

Hoe realiseren we de bezuinigingstaakstellingen?

Recent werden nog boeken geschreven over de vette jaren in de financiële verhouding.* De vette jaren waren overigens veeleer een kort intermezzo in de lange periode van budgettaire krapte van gemeenten. Gemeenten hebben dan ook de nodige ervaring met bezuinigingsoperaties. Iedere gemeente is uniek en daarom heeft een bezuinigingsoperatie haar eigen aanpak. In de gemeente Nieuwegein blijkt dat de techniek waarmee de bezuinigingen in de begroting worden verwerkt, een belangrijke factor is in het welslagen van de bezuinigingstaakstellingen.

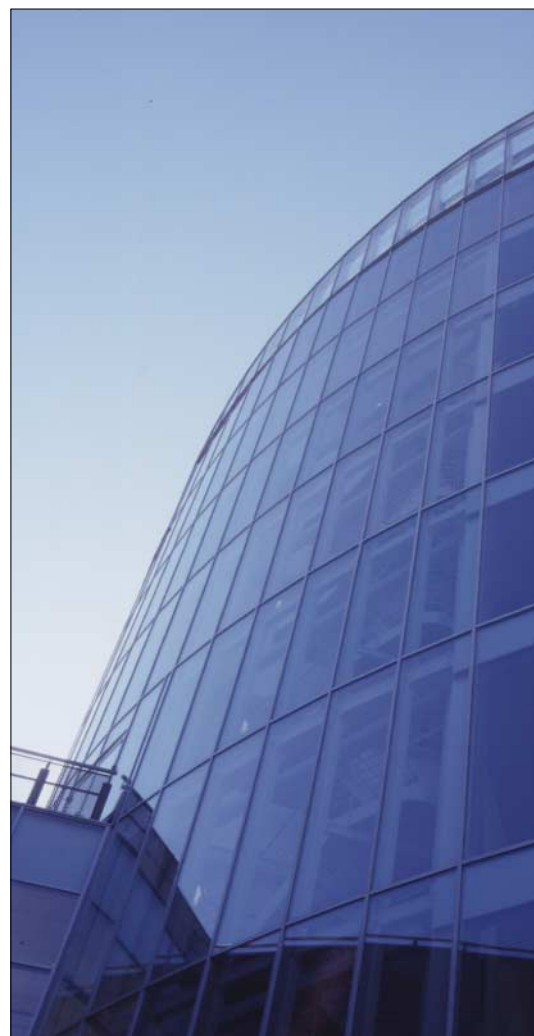
DRS. P.T. BEUMER CFM
Unitcoördinator Beleid, Planning & Control van de gemeente Nieuwegein

Het doel van bezuinigen kan aanzienlijk variëren. Als voorbeelden zijn te noemen: het verbeteren van de financiële positie van de gemeente, het wegwerken van (naderende) tekorten en het maken van ruimte voor noodzakelijke investeringen. Bezuinigen wordt in ieder geval niet voor de lol gedaan. Het zijn vaak intensieve, spannende trajecten waar grote delen van de organisatie bij worden betrokken. Bezuinigen kan op vele manieren, met elk voor- en nadelen: van kaasschaafmethode tot kerntakendiscussie, van onderuitputtingsanalyses tot uitbesteding. Bij elk van de methoden is voor de financiële afdelingen altijd de belangrijke vraag weggelegd: hoe moeten de moeizaam tot standgekomen afspraken in de begroting worden verwerkt. De afdeling Financiën van de gemeente Nieuwegein heeft dit in het verleden op twee manieren gedaan. Deze worden hieronder uiteengezet.

In het midden van de jaren '90 startte de gemeente Nieuwegein een bezuinigingsoperatie met als doel de meerjarenbegroting structureel sluitend te maken. Op basis van een voorafgaand onderzoek kreeg elke sector een efficiencytaakstelling opgelegd. Deze taakstelling diende door de directeur van de sector door middel van efficiency-onderzoeken te worden gerealiseerd. De taakstellingen werden door middel van stelposten in de begroting geraamd. Stelposten zijn nog niet daadwerkelijk per begrotingsfunctie ingevulde ramingen, in dit geval negatieve ramingen aan de uitgangszijde. Na uitvoering van de bedrijfseconomische onderzoeken per begrotingsonderwerp diende de stelpost ingevuld te worden via een begrotingswijziging. Dit betekende concreet dat op basis van het onderzoek werd bepaald hoe groot het te behalen doelmatigheidsvoordeel was en vervolgens

leidde dit tot een concrete neerwaartse bijstelling van budgetten.

In 2000 was opnieuw een ombuigingsoperatie noodzakelijk. Nieuwegein maakt namelijk een overgang van een groeigemeente naar een 'normale' gemeente door. De begrotingspositie is niet dramatisch, maar de gemeente heeft behoefte aan middelen om noodzakelijke investeringen in de stad te kunnen doen. Doordat veel investeringen in het verleden niet zijn geactiveerd en de reserves beklemd zijn door rente-inzet in de exploitatie, zit de gemeente financieel gezien 'vast'. Er dient te worden omgebogen: oud geld moet plaatsmaken voor geld ten behoeve van nieuwe investeringen. Naast een reële inzet van een deel van de reserves,



wordt in het kader van de bezuinigingsoperatie per begrotingspost nut en noodzaak afgewogen. De bezuinigingen dienen binnen een periode van vier jaar te worden gerealiseerd. In tegenstelling tot de bezuinigingsoperatie begin jaren '90, wordt afgesproken niet met stelposten te werken, maar de per sector afgesproken taakstellingen worden direct in de meerjarenbegroting verwerkt. Als een sector de taakstelling krijgt op een bepaalde afdeling in 2004 2,0 FTE te bezuinigen, wordt het salarisbudget in de meerjarenbegroting voor die afdeling met 2,0 FTE teruggebracht. Eind 2000 is na besluitvorming over de bezuinigingsoperatie en na goedkeuring van de begrotingswijziging waarin deze wordt verwerkt de bezuinigingsoperatie boekhoudkundig afgerond. Het geldt dat door het aframen van budgetten is vrijgemaakt, wordt wel op een stelpost gezet om zo per jaar over de aanwending te kunnen beslissen (een vrij gebruikelijke 'nieuw beleid'-procedure).

Hoe de bezuinigingsoperatie in technische zin in de begroting werden verwerkt, blijkt een belangrijke factor voor het succes of falen van de operatie. De ene methode, met stelposten, is daarbij niet per se slechter dan de andere, zonder stelposten. In de ene situatie is de ene methode echter wel effectiever dan de andere. Die situatie wordt

	Stelposten	Geen stelposten
<i>Voordelen</i>	Snelle verwerking bezuinigingen mogelijk	Nauwkeurig, geen vervuiling begroting
<i>Nadelen</i>	Langdurig administratief, proces, waardoor zaken vooruitgeschoven worden, vervuiling begroting	Intensief begintraject, sterk budgetcontrol nodig

bepaald door de fase van ontwikkeling van het budgetbeheer en de afweging tussen snelheid en nauwkeurigheid.

In een situatie van een goed ontwikkeld budgetbeheer verdient de situatie zonder stelposten de voorkeur. Met een goed ontwikkeld budgetbeheer wordt hier bedoeld de commitment om de afgesproken producten binnen het budget van de sector te realiseren. Een belangrijk pluspunt van de verwerking zonder stelposten is dat de begroting niet wordt vervuild. Stelposten zijn immers feitelijk niet gealloceerde (negatieve) budgetten. Daarnaast is het budget ook echt 'weg': de bezuiniging is boekhoudkundig reeds gerealiseerd. Het bezuinigen is daarom een kwestie van 'moeten' geworden. Door het terugbrengen van een concreet budget is ook duidelijk waar de bezuiniging gerealiseerd moeten worden. Bezuinigingen verwerken zonder stelposten vraagt echter wel een strikte vorm van control omdat de bezuinigingen als zodanig niet snel meer in de begroting te herkennen zijn. Daardoor kan de aandacht voor de te realiseren bezuiniging verslappen en zijn budgetoverschrijdingen snel aan de orde. Hoewel ze wel ingeboekt zijn, is de realisatie immers nog geen feit. Het nadeel van de verwerking zonder stelposten is dat het begin van het bezuinigingsproces gedetailleerd en dus intensief is omdat de bezuinigingen per begrotingspost moeten worden geëxpliciteerd. Deze detailaanpak vraagt veel ambtelijke capaciteit en verhoogt de politiek-bestuurlijke aandacht omdat de bezuinigingen zeer concreet worden. Het bezuinigingstraject wordt hierdoor langer. Aan de andere kant is de nauwkeurigheid en de concrete bestuurlijke besluitvorming natuurlijk een voordeel.

Indien de terreinen waarop de bezuinigingen gerealiseerd moeten worden duidelijk zijn, maar het 'hoe' nog niet exact is bepaald, kan de bezuiniging snel door stelposten worden ingeboekt. Daarnaast kunnen de

capaciteit van de organisatie en de politieke capaciteit op enig moment ontbreken om al zeer concreet bezuinigingen in te boeken. Door stelposten te gebruiken, is het effect van de bezuinigingen dan al wel in de begroting zichtbaar en is duidelijk via één uitdraai uit het financiële systeem waar de bezuinigingen gerealiseerd moeten worden. Het hanteren van stelposten kan echter ook een zwakgebod inhouden, men weet nog niet exact waar of hoe men de bezuiniging wil realiseren. Dat is meestal geen goed teken. Het nadeel van stelposten is voorts dat ze gedurende een jaar ingevuld moeten worden; dat vereist daarom ook nog een belangrijke hoeveelheid administratieve werkzaamheden en overig capaciteitsbeslag vanwege het feit dat dit meestal via een bestuurlijk traject verloopt. Het intensieve voortraject om een begroting vast te stellen of te wijzigen zonder stelposten, komt er bij een begroting met stelposten nog achteraan.

In vorenstaande tabel wordt het voorgaande samengevat.

Tot slot van dit artikel nog een relativering. Welke techniek ook wordt gehanteerd, ervaringen uit beide operaties zijn dat het van belang is bij elke bezuinigingsmethode de pijn zo snel mogelijk te nemen. Forse frictie-uitgaven in het begin kunnen beter voor lief worden genomen. Moeilijker te realiseren bezuinigingen worden vaak vooruitgeschoven en hoe langer men de tijd krijgt een bezuiniging in te vullen, des te lager de kans dat deze ook daadwerkelijk wordt ingevuld. Na verloop van jaren verslapt de druk en de aandacht. De techniek van het verwerken in de begroting is daarom belangrijk, maar de wil om de gekozen bezuinigingen ook uit te voeren, is van groter belang.

Noot

* C.A. de Kam, 'Potten of verteren?' *Financiële trekkingen tussen bestuurslagen in vette jaren, 2001.*

