



Tijd voor keuzes

Commissie 'Tijd voor keuzes'

Opgesteld in opdracht van de gemeenteraad van Sittard-Geleen, 10 maart 2006

INHOUD

| | Pagina |
|---|--------|
| Inleiding | 02 |
| 1. Samenvatting aanbevelingen | 05 |
| 2. Probleemstelling: waar gaat het nu om? | 07 |
| 3. Huidige begroting | 11 |
| 4. Stedelijke projecten | 16 |
| 5. Stapeling van beleid | 20 |
| 6. Besluitvormingscultuur | 23 |

Inleiding

De afgelopen jaren is er veel over geld gepraat in Sittard-Geleen. Financiële perikelen plagen de gemeente al vanaf het ontstaan. Dus vanaf het moment van fusie tussen Sittard, Geleen en Born in 2001. Ondanks forse bezuinigingen zijn er nog steeds problemen. Na de begrotingsbehandeling heeft de Raad december 2005 besloten een onderzoekscommissie in te stellen. Stevent de gemeente af op een debacle?

De Raad heeft de onderzoekscommissie 'Tijd voor keuzes' gevraagd advies te geven over de wijze waarop zij tot een structureel sluitend financieel perspectief kan komen. 'Out of the box' en weg van de gebaande paden, geeft de commissie een oordeel over de financiële situatie. Dat doet zij met een duidelijke focus op besturen. Wat leren we van de huidige situatie? En minstens zo belangrijk: wat kan worden gedaan om tot een gezond financieel perspectief voor Sittard-Geleen te komen?

Volgens de commissie zijn er voldoende ombuigingsmogelijkheden. Voorwaarde is wél, dat de gemeente bereid is keuzes te maken. Keuzes die kunnen ingrijpen in het tot nu toe gevoerde beleid. Ombuigen betekent kiezen. En kiezen betekent ook *stoppen* met zaken die naar opvatting van sommigen niet kunnen. De komende periode zal niet makkelijk zijn. Immers: kiezen doet altijd wel iemand pijn. Het is niet alleen een duidelijke opgave deze keuzes te (durven) maken, maar deze democratisch vastgestelde keuzes óók als Raad uit te dragen.

Sittard-Geleen krijgt de komende tijd te maken met krimp in bevolking en ontwikkelingen in de grotere (industriële) bedrijvigheid. Dit soort trends hebben onontkoombare gevolgen voor de eisen aan de bedrijvigheid en het voorzieningenniveau in de nabije toekomst. Niet alleen naar aantallen. Ook naar de aard van demografische ontwikkelingen.

Naar het oordeel van de commissie is die toekomst van Sittard-Geleen voor een groot deel niet rechtstreeks beïnvloedbaar door de gemeente. Dit hoeft echter geen somber beeld te geven over de (toekomstige) rol van de gemeente. Óók in een krimpende regio kan een gemeente een goede rol spelen en bijdragen aan ontwikkelingen in samenleving en welzijn van burgers.

In de korte tijd die voor uitvoering van het onderzoek beschikbaar was, zijn door de commissie, na bestudering van beschikbaar en nieuw materiaal, waarnemingen gedaan en aanbevelingen geformuleerd. Een ambtelijke werkgroep heeft de commissie in dit traject bijgestaan. Tevens is gebruik gemaakt van adviezen van externe adviseurs, te weten de heer drs. I.W.L.A. Caminada en de heer ir. R. Sprecher, en van de gemeentelijke organisatie, de heer J.J. Mommers als verantwoordelijk projectleider. Het resultaat van deze inspanningen is dit onderzoeksrapport.

Kiezen voor een gezonde (financiële) toekomst is niet het werk van de commissie. Het is een taak van de Raad. De commissie reikt met dit rapport mogelijkheden aan die kunnen helpen bij dat proces. Wij wensen de Raad veel wijsheid en succes toe bij het maken van de juiste keuzen.

De leden van de commissie 'Tijd voor keuzes'

mevrouw A.G.M. van de Vondervoort, mevrouw mr. M.E.J. Goldsmits, de heer prof. dr. A.F.A. Korsten, de heer drs. P.G.J.M. Jussen RA, de heer P.H.M.M. Geenen

Sittard-Geleen, 10 maart 2006

1 Samenvatting aanbevelingen

Vanuit het verrichte onderzoekswerk komt de commissie 'Tijd voor keuzes' tot de volgende aanbevelingen, die een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van sluitend financieel perspectief voor Sittard-Geleen. Na behandeling van de probleemstelling (hoofdstuk 2), komen de aanbevelingen in hoofdstuk 3 t/m 6 in de context aan bod zoals ze in de commissie aan de orde zijn geweest.

1. *Wend mogelijkheden (OZB, leges, parkeertarieven) aan om de inkomsten van de gemeente te vergroten.*
2. *Zoek een verdere oplossing aan de uitgavenkant. Dit vanuit de leidende gedachte: 'Zet de tering naar de nering.' De commissie ontraadt nadrukkelijk om opbrengsten te genereren door het eenmalig te gelde maken van 'tafelzilver', dat wil zeggen van grond, vastgoed en aandelen.*
3. *Ontwikkel instrumenten voor sturing, beheersing, verantwoording en controle door. Dit geldt voor alle niveaus van de gemeente. Dus voor Raad, College en ambtelijke organisatie. De belangrijkste thema's ten aanzien van dit punt: inrichting programmabegroting, risicomangement, budgetdiscipline en aansturing en controle op projecten (met het oog op complexe verantwoording en afrekening subsidies).*
4. *Doorbreek de cultuur 'Sittard-Geleen compenseert wat het rijk oplegt'. Minder geld betekent simpelweg: krimpen van beleid!*
5. *Heroverweeg de professionalisering van de brandweezorg voor Sittard-Geleen vanuit de mogelijkheden die de huidige begroting biedt.*
6. *Laat de Raad vraagpunten formuleren, die zij nadrukkelijk wil betrekken bij het komende IFLO-onderzoek, zodat beter zicht ontstaat op de uitgavenkant van Sittard-Geleen in vergelijking met die van andere gemeenten.*
7. *Ga nu niet over tot evaluatie van de Stadsvisie, maar gebruik wel een tweetal strategische invalshoeken bij het keuzeprocess. De volgende strategische invalshoeken kunnen gelden als sturend perspectief. Zij komen bovendien tegemoet aan een meer eigentijdse rolinvulling door de gemeente:*
 - *participerende burger in plaats van consumerende burger;*
 - *concentreren van stedelijke functies.*
8. *Introduceer een norm voor de plankosten van ontwikkelingstrajecten in grote projecten.*

9. *Breng kosten en investeringen van geplande en lopende grote stedelijke projecten zuiverder in beeld. Het gaat daarbij om het denken en samenspel (tussen Raad, College en ambtelijke organisatie) in een duidelijk begin en einde van activiteiten. Verder is het sturen met vastgestelde budgetten op deze projecten van groot belang.*
10. *Heroverweeg nu nog beïnvloedbare grote(re) projecten en / of faseer deze vanuit een sturend perspectief. Een nieuwe opdrachtformulering kan eveneens substantieel bijdragen aan het verbeteren van het perspectief (bijvoorbeeld minder bemoeienis van gemeente, meer overlaten aan de markt).*
11. *Realiseer stedelijke voorzieningen 'slechts' eenmaal. Als alternatief op één stadshart kan het consequent hanteren van eigen uitgangspunten gelden, zoals geformuleerd in de Stadsvisie. (Sittard – centrumfunctie, Geleen – dienstverlening)*
12. *Zie 'Werk' als belangrijkste thema. Dus: reïntegratie vóór uitkering! In het beter benutten van het werkdeel van de WWB liggen mogelijkheden om op termijn een ombuiging te realiseren van circa € 2 miljoen.*
13. *Kom tot een kostendekkende dienstverlening. Via versoberen en centraliseren van de fysieke dienstverlening zijn er, naast legesverhoging met ca € 0,5 miljoen, mogelijkheden tot kostenreductie met circa € 1,5 miljoen.*
14. *Breng het voorzieningenniveau terug tot een gemiddeld niveau in vergelijking met andere gemeenten. Het op termijn realiseren van een ombuiging van circa € 2,5 miljoen door bundeling van voorzieningen, minder locaties en lager voorzieningenniveau is realistisch. Verder kan worden gekeken naar de hoogte van subsidies voor muziekonderwijs, sport en cultuur. Ook dat gebeurt dan in vergelijking met referentiegemeenten.*
15. *Beantwoord bij besluiten over belangrijke beleidsvoornemens en grote projecten altijd de vraag vanuit welke rolopvatting de gemeente erbij betrokken is. Expliciteer deze opvatting en handel er consequent naar.*
16. *Hanteer een aantal spelregels dat zorgvuldigheid bevordert rondom financiën. Deze spelregels gelden voor Raad, College en ambtelijke organisatie.*
17. *Geef Burgemeester en Secretaris in de komende periode als aandachtspunt 'het bestuurlijk en ambtelijk bewaken van voorbereiding en besluitvorming op financiën' mee.*

2 Probleemstelling: waar gaat het nu om?

Het financieel tekort in de meerjarenbegroting van Sittard-Geleen loopt op tot € 11 miljoen in 2009.¹ De commissie meent, dat het beoordelen van de financiële situatie zich niet kan beperken tot deze € 11 miljoen. Hiermee zou de financiële problematiek zwaar worden onderschat.

Over de opgave voor Sittard-Geleen

Bij ongewijzigd beleid en handelen door de gemeente kan dit begrotingstekort van circa € 11 miljoen de komende jaren verder oplopen. Denk in dit verband aan besluitvorming bij stedelijke projecten of ontwikkelingen waarbij het eigen middelenkader van de gemeente niet of onvoldoende sturend is. Voorbeelden zijn stedelijke projecten zoals de ontwikkeling Dobbelsteen en de hogere kosten voor de WMO bij uitblijven van beleidskeuzes binnen het beschikbare budget. 'Verkeerde' keuzes kunnen leiden tot een begrotingstekort tot wel € 20 miljoen. Zet dit bedrag af tegen het totaal (circa € 200 miljoen) en de opgave voor Sittard-Geleen is zichtbaar.

De gemeente staat onder preventief toezicht van Provincie Limburg met name vanwege het ontbreken van een sluitende meerjarenbegroting, het ontbreken van beheersplannen en een te beperkte algemene reserve. De afgelopen jaren zijn ook beperkingen opgenomen in de accountantsverklaring van de jaarrekening. De redenen hiervoor liggen onder meer in het ontbreken van beheersplannen voor onderbouwing van onderhoudsvoorzieningen. De commissie acht de kans groot, dat zónder het oppakken van de eigen mogelijkheden rondom de gemeentelijke financiën, wordt aangekoerst op een steeds krachtiger ingrijpen van de provincie, en daarmee dus op het verliezen van de eigen regie.

Eerdere bezuinigingen en huidige situatie

Sinds 2002 zijn bezuinigingen doorgevoerd. Die zullen (tot 2007) een effect opleveren tot een omvang van € 16 miljoen. Er is hierbij ook aanzienlijk bezuinigd op de omvang van de ambtelijke organisatie. Deze is momenteel beneden het niveau van vergelijkbare gemeenten. Dit wordt bevestigd door de

¹ In dit saldo is rekening gehouden met:

- de bij het opstellen van de programmabegroting bekende autonome ontwikkelingen;
- het groeimodel voor beheer en vervanging;
- tekorten in uitvoering van nieuw beleid (t/m 2009 is de bestaande beleidslijn voor budgettaire ruimte voor nieuw beleid doorgetrokken) inclusief binnenstedelijke grondexploitatie;
- de structurele doorwerking van een aantal dekkingsmaatregelen uit 2006.

In dit saldo is geen rekening gehouden met budgettaire ruimte voor structurele risicoposten.

uitgevoerde HRM-scan op basis van onder andere IPG en IFLO. Hoewel ambtelijke inzet duidelijk als een invloedbare kostenfactor kan worden gezien, ontraadt de commissie een verdergaand bezuinigen op de ambtelijke inzet, zonder beperking van taken.

De afgelopen jaren is sprake geweest van onderuitputting ten opzichte van de begroting, omdat gestelde ambities niet (geheel) werden gerealiseerd. Hoewel dit een illustratie is van onvoldoende planning & control, had dit als financieel voordeel dat deze 'marge' kon worden ingezet. Dit is de voorbije jaren ook gebeurd. Niet alleen voor het oplossen van tegenvallers. Ook voor aanvullende wensen. Een voorbeeld daarvan is de steun voor vestiging van nieuwe bedrijven. Niet begroot, maar wel gerealiseerd is op dit punt voor gemiddeld circa € 1,5 miljoen per jaar geïnvesteerd. Doorzetten van dergelijke handelswijze belast de meerjarenbegroting dus extra met circa € 1,5 miljoen structureel. Door tijdige bijsturing / bijstelling is eerder genoemde 'speelruimte' nu verdwenen. Ombuigingen door structurele beleidsinperkingen hebben echter nog nauwelijks plaatsgevonden. Ook de begroting 2006 is 'sluitend' gemaakt door voornamelijk incidentele oplossingen (circa € 7 miljoen).

Uit analyse van de programmabegroting blijkt, dat gemaakte keuzen in het verleden (nog voor de fusie) hun impact hebben op de begroting. Bovendien heeft vervolgens verdere stapeling van beleid plaatsgevonden zonder beëindiging van eerdere beleidsprioriteiten. Met als gevolg: uitstijging boven het niveau van vergelijkbare gemeenten. Het principe 'oud voor nieuw' wordt niet toegepast in Sittard-Geleen. Een voorbeeld is de kostenstijging zoals voorzien (ad € 2 miljoen) voor professionalisering van de brandweezorg. Niet alleen wordt hier tegenover geen beleid geschrappt, maar ten aanzien van deze 'noodzaak' is de commissie onvoldoende duidelijk, hoe dit kan, terwijl het huidige kostenniveau al boven het niveau van referentiegemeenten ligt.

Wijzigingen in wet- en regelgeving (van verslaggevingvoorschriften, WWB en ontwikkelingen in het gemeentefonds) zijn verder debet aan het ontstaan van het tekort. Echter: beslist risicovoller is het, dat Rijksbezuinigingen niet consequent worden doorvertaald naar de burger. De gemeente plust als het ware bij op Rijksbeleid. Een voorbeeld in dit verband is de bijzondere bijstand. Ook in de nabije toekomst staat (en dat zal zich in de toekomst altijd blijven herhalen) de financiële huishouding bloot aan wetsvoorstellen die dwingen tot bijstelling van beleid zoals bijvoorbeeld de WMO. Zonder stringente beleidskeuzes zal het tekort verder groeien met circa € 3 miljoen.

Het werkdeel van de WWB blijft voor miljoenen per jaar onbenut. Op het uitkeringendeel komt Sittard-Geleen tekort. Natuurlijk kan dan gekeken worden naar Den Haag, dat te weinig geld geeft om de uitkeringen te betalen, maar daarop heeft de gemeente nu eenmaal nauwelijks invloed. De gemeente gebruikt niet de besparingskansen (circa € 2,5 miljoen) die wél vanuit de eigen positie mogelijk zijn door een meer pro-actieve, prestatiegerichte aanpak, door het maximaal inzetten van het werkdeel voor het creëren van nieuwe banen. Jaarlijks blijven beschikbare miljoenen van het werkdeel onbenut.

Ook in de Stadsvisie wordt niet gestimuleerd om beleid weer te beëindigen. Sterker nog, de formulering in de Stadsvisie is ruim en nauwelijks onderscheidend. 'Alles' lijkt te passen, waardoor stapeling van beleid niet alleen wordt gefaciliteerd maar zelfs gestimuleerd. De commissie ziet ook uit kostenoogpunt 'slechts' mogelijkheden voor ontwikkeling van stedelijke functies op één plek. Hoewel er ook binnen de commissie veel waardering is voor de sterk verbindende waarde van de Stadsvisie, plaats de commissie wel vraagtekens bij bepaalde gedane aannames. Bedoeld wordt hier met name de spanning tussen de investeringsambitie en de feitelijkheid van een krimpende regio.

Een ander voorbeeld is de instandhouding van gemeenschapsvoorzieningen (sport en cultuur) op buurt- en wijkniveau. Voorstellen tot afbouw stuiten ongetwijfeld op grote weerstand. Echter: op basis van vergelijking met referentiegemeenten draagt de instandhouding van ál deze voorzieningen ten laste van de gemeente bovenmatig bij aan het gemeentelijke tekort.

De commissie constateert, dat de financiële problematiek op dit moment in omvang en ernst wordt onderkend en erkend, maar dat daar nog niet naar wordt gehandeld. Voorbeelden zijn er genoeg en komen ook op de volgende pagina's van dit onderzoeksrapport nog verder aan de orde. Het ontbreken van handelen naar dit besef (bij Raad, College en ambtelijke organisatie) baart de commissie nog de grootste zorgen. Het is hoog tijd om kritisch naar het eigen beleid te kijken en om de 'tering naar de nering' te zetten. Een voorbeeld is de eenmalige goedkeuring van Provincie Limburg met betrekking tot de OZB, de zogeheten dispensatie. Dit levert ruim € 4 miljoen op, waaraan voorwaardelijk is verbonden, dat deze ruimte wordt benut om de algemene reserves op peil te brengen. Hoewel dit, zelfs met volledige storting niet het geval zou zijn geweest, is door de Raad € 1 miljoen aangewend voor nieuwe wensen.

Hoe kijken naar de toekomst?

Zoals uit bovenstaande waarnemingen blijkt, is het financiële probleem van Sittard-Geleen niet op te lossen vanuit het aanwijzen van één oorzaak. Uiteenlopende factoren, elk op zichzelf staand en in onderlinge samenhang, hebben bijgedragen aan het ontstaan van de huidige problematiek.

Een samenloop van een steeds terugkerend overschot op de jaarrekening, een overambitieuze Stadsvisie zonder aanknopingspunten voor beleidsbeëindiging, zonder wezenlijke prioriteitsstelling, een veelheid aan financiële variabelen, et cetera... Dit alles heeft de Raad, het College en de ambtelijke organisatie de mogelijkheid ontnomen om het probleem qua aard en omvang bij te sturen. De oorzaken van het financiële probleem zijn samengevat in vier clusters onder te brengen, namelijk:

- huidige begroting;
- stedelijke projecten;

- stapeling van beleid;
- besluitvormingscultuur.

In de volgende hoofdstukken van dit rapport werkt de commissie een aantal signaleringen clustergewijs verder uit. De waarnemingen zijn voorzien van concrete adviezen en aanbevelingen.

3 Huidige begroting

Een begrotingstekort is in de kern terug te voeren tot het probleem van meer uitgeven dan ontvangen.

Inkomsten

Voor gemeenten is de mogelijkheid om inkomsten te vergroten relatief beperkt. Het gaat in hoofdzaak om twee inkomstenbronnen. Enerzijds zijn er de tarieven die de gemeente in rekening brengt voor verschillende activiteiten zoals het verstrekken van paspoorten. Anderzijds is er de OZB, de directe belastingheffing, die uitgerekend met ingang van dit jaar is gehalveerd. Ook voor Sittard-Geleen geldt, dat het vergroten van inkomsten slechts beperkt mogelijk is.

Mogelijkheden die de commissie ziet:

- Verhogen van OZB, zoals voor 2006 verkregen na dispensatie van de provincie, meerjarig regelen levert per jaar circa € 4,3 miljoen op. Als in 2007 de algemene reserve op peil komt, kan de jaarlijkse storting ad € 1,5 miljoen anders worden ingezet. De opbrengst komt hiermee op circa € 5,8 miljoen. Let wel: Sittard-Geleen blijft bij zo'n keuze qua lastendruk onder het gemiddelde!
- Verhogen van leges voor dienstverlening richting burgers en voor parkeergelden kunnen circa € 0,75 miljoen per jaar aan extra inkomsten opleveren.

Een andere mogelijkheid om aan de inkomstenkant ruimte te scheppen, zou kunnen bestaan uit additionele geldstromen, bijvoorbeeld in het kader van het GSB of EU-subsidies. Wanneer deze stromen echter betekenen dat er (vervolgens) méér beleid wordt gemaakt, waarvoor ook nog eens gemeentelijke co-financiering nodig is, vragen extra inkomsten dus alleen maar méér geld.

In het kader van haar onderzoeksopdracht heeft de commissie zich verder niet gericht op mogelijkheden, die ontstaan door vergaande samenwerking met derden, zoals bijvoorbeeld binnen de regio of Tripool. Hiermee kan de indruk ontstaan, dat Sittard-Geleen door de commissie wordt gezien als een eiland. Dat is echter zeker niet het geval. De mogelijk financieel gunstige effecten, die samenwerking met derden zal opleveren, zijn echter een zaak van lange adem. Hiermee spreekt de commissie geen negatief oordeel uit over deze samenwerkingsmogelijkheden, maar stelt zij duidelijk, dat daarvan op kortere termijn geen financieel voordeel mag worden verwacht.

Aanbeveling 1

Wend mogelijkheden (OZB, leges, parkeertarieven) aan om de inkomsten van de gemeente te vergroten.

Uitgaven

De commissie constateert, dat er sprake is van een soort automatisme om Rijk en Provincie Limburg aan te spreken op de tekorten van de gemeente. Vooral in gevallen van decentralisatie van rijksbeleid definieert de gemeente zich al snel als een zogenaamde 'nadeelgemeente'. Er is eerder een neiging het Rijk te verwijten, dat het te weinig geld meegeeft dan om de 'tering naar de nering te zetten'. Deze manier van kijken naar de in omvang grootste gemeentelijke inkomstenbron, namelijk de uitkering via het Gemeentefonds, als zou deze uitkering beïnvloedbaar zijn, levert naar het oordeel van de commissie geen structurele oplossing op voor gesignaleerde problemen.

De begrotingsproblematiek doet zich voor sinds de fusie van de voormalige gemeenten Sittard, Geleen en Born. De commissie ontkomt niet aan de indruk, dat na de fusie geen duidelijke keuze is gemaakt voor een richting waarin de fusiegemeente zich zou moeten ontwikkelen. De Stadsvisie heeft daarbij niet erg geholpen. In feite is op verschillende terreinen het beleid voortgezet, dat al bestond in de drie vroegere gemeenten. Daar bovenop is een beleid gekomen voor het maken van één stad via een aantal grote en kostbare projecten. Stapeling van beleid dus.

De problematiek is in de eerste jaren van de nieuwe gemeente minder opgemerkt, of kon nog deels worden opgevangen door het verschijnsel van onderuitputting op kapitaallasten, waardoor de rekeningresultaten meevielen en per saldo positief waren.

Via realisatie van eerder door de Raad vastgestelde bezuinigingsoperaties (met een overwegend kaasschaafkarakter) is inmiddels alle ruimte in de rekening ten opzichte van de begroting 'opgesoupeerd'. Dit geldt ook voor de algemene reserve van de gemeente, die, zoals hiervoor al gesignaleerd, tot een onaanvaardbaar niveau is gedaald.

De commissie ziet dat ook de overige reserves, in de vorm van grond, vastgoed en aandelen, geen soelaas kunnen bieden om dit structureel probleem op te lossen.

Aanbeveling 2

Zoek een verdere oplossing aan de uitgavenkant. Dit vanuit de leidende gedachte: 'Zet de tering naar de nering.' De commissie ontraadt nadrukkelijk om opbrengsten te genereren door het eenmalig te gelde maken van 'tafelzilver', dat wil zeggen van grond, vastgoed en aandelen.

Verkoop van 'tafelzilver' is tegen het provinciaal beleid, heeft een eenmalig karakter en is naar de overtuiging van de commissie slechts zeer beperkt mogelijk. Bovendien wordt rondom (Essent) aandelen nog opgemerkt, dat de markt nog te onduidelijk is, om een ander beleid te kunnen adviseren. Ook vanwege de huidige structurele opbrengst uit aandelen.

Een factor die technisch van aard lijkt, maar die behoorlijk kan meehelpen of frustreren is het nog onvoldoende ontwikkelde financiële instrumentarium, dat het bestuur ten dienste staat. Heel duidelijk is dat het geval bij het instrument van de begroting. Hoewel de begroting 2006 is opgezet als programmabegroting laat de inzichtelijkheid nog te wensen over. Er is ongetwijfeld sprake van een overgangssituatie, maar momenteel is het voor vrijwel iedereen (en dus ook voor de Raad) onmogelijk een helder beeld van de begroting te krijgen. Laat staan er gericht op te kunnen sturen.

Ook bij een aantal andere financiële beheersingsmiddelen plaatst de commissie vraagtekens. Het betreft in algemene termen: ontbreken van een adequaat systeem van risicomanagement, verbeteren van projectcalculatie (inclusief exploitatielasten) voorafgaand aan de investeringsbeslissing en de projectbeheersing van majeure projecten, die vaak met veel subsidiegeld worden gefinancierd. Ook toerekening van kosten aan projecten en ontbreken van beheersplannen voor openbare ruimte en beheer speelt hier mee. Een lange termijnplan voor het voorzieningenniveau in relatie tot de demografische ontwikkeling en de mogelijkheden van de begroting ontbreekt.

De commissie baseert deze conclusies op de toelichting door de toezichthouder, rapportages van de accountant en het uitvoerig bevragen van de ambtelijke werkgroep. Noodzakelijke sturingsmogelijkheden ('knoppenkast') zijn onvoldoende bekend / beschikbaar.

Aanbeveling 3

Ontwikkel instrumenten voor sturing, beheersing, verantwoording en controle verder door. Dit geldt voor alle niveaus van de gemeente. Dus voor Raad, College en ambtelijke organisatie. Belangrijkste thema's ten aanzien van dit punt: inrichting programmabegroting, risicomanagement, budgetdiscipline en aansturing en controle op projecten (met het oog op complexe verantwoording en afrekening subsidies).

In de begroting ontbreekt het meerjarige karakter in de zin van programmaliijnen, die gedurende een beperkte tijd leiden tot een intensivering, maar daarna ook weer vervallen om zo ruimte te scheppen voor nieuw beleid. Eenmaal ingezet nieuw beleid blijft in Sittard-Geleen bestaan, vrijval van middelen vindt niet plaats, zodat het begrotingsperspectief steeds zwaarder wordt belast. Er is sprake van stapeling van beleid in plaats van het als vanzelfsprekend opnemen van een einddatum bij het bepalen of bijstellen van (nieuw) beleid, het principe van horizonbeleid.²

² Zie verder hoofdstuk 5

Het valt de commissie op, dat de afgelopen jaren wetswijzigingen en andere maatregelen van rijkszijde, die leiden tot lastenverzwaring of vermindering van rijksbijdragen door de gemeente zijn 'gecorrigeerd'. In enkele gevallen zijn de gevolgen van het rijksbeleid niet of niet geheel doorgegeven aan de burger. Dit is voor de financiële positie zeer risicovol, omdat deze ontwikkelingen de komende jaren blijven doorzetten. Denk bijvoorbeeld aan invoering van de WMO. Geen gemeente is, los van de moeilijke financiële positie van Sittard-Geleen, in de positie dit te kunnen doen. Het gaat om substantiële bedragen. (Bijstandsverlening circa € 3,9 miljoen, museum circa € 0,4 miljoen, onderwijsbegeleiding circa € 0,3 miljoen).

Aanbeveling 4

Doorbreek de cultuur 'Sittard-Geleen compenseert wat het rijk oplegt'. Minder geld betekent simpelweg: krimpen van beleid!

De ambtelijke organisatie is gehuisvest in veel verschillende gebouwen. De commissie ziet mogelijkheden de efficiency te verbeteren door centraliseren. De kosten van passende huisvesting zijn echter significant hoger dan de huidige kosten door de veelal afgeschreven minder courante huidige locaties. Direct daaraan gekoppelde efficiencywinsten kunnen worden ingezet voor de financiering van de hoger huisvestingslasten van nieuwe centrale huisvesting.

Voorzien is een begrotingstoename van € 2 miljoen voor 'het op peil brengen' van het niveau van de Brandweezorg. Uit benchmark-gegevens blijkt, dat de kosten van Brandweezorg in Sittard-Geleen al duidelijk boven het gemiddelde van referentiegemeenten ligt. Ondanks rapporten van experts verdient het verhogen van het budget voor de brandweer met € 2 miljoen in deze moeilijke omstandigheden heroverweging. Naast regionale samenwerking moet intensieve samenwerking met de in de gemeente aanwezige bedrijfsbrandweerkorpsen worden onderzocht.

Aanbeveling 5

Heroverweeg de professionalisering van de brandweezorg voor Sittard-Geleen vanuit de mogelijkheden die de huidige begroting biedt.

In samenwerking met Provincie Limburg wordt de komende periode door de ambtelijke organisatie uitgebreid financieel onderzoek gedaan. De mogelijkheid bestaat specifieke aandachtspunten mee te geven in het onderzoek. Een voorbeeld is de kosten op het gebied van onderhoud groen en openbare ruimte. Ten aanzien van besparing op onderhoud van groen en openbare ruimte wordt geadviseerd het thema desinvestering goed te betrekken in de beoordeling. De commissie adviseert hiertoe nadrukkelijk onderscheid te maken in zogenaamd 'groen en grijs'.

De commissie is bovendien van mening, dat versobering van het inrichting- en hiermee samenhangend onderhoudsniveau niet ter zijde kan worden gelegd als bijdrage aan vermindering van de financiële problematiek.

Aanbeveling 6

Laat de Raad vraagpunten formuleren, die zij nadrukkelijk wil betrekken bij het komende IFLO-onderzoek, zodat beter zicht ontstaat op de uitgavenkant van Sittard-Geleen in vergelijking met die van andere gemeenten.

4 Stedelijke projecten

In de Stadsvisie heeft de commissie geen sturend kader kunnen ontdekken. 'Alles' past.

De visie heeft zeker een belangrijke bijdrage geleverd aan het draagvlak voor vorming van de gemeente Sittard-Geleen. Vanuit een dergelijk perspectief valt het ook te verklaren, dat de Stadsvisie meer het karakter heeft van een optelsom van wensen uit de drie voormalige gemeenten, waaraan bovendien nog ideeën zijn toegevoegd om via een groot aantal stedelijke projecten de ontwikkeling van één stad te bevorderen.

De commissie stelt een aantal (impliciete) aannames uit de Stadsvisie aan de orde:

Beïnvloeding van de demografische ontwikkeling en specifiek het aantrekken van jeugd ter compensatie van vergrijzing is bijzonder beperkt in een krimpende gemeente (in een krimpende regio).

Continuering en uitbouw van grote industriële bedrijven, met name de chemische industrie, logistiek en automotive is op langere termijn twijfelachtig. De mogelijkheid van een gemeente om werkgelegenheid aan te trekken is beperkt. Het ombuigen van het voorziene krimp- naar een groeiscenario acht de commissie beslist niet realistisch.

De nieuwe Stadsvisie zou meer een Stad- en dorpensie moeten zijn. Sittard-Geleen is niet één stad. Behelst vorming van de gemeente Sittard-Geleen vorming van een nieuwe stad? Sittard-Geleen ervaart het dilemma dat er wel of geen sprake kan zijn van één stadshart. De hiërarchie van kernen wordt echter ook feitelijk ingegeven, bijvoorbeeld door distributieplanologische overwegingen. De commissie vraagt zich dan ook af, of er zo bezien, feitelijk wel sprake is van een dilemma.

De Stadsvisie nu evalueren en herschrijven voert ver, maar aan de andere kant zijn alleen al vanwege de financiële nood, scherpere beleidskeuzes noodzakelijk. De commissie beveelt aan om op een andere manier, namelijk vanuit een ander perspectief naar de stad en haar burgers, maar ook naar haar eigen rol, te kijken. Hiermee wordt de Stadsvisie nu niet geëvalueerd en herschreven, maar kan wél al een méér onderscheidend perspectief worden gehanteerd. De commissie heeft evaluatie van de Stadsvisie toch overwogen. Dit komt momenteel echter niet tegemoet aan de urgentie, waarmee de financiële situatie moet worden aangepakt. Het perspectief is afgeleid van de Stadsvisie en dient vooral te helpen bij keuzes, die ook substantieel effect hebben en door de gemeente werkelijk beïnvloedbaar zijn.

Aanbeveling 7

Ga nu niet over tot evaluatie van de Stadsvisie, maar gebruik wel een tweetal strategische invalshoeken bij het keuzeprocés. De volgende strategische invalshoeken kunnen gelden als sturend perspectief. Zij komen bovendien tegemoet aan een meer eigentijdse rolinvulling door de gemeente: participerende burger in plaats van consumerende burger; concentreren van stedelijke functies.

De commissie treedt met deze strategische invalshoeken niet in de rol van de politiek om de keuzes te maken. College en Raad komen zélf tot een realistisch uitvoeringsprogramma voor de komende vier jaar. De commissie heeft zich ervan overtuigd, dat de ambtelijke organisatie voldoende beleidskeuzes kan aanbieden, die kunnen leiden tot een sluitende begroting.³

Ten aanzien van de verwachtingen over de realiseerbaarheid wijst de commissie op het belang van een realistische tijdschatting en substantiële frictiekosten.

Grote projecten

Bij grote stedelijke projecten signaleert de commissie, dat deze projecten weliswaar met 'groot' worden aangeduid, maar niet altijd (ook niet door de Raad) als grote projecten worden gestuurd. Zorgvuldige afweging bij grote investeringsbeslissingen verhoudt zich vaak slecht met de op dat moment in de politiek spelende prioriteiten. Ook hierdoor blijft een transparante kosten- / batenafweging achterwege en worden exploitatiekosten te vaak onvolledig in beschouwing genomen ten aanzien van meerjarige begrotingsconsequenties. Incidentele besluitvorming en stagnerende voortgang leiden bovendien tot het oplopen van plankosten.

Aanbeveling 8

Introduceer een norm voor de plankosten van ontwikkelingstrajecten in grote projecten.

Voorbeelden van bedoelde grote projecten zijn: de ontwikkeling van Zitterd Revisited, maar ook substantiële onderdelen daaruit zoals de ontwikkeling van de Dobbelsteen en de relatie die is gelegd met de vestiging van Hogeschool Zuyd, of de vestiging van het kantoor van Sabic en de relatie tot de ontwikkeling van het bedrijventerrein bij Fortuna. Het blijkt heel lastig te zijn om relevante informatie uit de organisatie te krijgen, hierdoor is heldere beoordeling en evaluatie van projecten niet goed mogelijk.

³ Hoofdstuk 5 geeft een verdere toelichting op het sturend perspectief.

Op stapel staande projecten gaan de begroting voor de toekomst zeker zwaarder belasten. Het gaat erom niet met de projectbeoordeling te wachten totdat projecten in een onomkeerbare fase verkeren. Daarom is, hoewel faseren of stoppen van nieuwe projecten niet direct hoeft bij te dragen in het probleem van vandaag, heroverwegen wél aan de orde, omdat projecten mede de financiële problematiek in de toekomst bepalen. De commissie oordeelt, dat veel projecten op stapel staan, waarvan de financiële reikwijdte nog niet of niet geheel duidelijk is. Dat kan de komende jaren 'ineens' miljoenen kosten. De commissie beveelt verder aan, de grote projecten na afloop helder te evalueren. Hiermee wordt een duidelijker beeld verkregen van de mate waarin deze projecten leerelementen opleveren, die voor de toekomst belangrijk zijn. Achteraf kan zo worden beoordeeld óf de besluiten op een goede manier hebben bijgedragen aan de doelen van de gemeente en óf dit is gerealiseerd binnen de afgesproken kaders, waaronder financiën. Bovendien kan een kader worden ontwikkeld voor het afwegen van die uitzonderlijke situaties waarin de gemeente, bij gebrek aan belangstelling van marktpartijen, toch zelf overweegt te investeren.

Aanbeveling 9

Breng kosten en investeringen van geplande en lopende grote stedelijke projecten zuiverder in beeld. Het gaat daarbij om het denken en samenspel (tussen Raad, College en ambtelijke organisatie) in een duidelijk begin en einde van activiteiten. Verder is het sturen met vastgestelde budgetten van belang.

Aanbeveling 10

Heroverweeg nu nog bei nvloedbare grote(re) projecten en / of faseer deze vanuit een sturend perspectief. Een nieuwe opdrachtformulering kan eveneens substantieel bijdragen aan het verbeteren van de financiële situatie (bijvoorbeeld minder bemoeienis van gemeente, meer overlaten aan de markt).

Sittard-Geleen krijgt de komende tijd te maken met krimp in bevolking en risico's op het gebied van ontwikkelingen in grote (industriële) bedrijvigheid. Deze trends hebben onontkoombare gevolgen voor de eisen die worden gesteld aan bedrijvigheid en voorzieningenniveau. Niet alleen naar aantallen. Ook naar de aard van demografische ontwikkelingen. Dit inzicht is van belang bij de beoordeling van stedelijke projecten. Volgens de commissie is centralisatie van stedelijke functies hiermee onlosmakelijk verbonden.

Aanbeveling 11

Realiseer stedelijke voorzieningen 'slechts' eenmaal. Als alternatief op één stadshart kan het consequent hanteren van eigen uitgangspunten gelden uit de Stadsvisie.

Sittard – centrumfunctie, Geleen – dienstverlening.

5 Stapeling van beleid

Voor een meer sturende gemeentelijke rolopvatting introduceert de commissie twee strategische opvattingen. Deze opvattingen kunnen niet alleen bij beoordeling van stedelijke projecten helpen, maar ook bij beoordeling van het huidige beleid op het gebied van werkgelegenheid, uitkeringen, sociale en culturele voorzieningen, et cetera. Het 'kijken' vanuit dit voorgestelde perspectief leidt tot nieuwe mogelijkheden door een nauwkeuriger vastgestelde rol voor de gemeente.

In het algemeen merkt de commissie nog op, dat 'de tering naar de nering zetten' niet zonder pijn kan. Het maken keuzes raakt immers altijd wel iemand. Het is dan ook zaak niet alleen voor een juist keuzeproces voldoende tijd te nemen, maar bovendien rekening te houden met de doorlooptijd, die het kost voordat effectuering daadwerkelijk tot positieve financiële gevolgen leidt. Juist vanwege die noodzaak is het van bijzonder groot belang, het maken van keuzes niet uit te stellen. De mogelijkheden op de korte termijn dienen hierbij overigens niet te worden overschat.

Van consumerende naar participerende burger

Het gaat in de ontwikkeling 'van consumerende naar participerende burger' beslist niet alleen om een financiële benadering, maar vooral ook om de juiste intermenselijke verhoudingen. Het gaat hier om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het welzijn van mensen, zingeving, het gevoel 'ertoe te doen'. De eigen verantwoordelijkheid is duidelijk uitgangspunt. Sociale vitaliteit ontstaat, wanneer mensen voor zichzelf kunnen zorgen, hun eigen leven kunnen inrichten en deel kunnen uitmaken van gemeenschappen waarin zij zich thuisvoelen.

Volwassenen kunnen dat in de regel wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan:

- ze hebben werk;
- ze beschikken over een minimumniveau aan voorzieningen, namelijk huisvesting, veiligheid en primaire gezondheidszorg. (Voor kinderen en jongeren komt daar nog onderwijs bij.)

Werk

Vanuit bovenstaande redenering adviseert de commissie om vooral in te zetten op werk. De gemeente probeert iedereen aan werk te helpen. Dus reï ntegratie vóór uitkering, ondersteund door:

- drempels voor het verkrijgen en behouden van een uitkering;
- stimuleren van ondernemerschap door middel van ruimtelijk beleid gericht op bevordering van MKB en stimulering van kleinschalige werkgelegenheid, dé motor van de economische ontwikkeling (geen geld 'geven');
- leren van experimenten elders, bijvoorbeeld van 'productiehuis' gemeente Roermond;

- inspelen op de (mondiale) transformatie van de economie via bevorderen van economische bedrijvigheid in dienstverlening en zorg die past bij het aanbod op de arbeidsmarkt. Dit is van belang om werkgelegenheid te verkrijgen voor het groot aantal werklozen (korte termijn) en voor de lange termijn om de gesignaleerde kwetsbaarheid van werkgelegenheid bij de grote industriële bedrijven te compenseren;
- stimuleren van hoogwaardiger werkgelegenheid, zoals noodzakelijk in het hogere segment van de zorg en voor chemische research, door vestiging van onderwijsinstellingen;
- stimuleren van bedrijvigheid door samenwerking te stimuleren tussen lokale bedrijvigheid en onderwijsinstellingen;
- positief staan tegenover innovatieve mogelijkheden voor werken aan werk. Bijvoorbeeld de 'blauwe stad' in regio Sittard-Geleen; in combinatie met een sterke positie van Orbis zou kunnen worden onderzocht in hoeverre er mogelijkheden zijn aan gepensioneerde 'eigen-huizen-bezitters' uit de Randstad een aantrekkelijke leef-, woon- en zorgomgeving te bieden door het goedkopere woonklimaat in de regio.

Aanbeveling 12

Zie 'Werk' als belangrijkste thema. Dus: reïntegratie vóór uitkering! In het beter benutten van het werkdeel van de WWB liggen mogelijkheden om op termijn een ombuiging te realiseren van circa € 2 miljoen.

Dienstverlening

Een ander uitvloeisel van het uitgangspunt 'eigen verantwoordelijkheid' is de opvatting van de commissie, dat de gemeentelijke dienstverlening in beginsel kostendekkend moet zijn. Verdergaande vormen van dienstverlening dan strikt noodzakelijk, waaronder decentrale loketten, kunnen worden beëindigd en vervangen door een meer eigentijds alternatief, namelijk internet.

Aanbeveling 13

Kom tot een kostendekkende dienstverlening. Via versoberen en centraliseren van de fysieke dienstverlening zijn er - naast legesverhoging met circa 0,5 mio - mogelijkheden tot kostenreductie met circa € 1,5 miljoen.

Voorzieningen concentreren

Verder stelt de commissie, dat een heldere keuze voor het concentreren van stedelijke functies onontkoombaar is. Hiertoe rekent de commissie: hoogwaardige bedrijvigheid in geconcentreerde

detailhandel, gezondheidszorg, hoger onderwijs, culturele en recreatieve activiteiten. Voorbeelden in Sittard-Geleen zijn 3 zwembaden, 6 bibliotheeklocaties, 2 (locaties) muziekscholen, talloze sportaccommodaties en voorzieningen, et cetera. Het gebruik van deze stedelijke functies wordt versterkt en uitgelokt, wanneer deze functies zich in een compact gebied bevinden, waar mensen graag verblijven en waar de infrastructuur is toegesneden op intensief gebruik. Daarnaast stelt de commissie, dat stedelijke functies moeten worden gezien als economische functies, die in beginsel zónder financiële bijdrage van de gemeente moeten kunnen functioneren. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke invloed op de vestiging van stedelijke functies zich beperkt tot een voorwaarde scheppende rol voor initiatieven van de markt. Die rolopvatting voorkomt / beperkt nieuwe uitgaven voor investeringen in stedelijke functies die zich zelf niet kunnen bedruipen, en is daarom voor de middellange termijn wezenlijk voor de financiële beheersing. In lijn met deze gedachtegang beveelt de commissie aan om ook voorzieningen in wijken waar mogelijk (meer) te concentreren.

Het primaire voorzieningenniveau ziet de commissie als 'aanvullend' op werk.

Daarbij gaat het om:

- redelijke kwaliteit van woningen en een veilige woonomgeving;
- scholen en primaire gezondheidszorg in de nabijheid.

De commissie stelt dat álle andere voorzieningen:

- of kunnen worden opgeheven;
- of op grotere afstand van de woonplek kunnen worden gesitueerd;
- of kunnen worden gedeeld door meerdere gebruikers;
- of voor eigen verantwoordelijkheid van de gebruikers kunnen worden geëxploiteerd.

Aanbeveling 14

Breng het voorzieningenniveau terug tot een gemiddeld niveau in vergelijking met andere gemeenten. Het op termijn realiseren van een ombuiging van circa € 2,5 miljoen door bundeling van voorzieningen, minder locaties en lager voorzieningenniveau is realistisch. Verder kan worden gekeken naar de hoogte van subsidies voor muziekonderwijs, sport en cultuur. Ook dat gebeurt dan in vergelijking met referentiegemeenten.

6 Besluitvormingscultuur

In dit rapport zijn inmiddels de nodige opmerkingen gemaakt, die te maken hebben met onderliggende factoren waardoor de financiële problematiek van Sittard-Geleen zo taai is. De commissie benoemt dit als de 'besluitvormingscultuur'; een verzamelterm voor de opvattingen en het feitelijke gedrag van mensen in het (samen)spel van Raad, College en ambtelijke organisatie plus extern belanghebbende en maatschappelijke partners.

Eén van de elementen in die Sittard-Geleense cultuur is, dat de gemeente naar waarneming van de commissie te maken heeft met menging of stapeling van rollen en rolopvatting heeft naar de maatschappelijke spelers, bijvoorbeeld initiatiefnemer, ontwikkelaar, eigenaar, beheerder, et cetera. Hierdoor is het uiteraard ook bijzonder lastig die rol duidelijk te maken. En dat maakt de gemeente kwetsbaar. Het is mogelijk dat dit niet alleen zorgt voor bestuurlijke complexiteit en grilligheid (ambtelijke voorbereiding, bestuurlijke besluitvorming en politieke verantwoording), maar feitelijk ook leidt tot het tegemoet komen aan financiële eisen, waarvoor vooraf geen dekking is afgesproken. Eisen die leiden tot een langjarig beslag op de financiële ruimte. Hoewel bij elk voorbeeld vanuit dat specifieke, individuele geval nog wel eens sprake kan zijn van een gerechtvaardigde afweging, heeft Sittard-Geleen een onvoldoende heldere rolopvatting naar private partners. Daardoor komt de gemeente onnodig in een positie, waarin zij zich aangesproken voelt op mogelijke tekorten in investeringen en exploitatie.

Aanbeveling 15

Beantwoord bij besluiten over belangrijke beleidsvoornemens en grote projecten de vraag vanuit welke rolopvatting de gemeente erbij betrokken is. Expliciteer deze opvatting en handel er consequent naar.

Het kenmerkende van cultuur is, dat het gaat om een set van waarden en opvattingen die door veel van de betrokken spelers impliciet wordt gedeeld. Het gaat niet om de rol van één speler. Het gaat om het samenspel; maatschappelijk, bij de Raad, bij het College en bij de ambtelijke organisatie. In dat samenspel ziet de commissie op dit moment te weinig corrigerende krachten.

In het hoofdstuk over de begroting werd gesignaleerd, dat het beschikbare financiële instrumentarium nog niet optimaal is ontwikkeld. Een verkeerde conclusie zou zijn om de *oplossing* te zoeken in het verbeteren van instrumenten. De commissie heeft de overtuiging gekregen, dat de problematiek niet ligt in de instrumenten, maar in het weinige belang dat door alle spelers wordt gehecht aan het hanteren van die instrumenten. De commissie ontkomt ook niet aan de indruk, dat de huidige gang van zaken leidt tot *'niet neen zeggen, het oprekken van de rol van de gemeente, het uitgeven van geld*

voordat financiële risico's voldoende bekend zijn en het te soepel omgaan met de dekking.'

Wanneer dát samengaat met andere zaken die zijn gesignaleerd, zoals het niet hanteerbaar zijn van de begroting, een onvoldoende projectadministratie, geen eindtermijnen in beleid en incidenteel honoreren van opkomende wensen, ontstaat een cultuur waarin begrippen als financiële discipline, budgetbewaking, planning en control als hinderlijk en zelfs minder wenselijk worden gezien.

Om het heel concreet te zeggen: de commissie heeft geen cultuurdrager kunnen ontdekken, die met algemene waardering wordt gezien als de bewaker van de financiële zorgvuldigheid.

Omdat in de optiek van de commissie het cultuur probleem van de gemeente groter is dan het financieel probleem wordt voorgesteld een aantal spelregels te hanteren.

Aanbeveling 16

Hanteer een aantal spelregels dat zorgvuldigheid bevordert rondom financiën. Deze spelregels gelden voor Raad, College en ambtelijke organisatie.

Commissievoorstel van spelregels

- 'Nieuw voor oud'. Alleen geld uitgeven als iets anders wordt ingeleverd.
- Doelgerichte kortingen rijksbeleid doorgeven aan burger.
- Begroting sluitend maken is beleid inkrimpen: beleid volgt budget.
- Stop met maken van nieuwe plannen; eerst uitvoeren.
- Plannen baseren op feiten, niet op beelden en veronderstelde effecten.
- Bij vaststellen van beleid altijd een tijdshorizon bepalen (wanneer stoppen).
- Rolopvatting expliciet maken, gemeentelijke inzet (prestatie) bepalen.

Aanbeveling 17

Geef Burgemeester en Secretaris in de komende periode als aandachtspunt 'het bestuurlijk en ambtelijk bewaken van voorbereiding en besluitvorming op financiën' mee.