waaronder bezuinigingsopties worden geclusterd:

- Geen taken zonder knaken, oftewel primair bezuinigen op taken die de gemeente uitvoert zonder daarvoor van het Rijk (toereikend) middelen voor te krijgen. (Zoals opgenomen in de aanpak in Zoetermeer. Opties zien we echter nog niet gerelateerd worden aan deze overweging.)
- Inzetten op wat wettelijk minimaal moet en bezuinigen op wat door eigen keuzes aanvullend wordt gedaan. Dit onderscheid moet voor de raad wel inzichtelijk worden gemaakt.
- Niet bezuinigen op de fysieke en sociaalmaatschappelijke basisinfrastructuur. Hiervoor is het wel nodig dat deze is gedefinieerd.
- De gebruiker betaalt (meer). Dit wordt vaak gerelateerd aan kostendekkende tarieven en het gericht doorbereken van kosten aan gebruikers (initiatiefnemers, ontwikkelaars, parkeren, grof huisafval etc.) in plaats van bekostigen vanuit algemene middelen of heffingen.
- Bezuinigingsopties die de groei van de stad beperken, alleen wanneer andere opties zijn uitgeput. Dit gaat bijvoorbeeld om planbegeleiding voor woningbouw, stedelijke ontwikkeling, investeringsprojecten woningbouwlocaties etc.
- Blijven investeren in de beweging van maatwerkvoorzieningen naar voorliggend veld en algemene voorzieningen (sociaal domein). Dus bijvoorbeeld wel besparende maatregelen gericht op het terugdringen van het beroep van maatwerkvoorzieningen, maar niet besparen op algemene voorzieningen.
- Gericht bezuinigen boven generieke bezuinigen. (Of juist andersom). Oftewel kiezen voor concrete en specifieke maatregelen zoals nu overwegend opgenomen in het overzicht in plaats van een bepaald percentage korting op subsidies, de eigen ambtelijke organisatie en budgetten). Soms leidt deze keuze niet tot het beoogd financieel effect waardoor het resterend deel van de bezuinigingsopgave wordt gevuld met de meer kaasschaafachtige aanpak.
- Prioriteren aan de hand van de bijdrage aan het realiseren van de eigen toekomstagenda, in het geval van Zoetermeer de Visie Zoetermeer 2040. Hoe minder een bezuinigingsoptie bijdraagt aan de realisatie van de visie, hoe eerder die wordt geselecteerd. De impact van de optie op de visie moet voor de raad dan wel zijn onderbouwd.

In het bezuinigingsproces is tot nu toe bij opties aangegeven wat bandbreedtes zijn voor het inzetten van een maatregel. In paragraaf 1.3 van deze rekenkamerbrief is een overzicht opgenomen wat de totale besparingen zijn bij 100% inzet en bij 50% inzet. Voor 2026 betekent dit €78.806.000 (100%) en €24.572.000 (50%). Het verschil in bandbreedte is aanzienlijk. Hierbij moet worden opgemerkt dat er meerdere maatregelen zijn opgenomen in het overzicht waarbij alleen de maximale inzet is gecijferd. Voor de raad is van belang in beeld te blijven houden wat de



totale geprognosticeerde opbrengsten zijn van geselecteerde bezuinigingsopties, ook wanneer deze voor een beperkte omvang worden gekozen.

Afwegingsvraag voor de raad

Is inzichtelijk of met het totaal aan geselecteerde bezuinigingsopties nog steeds de beoogde bezuinigingsopgave wordt gerealiseerd?

4.4. Effectuering van de maatregelen

In de vorige bezuinigingsronde is 55% van de bezuinigingsronde geëffectueerd. Met name bij de complexere maatregelen bleef de effectuering achter. In het nu lopende bezuinigingstraject zijn opties ingedeeld in groen en rood. Groen staat voor beperkte consequenties en makkelijk haalbaar. Rood staat voor ingrijpende consequenties en/of op lange termijn haalbaar. Het overgrote deel van de mogelijkheden heeft een grote impact en/of zijn op lange termijn haalbaar. Slechts 43 van de 317 mogelijkheden (13,6%) zijn groen.

Deze 13,6% in ogenschouw nemend, wetende wat is gebeurd bij de vorige bezuinigingsronde, moet specifiek in beeld worden gebracht in welke mate de opties complex of eenvoudig uitvoerbaar zijn. Dit naast en los van de ingeschatte impact. Impact is wat anders dan haalbaarheid. De ervaringen met de eerdere bezuinigingen alsook bij andere gemeenten, laten zien dat bezuinigingen die meer diepgaande aanpassingen vergen in beleid en uitvoering, waarbij meer medewerking van andere partijen noodzakelijk is en/of die verandering van gedrag vergen van inwoners en organisaties, moeilijker te realiseren zijn, meer capaciteit vragen bij de realisatie en een langere implementatietijd nodig hebben. Denk aan eerdere bezuinigingen in het sociaal domein, waarbij het terugdringen van kosten werd ingehaald door een stijgende vraag naar jeugdhulp. Een ander voorbeeld van andere gemeenten, is het door inwoners zelf laten beheren van vastgoed.

Afwegingsvragen voor de raad

- ➔ *Is actueel inzichtelijk gemaakt welke opties complex of eenvoudig uitvoerbaar zijn?*
- ➔ *Heeft het de voorkeur om prioriteit te geven aan die bezuinigingen die eenvoudig uitvoerbaar zijn? In dat geval kan het totaal aan vast te stellen bezuinigingsmaatregelen dichterbij het benodigde bezuinigingsbedrag liggen. Of heeft het de voorkeur om (ook) complexe bezuinigingen te selecteren? In dat geval moet bij het vaststellen van het totaal aan bezuinigingen rekening worden gehouden met het niet geheel gerealiseerd krijgen van de bezuinigingsmaatregelen en moet er meer worden overgeprogrammeerd. Oftewel, moeten er meer bezuinigingen worden vastgesteld dan benodigd is?*

De monitoring van de uitvoering van de vorige bezuinigingsronde biedt leerzame inzichten. De monitoring stelt de raad in staat zijn controlerende rol in te vullen en zo nodig tot bijsturing over te gaan.

Afwegingsvraag voor de raad

- ➔ *Wil de raad eenzelfde monitoringssystematiek hanteren om de uitvoering van de vastgestelde bezuinigingen te volgen en zo nodig tot bijsturing te komen?*