

Aan de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten

datum	ons kenmerk
27 oktober 2011	R.P.11.16

pagina	betreft
1 van 1	feitenreconstructie OGOR

1. inleiding

Er is een geschil ontstaan tussen stad en deelgemeenten over de verdeling van de financiële taakstelling in het traject Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam (OGOR). Om het geschil te beslechten is de escalatieprocedure zoals opgenomen in de deelgemeenteverordening 2010 gestart. De gemeenteraad wordt gevraagd in een motie een oordeel te geven over het geschil.¹

De achtergrond van OGOR is de enorme bezuinigingsopgave waar Rotterdam mee kampt. Omdat het college veel samenhang en interactie zag tussen stad en deelgemeenten op een aantal beleidsvelden is besloten om dit traject samen te vatten onder één naam: OGOR. Het doel van het traject is te komen tot een zo effectief en efficiënt mogelijk georganiseerde gemeentelijke overheid om daarmee geld te besparen. Daartoe is op 6 juni 2011 de bestuursopdracht OGOR opgesteld. De rekenkamer is door de deelgemeenten - verenigd in de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD) - verzocht een feitenreconstructie te maken ten behoeve van de oordeelsvorming door de gemeenteraad. Deze reconstructie ligt in de vorm van deze brief voor u.

De opbouw van de brief is zoveel mogelijk chronologisch. De tijdsperiode is als volgt: er wordt gestart bij de kaderbrief 2011 en geëindigd bij de laatste brief van de wethouder FBOV van 30 september 2011. Eerst wordt ingegaan op de totale taakstelling OGOR en vervolgens op de verdeling van de taakstelling. De rekenkamer gaat daarbij zoveel mogelijk uit van door de gemeenteraad vastgestelde bedragen. Vervolgens wordt het proces dat is doorlopen kort toegelicht. Er wordt afgesloten met een korte analyse en conclusies.

2. totale taakstelling

2.1 kaderbrief 2011

In de kaderbrief 2011 - vastgesteld door de gemeenteraad op 30 juni 2011 - wordt voor het eerst het traject OGOR benoemd in samenhang met een taakstelling voor de jaren 2012-2015. Deze is opgenomen in tabel 1. In de kaderbrief wordt geen cijfermatige verdeling of inhoudelijke onderbouwing gegeven van de genoemde bedragen.

¹ Deelgemeenteverordening 2010, hoofdstuk 20, artikel 101.

tabel 1 totale taakstelling OGOR op basis van kaderbrief (bedragen x mln)

ombuigingen	2012	2013	2014	2015
OGOR	€ 11,2	€ 31,6	€ 45,6	€ 55,6

Hierbij moet worden opgemerkt dat in de kaderbrief de bezuiniging op dienstverlening, i.h.b. stadwinkels, niet is meegenomen. Deze bezuiniging is al in de begroting 2011 opgenomen, maar later toegevoegd aan het traject OGOR omdat deelgemeenten mede bevoegd zijn als het gaat om stadwinkels. Het gaat om een structureel bedrag van € 3 miljoen. Dit betekent dat de totale taakstelling OGOR voor 2012 komt op € 14,2 miljoen, oplopend tot € 58,6 miljoen in 2015, dit is weergegeven in tabel 2.

tabel 2 totale taakstelling OGOR inclusief dienstverlening (bedragen x mln)

datum	ombuigingen	2012	2013	2014	2015
27 oktober 2011	OGOR	€ 14,2	€ 34,6	€ 48,6	€ 58,6

pagina
2 van 2

In de kaderbrief wordt ook voorgesteld hoe de verdeling van taakstelling tussen stad en deelgemeenten tot stand moet komen: 'wij zullen in overleg met de deelgemeenten onderzoeken waar de huidige verdeling van taken en budgetten tussen stad, diensten en deelgemeenten efficiënter en daarmee goedkoper kan'.² Op 30 juni 2011 zijn in een ambtelijke notitie de uitgangspunten voor het OGOR-traject vastgelegd³:

- langs de lijn van de inhoud komen tot een optimale inrichting van werkprocessen tegen zo laag mogelijke kosten;
- het perspectief van de burger in ogenschouw nemen: resultaat op straat;
- er ligt een gezamenlijke inspanning, dus we inventariseren elkaars bezuinigingsdoelstellingen en zorgen dat de projecten bijdragen aan het realiseren van beide doelstellingen;
- deze opdracht strekt uitdrukkelijk niet tot het formuleren van voorstellen tot wijziging van de bestuurlijke organisatie van de gemeente Rotterdam.

Naast de uitgangspunten zijn er acht sporen vastgesteld waarlangs het OGOR-traject moet worden uitgevoerd. Dit zijn een algemeen spoor en zeven 'beleidssporen' te weten: buitenruimte, dienstverlening, veiligheid, zorg en welzijn, jeugd, sport en recreatie en vastgoed MO. Er zijn drie sporen waarop een taakstelling moet worden gerealiseerd, dit zijn ook de sporen waarover het financiële verdelingsgeschil tussen het college en de deelgemeentebesturen is ontstaan:

1. Dienstverlening.
2. Zorg en welzijn.
3. Jeugd (Van Montfrans middelen).

Ook zijn er afspraken gemaakt over de inzet van bestuurlijke en ambtelijke capaciteit voor het komen tot oplossingen op de verschillende sporen.

2.2 uitwerking projectplannen OGOR

Overzicht uitwerking projectplannen OGOR

Op 2 september wordt door de toenmalige directeur Bestuur en Communicatie het 'totaaloverzicht uitwerking projectplannen OGOR' (hierna: uitwerkingsplan OGOR)

² College van B en W, Kaderbrief 2011, 16 juni 2011, vastgesteld door gemeenteraad op 30 juni 2011.

³ Bestuursdienst, notitie 'onderwerpen/ proces OGOR', kenmerk 715684, 30 juni 2011.

aangeboden aan het college en de dagelijks besturen van de deelgemeenten.⁴ In de aanbestedingsbrief bij dit document staat dat dit in samenwerking tussen de diensten en de betrokken deelgemeentesecretarissen is opgesteld. De voorgestelde verdeling van de taakstelling voor 2012 is opgenomen in tabel 3.

tabel 3 taakstelling OGOR per spoor voor 2012 (bedragen x mln)

	Stad/ diensten	deelgemeente	totaal
Dienstverlening	niet duidelijk	niet duidelijk	€ 3
Zorg en welzijn	€ 2	€ 4	€ 6
Van Montfrans (jeugd)	€ 7,8	€ 4,7	€ 12,5
Totaal	pm	pm	€ 21,5

datum

27 oktober 2011

pagina

3 van 3

Uit tabel 3 blijkt dat de totale taakstelling 2012 € 21,5 miljoen is en niet € 14,2 miljoen zoals weergegeven in tabel 2. Dit verschil is te verklaren door het feit dat de € 7,8 miljoen aan wegvallende van Montfransmiddelen voor de stad niet is meegeteld in de totalen uit de kaderbrief. Wanneer € 7,8 miljoen wordt afgetrokken van de € 21,5 miljoen is de uitkomst € 13,7 miljoen. Dit bedrag is € 0,5 miljoen minder dan het kader van € 14,2 miljoen in de kaderbrief inclusief dienstverlening. De rekenkamer heeft navraag gedaan bij de bestuursdienst over het ontstaan van dit verschil. De bestuursdienst geeft aan dat er na de kaderbrief besloten is om € 0,5 miljoen te bezuinigen op DOSA, waardoor de nog openstaande taakstelling voor deelgemeenten als het gaat om de Van Montfransmiddelen sluit op € 4,7 miljoen in 2012 en € 6,1 miljoen vanaf 2013 in plaats van € 5,2 miljoen in 2012 en € 6,6 miljoen vanaf 2013.⁵

Reactie deelgemeenten

Op 7 september vindt er overleg plaats tussen de voorzitters van de deelgemeenten en wethouder Kriens over de uitwerking OGOR. Het doel van het overleg is om 'overeenstemming te bereiken over gezamenlijke bestuursopdrachten voor de acht OGOR-thema's'. Dit staat in het advies dat de deelgemeentesecretarissen ten behoeve van dit overleg hebben opgesteld. Zij geven daarin in het algemeen en per spoor aan wat het standpunt van de deelgemeenten is.⁶

De deelgemeentesecretarissen stellen vast dat: 'uit de afzonderlijke voorstellen en het bijgevoegde totaaloverzicht duidelijk wordt, dat er van een helder financieel kader aan de voorkant van de uitwerking nog niet in alle gevallen sprake is. Niet alleen is niet altijd duidelijk wat de hoogte van de taakstelling is, maar ook de wijze waarop die geïncasseerd wordt en aan wie de besparing ten goede komt. In het overleg met Jantine Kriens moet deze helderheid alsnog ontstaan'. In het algemeen geven zij daarop het advies: 'zonder duidelijkheid op het punt van de financiële taakstelling niet instemmen met de opdrachten'.

De uitkomsten van het overleg met wethouder Kriens zijn door de bestuursdienst vastgelegd in een notitie.⁷ Daaruit blijkt dat er overeenstemming is bereikt over de inhoudelijke opdrachten en totale taakstelling maar niet over de verdeling van de taakstelling over stad en deelgemeenten: 'Er is akkoord over de opdrachtverlening en procesafspraken (...). Er is akkoord over de reeds door de raad vastgestelde en nog te realiseren bezuinigingen (Kaderbrief 2011 en Begroting 2011) m.b.t. stadswinkels

⁴ Bestuursdienst, notitie 'totaaloverzicht uitwerking projectplannen OGOR', kenmerk 764532, 2 september 2011.

⁵ Email bestuursdienst aan rekenkamer, 19 oktober 2011

⁶ Adviezen deelgemeentesecretarissen aan voorzitters en db'ers, secretarissen VRD en secretaris deelgemeente Alexander, 5 september 2011

⁷ Bestuursdienst, notitie betreft 'afspraken bestuurlijk overleg 7 september 2011', kenmerk 769798, 7 september 2011

(dienstverlening), gezamenlijk inkoop welzijn en het wegvallen van de Van Montfransgelden. Dit is een totaalbedrag van € 58,6 miljoen euro. (...) Er is nog geen akkoord over de verdeling per spoor tussen stad en deelgemeenten'.

Uit dezelfde notitie blijkt de urgentie van het probleem voor 2012: 'uiterlijk medio volgende week [week 37 2011, red.] moeten per spoor waar al een bedrag voor 2012 was ingeboekt de verantwoordelijke directeur en de deelgemeentesecretarissen die in de werkgroep van dat spoor zitten, een gezamenlijk voorstel doen voor de verdeling tussen stad en deelgemeenten 2012. Hierna volgt een definitieve verwerking in de begroting'.

Op 11 september komt de VRD nog met een aparte reactie waarin onder meer staat: 'In het overleg van 7 september is niet ingestemd met de financiële kaders, zoals die in de concept-opdrachtformuleringen in de notitie "Concept uitwerkingsplan OGOR"⁸ is opgenomen. Deze kaders wijken af van het gestelde in de kaderbrief en zijn daarnaast niet aanvaardbaar voor de deelgemeente voor wat betreft de voorgestelde verdeling tussen stedelijke budgetten en deelgemeentelijke budgetten'.⁹ De VRD stelt wel vast dat het budgettaire kader voor de bezuinigingen inclusief het spoor dienstverlening € 3 miljoen hoger uitvalt. Zij presenteren dat zoals opgenomen in tabel 4 en schrijft daarover: 'de instemming van de voorzitters betreft dit kader'.

datum

27 oktober 2011

pagina

4 van 4

tabel 4 budgettair kader taakstelling OGOR conform deelgemeenten per september 2011 (bedragen x mln)

	2012	2013	2014	2015
Zorg en welzijn en Van Montfrans	€ 10,7 ¹⁰	€ 31,1	€ 45,1	€ 55,1
Dienstverlening	€ 3	€ 3	€ 3	€ 3
OGOR	€ 13,7	€ 34,1	€ 48,1	€ 58,1

Na presentatie van het budgettaire kader in haar reactie, herhalen de VRD ook een afspraak t.a.v. de verdeling van de taakstelling tussen deelgemeentelijke en stedelijke budgetten. De VRD verwoorden dat als volgt:

'Afgesproken is, dat deelgemeenten in de week van 12 tot 16 september voorstellen zullen doen voor de verdeling van de taakstelling van € 14,2 miljoen¹¹ voor 2012:

- tussen deelgemeentelijke budgetten en de stedelijke budgetten (diensten);
- de verdeling tussen deelgemeenten van het uit a. resulterende deelgemeentelijke aandeel.'

2.4 Bod deelgemeenten

Het uiteindelijke voorstel van de deelgemeenten voor de verdeling van de taakstelling komt echter later dan de afgesproken week 37. De wethouder FBOV schrijft daarover op 16 september het volgende in een brief aan de VRD: 'U hebt echter woensdag jl. (14 september, red.) aangegeven dat in plaats daarvan begin volgende week een verdelingsvoorstel van uw zijde zal komen. Ik betreur die gang van zaken, niet in de laatste plaats omdat de concept begroting 2012, waarin die verdeling verwerkt moet worden, dezer dagen vastgesteld zal worden. Ik sluit niet uit dat de tijd om tot een breed bestuurlijk gedragen verdelingsvoorstel te komen te

⁸ Het gaat hier om de notitie 'totaaloverzicht uitwerking projectplannen OGOR', kenmerk 764532, 2 september 2011.

⁹ VRD, notitie aan college van B en W en wethouder FBOV betreft 'afspraken OGOR 2012-2015', 11 september 2011.

¹⁰ Het oorspronkelijke bedrag was 11,2 miljoen, in dit bedrag is de 0,5 miljoen besparing op DOSA al meegenomen. Vanzelfsprekend werkt dit door in de totalen 'Zorg en Welzijn en Van Montfrans' en 'OGOR'.

¹¹ Is € 13,7 miljoen.

kort zal blijken te zijn, en het college in de concept begroting een eigen verdelvoorstel aan de raad zal voorleggen'.¹²

Op 19 september volgt het bod van de VRD.¹³ Daarbij gaat de VRD uit van een taakstelling die in totaal optelt tot € 13,7 miljoen. Volgens het voorstel van de VRD is dit in overleg tussen de wethouder en deelgemeentevoorzitters op 14 september als kader meegegeven. In tabel 7 is de optelling weergegeven.

tabel 7. totale taakstelling OGOR in bod deelgemeenten

Spoor	2012
Zorg en welzijn	€ 6
Van Montfrans	€ 4,7
Dienstverlening	€ 3
Totaal	€ 13,7

datum

27 oktober 2011

pagina

5 van 5

2.3 bod college begroting 2012

Het bod van het college wordt op 30 september gepresenteerd in de begroting 2012 en wijkt af van dat van de deelgemeenten.¹⁴ In die zin dat het college uit is gegaan van de verdeling op basis van het projectplan OGOR. Wethouder Kriens heeft dus gehandeld volgens de reactie van 16 september.

Het bod in de concept-begroting 2012 is in zijn volledigheid opgenomen in tabel 5. Later zal verder worden ingegaan op de verdeling tussen gemeente en deelgemeenten, nu wordt geconcentreerd op de totale bedragen voor de taakstelling.

tabel 5 voorstel college inzake taakstelling OGOR (bedragen x mln)

Bod college begroting 2012	2012	2013	2014	2015
Zorg en welzijn	€ 6	€ 25	€ 39	€ 49
deelgemeentelijk	€ 4	€ 16,7	€ 26	€ 32,7
stedelijk	€ 2	€ 8,3	€ 13	€ 16,3
Van Montfransmiddelen	€ 12,5	€ 12,5	€ 12,5	€ 12,5
deelgemeentelijk	€ 4,7	€ 6,1	€ 6,1	€ 6,1
stedelijk	€ 7,8	€ 6,4	€ 6,4	€ 6,4
Dienstverlening	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
deelgemeentelijk	€ 3	€ 3	€ 3	€ 3
stedelijk	- € 3	- € 3	- € 3	- € 3
totaal	€ 18,5	€ 37,5	€ 51,5	€ 61,5

Als de totalen uit de begroting 2012 vergeleken worden met de totale bedragen genoemd in de kaderbrief inclusief het spoor dienstverlening kan worden geconcludeerd dat daar een verschil tussen zit. In tabel 6 is dit verschil inzichtelijk gemaakt. De totale taakstelling is in de concept begroting 2012 hoger dan in de kaderbrief inclusief het spoor dienstverlening.

¹² Brief van college van B en W aan VRD, betreft 'afspraken OGOR 2012-2015', kenmerk 773461 16 september 2011.

¹³ VRD, notitie aan college van B en W en wethouder FBOV betreft 'verdeling taakstelling OGOR', 19 september 2011.

¹⁴ Gemeente Rotterdam, concept begroting 2012, gepresenteerd op 30 september 2011.

tabel 6 totale taakstelling OGOR uit kaderbrief en begroting 2012 (bedragen x mln)

Totale taakstelling	2012	2013	2014	2015
Kaderbrief + dienstverlening ¹⁵	€ 13,7	€ 34,1	€ 48,1	€ 58,1
Bod college begroting 2012	€ 18,5	€ 37,5	€ 51,5	€ 61,5
Verschil	€ 4,8	€ 3,4	€ 3,4	€ 3,4

Er is een tweetal zaken waardoor deze verschillen verklaard kunnen worden:

- in de concept begroting wordt de € 3 miljoen taakstelling dienstverlening gesaldeerd; deelgemeenten nemen € 3 miljoen, de stad -€ 3 miljoen, saldo is nul;
- in de concept begroting 2012 is de € 7,8 miljoen (vanaf 2013 € 6,4 miljoen) voor de ombuiging van het stedelijke deel van de Van Montfransgelden wel meegenomen en in de kaderbrief niet. In de kaderbrief is niet duidelijk gemaakt dat de totale taakstelling voor Van Montfrans € 12,5 miljoen is.

datum

27 oktober 2011

pagina

6 van 6

3. verdeling taakstelling

3.1 inleiding

In voorgaande is ingegaan op de totale taakstelling OGOR en (verklaringen voor) de verschillende bedragen die daar in omgaan. Nu wil de rekenkamer ingaan op de verdeling over stad en deelgemeenten; het college en de VRD stellen beide een andere verdeling van de totale taakstelling voor. Achtereenvolgens zal op de drie verschillende sporen worden ingegaan, eerst bespreken we de verdeling voor het jaar 2012 omdat deze als uitgangspunt geldt voor de verdeling over 2013-2015. Daar waar relevant wordt ook cijfermatig nog ingegaan op de jaren 2013-2015.¹⁶ Steeds wordt ook aandacht besteed aan de onderbouwing van de bedragen door stad en deelgemeenten.

3.2 spoor dienstverlening

Voor dienstverlening is er een structurele taakstelling van 3 miljoen vanaf 2012. Dit bedrag is niet opgenomen in de kaderbrief omdat het reeds in de begroting 2011 verwerkt was. Er bestaat overeenstemming tussen stad en deelgemeenten over het totaalbedrag van de bezuiniging. Echter niet over de verdeling van de taakstelling. Dit is weergegeven in tabel 7.

tabel 7 verdeling taakstelling dienstverlening 2012 en verdeelsleutel

	Totaalbedrag bod	Deel stad	Deel deelgemeenten	Verdeelsleutel
Stad	€ 3 mln	€ 0 mln	€ 3 mln	0 : 3
Deelgemeenten	€ 3 mln	€ 1 mln	€ 2 mln	1 : 2

In het uitwerkingsplan OGOR wordt wel het totaalbedrag van de taakstelling genoemd maar geen voorstel gedaan voor de verdeling van de taakstelling. In de concept begroting 2012 wordt voor het eerst het verdeelvoorstel gedaan waarin deelgemeenten vanaf 2012 100 procent van de taakstelling dragen. De onderbouwing voor de voorgestelde verdeling ontbreekt van de kant van het college.

¹⁵ De rekenkamer heeft in deze bedragen de 0,5 miljoen besparing op DOSA al meegenomen.

¹⁶ Als uitgangspunt neemt de rekenkamer het bod van de deelgemeenten van 19 september 2011 en het bod van het college in de concept begroting 2012. Voor het vaststellen wanneer bedragen (ambtelijk) zijn besproken gebruikt de rekenkamer het uitwerkingsplan OGOR van 2 september en het advies van de deelgemeentesecretarissen daarover van 5 september 2011.

Deelgemeenten zijn wel bevoegd als het gaat om de exploitatie van stadswinkels, in die zin is het logisch dat zij het grootste aandeel dragen in deze taakstelling. Deelgemeenten stellen wel een verdeling voor van het totaalbedrag met een bijbehorende onderbouwing. Zij stellen dat 'de verhouding tussen de bezoekers van de Stadswinkel Centrum tegenover de stadswinkels/ afdelingen burgerzaken van de deelgemeenten is 1:2. De deelgemeenten stellen na overleg met de dienst PZR een verdeling van de taakstelling voor in deze verhouding. Dat betekent, dat in 2012 de deelgemeenten 2 miljoen bijdragen aan de taakstelling en de stad/ dienst PZR 1 miljoen'.

3.3 spoor zorg en welzijn

Voor zorg en welzijn is er een taakstelling van 6 miljoen euro in 2012 oplopend tot 49 miljoen in 2015. Er bestaat overeenstemming tussen stad en deelgemeenten over het totaalbedrag, echter niet over de verdeling van de taakstelling. Dit is weergegeven in tabel 8.

datum

27 oktober 2011

pagina

7 van 7

tabel 8 verdeling taakstelling zorg en welzijn 2012 en verdeelsleutel

	Totaalbedrag bod	Deel stad	Deel deelgemeenten	Verdeelsleutel
Stad	€ 6 mln	€ 2 mln	€ 4 mln	1 : 2
Deelgemeenten	€ 6 mln	€ 4,5 mln	€ 1,5 mln	3 : 1

In het uitwerkingsplan OGOR wordt zowel het totaalbedrag van de taakstelling genoemd als de verdeling over stad en deelgemeenten: 'van het totaal van 6 miljoen komt 2 miljoen ten laste van de dienst SoZaWe, de resterende 4 miljoen komt ten laste van de deelgemeenten'. In de stukken ontbreekt de onderbouwing van het totaalbedrag en de verdeling van het college. Uit interviews is duidelijk geworden dat de € 49 miljoen gebaseerd is op een inschatting van een mogelijke bezuiniging op een totaalbedrag van € 300-450 miljoen.¹⁷ Met andere woorden, er wordt € 300-450 miljoen euro uitgegeven aan zorg en welzijn, wanneer er centraal en gebiedsgericht wordt aanbesteed, moet hier ten minste € 49 miljoen op kunnen worden bezuinigd. Het bedrag van € 6 miljoen is ook een ingeschat startbedrag. De verdeling waarin de deelgemeenten voor tweederde moeten bijdragen aan deze ombuiging is gebaseerd op het feit dat de dienst SoZaWe buiten OGOR al veel bezuinigd had. Meer dan € 2 miljoen extra bezuiniging daarbovenop is daarom niet realistisch.¹⁸ De deelgemeentesecretarissen constateren de voorgestelde verdeling van het college en adviseren daarmee niet akkoord te gaan: 'De secretarissen adviseren niet in te stemmen met de door de dienst SoZaWe voorgestelde verdeling in 2012'.

Het tegenbod van de deelgemeenten is als volgt onderbouwd: 'De deelgemeenten zijn bereid maximaal het aandeel te accepteren dat samenhangt met het aandeel van het deelgemeentefonds ten opzichte van de gemeentefondsuitkering. Dit aandeel is 25%. De deelgemeenten dragen in de te realiseren besparing voor 2012 daarom 1,5 miljoen bij'.

Voor het spoor zorg en welzijn geldt dat er een oplopende taakstelling is. De verdeling zoals voorgesteld voor 2012 is in de concept begroting 2012 leidend gemaakt voor de meerjarenraming. Dit is opgenomen in tabel 9, daarin is ook de meerjarenraming op basis van de voorgestelde verdeling door deelgemeenten opgenomen.

¹⁷ Dit bedrag kan in de toekomst oplopen tot 450 miljoen als gevolg van de decentralisatie van de AWBZ-gelden.

¹⁸ Interview verslag, voormalig directeur MO SoZaWe, 23 oktober 2011.

tabel 9 Meerjarenraming bod en verdeling college en deelgemeenten (bedragen x mln)

Bod college begroting 2012	2012	2013	2014	2015
Zorg en welzijn totaal	€ 6	€ 25	€ 39	€ 49
deelgemeentelijk	€ 4	€ 16,7	€ 26	€ 32,7
stedelijk	€ 2	€ 8,3	€ 13	€ 16,3
Bod deelgemeenten	€ 6	€ 25	€ 39	€ 49
deelgemeentelijk	€ 1,5	€ 6,3	€ 9,8	€ 12,3
stedelijk	€ 4,5	€ 18,7	€ 29,2	€ 36,7

De deelgemeenten stellen zelf niet voor deze verdeling zo door te rekenen dit heeft de rekenkamer gedaan om de verschillen inzichtelijk te maken. De deelgemeenten geven zelf aan in hun bod: 'De bijdrage in deze vorm en omvang geldt alleen voor 2012, omdat nog op geen enkele wijze duidelijk is waar de structurele besparingen op dit spoor zijn te vinden.'

datum

27 oktober 2011

pagina

8 van 8

3.4 spoor jeugd/ Van Montfransgelden

Voor het spoor jeugd/ Van Montfransgelden is er sprake van het wegvallen van een rijksbudget van € 12,5 miljoen vanaf 2012. In de stukken wordt niet eenduidig gecommuniceerd over het totaalbedrag van de bezuiniging, in die zin dat het totaalbedrag van de bezuiniging € 12,5 miljoen is en niet € 4,7 miljoen. Dit kwam al naar voren in paragraaf 2.2 en tabel 3. Deze onduidelijkheid geeft problemen bij het begrip over de verdeling van de taakstelling. In tabel 10 is opgenomen hoe de Van Montfrans middelen verdeeld worden, op basis van het bod stad en bod deelgemeenten.

tabel 10 verdeling taakstelling Van Montfrans 2012 en verdeelsleutel

	Totaalbedrag bod	Deel stad	Deel deelgemeenten
Stad	€ 12,5 mln	€ 7,8 mln	€ 4,7 mln
Deelgemeenten¹⁹	€ 12,5 mln	€ 7,8 mln	€ 4,7 mln

In tabel 11 is opgenomen hoe de taakstelling vanaf 2013 verdeeld wordt uitgaande van 12,5 miljoen totaal.

tabel 11 verdeling taakstelling Van Montfrans vanaf 2013

	Totaalbedrag bod	Deel stad	Deel deelgemeenten
Stad	€ 12,5 mln	€ 6,4 mln	€ 6,1 mln
Deelgemeenten	€ 12,5 mln	€ 7,8 mln	€ 4,7 mln

Het totaalbedrag van het bod van € 12,5 miljoen is door de rekenkamer ingevuld voor de deelgemeenten. De deelgemeenten hebben in hun bod namelijk niet het totaalbedrag opgenomen. Ook gaan zij niet in op de verdeling van 2013 en verder. De deelgemeenten zijn namelijk van mening dat € 4,7 miljoen voldoende is als het gaat om de deelgemeentelijke bijdrage 'wegvallen Van Montfrans', zij schrijven het volgende in hun bod: 'de deelgemeenten onderschrijven de lijn van het college, dat de rijkskortingen 1:1 worden doorvertaald naar de deelgemeenten. Zij ontvangen dus

¹⁹ De deelgemeenten hebben in hun bod niet het totaalbedrag en het stedelijke deel van de wegvallende Van Montfransmiddelen opgenomen. De facto is dat niet juist daarom heeft de rekenkamer hier wel het totaalbedrag en het deel stad ingevuld.

vanaf 2012 niet langer de doeluitkeringen die uit Van Montfransmiddelen werden gefinancierd. Daarmee is door de deelgemeenten aan de taakstelling voldaan.'

Wanneer gekeken wordt naar de doeluitkeringen die deelgemeenten ontvangen uit de Van Montfransmiddelen, telt dat inderdaad op tot een bedrag van € 4,7 miljoen. De verschillende doeluitkeringen zijn weergegeven in tabel 12.²⁰

tabel 12 doeluitkeringen van stad aan deelgemeenten (bedragen x mln)

Doeluitkering	Bedrag
Wijkveiligheid	€ 2,1
PGA, DOSA	€ 1,4
Jeugdkansenzones	€ 1,2
Totaal	€ 4,7

datum

27 oktober 2011

pagina

9 van 9

De deelgemeenten gaan in hun bod niet verder dan de bezuiniging van € 4,7 miljoen. De rekenkamer concludeert dat zij het niet eens zijn met de hogere taakstelling van 2013 en verder, waarbij de deelgemeenten € 6,1 miljoen moeten bijdragen. Het is niet duidelijk geworden waar het college dit bedrag op heeft gebaseerd.

4. laatste stand van zaken

4.1 start escalatieprocedure

Op 23 september reageert de wethouder per brief op het bod van de deelgemeenten, zij concludeert: 'Het college heeft zich (...) over dat voorstel gebogen. En helaas heeft het college moeten constateren dat, mede gelet op de begroting voor 2012, uw voorstel onvoldoende is en afwijkt van hetgeen door de ambtelijke voorbereidingsgroepen (...) is voorgesteld'.²¹ In de brief worden de drie sporen nog eens langsgelopen en het college houdt vast aan de verdeling zoals voorgesteld in de begroting. De wethouder besluit daarop de escalatieprocedure te starten, in de brief als volgt verwoord: 'Wij hebben nu dus een in de ogen van het college onoverbrugbaar meningsverschil over het neerleggen van de last van deze drie sporen'.

4.2 technische verwerking in begroting 2012

De reden dat het college vasthoudt aan hun eigen voorstel is zoals ook blijkt uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd vooral rekenkundig. De concept begroting moest worden ingevuld, er zat dus tijdsdruk achter het proces. De deelgemeenten zijn enigszins vertraagd met het deelgemeentelijk bod gekomen, waarop de wethouder heeft besloten het bod van het college in de begroting te verwerken. Er moest immers een technische verwerking van het OGOR-traject in de begroting terecht komen.

Het bod van het college is echter niet in 'beton gegoten'. De verdeelsleutel zoals deze is voorgesteld voor 2012 en de periode daarna kan nog worden gewijzigd. In de brief van 23 september geeft de wethouder dit op twee momenten aan. Eerst bij het spoor dienstverlening: 'daarbij maakt het college overigens wel de aantekening dat als na het daadwerkelijk sluiten van balies in de stadswinkels zal blijken dat toch een aangepaste verdeling redelijker is, deze alsnog hiervoor in de plaats zal komen'. En ook bij het spoor zorg en welzijn: 'Het college meent dat dit geen onredelijk voorstel is, met daarbij opnieuw de aantekening dat als in de praktijk zal blijken dat toch een

²⁰ Notitie GGD, 'Financiën OGOR-jeugd VRD voorstel', 13 oktober 2011.

²¹ Wethouder FBOV, brief 'OGOR/verdeling', kenmerk 782193, 23 september 2011.

aangepaste verdeling redelijker is, deze alsnog hiervoor in de plaats zal komen'. Ook in de concept begroting is ruimte gelaten voor nadere bepaling van de bedragen in de periode vanaf 2013: 'De bedragen opgenomen voor de jaren 2013 tot en met 2015 zijn indicatief en gebaseerd op de verdeling tussen stad en deelgemeenten 2012. Reële opbrengsten van de diverse OGOR-sporen zullen bij het opstellen van de desbetreffende begrotingen worden betrokken'.

Naar aanleiding van vele reacties van deelgemeenten op het niet accepteren van het deelgemeentelijk bod door het college, heeft de wethouder nogmaals een brief geschreven.²² In deze brief van 30 september licht zij uitgebreid toe waarom het college genoodzaakt was de taakstelling en verdeelsleutel al in de concept begroting 2012 te verwerken: 'Omdat het voorstel voor de begroting 2012, gelet op het tijdspad richting de raad, op 23 september vastgesteld diende te worden, heeft het college daarin voor de genoemde drie sporen een verdeelsleutel neergelegd zoals die tot dan toe vanuit de gezamenlijke ambtelijke voorbereiding was aangeleverd. En die dus in belangrijke mate afwijkt van het VRD-voorstel'. Ook wijst zij nogmaals op het feit dat de verdeling nog geen vaststaand feit is: 'Ik wil u er echter op wijzen, dat anders dan het totaalbedrag van de opbrengsten per spoor, de verdeling zoals die is opgenomen in de begroting niet in beton is gegoten. Pas na de gezamenlijke vaststelling van de inhoudelijke uitwerkingsvoorstellen van de sporen, en wellicht voor sommige sporen ook pas tijdens of zelfs na de daadwerkelijke implementatie, zal de definitieve financiële verdeling tussen 'stad' en deelgemeenten berekend en vastgesteld kunnen worden'.

datum

27 oktober 2011

pagina

10 van 10

5 proces

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op het proces en dan met name de verschillende overleggen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, en de verantwoordelijkheidsverdeling.

Verantwoordelijkheid bestuursopdracht

De bestuursopdracht OGOR is verleend aan de algemeen directeur, bij de uitvoering van de opdracht heeft hij het SO (het overleg van deelgemeentesecretarissen in VRD) betrokken.

Bij verlening van de bestuursopdracht in juni 2011 was reeds bekend dat er half september uitsluitsel moest zijn over de hoogte en verdeling van de taakstelling, dit betreft dus een tijdsbestek van vier maanden.

Afgesproken is dat de regie van het proces ligt bij wethouder Kriens vanuit haar portefeuille Financiën. De regie ligt ambtelijk bij de directeur Bestuur en Communicatie. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het een gezamenlijk proces met de deelgemeentebesturen is. Dit is met de instelling van een spoor 'algemeen' geborgd.

Bestuurlijk overleg

De wethouder FBOV heeft vanuit haar verantwoordelijkheid als wethouder Bestuur en Organisatie meerdere keren strategisch overleg gevoerd met de deelgemeentebesturen. Dit gebeurde zowel informeel met een vertegenwoordiging van VRD en formeel in breed bestuurlijk overleg. Een aantal deelgemeenten trok in overleg gezamenlijk op, middels VRD en hebben hierbij een delegatie van twee voorzitters gevormd die als woordvoerders fungeerden.

²² Wethouder FBOV, brief 'OGOR', kenmerk 789401, 30 september 2011.

Overleg per spoor: ambtelijk en bestuurlijk

Er zijn per spoor ambtelijke werkgroepen ingesteld waarin zowel stedelijke als deelgemeentelijke ambtenaren zijn betrokken. In deze werkgroepen is gewerkt aan het uitwerkingsplan OGOR²³. Over de acht sporen heeft ook nog apart bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de betrokken vakwethouders en portefeuillehouders van deelgemeenten. In deze brief is geconcentreerd op de drie sporen waarover een financieel meningsverschil is ontstaan. De daarbij stedelijk betrokken vakwethouders zijn wethouder Kriens (dienstverlening), wethouder de Jonge (jeugd/ Van Montfrans) en wethouder Louwes (zorg en welzijn).

6 analyse en conclusies

Het feitenrelaas heeft laten zien dat een in essentie eenvoudig financieel verdelingsvraagstuk tussen stad en deelgemeenten toch buitengewoon complex kan zijn.

datum

27 oktober 2011

pagina

11 van 11

In de eerste plaats is de totale OGOR taakstelling 2012 en verder zoals die in de kaderbrief 2011 is aangegeven in de loop van het proces een aantal malen gewijzigd. De bedragen uit de kaderbrief zijn nadien nog gemuteerd op basis van een nog onverdeeld bedrag uit hoofde van dienstverlening uit de begroting 2011. Daarna werd er nog een mutatie aangebracht in verband met een efficiencykorting op de DOSA en tenslotte werd de totale taakstelling nog opgeplust met het stadsaandeel van de Van Montfransgelden. Deze mutaties hebben het overleg tussen stad en deelgemeenten over de verdeling bemoeilijkt. Verder ontbreekt het aan heldere verdelingscriteria om de OGOR taakstelling zo objectief mogelijk te kunnen verdelen. Wel was er in een vroeg stadium overeenstemming over de zogenoemde sporen waarlangs de invulling van de taakstelling zou plaatsvinden. Voor de tranche 2012 en verder zijn dit de sporen 'dienstverlening', 'zorg en welzijn' en 'jeugd/ Van Montfrans'.

Het ontbreken van heldere verdelingscriteria wrekt zich met name bij de sporen 'dienstverlening' en 'zorg en welzijn'. Over de verdeling van (het wegvallen van) de Van Montfransgelden is voor het jaar 2012 in principe overeenstemming bereikt. Het verdelingsgeschil bij het spoor 'dienstverlening' (stadswinkels) is naar de mening van de rekenkamer oplosbaar mede gezien de beperkte omvang van de taakstelling (€ 3 miljoen structureel) en gegeven het feit dat er in principe een realistisch verdelingscriterium voorhanden is (bezoekersaantallen centrum versus overige stadswinkels).

Moeilijker ligt dat voor het spoor 'zorg en welzijn'. Dat heeft naar de mening van de rekenkamer vooral te maken met het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing van het basisbedrag ad € 49 miljoen vanaf 2015. De mogelijke besparingen uit hoofde van een nieuw aanbestedingsregime voor zorg en welzijn op basis van de pilot Charlois kunnen hiervoor richtinggevend zijn, maar die zijn nog niet bekend omdat het aanbestedingstraject nog loopt. Echter het bedrag voor 2012 ad € 6 miljoen zou gegeven de omvang in principe oplosbaar moeten zijn. Daarbij komt nog dat de wethouder financiën expliciet heeft aangegeven dat de OGOR bedragen slechts in technische zin zijn ingeboekt en op basis van nader overleg nog kunnen worden gewijzigd, mits de totalen gelijk blijven.

²³ Het gaat hier om de notitie 'totaaloverzicht uitwerking projectplannen OGOR, kenmerk 764532, 2 september 2011.

Naar de mening van de rekenkamer biedt deze toezegging voldoende ruimte om in elk geval voor 2012 het relatief geringe financiële geschil (ad € 6 miljoen) op te lossen, onder voorwaarde dat er een voor beide partijen aanvaardbaar verdelingscriterium wordt gevonden (bijv. verhouding deelgemeentefonds en gemeentefonds) en een onderbouwing plaatsvindt van het basisbedrag op grond van de uitkomsten van de pilot Charlois.

Tenslotte zou het naar de mening van de rekenkamer verstandig zijn om een knip te overwegen tussen 2012 en 2013 en latere jaren in verband met het feit dat er met ingang van 2013 mogelijk nieuwe tranches taakstellingen vanuit de overige sporen bijkomen. De knip biedt beide partijen dan de ruimte om op basis van de overeengekomen verdelingscriteria de financiële taakstellingen te finaliseren zonder de tijdsdruk te voelen van het begrotingsproces.

datum

27 oktober 2011

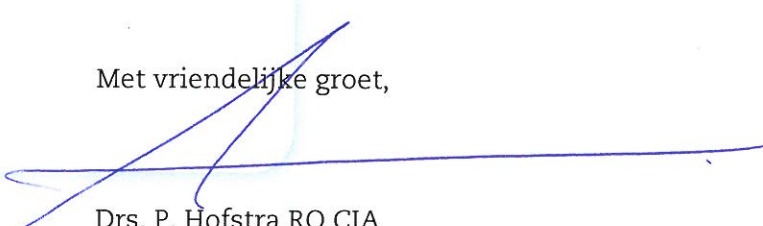
pagina

12 van 12

Procesmatig was van meet af aan duidelijk dat er in verband met de begrotingsvaststelling 2012 begin november een (te) grote tijdsdruk op het gehele OGOR traject lag. Daarbij was tevens sprake van een grote mate van bestuurlijke complexiteit aan beide zijden. Het aantal direct betrokken (ambtelijke en bestuurlijke) deelpartijen is buitengewoon groot. Eigenlijk is het een wonder dat de partijen nog zo ver zijn gekomen. Aan inzet en goede voornemens van beide partijen heeft het in elk geval niet ontbroken. Ook de goede verstandhouding tussen de voorzitter VRD en de wethouder financiën heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

Niettemin is het bijzonder lastig gebleken om in een (te) kort tijdsbestek van krap vier maanden volledige overeenstemming te bereiken over de verdeling van een bewegende basis met een grote mate van inhoudelijke samenhang. Latent aanwezige spanningen leiden dan al snel tot wantrouwen en een weinig flexibele houding van beide zijden, waardoor het zicht op een gezamenlijke oplossing – hoe dicht dan ook genaderd – op den duur buiten bereik kwam te liggen, waarmee uiteindelijk een escalatieprocedure onontkoombaar werd.

Met vriendelijke groet,



Drs. P. Hofstra RO CIA
Directeur

cc

College B en W, wethouder Kriens
Gemeenteraad Rotterdam