

Resultaten doorlichting 2013

Concern breed onderzoek naar innovatie en besparingspotentieel Gemeente Groningen

Opdrachtgever: College van B&W
Opdrachtnemer: Maarten Ruys, gemeentesecretaris
Projectleider: Jacques Waindrich
Versie: 2.2
Datum: 15 januari 2014

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding**
 - 2 Algemeen beeld**
 - 3 Resultaten per werkgebied**
 - 4 Overzicht besparingspotentieel**
-

1 Inleiding

Opdracht

In het Coalitieakkoord 2012-2014 (“Prinsenhofakkoord op de rails”) hebben de coalitiepartijen de start van een vernieuwingsproces van de Groninger bestuurscultuur gemarkeerd. Fundamentele veranderingen in de samenleving en in het economisch en financieel perspectief van de stad maken dit noodzakelijk. De coalitiepartijen willen vernieuwen en op zoek gaan naar werkwijzen waarbij meer met minder geld kan worden gedaan. De gemeentelijke organisatie moet zich voorbereiden op een toekomst waarin efficiënter gewerkt wordt. Er moet een debat met de raad voorbereid over de “andere overheid” waarbij door anders werken kosten bespaard kunnen worden en de kwaliteit verbeterd kan worden. Deze efficiency kan onder meer bereikt worden door uitvoerende taken met anderen te delen, door uit te besteden, of door bepaalde taken niet meer te doen.

Met het oog hierop wil het College meer zicht verkrijgen op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de gemeentelijke taken. Hieraan is invulling gegeven door het uitvoeren van een organisatie brede doorlichting. Uitgangspunt was een onafhankelijk oordeel. Doelmatigheid gaat over de mate waarin er met zo beperkt mogelijke inzet van middelen het gewenste resultaat wordt geboekt. Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de uitgevoerde activiteiten leiden tot realisatie van de afgesproken maatschappelijke doelstellingen.

In deze notitie zijn de belangrijkste inhoudelijke conclusies van de doorlichting en de financiële resultaten weergegeven. Naast een oordeel over de mate waarin de organisatie efficiënt en effectief is en een raming van het hiermee samenhangende bezuinigingspotentieel, is in een aantal rapporten ook een benchmark meegenomen van het dienstverlenings- respectievelijk voorzieningenniveau.. Ook die resultaten zijn in deze notitie opgenomen. Het dienstverlenings- /voorzieningenniveau is een rechtstreeks gevolg van bestuurlijke beleidskeuzes.

Het resultaat van deze doorlichting zal worden betrokken bij het met de raad te voeren debat over welk type organisatie de gemeente Groningen wil zijn en welke taken daar vervolgens al dan niet bij horen.

De doorlichting betreft het gehele gemeentelijke takenpakket en uitvoeringsorganisatie. Buiten de scope van het onderzoek zijn gebleven de GGD, de Brandweer, de grote projecten als Forum en Zuidelijke Ringweg en de tweede fase van het Klant contact Centrum.

Aanpak

Via een meervoudige onderhands aanbestedingsproces zijn daartoe negen externe bureaus ingehuurd om met ondersteuning van eigen medewerkers in een korte doorlooptijd de doorlichting uit te voeren. Het externe onderzoeksbureau is daarbij verantwoordelijk voor de aanpak, de kwaliteit en de objectiviteit van het resultaat. Afhankelijk van de aard en de omvang van het onderzoeksobject, de beschikbaarheid van (benchmark-)gegevens

en vergelijkingsmateriaal is per onderzoeksgebied voor de best mogelijke onderzoek aanpak gekozen. Dit heeft ertoe geleid dat elk onderzoeksrapport anders van karakter is, maar wel steeds antwoord op de hoofdvragen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en bezuinigingspotentieel geeft. Daarnaast zijn de mogelijkheden van samenwerking beoordeeld en is gekeken naar de effecten van uitbesteding van daarvoor in aanmerking komende taken.

De resultaten worden in deze notitie in samengevatte vorm gepresenteerd en kunnen (met de achterliggende rapporten) dienen als onderliggend materiaal voor de kerntakendiscussie die de gemeenteraad komend voorjaar wil voeren. De onderzoeken zijn uitgevoerd onder leiding van:

WMO	BMC
Maatschappelijke Ontwikkeling	AEF
Werk en Inkomen	Berenschot
Werkmaatschappijen (3 rapporten)	KPMG
Stadsbeheer	IPR Normag
Stadsontwikkeling etc.	Ecorys
Publieke dienstverlening	Hiemstra en de Vries
Overhead en belastingen	Berenschot
ICT	Quint Wellington

Op basis van documentatie, interviews en benchmarks is een eerste beeld gemaakt van de Groninger situatie en van de punten die daarin opvallen. Via een van grof naar fijn benadering is hierop vervolgens ingezoomd. Het resultaat is een expertmatig oordeel over de efficiency, de effectiviteit en het bezuinigingspotentieel.

Bij de nu uitgevoerde doorlichtingsonderzoeken is veel dieper in de organisatie gekeken dan tijdens het onderzoek naar de omvang van de gemeentelijke organisatie zoals dat in 2009 door Berenschot is uitgevoerd. Daarnaast is de puur kwantitatieve benadering die toen gevolgd is, nu gecombineerd met inhoudelijke en kwalitatieve componenten. Tezamen levert dit per werkveld zicht op de vragen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en bezuinigingspotentieel.

De onderzoeksleiders benadrukken dat dit resultaat alleen tot stand heeft kunnen komen doordat zij in de samenwerking met medewerkers en management van de gemeente Groningen een grote mate van coöperativiteit en open houding hebben aangetroffen. De benodigde informatie kwam daardoor snel op tafel.

2 Algemeen beeld

De doorlichting geeft een divers beeld van hoe de gemeente op doelmatigheid en doeltreffendheid scoort. Aangetoond wordt dat veel taken door de gemeente Groningen momenteel doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd. Voor sommige onderdelen geldt dat de gemeente tot de meest efficiënte uitvoerende organisaties behoort binnen zijn grootteklasse. Voor andere onderdelen geldt dat er nog behoorlijke verbeteringen mogelijk zijn.

De WMO-uitvoering scoort goed qua doelmatigheid en doeltreffendheid. Het wagenparkbeheer en de afvalinzameling zijn efficiënt ingericht en werken op concurrerend niveau met marktpartijen. De verstrekking van uitkeringen voor levensonderhoud is over het geheel genomen efficiënt georganiseerd. Taken op het gebied van burgerzaken worden verricht tegen een gemiddeld kostprijsniveau. Voor wat betreft de meeste overheadtaken (inclusief concernondersteuning en met als uitzondering de HRM-taken) behoort Groningen qua formatieve inzet bij de best presterende gemeenten. De beheerskosten vastgoed zijn relatief laag. De rioleringszorg is in Groningen – tegen relatief lage kosten – van hoog niveau.

Maar er is ook een andere kant waar we het nog niet zo goed doen. Voor het werkgebied maatschappelijke ontwikkeling geldt dat meer focus in het beleid en meer sturing op de uitvoering nodig is om in de toekomst efficiënter en effectiever te kunnen optreden en een betere grip te krijgen op de financiële middelen. Voor het werkgebied stedelijke ontwikkeling wordt gepleit voor meer marktconformiteit, aanpassing van de financiële modellen en verbetering in de procesinrichting. Onderdelen van het belastingproces kunnen – vooral wanneer hierin samenwerking met anderen wordt gezocht - efficiënter worden ingericht. De schuldhulpverlening is in Groningen in vergelijking met andere gemeenten een relatief duur proces; klanten worden relatief lang begeleid. Zonder aanpassingen in het sourcingsbeleid is het risico groot dat de ICT-dienstverlening in de toekomst niet meer aansluit bij de vraag van de interne klant en eindgebruiker.

In bijna alle onderzoeksrapporten loopt , als een rode draad , de constatering dat het nodig is om te investeren in verdergaande digitalisering van de primaire processen. Hiermee zijn efficiencyvoordelen te behalen, maar pas nadat er eerst is geïnvesteerd. De kost gaat hier vaak voor de baat uit.

De vraag naar doeltreffendheid kan moeilijk los worden gezien van het geleverde niveau van dienstverlening. In het doorlichtingsonderzoek is daarom ook gekeken naar de effecten die optreden op het snijvlak hiertussen. Soms levert dit het oordeel op dat sleutelen aan het niveau van dienstverlening geen realistische mogelijkheden meer biedt voor het verlagen van kostenniveaus; in andere gevallen komt hier een aanzienlijk en tot nu toe onbenut bezuinigingspotentieel in het zicht.

In het algemeen is het beeld dat Groningen – met een aantal uitzonderingen – relatief gemiddeld tot laag scoort op de uitvoeringskosten en relatief hoog op service- en voorzieningenniveaus.

Naar het oordeel van de onderzoeksleiders heeft Groningen met het introduceren van sturing vanuit de 1-concerngedachte en het streven naar meer integrale werkwijzen goede randvoorwaarden geschapen voor doeltreffender optreden in de toekomst. De effecten daarvan moeten echter nog beter zichtbaar worden.

In 2009 was de conclusie van Berenschot dat het ambtelijk apparaat relatief veel formatie omvat voor uitvoerende taken. Dit als gevolg van het feit dat Groningen er voor gekozen heeft veel taken die elders zijn

uitbested juist in eigen beheer uit te voeren. De ondersteunende en staftaken hadden een relatief kleine omvang. Dit algemene beeld zien we in de huidige resultaten ook weer terug.

Het GMT heeft kennis genomen van de rapporten en deze besproken en beoordeeld. Hoewel de rapporten enigszins verschillen in niveau van uitwerking en diepgang, zijn wij over het geheel genomen tevreden met het verkregen inzicht en resultaat.

3. Resultaten per werkgebied

Sociaal -Maatschappelijk Domein

3.1 WMO

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Groningen doet het goed op het gebied van de WMO. De gemeente scoort bovengemiddeld op 7 van de 9 prestatie-thermometers. Van de cliënten geeft 86 % aan dat de WMO-ondersteuning redelijk of veel bijdraagt aan het zelfstandig kunnen blijven wonen en 81% voor het kunnen blijven meedoen in de samenleving.

Geconcludeerd wordt dat de uitvoering van de WMO in Groningen effectief is. De uitvoeringsorganisatie is in vergelijking met andere gemeenten efficiënt. Wat opvalt in het algemene beeld is dat het aantal aanvragen voor WMO-ondersteuning in 2012 drastisch is gedaald. Dit laatste spoort met de landelijke trend.

Voorzieningsniveau/beleidskeuzes

In de benchmark valt op dat Groningen een hoog voorzieningen- en ambitieniveau heeft. De gemeente kan kiezen voor verlaging van de ambitie. In het rapport worden een paar mogelijkheden genoemd om de doelmatigheid en doeltreffendheid nog te vergroten. Daarbij is een aantal tot nu toe niet benutte bezuinigingsmogelijkheden in beeld gebracht, die overigens wel een versobering van het aanbod tot gevolg zullen hebben. Daarnaast wordt het nodige verwacht van de vraagverhelderingsaanpak en het uitbouwen van samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties. In dit verband worden de sociale teams en de wijkgerichte aanpak perspectiefrijk genoemd. Op beperkte schaal worden nog voorstellen gedaan voor het verhogen van de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie. Als de dalende trend van het aantal aanvragen doorzet kan de uitvoeringsorganisatie mee krimpen.

De komende decentralisaties zullen echter ingrijpende gevolgen hebben voor het sociaal-maatschappelijke domein binnen de gemeente. Er is sprake van een omvangrijke uitbreiding van taken, die ook nog eens gepaard zal gaan met forse kortingen op het budget. De impact ervan zal groot zijn. Dat betekent dat de besluitvorming over bezuinigingsvoorstellen niet los kan worden gezien van de aanpak van de decentralisaties.

De meeste financiële speelruimte (schatting: tenminste 1.450 miljoen euro) in het WMO-programma zit in de voorzieningen op het terrein van de huishoudelijke hulpverlening (standaardiseren uren; aanpassing normtijden; verschuiving van dure naar goedkope hulp of bundeling met AWBZ-begeleiding). BMC adviseert deze ruimte nu niet in te boeken, maar nadrukkelijk te betrekken bij het opvangen van de komende rijks bezuinigingen, die voor de huishoudelijke hulp kunnen oplopen tot wellicht 40%.

3.2 Maatschappelijke ontwikkeling

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Binnen het domein maatschappelijke ontwikkeling (jeugd , onderwijs, welzijn, zorg, sport en bewegen, cultuur) bestaat er ruimte voor het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

“Voor de **doeltreffendheid** geldt dat deze in het algemeen weliswaar moeilijk meetbaar is, maar dat hier in de huidige situatie beperkt op gestuurd wordt. Er bestaat weinig zicht op de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid. Dit beleid is ook versnipperd, mede doordat het ontbreekt aan een heldere visie op de rol en de activiteiten van de gemeente binnen het domein maatschappelijke ontwikkeling. Dit maakt het politiek lastig om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Daarnaast zijn er weinig prikkels om te vernieuwen, zowel binnen het beleid als in de uitvoering.

Daar waar het gaat om de **doelmatigheid** is van belang dat het financieel besef op alle niveaus beperkt is. De sturing is vooral gericht op bestuurlijke en politieke prioriteiten, zonder een helder beeld van de kosten die met deze prioriteiten samenhangen. Dit maakt ook dat de begroting een ondergeschikte rol speelt bij het maken van inhoudelijke keuzes. Tevens is het beleid van de gemeente relatief kostbaar door de aanbodgerichte benadering en de beperkte prikkels aan uitvoeringsinstellingen om hun exploitatie te verbeteren en daardoor hun afhankelijkheid van de gemeente te beperken. Tot slot hebben de verzelfstandigingen van de werkmaatschappijen weinig nut gehad en zijn de apparaatskosten relatief hoog. “ (citaat doorlichtingsrapport Maatschappelijke ontwikkeling)

AEF adviseert om meer focus in het beleid aan te brengen en een strategisch kader met een meerjarige horizon op te stellen, dat als leidraad kan dienen voor de uitvoerende activiteiten van de gemeente. Per programmaonderdeel geeft het onderzoeksrapport vervolgens een aantal adviezen die kunnen helpen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. Benadrukt wordt dat het bedrijfsmatig werken versterkt kan worden; het rapport biedt daarvoor eveneens een aantal aangrijpingspunten. Om efficiënter en effectiever te kunnen opereren is het daarnaast nodig om de grip op de verstrekking van subsidies verder te verbeteren. Dit is mogelijk door duidelijker te bepalen welke rol subsidies vervullen bij het behalen van de doelstellingen en het realiseren van maatschappelijke resultaten. Gezien de omvang en de complexiteit van de veranderingen die in het sociaal maatschappelijk domein plaatsvinden is van belang dat gewerkt wordt met een heldere veranderstrategie, waarbij kan worden aangeknoopt bij het programma Vernieuwing Sociaal domein.

“De verbeteringen vergen een intensieve betrokkenheid van zowel politiek, het bestuur als de ambtelijke organisatie. Op alle drie niveaus dient de bereidheid te bestaan om een aantal ingesloten patronen te doorbreken. De veranderingen die de afgelopen periode binnen de gemeente in gang zijn gezet, helpen hierbij, maar vragen tegelijk om een aantal aanvullingen.” (citaat doorlichtings-rapport Maatschappelijke ontwikkeling)

Voorzieningenniveau/beleidskeuzes

Uit de benchmark komt naar voren dat Groningen een relatief hoog uitgavenniveau kent op de gebieden welzijn, gezondheid en zorg, sport, cultuur en kinderopvang. Daarentegen scoort Groningen weer laag voor de gebieden onderwijs en jeugdzorg.

In het rapport wordt – op basis van de benchmark die is uitgevoerd en de ervaring van de onderzoeksexpert met vergelijkbare gemeenten - de conclusie getrokken dat de uiteindelijke besparingen kunnen oplopen tot 10 % van het huidige budget (83 miljoen). Het zal in dit scenario gaan om een mix van efficiency- en effectiviteitsmaatregelen enerzijds en versoering van het dienstverlenings-/voorzieningsniveau anderzijds. Daarvoor zal er echter eerst een investering in een ontwikkeltraject moeten worden gedaan. Dit percentage is aanvullend op de onlangs reeds doorgevoerde bezuinigingsmaatregelen.

3.3. Werkmaatschappijen

Voor de werkmaatschappijen is inzicht vergaard in de financiële, fiscale, juridische en commerciële situatie. Op basis hiervan is verkend welke kansen en risico's er zijn bij verzelfstandiging ervan.

In algemene zin geldt dat voor de drie werkmaatschappijen binnen de huidige organisatorische setting nog beperkte mogelijkheden worden gezien om tot verbetering van de doelmatigheid te komen. Daarnaast is verkend welke aanvullende mogelijkheden tot verbetering van efficiency er zijn wanneer de desbetreffende werkmaatschappij zou worden verzelfstandigd. Uit de gemaakte analyses is echter eveneens duidelijk geworden dat er kostenposten zijn (bv. achterstallig onderhoud) die tot nu toe minder scherp of niet in beeld waren. Per saldo zijn er nu nog te veel onduidelijkheden om op korte termijn een besluit over al dan niet verzelfstandigen te kunnen nemen. In het doorlichtingsrapport Maatschappelijke ontwikkeling is geconstateerd dat Groningen op het terrein van sport en cultuur een relatief hoog voorzieningsniveau heeft. In de onderzoeksrapporten naar de situatie bij de werkmaatschappijen wordt de conclusie getrokken dat het terugbrengen van de kosten eigenlijk alleen maar kan door aanpassingen aan omvang en kwaliteit van het voorzieningsniveau.

Voor wat betreft de werkmaatschappij Centrum voor beeldende Kunst wordt expliciet de vraag opgeworpen in hoeverre de te onderscheiden activiteiten van het CBK behoren tot de kerntaak van de gemeente. Voor de commerciële functie bestaan inmiddels voldoende private partijen die een vergelijkbare rol vervullen.

3.4 Werk en Inkomen

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Mede als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd is de formatie van de afdeling Werk en Inkomen nu aan te merken als relatief laag. De werkprocessen zijn redelijk efficiënt georganiseerd. Er is weinig ruimte om de formatie in het primair proces verder te verlagen.

Het bijstandsvolume en de bijstandsuitgaven bevinden zich ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur op een hoog niveau. In het rapport worden voorstellen gedaan om de doeltreffendheid te vergroten door middel van een betere beheersing van het WWB-volume (nadruk op re-integratie aan de poort; handhaving; doorlichting zittend bestand en een activerend armoedebeleid). Het

hiermee gemoede besparingspotentieel bedraagt - afhankelijk van de bestuurlijk te kiezen ambitie – 6 (bescheiden) tot 11.25 (ambitieu) miljoen..

Onduidelijk is nog waarom het geïncasseerde bedrag uit terugvorderings- en verhaalsacties momenteel veel lager ligt dan een aantal jaren geleden. Geadviseerd wordt deze opbrengsten minimaal weer op het niveau van 2008 te brengen (opbrengststijging 1.7 miljoen).

Uit de Cedris-benchmark over 2012 blijkt dat Groningen te maken heeft met relatief hoge loonkosten voor de medewerkers van het sw-bedrijf iederz. Op beperkte schaal kan dit nog beïnvloed worden door het beleid m.b.t. bevordering in functieniveau te herzien. Het zogenaamde uitvoeringsresultaat van iederz is nu behoorlijk veel slechter dan de benchmark. Uitgaande van de Cedris-normering moet het voor iederz mogelijk zijn om het resultaat in een aantal stappen -- met 3.3 miljoen structureel (te bereiken in 2018) te verbeteren. In het onderzoeksrapport zijn de maatregelen opgenomen die kunnen bijdragen aan de verbetering van het resultaat (bijvoorbeeld: verhogen caseload werkbegeleiding; huisvesting) In dit kader wordt ook het meer op afstand plaatsen van het sw-bedrijf tot de gemeentelijke organisatie genoemd als een maatregel die kan bijdragen aan het verbeteren van het exploitatieresultaat. Omdat het tekort van iederz niet structureel in de begroting is meegenomen, maar steeds voor 1 jaar wordt gedekt, levert het aldus verbeteren van het resultaat wel minder risico in de begroting op, maar levert het geen bijdrage aan een nieuwe gemeentelijke bezuinigingsopgaaf..

Op het gebied van schuldhulpverlening voert Groningen meer taken uit dan elders gebruikelijk is en ze doet dat ook met inzet van meer formatie. Bewind voering en kredietverlening wordt in andere gemeenten vaak aan derden overgelaten, terwijl de gemeente Groningen deze taken zelf uitvoert. Beter gebruik van automatisering kan leiden tot efficiency-besparingen. In het rapport zijn adviezen opgenomen hoe de gebiedsgebonden aanpak zo doelmatig mogelijk kan worden uitgevoerd.

Voorzieningenniveau/beleidskeuzes

De onderzoekers treffen in Groningen een relatief hoog uitgavenniveau in relatie tot het armoedebeleid aan en zien hierin mogelijkheden voor versoering van het armoedebeleid. Daarnaast achten zij besparingen mogelijk door de dienstverlening van de GKB te versmallen of versoeren. Daarbij wordt gedacht aan het (al dan niet gedeeltelijk) beëindigen van het budgetbeheer na een periode van 4 jaar en een strikter toelatingsregime (bv. geen recidivisten, uitkeringsfraudeurs).

Ruimtelijk Domein

3.5 Stadsbeheer

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De taken van Stadsbeheer zijn in vijf clusters uitgewerkt: afval en reiniging, beheer openbare ruimte, water en riolering, toezicht en overige.

Het inzamelen van afval doet de gemeente Groningen efficiënt en met een voor grootstedelijke gemeenten niet ongebruikelijk scheidingspercentage. Het langlopende contract (tot en met 2022) voor de verwerking van afvalstromen is verantwoordelijk voor een fors hogere prijs dan momenteel in de markt gebruikelijk is.

Door de samenvoeging van beheer- en onderhoudstaken worden die taken nu effectiever georganiseerd. Nadat de huidige taakstellingen ten aanzien van deze taken zijn geïmplementeerd kunnen op langere termijn nog verdere integratieslagen worden gemaakt. De visie en aanpak hiervoor zijn in ontwikkeling binnen Stadsbeheer. Voor de optimalisering van de programmering van beheersmaatregelen geldt hetzelfde. Door te kiezen voor verschraving van het openbaar groen kunnen onderhoudswerkzaamheden worden beperkt.

De rioleringszorg is in Groningen van hoog niveau en kenmerkt zich door een efficiënte en kwalitatief goede zorg met relatief lage kosten. Door samenwerking te zoeken met andere gemeenten kunnen nog aanvullende voordelen worden gerealiseerd. Eind 2014 moet deze samenwerking zijn geconcretiseerd en is hiervan een onderbouwd samenwerkingsvoordeel af te geven.

Voor het cluster Stadstoezicht is onlangs tot de opstelling van een verbeterplan en een sluitende begroting besloten. De doorlichting heeft geen aanvullende inzichten opgeleverd.

De winterdienst is up-to-date georganiseerd. In vergelijking met andere gemeenten heeft Groningen relatief veel strooiroutes. Dit geeft mogelijkheden voor reductie. Vergelijking van de uurtarieven van de werkplaats met die van marktpartijen toont aan dat uitbesteding van het wagenparkbeheer niet leidt tot financieel voordeel.

Innovatie

Het door-ontwikkelen van het afvalbeheerbeleid kan aanvullend nog leiden tot een winst op meerdere vlakken: verbeterde milieuprestatie, lagere (verwerkings-) kosten en meer op burgergedrag gerichte service. Hoewel de gemeente wettelijk (beleids-)verantwoordelijk is voor de openbare ruimte blijft het (juridisch) mogelijk om de uitvoeringsorganisatie op afstand te plaatsen. Dit kan via verzelfstandiging, samenwerking en uitbesteding. Een grotere afstand kan leiden tot sterkere prikkels en een verbeterde uitgangspositie voor samenwerking met derden. De directe invloed van de gemeente wordt dan ingeruild voor de rol van opdrachtgever.

In het doorlichtingsrapport worden voor wat betreft de toekomstige positionering twee varianten nader uitgewerkt: externe verzelfstandiging en samenwerking met derden in combinatie met schaalvergroting. Op langere termijn worden aanzienlijke financiële voordelen verwacht van beide varianten. IPR Normag wijst er op dat Stadsbeheer momenteel al voor een grote opgave staat en dat implementatie in de periode 2015-2017 lastig zal zijn te realiseren.

3.6 Stedelijke ontwikkeling, VTH, vastgoed

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De dienstverlening aan bedrijf en burger wordt in benchmarks als goed beoordeeld. In termen van procesinrichting valt in het ruimtelijk domein aanzienlijk te verbeteren. De vele contact- en overdrachtsmomenten werken een zekere stroperigheid in de hand.

Voor het totaal aan planontwikkelingskosten werkt Groningen niet kosteneffectief. Groningen hanteert een (te) hoge kwaliteitsstandaard (er is meer personele inzet nodig dan de landelijke benchmark laat zien). Volgens Ecorys kan hierop flink worden bespaard indien er marktconform wordt gewerkt respectievelijk wordt uitbesteed aan private partijen. Lagere plankosten zullen echter niet leiden tot lagere kosten voor de gemeente, maar vooral doorwerken in lagere projectkosten voor derden. Een dergelijke aanpak zal wel gevolgen hebben voor het kwaliteitsniveau. In de loop der jaren heeft Groningen een financieringsmodel (financiering uit grondopbrengsten en projectontwikkeling) ontwikkeld dat in de huidige economische tijd van stilstand niet langer werkbaar is. Ecorys adviseert t.a.v. Stadsontwikkeling meer te focussen op wat de markt vraagt en daar de organisatie en het financieringsmodel naar in richten.

Bij het onderdeel Vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH) leidt de kruissubsidiering die tot nu toe wordt gehanteerd tot een dekingsprobleem. De meerkosten die worden gemaakt bij kleine vergunningen worden niet langer gedekt uit de grote bouwvergunningen. Hier is een nieuw evenwicht nodig. Daarnaast is geconstateerd dat veel tijd wordt gestoken in het bijstaan van burgers en ondernemingen zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Het serviceniveau is daarmee hoog maar de facto gaat het om gratis dienstverlening. De gemeente heeft zich nog onvoldoende voorbereid op veranderingen in relatie tot de privatisering van Bouw en woning Toezicht. Ook op dit werkkerrein gaat het in de ogen van de onderzoek-expert om het aanbrengen van focus, een passend bekostigingsmodel en efficiënte organisatievorm. Wat doen we nog wel en wat niet meer. Waar bieden we nog service en wanneer kunnen we volstaan met een verwijzing naar een website?

De beheerskosten van het vastgoed zijn in Groningen lager dan gemiddeld. De gemeente heeft binnen haar grenzen relatief veel maatschappelijk vastgoed, waarbij de gemeente zelf echter maar een beperkt deel in eigendom heeft. Het eigendom is versnipperd; door de gemeente gesubsidieerde organisaties en instellingen zijn veelal zelf eigenaar van gebouwen. Er kan efficiënter worden ingekocht wanneer de gemeente meer grip heeft op de totale maatschappelijke vastgoedportefeuille. Groningen heeft relatief veel sportaccommodaties in haar bezit, waar dit elders vaak verzelfstandigd is. Het totale werkkerrein Vastgoed kan efficiënter werken indien al het gemeentelijk vastgoed daadwerkelijk wordt geclusterd. Geadviseerd wordt dat transparant in beeld wordt gebracht wat politieke keuzes doen met de vastgoedportefeuille en de dekingsmiddelen.

Overige

3.7 Burgerzaken

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De benchmark laat zien dat Groningen relatief lage kosten heeft ten opzichte van de andere 100.000 plus gemeenten (plaats 10 van de 27). De uitgevoerde scan laat zien dat Groningen alle knoppen tot slimmer en goedkoper werken in beeld heeft en ook gebruikt. In het onderzoek zijn de mogelijkheden voor het optimaliseren in beeld gebracht. Dit levert nog een beperkt aantal mogelijkheden voor verbetering op.

De efficiëntie is op dit werkterrein de afgelopen jaren aantoonbaar gestegen. Bij een kleiner wordende formatie is tussen 1985 en 2013 de vraag van een groeiend bevolkingsaantal (van 165.000 naar 199.000) opgevangen. Tarieven(en dus de opbrengsten), werkprocessen en producten worden steeds vaker bepaald door de centrale overheid.

Efficiencyverbeteringen kunnen nagenoeg enkel nog worden bereikt door een zware vorm van kanaalsturing toe te passen. Bijvoorbeeld sluiting van balies voor de zogenaamd niet-wettelijke producten (bv. verhuismutaties) in combinatie met afhandeling ervan via het e-loket. Om volledig te zijn is – hoewel recent is besloten om dit juist niet te gaan doen - ook in beeld gebracht welke besparing kan worden bereikt met het opheffen van de buitenlokaties.

Daarnaast wordt een doelmatigheidsvoordeel verwacht van het volledig werken op afspraak. Als laatste optie is gekeken naar het optimaliseren van de verhouding tussen de inzet van vast personeel en de flexibele schil daaromheen.

3.8 Belastingen

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Uit de benchmark komt naar voren dat de kostprijs per object voor de WOZ-waardering relatief hoog ligt vergeleken met die van andere gemeenten of gemeentelijke vormen van belasting-samenwerking. De kostprijs voor het onderdeel heffen is daarentegen in Groningen laag. De kostprijs voor het invorderen is in Groningen relatief hoog. Omdat 99% van de belastingaanslagen – waarvoor geen kwijtschelding is verleend - daadwerkelijk wordt betaald wordt gesteld dat het inningsproces doeltreffend is.

Een belangrijke mogelijkheid voor het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid op het gebied van belastingen is naar het oordeel van de onderzoeksexpert te vinden in het aangaan van samenwerking met de waterschappen respectievelijk Hefpunt. Er vindt nu dubbel werk plaats voor gemeente en Hefpunt. Er wordt rekening gehouden met een structurele kostenbesparing op termijn van 1 tot 1.5 miljoen euro. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met aanzienlijke incidentele kosten in de overgangsfase (projectkosten, frictiekosten, conversiekosten). Daarnaast kan ook samenwerking met andere gemeenten tot voordelen leiden. Geadviseerd wordt om bij het uitwerken van samenwerkingsvarianten ook te kijken naar de mogelijkheden om dit verder uit te breiden met taken op het gebied van beheer van vastgoedadministratie (BAG en WOZ-gegevens) en geografische componenten (basisregistratie grootschalige topografie).

Voordelen zijn verder te behalen door slim gebruik van basisregistraties (geïntegreerd centraal adressen- en gebouwenbestand) en het elimineren van doublures in administratief gegevensbeheer.

Tot slot zijn verbeteringen mogelijk in het invorderingsproces en het functioneel beheer van de gebruikte applicatie.

3.9 Overhead

Doelmatigheid en doeltreffendheid

In de benchmark naar de overheadfuncties is Groningen vergeleken met de andere 100.000+ gemeenten. Voor de Groningse situatie is uitgegaan van de formatie bij de start van het Shared Service Centre. Berenschot concludeert dat de overheadformatie (exclusief management en ict) in zijn geheel genomen lager is dan gemiddeld en ook lager dan de zogenaamde kwartielscore van de benchmark. De kwartielscore wordt gebruikt als maat om te bepalen in hoeverre er besparingspotentieel aanwezig is. Ook als de situatie van voor de start van het SSC vergeleken wordt met de referentiegroep, blijft de conclusie overeind. Dit resultaat ligt ook in lijn met een eerder in 2009 door Berenschot uitgevoerde benchmark naar formatieomvang.

Met name op de overheadfuncties financiën en control, communicatie, bestuurszaken en de facilitaire dienstverlening wordt minder ingezet dan in de referentiegroep. Uitzondering vormt de categorie Personeel en Organisatie. Hier wordt juist meer formatie ingezet dan in de referentiegroep en is sprake van een behoorlijk bezuinigingspotentieel.

Voor een aantal overhead categorieën (bijvoorbeeld concernstaf en communicatie) geldt dat de omvang van de formatie moet worden gezien in samenhang met de wensen van directie en bestuur. De onderzoekers doen voor de onderscheiden overhead-categorieën in hun rapport diverse aanbevelingen voor verdere efficiencyverbeteringen.

Gepleit wordt voor het invoeren van een dynamische overheadnorm op grond waarvan de formatieomvang voor overheadtaken meebeweegt met krimp en groei van de totale omvang van de gemeentelijke organisatie.

3.10 ICT

Apart van de benchmark naar de overige overheadfuncties (zie hierboven) is een onderzoek uitgevoerd naar de sourcing-opties voor de ICT-dienstverlening, alsmede naar de mogelijkheden voor kwalitatieve en financiële voordelen door taken extern te beleggen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De gemeente zal in haar ICT-beleid moeten reageren op de interne bewegingen en op de ontwikkelingen die zich extern voordoen. Doet ze dit niet dan is het risico dat de dienstverlening niet meer aansluit bij de vraag van de interne klant. De tijd die nodig is om technisch en organisatorisch te veranderen wordt dan te groot (afnemende wendbaarheid). Daarnaast stellen de eindgebruikers en burgers steeds hogere eisen aan de diensten van de gemeente (mobiel werken, security). Doordat kostprijzen van externe diensten dalen is het gemeentelijk aanbod mogelijk niet meer marktconform. Het wordt daarnaast steeds moeilijker om te voorkomen dat er een mis match ontstaat van de kennis en kunde van eigen medewerkers aan de ene kant en de vraag aan de andere kant.

Op basis van kostenvergelijking en na afweging van drie verschillende scenario's komen de onderzoekers tot het advies om de werkplek en de generieke infrastructuur uit te besteden: de werkplek (inclusief specifieke infrastructuur en standaard applicatie en de tweedelijns Servicedesk voor deze diensten) wordt dan als een 'managed service' uitbesteed aan een privaat bedrijf; de generieke infrastructuur (netwerkdiensten en data center) worden geleverd door het noordelijk samenwerkingsverband ODC-N.

Deze bewegingen zullen vooral bijdragen aan grotere wendbaarheid en betere garanties voor continuïteit. Daarnaast schept dit de voorwaarde voor een betere interne focus op gemeente specifieke ict-kavels (strategische applicaties), waarbij per domein een keuze kan worden gemaakt voor SaaS-oplossingen (software as a service). De eerstelijns service-desk en het functioneel beheer blijven een eigen taak. De gemeente houdt een belangrijke regietaak om deze diensten goed aan te sturen als opdrachtgever richting de leveranciers. Quint verwacht dat de gemeente in de collegeperiode 2015-2017, in samenhang met het bovenstaande, vooral een besparing kan realiseren op het functioneel beheer en het werkplekbeheer. Dit potentieel zal moeten worden aangewend voor het opvangen van de ontvlechtingkosten die achterblijven na onder meer het vertrek van de brandweerorganisatie.

4. Bezuinigingspotentieel

In het hierachter opgenomen overzicht is de omvang van het bezuinigingspotentieel in beeld gebracht; uitgesplitst naar efficiency-, effectiviteits-, innovatie-maatregelen en daarnaast naar maatregelen die rechtstreeks raken aan beleidskeuzes in relatie tot het voorzieningenniveau. Hieronder worden deze per onderdeel toegelicht. In de laatste kolom van het overzicht zijn de frictiekosten opgenomen.

Veel van de voorgestelde maatregelen hebben personele gevolgen. Om de hiermee samenhangende frictiekosten te kunnen benaderen is aangesloten bij de rekenmethodiek die is gehanteerd in de begroting 2014 . De personele frictiekosten worden zo in een periode van drie jaar afgebouwd (eerste jaar 65%; tweede jaar 25 % ; derde jaar 10%). Uiteindelijk betekent dat, dat voor personele frictie rekening is gehouden met een eenmalig bedrag overeenkomend met de desbetreffende loonsom van 1 jaar. Daarnaast zal soms rekening moeten worden gehouden met andersoortige transitiekosten (vgl. conversie van databestanden; projectkosten). ook daar is in voorkomende gevallen een inschatting van gemaakt.

Toelichting per cluster

1. Overhead

De vorming van het SSC gaat gepaard met een bezuiniging op de formatie van 80 fte. Hiermee ligt er voor de komende periode een bezuinigingstaakstelling op het SSC van 6.4 miljoen. Het terugbrengen van de P&O-functie naar het door Berenschot aangegeven normniveau levert een aanvullend bezuinigingsbedrag op van 1.1 miljoen. Voor het centraliseren van het adressen en gebouwenbeheer wordt rekening gehouden met benodigde investeringen voor een jaarlijks bedrag dat gelijk is aan de verwachte opbrengst ervan. Vermindering van de inzet op functioneel ICT-beheer levert een besparing op die gelijk is aan het financieel gat dat is ontstaan als gevolg van de ontvlechting van de brandweerorganisatie.

2. Belastingen

Voor het overdragen van belastingtaken aan een samenwerkingsverband is rekening gehouden met personele frictie overeenkomend met de loonsom van 1 jaar; daarnaast is een bedrag ingeboekt in relatie tot projectkosten inclusief conversie van bestanden. Samen 2 miljoen.

3. Burgerzaken

Uit een aantal efficiencymaatregelen valt samen een bedrag van 230.000 euro vrij te maken. Daarop is in mindering gebracht de nog openstaande taakstelling voor 2014 ad 100.000 euro.

In relatie tot de vorming van het KCC (eerste fase) is besloten tot het realiseren van een bezuinigingsmaatregelen tot een bedrag van in totaal 660.000 euro.

4. Stedelijke ontwikkeling/VTH/vastgoed

Het terugdringen van de kosten voor planontwikkeling zal wel kunnen leiden tot kostenverlaging voor projecten van burgers en bedrijfsleven, maar niet tot een bezuiniging op de gemeentebegroting. De met de afbouw samenhangende frictie in de personele sfeer is reeds voor de helft ingeboekt, waardoor hier een frictiebedrag van 1.7 miljoen resteert. Voor VTH geldt dat meer inkomsten kunnen worden gegenereerd, maar dat deze ook hard nodig zijn om het risico met betrekking tot de taakstellende opbrengst te reduceren. Voor de clustering van vastgoedbeheer staat nog een taakstelling open van 30.000 euro.

5. Stadsbeheer

Voor de innovatieve maatregel met betrekking tot het afvalbeheer wordt een opbrengst geraamd van 680.000 euro. Dat zal leiden tot een overeenkomstige verlaging van de afvalstoffenheffing. Met als risico de overschrijding van de hiervoor geldende macro-norm kan de opbrengst woonlastenneutraal via de ozb-heffing worden gerealiseerd. In samenhang met de vorming van de vakdirectie Stadsbeheer is in totaal een bezuinigingstaakstelling opgelegd ter grootte van 0.79 miljoen. Daarvoor zijn al maatregelen in voorbereiding respectievelijk uitvoering genomen.

6. WMO/Maatschappelijke ontwikkeling

Versobering van het WMO-voorzieningsniveau kan 1.7 miljoen opleveren. Daar staat nog een openstaand risico van 500.000 euro tegenover die nog niet in het meerjarenbeeld is verwerkt. Voor het taakveld maatschappelijke ontwikkeling zijn bezuinigingsmaatregelen in uitvoering oplopend tot een totaalbedrag van 5.8 miljoen. In aanvulling hierop ziet AEF mogelijkheden om nog eens 8.3 miljoen te bezuinigen. Een deel van deze bezuiniging zal via vermindering van de formatie van eigen personeel moeten verlopen. In samenhang hiermee is 1.2 miljoen aan frictie opgenomen. Een ander en groter deel zal in dit scenario neerslaan bij gesubsidieerde instellingen. Ook daar zullen frictiekosten ontstaan die nu nog niet zijn te ramen.

7. Werk en Inkomen

In het doorlichtingsrapport zijn mogelijkheden aangegeven om door terugdringing van het WWB-volume (uitgaande van het bescheiden scenario) en het opvoeren van de inspanningen op het gebied van terugvordering en verhaal samen 7.3 miljoen te besparen. In het meerjarenbeeld wordt rekening gehouden met een structureel tekort van dezelfde omvang. Dit tekort is nu als risico opgenomen in het weerstandsvermogen. Conclusie hieruit is dat het doorvoeren van deze maatregelen wel het risico substantieel kan verkleinen, maar niet bijdraagt aan het realiseren van nieuwe taakstellingen. Voor het doorlichten van het WWB-bestand wordt – naast een jaarlijks terugkerende investering– rekening gehouden met aanvullende initiële kosten van 400.000 euro in het eerste jaar.

Versobering van het armoedebeleid kan 1.7 miljoen opleveren. Hier staat een risico in de begroting tegenover van 0.9 miljoen, waardoor het netto-effect van een dergelijke maatregel beperkt blijft tot 0.8 miljoen.

Voor iederz is aangegeven dat het mogelijk moet zijn om het uitvoeringsresultaat de komende jaren met 3.3 miljoen te verbeteren tot een positief resultaat van 1.2 miljoen in 2018. In het meerjarenbeeld wordt al rekening gehouden met het verbeteren van het resultaat tot 0 in 2017. Dat betekent dat er in de periode 2015-2017 geen rekening kan worden gehouden met een aanvullende nettobijdrage aan de bezuinigingen (hooguit in 2018). In de periode 2015-2017 ziet Berenschot mogelijkheden om 140.000 euro te besparen door anders om te gaan met functiebevorderingen. Dit bedrag kan in de jaren daarna verder oplopen.

Naast de hierboven vermelde maatregelen zijn voor het werkgebied Werk en Inkomen nog lopende bezuinigingsmaatregelen voor een totaalbedrag van 5.0 miljoen in voorbereiding respectievelijk uitvoering.

Bijlage 1

Bezuinigingspotentieel				
	1	2	3	4
	Bruto bezuinigings- potentieel (structureel)	Taakstelling/risico/ weglek in relatie tot 1 (structureel)	Netto bezuinigings- potentieel (structureel)	incidentele frictie
1. Efficiency				
Overhead				
Normering P+O functie	1.100	-	1.100	1.100
Centraliseren adressen/geb. beheer	300	300	-	300
ICT	900	900	-	900
Belastingen				
Synergie samenwerking	980	-	980	2.000
Beeindigen dubbelingen WOZ/BAG	200	-	200	200
Burgerzaken				
	230	100	130	130
Stedelijke ontwikkeling/VTH/Vastgoed				
Planontwikkeling	3.500	3.500	-	1.700
VTH	300	300	-	300
Clustering beheer vastgoed	150	30	120	150
Stadsbeheer				
Verwaarding afvalstromen samen	90	-	90	-
Beheer openbare ruimten	90	-	90	90
Werk en Inkomen				
Verbetering resultaat lederz	3.300 (2018)	2.100 (2017)	1.200 (2018)	-
Anders functiebevorderen lederz	140	-	140	140
GKB efficiency	240	-	240	240
2. Effectiviteit				
Werk en Inkomen				
Terugdringen volume WWB	5.600	} 7.300	-	400
Terugvordering en verhaal	1.700			
3. Innovatie				
Stadsbeheer				
Aanpassen afvalbeheerbeleid	680	680	p.m.	p.m.
4. Voorzieningenniveau/beleidskeuzes				
WMO				
Versobering beleid	240	} 500	} 1.190	-
Versobering HHV	1.450			-
Werk en Inkomen				
Versobering armoedebeleid	1.700	900	800	-
Versobering GKB	680	-	680	-
5. Mix van 1 t/m 4				
Maatschappelijke ontwikkeling	8.300	-	8.300	1.200
Toelichting bij de kolommen				
1. Kolom 1 bevat het <u>bruto</u> bezuinigingspotentieel dat uit de onderzoeksrapporten naar boven is gekomen.				
2. In de tweede kolom zijn de bedragen opgenomen die met de bruto-opbrengst moeten worden verrekend: ofwel doordat dekking in de begroting nog niet structureel is opgenomen en derhalve een risico vormt; ofwel omdat er sprake is van weglekeffecten; ofwel omdat het gaat om eerder opgelegde taakstellingen die tot op heden niet van een invulling konden worden voorzien.				
3. Kolom 3 geeft het netto bezuinigingspotentieel aan (kolom 1 minus kolom 2).				
4. In kolom 4 zijn de eenmalige frictiekosten opgenomen.				