

REKENKAMER



Realisatie bezuinigingen op het Cultuurhuis en de bibliotheek in de gemeente Heemskerk

Rekenkamer Heemskerk

Maart 2023

Inhoudsopgave

1. Samenvatting onderzoek.....	2
2. Conclusies en aanbevelingen	2
a. De realisatie van taakstellingen.....	2
Aanbeveling 1	3
Aanbeveling 2	3
Aanbeveling 3	3
Aanbeveling 4	3
Aanbeveling 5	3
b. De positie van de gemeenteraad.....	4
Aanbeveling 6	4
Aanbeveling 7	4
3. Bestuurlijke reactie.....	5
4. Nawoord	8
 Bijlage Realisatie bezuinigingen op het Cultuurhuis en de bibliotheek in de gemeente Heemskerk, Onderzoek voor de Rekenkamer Heemskerk. Pro Facto, 16 maart 2023.	4

1. Samenvatting onderzoek

In 2014 heeft de raad van Heemskerk besloten te bezuinigen op de bibliotheekfunctie (€ 425.000 structureel) en de muziekschool (750.000 structureel). Dit rekenkameronderzoek heeft zich gericht op de uitvoering van deze taakstelling, waarbij de uitkomsten van het onderzoek getoetst zijn aan het vooraf gestelde normenkader. Het onderzoek behelst drie thema's: de gemaakte keuzes, het proces en de financiële effecten.

Het heeft geleid tot de volgende bevindingen. Met het oog op de te maken keuzes is de taakstelling voor de muziekschool niet goed doorgerekend, die van de bibliotheek wel. De beoogde effecten zijn deels vooraf bekend gemaakt; wel voor wat betreft het directe effect (de financiën), maar niet voor wat betreft de indirecte (maatschappelijke) effecten. Voorafgaand aan de besluitvorming is het beleid in beeld gebracht en zijn de keuzemogelijkheden getoetst. En is er aandacht geweest voor de toekomstbestendigheid van de oplossingen.

De raad heeft de specifieke wijze van realisatie van de taakstelling geformuleerd en heeft financiële randvoorwaarden geformuleerd. Maar voorwaarden ten aanzien van kwaliteit en dienstverlening zijn niet vastgelegd.

Het *proces* is door het college structureel gemonitord. De betrokken organisaties zijn deels betrokken geweest bij de uitvoering; maar niet bij de beleidsvoorbereiding. De raad is wel geïnformeerd, maar niet structureel en niet altijd tijdig. De inwoners zijn niet goed op de hoogte gehouden en het is niet duidelijk of de reacties van de inwoners naar aanleiding van de hoorzitting zijn meegenomen.

De *financiële effecten* zijn volledig in beeld gebracht, maar de doelen zijn niet gehaald, ondanks tussentijdse bijstelling. Het beoogde ambitieniveau qua kwaliteit en toegankelijkheid is wel gehaald.

2. Conclusies en aanbevelingen

a. De realisatie van taakstellingen

Met de in dit onderzoek beschreven operaties zijn de beoogde taakstellingen – ook na tussentijdse bijstelling - niet gerealiseerd.

Bij de uitvoering van de raadsopdracht is gewerkt vanuit een overkoepelende financiële taakstelling, waarna later in het proces de onderbouwing en uitwerking is gevonden. De context van beide organisaties verschilde, voornamelijk in het feit dat de muziekschool voor de reorganisatie een onderdeel van de gemeentelijke organisatie was, en er dus een ingrijpende operatie gepaard ging met de taakstelling. De bibliotheek stond al meer op afstand waardoor hierbij sprake was van een meer conventionele bezuinigingsoperatie.

Bij deze twee operaties hebben we geconstateerd dat een aantal verbeterpunten is te markeren, welke gehanteerd kunnen worden bij vergelijkbare taakstellingen of processen.

Allereerst constateren we dat de aanpak vanuit een financiële taakstelling, waarbij later materiële invulling moest worden gezocht, grote onrust veroorzaakte bij de betrokken organisaties, en

onzekerheid bij (een deel van) de gemeenteraad. Het is daarom aan te raden om zo spoedig mogelijk met betrokkenen om tafel te gaan om (on)mogelijkheden te bespreken.

Aanbeveling 1

Introduceer bij grote taakstellingsoperaties een voorverkenningfase met betrokkenen, waarbij in grote lijnen de mogelijkheden en scenario's aan bod komen.

Bij de bibliotheek en bij het Cultuurhuis zijn de bezuinigingen niet gehaald. De taakstelling is tussentijds bijgesteld. Bij de bibliotheek is gebleken dat de post doorbelaste kosten voor inzet van ambtelijke capaciteit van grote invloed is geweest op het behalen van de financiële doelstelling. Het is goed om afspraken te maken over de wijze waarop met deze en vergelijkbare kosten (desintegratieschade) wordt omgegaan.

Aanbeveling 2

Bekijk hoe de geraamde kosten voor doorbelasting van ambtelijke kosten en mogelijke andere kosten (desintegratieschade) meegenomen moeten worden in eventuele taakstellingen.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de taakstellingen vooral op financieel vlak (welk bedrag willen we besparen) goed uitgewerkt zijn. De maatschappelijke effecten en kwaliteitscriteria zijn vrijwel niet geoperationaliseerd. Hierdoor is het moeilijk om achteraf concreet te maken of aan alle randvoorwaarden van de taakstelling is voldaan.

Aanbeveling 3

Beschrijf de beoogde maatschappelijke effecten en operationaliseer begrippen als 'behoud van kwaliteit' zoveel mogelijk. Zo kan achteraf gemonitord worden of doelstellingen ten aanzien van deze begrippen gehaald zijn of juist onder druk zijn komen te staan.

Bij het Cultuurhuis is gebleken dat een deel van de voormalige gebruikers in de nieuwe opzet niet meer volledig geregistreerd werd. Dit terwijl deze registratie wel een beeld zou geven van de nieuwe situatie. Om een goede analyse te kunnen maken van de resultaten van de taakstellingsoperatie, is het van belang dat voor en na deze operatie consistente informatie wordt verzameld over de prestaties van een organisatie(-onderdeel).

Aanbeveling 4

Zorg er voor dat de relevante kerngegevens (vooral financieel en kwantitatief) voor en na de taakstellingsoperatie consistent geregistreerd worden, zodat de gevolgen van de operatie goed in beeld kunnen worden gebracht.

Uit de interviews is gebleken dat het college en de ambtelijke organisatie aandacht hebben geschonken aan goed contact met de organisaties. Toch moeten we ook constateren de beleving van dit contact vanuit de medewerkers van deze organisaties nog niet optimaal was. Daarom blijft communicatie een aandachtspunt.

Ook constateerden we dat er weinig werk is gemaakt van publiekscommunicatie vooraf aan en tijdens de reorganisaties. Mede hierdoor is onnodige weerstand bij de inwoners ontstaan over deze operaties. Door beter in contact te treden met de inwoners, kan dit voorkomen worden.

Aanbeveling 5

Stel vroegtijdig een (communicatie)plan op om alle betrokkenen tijdig te informeren en te betrekken bij het proces (actieve communicatie). En leg vast hoe de betrokken organisaties zelf om informatie e.d. kunnen vragen (passieve informatie). Leg hierbij ook vast wanneer en op welke wijze met het publiek gecommuniceerd wordt.

b. De positie van de gemeenteraad

De gemeenteraad is bij beide organisaties betrokken geweest bij de taakstellingstrajecten. Daarbij is men steeds geïnformeerd en ook regelmatig in positie gebracht om voorkeuren uit te spreken en keuzes te maken. Uit het gesprek met een afvaardiging van de raad bleek dat er toch kritiek is op de informatievoorziening vanuit het college; men heeft een grote afstand ervaren. Hier ligt dus ruimte voor verbetering.

Vanuit beide casestudy's is het signaal naar voren gekomen dat de gemeenteraad op grote afstand stond van de organisaties en diens medewerkers. Dit werd door de betrokkenen als teleurstellend ervaren. Hoewel enkele fracties regelmatig contact hadden met medewerkers, was er geen sprake van raadsbreed contact. Dit contact zou het zicht vanuit de gemeenteraad op de situatie 'op de grond' echter wel verbeteren, en bevorderlijk kunnen zijn voor draagvlak bij de organisaties en hun klanten.

Aanbeveling 6

Leg bij vergelijkbare trajecten vooraf het besluitvormingsproces vast, met daarin de rol voor de raad geborgd. En neem hierin ook de momenten en wijzen van informeren van en communiceren met de raad mee.

Vervolgens is het opgevallen dat ná afronding van de taakstellingsoperatie bij het Cultuurhuis, de enige informatievoorziening over de nieuwe situatie richting de raad bestaat uit antwoorden op vragen. Ook hierbij geldt dat een proactieve informatievoorziening aan te raden is. Het is immers niet te verwachten dat direct na een reorganisatie volledig duidelijk is welke gevolgen de operatie heeft gehad op de dienstverlening.

Het is het aanbevelen waard om een evaluatie van een ingrijpend traject in de toekomst eerder en uit eigen initiatief te organiseren.

Aanbeveling 7

Sluit de taakstellingsoperatie deugdelijk af met de raad in de vorm van een evaluatie, en leg daarbij ook afspraken over eventuele monitoring van de resultaten en de bespreking daarvan met de raad vast. Bespreek onder meer welke informatie gewenst is, in welke vorm en met welke frequentie deze aan de raad gestuurd wordt.

3. Bestuurlijke reactie



GEMEENTEHUIS: Maerten van Heemskerckplein 1
POSTADRES: Postbus 1 · 1960 AA Heemskerk
TELEFOON: 14 0251
E-MAIL: post@heemskerk.nl
WEBSITE: www.heemskerk.nl
BANK NR: NL47 BNGH 028.50.03.453

datum: 11 april 2023

onderwerp: bestuurlijke reactie op
rekenkameronderzoek taakstellingen en
realisatie bezuinigingen cultuurhuis en
bibliotheek.

onze referentie: Z/2023/413454 D/2023/541304

uw referentie:

voor informatie: I. Boot

direct nummer: +31251256691

aantal pagina's: 9

bijlagen:

Geachte leden van de Rekenkamer,

Met belangstelling heeft het college kennis genomen van uw brief en het bijgaande rapport 'taakstellingen en realisatie bezuinigingen cultuurhuis en bibliotheek'.

U vroeg ons in uw brief om in te gaan op de conclusies en aanbevelingen in het rapport, dat doen we hierbij. Daarbij dient wel in ogenschouw genomen te worden dat de bezuinigingsopgaven en de daaruit voortvloeiende transitie van muziekschool naar cultuurhuis lang geleden (2015-2016) hebben plaatsgevonden.

Bij deze de eerste schriftelijke reactie van het college op het rekenkameronderzoek. Het college heeft er voor gekozen om afzonderlijk op elke aanbeveling een reactie te geven.

Aanbeveling 1

Introduceer bij grote taakstellingsoperaties een voorverkenningfase met betrokkenen, waarbij in grote lijnen de mogelijkheden en scenario's aan bod komen.

Reactie college: Het college neemt de aanbeveling ter harte bij eventuele toekomstige taakstellingsoperaties. Het college is van mening dat het college direct na totstandkoming van coalitieakkoord contact heeft gezocht met de betrokken partijen.

Aanbeveling 2

Bekijk hoe de geraamde kosten voor doorbelasting van ambtelijke kosten en mogelijke andere kosten (desintegratieschade) meegenomen moeten worden in eventuele taakstellingen.

Reactie college: Het college neemt bovenstaande aanbeveling ter harte bij eventuele toekomstige taakstellingen.

Aanbeveling 3

Beschrijf de beoogde maatschappelijke effecten en operationaliseer begrippen als 'behoud van kwaliteit' zoveel mogelijk. Zo kan achteraf gemonitord worden of doelstellingen ten aanzien van deze begrippen gehaald zijn of juist onder druk zijn komen te staan.

Reactie college: Het college is van mening dat in de periode na 2014 er aanzienlijke verbeteringen hebben plaatsgevonden op de monitoring van de resultaten. Het college zal de aanbeveling meenemen. Er wordt jaarlijks verslag gedaan van de activiteiten die door de instellingen worden gedaan. Naast het jaarverslag wordt er vanaf juni 2023 ook drie maandelijks verslag gedaan van de activiteiten.

Aanbeveling 4

Zorg er voor dat de relevante kerngegevens (vooral financieel en kwantitatief) voor en na de taakstellingsoperatie consistent geregistreerd worden, zodat de gevolgen van de operatie goed in beeld kunnen worden gebracht.

Reactie college:

Door middel van de transitie is de organisatie beter in staat aan deze oproep gehoor te geven. Het college is er van overtuigd dat de huidige registratie van de kerngegevens op een adequate manier gebeurt.

Aanbeveling 5

Stel vroegtijdig een (communicatie)plan op om alle betrokkenen tijdig te informeren en te betrekken bij het proces (actieve communicatie). En leg vast hoe de betrokken organisaties zelf om informatie e.d. kunnen vragen (passieve informatie). Leg hierbij ook vast wanneer en op welke wijze met het publiek gecommuniceerd wordt.

Reactie college:

Het college vindt het organiseren van een vroegtijdig communicatieplan van zeer groot belang en daarom zet het huidige college hier ook al op in. Het college neemt bovenstaande aanbeveling over.

Aanbeveling 6

Leg bij vergelijkbare trajecten vooraf het besluitvormingsproces vast, met daarin de rol voor de raad geborgd. En neem hierin ook de momenten en wijzen van informeren van en communiceren met de raad mee.

Reactie college:

Ons inziens is bovenstaande gebeurd.

Aanbeveling 7

Sluit de taakstellingsoperatie deugdelijk af met de raad in de vorm van een evaluatie, en leg daarbij ook afspraken over eventuele monitoring van de resultaten en de bespreking daarvan met de raad vast. Bespreek onder meer welke informatie gewenst is, in welke vorm en met welke frequentie deze aan de raad gestuurd wordt.

Reactie college:

Evaluatie van het geheel heeft niet plaatsgevonden. De doorontwikkeling van de organisaties vindt nog steeds plaats, het is heel lastig om het juiste momentum te kiezen voor een evaluatie. Het is aan de raad om het initiatief te nemen tot een evaluatie.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Heemskerk,



secretaris



burgemeester

4. Nawoord

Wij danken het college voor de heldere reactie op ons rapport 'Taakstellingen en realisatie bezuinigingen cultuurhuis en bibliotheek'. Wij constateren dat er op bijna alle aanbevelingen een positieve reactie is; het college heeft gaandeweg al maatregelen genomen of neemt de aanbevelingen mee bij een eventuele toekomstige taakstelling.

Bij de reacties van het college op de aanbevelingen 6 en 7 willen wij echter een kanttekening plaatsen. Wij doen onder '6' de aanbeveling om bij vergelijkbare trajecten vooraf het besluitvormingsproces vast te leggen, waarin de rol van en communicatie met de raad is geborgd. Het college geeft aan dat dat hun inziens is gebeurd. Als het daarmee bedoelt dat zulks (naderhand) bij vergelijkbare trajecten is gebeurd, verheugt ons dat, want dat zou impliceren dat het college onze aanbeveling daarbij in praktijk heeft gebracht. Maar aangezien, voor zover wij weten, er nadien geen vergelijkbaar taakstellingstraject heeft plaatsgevonden, vermoeden wij dat de reactie van het college betrekking heeft op het proces van de bibliotheek en het cultuurhuis zelf. In dat geval moeten wij constateren dat de raad een andere opvatting is toegedaan. Het zou goed zijn om daarover het gesprek tussen college en raad te voeren. Wellicht kan ons rapport daartoe een aanleiding bieden.

Onder '7' doen wij de aanbeveling om de taakstellingsoperatie met de raad af te sluiten in de vorm van een evaluatie. Het college geeft aan dat die evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden, omdat de doorontwikkeling van de organisaties nog steeds gaande is en het daarom lastig is om het juiste moment voor zo'n evaluatie te kiezen. Die reactie vinden wij opmerkelijk, omdat het college in de inleiding van haar brief wijst op het feit dat de transitie en bezuinigingsoperatie al lang geleden hebben plaatsgevonden. Ons inziens is het van tweeën één: het is lang geleden en dan kan de evaluatie al plaatsgevonden hebben óf het proces is nog gaande en dan past een andere kwalificatie bij de timing van ons onderzoek. De opmerking, ten slotte, dat het aan de raad is om het initiatief tot een dergelijke evaluatie te nemen, achten wij voor discussie vatbaar. Maar wellicht kan ook in dit geval ons rapport aanleiding geven om een dergelijk initiatief te nemen. Wie dat initiatief neemt, lijkt ons van ondergeschikt belang.

Bijlage

Bijlage Realisatie bezuinigingen op het Cultuurhuis en de bibliotheek in de gemeente Heemskerk, Onderzoek voor de Rekenkamer Heemskerk. Pro Facto, 16 maart 2023.