

Raadsledenboekje 2010

Een wijze raad



Auteurs en redactie:

Arie Elsenaar

Leonie van der Meer

Ardjan Noorland

Rein-Aart van Vugt

Deze uitgave is een initiatief van de Industry Group Lokaal Bestuur van Deloitte. Hoewel deze publicatie op professionele wijze en met de grootste zorg is vervaardigd, aanvaardt Deloitte geen enkele aansprakelijkheid voor de in deze publicatie opgenomen gegevens en uitkomsten en verwachtingen gebaseerd hierop.





Voorwoord

Goede raad is (niet) duur

Proficiat met uw (her)benoeming als raadslid! U staat voor de taak om de komende vier jaar de belangen van de inwoners van uw gemeente te behartigen. Dit is geen eenvoudige taak, maar wel een verantwoordelijke en in veel gevallen ook dankbare taak. U heeft zich ongetwijfeld al een beeld gevormd hoe u met deze verantwoordelijkheid wilt omgaan en wat u wilt bereiken.

Als gemeenteraad stelt u de kaders voor het college van burgemeester en wethouders en controleert u de uitvoering van het beleid. Daarbij vertegenwoordigt u de burgers in uw gemeente. Goed bestuur – de vertaling van het Engelse woord *governance* – staat in alles centraal. Bij *public governance* gaat het om effectief bestuur en management in de publieke sector. Sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden zijn de sleutelwoorden.

Wij hopen met deze publicatie een bijdrage te leveren aan het functioneren van gemeenteraden. De dagelijkse praktijk staat daarbij centraal. Ervaren raadsleden delen hun ervaringen met u en beantwoorden vragen als: Welke bevoegdheden en vooral ook mogelijkheden heb je om je taak zo goed mogelijk in te vullen? Wanneer ben je een succesvol raadslid? Waar liggen de valkuilen? Op deze en vele andere vragen geeft dit boekje een antwoord. Dit alles met als doel dat u als raadslid de materie zich snel eigen kunt maken en professioneel kunt opereren.

In de huidige economische omstandigheden is een goed functionerende gemeenteraad belangrijker dan ooit. Er komt immers veel op de gemeenten af de komende jaren. Issues als de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten en Veiligheidsregio's, Centra voor Jeugd & Gezin, de digitale overheid, etc. vragen om daadkracht én deskundigheid.

Daarbij zal naar verwachting ook de impact van de besluitvorming over de voorstellen van de landelijke werkgroepen brede heroverweging op gemeenten groot zijn. Op het moment van schrijven van deze publicatie is nog niet bekend op welke manier de miljarden aan beleidsombuiging moet worden gerealiseerd.

Wij wensen u de komende jaren succes met uw werk als raadslid en hopen dat u veel genoegen zult beleven aan de uitoefening van deze interessante, mooie maar ook verantwoordelijke functie!

Arie Elsenaar RE RA

Segment Leader Lokaal Bestuur Deloitte

Hans van Vliet

Industry Leader Public Sector Deloitte

maart 2010

1. Welkom als raadslid!

Voor u, als nieuw of herkozen raadslid, begint een belangrijke periode. Vier jaar lang heeft u de taak van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Maar hoe doe je dat binnen het vaak beperkte aantal uren? Hoe werkt een gemeente eigenlijk en wat wordt er van je verwacht? Over welke instrumenten kun je beschikken en wanneer ben je als raadslid succesvol? Dit boekje is bedoeld als handig hulpmiddel voor raadsleden om zich de materie snel eigen te maken en te leren van ervaren raadsleden.

Veranderingen

Eens in de vier jaar kiezen inwoners hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. Dit is een belangrijk democratisch goed, al ziet niet elke Nederlander dit zo. Om inwoners van dorp of stad meer bij de politiek te betrekken, is in 2002 een nieuwe wet geïntroduceerd, de Wet dualisering gemeentebestuur. Hiermee werden de politieke verhoudingen veranderd en deed het dualisme zijn intrede. En al is het huidige duale bestel dus nog relatief jong, er is de afgelopen 8 jaar inmiddels de nodige ervaringen opgedaan. In het volgende hoofdstuk vertellen ervaren raadsleden u er alles over. Sinds de wet dualisering gemeentebestuur zijn er ook nieuwe voorschriften gekomen rond de verslaglegging met ingang van de jaarrekening. Dat heeft geleid tot de invoering van de programmabegroting en diverse andere instrumenten en het opnemen van de controle op rechtmatigheid in de accountantscontrole.

Drie belangrijke functies

Als raadslid heb je drie belangrijke functies. De wet spreekt over de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak.

Het optreden als volksvertegenwoordiger is traditioneel gezien de meest bekende, maar blijkt ook de moeilijkste. Hoe vul je burger participatie in?

En hoe stel je als raadslid kaders? Welke instrumenten heb je daarvoor? Wat doe je als raadslid wanneer van de kaders wordt afgeweken door het college? Controleren is de tegenhanger van kaders stellen. Om te kunnen controleren is een vorm van verantwoording nodig. Waar moet die verantwoording aan voldoen?

In dit boekje wordt het raamwerk geschetst waarbinnen de *governance* binnen gemeenten plaatsvindt. Hierbij gaat het om een samenhangend geheel van maatregelen en instrumenten rond sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. We staan uitgebreid stil bij de diverse aspecten van het raadswerk. Voor de uitvoering van de controlerende taak spelen rekenkamer en accountant bijvoorbeeld een belangrijke rol. Hoe ga je daarmee om? Moet je als raadslid financieel specialist zijn om deze taak te kunnen uitvoeren of juist niet? Deze publicatie biedt feiten, procedures, adviezen en tips voor raadsleden als hulp bij het vinden van een antwoord op deze en vele andere vragen.

Het werk van een raadslid is veelomvattend. Veel meer dan wij in dit boekje kunnen beschrijven. Wij bieden u graag de mogelijkheid om dieper op een bepaald onderwerp in te gaan. In de tekst wordt dan verwezen naar onze website voor raadsleden: www.deloitte.nl/raadslid. Daar vindt u aanvullende informatie.

Niemand weet beter hoe de taak van raadslid succesvol kan worden ingevuld dan mensen die deze rol zelf hebben vervuld. Daarom heeft Deloitte voor deze publicatie

“Politiek is een kunst van balanceren tussen sturen op hoofdlijnen enerzijds en dossierkennis op detailniveau anderzijds.”

De heer Kaya Koçak, raadslid gemeente Eindhoven

een serie interviews met raadsleden gehouden. In de tientallen vraaggesprekken die we met raadsleden hebben gehad is met name ingegaan op de kaderstellende en de controlerende taak van de raad.

We hebben raadsleden gesproken uit grote en uit kleinere gemeenten, verspreid over heel Nederland en met een diversiteit aan politieke achtergrond en ervaring. In de interviews stonden vragen centraal rond tijdbesteding en werkdruk, successen en teleurstellingen, instrumenten om de taken te vervullen en de kwaliteit van de informatie die zij vanuit de gemeente krijgen aangereikt.

In de verschillende hoofdstukken vatten we de uitkomsten van deze gesprekken samen in de vorm van aanbevelingen voor u als nieuw raadslid. Achterin deze publicatie treft u een overzicht aan van de raadsleden die aan deze interviewreeks hebben meegewerkt.

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt aandacht besteed aan de drie taken van een raadslid, namelijk de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende taak. In hoofdstuk 5 worden

de instrumenten beschreven die raadsleden in hun controlerende taak kunnen ondersteunen. Hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan andere partijen, die meekijken met de gemeente en vanuit welke hoedanigheid zij dat doen. Hoofdstuk 7 gaat in op het spectrum aan instrumenten die een raadslid ten dienste staat en geeft aan in welke situaties u deze kunt toepassen. Gemeenten werken in toenemende mate met verbonden partijen, meestal in de vorm van gemeenschappelijke regelingen of publiek private samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 8 gaan we daarop nader in en geven aan hoe u hier als raadslid grip op kunt krijgen en houden. Hoofdstuk 10 beschrijft in het kort onze visie op modern lokaal bestuur. Deze visie kan u helpen bij het bepalen van uw eigen koers en visie op een modern lokaal bestuur.

Wij vertrouwen erop u met dit boekje en de aanvullende documenten op onze website houvast te bieden en wensen u alle succes in uw nieuwe functie of nieuwe raadstermijn. Veel leesplezier gewenst!

“Schiet nooit met losse
flodders, maar kom altijd
met concrete voorstellen.”

De heer Sjaak Mens, raadslid gemeente Woensdrecht

2. De volksvertegenwoordigende taak

Een raadslid heeft drie belangrijke taken: volksvertegenwoordiging, kaders stellen en controleren. Dit hoofdstuk behandelt de eerste van de drie: het volk vertegenwoordigen.

Volksvertegenwoordigende taak

Inwoners van een gemeente hebben bij de verkiezingen hun vertrouwen aan lokale politici gegeven. Het gaat om mensen waarvan zij verwachten dat die het beste hun belangen kunnen behartigen. Een raadslid is dan ook in de eerste plaats succesvol als hij of zij door kiezers wordt gezien en geaccepteerd als hun volksvertegenwoordiger. Het zijn de raadsleden die voeling met inwoners en maatschappij weten te houden. Zij zetten de wensen van inwoners om in politieke beleidskeuzes. Raadsleden zullen dan ook nadrukkelijk de burgers moeten opzoeken. Dat gaat verder dan folders uitdelen op zaterdagmiddag of periodiek een aantal gelijkgezinde partijgenoten opzoeken.

Maar wie is de inwoner van de gemeente eigenlijk? Veel burgers lijken uitsluitend geïnteresseerd te zijn in onderwerpen die hun dagelijks leven direct raken. Hun mening is niet eenvoudig meer onder te brengen in traditionele stromingen als christen-democratie, sociaal-democratie of liberalisme. Veel burgers zijn individualistisch ingesteld. Toch stellen ze - terecht - hoge eisen aan de dienstverlening van de gemeente. Dienstverlening en besluitvorming moeten dan ook zorgvuldig en snel – bijvoorbeeld via internet - flexibel en voor de burger in begrijpelijke taal worden gecommuniceerd. In de huidige ingewikkelde maatschappelijke context is het cruciaal dat een raadslid werkelijk weet wat onder de burgers leeft. Anders

ontstaat een kloof tussen politici en ambtenaren die beleid maken en uitvoeren en burgers die niet worden herkend en begrepen.

Volksvertegenwoordiging kan derhalve worden omschreven als het vermogen van de raad om wensen en belangen van burgers te wegen en vervolgens een besluit te nemen. Raadsleden maken die afwegingen en stellen normen. Het wegen van belangen is bij uitstek een politieke kwestie. De raad zal voor de invulling van zijn vertegenwoordigende functie vooral aantonen dat hij alle relevante argumenten heeft gehoord en op basis daarvan tot een integrale afweging is gekomen. Daarvoor is het nodig dat raadsleden zijn geworteld in de gemeente, voortdurend communiceren met mensen en alert is op initiatieven van maatschappelijke organisaties in de gemeente. Met andere woorden de raadsleden zijn de ogen en oren van de gemeente. De raad is de vertegenwoordiging van de stad en zijn burgers. Individuele belangenbehartiging (ombudsfunctie) valt dus niet onder deze omschrijving. Een goede invulling van de volksvertegenwoordigende rol is van groot belang als input voor de kaderstellende rol.

Contact met de burger

Inwoners actief en in een vroeg stadium betrekken bij ontwikkelingen binnen de gemeente kan op diverse manieren. Denk aan het peilen van meningen, bijvoorbeeld via internet. Maar inwoners kunnen ook mondeling of schriftelijk worden benaderd. En hiermee bedoelen we niet alleen de informatie-, inloop- of inspraakavond waar veel zaken in de ogen van de burgers al 'voorgekookt' lijken te zijn. We gaan een stap verder. Laat bijvoorbeeld inwoners en direct betrokkenen zelf de

“Details zijn altijd een dilemma: je stemt over een groenplan, niet over de plaats van een plantenbak. Maar dat laatste ziet de burger en dat eerste niet.”

De heer Hans Kröger, raadslid gemeente Zijpe

richting van het beleid of de oplossing van een vraagstuk formuleren. Bij veel gemeenten wordt het instrument van burgerinitiatief/burgerparticipant gehanteerd. Bij dit instrument kunnen burgers nieuwe ideeën indienen over een onderwerp dat de raad aangaat. Bij grote belangentegenstellingen kunnen de verschillende partijen met elkaar over het beleid en de oplossing nadenken in bijvoorbeeld hoorzittingen of inspraakbijeenkomsten. Uiteraard kan de tegenstelling soms niet worden overbrugd en dan is een duidelijk standpunt - goed onderbouwd en helder gecommuniceerd - van de raad nodig. Het onderhouden en uitbouwen van het netwerk met de inwoners van stad of dorp is voor raadsleden essentieel. Niet alleen binnen de partij, maar juist ook daarbuiten. Een netwerk levert toegang tot informatie en kennis. En kennis is naast de kunde meer dan ooit noodzakelijk om de rol als raadslid een goeie invulling te kunnen geven.

Het actieprogramma Lokaal Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

hebben in januari 2010 het eenmalige tijdschrift “In actie met burgers” uitgegeven. In deze publicatie staan adviezen, en ervaringen over burgerparticipatie. Naar onze mening is het de komende vier jaar- de derde periode in het dualisme- een mooie uitdaging om de volksvertegenwoordigende rol vooral meer inhoud te geven.

Bepaal het debat

Versterking van de volksvertegenwoordigende rol is ook mogelijk door nadrukkelijk zelf de politieke agenda, het debat en de discussie te bepalen. Hierbij is essentieel dat verder wordt gekeken dan naar de dag van vandaag. Laat details en operationele zaken als raadslid vooral bij het college en houd zelf vooral de rode draad – de grote lijnen – voor ogen. Een langjarige raadsagenda kan daarbij behulpzaam zijn. Stel je als raadslid regelmatig de vraag: hoe ziet onze stad of ons dorp er over vier, tien of vijftien jaar uit? Wat wil ik gerealiseerd zien? Vervolgens is het belangrijk om erop toe te zien dat de doelstellingen zo concreet, meetbaar en evalueerbaar mogelijk worden geformuleerd in begroting en beleidsnota's.

Tijd scheppen en tijd nemen

Voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol door raadsleden is het noodzakelijk dat de raadsleden hiervoor voldoende tijd *hebben* en ook voldoende tijd *nemen*. De raad zal dus zelf ruimte moeten scheppen en willen nemen voor het versterken van de volksvertegenwoordigende rol, wil de gewenste versterking kans van slagen hebben. Dit kan op de volgende wijzen:

- Schep ruimte door minder en korter te vergaderen.
- Hou vaste dagdelen in de week vrij voor raadswork en dan vooral om burgers te ontmoeten en te spreken.
- Zorg voor een portefeuille die je aan kunt.
Door je te richten op een beperkt aantal onderwerpen ben je effectiever en bereik je waarschijnlijk uiteindelijk meer resultaat. Nota's moeten zo duidelijk mogelijk worden aangeleverd, al dan niet voorzien van een korte samenvatting van de belangrijkste punten. In kaderstellende nota's van het college moeten de door de raad vast te stellen kaders helder en eenduidig worden geformuleerd.
- Benut je politieke partij
Raadsleden zijn onderdeel van een partij en kunnen bevorderen dat hun partij ondersteuning biedt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de partij een bepaald onderwerp in werkgroepverband voorbereidt, waarbij ook niet-raadsleden worden betrokken. Een dergelijke werkgroep kan ook contacten leggen met burgers en op die manier de volksvertegenwoordigende rol mee invullen.

- Raadsgriffie als ondersteuning
De raadsgriffie kan *raadsbrede* ondersteuning bieden bij het invullen van de volksvertegenwoordigende rol door het ontwikkelen van een beleidsagenda en een termijnagenda, het organiseren van hoorzittingen, themabijeenkomsten, etcetera. De raadsgriffie kan ook ondersteunen bij het kiezen en verder ontwikkelen van specifieke instrumenten die de raad kan gebruiken bij het invullen van zijn volksvertegenwoordigende rol.

(Aanvullende) wijze lessen van ervaren raadsleden

Het omgaan met tijdsdruk en het verwerken van een grote hoeveelheid informatie zijn voor ieder ervaren raadslid herkenbaar. Concrete adviezen van deze ervaren raadsleden rond dit thema zijn:

- Probeer niet om alle stukken die je ontvangt volledig tot je te nemen. Dat lukt niet. Richt je energie op het snel vaststellen van de relevantie en de kern. Stel daarbij vragen als: 'Wat speelde er vorige keer rond dit thema?', 'Waarover wordt van mij een uitspraak verwacht?' en vooral ook 'Ga ik hier wel over?'. Niet alles is voorbehouden aan de Raad. Ook het college heeft een eigen verantwoordelijkheid.
- Zorg voor een goede taakverdeling. Creëer specialismen binnen de fractie, al dan niet met ondersteuning van steunfractieleden. Dat geeft een voorsprong in kennis.
- Loop als nieuw raadslid bij het begin van uw periode met (een) voorganger(s) door de historie van belangrijke dossiers. Dat geeft parate kennis en leert je ook de standpunten kennen die die door de jaren heen zijn ingenomen.

- Vraag anderen om hun mening en luister naar hun invalshoek. Een prima methode hiervoor is het regelmatig bijwonen van externe bijeenkomsten in de gemeente. Dat zorgt bovendien voor veel contacten. De met burgers en maatschappelijke organisaties bedachte oplossingsrichtingen kunnen worden ingebracht vanuit de raadsleden.

In het functioneren als raadslid zijn er zowel successen als teleurstellingen. Welke elementen zijn bepalend voor succes en welke valkuilen zijn er? De adviezen van ervaren raadsleden:

- Maak je de spelregels snel eigen: technische kennis moet op peil zijn om je doelen te kunnen bereiken.
- Ken je grenzen en probeer niet om de wereld te veranderen. Kies je speerpunten en richt je daarop.
- Zorg voor coalities, die uiteraard per onderwerp kunnen verschillen. Weet wat je van anderen kunt verwachten door goed netwerken.
- Probeer een balans te vinden tussen hoofdlijnen en details. Bedenk daarbij wel dat de burger vaak de hoofdlijn niet ziet, maar de details wel. Door veel met burgers en maatschappelijke partners samen te werken, kan het zicht op de hoofdlijn worden verbeterd.
- Als belangrijke teleurstelling wordt het gebrek aan debat genoemd, omdat zaken in het college al tot in detail zijn voorbereid.
- Ook wordt meerdere malen opgemerkt dat je als nieuw raadslid altijd in bestaande machtsverhoudingen terecht komt. Die verander je niet, maar daar moet je een weg in vinden.

“Het college moet de raad meer in stelling brengen om keuzes te maken en de keuzes minder zelf maken. Een wethouder moet minder op de stoel van de raad gaan zitten en minder politiek zijn.”

De heer Andrew de Graaf, raadslid gemeente Papendrecht

3. De kaderstellende taak

Van stoeptegels tot stadsvisie

Van stoeptegels tot stadsvisie... Van burenruzie tot langetermijnagenda, grondbeleid en financiële meerjarensturing... Steeds weer gaat het voor een raadslid om de vraag: 'Stellen we de kaders of worden kaders gesteld?', Centra voor Jeugd & Gezin, Veiligheidsregio's, Regionale Uitvoeringsdiensten, digitale overheid... Er zijn momenteel heel wat ontwikkelingen gaande rond het lokale bestuur. In de politieke arena is vaak discussie over de uitleg en interpretatie van regels. 'Was het niet zo dat...?'

Door het opstellen van regels kan hieraan een eind worden gemaakt. Met het opstellen van die regels in raadsbesluiten en verordeningen wordt invulling gegeven aan de wetgevende bevoegdheid van de raad. Het gezamenlijk bediscussiëren van regels en afspraken zorgt bovendien voor duidelijkheid. Niet alleen binnen de politiek, maar ook richting burgers en bedrijfsleven. Een groot aantal regels en kaders is autonoom en soms historisch bepaald. Denk aan de wet- en regelgeving vanuit Den Haag, vanuit Europa, inclusief de financiële spelregels, kaders en ruimte binnen de eigen gemeente. Het gaat om 'gebondenheid in vrijheid'. Toch kunnen raadsleden prioriteiten stellen aan hun ambities.

“Voorkom te allen tijde het ‘boer Koekoek-effect’: nee zeggen om het nee zeggen.”

Mevrouw Wendy Verkley, raadslid gemeente Reeuwijk

Wat is kaderstelling?

Kaderstelling is in feite niets anders dan het formuleren van een opdracht door de raad aan het college. Met kaderstelling worden de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud (wat willen we bereiken?) (wat gaan we daarvoor doen?), financiën (wat mag het kosten?) en procedure (wat gaan we binnen welke planning doen?) bepaald. Het bediscussiëren en vaststellen van uitgangspunten en randvoorwaarden is cruciaal voor het stellen van de norm. Deze norm is noodzakelijk bij de latere verantwoording. Is er namelijk geen norm of kader voorhanden? Dan is het lastig om verantwoording af te leggen.

Overzicht raad en college

Gemeenteraad kaderstellen		College/ ambtenaren uitvoeren	College/ ambtenaren instrumenten	Gemeenteraad controleren	
Strategische visie/Agenda	Prioriteiten thema's outcome	Uitvoeren beleid	College programma	Rekenkamer onderzoeken	
Jaarplanning Paragrafen	Begroting		Rapportages, planning en controlecyclus	Programmarekening, bestuursrapportages	
Verordeningen (wetgeving)	Verordening 212, 213, 213a, etc.		Verantwoording afleggen	Processen, procedures, instrumenten	Bestuursrapportages
Project- en activiteitenplanning	Beleidsnota welzijn, beleidsnota veiligheid, etc.			Projectplan, beleidsevaluaties	Vraagstelling evaluatie rapportages Doeltreffend- en doelmatigheids-onderzoeken

Overzicht van de huidige rolverdeling tussen raad en college.

Kaders als steun

Het lijkt allemaal zo eenvoudig, die kaderstelling. Er is immers een groot aantal instrumenten voorhanden? Toch blijkt de vertaling naar de praktijk nog niet zo gemakkelijk. Wat zijn bijvoorbeeld succesfactoren rond de werking en implementatie van kaderstelling door de raad? Het gaat met name om het stellen van prioriteiten ten behoeve van de uitvoering. Het is in wezen een vertaling van de behoeften en wensen van de burgers. Kaderstelling moet zijn afgestemd op de te bereiken doelen. Het tijdig formuleren van kaders op een voldoende hoog niveau is nodig om de opdracht voor de besturing duidelijk

te maken. Maak de geformuleerde doelstellingen 'SMART', zodat achteraf controle en verantwoording kan plaatsvinden. Met SMART wordt bedoeld: **S**pecifiek, **M**etbaar, **A**ceptabel, **R**ealistisch en **T**ijdgebonden. Het SMART formuleren van doelen vereenvoudigt sturing en controle. Hiermee weet het college gelijk binnen welke kaders de uitvoering van het beleid moet plaatsvinden. De SMART-methode is bovendien een handig hulpmiddel bij het monitoren van de voortgang. En vergeet niet om de resultaten over de kaderstelling nadrukkelijk te communiceren met de achterban, zodat ook de volksvertegenwoordigende rol helder is.

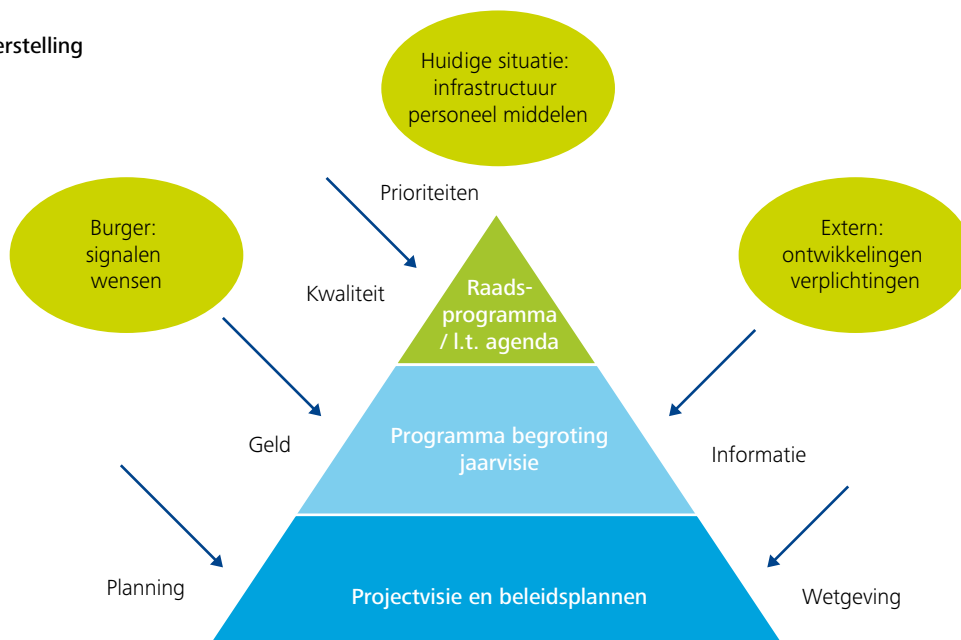
De drietrapsraket van kaderstelling

Begin je als gemeenteraad blanco op het terrein van kaderstelling en kun je zonder begrenzing aangeven wat de meest gewenste kaders zijn? Nee, een raadslid moet allereerst en tot op zekere hoogte rekening houden met de wensen van de burgers. Dit heeft alles te maken met de volksvertegenwoordigende functie. Daarnaast opereert een raadslid in een omgeving waarin vanuit de landelijke overheid en andere externe ontwikkelingen al diverse randvoorwaarden zijn gesteld. Die kun je niet direct beïnvloeden. Bovendien heeft elk raadslid te maken met de bestaande infrastructuur, inclusief de middelen en mogelijkheden van de eigen gemeente. Uiteraard zijn er

keuzes te maken en is een en ander tot op zekere hoogte beïnvloedbaar, maar dat zal de nodige energie vergen.

Het is belangrijk is om bij de start van de nieuwe raadsperiode een lange termijnagenda op te stellen in de vorm van een raadsagenda. Deze agenda kan onderdeel zijn van een strategische visie die de raadsperiode overstijgt. Een dergelijk document geeft, mits zo concreet mogelijk geformuleerd, houvast en richting voor de sturing. Volgend op strategische visie en het daarop aansluitende collegeprogramma wordt een kadernota, voorjaarnota, perspectiefnota uitgewerkt dat ten grondslag ligt aan de programmabegroting.

kaderstelling



Inhoudelijke elementen

Gelden er bepaalde spelregels voor de inhoud van kaderstelling? Jazeker. Inhoudelijke elementen van de kaderstelling zijn:

- **Geld:** wat mag het kosten?
- **Risico:** welke zijn de risico's bij de uitvoering conform de kaders?
- **Organisatie:** verantwoordelijkheid van het college.
- **Tijd:** binnen welke periode moet realisatie plaatsvinden?
- **Informatie:** op welke manier wordt na realisatie verantwoording afgelegd?
- **Kwaliteit:** wat willen we bereiken en wat gaan we er voor doen?

Instrumenten om kaders te stellen

Het stellen van kaders wordt in de praktijk als lastig ervaren. Welke instrumenten heb ik eigenlijk om kaders te stellen. Hieronder wordt een aantal van deze beschikbare en goed toepasbare instrumenten beschreven:

Strategische visie/raadsagenda

De raadsagenda vormt een opsomming van politieke thema's en onderwerpen die in de komende raadsperiode op de agenda moeten komen. Dit biedt raadsleden houvast, zonder dat de raadsfracties (coalitie en oppositie) zich inhoudelijk binden. De raadsagenda wordt bij voorkeur direct na de verkiezingen opgesteld en kan dienen als input voor de collegeonderhandelingen, uitmondend in een coalitieprogramma/-akkoord. Dit coalitieprogramma/-akkoord wordt verder uitgewerkt in een aantal concrete voornemens en is de basis waarop de samenwerking binnen het college vorm wordt gegeven.

Voor de nieuw te benoemen wethouders vormt het een basis voor de uitvoering van het geformuleerde c.q. te formuleren beleid en de verantwoording die zij in de komende raadsperiode daarover aan de raad afleggen.

Collegeprogramma

Het belangrijkste kader wordt gevormd door het collegeprogramma dat direct na de verkiezingen wordt opgesteld. Het politieke kader dat daarin door de meerderheid van de raad is neergelegd, vormt de belangrijkste leidraad om de daden van het college te sturen en te controleren. Ook voor de oppositie vormt dit een belangrijk kader, maar dan in omgekeerde richting: men weet (op hoofdlijnen) waartegen men zich kan verzetten. Met het collegeprogramma worden de eerste kaders gesteld: op een hoog abstractieniveau en voor de gehele raadsperiode. Advies: in dezelfde vorm en lay-out van de begroting op te zetten.

Voorjaars-/perspectief-/kadernota

Het moment om de jaarlijkse strategische kaders te stellen begint bij de voorjaarsnota/ perspectiefnota. De raad discussieert over welke te realiseren doelen en effecten zij voor het komende begrotingsjaar wil benoemen. De raad geeft daarbij het college de opdracht om in de voorjaarsnota deze prioriteitstelling uit te werken en hiervoor eventueel middelen te vinden. Met behulp van de voorjaarsnota kan de raad dan een integrale afweging maken, doordat de voorjaarsnota de beleidskeuzes en de financiële positie in samenhang laat zien. Met het vaststellen van de voorjaarsnota stelt de raad de strategische kaders voor het komende jaar vast, te vergelijken met een offerteaanvraag van de Raad aan het college. Advies: in dezelfde vorm en lay-out van de begroting op te zetten.

Programmabegroting

Beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden worden jaarlijks geconcretiseerd in de programmabegroting. In deze begroting zijn de activiteiten geclusterd op basis van hun samenhang in de programma's. Een programma is een verzameling van activiteiten en budgetten, gericht op het bereiken van de geformuleerde doelen. Die doelstellingen worden bij voorkeur met behulp van meetbare prestatie-indicatoren geconcretiseerd. In de programmabegroting staan vragen centraal als 'wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten?'. Naast de programma's bevat de programmabegroting voor een aantal specifieke beleidsthema's paragrafen. De onderwerpen van de verplichte paragrafen geven de raad inzicht in de financiële positie. De verplichte paragrafen zijn: weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen, grondbeleid en lokale heffingen. In het Besluit begroting

en verantwoording (Bbv) zijn weinig punten opgenomen die verplicht in de paragrafen aandacht moeten krijgen. De paragrafen zijn daarom bij uitstek de plaats waar de gemeenteraad zijn kaderstellende rol vorm kan geven. De raad bepaalt de inhoud en kwaliteit van de paragrafen, inclusief de diepgang en mate van concreetheid waarmee het beleid is geformuleerd. Daarbij hoeft de raad zich niet te beperken tot de wettelijk voorgeschreven paragrafen. Met het vaststellen van de programmabegroting door de raad accepteert de raad de offerte van het college van B&W.

Raadspreferente en niet raadspreferente programma's

Het Besluit begroting en verantwoording behandelt het programmaplan en de eisen die gesteld moeten worden aan de programma's. De eisen aan de programma's zijn vooral uitgewerkt in de 3W-vragen. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het feit dat de gemeente voor een groot deel van haar taken de uitvoerende is van een hogere overheid en een beperkte invloed heeft op de invulling. Om de raad inzicht te geven in haar beslissingsruimte en de politieke discussie vooral te richten op het eigen beleid geven wij in overweging om de programma's te splitsen in raadspreferent en raadsinpreferent.

Onder de niet raadspreferente programma's worden de taken opgenomen waarbij de gemeente als medeoverheid vooral een uitvoerende taak heeft. De eigen beleidsruimte is hier beperkt. Deze taken hebben wij in vier hoofdgroepen ingedeeld:

“Zorg dat de thuissituatie het toelaat dat je veel bezig bent en vaak 's avonds.”

De heer Remco Dijkstra, raadslid gemeente Buren

- Dienstverlening aan de burger;
- Openbare ruimte;
- Inkomen & Welzijn;
- Onderwijs.

Binnen deze programma's worden de taken opgedeeld naar de uit te voeren regelingen. Voor deze taken kunnen prestatie-indicatoren worden geformuleerd. De te leveren prestaties staan immers al grotendeels vast. De raad kan de inhoud van de taken beperkt beïnvloeden en de aandacht gaat vooral uit naar de kosten van de uitvoering. De raad gaat als het ware een dienstverleningsovereenkomst aan met het college. Hoe efficiënter dit gebeurt, hoe meer ruimte er is voor de raadspreferente programma's.

Per regeling wordt de essentie van de regeling opgenomen, eventueel aangevuld met eigen regels en de prestatieafspraken. De 3W-vragen worden hier per regeling gesteld: Wat zijn onze taken? Wat gaan wij hiervoor doen? Wat mag het kosten?

Hiermee wordt ook een aanzet tot de informatievoorziening gedurende het jaar gegeven. Deze kan beperkt blijven tot een uitzonderingenrapportage. Als de uitvoering plaatsvindt binnen het dienstverleningscontract en er geen aanvullende regelgeving is, volstaat een bevestiging dat het loopt zoals afgesproken als informatie.

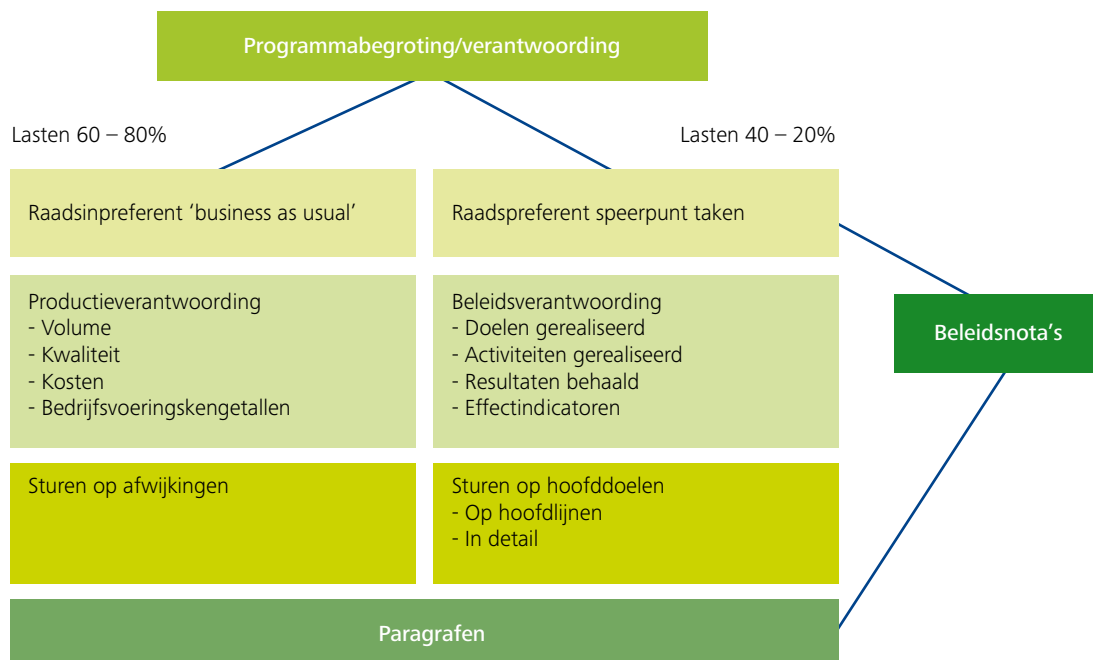
De invulling van de eigen beleidsruimte wordt uitgewerkt in de raadspreferente programma's. Deze zijn verschillend per gemeente en geven de couleur locale optimaal aan. In de raadspreferente programma's komen specifieke

beleidsthema's aan de orde. Een aantal voorbeelden van thema's die in de raadspreferente programma's kunnen worden opgenomen zijn: leefbaarheid, burgerparticipatie, bestuurskracht, veiligheid, rampenbestrijding, bereikbaarheid, bedrijvigheid en plaatselijke werkgelegenheid, recreatie, cultuur, beleid ten aanzien van de zorgplicht van de gemeente, jeugdbeleid, milieu, wonen, wijkaanpak, stedelijke ontwikkeling. Raadspreferente programma's kunnen eveneens (meerjarige) projecten zijn. Het is ook mogelijk projecten een eigen plaats in de begroting te geven. Het politieke karakter van de gemeente zorgt ervoor dat de aandacht vooral naar de korte termijn gevolgen uitgaat, maar het zijn vaak juist de beleidsbeslissingen met langlopende gevolgen die tot debacles leiden. Hét voorbeeld is de Noord-Zuidlijn in Amsterdam. Binnen de programma's adviseren wij om dan te verwijzen naar een apart hoofdstuk Projecten.

De basis voor de informatievoorziening wordt gelegd in beleidsnota's en de begroting. Daarom moet in de begroting een verwijzing worden opgenomen naar het bestaande beleid en het nieuwe beleid worden gemarkeerd. De 3W-vragen worden als volgt weergegeven:

- Wat willen wij bereiken op lange en korte termijn?
- Wat doen wij dit jaar om de doelen te bereiken en hoe draagt dit bij aan de meerjarige visie?
- Wat mag het dit jaar kosten en de meerjarige verplichtingen om deze doelen te bereiken?

Gewijzigde begrotingsopzet



Meerjarenbegroting

In de meerjarenbegroting is naast de programma's en paragrafen ook de financiële begroting opgenomen. Deze bestaat uit de raming van baten, lasten en financiële positie – investeringen, reserves en voorzieningen – voorzien van toelichtingen. Wanneer doelstellingen en activiteiten concreet zijn geformuleerd met behulp van kengetallen, prestatie-indicatoren en gewenste uitkomsten, is het makkelijker om de controlerende taak uit te oefenen. Het formuleren van goede kengetallen

en prestatie-indicatoren is echter niet eenvoudig. De belangrijke vraag bij programma's is of de relatie tussen outcome (doelstelling en maatschappelijke nut), output (activiteiten en producten) en input (geld en uren) een duidelijke, meetbare en evalueerbare relatie hebben. Een methode om kengetallen en prestatie-indicatoren te toetsen op bruikbaarheid is het zogeheten SMART-principe. Dit betekent dat doelstellingen **S**pecifiek, **M**eerbaar, **A**anvaardbaar, **R**ealistisch en **T**ijdgebonden moeten zijn.

Verordeningen

Verordeningen zijn algemeen bindende voorschriften voor het college en voor de burgers. Verordeningen zijn er in vele soorten en maten. Er zijn verordeningen die vooral gericht zijn op de inwoners van de gemeente. Denk aan de verordeningen rond leges, belasting, marktgeld, subsidie, leerlingenvervoer, maatregelen en toeslagen en bijstandsverlening. Er zijn ook verordeningen die gericht zijn op de eigen organisatie. Zo is de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet een duidelijk intern gericht sturingsinstrument. In deze financiële

verordening zijn de spelregels op financieel gebied tussen gemeenteraad en college opgenomen. De gemeentewet schrijft voor dat in ieder geval regels moeten worden opgenomen rond waardering en afschrijving van activa, grondslagen voor de berekening van prijzen en tarieven voor rechten en algemene doelstellingen, richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, inclusief de administratieve organisatie van de financieringsfunctie.

De gemeenteraad is vrij om meer regels op te nemen in de financiële verordening. Wanneer de raad meer randvoorwaarden en kaders aan het college wil opleggen, is de verordening daarvoor de juiste plaats. De genoemde financiële verordening moet een afspiegeling zijn van de spelregels, politieke cultuur en vertrouwensrelatie binnen de gemeente. De uitgebreide versie van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) besteedt aandacht aan inrichting en presentatie van de programmabegroting, programmarekening, kadernota en tussentijdse informatie, inrichting van de financiële organisatie en administratie, planning & controlcyclus, inhoud van de paragrafen in de programmabegroting en programmarekening en aan de financiële positie. Daarnaast is er een modelverordening, waarin de genoemde thema's minder uitgebreid worden behandeld. Met de invulling van deze verordening legt de raad direct ook belangrijke kaders vast voor de controle van de accountant.

Beleidsregels en -nota's

Met beleidsregels kan de raad het college voorschriften geven over de manier waarop het beleid moet worden uitgevoerd. Beleidsregels worden verankerd

Beperkte of uitgebreide verordening 212

Gemeentewet	Modelverordening	
Waardering en afschrijving activa	Begroting en verantwoording	Indicatoren effecten
		Kadernota
		Budgetspelregels
		Tussentijdse rapportages
		Interne controle
Grondslagen voor prijzen en tarieven	Financiële positie	Verplichtingen
		Waardering afschrijven
		Reserves/voorzieningen
	Paragrafen	Oninbare vorderingen
		Registratie bezittingen
Financieringsfunctie	Financiële organisatie en administratie	Beleidsnota's
		Paragrafen
		Administratie
		Inkoop en aanbesteding
		Subsidie en staatsteun

in verordeningen en hebben het karakter van uitvoeringsvoorschriften. In de subsidieverordening en de nota subsidiebeleid staan bijvoorbeeld de doelstellingen en randvoorwaarden voor het subsidiebeleid. Dit zijn de regels en voorwaarden in relatie tot de bestuursbevoegdheid van het college. In beleidsregels kan de raad concreet aangeven op welke wijze een subsidieverzoek in behandeling moet worden genomen of op welke wijze besluitvorming moet plaatsvinden. De raad kan met beleidsnota's specifiek beleid op bepaalde gebieden vaststellen voor een langere periode, bijvoorbeeld voor vier jaar. Voorbeelden hiervan zijn de beleidsnota's subsidies, veiligheid, werk en inkomen, toerisme, ouderenwerk, kapitaalgoederen (rioolbeheer, wegenbeheer, groenbeheer), reserves en voorzieningen en vermogensbeheer. Uiteraard worden de beleidsnota's, nadat ze door de raad zijn vastgesteld, verwerkt in de programmabegroting.

Startnotities

De doelstellingen voor de lange termijn zullen op een bepaald moment vertaald moeten worden in concrete raadsvoorstellen en -besluiten. De raad gaat dan concrete beleidsthema's en vraagstukken behandelen, meestal op basis van notities, visies of voorstellen.

In de startnotitie worden de belangrijkste uitgangspunten voor het te vormen beleid vastgelegd en wordt daarom ook wel uitgangspuntennotitie genoemd. Het werken met een startnotitie heeft een aantal voordelen. Door de uitgangspunten voor het te vormen beleid vast te leggen, denkt de raad al in een vroeg stadium na over het beleid. De raad kan daarmee de kaderstellende rol beter vervullen. Behandeling of opstelling van een startnotitie geeft de raad ook de mogelijkheid tot terugkoppeling naar de achterban (de burger), waarmee de volksvertegenwoordigende rol van de raad wordt ingevuld. Tot slot wordt de controlerende rol van de raad handzamer. Aan de hand van de gestelde kaders kan achteraf beter worden gecontroleerd. De vraag is dan of het gewenste effect is bereikt en of dat binnen de kaders is gebeurd.

“Je moet je koers niet te snel laten varen, ook niet in tijden van crisis, maar je moet wel je snelheid in de gaten houden: temporeer als dat nodig is.”

De heer Henk Drewel, raadslid gemeente Leeuwarden

Overige instrumenten

Naast deze reguliere instrumenten heeft de raad bij de invoering van het dualisme overigens een aantal nieuwe verordende en budgettaire bevoegdheden en rechten toebedeeld gekregen. Deze kunnen eveneens worden ingezet als kaderstellende middelen. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen:

- het recht van initiatief;
- het recht van amendement;
- het recht op ambtelijke bijstand;
- het recht van interpellatie;
- het recht om moties in te dienen.

Wijze les van ervaren raadsleden inzake de instrumenten voor kaderstellende taak

Hoe benut je de verschillende instrumenten voor de kaderstellende taak? Wat is de kwaliteit van de informatie en wat kan beter? Concrete adviezen rond dit thema zijn:

- Het succes ligt niet zozeer in de instrumenten, maar in de wijze waarop ze worden gehanteerd. Stel vast wat je echt wilt weten en zorg dat de instrumenten je dat inzicht verschaffen.
- Regel zaken vooraf goed in kaders. Anders heeft een verantwoording nauwelijks toegevoegde waarde en kun je de controlerende taak niet naar behoren uitvoeren, omdat je aan de voorkant niet hebt aangegeven wat je concreet wilt bereiken.
- Probeer om een beperking te realiseren in de omvang van begrotings- en verantwoordingsstukken. Een maximale omvang van bijvoorbeeld 15 pagina's houdt het leesbaar en laat de kern sterker naar voren komen.
- Hou bij het beoordelen en monitoren de grote lijn vast: beoordeel op programma- en niet op productenniveau.
- Breng het aantal prestatie-indicatoren in jaarrekening en begroting terug tot maximaal 2 per programma. Zorg dat ze meetbaar en realistisch zijn. Dat volstaat om beleidseffecten en daarmee samenhangende risico's te monitoren.
- Het belang van een beleidsnota kan nauwelijks worden overschat. Behalve kaderstellend is het namelijk ook toe te passen als controle-instrument.
- Probleem is vaak dat de raad onvoldoende weet of aangeeft welke informatie zij wil ontvangen. Wees daar helder in.

“Qua verantwoording moet er echt eerder worden gecommuniceerd. Nu wordt te veel achteraf gemeld en deemoedig het hoofd gebogen.”

Mevrouw Esther Sloomweg, raadslid gemeente Woensdrecht

4. De controlerende taak

Een essentieel aspect van governance is toezicht houden. In het dualisme wordt dat de controlerende rol van de gemeenteraad genoemd. Het goed uitoefenen van de controlerende rol heeft de gemeenteraad zelf in de hand. Wanneer de kaders duidelijk worden gesteld met kengetallen, prestatie-indicatoren en meetbare effecten, is er ook wat te controleren. Controleren betekent immers de uitvoering van het beleid door het College van Burgemeester en Wethouders vergelijken met de kaders. Deze kaders betreffen de geformuleerde doelstellingen en randvoorwaarden: de norm. Wanneer de kaders goed zijn, kan de uitvoering worden gecontroleerd en kan er een oordeel over de uitvoering worden uitgesproken.

Het College van Burgemeester en Wethouders geeft de gemeenteraad regelmatig informatie over de uitvoering van het beleid en de realisatie van doelstellingen. Dat gebeurt met tussentijdse rapportages, de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) en specifieke beleidsevaluaties. De jaarstukken zijn overeenkomstig de begroting ingericht. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag omvat de programmaverantwoording met de beantwoording van de vragen 'Wat hebben we bereikt?', 'Wat hebben we gedaan?' en 'Wat heeft het gekost?'. De jaarrekening is vooral financieel en bestaat uit het overzicht van baten en lasten en de balans met een toelichting.

De jaarstukken hebben drie functies. In de eerste plaats **verantwoorden**. Het College van Burgemeester en Wethouders legt met de jaarstukken verantwoording

af over de realisatie van doelstellingen en activiteiten en de wijze waarop het geld aan deze doelstellingen en activiteiten is besteed. In de tweede plaats: **controleren**. Met de jaarstukken controleert de gemeenteraad het college. De gemeenteraad controleert of het college de doelstellingen en activiteiten binnen de (financiële) randvoorwaarden heeft gerealiseerd. In de derde plaats: **toezicht houden**. De gemeenteraad verleent door het vaststellen van de jaarrekening decharge aan het College van Burgemeester en Wethouders. Op de website www.deloitte.nl/raadsleden is het *Handboek Gemeente Governance* opgenomen. Daarin wordt uitgebreid op dit onderwerp ingegaan.

Vanuit het oogpunt van sturing en controle is het noodzakelijk dat het College van Burgemeester en Wethouders de gemeenteraad tussentijds informeert over de voortgang van de beleidsuitvoering en de daardoor optredende effecten. Dit gebeurt veelal via twee of drie bestuursrapportages. Bij sommige gemeenten zijn dat de voor- en najaarsnota. Om gestructureerd te kunnen sturen en controleren is belangrijk dat de tussentijdse rapportages betrouwbaar zijn en overeenkomstig de begroting zijn ingedeeld. Dan ontstaat er een consistente lijn van begroting, via tussentijdse rapportages naar de jaarrekening.

Samengevat controleert de gemeenteraad dus op het hoogste niveau of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd (= doeltreffendheid) en of de ingezette middelen efficiënt (= doelmatig) en

rechtmatig (= overeenkomstig wet- en regelgeving) zijn besteed. Belangrijke middelen om de controlerende rol als raadslid in te vullen zijn:

- Tussentijdse (bestuurs)rapportages (voor- en najaarsnota);
- De jaarrekening en het jaarverslag (programmarekening);
- Beleidsevaluaties;
- Onderzoeksrapporten.

voert het College van Burgemeester en Wethouders het beleid uit en legt daarover verantwoording af via bestuurlijke (tussentijdse) rapportages en de jaarstukken. De gemeenteraad controleert of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd (= doeltreffendheid) en of de ingezette middelen efficiënt (= doelmatig) en rechtmatig zijn besteed. Wanneer doelstellingen en activiteiten in de begroting concreet zijn geformuleerd met behulp van kengetallen en prestatie-indicatoren, wordt het ook makkelijker om te meten en te controleren of de gemeente de doelstellingen heeft gerealiseerd. De komende jaren zullen gemeenten een inspanning moeten leveren om bij programma's in de begroting de relatie tussen outcome (doelstelling/ maatschappelijk effect), throughput (activiteiten), output (prestaties/producten) en input (geld en uren) duidelijk, meetbaar en evalueerbaar te maken. Een methode om kengetallen en prestatie-indicatoren te toetsen op bruikbaarheid is het reeds eerder genoemde SMART-principe. Het is raadzaam om een select aantal kengetallen en prestatie-indicatoren te formuleren. Wanneer een gemeente te veel kengetallen en prestatie-indicatoren heeft, wordt het onoverzichtelijk en gebeurt er uiteindelijk niets met deze gegevens.

“Let vooral op wat niet wordt gerapporteerd en wees kritisch op de verantwoordingsrapportages.”

Mevrouw Karin Boudewijns, raadslid gemeente Utrecht

Een meetbare en afrekenbare gemeente

De inwoners van een dorp of stad vragen om transparantie en verantwoording door de gemeente: de samenleving wil inzicht in wat de gemeente wil en doet, goede informatie over het realiseren van doelstellingen en duidelijkheid over de bestedingen. Van de gemeente wordt daarom verwacht dat deze duidelijke maatschappelijke doelstellingen (ambities) formuleert voor het te voeren beleid en hierbij de randvoorwaarden (grenzen) voor de realisatie aangeeft. Op basis hiervan

Doelmatigheid

Een bijzondere verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders is het zo doelmatig mogelijk uitvoering geven aan het door de raad vastgestelde beleid. Dat wil zeggen het beleid zien te realiseren met de inzet van zo weinig mogelijk middelen, dus zo handig en zo zuinig mogelijk. Het vereiste van doelmatig handelen wordt maatschappelijk zo belangrijk gevonden dat het in de Gemeentewet is verankerd.

Het college kan vrijwillig of opgedragen door de gemeenteraad een plan maken om de doelmatigheid periodiek te toetsen. Dit plan wordt aan de raad overlegd en de uitkomsten worden aan de raad gerapporteerd. Daarnaast zal de rekenkamer onderzoeken uitvoeren naar de doelmatigheid van het beheer. De nadrukkelijke aandacht voor doelmatigheid maakt dat doelmatigheid één van de pijlers van het bestuurlijk en ambtelijk handelen is geworden. Dat is niet altijd een kwestie van regels en procedures, maar vooral ook een kwestie van een alerte grondhouding. College en ambtenaren moeten voortdurend doordrongen zijn van het belang van doelmatig handelen.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid ziet op de vraag of met de (doelmatig) ingezette middelen maatschappelijk gezien wordt bereikt wat zou moeten worden bereikt. Het college kan vrijwillig of opgedragen door de gemeenteraad een plan maken om ook de doeltreffendheid periodiek te toetsen. Dit plan wordt aan de raad overlegd en de uitkomsten worden aan de raad gerapporteerd. Daarnaast zal de rekenkamer zich bezig gaan houden met vraagstukken van doeltreffendheid. Politiek gezien is wellicht de vraag naar de doeltreffendheid de meest interessante toetsingsvraag die gesteld kan worden. Tegelijkertijd is het nog steeds de minst vaak gestelde vraag. Worden inderdaad de gewenste resultaten behaald en zijn die vooraf eigenlijk wel helder gedefinieerd? Want als tevoren onvoldoende is nagedacht over de gewenste effecten, kan achteraf moeilijk geoordeeld worden over de effectiviteit van beleid. Hier blijkt eens te meer dat het van belang is om bij de kaderstelling duidelijk te zijn.

Rechtmatigheid

Vanaf de jaarrekening 2004 spreekt de accountant ook een oordeel uit over de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en de balansmutaties. Hierbij gaat het om de vraag of de wetten en regels die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties door de gemeente in acht zijn genomen. Het gaat dan ook nadrukkelijk om wet- en regelgeving direct horend bij de baten, lasten en balansmutaties: financiële rechtmatigheid dus. Over welke wet- en regelgeving gaat het dan? Deze cruciale vraag moet inderdaad vooraf worden beantwoord. In de kadernota rechtmatigheid van het Platform Rechtmatigheid Gemeenten en Provincies (PRPG) van 15 juli 2009 is deze vraag beantwoord door aan te geven wat het normenkader omvat. Het normenkader betreft de inventarisatie van:

1. Wet- en regelgeving van de Europese Unie, het Rijk en de Provincies.
2. Regelgeving van de gemeente zelf.
 - a. Raadsbesluiten:
 - Verordeningen
 - Begroting
 - Raadsbesluiten
 - b. Eventueel collegebesluiten die onder de rechtmatigheidscontrole (moeten) vallen.

Daarnaast is het de vraag welke artikelen (bepalingen) uit de regelgeving door de accountant dienen te worden getoetst. Zijn dit alleen bepalingen waaraan directe financiële gevolgen zijn verbonden, zoals het recht op, de hoogte van en de periode van subsidieverstrekking of alle bepalingen van de subsidieverordening, dus ook administratieve en termijnbepalingen,

uitvoeringsvoorschriften etcetera? Die keuze maakt de gemeente zelf. Het College van Burgemeester en Wethouders legt deze vast in het toetsingskader en verankert ze daarmee in het interne beheerssysteem. Het PRPG adviseert overigens om de controle op de rechtmatigheid door de accountant te beperken tot bepalingen waaraan directe financiële gevolgen zijn verbonden. Voor de gemeenteraad is het belangrijk om minimaal kennis te nemen van de gemaakte keuzes. Uiteraard zijn het College van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor de implementatie van rechtmatigheid in de dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden en processen.

Tien gemeenten hebben in de jaarrekening 2008 een bestuursverklaring van het college opgenomen, waarin het college verantwoording aflegt over de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en de balansmutaties. De accountant beoordeelt of deze bestuursverklaring een getrouwe weergave van de werkelijkheid betreft. Het doel van deze nieuwe methode is een duidelijker rolverdeling: het college legt verantwoording af, de raad controleert en de accountant doet een uitspraak over de kwaliteit van de informatie die bij deze verantwoording wordt gebruikt. Een tweede doelstelling is om de discussie over rechtmatigheid meer tussen de gemeenteraad en het College te laten plaatsvinden in plaats van met de accountant. In de komende raadsperiode is het denkbaar dat deze gewijzigde vorm van afleggen van verantwoording over rechtmatigheid in de wetgeving wordt overgenomen.

“Dualisme kost meer tijd, omdat je onafhankelijke positie van het college meer tijd vraagt om standpunten goed te bepalen.”

De heer Piet van Leenen, raadslid gemeente Oud-Beijerland

Bij de jaarrekening 2008 hebben 11 gemeenten meegedaan aan een pilot van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) inzake een andere wijze van verantwoorden van de rechtmatigheid.

Single Information, Single Audit (SiSa)

Al jaren verstrekt het rijk zogenaamde specifieke uitkeringen aan medeoverheden, waaronder de gemeenten. Bij specifieke uitkeringen zijn de financiële middelen voor een bepaald –veelal zeer gespecificeerd– doel bestemd. Oftewel: uw gemeente krijgt geld, maar kan dat slechts aan één specifiek doel besteden. Een nadeel van deze financieringsvorm is dat medeoverheden de financiële middelen minder breed kunnen inzetten, waardoor de middelen vaak ook minder efficiënt worden besteed. Kortom: het geld moet op, anders moet het worden terugbetaald.

Als gemeenten verantwoording moeten afleggen over de besteding van deze subsidiegelden, wordt vaak een afzonderlijke subsidiedeclaratie opgesteld. Die declaratie

wordt door een accountant gecontroleerd, en vervolgens worden declaratie en accountantsverklaring opgestuurd naar het ministerie. Deze manier van werken heeft nadelen:

- De gemeenteraad ziet deze subsidiestromen en declaraties vaak niet, omdat deze door de ambtelijke organisatie worden afgehandeld.
- De werkwijze leidt tot extra administraties en handelingen, zowel bij de gemeente als bij het rijk.

Waarom dan toch die specifieke uitkeringen? Omdat het soms niet anders kan. Als de rijksoverheid wil dat een bepaalde beleidsdoelstelling gerealiseerd wordt, en daarbij de gemeenten geen keuze wil laten, is een specifieke uitkering een goed middel. Bij het verwerken van zo'n subsidie in de algemene uitkering vanuit het gemeentefonds is het immers maar de vraag of het geld besteed wordt aan het doel waarvoor het is bestemd. De gemeenten hebben ten aanzien van deze algemene uitkering immers vrijheid van besteden. Geld verstrekken voor het ene doel, terwijl het vervolgens wordt besteed aan een ander doel is onwenselijk.

Het rijk heeft deze specifieke uitkeringen in de vorige eeuw aanzienlijk uitgebreid. Begin jaren '80 van de vorige eeuw was er sprake van meer dan 500 specifieke uitkeringen! Dat was ongewenst. Gaandeweg is het aantal specifieke uitkeringen verminderd, bijvoorbeeld door ze te bundelen in gebundelde doeluitkeringen, door ze in de algemene uitkering op te nemen, of door ze af te schaffen. Dat heeft geleid tot een sterke daling van het aantal specifieke uitkeringen. Dit betreft alleen de subsidies die het rijk aan gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en provincies verstrekt. Uitkeringen die

provincies en gemeenten doen aan allerlei instellingen in de vorm van subsidies zijn niet in dit overzicht begrepen.

Het basisidee achter SiSa is eenvoudig: als het mogelijk is om bij de verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen aan te sluiten bij de informatiebehoefte en verantwoordingsdocumenten van de gemeente zelf, dan scheelt dat een hoop werk.

De redenering is hierbij als volgt: de gemeente stelt jaarlijks de jaarstukken op. Dat is het moment waarop verantwoording wordt afgelegd door het college aan de raad over het gevoerde financieel beheer. Deze verantwoording betreft niet alleen de baten, lasten, activa en passiva, maar ook de naleving van de wetten en regels die daarop van toepassing zijn, de zogenaamde rechtmatigheid van het financieel beheer. Bij de toepassing van 'single information' hoeft de gemeente geen afzonderlijke verantwoording van iedere subsidie meer op te stellen en bij het rijk in te leveren, maar kunnen de eigen jaarstukken worden gebruikt. In een bijlage bij de jaarrekening, inmiddels bekend als de SiSa-bijlage, wordt de noodzakelijke verantwoordingsinformatie opgenomen over specifieke uitkeringen die het rijk nodig heeft om de specifieke uitkeringen te kunnen beoordelen.

De accountant controleert de getrouwheid en rechtmatigheid. De naleving van de subsidievoorwaarden van de specifieke uitkeringen vormt een onderdeel van deze rechtmatigheidscontrole. De verklaring van de accountant dekt daarmee in feite ook de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen af. Dat is het principe van 'single audit'.

De invoering van SiSa betekent in de praktijk een uitbreiding van de controlerende rol van de gemeenteraad. Zonder SiSa onttrok de verantwoording over specifieke uitkeringen zich in het algemeen volledig aan het oog van de gemeenteraad. Met SiSa is dat radicaal veranderd. De jaarstukken bevatten nu ook specifieke informatie over de betreffende uitkeringen. Met het vaststellen van de jaarstukken stelt de raad meteen de verantwoording van deze specifieke uitkeringen vast, en neemt daarmee de verantwoordelijkheid voor de juiste verantwoording van deze uitkeringen!

Politieke behandeling van de jaarstukken

Traditioneel

Traditioneel is de gemeente waarbij de gemeenteraad raadscommissies (artikel 82 Gemeentewet) heeft ingesteld. Deze raadscommissies bereiden de besluitvorming van de gemeenteraad voor en kunnen hiertoe met het College van Burgemeester en Wethouders overleggen. Enkele voorbeelden zijn de Commissie Bestuur en Middelen of de Commissie Financiën. Collegeleden zijn geen lid van een raadscommissie. De voorzitter van een raadscommissie is een raadslid. De gemeenteraad regelt de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de raadscommissies.

De jaarstukken staan dan op de agenda van zo'n raadscommissie; bijvoorbeeld Bestuur en Middelen. In de raadscommissie worden de jaarstukken dan besproken en kunnen vragen worden gesteld aan het college. In veel gevallen is ook de accountant aanwezig om een toelichting op de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountantscontrole te geven en om vragen hieromtrent te beantwoorden. Na behandeling van de jaarstukken in de raadscommissie worden de jaarstukken uiteindelijk in de gemeenteraad zelf behandeld.

De gemeenteraad stelt de jaarstukken vast. Dat betreft dan veelal de bestuurlijke behandeling waarin het politieke aspect een belangrijke rol speelt. De behandeling in de gemeenteraad kan pas plaatsvinden nadat de jaarstukken met bijbehorende stukken minimaal 2 weken via openbare kennisgeving ter inzage zijn gelegd. Via die openbare kennisgeving moet ook zijn aangegeven hoe

“Het is niet eenvoudig om concreet, transparant en controleerbaar aan te geven wat we voor de burger willen bereiken. Het is echter wel voorwaarde om achteraf de controlefunctie te kunnen uitoefenen. Het college en het ambtelijk apparaat moeten de raad hiervoor handvatten geven. Dit gebeurt onvoldoende.”

De heer Joop van Appeldorn, raadslid gemeente Valkenswaard

de verkrijgbaarstelling geregeld is van die jaarstukken, de accountantsverklaring, het verslag van bevindingen van de accountant.

Indien de accountant niet tot het goedkeurende oordeel komt dat baten, lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen rechtmatig tot stand zijn gekomen, wordt dit standpunt terstond ter kennis van de raad gebracht in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders, met vermelding van gerezen bedenkingen. Terzake kan de raad een indemniteitsprocedure starten. Het college stuurt de gemeenteraad dan binnen twee maanden een voorstel voor een indemniteitsbesluit. In feite licht het college de situatie met betrekking tot de gerezen bedenkingen (meer uitgebreid) toe en biedt de gemeenteraad de gelegenheid te discussiëren over de gerezen bedenkingen. De gemeenteraad neemt een besluit over het voorstel van het college en kan eventueel pas daarna de jaarrekening alsnog vaststellen. Het college zendt de vastgestelde jaarstukken en de accountantsverklaring binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad maar in ieder geval vóór 15 juli aan Gedeputeerde Staten van de Provincie. Het college voegt daarbij, indien van toepassing, het besluit van de gemeenteraad over een voorstel voor een indemniteitsbesluit met de reactie van het College van Burgemeester en Wethouders.

Het is denkbaar dat de gemeenteraad de jaarrekening, dan wel een indemniteitsbesluit niet of niet naar behoren vaststelt. In dat geval stelt Gedeputeerde Staten de jaarrekening en het indemniteitsbesluit vast. Waarschijnlijk is er dan lokaal al lang sprake van een forse politieke crises.

Geen raadscommissies

Er zijn ook gemeenten waar raadscommissies zijn afgeschaft. De raadsvergaderingen zijn daar bijvoorbeeld ingedeeld in een informerend, een opiniërend en een besluitvormend deel. In het informerende deel (informatiemarkt) vindt informatie-uitwisseling plaats, in het opiniërende deel vindt informatie-uitwisseling en discussie plaats, wordt de besluitvorming voorbereid en kunnen vragen aan externe deskundigen en Collegeleden worden gesteld. In het besluitvormend deel worden de beslissingen genomen. De jaarstukken, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant worden dan eerst in het opiniërende gedeelte behandeld. Bij de volgende raadsvergadering worden de jaarstukken dan in het besluitvormende gedeelte vastgesteld.

Politieke markten/carrousel

Er zijn ook nog gemeenten die afgelopen jaren hebben geëxperimenteerd met vergaderingen van de gemeenteraad. Zo zijn er gemeenten die onder een titel als 'debat op dinsdag' wekelijks of tweewekelijks raadsavonden beleggen. De bijeenkomsten van de gemeenteraad hebben dan het karakter van een:

- Politieke markt
Burgers kunnen in gesprek komen met raadsleden
- Themabijeenkomst
Een bepaald onderwerp wordt uitgebreid behandeld met presentaties etcetera
- Discussiebijeenkomst
Er is ruime gelegenheid voor discussie over een bepaald onderwerp
- Besluitvormende vergadering
De gemeenteraad neemt beslissingen.

Bij gemeenten die dit systeem toepassen, is het eerste gedeelte van de avond veelal ingeruimd voor de politieke markt en thema- of discussiebijeenkomsten. In veel gevallen betreffen dit parallelbijeenkomsten. Verschillende onderwerpen worden dan gelijktijdig behandeld. De raadsleden moeten dan een keuze maken welke bijeenkomst zij bijwonen. Deze vergaderwijze is overigens wel nadelig voor eenmansfracties. Die moeten een lid van de steunfractie de bijeenkomst laten bijwonen. Bovendien vraagt deze werkwijze om een ijzeren vergaderdiscipline met een krachtige voorzitter. Het tweede deel van de avond is dan ingeruimd voor een plenaire vergadering voor de voltallige gemeenteraad. In de plenaire vergadering vindt politieke discussie en besluitvorming plaats. In de plenaire vergadering van de gemeenteraad worden de jaarstukken dan bediscussieerd en vastgesteld. Ook zijn er gemeenten die voorafgaand aan de themabijeenkomsten de politieke markt, een 'open huis', organiseren, waarin inwoners van de gemeente met raadsleden kunnen spreken. De burger heeft dan een vaste avond waarop raadsleden aanspreekbaar zijn. Welke vergadersystematiek de gemeenteraad ook kiest, een goede planning van de politieke jaarkalender van de gemeenteraad is onmisbaar voor het college en de ambtelijke organisatie. Deze jaarkalender bepaalt immers op welk moment documenten, zoals de jaarstukken aan de gemeenteraad (via de griffie) moeten worden aangeboden. De planningen van het college en de ambtelijke organisatie moeten hierop worden afgestemd.

Commissie onderzoek der rekening

Verschillende gemeenten hebben een "Commissie onderzoek der rekening". In deze commissie hebben vaak de financiële deskundigen van (alle) politieke fracties

zitting. Zij bestuderen en beoordelen de jaarstukken door vragen te stellen aan het College van Burgemeester en Wethouders, de concerncontroller, nemen kennis van de diverse rapportages en spreken met de accountant en eventueel de lokale rekenkamer als die laatste ook onderzoek naar de jaarstukken heeft gedaan. Het advies van de "Commissie onderzoek der rekening" gaat naar een raadscommissie waarin de jaarstukken nader worden besproken of rechtstreeks naar de gemeenteraad.

Auditcommissie

Afstemming en communicatie tussen accountant, gemeenteraad, rekenkamer, College van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk management over uit te voeren onderzoeken, onderzoeksprogramma's, bevindingen, rapportages en dergelijke is ingewikkeld en cruciaal. Voor het bevorderen van efficiënte communicatie tussen de verschillende partijen is een periodiek afstemmingsoverleg tussen (vertegenwoordiger(s) uit) de raad, de griffier, (een vertegenwoordiger van) de lokale rekenkamer(functie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern)controller en het hoofd financiën aan te bevelen. Dit afstemmingsoverleg kan prima plaatsvinden via een auditcommissie. De auditcommissie is er eerst en vooral om over de planning- en controlcyclus binnen de gemeente duidelijke afspraken te maken. Dit leidt tot een transparante en frequente communicatie rondom toezicht en controle. De auditcommissie heeft dan nadrukkelijk een coördinerende, afstemmende, informerende en adviserende rol en geen besluitvormende bevoegdheden.

“Pas toen ik doorhad dat de accountant er ook voor mij als raadslid was, werd het lidmaatschap van de auditcommissie leuk.”

De heer Tjeerd Bosma, raadslid gemeente Zaanstad

De auditcommissie kan ook een ‘steviger’ positie innemen. De auditcommissie is dan een vooruitgeschoven post van de gemeenteraad en voert toezichthoudende werkzaamheden uit voor de gemeenteraad en adviseert de gemeenteraad bij de uitoefening van de toezichthoudende rol. In de auditcommissie zitten dan alleen raadsleden of externe leden (door de gemeenteraad aangewezen). Zij spreken, afhankelijk van het onderwerp met de accountant, een vertegenwoordiger van de lokale rekenkamer(functie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern)controller of het hoofd financiën over de jaarrekening, controles, bevindingen, onderzoeken, risico’s, integriteit en fraude, functioneren van de accountant, interne controle, planning & control, informatievoorziening, etc.

Welke positie de auditcommissie ook inneemt: het is belangrijk dat de spelregels voor het functioneren van de auditcommissie worden vastgelegd. Hierin kan aandacht worden besteed aan de samenstelling van de auditcommissie, benoemingen, doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, activiteiten,

onderwerpen die de auditcommissie agendeert, werkwijze, agenda’s, verslagen en communicatie met de gemeenteraad. Op de website www.deloitte.nl/ raadsleden is een rapport opgenomen, waarin op alle details met betrekking tot de inrichting van een auditcommissie zijn weergegeven.

Wijze lessen van ervaren raadsleden

Instrumenten voor controlerende taak

Als antwoord op de vragen ‘Hoe nuttig zijn de instrumenten voor uw controlerende taak (voorjaarsnota, begroting, beleidsnota’s jaarrekening en accountantscontrole, rekenkameronderzoek, rechtmatigheid)? Wat kan beter?’ zijn door raadsleden de volgende adviezen gegeven:

- Het is voor een raadslid niet eenvoudig om het benodigde inzicht in de jaarrekening te krijgen. Wat zijn de effecten van een voornemen in de exploitatiesfeer, voor de reservepositie of de voorzieningen? Daar ligt een sleutelrol voor de accountant. Als natuurlijke adviseur kan hij dat inzicht verschaffen.
- Qua instrumentarium wordt aan de kadernota het grootste belang toegekend, gevolgd door de jaarrekening en de begroting. Een veel genoemd punt van zorg voor een raadslid daarbij is het gebrek aan onderlinge vergelijkbaarheid en de herleidbaarheid van geld naar uren.
- Hanteer vertrouwen als uitgangspunt en geef het college de ruimte om beleid ook uit te voeren.
- Als er materiële zaken spelen, bijvoorbeeld opgemerkt in de accountantscontrole, ga dan de diepte in.

Auditcommissie: nut en noodzaak

Hoe nuttig is een auditcommissie?

- Als voordeel wordt gezien dat hier specialisten bij elkaar zitten. Discussies zijn dan inhoudelijk en het is a-politiek. Zaken kunnen in een open sfeer worden besproken. Daarbij is onderling vertrouwen wel noodzaak.
- Het bespreken van de management letter in de auditcommissie maakt de voor de raad belangrijke zaken vroeg in het controlejaar zichtbaar.
- Wel zou de doelstelling van de auditcommissie beter gecommuniceerd moeten worden naar college en raad.

Overige adviezen

- Volg als nieuwkomer snel een cursus 'Hoe lees ik een begroting en een jaarrekening' met je collega's en je accountant als docenten.
- Kijk regelmatig op internet naar onderzoeken van andere gemeenten en doe daar je voordeel mee.
- Zoek niet steeds een reden om te scoren en beperk je mediaoptredens op kwesties die niet je speerpunt vormen.
- Bedenk dat inhoudelijke deskundigheid niet noodzakelijk is. Visie is dat wel, evenals het controleren of wat je wilt ook echt gebeurt. Constateer dat dingen niet goed gaan, maar probeer niet om zelf de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.
- Laat je niet voor het karretje spannen van een geïndividualiseerd belang. Een raadslid is er voor algemene belangen.

“Alleen door kritisch
te blijven, kun je jezelf
verbeteren.”

Mevrouw Raja Moussaoui en de heer Ernest Oele, raadsleden gemeente Roermond

5. Instrumenten om de controlerende rol te ondersteunen

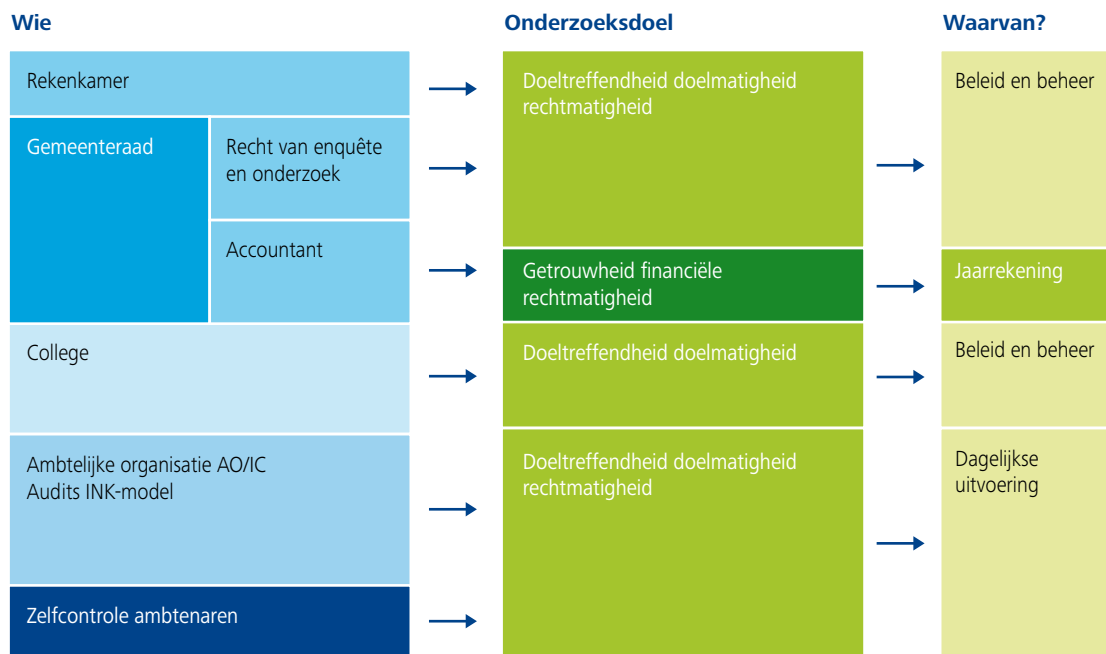
Bij gemeenten is sprake van een uitgebreide 'controletoeren'. Op alle niveaus in een gemeente komen bij ambtenaren, het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad aspecten van controle aan de orde. De controles richten zich op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De vraag rijst dan al snel: wie controleert nu wat? In feite is dat de inrichting van een 'controletoeren' bij uw gemeente.

In de eerste plaats dragen de ambtenaren zorg voor zelfcontrole. Dat betekent het werk goed doen en dat ook zelf vaststellen en vastleggen. Het College van Burgermeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie zijn daarnaast overeenkomstig de gestelde kaders in de financiële verordening ex. artikel 212. Gemeentewet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de administratieve organisatie, maatregelen van interne controle, het interne beheersingssysteem, eventuele kwaliteitsbewakingssystemen en de instrumenten van planning en control. Deze werkzaamheden richten zich op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid op het met name het niveau van de uitvoering; de werkzaamheden van alle dag.

Daarnaast kan het College van Burgemeester en Wethouders door de gemeenteraad worden opgedragen (bijvoorbeeld via een verordening) om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken naar het gevoerde bestuur (beleid en beheer) uit te voeren en daarover de gemeenteraad te informeren. Vanaf de nieuwe raadsperiode 2010-2014 is het College van Burgemeester en Wethouders krachtens de Gemeentewet (ex. Artikel 213a) niet meer verplicht deze onderzoeken uit te voeren. Zeker in een periode waarin naar verwachting aanzienlijk minder geld is te besteden, zal ieder college ook zelf voortdurend alert zijn op doelmatigheid en het realiseren van de doelstellingen. Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken door het College van Burgemeester en Wethouders blijven belangrijk, maar het verplichte karakter is vervallen.

De gemeenteraad beschikt over drie belangrijke instrumenten om de controlerende rol te ondersteunen: de accountant, de lokale rekenkamer of de rekenkamerfunctie en de onderzoekscommissie in het kader van artikel 155a Gemeentewet.

De 'controle-toren'



Accountant

Eerst wordt ingegaan op de controlerende en adviserende rol van de externe accountant die op grond van artikel 213 Gemeentewet door de gemeenteraad is aangewezen en daarmee is belast met de controle van de jaarrekening.

Raad en accountant: een paar apart

Hoewel de gemeenteraad nadrukkelijk een controleverantwoordelijkheid heeft, betekent dit in de praktijk niet dat de raad zelfstandig het 'rode potlood' ter hand neemt. Controle betekent hier vooral toezicht houden: het kritisch volgen van het college op basis van verantwoordingen, het stellen van de juiste vragen en de bewaking van het nakomen van afspraken door het

College van Burgemeester en Wethouders. De raad zal dus in beginsel niet zelf controles uitvoeren, maar moet er voor zorgen dat een adequate onafhankelijke controle plaatsvindt. In de Gemeentewet is daarom geregeld dat de raad een accountant aanwijst die invulling geeft aan de externe controle. Dit sluit overigens aan bij de manier waarop de *governance* bij grotere bedrijven en instellingen is geregeld. Ook daar wordt de accountant benoemd door de raad van toezicht, de raad van commissarissen of de aandeelhouders. De verhouding tussen de gemeenteraad en accountant is meer dan alleen een formele, papieren relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer. De raad heeft nadrukkelijk de mogelijkheid richting te geven aan de controle. In de volgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

Van wie is de accountant?

De gemeenteraad wijst de accountant aan. Dit betekent niet dat de accountant daarmee uitsluitend met de gemeenteraad te maken heeft. De accountant is accountant van de gemeente en heeft zowel met de gemeenteraad als met het College en de ambtenaren te maken, met begrip en respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. De relatie met de raad spitst zich met name toe op het op een goede en praktische manier invulling geven aan de controlerende taak. De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant, maar de accountant vervult daarbij een onafhankelijke en onpartijdige rol. De relatie met het college en de ambtelijke organisatie is vooral gericht op de controle van de jaarrekening, de bedrijfsvoering en in het bijzonder op de beheersing van administratieve processen. Het College van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk management zijn de 'gecontroleerden'. Dat is uiteraard

een wezenlijk andere verhouding dan tussen raad en accountant. De accountant treedt in deze sfeer ook op als adviseur van het college, althans voor zover dat in het verlengde ligt van de controlefunctie. De *management letter* is daar een uiting van. Ook voor deze advisering geldt dat de accountant steeds een onafhankelijke positie moet kunnen blijven innemen.

Rekenkamer en accountant

Vaak wordt voorgesteld dat de rekenkamer de opdrachtgever voor de accountant zou moeten zijn. De relatie tussen de rekenkamer en de accountant is feitelijk echter beperkt. Zowel de rekenkamer als de accountant ondersteunt de raad bij de controlerende taak. De rekenkamer primair als sluitstuk op de onderdelen doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid en beheer. De accountant primair op het onderdeel getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van het financieel beheer. Bestaat er dan helemaal geen relatie tussen de rekenkamer en de accountant? Zeker wel! De rekenkamer kan het functioneren van de accountant bezien. Omgekeerd kan de accountant zinvol werk leveren bij het opzetten en uitvoeren van rekenkameronderzoeken. Dit uiteraard wel binnen de grenzen die aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van de accountant worden gesteld. De afstemming van onderzoeken door de rekenkamer en de mogelijke rol van de accountant daarbij is daarom een goed gespreksonderwerp voor de auditcommissie.

Wat doet een accountant eigenlijk en wat niet?

De accountant wordt in de eerste plaats ingehuurd om de jaarrekening van een -zo mogelijk goedkeurende- accountantsverklaring te voorzien. De accountant levert

de raad in beginsel de zekerheid dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft. Dat is voor de raad van belang, omdat op basis van de jaarrekening het college decharge wordt gegeven over het afgelopen jaar.

“Heb niet de illusie dat je binnen twee jaar de begroting al doorgrondt.”

De heer Roel Veerman, raadslid gemeente Meppel

De accountantsverklaring richt zich op twee aspecten: getrouwheid en rechtmatigheid. Het eerste aspect gaat simpel gezegd over de vraag of de cijfers en toelichtingen kloppen. Het tweede aspect gaat over de vraag of de cijfers volgens de geldende spelregels tot stand zijn gekomen. De accountant kijkt in beginsel niet naar de doelmatigheid van het bestuurlijk handelen en ook niet naar de doeltreffendheid van het beleid. Daarmee is zeker niet gezegd dat deze laatste aspecten minder belangrijk zijn. In het duale bestel is een belangrijke plaats toegekend aan de toetsing van alle hier genoemde aspecten, maar er is voor een zekere taakverdeling gekozen tussen accountant enerzijds en college en rekenkamer anderzijds. Daarom controleert de accountant de jaarrekening. Het jaarverslag met de verantwoording van de programma's en beantwoording van de vragen “wat hebben we bereikt, wat hebben we gedaan, wat heeft het gekost?” en de paragrafen worden door de accountant niet gecontroleerd. De accountant toetst wel marginaal of het jaarverslag niet strijdig is met de

jaarrekening. Het jaarverslag geeft veel meer inzicht in het realiseren van doelstellingen, de doeltreffendheid dus.

Het college draagt als eerste de verantwoordelijkheid voor de borging en toetsing van de getrouwheid en de rechtmatigheid van activiteiten en verantwoordingen, onder andere op basis van de financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet. De accountant wordt opgedragen te controleren of getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarlijkse verantwoording van het college -de jaarrekening- voldoende zijn geborgd. Ook is het college verantwoordelijk voor de borging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Daar doet de accountant in beginsel niets aan. Wel is er een rekenkamer die zich met name bezig houdt met de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid.

De accountantscontrole is uitsluitend gericht op het financiële beheer en de financiële organisatie voor zover dat leidt tot de verantwoording in de jaarrekening. Op grond van de uitgevoerde werkzaamheden moet de accountantsverklaring drie waardeoordelen bevatten, namelijk dat:

- a. de jaarrekening een **getrouw beeld** geeft van zowel de baten en de lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties **rechtmatig** tot stand zijn gekomen en
- c. de jaarrekening is opgesteld **in overeenstemming met** de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 van de gemeentewet. Dit is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Getrouw beeld

Het begrip 'getrouw beeld' van de jaarrekening is lastig. Bij getrouw beeld gaat het er niet om dat alle gepresenteerde cijfers in de jaarrekening precies juist zijn. In dat geval zou iedere financiële mutatie moeten worden gecontroleerd door de accountant. Bij getrouw beeld gaat het erom dat de cijfers in de jaarrekening in die mate goed zijn weergegeven dat de gebruiker zich een oordeel kan vormen over de baten, lasten, activa en passiva van de gemeente. De baten, lasten, activa en passiva moeten binnen de grenzen van een bepaalde nauwkeurigheid (maximaal 1% afwijking van de totale lasten) in de jaarrekening zijn opgenomen. De grens wordt goedkeuringstolerantie genoemd.

Rechtmatigheid

Vanaf de jaarrekening 2004 spreekt de accountant ook een oordeel uit over de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en de balansmutaties. Hierbij gaat het om de vraag of de wetten en regels die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties door de gemeente in acht zijn genomen. Het gaat dan ook nadrukkelijk om wet- en regelgeving direct horend bij de baten, lasten en balansmutaties; de financiële rechtmatigheid dus. Van de accountant wordt niet verwacht dat hij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard, zoals toepassing van regelgeving inzake bouwtechniek, milieu, arbeidsomstandigheden (Arbo), veiligheid en privacy inhoudelijk toetst.

In overeenstemming met

De accountant moet specifiek controleren en verklaren of de jaarrekening van de gemeente in overeenstemming met de regels voor het maken van een jaarrekening, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), is opgesteld. In feite is dit een nader uitgewerkt aspect van rechtmatigheid.

Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Bapg)

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Bapg) zijn nadere regels gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole. In het Bapg zijn de minimumeisen ten aanzien van de accountantscontrole opgenomen. De gemeenteraad heeft mogelijkheden hierop aanvullende eisen te stellen. Hiermee is benadrukt dat de accountantscontrole een instrument is om de gemeenteraad te steunen bij de controlerende taak.

“Het frequente contact en de afstemming tussen de accountant en het ambtelijk apparaat over allerlei zaken was een openbaring.”

De heer Harry Dul, raadslid gemeente Rijssen-Holten

Soort accountantsverklaring:	Goed-keurend	Met beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de totale lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	n.v.t.	≥ 3%
Onzekerheden in de jaarrekening (% van de totale lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	n.v.t.

De minimumeisen in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Bapg) hebben vooral betrekking op de controletolerantie en de rapporteringstolerantie.

- a. de controletolerantie ten aanzien van fouten in de jaarrekening is 1% van de totale lasten van de gemeente. De controletolerantie ten aanzien van onzekerheden in de controle is 3% van de totale lasten. Als de controletoleranties niet worden overschreden, wordt een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Als één of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de drie andere hieronder aangegeven oordelen worden verstrekt.

Deze fouten en onzekerheden kunnen betrekking hebben op het getrouwe beeld en/of op de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties.

- b. Naast de kwantitatieve fouten en onzekerheden houdt de accountant bij de controle en de oordeelsvorming rekening met kwalitatieve aspecten. Dit betreffen bijvoorbeeld:

- bewust onrechtmatige beheershandelingen;
- fouten in de voorgeschreven inrichting van de jaarrekening en in de toereikendheid van de toelichting;
- Misbruik- en Oneigenlijk gebruik problematiek (M&O) en onzekerheden in de controle met betrekking tot rechtmatigheid;
- politieke gevoeligheid van bepaalde functies of posten van de balans of resultatenrekening;
- aard en karakter (bijvoorbeeld: incidenteel of structureel) van een fout of onzekerheid;

- c. De bedragen voor de rapporteringstolerantie hanteert de accountant voor het rapporteren van fouten en onzekerheden in zijn verslag van bevindingen. Indien de accountant kwalitatieve gebreken van noemenswaardig belang constateert, meldt hij deze in het verslag van bevindingen, ook indien deze gebreken niet leiden tot het onthouden van een goedkeurende accountantsverklaring.

De raad bepaalt!

De gemeenteraad kan ten opzichte van het minimum-niveau zoals dat is opgenomen in het Besluit

accountantscontrole provincies en gemeenten (Bapg) aanvullende eisen stellen aan de accountantscontrole. Deze aanvullende eisen worden geregeld in de verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet. Deze aanvullende eisen kunnen betrekking hebben op:

a. controletoleranties

De gemeenteraad kan er voor kiezen om de wettelijke minimumeisen ten aanzien van de controletoleranties aan te scherpen. De accountantscontrole wordt dan met nog meer nauwkeurigheid uitgevoerd en bij een kleiner percentage aan fouten en/of onzekerheden wordt goedkeuring aan de jaarrekening onthouden.

b. deelverantwoordingen

De gemeenteraad kan er voor kiezen om deelverantwoordingen met meer nauwkeurigheid dan de jaarrekening als geheel te laten controleren door de accountant. Deelverantwoordingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de grondexploitatie van een gemeente, gemeentelijke Kredietbank, Bestuurscommissies openbaar onderwijs, legeskassen, declaraties van het College van Burgemeester en Wethouders en fractievergoedingen.

c. Verslag van bevindingen

Het verslag van bevindingen moet in ieder geval bevindingen bevatten over:

- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;

- onrechtmatigheden in de jaarrekening. Aanvullend staat het de gemeenteraad vrij de accountant te verzoeken het verslag van bevindingen op een bepaalde manier in te richten en in het verslag aan bepaalde onderwerpen of bevindingen bijzondere aandacht te besteden. De marge van fouten en onzekerheden die de accountant rapporteert aan de gemeenteraad betreft dan de rapporteringstolerantie. Om de norm voor het rapporteren te objectiveren en te kwantificeren kan de rapporteringstolerantie voor de jaarrekeningcontrole per jaarrekeningpost en/of per controlebevinding bijvoorbeeld worden vastgesteld op € 25.000,00 voor fouten en onzekerheden. Dit betekent dat wanneer de accountant een fout of onzekerheid van € 25.000,00 of hoger bij de controle aantreft deze altijd in het verslag van bevindingen zal worden opgenomen.

d. Extra controles en bijzondere onderzoeken

De interimcontrole is een voorbereidende controle op de afsluitende jaarrekeningcontrole. Bij de interimcontrole staat de kwaliteit van de interne beheersing van een gemeente centraal. Het staat de gemeenteraad, maar ook het College van Burgemeester en Wethouders uiteraard vrij aan de accountant om meerdere interimcontroles per jaar te vragen.

e. Tussentijdse rapporten (Managementletter)

De interimcontrole is voornamelijk gericht op het domein van het College van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie, namelijk de kwaliteit van het interne beheerssysteem. Daarom

worden de bevindingen van de interimcontrole opgenomen in een 'managementletter' voor de ambtelijke top en het College. Gelet op de controlerende rol van de gemeenteraad is ook de raad gebaat bij informatie (op hoofdlijnen) over de betrouwbaarheid van het interne beheerssysteem. Hiervoor zijn onder andere de volgende mogelijkheden:

- de accountant of het College van Burgemeester en Wethouders verstrekt aan de gemeenteraad de integrale 'managementletter'.
- de accountant verstrekt een bestuurlijke samenvatting gericht op de kaderstellende, controlerende rol van de raad in de vorm van een tussentijds rapport of boardletter/bestuursbrief.
- in het verslag van bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening wordt een bestuurlijke samenvatting opgenomen van de bevindingen en conclusies van de interimcontrole

Ook voor deze rapportages geldt dat de gemeenteraad kan bepalen hoe deze rapportages eruit zien en aan welke andere eisen deze rapportages moeten voldoen.

f. Specifieke aandacht voor

De gemeenteraad kan ter ondersteuning van de controlerende rol specifieke aandacht vragen voor bepaalde posten van de programma's, gemeentelijke producten en of organisatieonderdelen.

g. Communicatie tussen de gemeente en de accountant

In de eerste plaats dient de communicatie tussen de gemeenteraad als opdrachtgever en de accountant

centraal te staan. Het is vaak niet praktisch en ook niet nodig met de gehele gemeenteraad te overleggen. Daarom vindt het overleg met de (financieel) specialisten van de gemeenteraad veelal via een raadscommissie plaats. Wat betreft het proces van de communicatie van de accountant met de gemeenteraad speelt de griffier een hoofdrol. Behalve met de gemeenteraad heeft de accountant ook contact met het College van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het samenstellen van de jaarrekening en dus zijn zij de gecontroleerde. Ten behoeve van de kwaliteit van de controlebevindingen en van de rapportages van de accountant is communicatie over de controleaanpak en de bevindingen tussen de accountant en gecontroleerde onmisbaar. Ook dient de accountant altijd 'hoor en wederhoor' over zijn bevindingen met de gecontroleerde toe te passen. Kortom: communicatie vindt plaats op veel momenten en met veel verschillende gremia in de gemeente op basis van een vooraf opgestelde en overeengekomen planning. Dit afstemmingsoverleg kan bijvoorbeeld via een ingestelde auditcommissie plaatsvinden.

De gemeenteraad kan dus bij veel aspecten van de accountantscontrole aanvullende eisen stellen. Deze aanvullende eisen worden in eerste instantie geregeld in de verordening ex. artikel 213 van de Gemeentewet. De concrete – meer gedetailleerde uitwerking – kan in het jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen controleprotocol worden vastgelegd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hiervoor een model controleprotocol gemaakt.

Accountant en adviseur

In verband met de noodzakelijke onafhankelijkheid van de accountant kan de vraag rijzen of hij naast zijn controlerende werkzaamheden ook als adviseur kan optreden. Het antwoord hierop luidt: in principe wel. Aan de controlerende functie is namelijk altijd ook de natuurlijke adviesfunctie verbonden. Je kunt als accountant niet op grond van de controlebevindingen niet alleen maar zeggen dat iets niet deugt, zonder daarbij richting te geven aan mogelijke oplossingen.

“Deskundigheid is de dood in de pot voor de politiek. Raadsleden hoeven niet op alle terreinen deskundig te zijn, bij voorkeur zelfs niet.”

De heer Henk van der Torn, raadslid gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel

Voor het aanvaarden van specifieke adviesopdrachten geldt (en gold) altijd dat de accountant er voor moet waken dat er geen sprake is van mogelijk latere zelfcontrole op eerder als accountant uitgebrachte adviezen. Verder moet een onderscheid worden gemaakt in adviezen die de accountant aan de gemeenteraad – de opdrachtgever – uitbrengt en adviezen die aan het College van Burgemeester en Wethouders worden uitgebracht. Bij adviezen aan het college is het gevaar van zelfcontrole op de als accountant uitgebrachte adviezen groter. In alle

gevallen is het van belang vooraf de mogelijkheden tot het uitvoeren van specifieke adviesopdrachten nadrukkelijk met de gemeenteraad, via bijvoorbeeld de auditcommissie, te bespreken en af te stemmen.

Daarnaast kunnen nog andere bedrijfsonderdelen van een accountantsorganisatie, zoals fiscalisten en consultants adviezen uitbrengen. Ook hier geldt uiteraard dat vooraf nadrukkelijk moet worden afgewogen of er mogelijke bezwaren zijn. Het risico van zelfcontrole is in die situaties weliswaar beduidend minder, maar oplettendheid ten aanzien van de onafhankelijkheid is ook dan belangrijk. Voor accountants gelden met ingang van 2003 strenge regels van de beroepsorganisatie ter waarborging van de vereiste onafhankelijkheid bij met name beursgenoteerde ondernemingen.

Frauderisico's

Fraude bestaat onder andere uit vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften met als doel om er zelf beter van te worden. Corruptie is omkoping en vervalsing. Het is belangrijk dat een gemeente zich realiseert welke frauderisico's de organisatie loopt en hoe ze er bewust mee kan omgaan. De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor fraudebestrijding. Vanwege de maatschappelijke functie is het van belang om dit niet alleen intern, maar ook naar buiten zichtbaar en transparant te maken. Hiervoor is expliciete aandacht voor en beheersing van frauderisico's noodzakelijk. Ook accountants spelen een opvallende rol in de actuele berichtgeving rond fraude. Door diverse boekhoudschandalen zijn accountants sinds dit jaar verplicht -als gevolg van internationale controlerichtlijnen– om meer aandacht te schenken

aan het onderwerp fraude. Accountants moeten te controleren personen kritisch bevragen op hun beheersing van frauderisico's en deze beheersing kritisch toetsen. In de visie van Deloitte kan dit het best op basis van een uitgewerkte en doordachte frauderisicoanalyse. Veel gemeente beschikken op dit moment nog niet over een dergelijke analyse. Als er frauderisico's door de accountant worden ontdekt, is het wel zaak dat de organisatie snel maatregelen neemt om deze risico's af te dekken in verband met de verzekeringsvoorwaarden van de frauderisicoverzekering. In het *Handboek Governance: Fraude* wordt een uitgebreide uiteenzetting over dit onderwerp gegeven. Ook deze publicatie kunt u vinden op www.deloitte.nl/raadsleden.

Rekenkamer

De rekenkamer ondersteunt de gemeenteraad bij het uitoefenen van de controlerende en toezichhoudende rol. De instelling van een rekenkamer is verplicht per 1 januari 2006. De rekenkamer is een uitstekend instrument om deskundig en onafhankelijk de doeltreffendheid, doelmatigheid en *rechtmatigheid – met uitzondering van de controle van de jaarrekening* – van het gevoerde bestuur (beleid en beheer) te laten onderzoeken. De positie van de rekenkamer bij een gemeente is uniek. Dit unieke zit enerzijds in de onafhankelijke positie, waarmee objectief de prestaties van het lokale bestuur kunnen worden beoordeeld en anderzijds in de vergroting van de democratische waarde. De rekenkamer draagt bij tot het transparant, aanspreekbaar en afrekenbaar maken van lokale overheidsprestaties voor de gemeenteraad en voor de burger. Gemeenten hebben de mogelijkheid om in hoofdlijnen te kiezen voor een lokale rekenkamer of een rekenkamerfunctie via een commissie.

Het lidmaatschap van een onafhankelijke externe rekenkamer is onverenigbaar met het raadslidmaatschap. De leden van de rekenkamer zullen veelal op basis van deskundigheid worden aangesteld. Bij een afzonderlijke rekenkamer is het overigens evenmin toegestaan dat de gemeenteraad de onderzoeksagenda bepaalt. Wel kan de gemeenteraad verzoeken doen tot bepaalde onderzoeken. De meerderheid van de gemeenteraad moet dan het verzoek ondersteunen. De lokale rekenkamer bepaalt zelf de onderzoeksagenda. Een lokale rekenkamer zal mogelijk wel rekening houden met de onderzoekswensen van de gemeenteraad.

In een rekenkamerfunctie via een commissie kunnen wel leden van de gemeenteraad worden benoemd. De onafhankelijkheid is daardoor wat minder gewaarborgd. Doordat in een rekenkamerfunctie leden van de gemeenteraad kunnen participeren is er dan ook meer invloed op het onderzoeksprogramma van de rekenkamerfunctie denkbaar. Formeel is echter ook alleen de rekenkamerfunctie bevoegd tot het vaststellen van de onderzoeksagenda. Bij een rekenkamerfunctie heeft de gemeenteraad veel vrijheid voor de inrichting daarvan. De inrichting legt de gemeenteraad vast in een verordening. Hierbij is het cruciaal om bij de inrichting en de 'spelregels' van de rekenkamerfunctie aandacht te besteden aan de onafhankelijkheid en deskundigheid van de rekenkamerfunctie via een commissie. Een nadeel van de rekenkamerfunctie is dat vooralsnog geen onderzoeken bij verbonden partijen afgedwongen kunnen worden. De rekenkamer heeft deze bevoegdheid wel. Op dit punt wordt wel een aanpassing van de wet verwacht.

De gemeentewet voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor een gemeenschappelijke rekenkamer. Met name kleinere gemeenten kunnen op de wijze meer expertise en middelen verzamelen. Ook is het mogelijk een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen die de uitvoering van de onderzoeken volledig

uitbesteed aan een andere rekenkamer van bijvoorbeeld een grotere centrumgemeente of een gespecialiseerd onderzoeksbureau. Met dit concept wordt deskundigheid ingekocht.

Totaaloverzicht rekenkamer / rekenkamerfunctie:

Wettelijk voorgeschreven:	Rekenkamer	Rekenkamerfunctie
Taken	Doelmatigheid-, Doeltreffendheid- en Rechtmatigheidsonderzoeken	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen gemeente: - Documenten en - inlichtingen Derden: - Documenten	Niets geregeld. De gemeenteraad regelt dit in een verordening
Rapportageverplichting	- Rapportagebevindingen vastleggen - Jaarverslag opstellen	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoeming/ontslag	Benoeming voor zes jaar: ontslag alleen op grond van bepaalde wettelijke bepalingen	Beide vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	Vrij
Keuze onderwerpen	Bepaalt de rekenkamer (Raad goedkeuring geven voor de uitvoering?)	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij
Onderzoek bij verbonden partijen	Gewaarborgd	Kan voorsnog uitsluitend wanneer een verbonden partij vrijwillig (op basis van een verzoek) meewerkt.

Recht van onderzoek/enquête

De gemeenteraad kan op voorstel van een of meer leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie. Deze commissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de gemeenteraad. De werkwijze, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een onderzoekscommissie zijn geregeld in de artikelen 155a tot en met 155f van de Gemeentewet. Dit instrument van een onderzoekscommissie van de gemeenteraad is een 'zwaar' instrument en bedoeld om een bepaald onderwerp, dat veelal fout is gegaan, grondig uit te zoeken. Er zijn daarin twee modaliteiten te onderscheiden: het recht van onderzoek en het recht van enquête. Het recht van enquête geeft de mogelijkheid om bepaalde personen onder ede te horen. Dat is bij het recht van onderzoek niet mogelijk.

Auditcommissie

Deze commissie is al uitgebreid beschreven in het vorige hoofdstuk en in de publicatie via de website.

“Wees eerlijk en open! Daarmee kom je het verste. Behandel je collega’s van de verschillende fracties met respect, hou oog voor persoonlijke relaties en streef samenwerking na. Zo bereik je het meeste voor de stad!”

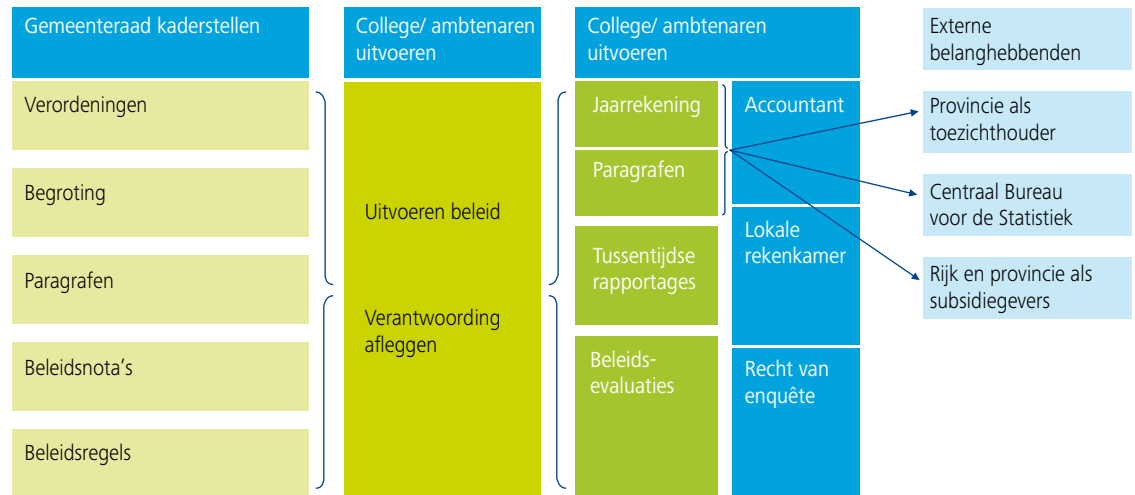
De heer Peter Geenen, raadslid gemeente Sittard-Geleen

6. Wie kijkt er mee met de gemeenteraad?

U bent als raadslid niet de enige die belangstelling heeft voor de jaarstukken van de gemeente. Ook instanties buiten de gemeentelijke organisatie kijken belangstellend mee. Bij het toezicht bij gemeenten kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'intern' en 'extern' toezicht. Intern toezicht geschiedt door de eigen volksvertegenwoordiging van een overheidsorganisatie, de gemeenteraad. Het extern toezicht is formeel

toegewezen aan politieke ambtsdragers van de 'naasthogere' bestuurslaag, in het geval van gemeenten de provincie. Het extern toezicht is beperkt tot een toezicht op de degelijkheid van het financieel beheer. De provincie bemoeit zich in principe niet met inhoudelijke beleidskeuzes. Naast de provincie zijn er nog meer instanties die gebruik maken van de jaarstukken van de gemeente.

Wie kijkt er mee met de gemeenteraad?



“Beperk je tot hoofdzaken, want in het duale systeem horen details en uitvoering bij het college. Vraag wel frequent om een tussenstand, zodat je dicht op de ontwikkelingen zit.”

De heer Hielke Bandstra, raadslid gemeente Nijefurd

De provincie als toezichthouder

De provincie houdt toezicht op de gemeente. Het College van Burgemeester en Wethouders moet de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling en in ieder geval vóór 15 juli volgend op het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten zenden. Wanneer de jaarrekening (of de begroting) te laat worden ingezonden of de jaarrekening of meerjarenbegroting financieel niet in evenwicht zijn (structurele tekorten), kan de provincie als toezichthouder preventief toezicht instellen.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek

Er is de laatste jaren veel veranderd. De informatiebehoeften van derden zijn in de loop van de jaren steeds groter geworden. De samenleving is complexer geworden. Voorts hebben gemeenten, ondermeer via decentralisatie, meer taken en meer verantwoordelijkheden gekregen. Deze ontwikkelingen versterken de behoefte bij derden aan specifieke gegevens. Deze informatiebehoefte is niet in alle gevallen

identiek aan de informatiebehoeften van de raad en het college. De jaarstukken vervullen de belangrijkste rol, maar er zijn ook nog andere verantwoordingen nodig, en dat zal waarschijnlijk ook wel altijd zo blijven. Aan de diverse informatiebehoeften kan echter steeds makkelijker tegemoet worden gekomen, omdat de automatisering het steeds beter mogelijk maakt om naar meerdere inzichten gecodeerde gegevens te (her)groeperen. Als voorwaarde geldt wel dat gemeenten (en provincies) hun administratie zo inrichten dat de informatie voor derden relatief eenvoudig opgesteld kan worden.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek is een bekende verzamelaar van informatie die voor allerlei doeleinden wordt gebruikt. Het BBV regelt in de artikelen 72 en 74 welke informatie (per kwartaal) aan het CBS moet worden geleverd. Al deze informatie is gelukkig niet in de jaarstukken opgenomen, maar wordt wel ontleend aan dezelfde bron: de financiële administratie van de gemeente. Wanneer de gemeente de informatie niet tijdig aan het CBS aanlevert kan de uitbetaling van het voorschot van de algemene uitkering worden opgeschort.

Rijk en provincie als subsidiegevers

Bij de jaarrekening zit een tabel met veel grijze vlakken, veel nullen, een controlegetal, maar ook met andere getallen: de zogenaamde Single Information, Single Audit (SiSa)-tabel. Met ingang van het jaar 2006 bevat de jaarrekening van de gemeente als bijlage een tabel met daarin verantwoordingsgegevens over een aantal specifieke uitkeringen, zoals de Wet Werk en Bijstand, het onderwijsachterstandenbeleid, en de tijdelijke subsidieregeling schuldhelpverlening. Daarmee heeft de jaarrekening van de gemeente er een nieuwe functie

bijgekregen. De jaarrekening dient ten aanzien van die specifieke uitkeringen met ingang van 2006 als het document dat de basis vormt voor de vaststelling van de betreffende specifieke uitkeringen (zie ook de beschrijving in het hoofdstuk controlerende taak).

Iedere doelgroep zijn eigen documenten

Er is dus sprake van verschillende controlerende rollen waarin gebruik wordt gemaakt van de jaarstukken, maar ook van andere verantwoordingsinformatie. Er zijn grote verschillen in de mate van detaillering die wordt gevraagd. De jaarstukken van een gemeente zullen nooit alle informatie voor iedere gebruiker tegelijk kunnen geven. Iedere doelgroep krijgt daardoor zijn eigen verantwoordingsdocumenten. Dit is in de onderstaande tabel samengevat:

Doelgroep	Verantwoordingsdocumenten
Raad	Jaarstukken
College	Productenrealisatie Jaarstukken
CBS	Functionele verdelingsinformatie Informatie voor derden (lv3) Jaarstukken
Provincies als toezichthouder	Jaarstukken
Rijk en provincie als subsidiegever	Jaarstukken

“De komende periode wordt een beleidsarme periode, schat ik in. Dat vraagt om sterke raadsleden.”

De heer Roland Offereins, raadslid gemeente Amersfoort

7. De instrumentenkoffer van de gemeenteraad

De instrumentenkoffer van de gemeenteraad is goed gevuld. Het gaat om essentiële hulpmiddelen om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitvoeren. Het zijn instrumenten als begroting, verordeningen, beleidsnota's, beleidsregels, jaarstukken,

beleidsevaluaties, tussentijdse rapportages, accountant, rekenkamer, het recht van enquête en het recht van onderzoek. Deze zijn allemaal bedoeld om de functie van een raadslid te verstevigen. In de onderstaande tabel staan alle mogelijkheden overzichtelijk op een rij.

Wat wil ik?	Instrument	Toelichting	Procedure
Een voorgesteld besluit wijzigen.	Amendement	De tekst moet geschikt zijn om direct opgenomen te worden in het besluit. De tekst is na aanvaarding onderdeel van het besluit.	Reglement van orde: * Ieder lid kan amendement indienen; * Tot aan het sluiten van de beraadslaging zijn subamendementen mogelijk; * In principe schriftelijk, eventueel mondeling, ter beoordeling door voorzitter; * Mogelijkheid van splitsing van voorgesteld besluit in meerdere onderdelen en afzonderlijke besluitvorming erover.
Uitspraak doen over beleid college.	Motie	Over onderwerp dat is geagendeerd; Uitspreken van wens, verzoek of opdracht aan college of uitspreken van oordeel: motie van treurnis, afkeuring en dergelijke.	Reglement van orde: * Ieder lid kan ter vergadering een motie indienen; * Schriftelijk; * Motie kan worden aangehouden en later opnieuw geagendeerd.
Uitspraak doen over actueel onderwerp.	Motie vreemd aan de orde van de dag	Over een onderwerp dat niet is geagendeerd, maar wel actueel is en waarover geen inhoudelijke discussie nodig is.	Reglement van orde: * Nadat alle agendapunten zijn behandeld; * Indiener kan beknopte toelichting geven, vervolgens meteen stemming.

Verloop van de vergadering beïnvloeden.	Voorstel van orde	Mondeling voorstel over het verloop van de vergadering, bijvoorbeeld verzoek om schorsing. Kan tijdens de hele duur van de vergadering.	Reglement van orde: * Voorzitter en ieder lid kan tijdens de vergadering een mondeling ordevoorstel doen; * Gemeenteraad beslist meteen over het voorstel.
Zelf een voorstel op de agenda van de raad plaatsen.	Initiatiefvoorstel	Voorstel om een concreet besluit van de raad te krijgen. Ambtelijke bijstand is mogelijk.	Reglement van orde: * Ieder lid kan initiatiefvoorstel indienen; * Schriftelijk, duidelijk gemotiveerd en vergezeld van ontwerpbesluit indienen bij de voorzitter.
College (lid) bevragen, cq. ter verantwoording roepen in de vergadering.	Interpellatie	Zwaarwegend instrument voor politiek gevoelig onderwerp; via debat in raadsvergadering.	Reglement van orde: * Ieder lid kan interpellatie aanvragen bij voorzitter; * Verzoek in principe minstens 48 uur van tevoren; * Verzoek bevat duidelijke omschrijving van het onderwerp en de te stellen vragen.
Informatie vragen buiten de vergadering om.	Schriftelijke vragen	Middel om informatie te vragen over gebeurtenissen, plannen van het college en dergelijke.	Reglement van orde: * Ieder lid kan schriftelijk vragen stellen aan de burgemeester of het college; * Indienen bij de voorzitter: * Beantwoording schriftelijk binnen dertig dagen.
Vragen stellen tijdens de vergadering.	Vragen halfuur	Middel om kort en bondig informatie te vragen over een actueel onderwerp tijdens de raadsvergadering.	Reglement van orde: * Ieder lid kan mondeling vragen stellen tijdens het vragen halfuur; * Aanmelding ten minste 24 uur van tevoren.
Inlichtingen vragen van college(lid) over gevoerd bestuur.	Verzoek om inlichtingen	Middel om toelichting te vragen over het door college(lid) gevoerde bestuur tijdens de raadsvergadering.	Reglement van orde: * Ieder lid kan verzoek tot inlichtingen doen; * Schriftelijk verzoek aan de raad, in te dienen bij de voorzitter; * Verzoek bevat motivering en vermelding van de verlangde inlichtingen.

Een eigen onderwerp of ingekomen stuk agenderen in raad of commissie.	Agenderingsverzoek	Een raads- of commissielid kan vragen een onderwerp te bespreken, zonder dat dit de vorm heeft van een concreet initiatiefvoorstel of ander instrument. Geldt eveneens voor ingekomen stukken.	Agenderingsspelregels.
Een startnotitie bespreken.	Startnotitie vragen of zelf produceren	Een startnotitie is een geschikt instrument om een complexe discussie in beeld te brengen en van daaruit vervolgstappen te nemen.	Op voorstel van een lid kan een commissie of raad besluiten een startnotitie te vragen aan het college of een werkgroep van raadsleden.
Een extra commissievergadering beleggen.	Verzoek tot extra vergadering commissie		Commissieverordening.
Een extra raadsvergadering beleggen.	Verzoek tot extra raadsvergadering		Artikel 17 lid 2 gemeentewet: Extra vergadering als de voorzitter dit nodig oordeelt of op gemotiveerd verzoek van vijf of meer leden.
Advies vragen van een derde.	Voorstel om advies in te winnen	De raad kan naar aanleiding van een complex voorstel extern advies – een second opinion - aan een derde vragen.	

Feitelijke informatie inwinnen.	Vragen	Inwinnen van feitelijke informatie van geringe omvang – zoals technisch of financieel - ter voorbereiding op vergadering en/ of toepassing van een instrument.	Vragen kunnen worden gesteld via de griffier.
Ambtelijke ondersteuning.	Verzoek om ambtelijke bijstand	Verzoek om bijstand bij het opstellen van een amendement, motie, initiatiefvoorstel of ander instrument.	Verordening op de ambtelijke bijstand: * Verzoek aan griffier; * Griffier overlegt met secretaris over uitvoering van het verzoek.

“Raadsleden worden door de partijpolitiek ‘opgevoed’ om verschillen te benadrukken. Verschillen zijn soms belangrijk, maar ga juist op zoek naar overeenkomsten.”

Mevrouw Yvonne van Mierlo, raadslid gemeenten Helmond

8. Het belang van samenwerking

Het belang van samenwerken, netwerken en netwerkorganisaties voor gemeenten is groot. Samenwerking is nodig bij de uitvoering van complexe taken als ruimtelijke ordening, woningbouw, primair openbaar onderwijs, Wet werk en bijstand en Wet sociale werkvoorziening. Vaak kunnen gemeenten bepaalde taken zelf niet uitvoeren en is samenwerken om die reden alleen al noodzakelijk. Ook kan efficiency een reden zijn om samenwerking te zoeken. Hierbij gaat het vaak om activiteiten als administratie, automatisering, personeelszaken en belastingheffing.

Samenwerkingsverbanden kunnen tot stand worden gebracht via shared services-concepten, op basis van gemeenschappelijke regelingen, in de vorm van vennootschappen, stichtingen of publiek private samenwerking. Wanneer een gemeente in een andere organisatie een bestuurlijk en financieel belang heeft, zijn dat volgens het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) verbonden partijen. Door deelname aan dit soort verbonden partijen dient de gemeente een publiek belang. Door deelname in een derde rechtspersoon moeten ook de belangen van die verbonden partij worden gediend. Daarmee zitten gemeenten 'met twee voeten in één sok'. Een publicatie met dezelfde titel is opgenomen op www.deloitte.nl/raadsleden.

Voor gemeenteraden is de *governance* – het sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden – van deze verbonden partijen vaak niet duidelijk. Ook is de informatievoorziening niet altijd transparant. Daarnaast ontbreken systematische rapportages over realisatie van doelstellingen en risico's en is er geen inzicht in bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's. Naast de

rolvermenging tussen de publieke verantwoordelijkheid en het belang van de verbonden partij, kan rolvermenging optreden door onduidelijkheden over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het managen van de balans tussen gemeente en verbonden partijen - ofwel de *governance* - is een belangrijke opgave.

Governance verbonden partijen

In de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen zijn heldere afspraken over de vier activiteiten van *governance* (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) dan ook onmisbaar. Bij het sturen gaat het om het maken van duidelijke afspraken over prestaties en budgetten. Deze kunnen worden vastgelegd in prestatie- of managementcontracten. Daarbij horen afspraken over output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en eisen aan informatieverstrekking. Dit laatste is essentieel in het kader van de beheersing. Het gaat om maatregelen en procedures waarmee bijsturing mogelijk is om de gedefinieerde doelstelling te halen. Ook afspraken over het omgaan met risico's horen daarbij. De mogelijkheden om gaande de rit bij te sturen moeten vooraf in het contract zijn vastgelegd. Zowel voor sturing als voor beheersing is het essentieel dat de gemeente voldoende competentie in huis heeft om haar opdrachtgeverschap en haar sturing goed invulling te kunnen geven. Onafhankelijke externe specialisten of medewerkers van een gemeenschappelijke regeling kunnen hierbij een nuttige rol vervullen. Een kern van ter zake kundige medewerkers moet elke gemeente echter zelf hebben.

“Mijn grootste teleurstelling is dat je toch altijd nog te maken hebt met hogere overheden, die hun ideeën vrijwel moeiteloos kunnen doorduwen, terwijl je er op gemeentelijk niveau compleet anders tegenaan kijkt. Dit kan erg frustrerend zijn.”

De heer Sander van Alfen, raadslid gemeente Buren

Verantwoording

Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Maar, hier horen ook afspraken bij over hoe om te gaan met tekorten of overschotten in de jaarrekening. Hetzelfde geldt voor afspraken over kwaliteit van dienstverlening, certificering van werkprocessen en integriteit. Dan is er nog het toezicht in breed verband. Welk toezicht voert de gemeente op de verbonden partij uit en hoe nemen gemeenten deel aan verbonden partijen? Het toezicht moet gericht zijn op continuïteit, met een langetermijnperspectief op de kwaliteit van de taakinvulling door de verbonden partij. Daarbij moet de invulling van de taak door de verbonden partij op termijn geborgd zijn. Hierbij kijkt men vooral naar de financiële positie van de verbonden partij. Men moet

echter ook oog hebben voor de vraag of de relatie met de verbonden partijen onder welke voorwaarden gecontinueerd moet worden. Bovendien gaat het om invulling van functies in het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen, algemene vergadering van aandeelhouders en het bestuur of de directie van de verbonden partij. In de praktijk komt het veel voor dat de directeur Ruimte als parttime directeur namens de gemeente in een Publiek Private Samenwerking (PPS) zit, waarbij hij tegelijkertijd als gemeenteambtenaar de verantwoordelijkheid heeft om de vergunningaanvragen van die PPS te laten toetsen. Ook de wethouder die én commissaris is in een Besloten Vennootschap (BV) of Commanditaire vennootschap (CV) – dus vennoot en aandeelhouder en tegelijkertijd portefeuillehouder in het college – is een in de praktijk veel voorkomend fenomeen. Naast bovenstaande bestuurlijke rollen heeft de gemeente ten opzichte van de verbonden partij vaak ook nog een rol als afnemer, dienstverlener en financier. Al deze rollen moeten in de *governance* afspraken helder zijn.

Aanbevelingen

Om grip op verbonden partijen te waarborgen, kan de gemeenteraad aan de volgende instrumenten denken. De raad kan, om haar toezichthoudende en kaderstellende taak uit te oefenen, in een nota een aantal algemene en specifieke uitgangspunten vastleggen. Dan gaat het bijvoorbeeld over wanneer en hoe een relatie met een verbonden partij wordt aangegaan, welke toezichthoudende en bestuurlijke verantwoordelijkheden de gemeente wil en wat de aanvaardbare risico's zijn van de rol als eigenaar/bestuurder en als klant/opdrachtgever. Ook kan de raad, door middel van een standaard format

voor de paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarstukken, vastleggen welke informatie per verbonden partij zij wil krijgen. Denk bijvoorbeeld aan doelstelling, activiteiten, realisatie van doelstellingen en activiteiten, deelnemende partijen, bestuurlijk belang, financieel belang, rechtmatigheid, risico's, actuele ontwikkelingen en beschikbare rapportages. Daarnaast kan de lokale rekenkamer de beleidseffectiviteit van verbonden partijen periodiek beoordelen en inzichtelijk maken.

Het is duidelijk dat de combinatie van functies in één persoon - zoals eigenaar en klant, uitvoerder en toezichthouder - zoveel mogelijk moet worden vermeden. Dit zowel vanuit transparantie als vanuit risicobeheersing. Voor het college geldt dat zij enerzijds uitvoerder is van het gemeentelijke beleid en anderzijds ten aanzien van verbonden partijen een kaderstellende en toezichthoudende rol heeft. Dit lijkt op dualisme in het kwadraat. Ten aanzien van haar eerste rol als uitvoerder van beleid is het raadzaam om met behulp van de vier *governance* aspecten continu inzicht te hebben in de sturingsrelatie met de verbonden partij, inclusief de risico's. De sturingsrelatie moet vooral worden verankerd in de controlefunctie en de informatievoorziening. Om zicht te houden op gemaakte afspraken kan gebruik worden gemaakt van een contractenregister. Ten behoeve van de tweede rol – toezicht houden op verbonden partijen – is het van belang dat een interne scheiding wordt aangebracht tussen de rol van opdrachtgever en eigenaar. Leg bijvoorbeeld de toezichthoudende taak bij de wethouder Financiën en de opdrachtgever/klantrol bij de vakinhoudelijk verantwoordelijke wethouder. Door het aanbrengen van deze scheiding worden wethouders niet meer met verschillende, elkaar conflicterende

rollen, geconfronteerd. Door het monistische karakter is dit alternatief voor gemeenschappelijke regelingen niet mogelijk. Bij gemeenschappelijke regelingen is het essentieel dat het bestuur de gemeenteraad actief bij de regeling betreft. Dit kan op basis van actief te luisteren naar raadsleden, lesmodules voor hen te ontwerpen en informatie te geven. Ook het toegankelijk maken van agenda's, verslagen drie weken voor vergaderingen te sturen en raadsleden actief te betrekken bij belangrijke besluiten helpt hierbij. Zorg er tot slot voor dat taken en activiteiten van een verbonden partij een duidelijke plaats hebben bij een taakveld van een vakafdeling en bij de afdeling concerncontrol.

“Rechtmatigheid gaat vaak ten koste van doelmatigheid.”

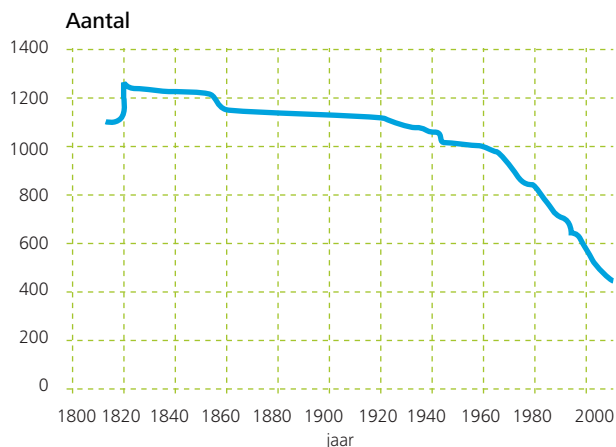
De heer Joop Wikkerink, raadslid gemeente Aalten

9. Visie op modern lokaal bestuur

Met de toename van de samenwerkingsverbanden en netwerkorganisaties neemt voor gemeenteraden het belang van *governance* (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) sterk toe. Inzicht in verantwoordelijkheden en bevoegdheden, transparante informatievoorziening, systematische rapportages, inzicht in de rechtmatige besteding van het geld en in de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's bepalen in de toekomst steeds meer de politieke agenda. Er is een aantal ontwikkelingen in de wereld van het lokale bestuur, waarvan wordt ingeschat dat ze de komende tien jaar de agenda zullen domineren. We hebben ze hieronder op een rij gezet.

Samenwerken en netwerken

Al twee eeuwen lang daalt het aantal gemeenten in Nederland door herindelingen en gemeentegrenswijzigingen. Telde ons land in 1817 nog 1.236 gemeenten, in 2009 zijn dat er nog maar 441.



Het aantal gemeenten in Nederland per 1 januari in de periode 1811-2009

Bron: CBS.

Allerlei variaties

De complexiteit van gemeentelijke taken neemt sterk toe. Ook de samenleving wordt steeds ingewikkelder. Veel vraagstukken vragen daarom om een integrale aanpak, waarbij heel wat belanghebbenden en partijen worden betrokken. Vaak kunnen gemeenten bepaalde taken zelf niet uitvoeren of is het onbetaalbaar of inefficiënt om dit zelfstandig te doen. Samenwerken, netwerken en netwerkorganisaties nemen de komende jaren dan ook sterk toe. De samenwerking kan in bestaande en in nieuwe modellen worden vormgegeven. Denk aan herindeling, gewestelijke samenwerking, *shared service centra* of Publiek Private Samenwerking (PPS). Zoals gezegd is gemeentelijke herindeling één van de mogelijkheden. De kwetsbaarheid neemt af en de professionaliteit neemt toe. In veel gevallen functioneren gefuseerde gemeenten echter niet beter, zeker niet direct na de herindeling. De positieve effecten op politiek-bestuurlijk vlak blijken gering, de tevredenheid van de burgers neemt niet of nauwelijks toe en negatieve bijeffecten als bureaucratie en vertraagde processen treden vaak op. Gemeenten zoeken dan ook naar andere samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld op basis van overeenkomsten waarbij één gemeente als centrumgemeente een taak uitvoert. Ook voeren gemeenten taken uit in afzonderlijke juridische entiteiten, zoals gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen.

Nieuw concept

Om de aanhoudende stroom van wijzigingen en uitdagingen aan te gaan, kijken gemeenten steeds meer naar nieuwe samenwerkingsconcepten, zoals *shared service centra*. Bij deze vorm brengen

“Lees niet, maar scan de stukken en hou vast aan de ’30 seconden-lijn’: pak de samenvatting en de conclusies. Lees de rest niet. Vaak is het te ingewikkeld en biedt het geen extra inzicht.”

De heer Toon Brouwers, raadslid gemeente Laarbeek

deelnemende gemeenten backoffice-activiteiten onder bij een gezamenlijk facilitair bedrijf. Gemeenten blijven zo zelfstandig, maar bundelen hun krachten in een centrum dat op hoog niveau ondersteunende diensten levert. Activiteiten als administratie, automatisering, personeelszaken, belastingheffing en uitkeringsadministratie lenen zich hier uitstekend voor. Een bijzondere samenwerkingsvorm is die met andere partijen dan met gemeenten. Het kan gaan om samenwerking met non-profitorganisaties of met private partijen met een winstoogmerk. Eén ding is duidelijk. In de toekomst neemt de samenwerking tussen gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen, ziekenhuizen, huisartsenposten, verzorginghuizen, scholen, politie, waterschappen en andere partijen toe. Denk alleen al aan de steeds sterkere koppeling tussen wonen, zorg en welzijn. Dit bevordert de integrale aanpak van vraagstukken. Hoewel nog pril en moeizaam totstandkomend, neemt in de toekomst ook de Publiek Private Samenwerking (PPS) verder toe. In de praktijk

blijkt dat veel gemeenten moeite hebben met de onevenwichtige verdeling van risico's bij de PPS, maar om prestigieuze, risicovolle en omvangrijke projecten te kunnen realiseren, moeten ze steeds vaker samenwerken met private partijen. Een succesvolle PPS, waarbij taken, risico's, deskundigheid, bestuurlijke invloed en inzet van middelen evenwichtig en transparant zijn ingevuld, leidt tot een beter eindproduct voor hetzelfde of zelfs voor minder geld.

E-government

De rol van informatietechnologie en Internet voor gemeenten groeit de komende jaren. De elektronische overheid – *e-government* – neemt een hoge vlucht. Deze digitale dienstverlening beïnvloedt de processen en procedures bij gemeenten sterk en leidt tot een ommezwaai binnen de traditionele informatie- en distributiekanaal. Voor de burger is elke overheidsorganisatie 'de overheid'. Het interesseert hem niet zoveel welke overheidsorganisatie hem helpt, als de overheid maar helpt. Het aanbod van overheidsdiensten wordt daarom meer geïntegreerd. In Canada gebruiken verschillende overheidsorganisaties inmiddels hetzelfde logo. Daarmee zijn ze herkenbaar als overheid. Daarnaast doet niet alleen het fysieke ene loket op het gemeentehuis zijn intrede, maar kan de burger overheidsdiensten steeds vaker via internet in huis halen. Het elektronische loket, waar overheidsdiensten geïntegreerd kunnen worden afgenomen, komt tegemoet aan de eisen van de burger. Hierbij gaat het om gebruiksgemak, toegankelijkheid, beschikbaarheid, transparantie en betrouwbaarheid. Deze ontwikkeling vergt de komende jaren nog heel wat inspanningen van gemeenten.

Front- en backoffice

De klantvragen via de *frontoffice* leiden tot verschillende processen in de *backoffice*. In de eerste plaats moeten de gegevens die via de *frontoffice* eenmalig worden geregistreerd eenduidig in de verschillende systemen in de *backoffice* worden vastgelegd. Ook de werkprocessen, informatiesystemen, taken en verantwoordelijkheden in de *backoffice* veranderen grondig. Het is essentieel dat de bedrijfsvoering op orde en geschikt is voor *e-government*, voordat richting burger wordt gegaan. De uitwisseling van informatie tussen overheidsorganisaties - en zelfs binnen een overheidsorganisatie - vraagt om forse investeringen. De systemen sluiten niet op elkaar aan, de basisregistraties zijn niet standaard en uniform ingericht en ook de bescherming van persoonsgegevens staat een goede uitwisseling nog in de weg. De omvang van de investeringen in informatietechnologie en deskundigheid zullen enorm zijn. Gemeenteraden moeten bereid zijn hier geld voor vrij te maken.

Andere betrokkenheid van de burger

De burger is individualistisch wordt vaak gezegd. Hij of zij stelt hoge eisen aan de reguliere dienstverlening van de gemeente. De inwoners van de gemeente verwachten dat dit goed gaat en zijn ontevreden als de dienstverlening niet aan hun verwachtingen voldoet. Daarnaast moeten besluitvorming en dienstverlening zorgvuldig en vooral snel – liefst via internet – flexibel en begrijpelijk worden gecommuniceerd. In de huidige, ingewikkelde maatschappelijke context is het cruciaal dat de gemeente weet wat er bij de burgerij leeft. Dit vraagt om andere, innovatieve en creatieve benadering van een vraagstuk en een andere betrokkenheid van burgers

bij de besluitvorming. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door meer meningen te peilen en direct betrokken inwoners mondeling en schriftelijk te benaderen. Bij het formuleren van beleid of het nemen van beslissingen moeten direct betrokken inwoners en partijen in een vroeg stadium actief bij het proces worden betrokken. Laat inwoners en direct betrokkenen zelf de richting van het beleid of de oplossing van een vraagstuk formuleren.

Meetbare en afrekenbare gemeente

Zoals eerder gezegd vragen de inwoners van dorp of stad - de samenleving - om meer transparantie en verantwoording door de gemeente. Zij rekenen de gemeente af op haar daden. Van de lokale overheid wordt verwacht dat deze duidelijke maatschappelijke doelstellingen formuleert voor het uit te voeren beleid. Op basis hiervan voert het college het beleid uit en legt daar via bestuurlijke rapportages en jaarstukken verantwoording over af. De gemeenteraad controleert of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd. De komende jaren nemen de kwaliteitseisen die aan de begroting, tussentijdse rapportages, jaarstukken en bestuurlijke informatievoorziening worden gesteld, toe. De komende jaren moeten gemeenten bovendien een extra inspanning leveren om bij programma's in de begroting de relatie tussen *outcome* (doelstelling), *throughput* (activiteiten), *output* (prestaties en producten) en *input* (geld en uren) duidelijk, meetbaar en evalueerbaar maken. Een methode om kengetallen en prestatie-indicatoren te toetsen op bruikbaarheid is het SMART-principe. Het is raadzaam om voor dit doel een select aantal kengetallen en prestatie-indicatoren te formuleren. Wanneer een gemeente te

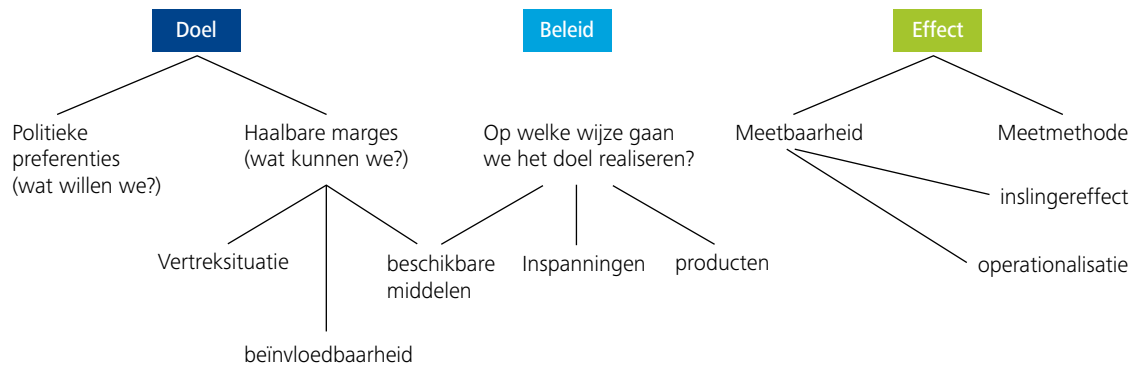
veel kengetallen en prestatie-indicatoren heeft, wordt het onoverzichtelijk en gebeurt er uiteindelijk niets met deze gegevens. Een suggestie kan zijn om bij *lopende* concernactiviteiten vooral *input- en output*-indicatoren (budgetten en prestaties) te gebruiken en bij nieuw beleid, zoals speerpunten en investeringen, vooral *outcome*-indicatoren (effecten) te hanteren.

Sterk op eigen benen

Bij een toenemend aantal activiteiten die gemeenten in opdracht van het rijk uitvoeren nemen de financiële risico's voor gemeenten toe. Ze krijgen meestal een vast budget en daar moeten ze het voor doen. Om risico's te kunnen

dragen, is de financiële positie van een gemeente cruciaal. De komende jaren worden thema's als budgetbeheer, weerstandscapaciteit, risicoprofiel en –management steeds belangrijker. Bij het bepalen van de rijkdom van een gemeente is ook het ontwikkelpotentieel essentieel. Zijn er veel grondexploitaties en projecten die opbrengsten en mogelijkheden kunnen genereren? De financiële positie in combinatie met de ontwikkelingsmogelijkheden bepalen of het om een beheer- of ontwikkelgemeente gaat. De kernvraag is: hoe wordt of blijft de gemeente gezond? Afhankelijk van de huidige en gewenste situatie vraagt dit om creativiteit, vernieuwing, lef en visie van raad, college en ambtelijke organisatie.

Verbanden in de begroting



Toekomstig personeelsbeleid

De vergrijzing neemt de komende jaren toe. Dit stelt andere eisen aan ouderenbeleid, zorgaanbod, welzijnsbeleid, maatschappelijke ondersteuning, welzijn en woningbouw. De vergrijzing heeft eveneens enorme effecten op het personeelsbestand van gemeenten. Een groot aantal ambtenaren gaat de komende jaren met prepensioen of pensioen. Omdat gemeenten relatief veel oudere werknemers hebben, is het effect hier sterker dan gemiddeld in het bedrijfsleven. Vervanging van vertrekkende ambtenaren is de komende tien jaar een kritieke succesfactor om als gemeente goed te kunnen functioneren. Dit geldt – al is het in minder mate - ook voor raads- en collegeleden. Het accent zal op werving van jonge, ondernemende ambtenaren liggen, die creatief en innovatief zijn. Het gaat om jongeren die verantwoordelijkheid durven nemen, gevoel voor bestuurlijke verhoudingen hebben en over leiderschapscompetenties beschikken. Huidige ambtenaren moeten daarnaast meer aandacht besteden aan persoonlijke ontwikkelingsplannen. Ook moet de beloningsstructuur flexibeler en meer prestatiegericht zijn en is meer aandacht en budget gewenst voor opleidingen. Bovendien is het zaak om meer topmanagers voor een bepaalde periode - gerelateerd aan bepaalde doelstellingen en te leveren prestaties - te benoemen. Tot slot is het belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan periodieke beoordelings- en functioneringsgesprekken.

Voortdurend scherp

De dynamiek van de samenleving, de snelheid van veranderingen en de steeds wijzigende eisen die aan de gemeente worden gesteld, vragen om voortdurende scherpere als het gaat om de besturingsfilosofie. De organisatie moet steeds meer een continu lerende organisatie zijn. Niet langer gaat het om grote reorganisaties, maar meer om een voortdurend aanpassen aan de omgeving. De gemeente wordt steeds meer een netwerkorganisatie, waarbij voor een bepaald vraagstuk en bepaalde activiteiten de juiste persoon op het juiste moment wordt ingeschakeld. Dan komt het aan op contacten leggen, collega's motiveren, stimuleren en inspireren, durven delegeren, creativiteit, integraal denken en verantwoordelijkheden en risico's durven nemen. In netwerkorganisaties is de hiërarchische structuur minder sterk – met een meer 'platte' organisatiestructuur - en minder managementlagen. Hierdoor wordt ook de top van de gemeente smaller.

“Het budgetrecht is
het belangrijkste recht
van de raad!”

De heer John Heuvelings, raadslid gemeente Venlo

10. Financiële positie

Hoe rijk of hoe arm zijn we eigenlijk? Zeker in deze periode van dreigende bezuinigingen een belangrijke vraag. Recentelijk hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de publicatie 'Leven in NL' de schuldpositie van Nederlandse gemeenten in beeld gebracht en een kritische norm voor deze indicatoren gedefinieerd.

- (1) De debt ratio betreft de langlopende en kortlopende schuldverplichtingen op de gemeentelijke balans en het bedrag aan voorzieningen gedeeld door het balanstotaal.
- (2) Onder de netto schuld wordt verstaan de langlopende en kortlopende schuldverplichtingen op de gemeentelijke balans en het bedrag aan voorzieningen minus de kortlopende vorderingen en liquide middelen.

	Gemiddeld	Kritische norm
Debt Ratio (1)	63%	80%
Netto schuld / Exploitatie (2)	74%	150%
Netto schuld per inwoner	€ 2.342	n.v.t.

Deze indicatoren zeggen iets over de omvang van de schulden en hoe zwaar de rentelasten en de omvang van aflossingen op de financiën van de gemeente drukken. Het zijn dus belangrijke indicatoren. Maar er zijn meer indicatoren om de financiële positie van uw gemeente tot uitdrukking te brengen. Deloitte heeft een instrument met vijftien indicatoren ontwikkeld dat inzicht geeft in

de financiële positie van de gemeente. Deze indicatoren geven een evenwichtig beeld van de financiële positie. In onderstaande figuur vindt u een voorbeeld van de uitkomsten van de analyse van deze vijftien indicatoren.

Financiële positie en financiële uitgangspunten (fictief):

Indicator	Uitstekend	Goed	Neutraal	Zwak	Onvoldoende
	1	2	3	4	5
Flexibiliteit begroting	1				
Onvoorzien					5
Incidentele baten en lasten		2			
Rente eigen financiering				4	
Rentepolitiek leningen		2			
Stille reserve	1				
Algemene reserve		2			
Bestemmingsreserves			3		
Voorziening	1				
Weerstandsvermogen		2			
Dekkendheid tarieven				4	
Gespaard voor onderhoud			3		
Vervangingsinvesteringen					5
Hardheids planningen				4	
Resultaten grondexploitatie		2			

Flexibiliteit begroting

Kernvraag bij de flexibele begroting is hoe snel financieel oud beleid kan worden afgebouwd, beleid kan worden geïntensiveerd en nieuw beleid ingevoerd. Zijn veel vaste lasten (zoals kapitaalslasten) naar de toekomst verschoven, die door middel van vaste bedragen jaarlijks de begroting voor een substantieel bedrag belasten? Tevens is het de vraag wat de kwaliteit is van het begrotingsproces. Laat de begroting jaar in jaar uit overschotten zien als gevolg van 'voorzichtig' ramen of door niet goed beheerste planningen? Of zijn er juist tekorten te constateren? Beide situaties kunnen indicaties zijn van de mate waarin de gemeente de geldstromen beheerst. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat gemeenten lang niet alle baten en lasten binnen bepaalde grenzen kunnen ramen. Met name exogene factoren kunnen van invloed zijn.

Onvoorzien

Hoe hoog is de post onvoorzien per programma en in de begroting als geheel? Wat is de omvang van het geraamde bedrag? En staat de omvang van dit bedrag wel in verhouding tot de uitgaven? Wat zijn de ervaringen uit het verleden ten aanzien van de aanwending van deze gelden? Wordt het bedrag jaarlijks besteed of blijft het over? Wordt het per programma geraamd of juist als één post in de begroting opgenomen?

Incidentele lasten en baten

Wat is de omvang van incidentele lasten en baten in de begroting en worden er geen structurele lasten gedekt door incidentele baten? Hierdoor kan het financiële evenwicht nu of in de toekomst immers worden verstoord.

Rente eigen financieringsmiddelen

Gemeenten beschikken over reserves en voorzieningen die niet direct in één jaar worden opgesoupeerd. Dat betekent dat bij het kunnen beschikken hierover de gemeente voor dit bedrag geen geld hoeft te lenen en derhalve renteopbrengsten genereert of besparingen realiseert op rentekosten. Door het berekenen van rente op basis van de omslagrente ontstaan er daardoor rentewinsten die veelal als structurele opbrengsten in de begroting worden geraamd en worden ingezet om de begroting sluitend te krijgen. De vraag is wat de omvang is van deze rente inzake eigen financieringsmiddelen en waarvoor dit voordeel wordt gebruikt?

Rentepolitiek ten aanzien van leningen

Reserves

Veel gemeente beschikken over reserves. Zijn deze reserves nu allemaal wel nodig? Een belangrijk toetsingskader daarvoor is de nota reserves en voorzieningen. Het is goed om te beseffen dat reserves alleen maar worden ingesteld met een besluit van de gemeenteraad. Het verdient aanbeveling om periodiek de bestaande reserves aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Soms wordt een reserve door de tijd achterhaald en kan deze vrijvallen. Onder de reserves treffen we verschillende soorten reserves aan. Hieronder gaan we kort in op de aard van deze reserves.

Stille reserves

Stille reserves zijn reserves die ontstaan wanneer de werkelijke waarde hoger is dan de waarde zoals in de boekhouding is weergegeven. In de waarderingsgrondslagen van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is vastgelegd dat activa worden gewaardeerd tegen

historische kostprijs of lagere marktwaarde. Realisatie van die boekwinsten bij verkoop kan dan worden ingezet voor nieuw beleid of intensivering van bestaand beleid. Realisatie van die boekwinsten is echter veelal niet op korte termijn te verwachten, omdat deze activa meestal niet kunnen worden verhandeld of omdat zij dermate hoge opbrengsten genereren dat het de vraag is of het bedrijfseconomisch verstandig is om deze activa te vervreemden. Maar soms zijn er wel degelijk mogelijkheden om deze waarde te verzilveren.

“Een begroting is een wassen neus. Dat is een kwestie van uitvoeren. Het draait om de perspectiefnota.”

De heer Gert Jan Stapper, raadslid gemeente Oud-Beijerland

Algemene reserves en weerstandvermogen

Bij de algemene reserve is het de vraag wat de omvang is en welk deel vrij aanwendbaar is. De algemene reserve is tevens een buffer om tegenvallers op te vangen. We noemen dat ook wel het weerstandvermogen. Hier ligt een relatie met de paragraaf weerstandvermogen, waarin de risico's van de gemeente zijn gekwantificeerd en waar is aangegeven waaruit eventuele dekking kan worden gerealiseerd. Bij de beoordeling of een

reserve vrij aanwendbaar is, is het van belang om na te gaan welk gedeelte nodig is als weerstandsvermogen en in welke mate de rentebesparing (rente eigen financieringsmiddelen) als structurele opbrengst in de begroting is meegenomen.

Bestemmingsreserves

De gemeenteraad kan beslissen om een bepaalde opbrengst of een begrotingsoverschot geheel of gedeeltelijk te storten in een bestemmingsreserve. Doel hiervan is om bepaalde toekomstige investeringen daaruit te kunnen financieren. In de praktijk komt het nogal eens voor dat de gemeenteraad diverse potjes heeft gevormd om die investeringen te kunnen doen, maar dat na verloop van tijd blijkt dat deze potjes achterhaald zijn. Dan kan de bestemmingsreserve worden opgeheven en mogelijk een andere aanwending krijgen.

Voorzieningen

Bij voorzieningen gaat om een kwantificering van risico's en verwachte verliezen. Zijn deze bedragen afdoende berekend om deze risico's en verliezen toereikend te kunnen opvangen? Met betrekking tot onderhoudsvoorzieningen ligt er een duidelijke relatie met het kwaliteitsniveau dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Moet de onderhoudsvoorziening van gemeentelijke eigendommen worden gebaseerd op een hoog kwaliteitsniveau of op basis van een normaal of laag kwaliteitsniveau?

Kostendekkend

In hoeverre zijn de tarieven van producten en diensten kostendekkend? Zijn alle kosten die mogen worden toegerekend, ook toegerekend? Worden er niet meer

kosten toegerekend dan zou mogen, maar worden er ook niet minder kosten toegerekend dan toegestaan? Is er nog ruimte om tarieven te verhogen om meer opbrengsten te genereren? Dit afgezien van de vraag of dat politiek wenselijk is.

Sparen voor onderhoud (onderhoudsegalisatievoorzieningen)

Bij de beoordeling van deze voorziening is het belangrijk om te beschikken over actuele beheersplannen voor de kapitaalgoederen (wegen, riolering, groen, water, gebouwen, kunstwerken, verlichting, etc.) maar ook van het door de gemeenteraad gewenste kwaliteitsniveau.

Vervangingsinvesteringen

In de praktijk komt het nogal eens voor dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op vervangingsinvesteringen. Met name bij ex-groei gemeenten is dit risico groot. In het verleden zijn daar investeringen gepleegd, die werden gedekt door bestemmingsreserves of subsidies waardoor er nu geen kapitaallasten meer in de begroting zijn opgenomen. Dan kan een omvangrijke revitaliseringsslag nodig zijn, die de nodige consequenties heeft.

Hardheid van investeringsplanningen

Investeringsplanningen en de daarbij horende financiële ramingen dienen betrouwbaar te zijn. Verschuiving van investeringen in de tijd leidt tot een verschuiving van kapitaallasten. In gemeentelijke jaarrekeningen zien we regelmatig dat er onderuitputting wordt veroorzaakt door vertraging in de investeringen, vaak veroorzaakt door democratische rechten.

Toekomstige resultaten grondexploitaties

Om inzicht te hebben in de toekomstige geldstromen is het van belang om de winstpotentie van de grondexploitaties mee te nemen. Verwachte tekorten (verliezen) behoren afgedekt te zijn met een voorziening.

Wanneer deze indicatoren zijn gekwantificeerd en gekwalificeerd, is het mogelijk om een uitspraak te doen over de financiële positie van de gemeente. Hierbij is het belangrijk om de kwalificatie van deze indicatoren jaarlijks bij bijvoorbeeld de begroting te actualiseren. Het gaat hierbij niet om de precieze getallen, maar om het beeld en de ontwikkeling in de tijd van een indicator. Wanneer de analyse en kwalificatie van indicatoren consistent wordt uitgevoerd, ontstaat over een langere periode een trendmatig beeld van de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente. Overigens is het wel belangrijk de verschillende indicatoren in onderlinge samenhang te beoordelen. Ze staan immers niet los van elkaar. Op bestuurlijk niveau kunnen deze indicatoren prima met een 'dashboard' worden gepresenteerd. Iedere indicator krijgt dan bijvoorbeeld de kwalificatie 'uitstekend' (= donkergroen), 'goed' (lichtgroen), 'neutraal' (wit), 'zwak' (oranje) en 'onvoldoende' (rood).

Financieel perspectief: kans op duurzaam begroten

De omvang van de economische crisis is voelbaar in de hele wereld. Ook voor de overheid en het lokaal bestuur worden de gevolgen hiervan met de dag tastbaarder. Hierbij kan worden gedacht aan teruglopende legesopbrengsten, een terugval van inkomsten op het terrein van de grondexploitatie, hogere lasten voor de bijstandsverlening, druk op de realiseerbaarheid van projecten en kortingen op middelen van derden (waaronder de algemene uitkering). De financiële toekomst is voor gemeenten op dit moment dan ook erg onzeker. Beschikbare voorzieningen dienen kritisch geïnventariseerd te worden. Om de kosten te bewaken, risico's te beheersen en de voorzieningenportfolio te optimaliseren, moeten er wellicht andere prioriteiten worden gesteld. Daarom is het nodig om aandacht te besteden aan het inventariseren en in beeld brengen en houden van risico's, alert te zijn op kritische processen zoals de grondexploitaties, investeringen, kostendekkendheid van tarieven en uw financiële positie. Kortom, de huidige economische situatie noodzaakt tot maatregelen.

De crisis brengt voor gemeenten niet alleen risico's met zich mee, maar biedt nieuwe uitdagingen. Op langere termijn zijn gemeenten gediend met de keuzes die nu uit financiële noodzaak moeten worden gemaakt. Bij de keuzes die u nu als gemeente(raad) moet maken bieden u de gelegenheid om duurzaamheid de plaats te geven die het verdient. Duurzaam begroten begint bij het beleidsmatig benoemen van de stip aan de

horizon: waar willen we als gemeente naar toe? Welk voorzieningenniveau past hierbij? En met welke kwaliteit willen we werken? Het lijkt paradoxaal, maar met duurzaam begroten wordt een bezuinigingsproces een intensief beleidsmatig traject binnen uw gemeente. De economische crisis is de katalysator om de meerjarenvisie te herijken. Een volgende stap en een absolute voorwaarde om een effectief heroverwegingstraject te doorlopen, is dat er een duidelijke strategie bestaat om de externe ontwikkelingen het hoofd te bieden. Echter, welke strategie werkt het beste in het bezuinigingsproces? Om dit te bepalen, maken we gebruik van de volgende indeling:

- Temporiseren: een strategie die gericht is op het doorzetten van bestaand beleid in een lager tempo
- Transformeren: een strategie waarbij we de beleidsmatige koers veranderen
- Ad-hoc reageren: jaarlijks de taken heroverwegen om binnen het financiële kader te blijven
- Consolideren: een strategie gericht op het bewust terug keren naar de basistaken van de gemeente.

De te volgen strategie kan per beleidsdomein binnen de gemeente verschillend zijn.

De 'tijdelijke krapte' in het financieel kader vraagt stevige maatregelen om de aankomende periode op een gezonde wijze te overbruggen. Echter, welke strategie hanteert u achter de te treffen maatregelen?

Het antwoord is aan u!

Gemeentelijke ambitie	Beleids Rijk (innovatief) Temporiseren Strategie is gericht op doorzetten van bestaand beleid. Realisatie van beleid kan enige vertraging ondervinden doordat werkzaamheden worden getemporeerd. Door kritisch te kijken naar de wijze van organiseren, wordt getracht ruimte te vinden om vertraging zo beperkt mogelijk te houden.	Transformeren Strategie is gericht op veranderen van beleidsmatige koers. Financiële krapte wordt gezien als kans om beleidsmatige bakens te verzetten. Bewust wordt bestaand beleid afgebouwd om (op termijn) nieuw beleid mogelijk te maken. Tevens wordt kritisch gekeken naar wijze van organiseren.	
	Ad hoc reageren Strategie is erop gericht om jaarlijks taken te overwergen om binnen het financieel kader te blijven. Financiële krapte is met zoveel onzekerheid omgeven dat meerjaren vooruit anticiperen niet als zinvol wordt gezien.	Consolideren Strategie is gericht op bewust terug te keren naar basistaken van de gemeente. Recessieperiode wordt gezien als moment van bezinning op gevoerd beleid. Periode biedt kans om bestaand beleid kritisch tegen het licht te houden. Wijze van organiseren staat op voorhand niet ter discussie.	
Beleids Arm (traditioneel)	Reactieve koers	Houding t.a.v. externe ontwikkeling	Proactieve koers

“Laat je door de
griffie en ambtelijke
organisatie informeren
op hoofdlijnen.”

De heer Gabe van der Zee, raadslid gemeente Tilburg

Overzicht van raadsleden die aan deze uitgave hebben meegewerkt

Voor deze uitgave zijn eind 2009 interviews gehouden met raadsleden uit heel Nederland. Deze reeks vraaggesprekken is gehouden met de volgende personen:

Gemeente	Persoon
Aalten	De heer Joop Wikkerink
Amersfoort	De heer Roland Offereins
Buren	De heer Remco Dijkstra De heer Sander van Alfen
Eindhoven	De heer Kaya Koçak
Haarlemmermeer	Mevrouw Anne de Rooij
Helmond	Mevrouw Yvonne van Mierlo
Huizen	De heer Erwin Ormel
Laarbeek	De heer Toon Brouwers
Leeuwarden	De heer Henk Drewel
Meppel	De heer Roel Veerman
Nijefurd	De heer Hielke Bandstra
Oud-Beijerland	De heer Gert Jan Stapper De heer Piet van Leenen
Papendrecht	De heer Andrew de Graaf De heer Hugo Spek
Reeuwijk	Mevrouw Wendy Verkley
Rijssen-Holten	De heer Harry Dul
Roermond	Mevrouw Raja Moussaoui De heer Ernest Oele
Sittard-Geleen	De heer Peter Geenen
Tilburg	De heer Gabe van der Zee
Utrecht	Mevrouw Karin Boudewijns
Valkenswaard	De heer Joop van Appeldorn
Venlo	De heer John Heuvelings
Woensdrecht	De heer Sjaak Mens Mevrouw Esther Slootweg
Zaanstad	De heer Tjeerd Bosma
Zijpe	De heer Hans Kröger
Zuidplas	De heer Henk van der Torn De heer Aart Slobbe

“Gemeenteverkiezingen zouden niet landelijk hoeven te zijn. Laat iedere gemeente z’n eigen cyclus hebben. Bovendien bemoeien landelijke politici zich dan minder met de lokale verkiezingen.”

De heer Hugo Spek, raadslid gemeente Papendrecht

Goede raad is (niet) duur

Deloitte verwijst naar Deloitte Touche Tohmatsu, een Swiss Verein, en haar netwerk van memberfirms. Elke memberfirm is een zelfstandige juridische eenheid. Zie www.deloitte.com/about voor een gedetailleerde beschrijving van de juridische structuur van Deloitte Touche Tohmatsu en haar memberfirms.

Deloitte is met ongeveer 5.000 medewerkers en kantoren in heel Nederland de grootste organisatie op het gebied van accountancy, belastingadvies, consultancy en financiële advisering. Deloitte Nederland is een onafhankelijke memberfirm van Deloitte Touche Tohmatsu, met meer dan 168.000 medewerkers en vestigingen in meer dan 140 landen.

De medewerkers van Deloitte zijn verbonden in een samenwerkingscultuur waarin integriteit, uitmuntende waarde voor markten en cliënten, betrokkenheid bij elkaar en kracht door culturele diversiteit worden aangemoedigd. Hierin staan permanente educatie, uitdagende ervaringen en verrijkende carrièremogelijkheden centraal. De medewerkers van Deloitte zetten zich met volle overtuiging in om maatschappelijk verantwoord ondernemen te versterken, publiek vertrouwen op te bouwen en hun gemeenschappen positief te beïnvloeden.

© 2010 Deloitte, Member of Deloitte Touche Tohmatsu

Designed and produced by MCBDB at Deloitte, Rotterdam.